



Luottamushenkilöiden näkemykset kunnissa käytettävien ennakoarviointien käytettävyydestä, vaikuttavuudesta ja hyödyllisyydestä

PÄÄLÖYDÖKSET

- Haastateltavat arvioivat ennakoarviointien käytön vähäisemmäksi, kuin mitä TEA-tiedonkeruun perusteella voitaisiin olettaa.
- Arviointiprosessi ei ole muotoutunut selkeäksi rakenteeksi vielä edes edistyneemmissä kunnissa.
- Arviointeja tehdään edelleen liian vähän.
- Arvioinnit aloitetaan usein liian myöhäisessä vaiheessa päätöksentekoprosessia.
- Arvioinnit eivät yleisesti ole riittävän analyttisiä ja objektiivisia.
- Luottamushenkilöiden mukaan kuntalaisten osallistuminen vaikutusten arvioinnin prosesseihin harvoin vaikuttaa päätöksiin.
- Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin prosessia tulisi tarkastella vaikutuksien ja vaikuttavuuden näkökulmasta.
- Selvityksen perusteella ennakoarvioinnin käytettävyys on välttävällä tasolla, vaikuttavuudesta ei ole tietoa, mutta prosessi nähdään silti oikein käytettynä äärimmäisen hyödyllisenä, jopa kunnan tärkeimpänä yksittäisenä prosessina.
- Toiveena on, että EVA-prosessi nostetaan selkeäksi ja jatkuvaksi kehittämis- ja kouluttamisprosessiksi valtakunnallisesti.

Päätösten vaikutusten ennakoarviointia (myöhemmin myös EVA) on tehty lakisääteisesti Terveydenhuoltolain myötä vuodesta 2011. Kunnassa tehtävät päätökset vaikuttavat merkittävästi kuntalaisiin ja kunnan talouteen. Päätöksenteossa on hyvä olla useita päätös- vaihtoehtoja, joista poliitikot voivat valita parhaan. Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnilla tarkoitetaan vaihtoehtojen vaikutusten arviointia etukäteen. Prosessi tulisi kytkeä osaksi kunnan talouden ja toiminnan suunnittelua ja toteutuksen arviointia. Prosessi on kirjattu eri näkökulmien osalta useaan eri lakiin kuntien tehtäväksi. Muun muassa ympäristö- vaikutusten sekä asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen kohdistuvien päätösten arviointi ovat kunnille lakisääteisiä.

THL:n tekemän säännöllisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön aktiivisuutta kuvaavan tiedonkeruun (TEA) mukaan vuonna 2021 63 % kunnista ilmoittaa käyttävänsä ennakoarviointia joko kaikessa tai jossain kunnan toiminnassa. Kokemuksia eri ennakoarvioinnimalleista erityisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan ole kerätty pitkään aikaan.

Tämä on laadullinen selvitys, jossa kuvataan kuntien luottamushenkilöiden näkemyksiä kunnissa käytettävien ennakoarviointien käytettävyydestä, vaikuttavuudesta ja hyödyllisyydestä. Haastattelututkimuksessa tarkasteltiin luottamushenkilöiden kokemuksia ennakoarvioinneista sellaisissa kunnissa, joissa ennakoarviointeja on käsitelty.

Käytettävyydellä tarkoitetaan tässä prosessin helppokäyttöisyyttä luotettavien arviointitulosten saavuttamiseksi. Vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, mitä muutoksia kuntapäätösten ennakoarvioinnin prosessilla saadaan aikaiseksi pitkän ajan kuluessa. Hyödyllisyydellä viitataan tässä kontekstissa arvioinnin lyhytaikaisempiin vaikutuksiin ja resurssien käytön tehokkaaseen jakamiseen osana kuntapolitiikkaa. Seuraavaksi tarkastelussa aieman kirjallisuuden perusteella, mitä päätösten vaikutusten ennakoarviointi on. Sen jälkeen esitellään haastatteluiden tulokset.

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi (EVA)

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinniksi (EVA) kutsutaan prosessia, jossa arvioidaan eri päätösvaihtoehtojen vaikutuksia jo ennen varsinaista päätöksentekoa. EVA:n tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille valmisteilla olevan asian ratkaisu- ja toteuttamisvaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksista esimerkiksi ympäristöön, talouteen tai kuntalaisten terveyteen. Sen avulla voidaan kuvata päätösvaihtoehtojen myönteiset ja kielteiset vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. EVA:n avulla voidaan lisätä päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, ja perustella, miksi tiettyyn päätösehdotukseen on päädytty. Samalla voidaan varmistaa, että päätökset tukevat kunnan strategisia tavoitteita.

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin peruslähtökohtana on oletus siitä, että päätöksentekoon sisältyy aina valinnan mahdollisuus. Harvoin, jos koskaan, jokin ratkaisuvaihtoehto on ainoa mahdollinen. Se millaisia vaihtoehtoja on tarjolla ja millaisia vaihtoehtoja punnitaan, riippuu paitsi saatavilla olevasta tiedosta, myös valmistelijoiden ja päättäjien arvoista ja subjektiivisista käsityksistä. Päätöksenteon rationaalisuutta voidaan vahvistaa nojautumalla olemassa olevaan tietoon. Tiedolla johtaminen ja tiedon hyödyntäminen vahvistavat päätöksenteon rationaalisuutta ja vähentävät päätöksenteon subjektiivisuutta ja arvolutautuneisuutta. Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnissa parasta vaihtoehtoa ei ole aina syystä tai toisesta mahdollista toteuttaa. Arvioinnissa tarkastellaan päätösten vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä ja mukana tulee esitellä vaihtoehtojen

Ville Santalahti

Varsinais-Suomen Sosiaalialan osaamiskeskus Vasso Oy

Tapani Kauppinen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Näin tutkimus tehtiin:

Haastattelut toteutettiin syksyllä 2022. Menetelmänä käytettiin puolistrukturoitua asiantuntijahaastattelua, jossa käytiin jokaisen haastattelun kanssa läpi samat kysymykset puhelimitse. Haastateltavat luottamushenkilöt olivat kunnista Espoo, Hartola, Kuopio, Lahti, Salo, Siilinjärvi ja Oulu. Yhteensä haastatteluita tehtiin kolmetoista kappaletta. Haastatteluiden keston vaihteluväli oli 40–70 minuuttia ja keskiarvo noin 50 minuuttia.

Haastateltavat valikoituivat kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinaattoreiden suosituksesta sellaisista kunnista, joissa tiedettiin käytettävän vaikutusten ennakoarviointia osana päätöksentekoa. Haastateltavista neljä oli miehiä ja yhdeksän naisia. Heistä neljä edusti Kokoomusta, kolme SDP:tä, kaksi Vihreitä, kaksi Vasemmistoliittoa ja kaksi Keskustaa. Haastateltavien ikä vaihteli kolmikymppisistä aina eläkeikäisiin. Haastateltavat edustivat monia eri luottamuselimiä aina valtuustosta tarkastuslautakuntaan.

Haastatteluita oli haastavaa saada sovittua. Haastateltaviksi suostui todennäköisesti lopulta henkilöitä, jotka olivat keskivertoa kiinnostuneempia vaikutusten ennakoarvioinneista. Haastatteluita oli tarkoitus tehdä lähemmäs kaksikymmentä, mutta lopulta käytettävissä olevassa ajassa suoritettiin kolmetoista haastattelua.

lisäksi myös ns. nollavaihtoehto eli kuvaus siitä, mitä tapahtuu, jos asialle ei tehdä mitään. Keskeistä on, että päätökset ovat tietoisia ja mahdollisia haittavaikutuksia yritetään minimoida. Päätöksen toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan kunnissa sovitulla tavalla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ohjeistaa kuntia ja organisaatioita päätösten vaikutusten ennakoarviointiin, mikäli käsiteltävään asiaan liittyy ristiriitoja tai päätösten vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä. Mikäli käsiteltävällä asialla on vaikutuksia ihmisten terveyteen tai hyvinvointiin, tulee kuntien ja kuntayhtymien arvioida päätösten vaikutuksia ennakoon.

Vaikutusten arvioinnin monet muodot

Ennakoarvioinnin toteuttamistapa riippuu valmisteilla olevan päätöksen laajuudesta ja sen mahdollisten vaikutusten arvioidusta merkittävyydestä. **Nopea vaikutusten ennakoarviointi** sopii tilanteeseen, jossa arviointi pitää tehdä nopeasti. Nopea arviointi edellyttää, että arvioitava asia on suhteellisen selkeä ja näkökulmat ovat helposti tunnistettavissa. Sen tekeminen on mahdollista, mikäli arvioitavasta asiasta on riittävästi valmiiksi saatavilla olevaa tietoa. Nopean ennakoarvioinnin tekemiseen voi riittää yhden valmistelijan työpanos ja se on mahdollista toteuttaa esimerkiksi palaverin aikana. **Tavanomainen vaikutusten ennakoarviointi** vie nopeaa ennakoarviointia huomattavasti enemmän aikaa ja henkilöresursseja. Sitä käytetään laajoissa suunnitelmissa, ohjelmissa tai päätöksissä, joiden vaikutukset ovat todennäköisesti merkittäviä. Tavanomaisessa ennakoarvioinnissa työvaiheita on useita. Arviointiprosessiin kuuluu tietojen hankintaa ja analysointia, vaihtoehtojen kuvaamista ja vertailua sekä vaikutusten tunnistamista. Tavanomaisen ennakoarvioinnin työvaiheisiin kuuluu myös raportointi ja ennakoitujen vaikutusten seuranta.

Vaikutusten ennakoarvioinnissa samaan arviointityöhön voidaan yhdistää useita eri näkökulmia. Käsiteltävä asia vaikuttaa siihen, millaisia näkökulmia tarkastelussa on syytä ottaa huomioon. Kunta tai muu organisaatio päättää, millaisissa asioissa ennakoarviointia käytetään ja millaisia näkökulmia arviointiin tuodaan. Näkökulmien määrä ei suoraan kerro arvioinnin monipuolisuudesta, ja toisaalta, vain yhdestä näkökulmasta arviointia ei välttämättä kannata tehdä. Ennakoarvioinnin laajuus valitaan tarpeen tai käytettävissä olevien resurssien mukaan.

Vaikutusten arvioinnin näkökulmat voidaan jakaa ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin (IVA) ja vaikutuksiin, jotka kohdistuvat ihmisiin epäsuorasti. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on sateenvarjokäsite, joka pyrkii tuomaan yhteen erillisiä ihmisiin suoraan kohdistuvien vaikutusten näkökulmia. Näkökulmia ovat esimerkiksi lapsivaikutusten arviointi (LAVA), terveysvaikutusten arviointi (TVA) ja sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). Ihmisiin kohdistuvia epäsuoria vaikutuksia tarkastellaan muissa vaikutusten arvioinneissa, esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnissa (YVA) ja maaseutuvaikutusten arvioinnissa (MVA). Lisäksi on olemassa liikuntavaikutusten arviointi (LIVA), mielenterveysvaikutusten arviointi (MIVA) ja sukupuolivaikutusten arviointi (SUVA).

Lainsäädäntö ja Suomen Kuntaliiton suositus

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi on joidenkin arviointinäkökulmien osalta kunnille lakisääteinen tehtävä. Esimerkiksi ympäristövaikutusten sekä asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen kohdistuvien päätösten ennakoarviointi on kunnille laissa säädettyä. Myös hyvinvointialueiden tulee arvioida päätöksensä sekä ratkaisujen vaikutuksia eri kohderyhmien hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmasta.

Kunnissa tehdään kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia koskevia ja niihin vaikuttavia päätöksiä, jonka takia kuntalaisten mielipiteiden ja näkemysten kuuntelu suunnittelussa ja päätöksenteossa on tärkeää. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 6§:n mukaan kunnan ”on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin”. Vastaava velvoite on saman lain 7§:ssä hyvinvointialueille.

Lisäksi esimerkiksi Kuntalain (410/2015) 22§ mukaan ”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta

monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.”

Päätösten vaikutusten ennakko arviointi mahdollistaa kuntalaisten ja palveluja käyttävien ihmisten mielipiteiden ja näkemysten kuulemisen ja sitä kautta kunnan päätöksentekoon osallistumisen ja vaikuttamisen. Lakisääteisyystään huolimatta ennakkoarvioinnin käyttö on monissa kunnissa vähäistä, eikä sen käyttö ole suunnitelmallista tai vakiintunutta.

Eri lainsäädäntöjen lisäksi myös Suomen Kuntaliitolla on suosituksensa ennakkoarvioinnista. Kuntaliitto ohjeistaa päättäjiä tarkastelemaan useita erilaisia vaikutuksia samanaikaisesti ja kokonaisvaltaisesti. Päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne vaikuttavat kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon ja henkilöstöön sekä talouteen.

Ennakkoarvioinnin hyödyt, edut ja mahdollisuudet

EVA soveltuu työvälineeksi monialaiseen ja osallisuuden mahdollistavaan päätösten valmisteluun tarjoten eri toimijoille ja kuntalaisille avoimen keskustelun areenan. Parhaimmillaan ennakkoarviointi vahvistaa vuoropuhelua eri asiantuntijoiden ja sidosryhmien välillä, jolloin vaihtoehtojen luomisessa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia näkökulmia ja tietolähteitä. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi lisää ja vahvistaa tiedolla johtamista, mikäli ennakkoarvioinnissa käytetään ajantasaista ja monialaista tietoa. Tiedon saatavuus ei nyky-yhteiskunnassa ole ongelma, vaan suuremmaksi haasteeksi muodostuu tiedon käyttö ja analysointi. Vaihtoehtojen luomisessa ja arvioimisessa olennaista on se, millaista tietoa käytetään ja miten.

Tieteellisen tiedon ja asiantuntijatiedon lisäksi vaihtoehtojen muodostamisessa ja arvioinnissa voidaan myös kuulla kuntalaisia tai esimerkiksi kohdennetusti jonkin alueen asukkaita tai tietyn palvelun käyttäjiä. Kuntalaisilla voi olla sellaisia tietoja ja kokemuksia, esimerkiksi kunnan palveluista, joista voi olla hyötyä päätöksenteossa. Vaikka ennakkoarvioinnin tavoitteena on monipuoliseen ja moninäkökulmaiseen tietoon pohjautuva arviointityö ja päätöksenteko, ei päättäjien tekemien päätösten tarvitse tai pidä olla täysin objektiivisia. Esimerkiksi kunnan asioista päättävät viranhaltijat tekevät kaupungin strategian mukaisia valintoja, joissa on aina mukana myös subjektiivisia arvovalintoja. Toisinaan kuntalaisten näkemykset ja toiveet yhdessä huolellisesti kerätyn tietopohjan kanssa voivat päätöksenteon ratkaisuisissa ohittaa puoluepoliittisiin ideologioihin liittyvät perustelut ja edistää päätöksenteon rationaalisuutta.

EVA mahdollistaa päättäjille läpinäkyvän ja avoimen päätöksenteon, joka vahvistaa päätöksentekoprosessin legitimitettä. Kuitenkin, jotta läpinäkyvyys toteutuu, tulee tehtyjen ennakkoarviointien ja niissä huomioitujen näkökulmien olla myös kuntalaisten nähtävissä. Kuntalaisten voi olla helpompi hyväksyä tehdyt päätökset, jos he kokevat saaneensa vaikuttaa päätöksentekoprosessiin. Tutkimusten mukaan päätöksiä ja valmisteluja koskevien valitusten ja kanteluiden määrä on pienentynyt kunnissa, joissa päätöksiä on perusteltu vaikutusten ennakkoarviointia hyödyntäen ja arviointiprosessi on ollut kaikkien kuntalaisten luettavissa.

Ennakkoarvioinnin haasteet

Vaikka ennakkoarvioinnin käyttö nähdään lähes yksimielisesti hyödyllisenä päätösvalmistelussa, sen käytössä ja käyttöönotossa on nähty omat haasteensa. Ennakkoarvioinnin käyttöä estäviä tekijöitä on tutkimuksissa havaittu olevan esimerkiksi poliittisen johdon sitoutumattomuus ja kokemuksen, osaamisen ja ymmärryksen puute. Myös toimivien työvälineiden, yhteistyötä tukevien rakenteiden sekä ajan ja resurssien puutteiden on todettu estävän ennakkoarvioinnin käyttöä. Erityisesti henkilöstö-, aika- ja talousresurssit on tutkimuksissa nostettu haasteiksi, joiden takia ennakkoarviointia ei välttämättä hyödynnetä päätösvalmistelussa. Kunnissa valmistellaan asioita usein nopealla aikataululla päätöksentekoon, eikä päätösten vaikutuksia ehditä arvioimaan riittävän laajasti. Kiire tiedon keräämisessä ja analysoinnissa rajoittavat päätösten rationaalisuutta. Monipuolinen ja huolellinen tiedonkeruu ja analysointi vievät aikaa, mutta ne myös usein vähentävät ongelmia päätösten toteuttamisvaiheessa.

Omat haasteensa ennakoarvioinnin käytölle tuovat puutteet tiedoissa ja taidoissa arviointimenetelmän käyttöön ja vaihtoehtojen koostamiseen liittyen. Yksittäisten vaikutusten arviointi on haastavaa, mikäli valmistelussa tarvittava substanssiosaaminen ei ole riittävä eikä arviointitiedon saamiseksi osata hyödyntää saatavissa olevaa tietoa. Kunnissa käytetään usein suhteellisen paljon resursseja tiedon keräämiseen ja tilastointiin, mutta systemaattisen tiedon hankinta sekä tiedon tulkinta, jalostaminen ja hyödyntäminen on monissa tutkimuksissa nähty puutteellisenä. Monialaisuus ja moninaisuus valmistelutyöryhmän jäsenistössä ja tiedon lähteissä mahdollistavat monipuolisten ja tietoon perustuvien vaihtoehtojen luomisen ja vaikutusten arvioimisen.

Vaikka julkiset ennakoarviointiasiakirjat lisäävät päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kuntalaisten näkökulmasta, asiakirjojen avoimuuteen liittyy myös omat ongelmansa. Tutkimuksissa on havaittu, että päätösesitysten liitteenä olevien ennakoarviointiasiakirjojen julkisuus voi vähentää päätösten valmistelijoiden halukkuutta tuoda esille joitakin näkökulmia ja vaikutuksia. Toisin sanoen tietynlaiset ratkaisuvaihtoehdot eivät siis välttämättä edes päädy ennakoarviointiin, koska niitä ei haluta esittää vaihtoehtoina.

Yhteenveto aiemmasta tutkimuksesta

Kaiken kaikkiaan vaikutusten ennakoarvioinnin käyttö nähdään tärkeänä ja hyödyllisenä osana kunnallista päätöksentekoa. Tutkimusten mukaan päättäjät kokevat EVAuksen helpottavan päätöksentekoa, koska prosessi tuottaa tietoon perustuvia ratkaisuvaihtoehtoja ja edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Päättäjillä on kuitenkin merkittävä rooli EVAuksen hyödyntämisessä. Mikäli päättäjät eivät osaa tai valitse hyödyntää tehtyjä arviointeja, ei se kannusta valmistelijoita tekemään laaja-alaisempaa ja systemaattisempaa arviointia. Tarkemmin aiemmasta tutkimuksesta myöhemmin tässä raportissa.

Tutkimuksen tulokset

”Vaikutusten arviointi on mystinen prosessi”

Haastateltavat kuvasivat yleisellä tasolla päätösten vaikutusten ennakoarviointia arpapeleksi, jossa ei oikein koskaan tiedä mitä saa. Arviointiprosessin koettiin olevan hyvin erilainen eri hallinnonaloilla. Arvioinnin nähtiin kuitenkin kautta linjan olevan viranhaltijoiden vastuulla olevaa ja tekemää työtä. Ulkopuolista apua arviointeihin ostettiin hyvin harvoin. Mitä pienemmästä kunnasta puhuttiin, sitä enemmän myös luottamushenkilöt olivat mukana tekemässä arviointeja. Tosin, pienessä kunnassa arviointi tuntui olevan enemmän keskustellen tehtävä prosessi, kuin selkeästi julkinen asiakirja.

Vaikka haastateltavat osasivat kertoa viranhaltijoiden olevan vastuussa arvioinneista, kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että harvoin on selvää, kuka arvioinnin itse asiassa oli tehnyt tai mistä arvioinnin tieto oli saatu. Useimmiten koettiin, että esittelijä toi arvioinnin kokouksessa omana esityksenään ja valmistelijat, ja varsinkin arvioinnin tehneet jäivät piiloon.

Haastateltavat kokivat, että arviointiprosessi tuottaa usein yhden ensisijaisen esitysvaihtoehdon, jolle ei esitellä todellisia vaihtoehtoja. Kun valinta eri vaihtoehtojen väliltä lopulta tehdään, valintaa perustellaan vastaajien mukaan usein lähinnä säästöillä. Luottamushenkilöt kokivat, että he joutuvat aina pyytämään lisätietoja prosessin tueksi, mutta vaihtoehtojen esittelyn jälkeen koetaan kovaa painetta edistää asiaa nopeasti. Joskus arviointeihin pyydetään täydennyksiä tai jopa palautetaan arviointi takaisin valmistelijoiden pöydälle. Arviointiprosessi koettiin siis yleisesti epäselväksi sekä liian suppeasti tehdyksi, ja arviointitietojen koettiin tulevan saataville liian myöhäisessä vaiheessa prosessia.

Vastaajat kokivat, että arviointiprosessissa syntyy usein vain yksi esitysvaihtoehto, jolle esitetään puoltavia perusteluita järjestelmällisesti prosessin alusta asti. Joskus vaihtoehtoja on kaksi tai kolme, mutta niitä arvioidaan lähinnä taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Kaksi haastateltavaa toi esiin, että vaihtoehto(ja) perustellaan osin laadukkaasti ja tutkituun tietoon nojaten.

”...Sitä pidetään edelleen pakollisena pahana, vaikka tää on tärkein yksittäinen tekijä kunnan toiminnassa...”

Paljonko arvioiteja oikeasti tehdään, ja onko prosessi toimiva?

Haastateltavat arvioivat, että päätösten vaikutusten ennakoarvioiteja ei tehdä riittävästi. Niissä päätöksissä, joissa haastateltavien mukaan pitäisi tehdä arviointi, se tehdään heidän mukaansa 10–50 prosentin todennäköisyydellä. Muutama haastateltava arvioi, että tiettyssä lautakunnassa arvio tehdään jo lähes aina, kun tarvetta on. Yleinen tunne kuitenkin oli, että arvioiteja tehdään aivan liian vähän.

Haastateltavat kertoivat, että yleisesti arviointi on kyllä/ei -tyyppistä. Tämä juontaa juurensa ilmeisesti siihen, että hallinnointiohjelmiin on alettu laittaa kohta, jossa kysytään, onko arviointi tehty vai ei. Yleisesti koettiin, että arviointien käytettävyys on heikointa juuri ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointien kohdalla. Luottamushenkilöt kokivat, että arviointisijoilla ei ole riittävästi osaamista arvioida ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Haastateltavat kuvasivat asiaa niin, että päätettäviä asioita valmistellaan kuin niistä olisi jo sovittu eli haetaan perusteita jo tehdylle päätökselle. Usein valmisteltavan asian taustalla koettiin olevan välitön säästötarve, eikä pitkän aikavälin taloudellista vaikutusta esimerkiksi kaupunkikehityksen näkökulmasta oteta huomioon.

Yleisesti voidaan todeta, että käytettävyyden osalta luottamushenkilöiden oli vaikea antaa kokonaisarviota kunnan päätösten vaikutusten ennakoarviointiprosessista. Joissakin tapauksissa prosessin käytettävyys on jo erinomainen, kun toisissa arviointi jätetään tekemättä. Haastateltavat uskoivat ennakoarvioinnin menevän koko ajan parempaan suuntaan, mutta valtakunnallinen arvio, jonka mukaan ennakoarviointi tehdään 63 prosentille päätöksistä, tuntui kuitenkin haastateltujen mielestä epäuskottavalta. Haastattelujen perusteella todellinen luku olisi noin puolet tästä.

Enemmistö haastateltavista koki, että arvioiteja perustellaan edelleen pitkälti lyhyen aikavälin talousvaikutuksilla. Suuremmissa kaupungeissa kuitenkin tuntui siltä, että yhä enemmän otetaan myös huomioon ihmisiin ja arkeen kohdistuvia vaikutuksia. Todennäköistä kuitenkin on, että arviointien tekemisen tilanne vaihtelee suuresti kuntien toimialojen välillä sekä riippuen päätettävän asian monimutkaisuudesta. Tilannetta kuvaa hyvin se, että vastaus kysymykseen ”Miten vaihtoehdot perustellaan” saattoi olla ”ei mitenkään” tai sitten ”monipuolisesti”. Selkeä enemmistö vastauksista painottui kuitenkin ”ei mitenkään” -vastauksen puolelle. Tarkemmin asiaa kuvaa ehkä erään haastateltavan vastaus ”...kuvitellaan, että vaikuttavuuden arviointi on sitä, että meillä on luvut ja ne ovat absoluuttisia...”. Arvioiteja siis tehdään jo jonkin verran, mutta arvioinnit ovat pintapuolisia, eikä niissä mennä päätettäviin asioihin kunnolla sisälle, vaan välittömien kulujen arviointi nähdään usein riittäväksi, jotta voidaan merkitä arviointi tehdyksi.

Kuntalaisten osallistaminen arviointiprosessissa on haastateltujen mukaan edennyt viime vuosina. Osallistamista ei edelleenkaan koeta tehtävän riittävästi, mutta monessa asiassa kuntalaisia kuitenkin jo kuullaan. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että osallistamisella ja kuulemisilla ei ole juuri mitään vaikutusta päätöksiin. Poikkeuksena nähtiin vain sellaiset kuulemiset, joissa oli selkeitä jo päätettyjä vaihtoehtoja olemassa, kuten esimerkiksi osallistava budjetointi. Lisäksi nähtiin, että osallistamisprosesseissa on vaikea saada esiin demokraattista näkemystä. Koettiin siis, että kuulemisiin osallistuvat harvat ja usein samat ihmiset.

Yksitoista haastateltavaa oli sitä mieltä, että silloin kun ennakoarviointi tehdään, niin päätöksestä syntyy aina julkisesti jaettu asiakirja. Ennakoarvioinnin yhteydessä käyty keskustelu jää valitettavasti julkisissa asiakirjoissa piiloon. Tämän vuoksi tehtyjen päätösten perustelut välittyvät asiakirjan lukijoille huomattavasti huonommin kuin prosessissa mukana olleelle luottamushenkilölle. Ennakoarviointiin liittyvien tietojen koettiin myös pirstaloituvan pitkälle ajalle eri pöytäkirjoihin, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen asiakirjojen pohjalta on vaikeaa.

Enemmistö haastateltavista oli sitä mieltä, että selkein ennakoarvioinnin esittämistapa on taulukko, jossa on vähintään kolme eri vaihtoehtoa. Kaikille vaihtoehtoilta pitää olla ”neutraalit” perustelut, eli arviointi pitää aloittaa niin, että ei esitetä mitään tiettyä vaihtoehtoa valittavana vaihtoehtona. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että hyvää työkalua ei edelleenkaan ole olemassa, eikä osaamista vaihtoehtojen esittämiseen ole kunnassa riittävästi. Näissä kohdin viitattiin laajemmin siihen, että kunnasta puuttuu ylipäätään riittävän arviointiosaamisen omaavat ihmiset. Enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että hyvä lopputulos

olisi mahdollista saavuttaa jo nykyresurssein – vaadittaisiin vain prosessin miettimistä uusiksi niin, että arviointi aloitetaan riittävän ajoissa.

Kuten aiemmin todettua, haastateltavista suurin osa kokee, että ennakkoarviointiprosessin käytettävyyksi ei ole vielä kovinkaan hyvä. Yksittäisistä vastauksista voi kuitenkin tulkita, että suurissa kunnissa tietyissä toimielimissä arviointi on jo laadukasta. Yleisesti ennakkoarviointiprosessin koetaan kuitenkin olevan epäselvä ja arviointien perustuvan joko poliittisiin ideologioihin tai tunneperäisiin ajatuksiin. Lähes kaikki ovat sitä mieltä, että suurin puute arvioinneissa on arvio siitä, miten päätös vaikuttaa alueella asuviin ihmisiin kymmenen vuoden päästä. Tutkimuksia käytetään arviointien tukena vielä hyvin vähän, ja tyypillisesti tutkimustietoa käytetään lähinnä todentamaan haluttua implisiittistä tulosta.

”Vaikuttavuusnäkökulmaa ei muuten ole tullut pohdittua”

Luottamushenkilöiden ajattelutapa vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessin vaikutuksista tai vaikuttavuudesta tuntui muodostuvan vasta haastatteluiden aikana. Haastateltavat kuvasivatkin tilannetta niin, että ennakkoarvioinnin käyttöä ei kyseenalaisteta. Suurimmalle osalle haastatelluista tuli siis uutena ajatuksena, että prosessia voisi arvioida jälkikäteen. Ennakkoarviointi nähdään ilmeisesti itse asiassa juuri vaikutusten arviointina, eikä lopputulosta juuri kyseenalaisteta. Kaikki haastateltavat päätyivät haastattelun aikana kuitenkin siihen lopputulokseen, että ennakkoarviointien toteumia olisi erittäin tärkeää tarkastella ja arvioida jälkikäteen.

Haastatelluista vain osa ymmärsi kysymyksen vaikuttavuudesta. Osa ajatteli, että ennakkoarviointi on vaikuttavaa, jos se ylipäätään vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä on kuitenkin vasta ennakkoarvioinnin vaikutus. Osa oli sitä mieltä, että arviointi ei ole vaikuttavaa – tällöin haastateltavan näkemys oli, että arviointien vaikuttavuus tulisi todentaa jälkikäteen eli tällä hetkellä vaikuttavuudesta ei olisi tietoa. Ainoastaan yhdessä kunnassa yhdessä toimielimessä oli haastateltavien mukaan tehty jälkiarviointia valintojen vaikutuksista. Tämä on aihe, jota tulisi tarkastella tarkemmin. Miten arviointiprosessia tulisi esimerkiksi tarkastuslautakunnan taholta seurata jälkikäteen?

”Ennakkoarviointien tekeminen on hyödyllistä, jos prosessi tehdään oikein”

Kolmantena teemana haastatteluissa käytiin läpi päätösten vaikutusten ennakkoarviointiprosessin hyödyllisyyttä. Keskityimme erityisesti prosessin tehokkuuteen eli panoshyöty-suhteen arvioimiseen. Haastatteluissa kävi nopeasti ilmi, että hyödyllisyyden näkökulman arviointiin tarvittaisiin ehdottomasti myös valmistelijoiden näkökulma. Luottamushenkilöiden oli osin haastavaa arvioida prosessia, koska heille prosessi ei ylipäätään näyttäytynyt kovinkaan avoimena tai rakenteellisesti selkeänä (kts. kappale Vaikutusten arviointi on mystinen prosessi).

Luottamushenkilöiden näkemykset resurssien riittävyydestä ennakkoarviointien tekemiseen vaihtelivat suuresti. Yleisesti voidaan oikeastaan todeta ainoastaan, että kaikki olivat sitä mieltä, että on olemassa edelleen suuri määrä luottamushenkilöitä, joiden mielestä arviointien tekeminen on turhaa, pakollista pahaa. Haastateltavat ymmärsivät, että he kuuluvat kuplaan, jossa arviointien tekeminen nähdään hyödylliseksi ja prosessia tehostavaksi toimeksi.

Haastatelluilla oli haasteita myös ottaa kantaa arviointiprosessin tehostamiseen. Yleisesti esille tuotiin jatkuvan koulutuksen sekä selkeän rakenteen luomisen tärkeys. Arviointiprosessin nähtiin tehostuneen viime vuosina, mutta asia vaatisi edelleen jatkuvaa esille tuomista ja kouluttamista varsinkin arviointiosaamiseen. Haastateltavat epäilivät myös, että luottamushenkilöiden vaihtuminen ja lyhyemmät luottamushenkilöurat vaikuttaisivat siihen, että arviointien tärkeyden esille tuominen vaatii jatkuvaa ja pitkäjänteistä työtä. Haastateltavien mukaan luottamushenkilöillä menee vuosia prosessin tärkeyden ymmärtämiseen.

Arviointiprosessin käyttöönottoa estävät haastateltavien mukaan lyhytnäköisyys ja puhumattomuuden kulttuuri. Tähän osaltaan vaikuttaa liittyvän informaatiotulva, jonka vuoksi luottamushenkilöt eivät koe voivansa riittävästi perehtyä asioihin. Päätettävät asiat tulisi siis esitellä laadukkaammin, mutta tiiviimmin. Haastateltavat kokivat, että enemmistö

päätäjistä ajattelee edelleen, että esimerkiksi lapsivaikutusten arviointi tekee ennakoarviointiprosessista ja päätöksen seurauksista väkisininkin kalliimmat, kuin ilman arviointia. Lisäksi moni ajattelee, että arviointia ei kannata tehdä, jos kaikki jo kannattavat tiettyä päätöstä.

Haastatteluiden perusteella tärkein yksittäinen tehtävissä oleva parannus olisi ennakoarviointien aloittaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa päätöksentekoprosessissa. Ennakoarvioinnin tulisi luoda pohja päätöksenteolle, eikä päätösvaihtoehdon arvioinnille. Haastatteluissa tuotiin esiin, että arviointiosaamisen pitäisi olla jo osa peruskoulutusta ainakin korkeakouluissa. Lisäksi arviointien vaikuttavuuden selvittäminen tulisi aloittaa valtakunnallisesti.

Jos maailma olisi täydellinen

Haastateltavien mukaan päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin vaikuttavuutta tulisi tarkastella enemmän ja aihe pitäisi nostaa kärkikehittämisteemaksi kuntiin. EVAus yhdistettiin ajatuksissa myös vahvasti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä ennaltaehkäisyyn. Jos haastateltavat saisivat vapaasti päättää, niin päätösten vaikutusten ennakoarviointi tehtäisiin kattavasti joka päätöksen kohdalla ja päätösten vaikutukset sekä vaikuttavuus seurattaisiin jälkikäteen.

Loppukeskustelussa tuli esiin myös uusi huomio; lautakuntien jäsenet eivät tunne kuntien strategioita. Tällöin he eivät myöskään osaa arvioida päätösten vaikutuksia suhteessa kokonaistavoitteisiin. Tämän vuoksi arviointiprosessin yhteydessä lautakuntiin vietävissä asioissa tulisi avata selkeästi strategiset tavoitteet ja päätösvaihtoehtojen vaikutukset strategisten tavoitteiden osalta. Lopuksi edelleen tuotiin myös esille korkeakoulujen näkymätön rooli päätöksentekoprosessissa. Haastateltavien mukaan tutkijoita ja asiantuntijoita hyödynnetään hyvin vähän päätöksiä tehtäessä.

Johtopäätökset

Kuntapäätösten vaikutusten ennakoarviointi ei ole muotoutunut hallinnollisesti selkeäksi prosessiksi tässä haastattelussa haastateltujen luottamushenkilöiden mielestä. Luottamushenkilöt edustivat todennäköisesti EVAuksesta erityisen kiinnostunutta ryhmää, joten todennäköisesti prosessi ei ole ainakaan selkeämmin organisoitu, kuin mitä he haastatteluissa kuvasivat. Arviointiprosessi on kuitenkin heidänkin mielestään hyvin erilainen riippuen siitä, kuka sen tekee ja mistä asiasta. Osa arvioinneista on jo siis hyvin laadukkaita, mutta toisaalta suurella osalla päätöksiä arviointi puuttuu edelleen täysin tai on hyvin pinnapuolista.

EVAuksen käytettävyydessä on näiden haastatteluiden perusteella suurta vaihtelua. Isossa kuvassa arvioinnin käytettävyys on kuitenkin välttävällä tasolla. Tähän syynä on se, että arviointien tekemiseen ei ylipäätään voida luottaa. Jos arviointi tehdään, niin sen lopputulos on suurella todennäköisyydellä sellainen, että arviointi joko palautetaan tai pitäisi palauttaa takaisin valmisteluun.

Yleisesti EVAuksen käytettävyyden nähdään parantuneen, mutta vielä koetaan olevan pitkä matka siihen, että voitaisiin luottaa, että kuntapäätöksissä on aina tehty objektiivinen arviointi. Puolueettomaan arviointiin liittyy myös nykyään kuntalaisten osallistaminen. Jos päätöstä tehtäessä ei ole käytettävissä tutkittua tietoa, pitäisi päätöksen vaikutuksista olla tehty ainakin laajempi kuntalaiskuuleminen eli arvio eri päätösvaihtojen vaikutuksista kuntalaisten mielestä. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että osallistamista tehdään enenevässä määrin, mutta tulokset eivät vaikuta arviointiprosessin lopputulokseen. Toisin sanoen, kuntalaiskuulemiset ovat luottamushenkilöiden mielestä pitkälti näennäisiä.

Käytettävyyden näkökulmasta ennakoarviointiprosessista haluttaisiin kuntiin selkeä ja tunnistettava malli, jossa arviointi aloitettaisiin aina heti päätösprosessin alussa, vaihtoehdot olisivat aidosti valittavissa olevia sekä neutraalisti perusteltuja, ja päätöksen vaikutuksista kysyttäisiin joko kuntalaisilta, tutkijoilta tai parhaassa tapauksessa molemmilta.

Vaikuttavuuden näkökulmasta EVAus on vielä arvioimatta. Jatkossa olisi tärkeää tehdä tutkimusta EVAuksen vaikuttavuudesta eli siitä, ovatko valittujen päätösten vaikutukset ennakoarviointien mukaisia pidemmällä aikajänteellä. Osa haastateltavista oli sitä mieltä,

että arviointi vaikuttaa päätöksiin, eli arvioinnilla olisi vaikutuksia. Osa haastateltavista ei ollut tästäkään varma. Olisi siis myös tärkeää tarkastella itse ennakoarviointiprosessin vaikutuksia ja selvittää vaikuttaako arviointi päätöksiin ylipäänsä.

Ennakoarviointiprosessin tehokkuuden arviointiin tarvittaisiin ehdottomasti myös kunnan arviointeja valmistelevien näkökulma. Varsinkin kouluttamista tulisi kehittää valtakunnallisesti yhdessä viranhaltijoiden kanssa. Myös EVAukseen käytettävää työkalua tulisi edelleen kehittää, sillä nykyisten työkalujen ei koettu olevan tehokkaita. Koko arviointiosaamisen pohja rakentuu kuitenkin jo korkeakouluissa, joten tärkeää olisi tarkastella myös ns. peruskoulutusta.

Haastatellut luottamushenkilöt pitivät päätösten vaikutusten ennakoarviointia todella tärkeänä liikkeenä, joka pitäisi institutionalisoida. Arviointiprosessin käytettävyys on tällä hetkellä vielä välttävällä tasolla. Arviointiprosessin vaikuttavuudesta ei ole juurikaan tietoa, eikä vaikuttavuutta käsitteenä tunnisteta kovin hyvin. EVAus nähdään silti oikein käytettynä todella hyödyllisenä, jopa tärkeimpänä yksittäisenä prosessina kuntapolitiikassa.

Lähteet

Kuntaliitto (2022) Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>.

Laminsivu M (2020) Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin nykytila HYMY-verkostokunnissa ja kehittämissuhteet.

Nelimarkka K & Kauppinen T (2007) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2022) Ennakoarvioinnin toteuttaminen. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi/ennakoarvioinnin-toteuttaminen>.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (2022) Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>.

Ståhl T, Saaristo V, Wiss K (2021) Päätösten vaikutusten ennakoarviointi yhä yleisempää. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa – TEA 2021 TILASTORAPORTTI 41/2021.

Vähänen S & Palojarvi E & Kauppinen T (2014) Voiko kunta arvioida päätösten hyvinvointivaikutuksia etukäteen? Pro Terveys 2/2014 (4–6).

Wessman, J & Kauppinen T (2011) ”Eihän niitä terveysvaikutuksia ehdi etukäteen selvittää” – sosiaali-, terveys- ja opetustoimen valmistelijoiden kokemuksia ennakoarvioinnista. Premissi 2/2011 (22–28).

Muuta kirjallisuutta

Kauppinen T (2011) Kuntien tulevaisuus haltuun : Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä Tutkimus / Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) : 67/2011.

Tämän julkaisun viite:

Santalahti Ville, Kauppinen Tapani (2023). Luottamushenkilöiden näkemykset kunnissa käytettävien ennakkoarviointien käytettävyydestä, vaikuttavuudesta ja hyödyllisyydestä. Tutkimuksesta tiiviisti 6/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki



Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-408-032-3 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-032-3>