



## JOHDETAANKO KUNTIA TIEDOLLA? TIEDOLLA JOHTAMISEN TILA LIIKUNTAHALLINNOSSA REPOPA-MITTARIN PERUSTEELLA

**Minttu Korsberg**, LitM, Tampereen yliopisto / Johtamisen ja talouden tiedekunta, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere.

P. 040 589 3632. Sähköposti: [minttu.korsberg@tuni.fi](mailto:minttu.korsberg@tuni.fi) (yhteyshenkilö). **Timo Ståhl**, TtT, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

**Tiina Ylöstalo**, FM, TtM, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. **Jari Stenvall**, HTT, Tampereen yliopisto.

### TIIVISTELMÄ

**Korsberg, M., Ståhl, T., Ylöstalo, T. & Stenvall, J. 2021. Johdetaanko kuntia tiedolla? Tiedolla johtamisen tila liikuntahallinnossa REPOPA-mittarin perusteella. Liikunta & Tiede 58 (5), 93–101.**

Väestön riittämätön fyysinen aktiivisuus on monimutkainen yhteiskunnallinen ongelma, jonka kompleksisia syitä ja seurauksia on vaikea hahmottaa ja johon vaikutetaan monilla hallinnonaloilla. Tietoperusteiset toimintatavat voivat edesauttaa monimutkaisiin vaikuttavuusketjuihin kiinni pääsemistä ja julkisessa liikuntahallinnossa tiedolla johtaminen onkin ajankohtainen kehittämiskohde.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten erilaisia tiedolla johtamisen toimintatapoja käytetään kuntien liikuntahallinnossa sekä arvioida tiedolla johtamisen tilaa. Tutkimuksessa testattiin tiedolla johtamisen tilan arvioinnissa kansainvälistä REPOPA-mittaria. Tiedolla johtamista tarkasteltiin poliittishallinnollisessa viitekehyksessä.

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodosti yli 10 000 asukkaan kuntien liikunnasta vastaavilta viranhaltijoilta kerätyt 66 strukturoitua kyselyvastausta. Aineisto analysoitiin tilastollisin menetelmin laskemalla indikaattorille jakaumat sekä muodostamalla keskiarvomuuttujat tiedolla johtamisen eri teema-alueille. REPOPA-mittarin toimivuutta testattiin Cronbachin alfa:lla ja konfirmatorisella faktorianalyysillä.

Tulosten mukaan kuntien liikunnan viranhaltijat kokivat yleisellä tasolla kysyttynä valmistelun perustuvan tietoon ja että tietoa on käytettävissä paljon. REPOPA-mittarilla arvioituna tiedolla johtaminen näyttäytyi kuitenkin vähäisenä ja epäsystemaattisena. Tiedolla johtamisen toimenpiteet olivat yleisimpiä viestintään ja osallisuuteen ja vähäisimpiä seurantaan ja arviointiin liittyen.

Tiedolla johtamisen käytänteitä on tarpeen kehittää kunnissa systemaattisemmiksi ja läpinäkyvämmiksi. Erityisiä kehittämiskohteita ovat seuranta ja arviointi, tutkimustiedon käyttö ja tutkijayhteistyö sekä tiedon systemaattinen hyödyntäminen ja tiedon käytön läpinäkyväksi tekeminen. REPOPA-mittarin testaus osoitti kehittämistarpeita erityisesti mittarin seuranta ja arviointi- sekä henkilöstön valmiudet -osa-alueissa.

*Avainsanat: tiedolla johtaminen, tietoon perustuva päätöksenteko, kunnat, liikuntahallinto, REPOPA-mittari*

### ABSTRACT

**Korsberg, M., Ståhl, T., Ylöstalo, T. & Stenvall, J. 2021. Evidence-informed policy making in municipal sport administration based on REPOPA indicators. Liikunta & Tiede 58 (5), 93–101.**

Physical inactivity is a wicked problem. Its causes and consequences are difficult to discern and it is managed by many administration sectors. Evidence-based practices can be efficient tools to influence complex decision-making chains. In the public sport administration, evidence-informed policy making (EIPM) is highly important but calls for development.

The aim of this study was to examine how different EIPM practices are used in municipal sport administration and to evaluate the state of EIPM in a political-administrative framework. The international REPOPA indicators were used to evaluate the state of EIPM.

The empirical material of the study consisted of 66 structured questionnaire responses from sport officials in Finnish municipalities with more than 10,000 inhabitants. The data was analyzed by calculating a distribution for each indicator and forming mean variables for each EIPM thematic area. The functionality of the REPOPA indicator set was tested by Cronbach's alpha and confirmatory factor analysis.

The results showed that the sport officials generally experienced preparation as evidence-based and found much information available. However, when practices were measured by the REPOPA indicator set, EIPM appeared uncommon and unsystematic. EIPM practices were most common in terms of communication and participation and rarest in the field of monitoring and evaluation.

It is necessary to develop EIPM practices in municipalities to become more systematic and transparent. Specific areas of development include monitoring and evaluation, the use of research evidence and collaboration with researchers, as well as the systematic utilization of evidence and evidence transparency. Testing of the REPOPA indicators revealed development needs especially in the thematic set of monitoring and evaluation as well as in human resources.

*Keywords: evidence-informed policy making, municipalities, policy, sport administration, health enhancing physical activity, REPOPA indicators*

## JOHDANTO

Riittämätön fyysinen aktiivisuus on yksi merkittävimmistä kuoleman riskitekijöistä maailmanlaajuisesti (WHO 2018). Valtaosa suomalaisista liikkuu terveytensä kannalta riittämättömästi (Mehtälä ym. 2020; THL 2019). Yhteiskunnan tasolla väestön liian vähäinen fyysinen aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi suoriin ja epäsuoriin terveydenhuollon kustannuksiin (Woods & Mutrie 2012). Kuntatasolla riittämätön liikkuminen vaikuttaa niin sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen kuin paikalliseen hyvinvointiin ja elinvoimaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa kunnille jää vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, mikä korostaa kuntien roolia ennaltaehkäisevissä toimenpiteissä, kuten kuntalaisien fyysisen aktiivisuuden tukemisessa.

Väestön liian vähäinen fyysinen aktiivisuus on monimutkainen yhteiskunnallisista ongelmista, jonka syitä ja seurauksia on vaikea hahmottaa ja johon vaikutetaan monilla hallinnonaloilla. Kompleksisen ongelman käsittely vaatii laaja-alaista tietopohjaa ja tiedon hyödyntämistä poikkihallinnollisessa yhteistyössä (Weber & Khademian 2008). Monimutkaisiin vaikuttavuusketjuihin kiinni pääsemistä edesauttaa tietoon perustuva johtaminen, jossa systemaattisesti tuotettua tietoa hyödynnetään julkishallinnossa politiikkasyklin kaikissa vaiheissa: tavoitteiden määrittelyssä, toimenpiteiden valinnassa ja toimeenpanossa sekä seurannassa ja arvioinnissa (ks. Virtanen ym. 2015). Tiedolla johtamisen avulla saadaan runsaampaa ja laadukkaampaa tietoa toimivista keinoista, jolloin tuottavuus paranee, resurssien käyttö tehostuu ja todennäköisyys politiikkatoimien onnistumiselle kasvaa (Brownson ym. 2009). Julkisen varainkäytön legitimointi myös edellyttää läpinäkyvän ja luotettavan tiedon hyödyntämistä päätöksenteon tukena toimenpiteiden valinnassa (Head 2015).

Tietoon perustuva politiikkatoimien valmistelu ja päätöksenteko ovat ajankohtainen kehittämiskohde niin kansainvälisesti kuin Suomessa. Kansainvälisesti tutkimustiedon käyttöä liikunnan edistämiseksi ovat painottaneet muun muassa Euroopan komissio (2013) ja Maailman terveysjärjestö WHO (2018). Suomessa valtionhallinnossa on sitouduttu tietopohjaiseen politiikan tekoon (valtioneuvosto 2019). Vastaavasti myös Kuntaliitto (2019) ohjaa kuntia kohti strategista, tietoon perustuvaan johtamista.

Suomalaisessa liikuntahallinnossa tiedolla johtamisesta on keskusteltu jo pitkään, mutta systemaattisemmin vasta runsaan vuosikymmenen ajan (Heikkala & Oravainen 2006; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013; Valtonen & Ojajärvi 2013). Opetus- ja kulttuuriministeriön johtaman valtion liikuntahallinnon tavoitteena on, että alan tietopohja vahvistuu ja tietoa hyödynnetään päätöksenteossa tehokkaasti (Valtion talousarvioesitys 2021). Ministeriö on tehnyt viime vuosina toimenpiteitä tiedolla johtamisen tukemiseksi liikuntapolitiittisessa päätöksenteossa niin valtionhallinnossa kuin kunnissa. Käytännön tasolla liikunnan tiedolla johtamisessa on kuitenkin edelleen monia haasteita (Daugbjerg ym. 2009; Hämäläinen & Villa 2014; Hämäläinen ym. 2015; Jakobsen ym. 2018; Schöppe ym. 2004; Valtonen & Ojajärvi 2013; van de Goor ym. 2017).

Julksen liikuntahallinnon tiedolla johtamista on tutkittu kokonaisuutena vain vähän niin kansainvälisesti kuin Suomessa. Suomessa ei ole aiemmin kattavasti tutkittu, millaista on tiedolla johtaminen kuntien liikuntahallinnossa. Tässä artikkelissa tutkitaan empiiriseen aineistoon perustuen, miten tiedolla johtamisen toimintatapoja käytetään kuntien

liikuntahallinnossa ja arvioidaan, millainen on kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen tila kansainvälisen REPOPA-mittarin perusteella. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan REPOPA-mittarin toimivuutta suomalaisten kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen tilan arvioinnissa.

## TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Liikuntalain mukaan kuntien tehtävänä on liikunnan yleisten edellytysten luominen paikallistasolla (Liikuntalaki 2015/390, 5 §). Kuntien liikuntahallinnolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kunnan hallinnon alaa tai sen osaa, jolla on pääasiallinen vastuu liikuntapalvelujen koordinoinnista, tuottamisesta ja taloudesta. Liikuntaan liittyviä palveluja tuotetaan kunnissa myös muilla hallinnonaloilla, kuten sosiaali- ja terveystoimissa tai opetustoimissa, mutta nämä rajattiin tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle.

Tämän tutkimuksen avainkäsite, *tieto*, voidaan määritellä useilla eri tavoilla. Tietoteoreettisesti tietäminen on tila, jolloin episteeminen asema on riittävän vahva tietämiseen, eli henkilö tietää asian, kun se on hänelle riittävän perusteltu ja varma (Fantl & McGrath 2011, 233). Käsitettä voidaan jäsentää luokittelemalla tieto siihen liittyvän inhimillisen, älyllisen prosessin perusteella. Datalla tarkoitetaan erilaisia symboleja, joihin ei välttämättä liity mitään merkitystä. Informaatio taas on dataa, johon liittyy jokin merkitys tai tulkinta. Tiedoksi informaatio muuttuu, kun ihminen on käsitellyt sen osaksi omaa tiedollista struktuuriaan. Tiedon täytyy olla myös perusteltua ja kontekstiin liittyvää. (Kasvi & Vartiainen 2000, 33; ks. Nonaka & Takeuchi 1995, 57–58.) Ymmärryksiä tieto muuttuu, kun tieto liitetään ihmisen kokemuksiin ja tietoon nivotaan erilaisia selityksiä ja tulkintoja, miksi asia on tietyllä tavalla ja miten asiat kytkeytyvät toisiinsa. Tiedon hierarkian ylimpänä tasona voidaan pitää viisautta, jolla tarkoitetaan metaymmärrystä, jonka pohjalta ihminen voi luoda uutta tietoa kokemustensa, ymmärryksensä ja tietojensa pohjalta. (Kasvi & Vartiainen 2000, 33.)

Tieto voidaan jaotella myös eksplisiittiseen ja hiljaiseen tietoon. Eksplisiittinen tieto on sanoja, numeroita tai esimerkiksi dokumentteja, joten sitä voidaan käsitellä ja jakaa helposti. Sen sijaan hiljainen tieto on kokemuksen kautta kertynyttä tietoa, joka on osin tiedostamatonta ja näin ollen sen siirtäminen yksilöltä toiselle on usein haastavaa. (Grant 1996; Polanyi 1967.)

Tässä tutkimuksessa, tiedolla johtamisen kontekstissa, tiedolla tarkoitetaan eksplisiittistä tietoa, näyttöä (evidence), joka on tuotettu järjestelmällisesti, läpinäkyvästi, luotettavasti ja objektiivisesti. Näytön aste eli vakuuttavuus riippuu tiedon tuotantotavasta. Vahvinta näyttöä saadaan luotettavin menetelmin toteutetuista tieteellisistä tutkimuksista (Schünemann ym. 2006). Tieteellisen tutkimuksen ohella kuntien liikuntahallinnossa käytettävää näyttöä ovat esimerkiksi sidosryhmäkuulemisista, asiakaskyselyistä, kävijätalastoinnista sekä muiden kuntien kokemuksista kootut tiedot, mitkä kaikki oikein tuotettuna ja käsiteltynä voivat täyttää eksplisiittisen tiedon kriteerit. Myös asiantuntijatietoa käytetään usein näyttönä. Asiantuntijatieto on kuitenkin laajempaa kuin näyttö, sillä se sisältää tiedon tulkintaa ja johtopäätöksiä. Käytettäessä asiantuntijatietoa näyttönä tulisi samassa yhteydessä esittää tiedot, joihin näkemykset perustuvat (Schünemann ym. 2006) eli hiljainen tieto tulisi muuntaa eksplisiittiseksi tiedoksi (Nonaka & Takeuchi 1995).

## Tiedolla johtaminen poliittishallinnollisessa kontekstissa

Muun muassa Bell (1976, 127) ja Masuda (1980) nostivat esiin tiedon keskeisen merkityksen arvonluonnille jälkietollisessa yhteiskunnassa. Myöhemmin Nonaka ja Takeuchi (1995) mallinsivat uuden tiedon luomisen prosessin, joka kuvaa tiedon tyyppien muuttumista ja uuden tiedon luomista sosiaalisena prosessina ihmisten välillä. Choon (2006) mukaan organisaatiot tarvitsevat tietoa toimintaympäristössä vaikuttavien tekijöiden ja ilmiöiden tulkitsemiseen, uuden tiedon luomiseen ja innovaatioihin sekä arvioidakseen valintojaan ja tehdäkseen rationaalisia päätöksiä. Kaikki edellä mainitut tutkijat pitivät tiedolla johtamista hyödyllisenä lähestymistapana organisaatioiden johtamiseen yhä tietovaltaisemmassa yhteiskunnassa.

Tiedolla johtamisen lähtökohdissa ja tavoitteissa voidaan nähdä eroja yritysten ja julkishallinnon välillä. Yrityksissä tieto tuo kilpailuedun ja luo arvoa tukemalla organisaation oppimista sekä muutos- ja innovaatiokykyä (Darroch 2005). Liikeryitysten toimintaa ohjaava tavoite on voiton tuottaminen kilpailemalla markkinasta omalla toimialalla, kun taas julkishallinnon organisaatiolle on tyypillistä keskenään kilpailevat ja usein ristiriitaiset intressit. Tavoitteiden moninaisuudesta johtuen myös tavoitteenasettelu on usein julkishallinnossa vaikeampaa kuin yrityksissä. Monitavoitteisuuden ja ristiriitaisuuksien taustalla on weberiläiseen dualismiin perustuva julkishallinnon rakenne, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät edustavat kansalaisia tai kuntalaisia, kun taas virkakunta vastaa päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. (Jalonen 2007, 102–103.) Näin ollen käytännössä poliittiset ja ideologiset tekijät usein heikentävät tietoon perustuvien toimintatapojen käyttöä julkishallinnossa, kun tutkimustieto on vain yksi kilpaileva perustelu henkilökohtaisten kokemusten ja mielipiteiden, poliittisten arvojen ja prioriteettien, paikallisyhteisön tarpeiden ja toiveiden sekä resurssien rinnalla (Head 2015).

Julkishallinnossa politiikkatoimien valmistelun ja toimeenpanon vastuu on virkakunnalla, jolloin tietoperusteisuuden tasoa kuvaa, missä määrin valmistelussa ja toimeenpanossa nojaututaan tietoon. Tiedolla johtaminen kiinnittyy politiikkasyklin eri vaiheisiin, joissa tiedonintressi vaihtelee. Suunnitteluvaiheessa tietoa käytetään etukäteisarviointiin, toimeenpanovaiheessa etenemisen seurantaan ja jälkikäteisarviointivaiheessa kokemuksesta oppimiseen. (Virtanen ym. 2015.) Toisaalta politiikkasyklin eri vaiheiden sekä niihin liittyvän tietotuotannon on paikoin tarpeen tapahtua samanaikaisesti.

Tässä tutkimuksessa *tiedolla johtamisella* tarkoitetaan tietoon perustuvaa, tai tarkemmin, tiedolla informoitua, päätöksentekoa (evidence-informed policy making). Tiedolla johtaminen on monimuotoinen prosessi, jossa eri tietolähteistä kootaan ja esitetään mahdollisimman vakuuttavaa näyttöä siitä, mikä toimii tavoitteiden saavuttamiseksi ja miksi (Parkhurst 2017). Prosessi on läpinäkyvä siten, että ulkopuoliset voivat tarkastella, millaista näyttöä päätöksiä tehtäessä käytettiin (Oxman ym. 2009). Poliittishallinnollisessa järjestelmässä tiedolla johtaminen edellyttää systemaattisesti ja luotettavasti tuotettua objektiivista tietoa, joka on sisällöllisesti tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaisesti käytettävissä (Virtanen ym. 2015).

Tiedolla informoitu päätöksenteko (evidence-informed policy making vrt. evidence-based policy making) tunnistaa, että poliittisessa kontekstissa päätöksenteko ei perustu ainoastaan

tietoon, vaan läsnä ovat aina myös arvot, ideologiat, kompromissit ja taloudelliset intressit (Head 2015; Majone 1989). Terveyspolitiikassa tiedolla johtamisella tavoitellaan, että päätöksenteossa on käytettävissä paras saatavilla oleva tieteellinen tutkimustieto (Oxman ym. 2009). Tässä tutkimuksessa tunnustetaan, että kuntien liikuntahallinnossa käytetään ja tarvitaan tutkimustiedon lisäksi muutakin tietoa, jota saadaan esimerkiksi liikuntapaikkojen kävijäseurannoista ja käyttäjäkyselyistä. Käytettävän tiedon vaatimuksena on kuitenkin kaikissa tapauksissa läpinäkyvyys, luotettavuus, objektiivisuus sekä järjestelmällinen tiedon tuotantotapa.

Väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen on yksi terveyden edistämisen tavoitteista niin liikunta- kuin terveyspolitiikassa. Brownson ym. (2009) määrittivät tietoperusteisen terveyden edistämisen elementeiksi seuraavat: 1) päätösten tekeminen parhaan saatavilla olevan vertaisarvioidun näytön avulla, 2) tietojärjestelmien systemaattinen käyttö, 3) terveyden edistämishelmien suunnittelumallien käyttö, 4) yhteisön osallistaminen arviointiin ja päätöksentekoon, 5) perusteellinen arviointi ja 6) opittujen asioiden levittäminen tärkeimmille sidosryhmille ja päätöksentekijöille.

Kansainvälisessä REPOPA-tutkimuksessa (2011–2016) terveyttä edistävän liikunnan tiedolla johtamisen elementit jaoteltiin neljään teema-alueeseen: 1) henkilöstö, 2) aineisto ja asiakirjat, 3) viestintä ja osallisuus sekä 4) seuranta ja arviointi (Tudisca ym. 2018). Tässä tutkimuksessa tiedolla johtamista kuntien liikuntahallinnossa tarkastellaan edellä mainittujen teema-alueiden kautta. Tässä tutkimuksessa käytettävä tiedolla johtamisen määrittely tiedolla informoidun päätöksenteon -käsitteen (evidence-informed policy making) kautta on liikuntapolitiikkaan liittyen varsin uutta.

## Liikunnan tiedolla johtaminen

Liikunnan tiedolla johtamisen haasteina julkishallinnossa on aiemmissa kansainvälisissä tutkimuksissa todettu puutteellinen roolien ja vastuiden määrittely (Schöppe ym. 2004), riittämätön seuranta ja arviointi (Daugbjerg ym. 2009; Schöppe ym. 2004) sekä vajavaisuudet poikkihallinnollisessa yhteistyössä ja erityistä tukea tarvitsevien ryhmien huomioimisessa (Daugbjerg ym. 2009). Muina esteinä on todettu tutkimuksen ja politiikkatoimien ajoituksen yhteensopimattomuus, taloudelliset ja ajankäytölliset resurssirajoitteet, puutteet henkilöstön osaamisessa ja pula relevantista tutkimustiedosta sekä tutkimustiedon vaikea sovellettavuus (van de Goor ym. 2017).

Suomalaisen liikuntahallinnon tiedolla johtamista ei ole tutkittu kattavasti. Olemassa olevan tietopohjan perusteella liikuntahallinnon tiedolla johtamisen esteinä on esitetty toimijoiden erillisyyttä, roolien epäselvyys sekä julkisen keskustelun ja vuorovaikutuksen puute. Myös tiedon hyödyntämiseen liittyvissä käytänteissä on todettu olevan haasteita ja käytänteiden dokumentaatio on puutteellista. (Valtonen & Ojajarvi 2013.)

Kuntatasolla tiedon käyttöä liikuntahallinnossa on selvitetty Jakobsenin ym. (2018) tanskalaisessa tutkimuksessa, jossa tiedon käyttö näyttötyyksi epäsystemaattisena ja läpinäkyvämmänä. Vastaavia tuloksia saatiin Hämäläisen ja Villan (2014) suomalaisessa sekä Hämäläinen ym. (2015) kansainvälisessä tutkimuksessa, joissa todettiin tutkimustiedon olevan taustalla liikunnan politiikkatoimien asiakirjoissa, mutta tutkimusten systemaattinen näkyminen oli vähäistä. Aiemmissä tutkimuksissa on myös todettu, että liikuntapolitiikassa muunlainen tieto ohittaa tutkimusperusteisen tiedon (Hämäläinen & Villa 2014; Hämäläinen ym. 2015; Jakobsen ym. 2018).

## TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -AINEISTO JA -MENETELMÄT

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten tiedolla johtamisen toimintatapoja käytetään kuntien liikuntahallinnossa sekä arvioida kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen tilaa. Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin kansainvälisessä REPOPA-tutkimuksessa (REsearch into POLicy to enhance Physical Activity) kehitetyn mittarin toimivuutta suomalaisten kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen tilan arvioinnissa. Tutkimuksessa valittiin käytettäväksi REPOPA-mittari, koska se on todennäköisesti ensimmäinen erityisesti liikuntahallinnon tiedolla johtamiseen kehitetty mittari ja sitä ei ole aiemmin testattu empiirisellä aineistolla.

### REPOPA-mittari

REPOPA-hankkeessa tutkittiin tutkimustiedon käyttöä terveyttä edistävissä liikuntapolitiikassa. Osana tutkimusta kehitettiin mittari, jolla voidaan tarkastella tiedolla johtamisen tilaa. Tutkijat laativat hankkeessa kerätyn tiedon sekä aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella indikaattoreita, joiden merkityksellisyyttä ja käyttökelpoisuutta testattiin ja kehitettiin delfi-menetelmällä, kuudesta EU-maasta (Tanska, Suomi, Italia, Alankomaat, Romania, Iso-Britannia) kootussa tutkijoiden, poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden paneelissa. Kahden delfi-kierroksen päätteeksi lopulliseen mittariin valikoitui yhteensä 25 indikaattoria. (Tudisca ym. 2018.)

Mittarin indikaattorit jaoteltiin neljään teema-alueeseen: 1) henkilöstö: päätöksentekoon ja sen valmisteluun osallistuvien henkilöiden osaaminen, verkostoituminen ja tiedolla johtamiseen tarvittavat taidot, 2) aineisto ja asiakirjat: tiedon etsiminen ja käyttäminen politiikkaprosessiin liittyvissä aineistoissa ja asiakirjoissa, 3) viestintä ja osallisuus: politiikkaprosessin aikainen kaksisuuntainen viestintä, tiedottaminen eri kohde-ryhmille sekä kuulemis- ja osallistamismenetelmien käyttö, 4) seuranta ja arviointi: käytänteet sekä eri toimijoiden osallistuminen tieteellisen tiedon käytön seurantaan ja arviointiin politiikkaprosessissa. (Tudisca ym. 2018.) Mittaria ei REPOPA-hankkeessa testattu käytännössä eikä indikaattoreille laadittu mitta-asteikkoja.

### Tutkimusaineisto ja sen analyysi

Tutkimusaineisto kerättiin helmi-maaliskuussa 2020. Sähköinen kysely lähetettiin yli 10 000 asukkaan kuntiin, joita oli Suomessa 98 vuonna 2019 (Tilastokeskus). Kohdejoukkokunnissa asui 84 prosenttia suomalaisista. Kohdejoukoksi valittiin yli 10 000 asukkaan kunnat, koska niistä 79 prosentissa liikunnan edistämisestä vastaava johtava viranhaltija käytti vähintään puolet työajastaan liikuntapalvelujen hallintoon ja suunnitteluun. Lisäksi 71 prosentissa näistä kunnista oli liikunnan edistämisestä vastaavan johtavan viranhaltijan lisäksi muu tai muita hallinnon ja suunnittelun ammattihenkilöitä. (TEA-viisari 2020.) Kohdejoukoksi valituissa kunnissa oletettiin olevan henkilöstöresurssien puolesta pienempiä kuntia paremmat edellytykset tiedolla johtamisen toimintatapojen käyttämiseen. Kysely kohdennettiin kuntien liikuntaan liittyvän päätöksenteon valmistelusta vastaaville ylimmille viranhaltijoille.

Kyselyn vastausprosentti oli 70 (69 kuntaa, yksi vastaus per kunta). Aineistosta poistettiin tulosten analyysivaiheessa kolme sisällöltään vajaata vastausta. Analysoitavaksi otetuista kunnista 28 oli 10 000–19 999 asukkaan kuntia (vastausprosentti 67), 18 kappaletta 20 000–49 999 asukkaan kuntia (vastausprosentti 51) ja 20 yli 50 000 asukkaan kuntia (vastausprosentti 95).

Kysely oli jaettu sisällöllisesti viiteen osioon: 1) tiedolla johtaminen yleisesti, 2) henkilöstö, 3) aineisto ja asiakirjat, 4) viestintä ja osallisuus, 5) seuranta ja arviointi. Lisäksi kysyttiin vastaajan taustatiedot. Kyselyn osioiden 2–5 perustana toimi REPOPA-mittari. REPOPA-mittarin sanoitusta muokattiin hieman tämän tutkimuksen kohdejoukolle ymmärrettäväksi. Yhtä kysymyksistä muokattiin sisällöllisesti enemmän ja kysymys siirrettiin alkuperäisestä teemaluokasta ”aineisto ja asiakirjat” luokkaan ”seuranta ja arviointi” (taulukko 1. kysymys 22.). Alkuperäisen mittarin yksi kysymys sisälsi kaksi erillistä asiaa ja tästä syystä kysymys jaettiin kahdeksi kysymykseksi (taulukko 1. kysymykset 2. ja 3.). REPOPA-mittarin indikaattoreiden lisäksi kyselyä täydennettiin strukturoiduilla, tiedolla johtamista yleisellä tasolla käsittelevillä kysymyksillä (taulukko 2.).

REPOPA-mittarin indikaattoreille luotiin mitta-asteikot tätä tutkimusta varten. Indikaattorien keskinäisestä erilaisuudesta johtuen asteikkona käytettiin kahta Likert-asteikkoa, joille annettiin analyysissa numeeriset arvot seuraavasti:

- kysymykset 11., 19., 20., 21., 25. ja 26.: määritelty kirjallisesti=5, määritelty suullisesti=3, ei määritelty=1, en osaa sanoa=1
- muut kysymykset: erittäin paljon=5, paljon=4, ei paljon eikä vähän=3, vähän=2, ei ollenkaan=1, en osaa sanoa=1. (ks. taulukko 1.)

”En osaa sanoa”-vastauksien kohdalla oletettiin, että jos vastausta ei osattu antaa, kysyttyä asiaa ei tapahdu ollenkaan.

Aineiston analyysi aloitettiin tarkastelemalla REPOPA-mittarin muuttujien (taulukko 1.) sekä tiedolla johtamista yleisellä tasolla tarkastelevien muuttujien (taulukko 2.) jakaumia.

REPOPA-mittarin toimivuuden arvioimiseksi tiedolla johtamisen teema-alueittaisten muuttujien konsistenssi mitattiin reliabiliteettikertoimella (Cronbachin alfa). Testissä saatu korkea alfan arvo viittaa siihen, että mittarin osiot mittaavat saman tyyppistä asiaa (Metsämuuronen 2000).

Lisäksi mittariston rakennevaliditeettia testattiin analysoimalla teema-alueittaisten muuttujien välistä vaihtelua konfirmatorisella faktorianalyysillä. Analyysi tehtiin kullekin teema-alueelle erillisenä osakokonaisuutena. Konfirmatorisella faktorianalyysillä testataan, miten aiemmin rakennettu faktorimalli toimii toisen aineiston yhteydessä (Aroian & Norris 2005). Konfirmatorisessa faktorianalyysissä käytettiin absoluuttisia (Khiin neliö p-arvo, Khiin neliö/DF, RMSEA, SRMR, GFI) ja inkrementaalisia sopivuusmittareita (CFI ja TLI) (Hair ym. 2010, 748). Khiin neliön p-arvo ja Khiin neliö/DF (Khiin neliön arvo jaettuna vapausasteella) mittaavat teoreettisten ja estimoitujen kovarianssien tilastollista samanlaisuutta, RMSEA testaa mallin riittävyttä vertaamalla teoreettista mallia täydelliseen malliin, SRMR kuvaa tutkittavan mallin riittävyttä tarkastelemalla keskimääräistä jäännöskorrelaatiota ja GFI testaa mallin sopivuuden hyvyyttä. Lisäksi CFI ja TLI testaavat mallin yleistä riittävyttä vertaamalla estimoitua mallia nollamalliin. TLI ottaa huomioon otoskoon vaikutuksen ja vapausasteiden määrän. (Hair ym. 2010; Schreiber ym. 2006.) Mittareiden hyväksyttävänä pidetyt raja-arvot esitetään taulukossa 3.

Tilastollisia analyysejä ja tiedolla johtamisen tilan tarkastelua varten REPOPA-mittarin teema-alueista muodostettiin summamuuttuja, jolle laskettiin keskiarvo (myöhemmin: keskiarvomuuuttuja). Lisäksi muodostettiin kaikki REPOPA-indikaattorit käsittävä keskiarvomuuuttuja. Keskiarvomuuuttajat luokiteltiin tiedolla johtamisen toimenpiteiden käytön yleisyyttä kuvaaviin neljään ryhmään seuraavasti: pal-

**Taulukko 1.** Kuntien liikuntahallinnon tietoperusteisuus indikaattoreittain (n=66) sekä teema-alueittaiset muuttujien reliabiliteettikertoimet (Cronbachin alfa).

Henkilöstön valmiudet	erittäin paljon %	paljon %	ei paljon eikä vähän %	vähän %	ei ollenkaan %	en osaa sanoa %	Cronbachin alfa (95 % lv.)	
1. Päätöksenteon valmisteluun osallistuvalla henkilöstöllä on omakohtaista kokemusta tutkimustyön tekemisestä. <sup>1</sup>	6,1	22,7	28,8	30,3	7,6	4,5	0,79 (0,70-0,86)	
2. Henkilöstölle järjestetään koulutusta tutkimustiedon käytöstä päätöksenteon valmistelussa.	0,0	1,5	18,2	42,4	33,3	4,5		
3. Henkilöstölle järjestetään koulutusta tutkimusmenetelmistä.	0,0	0,0	15,2	28,8	54,5	1,5		
4. Päätöksenteon valmisteluun osallistuu sidosryhmiä. <sup>2</sup>	15,2	43,9	27,3	12,1	1,5	0,0		
5. Päätöksenteon valmisteluun liittyen tehdään yhteistyötä tutkimuslaitosten ja/tai yliopistojen tutkijoiden kanssa.	0,0	6,1	13,6	40,9	34,8	4,5		
6. Tutkijoilla, joiden kanssa tehdään yhteistyötä on kokemusta kunnallisen päätöksenteon valmistelusta. <sup>3</sup> *	0,0	10,6	12,1	13,6	3,0	60,6 **		
<b>Aineisto ja asiakirjat</b>	<b>erittäin paljon %</b>	<b>paljon %</b>	<b>ei paljon eikä vähän %</b>	<b>vähän %</b>	<b>ei ollenkaan %</b>	<b>en osaa sanoa %</b>	<b>Cronbachin alfa (95 % lv.)</b>	
7. Päätöksenteon valmistelua ohjaavissa asiakirjoissa viitataan tieteellisiin tutkimuksiin. <sup>4</sup>	4,5	12,1	27,3	39,4	13,6	3,0	0,80 (0,72-0,87)	
8. Päätöksenteon valmistelua ohjaavissa asiakirjoissa viitataan muuhun näyttöön. <sup>5</sup>	10,6	33,3	36,4	15,2	3,0	1,5		
9. Päätöksenteon valmistelussa on käytettävissä tutkimus-yhteenvetoja valmisteltavaan asiaan liittyen. <sup>6</sup>	0,0	6,1	13,6	40,9	31,8	7,6		
10. Päätöksenteon valmistelussa on käytettävissä muiden kuntien tekemiä raportteja toimenpiteiden vaikutuksista.	1,5	9,1	27,3	50,0	6,1	6,1		
	sovittu kirjallisesti %		sovittu suullisesti %		ei ole sovittu %	en osaa sanoa %		
11. Onko kunnassa sovittu yhteinen toimintatapa, miten tieteellistä tutkimustietoa käytetään päätöksenteon valmistelussa?	0,0		6,1		77,3	16,7		
<b>Viestintä ja osallisuus<sup>7</sup></b>	<b>erittäin paljon %</b>	<b>paljon %</b>	<b>ei paljon eikä vähän %</b>	<b>vähän %</b>	<b>ei ollenkaan %</b>	<b>en osaa sanoa tai ei vastausta %</b>	<b>Cronbachin alfa (95 % lv.)</b>	
12. Sidoryhmille viestitään päätöksenteon valmistelun ja toimenpiteiden etenemisestä. <sup>2</sup>	3,0	45,5	37,9	10,6	0,0	3,0	0,84 (0,72-0,87)	
13. Tutkijoille viestitään päätöksenteon valmistelun ja toimenpiteiden etenemisestä.	0,0	1,5	12,1	27,3	43,9	15,2		
14. Viestintämenetelmiä on räätälöity haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, joihin liikuntatoimen toimenpiteillä on vaikutusta. <sup>8</sup>	1,5	13,6	40,9	33,3	4,5	6,1		
15. Sidoryhmien keskinäistä vuorovaikutusta edistetään.	4,5	40,9	37,9	15,2	0,0	1,5		
16. Budjetissa on varattu resursseja sidoryhmien osallistamisen toteuttamiseksi.	3,0	7,6	31,8	33,3	18,2	6,1		
17. Sidoryhmien kanssa työskentelevillä henkilöillä on viestintä- ja osallistamisaamista.	3,0	22,7	47,0	18,2	3,0	6,1		
18. Toimenpiteiden kohderyhmiä (henkilöitä, joita toimenpiteet koskevat) osallistetaan päätöksenteon valmisteluun.	7,6	27,3	40,9	21,2	0,0	3,0		
	sovittu kirjallisesti %		sovittu suullisesti %		ei ole sovittu %	en osaa sanoa %		
19. Menetelmät sidoryhmien osallistamiseksi päätöksenteon valmisteluun on määritelty.	21,1		39,4		28,8	10,6		
20. Menetelmät tutkijoiden osallistamiseksi päätöksenteon valmisteluun on määritelty.	0,0		1,5		74,2	24,2		
21. Menetelmät haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien osallistamiseksi päätöksenteon valmisteluun on määritelty.	18,2		27,3		36,4	18,2		
<b>Seuranta ja arviointi</b>	<b>erittäin paljon %</b>	<b>paljon %</b>	<b>ei paljon eikä vähän %</b>	<b>vähän %</b>	<b>ei ollenkaan %</b>	<b>en osaa sanoa %</b>	<b>Cronbachin alfa (95 % lv.)</b>	
22. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan tieteellisillä tutkimuksilla. <sup>9</sup>	0,0	0,0	13,6	33,3	47,0	6,1	0,72 (0,59-0,81)	
23. Toimenpiteiden tulosten ja vaikutusten seurantaan ja arviointiin osallistuu tutkijoita.	0,0	0,0	10,6	33,3	47,0	9,1		
24. Toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnissa arvioidaan myös, onko toimenpiteen suunnittelus- ja toteutuksessa hyödynnetty tutkimustietoa.	0,0	4,5	15,2	36,4	33,3	10,6		
	sovittu kirjallisesti %		sovittu suullisesti %		ei ole sovittu %	en osaa sanoa %		
25. Onko määritelty toimintatavat, joilla tutkimusnäytön hyödyntämistä päätöksenteon ja toimenpiteiden valmistelussa seurataan ja arvioidaan?	0,0		6,1		74,2	19,7		
26. Onko määritelty toimintatavat, joilla sidoryhmiltä saatavan tiedon hyödyntämistä päätöksenteon ja toimenpiteiden valmistelussa seurataan ja arvioidaan?	9,1		18,2		51,5	21,2		
Kaikki REPOPA-indikaattorit							0,92 (0,90-0,95)	

\* ehdollinen kysymys, ei mukana keskiarvomuuttujassa  
\*\* sisältää ehdollisen kysymyksen yli hypänneet vastaajat

Kyselyn tarkentavat selitteet:

<sup>1</sup> Tutkimustyöllä tarkoitetaan tutkimuslaitoksen tai yliopiston, vähintään gradu-tasoista tutkimusta.

<sup>2</sup> Sidoryhmillä tarkoitetaan kunnan sisäisiä ja ulkoisia tahoja, joiden kanssa liikuntatoimi on tekemisissä - eli tahoja, joihin liikuntatoimi vaikuttaa ja jotka vaikuttavat liikuntatoimen toimintaan.

<sup>3</sup> Kokemuksella tarkoitetaan esimerkiksi työskentelyä kunnallisen päätöksenteon parissa työntekijänä tai luottamushenkilönä tai toimimista asiantuntijana kuulemisissa.

<sup>4</sup> Ohjaavilla asiakirjoilla tarkoitetaan liikuntatoimen toimintaa ohjaavaa strategiaa, toimintasuunnitelmaa, toimenpiteiden valmisteluasiakirjoja tms.

<sup>5</sup> Muu kuin tieteellinen tutkimus - esimerkiksi käyttäjätalostot, kunnan omat taustaselvitykset tms.

<sup>6</sup> Tutkimusyhteenvedolla (engl. policy brief) tarkoitetaan asiakirjaa, johon on koottu tiiviisti oleellimmat tieteelliset tutkimustulokset sekä muu tieto ja näyttö valmisteltavaan asiaan liittyen.

<sup>7</sup> Viestinnällä tarkoitetaan tiedotusta sidoryhmille. Osallistamisella tarkoitetaan sidoryhmien kuulemistä ja osallistumista.

<sup>8</sup> Haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä voivat olla esimerkiksi lapset, vanhukset, työttömät, maahanmuuttajat ja vammaiset henkilöt.

<sup>9</sup> Tieteellisellä tutkimuksella tarkoitetaan tutkimuslaitoksen tai yliopiston tekemää, vähintään gradu-tasoista tutkimusta.

**Taulukko 2.** Tiedolla johtaminen yleisellä tasolla kysyttynä (n=66).

Tiedolla johtaminen yleisesti	erittäin paljon %	paljon %	ei paljon eikä vähän %	vähän %	ei ollenkaan %	en osaa sanoa %
27. Kuntasi liikuntaan liittyvän päätöksenteon virkamiesvalmistelu perustuu laaja-alaiseen tietopohjaan.	10,6	56,1	28,8	3,0	0,0	1,5
28. Kuntasi liikuntaan liittyvä päätöksenteko luottamuselimityksessä perustuu laaja-alaiseen tietopohjaan.	3,0	24,2	48,5	22,7	0,0	1,5
29. Liikuntaan liittyvän päätöksenteon valmistelussa, seurannassa ja arvioinnissa on kunnassasi käytettävissä luotettavaa tietoa.	9,1	50,0	33,3	6,1	0,0	1,5
30. Liikuntaan liittyvän päätöksenteon valmistelussa, seurannassa ja arvioinnissa on kunnassasi käytettävissä kunnan eri sektoreihin liittyvää tietoa <sup>1</sup>	6,1	54,5	33,3	4,5	0,0	1,5
31. Toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan.	1,5	30,3	48,5	12,1	3,0	4,5

Kyselyn tarkentava selite:

<sup>1</sup> esimerkiksi tietoa kävely- ja pyöräteistä, varhaiskasvatyüksiköiden ja koulujen pihosta, paikallisista terveys- ja hyvinvointieroista jne.

**Taulukko 3.** Teema-aluekohtaisen konfirmatorisen faktorianalyysin tulokset mittareittain ja mittarien raja-arvot.

Mittari	Henkilöstön valmiudet	Aineisto ja asiakirjat	Viestintä ja osallisuus	Seuranta ja arviointi	Raja-arvot
Khiin neliö p-arvo	0,00	0,48	0,02	0,04	> 0,05
Khiin neliö / DF	4,44	0,90	1,57	2,38	< 3,00
CFI	0,86	1,00	0,92	0,92	> 0,90
TLI	0,71	1,01	0,90	0,84	> 0,90
RMSEA	0,23	0,00	0,09	0,14	< 0,07
SRMR	0,11	0,03	0,08	0,06	< 0,08
GFI	0,87	0,97	0,88	0,94	< 0,90

jon (arvot 5,00–3,50), keskimääräisesti (arvot 3,49–2,50), vähän (arvot 2,49–1,50), ei lainkaan (1,49–1,00). Luokkaan ”erittäin paljon” (arvot 5,00–4,50) ei tullut yhtään tapausta, joten luokka yhdistettiin edellä esitetysti luokkaan ”paljon”. Yksi muuttuja (kysymys 6., taulukko 1.) jätettiin pois keskiarvomuuttujista, koska kysymys oli ehdollinen ja siihen vastasi alle puolet vastaajista.

## TULOKSET

REPOPA-indikaattoreista muodostettujen teema-alueittaisen muuttujien konsistenssin testauksessa saadut reliabiliteettikertoimet (Cronbachin alfa) olivat tilastollisesti merkitseviä (taulukko 1.). Seuranta ja arviointi -teema-alueella Cronbachin alfan luottamusvälin alin arvo (0,59) jäi kuitenkin niukasti alle hyväksyttävänä pidetyn alfan arvon alarajan (0,60) (Metsämuuronen 2000).

Teema-aluekohtaisessa konfirmatorisessa faktorianalyysissä aineisto ja asiakirjat -teema-alueen latenti muuttuja sai hyväksyttävän arvon kuudessa seitsemästä ja viestintä ja osallisuus -teema-alue viidessä seitsemästä mittarista (taulukko 3.). Seuranta ja arviointi -teema-alueen latenti muuttuja sai hyväksyttävän arvon kolmessa seitsemästä ja henkilöstön valmiudet -teema-alue vain yhdessä seitsemästä mittarista.

Tiedolla johtamisen toimintatapojen käyttö kuntien liikuntahallinnossa (kuvio 1.) näytti vastaajien mukaan kokonaisuutena vähäiseltä (vähän 57,6 %, ei lainkaan 10,6 %). Henkilöstön tiedolla johtamisen valmiuksia edistävät toimintatavat olivat vähäisiä tai niitä ei ollut lainkaan lähes kahdessa kolmanneksessa kunnista (63,6 %). Kolmanneksessa

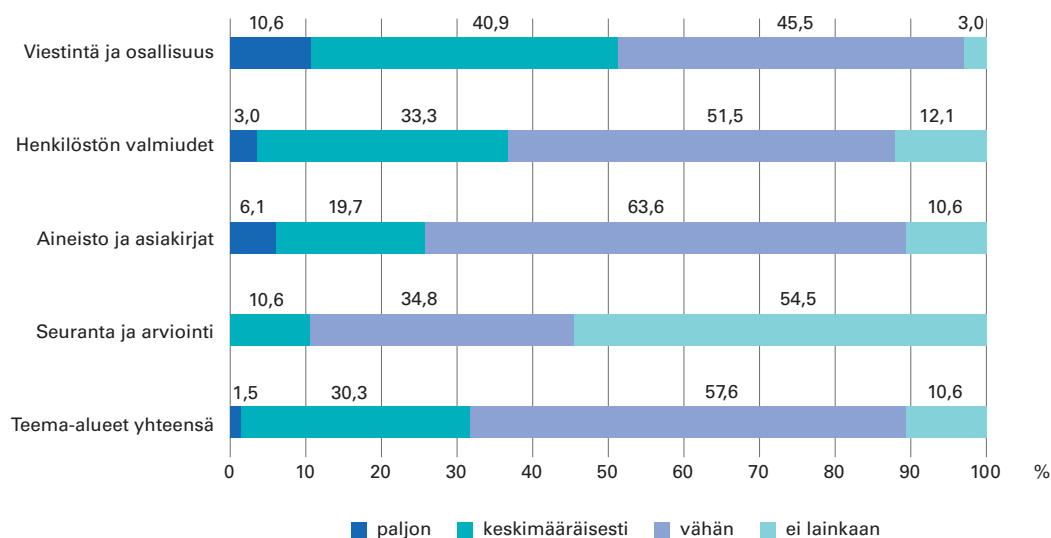
(33,3 %) kunnista henkilöstöön liittyviä toimintatapoja oli keskimääräisesti. Aineistoon ja asiakirjoihin liittyviä tiedolla johtamisen toimintatapoja oli vähän tai ei lainkaan noin kolmessa neljänneksessä (74,2 %) ja keskimääräisesti noin viidenneksessä (19,7 %) kunnista.

Vastaajien mukaan viestintään ja osallisuuteen liittyviä tiedolla johtamisen toimenpiteitä toteutuu kunnissa yleisimmin. Teema-alueen toimenpiteitä käytettiin paljon (10,6 %) tai keskimääräisesti (40,9 %) yhteensä noin puolessa kunnista. Vaikka viestintä ja osallisuus sai teema-alueista parhaat tulokset, niin tälläkin osa-alueella tiedolla johtamisen toimenpiteet olivat vähäisiä (45,5 %) tai niitä ei ollut lainkaan (3,0 %) yhteensä lähes puolessa kunnista.

Vähäisimpiä tiedolla johtamisen toimenpiteet olivat vastaajien mukaan seurannassa ja arvioinnissa. Yli puolessa (54,5 %) kunnista seurannan ja arvioinnin tiedolla johtamisen toimenpiteitä ei ollut lainkaan ja noin kolmanneksessa (34,8 %) kunnista toimia oli vähän.

Tarkasteltaessa vastauksia indikaattoreittain havaittiin, että erityisesti tutkimustiedon käyttöön ja tutkijoiden osallistumiseen liittyvät toimintatavat olivat kunnissa vähäisiä (taulukko 1., kysymykset 2., 3., 5., 7., 9., 11., 13., 20., 22., 23., 24., 25.). Vastaajien mukaan henkilöstölle järjestetään koulutusta tutkimusmenetelmistä vähän 42,4 prosentissa ja ei ollenkaan 33,3 prosentissa kunnista. Myös koulutusta tutkimustiedon käytöstä järjestetään kunnissa vain harvoin (vähän 28,8 %, ei ollenkaan 54,5 %).

Tieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen aineistoissa ja asiakirjoissa on vastaajien mukaan vähäistä (vähän 39,4 %, ei ollenkaan 13,6 %), kun taas muuhun näyttöön viitataan vas-



Kuvio 1. Tiedolla johtamisen toimintatapojen yleisyys teema-alueittain kuntien liikuntahallinnossa (n = 66).

taajien mukaan huomattavasti useammin (vähän 15,2 %, ei ollenkaan 3,0 %). Tutkimustietoon liittyvistä indikaattoreista yhden kysymyksen vastaukset poikkesivat selvästi muista. Vastaajista yhteensä yli puolet (57,6 %) kertoi, että päätöksenteon valmisteluun osallistuvalla henkilöstöllä on oma-kohtaista kokemusta tutkimustyön tekemisestä joko erittäin paljon (6,1 %), paljon (22,7 %) tai ei paljon eikä vähän (28,8 %).

Vahvinta kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtaminen näyttää olevan viestintään ja osallisuuteen liittyen. Vastaajien mukaan sidosryhmille viestitään päätöksenteon ja valmistelun etenemisestä paljon (48,5 %) tai erittäin paljon (3,0 %) yli puolessa kunnista. Samoin sidosryhmien keskinäistä vuorovaikutusta edistetään paljon (40,9 %) tai erittäin paljon (4,5 %) lähes puolessa kunnista. Toisaalta tutkijoita ja tutkimuslaitoksia ei kunnissa mielletä keskeisiksi yhteistyötahoiksi, sillä niiden suhteen viestintää ja osallistamista tapahtuu valtaosin vain vähän tai ei ollenkaan (kysymykset 13. ja 20.).

Yleisellä tasolla kysyttynä vastaajat näkivät tiedolla johtamisen tilan selvästi parempana kuin, miltä tila näytti REPOPA-mittarin indikaattoreiden perusteella (taulukko 2.). Virkamiesvalmistelun katsottiin perustuvan laaja-alaiseen tietopohjaan erittäin paljon (10,6 %) tai paljon (56,1 %) kahdessa kolmanneksessa kunnista. Kunnan liikuntaan liittyvän päätöksenteon luottamuselimityksissä nähtiin perustuvan laaja-alaiseen tietopohjaan hieman virkamiesvalmistelua heikommin (erittäin paljon 27,3 % tai paljon 3,0 %). Selvästi yli puolet vastaajista arvioi, että liikuntaan liittyvän päätöksenteon valmistelussa, seurannassa ja arvioinnissa on omassa kunnassa käytettävissä luotettavaa tietoa erittäin paljon (9,1 %) tai paljon (50,0 %). Myös kunnan eri sektoreihin liittyvää tietoa arvioitiin olevan käytettävissä yleisimmin erittäin paljon (6,1 %) tai paljon (54,5 %).

Seuranta ja arviointi näyttäytyivät REPOPA-indikaattoreilla mitattuna erittäin heikolta tiedolla johtamisen osa-alueelta. Kuitenkin yleisellä tasolla asiaa kysyttäessä vastaajat raportoivat, että toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan erittäin paljon (1,5 %) tai paljon (30,3 %) yhteensä noin kolmanneksessa kunnista ja ei paljon eikä vähän lähes puolessa (48,5 %) kunnista.

## JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Yleisellä tasolla kysyttäessä, kuntien liikuntahallinnossa nähtiin tiedolla johtamisen toteutuminen valtaosin myönteisenä. REPOPA-mittarilla arvioituna tiedolla johtamisen toimintatavat näyttäytyivät kunnissa kuitenkin vain harvoin systemaattisina käytänteitä. Tulosten perusteella näyttää siltä, että tiedolla johtamisen toimintatapoja kyllä käytetään kuntien liikuntahallinnossa, mutta toimenpiteet eivät ole järjestelmällisesti toistuva osa prosesseja ja rakenteita. Tämä havainto tukee aiempaa näyttöä liikuntahallinnon tiedolla johtamisen epäsystemaattisuudesta (Jakobsen ym. 2018).

Aiemmissa kansainvälisissä ja suomalaisissa tutkimuksissa on todettu julkisessa liikuntahallinnossa käytettävän ensisijaisesti muuta näyttöä kuin tieteellisistä tutkimuksista saatua tietoa (Hämäläinen & Villa 2014; Hämäläinen ym. 2015; Jakobsen ym. 2018). Tutkimustiedon käyttö, samoin kuin tutkija- ja tutkimuslaitosyhteistyö, näyttävät myös tämän tutkimuksen perusteella vähäisiltä suomalaisten kuntien liikuntahallinnossa. Tutkimustietoa enemmän kunnissa käytetään muuta näyttöä, kuten toiminnan sidos- ja kohde-ryhmiltä saatavaa tietoa. Tämä tulos liittyy ainakin osittain lainsäädännöllisiin vaatimuksiin. Niin kunta- kuin liikuntalaissa edellytetään asukkaiden ja palveluiden käyttäjien mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Läheistä itsekerättyä tietoa, esimerkiksi liikuntapaikkoja koskevasta kuntalaiskyselystä, on myös todennäköisesti helpompi tulkitella ja hyödyntää.

Harva kunta kykenee kuitenkaan itse tuottamaan liikuntahallinnolle tärkeää, kattavaa, tietoa esimerkiksi kunnan eri väestöryhmien liikuntakäyttäytymisestä, vaan tiedon tuottamiseen tarvitaan tutkijoita ja usein yhtä kuntaa laajempia tutkimusasetelmia. Havainto tutkimustiedon vähäisestä käytöstä tukee aiemmissa tutkimuksissa esitettyä johtopäätöstä, jonka mukaan vuorovaikusta tutkijoiden kanssa on tarpeen kehittää, jotta tutkimuksissa osataan vastata käytännön tietotarpeisiin ja esittää tulokset helposti hyödynnettävässä muodossa (van de Goor ym. 2017).

Tämän tutkimuksen kyselyyn vastanneista yli puolella oli yliopistokoulutus, jonka voidaan olettaa antavan valmiuksia

tutkitun tiedon käsittelyyn ja käyttöön. Koulutustason yhteyttä tiedolla johtamisen tasoon ei analysoitu tässä tutkimuksessa, joten mahdollisista yhteyksistä ei voida tehdä johtopäätöksiä. Tulosten mukaan liikuntahallinnon henkilöstölle järjestetään koulutusta tutkimusmenetelmistä tai tutkimustiedon käytöstä päätöksenteon valmistelussa vain harvoissa kunnissa, eli ainakaan näillä toimintatavoilla henkilöstön tiedolla johtamisen osaamista ei juuri tueta työelämässä. Henkilökohdainen osaaminen on aiemmissa tutkimuksissa liitetty yhdeksi hyvän tiedolla johtamisen elementiksi (van de Goor ym. 2017). Kuntien liikunnan viranhaltijoiden osaamista tiedon tuottamisesta ja hyödyntämisestä olisikin tärkeää kehittää.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan tiedolla johtamisen systemaattiset toimintatavat asiakirjoihin ja aineistoihin liittyen näyttäytyivät vähäisinä. Ristiriitaista on, että yleisellä tasolla valmistelun nähtiin perustuvan tietoon ja käytettävissä kerrottiin useimmiten olevan paljon tietoa. Tämä voi kertoa siitä, että tietoa kyllä käytetään valmistelussa, mutta käytettyä tietoa ei tehdä näkyväksi aineistoissa ja asiakirjoissa. Näyttöön viittaaminen lisää julkishallinnon valmistelun läpinäkyvyyttä, kun päätöksentekijä tai kuntalainen voi nähdä, mihin tietoon valmistelu perustuu. Jos päätöksenteon valmistelun ei osoiteta perustuvan systemaattisesti koottuun ja läpinäkyvästi esitettyyn näyttöön, näyttää valmistelu nojaavan asiantuntijatietoon. Asiantuntijatieto sisältää näyttöä (Schünemann ym. 2006), mutta lähdemerkintöjen puuttuessa ulkopuolisen lukijan on hankalaa päätellä, mikä osa esitetystä tiedosta on varsinaista näyttöä ja mikä asiantuntijan kokemuksiä ja tulkintaa. Läpinäkyvyyden valmistelu voi vahvistaa virkamiesvallankäyttöä tai vaihtoehtoisesti tilaa voi jäädä yhä enemmän päätöksentekijöiden poliittisille arvovalinnoille. Jos asiantuntijatieta käytetään näyttönä, olisi tarpeellista tehdä tieto läpinäkyväksi kertomalla, mihin tieto perustuu (Schünemann ym. 2006).

Valtaosassa kunnista raportoitiin, yleisellä tasolla arvioiden, että toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan liikuntahallinnossa ”erittäin paljon”, ”paljon” tai ”ei paljon eikä vähän”. Tämä yleisellä tasolla esitetty arvio oli huomattavasti myönteisempi kuin arvioituna REPOPA-mittarilla, jolla kyseinen teema-alue osoittautui heikoimmaksi tiedolla johtamisen osa-alueeksi. Tulos tukee aiemmissa tutkimuksissa esiin nousutta havaintoa seurannan ja arvioinnin puutteista (Daugbjerg ym. 2009; Schöppe ym. 2004), vaikka onkin tunnistettava, että REPOPA-mittarilla ei todennäköisesti tavoiteta kaikkia seurannan ja arvioinnin käytänteitä. Kuntien liikuntahallinnoissa olisi tärkeää tunnistaa politiikkasäilyksen seuranta- ja arviointivaiheen keskeinen merkitys oppimiselle ja kehittämistyölle (Virtanen ym. 2015) ja vahvistaa seurannan ja arvioinnin toimenpiteitä.

Tässä tutkimuksessa arvioitiin REPOPA-mittarin toimivuutta suomalaisten kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen tilan arvioinnissa. Muuttujien teema-aluekohtainen konsistenssi sai Cronbachin alfalla tehdyssä tilastollisessa testauksessa hyväksyttävänä pidetyt arvot. Kuitenkin seuranta ja arviointi -teema-alueen alfan luottamusvälin alin arvo alitti niukasti hyväksyttävänä pidetyn arvon, mikä voi viitata siihen, että kyseisen teema-alueen muuttujat eivät ole riittävän yhteneviä. Kaikki REPOPA-indikaattorit yhdistävän muuttujan luotettavuuskerroin sai selvästi isomman alfan arvon kuin yksittäisten teema-alueiden saamat arvot, mikä voi johtua siitä, että pitkä mittari nostaa kerrointa (Metsämuuronen 2000).

Teema-alueittaisten muuttujien yhdenmukaisuutta analysoitiin lisäksi konfirmatorisella faktorianalysillä. Aineis-

to ja asiakirjat- sekä viestintä ja osallisuus -teema-alueiden muuttujat näyttivät testauksen perusteella sisäisesti melko yhteneviltä eli ne näyttävät tällä perusteella toimivilta mittareilta. Sen sijaan seuranta ja arviointi- sekä henkilöstön valmiudet -teema-alueiden muuttujat eivät näyttäneet testissä yhteneviltä. Näiden teema-alueiden osalta REPOPA-mittaria olisi tarpeen täsmentää muuttujien erilaisella ryhmittelyllä teema-alueisiin. Toisaalta on huomioitava, että analyysissä käytetyn aineiston koko on melko pieni (n = 66) ja konfirmatorisessa faktorianalysissä suurempi aineisto (n > 100) antaisi vakaampia tuloksia (Aroian & Norris 2005).

Sisällöllisesti arvioituna REPOPA-mittarissa tieteellinen tutkimus saa suuren painoarvon, vaikka myös muunlainen tieto huomioidaan. Tutkimustiedon painottaminen vaikuttaa siihen, että tiedolla johtaminen näyttäytyy kuntien liikuntahallinnossa REPOPA-mittarilla mitattuna kokonaisuutena heikolta. Kuntien näkökulmasta kuntalaisilta, sidosryhmiltä tai esimerkiksi erilaisista liikunnan edistämisen interventioista kerättävä tieto saattaa olla tieteellistä tietoa käyttökelpoisempaa. Tieteellinen tutkimus voi jäädä kuntatasosta etäälle (esimerkiksi valtakunnalliselle tasolle), jolloin tuotettu tieto ei välttämättä näyttäydy hyödyllisenä ja sovellettavana yksittäisen kunnan näkökulmasta (ks. van de Goor ym. 2017).

Tutkimustiedon lisäksi REPOPA-mittarissa painotetaan tiedolla johtamisen toimintatapojen systemaattisuutta. Useilla indikaattoreilla mitataan, onko tietty toimintatapa sovitettu. Näyttää siltä, että tiedolla johtamisen toimintatavat ovat kuntien liikuntahallinnossa harvoin sovitettuja, mikä viittaa aiemmissakin tutkimuksissa esiin nousseeseen tiedolla johtamisen epäsystemaattisuuteen (Jakobsen ym. 2018).

Tutkimuksen kohdejoukkona oli yli 10 000 asukkaan suomalaiset kunnat. Tulosten yleistettävyyttä rajoittaa, että valittujen kuntien väestömäärässä on suuri vaihteluväli ja lisäksi kunnat ovat keskenään erilaisia niin hallintorakenteen kuin -henkilöstön määrän osalta. Lisäksi kohdejoukkorajauksen perusteella kaksi kolmasosa suomalaisista kunnista jäi tutkimuksen ulkopuolelle. Oletettavasti tiedolla johtamiseen käytettävissä olevat resurssit ovat pienemmissä kunnissa vähäisemmät, joten REPOPA-mittarilla arvioituna tiedolla johtamisen tila saattaisi pienten kuntien osalta näyttää vielä heikommalta. Pohdittavaksi nousee, onko REPOPA-mittarin vaatimustaso liian korkea suhteessa kuntien liikuntahallinnoissa käytettävissä oleviin resursseihin, ainakin niissä kunnissa, joissa työskentelee vain vähän hallintohenkilöstöä liikuntatoimialalla. Kuitenkin, jos liikunnan tiedolla johtamista halutaan kehittää, on kunnissa tarve tehdä konkreettisia ja systemaattisia tietoperusteisuutta vahvistavia toimenpiteitä.

On ilmeistä, että REPOPA-mittari ei sisällä kaikkia tiedolla johtamisen käytänteitä ja esimerkiksi tietojärjestelmien käyttöön, datan ja informaation hallintaan sekä viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välillä tapahtuvaan tiedon siirtoon liittyviä toimintatapoja ei tavoitettu tässä tutkimuksessa. REPOPA-mittarin toimivuudessa havaittiin olevan jatkokehitettävää tässä tutkimuksessa tehdyn mittarin testauksen perusteella. Yleisellä tasolla arvioituna REPOPA-mittaria voidaan kuitenkin pitää hyödyllisenä työkaluna, sillä sen avulla voidaan tehdä näkyväksi keskeisiä ongelmakohtia ja kannustaa toimijoita kehittämistoimenpiteisiin ryhtymiseen.

Jatkotutkimuksena olisi tarpeen testata ja kehittää REPOPA-indikaattorien toimivuutta mittarina hallinnon eri tasoilla ja eri aineistoilla. Lisäksi olisi tarpeen tarkastella kuntien liikuntahallinnon tiedolla johtamisen toimintatapojen yleisyyteen ja laatuun yhteydessä olevia tekijöitä.



## Lähteet

- Aroian, K.J. & Norris, A.E.** 2005. Confirmatory Factor Analysis. Teoksessa: B.H. Munro (toim.) *Statistical Methods for Health Care Research*. Philadelphia: Lippincott, 331–354.
- Bell, D.** 1976. *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Brownson, R.C., Fielding, J.E. & Maylahn, C.M.** 2009. Evidence-based Public Health: A Fundamental Concept for Public Health Practice. *Annu. Rev. Public Health* 30 (1), 175–201.
- Choo, C.W.** 2006. *The Knowing Organization. How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*. New York: Oxford Univ. Press.
- Darroch, J.** 2005. Knowledge management, innovation and firm performance. *Journal of Knowledge Management* 9 (3), 101–115.
- Daugbjerg, S.B., Kahlmeier, S., Racioppi, F., Martin-Diener, E., Martin, B., Oja, P. & Bull, F.** 2009. Promotion of physical activity in the European region: content analysis of 27 national policy documents. *Journal of Physical Activity & Health* 6 (6), 805–817.
- Euroopan komissio** 2013. Council Recommendation of 26 November 2013 on promoting health-enhancing physical activity across sectors. 2013/C 354/01.
- Fantl, J. & McGrath, M.** 2011. *Knowledge in an uncertain world*. Oxford University Press.
- Grant, R.M.** 1996. Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm. *Strategic Management Journal* 17(S2), 109–122.
- Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J. & Anderson R.E.** 2010. *Multivariate Data Analysis. A Global Perspective*. Seventh edition. Pearson.
- Head, B.W.** 2015. Toward more “Evidence-Informed” Policy Making? *Public Administration Review* 76 (3), 472–484.
- Heikkala, J. & Oravainen, T.** 2006. Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:20. Helsinki: Opetusministeriö.
- Hämäläinen, R.-M., Aro, A.R., van de Goor, I., Lau, C.J., Jakobsen, M.W., Chereches, R.M. & Syed, A.M.** 2015. REPOPA Consortium. Exploring the use of research evidence in health-enhancing physical activity policies. *Health Research Policy and Systems* 13 (43), 1–9.
- Hämäläinen R.-M. & Villa T.** 2014. Tutkimustiedon käyttö terveyttä edistävien liikunnan politiikkatoimien valmistelussa. *Liikunta & Tiede* 51 (1), 36–43.
- Jakobsen, M.W., Lau, C.J., Skovgaard, T., Hämäläinen, R.-M. & Aro, A.R.** 2018. Use of research evidence in policymaking in three Danish municipalities. *Evidence & Policy* 14 (4), 589–611.
- Jalonen, H.** 2007. Tietojohtaminen julkishallinnon organisaatiossa. Teoksessa: Lönnqvist, A., Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärrkäinen, H., Maula, M. & Stähle, P. (toim.) *Tietojohtaminen tutkimusalueena*. Tampere: Pilot kustannus Oy.
- Kasvi, J.J.J. & Vartiainen, M. (toim.)**. 2000. *Organisaation muisti – Tieto työn tukena*. Edita. Helsinki.
- Kuntaliitto** 2019. [www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/johtaminen-ja-kehittaminen/tiedolla-johtaminen-ja-sen-tyovalineet](http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/johtaminen-ja-kehittaminen/tiedolla-johtaminen-ja-sen-tyovalineet), 13.3.2021.
- Liikuntalaki** 2015. 390/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150390>, 4.9.2021.
- Majone, G.** 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Masuda, Y.** 1980. *The information Society as Post-Industrial Society*. Tokyo: Institute for the Information Society.
- Mehtälä, A., Villberg J., Blomqvist M., Huotari P., Jaakkola T., Koski P. ym.** 2020. Individual- and environmental-related correlates of moderate-to-vigorous physical activity in 11-, 13-, and 15-year-old Finnish children. *PLoS ONE* 15(6):e0234686.
- Metsämuuronen, J.** 2000. *Mittarin rakentaminen ja testiteorian perusteet*. International Methelp ky.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H.** 1995. *The Knowledge-Creating Company*. Oxford Univ. Press.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö** 2013. *Liikuntatiedon saavutettavuuden kehittäminen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:4.
- Oxman, A.D., Lavis, J.N., Lewin, S. & Fretheim, A.** 2009. SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP) 1: What is evidence-informed policymaking? *Health Research Policy and Systems*, 7 (1).
- Parkhurst, J.** 2017. *The Politics of Evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge Studies in Governance and Public Policy.
- Polanyi, M.** 1967. *The tacit dimension*. Routledge & Kegan Paul. London.
- Schreiber, J.B., Nora, A., Stage, F.K., Barlow, E.A. & King, J.** 2006. Reporting Structural Equation Modeling and Confirmatory Factor Analysis Results: A Review. *The Journal of Educational Research* 99 (6), 323–337.
- Schünemann, H.J., Fretheim, A. & Oxman, A.D.** 2006. Improving the use of research evidence in guideline development: 9. Grading evidence and recommendations. *Health Research Policy and Systems* 4 (21).
- Schöppe, S., Bauman, A., & Bull, F.** 2004. *International Review of National Physical Activity Policy. A literature review*. NSW Centre for Physical Activity and Health.
- TEAvisari** 2020. *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos*. [https://teaviisari.fi/teaviisari/content/file/304/Liikunnan\\_perustaulukot\\_2020](https://teaviisari.fi/teaviisari/content/file/304/Liikunnan_perustaulukot_2020), 4.9.2021
- THL** 2019. *Aikuisväestön liikunta Suomessa: FinTerveys 2017 -tutkimus. Tilastoraportti 48/2019*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Tilastokeskus**. *Kuntien avainluvut*. [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien\\_avainluvut/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/), 28.8.2021
- Tudisca, V., Valente, A., Castellani, T., Stahl, T., Sandu, P., Dulf, D., Spitters, H., Van de Goor, I., Radl-Karimi, C. ym.** 2017. Development of measurable indicators to enhance public health evidence-informed policy-making. *Health Research Policy and Systems* 16 (47).
- Valtioneuvosto** 2019. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma*.
- Valtion talousarvioesitys** 2021. *Pääluokka 29: 90. Liikunta*.
- van de Goor, I., Hämäläinen, R.-M., Syed, A., Lau, C.J., Sandu, P., Spitters, H., Karlsson D.F., Valente, A. ym.** 2017. Determinants of evidence use in public health policy making: Results from a study across six EU countries. *Health Policy* 212 (3), 273–281.
- Valtonen, S. & Ojajärvi, S.** 2013. *Kohti liikuntatiedon tehokkaampaa hyödyntämistä. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja* 2013:4.
- WHO** 2018. *Global action plan on physical activity 2018–2030*.
- Virtanen, P., Stenvall J. & Rannisto, P.-H.** 2015. *Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko*. Teoksessa: Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä*. Tampereen yliopisto-paino Oy, 9–26.
- Weber, E.P. & Khademian, A.M.** 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Publ. Administ. Review* 68 (2), 334–49.
- Woods, C.B. & Mutrie, N.** 2012. Putting Physical Activity on the Policy Agenda. *Quest* 64 (2), 92–104.