

Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena

Inga Nyholm & Jenni Airaksinen

ABSTRACT

Local government reform as an object of evaluation

Ideally, reforming local governments can be seen as a process that has its start in changes in society, and that proceeds from interpretations of these changes to aims, tools, implementation and effects. However the reality of reforms is much more complex than the often somewhat generic principles that they are based on. Administrative reforms are more like a chain of actions in which the chosen principles usually lead to deeds, to acts and to results. Evaluation of government reforms should thus concentrate on revealing the dynamics of these often multidimensional reform processes. This puts pressure on the evaluation, and on the methods and approaches used in the evaluation, to serve the needs of both research and practice.

Keywords: evaluation, government reform, local government, methodology

JOHDANTO

Kuntahallinnon uudistaminen tuntuu 2000-luvulla muotoutuneen enemmän tai vähemmän jatkuvaksi ja nopeasykliseksi kehittämiseksi. Kehittämisestä käytävässä keskustelussa tunnustetaan yhtäältä tarve radikaaleille ja pikaisille muutoksille, mutta toisaalta ymmärretään tämän vaikeus. Kuntien uudistuskonteksti on haastava, koska kuntien kehittämiseen kohdistuu tarpeita monelta eri taholta. Hallinnonuudistusten ollessa usein valtiovetoisia ovat uudistusten tavoitteiden asettajat eri tahoja kuin niiden toteuttajat. Tämä erityispiirre, että valtion ohjauvalta kohdistuu itsenäisiin ja itsehallinnollisiin sekä itsessään moniarvoisiin yksiköihin, hankaloittaa uudistamista. Se tekee hallinnonuudistusten tai muutosten toteuttamisesta monisävyisten tarpeiden ja tavoitteiden määrittämää. Lopputuloksena monissa uudistushankkeissa törmätään dynamiikkaan, joka kuntakontekstissa johtaa usein siihen, että toimintaan vaikuttavat muutokset jäävät tavoiteltua vähäisemmiksi (ks. esim. Sotarauta 2009, 56; Ilmakunnas 2008; Sandberg 2006). Tällainen konteksti mutkistaa myös uudistuksia koskevaa arviointitutkimusta.

Paikallishallintoa koskevista uudistuksista on tehty 2000-luvulla kohtuullisen paljon arviointitutkimusta. Vaikka arviointien tulokset usein muokkaavat uusia uudistuksia, ei tutkimustulosten välittyminen päätöksentekoon ole aina yksinkertaista saati suoraviivaista. Se riippuu muun muassa arvioinnissa mukana olevien toimijoiden rooleista sekä arvioinnin asemasta eli siitä, onko päämääränä esimerkiksi strategisen tiedon tuottaminen vai nähdäänkö arvioin-

nilla olevan itseisarvo (ks. esim. Vedung 2000; Temmes 2004; Guy 2003).

Tutkimustulosten välittymisen kannalta merkitystä voi olla myös monitahoisilla ja toisinaan jopa ristiriitaisiltakin vaikuttavilla tutkimustuloksilla, jotka kertovat sekä uudistusten monimutkaisuudesta että niitä koskevan arvioinnin haasteellisuudesta. Käytännössä arvioinnissa käytetyt näkökulmat ja analyysimenetelmät määrittävät jo lähtökohtaisesti sitä, mitä kohteesta on tutkimuksen keinoin mahdollista havaita. Tämä näkökohta liittyneen arviointien kiinteään kytkökseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon korostaa hyödynnettävien menetelmien ja lähestymistapojen valinnan merkitystä (vrt. Temmes 2004, 90).

Yleisesti kuntien ja julkisen sektorin toimintaan kohdistuvien arviointien merkitys kasvaa toimintaympäristön monimutkaistumisen ja siitä juontuvan nopeatahtisen uudistamisen vuoksi. Kuntien uudistamisessa nopeatahtisuus ei aina toteudu tai toteutuu eri tavoin (Nyholm 2008; Airaksinen 2009; Vakkuri ym. 2010). Tällaisessa ympäristössä uudistamisesta tarvitaan tietoa, joka kumpuaa useista perspektiiveistä ja joka pyrkii selittämään tapahtunutta, saavutettuja tai saavuttamatta jääneitä tavoitteita sekä syitä uudistusdynamiikan taustalla.

ARTIKKELIN TAVOITTEET JA ETENEMINEN

Artikkelimme tavoitteena on hahmottaa, millaiset arviointitutkimuksen käytännöt mahdollistavat paikallishallinnon uudistuskontekstin, uudistusprosessien ja niiden kautta syntyneiden tulosten välisen dynamiikan tarkastelun. Tavoitteenamme on lisäksi pohtia, miten kuntasektorin uudistamista ja muutoksia voitaisiin arvioinneissa lähestyä tavalla, joka palvelisi sekä tutkimuksen että käytännön etua. Tarkastelumme pohjaksi kokoamme yhteen arviointitutkimuksia, jotka kohdistuvat 2000-luvulla toteutettuihin paikallishallinnon uudistuksiin.

Käsittelemme ensisijaisesti arviointeja ja tutkimuksia, jotka kohdistuvat Seutukuntien tuki -hankkeeseen (Airaksinen & Haveri 2002; Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005a; Nyholm 2008; Airaksinen 2009), Kainuun hallintokokeiluun (Airaksinen ym. 2005b; Airaksinen ym. 2008; Jäntti ym. 2010) ja Kunta- ja

palvelurakennemuutostukseen (Stenvall ym. 2008; Stenvall ym. 2009; Vakkuri ym. 2010; Airaksinen ym. 2011). Keskitymme tarkastelemaan niissä saatuja tuloksia sekä eri menetelmin, näkökulmin ja lähestymistavoin saatujen tulosten eroja kuvaamalla samalla sitä, millaiset tekijät vaikuttavat arviointitutkimusten mukaan kuntatason uudistusten toteuttamiseen.

Katsomme arviointia erityisesti arviointia toteuttavien tahojen näkökulmasta ja keskitymme siksi kuntiin kohdistuvien arviointitutkimusten lähestymistapoihin ja käytäntöihin. Tästä lähtökohdasta ja tutkimuseettisten kysymystemme kautta sivuamme myös arvioinnin toimijuuteen liittyviä kysymyksiä. Keskitymme kuitenkin erityisesti siihen, millaisin menetelmin uudistusdynamiikkaa on mahdollista arviointitutkimuksen keinoin avata. Lähestymme teemaa pohtimalla, voiko erilaisia ilmiöihin kohdistuvia rationaaliteetteja, tulkinnan kehyksiä ja ilmiön tarkastelukulmia monipuolisesti etsivä arviointitapa paljastaa hallinnon uudistamisesta paremmin sen olennaisia piirteitä. Artikkelissa edetään arvioinnin, tutkimuksen ja arviointitutkimuksen käsitteiden ja keskeisten lähestymistapojen kautta kuvaamaan 2000-luvulla tehtyä paikallishallinnon uudistamista, siihen kohdistuvaa tutkimusta sekä tuloksia.

ARVIOINTI, TUTKIMUS JA ARVIOINTITUTKIMUS

Arviointitutkimuksen käsitteessä yhdistyy kaksi käsitettä (arviointi ja tutkimus), joiden välinen suhde ei aina ole ongelmaton. Arvioinnin käsitteeseen liittyy kiinteästi arvottaminen, kun taas tutkimuksen odotetaan usein olevan ”ulkopuolista” ja arvovapaata. (Ks. esim. Robson 2001, 25; Vedung 2000, 3.) Arvottaminen tai arvonn määrittäminen saattaa tarkoittaa arviointitutkimuksessa esimerkiksi sitä, että arvioitsijan odotetaan ottavan kantaa arvioitavana olevan toiminnan onnistuneisuuteen. Kuntien uudistamisen kannalta olennaiseksi muodostuu tällöin kysymys: kenen kannalta onnistunut?

Arviointi esitetään monesti yksinkertaisena lähestymistapana, jossa toimintaa arvotetaan asiantuntijan näkökulmasta suhteessa valittuihin kriteereihin (Temmes 2004, 89; Kivipelto 2008, 12). Arvottamista ei useinkaan problematisoida, vaan arviointikriteereiden määrittely saatetaan

kuvata neutraalina prosessiin kuuluvana vaiheena. Harvemmin pohditaan avoimesti näkökulmia, joiden kautta toiminnan arvottamisen halutaan tapahtuvan. Arviointikysymysten, kriteereiden ja indikaattorien kautta määritellään kuitenkin ensinnäkin se, mihin arvioinnissa halutaan huomion kiinnittyvän. Sitä kautta päätetään, millaisia toiminnan toivotut tulokset ovat, mitkä asiat ovat ongelmia ja millaisella kielellä ja käsitteillä todellisuutta analysoidaan (vrt. Pylkkänen 2008, 221). Realistinen arviointi tosin korostaa ulkoa asetetun onnistuneisuuden arvioinnin sijaan tulkinnallisia tapausanalyysijä. Tässä lähestymistavassa sosiaaliset interventiot nähdään aktiivisina, jatkuvasti muuttuvina tilanteina, joiden arvioinnissa pohditaan pikemminkin tekijöitä onnistumisten tai epäonnistumisten taustalla. Lähestymistapa korostaa yhteyksiä toiminnan kontekstin ja valittujen toimintatapojen ja koettujen onnistumisten välillä. (Pawson ym. 2004; Pawson & Tilley 1997.)

Käsitteellisesti ja temaattisesti arvioinnin ja tutkimuksen väliset erot korostuvat, jos tutkimuksen yhteydessä puhutaan arvovapaudesta tai neutraaliudesta. Arvioinnin tilaajan tehtävänä on arvottaa, kun taas tutkimuksen tekijän voidaan ajatella tarkastelevan asioita neutraalisti, niitä kuvaillen ja jättävän arvottamisen ja kantaaottavuuden tutkimustiedon soveltajille. Käytännössä arvovapaus voi parhaimmillaan olla vain idealistinen kannanotto. Tutkijan oma arvomaailma on aina tutkimuksessa läsnä, vaikkei eksplisiittisten arviointikommenttien esittäminen aina tarpeen olekaan. Kuitenkin jo tutkimusaineistojen keräämisen ja analysoinnin prosessien tuloksena tutkijat samalla myös tuottavat kuvaamaansa todellisuutta. Konkreettisesti tämä toteutuu muun muassa tutkijan määrätessä arviointikriteereiden laatijan lailla tutkimuskysymystensä kautta, mitä otetaan huomioon ja millaisena todellisuutta pidetään. (Vrt. Alasuutari 2007, 46.)

Arvioinnin ja tutkimuksen käsitteissä on myös selvästi havaittavia yhtäläisyyksiä. Arvioinnin ja tutkimuksen julkilausutut tavoitteet ovat usein samankaltaisia. Niin tutkimuksen kuin arvioinninkin tavoitteiksi voidaan tavallisesti määrittää tiedon ja ymmärryksen lisääminen kohteena olevasta toiminnasta. Lisäksi arviointiin liitetään usein oppimisen tavoite (esim. Dale 1998). Nämä ovat yleisiä tavoitteita myös kuntahal-

linnon uudistamista koskeissa arvioinneissa: arviointia tarvitaan uudistusprosessin ohjaukseksi, ei vain pidemmän aikavälin vaikutusten selvittämiseksi (vrt. esim. Meklin & Pekola-Sjöblom 2010, 20–21). Arvioinnin rooli voi kuitenkin määrityä käytännössä tapauskohtaisesti. Vaikka arviointiin liitetään usein strategisen tiedon tuottamisen päämäärä, voi arviointien taustalta löytyä myös tarve legitimoida tietynlaista toimintaa. Tällöin arvioinnilla nähdään jonkinlainen itseisarvo. (Vedung 2000; Pesonen 2009; Guy 2003.)

Arviointitutkimuksissa on todellisuuden ja tiedonintressin määrittelyssä käyty aktiivistaakin väittelyä siitä, millaisina ilmiöitä tutkitaan, nojaututaanko analyyseissä positivistiseen, yleistettävien lainalaisuuksien etsintään vai onko arvokkaampaa etsiä ymmärtävällä otteella paikallisia tulkintoja arvioinnin kohteesta (esim. Sanderson 2000, 436). Johdonmukainen analyysimenetelmien sääntöjen noudattaminen antaa yleisesti ottaen mahdollisuuden paljastaa tutkimuskohteesta kuvan, jota ei paljain silmin kyetä tavoittamaan. Lisäksi esimerkiksi laadullisen analyysin kautta on mahdollista nostaa kuuluville ääniä, jotka eivät ehkä muuten ilmiöstä keskusteltaessa kuuluisi. (Shaw 1999.) Vaikka puhtaan totuuden esille saaminen inhimillisestä todellisuudesta on mahdotonta, lähimmäksi ilmiön olennaisia piirteitä voidaan päästä juuri systemaattisen analysoinnin, tulkinnan ja käsitteellistämisen kautta (Alasuutari 2007, 234–235).

Rossi ja Freeman (1989, 18) määrittelevät arviointitutkimuksen systemaattiseksi sosiaalitutkimuksen menettelytapojen soveltamiseksi, jonka päätavoitteena on arvioida sosiaalisiin interventioihin liittyviä käsityksiä, suunnitelmia sekä niiden toteuttamista ja hyödyllisyyttä. Wollmann (2003, 4) määrittelee arvioinnin analyttiseksi lähestymistavaksi ja työkaluksi, jonka avulla arvioidaan sosiaalisten interventioiden ideaa, prosesseja ja tuloksia. Myös Robson (2001) korostaa tutkimusmenetelmien hyödyntämistä arvioinnin toteutuksessa. Hänen mukaansa arvioinnin ja tutkimuksen tärkein yhteys piilee ideassa, jonka mukaan laadukas arviointi vaatii aina harkittua tutkimusasetelmaa, aineistojen keräämistä, analyysiä ja tulkintaa. Lähestymistapa liittyy rationalistis-modernistiseen paradigmaan, jossa menetelmien ja ar-

vioinnin teknisen osuuden merkitys korostuu (Sanderson 2000, 439).

Menetelmiä korostavan keskustelun yhteydessä on käyty kovaakin väittelyä siitä, millainen asetelma tuo oikeimmat tulokset, millainen tieto on parasta ja puolueettominta. Määrällisen lähestymistavan ja kokeellisten asetelmien kannattajat näkevät laadulliset ja tulkinnalliset lähestymistavat toisarvoisina suhteessa tilastolliseen, kovaan dataan ja sofistikoituneisiin analyysiin. (Shaw 1999.)

Samaan aikaan kun laadulliset asetelmat, realistiset arvioinnit ja tulkinnalliset tapausanalyysit ovat lisääntyneet, on faktojen ja kovan datan kaippuulisääntynyt. Sanderson (2000) liittää trendin todistusaineistoon perustuvaan politiikan tekemisen tapaan, jolle laadulliset analyysit eivät tuota riittävän selviä kausaalisuhteita kuvaavia tietoja. Laadullisten analyysien ongelmana on usein, ettei niissä onnistuta tavoittamaan yhteiskunnan rakenteisiin, instituutioihin ja järjestelmiin liittyviä selviä tai yksiselitteisiä tuloksia. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa arviointien pohjalta ei myöskään kyetä tekemään yhteiskunnallista todellisuutta koskevia päätöksiä (Pawson & Tilley 1997, 23). Yhteiskunnallinen todellisuus ja kytkennät siihen tekevät esimerkiksi yhteiskunnallisten interventioiden arvioinnin erittäin haastavaksi. Useimmiten arvioinnin taustaoletuksia ei pureta, vaan keskustelussa kierretään kehää menetelmien ja tulosten luotettavuuden välillä. Monimutkaisten ilmiöiden yhteydessä arviointia ei voida suorittaa yhdenlaisten näkökulmien, aineistojen tai linssien läpi, mikäli sosiaalisen elämän kerrostuneisuus hyväksytään lähtökohtana. (Sanderson 2000; Haveri 2008.)

Osin kyse on Temmeksen (2004) esille nostamasta hyvästä arviointikäytännöstä, joka vaatii eri osapuolten roolien ja vastuiden määrittelyä sekä kaikilta osapuolilta käsitystä omista pyrkimyksistään suhteessa arviointiin sekä ymmärrystä siitä, millaista tietoa arvioinnilla ylipäätään on mahdollista tuottaa ja miten. Tutkijan positio on asia, joka aiheuttaa kiivastakin väittelyä erilaisten arvioinnin lähestymistapojen parimuudesta. Siinä, missä positivistit näkevät arvioijan kokonaan ilmiön ulkopuolella, normatiivisten ja summatiivisten analyysien tuottajina, voi konstruktivistisempi lähestymistapa ja esimerkiksi realistisen arvioinnin koulukuntaan kuuluva tutkija nähdä arvioinnin tulosten

kontekstien ja tilanteiden tuntemuksen ja todellisuuteen sukeltamisen ensiarvoisen tärkeänä tulosten soveltavuuden ja luotettavuuden kannalta. (Ks. Greenhalg ym. 2009, 413.) Arvioijan positiota ja arvioinnin toimijuuksia määrittää osin myös se, millainen rooli itse arvioinnilla on. Arvioinnin merkitystä ja taustalla olevia erilaisia valtapyrkimyksiä voi joskus olla vaikea tunnistaa. Tämän vuoksi arviointitutkimuksen tieteelliset peruselementit, kuten käsitteet, teorit, hypoteesit, metodologia ja tutkimusmenetelmät, ovat tärkeitä, sillä juuri niiden kautta tutkija määrittää asemansa suhteessa tutkimuskohteeseen.

Kyse on myös arvioinnin eettisyydestä, sillä riippumatta tiedonintressistä, todellisuuskäsityksestä tai menetelmästä, arviointitutkimuksen kohdalla on aina kyse arvottamisesta. Arviointitutkimus, jota tehdään esimerkiksi hallinnon uudistamisesta, kiinnittää arvioinnit teoiksi, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti uudistamisen tulevaisuuteen ja uudistuksia koskevaan poliittiseen päätöksentekoon (Virtanen 2007, 23–24). Täten arviointi on kiinteässä yhteydessä yhteiskunnallisiin prioriteetteihin, resurssien jakoon ja valtaan (vrt. Greene 1994). Arviointikäytännöillä on myös hallinnan piirteitä: niiden avulla voidaan pyrkiä tuottamaan ja vahvistamaan haluttuja toimintamalleja (vrt. Pylkkänen 2008, 213). Olennaista on pyrkiä löytämään erilaisia arvoarvostelmia ja eri näkökulmista tuotettuja kannanottoja siitä, mikä sosiaalisessa interventiossa on ollut onnistunutta, mitä sillä on saatu aikaan ja miksi (Sanderson 2000, 450).

Todellisuuteen vaikuttamisen ja hallinnan elementtien kautta arviointitutkimuksessa voidaan erotella arvioinnin toteuttajan eettisyys ja koko arviointitutkimuksen eettisyys. Arvioijan tehtävänä ei voi olla hankkeen tai toimintaohjelman myyminen, vaan enemmän ”ilmiön kuvaaminen ja siitä kertominen sellaisena, kun se hänelle on näyttäytynyt”. (Vrt. Robson 2001, 17; Virtanen 2007, 25.) Riippumattomuus ja puolueettomuus ovat vaikeita etenkin yhteiskunnallisissa ilmiöissä, joissa arvioija voi huomauttaa toimia olemassa olevia instituutioita vahvistaen tai toisia heikentäen (vrt. Sanderson 2000, 450). Hallinnon uudistusten arvioinnissa eettisyys nousee keskeiseen asemaan, myös siksi, että uudistaminen ja sen arviointi kulkevat käsi

kädessä (Wollman 2003, 1–5). Arvioinnin tulokset muokkaavat uusia hallinnon uudistamisen hankkeita, mikä johtaa jälleen arvioinnin tarpeeseen. Arvioinnin lähestymistapa, tiedonintressi ja todellisuuskäsitys määrittävät myös käsitystä eettisesti korkealaatuisesta arvioinnista. Mikäli arvioinnissa hyväksytään lähestymistapa, jossa korostetaan sosiaalisen todellisuuden kerrostunutta rakennetta, ei tulosten voida odottaa esittävän yksiselitteisiä lukuja päätöksenteon tueksi. (Greenhalg ym. 2009, 414.) Arvioinnin tekijöiden on lähestymistavasta riippumatta tiedostettava oma arviointinsa tekona, jolla voi olla kauaskantoisiakin vaikutuksia poliittisen päätöksenteon kautta (Virtanen 2007, 25; Robson 2001, 68). Tämä edellyttää arvioijalta tietynlaisia itsenäisyyttä suhteessa kohteeseen, vaikka kyse olisikin vuorovaikutteisemmasta arvioinnista (vrt. Temmes 2004; Pesonen 2009).

Tiivis yhteiskunnallinen kytkös asettaa haasteita hallinnon uudistamiseen kohdistuvalle arviointitutkimukselle myös siksi, että ihmisten tapahtumille antamat merkitykset ja heidän niistä tekemänsä tulkinnat nousevat tärkeiksi. Etenkin sosiaalista todellisuutta muuttamaan pyrkivien interventioiden osalta erilaisten arvojen ja tulkintojen etsiminen on olennaista (vrt. Sanderson 2000). Niiden tutkiminen on erityisen tärkeää ja mielenkiintoista silloin, kun tulkinnat ja merkitykset ilmiöstä vaihtelevat. Erilaisten tulkintojen saattaminen keskusteluun toistensa kanssa saattaa antaa arvioinnin kohteesta tietoa, joka ilman tämänkaltaista tutkimisen menetelmää jäisi löytymättä. (Vrt. Laine 2001, 28.)

Ajatus ilmiöiden tulkinnallisuudesta johtaa hallinnon uudistusten osalta siihen, että arviointi tulisi toteuttaa monitahoarviointina, jolloin eri toimijoiden tulkinnat ja heidän ilmiölle antamansa merkitykset joudutaan kartoittamaan. Erilaisten tulkintojen kartoittaminen paljastaa arvioijalle usein myös keskenään kilpailevia ja jännitteisiä tapoja tuottaa arvioitavaan ilmiöön liittyvää todellisuutta. (Vrt. Temmes 2004, 92.) Tällaisella lähestymistavalla voidaan nähdä yhteyksiä konstruktivistiseen arviointiparadigmaan, joka yksinkertaistaen perustuu ajatukseseen, että sosiaalinen todellisuus on sosiaalisesti konstruoitu. Toisin sanoen ei ole olemassa yhtä objektiivista todellisuutta, josta käsin ilmiötä voidaan arvottaa, vaan useita sosiaalisesti rakentuneita ja alati rakentuvia todellisuuksia, joista

arviointi tuottaa yhden. Guban & Lincolnin (1989) hahmottelema arviointi edustaa tätä suuntausta. Arviointitutkimuksessa tulisi heidän mukaansa painottaa mekaanisten ja ”objektiivisten” vaikutusmittausten sijaan vuorovaikutuksellisempaa ja moniarvoisempaa arviointia.

Ilmiöissä, joissa ihmisten erilaiset tulkinnat vaikuttavat siihen, millaiseksi kokonaiskuva ilmiöstä muodostuu, ei arviointia voida suorittaa ainoastaan yhdenlaisten aineistojen pohjalta eikä ilman syvällistä ymmärrystä ilmiön kontekstista (vrt. Haveri 2008, 153). Ilmiöt ovat omien historiallis-institutionaalisten ympäristöjensä tuotoksia, jolloin selityksiä toiminnalle voidaan joutua etsimään joskus melko kaukaakin intervention ulkopuolelta (Sridharan & Nakaima 2011, 137). Tämä johtaa siihen, ettei ilmiötä voida arvioida vain etukäteen asetettujen, esimerkiksi hallinnon uudistamisen hankkeen tavoitteistosta johdettujen, kriteerien välityksellä. On mahdotonta etukäteen määrittää kriteeristöä, joka huomioisi esimerkiksi organisaation historiallisen kehityskaaren tai sen, millaisena interventio tulkitaan. Tällaisessa tilanteessa voidaan toteuttaa arviointia, joka lähestyy arvioitavaa kohdetta kahdesta lähestymiskulmasta: valmiiden kriteereiden kautta ja sen lisäksi aineistosta nousevien tulkintojen myötä muotoutuvien olennaisten teemojen kautta. Arviointitermein kyseessä on arvioinnin strategia, joka sisältää sekä ennalta määritellyn että aineistolähtöisen arviointiasetelman elementtejä. (Vrt. Robson 2001, 155.)

Aineistolähtöinen arviointiasetelma pohjautuu grounded theoryyn, joka on Anselm Straussin ja Barney Glaserin 1960-luvulla kehittämä tutkimusote. Sen perusajatuksena on kehittää käytännöstä sosiaalisten perusprosessien hahmottamisen kautta teoria. Tutkimusta voidaan tehdä joko kokonaan aineistolähtöisen teorian ohjeilla tai käyttää ajattelutapaa apuna aineiston analysoinnissa. (Ks. Glaser & Strauss 1967.) Sosiaalisen todellisuuden käytäntöjen arvioinnissa aineistolähtöinen lähestymistapa toimii, koska sosiaalisiin prosesseihin vaikuttaa olennaisesti se, millainen tulkinta toimijoilla on sosiaalisen todellisuuden ja esimerkiksi intervention luonteesta. Arviointitutkimuksessa aineistolähtöisyys antaa mahdollisuuden ottaa huomioon näkökulmia, jotka eivät sisälly alkuperäiseen kriteeristöön (Airaksinen ym. 2005b, 35).

Lähestymistapoihin, kriteereihin ja arvioinnin rooliin vaikuttaa edellä mainittujen tekijöiden lisäksi arvioinnin ajallinen ulottuvuus. Arviointi voidaan toteuttaa ennen uudistusta, uudistuksen aikana tai sen jälkeen. Ennen uudistusta tapahtuva arviointi voi olla luonteeltaan proaktiivista, jolloin sen eräänä tehtävänä voi olla uudistuksen tarpeellisuuden ja soveltuvuuden analyysi. Uudistuksen aikana toteutettavat arvioinnit voivat olla toiminnan vaihetta selkeyttäviä, vuorovaikutteisia tai toiminnan välituloksia seuraavia. Uudistuksen jälkeen tapahtuvaa arviointia voidaan kutsua myös vaikutusten arvioinniksi. (Esim. Owen & Rogers 1999.) Uudistusta ennen, sen aikana ja sen jälkeen toteutettavilla arvioinneilla voidaan ajatella kuntahallinnon uudistamisessa olevan kaikilla oma roolinsa ja niiden tiedonintressit ovat erilaisia. Jälkikäteisarviointin kohdistuessa uudistusten vaikutuksiin toimivat etukäteisarvioinnit uudistusten suunnittelun tukena tai tulevien uudistustarpeiden ennakoijina. Rinnakkaisarviointi taas keskittyy enemmän toimeenpanovaiheiden etenemiseen ja tuottaa tietoa prosessin aikana tarvittavan päätöksenteon tueksi. Kuntien uudistamisen arvioinneissa nämä ajalliset ulottuvuudet kuitenkin usein limittyvät. *Ex post* -arviointi voi päätöksentekijän näkökulmasta sekä tuottaa tietoa uudistuksen vaikutuksista että palvella uusien uudistusten valmistelua ja suunnittelua. Niihin kaikkiin voi sisältyä ennakoitua, toimintaympäristömuutosten analysointia ja jo saavutettujen tulosten tai vaikutusten arviointia, joten erilaiset ajalliset ulottuvuudet voivat nopeatahtisessa uudistamiskontekstissa limittyä toisiinsa. Siten tiedonintressi voi osin olla yhtäläinen. Arvioijan näkökulmasta tämä on tärkeää tunnistaa arvioinnin luotettavuuden ja eettisyydenkin vuoksi.

KUNTAHALLINNON UUDISTAMINEN JA UUDISTAMISEN ARVIOINTI

Tarkastelemillamme 2000-luvulla toteutetuilla kuntahallinnon uudistamiseen tähtäävillä hallinnonuudistuksilla on eroja, mutta myös yhtäläisyyksiä. Viimeksi mainitut liittyvät erityisesti uudistusten käynnistämiseen johtaneisiin taustasyihin. Kunnalla voidaan nähdä olevan kolme keskeistä perustehtävää: demokraattinen tehtävä, palvelujen järjestämistehtävä sekä paikallis-

taloudellinen tehtävä (Meklin & Pekola-Sjöblom 2010, 17). Perustehtävien toteutumisen mahdollisuudet riippuvat kunnan omasta toiminnasta, edellytyksistä, jotka kunnat toimintaansa saavat sekä toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista. Seutu-hanketta, Kainuun hallintokokeilua ja kunta- ja palvelurakennemuutusta on perusteltu miltei identtisillä tarpeilla. Myös niiden tavoitteet voidaan nähdä toistensa kaltaisina: kasvavien palveluvaihteluiden ja -tarpeiden sekä tiukentuvan taloudellisen tilanteen ristipaineissa kuntien toimintakyky on koko 2000-luvun nähty heikentyneenä. Tämän, selkeimmin kunnan palvelu- ja paikallistalouden tehtävien suorittamiseen liittyvän haasteen, on nähty kaaventavan kuntien mahdollisuuksia toteuttaa demokraattista tehtäväänsä. Uudistukset ovatkin pyrkinneet turvaamaan palvelujen saatavuutta ja vahvistamaan kuntien taloudellista kantokykyä kansanvallan lähtökohdista. Keinoina on kehitetty yhteistyötä, maakunnallisen itsehallinnon vahvistamista sekä Paras-hankkeen niin sanottua kahden kärjen strategiaa: sekä kuntien yhdistymisiä että yhteistyötä suosivaa uudistamislinjaa. Perusolettamuksena on ollut, että kuntien tulevaisuuden selviytymisen keskeinen keino on voimavaroja kokoava muutos (Nyholm & Airaksinen 2009).

Nämä tavoitteet ovat osaltaan keskeisesti määrittäneet uudistuksia koskevia arviointia, niiden rooleja ja tiedonintressejä, jotka ovat muotoutuneet niin ikään varsin samankaltaisiksi. Ajallisen ulottuvuuden näkökulmasta tehtyjen arviointien voi katsoa sijoittuvan johonkin *ex-ante*, *ex-nunc* ja *ex-post* -arviointien välimaastoon, sillä ne sisältävät elementtejä ennakoinnista vaikutusten arviointiin. Toisinaan arviointiprosessit ovat olleet pitkiä ja sisältäneet erilaisia vaiheita: tavoitteiden, prosessin ja vaikutusten arvioinneissa on käytetty erilaista kriteeristöä ja erilaisia, arvioinnin ajalliseen ulottuvuuteen kiinnittyviä asetelmia.

Seutukuntien tuki -hanke – hankalaa hallinnon uudistamista hallinnan hälyssä

Sisäasiainministeriön johdolla vuonna 2000 käynnistynyt Seutu-hanke sisälsi kahdeksan kokeiluseutukunnan yhteistyökokeilut sekä niitä tukevat valtion toimenpiteet. Kokeilu pyrki yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikan,

kunnallisten peruspalveluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun alueilla sekä kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisäämiseen. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi olivat julkisen sektorin kolme perinteistä interventiotapaa: sääntely, taloudellinen tukeminen sekä informaatio-ohjaus. Tarkoitus oli muun muassa luoda uusia malleja kuntien väliseen yhteistyöhön, muuttaa lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi ja lisätä seutujen päätösvaltaa. (Airaksinen ym. 2005a, 2–10; sisäasiainministeriö 2000.)

Seutu-hankkeen vuosina 2002–2005 toteutettu arviointi rakennettiin siten, että se olisi mahdollistanut vuonna 2005 saatujen kokemusten arvioinnin ja uudistusten vaikutusten mittaamisen. Uuden hallituskauden (2003–2007) puolivälissä eli ennen hankkeen loppuarviointia päädyttiin kuitenkin käynnistämään uusi uudistus, niin kutsuttu Paras-hanke (Airaksinen ym. 2005a, 12, 272; ks. myös Nyholm 2008, 81–82).

Hankkeen arviointitutkimuksissa nojaututtiin monenlaisiin aineistoihin, näkökulmiin ja teoreettisiin lähestymistapoihin. Uudistusta on selvitetty laajoissa arviointiraporteissa ja artikkeleissa (Airaksinen & Haveri 2002; Airaksinen ym. 2004; Airaksinen ym. 2005a; Nyholm & Airaksinen 2009) sekä kahdessa väitöskirjassa (Nyholm 2008; Airaksinen 2009). Monipuolinen tutkimus piirtää uudistuksen arvioinnista johdonmukaisen, joskin moniulotteisen kuvan, jossa näkyy selvästi ympäröivän todellisuuden, poliittisen ilmapiirin ja koko kuntahallintokulttuurin vaikutukset tutkittuun ilmiöön. Analyysit perustuvat laajoihin empiirisiin aineistoihin, jotka sisältävät dokumentteja, noin 160 haastattelua sekä kyselyaineistoja.

Uudistuksen arvioinneista ilmenee, että tutkimusmenetelmät ja aineisto vaikuttavat ensinnäkin siihen, millaisia asioita arvioinneissa nousee esille. Niillä on merkitystä erityisesti sen kannalta, millainen kuva uudistamisesta, sen onnistuneisuudesta tai epäonnistuneisuudesta piirtyy. Laadulliset ja määrälliset lähestymistavat näyttivät erilaisen kuvan uudistuksen tilanteesta. Kyselytutkimus-lähestymistavalla Seutu-hanke näyttäytyi melko myönteisenä, mutta aineistojen täydentäminen päätöksentekotilanteiden havainnoinnilla ja useilla haastatteluilla muutti kuvaa huomattavasti. Kyselyaineistoissa törmättiin retoriseen muuriin, jonka ylittä-

miseen tarvittiin sekä pitkiä haastatteluja että syvällistä ymmärrystä ilmiön syntykontekstista. (Airaksinen ym. 2005a; Haveri 2008; Nyholm & Airaksinen 2009.) Tämä tulee ilmi esimerkiksi muutostarvetta koskevista aineistoista. Kyselytutkimus tuotti tuloksen tarpeen yhtäläisestä ymmärryksestä, vaikka haastattelut osoittivat, että käytännön tasolla tarveymmärrys saman seudun kuntienkin välillä puuttui (Airaksinen ym. 2005a, 275).

Erilaisia tulkintoja etsivä lähestymistapa antoi hankkeen yhteydessä monia vastauksia siihen, miksi uudistusprosessi ei edennyt odotetusti. Prosessin ongelmien voi nähdä osaksi liittyvän johtamisen haasteisiin, jotka korostuvat monimutkaisessa ympäristössä ja hallinnan hälyssä. Häly liittyy yhteiskunnan monimutkaistumiseen ja pirstaloitumiseen, joiden myötä muutoksiin johtavia päätöksiä tehdään jatkuvassa epävarmuudessa ja usein pienellä tietopohjalla eikä niitä kyetä aukottomasti perustelevaan. Sekavuus ja häly johtavat tilanteeseen, jossa turvallisin vaihtoehto on pitäytyä vanhassa ja odottaa tyhjentäviä perusteluita. (Nyholm 2008.)

Seutukuntien tuki -hankkeen yhdeksi ongelmaksi nostettiin välineellis-rationaalinen ja yksinäinen kaavamaisuus. Tällainen uudistaminen yrittää tuottaa muutoksia monien tulkintojen maailmassa, jossa sama uudistaminen voidaan nähdä tavoilla, joita ristiriitaisuudessaan on mahdotonta sovittaa yhteen. (Airaksinen 2009.) Tapa muodostuu ongelmaksi uudistamisessa, toiminnassa, joka kuitenkin koostuu ihmisten tekemistä teoista (Sridharan & Nakaima 2011), joita ohjaa ihmisen tulkinta ympäröivästä todellisuudesta. Mikäli uudistaminen tulkitaan vaaraksi jollekin arvomaailman osa-alueelle, on helppoa perustella uudistuksen vastustelu ja pyrkiä varmistamaan, että kaikki pysyy ennallaan (Airaksinen 2009).

Seutu-hankkeen arviointi avasi toivottujen ja tosiasiallisten muutosten välisiä yhteyksiä. Sen keskeinen johtopäätös oli, että yhteistyö prosessina eteni hitaasti ja seudullinen palvelu- tai kehittämistoimintaa koskeva yhteistyö jäi tapahtumatta. Syynä tähän arviointi esitti yhtä lailla paikallis- kuin valtion tahoja koskevan, tietynlaisen dynamiikan, johon uudistuksessa törmättiin. Suurena haasteena nähtiin myös uudistuksen poliittisen johtamisen puutteet, jotka alusta lähtien leimasivat korostetusti virkamies-

ten vetämää hanketta. (Airaksinen ym. 2005a, 272–276.)

Kainuun hallintokokeilu – sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin?

Kainuun hallintokokeilu sai alkunsa pääministeri Lipposen lokakuussa 2001 tekemästä aloitteesta, jonka perusteella Kainuun liitto, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus sekä Kajaanin kaupunki tekivät aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Yhdeksää seudun kymmenestä kunnasta koskevan kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista muun muassa maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kokeilu sisältää kansanvaltaisen maakuntahallinnon kokeilun Kainuussa sekä pääosin tähän saakka kuntien vastuulla olleiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisen asteen koulutuksen palvelujen järjestämisen maakunnan toimesta (Airaksinen ym. 2005b, 5; laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003). Kokeilu oli määrä toteuttaa vuosina 2005–2012, mutta vuonna 2011 kokeiluaikajaksota jatkettiin vuoden 2016 loppuun saakka, mikäli kaikki kunnat sitoutuvat sen jatkamiseen.

Kainuun hallintokokeilua arvioitiin vuosien 2004–2011 aikana keskittyen hankkeen valmistelun, lähtökohtien sekä tavoitteiden arviointiin, hankkeen etenemiseen, yhteistyöprosessiin ja muutoksen johtamiseen sekä vaikutuksiin. Arvioinnin painopiste oli toimintamallin tarkoituksenmukaisuudessa palvelujen ja aluekehittämisen näkökulmasta. Tämä merkitsi pikemmin laajaa lähestymistapaa ja pohdintaa uudistuksen taustalla olevista esioletuksista kuin yksittäisten muutosten merkityksen analysointia. Arvioinneissa kokeilu on mallinnettu prosessina, joka etenee sosioekonomisten voimien, poliittisen järjestelmän ja eliitin tulkintojen kautta hallintouudistuksen tavoitteisiin, toteutukseen ja saavutettuihin muutoksiin. (Airaksinen ym. 2005b, 8, 27, 94; ks. myös Pollitt & Bouckaert 2000, 26.)

Arvioinneissa (Airaksinen ym. 2005b; Airaksinen ym. 2008; Jäntti ym. 2010) on tarkasteltu Kainuun hallintokokeilua monista näkökulmista, erilaisten lähestymistapojen ja runsaiden, vuosina 2003–2009 kerättyjen aineis-

tojen (dokumentit, tilastoaineistot, kolmenlaiset kyselyaineistot, lehtikirjoitukset, havainnointi) välityksellä. Analyyseissä on pohdittu uudistuksen prosessia ja sen vaikutuksia henkilöstön, kuntien viranhaltijoiden, kuntapäättäjien, maakuntapäättäjien sekä alueen asukkaiden näkökulmista.

Laajaan aineistoon perustuvan arvioinnin kautta on silti erittäin vaikea vastata siihen, onko Kainuun hallintokokeilu ollut onnistunut interventio. Erilaiset näkökulmat ja aineistot antavat hyvin erilaisia näkemyksiä hallintokokeilusta, sen prosessista ja vaikutuksista. Maakuntapäättäjät kokevat kokeilun onnistuneen melko hyvin kuntalaisten kokemusten ollessa huomattavasti kriittisempiä. Näyttääkin siltä, että mitä kauempaa hallintokokeilua katsoo, sitä negatiivisemmalta se näyttää. (Jäntti ym. 2010.) Sama kokeilu, jonka myötä suuri osa palveluista on organisoitu uudelleen maakunnallisen päätöksenteon alaisuuteen, on vaikuttanut kuntien kokemukseen itsehallinnostaan. Kiinnostavaa on, että tämä vaikutus ei ole ollut pelkästään kielteinen, vaan samalla kunnat ovat löytäneet uudenlaisen, paikallisyhteisön etua ajavan roolin.

Niinkin yksinkertaisissa ja mitattavilta vaikuttavissa asioissa, kuten palveluiden kustannuksissa on aineistoilla ja lähestymistavoilla merkitystä tulosten kannalta. Kainuun kokeilun arviointitutkimuksissa esitettiin, että sosiaali- ja terveystalouden kasvun hillintä on kokeilun jälkeisinä vuosina onnistunut aiempia paremmin, etenkin jos tilannetta verrataan koko maan tilanteeseen (Jäntti ym. 2010). Tulokset kyseenalaistettiin VATT:n julkaisemassa raportissa (Hämäläinen & Moisio 2011), jossa rakennettua vertailuasetelmaa kritisoitiin ja kokeilun tosiasiallisia kustannusvaikutuksia pidettiin vähäisinä. Tampereen yliopiston tutkimusryhmä puolestaan näki VATT:n tuloksissa vääristymiä, jotka johtuivat muun muassa väestömuutosten huomioimatta jättämisestä. Kainuun väestö on kokeilun aikana vähentynyt 3892 henkeä eli 4,5 prosenttia. Vertailuasetelman merkittävimmissä maakunnassa Päijät-Hämeessä asukasluvu nousi samaan aikaan 3087 henkeä. Vertailumaakunnista sopivimmalta vaikuttavassa Lapissa väestön väheneminen oli vain 1,2 prosenttia. Kainuussa tehokkuutta osoittavien tunnuslukujen saavuttaminen on ollut haas-

tavan väestökehityksen tähden huomattavasti hankalampaa kuin muissa maakunnissa, etenkin kun vertailussa käytettiin asukasluvulla painotettua tunnuslukua. Erityisesti vertailuasetelma, jossa Kainuuta verrataan Päijät-Hämeeseen, jossa väestökehitys on Kainuuta huomattavasti myönteisempää, antaa Kainuun tilanteesta viinoutuneen kuvan. Lisäksi VATT:n tutkimus ei huomioi vuotta 2005. Vuosi 2005 oli kustannusten näkökulmasta olennainen, koska suurimmat kustannuksia alentavat rakenteelliset muutokset toteutettiin tällöin. Näiden muutosten raskaus näkyi pienenä kasvuna vuoden 2006 luvuissa, jotka kuitenkin otettiin analyysiin mukaan ilman tasoitusta. Näiden syiden vuoksi Tampereen yliopiston tekemän arviointitutkimuksen mukaan Kainuun malli näyttää sopivan Kainuun kaltaisten, vanhenevan ja vähenevän väestön kanssa kamppailevien alueiden palvelujen järjestämiseen. (Tampereen yliopiston lehdistötiedote 2011.)

Yksittäisiin lohkoihin kiinnittyvä arviointitutkimus, jossa paikalliset, organisatoriset ja muut sosiaaliseen todellisuuteen vaikuttavat tekijät jäävät huomiotta, voi asioita yksinkertaistaessaan välittää uudistuksesta varsin vaihtoehdotoman ja yksipuolisenkin kuvan. Kainuun uudistaminen on esimerkki moniulotteisesta ilmiöstä, kuntahallinnon laajapohjaisesta uudistamisesta, jossa kuntien, maakunnan, alueen poliitikkojen, henkilöstön sekä asukkaiden sosiaalisessa todellisuudessa on tapahtunut lukuisia muutoksia monella rintamalla. Arvioinneissa ei siksi ole tarkasteltu uudistuksen etenemistä vain numeerisesti mitattavissa asioissa vaan myös niissä asioissa, jotka ensi näkemältä vaikuttavat mahdottomilta mitata. Kokeilua on arvioitu monin näkökulmin ja aineistoin ja asetettu eri lähestymistavoin saadut tulokset keskusteluun keskenään. (Vrt. Airaksinen ym. 2005b.)

Paras-hanke – jatkuvasti muuttuvaa ja vaikeasti hahmottuvaa uudistamista

Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksenkin keskeisiä liikkeellepanijoita olivat erityisesti kuntien taloudellinen tilanne sekä kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset (ks. esim. Ryyänen 2008, 29; HE 155/2006). Edellisistä 2000-luvulla to-

teutetuista uudistuksesta poiketen Paras oli ”historian laaja-alaisimmaksi” nimetty hanke, joka uudistusstrategialtaan tähtäsi nykyrakenteiden merkittäviin muutoksiin miltei koko kuntakentän osalta (ks. esim. Stenvall ym. 2009; Meklin & Pekola-Sjöblom 2010, 19; vrt. Airaksinen ym. 2011a). Sen tavoitteet olivat kunnianhimoisia kohdistuen muun muassa yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, palveluiden turvaamiseen, menojen hillintään ja tuottavuuden nostoon toteuttamiskeinoinaan kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen kuntaliitoksin sekä yhteistyön tiivistäminen. Tavoitteiden moninaisuus ilmenee muun muassa siten, että niiden toteutuminen merkitsi suuria vaikutuksia kunnan eri tehtäviin ja rakenteisiin, mutta myös kunnan rooliin (vrt. Airaksinen ym. 2011a).

Uudistuksen suunnittelua ja toimeenpanoa on arvioitu vuonna 2008 käynnistyneen tutkimusohjelman (Arttu) kautta, jonka toteuttamisessa on mukana eri yliopistoja. Ohjelmaan on valittu 40 esimerkkikuntaa sekä näkökulmia, joiden kautta uudistuksen etenemistä seurataan. Demokratia ja johtaminen, kunnalliset palvelut, henkilöstö, kunta- ja paikallisuus sekä yhdyskuntarakenteen toimivuus (ks. Meklin & Pekola-Sjöblom 2010, 23) voidaan nähdä uudistuksen tavoitteista johdetuiksi, keskeisiksi temaattisiksi alueiksi, jotka toisiinsa yhdistettyinä muodostavat arviointikokonaisuuden.

Tutkimusohjelman erillishankkeena Lapin yliopisto toteutti toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnin, jossa tarkasteltiin suunnittelun käynnistymistä ja etenemistä paikallistasolla ja arvioitiin uudistuksen toteuttamisen jatkoa. Arviointi keskittyi uudistusta koskevan puitelain tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumisen sekä tehtyjen toimenpiteiden riittävyyden arviointiin kokonaisuvaltaisen, tutkimuksellisen viitekehyksen kautta. (Stenvall ym. 2008; Stenvall ym. 2009.)

Suunnitteluvaiheen arviointi perustui monipuolisiin tieteellisiin tutkimusmetodeihin. Kirjallista dokumenttimateriaalia, kvalitatiivisin ja kvantitatiivisin menetelmin koottua ja analysoitua aineistoa täydennettiin yksilö- ja ryhmähaastatteluilla sekä kyselyillä, joista osa toteutettiin tutkimusohjelman kanssa yhteistyössä. Myös Arttu-ohjelmassa eri tutkimusmodulit hyödyntävät laajoja ja erilaisia aineistoja, kuten haastatteluja, tilastoaineistoja ja usean tuhannen

otosjoukon kyselyjä. Arvioinneissa on hyödynnetty monitasoista triangulaatiota niin aineiston kuin tutkijoidenkin osalta, ja ne ovat olleet myös menetelmällisesti varsin monitahoisia. (Ks. esim. Stenvall ym. 2009, 14–16, 23; Vakkuri ym. 2010; Niiranen ym. 2010; Jokinen ym. 2011; Suomen Kuntaliitto 2010.)

Uudistuksen vaikutusten arviointi on vielä kesken tutkimusohjelman jatkuessa vuoden 2012 loppuun saakka. Toteutettu suunnitteluvaiheen arviointi sekä tutkimusohjelman väliraportit nostavat jo esiin saman haasteen kuin Kainuun arvioinnissa: laajamittainen aineisto ei välttämättä aina merkitse, että uudistuksen onnistuneisuuden arvioiminen olisi yksiselitteistä. Tämä tulee ilmi muun muassa erilaisissa rationaalisissa: uudistuksissa mukana olevilla toimijaryhmillä voi olla erilaisia käsityksiä etenemisen suunnasta ja ”hyvyydestä”. Esimerkiksi Stenvallin ym. (2009) haastatteluai- neisto mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan kuntien henkilöstö on riittävästi osallistunut uudistuksen suunnitteluun. Arttu-ohjelman henkilöstökyselyyn vastanneista suuri osa ei sitä vastoin ole varma, onko heidän näkemyksensä riittävällä tavalla huomioitu (Jokinen ym. 2011). Stenvall ym. (2009) tulkitsevat vastausten eroja vastaajajoukon eroilla. Henkilöstökyselyn vastaajista vain noin 10 prosenttia toimi esimies- tehtävissä, kun haastatteluihin osallistui pääasiassa viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtoa. Kyselyssä myös vastaajan toimiala (sosiaali- ja terveyspalvelut, opetustoimi) on saattanut vaikuttaa uudistustoimenpiteiden kohdentuessa paikallistasolla eri tavoin eri toimialoille. (Vrt. Stenvall ym. 2008; Jokinen ym. 2011.)

Uudistusten arviointi kokonaisvaltaisesta näkökulmasta on varsin haasteellista siksikin, että laajojen aineistojen kautta tapahtuva arviointi nostaa esille uudistusten tulosten monitulkintaisuuden. Merkitystä ei näytä olevan vain sillä, kenen näkökulmasta uudistuksia tarkastellaan, vaan myös sillä, mistä näkökulmasta tavoitteissa etenemistä tarkastellaan. Arttu-tutkimusohjelmassa on selvitetty kuntalaiskyselyn avulla kuntalaisten näkemyksiä kunnallisista palveluista (Suomen Kuntaliitto 2010). Tutkimusohjelman talousosiossa (Vakkuri ym. 2010) on analysoitu tutkimusohjelman kuntien taloudellista tilannetta sekä muun muassa kuntien kustannustason ja palvelutyytyväisyyden välisiä yhteyksiä ja

osoitettu, ettei tyytyväisyys tai tyytymättömyys kunnan palveluihin ole välttämättä suoraan riippuvainen käytetyistä voimavaroista. Vaikka kyse on monimutkaisesta asiasta, joka vaatinee tarkempia analyysejä kuntien palvelutuotannon tehostamisen ja palvelutyytyväisyyden yhteyksistä, kertoo tämä, että kunnan talouden tehostamisen vaikutukset voidaan jostain näkökulmasta nähdä haitallisina, vaikka niiden merkitys kuntalaisten palvelutyytyväisyyteen ei tosiasias- sa olisi kuntalaisten näkökulmasta merkitsevä. Myös päivähoitopalveluissa voi yksikkökustan- nuksiltaan edullisissa kunnissa olla suhteellisesti korkeampi palvelutyytyväisyys, joka Vakkurin ym. (2010) mukaan ”voi olla kuntataloutta koskevan arki-intuition vastaista”. Joissain kunnissa palvelutuotannon resurssien kasvattaminen ei siis väistämättä paranna palvelutyytyväisyyttä, jos kuntalaiset eivät vaadi enempää tai monipuolisempia palveluita. Toinen selitys voi olla, että joissain kunnissa palvelutuotanto voi samanaikaisesti olla tehokkaampaa ja kuntalaisten mielestä laadukkaampaa kuin verokkikunnissa (ks. Vakkuri 2010, 110, 135).

Edellä todettu merkitsee, että uudistuksen onnistuneisuuden tarkastelu esimerkiksi yksin taloudellisesta näkökulmasta ei kerro koko totuutta. Ongelmallista tämä on, mikäli valinta uudistuksen tuloksista pitäisi tehdä vain esimerkiksi jommankumman edellä esitetyn aineiston perusteella. Tällöin päädyttäisiin väistämättä tulkitsemaan tulosten onnistuneisuutta joko suhteessa sille asetettuihin taloudellisiin teki- jöihin kytkeytyviin, palvelujen laadun paranta- miseen liittyviin tavoitteisiin tai uudistukseen sisältyvän kansanvaltaisuuden ja demokratian vahvistamiseen tähtääviin tavoitteisiin. Samalla valinta tehtäisiin periaatteessa sen välillä, onko kunnan toiminnan kannalta tärkeämpää onnistua sen paikallistalouteen vai paikallisdemokratiaan liittyvässä tehtävässä vai palvelutehtävässä. Tämä on koko yhteiskunnallisen järjestyksen kannalta merkittävä, poliittista päätöksentekoa vaativa kysymys.

Laajapohjainen aineisto tuo siis usein esiin mielipiteiden kirjavuuden aiheuttaen ehkä tutki- jalle päänvaivaa, mutta toisaalta tehden arvioin- nista luotettavampaa. Laajakaan aineisto ei kuitenkaan aina kerro kaikkea. Esimerkiksi Stenvall ym. (2009, 60–62) toteavat, ettei aineisto Paras- hankkeen osalta mahdollistanut esimerkiksi

arviota siitä, liittyvätkö epäselvyys ja ahdistus uudistuksen päämääristä enemmän siihen, että valtion taholta ei ole pystytty tuomaan riittävästi uudistuksen tavoitteita esiin vai kuntien uudistushaluttomuuteen. Arviointitutkimuksessa, jossa seurausten lisäksi tulkintaa tehdään tapahtumaketjujen syistä, asian esille saaminen olisi arvokasta, mutta kirjaviiden näkökohtien keskellä haastavaa.

UUDISTUS JA ARVIOINTI DYNAAMISENA TAPAHTUMAKETJUNA

Tarkastelemalla uudistuksista tehtyjä arviointeja voidaan nähdä eräänlainen uudistusjatkumo, jossa samankaltaiset teemat, mutta erilaiset keinot seuraavat toisiaan. Vaikka uudistukset ovat uniikkeja, niiden tarkastelu osin rinnakkaisina ja osin peräkkäisinä pyrkimyksinä ”koota voimavaroja” kuvaa, miten kukin uudistus on pyrkinyt osin aiempien uudistusten puutteiden korjaamiseen. Tämä osoittaa, että uudistamisen arvioinnin ajallinen ulottuvuus ei ole yksiselitteinen ja arviointien voi katsoa palvelevan lopulta laajasti erilaisia tiedonintressejä. Tiivistetysti voidaan todeta, että Seutukuntien tuki -hankkeen vapaaehtoisuus ei tuottanut toivottuja muutoksia, jotka Kainuun kokeilussa varmistettiin veloitettavalla lainsäädännöllä. Vaikka taustalla oli myös kuntien oma halu mukanaoloon, nousi Kainuun kokeilun osalta ongelmaksi se, ettei kuntatasolla muutoksia ollut helppo hyväksyä. Parasuudistus toi mukanaan yhteistyövaihtoehdon rinnalle liitokset ja kaivattuja kuntarakenteen muutoksia sekä yhteistoimintaan velvoittavaa lainsäädäntöä. (Airaksinen 2005b, 8; Nyholm & Airaksinen 2009.) Nyt ongelmaksi näyttää nousseen yhteistoimintarakenteiden moninaisuus sekä palveluihin kohdistuvien muutosten vähäisyys. Tästä syystä etenemistavaksi näyttää muotoutuvan Paras-hankkeen korvaaminen pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvällä rakenteita yksinkertaistamaan pyrkivällä kuntauudistuksella (Hallitusohjelma 2011).

Uudistuksia koskevat arvioinnit ovat monin osin päätyneet samantyyppisiin tuloksiin, joissa julkisen hallinnon uudistamisen dynamiikka ja haasteellisuus on nostettu esiin. Uudistuksia on kuvattu strategisesta näkökulmasta vaikeasti hahmottuviksi ja jatkuvasti muuttuviksi. Arvioinnit ovat nostaneet esiin haasteina uudis-

tusten perustarkoituksen epäselvyyden, informaatio- ja normiohjauksen monitahoisuuden, kunta- ja valtiotason erilaisten tavoitteiden ja kuntaorganisaation palvelutuotannon mittakaavaetujen ja -haittojen analysoinnin puutteellisuuden sekä kuntien tarkastelun yhden muotin mukaisesti. Muun muassa Paras-hankkeen vaikeuksien on todettu kulmineoituneen poliittisen johtamisen puuttumiseen, mikä tietyllä tapaa osoittaa sen uudistuksena jatkavan edeltäjiensä uraa. (Stenvall ym. 2009; Vakkuri ym. 2010, 136; Mäntysalo ym. 2010, 222; Niiranen ym. 2010, 139–140; Airaksinen ym. 2005a; Jäntti ym. 2010.)

Paikallishallinnon uudistamiseen kohdistetuissa arvioinneissa on myös laajasti esitetty uudistamiseen liittyviä ristiriitoja, jotka kuvaavat kuntatason ja koko julkisen hallinnon kehittämisen vaikeutta. Pyrkimys muutosten tekemiseen ja konsensukseen perustuva kulttuuri ovat tyypillisiä suomalaisille hallinnonuudistuksille ja juuri ne pitävät yllä todellisia näkemyksiä peittävää retorista muuria. Tämän muurin ja uudistusdynamiikan raottaminen on vaatinut pitkiä ja laajoja tutkimushankkeita, joissa silti paljon on jäänyt paljastamatta (vrt. Stenvall ym. 2009; Jäntti ym. 2010; Haveri 2008).

Arviointien tarkastelu osoittaa kuntien muutoksiin keskittyvän tutkimuksen pirstaleisuuden ja systemaattisen tietoperustan puutteellisuuden, mutta myös uudistuslogiikan ja sitä kautta arviointien hyödyntämisen kannalta olennaisia asioita. Uudistuslogiikan eräänlainen kerrostuneisuus (uusi uudistus käynnistetään ennen kuin edellisen arvioinnit ovat valmistuneet) voi johtua siitä, että meiltä puuttuu joko uudistamista koskeva tietoperusta tai sen hyödyntämisen kulttuuri, joiden yhdistelmän varaan uusia uudistuksia voitaisiin rakentaa. (Vrt. Ilmakunnas 2008.) Kokonaisvaltaisen ja systemaattisen tutkimuksen vastakohtana toimivat usein yksittäisiin lohkoihin kiinnittyvät arviointitutkimukset, jotka monesti tiedostamattomasti yksinkertaistavat hallinnonuudistusten monimutkaista sosiaalista todellisuutta. Tiedostamattomana tekonakin yksinkertaistus voi toimia jonkin tietyn poliittisesti värittyneen uudistussuunnan puolestapuhujana ja siten kyseenalaisena vallankäyttönä, erityisesti mikäli tutkimusta hyödynnetään vain yhtä poliittista todellisuutta tukevana mekanismina.

Koska kuntiin kohdistuvassa hallinnon-uudistuksessa arviointitutkimuksen ajallinen ulottuvuus on vaikeasti jäsenyvä ja uudistuslogiikka kerrostunut, arvioinnin riippumattomuus ja eettisyys korostuvat. Kun arviointitoiminta on perinteisesti ollut taaksepäin katsovaa *ex post* -arviointia, korostaa yhteiskunnallisen muutosnopeuden kasvu sekä reaaliaikaisen etä tulevaisuuteen katsovan arvioinnin tarvetta. Vaikuttavuuden arviointi ei voi uudistusten moniulotteisuudesta johtuen olla vain indikaattoripohjaista mekaanisiin suoritteisiin perustuva, vaan sen tulisi tähdätä tuottamaan tietoa myös laadullisista muutoksista. Tämä edellyttää vuorovaikutteista ja useat rationaliteetit ja toimijat huomioivaa arvioinnin lähestymistapaa ja menetelmiä. Vuorovaikutus ei saa kuitenkaan johtaa eettisyyden ja riippumattomuuden vähenemiseen. Laajojen uudistusten arvioijalta tämä vaatii osaamista, ymmärrystä erilaisista osaamisista ja tutkimusperinteistä, tieteenalarajat ylittävää toimintaa sekä kykyä omaksua erilaisia arviointi- ja tutkimusperinteitä. (Hyytinen ym. 2009, 87.) Strategisten päätöksentekijöiden ja tilaajien näkökulmasta osaamisvaatimukset koskevat arviointiprosessin jatkuvuuden ja ajallisten ulottuvuuksien hahmottamista. Tämä vaatii ymmärrystä ja käsitystä omista tiedonintresseistä, tavoitteista sekä sitoutumista ja joustavuutta, kykyä suunnata asioita uudelleen arviointien tulosten pohjalta – arviointi ei pelkästään voi olla toiminnan legitimiisyyttä tukevaa (emt., 88–89).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Ihanteellisesti hallinnonuudistuksen etene- mistä voidaan kuvata prosessina, joka etenee yhteiskunnan muutosten ja niistä tehtävien tulkintojen kautta uudistusten tavoitteisiin, keinoihin, toteutukseen ja vaikutuksiin (Pollitt & Bouckaert 2000; Airaksinen ym. 2005b). Hallinnonuudistusten todellisuus on kuitenkin moniulotteisempi kokonaisuus kuin ne osin abstraktit periaatteet, joiden pohjalta uudistuksia suunnitellaan. Uudistamisen arki on dynaaminen tapahtumaketju, jossa valitut periaatteet saavat aikaan jotain toimintaa, joitakin tekoja ja joitakin tuloksia. Siksi uudistuksia koskevan arvioinnin tulisi kyetä avaamaan uudistuslogiikkaa ja uudistusten taustalla olevia peruseriaat-

teita sekä tavoittamaan olennaisia asioita sosiaalisen todellisuuden tapahtumista ja muutoksista eri tasoilla. (Ks. Nyholm & Airaksinen 2009.) Samanaikaisesti arvioinneissa tulisi käytännön tasolla analysoida ja ennakoita uudistuskontekstissa vaikuttavia tekijöitä, jotta toteuttajilla on mahdollisuus ennakoita tai vähintään reagoida hallinnon todellisuutta luodessaan. Tämä edellyttää arviointien kokonaisvaltaisempaa otetta, mutta myös arvioinnin hyödyntämisen käytäntöjen kriittistä tarkastelua ja menneestä oppimista.

Esittämiemme arviointitulosten myötä on helppo nähdä, että keskustelu laadullisten tai määrällisten menetelmien paremmuudesta arviointien yhteydessä on epärelevantti. Jos laadulliset analyysit eivät tuota riittävän selviä kausaalisuhteita kuvaavia tuloksia (Sanderson 2000), eivät valitettavasti määrällisetkään analyysit kykene aukottoman totuuden esiin saamiseen niinkin moniulotteisesta ilmiöstä kuin mitä hallinnon uudistaminen on. Arvioitaessa sosiaalista interventiota, jonka kohteena on paikallishallinto, olennaista on nojata moniin menetelmiin, lähestymistapoihin ja tulkintoihin todellisuuden luonteesta sekä ennen kaikkea syvälliseen ymmärrykseen ilmiön kontekstista. Näin siitakin huolimatta, että päätöksentekijät kaipaisivat vankkaa selkänöjää ja aukotonta evidenssiä päätöstensä taustalle. On kovin absurdia olettaa, että sosiaalisen todellisuuden muuttamiseen tarkoitettu tekojen sarja voitaisiin tiivistää yksiselitteisiksi, muutamain ranskalaisin viivojen esitettyiksi toimenpidesuosituksiksi.

Hallinnonuudistusten arviointi vaikuttaa päätöksentekoon riippumatta arvioinnin ajallisista ulottuvuuksista. Siksi arviointeja toteutavien tahojen on tarkasteltava toimintaansa myös eettisyyden linssin läpi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi huomion kiinnittämistä siihen, ettei arvioinneilla pyrittäisi tiedostamattomasti vahvistamaan poliittisesti (tietyllä hetkellä) sopivia ajattelu- tai toimintamalleja sekä siihen, ettei arvioija tietoisesti toimi tai tiedostamattomasti joudu valjastetuksi poliittiseen tehtävään. Arviointitutkimus on uudistamista koskevaa systemaattista tiedonkeruuta ja tulkintaa. Tällä perusteella eri tahot voivat arvioida uudistuksen onnistuneisuutta (Keränen & Malinen 1997, 23) ja hyödyntää tuloksia haluamallaan tavalla eri ajankohtina. Arviointien arvottamistehtävänä

on sen sijaan löytää mahdollisimman useita erilaisia arvoarvostelmia sosiaalisen intervention onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttavista asioista (Sanderson 2000, 450).

Systemaattisuus ja arvoarvostelmien hahmottaminen moniulotteisten ja -toimijaisen hallinnonuudistusten osalta voi toteutua vain tarkastelemalla erilaisia rationaalisia. Yhden toimijaryhmän käsityksiin keskittyminen loisi niistä varsin kapean ja yksiuulotteisen kuvan. (Vrt. Stenvall ym. 2009, 53–54, 63; Airaksinen ym. 2005a; Nyholm 2008.) Vaikka arvioinnissa on tehtävä valintoja, ovat laajojen uudistuskokonaisuuksien osalta tärkeitä uudistuksiin kytkeytyvät, toimijoiden erilaiset näkemykset, kokemukset ja intressit, jotka prosessin aikana vaikuttavat eri tavoin sen etenemiseen. Eri henkilöstö- ja toimijaryhmien näkemyserojen lisäksi myös kuntien ja valtion erilaiset odotukset ovat olleet keskeinen kuvaamiimme hallintouudistuksiin liittyvä tekijä. (Stenvall ym. 2009, 53–54, 63; Airaksinen 2009.) Ilman erilaisilla tutkimusmenetelmillä esiin nostettuja monia tulkintoja onkin vaikea nähdä, että arviointi tuottaisi riittävää, uutta tietoa arvioitavasta kohteesta ja kykenisi kiinnittämään huomiota kriittisiin kysymyksiin saati tuottamaan ratkaisuja suhteessa havaittuihin ongelmiin. (Vrt. Chelimsky & Shadish 1997.)

Kuntamuutosten ja uudistusten tutkiminen vaatii moniulotteista lähestymistapaa myös siksi, että kuntiin kohdistuneita uudistuksia on vaikea ymmärtää ilman käsitystä siitä, miten ja miksi suomalainen kunnallishallinto on muovautunut juuri sellaiseksi kuin se nyt on. Esimerkiksi Kainuussa tapahtunutta interventiota on mahdoton ymmärtää, jos ei tiedä, millainen Kainuun maakunnan historiallis-institutionaalinen, paikallinen ympäristö on. (Vrt. Nyholm & Airaksinen 2009.) Yleisesti paikallisen toimintaympäristön ja valintojen sekä niissä tapahtuvien muutosten vaikutukset uudistuksen etenemiseen on todettu kiistattomiksi eri tutkimuksissa (Stenvall ym. 2009; Vakkuri ym. 2010). Esimerkiksi Paras-hankkeeseen ovat vaikuttaneet tavoitteiden kohdentuminen eri tavoin eri kuntiin ja kuntien ajassa muuttuvat erilaiset poliittis-hallinnolliset ratkaisut, mutta erityisesti erilaiset tilanteet. Uudistusta koskeviin tulkintoihin heijastuu paikallistasolla vahvasti sekin, mikä on ollut paikallistason näkö-

kulmasta tavoiteltavaa, tarkoituksenmukaista ja millaisia intressejä kullakin kunnalla on kulloinkin ollut.

Kuntatason uudistusten arviointia ei siksi voida tehdä yhteiskunnallisesta todellisuudesta irrallisena huomioimatta lisäksi yksittäisen kunnan ja kuntainstituution historiallista kehityskaarta puhumattakaan koko uudistamispolitiikan kehitysvaiheista ja -kaaresta. (Stenvall ym. 2009, 24; Vakkuri ym. 2010; Nyholm & Airaksinen 2009.) Ymmärrys aikaisemmista uudistuksista on olennaista kokonaisuuden hahmottamiseksi, sillä uudistukset ovat kerroksellisia ja osin sisäkkäisiä: niiden tavoitteet ja toteutuminen kietoutuvat yhteen. Siten tapahtumaketju ei sijoitu vain yksittäisen uudistuksen sisään, vaan näkyy myös eri uudistusten välillä. Uudistuksista muotoutuu eräänlainen domino-peli, jossa edellisen palan kaatuminen selittää toisen pystyessä pysymistä tai horjumista.

Keskeinen kysymys onkin se perusta, jolta arviointitutkimus ponnistaa. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakenteiden tarkastelussa olennaista on, mistä käsin rakenteiden tarpeellisuus ja ”faktat” määrittyvät ja millainen on arvioinnin peruslähtökohta ja millaisiin viitekehyksiin siinä nojataan. Tarkastellaanko uudistamista esimerkiksi vain suhteessa lainsäädännön edellyttämiin toimenpiteisiin vai laajennetaanko viitekehystä koskemaan myös muun muassa valta- ja toimintaympäristöön, sosiaaliseen, taloudelliseen ja toiminnalliseen ympäristöön liittyviä tekijöitä – ja kuinka pitkällä aikavälillä (ks. Stenvall ym. 2009)? Kysymys voi tuntua itsestäänselvyydeltä, mutta kuntia koskevissa arvioinneissa on merkittävää kiinnittää huomiota laajemman viitekehysten vaikutuksiin suhteessa arvioinnin varsinaiseen kohteeseen, sillä uudistuksia toteutetaan harvoin irrallaan niiden moniulotteisesta ja alati muuttuvasta ympäristöstä. Tämä tekee uudistusten arvioinneista haastavaa. Kuitenkin tarkoin laadittu tutkimuksellinen viitekehys mahdollistaa kokonaisvaltaisemman tarkastelun toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta, mikä edelleen mahdollistaa tiedonhankinnan uudistusprosessin luonteeseen liittyvistä elementeistä, kuten eri toimijoiden erilaisista tulkinnoista ja tehdyistä kompromisseista. Kaikki nämä ovat tekijöitä, joilla on tutkitusti suuri merkitys hallinnonuudistusten onnistumisen kannalta. (Pollitt & Bouckaert 2000, 90.)

Uudistusten arvioinnissa vaikutuksia on joskus erittäin vaikeaa erottaa kontekstistaan. Sen todentaminen, mikä on uudistusten syy tai seuraus, voi olla jopa mahdotonta. Arvioinnit tulisivatkin ymmärtää keinona nostaa esille erilaisia tapoja vallitsevan todellisuuden käsitteellistämiseksi. Arvioinnit voivat parhaimmillaan valaista erilaisia näkemyksiä ja lisätä ymmärrystä näkemysten taustalla olevista perusteluista. Tällä tavoin arvioinnin kautta voidaan parem-

min ymmärtää esimerkiksi kuntien ja valtion välistä vastakkainasettelua kuntauudistamiseen liittyen. Arviointi voi myös pyrkiä toimimaan yhtenä äänenä yhteiskunnallisessa keskustelussa tuoden esille erilaisia potentiaalisia riskejä, joita erilaiseen uudistamiseen liittyy. Ilmiöt ovat kerrostuneita, tulkinnallisia ja sisältävät monia käsityksiä toivotuista kehityksen suunnista. Siksi niissä on hyväksyttävä, että lopullista tai yksinäistä totuutta on mahdotonta saada selville.

LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2002). *Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille. Seutukuntien tuki-hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti*. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Pyykkönen, Heidi & Väisänen, Piia (2008). *Sinisistä ajatuksesta moniin totuuksiin*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Vallo, Minna (2005a). *Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki-hankkeen loppuarvio*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, Jenni & Jäntti, Anni & Haveri, Arto (2005b). *Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuunhallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004). *Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki-hankkeen II väliarvio*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & Jäntti, Anni (2011a). Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 39(2), 136–157.
- Airaksinen, Jenni & Tolkki, Helena & Laine, K. Toni (2011b). *Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi*. Acta 223. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Alasuutari, Pertti (2007). *Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus*. (Social theory and human reality, 2004). Helsinki: Gaudeamus.
- Chelmsky, Eleanor & Shadish, William (Eds.) (1997). *Evaluation for the 21st Century. A handbook*. London: Sage.
- Dale, Reidar (1998). *Evaluation frameworks for development programmes and projects*. New Delhi: Sage.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonna (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Greene, Jennifer C. (1994). Qualitative program evaluation: Practise and promise. In Denzin, Norman K. & Lincoln Yvonna (Eds.), *Handbook of qualitative research*. (pp. 530–544). Thousand Oaks: Sage.
- Greenhalg, Trisha & Humphrey, Charlotte & Hughes, Jane & MacFarlane, Fraser & Butler, Ceri & Pawson, Ray (2009). How do you modernize a health service? A realist evaluation of whole-scale transformation in London. *The Milbank Quarterly*, 87(2), 391–416.
- Guy, Ken (2003). Assessing RTD program portfolios in the European Union. In Shapira, Philip & Kuhlmann, Stefan (Eds.), *Learning from science and technology policy evaluation* (pp. 174–203). Cheltenham, UK: Edgar Elgar.
- Hallitusohjelma (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
- Haveri, Arto (2008). Evaluation of change in local government. *Evaluation*, 14(2), 141–155.
- HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- Hämäläinen, Kari & Moisio, Antti (2011).

- Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset. Muistiot 16. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Hyttinen, Kirsi & Konttinen, Jari & Ahlqvist, Toni & Pelkonen, Antti & Loikkanen, Torsti (2009). Ennakoiva vaikuttavuusarviointi innovaatio-ohjelmien strategisessa johtamisessa ja arviointiosaamisen uudet tarpeet. *Hallinnon Tutkimus*, 28(5), 74–93.
- Ilmakunnas, Seija (toim.) (2008). *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. VATT-julkaisuja 48. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Jokinen, Esa & Heiskanen, Tuula & Nakari, Risto (2011). *Henkilöstö Paras-uudistuksessa*. Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 8. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jääntti, Anni & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010). *Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Keränen, Heikki & Malinen, Pentti (1997). *Projektiyksikön hallinta aluekehittämisessä*. REDEC Kajaani, Research Reports 3. Oulu: Oulu University Press.
- Kivipelto, Minna (2008). *Osallistava ja valtaistava arviointi. Johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin*. Työpapereita 17. Helsinki: Stakes.
- Laine, Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II* (s. 26–43). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003 vp.
- Meklin, Pentti & Pekola-Sjöblom, Marianne (2010). Johdanto. Teoksessa Vakkuri, Jarmo & Kallio, Olavi & Tammi, Jari & Meklin, Pentti & Helin, Heikki (toim.), *Matkalla kohti suurruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa* (s. 19–25). Paras ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mäntysalo, Raine & Peltonen, Lasse & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri & Hytönen, Jonne & Simanainen, Miska (2010). *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, Vuokko & Kaarakainen, Minna & Kinnunen, Juha (2010). *Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nyholm, Inga (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Acta nro 199. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni (2009). Muutoksen monet ulottuvuudet – Miten tutkia muutosta kuntakontekstissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 37(3), 236–255.
- Owen, John M. & Rogers, Patricia J. (1999). *Program evaluation. Forms and approaches*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Patton, Michael (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pawson, Ray & Greenhalg, Trisha & Harvey, Gill & Walshe, Kieran (2004). *Realist synthesis: An Introduction*. ESRC. Research Methods Programme. University of Manchester. Working Papers 2/2004.
- Pesonen, Pekka (2009). Soveltavaa arviointitutkimusta ja kehityskumppanuutta. Tekesin ohjelma-arviointien kehitysvaiheet ja asemointi tilaajan näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus*, 28(5), 41–59.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000). *Public management reform – a comparative analysis*. New York: Oxford University Press.
- Pylkkänen, Päivi (2008). Maaseutupolitiikan arviointikäytännöt hallintateknologiana. *Sociologia*, 45(3), 213–232.
- Robson, Colin (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet*. Tampere: Tammi.
- Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. (1989). *Evaluation — A systematic approach*. Newbury Park, CA: Sage.
- Ryynänen, Aimo (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampere: Tampere University Press.
- Sandberg, Siv (2006). Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit. Teoksessa Hirvikorpi, Helena (toim.), *Paras tuoreeltaan tulkittuna* (s. 178–186). Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Sanderson, Ian (2000). Evaluation in complex policy systems. *Evaluation*, 6(4), 433–454.
- Shaw, Ian (1999). Evidence for practice. In Shaw, Ian & Lishman, Joyce (Eds.), *Evaluation and social work practice* (pp. 14–40). London: Sage.
- Sisäasiainministeriö (2000). Seutukuntien tuki-hankkeen asettamis päätös. SM0633:00/02/02/2000. 31.10.2000.
- Sotarauta, Markku (2009). Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jääntti, Anni (toim.), *Haastava kuntajohtaminen* (s. 56–70). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sridharan, Sanjeev & Nakaima, April (2011). Ten steps to make evaluation matter. *Evaluation and*

- Program Planning*, 34(2), 135–146.
- Stenvall, Jari & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Leinonen, Jaana & Juntunen, Pekka & Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen Aaro (2009). *Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi*. Valtiovarainministeriön julkaisusarja kunnat 11/2009. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Stenvall, Jari & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro (2008). *Paras alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi*. Valtiovarainministeriön julkaisusarja kunnat 17/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Suomen Kuntaliitto (2010). ARTTU-kuntalaisyksely, alustavat tulokset ARTTU-kyselyn kuntalaisten palveluarvioista. Kuntaliiton mediatiedotteet 18.2.2010 sekä 20.3.2010 ja niiden liitteenä olevat diapaketit.
- Tampereen yliopiston lehdistötiedote (2011). Kainuun hallintokokeilun hyödyt faktaa: VATTin tutkimus vinoutunut. 1.9.2011.
- Temmes, Markku (2004). Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus*, 23(2), 86–93.
- Vakkuri, Jarmo & Kallio, Olavi & Tammi, Jari & Meklin, Pentti & Helin, Heikki (2010). *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Vedung, Evert (2000). *Public policy and program evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Virtanen, Petri (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.
- Wollmann, Hellmut (2003). Evaluation in public sector reforms: Towards a “third wave” of evaluation? In Wollmann, Hellmut (Ed.), *Evaluation in public policy reform* (pp. 1–11). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.