

”Ettei sitä vaan tehdä, että hauki on kala, hauki on kala.”

- ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi menetelmänä kunnallisen päätöksenteon tukemisessa

Nina Tähkäaho

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma

Kevät 2012

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä: TÄHKÄÄHO, NINA
Tutkielman nimi: ”Ettei sitä vaan tehdä, että hauki on kala, hauki on kala.” - ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi menetelmänä kunnallisen päätöksenteon tukemisessa
Pro gradu tutkielma: 133 sivua, 13 liitesivua
Aika: Kevät 2012
Avainsanat: päätöksenteko, ennakoarviointi, tieto, uudistuminen

Tämä tutkimus käsittelee ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -menetelmän haasteita ja mahdollisuuksia kunnallisen päätöksenteon tukemisessa. IVA -menetelmä on ennakoarviointimenetelmä, jonka avulla pyritään ennalta selvittämään päätösten aiheuttamia vaikutuksia. Olennaista tämän tutkimuksen kannalta on se, että terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi tuli lakisääteiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalle toukokuun alusta 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain myötä. Tätä ennen menetelmää on käytetty sosiaali- ja terveydenhuollossa hyvin vähän. Sen tullessa lakisääteiseksi, oli tärkeää lisätä ymmärrystä menetelmän sovellettavuudesta.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena haastatellen yhteensä kymmentä henkilöä, joiden joukkoon kuului pääosin terveyden edistämisen yhdyshenkilöitä Etelä-Suomesta. Heidät valittiin tutkimuskohteeksi, koska tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita menetelmän edistämisen koordinoinnista. Myös muutamia muita tahoja haastateltiin ennakoarviointimenetelmän vahvoina osaajina. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, mitä haasteita yleisesti uusien toimintamallien omaksumiseen liittyy sekä siihen, miten laadullinen vaikutusten arviointi soveltuu kuntien päätöksentekokulttuuriin. Lisäksi IVA -menetelmän haasteet ja mahdollisuudet nivottiin osaksi kuntien muuttuvaa toimintaympäristöä.

Tutkimuksen tulosten perusteella uusien menetelmien omaksumisen haasteeksi kunnissa ilmeni kehittämistoiminnan resurssien puute. Olennaiseen rooliin organisaation uudistumisessa nousivat puolestaan organisaation pioneerit eli aktiiviset viranhaltijat tai luottamushenkilöt, jotka tuovat ruohonjuuritasolla esiin uusia ideoita ja edistävät niiden toteutusta laajemmin organisaatiossa. Itse ennakoarvioinnin soveltamisessa tärkeiksi tekijöiksi nousivat luovuus menetelmän käytössä sekä taito skaalata arviointi organisaation tarpeisiin soveltuvaksi. Ennakoarvioinnin toteuttamisessa erittäin tärkeäksi osa-alueeksi muodostui myös poikkihallinnollinen yhteistyö, jolloin arvioinnin todettiin muodostuvan tarkoituksenmukaisesti laaja-alaiseksi ja moniarvoiseksi.

Tärkeimpinä tuloksina esiin nousivat kuitenkin yleisen kunnallisen suunnittelukulttuurin muutostarve sekä kuntien muuttuvan toimintaympäristön menetelmän soveltamiselle luomat haasteet ja mahdollisuudet. Toimintakulttuurin muuttuessa monet haasteet ennakoarvioinnin soveltamisessa väistyvät. Menetelmän luomat mahdollisuudet ovat puolestaan hyödynnettävissä paremmin muuttuneen toimintakulttuurin kautta. Ennakoarvioinnin soveltamisella havaittiin olevan vahvat edellytykset toimia tukena nykyiseen muuttuvaan toimintaympäristöön sopeutumisessa. Kuntien toimintaympäristön edellyttäessä toimintakulttuurin muutosta hierarkiasta hallintaan, voidaan ennakoarviointia hyödyntää erityisen hyvin tämän moninaisuuden sekä tulevaisuuden epävarmuuden hallinnassa.

Sisältö

1 Johdanto	5
2 Tutkimustehtävä ja menetelmät	8
3 Päätöksenteon toimintamallit, oppiminen ja toimintaympäristö.....	14
3.1 Uusien toimintamallien omaksuminen.....	15
3.1.1 Organisaation uudistuminen	15
3.1.2 Oppiminen.....	19
3.2 Tiedon rooli päätöksenteossa	25
3.3 Päätöksenteon toimintaympäristö	28
3.3.1 Kuntien toimintaympäristön muutos.....	29
3.3.2 Kunnan strategia välineenä muutokseen sopeutumisessa	34
4 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista	37
4.1 Ennakoarvioinnin tausta ja periaatteet	40
4.2 IVA menetelmänä	48
4.3 IVA -prosessin toteutus.....	54
5 IVA -menetelmän edistäminen ja kehittäminen.....	59
5.1 Päätöksentekokulttuuri ja IVA -menetelmä.....	59
5.1.1 Uusien menetelmien omaksuminen	60
5.1.2 IVA -menetelmän juurruttaminen osaksi päätöksentekokulttuuria	63
5.1.3 Johtaminen ja organisointi IVA:n soveltamisessa	68
5.1.4 Oppiminen, osaaminen ja koulutus IVA:n kannalta	77
5.2 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tiedon hyödyntämisen näkökulmasta	83
5.2.1 IVA -menetelmän edut tiedon hyödyntämisessä	84
5.2.2 IVA -menetelmän haasteet tiedon hyödyntämisessä	90
5.3 Päätöksenteon toimintaympäristö ja IVA	103

5.3.1 Strategian rooli, tavoitteellisuus.....	104
5.3.2 Kuntamuutos	109
5.3.3 Yhteistyön tärkeys, laaja-alaisuus.....	111
6 Johtopäätökset.....	120
Lähteet.....	134
Liitteet	142

1 Johdanto

Tämä tutkimus käsittelee ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia kunnallista päätöksentekoa ja valmistelua tukevana menetelmänä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eli IVA -menetelmä on yksi ennakoarvioinnin sovellutuksista. Teoreettinen tausta menetelmälle tulee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, jonka luomaan teoreettiseen taustaan koko ennakoarviointitoiminta pohjautuu. Ennakoarviointi tarkastelee vasta valmisteilla olevien päätösten vaikutuksia (Nelimarkka ja Kauppinen, 2007). Tärkein sisältö menetelmässä on, että sen avulla voidaan tehdä entistä tietoisempia päätöksiä, kun päätöksenteon perusteluita avataan ja niistä keskustellaan. Ennakoarviointimenetelmät perustuvat erilaisten päätösesitysten eli eri vaihtoehtojen vertailuun päätettävästä asiasta. Samalla käydään keskustelua ja valittu vaihtoehto tulee näin hyvin perustelluksi. Ennakoarvioinnin ja tässä erityisesti IVA -menetelmän osalta voidaan lisäksi todeta, että sen käyttö auttaa tiedon hyödyntämisessä. Aiemmissa tutkimuksissa ennakoarvioinnista on havaittu, että vaikutuksia koskevan tiedon avulla voidaan perustellusti arvioida, ovatko suunnitellut ratkaisut toteuttamiskelpoisia ja laadukkaita vai onko niitä syytä muuttaa. Vaikutuksia koskeva tieto antaa yleensä myös suuntaa sille, miten ratkaisuja olisi muutettava. Tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi pyrittäessä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. (Ympäristöministeriö, 2006.) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -menetelmä on syntynyt tarpeesta huomioda ihmisten hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä päätöksenteon taustana. Hiljalleen menetelmää on alettu soveltaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä sen omiin sisältöihin, menetelmän ollessa ennen lähinnä teknisen sektorin hankkeita ihmisten hyvinvoinnin näkökulmasta oikeuttavaa arviointia, jota sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset konsultoivat. Tämä tutkimus käsittelee IVA -menetelmää sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Ennakoarvioinnin toteuttaminen on toukokuun alusta 2011 tullut lakisääteiseksi uuden terveydenhuoltolain myötä.

Tutkimuksessa havainnoidaan niitä lähtökohtia, jotka kuntien viranhaltijat ovat kokeneet omassa työssään menetelmän soveltamisen esteiksi ja toisaalta mahdollisuuksiksi. Aihe on tärkeä siksi, että laadullista informaatiota pitäisi saada tuotua päätöksentekoon enemmän. Lisäksi olisi tarkasteltava sitä, miten kuhunkin päätökseen on tultu. Päätöksentekoprosesseja tulisi avata kriittisempää tarkastelua varten. Näin myös päätökset voitaisiin perustella

paremmin. Käytännön palveluihin kohdistuvat, laadulliset vaikutukset olisi huomioitava taloudellisen tarkastelun rinnalla. Tehokkuuden sijaan tulisi kiinnittää huomiota ennen kaikkea palveluiden laatuun.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin omaksuminen päätöksenteon ja valmistelun työkaluksi edustaa tässä tutkimuksessa esimerkkiä siitä yleisemmästä ilmiöstä, kuinka organisaatiot uudistuvat ja ottavat vastaan uusia menetelmiä. Tämä kertoo siitä, kuinka valmiita organisaatioissa ollaan muuttamaan omia toimintatapoja sekä siitä, onko kunnissa resursseja muuttaa rakenteita niin, että ne voisivat paremmin palvella toimintaa muuttuvassa ja monimutkaistuvassa toimintaympäristössä sekä auttaa vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Päätöksenteon toimintamalleja ja sen toimintaympäristöä selittävää teoreettista taustaa vasten käsitellään ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin menetelmään liittyviin erityispiirteisiin suhtautumista kunnissa, sillä tässä tutkimuksessa ne edustavat laajemmin uudenlaista ajattelua ennakoivasta ja tulevaisuuteen suuntautuneesta suunnittelusta.

Korkeakouluharjoittelun yhteydessä havaittiin, että uusien toimintatapojen omaksuminen päätöksentekoon on yllättävän vaikeaa. Harjoittelussa nimittäin tehtävänä oli esitellä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia uutena menetelmänä ja kannustaa sen käyttöönottoon jo etukäteen, sillä kesällä 2010 oli odotettavissa, että menetelmä tulisi lakisääteiseksi arviointimenetelmäksi päätöksentekoon lähitulevaisuudessa. Tämä tapahtuikin melko pian ja uusi terveydenhuoltolaki astui voimaan toukokuun alusta 2011. Askarruttamaan jäi kuitenkin se, miten vähäistä innostus menetelmää kohtaan kunnissa oli, huomioon ottaen sen tuottamat hyödyt ja toisaalta sen, että pian menetelmä tulisi joka tapauksessa ottaa käyttöön. Näistä lähtökohdista syntyikin tutkimusasetelma, jossa pohditaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttöönoton ja soveltamisen haasteita ja mahdollisuuksia.

Tutkielman käsittelemässä ilmiössä on kyse siitä, miten kuntien päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa saataisiin käyttöön enemmän tietoa ja ennen kaikkea sitä juuri laadullisessa muodossaan. Päätöksiä pitäisi pystyä tekemään niin, että ne ovat pitkällä tähtäimellä viisaita. Palveluiden tuottamien laadullisten vaikutusten tarkastelu on menetelmän tärkeintä antia ja palveluiden korkean laadun tulisikin olla yksi tärkeimmistä periaatteista myös palveluiden tuottamisessa.

Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää eri päätöksenteko-organisaatioissa, jotka käyttävät jo tai aikovat ottaa käyttöön IVA -menetelmän. Tähän asti tätä menetelmää on käytetty lähinnä julkisen hallinnon piirissä, eli se on ollut apuväline demokraattisessa päätöksenteossa. Tämä tutkimus kartoittaa menetelmän soveltamisen haasteita ja mahdollisuuksia, jotta sen käyttöä voitaisiin entistä paremmin tukea. Samalla toivottavasti saadaan myös avattua näkökulmia siihen, mitkä tekijät estävät ajattelumallien muuttumista päätöksenteossa ja hallinnossa. Julkisen sektorin niukentuvien resurssien edessä kuntien olisi tehtävä pitkälläkin aikavälillä viisaita päätöksiä ja rakennettava palvelujärjestelmäänsä kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta kestäväksi. Siksi kokonaisvaltaisen ja kokemuksellisen sekä käytännöllisen tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa vaatii puolestapuhujia. Tutkielma pyrkii myös avaamaan näkökulmia siihen, millä keinoin menetelmä saataisiin osaksi kunnan valmistelun ja päätöksenteon rakenteita. Näin myös tiedon hyödyntäminen kunnallisen päätöksenteon tueksi laajenisi.

2 Tutkimustehtävä ja menetelmät

Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan erityisesti niitä ongelmia, jotka estävät päätöksentekokulttuurin muutosta kuntaorganisaatiossa. Tästä käytännön esimerkkinä käytettävää ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia ja sen soveltamista tarkastellaan kolmesta eri näkökulmasta käsin. Nämä näkökulmat toimivat samalla myös tutkimuksen aineiston tulkintakehyksenä.

Kaikki kolme näkökulmaa sisältyvät päätutkimuskysymykseen, joka on seuraava:

- Mitä haasteita ja mahdollisuuksia ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltamiselle kunnissa ilmenee?

Pääkysymykseen sisältyvät alakysymykset eli tarkastelun kolme eri näkökulmaa ovat puolestaan:

- Mitä haasteita ja mahdollisuuksia sisältyy uusien toimintamallien omaksumiseen?
- Mitä haasteita ja mahdollisuuksia sisältyy vaikutusten laadulliseen ja ennakoivaan tarkasteluun?
- Mitkä rakenteelliset tekijät kuntien toimintaympäristössä aiheuttavat haasteita ja luovat mahdollisuuksia menetelmän soveltamiselle?

Pääkysymykseen sisältyen tarkastellaan haasteita ja mahdollisuuksia ensinnä siitä näkökulmasta, miksi yleisesti uusien toimintamallien omaksuminen on vaikeaa. Toiseksi kiinnitetään huomiota siihen, miksi päätöksentekokulttuuriin suomalaisissa kunnissa ei näyttäisi soveltuvan laadullinen eli pohdiskeleva ja laadullisia vaikutuksia ennalta arvioiva ajatusmaailma. Laadulliseen tarkasteluun liittyy yhtenä tärkeänä osana myös tiedon rooli eli se, miksi usein vain määrällinen tieto laadullisen sijaan näyttäisi pääsevän arviointiin mukaan. Kolmanneksi pohditaan sitä, mitkä rakenteelliset tekijät kuntien toimintaympäristössä hankaloittavat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin mallin soveltamista. Tähän sisältyvät esimerkiksi organisaation taloudelliset ja ajalliset resurssikysymykset sekä hallinnon organisoinnin tavat. Teoreettinen esiyymmärrys jäsentyy näiden kolmen alakysymysten mukaan lukuihin 4.1, 4.2 ja 4.3.

Kolme eri näkökulmaa haasteiden ja mahdollisuuksien tarkastelulle ovat rakentuneet tutkimusprosessin edetessä. Ne ovat olleet sellaisia aihealueita, jotka ovat luoneet tätä tutkimusprosessia edeltäneen aiemman menetelmään liittyvän tutkimuksen (ks. esim. Kauppinen, 2011; Wessmann & Kauppinen, 2011; Päivärinne, 2006) mukaan menetelmän soveltamiselle haasteita tai mahdollisuuksia. Ensimmäiseen alakysymykseen: ”Mitä haasteita ja mahdollisuuksia sisältyy uusien toimintamallien omaksumiseen?” sisältyy kaksi eri osa- aluetta. Nämä ovat muutokseen suhtautuminen organisaatiossa ja menetelmän soveltamisen organisointi. Organisoinnilla tarkoitetaan sitä, onko tehtävän osalta vastuutettu koordinaattoreita organisaatioihin tai onko esimerkiksi alueellisesti olemassa veturiorganisaatioita, jotka huolehtivat menetelmän käytön jatkuvuudesta.

Myös toiseen alakysymykseen: ”Mitä haasteita ja mahdollisuuksia sisältyy vaikutusten laadulliseen ja ennakoivaan tarkasteluun?” liittyy kaksi osa- aluetta. Nämä ovat laadullisen vaikutusten arvioinnin ominaisuudet sekä päätöksenteon tueksi käytetyn tiedon rooli. Laadullisen arvioinnin ominaisuuksien osalta tarkastellaan sitä, voidaanko laadullisten vaikutusten taulukointia ja systematisointia pitää pätevänä arviointimenetelmänä muiden teknisempien, esimerkiksi tilastoivien menetelmien rinnalla. Tiedon roolin yhteydessä pohditaan sitä, onko laadullinen ja kokemuksellinen tieto yhtä pätevää tietoa päätöksenteon tueksi kuin mitattava määrällinen tieto ja tunnusluvut.

Kolmanteen alakysymykseen: ”Mitkä rakenteelliset tekijät kuntien toimintaympäristössä aiheuttavat haasteita ja luovat mahdollisuuksia menetelmän soveltamiselle?” sisältyy puolestaan neljä eri osa- aluetta. Ne ovat strategisuus, kehittämistyön resurssikysymykset, kunta- valtio- suhde ja kuntamuutos. Nämä kaikki rakenteelliset tekijät tosin linkittyvät toisiinsa. Strategian luominen ja tavoitteiden noudattaminen sekä niiden toteutumisen seuranta liittyvät onnistuneeseen toiminnan organisointiin, joka tässä mielessä on organisaation rakenteellinen tekijä. Resurssikysymyksiä ovat lisäksi paitsi kehittämistyön taloudelliset resurssit, niin myös ajalliset ja henkiset resurssit eli henkilöstön osaaminen. Nämä kaikki taas liittyvät jossain määrin kuntien talouteen ja budjettiin. Kuntien talous taas on vahvasti yhteydessä kunta- valtio- suhteeseen ja niihin toiminnan puitteisiin, jotka valtio pitkälti kunnille määrittelee. Myös kuntamuutos liittyy vahvasti tähän rakenteellisten tekijöiden kokonaisuuteen. Nämä kaikki tekijät luovat haasteita ja mahdollisuuksia kuntien toiminnalle ja siten myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltamiselle.

Kuntakenttä on voimakkaan rakenteellisen ja hallinnollisen uudistumisen kohteena, mutta mikäli tähän osataan varautua oikein, muutos voidaan nähdä myös mahdollisuutena.

Tutkimuksessa halutaan selvittää, miten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin menetelmä koetaan ja pyritään sitä kautta löytämään joitakin haasteita ja mahdollisuuksia, joita ilmaantuu sen soveltamisen esteiksi tai kannustimiksi. Tulkintakehys ei siis saa rajata liikaa mahdollisia uusia havaintoja, vaan se toimii vain analyysia ohjaavana työkaluna. Tulkintakehys luodaan sen pohjalta, mitä aiheesta on aiemmin kirjoitettu. Näiden asioiden mukaan ryhmitellään haastatteluista esiin nousseita huomioita. Tutkielmassa tarkastellaan kuitenkin verrattain vähän itse menetelmää sisällöllisesti, sillä huomio on tarkoitus kiinnittää laajempiin ilmiöihin, joita tämänkaltaisten menetelmien ja toisaalta päätöksenteon kehittämisen ympärillä yleisesti ilmenee.

Tutkielmassa käytetään apuna Grounded theory -menetelmää, joka on aineistolähtöiseen tutkimukseen tarkoitettu menetelmä. Anselm Strauss ja Barney Glaser kehittivät sen 1960-luvulla vastapainoksi suuriin abstrakteihin teorioihin nojaaville tutkimusotteille. Grounded theorya voidaan hyödyntää, kun kyseessä on ilmiö, josta ei ole saatavilla teoreettisia malleja tai jonka tarkasteluun halutaan uusi näkökulma. (Glaser ja Strauss, 1967.) Grounded theory -tutkimusotteessa teoriaan suhtaudutaan kaksijakoisesti. Toisaalta ajattelua ei saisi sitoa teoriaan liiaksi, jotta aineiston analysointi- ja luokitteluvaiheen luovuus ja intuitiivisuus eivät kärsisi eikä aineiston käsittelyssä syyllistyttäisi aineiston pakottamiseen teoreettisen viitekehyksen mukaiseksi. (Glaser ja Strauss, 1967.) Toisaalta tieteellistä tutkimusta tehtäessä on oltava tietoinen aiemmasta tutkimuksesta, joka käsittelee samaa ilmiötä (Strauss ja Corbin, 1990; Strauss ja Corbin, 1994). Tämän tutkielman käyttötärpeisiin Grounded Theory sopiikin erittäin hyvin, sillä on tarkoitus nostaa empiriasta esiin uusia havaintoja, jolloin havaintoja ei voida pakottaa teoreettisen viitekehyksen mukaisiksi, mutta samalla tutkielmassa ollaan oltu myös tietoisia aiemmasta tutkimuksesta. Tämä olikin välttämätöntä, jotta tutkimusasetelma saatiin luotua.

Tutkielman lähestymistapa on induktiivis-deduktiivinen. Siinä empirian ja teorian välillä käydään jatkuvaa vuoropuhelua. Esiymmärryksessä ajattelua pohjataan joihinkin aiempiin teorioihin, eli noudatetaan Grounded Theoryn straussilaista, myöhempiä linjaa. Tämän mukaan aiempi tutkimus, teoria ja empiirinen aineisto ovat vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa, jolloin teoreettiset esioletukset toimivat tutkimuksen sekundaarisena tietolähteenä

(esim. Strauss ja Corbin, 1990). Esiymmärryksen luominen asiasta oli tämän tutkielman osalta tarpeellinen ennen haastatteluiden toteuttamista, jotta analyysissä on mahdollista muodostaa tarpeeksi vakuuttavia ja syvälle toiminnan luonteeseen viittaavia havaintoja. Kolmijakoinen tulkintakehys puolestaan on tarpeellinen, jotta haastatteluaineistoa voidaan jäsentää tarkoituksenmukaisella tavalla. Empiriasta tehdyillä havainnoilla on ohjattu tarkastelua tutkielman aiheen kannalta mielenkiintoisimmaksi osoittautuvaan suuntaan eli teoreettista ymmärrystä on kartutettu aineiston osoittamilta tärkeimmiltä osin vielä tuossa vaiheessa. Tästä syntyykin empirian ja teorian välinen vuoropuhelu.

Tutkielman empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla Etelä-Suomen kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaan (KASTE) osallistuneita tahoja. Osassa näistä kunnista on käytetty kehittämisohjelman yhteydessä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia päätöksenteon tukena. Haastattelut kohdistettiin näiden kuntien terveyden edistämisen yhdyshenkilöihin, sillä heillä tiedettiin olevan menetelmän käytöstä kokemusta ja siten tarpeeksi tietoa menetelmästä. Haastattelukuntia tässä ryhmässä olivat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Imatra, joista Imatralla suoritettiin kaksi ja muissa kaupungeissa yksi haastattelu. KASTE –ohjelmassa mukana olleiden kautta tuli tietoon myös lisää henkilöitä, joilla olisi kehittämisenäkemyksiä menetelmän osalta. Siten tutkielmaan haastateltiin terveyden edistämisen yhdyshenkilöitä myös Salosta ja Tampereelta sekä Pirkanmaan sairaanhoitopiiristä. Tampereen kaupungilta haastateltiin lisäksi menetelmän sisällöistä yhtä asiantuntijaa. Terveyden edistämisen rakenteiden kautta haastateltavaksi tuli vielä myös Euran kunnan edustaja. Viisi ensimmäistä haastattelua valikoitui yhtenäisen taustansa pohjalta tutkielman aineistoksi, mutta neljä seuraavaa siltä pohjalta, jotka olivat tulleet muutoin tietoon menetelmän käyttäjinä. Viimeisin haastattelu toteutui terveydenhuoltolain toimeenpanon aluekierroksen kautta, joten tästä saatiin näkökulmaa siitä, miten menetelmään suhtaudutaan uutena esiteltävänä asiana. Pääosin haastattelut kohdistuvat kuntien edustajiin, mutta sairaanhoitopiirin kautta haettiin näkökulmaa myös menetelmän käytön edistämisen alueelliseen koordinaatioon. Haastatteluja toteutettiin kaikkiaan 10.

Haastateltavien joukossa neljä henkilöä edusti IVA -menetelmän tuntemusta yksittäisten hallintokuntien sisäältä läheltä käytäntöä pienen mittakaavan toimintana. Kuusi kymmenestä taas edustivat tahoja, joissa IVA -menetelmä oli omaksuttu laajemmin organisaation käyttöön, eli heillä oli kokemusta myös siitä, kuinka menetelmän käyttöä tulisi organisoida,

jotta sitä voitaisiin levittää myös yhden hallintokunnan ulkopuolelle. Haasteita ja mahdollisuuksia voitiin siis kartoittaa käytännön kokemuksen kautta menetelmän levittämisestä laajempaan käyttöön koko kunnassa, mutta myös kuultiin hyviä kokemuksia läheltä käytäntöä siitä, mitkä ovat IVA -menetelmän hyviä puolia ja mitkä haasteita. Erityisen ilahduttavaa oli huomata, että joissain kunnissa oli innostuttu menetelmän käyttöön ruohonjuuritasolla oman suunnittelutyön tukena, ilman erillisiä linjauksia ja määräyksiä menetelmän käytöstä organisaatiossa. Nämä ruohonjuuritason osaajat olivat kaikki olivat jossain määrin osallistuneet STAKES:n IVA -hankkeeseen vuosina 2003–2007 (ks. STAKES, 2006b; Kauppinen & Tähtinen, 2003.)

Haastateltavaksi haluttiin valita sellaisia tahoja, jotka olivat käyttäneet menetelmää, jotta he pystyisivät tuomaan myös kehittämisenäkökulmaa esiin. Sellaiset tahot, jotka eivät ole menetelmää soveltaneet, eivät vielä tiedä, millaisia haasteita itse soveltamiseen liittyy ja siksi heitä ei tässä tutkielmassa otettu haastatteluiden kohteeksi. Toisaalta havaittiin kuitenkin, että uusien menetelmien omaksumisen haasteista olisi saatu paremmin tietoa niiltä tahoilta, jotka eivät vielä ole IVA -menetelmää käyttäneet. Heidän vastauksensa olisi myös arveltu olevan hyvää vertailupohjaa näille haastatteluille siinä mielessä, että kokevatko menetelmää huonommin tuntevat sen negatiivisempaan, kuin sellaiset, jotka ovat menetelmää käyttäneet. Tahoja, jotka eivät ole vielä käyttäneet menetelmää, mutta tietävät siitä jotakin, olisi voitu haastatella siitä, mitä he millaisia mielikuvia heillä on menetelmästä ja miksi he eivät ole sitä ottaneet käyttöön. Tätä tiedontarvetta täyttämään toteutettiin tutkimusprosessin loppupuolella pienimuotoinen kysely Pirkanmaan kuntien kunnanjohtajille ja alueen terveyden edistämisen johtoryhmän jäsenille. Pienen vastausprosentin johdosta näitä vastauksia käytetään vain laadullisina huomioina haastatteluiden tapaan, eikä niistä voida tehdä tilastollisia analyysejä.

Aineiston analyysi toteutettiin listaamalla haastatteluista esiin nousseita havaintoja ensin yksitellen, jonka jälkeen suoritettiin niiden löyhää ryhmittelyä eri kategorioihin. Kategoriat olivat ensin teemoittaisia eli samasta asiasta kertovat ilmiöt yhdistettiin yhdeksi kategoriaksi. Nämä kategoriat eivät vielä suoraan noudattaneet teoriasta nousseita alakategorioita, vaan teemat olivat vain apuväline seuraavaan vaiheeseen, jolloin havainnot luokiteltiin teoreettisen viitekehyksen antaman tulkintakehyksen muodostamiin luokkiin. Nämä luokat perustuvat

alkuperäisiin haasteita ja mahdollisuuksia luoviin alaluokkiin, jotka sisältyvät kolmeen tutkielman keskeiseen näkökulmaan.

3 Päätöksenteon toimintamallit, oppiminen ja toimintaympäristö

Tämä luku kuvaa sitä, millaisista näkökulmista ja ennakko-oletuksista käsin tutkielman empiiristä aineistoa lähdetään tarkastelemaan. Näkökulmat taustoittavat sitä, miten päätöksenteon toimintamallien uudistumista voidaan jäsentää eli sitä, mitkä tekijät aiemman tutkimuksen valossa voisivat asettua uusien menetelmien omaksumisen esteiksi tai toisaalta mahdollisuuksiksi. Tässä esimerkkinä uuden menetelmän omaksumisesta toimii ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin omaksuminen päätöksenteon ja valmistelun työkaluksi. Esimerkiksi Päivärinteen (2006) mukaan tämän menetelmän omaksumiselle haasteita ja mahdollisuuksia luovat kulttuuriset, organisatoriset ja ammatilliset tekijät. Wessmann ja Kauppinen (2011) puolestaan löysivät haasteiksi menetelmän keinotekoisuuden ja ristiriitaisuuden sekä objektiivisuuden puutteen. Mahdollisuuksia heidän selvityksensä perusteella olivat menetelmän tuoma systemaattisuus, apu päätöksenteossa sekä tiedon ja vuorovaikutuksen lisääminen. Esiymmärrys taustoittaa lisäksi myös sitä, millaisia ovat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin erityispiirteet ja millaisia haasteita tai mahdollisuuksia nämä luovat yleisesti päätöksenteolle. Periaatteellisena lähestymistapana tässä tutkielmassa on päätöksentekokulttuurin luonne kunnissa. Esimerkiksi Kauppinen (2011, 89) on todennut päätöksentekokulttuurin osalta, että ennakkoarvioinnin voidaan nähdä sisältyvän kaikkiin päätöksentekoteorioihin eri muodoissaan, tehtiinpä valmistelua ja kuntapäätöksiä esimerkiksi rationaaliseen ideaaliin tai kommunikatiiviseen moniarvoisuuteen nojaten. Organisaatioon omaksuttu päätöksentekokulttuuri vaikuttaa kuitenkin huomattavasti siihen, kuinka hyödylliseksi ennakkoarviointi koetaan. Esimerkiksi kommunikatiivisen suunnittelun apuna ennakkoarviointi koetaan erittäin hyödylliseksi, sillä tässä suunnittelun periaatteet ovat yhteneväiset ennakkoarvioinnin periaatteiden kanssa.

Uusien menetelmien omaksumisen yhteydessä tähän liittyy läheisesti myös organisaation uudistuminen. Näitä käsitellään kappaleessa 3.1, joka jakautuu ensin itsenäiseen organisaation uudistumisen kappaleeseen 3.1.1 sekä tähän läheisesti liittyvään organisaation oppimiseen, jota käsitellään kappaleessa 3.1.2. Kappaleessa 3.2 tarkasteluun sisällytetään myös tiedon roolin pohtiminen ja erilaiset tiedon lajit, sillä tässä yhteydessä ratkaisevaksi näyttäisi aiemman tutkimuksen valossa nousevan se, millaista tietoa päätöksenteon tueksi ollaan valmiita käyttämään. Kappaleessa 3.3 käsitellään vielä päätöksenteon toimintaympäristöä.

3.1 Uusien toimintamallien omaksuminen

Uusien toimintamallien omaksumiseen organisaatioissa vaikuttaa vahvasti se, millainen uudistumisen kapasiteetti organisaatiossa vallitsee. Tähän liittyy esimerkiksi se, miten organisaatio suhtautuu ympäristöönsä ja millä tavoin organisaatio on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Organisaatio voi omaksua aktiivisen ja dynaamiseen ympäristöönsä sopeutuvan roolin, jolloin uudistumisen kapasiteetti organisaatiossa on hyvä. Tärkeää on se, kokeeko organisaatio voivansa vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa vai uskooko se että asiat tapahtuvat siitä riippumatta. Ennakkoarviointimenetelmät kannustavat hahmottamaan päätösten ja niiden aiheuttamien vaikutusten taustalta syy-seuraussuhteita, joiden avulla uskotaan, että tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa.

Toisena tekijänä uudistumiseen vaikuttaa myös organisaation kyky oppia uutta. Organisaation oppimiseen vaikuttaa organisaation johtamis- sekä toimintakulttuuri. Organisaation oppimiseen vaikuttaa yhdessä tekemisen tahto ja innostus uuteen. Organisaatio koostuu yksilöistä, joiden motivaatioon oppia uutta johtamisella tulee kannustaa. Kun yksilöt oppivat, organisaatio oppii (Senge, 1990) ja on tärkeää, että yksilöt toimivat ryhmänä yhteisen tavoitteen puolesta (Rannisto, 2005). Näin on mahdollista saavuttaa parempia tuloksia uuden oppimisessa ja organisaation on mahdollista uudistua.

3.1.1 Organisaation uudistuminen

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on haasteen edessä väestön ikärakenteen vuoksi ja siksi palvelut pitäisi kyetä tuottamaan paitsi mahdollisimman kustannustehokkaasti, niin myös kauaskantoisen viisaasti, jotta tulevaisuuden riskejä voitaisiin ennaltaehkäistä. Siksi kuntien tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistumisen kykyynsä ja reagoida sekä toisaalta varautua aktiivisesti toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Nykyisessä toimintaympäristössä pärjääminen vaatii yhä useammin paitsi itse organisaatiolta, koko sitä ympäröivältä järjestelmältä jatkuvaa kehitysvalmiutta ja kykyä radikaaleihin uudistuksiin. (Stähle, 2004, 222.)

Stähle (2004, 223) toteaa, että aluekehityksessä uudistumiskyvyn tarve on tunnistettu, mutta sen toteutumisen käytännön edellytyksiä on tutkittu vasta vähän. Sama ilmiö vaikuttaa myös kuntien toiminnan uudistumisessa. Tulokselliset kehittämisprojektit edellyttävät monenlaisen

asiantuntemuksen sekä erilaisten intressien, ihmisten ja organisaatioiden yhteensovittamista. Tällaisen kompleksisuuden hallinta on kaikissa projekteissa suuri haaste niin johtamisen, kuin tiedon käsittelyn kannalta.

Mielenkiintoista organisaation uudistumisessa on se miten organisaatio suhtautuu ympäristönsä muutoksiin. Tätä kuvaavat dynaamisten järjestelmien teoriat, joista voidaan ammentaa apua nykypäivän organisaatioiden haasteisiin. Nämä teoriat luovat ymmärrystä siitä, miten organisaatio voisi uudistua ja pysyä mukana ympäristönsä kehityksessä. Dynaamisista järjestelmistä puhuttaessa tarkastellaan usein kaaos- ja kompleksisuustutkimusta. Esimerkiksi Lorenz (1963) on tutkinut näitä dynaamisia järjestelmiä. Hänen tutkimuksensa myötä näkökulma systeemeihin muuttui olennaisesti. Aiemmin nimittäin ajateltiin kaoottisuuden ja epäjatkuvuuden olevan vain systeemin häiriötiloja, mutta Lorenz (1993) korosti, että nämä kuvasivatkin monien systeemien normaalitilaa. Kaoottiset systeemit ovat erityisen herkkiä muutoksille, koska ne muodostuvat usein äärettömästä määrästä interaktiota ja ovat siten liikkeessä koko ajan. Toinen merkittävä kaaostutkija on Mandelbrot, jonka tutkimukset kaoottisten systeemien muodostamista fraktaaleista ovat herättäneet paljon huomiota. Fraktaaliteoria tarkoittaa, että systeemin sisältä löytyy eri tasoilta samoja rakenteita ja malleja eli systeemi toistaa itseään sekä mikro- että makrotasolla. (Esim. Mandelbrot 1977). Kaaos- ja kompleksisuustutkimus tuotti kolme perustavanlaatuaista muutosta aiempiin systeemiparadigmoihin. Ensinnäkin käsitys systeemeistä muuttui. Lisäksi paitsi käsitys systeemiin vaikuttamisesta, niin myös tutkimusintressi ja fokus muuttuivat. Toisena mainittu muutos systeemeihin vaikuttamisesta on juuri tämän tutkielman näkökulman kannalta erittäin olennainen. Ennakoivia arviointimenetelmiä, kuten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voi olla hyödyllistä tarkastella dynaamisten systeemien valossa. Aiempi ajattelutapa on pohjannut avoimiin ja oppiviin organisaatioihin, mutta mikäli havaitaan toimintaympäristön kehityksen vievän dynaamisten järjestelmien suuntaan, tulisi myös toimintatapojen muuttua sen mukaisesti.

Uusien toimintamallien omaksumisessa ja organisaation uudistumiskyvyn kehittämisessä on tärkeää myös miettiä myös vallan roolia. Tällä on suuri merkitys, sillä valtaa voidaan käyttää väärin, mutta toisaalta taas onnistuessaan esimerkiksi johtajien vallankäyttö voi auttaa muuta organisaatiota omaksumaan uusia asioita ja näin nopeuttaa muutosta. Kehittämistyössä tulisi kiinnittää huomiota siihen, minkälaisilla rakenteilla tai hallinnolla uudistukset toteutuvat

tehokkaimmin tai suurimmalla todennäköisyydellä. Tähän liittyy tärkeänä tekijänä juuri se, miten ja millaisten tavoitteiden toteutumiseen valtaa käytetään. Valta nimittäin määrittää myös sen, mikä on rationaalista missäkin ajassa. Se, mikä on rationaalista nyt, ei ole sitä kymmenen vuoden päästä. Rationaalisuus on hyvin kontekstisidonnaista. Toisaalta myös, mitä suuremmassa määrin valtaa käytetään, sitä vähemmän on rationaalisuutta. Asioiden jäsentämisen tai järjelyn esittäminen neutraalina rationalisointina on yksi perinteisimmistä tavoista käyttää valtaa. Tällöin tietyt asiat esitetään oikeina ja tietyt vaihtoehdot toista rationaalisempina, jolloin asian esittäjä on tuonut mukaan oman näkemyksensä ja käyttänyt valtaa. (Flyvbjerg, 1998.) Tämä rationaalisuuden kontekstisidonnaisuus on yksi olennaisimpia asioita juuri erilaisten uusien menetelmien vastaanottamisessa. Mikäli se toimintakulttuuri, minkä vallassa toimitaan, ei ymmärrä uutta menetelmää rationaaliseksi, sitä ei myöskään oteta käyttöön. Toisaalta myös johtajien rooli tässä on merkittävä, sillä johto voi huonoimmassa tapauksessa vahvistaa tätä toimintakulttuuria käyttämällä valtaansa väärin tai määrittelemällä rationaalisuutta omista lähtökohdistaan käsin. Näin he voivat omilla päätöksillään estää tai ainakin vaikeuttaa uusien menetelmien käyttöönottoa. Kunnan tekemien päätösten aiheuttamien vaikutusten arvioinnin kohdalla lisäksi rationaalisuuden tulisi määrittyä erityisesti kuntalaisten, eikä vain kunnan oman organisaation toimivuuden näkökulmasta. Myös Sotarauta ja Lakso (2000, 81) ovat todenneet, että johtajuus on tärkeässä roolissa organisaation uudistumisessa ja muutoksen omaksumisessa käytäntöön. Muutoksen johtamiseen tulisi kyetä luomaan sellainen jännite, joka herättää toimijoiden oman kiinnostuksen ja sitoo subjektiiviset tarpeet itse kehittämistyöhön. Jos halutaan saada muutosta aikaiseksi, ihmiset tulisi saada innostumaan muutoksesta.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa muodostui suomalaiseen päätöksentekoon uudenlainen toimintamalli, jota Markku Sotarauta (1996) kutsuu epävarmuuden hallinnoinniksi. Tämän hallintojärjestelmän keskeinen väline on suunnittelu. Tässä tutkielmassakin olennaiseksi nousee suunnittelun rooli päätöksenteossa. Suunnittelu perustuu rationalismiin ja usko järkeen johtaa siihen, että mahdollisuudet sosiaalisen elämän suunniteltavuuteen, tulevaisuuteen vaikuttamiseen ja sen hallitsemiseen kasvavat. Ajattelu perustuu muun muassa demokratian periaatteisiin. Demokratiahan korostaa uskoa tavallisten ihmisten kykyyn organisoida ja hallita yhteisiä asioita. Usko järkeen toisaalta painottaa ihmisen kykyä tarttua yhteiskunnan prosesseihin järjellään ja siten hallita ja kontrolloida niitä. Näin ollen suunnittelusta on muodostunut ajan kuluessa yksi hallittavuuden kulmakivistä sekä tärkeä

rationalismin ja demokratian kohtauspiste. Aikojen saatossa suunnittelijoiden ja suunnittelun tehtäväksi rakentui sopivien keinojen valinta tieteellisen metodin avulla ja poliitikot kansalaisten edustajina saivat tehtäväksi asettaa arvoihin perustuvat tavoitteet. Tieteellisen päättelyn ja arvoista johdettujen tavoitteiden avulla uskottiin kehityksen olevan hallittavissa. (Sotarauta, 1996, 41, 51–52.)

Lineaarisen kehitysnäkemyksen logiikan mukaan me näemme epävarmuuden seurauksena tietämättömyydestämme syiden ja seurausten laajasta kirjosta sekä niiden välisistä suhteista. Näin ajatellen menestys seuraa piilevien lakien dynamiikan noudattamisesta sekä harmonisella ja järjestyneellä tavalla toimivan systeemin luomisesta. Tämä johtaa päätelmään siitä, että epävarmuudesta tulisi selvitä voittamalla tietämättömyytemme keräämällä niin paljon tietoa kuin mahdollista. Eli tavallaan epävarmuus on epäpätevyyden seurausta. Tämä taas puolestaan tarkoittaa, että organisaatio ei ole kyennyt kehittämään palautemekanismeja ohjaamaan sen toimintaa. (Sotarauta, 1996, 115.) Tieto ja sen hyödyntäminen on erittäin keskeisessä roolissa toimintojen kehittämisessä. Ennakoarvioinnissa tulisikin siten huomioida paitsi tulevaisuuteen varautuminen, mikä voisi ilmetä pyrkimyksenä ennakoida päätöksistä aiheutuvia vaikutuksia, niin myös se, että jo tehtyjen päätösten vaikutuksia arvioitaisiin seurannan kautta. Tämä suunnittelun kehämäisyys on erittäin tärkeää. Lisäksi tärkeäksi nousee myös se, että aiemmista virheistä tai positiivisista kokemuksista otetaan oppia tulevien haasteiden varalle.

Muutosprosessiin sisältyy aina haasteita. Sotarauta ja Lakso (2000, 61) havaitsivat tutkimuksessaan Kainuun kehittämistoiminnasta seuraavia muutosprosessiin sitoutumisen ongelmia. Tässä yhteydessä oli kyse strategiaprosessiin sitoutumisesta, joka soveltuu esimerkkinä hyvin myös ennakoarviointimenetelmiin sitoutumiseen. Strategiaprosessiin sitoutumisessa koettiin, että etäisyys sanoista tekoihin on liian suuri. Tällöin koettiin, että muutosprosessi ei konkretisoidu riittävän hyvin ja uskottavasti. Nämä tekijät liittyivät Sotaraudan ja Lakson tutkimuksessa suureen muutoshankkeeseen, mutta käytännöllisen luonteensa vuoksi ne pätevät erityisen hyvin myös tässä tutkimuksessa ennakoarvioinnin osalta käsiteltävään uusien menetelmien omaksumisen logiikkaan organisaatiossa. Käytännössä toteutettava organisaation uudistuminen ja uusien asioiden omaksuminen vaatii paljon työtä ja halua ylläpitää pitkäjänteisesti muutoksen mahdollisuutta ja eroaa siten

strategiatason laajoja linjoja koskevasta työskentelystä radikaalisti. Siksi strategian käytäntöön tuomisessa ilmenee usein yhteentörmäyksiä tai hankaluuksia.

Wessmann ja Kauppinen (2011, 22) havaitsivat, että ennakoarviointi, tässä tapauksessa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -menetelmä, ei ollut juurtunut heidän tutkimiinsa kuntiin. Menetelmän omaksumiseen vaikuttivat heidän mukaansa valmistelijoiden sitoutumisen puute, valmistelun subjektiivisuus ja vaihtoehtoja karsastava nykytilanne sekä ennakoarvioinnin heikko asema strategiatyössä. Myös ennakoarvioinnin osalta on aiemmissa tutkimuksissa havaittu muutosvastarintaa. Kauppinen (2011, 91) mainitsi väitöskirjassaan, että muutosvastarintaan liittyi uuden oppimisen tuskaa ja sen paineen puuttumista, joka lopullisesti saisi ennakoarvioinnin käyttöönoton toteutumaan. Hän totesi, että saman havainnon muutoksen vaikeudesta on tehnyt myös Hildén (2007, 79), jonka mukaan odotukset laajojen kansallisten ohjelmien ennakoarvioinnin itsestään toteutumisesta ovat liian optimistisia ja arviointivelvoitteen tulee olla vahva ja uskottava, jopa silloin kun ennakoarviointi on lakisääteinen. Kauppinen (2011) on lisäksi todennut, että suhtautuminen moniarvoisuuteen ja keskusteltavuuteen päätöksenteossa näyttää vaikuttavan ennakoarvioinnin käyttöönottoon ja niihin odotuksiin, mitä ennakoarvioinnille asetetaan. Toisaalta Kauppinen (1997) on aiemmin todennut, että kunnissa tarvitaan työkaluja erilaisten intressiryhmien ja keskenään ristiriitaisten tavoitteiden käsittelyyn. Moniarvoisuuden tarve päätöksenteossa on siis olemassa siitä huolimatta, kuinka kunnan päätöksentekokulttuuri siihen suhtautuu.

Wessmann ja Kauppinen (2011, 27) ovat todenneet, että IVA -menetelmän soveltamisen koettu irrallisuus päätöksenteosta voi johtua sen käytöstä annetusta ohjeistuksesta, joka ei sovellukaan juuri tähän organisaatioon. Yhteisesti sovittuja linjoja käytöstä ja toimintatavoista ei ole, jolloin vastuu menetelmän käytöstä jää valmistelijalle. Kauppinen (2011, 89) on lisäksi todennut, että toiminnan systematisointia tukisi kunnan yhteisesti hyväksymä tarkistuslista tunnistettavista vaikutuksista ja ylihallintokuntaisen konsultoinnin käytännöt vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi.

3.1.2 Oppiminen

Uuden oppiminen on osa uudistumista ja vaatii myös vahvan tahtotilan uudistumiseen. Oppimista voidaan kuitenkin kannustaa erilaisin menettelytavoin. Organisaation oppimisessa

on Griffithsin (2004, 135–138) mukaan kaksi varteenotettavaa työmenetelmää. Ensimmäinen niistä on riskijohtajuus, johon sisältyy esimerkiksi ennakoarviointiprosessi, joka auttaa tekemään mahdollisimman oikean ratkaisun ensimmäisellä kerralla ja toinen puolestaan perimmäisen syyn analysoiminen, eli kriittinen tarkastelu siitä, miksi asiat eivät menneet oikein ensimmäisellä kerralla ja mikä mahdollisesti auttaisi tekemään paremmat ratkaisut seuraavalla kerralla.

Osaamisen ja organisaation uudistumisen osalta myös johtamisen taito on tärkeä elementti. Organisaatioissa suurten ryhmien motivoiminen ja sitouttaminen on kuitenkin haasteellinen tehtävä. Tavoitteena tulisi olla se, että kehittämissuunnitelmassa mukana olevat suunnittelevat hankkeen yhdessä viranhaltijoiden kanssa ja laativat sille aikataulun. Sitoutuminen syvenee ja oppiminen mahdollistuu osallistuttaessa alusta asti menetelmän soveltamiseen. Tällöin myös henkilön oma rooli tehtävässä korostuu. Valmiina annetut päätökset eivät siirry yhtä hyvin käytännön työhön, eikä niissä ole välttämättä tehty oikeita valintoja tai rajoituksia. (Ranta, 2005, 146.)

Senge (1990) on maininnut viisi eri tekijää, jotka ovat oppivan organisaation tärkeimpiä ominaisuuksia. Nämä ovat itsehallinta, yhteisten ja yksilöllisten henkisten mallien muodostaminen, yhteisen tulevaisuuden ja tulevaisuudenkuvan muodostaminen sekä tiimioppimisen ja järjestelmäajattelun hallinta. Ensimmäinen osa-alue on se, että organisaation uskotaan oppivan vain niiden yksilöiden kautta, jotka työskentelevät organisaatiossa ja oppivat. Yksilöiden oppiminen ei takaa organisaatioiden oppimista, mutta ilman sitä organisaationkaan oppiminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Senge kutsuu tätä yksilöön liittyvää osa-aluetta itsehallinnaksi (Personal Mastery). Itsehallinnalla on kaksi keskeistä ominaisuutta. Ensinnäkin sen avulla pystymme kirkastamaan itsellemme sen, mikä tekemisessämme on kaikkein tärkeintä ja miksi teemme sitä mitä teemme. Toinen tärkeä tekijä on se, että tulee oppia näkemään tämänhetkinen tilanne selkeästi. Jotta voi kulkea kohti jotakin tiettyä päämäärää tulee ensin tietää, missä on tällä hetkellä. Visioihin pyrkimisessä ongelmaksi muodostuu se, että ihmiset ovat voimakkaasti tietoisia siitä käytännöllisestä kuilusta, joka vallitsee vision ja todellisuuden välillä. Tämä saattaa saada vision tuntumaan epärealistiselta ja jopa kuvitteelliselta. Kuitenkin tämä seikka on myös motivaation ja positiivisen energian lähde. Mikäli tällaista kuilua ei olisi olemassa, ei olisi tarvetta pyrkimykseen siirtyä kohti visiota. Tämä kuilu aikaansaa luovan jännitteen. Luova jännite

on itsehallinnan tärkein elementti. Tässä on kyse siitä, kuinka tiukasti pidetään kiinni visiosta. Vision ja todellisuuden välillä olevan jännitteen mukaisesti kun ei ole olemassa kuin kaksi vaihtoehtoa: joko todellisuus tulee lähemmäs visiota, tai visio todellisuutta.

Senge (1990, 174–175, 186–192) mainitsee organisaation oppimisen osa-alueeksi myös toimintaa ohjaavien yhteisten ja yksilöllisten henkisten mallien muodostamisen (Mental Models). Uudet näkökulmat ja ideat eivät tule toteutetuiksi käytännössä yleensä siksi, että ne ovat ristiriidassa sisäisten vahvasti omaksumiemme mallien kanssa siitä, miten maailma toimii. Nämä mielikuvat rajoittavat ymmärryksemme tuttuihin tapoihin toimia. Sisäistetyt mallimme vaikuttavat siihen, miten näemme asiat ja miten tulkitsemme uutta tietoa. Organisaation kannalta olennaisimpia sisäistettyjä malleja ovat ne mallit, joita tärkeimmät päätöksentekijät noudattavat. Mikäli nämä mallit ovat rajoittuneita, eikä niihin puututa, ne rajoittavat organisaation toiminnan vain sellaisiin asioihin, jotka ovat tuttuja ja turvallisia. Reflektion ja sisäisten mallien paljastamisen institutionalisoiminen vaativat organisaatiolta sellaisten mekanismien luomista, jotka tekevät näistä toiminnoista väistämättömiä. Suunnittelua pitäisi yleisesti ymmärtää oppimisena ja paikallisen päätöksenteon taustalla vaikuttavaa ajattelua pitäisi säännöllisesti haastaa ja laajentaa. Kunnallisessa päätöksenteossa päättäjille ja johtaville viranhaltijoille on yleistä, että he olettavat vain tiettyä tulevaisuutta toteutuvaksi ja pyrkivät tätä kohti. Mikäli kuitenkin johtoryhmissä ja muissa vastaavissa yhteistyöfoorumeissa painotettaisiin vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, päättäjät ja johtavat viranhaltijat havaitsisivat paremmin muutoksia toimintaympäristössään ja olisivat valmiimpia tarttumaan näihin muutostarpeisiin.

Kolmas tärkeä tekijä oppivan organisaation osalta on Sengen (1990, 206, 211) mukaan yhteisen tulevaisuuden ja tulevaisuudenkuvan muodostaminen (Shared Vision). Jaettu visio ei ole vain mielikuva, vaan ihmisten sydämistä kumpuava erittäin tehokas energian lähde. Visio saattaa syntyä mielikuvasta, mutta mikäli se etenee saatuaan vakuutetuksi useampia ihmisiä, se ei ole enää abstraktia, vaan näille henkilöille hyvin konkreettista. Ihmiset alkavat uskoa sen olemassaoloon ja se muuttuu siten erittäin vahvaksi heidän toimiaan ohjaavaksi periaatteeksi. Tällainen ajattelu synnyttää kullekin organisaation jäsenelle mielikuvan siitä, mitä kohti pyritään. Näille henkilöille tämä on yhdistävä tekijä erilaisista työtehtävistä huolimatta silloin, kun mielikuva läpäisee koko organisaation. Ihmisille syntyy yhteenkuuluvuuden tunne, joka rakentuu yhteisen päämäärän ympärille. Tämä yhteinen

ajattelu on erittäin tärkeää ja toteutuessaan tehokasta organisaation toiminnan kannalta, sillä siinä ihmisten perustarpeet yhteenliittymisestä jonkin tärkeän asian hyväksi aktivoituvat. Yhteisen tulevaisuudenkuvan muodostaminen on tärkeää oppivalle organisaatiolle, sillä se määrittelee fokuksen ja luo tarvittavan energian oppimiselle. Yhteinen tulevaisuudenkuva syntyy kuitenkin yksilöllisten tulevaisuudenkuvien pohjalta, joten pitää panostaa siihen, että jokainen organisaation jäsen sitoutuu ja ottaa omakseen yhteisen vision.

Senge (1990, 234–237) mainitsee neljänneksi tekijäksi oppivan organisaation kannalta tiimioppimisen hallinnan (Team Learning). Tärkeää on, että organisaatiossa työskentelevät henkilöt toimivat yhtenäisesti, yhtenä kokonaisuutena ja pyrkivät kohti samaa tavoitetta. Valitettavasti kuitenkin usein yksilöiden energia kuluu vastakkaisten tavoitteiden toteuttamiseen. Sellaiset organisaatiot, joissa yhtenäisyyttä ei ole saavutettu, tuhlaavat energiaansa. Yksilöt saattavat työskennellä ääri rajoillaan, mutta mikäli heidän panoksensa ei suuntaudu samaa tavoitetta kohti, ei saavuteta tarkoitettua yhteistä tavoitetta. Kun taas tiimin yhteinen tavoite jaetaan koko ryhmässä, toiminta suuntautuu kaikilla yhtenäiseen tavoitteeseen ja energiaa säästyy kun tehtäviä voidaan hoitaa synergiassa muiden kanssa. Tällöin noudatetaan jaettua visiota ja kukin ymmärtää, miten olisi mahdollista täydentää ja tukea myös toisten pyrkimyksiä. Tiimioppiminen on prosessi, jossa ryhmittäytyään saman tavoitteen taakse ja luodaan tiimille kyky tuottaa sellaisia lopputuloksia kuin sen jäsenet todella haluavat. Jaettu visio on vain jatke yksilöllisille visioille, eikä se näin ollen korvaa yksilöiden omia näkemyksiä. Tiimioppiminen rakentuu itsehallinnan pohjalle, sillä hyvä tiimi rakentuu taitavista yksilöistä. Pelkästään jaettu visio ja taitavien yksilöiden yhteen kerääminen ei kuitenkaan riitä, vaan tiimistä pitää löytyä myös aitoa yhteistyökykyä. Tiimioppiminen liittyy lisäksi kehittävää dialogia vastustavien voimien hallintaan.

Viides Sengen mainitsema tekijä oppivan organisaation kannalta on järjestelmäajattelun hallinta (System Thinking). Systeemin toimintaan liittyy keskeisesti se, että on kyse kokonaisuudesta, jonka toimivuutta pitäisi siten myös tarkastella kokonaisuudessaan. Ongelmana kuitenkin nykypäivänä on niin sanottu osaoptimointi: mikäli itse pystyy siirtämään ongelman omasta organisaatiosta muualle, ongelma on ratkaistu. Senge toteaa kuitenkin, että ratkaisut, jotka siirtävät ongelmat vain toisesta systeemin osasta toiseen, jäävät ratkaisematta, sillä ne jotka alun perin luulivat ratkaisseensa ongelman siirtämällä sen, ovat eri ihmisiä kuin ne, jotka uudessa tilanteessa kohtaavat ongelman (Senge, 1990, 58).

Ongelma on tällöin heille uusi ja mahdollisuudet oikeasti ratkaista se heikkenevät sitä mukaa, mitä kauemmas ongelma ehtii kulkea alkupisteestään. Tieto ongelman alkuperästä hävneen kokoajan matkan aikana. Systeemiajattelu on myös erityisen altis synnyttämään defensiivisyyttä. Tämä johtuu sen sisältämästä perusajatuksesta jonka mukaan toiminta luo todellisuutta. Tosin, tiimi voi kieltäytyä ajattelemasta tärkeitä ongelmia systemaattisesti, koska silloin he myöntävät, että ongelmat johtuvat heidän itse luomistaan strategioista ja toimintatavoista. Systeemiajattelu vaatii kompleksisten ja konflikteja aiheuttavien asioiden käsittelyvalmiutta ja näin ollen vahvaa kyseenalaistamisen kykyä.

Oppimiseen ja toimintatapojen muutokseen pitäisi saada sitoutettua henkilöstöä ja luoda aktiivisesti innostusta uudenlaiseen tekemiseen. Onnistunut muutos perustuu lisäksi aina kriittiseen reflektioon. Reflektiolla tarkoitetaan muutostoimijoiden kykyä ymmärtää, millaisesta muutoksesta on kysymys ja missä muutoksen toteutuksessa mennään. Lisäksi muutostoimijoiden tulee kyetä kriittisesti kyseenalaistamaan omaa toimintaansa. Reflektio on oman henkilökohtaisen ja organisaation toiminnan kriittistä tarkastelua, oppimiskokemuksiin tähtäämistä ja entisen toiminnan kyseenalaistamista. Reflektio on prosessi, joka mahdollistaa yksilöiden, tiimien ja lopulta koko organisaation ideoiden ja kokemusten kriittisen tarkastelun. Refleksiivisyys voi kuitenkin usein jäädä vain puheen tasolle. Toimijat eivät välttämättä työssään pysähdy arjen rutiinien keskellä pohtimaan ajattelu- ja toimintatapojaan poisoppimisen näkökulmasta. Toimintaa saatetaan myös kuvata eri tavoin, kuin miten käytännössä toimitaan. (Stenvall & Virtanen, 2007, 12–13.) Oppivan organisaation teoretikko Chris Argyris (1993) käyttää tällaisesta ilmiöstä käsitteitä *espoused theory* (puhuttu toimintatapa) ja *theories-in-use* (todelliset toimintatavat). Argyris (1998) on esittänyt toimintatapojen uudistamiseen ratkaisuksi toiminnallisen tiedon hyödyntämistä, minkä on havaittu vähentävän itseään toteuttavia tehottomia rutiineja. Kyseenalaistaminen uuden tiedon valossa ja vanhoista toimintatavoista poisoppiminen ovat uuden organisaatiokulttuurin syntymisen edellytykset.

Organisaation uudistumisesta voidaan kootusti sanoa, että onnistunut uudistumisprosessi kulkee, ainakin Senge'n (1990, 139–151) oppien perusteella seuraavalla tavalla. Organisaatiossa omaksutaan ensin uusi ennakoitu tulevaisuus tavoitteeksi. Kun organisaation jokainen toimija on saatu sitoutettua siihen ja he muuttavat käytöstään, samalla myös organisaatio ja hiljalleen myös sen toimintaympäristö muuttuu. Organisaation koostuessa

yksilöistä, sen ajattelu muuttuu väistämättä samalla, jos kaikkien yksilöiden ajattelu muuttuu. Toimintaympäristö taas muuttuu hiljalleen, jos siinä mukana olevat toimijat ja organisaatiot muuttuvat.

Huomionarvoista on, että jokainen muutos on erilainen. Siksi osaamisen ja tuen muutoksen johtamiseen tuleekin ensisijaisesti tulla organisaation sisältä ja sen toimintaa syvällisesti tuntevilta tahoilta. Muutokseen täytyy suhtautua kärsivällisesti ja esimerkiksi koulutuksen uusista sisällöistä tulee olla erityisen pitkäjänteistä. Kuten Stenvall ja Virtanen (2007, 12) ovat todenneet, muutosprosessi etenee harvoin episodimaisesti ja rationaalisesti. Sen sijaan se on luonteeltaan usein kaoottinen ja ulkopuolisen silmin jopa vaikeasti hahmottuva kokonaisuus.

Wessmann ja Kauppinen (2011, 25) ovat todenneet, että IVA -menetelmän soveltamisen mielekkyyden osalta tärkeäksi tekijäksi nousee menetelmän käytön osaaminen. He toteavat, että valmistelijoiden mukaan ennakoarvioinnin suurin ongelma oli sen jääminen keinotekoiseksi ja irralliseksi lausahdukseksi esittelytekstin loppuun. Joissain tapauksissa tekstin loppuun lisättiin vakiolause vaikutuksista. Ongelmaksi tässä yhteydessä koettiin harjoituksen puute. Päivärinne (2006, 67, 78) on myös todennut, kuinka koulutuksessa IVA -menetelmästä harjoitustilanteet koettiin tärkeinä. Yhden koulutuskerran jälkeen menetelmää ei ollut vielä sisäistetty, mutta käytännön harjoitukset olivat ehkä tärkein osa menetelmän tutuksi tekemisestä. Yleisesti esimerkkeihin tutustuminen auttaa asian sisäistämisessä. Ennakoarvioinnin tutuksi tekeminen ja sen vaikuttavuuden osoittaminen päätöksenteon apuvälineenä saattavat auttaa menetelmän käyttöönotossa. Menetelmä pitää tuoda tutuksi kaikille päätöksentekoon osallistuville ja heidät pitää sitouttaa käytäntöön sekä siihen, kuinka menetelmää käytännössä sovelletaan.

Päivärinne (2006, 65, 78) on lisäksi todennut, kuinka uudenlainen tapa tehdä valmistelutyötä vaatii ennen kaikkea halun ja tahdon käyttää kyseistä menetelmää, jotta se siirtyy jatkuvaksi käytännöksi. Uuden menetelmän omaksuminen edellyttää näin muutosta myös asennetasolla. Hän myös osoitti tutkimuksessaan, kuinka organisaatiomuutos etenee asteittain ja siinä ovat avainasemassa koulutetut henkilöt eli innovaattorit, jotka vievät uutta menetelmää eteenpäin organisaatiossa.

3.2 Tiedon rooli päätöksenteossa

Ennakoarvioinnissa, suunnittelussa ja seurannassa tarvitaan hyvin erilaista tietoa ja nämä tiedon lajit on hyvä erottaa toisistaan. Tärkeää on saada monipuolista, eri lähteistä kerättyä tietoa paikallisista ja alueellisista olosuhteista. Ensinnä tarvitaan tietoa kunnan toimintaympäristöstä, esimerkiksi kunnan eri osa-alueiden peruspiirteistä ja sosiaalisten ongelmien synnystä. Tätä tietoa saadaan esimerkiksi selvityksistä, tutkimuskirjallisuudesta, toisilta hallintosektoreilta ja tilastoista. Toiseksi tarvitaan paikkaan kohdistettua kvantitatiivista tietoa, jota on esimerkiksi tilastotieto alueiden erilaistumisesta ja paikallisista palveluista. Lisäksi tarvitaan paikkaan kohdennettua kvalitatiivista tietoa, jota on esimerkiksi alueella asuvien ja toimivien tieto alueen hyvinä ja huonoina pidetyistä piirteistä, alueen toiminnallisista resursseista sekä henkisestä ja sosiaalisesta pääomasta. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan paikallisia ja alueellisia yhteistyöverkostoja sekä eri ihmisten ja toimijoiden välisen luottamuksen määrää. Tätä tietoa on olemassa kaikilla kuntalaisilla kunnan asukkaina ja palveluiden käyttäjinä. Sitä voidaan saada haastatteluilla ja keskusteluilla tai vaikkapa paikallislehtien keskustelupalstoilta. Tätä tietoa on myös suunnittelijoilla. Neljänneksi tarvitaan suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyvää tietoa, jota on esimerkiksi suunnittelun lainsäädännön, prosessien ja käytäntöjen tuntemus. Tämä on paljon asiantuntijoiden ammatillista ja kokemusperäistä tietoa. Lisäksi tietoa tarvitaan arvoista ja merkityksistä. Suunnittelijoiden ja osallisten arvot sekä heidän tiedolle antamansa merkitykset ovat tärkeitä. Niitä on käytännössä hyvin vaikea erottaa tiedosta, joka voi itsessään olla valikoitua, rajattua ja intressipitoista. Tietoa voidaan saada haastatteluilla ja kyselyillä, merkitysten tulkinta-analyysillä sekä päätöksentekoa avustavilla analyysimenetelmillä. (Päivänen et al. 2005.)

Tiedon omaksumisen ja hyödyntämisen näkökulmasta oleellista on kuitenkin Sotaraudan (1999) toteamus siitä, että informaatiota ja tapahtumia tulkitaan kunnallishallinnossa aina suhteessa omaan kehitysnäkemykseen, joka sisältää käsitykset maailmankuvasta, maailmasta kertovan tiedon luonteesta ja arvoalinnoista. Miettinen (2000, 79) puolestaan toteaa, että tiedolle annettava merkitys rakentuu sen mukaan, mistä käsin toimija saatua informaatiota tulkitsee ja millaisen tiedon hän itse määrittelee relevantiksi oman työnsä hoitamisen kannalta. Tarpeellisen tiedon määritelmään sisältyy näin samalla toimijan oma käytännöllinen käsitys tiedon luonteesta. Tiedon hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä on monisyinen

prosessi. Mikäli organisaatiossa on totuttu ajattelemaan, että vain taloudellisilla mittareilla arvioidaan omaa toimintaa, tällöin muutos pitää saavuttaa jo organisaatiotasolta käsin. Toisaalta myös yksilöllinen taso on tärkeä eli tulee huomioida se, mitä päätöksentekijät yksilöinä arvostavat ja pyrkiä vaikuttamaan näihin käsityksiin muutoksen aikaansaamiseksi.

Jack (2006, 279, 281) on tutkinut laadullisen tiedon käyttöä päätöksenteon tukena hoitotyön osalta. Hän toteaa, että vaikutusten arvioinnissa tuotettua tietoa voidaan hyödyntää lisäämään ymmärrystä päätöksen vaikutuksista tai itse ilmiöstä sekä antamaan uusia ideoita ja uudenlaista näkemystä. Instrumentaalista tiedon käyttöä on luonnehdittu yksinkertaisesti suoraksi tiedon käyttämiseksi päätösten tueksi. Instrumentaalinen tiedon käyttö on useissa tutkimuksissa osoittautunut kuitenkin vähäiseksi ja laadullista tietoa on käytetty liian rajallisesti, lähinnä vain kvantitatiivisten tutkimustulosten selittämiseen ja auki kirjoittamiseen. Laadullista tietoa tulisi kuitenkin käyttää paljon monipuolisemmin, sillä sen avulla voitaisiin paremmin arvioida, millaisista tekijöistä prosessien onnistumiset tai epäonnistumiset ovat johtuneet. Esimerkiksi toimintaa hankaloittavia raja-aitoja ja toisaalta mahdollistavia tekijöitä voidaan paremmin tarkastella laadullisen kuin määrällisen tiedon kautta. Tietoa voidaan kuitenkin käyttää myös konseptuaalisesti ja symbolisesti. Konseptuaalinen tiedon käyttö auttaa liittämään päätöksentekoon asiakkaiden näkökulmaa ja tuomaan näin uusia näkökulmia jo tunnistettuihin ongelmiin. Symbolisesti tietoa voidaan käyttää esimerkiksi tukemaan muutoin käynnissä olevaa muutosta, legitimoimaan päättäjien asemaa tai lisäämään tukea päätettävälle asialle. Myös konseptuaalisessa ja symbolisessa tiedon käytössä tulee kuitenkin huomioida, että vaikka näiden tarkoitus on vain vaikuttaa päätökseen epäsuorasti, tuotetun arviointitiedon tulisi jotenkin tulla päättäjien tietoon voidakseen todella vaikuttaa. Myös Kauppinen (1997) on todennut laadullisesta tiedosta, että laadullisten tekijöiden analysointi tuo päätöksiin vaikuttaneet tekijät näkyviksi. Tavoitteiden toteutumisen arviointi on yksi keino laadullisen tiedon käsittelylle. Lisäksi Patton (1997, 20–21) on todennut, että tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on koko arviointitoiminnan ydin ja olemassaolon oikeutus.

Weiss (2001) on klassikkoteoriassaan todennut tiedon hyödynnettävyyteen monimutkaisessa valmistelu- ja päätöstilanteissa vaikuttavan neljä I-kirjainta: ideologiat, intressit, institutionaaliset normit ja informaatio. Ideologioilla Weiss tarkoittaa tiedon tuottajien ja käyttäjien perusarvoja, joita vastaan peilataan uutta tietoa. Intressit taas ovat yksilöiden ja

organisaatioiden oman edun tavoitteluun liittyviä seikkoja kuten maineen, arvovallan tai resurssien säilymiseen tai lisäämiseen liittyvät intressit. Normit puolestaan viittaavat institutionaalisiin traditioihin eli aiemmin tehtyjen päätösten tai toimintatapojen ohjaavaan vaikutukseen, jotka saattavat estää saadun tiedon käyttämisen tai hyödyntämisen. Uusi informaatio joutuu siten kilpailuasetelmaan olemassa olevan, eri lähteistä kootun tiedon ja uskomusten kanssa. Mikäli uusi tieto on ristiriidassa olemassa olevan tiedon kanssa, sen täytyy olla erityisen voimakasta, jotta se voisi syrjäyttää vallitsevat uskomukset.

Kivisen ja Ristelän (2001) mukaan tietäminen on ihmisen väline eteen tulevien ongelmien ratkaisemiseen. Jonkin näkökulman tärkeäksi tunnistamisen edellytyksenä on se, että esitelty näkökulma on sitä tulkitsevalle kulttuurisesti ymmärrettävä. Sen on jollakin tavoin resonoitava myös tulkitsijan todellisuudessa. Näin ollen organisaatiokulttuuri kunnan organisaatiossa vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisessa todellisuudessa päätöksiä tehdään ja millaista tietoa päätösten tueksi ollaan valmiita hyödyntämään. Myös Taylor (1976) on korostanut, että ihmisillä ei ole muuta tapaa poimia tietoisuuteensa jotakin asiaa tai ilmiötä kuin suhteuttaa se samalla muihin omassa todellisuudessa jo oleviin asioihin. Jonkin episodin nimittäminen tietämiseksi on siten tämän episodin sijoittamista kulloiseenkin perusteiden ja oikeutusten loogiseen kenttään. (Kivinen & Ristelä, 2001, 251, myös Sotarauta 1999.)

Ennakoarvioinnin omaksumiseen liittyykin vahvasti se, millaista tietoa päätöksenteon valmistelussa on totuttu käyttämään. Mikäli laadullisten vaikutusten tarkastelua ei ole aiemmin koettu tarpeelliseksi, tulee toimintakulttuurin muuttua, ennen kuin ennakoarviointia voidaan käyttää vaikuttavasti. Päivänen ja kumppanit (2005, 69) ovat todenneet, että laadullisten tekijöiden huomioimisessa on kyse suunnittelukulttuurin muutoksesta. Jos mitattavien suureiden etsiminen tähtää yksiselitteiseen yhden parhaan tulevaisuuden löytämiseen, laadullisten tekijöiden käsittely korostaa prosessia ja työn aikana oppimista. Laadullisen arvioinnin myötä löydetään erilaisia mahdollisuuksia, joista seuraa todennäköisiä vaikutuksia ja jotka toteuttavat valittuja tavoitteita tietyn tasoisesti.

Wessmann ja Kauppinen (2011) ovat todenneet, että valmistelijat kokivat menetelmän mahdollistavan uusien vaihtoehtojen ja erilaisten näkemysten tai toimintamallien esiin nostamisen. Näistä tärkeimpänä mainittiin esiteltävään asiaan liittyvien laadullisten tekijöiden parantunut vertailtavuus kustannustekijöiden rinnalla. Menetelmä käänsi numerokeskeistä ajattelua laadullisten vaikutusten huomiointiin.

3.3 Päätöksenteon toimintaympäristö

Kuntien johtamisen toimintaympäristö on aina ollut monimutkainen, sillä sektorijohtajien on ollut otettava huomioon johtamisessaan toiminnallisten asioiden ohella muun muassa niin poliittinen päätöksenteko, kansalaisten vaatimukset kuin taloudelliset reunaehdot (Stenvall ja Syväjärvi, 2006). Kuntien päätöksenteko on tähän asti järjestetty rationaalisen suunnittelun ideaaliin nojaten. Kuten Kauppinen (2011, 57) on todennut, pyrkimys rationaaliseen päätöksentekoon on kunnissa yleisesti vallalla oleva toimintakulttuuri. Pohdittaessa ennakoarvioinnin soveltamista kuntapäätöksiin kohdataankin ensimmäisenä rationaalisuuden ideaali. Rationaalisuudella kunnallisessa päätöksenteossa ymmärretään asioiden valmistelua mahdollisimman neutraaleina ja järkiperaisina. Valmistelu ymmärretään selkeiden syy-seuraussuhteiden järkiperaiseksi tarkasteluksi ja päätös parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Päätösten oletetaan perustuvan objektiiviseen, poliittisesti neutraaliin tietoon.

Sairisen ja Kohlin (2004, 10-11) mukaan ennakoarviointi voi olla perinteisen rationaalisuus- ja tiedeuskon viimeisimpiä tuotteita. Heidän mukaansa valistusajattelun ideologian mukaisesti uskomme, että tieteellisen ennakoarvioinnin avulla voimme käsitellä paremmin modernin teknologian haitallisia vaikutuksia. Toisaalta ennakoarviointi voi toimia myös reflektiivisen modernisaation yhtenä välineenä. Näin erilaiset kehitysuskon läpäisemät yhteiskunnalliset hankkeet ja ohjelmat voivat joutua ennakoarvioinnin myötä kriittisen tarkastelun kohteeksi. Ennakoarviointi voi siis toimia joko uusien haitallisten hankkeiden legitimoijana tai tehokkaana keinona toteuttaa haittoja ja riskejä ehkäisevää politiikkaa. Käytännössä ennakoarviointia on pyritty soveltamaan nimenomaan rationaalisen päätöksenteon apuvälineenä, vaikka rationaalisuuden toteutumisen esteenä on lukuisia syitä.

Kauppinen (2011, 59) on todennut ennakoarviointien soveltamisessa ristiriidan rationaalisuuteen pyrkimisessä ja todellisuuden moninaisuuden kohtaamisessa tulevan hyvin esiin. Tulevaisuuden lineaaristen elementtien puuttuminen tai päätettävän ja arvioitavan asiakokonaisuuden vähäinen hallittavuus estävät ennakoarvioinnin rationaalisuuden tavoitteen toteutumista. Teknisessä tiedonkeruuprosessissa sivuutetaan helposti arvopohjaiset näkemykset, joiden ei katsota kuuluvan selvitettäviin asioihin. Ennakoarviointi voi typistyä vain osallisten informoimiseen. Informoinnin tavoitteena on parantaa osallisten tietotasoa ja sitä kautta edistää hankkeen hyväksyttävyyttä sekä suunnittelun ja päätöksenteon

legitimitaatiota. Näin tieto on korostuneesti vallankäytön väline ja valtaa käyttävät ne, joilla on oleellinen tieto hallussaan sekä kyky hankkia ja muokata sitä. (Hokkanen 2008, 109–115.)

Kauppinen (2011, 62) on todennut, että ennakoarviointi nähdään teknisenä tiedonkeruuprosessina, jossa arvioinnin ongelmat johtuvat tiedon puutteesta ja pidemmällä aikavälillä teknisen kehityksen, kuten mallinnuksen keskeneräisyydestä. Näin ajatellen ennakoarvioinnin tehtävänä olisi koota tarvittavat tiedot hankkeen mahdollisista vaikutuksista, jotta ne voidaan poistaa tai niitä voidaan lieventää. Tieto välitetään päätöksentekijöille, jotta he voivat ottaa sen huomioon päätöstä tehdessään. (Hokkanen 2008, 109–115.)

Kauppinen (2011, 62) on kuitenkin todennut, että ongelmien monimutkaistuessa rationaalinen lähestymistapa ei toimi. Ohjelmoimattomien päätöksentekotilanteiden määrän väitetään kasvavan, ongelmien monimutkaistuvan ja päätöksenteon sekä toimeenpanon yhteensovittamisen muuttuvan yhä haasteellisemmaksi. Muutosprosessien ymmärtäminen, niihin sopeutuminen tai niihin aktiivinen vaikuttaminen vaativat kunnallishallinnolta uudenlaisia toimintatapoja. Rationaalisten ratkaisujen rinnalla ennakoarvioinnin tulisi toimia myös kommunikatiivisessa päätöksentekoympäristössä, mikä voi hyödyntää ennakoarvioinnin mahdollisuutta toimia moniarvoisen, monitieteisen ja monitoimijaisen päätöksenteon tukena (Jalonen 2006, 47–48).

Kauppinen (2011) on myös todennut, että päätösten vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen tarkastelu on yhteistyökunnissa ollut viranhaltijoille osa hyvää valmistelua ja luottamushenkilöille poliittisen itsemurhan välttämisen elinehto. Toisaalta ennakoarviointi on looginen osa päätösprosessia ja yksi julkisen hallinnon selvilläolovelvollisuuden väline, mikä tukee ennakoarvioinnin käyttöönottoa. Ennakoarviointi sisältyy kaikkiin päätöksentekoteorioihin eri muodoissa, tehtiinpä valmistelua ja kuntapäätöksiä esimerkiksi rationaalisen ideaalin tai kommunikatiiviseen moniarvoisuuteen nojaten.

3.3.1 Kuntien toimintaympäristön muutos

Edellä käsitelty rationalistinen päätöksentekokulttuuri kohtaa kuitenkin nykypäivänä entistä suurempia haasteita toimintaympäristön monimuotoistuessa. Aikamme sisältämät haasteet ovat pakottaneet reagoimaan tähän muutokseen uudella tavalla. Tapaninen ja kumppanit

(1999, 73–74) ovat todenneet, että 1990-luvun lama johti Suomessa tilanteeseen, jossa palveluja jouduttiin karsimaan. Lama muutti ihmisten arkea ja palvelujen sekä tuen tarve kasvoi. Palvelujen lisäämisen sijasta haasteeksi tuli olemassa olevien resurssien käyttäminen uudella tavalla. Kuntien toiminnassa siirryttiin hallinnoimisesta kehittämiseen. Hallinnoinnissa muutos tulee toiminnan ulkopuolelta, poliittisina päätöksiä ja niitä toteuttavina hallinnollisina ohjeina. Kehittämisessä puolestaan on kysymys muutoksesta, joka syntyy toiminnan sisältä vastauksena ympäristön muutoksiin.

On kuitenkin huomattava, että julkisen sektorin muutokset ovat aina sidoksissa kontekstiinsa. Ne ovat osa laajempaa yhteiskunnallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä. (Temmes ja Kiviniemi 1995, 17.) Nykypäivänä globalisaation ja Euroopan Unionin integraation myötä kunnat ovat kansainvälisten kehittämistendenssien vaikutuspiirissä ja niistä riippuvaisia (Nyholm, 2008, 42). Lisäksi nämä uuteen toimintamalliin johtaneet ilmiöt kuten uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) ja governance eli hallinta ovat muodostuneet sellaisiksi keskeisiksi trendeiksi, joita kunnat toiminnassaan noudattavat (Haveri 2006). Erityisesti hallinta-ajattelu on nykyään enenevässä määrin kuntien toimintaa ohjaava elementti.

Hallintaa määrittävät sen neljä keskeistä ominaisuutta. Ensimmäinen on tietyllä kentällä toimivien eri organisaatioiden välinen riippuvuussuhde (interdependence). Toinen elementti on jatkuva vuorovaikutus verkoston jäsenten välillä, joka aiheutuu tarpeesta suorittaa vaihdantaa resursseista ja neuvotella yhteisistä tavoitteista. Kolmas elementti puolestaan on pelinomainen vuorovaikutus, joka pohjautuu luottamukseen. Tätä vuorovaikutusta säätelevät pelin säännöt, joista verkoston toimijat ovat yhdessä neuvotelleet ja sopineet. Neljäs hallintaan liittyvien verkostojen elementti on se, että verkostot ovat itseorganisoituvia. Ne eivät ole vastuussa valtiolle tai kunnalle tai muulle ylemmälle taholle toimistaan. (Rhodes, 1997, 6). Päätöksenteon näkökulmasta paikallistasolla oleellista tässä on se, että samalla myös kollektiivinen päätöksenteko saa uusia muotoja. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että uusia vuorovaikutussuhteita syntyy julkisen sektorin toimijoiden kesken sekä kansalaisten, yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välillä. Samalla selkeät rajat eri toimijoiden välillä hälvenevät ja toimintoja suoritetaan yhteistyössä. (Rhodes, 1997, 6.)

Kickert ja kumppanit (1997, 2) toteavat hallinnan toimintatavaksi, jonka kautta yhteiskuntaa pyritään ohjaamaan tai johtamaan. Johtamis- tai ohjaamistapana hallinta voidaan uuden

julkisjohtamisen tavoin käsittää työkaluksi yhteiskunnan ongelmiin. Myös kunnallishallinnon yhteydessä hallinnalla on useimmiten tarkoitettu kuntien soveltamaa uutta hallintatapaa. Hallinta-ajattelu nojaa yhä vahvemmin yhteisölliseen näkökulmaan, jossa uudelle julkisjohtamiselle tunnusomaiset puhtaan tekniset ja sopimusperusteiset markkinaperusteiset ratkaisut ovat tekemässä tilaa kunnallispoliittisemmin orientoituneelle koalitio- ja kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja yhdyskunnan kaikkia panostenhaltijoita huomioonottavalle inklusiiviselle ja demokraattiselle hallintamallille. (Anttiroiko & Haveri, 2003, 143–148.)

Hallintaa voidaan yleistäen kuvata suorana vaikuttamisena yhteiskunnan sosiaalisiin prosesseihin. Se kattaa alleen kaikki hallintatavat, jotka liittyvät julkiseen hallintoon vaikuttamiseen. Nämä hallinnan tavat eivät ole rajoittuneet vain tietoiseen tai harkittuun ohjaukseen. Yhteiskunnassa on nimittäin aina olemassa myös itseohjautuvia mekanismeja, jotka pyrkivät varmistamaan sen, että politiikkaprosessit sujuvat mutkattomasti. (Kickert et al. 1997, 2.) Nämä itseorganisoituvat järjestelmät ovat olennaisessa roolissa aina muutoksen hetkellä, jotta muutokset sujuvat sulavasti. Uutta toimintakulttuuria rakennettaessa näillä on myös suuri rooli, sillä tällöin hierarkkinen ohjaus ei välttämättä noudata vielä uuden kulttuurin periaatteita, jolloin itseorganisoituvien mekanismien tehtäväksi jää juuri tämä sujuvoittamisen ja uuden näkökulman mukaan tuomisen haaste.

Uuden hallinta-ajattelun myötä julkisessa hallinnossa toimitaan yhä verkostomaisemmin. Julkisten tehtävien hoidon kentällä kunta ei enää ole ainoa toimija, vaan yksi toimija verkostossa (Goss, 2001, 11). Kuntien toiminnan monimutkaistuvassa toimintaympäristössä ennakoarviointien toteuttaminen ja päätösten tarkka harkitseminen sekä päätösvaihtoehtojen puntarointi etukäteen on äärimmäisen tärkeää. Kickert ja kumppanit (1997, 9) ovat todenneet, että eri organisaatioiden välille muodostuvat verkostot pakottavat julkishallinnon ja sen toimijat tarkastelemaan kriittisesti vanhoja toimintatapojaan. Verkostojen johtaminen edellyttää osin perinteisten palveluntuotanto- ja päätöksentekomuotojen muutosta muun muassa siksi, että verkostojen toiminta kohdistuu tehtyjen päätösten implementoinnin sijaan siihen prosessiin, jossa toimijat vaihtavat tietoa mahdollisista ongelmistaan, niiden ratkaisukeinoista sekä erilaisista intresseistään ja tavoitteistaan.

Uuden kuntahallinnan tulisi hierarkioiden tai hierarkkisten käskyvaltasuhteiden sijaan perustua toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen sekä vapaaehtoisesti ja tapauskohtaisesti

rakentuviin yhteistyö-, kumppanuus-, ja verkostosuhteisiin – eli hallintasuhteisiin (Anttiroiko & Haveri, 2003, 143–148). Kunnissa tämä edellyttää johtamisen suhteen uudenlaisia käytäntöjä ja työkaluja, sillä verkostolla ei ole olemassa samanlaista ylätasoa kuin hierarkioissa, eikä verkostojohdaminen perustu keskushallinnon auktoriteettiin, koska verkostohallinnan millään toimijalla ei ole valtaa toiseen nähden. Verkostojen johtaminen on ohjausta, monimutkaisten toimijasuhteiden johtamista sekä erilaisten intressien yhteensovittamista, sillä yksittäistä tavoitetta ei verkoston toiminnalle ole samalla tavalla olemassa, kuin perinteisesti johdetuilla organisaatiolla. (Kickert et al. 1997, 11.) Arviointimenetelmät sekä päätöksenteon syiden ja seurausten avaaminen ovat tässä monimutkaistuvassa ympäristössä tärkeitä uusia toimintatapoja.

Kokonaisuudessaan kuntien toimintaympäristössä tapahtunutta muutosta ilmentää epävarmuuden lisääntyminen tapahtuvien muutosten ollessa entistä nopeampia aiheuttaen suunnittelemattomia muutoksia kuntien ja niiden sidosryhmien toimintaan. Luonnollisesti tämä kaikki samalla vaikuttaa toiminnan jatkuvuuden heikentymiseen. Globaalissa, epävarmemmassa ja osittain myös niukemmassa taloudessa eläminen on kuntien arkipäivää. Tämän seurauksena kunnat ovat joutuneet muuttamaan toimintakäytäntöjään. (Ks. esim. Kallio, 1993, 18–23.) Kuntien yhteistyön lisääntyminen 1990-luvun jälkeen on kiinteästi sidoksissa myös kuntien taloudellisessa resurssiympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja kuntatalouden niin sanottuun kriisiytymiseen (Nyholm, 2008, 43). Jatkuvuuden heikentyessä ja tiukan taloudellisen tilanteen vallitessa kunnat tarvitsevat keinoja, joilla varautua tulevaan. Ennakoarviointi on menetelmä, joka auttaa suuntaamaan ajattelua tulevaisuuteen ja lisäämään päätösten tuottamien vaikutusten ennakoitavuutta pitkällä aikavälillä.

Kunnan palveluiden tuottaminen perustuu määrärahoihin ja verotuloihin. Mikäli kunta tuottaa itse palvelut virastona, palvelujen suunnittelu ja toimeenpano perustuu vuosittain vahvistettaviin toimintasuunnitelmiin ja talousarvioihin. Kyseisille elimille vahvistetaan vuosittainen budjetti, jonka puitteissa organisaatio yrittää suorittaa sille asetetut tehtävät. (Harisalo et al., 2007.) Oletettavaa on, että budjetoinnin syklit ja tarkastelun aikajänne vaikuttavat palveluiden tuottamisen ennaltaehkäisevyyden mahdollisuuksiin. Määrärahat vaikuttavat viimekädessä siihen, kuinka pitkällä tähtäimellä kunta voi tehdä päätöksiä hyvinvoinnin edistämisen puolesta. Esimerkiksi ennaltaehkäisevät palvelut ovat todennäköisesti tulevaisuuden kustannuksista pois, mutta tällä hetkellä ei palveluihin ole

välttämättä budjetoitu kuin sen verran, mitä lyhyen aikavälin tavoitteisiin oletetaan kuluvan. Ennakoarvioinnin haasteeksi kuntien toimintakentässä muodostuu usein myös se, mitä valtio on linjannut kyseisistä toiminnoista ja millä aikajänteellä niitä on päätetty kehittää. Näin ollen ennaltaehkäisy ja ennakoivan arvioinnin periaatteet pitäisi saada kokonaisvaltaisesti myös osaksi valtiollista valmistelua.

Nyholm (2008, 236) on todennut, että nykyisessä kuntien toimintaympäristössä konfliktien ratkaisu ja muutoksen onnistuminen vaikeutuvat, koska kunnat toimivat postmodernissa toimintaympäristössä, mutta noudattavat toiminnassaan ja muutostilanteissa edelleen rationaalisia, moderneja päätöksentekomalleja. Nämä mallit eivät sovellu tilanteeseen, jossa kunnat toimivat verkostomaisesti ja yhteistyössä. Uusi tilanne vaatiikin uusia päätöksentekomekanismeja, toimintatapoja ja myös rakenteita, jotka eivät voi pohjautua hierarkiaan ja rationaalisuuteen. Uusi tilanne korostaa myös tarvetta yhä vahvempaan johtajuuteen, sekä tarvetta määritellä muutostarve ja tavoitteet entistä selkeämmin.

Kuntien toimintaympäristö rakentuu monista eri tahoista ja näiden välisistä yhteistyösuhteista. Nyholm (2008, 236) on todennut, että muutosten toteuttamista kunnissa vaikeuttaa keskeisesti juuri toimintaympäristön moninaisuudesta aiheutuva kuntien toimintaympäristön kaoottisuus eli hallinnan häly. Hallinnan häly vaikeuttaa muutoksen johtamista ja hallintaa, sillä se nostaa esiin eri toimijoiden erilaiset intressit muutostilanteessa. Hallinnan hälystä johtuen kuntien kapasiteetti toteuttaa ja ohjata muutoksia on olennaisesti heikentynyt.

Myös Laine (2010, 87, 96) on todennut, että kunnissa on tunnistettavissa selvä suunnittelu- ja asiantuntijatyön vaje, joka liittyy resurssipulaan, mutta myös osaamiseen ja nykyaikaisen maailman kasvaneisiin vaatimuksiin kokonaisuuksien hallinnasta. Ammattijohdolla on todettu olevan parhaimmat tiedolliset valmiudet kunnan muutoksen hallintaan ja tulevaisuuden johtamiseen. Hallintakyvyssä nähtiin kuitenkin merkittäviä puutteita. Kunnan keskushallinnon henkilöstöresursseja tarkasteltiin Laineen (2010, 96–97) tutkimuksessa kunnan toiminta- ja kehittämisedellytysten selvittämiseksi. Tältä osin havaittiin, että lievempien näkemysten mukaan tilanne on vähintäänkin haasteellinen ja heikoimmillaan kunnanjohtajien kuvaukset pelkästään operatiivisesta toiminnasta tulkittiin lähes kaoottisiksi. Päivittäisrutiinien kuormittavuus ylemmän ammattijohdon työpanoksessa oli huomattava ja yleisesti kehittämistehtäviin ei koettu juurikaan jäävän aikaa. Kuvaukset henkilöstön

toimimisesta jaksamisen ylärajoilla ovat huolestuttavia riskienhallinnan ja kunnan kestävän toiminnan näkökulmista, vaikka kunnissa on jonkin verran eroja henkilöstön kuormituksen suhteen.

Laine (2010, 98) havaitsi tutkimuksessaan myös, että kuntaorganisaatioissa koettiin olevan merkittävä pula varsinaisesta tulevaisuutta pohtivasta, strategisesta ja kehittävästä asiantuntijatyöstä. Tarvetta lisähenkilöstöresursseille myös esiintyi useassa vastauksessa. Yhdessäkään hänen tutkimuksessaan mukana olleista kunnista ei ollut käytössä varsinaista asiantuntija- tai kuntasuunnittelijaresursseja, vaikka haastatellut kunnanjohtajat olivat sitä mieltä, että sellainen ehdottomasti tarvittaisiin. Tämä kehittämisresurssien puute vaikuttaa merkittävästi uusien menetelmien omaksumiseen.

Laine (2010) havaitsi, että kunnanjohtajien kokemukset organisaatioidensa suorituskyvystä ja mahdollisuuksista vastata aikakauden ilkeisiin ongelmiin olivat varsin kriittisiä, jopa negatiivisia. Kuntien keskushallinnot ovat nykyisessä tilanteessa pahasti alas ajettuja ja ne eivät vastaa postmodernin ajan tarpeisiin. Vähentyneet resurssit ja pakollinen operationaalinen toiminta ovat syrjäyttäneet kuntien suunnittelu- ja kehittämistyön – dynaamisen hallintaorientaation. Laine on lisäksi todennut Nyholmia (2008, 236) lainaten, että kunnat kärsivät sisäisen dynamiikan puutteesta, mutta myös kyvyttömyydestä tarttua ulkopuolisiin ärsykkeisiin, ajan hukkuessa operationaaliseen toimintaan.

3.3.2 Kunnan strategia välineenä muutokseen sopeutumisessa

Kuntien palveluiden kehittämistyössä kerätään paljon tietoa toteutuneesta toiminnasta ja menneestä kehityksestä. Samanaikaisesti suunnataan ajatuksia kuitenkin myös tulevaan luomalla strategioita ja ohjelmia. Kerätyn seurantatiedon ja tulevaisuuteen suuntautumisen välinen yhteys jää kuitenkin helposti hataraksi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on prosessi, jonka avulla nykyhetken tai menneen tarkastelua voidaan linkittää tulevaisuuden vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien kuvaamiseen. (STAKES, 2006a.) IVA:ssa pyritään arvioimaan esimerkiksi kunnan strategiaan perustuvien tai yleisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista ennakkoon. Ennen kutakin päätöstä on aina mietittävä, kuinka toimenpiteet toteuttavat asetettuja tavoitteita sekä sitä, edistävätkö päätökset kuntalaisten hyvinvointia. (Kauppinen, 1997.) IVA -menetelmästä on erityisesti todettu olevan hyötyä suuren mittakaavan valmistelussa. IVA tukee kuntien voimaantumista, auttaa vertailemaan

valtakunnallisia malleja kuntien kehittämiin malleihin ja tuo esille tarpeen alueelliseen yhteistyöhön, jossa tarkastellaan moniarvoisia ja moniulotteisia päätöksiä (Kauppinen & Nelimarkka, 2004, 61).

Ongelmia pitkäjänteisyydelle ja strategiselle ajattelulle jokapäiväisessä työssä aiheuttaa kuitenkin kiire. Kiireensä vuoksi johtajat eivät luo kovinkaan paljon strategisia linjoja. He kokevat strategisen ajattelun ajan haaskauksena tilanteessa, jossa operatiiviset päivittäiset toimet ovat ensisijainen huolenaihe. Johtajat haluavat keksittyä tehokkaaseen operationaaliseen toimintaan. (Sotarauta, 1996, 178.)

Sotaraudan ja Lakson (2000, 60) mukaan sitoutuminen strategiseen suunnitteluun otetaan liian usein annettuna pohtimatta tarkemmin sen todellista sisältöä. Liian usein tyydytään sitouttamaan toimijoita ottamatta huomioon toimijoiden erilaisia syitä sitoutua. Sotarauta ja Lakso (2000) jatkavat Weickiä (1995, 157–158) lainaten, että sitoutumista, eli vastuun ottamista toiminnasta, lisääviä tekijöitä ovat peruuttamattomuus, tahto ja julkisuus. Peruuttamattomuudella Weick tarkoittaa sitä, kun toimija tekee valinnan eli päättää sitoutua johonkin, hän samalla yleensä luopuu muista mahdollisista valinnoista. Tämä johtaa ajatukseen siitä, että sitoutumisen tulee perustua toimijan omaan tahtoon. Julkisuus puolestaan korostaa sitä, että muiden keskeisten toimijoiden tulisi olla tietoisia sitoutumisesta. Jotta sitoutuminen saisi aikaan kerrannaisvaikutuksia, sen tulisi olla näkyvää.

Monimutkaistuvassa toimintaympäristössä kuntien tulisi aktiivisesti pyrkiä hahmottamaan toimintansa suuntaa strategioiden avulla ja noudattaa päättäväisesti niitä tavoitteita, joihin se on päättänyt pyrkiä. Toisaalta tehtyjen päätösten vaikutuksia pitää paitsi arvioida ennakkoon, niin myös seurata jälkikäteen sitä, kuinka tavoitteet ovat toteutuneet. Haastava toimintaympäristö voi tehdä tämän periaatteen kuitenkin hankalaksi toteuttaa. Ennakoarvioinnin avulla tavoitteellisuutta olisi kuitenkin aiempaa helpompi toteuttaa. Morgan (1989, 4–5) on todennut, että tulevaisuuteen voi suhtautua usealla eri tavalla, joko passiivisesti, reaktiivisesti, preaktiivisesti tai proaktiivisesti. Proaktiivinen toiminta on kuitenkin näistä ainoa, jonka avulla kyetään aktiivisesti vaikuttamaan tulevaisuuteen. Ennakoarviointiin sisältyy eksplisiittisesti oletus siitä, että omalla toiminnalla voidaan vaikuttaa tulevaan. Ennakoarvioinnissa katsotaan tulevaisuuteen, tunnistetaan haasteita ja mahdollisuuksia sekä pyritään selvittämään keinoja, joilla negatiiviset asiat voivat muuttua positiivisiksi. Samalla pyritään myös avaamaan uusia mahdollisuuksia tulevalle kehitykselle.

Käytännössä edellä mainituista tulevaisuusnäkökulmista kunnissa on pääosin ollut mahdollista toteuttaa vain reaktiivista eli akuutteja tarpeita vastaavaa toimintatapaa (Anttiroiko & Savolainen 2000, 265.) Jos jokin epäkohta huomataan, se pyritään korjaamaan, mutta ei välttämättä kyetä kauaskantoisesti katsomaan kehityskulkua tulevaisuudessa ja näin kyetä muuttamaan mahdollisen negatiivisen kehityksen suuntaa. Kuntien toimintaympäristön kannalta voidaan tällä hetkellä myös Kauppinen (2011, 88) mukaan havaita tiettyä näköalattomuutta. Tätä näköalattomuutta voidaan kuvata myös kuntapäätäjien strategisen ajattelun lyhytnäköisyydellä, sillä erityisesti heikossa taloustilanteessa kunnissa korostuu inkrementaalinen ja polkuriippuvainen tapa toimia.

Kauppinen (2011, 90) on kuitenkin todennut, että ennakoarvointitoiminnan on toivottu tukevan hyvän hallinnon periaatteita, kuten valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Hänen tutkimuksensa tulosten mukaan tietoa erilaisista vaikutuksista on jossain tapauksissa voitu välittää päätöksentekijöille. Päätöksentekoon liittyvän vallan voi näin olettaa siirtyvän valmistelijalta luottamushenkilöille. Kuvattu toimintatapa lähestyy vuorovaikutteista päätöksentekokulttuuria, jonka esteiksi havaittiin polkuriippuvuuden kahlitsema toimintatapa ja päätöksiä valvovan valtaeliitin intressit.

Kauppinen (1997) on myös todennut, että yhteisen strategisesti määritetyn tulevaisuuden luomisessa ilmenee usein haasteita. Tämä haaste on se, että organisaatiossa ei usein ole yhteisen tulevaisuuden julkittuojaa saatavilla, eikä tällöin ennakoarvointiin tarvittavan monisektorisen toteutuksen vastuunottajaa tai valvojaakaan ole usein olemassa. Halutun tulevaisuuden toteutuminen rakentuu usein yksittäisistä hankepääätöksistä tai toimintalinjatarkistuksista. Päätökset jakaantuvat näin pitkälle ajalle usean hallinnonalan tehtäviksi. Kun kokonaisvastuun kantaja jää määrittämättä, koko halutun tulevaisuuden toteutuminen vaarantuu. Myös Päivärinte (2006) on havainnut, että menetelmän käyttöönotto vaatii keskustelua siitä, mihin päätöksiin ennakoarvointia sovelletaan. Myös uuden toimintakulttuurin vakiinnuttaminen on koko prosessin tärkeä osa. Ylimmän johdon sitoutuminen ja mukanaolo auttaa myös virkamieskuntaa sitoutumaan ennakoarvioinnin käyttöönottoon.

4 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista

Erilaisten hankkeiden aiheuttamia muutoksia tai vaikutuksia on ennalta alettu arvioimaan alun perin Pohjois-Amerikassa ja erilaisilla ennakoarviointimenetelmillä on siellä varsin pitkä historia. Ympäristövaikutusten arviointi (Environmental Impact Assessment, EIA) sai alkunsa USA:ssa jo vuonna 1970 voimaan tulleen ympäristölain myötä. (Karimäki, 1997). Suomessa ennakoarvioinnin tausta on laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä vuodelta 1994. Ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä määriteltiin ensinnä fyysistä ympäristöä koskevien hankkeiden osalta, että arvioitavaksi tulee ottaa hankkeista mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset paitsi maaperään, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin ja maisemaan, niin myös ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) puolestaan täydensi muutamaa vuotta myöhemmin ennakoarvioinnin kenttää tuomalla arvioinnin mukaan myös maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Tällöin pyrkimys oli laajentaa ennakoivuutta yksittäisiä hankkeita kattavammaksi ja luoda kokonaisvaltaista, pitkäjänteistä suunnittelukulttuuria ennakoarvioinnin avulla. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavoituksen tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja sitä tehdessä on arvioitava ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, kuten turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan sekä eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tausta on tässä yleisessä ennakoarvioinnin perinteessä. Varsinaisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia on kehitetty kuitenkin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalle soveltuvaksi, erotuksena ympäristövaikutusten arvioinnille, joka kehittyi pitkälti teknisen sektorin piirissä. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus (STAKES) nytemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ovat kehittäneet menetelmää pitkäjänteisesti ja pyrkineet puhumaan menetelmän hyötyjen puolesta. Vuonna 1999 sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi oppaan (STM, 1999) ympäristövaikutusten arvioinnista, jossa korostettiin fyysiseen ympäristöön liittyvien hankkeiden arvioinnin kohdalla myös ihmisiin kohdistuvien terveydellisten ja sosiaalisten vaikutusten huomioimista. Tässä tuotiin jo aiemmin hyvin tunnettuun ympäristövaikutusten arviointiin lisää elementtejä ja pyrittiin laajentamaan sen näkökulmia myös terveyteen ja hyvinvointiin. Näkökulma oli tällöin vielä

suhteellisen vahvasti ympäristövaikutusten arvioinnista kumpuavassa tekniselle sektorille ominaisessa arviointitavassa, mutta tällöin alettiin korostaa ympäristövaikutusten sisältävän myös ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, eli ihmisten elinympäristöä alettiin ajatella laajempaan kokonaisuutena. Vaikutusten ennakoarviointi liittyi tällöin kuitenkin edelleen keskeisesti YVA -lain edellyttämiin arviointeihin ja arviointikohteisiin.

Vuosina 2003–2007 STAKES:ssa toteutettiin IVA –hanke (ks. STAKES, 2006b), jonka myötä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia jäsennettiin ja tuotiin esiin itsenäisenä menetelmänä erotuksena vanhalle ympäristövaikutusten arvioinnin perinteelle. Vuonna 2003 STAKES julkaisi IVA -käsikirjan, jossa todettiin, että teknisessä suunnittelussa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on tärkeässä roolissa, sillä se tuo näkyviin hyvinvoinnin ja terveyden yhteyden teknisiin ratkaisuihin. Osallisia tässä arvioinnissa ovat esimerkiksi kohdealueen asukkaat sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijat. Näkökulma oli tässäkin vielä ympäristövaikutusten arvioinnissa, mutta terveys- ja hyvinvointivaikutuksia pyrittiin huomioimaan ympäristövaikutusten ohella. Samalla pyrittiin integroimaan sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstöä hankkeisiin asiantuntijoina. IVA -hankkeen aikana tarkasteluun tuli myös sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alan sisältöjä, eli ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi alkoi laajentua myös muille hallinnonaloille, kuin tekniselle sektorille, jolle se oli aiemmin ympäristövaikutusten arvioinnin kautta kuulunut.

Vuonna 2007 STAKES julkaisi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen –oppaan (ks. Nelimarkka ja Kauppinen, 2007). Tällöin voidaan lopullisesti katsoa syntyneen niin kutsutun humanistisen lähestymistavan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin, joka on tänä päivänä saamassa tuekseen entistä vankempia käytännön sovelluksia sähköisten hyvinvointikertomusten ja jopa sähköisen ennakoarvioinnin kehittyessä. IVA -menetelmä kuitenkin tunnistettiin ja dokumentoitiin jo aiemmin vakavasti otettavana suunnittelun ja päätöksenteon työkaluna. Sen hyödyt kuvattiin näkökulmia jäsentävänä ja ratkaisuvaihtoehtoja kuvaavana menetelmänä. Toisin kuin perinteinen evaluaatio, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on ennakoivaa, sillä se tarkastelee vasta valmisteilla olevan päätöksen vaikutuksia. (Nelimarkka ja Kauppinen, 2007.)

Ennen uuden terveydenhuoltolain voimaan astumista ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen oli jo Suomessa lakisääteistä osana ympäristövaikutusten arviointia ja maankäytön suunnittelua. Arviointivelvoite koskee laeissa määriteltyjä hankkeita,

suunnitelmia, ohjelmia ja maankäytön suunnittelua prosessina (Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005, Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994, Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999). Lisäksi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttöä kunnan suunnittelu- ja kehittämistyössä sekä päätöksenteossa on suositeltu useissa oppaissa, suosituksissa ja strategioissa (ks. esim. Hildén et al. 2004, 8-10; STM 2001; STM 2006a; STM 2006b; STM 2007; STM 2008a; STM 2008b).

Eri hallinnonaloilla on myös suositettu ja osin lakisääteisesti edellytetty pitkäjänteistä suunnittelua jo jonkin aikaa. Yksittäisenä esimerkkinä eri palveluiden piirissä toteutettavasta ennaltaehkäisevästä suunnittelusta toimii vuoden 2008 alussa voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) edellytys kunnille alkaa laatia kerran neljässä vuodessa suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamiseksi ja sen jälkeen kunnanvaltuustossa ottaa tämä suunnitelma huomioon joka vuosi kunnan talousarviokäsittelyssä.

Aikanaan ympäristövaikutusten arvioinnin perinteestä syntynyt yksittäisten hankkeiden arviointiprosessi koettiin kuitenkin ajan saatossa riittämättömänä, sillä yksittäiset arvioinnit eivät huomioi laajemmassa mittakaavassa ja toisiinsa verkottuneena syntyviä vaikutuksia. Yksittäiset arvioinnit eivät kykene ottamaan huomioon useista hankkeista koostuvien poliittisten päätösten, ohjelmien tai suunnitelmien monimuotoisia ja monitasoisia vaikutuksia. Yksittäisen hankkeen vaikutusten arviointi tapahtuu usein liian myöhään, jotta todella voitaisiin vertailla vaihtoehtoja ja ennalta huomioida vaikutukset tai niiden lieventämismahdollisuudet. Tätä ongelmaa ratkaisemaan kehitettiin suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi. Laki suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista (200/2005) tuli voimaan 1.6.2005. Tämä niin sanottu SOVA -laki ja sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (347/2005) sisältävät säännöksen yleisestä velvollisuudesta arvioida ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa sekä säännökset tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnista. SOVA -lailla ja -asetuksella toteutettiin EY:n direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY). (THL, 2006.)

SOVA:n avulla viranomaisvalmistelussa voidaan nykyistä paremmin havaita välittömien vaikutusten lisäksi välillisiä ja kertautuvia vaikutuksia. Nämä vaikutukset voivat aiheutua useiden viranomaistoimien summana. Pitkäaikaisten ja laaja-alaisten suunnitelmien sekä eri

säädösten kohdalla on erityisen tarkasti huomioitava ihmisiin kohdistuvat vaikutukset. Suunnitelmilla, ohjelmilla ja säädöksillä on paljon enemmän välillisiä ja monimutkaisia vaikutusketjuja kuin yksittäisillä hankkeilla ja tällaiset vaikutukset kohdistuvat usein juuri ihmisiin. (THL, 2006.)

Aiempaa tutkimusta IVA -menetelmän sovellettavuudesta ja käytettävyydestä on olemassa melko paljon (esim. Kauppinen, 2011; Wessmann & Kauppinen, 2011; Päivärinne, 2006; Ylitalo, 2005) sekä myös selvityksiä ja hankkeiden loppuraportteja itse menetelmästä, sen sisällöstä ja käytännön toteuttamisesta (esim. Toikka, 2008; Nelimarkka & Kauppinen, 2007; Haataja et al. 2006; Päivänen et al. 2005). Erilaisia malleja terveysvaikutusten ennakoarvointiin paikallistasolla on kuvattu ja pilotoitu erityisesti Isossa-Britanniassa (Kauppinen et al. 2007). Kansainvälisesti menetelmän sovellettavuutta tai toimivuutta on tarkasteltu kuitenkin vain muutamassa selvityksessä (esim. Dannenberg et al. 2008; Nilunger-Mannheimer et al. 2007; Blau & Mahoney 2007; Finer et al. 2005). Kirsi Nelimarkka (2001) on tarkastellut ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia organisaation oppimisprosessina Tielaitoksessa ja Marita Päivärinne (2006) puolestaan päätöksenteon näkökulmasta kuntaorganisaatiossa. Päivärinteen (2006) tarkastelukohteena oli terveysvaikutusten arviointi Salon kaupungin ja Salon seudun terveyskeskuksen osallistuessa Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen -hankkeeseen. Sittenkin myös Wessmann ja Kauppinen (2011) ja Kauppinen (2011) ovat selvittäneet IVA -menetelmän sovellettavuutta.

4.1 Ennakoarvioinnin tausta ja periaatteet

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi lukeutuu ennakoarvioinnin kategoriaan yhdessä sen edeltäjän, ympäristövaikutusten arvioinnin, ja muiden vastaavien menetelmien kanssa. Tässä luvussa paneudutaan ennakoarvioinnin teoreettiseen taustaan, joka rakentuu ympäristövaikutusten arvioinnin osalta käytyyn keskusteluun ja sen toteuttamisen tärkeydelle annettuihin perusteluihin.

Ennakoarvioinnin synnyn taustalla vaikuttaa 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa alkanut eri tieteenalojen välisen ajattelun suosion nousu. Samaan aikaan alettiin systeemanalyysejä ja politiikka-analyysejä suositella käytettävän myös käytännön työssä. Tältä samalta periaatteelliselta pohjalta Peter Söderbaum kehitti 1970-luvulla tilanneanalyysin (positional analysis), joka oli ennakoarvointiin liittyvän ajattelun kantaisä. Tilanneanalyysin

tarkoituksena oli valaista päätettävänä olevaa asiaa monipuolisesti ja ottaa huomioon eri vaihtoehdot, vaikutukset ja erilaiset intressit, joihin päätös vaikuttaa sekä näihin sisältyvät konfliktit. Lisäksi tilanneanalyysi ottaa huomioon mahdolliset ideologiset suuntaukset, jotka voivat olla hyödyllisiä asioiden arvottamisessa ja päätöksenteossa.

Söderbaumin (1986) ajattelu pohjautuu ympäristötaloustieteeseen, jossa on pyritty lähentämään toisiinsa nähden ympäristöä huomioivaa ajattelua ja taloustiedettä. Nämä ovat usein ristiriidassa, sillä ympäristöongelmiin pitää suhtautua kokonaisvaltaisesti ja erilaisia arvoja ymmärtävästi, kun taas taloustieteessä on löydettävissä yksiselitteisiä oikeita vaihtoehtoja. Tältä pohjalta on myös pohdittu uusklassisen ja institutionaalisen taloustieteen eroja ja näiden välille on suunnittelutyön kannalta syntynyt ristiriitaa. Vastakkainasettelua luonnollisesti syntyy, sillä ne ymmärtävät suunnittelun arvot eri tavoin. Institutionaaliset taloustieteilijät määrittelevät talouden laaja-alaisesti moniulotteisten resurssien hoitamiseksi, jossa sekä rahalliset että rahassa mittaamattomat vaikutukset otetaan huomioon. (Söderbaum 1986, 78–79.) Uusklassisen ajatuksen mukainen yhden erityisen ideologian nostaminen esiin ainoana oikeana, rationaalisen ja tehokkaan resurssien allokointina ei sovi yhteen normaalisti toimivan demokratian kanssa. Demokratiassa kukin pyrkii muodostamaan oman ideologisen suuntauksensa ja etsimään muita, jotka jakaisivat tämän saman käsityksen.

Koska analyttikot tai tutkijat eivät voi luoda päätöksentekoon tehokasta resurssien allokoinnin mallia erikseen jokaiselle ideologiselle suuntaukselle, joita poliitikot ja kansalaiset edustavat, tarvitaan asiaan jokin käytännöllisempi lähestymistapa. Paras ratkaisu tähän vaikuttaisi olevan se, että esitetään monipuolisia vaihtoehtojen ja vaikutusten analyysijä sekä pyritään esittämään rajoitettu määrä mahdollisia kilpailevia ideologioita. Näistä vaihtoehtoista voidaan tehdä ehdollisia johtopäätöksiä, jolloin eri johtopäätökset saattavat olla ristiriidassa keskenään, mutta eivät suoranaisesti ideologiat. Ideana tässä on luoda oppimisprosesseja ja parempaa päätöksentekokulttuuria sen sijaan, että määrättäisiin yksiselitteinen oikea tapa päästä parhaaseen ja optimaalisimpaan päätökseen. (Söderbaum, 2000, 66.)

Kustannushyötyanalyysien ja tilanneanalyysin ero on siinä, että kustannus-hyöty-analyysit pyrkivät yhdistämään eri vaikutuksia ja tilanneanalyysi taas pyrkii esittämään kaikki erilaiset vaikutukset erillisinä toisistaan. Eri intressiryhmiä koskevat erilaiset vaikutukset ja myös erilaisella aikajänteellä tarkastellut vaikutukset erotetaan tässä jälkimmäisessä

analyysitavassa toisistaan. Tilanneanalyysi on kehitetty siltä pohjalta, että rationalistiseen suunnitteluun haluttiin ottaa jokin erilainen lähestymistapa. Tässä lähestymistavassa eri toimijoiden ja päätöksentekijöiden erilaiset ideologiset lähtökohdat asetetaan rinnakkain erilaisten vaikutusten kanssa, mitä eri vaihtoehdoista arvioidaan seuraavan. Tämä malli on rationaalisuuden soveltamista aiemman yksiulotteisen optimoinnin idean sijaan, joka on periaatteena kustannus-hyöty-analyyseissa. Toinen ulottuvuus, mitä demokraattisen päätöksenteon kannalta on ajateltava, on se, onko päätöksentekoprosessi eettisesti ja ideologisesti suljettu vai avoin. Tässä kustannus-hyöty-analyysi on suljettu menetelmä, kun taas tilanneanalyysissä prosessi toteutetaan avoimemmin, erilaiset intressit huomioiden. (Söderbaum, 2000, 79–80.)

Vaikuttavuuden osoittaminen jakamalla kustannukset fyysisellä vaikutuksella on nähty sosiaalisten ja terveysvaikutusten arvioinnissa erittäin vaikeaksi mm. päätösten monimutkaisuuden, kausaalisuustekijöiden ja vaikutusten verkottumiseen liittyvien syiden vuoksi. Epidemiologisten ja kustannustehokkuusnäkökulmien rinnalle ennakoarviointitoiminta esittää läpinäkyvämpää ja keskustelempää päätöksenteon kulttuuria. (Morgan 2009; Kemm 2006, 196; Dietz 1987, 58). Pyrkimykset arvioida ennalta sosiaalisia vaikutuksia eivät ole kuitenkaan olleet yhtä menestyksekkäitä kuin arvioinnit, jotka edustavat perinteisempää sosiaalipoliittista traditiota, eli sellaiset, jotka käsittelevät hankkeiden aiheuttamia todentuneita vaikutuksia. Pyrkimykset ennakoivuuteen ovat kuitenkin olleet sitä kiinnostavampia ja tapausta valaisevampia. Vuosien saatossa sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittyminen on osoittanut normatiivisen ja positiivisen tieteen välisen jännitteen. (Dietz, 1988, 220.)

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehityksessä voidaan havaita erilaisia vaiheita. Ensimmäinen vaihe oli se, että ajateltiin kaiken oleellisen tiedon olevan muunnettavissa numeeriseen muotoon. Tämä ajattelumalli oli vallalla 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa sosiaalipolitiikan arvioinnissa. Dietz (1988) vertaa ajattelutapaa tarinaan, jossa humalainen etsii hukkuneita avaimiaan. Hän etsii niitä nimittäin vain siitä kohdasta, mihin katuvalo osuu, ei siksi, että hän uskoisi niiden olevan siinä, vaan siksi, että se on ainoa paikka minkä hän voi muutoin pimeällä kadulla nähdä. Tähän ajattelutapaan perustuva vaikutusten arviointi jättää huomiotta kulttuuriset muutokset ja esimerkiksi tulonjaon aiheuttamat vaikutukset, arvioidessaan vain helpoimmin saatavilla olevien mittareiden perusteella

sosiaalipolitiikan vaikutuksia työllisyyteen, palvelutarpeen kasvuun ja väestön ikäjakaumaan. Nämä arvioinnit ovat olleet usein puolueellisia tai vinoutuneita ja poliittisesti epäolennaisia. (Dietz, 1988, 221.)

Toisessa vaiheessa 1980-luvulla sosiaalisten vaikutusten arviointia alettiin muokata soveltuvaksi tapauskohtaisesti tiettyyn poliittiseen kulttuuriin. Aiempien arviointien oli havaittu olleen sokeita niille ongelmille, joita erityisesti haluttiin tarkastella. Arvioitavia vaikutuksia ei enää tullut valita sillä perusteella, mitkä niistä olivat muunnettavissa määrällisiksi arvoiksi ja mitkä voitiin ennustaa ehdottoman tarkasti. Näkökulma alkoi siirtyä myös sellaisiin vaikutuksiin, jotka koskivat poliittisia toimijoita ja ihmisiä, jotka olivat hankkeen vaikutuspiirissä. Näin alettiin kiinnittää huomiota laadullisiin vaikutuksiin ja arviointiin haluttiin ottaa mukaan myös paikallista tietämystä. Asioita myös tarkasteltiin eri näkökulmista, eli keskustelutettiin erilaisten asiantuntijaryhmien lausuntoja keskenään. Vaikutusten arviointi alkoi tällöin muodostua enemmänkin sosiaalipoliittiseksi politiikka-analyysiksi. (Dietz, 1988, 221.)

Kolmas vaihe sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittymisessä oli se, että siirryttiin positivistisesta arvovapaasta tieteestä normatiiviseen arvolutautuneeseen tieteeseen. Positivistinen tiede pyrkii kysymään ja vastaamaan faktuaalisiin kysymyksiin, mutta vaikutusten arvioinnissa pitää myös huomioida niin sanotut oudot kysymykset, jotta kaikki vaikutukset saadaan kartoitettua. Kun huomioidaan eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia, tulee arvioinnin noudattaa tiettyä kaavaa, jotta se toimii. Tarvitaan eksplisiittinen normatiivinen teoria ohjaamaan arviointia. Tässä vaiheessa huomattiin myös, että arvioitavia asioita on niin paljon, että johonkin pitää myös vetää raja siitä, mitä kaikkea voidaan arvioida. (Dietz, 1988, 222.) Aiemmin arviointi oli helppoa, kun numeeristen tietojen valossa asioita tarkastellessa valittiin vain paras politiikkaohjelma, joka oli väestön ikärakenteen, palvelutarpeen, taloudellisen tilanteen ja työllisyyden kannalta kannattavin tai realistisin vaihtoehto. Uusi ongelma arviointien paisumisesta on sama myös nykypäivän ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ja myös muiden ennakoarviointien osalta siinä, mitä kaikkea arviointiin voidaan sisällyttää, jotta se pysyy vielä hallinnassa.

Vaikka normatiivista teoriaa vaaditaan arvioinnin tueksi, Dietz (1988, 222–223) kritisoi kuitenkin aiemmin käytettyjä malleja niiden soveltumattomuudesta vaikutusten arvioinnin tueksi. Tarkoitus on saada teoreettista tukea käytännön arviointityöhön. Arvottamisen

ongelman ratkaisussa eniten käytetyksi Dietz (1988) mainitsee kustannus-hyöty-analyysin. Tämän mallin ongelmat ovat kuitenkin siinä, että vaikutukset, joille ei voida määrittää tarkkoja aiheutuneista kustannuksista saatavia hyötyjä, jäävät liian vähälle huomiolle. Tästä esimerkkinä voitaisiin mainita vaikkapa kuntouttavat palvelut. Niiden hyötyjä ei voida välttämättä määrittää rahassa, mutta sitäkin paremmin esimerkiksi kuntoutujan elämänlaadun paranemisena. Toinen ongelma mallissa liittyy myös samaan asiaan. Mikäli markkina-arvoja käytetään mittarina, tällöin hyväksytään myös markkinatalouden lainalaisuudet, jossa varakkaiden ihmisten tarpeet huomioidaan köyhien tarpeita paremmin.

Dietzin (1988) toiseksi mainitsema malli on Freemanin ja kumppaneiden (1982) aiemmin esittelemä lähestymistapa, jonka mukaan on tärkeää laajentaa yksilöille saatavilla olevia vaihtoehtoja. Tässä ajattelutavassa paras politiikkaohjelma on sellainen, joka vähiten rajoittaa ihmisten vaihtoehtoja. Dietzin mukaan tämä malli kuitenkin keskittyy liikaa yksilöihin, jolloin se jättää huomiotta vaikutukset ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen. Toiseksi kritiikki kohdistuu siihen, että mallin pitäisi olla mukautuvainen muuttuvien arvojen ja normien mukaan. Ajattelutapa ihmisistä ja niiden toimintaympäristöstä muuttuu kokoajan ja tätä muutosta ei aina voida sisällyttää olemassa oleviin arvoihin. Siksi normatiivisen teorian tulisi olla avoin normatiiviselle muutokselle aina sitä mukaa kuin ymmärrys lisääntyy. (Dietz, 1988, 223.)

Dietz (1988) viittaa tekstissään myös Habermasin (1970) kriittiseen teoriaan, joka puolestaan perustuu demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Tässä prosessissa kaikki, joiden intresseihin päätettävä asia liittyy, voivat keskustella asiasta vapaasti. Tässä ideaalissa tilanteessa yksilöt voivat liittää käsillä oleviin asioihin omat arvonsa ja kokemuksensa, mikä johtaa siihen, että positivistisen tieteen faktat suhteutetaan osallisten arvoihin keskustelun myötä. Habermasin (1970) teorian etu on se, että se nostaa esiin arvojen muodostumisen prosessin. Habermasin mukaan nimittäin arvottaminen ei ole mekaaninen prosessi, vaan arvot syntyvät keskustelun kautta. Keskustelu tekee päätöksistä legitimoidumpia kuin analyttisillä mittareilla arvioitaessa. Yksi ongelma on kuitenkin se, että keskustelun kautta vaikutuksia arvioitaessa eri osapuolilla pitäisi olla yhdenvertaiset lähtökohdat keskusteluun eli yhtäläiset mahdollisuudet saada käsiinsä tietoa ja hyödyntää tietolähteitä. Habermasin lähestymistavassa on lisäksi sellainen ominaisuus, että se nostaa esiin konflikteja, joita tuskin muuten olisi syntynyt. Tämä on kuitenkin hyvä, sillä tällöin asiat tulee käsiteltyä rehellisesti

ja avoimesti, sen sijaan, että ongelmia piiloteltaisiin, kuten useissa arvioinneissa tapahtuu. Mikäli konsensusta ryhmien välille ei synny, on päätöksen taustalla vaikuttavat asiat ja mielipiteet saatu kuitenkin tuotua julki. Tähän kriittiseen teoriaan pohjautuva sosiaalisten vaikutusten arviointi yhdistää tieteellisen analyysin kautta syntyneisiin faktoihin arvot ja siksi se on Dietzin (1988) mukaan rehellisempi arviointimuoto, kuin edellä mainitut teknisluonteiset arvioinnit.

Ennakkoarvioinnin periaatteina voidaan pitää vaikutusten kuvaamista, vaihtoehtojen tarkastelua, tiedon eettistä käyttöä, osallisuutta ja tasa-arvoa. Kauppinen (2010) toteaa periaatteiden taustalla olevan Maailman terveysjärjestön niin sanotun Gothenburgin konsensussopimuksen mukaiset lähtökohdat terveysvaikutusten arvioinnin arvoista liittyen tasapuolisuuteen, tiedon eettiseen käsittelyyn, demokratiaan ja kestäväan kehitykseen (European Centre for Health Policy, 1999). Ennakkoarvioinnin periaatteet pohjaavat lisäksi EU-lainsäädännön valmisteluun liittyviin yleisiin ennakkoarvioinnin tavoitteisiin läpinäkyvyydestä, kokonaisvaltaisuudesta ja tasapuolisuudesta (European Commission, 2009). Vaikutusten tarkastelun kestäväällä kehityksellä Gothenburgin konsensussopimuksessa ymmärretään sekä lyhyen ja pitkän aikavälin että suorien ja välillisten vaikutusten tarkastelua (Kauppinen et al. 2010). Terveysvaikutusten arviointia tutkinut Kemm (2006) puolestaan yhdistää vaikutusten kuvaamiseen kausaalisuuden, jolla tarkoitetaan pyrkimystä vaikutusten tunnistamiseen syy-seuraus-ketjun kautta. Päätäjillä tulisi olla oikeus tietää eri vaihtoehtojen mahdolliset seuraukset ja vaihtoehtojen tarkastelu tulisi olla objektiivista (Kauppinen et al., 2010).

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin sisältämät ominaispiirteet voidaan tässä yleistää koskemaan myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, sillä terveysvaikutusten arvioinnissa ominaisuudet ovat hyvin pitkälti samat ja kuten aiemmin on todettu, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi yhdistää aiemmin erilliset sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten arvioinnit. Sairinen & Kohl (2004) ovat todenneet sosiaalisten vaikutusten näkyvän ja välittyvän muutoksina resurssien hallinnassa, toimintakäytännöissä, instituutioissa, asenteissa ja arvoissa. Lisäksi ne voivat ilmetä myös erilaisina ristiriitoina. Vaikutukset kohdistuvat usein alueellisesti ja ovat erilaisia eri väestöryhmien osalta tai ne ainakin usein koetaan eri tavoin.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että sosiaalisia vaikutuksia arvioidaan, jotta voidaan selvittää ja ennakoida hankkeesta tai suunnitelmasta aiheutuvia muutoksia ihmisten elämänlaatuun tai alueen kehitykseen sekä niistä aiheutuvia seurausvaikutuksia. Lisäksi voidaan arvioida tai ennustaa alueen tai yhteisön kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ja voidaan arvioida muutosten merkitystä ja merkittävyyttä eri toimijoiden ja ihmisryhmien kannalta. Samalla voidaan myös vähentää tai ehkäistä hyvissä ajoin ja tietoisesti mahdollisia haittoja ja ottaa huomioon ja sovittaa toimista aiheutuvia ristiriitoja. (Päivänen et al. 2005, 8.)

Ennakoarvioinnin ominaispiirteitä ovat vaikutusten jatkuva uudelleenarviointi, vaikutusten läpäisevyys sekä arvioinnin toimiminen eräänlaisena tulkkina ja ristiriitojen analysoijana suunnitteluprosessissa. Esimerkiksi sosiaaliset vaikutukset ovat luonteeltaan refleksiivisiä. Tämä tarkoittaa, että eri osapuolet harjoittavat jatkuvaa tilanteen, tietojen ja käyttäytymisen uudelleenarviointia. Arvioinnin kohteena olevat ihmiset ja yhteisöt osallistuvat ja reagoivat arviointi- ja suunnittelutyöhön. Paitsi Päiväsen ja kumppaneiden (2005, 9) mainitsemalle sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, myös terveysvaikutusten arvioinnille ja siten kokonaisuudessaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille on ominaista se, että ihmiset saattavat muuttaa käsityksiään arvioinnin kohteesta ja siten myös muuttaa käyttäytymistään arvioinnin tulosten perusteella. Tämä erottaa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin muista vaikutusten arvioinneista, kuten esimerkiksi fyysiseen ympäristöön liittyvistä ympäristövaikutusten arvioinneista.

Päivänen ja kumppanit (2005, 10) ovat todenneet, että sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten yhteydessä on myös hyvä muistaa niiden erityisominaisuudet vaikutusten läpäisevyydessä. Sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset tulee huomioida myös muiden hallinnonalojen vaikutusten arvioinneissa ja siten näiden vaikutusten arviointien tulisi läpäistä myös muut arviointiprosessit. Tämän vuoksi poikkihallinnollinen yhteistyö on erittäin tärkeää. Lisäksi sosiaalisten ja terveysvaikutusten ominaispiirteeksi voidaan lukea aiemmin mainittu tulkkina toimiminen suunnitteluprosessissa. Tämä toteutuu niin, että arviointi toimii usein asiantuntijatiedon ja -kielen kääntäjänä osallisille ja päinvastoin. Vaikutusten arviointia voidaan käyttää myös ristiriitoja aiheuttavien tilanteiden ja näkemuserojen analyysiin ja käsittelyyn (vrt. Peltonen & Villanen, 2004). Konfliktien käsittelyn kannalta vaikutusten arviointi luo mahdollisuuksia vaihtoehtojen monipuoliseen

tarkasteluun sekä positiivisten, että negatiivisten vaikutusten esille tuomiseen ja eri osapuolten näkemysten selventämiseen ja keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on keino, jonka avulla voidaan järjestelmällisesti arvioida ennalta ja tehdä tunnetuksi hankkeen, suunnitelman, ohjelman tai päätöksen toteuttamisesta aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia, jotka kohdistuvat ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Vaikutusten arviointi toimii suunnittelun ja päätöksenteon apuna. Sen avulla voidaan löytää uusia näkökulmia päätösten tuottamiin vaikutuksiin. Perinteisestä arviointityöstä poiketen vaikutusten arviointi on luonteeltaan ennakoivaa ja tarkastelee siten vasta suunnitteilla olevan päätöksen vaikutuksia. Se liittyy siten kiinteästi päätösten valmisteluun. Ennakkoarviointi antaa mahdollisuuden vähentää päätösten tahattomia ja haitallisia vaikutuksia sekä vahvistaa myönteisiä vaikutuksia. Menetelmä luo mahdollisuuden entistä tietoisempaan valintaan. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi rinnastetaan muihin ennakkoarviointeihin ja siksi siitä voidaan usein puhua synonyyminä ennakkoarvioinnille, vaikka puhuttaessa erityisesti sosiaali- ja terveysalalla käytettävästä tai muutoin ihmisten hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä, voidaan käyttää erityisesti ilmaisua ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on prosessi, jossa tarkastellaan ennalta tietyn suunnitelman, ohjelman tai hankkeen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. IVA:ssa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti päätösten sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia, eli siinä on yhdistetty kaksi aiemmin erillisinä toteutettua arviointia ja pyritty näin välttämään vaikutuksia hämärtäviä rajanvetoja tarkasteltaessa vaikutuksia yksittäisten hallinnonalojen näkökulmista. Tällä on myös pyritty monialaisen ja monisektorisen ennakkoarvioinnin mahdollistamiseen. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tausta on pidemmän aikaa tunnetuissa sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa (SVA) ja terveysvaikutusten arvioinnissa (TVA), joita alun perin toteutettiin ympäristövaikutusten arvioinnin piirissä. Terveysvaikutusten arviointi kytkeytyy lisäksi myös yleisesti terveyden puolesta puhumiseen ja terveyden edistämiseen. Siten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi onkin eniten saanut jalansijaa juuri terveyden edistämisen piirissä.

Sairinen ja Kohl (2004) ovat todenneet sosiaalisten vaikutusten arvioinnin taustan olevan puolestaan ehkäisevän sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön traditioissa. Teoreettisesti SVA on saanut vaikutteita sosiologisia ohjelmia käsittelevästä kirjallisuudesta. SVA -prosessi

muistuttaa sosiaalipoliittisten toimien vaikutuksia arvioivaa evaluaatiotutkimusta. SVA:n alkuvaiheen juuret juontavat metodologisesti kolmeen eri tutkimustraditioon: sosiaali-indikaattorien ja hyvinvoinnin tutkimukseen, teknologian arviointiin ja tulevaisuuden tutkimukseen.

Riippuen sisällöllisistä painotuksista sosiaalisen ulottuvuuden arvioinnista on käytetty myös muita käsitteitä, kuten sosioekonomisten vaikutusten arviointi, hyvinvointivaikutusten arviointi ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (ks. Sairinen ja Kohl, 2004). Sosioekonomiset vaikutukset viittaavat erityyppisiin ihmisten hyvinvointiin ja elinoloihin liittyviin taloudellisiin ja väestöllisiin muutoksiin. Käytännössä sosioekonomisilla vaikutuksilla tarkoitetaan hankkeesta aiheutuvia paikallis- tai aluetaloudellisia vaikutuksia, jotka johtuvat toimintojen muutoksista, yhdyskunta- tai väestörakenteen ja työllisyyden muutoksista sekä elinkeinoelämän ja palveluiden edellytysten muutoksista. Suomessa mm. Tielaitos on aiemmin käyttänyt tätä käsitettä (Tielaitos, 1996). Käsite sosioekonomiset vaikutukset ymmärretään yleensä osana laajempaa sosiaalisten vaikutusten kokonaisuutta.

Hyvinvointivaikutusten arviointi on ollut kokeileva ja vaihtoehtoinen termi sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, SVA:lle, mutta se ei kuitenkaan eri syistä johtuen ole yleistynyt (ks. Paukkunen, 1990). SVA:ssa hyvinvoinnin käsite on kuitenkin hyvin keskeinen. Läheisiä käsitteitä ovat myös elämänlaatu ja elämäntapa, jotka ovat mm. Pohjoismaissa olleet hyvinvointitutkimuksen peruskäsitteitä. (Päivänen, et al. 2005.) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on nykyään koettu hyväksi sateenvarjotermiksi, joka käsittää laajasti ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät vaikutukset. Jotta vaikutusten arviointi olisi kuitenkin mahdollisimman kokonaisvaltaista ja hallinnonalojen välinen yhteistyö toteutuisi parhaiten ilman turhia rajanvetoja eri sektoreiden välille, on kuitenkin usein perusteltua käyttää yleistä termiä ennakoarviointi. Tällä tarkoitetaan kaikkea päätösten valmisteluun liittyvää ennakoivaa vaikutusten tarkastelua. Tässä tutkimuksessa näkökulma on vain sosiaali- ja terveysalan piirissä toteutetussa ennakoarvioinnissa.

4.2 IVA menetelmänä

Useissa kansainvälisissä sekä kansallisissa sopimuksissa ja ohjelmissa on suositeltu ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttöä jo ennen uuden terveydenhuoltolain (1326/2010) voimaantumista. Näistä esimerkkinä toimivat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimat

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE) (STM, 2008a), Hyvinvointi 2015 -ohjelma sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteiden luomiseksi (STM, 2007) sekä Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2015 -ohjelma, jossa tavoitteena on ollut luoda sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa (STM, 2006a).

Suosittelujen taustalla on ollut esimerkiksi pyrkimys kehittää päätöksentekoprosessia, parantaa päätösten laatua ja tuoda ihmisten hyvinvointi ja terveys päätöksentekoa ohjaaviksi argumenteiksi. Keväällä 2011 terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen nousi vielä astetta korkeammalle tasolle kun ennakoarviointi muuttui lakisääteiseksi uuden terveydenhuoltolain myötä 1.5.2011. Lain 11 §:ssä todetaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen osalta, että kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. 12 §:ssä jatketaan, että kunnan on seurattava asukkaistensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmistettava laajempi hyvinvointikertomus. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010.)

Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosastoita. Kunnan on lisäksi nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Jos sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestetty useamman kunnan yhteistoimintana, yhteistoiminta-alueen on osallistuttava asiantuntijana eri toimialojen väliseen yhteistyöhön sekä sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointiin alueen kunnissa. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010.)

Ennakoarvioinnin edellyttäminen lakisääteisesti on tärkeää terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Vaikutusten arviointi tulee näin ollen yleistymään, mutta samalla pitää huolehtia siitä, että kunnat kykenevät suorittamaan tämän säädöksen edellyttämät

velvollisuutensa. Mitä enemmän osaamista asiasta kunnille oli tuotettu jo ennen lainsäädännön valmistumista, sitä suuremmat mahdollisuudet näillä on toteuttaa lakisääteiset velvollisuutensa. Mikäli osaamista ei ole, lain kirjain saatetaan täyttää vain toteamalla, että vaikutuksia on arvioitu tai että hankkeella ei ole merkittäviä sosiaalisia tai terveydellisiä vaikutuksia. Koulutusta asiasta on ollut käynnissä ympäri Suomea jo usean vuoden ajan, ongelmana vain on ollut se, että kunnissa ei olla oltu joko halukkaita tai ei ole ollut resursseja opetella menetelmän käyttöä jo etukäteen.

Kunnallisessa päätöksenteossa sekä terveydenhuollossa (esim. Kiiskinen et al. 2008) ja sosiaalihuollossa on käytetty pääasiassa kustannus-hyöty-analyysejä tai kustannusvaikuttavuusanalyysejä ratkaisuvaihtoehtojen paremmuuden selvittämiseksi. Ennakkoarvioinnin puolestapuhujat Turtiainen (2000), Leskinen (1994) ja Söderbaum (1986) ovat todenneet, että nämä yhdistelevät arviointitavat perustuvat pitkälti oletukseen, että ongelmat ovat teknisiä ja vaihtoehtojen paremmuus on mahdollista osoittaa laskennallisesti. Erittelevässä vertailussa hyödynnetään kustannuslaskennan ja fyysisesti mitattavien vaikutusten rinnalla laadullisten vaikutusten kuvailua, eikä pyritä etsimään kiistatonta optimiratkaisua. Vaikutuksia ei myöskään yhteismitallisteta, koska tällöin kadotetaan tärkeitä tarkastelukulmia, vaan kukin havainto vaikutuksista esitetään sille ominaisessa muodossa, esimerkiksi kuntalaisten mielipiteet ja asiantuntijalausunnat sekä indikaattorit ja tilastotiedot erillisinä tiedonlähteinä. Tämä liittyy olennaisesti arvottamisen vaikeuteen, joka ominaista kaikelle arvioinnille. Arvottamisen ongelma liittyy usein myös siihen, että enemmän tietoa omaavilla on usein enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon, kuten tässä tapauksessa esimerkiksi asiantuntijoilla kuntalaisiin nähden. Siksi ennakkoarvioinnissa on otettu periaatteeksi se, että moniarvoisuutta ei häivytetä, vaan esimerkiksi kuntalaisten mielipiteet esitetään sellaisena kuin ne tulevat tietoon. Moniarvoisuuden osalta on myös huomioitava, että taloudellinen tehokkuus on eri asia kuin palveluiden vaikuttavuus eli niistä saatu hyöty kuntalaisten näkökulmasta. Siksi palveluiden kehittämisessä ja kunnallisessa päätöksenteossa pitäisi laskennallisten mittareiden lisäksi kiinnittää huomiota myös laadullisiin vaikutuksiin.

Ennakkoarviointimenetelmää on hyvinvointipalveluiden osalta suhteellisen vähän sovellettu, vaikka itse menetelmä on ollut Suomessa olemassa eri nimillä ja eri hallinnonalojen toteuttamana, pääosin tosin teknisellä sektorilla, jo pari kymmentä vuotta ja maailmalla siitä

on tiedetty aina 1970-luvulta asti. Ongelmana tai haasteena menetelmän kannalta voidaan pitää sen laadullista ja kokemuksellista luonnetta. Ennakoarvioinnin vähäinen omaksuminen hyvinvointipalveluiden tueksi on kuitenkin yllättävää, sillä tällä alalla uskoisi laadullisen tarkastelun olevan erityisen tärkeää. Varsinaisiksi arviointimenetelmiksi on tähän asti mielletty pääosin vain teknisiltä ominaisuuksiltaan vahvat menetelmät ja esimerkiksi taloudellisiin tunnuslukuihin tai muihin helpommin mitattaviin asioihin perustuvat menetelmät, juuri esimerkiksi kustannus-hyöty-analyysit. On kuitenkin kiistatonta, että näissä analyyseissä ei tule esiin niitä tärkeitä huomioita, jotka liittyvät kuntalaisten omaan koettuun hyvinvointiin.

Aiemmissa tutkimuksissa on lisäksi havaittu, että toinen haaste ennakoarviointimenetelmien soveltamiselle voi olla se, että ne tuovat esiin epäkohtia kuntien toiminnassa, eikä niitä siksi haluta käyttää. On helpompaa noudattaa vanhaa toimintamallia ja olla pureutumatta ongelmien syihin. Kuitenkin esimerkiksi kokonaista palvelukokonaisuutta voisi olla hyödyllistä katsoa ennakoarvioinnin näkökulmasta. Myös aiemmin sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osalta on havaittu, kuinka ennakoarviointi tukee pitkäjänteistä suunnittelua. Kauppisen ja Tähtisen (2003) mainitsemissa esimerkissä ennakoarvioinnin on tulevaisuusorientoituneena menetelmänä havaittu auttavan varautumaan ennalta muun muassa tiettyjen erityisryhmien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin vastaamiseen. Sosiaalisten vaikutusten arviointimenetelmän hyödyntäminen antaa myös erinomaisen mahdollisuuden arvioida julkista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen valossa. Esimerkiksi vammaisten osalta tärkeä arvioitava tekijä oli tässä yhteydessä yksilöhuollon toteutuminen, jota jo yhdenvertaisuussäännös edellyttää kullekin tasavertaisesti.

Ennakoarvioinnin etuna voidaan myös nähdä se, että menetelmä toimii laadullisten vaikutusten todentamisen apuvälineenä. Wessmann ja Kauppinen (2011, 26) ovat todenneet selvityksessään, että valmistelijat kokivat menetelmän mahdollistavan uusien vaihtoehtojen ja erilaisten näkemysten sekä toimintamallien esiin nostamisen. Näistä tärkeimpänä mainittiin esiteltävään asiaan liittyvien laadullisten tekijöiden parantunut vertailtavuus kustannustekijöiden rinnalla. Menetelmä käänsi numerokeskeistä ajattelua laadullisten vaikutusten huomiointiin.

Aiemmissa selvityksissä on myös todettu, että vaikutusten arviointi on olennainen osa suunnittelua, eikä ole kysymys erillisestä prosessista tai menetelmästä, vaan tärkeästä työkalusta, joka parhaimmillaan hyödyttää tehokkaasti suunnittelua, osallistumista ja päätöksentekoa. (Ympäristöministeriö, 2006, 7.) Kuitenkin Wessman ja Kauppinen (2011, 27) toteavat, että heidän tutkimuksensa osalta kaikissa tutkituissa organisaatioissa valmistelijat kokivat jääneensä yksin ennakoarvioinnin toteuttamistavan kanssa, koska menetelmän käyttöä ei tueta eikä vaadita tai valvota. Organisaatioissa tulisi luoda yhteiset käytännöt siitä, mitä arviointien tulee ensisijaisesti sisältää. Kauppinen (2011, 89) on todennut, että toiminnan systematisointia tukisivat kunnan yhteisesti hyväksymä tarkistuslista tunnistettavista vaikutuksista ja ylihallintokuntaisen konsultoinnin käytännöt vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi. Wessmann ja Kauppinen (2011, 25) havaitsivat, että menetelmän koettiin olevan vain ylhäältä tullut vaade muiden joukossa. Ennakoarviointi koettiin osin omaan työhön kuulumattomaksi tai sopimattomaksi, milloin sitä välteltiin.

Lisäksi ennakoarvioinnin haasteiden osalta kansainvälisiä kokemuksia on saatu muun muassa terveysvaikutusten arvioinnista liittyen siihen, että ennen menetelmän institutionalisointia tulee sen metodologiset lähtökohdat olla standardoidut. Kuitenkin monet metodologiset asiat ovat edelleen ennakoarvioinnin osalta tieteelliseen keskustelun alaisia. Näihin vielä keskustelussa oleviin asioihin lukeutuvat esimerkiksi arvioinnissa tuotetun ennusteen laatu, vaikutusten kvantifioiminen, vaikutusten jakautumisen analyysi tietyssä väestössä ja arviointia toteuttavan tahon rooli sekä osallistuminen. Kansainvälisessä kontekstissa yhteisten standardien luomista vaikeuttavat kuitenkin erilaiset kansalliset toimintaympäristöt. Siten on todettu, että kukin valtion tulisi löytää oma tapansa institutionalisoida ennakoarvioinnin käyttö. (Wismar et al. 2006, 232.)

Ennakoarvioinnin toteuttamisen kannalta on tärkeää, että se ymmärretään arvopainotteisena neuvotteluprosessina eikä vain tietopainotteisena teknisenä työkaluna. (Kauppinen & Nelimarkka, 2004, 62.) Arvioinneista ei myöskään saisi tulla taakkaa, vaan niiden tulisi pitkällä aikavälillä säästää voimavaroja, yhdistää eri tavoitteita yhdenmukaisemmiksi ja ennen kaikkea palkita tekijänsä vahvistamalla osaltaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurillisesti kestävää suunnittelua. (Päivänen et al. 2005, 79.) IVA-menetelmän toteuttaminen ei siten vaadi organisaatiolta lisäresursseja. Tähän liittyen esimerkiksi Kemm (2006) on todennut aiemmin terveysvaikutusten arvioinnin osalta, että terveyden lisääminen

ja edistäminen tulisi nähdä taloudellisena etuna siinä missä vaikkapa talouskasvukin. Terveysvaikutusten arvioinnin toteuttamiseen poliittisten päätösten soveltamisessa ei tulisi suhtautua kustannuksena, vaan etuuskien uudelleenjakamisena erilaisten pääoman lajien välillä, niiden eri muodoissaan. Toisaalta Päivänen ja kumppanit (2005) ovat todenneet, että myös sosiaalinen ulottuvuus on mukana kaikessa suunnittelussa, eikä sen kunnollinen huomiointi välttämättä vaadi suuria lisäresursseja. Sen sijaan se edellyttää, että osataan etsiä ja luovasti käyttää hyväksi jo valmiina olevaa tietoa ihmisten elinoloista ja kohdealueen toiminnoista. Tämä luovuuden vaade ja menetelmän rohkea soveltaminen omiin tarpeisiin nousee ennakoarvioinnin laajemman sovellettavuuden kannalta erittäin tärkeäksi tekijäksi.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin on nähty voivan toimia kuntien itsehallintoa ja strategista suunnittelua tukevana välineenä sekä keinona etsiä kunnan yksilöllisiä tarpeita ja tavoitteita parhaiten vastaavia malleja. IVA -menetelmän käyttö ja ennakoarvioinnit yleisesti tukevat kuntien voimaantumista, auttavat vertailemaan valtakunnallisesti sovellettavia malleja kuntien kehittämiin malleihin ja tuovat lisäksi esille tarpeen alueelliseen yhteistyöhön, jossa tarkastellaan moniarvoisia ja moniulotteisia päätöksiä sekä niiden vaikutuksia. (Kauppinen & Nelimarkka, 2004, 61.) Aiemmissä tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että kerätyn seurantatiedon ja tulevaisuuteen suuntautumisen välinen yhteys jää helposti hataraksi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tulisi nähdä prosessina, jonka avulla nykyhetken tai menneen tarkastelua voidaan linkittää tulevaisuuden vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien kuvaamiseen. (STAKES, 2006a.) Kauppinen (1997) on todennut, että IVA -menetelmän avulla voidaan arvioida esimerkiksi kunnan strategiaan perustuvien tai yleisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista ennakkoon. Ennen kutakin päätöstä on aina mietittävä, kuinka toimenpiteet toteuttavat asetettuja tavoitteita sekä sitä, edistävätkö päätökset kuntalaisten hyvinvointia. Wessman ja Kauppinen (2011, 26) ovat todenneet, että menetelmän on koettu parhaimmillaan tukevan organisaation strategioiden toteutumista. Strategian roolia ennakoarvioinnissa tulisi korostaa ja kuten Tapani Kauppinen (2011) on väitöskirjassaan todennut, ennakoarviointi voitaisiin laajemmin ymmärtää kunnan tulevaisuuden haltuunoton menetelmänä ja tähän tulisi ehdottomasti pyrkiä.

Myös Raivola ja Kamppinen (1994, 45) ovat todenneet aiemmin toteutetun ympäristövaikutusten arvioinnin osalta, että koska tulevaa ei voida mitata, vain arvioida, on uskottavien asioiden esittäminen vaativa tehtävä. Varmuuden puuttuessa vaaditaan

perusteluissa erityistä huolellisuutta. Vaikutukset ja mahdolliset riskit eivät myöskään rajoitu yhdelle elämänalueelle, vaan niihin liittyvät ympäristölliset, taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset epävarmuustekijät ovat mukana keskustelussa. Nämä samat tekijät pätevät erityisen hyvin myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin.

Päätöksentekoprosesseja pitäisi avata niin valtion kuin kunnankin tasolla ja niinpä IVA -menettelyä on myös pyritty saamaan mukaan lainsäädäntöprosesseihin, ei vain kuntien työkaluksi. Nykykäytännöllä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan kuitenkin useiden eri arviointiprosessien sisällä, sillä nämä arviointiprosessit ovat syntyneet tarpeesta tuoda esiin tiettyä teemaa tai tietyn ihmisryhmän näkökulmaa päätöksenteossa. (Kauppinen et al. 2009.) Ongelmaksi muodostuvat näin ollen ennakoarvioinnin eriytyneet käytännöt ja hajautunut metodinen perusta. Kauppinen et al. (2009) mukaan myös säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin osalta on havaittu ongelmia, kun eri ministeriöt ovat ohjeistaneet esimerkiksi taloudellisten vaikutusten, aluekehitysvaikutusten, rikollisuusvaikutusten ja sukupuolivaikutusten arviointia kutakin erikseen. Nämä pyrkimykset kehittää säädösvaikutusten arviointia ovat ristiriitaisesti heikentäneet vaikutusten arvioinnin laatua, vaikka tavoite on ollut päinvastainen. Siksi valtioneuvosto on siirtynyt säädösvaikutusten arvioinnissa yksittäisistä ennakoarvioinneista integroituun arviointiin. (OM, 2007.)

Ennakoarviointien eriytyneisyyden lisäksi arviointimenetelmän kehittämisen uusi haaste on tällä hetkellä se, että arviointien toteuttamisessa tulisi lisätä ja laajentaa vuorovaikutusta. Tähän kunnilla ei ole ollut aiemmin rakenteita, mutta nyt kehitys on menossa selvästi myönteisempään suuntaan ja uusia osallistumisen menetelmiä on ainakin suurimmissa kaupungeissa kehitetty.

4.3 IVA -prosessin toteutus

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin erityispiirteitä ovat vaihtoehtoisten ratkaisutapojen ja toimenpiteiden etsiminen ja vertailu sekä laaja osallistuminen arviointiin. Lisäksi arviointiin sisältyvät tavoitteiden määrittäminen ja tiedonkeruu nykytilasta. (Kauppinen & Nelimarkka, 2003.)

Arviointi toteutetaan useassa eri vaiheessa. Aina ensimmäisenä arvioidaan arvioinnin tarpeellisuus. Arvioinnin toteuttamisen tarpeellisuuden ratkaisee se, voidaanko päätöksellä

katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin, terveyteen tai elinympäristöön. Ennakkoarviointi tulisi siis toteuttaa aina, mikäli alueen ihmisille aiheutuu vaikutuksia päätöksestä. Kauppinen ja Nelimarkka (2004, 62) toteavat kuitenkin tätä täydentävästi, että erityisen hyödyllinen ennakkoarviointi on silloin, kun on tarve löytää paras ratkaisu, avata keskustelua, käsitellä erilaisia näkemyksiä, jäsentää moniarvoista työtä tai palastella laajaa kokonaisuutta.

Kun arvioinnin tarpeellisuus on määritelty, arvioinnin ensimmäiseen vaiheeseen sisältyy seuraavana toimenpiteenä arvioinnin organisointi ja siitä vastaavien tahojen vastuuttaminen. Toisessa vaiheessa hankitaan tai tarvittaessa kerätään aiheeseen liittyvää tietoa. Tietoja voidaan kerätä aiemmin dokumentoiduista tietolähteistä tai säännöllisesti kerättävästä tietopohjasta. Tärkeää on kuitenkin, että kaikki aiheeseen liittyvä tieto saadaan kerättyä päätöksenteon pohjaksi. Tietoa tulee kerätä ensinnä mitattavissa olevista asioista eli tilastoista, vaikkapa palveluiden käyttäjämääristä ja toiseksi arvoista eli siitä, mitä päätöksellä halutaan tavoitella. Arvot sisältyvät kuntien strategioihin ja tarvittaessa tätä arvopohjaa voidaan syventää asianosaishaastatteluilla. Ehkä kuitenkin tärkeintä kerättävää materiaalia on aiemmista kokemuksista, onnistumisista ja epäonnistumisista karttuva tieto. Tätä tietoa saadaan vaikkapa kentällä työskentelevältä henkilöstöltä ja tietenkin ensisijaisesti kuntalaisilta. Tässä palautejärjestelmät ovat erityisen tärkeässä roolissa. (Nelimarkka & Kauppinen, 2007.)

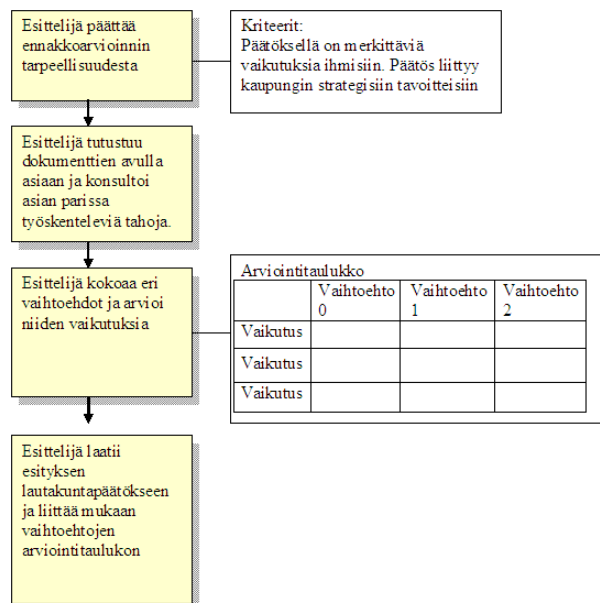
Arvioinnin toteuttamisen kolmannessa vaiheessa kuvataan eri ratkaisuvaihtoehdot, joiden luomiseen voidaan käyttää apuna esimerkiksi kuntalaiskyselyitä, suoraa kuntalaisosallistumista sekä tilastotietoja. Vaihtoehtojen kuvauksessa tulee aina muistaa ottaa myös niin sanottu nollavaihtoehto tarkastelun tueksi eli kuvata, mitä tulee tapahtumaan, ellei tehdä mitään ja tilanne jatkuu entisellään. Neljännessä vaiheessa aletaan tunnistaa vaikutuksia. Tässä tulee kiinnittää huomiota esimerkiksi tarkasteluihin eri väestöryhmien näkökulmasta eli huomioida, mitä eri vaihtoehdot aiheuttavat eri väestöryhmille. Toiseksi tulee tarkastella sitä, missä määrin kukin vaihtoehto toteuttaa kunnan tavoitteita ja kolmanneksi sitä, mikä vaihtoehto parhaiten edistää terveyttä ja hyvinvointia. Mitä laajemmin erilaiset seikat on otettu huomioon, sitä paremmin tuleva päätös palvelee kuntalaisten tarpeita ja edistää kunnan tavoitteita. Apuna vaikutusten tunnistamisessa voidaan käyttää esimerkiksi

tarkistuslistoja, joihin on listattuna kukin aihepiirin kohdalta ne tärkeät asiat, jotka tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. (Nelimarkka & Kauppinen, 2007.)

Viidennessä vaiheessa toteutetaan vaihtoehtojen vertailu. Tämä tapahtuu taulukoinnin avulla, jossa kukin vaikutus ja siihen johtavat seikat on esitetty ristiintaulukointina esimerkiksi eri väestöryhmien tai muun vastaavan muuttujan mukaan. Kuudennessa vaiheessa toteutetaan arvioinnin raportointi. Tämä raportointi voidaan toteuttaa joko taulukkona vaikutuksista ja tavoitteiden toteutumisesta, hyötyjen ja haittojen kuvauksena tai arvostusten kuvauksena. Seitsemännen ja viimeisen vaiheen aikana organisoidaan arvioinnin jälkeinen seuranta. Tässä tulee ensin vastuuttaa seurannasta vastaava taho ja päättää kuinka usein seuranta toteutetaan ja koska se raportoidaan. Seurannan toteuttava taho seuraa esimerkiksi muutoksia palvelutasossa ja arvioi kuinka ennakoarviointi on onnistunut ja mitä vaikutuksia tehdyllä päätöksellä todellisuudessa oli. Näin saadaan aikaiseksi uusi myönteinen arvioinnin kehä, joka takaa paremman päätöksenteon laadun myös tulevaisuudessa. (Nelimarkka & Kauppinen, 2007.)

Alla oleva kuva esittää yhtä tapaa toteuttaa arviointi, vaikka se voidaan toteuttaa myös laajempina osallistavana prosessina. Tämä esimerkki on niin sanotun nopean IVA:n toteuttamisesta, joka soveltuu hyvin esimerkiksi lautakuntatyöhön. Nopealla IVA -mallilla tarkoitetaan yksinkertaistettua vaikutusten arviointitaulukkoa, joka soveltuu siten laajaa arviointia paremmin esimerkiksi yksittäisten kokousten aikana sovellettavaksi. (ks. esim. Kauppinen et al. 2009b.)

Kuva 1 Esimerkki IVA -toimintamallista. Salonen prosessimalli IVA:n käynnistämistä ja toteuttamisesta arviointitaulukon avulla (Salonen kaupunki, 2006).



Vaikutusten arviointiprosessin jokainen vaihe vaatii omat menetelmänsä. Nykyisen käytännön yksi heikkous on, että siinä korostuvat vaikutusten analysointivälineet, eikä itse vaikutusten tunnistamista välttämättä huomioida riittävästi. Siksi olisi käytettävä erilaisia vaikutusten tunnistamisvälineitä, jotka ovat tarkkoja ja joustavia ja jotka pystyvät käsittelemään sekä objektiivisia, että subjektiivisia vaikutuksia. Aikaisempi yhteistyö ympäristövaikutusten arvioinnin piirissä on osoittanut, että esimerkiksi asiantuntijapaneeleita käyttävä, ohjattu ryhmätyöprosessi voi täyttää nämä vaatimukset. Paneelit ovat joustavia, sillä niiden kokoonpanoa voidaan muuttaa tärkeimpien suunnitelmaa koskevien paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten kysymysten huomioimiseksi. Lisäksi jäsenet pystyvät muodostamaan mielipiteitä suunnitelmaa koskevien yleisten ja jopa luonnoksessa esitettyjen raakojen ideoiden avulla. Kun paneeli koostuu sekä teknisistä asiantuntijoista, että paikalliset olosuhteet tuntevista henkilöistä, voidaan tunnistaa sekä subjektiiviset, että objektiiviset vaikutukset. On kuitenkin huomioitava, että asiantuntijapaneelien käyttö vaatii paneeleita johtavien henkilöiden huolellista koulutusta ennakoarviointimenetelmään. Esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten osalta on havaittu, että tehokas koulutus voi osoittautua merkittäväksi tekijäksi hyödyllisen ja tuottavan ennakoarviointiprosessin kannalta (ks. esim. Dietz & Stern, 2008). Ennakoarviointi voi havainnollisesti esittää kaikki tunnetut vaikutukset, kuten vaikkapa tieteellisesti johdetut tosiasiat. Silloin myös päätöksenteon yhteydessä jokaiseen

vaikutukseen liitetty arvovalinta selkeytyy. Arviointi ei osoita, mikä päätös on paras, mutta se erottelee tosiasioihin perustuvan tiedon arvoista tai poliittisista päätöksistä.

5 IVA -menetelmän edistäminen ja kehittäminen

Aineistosta tehdyt havainnot on tässä luvussa ryhmitelty alaluokkiin tutkimuksen tulkintakehyksen, eli tutkimusten kolmen eri alatutkimuskysymysten mukaisesti. Näiden alaluokkien sisällä uusia tarkasteltavia osa-alueita rakentuu kuitenkin sen pohjalta, mitkä asiat aineistosta nousevat tärkeiksi IVA -menetelmän kannalta.

Nämä kolme alaotsikkoa ovat tässä yhteydessä päätöksentekokulttuurin luonne kunnissa, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin haasteet ja mahdollisuudet tiedon hyödyntämisen näkökulmasta sekä päätöksenteon toimintaympäristö ja IVA. Nämä ovat suurimpia teema-alueita ja niiden alle on jäsennetty tarkempia huomioita aihealueisiin liittyen. Päätöksentekokulttuuriin liittyy aineiston perusteella uusien menetelmien omaksuminen, IVA -menetelmän juurruttaminen osaksi päätöksentekokulttuuria, organisaation johtaminen, jolla tuetaan IVA -menetelmän käyttöä sekä osaaminen ja koulutus menetelmästä. Näistä juurruttaminen ja johtaminen ovat uusia, aineistosta tärkeäksi nousseita osa-alueita IVA -menetelmän soveltamisessa.

Tiedon hyödyntämisen alle jäsenyi myös aineistosta, kuten tulkintakehyksenkin pohjalta, selkeästi vain kaksi alaotsikkoa eli tiedon hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet. Päätöksenteon toimintaympäristön kannalta puolestaan olennaiseksi nousivat kuntamuutos ja strategian rooli sekä yhteistyön tärkeys ja laaja-alaisuus. Näistä uusi aineiston pohjalta noussut osa-alue on siis viimeksi mainittu, yhteistyön tärkeys ja laaja-alaisuus IVA -menetelmän soveltamisessa.

5.1 Päätöksentekokulttuuri ja IVA -menetelmä

Tämä luku käsittelee sitä, miten vallitseva päätöksentekokulttuuri suhteutuu IVA -menetelmän käyttöön. Päätöksentekokulttuuria ja sen muuntautumiskykyä ilmentävät tässä luvussa seuraavat neljä eri alaotsikkoa: uusien menetelmien omaksumisen kyky sekä kyky juurruttaa menetelmiä päätöksentekoon, uusien toimintatapojen johtaminen sekä osaaminen ja koulutus IVA -menetelmän soveltamisessa. Uusien menetelmien omaksumisen kohdalla tarkasteltavaksi tulee varsinainen organisaation uudistumiskyky eli kyky ottaa vastaan ja omaksua uusia menetelmiä käytännön työhön. Toisessa alaotsikossa tarkastellaan sitä, kuinka uudet omaksutut menetelmät, tässä IVA -menetelmä, tulisi juurruttaa pysyväksi osaksi

päätöksentekoa. Aineiston pohjalta pohdittiin keinoja siihen, mitkä asiat edistävät ja toisaalta hankaloittavat menetelmän juurtumista käytännön työhön.

Lisäksi tässä luvussa käsitellään tulkintakehyksen kolmannen osa-alueen piiristä aineiston perusteella uusina osa-alueina ilmaantuneiden juurruttamisen ja johtamisen rooleja IVA -menetelmän omaksumisessa käyttöön. Juurruttaminen on tärkeää, jotta koko organisaatio omaksuu yhteisen tavoitteen ennakoarvioinnin toteuttamisesta. Johtamisella taas on tärkeä rooli siinä, että menetelmä tuodaan käyttöön oikeanlaisilla rakenteilla sekä käytännöllisissä ja toimivissa yhteyksissä. Johtajuudella on myös tärkeä mielipidevaikuttamisen rooli organisaatiossa. Lisäksi tässä luvussa käsitellään sitä, kuinka organisaation tulisi suhtautua oppimiseen, osaamiseen ja koulutukseen IVA -menetelmän osalta. Tämä käsittää sen, kuinka oppimista pitäisi tukea ja osaamista hyödyntää. Samalla tarkastellaan sitä, millainen koulutus tukee menetelmän käyttöä parhaiten eli mitä koulutusten järjestämisessä tulisi ottaa huomioon.

5.1.1 Uusien menetelmien omaksuminen

Uusien menetelmien omaksuminen on pitkä prosessi ja se vaatii sitkeyttä ja sinnikkyyttä sekä kykyä sietää epävarmuutta ja alati muuttuvaa asioiden tilaa. Tämä kaikki on kuitenkin kehittämistyössä työskenteleville arkipäivää ja muuttuvaan toimintaympäristöön pitää vain pyrkiä sopeutumaan mahdollisimman hyvin. Tämä mahdollistuu juuri reflektion ja uuden oppimisen halukkuuden kautta.

”Mä ajattelen näin, että jos ei sitä edes jollain tavalla yrittäis pysyä mukana, niin ei tää olis enää kiinnostavaa. Että se on mun mielestä tän kehittämistyön suola, että mä oon vähän aina sellaisessa ristiriitatilassa, koska ainahan ajatellaan, että uudessa ei oo mitään hyvää. Tämäkin ottaa aikaa, mitä tästä on hyötyä. Ennen kun se sitten tulee selkäyttimeen ja siihen työkalupakkiin ja sellaiseksi rakenteeksi päähän, että sun ajattelusi laajenee ja osaamisesi lisääntyy. Siitähän tässä on kysymys.”

Uusien menetelmien omaksumisessa käytännön työhön on usein esteenä kiire. Haastatteluiden pohjalta havaittiin, että ajankäytölliset haasteet liittyvät kuitenkin vain uuden menetelmän opetteluun, eivät niinkään itse menetelmän soveltamiseen. Tätä kynnystä ottaa vastaan uusia menetelmiä, koska niiden opettelu vie aikaa, pitäisi kuitenkin pyrkiä madaltamaan. Organisaatio ei voi toimia dynaamisesti eikä uusiutua, ellei sillä ole varaa aikaresursseissaan myös joskus opetella uusien menetelmien käyttöä.

”Niin no siihen se varmaan just kaatuu tietyllä tapaa, mut mä en usko et se on pelkästään aikakysymys, et se on myös, että on nopeampaa valmistella ne asiat sillä vanhalla totutulla tavalla. Mut en mä sitä aikaa yleensäkään nää [ongelmana]. --- Se on ehkä enemmän, että uuden työtavan opettelu vie aikaa, että itsessään tää [IVA] ei oo se ongelma, vaan se, että mistä löytyy se aika uuden työtavan opettehuun, se on enemmänkin se haaste.”

Jotta organisaatio voisi uudistua ja ottaa käyttöön uusia hyödyllisiä menetelmiä, sen tulisi yleisesti panostaa kehittämistoimintaansa. Siten myös resurssien turvaaminen kehittämistoiminnalle on erittäin tärkeätä. Jos kehittämistoimintaa oletetaan toteutettavan ikään kuin muiden tehtävien ohella, sille ei useinkaan jää aikaa. Kehittämistoimintaan pitäisi panostaa niin, että tehtävää hoitaisi erikseen jokin taho.

”Sellainen kehittämistoiminta ylipäättään, niin meillä on aikanaan ollut kehittämisjohtaja, joka on vastannut tästä kehittämistoiminnasta koko kaupungin alueella, mut nyt --- kehittämistoiminta on annettu toimialojen omaksi tehtäväksi. Ja siihen kehittämistoimintaan on liian vähän aikaa. --- Siihen pitäis olla ihan selkeästi sellainen henkilö toimialalla, joka koordinoi oman toimialan kokonaisuuksia, niiden johtavien virkamiesten kanssa, jotka niistä tietyistä osa-alueista vastaa. Että siihen pitäis olla aikaa ja resursseja enemmän.”

Hankaluuksia uusiin asioihin innostumiselle ja jatkuvalle eri osa-alueiden kehittämiselle saattaa tuottaa myös se, että kerralla voidaan resurssien puitteissa oikeastaan toteuttaa vain yhtä isoa uudistusta. Henkilöstön voimavarat ovat rajalliset ja niin on myös yksittäisten työntekijöiden työaika, joten organisaation pitää valita, mihin se haluaa panostaa.

”Kun mä mietin meidän tilannetta, että kun meillähän on tosiaan nää kauheet muutokset ja koko kaupungin strategia laadittiin, siinä meni vuosi ja sitä istumista ja sit omat työt piti tehdä, niin välillä tuli sellainen, että tässä ei jaksa enää. Ja sit näitä uusia, mitä pitää ottaa käyttöön, niin kyllä siinä on välillä ihan työtä. Mutta kyllä mä koen sillä tavalla edelleen, että meillä on tällainen kehittämismyönteinen ilmapiiri, mutta me on yritetty tällä hetkellä tehdä pikkusen sitä rajaa, että pystyttäis vähän antamaan periksi, että ei kokoajan pysty menemään.”

Kehittämistoiminnan taloudelliset resurssit vaikuttavat luonnollisesti voimakkaasti siihen, miten paljon uusia asioita voidaan ottaa vastaan. Vaikka halua kehittämiseen olisi, kuten jo aiemmin todettua, yhden henkilön työpanos on rajallinen.

”Se, että mikä meidän kaupungin taloudellinen tilanne on tällä hetkellä, että me ei pystytä enää niin toimimaan mitä aikaisemmin, että meillähän kaupungin puolelta tulee hirveen vahvasti tää, oli se sitten mikä ala tahansa, että tää henkilöstöresurssitilanne on aikamoinen, että me ei saada palkata lisää henkilöitä töihin ja meidän täytyy samalla määrällä tehdä enemmän töitä.”

Monenlaiset tekijät, niin taloudelliset resurssit kuin henkilöstön jaksamisen rajallisuuskin vaikuttavat siihen, miten innostuneita organisaatiossa ollaan kehittämään sen toimintoja. Eräällä tavalla realismi ja ideaalitalanne innostuneista, dynaamisista kehittäjistä ovat keskenään ristiriidassa. Aineistossa todettiin seuraavaa: *”Ja sit siihen liittyy nää muut tekijät hyvin vahvasti, mä nään sen, että vaikka intoa ja halua olis, niin pitää ottaa silti jotenkin se realismi huomioon.”*

IVA:n toteuttamisen osalta huomiot resursseista kohdistuivat kuitenkin siihen, että menetelmän käyttö koettiin niin tärkeäksi sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta, että sen käytön ei nähty vaativan lisäresursseja. Sen sijaan menetelmän käytön tulisi sisältyä sellaisenaan jokapäiväiseen työhön ja olla kiinteä osa sitä.

”Vois kuvitella, että jotkut sanoo, että ei me voida tätä tehdä, ilman että meillä on lisäresursseja, mutta tää ei oo oikee lähtökohta. Että ne ihmiset, jotka terveydenhuollossa toimii --- se on yks olennainen osa heidän työtään, eikä niin, että tulee joku IVA-asiantuntija, joka rupeaa tekemään IVA:a. --- Että se on strategisesti ymmärrettävä ydintoimintana näillä kaikilla valmistelijoilla --- se on levitettävä koko tähän organisaatioon. Täytyy ymmärtää, että se on menetelmä tässä päätöksenteon valmistelussa ja jotta tää meidän missio, joka on edistää --- terveyttä, toteutuu.”

IVA -menetelmän nähtiin soveltuvan hyvin sosiaali- ja terveysalalle, jossa ennakoiva ajattelu on haastateltavien mukaan olemassa jo sisäänrakennettuna. Näin ollen IVA -menetelmän toteuttaminenkaan ei vaadi lisäresursseja, vaan se jopa voisi helpottaa työtä.

”No meillä tällaisella alueella, kun sosiaali- ja terveystoimi, niin meidän täytyy ajatella ennakoivasti, et jos sitä osaamista tai sitä ymmärrystä ei ole, niin sosiaali- ja terveystoimessa johtaminen, se on sit tosi vaikeeta. Et se pitää olla kaiken sen ajatuksen taustalla kokoajan. Et kun näitä päätöksiä tehdään, niin aika iso osa on pitkän aikavälin päätöksiä ja pitää osata ennakoida ja hahmottaa asioita.”

Itse menetelmän käytön ei katsottu sinänsä voivankaan vaatia lisäresursseja kuntaorganisaatiolta, koska mahdollisuutta lisäresurssointiin ei kunnissa ole. Haastatteluissa todettiin resurssoinnista seuraavaa: *”Ei, ei [vaadi lisäresursseja]. Et jos ajatellaan, et sellaista välinettä tuodaan päätöksenteon tueksi, joka vaatii lisäresurssointia, niin sit se on kyllä huono väline.”* Menetelmät valikoituvatkin käyttöön tämän pohjalta sen perusteella, mikä on tehokkain ja nopein toteuttaa. Tämän vuoksi ihmisiin kohdistuvien vaikutuksen arvioinnistakin on kehitetty niin sanottu nopea IVA. Aineistossa todettiin lisäksi, että: *”Siis jos sä kunnasta kysyt, niin ikinä ei oo resursseja mihinkään uuteen. Mutta kun tämä on laissa,*

niin se pitää toteuttaa.” Yksi suurimmista ongelmista uusia menetelmiä esiteltäessä onkin nykypäivänä se, että uutta tietoa ja uusia menetelmiä tulee niin paljon, että osaltaan informaatiohäky estää usein innostumisen uusista asioista. Toisaalta on myös hankalaa poimia uusien menetelmien seasta ne kaikkein hyödyllisimmät kiireen keskellä. Tämä valikointi tapahtuukin usein sattumanvaraisesti tai tehokkaimpia ja nopeimpia välineitä valiten.

”Mä luulen, että se suurin este on se, että sitä kaikenlaista uutta tietoa tulee hirveesti. Että ne, jotka kunnassa on niitä johtavia viranhaltijoita, jonka työtä tää on, niin kokoajan tulee kaikenlaista, niin tää tavallaan hukkuu sinne. Kenties joku näkee sen, mutta kun ei oo omakohtaisia kokemuksia, eikä ole aikaa perehtyä siihen, niin sitä ei tuu otettua käyttöön.”

Toisaalta uusia menetelmiä otetaan jatkuvasti käyttöön melko paljon, joten aluksi on vaikea edes muistaa, että tiettyä uutta menetelmää pitäisi käyttää. Tämä myös liittyy menetelmän omaksumiseen omakohtaisesti, sillä ulkoisesta paineesta toteutettuna menetelmät voivat hyvin unohtua ja jäädä käyttämättä.

”En oikeastaan osaa sanoa sitä, että siinä olis sellaista asenteellista hankaluutta. Että kai se on vaan alkuun ollut sitä, että sitä ei oikein ikinä muista, että ai niin, tämäkin. Ehkä se on ihan näin inhimillisellä tasolla.”

Yleistä kehittämisvalmiutta ja innostusta toimintojen kehittämiseen pitäisi organisaation kunkin työntekijän omalta osaltaan kannatella. Osallistumalla erilaisiin seminaareihin ja keskustelemalla eri tahojen kanssa saataisiin työhön aina uusia näkökulmia.

” --- että miksi jotkut ismit nousevat ja jotkut laskevat. Ja miten niistä saatu hyöty ja se pääoma saadaan pidettyä tavallaan siinä osaamisrepertuaarissa --- mitä on kehitetty. Että --- kaikista ismeistä kannattaa ottaa ne kerrat, ja sitten kukittaa niitä siellä perustyössä. Ja sen takia on hyödyllistä lukea, käydä seminaareissa ja keskustella. Että olis jotenkin jyvällä, eikä olis joku dinosaurus täällä. Että helposti sitä jää tänne huokkuunsa.”

5.1.2 IVA -menetelmän juurruttaminen osaksi päätöksentekokulttuuria

Asenteet todellista kerätyn tiedon hyödyntämistä kohtaan ovat vielä aineiston pohjalta havaittuna hieman negatiivisia. Lisätyötä ei helposti olla ottamassa vastaan ja siksi IVA:nkin käyttö pitää perustella hyvin eli esittää, miksi sitä kannattaa tehdä. Tätä kautta ajattelutavat organisaatiossa voivat muuttua myös laajemmin. IVA:n omaksumisessa päätöksenteon tueksi erittäin olennaiseksi nousee juuri se, että ajattelutavan muutosta edellytetään, sillä

sellaisenaan menetelmän käyttö ei tunnu tällä hetkellä sopivan vallitsevaan päätöksentekokulttuuriin kunnissa.

”Aina sitä on. Kyllä mä muistan, että monta kertaa nousi esiin se, että no minkä takia ja tässä tulee nyt sitten lisää työtä. Mutta he joutu itse miettiä ne asiat --- että no mitäs hyötyä tästä on, että kannattaako tää tehdä, no miks ei kannata, niin he pyysi näitä perusteluja sitten. Että kyllä siinä aina tulee tätä. Ja sit että kyllähän se vaatii sitä ajattelutavan muutosta pikkusen, että sehän on itsestään selvää, että aina on vastustajia --- että se on pitkä työ.”

Päätöksentekokulttuuri ei tällä hetkellä näyttäisi tukevan IVA -menetelmän käyttöä. Syiksi, jotka tämän hetkessä toimintakulttuurissa estävät IVA:n käyttöä, eriteltiin ensinnä, että tällä hetkellä päätettäväksi halutaan ehkä viedä mahdollisimman vahva esitys ja toisaalta se, että päätöksentekoa ei haluta avata.

”Jotenkin musta tuntuu, että meillä ei oikein oo sytytty sille --- mut mä itse haluaisin käyttää sitä enemmän, koska se antaa myöskin sitten poliittisille päättäjille enemmän tietoa, mutta sellainen ilmapiiri ei jotenkin ole kovin vahva siihen suuntaan. --- Että mä en tiedä johtuuko se siitä, että se väline itsessään koetaan hankalaksi. Vai onko se niin, että halutaan heti lähteä vahvasti viemään jotakin asiaa, että se valmistellaan niin pitkälle, että siinä jää melkein valita se yksi, tai sitten ei valita sitä.”

Toisaalta syy voi olla kuitenkin niin yksinkertainen, että koska menetelmää ei tunneta, eikä tiedetä sen hyötyjä, sitä ei siksi käytetä. Uutta menetelmää kohdellaan aina ensin uhkana, sillä ihmisten puolustukselliset rutiinit toimia vanhalla totutulla tavalla ajaa tähän. Näitä rutiineja voidaan kuitenkin murtaa opettelemalla rohkeasti uusia toimintatapoja. *“Et mä en tiedä ihan tarkkaan mikä siinä on taustalla, että onko se asenne vai onko se, et sitä menetelmää ei tunneta --- mut siinä on joku kynnyks et sitä ei käytetä.”* Lisäksi aineistossa todettiin:

”No kyllä siihen mun mielestä on pääsääntöisesti sitten positiivisesti [suhtauduttu] kun on nähty se menetelmä, että mikä se on, mutta ehkä ihan alussa oli vähän sellaista, että mikä tää nyt oikein on --- mutta sit kun nekin tilanteet, missä mäkin oon ollu mukana ja on sitä mietitty, niin on koettu hyväksi, että siinä pohditaan yhdessä sitä, mitä tää vois tarkoittaa. --- Et sitä myötä kun se tulee tutuksi ja jos saa kokemusta siitä, että se toimii, niin se jollain lailla selkiyttää sitä asiaa.”

Asenteet uutta menetelmää kohtaan ja ilmapiiri tämän hyödyntämiselle voivat olla negatiivisia niin luonnollisesta syystä, että uusi on aina outoa. Toimintojen uudistumisen kannalta tärkeää olisi, että ihmisille perusteltaisiin uusien menetelmien käyttöä hyvin. Jos kukaan ei osaa perustella sitä, miksi kyseistä menetelmää tulisi käyttää, se ei myöskään tule käyttöön, koska sen hyötyjä ei ymmärretä.

”Tietysti kun aloitettiin näiden kanssa, niin kyllä siellä nousi ihan selkeästi sitä keskustelua siitä, että minkä takia sitä kannattaa tehdä, että oli selkeästi innostuneita ja vastustajia. Mutta --- kun siellä oli jo niitä ihmisiä, jotka oli sitä tehnyt ja he oli kiinnostuneita siitä, niin he pystyivät perustelemaan sitä. Kun joku on innostunut, niin hän saa sitten asiaa meneen eteenpäin ja kyllä se niin on, että on se mikä asia tahansa, että se juurruttamisen tehtävä on hirveen aikaa vievä ja haasteellinen.”

”Pitää pystyä osoittamaan ne hyödyt. Ja mä en tarkoita nyt rahallisia hyötyjä, vaan esimerkiksi hyvä perustelu, mitä mä oon käyttänyt, on riskien välttäminen ja virheiden. Ja se on just ennakoarvioinnin hyöty, että kevyellä perehtymisellä, jos me vältetään yksin joku virhe tai me saadaan jonkun tärkeän hankkeen toteutusta nopeutettua taikka sitten --- että tehdään päätös, että tätä ei voida tehdä. Mutta jos me on tehty vuosia ja käytetty siihen satoja tuhansia suunnittelutyöhön ja sitten lakkautetaan, niin se on kallista.”

Uuden menetelmän eduista pitää keskustella juuri siksi, että opitaan nostamaan hyvät menetelmät muiden edelle ja voidaan tehdä päätöksiä erilaisten menetelmien käyttöönotosta oikeanlaisiin perusteisiin nojaten.

”Mutta ennen kaikkea se hirveä tiedontulva, että en mä usko, että siinä mitään sellaista asenneongelmaa on, sit kun se tulee tutuksi. Mutta nostaa sieltä hirveästä tietomassasta ne helmet ylös, niin se on se haaste.”

Innostuksen puute menetelmää kohtaan sekä menetelmän hyödylliseksi ja tärkeäksi kokemisen puute on luonnollinen syy olla ottamatta uutta menetelmää käyttöön. Mikäli ei tunne menetelmää, ei sitä myöskään koe tarpeelliseksi ottaa käyttöön. Tämän innostuksen syntymiseen vaaditaan melko syvällistä osaamista joltakin taholta organisaatiossa, jotta tämä osaa tuoda menetelmän hyödyt esiin organisaation tarpeisiin sopivalla tavalla. Menetelmän on näyttyädyttävä heidän todellisuudessaan ymmärrettävänä ja tarkoituksenmukaisena tulla käyttöön.

”Ihmiset ei varmaan koe, että ne saa siitä sen tuen mitä ne tarvii. Et mä en mitään muuta siihen nää. Et yleensä se liittyy tällaiseen halukkuuteen käyttää mitä tahansa, että ei koe sitä, jotenkin saavansa siitä hyötyä. Että hyöty-vaiva-suhde ei oo kohdallaan, et se on varmaan se.”

Uudistumisessa ja uusien menetelmien omaksumisessa tärkeää on se, että uusia asioita esitellään oikeanlaisilla rakenteilla tilanteeseen nähden. Esimerkiksi IVA -menetelmä on joihinkin kuntiin tullut käyttöön sillä tavalla, että alueelliselta tasolta on annettu ohje ottaa se käyttöön, mutta sitä ei ole esitelty eikä siihen ole koulutettu hyvin. Tämä on omiaan heikentämään suhtautumista menetelmään. Kunnan keskushallinto on näin onnistunut

omaksumaan alueelliselta tasolta uuden menetelmän, mutta sen juurruttaminen koko kunnan organisaatioon on tässä esimerkissä jäänyt vajavaiseksi. Haastateltava nimittäin mainitsee, että lomake tuli tutuksi ”heille” eli muille henkilöille, ei hänelle itselleen.

”Et ehkä siinä vaiheessa, kun tänne alueelle perustettiin tällainen maakunnallinen hyvinvointityöryhmä, niin siihen työryhmään kuului muun muassa meidän kunnasta poliittisia päätöksentekijöitä muutama kappale, niin ehkä sen työryhmän kautta jollain tavalla tää lomake sitten tuli tutuksi heille. Ja ehkä sitten sitä kautta meidän keskushallintokin alkoi tätä meille lanseeraamaan.”

Haastatteluiden pohjalta havaittiin yleisemminkin se, että kun menetelmä on tuotu oman organisaation ulkopuolelta, eikä sen toiminta-ajatusta ole sisäistetty, se jää käytännön toimintaan nähden ulkokohtaiseksi. Menetelmää ei siis tässä ole osattu tuoda onnistuneesti osaksi käytännön työtä. Menetelmää todella pitäisi oppia soveltamaan käytännössä ja saada se siten osaksi työskentelyä.

”Kyll se aika pitkälti liittyy tähän lomakkeeseen, siinä mielessä, että kun tässä on nää vaikutukset --- niin nää jaottelut on sellaisia, että nää jää ulkokohtaisiksi sit ehkä eri toimialoilla. Että sosiaali- ja terveystoimessa, niin vaikutukset ilmaistu liikenteeseen, niin ne jää vähän ulkokohtaisiksi, että se ehkä tekee tän lomakkeen käytettävyydestä vähän hankalan.”

Haastatteluissa tuli myös hyvin esiin se, kuinka kunkin uuden menetelmän kohdalla pitäisi sitä itse oppia käyttämään ja sisäistää sekä omaksua menetelmän käyttö itselleen. Kuten haastateltava totesi: ”Mun mielestä se oli hyvä, että siinä rohkeesti mentiin kokeilemaan.” Myös seuraavassa esimerkissä kuvataan hyvin sitä, kuinka tiedottaminen menetelmästä ei itsessään riitä, vaan käytännöllisiä ja konkreettisia koulutuksia ja harjoituksia menetelmän käytöstä tarvittaisiin.

”No itse nään, että tässä tää idea on hyvä. --- Mutta tää lomake jollakin tapaa on sellainen, et se vaatis varmaan kehittelyä. Et ainakin tässä lomakkeessa, mikä meidän kunnassa on käytössä, niin sosiaali- ja terveystoimen näkökulmasta tää jää vähän vieraaksi. --- Meitä ei oo kyllä mitenkään aktiivisesti koulutettu, että meillä on --- ollut tiettyjä tilaisuuksia muutama, joissa tästä asiasta on annettu informaatiota. Että kyllä se aika pitkälti on tullut vaan sit niin, että tässä on tää lomake ja tätä nyt voi sitten käyttää.”

Uudistuminen vaatii lisäksi sitoutumista paitsi johdolta, niin myös kaikilta työntekijöiltä.

”No mun mielestä täällä on kyllä hirveesti sellaista kehittämistä ja halukkuutta --- että ei tehdä vaan perinteisellä tavalla, vaan mietitään myös, miten muuten asiat vois tehdä. Mutta että aina ne vaatii ne uudet asiat kuitenkin, että vaikka siihen olis intoa,

niin ei se välttämättä silti helppoa ole, et se vaatii sen johdon sitoutumisen, mutta sit se vaatii myöskin työntekijöiltäkin, että ne ottaa sen oikeesti omakseen ja menee kouluttautumaan tai oppimaan siitä asiasta lisää. Kyllä se silti vaatii paljon työtä ja vaatii myös sitten aikaa varmasti ennen kun se vakiintuu.”

Menetelmän juurruttaminen ja jalkauttaminen käytäntöön havaittiin myös tärkeiksi tekijöiksi menetelmän soveltamisen kannalta. Pelkkä menetelmän käytön tekninen osaaminen ei riitä, vaan se pitäisi myös sisäistää ja menetelmän soveltamiseen pitäisi aidosti motivoitua. Muutoin menetelmän käyttö jää pintapuoliseksi, eikä sitä välttämättä käytetä hyödyksi todellisuudessa esimerkiksi päätösehdotusten esittelyssä.

”Se opettelu siihen uuteen työtapaan on se haaste. Että se koulutus itsessään, se on tietysti tärkeää, se opettelu, mutta myös se motivoiminen, et se jalkautuu oikeasti ja et se menis myös ihan siihen esittelyvaiheeseen, niin se on musta sellainen aika tärkeä.”

On myös huomioitava, että menetelmän juurtumisessa organisaatiokulttuuriin kuluu aikaa. Menetelmän esittely ja harjoittelu tulee kuitenkin siten toteuttaa systemaattisesti ja kärsivällisesti.

”Se vaatii systemaattisuutta, ihan työsuunnitelman tekoa. Ja ei riitä, että se tehdään kerran, vaan se on juurrutettava. Että se on implementoitava useamman kerran. Että ylipäätään se, että jos jotain halutaan viedä, niin sen on oltava aika systemaattista ja aika kärsivällistä. Niinkun tämänkin, ennakoarvioinnin vieminen omaan ajatteluun tai koko organisaatiokulttuuriin.”

Toisaalta myös pitkäjänteisyys uusiin menetelmiin kannustamisessa ja siten asenteisiin vaikuttamisessa on yksi niiden käyttöönottoon vaikuttavista tekijöistä. Haastatteluissa todettiin muun muassa, että: *”Se etenee vaan siten, että sitä kokoajan pitää esillä.”*

Uusien menetelmien omaksumisessa olennaista on myös se, että aloitetaan pienin askelin, jotta asia tulee ensin tutuksi. Alussa myöskään ei kannata vaatia arvioinneilta liikaa, jotta innostus tekemiseen säilyy alun harjoittelun läpi. Ilmapiirin pitäisi olla virheitä ja puutteellisuutta sietävä.

”Toisaalta mietitytti jonkun aikaa se, just tää taulukon yksinkertainen tekeminen, että riittääks se, mutta sit mä ajattelin näin, että useimmat tapaukset on aika yksinkertaisia. Et jos alkaa korostaa sitä, että havaitaanko tässä kaikki riskit ja osataanko tää tehdä. Niin silloin me tässä alkuvaiheessa tapetaan se innostus. Että päättäjät alkaa laskeen, että tää alkaa maksaan työtunteina aika paljon, hankkeet viivästyy. --- Mun mielestä tässä alkuvaiheessa toi on ihan hyvä systeemi, päästään alkuun. --- Ja sen ilmapiirin pitäis olla sellainen, et jos joku unohtaa sen tehdä

tällaisessa yksinkertaisessa pika-arvioinnissa, että ei syytetä, vaan todetaan, että no, tän tekemisen muoto oli tällainen.”

Pidemmällä aikajänteellä ennakoarviointia sovellettaessa aletaan tarvita myös teoriapohjaa ja tutkimusta aiheesta, jolloin näistä saadaan tukea uusille työskentelymuodoille.

”Mikä tässä juurruttamisessa on, että jos sellainen verkosto saataisiin aikaan, niin siihen pitäis sit nostaa yliopistoo, tutkijoita ja professoreita siihen mukaan. --- Pidemmän päälle sieltä saataisiin sitä tukea tälle.”

Myös toisessa haastattelukomentissa todettiin, kuinka menetelmän käytön pohjaksi ja tueksi kaivattaisiin teoriaa ja taustatietoa menetelmän lähtökohdista. Haastateltava totesi seuraavaa: *”Tää aiheuttaa hämminkiä, että mihin tätä pohjataan. Kun oon lukenut kirjallisuutta sosiaalipolitiikasta, niin mikä tässä on se kovin peruspohja.”*

5.1.3 Johtaminen ja organisointi IVA:n soveltamisessa

Havaitut ongelmat menetelmän soveltamisessa ja menetelmän omaksumisessa käyttöön johdattavat pohtimaan sitä, miten IVA -menetelmän käytö sitten tulisi organisoida, jotta se tulisi käytöön ja hyödyttäisi organisaatiota mahdollisimman paljon. Haastattelukomenteissa todettiin muun muassa, että: *”Se vaatii vähän isompaa joukkovoimaa sitten, että se lähtee leviänä.”* Toisaalta haastatteluiden pohjalta todettiin myös eritellysti, kuinka tärkeää on, että eri tahot organisaatiossa seisovat menetelmän käytön takana. Jokaisella tasolla organisaatiossa pitää olla yhtenäinen tieto ja toimintakäytantö siitä, miten ennakoarviointia sovelletaan.

”Että se valuis, se ei nimittäin riitä, että se on täellä kehittäjien ympyräsä. Et sen pitää olla ihan tietoista toimintaa, että se pitää jo tietää tuolla ihan perustasolla, vaikka sitä ei välttämätä käytä siinä jokapäiväisessä työsänä. Mun mielestä on mahdollisimman hyvä ymmärrys ja tietoisuus oltava koko organisaatiossa miksi me jotain juttuja tehdänä.”

Aineiston pohjalta nousi olennaiseksi tekijäksi se, että johtamisella pitäisi tukea menetelmän käytöönottoa ja käytön organisointia. Menetelmän käytöä on ärimmäisen vaikea omaksua todelliseksi käytännön työkaluksi, elleivät organisaation toimintatavat ja johtaminen tue sen käytöä. Esimerkiksi työnjako menetelmän toteuttamisen kannalta on tällöin vaikea toteuttaa. Haastatteluissa todettiin, että: *”No, itseasiassa koen sen kyllä vähän niin, että sitä ei oikein*

organisoi, eikä hoida kukaan. --- Sitä ei ole millään tavalla tehtävänannoksi suoraan annettu.”

Toimintakulttuuri organisaatiossa määrittelee se, millaisia toimia organisaatiossa on tärkeää ja tarkoituksenmukaista toteuttaa. Mikäli toimintakulttuuri organisaatiossa laajemmin ei näe ennakoarviointia tarpeelliseksi, arvioinnin toteuttaminen jää yksittäisten henkilöiden innokkuuden varaan. Menetelmän soveltaminen on tällöin lähinnä vapaaehtoista ja se voidaan tarvittaessa kuitata tehdyksi lyhyellä maininnalla. Mikäli IVA -menetelmän käyttöä ei ole organisoitu kenenkään tehtäväksi, ei voida odottaa, että sitä silti joku todella toteuttaa. Kun on olemassa kunnan yhteinen päätös asiasta, se auttaa tukemaan käyttöä.

”Tietysti kun on se lautakunnan päätös, niin se niinkun pakottaa, ilman sitä olis paljon haastavampaa, et miten sais sitten sen menemään läpi, et siinä mielessä joo, mut että, olis siinä johtamisessa ehkä tietyssä mielessä voinu olla vielä enemmän tukea. Et jotenkin, et sit ois yhdessä mietitty myös, kenen tehtäviin tää kuuluu ja sen tyyppisiä.”

Johtamisella on tärkeä rooli tekemisen suuntaamisessa ja tässä myös strategiset linjaukset ovat tärkeässä roolissa. Myös toisessa haastattelukommentissa todettiin, että IVA -menetelmän käyttämisestä tulisi olla olemassa strateginen linjaus, ennen kuin se todella tulee käyttöön.

”Jos mä ajattelen, että miten meillä esitykset kirjataan --- niin sekään ei pakota siihen, että tää pitäis olla, niin --- sillen se vanha tapa tavallaan säilyy. Että varmaan siinä on myös tää, että uutta tapaa lähteä tekemään asioita. Et se pitäis jotenkin linjata aika vahvasti ja tehdä sellainen hyvin yhteinen päätös ja ottaa ne ihan konkreettiset työkalut käyttöön, että mitä meidän pitää ainakin tässä kohtaa tehdä, jos me ruvetaan käyttämään tätä systemaattisesti ja sillä tavalla, niin kuin se pitäis olla. --- Mutta se, että ihmisten hyvästä tahdosta se ei varmaan kyllä mene.”

Organisaatiossa tulisi luoda yhtenäisiä toimintamalleja, jotta kukin organisaatiossa tietäisi, miten toiset tahot toimivat ennakoarvioinnin osalta.

”Ainahan vois terävöittää ja yhtenäistää niitä toimintatapoja, et se on varmaan sellanen yks mihin vois jatkossa panostaa. Että jos sen sais niin, että se olis näkyvää. Että jos se on mun tietokoneella ja mä teen ite sitä ja ne jää sinne. Et se on eri näköistä sit ulospäin.”

Koko organisaation tasolla pitäisi antaa ohjeet siitä, miten IVA -menetelmää käytetään. Jos organisaation tasoinen koordinaatio menetelmän käytöstä puuttuu, ei voida olettaa että menetelmää käytetään yhtenevin tavoin.

”Niin ja esimerkiksi tää, että meitä ei ole tässä meidän organisaatiossa niin selkeästi ja tavoitteellisesti koulutettu tähän, että tää on vaan tuotu ja se on käytettävissä ja odotetaan et sitä käytetään. Mut et se menee varmaan senkin takia vähän siihen, että jokainen, joka sitä käyttää, voi käyttää sitä omista lähtökohdistaan.”

Menetelmän käyttö voi kuitenkin jäädä hyvin vähäiseksi, mikäli sitä tekevät vain yksittäiset henkilöt. Jos he eivät saa menetelmän käytölle tukea, organisaatio ei tällöin kykene hyödyntämään menetelmän käyttöä tehokkaasti.

”Siinä on myös se, että kun siihen ei ole olemassa rakennetta, eikä sitä tukea. Että tietysti kollegat on, jos kysyy. --- Mut et kyll tää perustuu ihan yksittäisten ihmisten haluun ja motivaatioon käyttää sitä.”

Menetelmä on tällä hetkellä useissa kunnissa jäänyt irralliseksi toimintatavaksi ilman laajempaa kokonaisuutta, eikä sitä käytetä yhteistyön välineenä, vaikka se olisi siihen juuri omiaan. Kommunikaatio ei tältä osin toimi, jolloin kukin toteuttaa itsenäisesti arviointeja, joista ei juuri ole laajempaa hyötyä. Organisaatio ei tällöin voi kehittää toimintaansa menetelmän avulla.

”Tässä on varmaan ollut monia reittejä --- mutta miten tää on mulle tullut, niin --- meillä oli tällainen ehkäisevän mielenterveys- ja päihdetyön strategia -hanke ja siellä esiteltiin meille tää. Mut mä en tiedä sitten, että mitä kautta se on tullu sosiaali- ja terveystoimen johtoryhmään, että tässä on varmaan tääkin, että ei me oo yhteisesti sovittu, että mä otin tän silloin itelleni työkaluksi. --- Ja he on sitten taas tehnyt oman päätöksensä, että kun mä en oo siinä tiivistä, niin ei me kommunikoida sen meidän ylimmän johdon kanssa sitten sitä käyttäen.”

Näin ollen yhteisellä päätöksellä saataisiin tuettua, paitsi itse IVA -menetelmän käyttöä, niin myös strategista ja tulevaisuuteen suuntautunutta päätöksentekotapaa. Johtamisella kun pitäisi pitää langat käsissä siitä, mihin palveluissa ollaan menossa ja mihin niillä halutaan tähdätä. Näin myös saadaan luotua kokonaisvaltaista ajattelua organisaatioon ja vältetään osaoptimointia, eli ongelmien siirtymistä organisaation muihin yksiköihin.

”Päätöksenteko on musta vaikea laji ja sanotaanko mikä on myöskin vaikea laji, niin johtaminen, että siihen on hirveän paljon halullisia, mutta ehkä vähemmän taidollisia. Et se ei oo mikään sivubisnes --- että johtaminen on kaikkein tärkein toiminto, että siinä pitäis olla intohimoa ja osaamista siinä tekemisessä --- ja hyödyntää näitä kaikkia metodeja. Ja tietää sit johtajana, että nää päätökset perustuu esimerkiksi tälle. Että meidän skenariotyöskentelyt perustuu jollekin ja nää etenee johonkin perustuen, siihen historiatietoon ja siihen ennakoarviointitietoon.”

Menetelmän käyttämiseen tarvitaan lisäksi tukea. Johtamisella tulisi tukea menetelmän käyttöä ja välittää tai hankkia osaamista työntekijöille. Osaamista menetelmästä tulisi myös levittää organisaatioon laajemmin, jotta tukea olisi mahdollista saada eri tahoilta.

”Vaikka se on periaatteessa yksinkertainen se malli, niin sitten siihen kuitenkin tarvii tukea, varsinkin just ekaa kertaa kun jotain valmistelee, että ei se ihan niin helppoa sitten käytännössä välttämättä olekaan.”

Menetelmän käytölle täytyy luoda selvät rakenteet ja vastuutahot organisaatioon myös siksi, jotta menetelmän käyttöön on tarvittaessa tarjolla apua. Muutoin menetelmä jää ehkä käyttämättä tai ainakaan sen käyttö ei tunnu mielekkäältä.

”Mun mielestä kunnassa pitäis olla kans joku vastuutaho ja sehän on nyt lainsäädännössä niin, että terveyden edistämiselle pitää olla nimetty vastuutaho, niin samalla ajatuksenjuoksulla se vois olla se vastuutaho tässä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. --- Että ne kaikki tulis otettua huomioon tässä prosessissa, niin me tarvittais siihen jonkinlainen myöskin kaupungin sisäinen työryhmä --- tai verkosto ehkä ennemminkin, josta tietäis, että kehen pitää ottaa yhteyttä sillon kun on tällaisia asioita.”

Tärkeää aineiston pohjalta olisi, että laajempaakin ennakoarviointia tehtäisiin, mutta tähän tarvittaisiin kuitenkin lisäresursseja ja yksittäinen selkeä arviointia koordinoiva taho.

”Jos nyt ajatellaan sitä, miten me on tätä ennakoarviointia tehty, niin täähän on sitä lyhyttä, nopeaa. Että jos mä ajattelen tällaisia laajoja palvelurakenteen muutoksia, niin sillon se vaatii kyllä sen, että pitää olla joku, joka sitä tekee ja se kestää. --- Että siihen vaadittais sitä, että --- olis enemmän resursseja.”

Johtamisella pitäisi tukea ja innostaa menetelmän käyttöön. Jollei menetelmä ole johdolle tuttu, tulisi jonkun muun tahon toimia ensimmäisenä mielipidevaikuttajana. Tällaista luovaa ja uuteen innostavaa ilmapiiriä olisi jonkun korostettava organisaatiossa ja toimittava mielipidejohtajana, muuten uusiin asioihin ei lähdetä mukaan.

”Mutta se vaatii sitä, että kaikki sitä tekee. Mutta siitähän se lähtee, että edes yhden sais innostumaan siellä kunnassa, että se lähtis tekeen, jollon muutkin huomaa, että täähän on hyvä juttu ja ei se mitenkään mahdoton oo.”

Menetelmän käytön organisointia tarvittaisiin menetelmän käytön tueksi. Tällä hetkellä menetelmä on niissä kunnissa, joissa sitä jo on sovellettu, lähinnä luovien yksilöiden, eräänlaisten organisaation pioneerien varassa. Näissä organisaatioissa on alettu toteuttaa itseorganisointumista johdon vetämän koko organisaation yhteisen koordinaation sijaan.

Ongelmana on, että hallinnossa ei useinkaan onnistuta tuomaan menetelmiä organisaation tietoisuuteen tällä käänteisellä tavalla eli alhaalta ylöspäin. Tässä tapauksessa yksittäinen ”pioneeri” puhui menetelmän eduista kaupungin ylimmälle johdolle ja sai kaupungin johtoryhmän puolelleen asiassa. Tästä normaalista ylhäältä alaspäin ohjautuvasta hallintokulttuurista poikkeuksena toimii Salon kaupunki. Salon kaupunki sai myös ulkopuolista tukea menetelmän käytölle, ollessaan mukana Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen -hankkeessa eli niin kutsutussa TEJO -hankkeessa. Tästä hankkeesta se sai kaupunkiinsa terveyden edistämisen rakenteet ja siten vahvan tuen työskentelytapojen muuttamiseen. Pioneerityötä tässäkin kuitenkin kaivattiin sekä sinnikästä yksilöiden panostusta asiaan. Toinen samanlainen positiivinen esimerkki ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osalta löytyy Tampereelta, jossa menetelmän soveltaminen alkoi valtuustoaloitteesta. Tässäkin huomattiin, kuinka yksilöillä voi olla uusien menetelmien käynnistämässä vahva rooli alkusysäyksen muodossa. Ilman laajempien hankkeiden tukea ei usein laajoihin rakenteiden muuttamisyrittämyksiin kuitenkaan yksittäisillä työntekijöillä ole resursseja, vaan siihen tarvitaan laajempaa yhteistä koordinaatiota hallinnossa.

Kuten Salossa on toimittu ja terveydenhuoltolain kautta pyritään nyt muuallakin toimimaan, myös tämän tutkielman haastatteluissa todettiin, että IVA -menetelmä soveltuu terveyden edistämisen rakenteisiin hyvin. Kuten edellä mainittua, terveyden edistäminen on myös se toimintaympäristö, jonka piirissä IVA -menetelmän käyttöä on eniten toteutettu.

”Itse olen meillä tämän terveyden edistämisen työryhmän puheenjohtaja ja sitä kautta on ehkä ajateltu, että tällainen ajatusmaailma istuu niihin asioihin. --- Että millä tavalla kunnassa voidaan vaikuttaa kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Siihen liittyy monenlaista päätöksentekoa ja siinä sitten tää vois olla sellainen nopea arviointiväline.”

Menetelmän käytön laajempaa organisointia kaivattaisiin, mutta esimerkkejä innostamiseen voitaisiin toki ottaa muualtakin, esimerkiksi käytännön tasolta, ainakin silloin kun terveyden edistämisen rakenteet eivät kunnassa ole vielä muotoutuneet tai niitä ollaan vasta rakentamassa. Haastatteluissa havaittiin nimittäin myös monia positiivisia käytännön esimerkkejä yksilöiden sinnikkyydestä toteuttaa menetelmää ilman laajempaa koordinaatiota. Tällaiset ovat hyviä avauksia menetelmän käytön laajentumiselle, mikäli kokemuksia menetelmän käytöstä vertailtaisiin muiden kuntien toimijoiden kanssa.

”Meillä se on aika heikolla tasolla [menetelmän käytön organisointi]. Että mä oon ite sitä käyttänyt oman työni pohjana, ihan tavallaan omasta aloitteesta. Et kun mä mietin, että sais vaikka tukea siihen, niin kyllä se sillä tavalla pitää ite kyllä lähteä kaivamaan, että ei meillä sellaista oo, mut toki meillä yleisestikin asioiden valmistelussa sit taas saa siihen sisältöön tukea. Mutta aika vähäistä.”

Uusia luovia käytäntöjä tarvittaisiin, jotta IVA:n kaltaisia menetelmiä opittaisiin paremmin hyödyntämään ja että osaamista saataisiin kerättyä laajemmin koko organisaation tasolta. Myös aiempia arviointeja olisi hyödyllistä kerätä, jotta niistä voitaisiin oppia ja toisaalta, jotta koko organisaatiolla olisi yhteinen ymmärrys siitä, millä tasolla, miten ja kuinka paljon arviointia tehdään.

”Sitten se, että joka toimialalla olis ne yhdyshenkilöt tässä, että tää vaatii sellaista koordinoitua, että meillä pitäis myös vieläkin paremmin miettiä meidänkin toimialalla se organisoituminen. Että pystyttäis seuraamaan, että --- sais kerättyä, että paljonko on nyt tehty ja mistä aiheesta ja että olis sellainen casepankki, että sieltä vois aina käydä kattoon kun valmistelee.”

Monilla alueilla sairaanhoitopiiri on ottanut vetovastuun IVA -menetelmän soveltamisesta ja alueellinen johtajuus menetelmän käytölle on terveydenhuoltolain myötä luontevaa rakentaa juuri tätä kautta. Toisaalta myös Kuntaliitto on pyrkinyt antamaan menetelmän soveltamiselle oman tukensa laatimansa suosituksen muodossa (Kuntaliitto, 2011).

”Täälläkin alueella, kun meillä on toi alueellinen terveyden edistämisen suunnitelma, niin se on aika luontevaa, että lainsäädäntökin tavallaan tukee sitä ja että se on se sairaanhoitopiiri, joka sitä koordinois tällä alueella. Ja vaikka se ei oo pelkästään sitä terveydenhuoltoa, niin just se terveyden edistäminen, mikä siinä puhuu sen puolesta. Ja Kuntaliitto on siinä mielessä kans ihan oikea taho, sillä se kohdistuu niin selkeästi siihen kunnan toimintaan ja siihen, että se saadaan tähän päätöksentekoon hyvin liitettyä.”

”Siinä nyt ollaan meillä ajateltu jo sitä jatkossa, että se tietenkin tää järjestämislaki ja muu niin, sairaanhoitopiirihän on sitä nyt lähtenyt koordinoimaan ja olis sen kautta sellainen vastuutaho. Ja toivotaan, että sieltä kautta tulis myöskin tällaista koordinaatioo tässä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa, että yhteisesti sovitaan asioista, niin sitten he pystyis pyörittään sitä alueella. Ja toimiin sellaisena moottorina siinä.”

Haastatteluissa todettiin kuitenkin, että kansalliselta tasolta kaivattaisiin enemmän ohjausta menetelmän käyttöön. On kuitenkin huomattava, että haastattelut toteutettiin ennen Kuntaliiton suosituksen laatimista, joten tällaisia kansallisen ohjauksen muotoja ei vielä haastatteluiden toteuttamishetkellä ollut olemassa.

”Pitäis tukea [valtakunnallisesti] koska se on vieras asia ja kunnissa on muutenkin niin kiirettä niiden kaikkien velvoitteiden kanssa ja tää on tavallaan uus velvoite, toisaalta näinhän ne päätökset pitäis aina tehdä, että se rasittaa erityisesti niitä eri hallintokuntien esittelijöitä.”

”Siitä on puuttunut koordinaatio ja semmoinen ohjaus. Suosituksia on hienoja, mutta että se kunnissa oikeesti tapahtuu sitten vasta, kun tulee joku sellainen suositus tai laki. Niinkun terveydenhuoltolaissakin on mainittu asiasta, niin se auttaa tässä jatkossa.”

Organisaation rakenteiden muovaamiseen IVA -menetelmän käyttöön soveltuvaksi tarvittaisiin siis tukea myös kansalliselta tasolta. Esimerkiksi juuri erilaisten hankkeiden kautta voitaisiin saada tuotua esiin näitä IVA:n kaltaisia uusia menetelmiä ja konkreettisesti hankkeen piirissä niitä harjoitellessa uudet asiat voitaisiin omaksua paremmin ja ne tulisivat konkreettisesti tutuiksi. Pelkkä lainsäädäntöohjaus ei tässä riitä.

”Ei mun mielestä sieltä oo tullut kauheesti sellaista, että laki on tullut ja sitä kautta tietää että joo tää pitäis ottaa käyttöön. --- Että en mä sit tiedä, että onko se vähän sellaista, että jokainen omaan tahtiinsa ja omien kykyjensä mukaan, että miten sen sitten sais varmistettua, että se menis kaikkialla. Että siihen varmaan olis ollu hyvä jotain sellaista kansallistakin tukea. Mutta näiden hankkeiden myötä nyt sitten jonkun verran ja tossa meidänkin hankkeessa on ajateltu, että niitä koulutuksiakin voitais sitten tarjota niillekin, jotka ei oo mukana juuri kyseisessä hankkeessa, että vois saada sitä sitten käyttöön paremmin ja mielellään mekin ollaan meidän kokemuksia sitten esitelty muualla.”

Toisaalta myös todettiin, että kunnan oman roolin tulee olla aktiivinen oikeanlaisten rakenteiden luomisessa menetelmän käytölle. *”Että me on saatu ohjausta kansalliselta tasolta, mutta se on myös edellyttänyt meiltä niitä rakenteita ja töitä ja miten sitä on lähdetty kehittämään.”* Toisaalta koettiin kuitenkin, että IVA -menetelmän käyttöä pitäisi valvoa valtakunnalliselta tasolta käsin, koska muutoin lain velvoitetta ei välttämättä noudateta.

”Ei oo muuta vaihtoehtoo, kun että se tulee [terveydenhuoltolain myötä], mutta se, että kyllähän näissä nykyisissä laeissa on paljon sellaista, mikä tavallaan velvoittaa kuntia, mutta mitä ei oo kuitenkaan toteutettu. Esimerkiksi tää väestön terveyserojen seuranta, niin se oli jo kansanterveyslaissa, onks se nyt vuodesta 2006 alkaen. Ei sitä oo millään tavalla seurattu, eikä kunnat ainakaan tällä alueella oo tehny sitä, koska se on koettu vaikeeks. Niin tää voi olla vähän samalla tavalla, että millä tavalla sitä sitten oikeesti valvotaan, että se toteutuu.”

”Mä tän alueellisen terveyden edistämisen koordinaation kautta tuun tuomaan sitä esille, mutta se, että oikeesti valtakunnallisesti sitä pitäis pitää, että THL:n pitäis pitää sitä esillä ja järjestää sitten tämmösiä alueellisia koulutuksia tai muuta, että ihmiset vois sieltä kunnista lähteä.”

Myös erilaisilla hankkeilla ja projekteilla voidaan tukea ennakkoarvioinnin käyttöönottoa ja lisätä verkostoitumista asian tiimoilta.

”Tossa hankkeessahan on, että me on mietitty sitä verkostoitumista myös muutenkin, että kun osassa kunnissa on tällaisia terveyden edistämisen koordinaattoreita tai suunnittelijoita ja et on ajateltu sitä, että tästä syntyis sitten tällaista pysyvämpääkin yhteistyötä, että vaikka tää on sillä tavalla epävirallinen verkosto, että ei oo mitään sellaista varsinaista järjestäytymistä, muuta kun sitten ton hankkeen puitteissa. Että tästä porukasta varmaan tulee sitten laajemmin niitä osajia, jotka voi sitten muihinkin kuntiin. Että kyllähän me sillain yritetään osamme tehdä tässä käyttöönoton edistämisessä.”

”Siihen nyt ei oikeestaan, kun ei oo sitä varten nimenomaisesti mitään rahasummaa esimerkiksi annettu, että tiedettäis varautua siihen. --- Useinhan ne lähtee projekteista liikkeelle nää toiminnot, että se ehkä vaatii sellaista vähän tiukempaa projektointiakin.”

Verkostoitumisen osalta todettiin myös, että valmiita, jo olemassa olevia verkostoja voitaisiin hyödyntää ennakkoarvioinnin käytön edistämisessä.

”Täälläkin kun on kaikki kunnat mukana siinä alueellisessa terveyden edistämisen työryhmässä, niin niitten levittäminen siinä valmiissa verkostossa, se on helpompaa. Kyllä ne Kuntaliiton kirjeetkin tietysti menee kaikille, mutta ne käytännön toimijat sitten tulee siihen ryhmään ja osallistuu.”

Ennakkoarvioinnin periaatteet ja IVA menettelynä tulisi tuoda tutuksi koko organisaatioon ja erityisesti sen johdolle, jotta ajattelu läpäisisi koko päätöksentekokulttuurin ja asioista ajateltaisiin tätä myöden samalla tavalla koko organisaatiossa. Menetelmän soveltamisen onnistumiseksi vaaditaan aiemmin totutun työskentelytavan muutosta ja kyse on siten myös laajemmin päätöksentekokulttuurin muutoksesta eli haastateltavan sanoin kokonaisvaltaisesta tekemisen tavan muutoksesta.

”Mä toivoisin, että ihan tonne meidän toimintayksikköjen esimiestasolle menis jonkinlaisena tää tieto ennakkoarvioinnin menettelystä ja siitä koko ilmiöstä. Kun tää juttu liittyy siihen, että meidän pitää rakentaa meidän kehittämistä etupainotteiseksi eli oikeasti tulevaisuuteen suuntautuneeksi. Ja silloin meidän koko organisaation pitää tavallaan katsoa sitä tulevaisuutta, eikä pohtia peruutuspeiliin katsoen kokoajan. Et siihen se liittyy, että tän koko organisaation tarvii jollain tasolla tuntea tätä ajattelua ja tätä tekemisen tavan muutosta.”

Kiinnostavaksi kehittämiskohteeksi nousee se, minkälaisilla asioilla voitaisiin IVA -menetelmän käyttöä tukea. Uusi terveydenhuoltolaki on osaltaan pyrkinyt edistämään

ennakkoarvioinnin käyttöä. Tämä on merkittävä askel ennakkoarviointimenettelyn käytön edistämisessä. Lain velvoite on olemassa, mutta ristiriitaisia näkemyksiä havaittiin haastatteluissa kuitenkin siitä, millä tavoin laki todella tulee vaikuttamaan. Haastatteluissa oltiin osin epäileväisiä siitä, tullaanko tätä velvoitetta käytännössä toteuttamaan. Aineiston pohjalta lain noudattamista tulisi siis seurata. Haastateltavat totesivat seuraavaa: *”Jos siitä tulee pakko. Kunnat tekee, mitä pakotetaan. Jos se tulee sellaisena puolipakkona, mistä ei sanktioida, se häviää eikä siitä tule käytäntöä.”* Lisäksi samasta aiheesta jatkettiin seuraavasti:

”Mun arvio on se, että [terveydenhuoltolain myötä] ennen ei [aleta muokkaamaan rakenteita] kuin joku sitten kiinnittää siihen huomiota, että laki ei tässä kohtaa toteudu. Mä luulen, että toiminta jatkuu hyvin pitkään entisellään --- varmaan sitten laitetaan joku lause johonkin, että tää on huomioitu. Mutta, että oikeasti mietittäisiin eri vaihtoehtoja esimerkiksi, niin mä en ihan varma oo siitä, et se tulis tän lain myötä.”

Toinen haastateltava näki kuitenkin asian eri tavalla. Hän uskoi, että ennakkoarviointia lähdetään nyt toteuttamaan kun se on lakiin kirjattu. Lain todettiin auttavan tuomaan IVA -menetelmä mukaan kunnan päätöksenteon rakenteisiin. Tässä kohdataan varmasti kuitenkin paljon alueellisia eroja siinä, kuinka rakenteita saadaan luotua ja millä aikataululla. Niin kauan, kun rakenteet eivät menetelmän käyttöä tue, se jää todennäköisesti pintapuoliseksi.

”Kun ajattelee miten sitä on levitetty --- että se on kuitenkin vienyt oman aikansa, että se on saatu näihin tiettyihin paikkoihin juurrutettua. --- Että kyllähän mä nyt kuitenkin näen sen aikamoisen edistysaskeleen, että kun sitä on vaan tietty määrä kuntia kokeillu ja sit se saadaan kuitenkin lakiin. --- Että nyt se lähtee sillä tavalla. Eikä se periaatteessa voi oikein olla pintapuolista enää, että kun se menee sitten niihin rakenteisiin.”

”Se onkin aika iso kysymys, nähtäväksi jää. Mutta haluaisin ainakin itse uskoa siihen. Että ainakin tää terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuus --- saattaa olla hyvin hyvin ohutta. Ja nyt tää [terveydenhuoltolaki] tuo tietyt raamit, että mitkä ne on ne vähimmäisasiat, mitä täytyis tehdä.”

Toisaalta myös todettiin, että ennakkoarviointia on vaikeaa edellyttää koko organisaation tasoisesti, vaikka se on nyt lakisääteistä. Yhtenä ongelmana on se, että ennakkoarviointimenettelyn edellyttäminen on sisällytetty nyt sektorilakiin, eikä yleisempään lainsäädäntöön.

”Niin ja sitten nytkin se, että jos se on jossain terveydenhuoltolaissa, niin se on hyvä juttu, mutta sitten kun sä meet tonne tekniselle puolelle selittää jotain, että kun meillä on tää terveydenhuoltolaki, niin se ei oo kaikista luontevin. Että kyllähän se

laki tarkoittaa muitakin, kun pelkästään tätä sosiaali- ja terveystoimea, mutta se olis helpompi viedä, jos se olis jossain yleisemmässä lainsäädännössä.”

Myös muut aiemmin säädetty lait ovat osaltaan edistäneet ennakoarviointiin liittyvää laaja-alaista ajattelua. Esimerkiksi uusi lastensuojelulaki (417/2007) edisti laaja-alaisempaa ajattelua ja on myös luonut pohjaa ennakoivalle suunnittelulle ja ennakoarvioinnin käytölle.

“Mut mä luulen et esimerkiksi tää uus lastensuojelulaki mikä tuli, mikä velvoitti tekemään nää laajat lastensuojelusuunnitelmat, niin se oli yks semmonen, mikä oli aika hyvä. --- Se jotenkin toi mun mielestä yleisemmin sellaista laaja-alaista ajattelua, mikä heijastuu sitten myöskin tähän IVA:iin. Että joudutaan arvioimaan sitä, mitä jostain päätöksistä seuraa. Mutta että on siinä vielä semmoinen väli, missä on vähän harpattavaa vielä.”

5.1.4 Oppiminen, osaaminen ja koulutus IVA:n kannalta

Haastatteluissa todettiin, kuinka koulutuksen tulisi olla käytännönläheistä ja uusien menetelmienkin osalta olennaisimpiin ja tärkeimpiin asioihin perehtyvää. Haastatteluissa todettiin muun muassa, että: *”Joskus tuntuu, että mitä enemmän meitä koulutetaan, sitä kauemmas mennään perusasioista.”* Toisaalta todettiin myös, että muutama koulutushetki ei ehkä auta kiinnittämään menetelmän soveltamista osaksi organisaation käytäntöjä. *“Meillä on parilla päivällä koulutettu näitä SUVA -asioita. Mut se ei oo kauheen hyvin kiinnittynyt tänne toimintatavaksi.”*

Lisäksi todettiin, että koulutuksen IVA -menetelmän osalta tulisi olla konkreettista, jotta menetelmän hyödyt havaittaisiin ja se voitaisiin siten paremmin omaksua organisaation käyttöön. Haastatteluissa todettiin tältä osin seuraavaa: *”Jos ne ei oikein saa kiinni siitä, että miten sitä käytetään, mitä hyötyä siitä on mulle, niin se koetaan turhana työnä.”*

Koulutuksen tulee myös olla pitkäjänteistä, jolloin menetelmä tulee hiljalleen tutuksi. Menetelmän omaksumiseen pitää olla aikaa ja koulutuksia järjestää useampia, jotta menetelmä tulee kunnolla tutuksi. *”Sitä koulutusta aina uudesta menetelmästä tarvitaan niin kauan, kun se tulee tutuksi. Että niin kauan kun se on vieras, se koetaan hankalaksi ja työlääksi.”* Kuitenkin, paitsi että koulutusta tarvitaan, ihmisiä tulee myös motivoida menetelmän käyttöön. Ilman motivointia ja menetelmän kunnollista sisäistämistä työ tuntuu edelleen turhalta.

”Kyllä mä luulen, että siinä on tällainen koulutuksen puute ja motivoinnin puute. Et ihmisiä pitää myös motivoida, että mitä hyvää tässä nyt on, että tällainen menetelmä otetaan käyttöön, et se ymmärretään, että mikä tässä nyt on se juju. Ettei sitä vaan tehdä, että hauki on kala, hauki on kala.”

Koulutuksen tulee lisäksi olla käytännönläheistä ja konkreettista harjoittelua. Näin menetelmä tulee kullekin omakohtaisesti omaksutuksi. *”Mutta ei se toimi niin, että se vaan viedään, vaan kyllä se pitää konkreettisesti harjoitella ja sitten päästä siihen syvemmälle, että mitä se ihan tosissaan on.”* Toisessa haastattelukommentissa sivuttiin myös samaa asiaa seuraavasti:

”Että se menetelmä tulee tutuksi, se pitää opettaa, konkreettisesti harjoitella. Sit tulee se, että saadaan se uskallus ja rohkeus lähteä tekemään ja kirjoittaa se paperille. Että mä muistan kaikilta sen, että ainahan me on tätä tehty ja ainahan me mietitään näitä vaihtoehtoja. Mut sit saada se siihen paperille, niin sehän on se juttu.”

Myös omasta organisaatiosta ja käytännön toiminnasta tutut esimerkit ovat tärkeitä harjoittelussa, jotta menetelmän käytössä saadaan heti tuntumaa käytännöstä ja siitä, miten menetelmä oikeasti oman organisaation erilaisten päätösten valmisteluun soveltuu. *”Kuitenkin käytännön tekeminen edellyttäis sitä, että joku valmistelija innostuis siitä asiasta, koska silloin me saatais se keissinä. Muuten on vaikea kehittää tällaisia.”* Lisäksi toisessa haastattelukommentissa todettiin seuraavaa:

”Paikallisesti se on ehkä sellainen asia ollut, että ei oo päästy liikkeelle, kun ei oo käytännön esimerkkejä käytetty hyväksi. Ja sitten toinen asia on ollut se, että ei oo ollut sitä osaamista, sitä on pitänyt ulkopuolelta tänne tuoda, että vaikka on ollut yksittäisiä ihmisiä, joilla on ollut sitä osaamista, niin sitä on ollut aika vaikea saada sellain leviään. Meillä on joitain esimerkkejä tietysti ollut täällä, mutta sellainen laajamittainen levittäminen, niin se vaatii sitten isompia toimia paikallisesti kun nyt ollaan tehty.”

Tärkeää olisi myös, että motivointi ja koulutus menetelmästä toteutettaisiin positiivisessa hengessä. Kouluttajien pitäisi itse olla äärimmäisen innostuneita menetelmästä, jotta innostusta olisi mahdollista levittää. Toisaalta heidän tulisi kuitenkin ymmärtää se, että asia on muille uusi. Uuteen asiaan pitääkin siis aina kannustaa kärsivällisesti ja hyvässä hengessä.

”Tässäkin mä nään, että hyvän kautta. Ettei tulis tällaista vastakkainasettelua, että mitäs hyötyä tästä nyt on ja taas ne yrittää jotain. --- Kun mun mielestä aina nää jutut, uudet ja vanhat, vaikeet ja helpot, niin se on kuitenkin omasta asenteesta aina hirveen pitkälle ja miten katsoo sitä maailmaa. Et kuinka se menee, niin se pitäis lähteä aina tietyllä tavalla omasta itsestä. Ja taidosta, että miten sä sitä asiaa kuljetat prosessissa, ja eri tasoilla, et miten sä tuot sitä, ja miten sä oot kärsivällinen. Miten sä oot valmis

palvelemaan, etkä vaan pudottele jotain kultajyyviä jonnekin, että ette te käsitä tätä, mutta mä nyt selitän tän kerran vielä kuitenkin.”

Jos osaaminen jää liian ohueksi koulutuksen jälkeen ja työntekijät jätetään omilleen ilman tukea toteuttamaan arviointeja, arviointi voi jäädä ulkokohtaiseksi ja tuntua vain turhalta työltä. Toiminnalla ei tällöin voida saavuttaa siltä odotettuja hyötyjä.

”Kyllä tähän sitä koulutusta tarvitaan. Ja ylipäättään meidän organisaatiossa sitä, että onko tää todellakin oikeanlainen lomake mikä meillä on käytössä. Et se pitäis selvittää ihan ehdottomasti. --- Et kyll se osaaminen kuitenkin vielä on vähän ohutta.”

Lisäksi aiemmin toteutettujen arviointien laatu ja niistä syntynyt mielikuva vaikuttaa siihen, kuinka menetelmään laajemmin suhtaudutaan ja kuinka se otetaan vastaan. Menetelmää aiemmin käyttäneillä on tärkeä vastuu siinä, että arvioinnit on tehty huolellisesti. Tällöin hyödyt tulevat esiin paremmin ja mielikuvat kohentuvat menetelmään vasta tutustuvien silmissä.

”Sen taulukon tekemisessä, että se olis sellainen selkeä ja luettava ja että sieltä selkeästi näkyis, että mikä tässä nyt on se, mitä esitetään ja mitkä on ne plussat ja miinukset. Että jos se tehdään kauheen huolimattomasti tai vähän sinnepäin, jokainen vähän miten sattuu, niin se sitten syö sitä koko ajatusta, että sitä ei kyllä sitten saa vietyä eteenpäin, kun se menee sekavaksi ja hankalaksi. Että jos sitä alusta asti tehtäis hyvin ja huolella, niin huomattais kuinka hyvä työkalu se on.”

Myös toisessa haastattelukomentissa sivuttiin samaa asiaa toteamalla, että: *”Hyvien kokemusten välittäminen [auttaa juurruttamaan]. Hyvien kokemusten välittäminen myös innostaa ja toisaalta uuden oppiminenkin tuo motivaatiota.*

”Ja ylipäättään, uuden oppiminen vie aina jonkun verran aikaa, mutta siinä on toisaalta se kiinnostava asia, että jonkun metodin osaaminen ja sen oppiminen tuo motivaatiota, minun mielestä.”

Koulutuksessakin tulee kuitenkin ottaa huomioon kokonaisvaltaisuus ja se, kuinka tällaisten menetelmien käyttö vaatii erilaista suhtautumista päätöksentekoon kuin aiemmin. Menetelmän käytössä ei siis ole kyse vain yksittäisen menetelmän omaksumisesta, vaan laajemmasta ilmiöstä, jonka kokonaisvaltainen omaksuminen vaatii päätöksentekokulttuurin muutosta kunnassa.

”Musta se on tyypillisesti sellainen asia, joka on niin kuin terveyden edistäminen, joka on kaikkien mielestä hirveän tärkeä --- arvostuksissa, mutta annapas olla, kun pitäis ottaa käyttöön jotain edistäviä asioita. Niin silloin ollaan, että joo, mä tiedän

noi mitä tuo nainen puhuu tossa. --- Tätä on äärimmäisen yksinkertainen metodi, mutta mitä se edellyttää, että se jotenkin syntyy, niin se onkin aika kompleksinen siellä takana. Että se ilmiö ei ole mikään kovin yksinkertainen, mitä se yrittää toi metodi ottaa haltuun.”

Osaamista tarvitaan enemmän ja laajemmin, varsinkin suurissa kaupungeissa. Yksittäisten henkilöiden varassa organisaatiossa voidaan ehkä toteuttaa jossain määrin ennakoarviointia, mutta esimerkiksi suurissa kaupungeissa sen ei voida olettaa tällöin olevan kovin tarkoituksenmukaista, mikäli siitä ei laajemmin organisaation tasolla tiedetä.

”Kyllä mä näkisin, että pitäis olla meilläkin sitten enemmän vielä näitä, tän menetelmän, jotka sitä vähän syvällisemmin tuntee. Että ei se voi olla pelkästään munkaan varassa, että niitä pitäis tän kokoisessa kaupungissa olla enemmän.”

”Se olis hyvä, että olis useampia, jotka tuntee sitä menetelmää, että se on liian haavoittuva sellainen järjestelmä, jossa on liian kapeaa se osaaminen. Mutta tietysti näillä valmistelijoilla, kun he sitä tekee, niin kokoajan kertyy sitä osaamista. Ja sitten muille toimialoille myös tarvittais.”

Tällä hetkellä useissa kunnissa IVA -menetelmää toteutetaan yksittäisten henkilöiden toimesta. Koulutuksella tulisi laajentaa osaamista organisaation eri tasoille. *”Että mä teen sen taulukon, koska se mua helpottaa kauheesti. Mut et mä en tiedä miten muut käyttää sitä. Että mä ite oon tavallaan opetellu sen käyttämään.”* Koulutuksessa tarvitaan lisäksi kohdennusta erityisesti kunnan johdolle, mikäli menetelmä halutaan saada kokonaisvaltaiseksi työkaluksi kunnan käyttöön.

”Se markkinointi oli ehkä vähän suppeeta --- että ei ollut tätä keskushallintoa, joka vie eteenpäin määräyksillä ja ohjeilla. Niin kannattais mun mielestä sitä puolta pommittaa enemmän, ei niinkään sektoriviranomaisia, vaan sitä tahoja, jotka tekee näitä kuntien sisäisiä ohjeita. Että heille pitäis järjestää oma keissi, että katottais sitä koulutusta varten vaikka jotain kaupungin omaa keissiä.”

Erittäin tärkeäksi tekijäksi menetelmän ja siten myös lomakkeen soveltamisessa nousee se, että kunnassa tulisi olla osaamista ja rohkeutta muokata lomakkeita omiin tarpeisiin soveltuviksi ja tilannekohtaisesti muokattavaksi. Mikäli luovuudelle ei ole tilaa vaan uudistukset toteutuvat johdon luomilla ylhäältä tulevilla määräyksillä, ei menetelmällä ole hyviä toiminnan edellytyksiä. *”Siinä on se rakenne sellainen, että sitä ei voi soveltaa ihan jokaisen päätöksen tekemiseen. Ne olis tosi työläitä, jos jouduttaisiin jokaisen päätöksen osalta tekemään.”* Lisäksi todettiin:

”Se mitä meitäkin koulutettiin, niin se on aika raskas. Et jos se otetaan sellaisena isompana vasarana käyttöön, niin --- se varmasti hidastaa sitä käyttöönottoa. Et jos sitä markkinoidaan, että näin iso väline kaikkiin asioihin, niin se ei oo realistista. Että sitä tarvitaan kyllä sellaista luovaa käyttöä tavallaan sille. Et sen asian vaatiman laajuuden mukaisesti.”

Yksi haaste on siis se, että taulukkoa pitää arviointitilanteessa osata käyttää soveltavasti. Tämä luonnollisesti luo haasteita toteutukselle, ellei osaamista soveltamiseen ole tarpeeksi. Samalla rungolla tehty arviointi ei kuitenkaan voi palvella joka tapausta.

”Se lomake on aina samanlainen ja sitten siinä on sellainen ohjetaulukko, mitä voi käyttää siihen. Mutta ne ei kyllä, sen oon huomannu, et ne kysymykset ei aina joka keissiin sovi, että ne pitää sitten aina vähän sen tapauksen mukaan miettiä, mutta että sinänsä se runko on samanlainen.”

”Kun sen taulukon sisältö voi vaihdella aina asiasta riippuen, niin sillä tavalla se on haaste esittelijälle, että mitkä otsikot sinne laitan ja osaanko huomioida ne kaikki asiat. Että se taulukon käyttö ei niinkään vaadi sitä koulutusta, vaan enemmänkin se, että miten otsikoin näitä eri tilanteissa, ja miten osaan huomioida niitä.”

Toisaalta myös taulukoiden erilaisuutta pitää kunkin tapauksen kohdalta sietää, mutta yhteiset vähimmäisvaatimukset pitää organisaatiossa ennakoarvioinnille olla sovittu. Muutoin arviointien keskinäinen vertailu ja siitä oppiminen vaikeutuu.

”Tietysti se voi olla vähän hankalaa, että niistä tulee väistämättä aina vähän eri näköisiä niistä arvioinneista ja niistä lomakkeista riippuen siitä, millainen se aihe on ja asia ja että kuka sen tekee. Mut se on vaikee saadakaan ihan samanlaisiksi.”

Toisaalta taulukon tekemisessä on tärkeää osata rajata sen piiriin vain olennaisimmat asiat. *”Että siinä olisi tarpeeksi tietoa, mutta ei liikaa. Että jos siinä on liikaa tietoa, niin kukaan ei jaksakaan lukea. Mutta ne oleelliset asiat.”* Toisaalta taas on tärkeää osata skaalata menetelmä tietyn asian vaatiman laajuuden kannalta olennaiselle tasolle, ettei arvioinnista tule käytännöllisten asioiden kannalta liian raskas. *”Et just se taso, mille se viedään. Et jos se viedään hyvin tänne ruohonjuuritasolle, niin silloin se on aika paljon kevyempää.”* Mikäli tältä osin kaivataan organisaation yhteistä koordinaatiota, eivätkä vastuutahot ole selvillä, menetelmän käyttö ei ole tarkoituksenmukaista. Vastuutahot tulee olla selkeästi määritellyt tai mikäli näin ei ole, toimijoilla tulisi siinä tapauksessa olla rohkeutta todeta, että vaikkapa työryhmän yhteisellä päätöksellä taulukon muotoa voidaan muuttaa.

”Sit yks sellainen yksinkertainen konkreettinen asia, että jos tällainen lomake koetaan, että tää sisällöltään vaatii kehittämistä, niin en ainakaan itse täällä organisaatiossa

tiedä, keneen ottais yhteyttä ja sanois, että tälle täytyis jotain tehdä. Ja kuka se on sit se taho, jolla se vastuu ja valta on, että tätä lomaketta ruvettais muuttaan, tai mietittäis että tää vois olla eri näköinen.”

Menetelmän käyttöönottoa voisi helpottaa se, mikäli huomattaisiin, kuinka eritasoisesti arviointia on mahdollista tehdä ja hahmottamalla se taso, millä olisi kulloinkin perusteltua IVA -menetelmää käyttää. Mikäli menetelmää esitellään käyttöön ja se ymmärretään heti laajana strategisen tason arviointina, menetelmää ei ehkä sen laajuuden vuoksi pystytä ottamaan käyttöön. Siksi kuhunkin tilanteeseen pitäisi aina suhteuttaa se, missä laajuudessa IVA -menetelmää lähdetään käyttämään. Tämä voisi helpottaa itse menetelmän käyttöä.

”Nimenomaan, sen asian koosta riippuen [pitäisi ennakoarviointia muokata]. Että se on eri asia, onko se just kaupungin strategiassa, vai onko se jonkin yhden asian eteenpäin viemisessä. Että se on todella hyvin eritasoista sitten. --- Et tavallaan, kun ite oon lähtenyt rakentamaan niitä sellaisena kolmen vaihtoehdon kaavana suurin piirtein, niin se myös tuo sitä realiteettia ja siinä mielessä sitä tukea siihen työhön. Että silloin se toiminta kohdennetaan sille tasolle, mikä on sillä hetkellä realistista.”

”Noi on hirveen vaikeita tollaiset ulkoa tulevien, jos ei ne sovi siihen omaan organisaatioon ja siihen kulttuuriin jotenkin, niin se on hirveen vaikea ottaa semmosia käyttöön, että ne pitäis kyllä saada muokattua omanlaisiksi. --- Koska siitä ei kuitenkaan ole yhtä oikeaa mallia, tai se ehkä kun on nähnyt, että on monenlaisia malleja, niin sitten sen tietää, että mekin voidaan tehdä siitä omannäköinen.”

Haastatteluissa havaittiin kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, millaisessa mittakaavassa IVA:sta on erityisesti hyötyä ja myös siinä, miten menetelmää kannattaisi käyttää. Ensisijaisesti IVA:n koettiin soveltuvan päätösten valmisteluun pienen mittakaavan asioihin sovellettaessa ja kevennetysti käytettynä eli niin sanottuna nopeana IVA -arviointina.

”Kun yritettiin saada kouluja aktivoitumaan tällaisessa savuttomuustoiminnassa, niin me tehtiin yks esitys nimenomaan IVA:a käyttäen. Meillä --- on ollut keskustelua, että alettaisiin laajemmin käyttämään. Mut se --- on enemmän siinä vaiheessa kun valmistellaan asioita, niin mietitään niitä vaihtoehtoja. Ja tavallaan sit, että mitä niistä vois seurata. --- [toteutetaan] pienemmässä mittakaavassa, semmoinen käytännön työkalu ja tueksi sille, että otetaan eri vaihtoehtoja huomioon.”

Toinen haastattelukommentti taas totesi IVA -menetelmän parhaiden puolien tulevan esiin suurten strategisten päätösten yhdessä.

”Se varmaan riippuu siitä, että minkälaisessa päätöksenteossa tätä käytetään. Että siinä se varmaan menee se raja, että silloin kun tehdään sellaisia strategisia päätöksiä, joiden valmistelu muutenkin on pitkäaikaisempaa, niin se käy hyvin, mut sit

sellaisessa nopeassa tahdissa, jos tehdään niin se saattaa olla [että koetaan hankalaksi soveltaa].”

Näkemyserojen voidaan katsoa johtuvan siitä, millaista lomaketta kyseisessä kunnassa käytetään ja kuinka hyvin sen koetaan soveltuvan nimenomaan sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalalle.

”Tää on tää sama lomake, mikä on käytössä ja sen takia tällaisessa nopeatempoisessa päätöksenteossa tää ei oo käytössä, koska tää jää niin ulkokohtaiseksi sitten niihin asioihinkin nähden.”

Kaiken kaikkiaan menetelmä koettiin kuitenkin hyödylliseksi kun vaan huomioidaan se, millainen laajuus on kulloinkin tarpeen.

“Miten siellä kunnallisessa päätöksenteossa voidaan tehdä päätöksiä, isoja päätöksiä, ilman IVA -menettelyä. Että miten voi olla, että tulee vaan yks vaihtoehto, että hyväksy tai hylkää tämä. --- Että sikäli mä nään sen ihan hyvänä, että on kolme mistä voi valikoida. Että riippuen sitten, mitä painotetaan, että painotetaanko sitä talousnäkökulmaa, että halvin mahdollinen riippumatta siitä, mitä muita vaikutuksia sillä on. Vai yritetäänkö sitä katsoa vähän laaja-alaisemmin joku, mikä vie ehkä vähän enemmän taloudellisia resursseja, mutta mikä olis sitten pitkällä tähtäimellä väestölle hyödyllistä, niin näinhän sen pitäis olla.”

5.2 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tiedon hyödyntämisen näkökulmasta

Tässä luvussa käsitellään ensisijaisesti menetelmän haasteita ja mahdollisuuksia. Tarkastelun kohteena on se, kuinka ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi hyödyttää päätöksentekoa sekä toisaalta, mitkä menetelmän ominaisuudet on koettu hankaloittaviksi ja epätarkoituksenmukaisiksi päätöksenteon kannalta. Aihetta lähestytään tiedon hyödyntämisen näkökulmasta, sillä se on IVA -menetelmän keskeinen ominaisuus ja oikein käytettynä myös menetelmän keskeinen etu. Ensinnä käsitellään sitä, kuinka IVA -menetelmän on nähty voivan auttaa tiedon hyödyntämisessä. Tästä näkökulmasta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tuo hyötyjä päätöksentekoon. Näitä hyötyjä havaittiin myös haastatteluiden pohjalta melko paljon. Hyödyksi nähtiin esimerkiksi se, että tietoa on menetelmän kautta tarjolla enemmän ja näin kyetään tekemään tietoisempia päätöksiä.

Toiseksi tässä luvussa käsitellään kuitenkin myös tiedon hyödyntämisen haasteita, sillä niitäkin haastatteluihin ilmeni. Haasteet liittyivät pitkälti tekemisen tavan erilaisuuteen siihen

nähdessä, mihin on aiemmin totuttu. Toki menetelmällä on myös kiistattomia haasteita, kuten päätöksenteon tueksi käytettävissä olevan tiedon paljous. Lisäksi asian käsittelyn rönkyily taulukon täyttämisenä todettiin sellaiseksi haasteeksi, johon toivottaisiin parannuksia ja tähän myös esitettiin joitain parannusehdotuksia haastatteluiden pohjalta.

Aineistossa suurin osa sellaisista huomioista, jotka käsittelevät itse IVA -menetelmän ominaisuuksia, ryhmittyi tämän tiedon hyödyntämisen otsikon alle. Muut kaksi tulkintakehyksen kolmesta näkökulmasta ovat sikäli laajemmin koko päätöksenteon toimintaympäristöön liittyviä, että niiden alle ei juurikaan suoranaisia, menetelmää koskevia huomioita luokiteltu. Nämä huomiot olivat yleisempiä ja ne kuvasivat enemmän koko ennakoarvioinnin toteuttamisen ilmiötä, kuin itse menetelmän soveltamista.

5.2.1 IVA -menetelmän edut tiedon hyödyntämisessä

Haastatteluissa havaittiin IVA -menetelmälle etuja päätöksenteon kannalta. *”Tällainen läpäisyn ajatus tässä on hyvä, se nostaa hyvinvoinnin koko toiminnan läpäiseväksi.”* Haastatteluissa todettiin myös, että IVA -taulukon tekeminen auttaa vertailemaan vaihtoehtoja ja nostaa näin tietoisuuden tasoa päätöksissä. *”Se on niin tekijästä kiinni, mitä sinne nostaa. Kuitenkin se, että edes vilautetaan toista näkökulmaa, voi olla avuksi.”*

IVA -menetelmän todettiin myös jäsentävän päätösten valmistelua ja auttavan tekemään nopeaa ja kevyttä vertailua eri vaihtoehtoista. Tämä parantaa valmistelun laatua, kun vaihtoehtoja on kevyestikin verrattu. Näin toteutettuna ja hyvin opittuna työtapana se ei kuitenkaan vie paljonkaan aikaa. Vaihtoehto, jota valmistelija lähtee esittämään, on tällöin vankemmin valmisteltu ja näin ollen sillä on paremmat mahdollisuudet tulla valituksi.

”Mut kyllä se sit taas --- siinä että mitä lähtee esittämään ja mitä lähtee viemään eteenpäin, varsinkin jos sen tekee aika kevyenä, vahvistaa sitä, että tää esitys, mitä lähtee viemään on vahvoilla sen kanssa. Et se on semmosta näkymätöntä tuotosta siihen esitykseen, minkä kirjoittaa. On helpompi jotenkin perustella niitä asioita, kun on ikään kuin ainakin mielessään tai kevyesti verrannut, että mitä eri vaihtoehtoja meillä on ja mitä niistä voi seurata. Että siinä mielessä mä kyllä koen sen hyvänä.”

IVA -menetelmän käyttö myös monipuolistaa ja systematisoi valmistelua sekä helpottaa kokonais kuvan näkemistä. *”Se laajentaa myöskin sen esittelijän näkökulmaa.”* Lisäksi aineiston pohjalta todettiin seuraavaa:

”Jos mä ajattelen ihan valmistelijana siitä olevan hyötyä, niin ensinnäkin se, että saa tarkemman kokonaiskuvan siitä, mistä pitäisi puhua. Että se monipuolistaa valmistelua. Ja erityisesti jos käyttää jotakin sapluunaa, niin aivan se visuaalinen tekeminen tietyllä tavalla helpottuu, että sä pystyt siinä kirjoittamisessasi katsomaan, että okei tuokin näkökulma vielä. --- Että se monipuolistaa sitä ja ehkä systematisoi sitä tekemistä. Must se on, pääasiassa mä nään se hyvänä, niinkun oikeesti hyvänä.”

IVA -menetelmä systematisoi tietoa ja estää näin ollen päätösten valmistelussa kerätyn tiedon rönsyilyä. Tämä rönsyily on erityisesti ominaista ihmisläheisillä aloilla, joissa näkemyksiä on useita ja ihmisten erilaiset kokemukset vaikuttavat päätettäviin asioihin. Sikäli IVA -menetelmän käyttö puoltaakin erityisen hyvin paikkaansa juuri sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan piirissä.

”No esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa tällä hetkellä tehdään hyvin suuria, tällaisia pitkän aikavälin strategisia päätöksiä. --- Nehän on asioita, joita pohditaan pitkään ja hartaasti ja haetaan tällaista valtakunnallista vertailua --- joka auttaa tiettyjen asioiden todentumisessa. Siihen tällainen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -lomake vois helpottaa sitä, että tiettyjen asioiden hahmottaminen vois olla helpompaa, kun olis selkeä lomake, jonka läpi käyminen jäsentäisi sitä. Semmoinen humanistinen lähestymistapa, niin se voi lähteä rönsyilemään aika laajasti. Että se vois jäsentyä, se päätöksenteon tausta, tällaisen selkeän lomakkeen myötä.”

Myös toisessa haastattelukommentissa todettiin, kuinka IVA tukee ja systematisoi valmistelua eli varmistaa, että joitain näkökulmia ei jää epähuomiossa pois. Näin ollen se tuo myös turvallisuuden tunnetta valmistelijoille siitä, että valmistelu on suoritettu hyvin ja laadukkaasti.

”Valmistelijana toki on ennenkin yrittänyt tai aina yrittää katsoo sitä asiaa monipuolisesti, että siitä valottuis jonkun päätettävän asian eri puolet. Mutta toi on apukeino siihen, että minkä sapluunan avulla voi katsoa, että okei oonks mä käsitellyt nää kaikki.”

IVA:n mainittiin myös seuraavissa kommentteissa tuovan tyytyväisyyttä valmistelijalle siitä, että tämä tietää tehneensä työnsä hyvin. Valmistelussa työ on loputonta sikäli, että tietoa päätösten taustaksi voisi hankkia lähes loputtomiin. IVA -menetelmä antaa kuitenkin rakenteen ja ikään kuin standardin, jonka pitäisi oman kunnan tasolla olla määritetty siitä, mitä asioita valmistelussa tulee käsitellä ja milloin sen voidaan katsoa olevan hyvin tehty.

”Se, joka toimii esittelijänä, joutuu joka tapauksessa valmisteleen ne asiat, eli mä nään sillä tavalla, että vaikka se tässä alkuvaiheessa, kunnes siitä tulee rutiinia, vaatii vähän enemmän aikaa, mutta toisaalta se antaa struktuurin sille valmistelulle. Ja kun siellä tulee niitä asioita, mitä se valmistelija ei voi itse tietää, niin se saa tukea, niin

ne asiat on paremmin valmisteltu kun aikaisemmin. Ja mä luulen, että sille esittelijälle tulee myöskin semmoista, ehkä se on työn iloakin, mutta siis tyytyväisyyttä siitä, että mä teen tän asian nyt kunnolla, niinkun se pitäis tehdä.”

“Jotenkin tuntuu, kun mä kirjoitan jotain päätöksentekoon esitystä, niin se tuo mulle varmuutta siitä, että mä oon tarkastellut näitä asioita näistä ja näistä näkökulmista. Että se varmentaa sitä esityksen valmistelijana, että mä oon oikeassa tässä. Että siinä tavallaan testaa sitä päätöstä jo kirjoittaessaan ja tuntuu valmiimmalta se esitys. --- Että siinä siis syntyy se perustelu.”

Haastatteluista havaittiin lisäksi, että vaikka IVA -menetelmä toisaalta monipuolistaa päätösten valmistelua ja mahdollistaa eri vaihtoehtojen esittämisen, se myös samalla auttaa systemaattisemmassa tiedon käytössä.

”Sitä on pidetty hyvänä, että siinä on sama rakenne kun strategiassa, että on ne palveluiden järjestämisen näkökulma, asiakas, kaupunkilainen, henkilöstö, talous ja ympäristö. Että se selkiyttää sitä, se tuo siihen päätöksentekoon perusteluita, pystyy sitten vertaileen niitä eri vaihtoehtoja paremmin, että ei vaan esitetä yhtä vaihtoehtoa --- että näin tää pitää tehdä. Vaan että voi esittää useamman vaihtoehdon ja sitten perustella miksi se olis tämä vaihtoehto. Ja päättäjä voi sitten miettiä, että onks hän samaa mieltä, että tuleeko samaan johtopäätökseen niistä. Että semmoista systemaattisempaa tiedon käyttöä.”

IVA auttaa jäsentämään tietoa, kirjaamaan eri vaihtoehtojen välisiä eroja ja huomaamaan mikäli jotain asiaa ei ole mietitty ollenkaan.

“Mä tykkään käyttää taulukoita, koska ne jäsentää sitä asiaa, et siinä on pakko miettiä. Mut tokihan siinä on sit se, että siinä joutuu miettimään enemmän, ja se vie sit vähän aikaa. Mut mun mielestä se on taas hyvä, koska se myös tavallaan paljastaa ne kohdat mitä ei oo mietitty ja sit taas toisaalta ne erot on helppo nostaa sieltä. --- Että mä ite tykkään siitä taulukosta, mut se on sit vähän varmaan työskentelytapaan liittyvä asia.”

Lisäksi IVA -menetelmä auttaa tuomaan uutta tietoa päätöksenteon tueksi ja näin ollen ehkä myös kyseenalaistamaan aiempaa ajattelua.

“Jos taas tästä metodista mieltis --- niin olis mahdollista hyväksikäyttää tämän, että se ei olekaan enää yhden ihmisen päässä, joka tekee näitä ennakoarviointeja jostakin päätöksestä --- musta siinä on sekin, että sen uuden tiedon kanavoiminen päätöksentekoon ehkä tulee mahdollisemmaksi.”

IVA -menetelmä myös tekee päätöksenteosta avoimempaa ja objektiivisempaa, kun tulkintoja ja valintoja perustellaan.

”Että miten vois tehdä päätöksiä ilman ennakoarviointimenettelyä ja sen takia se varmaan on siellä laissakin, että on todettu, että näinhän se pitäis --- että ne kunnan päätökset ohjautuisi oikein, että ei menis pelkästään niin, että halvin mahdollinen tai se joka eniten pitää ääntä. Että mä nään sen menetelmänä, että kun siinä on kolme eri vaihtoehtoo, niin siinä voidaan keskustella ja mä ainakin haluaisin uskoa, että se sulkee jonkun puoluepolitiikan pois. Että ihan aidosti katsoa, että mitä vaikutuksia tällä on. Nähdään se kaikki siinä samalla lakanalla. Mä uskon, että se helpottaa niiden kaikkien valtuutettujen ja hallituksen jäsenien päätöksentekoa.”

”Se tekee asiantuntijatyön näkyväksi. Että asiantuntijat käy nykyään päässään läpi monia vaihtoehtoja ja muita. Mutta kuitenkin sitten päätöksentekijät ja muut asiantuntijat, ne ei oikeastaan nää sitä mitä hän tekee, millaisia vaihtoehtoja käydään läpi ja kuinka ne vaikutukset otetaan huomioon.”

IVA -menetelmän käyttö myöskin auttaa paremman tiedon valossa välttämään riskejä ja tiettyjä virheitä, jotka voivat osoittautua myöhemmin kalliiksi ratkaisuksi kunnalle.

”Että vältetään riskejä ja virheitä, jotka on kalliita. Että suhteellisen pienellä työmäärällä pystytään ohjaamaan sitä valmistelua heti alkuvaiheessa oikeeseen suuntaan, jos siinä noudatetaan sellaista suppilomallia, että ensin laaja näkökulma, jossa ajatellaan just näitä yksinkertaisen valmistelun menetelmiä. --- Niin on tehty ehkä sellainen merkittävä valmistelu, että jos tätä olis viety eteenpäin sokeesti, oltaisiin tehty joku myöhemmin vaikeasti korjattava virhe. Taikka saatu kuntalaiselta hyvä vaihtoehto jollekin asialle. Taikka osattu välttää tai lieventää jotakin.”

IVA -menetelmä auttaa myös kohdentamaan valmistelua oikeita tahoja koskevien vaikutusten tarkasteluun. Joskus voi olla vaikeaa suoralta kädeltä nähdä, kehen päätös vaikuttaa. Kun taustatietoja aletaan kerätä sekä asiaa selvittää valmistelua IVA -taulukon täyttämistä varten, saadaankin tarkemmin tietoon vaikutusten kohdentuminen.

”Hyvää on ollut se, että tää pakottaa tarkastelemaan laajasti näitä asioita ja nimenomaan myöskin siitä asiakasnäkökulmasta. Että kyllähän näitä on tarkasteltu aiemminkin, mutta se vielä jäsentää sitä. Ja just se, että voi olla vaikea kaivaa sieltä se, että ketkä ne on oikeasti ne asiakas tai asukasryhmät, keihin ne vaikutukset kohdistuu. Että se on se haastava homma siinä, mutta se on sen homman jujukin mun mielestä.”

IVA -menetelmän käyttö tuo valmistelussa ja sitä kautta myös päätöksenteossa asiakasnäkökulmaa paremmin esiin. Se auttaa ottamaan asiakasnäkökulman erikseen joka päätöksessä huomioon, jotta se ei ikään kuin jää sivuun tai unohdu minkään päätöksen kohdalla, kun IVA -taulukossa on olemassa asiakasnäkökulma -sarake, johon valmistelija aina kirjaa vaikutukset asiakkaille ylös. Näin asiakasnäkökulmasta tullaan tietyn asian kohdalla, mikä tärkeintä, jo ennen päätöstä tietoiseksi.

”Se, että asiakasnäkökulma tulee, koska tietenkinhän meidän pitäisi miettiä koko tässä palvelujärjestelmässä, että mitäs varten me täällä ollaan. Et mitäs nää --- luottamuselinten tekemät päätökset vaikuttaa sitten niihin ihmisiin. --- Mä nään et se on todella hyvä asia. Et siinä varmistetaan sitä, että nää asiat tulevat tietoiseksi ja ennen kaikkea, että ne tulee etupainotteisesti tietoiseksi.”

”Niin no sinänsä vois ajatella että on tilausta tälle, että kun meillä on muutenkin hirveesti painotettu sitä asiakaslähtöisyyttä, että --- meidän kaupungin ensimmäinen arvo on toi asukas- ja asiakaslähtöisyys, että --- et miten saatais sitä asiakkaan ääntä kuuluviin, niin mun mielestä tää on kuitenkin yks tapa, et jos sen hyvin tekee sen arvioinnin, niin se mahdollistaa sen asiakkaan ja asukkaan äänen mukaan ottamisen siihen.”

IVA –menetelmän käyttö tukee samalla näin myös kuntalaisten osallisuutta, kun heidän näkemyksensä otetaan paremmin huomioon päätöksenteossa. Tämä edellyttää kuitenkin uusien, osallisuutta tukevien menetelmien hyödyntämistä suunnittelussa ja päätösten valmistelussa.

”Tulevaisuutta ajatellen, niin se myös varmaan lisää tätä osallisuutta. Se, että millä tavalla alueen asukkaat saavat tietää niistä mitä suunnitelmia on olemassa --- että he vois osallistua myöskin siihen suunnitteluun --- että siinä se saattaa olla kyllä avuksi myös.”

Kokemuksellinen tieto on tässä tärkeässä roolissa ja siksi tulee huomioida, että indikaattoritiedon lisäksi saatavilla olisi myös kokemuksellista tietoa asiakkaiden kokemasta palveluiden tuottamasta hyödystä. Asiakkaiden eli kuntalaisten ääni tulee IVA:n kautta paremmin kuulluksi. Haastatteluiden perusteella oli myös havaittavissa, että päätöksenteko tulee IVA:n kautta kuntalaisten suuntaan läpinäkyvämmäksi, kun päätöksistä tiedottaminen helpottuu. Näin ollen IVA -menetelmän käytön ideaalitulanteessa, paitsi että kuntalaisten mielipiteet asioista otetaan huomioon ennen päätöstä, heille myös voidaan saattaa paremmin tiedoksi tehdyt päätökset ja niiden perustelut. Osallisten mukaan ottaminen päätöksentekoon kuulemisen ja tiedottamisen kautta ovatkin erittäin tärkeitä päätösten legitimoinnin nimissä.

”Sitten erityisesti kuntalaisten kannalta on tärkeää, että tällä voidaan avata näitä asioita.”

Lisäksi aineiston pohjalta todettiin seuraavaa:

”Sitten ihan tällainen tiedotuksellinen asia, että asianomaisilla, tai jotka ovat kiinnostuneita, niin heillä on mahdollisuus tarkastella jotain päätöksentekoa, erityisesti nyt kun ne on kaikki netissä luettavissa. Ja sit siellä on tällaisia näkökulmia, niin on tavallaan tuotu esiin myöskin ne hankalat asiat siinä. Niin se on musta, sehän laadullisesti muuttaa tän asian paremmaksi.”

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi auttaa tuomaan erilaisia näkökohtia näkyväksi ennen päätöstä ja tekee näin päätöksenteosta läpinäkyvämpää. IVA:lla on siten tärkeä rooli kunnallisen päätöksentekokulttuurin kannalta siinä, että se auttaa ottamaan kunnan eri intressiryhmät paremmin huomioon. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen sisältöjä pitää katsoa muidenkin hallinnonalojen näkökulmasta ja päinvastoin.

”Kuitenkin kunta on mun mielestä sellaisessa asioiden ristipaineessa ja päätöksenteko tapahtuu eri intressiryhmien vaikutuksessa. Sinänsä hyvätkin asiat, kun niitä katsoo eri suunnista --- eivät välttämättä kaikkien näkökulmasta olekaan hyviä. Että se ristiinvalotus ja asioiden ymmärrettäväksi tekeminen ylipäättään, niin siitä mun mielestä on kyse, että tehdään kokonaiskuva selväksi, tehdään se ymmärrettäväksi ja myöskin se, että siitä sitten tiedotetaan tasapuolisesti.”

Läpinäkyvämmän päätöksenteon haasteena on kuitenkin se, että valmisteluprosessi saattaa hidastua. Siksi IVA -menetelmänkin käyttöä saatetaan vältellä.

”Se on tärkeää, että ne tulee läpinäkyväksi. Että se ei ole koskaan päätöksenteossa huonoksi, jos asioiden hoitamisen prosessi on läpinäkyvä. Vaikka sekin, että jos asiaa pidetään läpinäkyvänä jo valmisteluvaiheessa, niin se saattaa joskus jopa hidastaa sitä juttua. Että jäädään jumiin sellaisiin asioihin, jotka on sen itse asian kannalta toisarvoisia. Että siinä mielessä mä ymmärrän senkin, että aina valmistellaan eri asiat vireille, jotka ei ole salaisia, mutta ei ne ole kuitenkaan julkisia, vaan keskeneräistä asiaa valmistellaan, ei niin julkisessa ympäristössä.”

Aineiston perusteella havaittiin lisäksi, että ennakoarviointi toimii laadullisten vaikutusten todentamisen apuvälineenä. Tässä aineistossa havainto ilmaistiin seuraavalla tavalla.

”Sen takia mä ajattelen nyt tätä perhetyötäkin, niin mä aion näyttää sen. Ja sit just kun nykypäivänä on paljon tehty näitä, että jos sä teet tätä ja tätä niin se maksaa näin paljon. Että mun mielestä se [IVA] tukee sitä [taloudellisten ja laadullisten tekijöiden vertailua keskenään].”

Myös tutkimuksen aineistona toimineen kyselyn perustella positiiviseksi kokemukseksi mainittiin ensinnä se, että IVA -menetelmä tuo näkyväksi laadullisia argumentteja. Toinen positiivinen kokemus oli se, että vaikutukset yksilöön voidaan IVA -menetelmän avulla ottaa paremmin huomioon päätösten osalta. Kolmanneksi todettiin että kunnan asukkaat tulevat mukaan päätöksentekoon IVA -menetelmän avulla.

5.2.2 IVA -menetelmän haasteet tiedon hyödyntämisessä

Haastatteluissa lähdettiin kartoittamaan sitä, onko laadullisen tiedon hyödyntäminen haaste ennakoarviointimenetelmän soveltamiselle. Haastatteluiden pohjalta havaittiin kuitenkin, että päätöksentekokulttuurin muutos tulee IVA:n myötä ajankohtaiseksi ja menetelmän omaksumisessa onkin kyse kokonaisvaltaisemman muutoksen tarpeesta kuin yhden menetelmän omaksumisesta. Tiedon hyödyntäminenkään ei tällöin näyttäydä vain yksittäisenä haasteena. Tämä kunnan toimintakulttuurin muutos tulee erittäin tärkeäksi nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Muutos vaatii paljon työtä, mutta pidemmällä aikavälillä sen voitaisiin kuitenkin katsoa tuottavan hyötyjä, kun päätösten vaikutuksia pohdittaisiin etupainotteisesti, jolloin ongelmiin myös kyettäisiin reagoimaan nopeasti ja jopa ennaltaehkäisevästi.

Tiedon hyödyntämisen todettiin IVA -menetelmän soveltamisessa aineiston perusteella riippuvan paljolti siitä, miten organisaatiossa suhtaudutaan esittelijän rooliin ja toisaalta, arvostetaanko organisaatiossa kriittistä päätösten valmistelua.

”Se riippuu sit siitä organisaation ajattelusta, että suositaanko siellä esimerkiksi sellaista, että joku asiantuntija sanoo, että --- täällä on yks asia, joka on niin merkittävä, että mä nostan tän nyt keskusteluun. Että valmistelijana mun tehtävä on ehdottaa yhtä vaihtoehtoa, mutta --- täällä on yks asia tässä mun ehdottamassa jutussa, jota mä en tiedä. Mutta mulla on sellainen ajatus, että tää voi olla iso riski. Että mä katson, että pitäis lykätä tää päätös. Jos se organisaatio on sellainen, että se suosii rohkeaa esittelijää, jonka ei tarvi sitä paitsi olla kaikkien vaikutusten arviointien osaja, niin sitten toi [IVA] on hyvä. Mut jos se suosii sitä, että asiantuntijan pitää olla vahva --- niin sitten ollaan ongelmissa, koska silloin jää se syvällisyys ja riskien tunnistaminen sivuun. Että asiat rupee näyttään liian selkeiltä.”

Toisaalta virkamiesten näkökulmien kyseenalaistaminen on tärkeää, mikäli niistä ollaan eri mieltä. Ennakoarvioinnin etu vaihtoehtojen esittämisessä auttaa kuitenkin omalta osaltaan juuri hälventämään tätä viranhaltijan omien intressien vaikutusta.

”Virkamiehenä, asiantuntijana tän täyttää --- sitten, kuka se on se taho, joka sanoo et nyt tässä lomakkeessa, miten olet tämän täyttänyt, niin hän ei oo sun kanssa samaa mieltä. Että se asiantuntija tekee sen [ennakoarvioinnin] ja se sisältö tukee sitä päätöksentekoa kuitenkin tiettyyn suuntaan. --- Et siinä on pikkasen sit sellaista ristiriitaa, tää tehdään, mutta kyllähän sit hyvin pitkälti siihen asiantuntijan näkökulmaan luotetaan, et se on näin. --- Että jääkö se siihen, että se kyseinen viranhaltija, saako siitä itse jotain, vai tuleeko se tehtyä sen takia, että se on hyvä et se on siellä mukana ja et se on tehty.”

Haastatteluiden pohjalta näyttää siltä, että IVA -menetelmän toteuttaminen ei vaadi tai sen ei ainakaan tulisi katsoa vaativan organisaatiolta lisäresursseja. Aikaresursseja menetelmän opettelu ja käyttö voivat alussa viedä, mutta varsinaisesti uusia taloudellisia resursseja sen ei tulisi vaatia. Kyseeseen tulee tässäkin kohtaa ajattelutavan muutoksen tärkeys, sillä mikäli tätä ei tapahdu, menetelmän koetaan vaativan kohtuuttomasti lisäresursseja, kun taas uudenlaisen päätöksentekokulttuurin omaksumisen jälkeen menetelmän ei ajatella vaativan uusia resursseja, vaan sen todetaan vain olevan erilainen tapa tehdä asioita.

”Resursseista sinänsä niin, tähän vaatii ainoastaan toimintatapaan muutosta, että ne on aika teknisiä sitten lopulta ne, että mitä pitää tehdä. Mutta kyllä se pitää ottaa huomioon jo siinä aikaresurssissa, että siihen voi alkuun mennä hiukan pidempään aikaa kun aikaisemmin siihen valmisteluun, mutta --- se on kuitenkin sitä asiaa, mitä on jo tehty. Mutta että kirjataan ne vaiheet ikään kuin ylös. --- Että sinänsä se vaatii ajattelutavan muutosta ja sitä toimintatavan muutosta. Mutta ei siitä ihan hirveesti koidu kuitenkaan mun mielestä sitten mitään erityisiä lisäkustannuksia.”

Tässä havaitaan siis, että vaikka ennakoarviointi tehtäisiin, siitä ei saavuteta laajemmin menetelmän käytön taustana hyötyä, mikäli organisaation ajattelu koko suunnitteluprosessia kohtaan ei muutu. Toisaalta toisen haastattelukommentin pohjalta havaittiin kuitenkin, että ennakoarvioinnin toteuttamisesta voidaan saada joitain pienempiä hyötyjä, jotka konkretisoituvat yksilöllisen arvioitavan aiheen osalta. Haastatteluissa havaittiin, että vaihtoehtoista on ollut apua ja hyötyä on saavutettu esimerkiksi sen kautta, että vaihtoehtoja on myös kyseenalaistettu. Tämä saattaa viedä enemmän aikaa päätöksenteossa, mutta se johtaa samalla myös todennäköisesti parempaan lopputulokseen.

”Onhan meillä tullu kyllä takaisin niitä, mitä on esitetty niistä vaihtoehtoista. Että on esitetty, että tää olis se, niin sitten ne päättäjät ei oo ollutkaan sitä mieltä, vaan on sitten palautettu se asia vielä mietintään. Että voisko tää heidän kuitenkin olla se, kun he valitsikin eri vaihtoehdon. Et kyllä tätä tulee kanssa.”

”Tietyllä tavalla se on aika vaikea menetelmä, koska se edellyttää, että sä oikeesti, siis eihän se auta, että katsot jotain sapluunaa, vaan sehän edellyttää et sä ajattelet myöskin, että mitä varten tätä tehdään ja miksi tää on olemassa ja et mikä on se suurempi kehikko, että miksi tätä tehdään. Se edellyttää tällaisia ajatusliikkeitä ja isompaan kontekstiin laittamista. Että ei musta sinänsä, metodi metodien joukossa, mutta kokonaisuuden kannalta erinomaisen hyvä ja hyödyllinen.”

IVA -menetelmää ei välttämättä mielletä hyödylliseksi tai oteta vakavasti, koska menetelmän tuomaa vaikutusten arviointia on käytännönläheisesti, ilman taulukkoa ja kutsumatta sitä tällä nimellä, tehty jo aiemminkin.

”Silloin kun on viranhaltijana, tätähän tehdään aina siinä, että kuinka paljon nousee erilaisia vaikutuksia, ideana tämä ei siis ole uusi, tähän on vain koottu enemmän tavaraa.”

Osa huomioista IVA -menetelmän haasteita koskien kertoi siitä, kuinka se pyrkii vain tekemään käytännöllisestä työskentelystä monimutkaista. *”Nää on käytännön asioita ja sellaiset menetelmät pelittää, jotka tekee työtä järkevämmäksi ja tehostaa.”* Myös toinen haastattelukommentti kritisoi ennakoarviointia toteamalla, että yksinkertaisesti pitämällä valmistelun ja päätöksenteon perusteena oikeanlaiset arvot, voidaan toteuttaa laadukasta ja vaikuttavaa politiikkaa ilman uusien menetelmien omaksumista. *”Arvojen kohdentaminen ja siihen resurssointi, niillä päästään pitkälle.”* Toisessa haastattelukommenteissa todettiin lisäksi seuraavaa:

”Asiat on oikeasti yksinkertaisia ja kun tehdään pitkät selvitykset, se on sellainen, että se hämää. Ja toisaalta voi olla pelko, että joku väärä vaihtoehto valikoituu. Kun kyllä sen näkee otsaluulla mikä on se paras vaihtoehto, niin tässä tehdään siitä vaan monimutkaista.”

Nämä huomiot siis myös osaltaan kertovat siitä, kuinka koko ajattelutavan pitäisi muuttua, ennen kuin järjestelmällinen ennakoarvioinnin käyttö koetaan tarpeelliseksi. Haastatteluissa nostettiin menetelmän haasteeksi myös se, että se ei auta muuttamaan päätöksenteossa vallitsevaa eri intressien välistä ristiriitaa. Toisaalta tässä piilee kuitenkin juuri yksi ennakoarvioinnin tärkeimmistä elementeistä: se avaa päätöksentekoa ja tuo erilaiset intressit näkyviksi, vaikka ne eivät koskaan kuntien toimintaympäristön vuoksi siitä poistukaan.

”Kun tavoitteellisesti tehdään, kun kaikki on liikkeessä ja sopimuksenvaraista ja toiset ovat ankarasti toista ja toiset toista mieltä. --- Ehkä isoissa asioissa näkökulmia saataisiin avattua, mutta kaikki olis edelleen eri mieltä.”

Aiemmin haastatteluiden pohjalta todettiin, että IVA -menetelmän käyttö lisää päätöksenteon objektiivisuutta. Tätä ei kuitenkaan voida todeta yksiselitteisesti, sillä vallankäytön mahdollisuus on silti olemassa. IVA -menetelmä kuitenkin tuo tietynlaisen vallankäytön näkyväksi.

”Vaihtoehtojen näkyviin nostaminen ehkä on tossa se juttu. Päätöksenteon pohjana pitäis siis olla useampi vaihtoehto. Mutta että se on vähän myös taktiikkaa, jos rinnalle nostetaan kaksi huonoa ja kaikki tietää, että vain yksi on hyvä.”

Ennakoarvioinnin toteuttamiselle on olemassa muitakin haasteita. Yksi haaste on se, että IVA -taulukkoa ei välttämättä koskaan kyetä täyttämään täysin objektiivisesti. Päätöksiä ei

valmistella koskaan täysin arvoista vapaassa tyhjiössä, vaan jokainen toimija kantaa aina mukanaan omaa käsitystään. IVA -menetelmä kuitenkin auttaa objektiivisuuden lisäämisessä, vaikka täydellisesti siihen ei päästäkään.

“Sit se voi tyssätä jo siihen vaiheeseen, että kuka on se lopullinen esittelijä. Et kyllähän se aika monesti menee niin, että kun sä asiantuntijana valmistelet, niin sit viimeisen sanan siihen esitykseen helposti sanoo kyllä se ihminen joka esittelee sen jossakin luottamuselimessä. Tää on periaatteena ja ideana aivan loistava, mutta kun voi tulla montakin kohtaa siihen prosessiin matkalla, jotka heikentää sen totuudenmukaisuutta. --- Että kaikessa valmistelussa ja tekemisessä ihminen kuitenkin ajaa tiedostaen tai tiedostamatta asioita, niin se vaan on. Niin tekee valmistelija, niin tekee esittelevä virkamies, ja sitten se päätöksentekijä.”

Valmistelijoiden ja päättäjien intressien osalta ilmeni, että joskus tiettyjen intressien toteutumisen osalta näyttäisi olevan merkittävää myös se, kuinka avoimesti asiaa käsitellään. Luonnollisesti ne seikat, joita esitetään, ovat perusteluita päätöksen puolesta tai vastaan. Näin ollen riski myös valmistelijan mielestä hyvän asian hyväksymättä jäämiselle on joskus suurempi silloin, kun kaikki perustelut avataan. Tämä on kuitenkin samalla menetelmän tärkeimpiä ominaisuuksia. Se avaa päätöksentekoa, jolloin vaietut intressit pääsevät näkyviin ja vallan käyttö päätöksissä omien intressien ajamiseksi vähenee.

”Mut tietysti, voihan sen ajatella tämän saman asian myöskin negatiivisesti, että se voi olla myös haittaava, et jos sä ajat jotain, vaikka terveyden edistämisen asiaa aivan intona ja sieltä tulee näkyviin se, et se on hyvä asia, mut se myöskin maksaa aika paljon, niin sillonhan se voi olla jopa este sen asian toteuttamiselle. Jos haluais vähemmän läpinäkyvyyttä sille asialle sen takia, et se lopputulos olis hyvä. Et siinä tulee tällaisia eturistiriitöjakin --- ja joku hyväkin asia voi sitten mennä pesuveden mukana.”

IVA:n käyttö valmistelussa saattaa viedä paljon aikaa, mikä on myös koettu haasteeksi.

“Sen mä tiedän näistä selvityksistä, että ihmiset on peloissaan siitä, että onko siitä hyötyä, suhteessa siihen käytettyyn aikaan. Ja mä oon ymmärtänyt kuitenkin, että se ei vie niin suurta aikaa. Et kun ei oo tarkoitus, että lähdetään kaivamaan syntyjä syviä, vaan käytetään aika sellaista nopeaa ja yksinkertaista metodia. Että ehkä tää ajankäyttö, just niiden asioiden penkomiseen.”

”Se on vaan se, miten sitä tehdään. Vauhti on niin kova, että ne pykälät puristetaan hetkessä, päivän aikana. --- Että kyllähän tässä sitä on paljon, että ei edes itse tiedä, mitä nää on tuottanut vuoden lopussa. --- Mutta jos hienoihin analyyseihin pitäisi päästä, tarvittais aikaa kerätä tietoa yhteen.”

Toisaalta menetelmän kuitenkin koettiin myös tuovan päätöksentekoon laadukkuutta, kun palveluiden asiakkaan näkökulma on otettu huomioon.

”Sitä ollaan mietitty, että viekö se enemmän aikaa ja tietysti se voi, ainakin alussa kun opettelee sitä mallin käyttöä, viedä enemmän vähän, tai sitten jos esimerkiksi järjestää, niinkun meillä on ollut jotain tällaisia arviointitilaisuuksia, missä on ollut työntekijöitä, johtoa ja asiakkaita mukana. --- Mutta että sehän vie sitten tietysti aikaa, jos vertaa siihen, että sä vaan oman kirjoituspöydän takana teet jonkun asian, mutta toki siihen tulee sitten huomattavasti enemmän sitä laatua. Mutta että en mä tiedä sitten kun siihen tottuu ja rutinoituu siihen hommaan, niin kuinka paljon se sitten vie enemmän aikaa.”

Aineiston perusteella IVA -menetelmän käytön todettiin kärsivän siitä, mikäli sitä ei käytetä laaja-alaisen näkökulman tukena. Tämä kuitenkin liittyy siihen, missä määrin organisaatiossa edellytetään IVA -menetelmän käyttöä.

”Siinä tulee se, että miten se voidaan kuitata tehdyksi. Että onko se sitten joku lause, että on arvioitu, että tästä on näitä seurauksia, yhdellä lauseella, niin se on vähän ohutta silloin. Mut itse tietysti --- varsinkin kun tietää, että monet tällaiset päätökset sitten vaikuttaa laajemmin, niin toivois, että se olis enemmän siellä näkyvillä, mutta mä näen, että siihen on aika pitkä tie vielä kuljettavana, että nostettais tämmönen.”

Laadullisen tiedon käyttö päätöksenteon tueksi oli ennen tätä tutkielmaa havaittu haasteeksi menetelmän soveltamisen kannalta. Siten tässäkin tutkielmassa lähestyttiin samaa kysymyksenasettelua. Tässä tutkielmassa laadullinen tarkastelu ei kuitenkaan osoittautunut niin suureksi haasteeksi kuin aiemmissa tutkimuksissa. Kuitenkin todettiin, että talouden ja hyvinvointipolitiikan arvot ovat niin erilaiset, että haasteita ennakoarvioinnille voi ilmetä. Taloudellisten mittareiden dominoivuus nähtiin sinänsä myös yhtenä haasteena ennakoarvioinnin soveltamiselle.

”Voi ollakin ettei [ennakoarviointi] mahdu [päätöksentekoon], juuri niillä syillä, että meillä puhuu hyvinvointi- ja talouspolitiikka ihan eri kieltä. --- ja intressit on ihan erilaiset, aivan poikkeavat.”

Tässä tutkimuksessa haastateltavat kokivat kuitenkin pääosin, että laadullinen ja määrällinen tieto kulkevat käsi kädessä. Tämä pääosin positiivinen suhtautuminen johtuu varmasti pitkälti siitä, että haastateltavat olivat käyttäneet menetelmää jo aiemmin ja siten omaksuneet tiedon laadullisen tarkastelun luontevaksi osaksi valmistelua. Enemmänkin se koettiin menetelmän käytännön toteuttamisen ongelmaksi. Laadullisten vaikutusten taulukointi on nimittäin vaikuttanut menetelmänä kömpelöltä, mutta laadullisen tiedon tarkastelu yleisesti koetaan

varsin tärkeäksi, eikä sitä koeta ristiriitaisena määrälliselle, esimerkiksi kustannustiedolle. Kun menetelmää opitaan käyttämään, tämä laadullisen tarkastelun ongelma poistuu. Määrällinen käytetty tieto on usein kustannustietoa ja laadullinen palveluilla tuotetun hyvinvoinnin ja käyttäjien kokemusten arviointia. Terveystieteiden ammattilaiset näkivät, että laadullisia vaikutuksia pitäisi tarkastella yhtä valideina päätöksenteon kriteereinä, kuin taloudellisia tekijöitäkin. Haastatteluista tehtävien huomioiden mukaan taloudelliset tekijät eivät saa olla ainoa päätöksentekoa ohjaava elementti. *”Ei sitä laadullista puolta tarkastella riittävästi --- että talous on se, millä mitataan ja laatu tulee sitten.”* Toisaalta ajattelu myös käännettiin niin päin, että taloudellinen ajattelu tulisi olla sisäinrakennettuna, mutta sitä ei saisi korostaa, vaan se olisi ikään kuin samalla viivalla laadullisten mittareiden kanssa. *”Viranhaltijoiden pitäisi pyrkiä siihen, mikä on taloudellinen ja paras vaihtoehto.”* Toisaalta todettiin kuitenkin myös ristiriita siinä, mihin on resursseja ja mihin ei. *”On sille tilaa [laadulliselle tarkastelulle], mutta kun ei ole pohjatonta pussia.”* Aineiston pohjalta jatkettiin seuraavasti:

”Jos IVA:sta puhutaan, niin sillähän ei oo mitään tekemistä budjetin kanssa, että --- pakkohan meidän on arvioida terveysvaikutuksia. Jos me nähdään, että tällä on positiivisia terveysvaikutuksia, niin kyllähän meidän pitää siihen kans investoida. Että sitä pitää osata sit johtajien ja päätöksentekijöiden vaan priorisoida, et se on sitten jostain muusta pois. Mut jos me nähdään, että on esimerkiksi negatiivisia terveysvaikutuksia jollain, niin eihän sellaista päätöstä voida tehdä. Että sehän on äärettömän kallis.”

Priorisoinnin ongelma tulee tässä kuitenkin esiin, eli sinänsä ristiriita taloudellisen ja laadullisen tarkastelun kesken on aina olemassa. Tämä tosin on kunnallisen päätöksenteon ainainen ongelma, mitä priorisoida ja mihin panostaa, kun resurssit eivät riitä kaikkeen. Tämä käytännön realiteetti tuli myös esiin haastatteluista.

”Että se raha on kyllä se kaikkein tärkein, että jos ei sitä tiedetä, niin ei voida tehdä mitään. Ei laadullinen ja määrällinen tieto missään tapauksessa sulje toisiaan pois, mutta meidän on ihan hyödytöntä lähteä esittämään, että jokin asia on hyödyllistä ja tarpeellista ja tukee ihmisten hyvinvointia, jos me ei tiedetä, mitä se käytännössä tarkoittaa.”

Vaikka priorisoinnin haaste ei poistukaan koskaan, IVA -menetelmän koettiin tasapainottavan eri intressien välistä vastakkainasettelua. *”Siis kunnallisessa päätöksenteossa se talous on aina mukana. Mä nään, että tää tavallaan, tää ennakkoarviointi tasapainottaa sitä.”* Lisäksi todettiin seuraavaa:

”Tietysti siinä päätöksenteossa joutuu senkin perusteella toimimaan, että mitkä on taloudelliset resurssit. Että ei se sitä poista, etteikö olis tällaisia realiteetteja siinä päätöksenteossa. Mutta mun mielestä se, että se tuo näkyviin. Että se on hirveen tärkeätä, että ne joka tapauksessa tuo näkyviin ne laadulliset vaikutukset, arvioidut vaikutukset ja miten se asiakkaisiin tai asukkaisiin sitten vaikuttaa.”

Erilainen ilmaisutapa laadullisen ja määrällisen tiedon kesken on myös yksi haaste menetelmän osalta. Toisaalta kustannuksia pitäisi kyetä arvioimaan tietyllä aikavälillä ja tämä on ehkä ristiriidassa ennakoarvioinnin periaatteen kanssa, jonka mukaan kukin vaikutus esitetään sille ominaisessa muodossa. Laadullisia vaikutuksiakaan ei näin ollen pitäisi joutua muuntamaan numeeriseen muotoon.

”Toisaaltahan tää menetelmä mahdollistaa sen, että tarkastellaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä asioita, että siinä voi tuoda esiin juuri, että lyhyellä aikavälillä, jos valitaan tää malli, niin tää tuo kustannuksia, mutta pidemmällä aikavälillä se sitten todennäköisesti pienentää kustannuksia perustuen siihen ja siihen arvioon. Mutta se on haaste, että miten ne saa sitten numeroiksi ne asiat.”

”Mun mielestä ne linkittyy, että ne kulkee yhdessä siinä, että aina pitää miettiä se, että meillä on se aina se taloudellisuus, niin se täytyy aina nostaa sinne esille ja sit kun se tehdään läpinäkyväksi, että me nähdään ne vaikutukset, niin päättäjät voi pohtia sen, että mitä laadullisia tuloksia sillä on, vaikka se nyt oliskin sit ehkä vähän kalliimpi. Ja sen pitkän aikavälin tulos, että sit saa mitä tilaa, jos ottaa halvimman vaihtoehdon. Mutta mun mielestä tällaisen kautta voidaan näyttää sitä.”

Esiin tuotiin kuitenkin sekin tekijä, että vaikka taloudelliset realiteetit tulevat joskus vastaan, eivätkä salli tiettyä hyvinvointia edistävää päätöstä, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi menetelmänä auttaa tuomaan esiin sen, millainen päätös kuitenkin olisi ensisijainen hyvinvoinnin kannalta. Tämä voidaan siten nostaa esimerkiksi seuraavalla kerralla perusteluna esiin, jotta päätös olisi ehkä toisenlainen. Tämä perustelevuus on myös yksi IVA -menetelmän tärkeimpiä ominaisuuksia. IVA voi toimia kunnallisen päätöksenteon viestinnän ja keskustelun apuvälineenä.

”Onhan se mahdollista, että hyvä valmistelu ja lopputulos eivät olekaan sama asia. Että --- talous ja toiminta, että ne ovat epäsuhdassa. On se, aika paljonkin. Esimerkiksi meidän kunnassa se on aika tosiasiallista. Mut kyllä aina musta kuitenkin läike on se, että perustellaan ja pyritään tekemään mahdollisimman hyvä työ. Ja sit jos ei oikeesti jotain pystytäk tekemään, niin sitä ei haudata hiljaisuudessa, vaan se on hyvän valmistelun, hyvän päätöksenteon ja hyvän päätöksen toimeenpanon asia sitten, viestinnän asia tehdä.”

”Voidaan joutua loppujen lopuksi siihen johtopäätökseen, vaikka olis loistava valmistelu [ettei ole taloudellisia resursseja toteuttaa] jos asiakas, kunta ja muut

hyötyis kaikkein eniten siitä taloudellisesta satsauksesta, jota sitten ei ole mahdollista tehdä, niin ei se mun mielestä aiheuta sitten mitään ristiriitaa, mutta silloin pitää pystyä perustelemaan se tekemättä jättäminen.”

Paitsi taloudellisten ja laadullisten mittareiden välinen ristiriita, myös erilaiset intressit päätöksentekotilanteessa voivat aiheuttaa ennakoarvioinnin soveltamiselle haasteita. Valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden näkökulmat ovat usein erilaiset johtuen erilaisista lähestymistavoista. Heidän välistä vuorovaikutustaan pitäisi lisätä ja tätä tavoitetta ennakoarvointi myös palvelee.

“Sit voi tietysti ajatella niin, et kun meillä ihmisillä on kuitenkin erilaisia intressejä päätöksentekotilanteessa. Et jos jotkut asiat on tavallaan liian valaistuja, jos jollain päätöksentekijällä on tavoite saada joku asia läpi. --- Että jos mä valmistelijana kirjoitan sille aika rankasti, että mitä tää murskaamo aiheuttaa tälle jengille, niin silloin se poliittinen päättäjät, joka sen valmistelijan työn seurauksena ei saakaan --- sinne kunnalle muuten saatavia tuloja sisään, niin silloin se voi olla, että poliittinen päättäjät pidä siitä.”

Haastatteluissa todettiin kuitenkin, että molempia, sekä laadullista, että kustannustietoa tarvitaan. Ne esittävät tavallaan asian kahta eri puolta, jolloin kumpaakaan puolta saisi jättää pois.

“No kyllä tänä päivänä, jos jonkun asian esittää, niin ne täytyy olla. Että ilman kustannuksia ja numeerista tietoa ei voi lähteä esittämään mitään. Mutta että tottakai se laadullinen tieto on yhtäläillä tärkeää, et kyllä ne täytyy olla siinä, ihan ehdottomasti. Ilman niitä ei pärjää. Että pitää olla joku arvio, että mitä tää tarkoittaa rahassa ja mitä tää ehkä tarkoittaa jossakin muussa. Että jos käynnistetään vaikkapa työttömien terveystarkastukset, niin se maksaa jotain se itse toiminta, mutta siitä myös seuraa lisäkäyntejä jonnekin muualle. Et se on oikeasti kustannus ja sit pitää miettiä mikä on sit se hyöty, mikä saadaan siitä.”

Päätöksenteossa talouden perspektiivi on usein vuoden mittainen ja poliittisessa päätöksenteossa pisimmilläänkin vain neljän vuoden mittainen. IVA -menetelmä voi kuitenkin auttaa päättäjiä suuntaamaan päätöksentekoa pitkäjänteisemmäksi, kun tehtyjen päätösten tuottamien vaikutusten parempi seuranta ja jopa ennakoarvointi tulevat mahdolliseksi. Tällöin budjetointi tai toisaalta valtuustokauden pituus ei vaikuta niin suoraan siihen, millä aikavälillä päätöksiä ollaan valmiita tekemään.

”Niin ja kyllähän se on, kun budjetti tehdään aina vuodeksi kerrallaan ja sit kun ajattelee tätä terveyden edistämistä, niin eihän me vuodessa nähdä sitä, vaan se on pitkäjänteistä toimintaa. Mutta se vaatis tällaista rohkeutta tehdä niitä päätöksiä ja satsata sit siihen. Että se pitäis saada mun mielestä sellaiseksi pitkäjänteisemmäksi.”

“Kunnassahan on aika hankalaa, että me budjetoidaan vuodeksi ja monessa prosessissa sehän aiheuttaa ongelmaa, että mä en tiedä, jatkuuko tää ensi vuonna näin, vaikka meillä olis hyvät suunnitelmat. Et siinäkin kohtaa talouden ja toiminnan pitäis kokoajan seurata toisiaan ja musta aika systemaattisesti ja aika linjakkaasti.”

Talouden ja toiminnan pitäisi seurata toisiaan luontevasti ja siksi tiedon välittäminen puolin ja toisin sekä erilaisten vaikutusten esittäminen on erityisen tärkeää.

“Siinä aina joskus saattaa olla sellainen ristiriitakin, että se laatupuoli ja tää, niin mikä on se vähimmäisvaatimus verrattuna niihin kustannuksiin. Se kokonaistaloudellinen edullisuus kuitenkin pitää ottaa huomioon näissä palvelujen järjestämisessä ja on aika paljon tietenkäin sovittamista. Mutta ei ne aina tietenkään ristiriidassa ole keskenään. Että joka tapauksessa se talouden suunnittelu pitää ottaa huomioon, mitä tahansa päätöksiä sitten valmisteleekin.”

Haasteena ennakoarvioinnin soveltamiselle havaittiin haastattelujen pohjalta myös se, että vaikka tietoa päätöksenteon tueksi on tarjolla paljon, tieto ei välttämättä ole oikeanlaista tai kuvaa haluttuja asioita tarpeeksi hyvin. Kuten aiemmin tämän aineiston osalta todettua, IVA -menetelmä voi kuitenkin auttaa tässä, sillä se auttaa kohdentamaan tarkastelua oikeanlaisiin asioihin ja toisaalta siis havaitsemaan, mistä tarvitaan lisää tietoa.

“Siis Suomessahan on ihan taivaan hyvät tilastot kaiken kaikkiaan, mutta se, mikä tällain ehkäisevän ja edistävän työn kannalta on sellainen haaste, että ne ei hirvittävän paljon kuvaa palvelujärjestelmää eikä palvelujärjestelmän toimivuutta ja ne ei välttämättä kerro väestön hyvinvoinnista ja väestön vahvuuksista, mitä meillä on. Et se, et jos meillä jossain kohtaa näytti, että meidän lasten psykiatrian käyttöluvut on kauhean alhaisia, niin se ei todellakaan tarkoittanut sitä, etteikö meillä olisi sitä tarvetta. Vaan se tarkoitti sitä, että meillä oli todella heikko tilanne palveluiden saatavuuden kannalta.”

Toisaalta niin sanottu informaatioähky yllättää helposti, koska tietoa on tarjolla niin paljon. Tietoa pitäisikin oppia uudenlaisilla keinoilla jäsentämään paremmin ja tästä esimerkiksi haastattelukomentissa esitettiin sähköisten välineiden linkittämistä päätöksentekoaasiakirjoihin, joista saataisiin vasta tarvittaessa lisää tietoa, mutta tärkeimmät asiat olisivat visuaalisesti ja jäsenneysty hahmotettavissa.

“Joo siis pätevä menetelmä --- mutta se on rajallinen myöskin, että siihen ei ihan sitä kaikkea tietoa saa. Ja sen takia mä ajattelisin niin, että sellaista sähköistä taulukointia pitäis edistää ja kehittää, millä sais linkitettyä niille eri tiedon lähteille. -- Kun meilläkin --- esityslistat tulee sähköisinä, niin tällainen taulukkoesitys, se on hyvin selkeä ja siinä saa ne keskeisimmät asiat tuotua esille. Mutta sitten taas sellainen informaatioähky, jos --- kaikki materiaali on esityslistan liitteenä, niin ei päätöksentekijät sellaisia ehdi lukeen. Että sen takia semmoiset asiat vois tähän

sähköiseen maailmaan linkittää paremmin. Niitä välineitä sitten tarvitaan tietysti, mitä meillä ei vielä oo. ”

Tämän liiallisen tiedon määrän käsittelyn ja jäsentämisen ongelmaan ratkaisuksi esitettiin muun muassa sähköisen taulukoinnin hyödyntämistä.

”Mulle on tullu mieleen se, että miksi tehdä varsinkin pikkusenkin vaativammassa hankkeissa pelkkää paperitaulukkoa. Että se on hyvä tapa, mutta sitten kun pitää havainnollistaa ihmisille jotakin, niin miksi me ei tehtäis nettipohjaisena sitä. Eli taulukossa vois olla monennäköistä havainnollistavaa aineistoa. Että aika harva, varsinkin tällaiset vaativimmat IVA:t niin niissä on aika pitkiä raportteja, jos se tehdään perusteellisesti, niin siellä saattaa olla kuntalaisten suoraa puhetta. Täällä kaupungissa päättäjät ei ehdi sitä lukea eikä ymmärrä ehkä sitä otetta siinä.”

Kuntiin tarvittaisiin vielä kuitenkin uudenlaisia välineitä ja uusia tiedonkeruun menetelmiä, jotta oikeanlaista tietoa olisi käytettävissä päätöksenteon taustaksi kokonaiskuvan kartoittamiseksi. Toki siitä olisi siten hyötyä myös ennakoarvioinnin toteuttamiselle ja ennakoarviointi taas puolestaan menetelmänä auttaisi jäsentämään käytettävissä olevaa tietoa.

”Mistä me tarvitaan lisää tietoa, niin --- että meillä olis sellaista näyttöön perustuvaa tietoa siitä hyvinvoinnista ja --- niistä asiakkuuksistakin, mitä meillä on tällä hetkellä. Että ihan näistä omista järjestelmistä saatua tietoa pystyttäis yhdisteleen paremmin. Niin meillä olis käsitystä siitä, että millä tavalla asiakkaat käyttää näitä meidän eri palveluita, kuin että jokaisesta järjestelmästä saadaan sitä palvelua koskeva tieto. Että siitä vaikuttavuudesta, että millä tavalla se hyvinvointi näkyy ja millä toimilla sitä ollaan saatu edistettyä --- niin sitä ei vielä nykyisillä tietolähteillä olla saavutettu.”

”Siihen jos olis joku sellainen väline, millä pystyis arvioimaan niitä, että mitä jos tänne laitetaan pystyyn joku toimipiste, niin kun se saa näin paljon hyvää aikaiseksi täällä alueella, niin paljonko se aiheuttaa kustannuksia. Ja jos pistetäänkin vähän pienempi toimipiste, niin mitäs se aiheuttaa. --- Jotenkin peräänkuuluttaisin edelleen siinäkin, että ne molemmat pitäis olla siinä mukana ainakin arvioina.”

Haastatteluiden pohjalta nousi esiin tässäkin kohtaa huomio luovuuden tärkeydestä. Mikäli päätösten valmistelussa osataan muovata IVA:n kaltaisia uusia menetelmiä luovasti omaan käyttöön sopiviksi, voidaan niiden avulla saavuttaa mittavia hyötyjä. Tärkeää on eri tahojen vuoropuhelussa auttaminen ja erilaisen asiantuntijuuden käyttö esimerkiksi palveluiden kehittämisessä tai myös missä tahansa muussa IVA -menettelyn kohteena olevassa toiminnossa. Työssä painotetaan osapuolilla jo olevan tiedon löytämisestä ja järjestämisestä systemaattisempaan muotoon, jolloin voidaan puhua jonkin alueen ihmisten hyvinvoinnista ja yleensä elinympäristössä tapahtuvien muutosten seurannasta.

Mikäli organisaatiossa ei osata soveltaa menetelmää luovasti eli mukauttaa tarvittaessa suppeampia arviointeja osaksi työtä, silloin kun aikaa ei laajempaa arviointiin ole, jätetään helposti arviointi kokonaan tekemättä. Toisaalta kuitenkin myös tukea menetelmän käytön soveltamiseen tarvitaan, jotta sen käyttö ei vaatisi yksittäisiltä asiantuntijoilta kohtuuttomasti resursseja. Haastatteluissa todettiin, että työssä on usein kiire, eikä aikaa laaja-alaisten arviointien tuottamiseen tahdo olla. Kuitenkin hekin, jotka itse käyttivät oma-aloitteisesti työssään IVA -menetelmää eli se oli heille tuttu ja he myös kokivat sen käytön tärkeäksi, totesivat silti, että aikaa sen käyttöön menee ja tuki sen toteuttamiselle organisaatiossa on vaatimatonta. *”No siis eihän siinä muuta oo, kun että jos sen tekee laajasti, niin se vie tuhottomasti aikaa.”* Lisäksi todettiin:

”Että jos nyt ajatellaan asioita vaikka, jotka lautakunnalle viedään, jonka mä nyt nään aika keskeisenä, kun siellä ne päätökset tehdään, niin kyllä siinä virkamiehet aika yksin on ja sit aikataulut on aika kiireisiä. Että kyllä tuki siihen on aika olematonta. Lähinnä tärkeintä on saada se paperi valmiiksi. Ja se, että siinä pitäis olla tämä vielä [IVA], niin se voidaan kokea aika raskaana.”

IVA-menetelmän haasteeksi nähtiin myös se, että tarkastelu saattaa muodostua liian laajaksi ja vaihtoehtoja syntyä liikaa. Tässä vaaditaan menetelmän käytöltä ytimekkyyttä. *”Vaikutusten arvioinnissa pitäisi olla mahdollisuus karsia tietoa.”* Lisäksi todettiin, että: *”Tiedon käsittely on suuri ongelma, jos vaikutusten arviointia tehdään, tulee lisätuskaa, mutta valikoiduissa isoissa asioissa tästä vois olla apua.”* Haaste IVA -menetelmän soveltamisessa onkin siinä, kuinka rajata arviointeja sopivan laajuisiksi niin, että arviointi olisi kuitenkin tehty huolellisesti ja toisaalta, että arvioinnin tueksi olisi käytetty tarpeeksi tietoa. Kovin laajasti ei kuitenkaan tietoa ole mahdollista kerätä aikaresurssien puitteissa.

”Niin no siinä mielessä ehkä on ongelmaa, että jos sen haluais tehdä kauheen hyvin sen arvioinnin, niin kyllähän siihen enemmän pitäis aikaa pystyä käyttään, että se on aika haastavaa, että jossain parin tunnin kokouksessa, niin siinä ei vielä kovin pitkälle päästä.”

”Se mikä haaste on ollut, että mitä ne päätöksentekijätkin on tuonut esiin, että siinä pitää olla riittävästi faktaa siinä arvioinnissa, että se, että jos se on liian yleisellä tasolla, niin se ei riitä. Paitsi, että konsultoi eri asiantuntijoita tai järjestää tapaamisia, niin sitten pitäis kaivella jotain hyvinvointikertomusta tai jotain tilastoja, mistä sais sitten perusteluja sille, että se ei oo vain mutu -tuntuman varassa se homma. Että tietysti se aikakin siinä mielessä on ongelma.”

Yksi oleellinen haaste ennakoarviointien toteuttamisessa yleisestikin on vaikutusten ennakoinnin vaikeus eli se, että vaikutukset ovat monitahoisia ja on olemassa myös monia niiden vaikutusta sekoittavia tekijöitä. Erityisesti terveyden ja hyvinvoinnin saralla vaikutukset ovat verkottuneita ja toisiinsa kietoutuneita. Kaikki vaikuttaa kaikkeen ja aina ei ole siksi mahdollista johtaa asioille yksittäisiä syy-seuraussuhteita.

”Sit kun mä oon tehnyt sitä niin, että se perustuu oletukseen, että mitä seuraa, jos jotakin tehdään, niin kuitenkin asioihin vaikuttaa niin moni muukin asia --- että kuinka paljon joutuu oletamaan, niin se aina tavallaan heikentää sen välineen käyttöä --- että tästä seuraa tätä tai tätä. Niin se on musta vähän siinä riski.”

Samaa haastetta puoltaa myös se, että kunnan vaikutuspiiriä laajemmat kehityskulut ja kuntia ylemmällä tasolla tehtävät päätökset vaikuttavat myös omalta osaltaan, usein suurestikin kuntien toimintaan, jolloin ei voida yksioikoisesti sanoa, että kunnassa voidaan tehdä päätöksiä, joista seuraa vain tiettyjä asioita.

”Paljon sanotaan, että kuntatasolla voidaan tehdä, mutta sit on myös sellaisia asioita, joihin vaikuttaa myös paljon laajemmat asiat. --- Voi tulla joku paljon isompi väliin tuleva tekijä. Et se on siinä se suurin ongelma. Mut tosiasiassahan me kuitenkin joudutaan päätöksiä tehdessä tekemään jonkunlaisia ennusteita tulevasta. Mut se on ehkä se semmoinen, missä laittaa itsensä enemmän riskialttiiksi, että tekee niitä ennusteita.”

”Tollaisessa se riski tavallaan kasvaa, et jos lähdetään tekemään kovin vahvasti ennusteita, että lähdetään vaikka palvelurakenteita muuttamaan sen suuntaisesti ja se ennuste meneekin pieleen, niin se on aina tavallaan se. Mut sit toisaalta päätöksiä tehdään kokoajan, et sit tossa se on läpinäkyvämpää ne päätöksenteon taustalla olevat oletukset, et nythän ne vaan viedään läpi.”

Ennakoiva, laadullinen tarkastelu havaittiin haastatteluiden pohjalta tärkeäksi, mutta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin haasteena menetelmänä on vielä se, että sitä ei tunneta kovin hyvin. Vain murto-osa Suomen kunnista on käyttänyt sitä ja menetelmän ennakoivaa ominaisuutta ei ole vielä laajasti tunnistettu. Ennaltaehkäisevää työskentelyä siis pidetään tärkeänä, mutta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia ei tässä yhteydessä osata vielä hyödyntää tarpeeksi.

”Yleisesti sillä ennakoinnilla ja ennaltaehkäisyllä on hirveen suuri merkitys siinä talouden hallinnassa ja kustannusten kurissa pitämisessä, että tää nyt on niin yleinen tieto meille kaikille, että se ennaltaehkäisy on aina se parempi vaihtoehto, kun niitten jo tapahtuneiden korjaaminen. Mutta jotenkin siihen kohtaan mun on vaikea tätä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -menetelmää hahmottaa.”

Tutkimusta varten toteutetun kyselyn pohjalta havaittiin myös erinäisiä syitä sille, miksi IVA -menetelmää ei ole otettu käyttöön. Yksi syy oli se, että menetelmästä ei ole saatu tarpeeksi tietoa. Toisaalta syyksi kerrottiin se, että menetelmästä ei ole järjestetty tarpeeksi koulutusta. Monet totesivat myös syynä olevan sen, että organisaatiossa ei ole menetelmän käytöstä tarpeeksi osaamista. Kyselyn perusteella käsitys menetelmästä oli mielikuvien tasolla pääosin positiivinen, vain koulutusta, osaamista ja tietoa menetelmästä tarvittaisiin. Ainakaan syynä ei ole se, että mielikuva menetelmästä olisi huono ja sitä ei siksi haluttaisi käyttää.

Kyselystä havaittiin myös, että lomakkeen muokkaaminen omiin tarpeisiin soveltuvaksi nähtiin tarpeelliseksi. Kaikki vastanneet olivat myös sitä mieltä, että IVA -taulukon käyttö helpottaa päätettävissä olevan asian käsittelyä ja selkiyttää päätösvaihtoehtoja. Vastaajat olivat sitä mieltä, että taulukon käyttö tuo lisäarvoa päätöksentekotilanteeseen. Lisäksi menetelmää käyttäneet henkilöt olivat sitä mieltä, että taulukon käyttäminen helpottaa valmistelua.

Negatiivisina kokemuksina IVA -menetelmän käytöstä kyselyn perusteella mainittiin ensinnä se, että siinä erityishuomio kohdistuu toisarvoisiin asioihin. Toinen huomio koski sitä, että ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia pidetään ehkä liian itsestään selvinä ja kolmanneksi todettiin, että taloudellisia vaikutuksia on tässä yhteydessä hyvin vaikea arvioida. Kyselyyn vastanneet olivat myös sitä mieltä, että menetelmän soveltamisen käytäntöihin tarvittaisiin tukea muilta alueen kunnilta. Kaikki vastanneet kokivat myös, että olisi tärkeää, että alueella jokin taho koordinoisi menetelmän käyttöä ja että he myös tarvitsisivat menetelmän käyttöön tukea. Lisäksi kaikki vastanneet totesivat, että he eivät tiedä, keneltä voisivat kysyä apua menetelmän soveltamisen käytäntöihin ja että koulutusta menetelmästä ei ole järjestetty riittävästi. Osasyynä soveltamattomuuteen mainittiin myös se, että heillä ei ole työssään tarpeeksi aikaa menetelmän soveltamiseen.

Kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että päätöksenteon tueksi kaivattaisiin enemmän perusteluja. Kaikki vastanneet olivat lisäksi sitä mieltä, että palveluiden käyttäjien kokemuksia ei huomioida tällä hetkellä tarpeeksi päätöksenteossa. He totesivat myös, että taloudelliset realiteetit estävät palveluiden käyttäjien kokemusten huomioimisen viimekätisissä päätöksissä. Suurin osa oli sitä mieltä, että lisää tietoa päätöksenteon tueksi tarvitaan. Kysyttäessä tarkennusta siihen, millaista tietoa päätöksenteon tueksi tarvittaisiin,

vastaajat totesivat erityisesti laadullista ja kustannustietoa tarvittavan, mutta ei niinkään määrällistä tietoa esimerkiksi palveluiden käyttäjämääristä.

Kyselyn lopussa kysyttiin IVA -menetelmän käyttöasteesta riippumattomia mielipiteitä oman organisaation kehittämisorientoituneisuuden tasosta. Pääosin vastaajat olivat sitä mieltä, että uudistuminen ja toimintojen kehittäminen on tärkeää. Heidän mielestään hyvä asia on myös se, että uusia menetelmiä ja työtapoja on tarjolla. Osa oli kuitenkin sitä mieltä, että uusia velvoitteita kuntien toiminnalle tulee liikaa ja liian usein, mikä luonnollisesti voi vähentää kehittämisinnostusta. Puolet vastaajista oli lisäksi sitä mieltä, että uusia menetelmiä on vaikea omaksua, sillä niitä tulee jatkuvasti lisää ja että on vaikeaa poimia tarjottujen uusien menetelmien joukosta hyödylliset ja tärkeät. Pääosin vastaajat kokivat, että toimintojen kehittämiselle ei juuri kunnassa jää aikaa. Näin ollen kehittämisinnostuksen voidaan katsoa olevan näissä kyselyyn vastanneissa pirkanmaalaisissa kunnissa yleisesti hyvällä tasolla ja sikäli voisi tulkita, että uusiin asioihin ja uusiin menetelmiin suhtaudutaan myönteisesti. Kehittämistoiminnan resursseissa sen sijaan on toivomisen varaa. Kuitenkaan IVA -menetelmää ei uutena menetelmänä ainakaan vielä näihin kuntiin ole omaksuttu. Yleisesti kyselyn havainnot ovat melko samansuuntaisia, kuin haastatteluista nousseet haasteet. Alun perin oletettavaa oli, että vastaukset olisivat olleet hieman erilaisia niiden osalta, jotka pääosin olivat käyttäneet menetelmää eli haastateltavilla, kuin taas niiden osalta, joilla oli vähemmän tietoa ja kokemusta menetelmästä eli kyselyyn vastanneilla.

5.3 Päätöksenteon toimintaympäristö ja IVA

Tässä luvussa käsitellään IVA -menetelmää osana kunnan strategista ajattelua. Pohdittavana on se, voiko ennakoarviointimenettely yleisesti auttaa luomaan organisaatiolle tavoitteita. Toisaalta selvitetään, voiko IVA -menetelmä auttaa hahmottamaan sitä, mitkä ovat tarkoituksenmukaisia tavoitteita ja millä perustein. Lisäksi pohditaan myös suunnittelun kehämäisyyden roolia eli sitä, kuinka arviointi tulisi toteuttaa ja millä tavoin muun järjestelmän tulisi tukea ennakoarviointia. Tässä seurannalla on myös tärkeä rooli, jotta suunnittelun kehämäisyyden periaate toteutuu. Toisena alaotsikkona tässä luvussa on kuntamuutos, jonka yhteydessä pohditaan sitä, kuinka muuttuva toimintaympäristö luo sekä haasteita kuntien toiminnalle yleisesti, että myös itse ennakoarvioinnin soveltamiselle. Kuntien toiminnassa on mukana paljon sidosryhmiä ja kunnan ulkopuolisia toimijoita, joten

ennakkoarviointikaan ei kohdistu ainoastaan kunnan omaan toimintaan. Toisaalta pohditaan myös sitä, voisiko ennakkoarviointi osaltaan auttaa vastaamaan tähän toimintaympäristön haasteeseen pidemmällä aikavälillä. Kolmanneksi tässä luvussa pohditaan laaja-alaisuutta ja yhteistyön tärkeyttä kunnan eri hallinnonalojen kesken ennakkoarvioinnin soveltamisessa.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ollessa vielä tuntematon menetelmä useissa kunnissa, on aineistossa kiinnitetty huomiota myös siihen, miten aiemman tiedon valossa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voitaisiin kehittää. Kehittämisen kohteita voidaan hakea esimerkiksi IVA:n linkittämisestä kunnan strategiaan. Kun IVA -menetelmää käytetään osana pitkäjänteistä suunnittelua, saadaan avattua sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten monisyisiä ja kehämäisiä vaikutusketjuja ja siten paremmin näkyviin erilaisia syy-seuraussuhteita. Näin pystyttäisiin pureutumaan kehämäisiin vaikutusprosesseihin ja toisaalta huomattaisiin paremmin jo tehdyn työn positiiviset vaikutukset sekä kyettäisiin ylläpitämään näitä tehokkaammin. Vaikutuksia tunnistettaessa kuntalaisten osallistaminen nousee tärkeään rooliin, mikä on tärkeä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin periaate. Se kumpuaa jo aiemman ympäristövaikutusten arvioinnin taustasta. Päätöksenteon läpinäkyvämmäksi tekeminen on myös tärkeää, jotta ihmiset voivat realistisesti arvioida hankkeesta heille aiheutuvien vaikutusten laatua ja mittavuutta.

5.3.1 Strategian rooli, tavoitteellisuus

Esimerkiksi kunnallisen budjetoinnin lyhyt aikajänne saattaa aiheuttaa lyhytnäköistä päätöksentekoa kunnissa. Budjetoinnin osalta ajateltuna päätöksenteko keskittyy käsillä olevaan hetkeen ja sen hetkisiin taloudellisiin voimavaroihin. Valmistelijoiden näkökulmasta taas suunnittelu on aina lähtökohtaisesti, etenkin ehkäisevän työn piirissä kuten terveyden edistämisessä, pitkäjänteistä. Näin ollen heidän näkökulmastaan vuoden budjetointisykli ei ole varsinainen ongelma. Päätöksenteon näkökulmasta kuitenkin ylivuotista budjetointiakin voitaisiin harkita ratkaisuksi. Lyhytnäköisen päätöksenteon roolia hälventää myös suunnittelutyön rooli, jossa kunnan pitkäjänteistä suunnittelua ohjaavat strategiat.

”Niin se riippuu aika paljon asiasta. Että kyllähän se niin on, että tää yhden vuoden budjetointi on toisille alueille aivan liian lyhytnäköistä ja muutenkin tällaista ylivuotista budjetointia sitten kannattais harkita siinä. Siitä nyt ollaan jonkin verran puhuttukin. --- Että eihän me vuosi kerrallaan tehdä niitä ratkaisuja yleensä, vaikka talousarvio tehdään vuodeksi kerrallaan. Mutta meillähän on monen vuoden talous-

toimintasuunnitelma kuitenkin olemassa ja sitten strategiat ohjaa sitä suunnittelua jatkossakin.”

Kunnan toiminnassa pitää aina yhteisesti linjata se, mihin yhteisellä toiminnalla pyritään. Myös IVA:n käytössä olisi tärkeää olla yhtenäinen käytäntö ja strateginen linjaus siitä, milloin ja millaisissa tapauksissa menetelmää käytetään. Lisäksi tulisi myös luoda yhteiset käytännöt siitä, mitä arviointien tulee ensisijaisesti sisältää. Aineistossa todettiin, että: *”Varmaan sellainen yhteinen päätös pitäisi tehdä. Ja varmaan myös sellainen linjaus, että missä asioissa me ensisijaisesti käytetään sitä, näkyvästi.”* Lisäksi todettiin seuraavaa:

”Kaikessa tekemisessä pitäis olla näköalaa, mennään tota kohti näillä keinoilla. Mutta kun se on [toimintaympäristö] liikkeessä kokoajan paikallisella ja valtakunnallisella tasolla --- ja strategia ei kuitenkaan kulje ajassa.”

”Mutta kun sit tavallaan kuitenkin ne esittelyt, mitä sitten viedään asioista eteenpäin, niin ne ei oo siinä muodossa, niin sen IVA:n käyttökin jää sitten vähäisemmäksi. Että sitten jos on joku tietysti isompi linjaus, niin sitä katotaan.”

IVA -menetelmän käytön koettiin tukevan tavoitteellista ja strategista ajattelua. Tavoitteisiin on helpompi pyrkiä, kun hahmotetaan konkreettisesti se, millaista tilannetta kohti kukin päätös johtaa. Mikäli paras vaihtoehto ei ole mahdollinen, voidaan valita toinen vaihtoehto, joka kuitenkin johtaa kehitystä oikeaan suuntaan.

”Kyllä, ihan ehdottomasti ja yleensäkin siis sanotaan, että jäsentää sitä. Että silloin kun ajatus alkaa jäsentymään, siitä tulee tavoitteellisempaa ja jotenkin konkretisoituu, että mitä pitää tehdä. Ja se myöskin realisoi sitä, että jos nyt tää ihannetilanne ei oo mahdollista, niin me voidaan ottaa kuitenkin tää toinen vaihtoehto käyttöön.”

Toisaalta IVA -menetelmä myös auttaa itse tavoitteiden asettamisessa. Sen avulla voidaan pohtia sitä, millaisia linjauksia halutaan tehdä ja mihin suuntaan toimintaa halutaan viedä sekä toisaalta sitä, mitä palveluilta odotetaan kun ne on tuotettu.

”Niiden tavoitteiden asettamiselle. Et ehkä siinä vaiheessa. Et kun asetetaan tiettyjä tavoitteita ja sit kun tätä kokonaisuutta tarkastellaan, niin voi se siihen kertoa, et onks nää järkeviä tavoitteita, onks ne sen suuntaisia tavoitteita, et niistä on hyötyä.”

”Että tässä mun mielestä pääjuttu on mieltä etukäteen, että minkälaisia vaikutuksia tietyillä päätöksillä on, et siinä mielessä se olis enemmän sitä tavoitteiden asettamista tai sitä valintaa, että mille linjalle me lähdetään.”

Tavoitteiden toteutumista voidaan seurata indikaattoreista saadun tiedon varassa. IVA - menetelmä auttaa jäsentämään ja käsittelemään tätä tietoa, jota ei muutoin ehkä edes koettaisi tarpeelliseksi hankkia.

”Mikä mun kokemus on --- siellä strategiassa saattaa olla näitä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen asioita, mutta ne ei perustu mihinkään indikaattoritietoihin, eli kysymys herää, että miten ne on sinne nostettu. Keskustelussa kai, että no pistetään tämä, tää on hyvä asia. Ja sit ne on tällaisia taivaita syleileviä ympäripyöreitä, niiden toteutumista ei millään tavalla seurata, ei niihin myöskään suunnata resursseja, eikä niistä mitään raportoida. Että tää tekee tavallaan sen kaiken paljon konkreettisemmaksi.”

Olemassa oleviin arviointityökaluihin tarvittaisiin lisäksi mahdollisuus suorittaa valtakunnallista vertailua tuloksista. Tämä auttaisi siten myös ennakoarvioinnin toteuttamisessa, kun tiedettäisiin, minkä suuntaisia tavoitteiden pitäisi olla ja millaiseen tilanteeseen voi olla tyytyväinen.

”Sit mä toivon, että näitä esimerkiksi positiivisen mielenterveyden indikaattoreita saataisiin enemmän käyttöön. Et sellainen puuttuu. Ja sit jos mä ajattelen kriittisesti sitä, että meillä hyvinvointikuvaukset on mun mielestä hyvä juttu, mut ainoa sit käytännössä, mistä me saadaan valtakunnallisesti, että musta se vertailtavuus on tärkeä. Että se on ihan turha meidän kattoo miten meillä on, jos me ei tiedetä yhtään miltä se näyttää koko maan tasolla. Että voidaanko me olla kohtuullisen tyytyväisiä, vai pitäiskö meidän lähteä jotakin tekemään.

Ennakoivassa suunnittelussa tulisi kuitenkin huomioida, paitsi tulevaisuuteen varautuminen, mikä ilmenee pyrkimyksenä ennakoida päätöksistä aiheutuvia vaikutuksia, niin myös se, että jo tehtyjen päätösten vaikutuksia arvioitaisiin seurannan kautta. Tämä suunnittelun kehämäisyys eli aiemmista virheistä tai positiivisista kokemuksista oppiminen ei kuitenkaan haastatteluista nousseiden havaintojen perusteella toteudu. Tehtyjen päätösten tuottamien vaikutusten seurannan eli jälkikäteisen arvioinnin tulisi linkittyä paremmin ennakoivaan suunnitteluun ja siten olla luomassa kokonaisvaltaista näkemystä parempien päätösten tueksi.

”Mä nään tän vähän, että jos palveluiden vaikuttavuutta arvioidaan, niin musta se on taas eri asia kun IVA, että mä en yhdistä niitä suoraan. Mä nään tän enemmän toiminnan suunnittelussa ja linjaamisessa ja päätöksenteossa. Mä en nää että mä sitä vaikuttavuutta arvioisin. Mutta --- ehkä sitten kun on se päätös tehty, niin näitä asioita sitten katsotaan, jos joku muistaa niitä katsoa. --- Kun taas varsinaisesti vaikutusten arviointi irtoaa siinä, et sit ne on nää hyvinvointikuvaukset, missä se tulee. Mut ne ei oikeastaan kyllä linkity toisiinsa.”

Ennakoarviointi auttaa myös refleктоimaan tehtyjä päätöksiä jälkikäteen ja arvioimaan niiden tuottamia tuloksia ja vaikutuksia. Tämän prosessin kautta saadaan luotua suunnitteluun kehämäisyyttä eli arviointiin kyetään luomaan jatkumoa. Jo tehtyjen päätösten tuottamia vaikutuksia tulisi siis arvioida seurannan muodossa.

”Et mikä niistä olis paras vaihtoehto siihen, että asiakas sais parasta palvelua tai ettei palvelu syrji sitten tiettyjä asiakasryhmiä. Siinähan joutuu tietysti puntaroimaan niitten tavallaan laadullisten tekijöiden kanssa ja sen hinnan kanssa. Että ainahan ei voida sitten valita välttämättä sitä, joka olis tietyssä mielessä paras vaihtoehto, vaan joudutaan sitten valitsemaan joku. Mut kyllähän tää malli auttaa siihen, et miettii sitten että voiko näitä kompensoida jotenkin niitä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.”

”Varsinkin ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista kun ei voida tarkasti tietää. Niin on pakko tunnustaa, että tää on opettelua. Ja ei opita mitään, jos ei seurata työn aikana ja työn jälkeen niitä jollain tavalla. --- Olis hyvä, että siihen sisällytettäis jonkinlainen kevyt seurantavelvoite, varsinkin niiden vaikutusten osalta, joista on kaikkein vähiten tietoa ja jotka on kaikkein riskialttiimpia.”

Ennakoituja vaikutuksia tulee myöhemmin seurata siltä osin, toteutuvatko ne vai eivät. Tältä pohjalta saadaan taas perusteluja uusien päätösten tueksi ja voidaan oppia aiemmista virheistä. Ennakoinnistakaan ei ole hyötyä, ellei varsinaista toteutumaa seurata.

”Pitäis muistaa, että sitä pitäis aina arvioida myöskin jälkikäteen esimerkiksi jonkun hankkeen päättymisen jälkeen. Sitä pitäis arvioida niillä samoilla mittareilla, mitä on tehty siellä aiemminkin. Että siinä mielessä se strategiaprozessissa on hyvinkin hyödyllinen jo aikaisemman toiminnan perusteella --- niin voitais tehdä tällaisia strategisia valintoja ja sitten sen toiminnan käynnistyttyä arvioida uudelleen niitä.”

Seuranta hyödyttäisi päätöksentekoa, kun aiemmista päätöksistä ja niiden aiheuttamista vaikutuksista voitaisiin ottaa opiksi tai hyvien kokemusten osalta mallia.

”Musta tän metodinkin käyttö, se lähtee varmaan sieltä, että tavoitellaan tällaista hyvää hallintomenettelyä ja hyvää päätöksentekoa. Ja ylipäätään mä ajattelen, että kuntahan on aika jähmeä päätöksentekosysteemi. Jos jollain ennakoarvioinnilla päästään vähän etukenoon suunnitteleen tätä asiaa, niin sehän on hyvä näkökulman muutos, että --- me pystyittäis se historia hyödyntämään tässä suunnittelussa --- että näiden päätösten seurauksetkin näkyy niissä seuraavissa päätöksissä.”

Jonkin verran tämän tyyppistä suunnittelua toteutetaan kunnissa, sillä seurannalla on vahva rooli arvioinnissa tällä hetkellä, mutta ennakoivuuden roolia pitäisi vahvistaa eli sitä osaa, missä suunnittelun kehä alkaa jälleen alusta, ennen uutta päätöstä.

”Se aina auttaa sitten jatkossa myöskin, että me voidaan tehdä muutoksia strategioihin, jos näyttää, ettei oo mitään vaikutuksia siitä valitusta tiestä. Mutta mä en oikein nää muuta mahdollisuutta, kun että sitä arvioidaan sillä perusteella mitä on ennakkoon päätetty, niiden tietojen perusteella. Voihan siinä tietysti ottaa lisää mukaan jotain syventävää tietoo, mutta sitä pitäis tehdä ja kyllä sitä jonkin verran tehdäänkin, mutta sitä ei välttämättä kutsuta tällä nimellä.”

Suunnittelun kehämäisyys on hyvä perustelu ennakoarvioinnin laajemmalle käytölle. IVA -menetelmän käyttö voi siis tukea strategista ajattelua kunnassa, kunhan sitä käytetään oikeaoppisesti ja sen käyttöön ollaan sitoutuneita.

”Hyvin suunniteltu, puoliks tehty, ilman muuta. Ja mä nään tän vahvan yhteyden siihen hyvinvointikertomukseen. Että mitkä indikaattoreiden valossa on ne painopisteet ja ne nostetaan sinne kunnan strategiaan. Ja tavallaan tän ennakoarviointimenettelyn pitäis tukea sitä strategiassa pysymistä --- että se ohjaa ne kunnan resurssit paremmin siihen, millä on vaikuttavuutta.

Ennakoarvioinnin toteuttamista pitäisi siis linkittää myös muuhun kunnan suunnittelutyöhön, jolloin ennakoarvointi ja seuranta tukisivat toisiaan. IVA -menetelmän käytössä tulisi näin ollen ottaa huomioon kunnan hyvinvointikertomukset, ja ottaa näistä hyvinvointipoliittiset tavoitteet tueksi ennakoarvioinnin toteuttamiselle. Toisaalta myös ennakoarviointi helpottuu, mikäli hyvinvointikertomusta käytetään sen toteuttamisessa apuna, koska hyvinvointikertomuksessa määritellyt tietyt palveluissa huomioitavat näkökulmat voidaan ja ne tulisi ottaa myös ennakoarviointiin mukaan.

”Se IVA -menettely, että kun siinä on ne kolme eri vaihtoehtoa, niin niiden päätösten pitäis tukea sen hyvinvointikertomuksen toimintaa, niiden kunnan strategiassa olevien tavoitteiden mukaisesti. Että se myöskin auttaa näitä valtuuston ja hallituksen jäseniä pitää kiinni siitä linjasta, mikä siellä on. Ja tavallaan helpottaa sitä esittelijää, että kun hän katsoo, että mitä siellä hyvinvointikertomuksessa näitä laajempia linjauksia, niin ne näkökulmat pitäis huomioida näissä ennakoarvioinnin vaihtoehtoissa, tuoda yhteys sinne strategiaan. Ja mä uskon, että se helpottaa niiden varsinaisten päätöksentekijöiden asemaa.”

”Ja mä nään se niin, että tää ennakoarviointimenettely tukee, sen hyvinvointikertomuksen tavoitteiden toimeenpanoa konkreettisella tasolla. Kun se hyvinvointikertomus on sellainen, että valtuusto hyväksyy sen. Eli valtuusto sitoutuu niihin tavoitteisiin, niin silloin niiden valtuutettujen pitäis myös, kun niillä on edessään tää ennakoarviointilakana jostakin tietystä päätöksestä, niin heidän pitäis niistä kolmesta vaihtoehdosta valita se, joka tukee sen hyvinvointikertomuksen strategian toteutumista.”

Ennakkoarvioinnin liittäminen osaksi varsinaista vaikuttavuuden arviointia olisi myös tärkeää. Tätä voitaisiin toteuttaa tarkastelemalla myös hyvinvointikuvauksia yhdessä ennakoarvioinnin kanssa.

”Aika heikosti se tulee [vaikuttavuus esiin hyvinvointikuvauksissa], jos ihan tarkkaan puhutaan. Että meillä on nyt kolmas menossa ja ne samat ongelmat siellä on. Et kyllä se on sit sen valtakunnallisen suuntauksen myötä. Että ei siellä oo tavallaan mitään radikaaleja löydöksiä. Vaikka on siellä kyllä joitain, no on siellä kyllä ihan selkeitäkin muutoksia esim. lastensuojeluasioihin liittyen, et sitä on saatu leikattua.”

5.3.2 Kuntamuutos

Moninaistuva kuntien toimintaympäristö ja sen aiheuttamat haasteet palveluiden järjestämiselle ajavat kunnat tilanteeseen, jossa pitää keksiä uusia keinoja sopeutua muutokseen ja selviytyä velvoitteista haasteista huolimatta. Kilpailu asukkaista on myös suurta ja tässä kilpailussa selvitäkseen kunnan pitää olla valmis omaksumaan uusia toimintakäytäntöjä ja -menetelmiä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla nähtiin kuitenkin olevan mahdollisuuksia vastata näihin haasteisiin. Menetelmän havaittiin kykenevän vastaamaan monimutkaistuvan toimintaympäristön haasteisiin kasvavine palvelutarpeineen ja monitoimijaisesti tuotettuihin palveluihin, jos sitä vain osataan käyttää oikein. Mikään menetelmä itsessään ei voi taata, että sitä käyttämällä päätökset olisivat parempia tulevaisuuden kannalta tai että päätökset menetelmän käytön avulla automaattisesti edistäisivät organisaation tavoitteita. Valmistelu täytyy tehdä huolellisesti ja laajasti tietoa käyttäen, mutta tähän IVA -menetelmän käyttö juuri kannustaakin. Hyödyt saadaan esiin vain menetelmän oikeaoppisella käytöllä ja niin, että menetelmää käytetään eettisesti oikein, eikä omien tarkoituksien edistämiseen.

”Se riippuu niin tekijästä. Että kuinka taitavasti sitä osataan käyttää ja taitavasti osataan hyödyntää sitä olemassa olevaa tietoa. Et itsessään, niin tottakai tää voi [auttaa vastaamaan haasteisiin]. Mutta tässä on just tää, et itsessään tää menetelmä ei takaa sitä. Jos se tehdään huonosti tai käytetään vajavaista tietoa tai tarkoituksella muutellaan sitä arviota, koska siinä on kuitenkin tää hyvin subjektiivinenkin näkemys asioista, mitä siihen voidaan sisällyttää. Et sillä tavalla, et riippuu ihan siitä osaamisesta, millä käytetään sitä välinettä.”

”Kyllähän se [ennakoarviointi] varmasti auttaa, ei se menetelmä itsessään, vaan se, että jos se on tehty hyvin, että se sitten tuo uusia näkökulmia, niin kyllä se silloin voi auttaakin [vastaamaan haasteisiin].”

Kuntaorganisaatioissa ei välttämättä tänä päivänä ole kärsivällisyyttä tai aikaa tehdä valmistelutyötä niin perusteellisesti, että kerättyä tietoa oikeasti hyödynnettäisiin. Tämä voi linkittyä kunnan toimintaympäristöllisiin tekijöihin, kuten esimerkiksi strategisen ajattelun tasoon eli siihen, missä määrin organisaatiossa yleisesti pyritään seuraamaan tavoitteita erilaisen tiedon valossa. Tähän tarvitaan jälleen laajempaa tukea koko organisaatiosta, että päätösten taustojen selvittämiseksi varataan aikaa. Toisaalta tarvitaan myös osaamista, jotta on mahdollista hyödyntää tietoa.

”Mä luulen, että meillä kaikilla on vielä opittavaa tiedon hyödyntämisestä. Että meillähän valtavasti kerätään kaikkea, vaikka millä metodeilla, tulee tilastoja ja muuta. Mut mä en oo ihan varma et osataanko me kuitenkin hyödyntää sitä tietoa mitä me saadaan. Ja onko kärsivällisyyttä ja johtajalla kyvykkyyttä satsata siihen, että --- sit oikeesti se analyysitieto otetaan käyttöön. Siinä on musta paljon ongelmatiikkaa.”

Palveluiden kustannusten nousuun voidaan myös IVA -menetelmän avulla pitkällä tähtäimellä vaikuttaa, kun päätöksiä tehdään laajemman tietopohjan varassa. Päätösten valmistelun tulee pohjata indikaattoritietoihin, jolloin päätöksenteossa voidaan ottaa todelliset asian taustalla vaikuttavat faktat huomioon. Päätöksiä tehdään näin ollen tarkan tiedon varassa, eikä esimerkiksi sillä perusteella, mikä tuntuisi oikealta vaihtoehdolta tai sen mukaan, kuka päättäjistä on voimakkain vaikuttaja ryhmässä.

”Että ei tehdä sellaisia mutu -päätöksiä tai sitä että kuka pitää eniten ääntä, vaan että se perustuu ihan oikeesti siihen tiedolla johtamiseen, että niiden indikaattoreiden valossa --- tiedetään, mitä se väestö oikeesti tarvitsee ja kunnan valtuusto päättää, mitkä kuuluu siihen strategiaan, kaikkee ei voi kerralla ottaa. Ja siihen suunnataan voimavaroja, siitä saadaan vaikuttavuutta, ei kenties tänä vuonna eikä ens vuonna, mutta pitkällä tähtäimellä, jolloin sen sitten pitäis ainakin hidastaa näiden kustannusten nousua.”

Uudet toimijat kuntien palveluissa, esimerkiksi ulkoiset palveluntuottajat tuovat toisaalta haasteita menetelmän käytölle, mutta toisaalta heistä voidaan ammentaa myös sellaisia resursseja, mitä kunnalla ei ole.

”Mun mielestä se [muuttuva toimintaympäristö] tuo haasteita [ennakkoarvioinnin soveltamiselle]. Sillon kun on muita toimijoita, niin niitä ei voi samalla tavalla kunnallisilla säännöksillä velvoittaa niin helposti. Voidaan tietysti tarjouspyynnössä edellyttää, mutta se näkyy sitten hinnassakin. Ja niitä pitää kouluttaa niitä toimijoita tähän. Toisaalta heille voi tää analysointi olla helpompaa kun he kertoo mitä he näkee jokapäiväisessä työssä.”

”Yks semmoinen keskeinen ongelma oli siinä se, että tää toimintaympäristö muuttuu kokoajan ja sitten näitä erilaisia päätöksiä on aika vaikee ennakoida, että se on aika lyhytjänteistä se kunnan toiminta kuitenkin siinä mielessä. Että vaikka strategia tehdään usealle vuodelle, mutta se ei, se on kunnan strategia ja valtakunnan tasolta saattaa tulla jotain ihan jotain erilaisia ohjeita tai määräyksiä tai jotain, että silloin siihen liittyy myös tää politiikka sitten, että on vaikee ennakoida sitä, että miten ne asiat kehitty.”

Toisaalta tietyt kuntien toimintaympäristön muutosta kuvaavat ilmiöt palvelutuotannossa, kuten tilaaja-tuottaja-malli, tuovat palveluiden toteuttamiseen mukaan lisää toimijoita ja vaativat siksi parempaa vuorovaikutusta ja entistä laajempaa tiedon välittämistä ja keskustelua, jotta kukin toimija on tietoinen niistä asioista, joita ennakoarvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon ja toisaalta, että ennakoarvioinnin kohteet on valittu oikein.

”Jos palveluiden järjestämistä miettii, niin niitä vaihtoehtoja on niin paljon sitten kuitenkin, kun meillä on markkinat joillekin palveluille ja on omaa tuotantoa ja ulkopuolista tuotantoa, niin se on ihan realistinen se vaihtoehtojen löytäminen sieltä massasta, että mitä jos jatketaan tällä omalla tuotannolla, niin mitä tapahtuu jatkossa --- tai että kilpailutetaan se. Että silloin tarvitaan sitä tilaajan ja tuottajan välistä vuoropuhelua, että löydetään ne oikeat kohteet, mitä arvioidaan.”

5.3.3 Yhteistyön tärkeys, laaja-alaisuus

Tällä hetkellä näyttäisi, että ennakoarviointi on pääosin kunnissa vielä yksittäisten toimialojen työkalu, eikä ennakoarvioinnin periaatteisiin kuuluvaa laaja-alaisuutta eli hallinnonalojen rajat ylittävää toimintaa ole saavutettu. *”Että ehkä tää on enemmän toimialojen sisäinen työkalu, siltä osin ainakin mitä mä tiedän, että missä käytetään.”* Myös toisessa haastattelukomentissa todettiin, että laajaa vuorovaikutusta valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden välillä ei vaikutusten arvioinnissa toteuteta. *”Että virkamiestasolla tapahtuu se vaikutusten arviointi ja sitten päättäjille viedään pidemmälle esitetty vaihtoehto.”* IVA -menetelmää olisi hyvä kehittää siihen suuntaan, että myös päättäjät tulisivat aikaisemmin tietoisiksi asioista, joista tulee päättää. Ennakoarviointimenetelmien käyttö pitäisi suunnitella yhteistyössä, jotta siitä olisi mahdollisimman paljon hyötyä päätöksenteossa, ja että menetelmän käyttö tuntuisi todella palvelevan kunnan omia tavoitteita. *”Ettei se mee liian kaavamaiseksi, täytyy olla sillain tilaa keskustelulle, vaikka onkin tällainen menetelmä käytössä.”* Lisäksi aineistossa todettiin seuraavaa:

”Se osallisuus sitten siihen, että meillä ei oo ainakaan vielä ollut siinä ryhmässä päätöksentekijöitä. Että sellainen suunnittelu vois olla kans hyväks, että ei aina tarvis

konsultoida, vaan olis joku mukana siinä ryhmässä. Ainakin siinä vaiheessa, kun suunnitellaan sitä menetelmää, että miten sitä aletaan hyödyntää. Että mikä olis kaikkein hyödyllisintä poliitikoille. Sitä on nyt tehty enimmäkseen meidän valmistelijoiden näkemyksistä lähtien.”

Yhteistyön tärkeys havaitaan myös muissa haasteissa, mitä ennakoarvointimenetelmä kohtaa. Esimerkiksi se on vaikuttanut menetelmän käyttöön, että kansallisesti on puhuttu niin monista erilaisista vaikutusten arvioinneista, että alueilla ja kunnissa on menty jo sekaisin siitä, mitä nämä kaikki ovat ja ovatko ne edes hyödyllisiä. Laajalla rintamalla vietynä, alusta asti yhtenäisenä olisi ehkä ennakoarvioinnin osaltakin saavutettu paremmat tulokset. Nyt alueilla on alettu itsenäisesti tehdä erilaisia arviointeja, jotka on ehkä jälkikäteen vaikeampi liittää yhden ja saman kattokäsitteen alle eli mieltää kaikki yhdeksi uudenaiseksi toimintamalliksi, ennakoarvioinniksi.

”Onhan tässä sillain ollu vähän sekavaa, kun on ollu niin monenlaisia eri näitä vaikutusten arviointeja, että on lähdetty niin monella rintamalla jotenkin liikkeelle. Että ite mä en ollenkaan nää sitä sukupuolivaikutusten arviointia, että miks sitä pitäis viedä erillisenä, että se ehdottomasti pitäis saada osaksi tätä. Että jos on kymmenen erilaista, niin ihmiset ei jaksa, että mitä tää nyt taas on, että jos se olis alusta asti jotenkin tuotu selkeemmin tällaisenä kokonaisvaltaisena.”

IVA -menetelmä on onnistuttu joissain kunnissa juurruttamaan terveyden edistämisen rakenteisiin, koska se on ajattelumallina soveltunut sinne hyvin. Kyse on kuitenkin vain yksittäisen hallinnonalan yhdestä osa-alueesta. Ajattelumalli on siis soveltunut hyvin terveyden edistämisen piiriin, ehkä juuri siksi se ei ole jalkautunut muille hallinnonaloille. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset puhuvat siitä, kuinka terveyttä ei voida ajatella vain terveydenhuollon piirissä edistettäväksi asiaksi, vaan siihen liittyvät laajasti koko ihmisen elämän kirjon asiat, siten kunnankin kaikki eri toimialat. Ennakoarviointia ei kuitenkaan ole kunnissa alettu laajemmin ymmärtää koko organisaation laajuusena uudenaajattelumallina. Muut hallinnonalat eivät siis koe yhtä vahvasti, että esimerkiksi terveyden edistämiseen liittyvät sisällöt koskevat kaikkia toimialoja.

”Ehkä se, että jos se lähtee vaan jostain terveyden edistämisen maailmasta, niin se ei välttämättä saa asioita menemään laajalla rintamalla eteenpäin, että sit se olis pitänyt ehkä jotenkin laajemmin, niinkun nyt Kuntaliitto on tehnyt sitä suositusta ja opasta ylipäättään tähän ennakoarviointiin. Kun siinä on muutakin, kun pelkästään nää ihmisiin kohdistuvat vaikutukset --- että jos sitä olis sitten tuotukin vähän toista kautta, eikä pelkästään niin, että nyt terveyden edistäjät tässä näkee, vaan että tää on kuntien päätöksentekoon tällainen työkalu.”

Tällä hetkellä tilanne on sikäli todella hyvä, että ennakoarvioinnin edellyttäminen saatiin kirjattua terveydenhuoltolakiin. Kuitenkin ongelma koko kuntaorganisaation tasoiselle ennakoarvioinnin toteuttamiselle syntyy nyt siitä, että terveyden edistämisen piiristä ennakoarviointi on lähtenyt toimimaan vain sosiaali- ja terveystoimen sisällä. Terveydenhuoltolakiin kirjattu velvoite on nyt vaikea markkinoida kunnan sisällä laajemmin, kun se on tällä hetkellä vain tietyn hallinnonalan toimintaa. Tarve ennakoarvioinnin laajentamiselle on tätä kautta olemassa.

Terveys ja hyvinvointi rakentuvat siis kaikista muistakin elämänalueista kuin siitä, mitä itse terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluiden piirissä voidaan saada aikaan. On myös huomioitava, että pääosin palveluihin hakeutuessaan asiakkaat ovat jo korjaavan työn tarpeessa, eikä muiden elämänalueiden ennaltaehkäisevyys enää auta. Siksi näihin muihin osa-alueisiin tulisikin kiinnittää huomiota jo ennalta.

Haastatteluissa todettiin, että palveluita on kuitenkin hankalaa hahmottaa kokonaisvaltaisesti. *”Et siinä tulee sit se ennustuskohta, et hirveen vaikea sanoa kuinka paljon kulut sit vähenee pitkällä aikavälillä.”* Toinen haastattelukommentti oli asiasta aivan eri mieltä. IVA -menetelmän todettiin tässä nimittäin toimivan hyvin esimerkiksi kokonaisten palvelukokonaisuuksien arvioinnissa ja pitkän aikavälin suunnittelun apuvälineenä, jos vain resursseja tällaisen arvioinnin toteuttamiseen on. Pitkän aikavälin suunnittelusta kun on mahdollista saavuttaa suurimmat hyödyt. Tällaisessa tarkastelussa vaaditaan kuitenkin hyvin organisoitua yhteistyötä ja suunnittelun koordinoitua, jotta kokonaisuus tulee kaikilta osiltaan otettua huomioon.

”Mitä isommasta asiasta on kyse, niin sitä vaikeammaksihan tän käyttäminen tulee. Jos ruvetaan puhumaan siitä, että mitkä on ne palvelutarpeet, niin se yhteistyö ja koordinoitua laajemmin olis hirveen tärkeitä. Et jos mä ajattelen vaikka ikäihmisten palveluita meillä, niin se on niin laaja kokonaisuus, että se kannattais varmaan tehdä, mutta se veis paljon aikaa. Mutta silloin se vois olla myös tällainen pitkän aikavälin suunnittelun työväline.”

Kuntiin on perustettu hiljalleen terveyden edistämisen työryhmiä, joissa on havaittu alkuhankaluuksia juuri siksi, että kokonaisvaltainen palveluiden tarkastelu ja hallintokuntien rajat ylittävä toiminta voi olla haasteellista monien eri toimijoiden kesken.

”Se on kyllä ollut tosi haasteellinen työryhmä. Että siinä on kaikista hallintokunnista edustajat. Kun tää työryhmätyöskentely alkoi, niin meillä meni kyllä aika pitkään, et

me ymmärrettiin, mistä me ylipäättään puhutaan, kun me puhutaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Ja että löydetään niitä asioita, että mitä se tarkoittaa teknisellä puolella, ympäristötoimessa, sivistystoimessa, kulttuurissa, meillä. Et kyllä se, me on nyt päästy sellaiselle tasolle, et me aletaan ymmärtää toisiamme. Mut sanotaan, et kyllä siinä vieläkin on paljon työtä.”

Laaja-alaisuus ja yhteistyö koettiin kuitenkin tärkeäksi, vaikka sen toteuttaminen viekin enemmän aikaa, kuin jos itsenäisesti valmistelisi jonkun päätöksen. Päätöksentekoon kaivataan siis verkostomaista toimintatapaa.

“Niin yhteistyöhän ottaa aina enemmän aikaa, kun että sä olisit yksin tehnyt sitä. --- Lopputuloksen kannalta kun on valmisteltu se asia, niin nään, että yhteistyöstä on enemmän hyötyä kun haittaa. --- Yleensä jos ihmiset tosissaan valmistelee jotain asiaa saadakseen jotain parempaa aikaiseksi, niin siitä on aina enemmän hyötyä. Että mä ehdottomasti kannatan sitä --- että siinä saavutetaan tällainen tietoisuuden levittämisen aste ja se asiakin voi sinänsä kehittyä. --- Useinhan sitä käsitellään niin, että jokainen tuo oman asiantuntemuksensa siihen, että se ei oo vaan yleistä tällaista pyörittelyä.”

“Jos me halutaan oikeasti vaikuttaa johonkin asioihin, meidän pitää tehdä yhteistyötä, ja se tarkoittaa, että me tehdään kaupunkitasoisesti tätä työtä. Kun kuitenkin nää syytekijät, millä terveyttä ja hyvinvointia edistetään, niin eihän ne ole tällä toimialalla. Kyllähän ne tulee paljon muualta, ne tulee työllisyydestä, ensinnäkin ne tulee kouluttautumisesta ja kasvatuksesta, sieltä käsin. Niin musta tätä työtä ei ole edes mahdollista tehdä ilman verkostoa.”

Kunnalliselle päätöksenteolle ominaista ristipaineisuutta joudutaan jokapäiväisessä päätöksenteossa sietämään, ja siksi verkoston luominen asioiden valmistelussa on tällaisessa toiminnassa erityisen tärkeää.

“Tää on kuitenkin semmoinen aika ristipaineinen, virkamiesten ja luottamusmiesten kahdessa kerroksessa tekemää päätöksentekoa, mikä demokratian kannalta on tietenkin hyvä asia, että tästä ei tuu mikään semmonen virkamiesten maailma, koska kaikkea ei pysty virkamiestyönä päättämään, vaan siihen tarvitaan se luottamusmiesten edustus. Että valtaa käytetään kuitenkin, monessa asiassa. Niin siihen on hyvä, että sitä käyttää sitten sellaiset henkilöt, jotka ei ole jonkun tietyn, pienen asian asiantuntijoita, vaan kykenee katsomaan sitä ihmisenkin kannalta.”

Laaja-alaisuudesta ja yhteistyöstä päätöksenteon valmistelussa on jossain kunnissa saatu kuitenkin jo hyviä kokemuksia. ”Että sillon kun me tehtiin niitä harjoituksia, me korostettiin erityisesti, että sitä ei pidä yksin tehdä. Vaan että mieltii sit jo valmiiksi sen suuremman ryhmän, et kenellä kaikilla on niitä vaikutuksia, että ketä voidaan kuulla siihen.” Lisäksi todettiin:

”Se, että miten se yksittäinen esittelijä, osaako hän huomioida ne kaikki vaikutukset, mitä pitää, riittävän laaja-alaisesti. Että todennäköisesti yksi esittelijä ei pysty sitä, että hänellä pitäis aina olla sellainen tuki kysyä niitä. Että sen takiakin se poikkihallinnollinen työryhmä, että sen asian esittelee aina tietty ihminen, niin sen takia hänen pitäis aina kysyä näiltä muitten hallintokuntien ihmisiltä myöskin. Siitä olis etua, että siellä olis nää poikkihallinnolliset rakenteet.”

IVA -menetelmän käyttö on sosiaali- ja terveysalalla siinä määrin kuin sitä on käytetty, perustunut Maailman terveysjärjestön WHO:n Health in All Policies -ajatteluun, joka kulkee suomalaisenkin terveyden edistämisen piirissä jo vaikuttavana periaatteena. Näin ollen IVA -menettelyssä on näiltä osin jo oletuksellisesti ollut mukana monialaisuus ja ajattelumallissa on ollut sisäänrakennettuna tavoite ottaa mukaan päätösten valmisteluun kaikki eri toimialat. Kaikilta osin haastatelluissa kunnissa ei ole kuitenkaan tätä terveyden edistämisen laaja-alaisuutta saatu käytännössä vielä toimimaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin prosessissa. Haasteltava totesi seuraavaa: *”Tietysti myös se, että kun tää on niin monipuolinen malli, niin sitten siinä ei välttämättä yhden henkilön tai toimialankaan osaaminen riitä, että se pakottaa siihen yhteistyöhön myös sitä kautta.”*

IVA -menetelmä tukee uudenlaista toimintatapaa, joka laajan terveystietämisen myötä terveyden edistämisen piirissä on tullut tiedostetuksi. Jotta tätä toimintatapaa noudatettaisiin laaja-alaisesti ja ihmisten hyvinvointia huomioitaisiin kokonaisvaltaisesti, pitäisi sosiaali- ja terveydenhuollossa olla ennakoarvioinnin menetelmät palveluiden tuottamisen ja ihmisten oman hyvinvoinnin tukemisen teoreettista pohjaa tarkastellen jo laajasti käytössä. Haasteluissa nostettiin esiin menetelmän käytön tärkeys terveyden edistämässä.

”Tämä on keskeinen terveyden edistämisen menetelmä. Siellä päätöksentekotasolla, että silloin kun me ymmärrämme terveyden edistämisen laaja-alaisena --- eikä vain neuvolapalveluina tai kouluterveydenhuoltona --- jotka ovat tärkeitä sinänsä, mutta terveyden edistäminen, laaja-alainen terveystietäminen edellyttää, että me tämäntyyppisiä menetelmiä otamme käyttöön.”

Menetelmää olisi mahdollista soveltaa laajemminkin eri toimialoilla, mutta se vaatisi panostusta ja halua organisaatiossa lähteä levittämään ennakoarviointia myös sosiaali- ja terveystoimen ulkopuolelle.

”Kyllähän se meillä on omassa lautakuntavalmistelussa ja pitkälti kyllä tän toimialan ihmisiä ne, ketä siinä on mukana näissä arviointien tekemisessä. Että se kyllä vaatii meiltä vielä tekemistä, mutta se antaa se menetelmä mahdollisuuden siihen, että kun sen sitten vaan sais myytyä muuallekin.”

Haastatteluiden pohjalta havaitaan, kuinka yhteistyö menetelmän käytöstä sovittaessa on tärkeää myös siksi, että tällöin kukaan ei voi tehdä arviointia pelkästään omista lähtökohdistaan käsin. Seuraavassa haastattelukommentissa todetaan, kuinka samalla estetään se, että kukaan ei pyrkisi vain ajamaan omia etujaan päätösten osalta.

”Että sehän on huono, jos se on tehty vaikka vaan sen johdon näkökulmasta ja jos siinä yritetään vaan jotain tiettyä näkökulmaa saada meneen läpi, et sit se tosiaan pitäis tehdä sillain yhteistyönä.”

Ennakoarviointia pitäisi yleisesti tehdä yhteistyössä. Arviointien toteuttamiseksi tulisi olla selvät organisatoriset sopimukset siitä, kenen puoleen kääntyä tietynlaisen tiedon saamiseksi. Tämän kaiken yhteistyön pitäisi toisaalta kuitenkin olla myös joustavaa ja tapauskohtaisesti muotoutuvaa, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin tarkoitusta. Tällä hetkellä näyttäisi, että käytännössä tasapainotellaan sen välillä, halutaanko nojata tiukasti ja hierarkkisesti organisoituihin yhteistyösuhteisiin, vai kyettäisiinkö luomaan tapauskohtaisesti ja vapaaehtoisesti yhteistyösuhteita.

”Mutta se olis tärkeä, että siitä olis käytännöt sovittu kaupunkitasolla, että on lupa tavallaan pyytää, ettei se oo sitten yksittäisistä työntekijöistä kyse, että kehtaaks mä kysyy toltä, että voiskohan se auttaa tässä asiassa. Vaan että se olis sovittu, että keneltä voi kysyä sitten muissa yksiköissä.”

Tällä hetkellä ei koeta, että vapaaehtoinen yhteistyö onnistuisi ja että keneltä tahansa voisi ennakoarvioinnin osalta kysyä neuvoa. Ohjeita ja yhteisiä, sovittuja käytäntöjä tarvitaan. Työntekijöiden keskuudessa oma-aloitteisesti syntyvä verkostoituminen olisi kuitenkin nykypäivänä ensiarvoisen tärkeää. Uudenlaisella verkostoitumisella ja yhteistyön rakentamisella epämuodollisin keinoin voidaan saavuttaa yllättävän hyviä tuloksia ja ennen kaikkea innostaa uuteen toimintatapaan sekä jopa helpottaa päivittäistä työtä. Myös ennakoarvioinnin toteuttamisessa tapauskohtaisesti rakentuva yhteistyö on erittäin tärkeää. Haastatteluissa mainittiinkin tämän toteuttamisesta mielenkiintoinen esimerkki.

”Meillä on otettu käyttöön semmoinen ryhmätyöskentelyväline, niin kun ne siellä koulutuksessa sanoi, että tää on vähän niinkun facebook työyhteisössä. Että sinne vois sitten laittaa profiliin omia osaamisalueita. Että ehkä jotain tommosta kautta, joku uus menetelmä siihen, että miten me saadaan haltuun sitä, että mitä kaikkea osaamista meillä kaupungissa on. Että nyt olis tällainen arviointi täällä, kuka pääsee huomenna tuleen. Että ehkä jotain sellaista vähemmän virallista. Joskin siinä on haasteena, että ihmisten kalenterit on niin täynnä, että sellainen ex tempore -juttu ei aina sitten välttämättä toimi. Mutta varmaan jotain luovaa tässä pitäis sitten keksiä.”

Mitä suuremmasta organisaatiosta on kyse, sitä hankalampaa toimintojen yhteinen koordinoiminen on, mutta tähän tulisi kuitenkin pyrkiä. Toimijoiden keskinäinen verkostoituminen on tässä olennaisessa roolissa, mutta myös johtamisella pitäisi luoda toimivia yhteistyörakenteita ja toisaalta oikeutusta työntekijöille olla tehtäviensä puolesta yhteydessä toistensa kanssa. Käytännön työssä, kiireisessä rutiinissa sellaisille asioille ei tahdo löytyä aikaa, joita ei ole varsinaisesti määritelty työtehtäväksi. Ehkä tämän vuoksi omaaloitteisuudelle ja vapaaehtoisuuteen perustuville yhteistyörakenteille ei ole uskallettu antaa kovin vahvaa roolia. Näillä rakenteilla kun on riski jäädä käyttämättömiksi kiireen keskellä.

”Tällaisessa isossa kaupungissa se on hirveen hankalaa, että kun on niin paljon toimijoita ja miten sen saa organisoitua niin, että se menee läpi koko kaupunkiorganisaation. --- Ja se, että mistä edes tietää, että ketä kaikkia olis sellaisia, jotka tästä asiasta tässä kaupungissa tietää. --- Mä ite nyt oon tehny paljon näitten muittenkin toimialojen kanssa yhteistyötä, että mä tunnen aika paljon ihmisiä vaikka sivistystoimestakin, mutta ei kaikki kyllä läheskään tunne. Mutta se että, tuntis ja tietäis, että ketä mä voisin tähän edes kutsua. Ja sitten se, että olis ne sovitut käytännöt, että mulla olis myöskin jotenkin niinkun oikeus siihen.”

Myös menetelmästä käytetyt käsitteet ovat vaikuttaneet paljon siihen, miten IVA -menetelmä on ymmärretty ja otettu vastaan. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsitettä pidettiin huonona, koska se on suora käänös englanninkielisestä Human Impact Assessment -käsitteestä, eikä sen sellaisenaan koettu istuvan suomen kieleen. Sen epäiltiin olevan vaikeasti ymmärrettävä ihmisille. Ennakkoarviointi -käsitteen mainittiin, kuten jo aiemminkin todettua, myös tämän aineiston osalta kuvaavan paremmin menetelmän sisältöä.

”Mä käytän aika paljon ennakkoarviointi -käsitettä, mutta sit mä ajattelen sen IVA:n sillä tavalla, että se on se kattokäsite, että se pitää sisällään kaiken. Sit taas terveysvaikutusten arviointi ja nää, niin siitä tulee aina tietty näkökulma asiaan. Mutta sit kun sä haet vaihtoehtoja ja että mitkä on ne vaikutukset, niin sun pitää kyllä mieltä vähän laajemmin se asia. Mut se ennakkoarviointi on hyvä, kun tää ei oo hirveen hyvä käänös tää ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Ei se avaudu, jos et sä tunne sitä, niin ei IVA -käsite kerro yhtään mitään.”

Toisaalta lyhenne ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista nähtiin hyvänä ytimekkyytensä ja mieleenpainuvuutensa takia. Tämä erilainen suhtautuminen käsitteeseen kertookin varmasti siitä, että se, joka tuntee menetelmän, pitää käsitettä hyvänä, mutta toisaalta se, joka kuulee tämän uutena asiana, ei välttämättä ymmärrä käsitettä heti, eikä se näin ollen tuota toivottua tulosta. Terveysvaikutusten arviointi -käsitettä käytettäessä puolestaan otetaan asiaan tietty näkökulma, mikä on sikäli huono asia, että se voi hankaloittaa

laaja-alaista tarkastelua. ”*Terveysvaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointi, niitä on kyllä käytetty, ja oon itekin käyttänyt niitä sekaisin joskus, että sinänsä se sellainen neutraali termi on hyvä, joka voi sitten sisältää erilaisia osatekijöitä.*” Lisäksi todettiin seuraavaa:

”Kannattaa miettiä se, mitä se tarkoittaa. Että pitää miettiä mikä se työryhmä on, että yksistään ei voi käyttää sanaa terveys --- se on liian suppea. Se on kans semmonen, että mielletään, että aha, tää on terveyspuolen juttu, että munkin on välillä pakko sanoa, että älkää miettikö sitä, missä mä istun, vaan sitä kokonaisuutta, mitä me tehdään tässä näin. Että ei sitä parane nähdä niin suppeana.”

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kautta on luontevaa puhua terveys- ja hyvinvointivaikutuksista ja näin asia on ilmaistu myös terveydenhuoltolaissa. Tämä pohjautuu siihen, että toiminnan tausta hallinnonalalla on ehkäisevässä ajattelussa eli juuri terveyden edistämisessä.

”Itse tykkään puhua siitä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, koska se hyvinvoinnin edistäminen voi olla hyvin paljon muuta myös kuin terveyden edistämistä. --- Sen näkee, et se korostuu se terveys, koska se terveyden ja hyvinvoinnin edistäminenkin ajatellaan et se on sosiaali- ja terveystoimen asia tehdä, mut sehän ei suinkaan ole niin, vaan se on koko kaupungin ja kaikkien toimialojen asia. Että sellaisesta vanhakantaisesta ajattelusta, että se on sosiaali- ja terveystoimi joka edistää sitä terveyttä, niin siitä täytyy päästä kyllä eroon.”

”Ennen mä puhuin vaikutusten arvioinnista, mutta sitten mä ymmärsin, että tässä kaupungissa ihmiset ymmärtää vaikutusten arvioinnilla ihan eri asiaa. Että suurin osa on sitä seurantaa tavallaan ja tilastojen kokoamista. Taikka sitten meneillään olevan hankkeen arviointia. Ja ennakoarvioinnista ei juuri kukaan oo kuullu mitään, että se oli ihan uutta. Että sen työryhmän työssä meni aika paljon aikaa siihen, että päästiin sille tasolle, että me puhutaan samasta asiasta.”

Käsitteellisiä haasteita havaittiin erityisesti siinä vaiheessa, kun aletaan ymmärtää ennakoarviointia laaja-alaisena, poikkihallinnollisena menettelynä. Eri hallinnonalat kun ovat alkaneet käyttää menetelmästä niin erilaisia nimityksiä.

”Tää termien sekamelska on kyllä totta sitten kun aletaan ottaa useita eri toimialoja mukaan, mutta siihen joku sellainen käsikirja ja yhteiset käsitteet, mitä käytetään, on varmaan ihan paikallaan ja uskon että otettavissa käyttöön. Että ne sapluunat on kyllä sellaisia, että niistä voidaan sopia, että ei oo kauheen jäykkiä ne ratkaisut.”

Ennakoarviointi tulisi ymmärtää koko organisaation laajuisena asiana ja sitä tulisi tehdä hallinnonalojen rajat ylittävästi. Erilaisilla termeillä ennakoarviointia tehtäessä rakennetaan turhia raja-aitoja.

”Tässä on nyt tiettyä ongelmaa, koska eri yksiköt tekee sitä omaa, niin on tarve määritellä sitä erikseen. Mutta lopputulos tulis olla se, että jokaisella valmistelijalla ja päätöksentekijällä se näkökulma olis laaja. Että rohkeasti ajattelemaan myös muita sektoreita ja jos ei muuta, niin kilauttaa kaverille. --- Ja se tois ehkä niitä arviointialoja yhteen, kun niillä on se yhteinen kova ydin, joka on se ennakoinnin ote siihen.”

6 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa merkittäviksi ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttaviksi tekijöiksi nousivat organisaation uudistumiskyky, kunnassa vallitseva päätöksentekokulttuuri, ennakoarvointimenetelmän soveltamisen organisointi sekä organisaation oppimiskyky. Lisäksi menetelmän soveltamiseen vaikutti myös se, kuinka sen käyttö on linkitetty organisaation strategiseen työskentelyyn sekä yleisesti kuntien toimintaympäristö, johon ennakoarvointitoiminta pitää suhteuttaa. Tärkeimpinä tuloksina esiin nousivat kuitenkin yleisen kunnallisen suunnittelukulttuurin muutostarve sekä kuntien toimintaympäristön menetelmän soveltamiselle asettamat mahdollisuudet ja haasteet. Tähän liittyy keskeisesti se, kuinka organisaatiossa suhtaudutaan laaja-alaisuuteen ja moniarvoisuuteen päätöksenteon sekä valmistelun tukena.

Tämän tutkimuksen pohjalta organisaation uudistumista ja uusien menetelmien omaksumista kuntaorganisaatioissa hankaloittavat kiire ja resurssipula. Kuntien kehittämistoiminnan resurssit ovat yleisesti nykypäivänä puutteelliset. Aiemmin myös Laine (2010) on todennut kunnissa olevan tunnistettavissa selvä suunnittelu- ja asiantuntijatyön vaje. Tämä kehittämisresurssien puute vaikuttaa merkittävästi uusien menetelmien omaksumiseen. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta nousi esiin huomio siitä, että organisaatio ei voi toimia dynaamisesti eikä uusiutua, ellei sillä ole aikaresursseissaan varaa opetella uusien menetelmien käyttöä. Tämä on paitsi taloudellinen kysymys, myös kiinni käytettävissä olevista aikaresursseista. Toisaalta myös tämän tutkimuksen osalta esiin nousi huoli siitä, että henkilöstön voimavarat ovat rajalliset, eikä tehtävien yhdistäminen pidemmällä aikajänteellä toimi. Kehittämistoiminta on niin tärkeä kunnan toimintaa suuntaava osa-alue, että sitä ei voida olettaa toteutettavan muun työn ohella. Esimerkiksi terveystalveluiden osalta pitkäjänteinen suunnittelu on useissa kunnissa järjestetty terveyden edistämisen kautta, mikä onkin hyvä esimerkki positiivisesta kehityksestä.

Lisäksi havaittiin, että kunnan uudistumisen kapasiteettiin liittyy vahvasti se, kuinka hyvin organisaatio onnistuu poimimaan tiedon tulvasta oman toimintansa kannalta olennaiset menetelmät ja esittelemään ne organisaatiossa perustelevasti ja innostavasti, jolloin niillä on parempi mahdollisuus tulla todellisuudessa käyttöön. Tärkeä uusi havainto oli myös se, että

nykypäivänä informaatiotulvan vuoksi tietoa pitäisi oppia jäsentämään uudennlaisilla keinoilla. Tutkimuksen aineiston pohjalta ratkaisuksi esitettiin esimerkiksi sähköisen ennakoarviointitaulukon luomista. Tähän todettiin kuitenkin vielä tarvittavan lisää uusia tiedonkeruun ja -käsittelyn menetelmiä.

Organisaation uudistumisen osalta tämän tutkimuksen perusteella havaittiin, että totuttujen ja aiemmin hyväksi havaittujen toimintatapojen muuttamiseksi organisaatiossa vaaditaan erityisen hyviä perusteluja. Jonkin tahon tulee ensinnä omaksua menetelmän hyödyt ja innostua siitä, jotta innostusta voidaan levittää organisaatiossa. Innostajana voi toimia organisaation johto, kuten esimerkiksi Päivärinne (2006) on todennut. Innostusta voidaan levittää kuitenkin myös ruohonjuuritasolta käsin eli kunnan organisaation työntekijöiden tai luottamushenkilöiden toimesta. Tällaisten organisaation pioneerien rooli uusien menetelmien esiin tuojina havaittiin tässä tutkimuksessa erityisen merkittäväksi. Menetelmän soveltaminen onkin tällä hetkellä näiden innokkaiden ja uudistumiseen myönteisesti suhtautuvien pioneerien varassa. Myös Päivärinne (2006, 78) on aiemmin osoittanut, kuinka organisaatiomuutoksessa ovat avainasemassa innovaattorit, jotka vievät uutta menetelmää organisaatiossa eteenpäin. Kickertin ja kumppaneiden (1997) teoria siitä, kuinka yhteiskunnassa on aina olemassa itseohjautuvia mekanismeja, tukee myös tätä ajatusta. Uudistuminen toteutuukin tämän tutkimuksen ja Päivärinteen (2006) mukaan parhaiten juuri itseohjautuvien toimijoiden kautta.

Uusien menetelmien omaksumiseen liittyy Sotaraudan (1999) korostama huomio siitä, kuinka informaatiota ja tapahtumia tulkitaan kunnallishallinnossa aina suhteessa omaan kehitysnäkemykseen. Lisäksi Kivinen ja Ristelä (2001) ovat todenneet, että jonkin näkökulman tärkeäksi tunnistamisen edellytyksenä on se, että se on sitä tulkitsevalle kulttuurisesti ymmärrettävä. Tähän ilmiökenttään liittyy laadullisen tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa, mikä on ennakoarvioinnin osalta merkittävää. Aineiston perusteella ennakoarvioinnista vaaditaan organisaatiossa syvällistä osaamista, jotta sen etuja aletaan ymmärtää ja menetelmä alkaa näyttäytyä toimijoiden todellisuudessa tarpeellisena toteuttaa. Tämän tutkimuksen perusteella laadullisen tiedon hyödyntämisen kohtaamat haasteet päätöksenteossa väistyvät, kun ennakoarviointimenetelmää opitaan käyttämään. Tämä on merkittävä tulos, sillä aiemmissa tutkimuksissa laadullisen tiedon hyödyntäminen on vielä havaittu haasteeksi (esim. Kauppinen, 2011 ja Päivärinne, 2006). Aiemmissä tutkimuksissa

aineisto on koottu sellaisilta tahoilta, joille menetelmä ei ollut vielä kovin tuttu. Näiden aiempien tutkimusten mukaan suunnittelukulttuurin muutosta vaaditaan, ennen kuin laadullinen tarkastelu tulee hyväksytyksi määrällisen tiedon tarkastelun rinnalla. Suunnittelukulttuuri oli siis tämän tutkimuksen kohdekunnissa jo muuttunut ennakoarvioinnille suopeammaksi ja ennakoiva, laadullinen tarkastelu nähtiin tärkeäksi. Tämänkin tutkimuksen aineistosta nousi kuitenkin esiin se, että IVA -menetelmän ennakoivaa ominaisuutta ei ole vielä laajasti tunnistettu, ja että suunnittelukulttuurin laajemman muutoksen tulee jatkua edelleen käsittämään kokonaisvaltaisesti päätöksenteon erilaiset toimintatavat.

Ennakoivaan ajatteluun suhtautumiseen yleisesti päätöksenteossa sisältyy se, kuinka paljon koetaan tarpeelliseksi hyödyntää tietoa. Tämä nähtiin tutkimuksen aineiston pohjalta vielä haasteeksi todettaessa, että on helpompaa tehdä asiat vanhalla totutulla tavalla. Vanhat toimintatavat voivat kuitenkin olla tehottomia tai tuottaa huonoja lopputuloksia palveluiden kannalta. Tähän ratkaisuksi Chris Argyris (1998) on esittänyt toiminnallisen tiedon hyödyntämistä, minkä on havaittu vähentävän itseään toteuttavia tehottomia rutiineja. Kyseenalaistaminen uuden tiedon valossa ja vanhoista toimintatavoista poisoppiminen ovat uuden organisaatiokulttuurin syntyminen edellytykset. Tämä olisi myös ennakoarvointien soveltamisen kannalta tulevaisuudessa merkittävää. Jokaisen organisaation tulisi tarkastella omaa toimintaansa kriittisesti ja huomioida ennakoarvioinnin keinoin myös kuntalaiset paremmin.

Päätöksentekokulttuurin osalta havaittiin, että ennakoarvointimenetelmien toteuttaminen luo haasteita, sillä monet sen toimintatavat poikkeavat totutusta. Toisaalta sen toteuttaminen luo kuitenkin myös mahdollisuuksia. IVA:n nähtiin auttavan avaamaan päätöksentekoa ja lisäämään päätöksen perusteluja tuomalla esiin erityisesti laadullisia tekijöitä. Wessmann ja Kauppinen (2011) ovat aiemmin todenneet, että valmistelijat kokivat menetelmän mahdollistavan laadullisten tekijöiden paremman vertailtavuuden kustannustekijöiden rinnalla. Menetelmän todettiin kääntävän numerokeskeistä ajattelua laadullisten vaikutusten huomiointiin. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta todettiin, että mikäli jotain sellaista päätöstä ei voida toteuttaa, mikä edistäisi hyvinvointia, voidaan tulevia päätöksiä varten esittää perusteluksi se, miten pitäisi päättää, jos haluttaisiin tietynlainen lopputulos. IVA:n käytön haasteeksi nähtiin toisaalta se, että on vaikeaa ennakoida tulevaisuutta, koska kunnan

yhdellä toimialalla tehtäviin päätöksiin vaikuttavat toisten toimialojen päätökset ja toisaalta myös kuntaa laajemmat kehityskulut ovat kaikkien kunnassa tehtävien päätösten osalta suuressa roolissa.

Aineiston perusteella havaittiin, että valmistelun läpinäkyvyys voi haitata ennakoarviointimenetelmän käyttöä. Tämä liittyy myös Weissin (2001) teoriaan siitä, kuinka päätöksenteossa on aina olemassa erilaisia intressejä ja kuinka ne vaikuttavat lopputulokseen. Ennakoarviointi saattaa siis tuoda vaiettuja intressejä näkyviin. Toisaalta todettiin, että ennakoarvioinnin käyttöä saatetaan vältellä siksi, että se voi hidastaa päätöksentekoa. Kauppinen (2011) on myös havainnut yhdeksi ennakoarvioinnin toteuttamisen esteistä päätöksiä valvovan valtaeliitin intressit. Tämän tutkimuksen aineistosta nousi esiin kuitenkin ennakoarvioinnin etuna se, että vaikka päätöksiä ei voidakaan koskaan tehdä täysin arvovapaassa tyhjiössä, eikä valmistelua voida koskaan toteuttaa täysin objektiivisesti, ennakoarviointimenetelmä voi auttaa vähentämään vallankäytön ja omien intressien ajamisen mahdollisuutta tekemällä päätöksentekoa läpinäkyvämmäksi tuomalla erilaiset intressit näkyviin. Myös aiemmin on todettu, että kunnissa tarvitaan työkaluja erilaisten intressiryhmien ja keskenään ristiriitaisten tavoitteiden käsittelyyn. Moniarvoisuuden tarve päätöksenteossa on siis olemassa siitä huolimatta, kuinka kunnan päätöksentekokulttuuri siihen suhtautuu. (Kauppinen, 1997.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olivat erityisesti sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalan sisällöt. Huomionarvoista tutkimuksen tulosten perusteella on se, että terveyden edistämisen näkökulma ennakoarvioinnin soveltamisessa on osoittautunut hieman ristiriitaisesti sekä hyödyksi että haitaksi. Hyötyä menetelmän soveltamiseen on saatu siitä, että ennakoarvioinnin soveltamisen vaatima monialaisuus kulkee jo suomalaisen terveyden edistämisen piirissä vaikuttavana periaatteena ja IVA -menetelmä on siksi omaksuttu hyvin juuri terveystoimen hallinnonalalle. Kuntiin perustettujen terveyden edistämisen työryhmien osalta havaittiin kuitenkin, että hallintokuntien rajat ylittävä toiminta on vielä kunnissa haasteellista. Terveyden edistäminen havaittiinkin tässä tutkimuksessa hyväksi esimerkiksi laaja-alaisen yhteistyön tärkeydestä nykypäivänä. Saman havainnon on tehnyt aiemmin myös Päivärinne (2006). Terveyden edistämisen rakenteiden kautta tuotuna IVA -menetelmä kohtaa kuitenkin myös haasteita. Vain terveyden edistämisen piiriin helposti omaksuttavalle ideologialle riskinä on se, että toiminta jää vain terveydenhuollon hallinnonalalle. Tämä on

tullut esiin tämän tutkimuksen myötä siinä havainnossa, kuinka nyt terveydenhuollon sektorilakiin kirjattu ennakoarvioinnin vaatimus ei ole helposti levitettävissä koko organisaatioon. Samalla puute on myös se, että toiminnalle ei ole olemassa laajempaa velvoitetta. Tätä vajetta on kuitenkin tullut täyttämään Kuntaliiton suositus (Kuntaliitto, 2011) ennakoarvioinnin laajamittaisesta käytöstä. Uusina tuloksina tämän tutkimuksen pohjalta havaittiin, että laajalla rintamalla vietyinä, alusta asti yhtenäisenä olisi ennakoarvioinnin osalta saavutettu paremmat tulokset. Aineiston pohjalta todettiin, että ennakoarviointia ei ole alettu ymmärtää koko kunnan laajuisena toimintamallina. Hyötyä terveyden edistämisen näkökulmasta ennakoarvioinnille saadaan kuitenkin siitä, että terveydenhuoltolain velvoitteen ennakoarvioinnin toteuttamisesta todettiin auttavan tuomaan IVA -menetelmä mukaan päätöksenteon rakenteisiin. Aineiston pohjalta merkittävää oli myös se, että laaja-alaisuus ja yhteistyö koettiin tärkeäksi, vaikka vuorovaikutteinen toimintatapa viekin enemmän aikaa. Terveyden edistämisen rakenteista voidaan kuitenkin ottaa mallia siitä, miten ennakoarvioinnin soveltamista voitaisiin hyödyntää organisaatiossa kokonaisvaltaisesti.

Aineiston pohjalta ilmeni myös, että taloudelliset resurssit vaikuttavat ratkaisevasti kehittämistoimintaan. Kunnissa resurssien todettiin olevan sellaisenaan riittävät IVA -menetelmän soveltamiseen silloin, kun menetelmän käyttö ymmärretään tärkeänä osana valmistelua ja osana jokapäiväistä työtä. Tältä osin uutena havaintona nousi esiin luovien käytäntöjen merkitys. Luovuus sekä arvioitavan aiheen rajausta ja toisaalta arvioinnin skaalaus tilanteeseen sopivaksi on tärkeä tekijä IVA -menetelmän sovellettavuuden kannalta. Mikäli laaja-alaiseen arviointiin ei ole mahdollisuutta, arviointi tulisi niissä tapauksissa toteuttaa suppeampana. Aineiston pohjalta todettiinkin IVA:n käytön luovan haasteita siinä, että se vie liikaa aikaa ja toisaalta taulukon täyttäminen voi tuntua huonolta työtavalta, jollei sitä osata soveltaa luovasti oman organisaation tarpeisiin soveltuvaksi. Tämä luovuuden puute voi siis olla haaste, mutta luova toiminta taas mahdollisuus IVA -menetelmän soveltamisessa.

Tässä tutkimuksessa erityisesti johtamisen ja organisaation rakenteiden merkitys ennakoarvioinnin soveltamisessa korostui. Näiden rooli oli aineiston pohjalta havaittuna paljon suurempi, kuin teorian pohjalta osattiin odottaa. Menetelmän käytölle tulisikin luoda selvät rakenteet ja vastuutahot organisaatioon. Myös Laine (2010) on aiemmin todennut, että kehittämistyö tulisi olla vastuutettu selkeästi organisaatiossa tietyille taholle. Aineiston

pohjalta havaittiin myös tärkeää, että organisaatiossa eri tasoilla ymmärretään menetelmän soveltamisen tärkeys ja että koko organisaatio seisoo soveltamisen takana. Kuten Mandelbrot (1977) on todennut fraktaaliteoriassaan, systeemin sisältä löytyy eri tasoilta samoja rakenteita, eli systeemi toistaa itseään sekä mikro- että makrotasolla. Jokaisella tasolla organisaatiossa tulisi siis olla yhtenäinen tieto ja toimintakäytäntö siitä, miten ennakoarviointia sovelletaan. Myös Kauppinen (2011, 89) on aiemmin todennut, että ennakoarviointitoiminnan systematisointia tukisivat esimerkiksi kunnan yhteisesti hyväksymä tarkistuslista tunnistettavista vaikutuksista ja ylihallintokuntaisen konsultoinnin käytännöt vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi.

Flyvbjerg (1998) on todennut, että valta määrittää sen, mikä on rationaalista missäkin ajassa ja missäkin tilanteessa. Tämä todennettiin myös tämän tutkimuksen aineiston pohjalta havaittaessa, että mikäli organisaation johto kokee ennakoarviointimenetelmän hyödylliseksi, tällöin se myös omaksutaan organisaation käyttöön laajemmin. Tutkimuksen aineiston perusteella havaittiin, että IVA -menetelmän käytöstä pitää olla luotu strateginen linjaus organisaatiossa, ennen kuin toiminta todella lähtee käyntiin. Saman havainnon ovat tehneet myös Wessmann ja Kauppinen (2011, 27). He totesivat, että mikäli yhteisesti sovittuja linjoja toimintatavoista ei ole, vastuu menetelmän käytöstä jää yksittäisen työntekijän harkinnan varaan, päättääkö tämä käyttää sitä vai ei. Myös Päivärinne (2006) on todennut menetelmän käyttöönoton vaativan keskustelua siitä, mihin päätöksiin ennakoarviointia sovelletaan. Toisaalta tulee huolehtia siitä, kuten Wessmann ja Kauppinen (2011, 25, 27) ovat todenneet, että ohjeistus soveltuu kyseiseen organisaatioon. Muutoin IVA -menetelmän soveltaminen voidaan kokea irralliseksi oman organisaation päätöksenteosta.

Tämän tutkimuksen myötä uutena havaintona nousi siis esiin se, että kansalliselta tasolta kaivattaisiin ohjausta ennakoarvioinnin toteuttamiseen ja soveltamisen käytäntöihin. Aineiston pohjalta todettiin kuitenkin, että myös kunnan oman roolin tulee olla tässä aktiivinen. Esimerkiksi hankkeilla ja projekteilla voidaan tukea ennakoarvioinnin käyttöönottoa ja olemassa olevia verkostoja voidaan hyödyntää ennakoarvioinnin käytön edistämässä. Kuitenkin edelleen myös valtakunnallista tukea ja alueellista yhteistyötä tarvitaan, jotta hankkeiden myötä on mahdollista luoda päätöksentekoon uudenlaisia ennakoarvioinnin toteuttamiseen soveltuvia rakenteita. Aineiston pohjalta todettiin, että menetelmän soveltamiseen tarvittaisiin tukea alueen muilta kunnilta ja että olisi tärkeää, että

joku taho koordinoisi menetelmän käyttöä. Tällä hetkellä ongelma on, että varsinaisia alueellisia ohjaustahoja ei ole, eikä kunnilla näin ole tukenaan selkeää tahoja, josta kysyä apua ennakoarviointiin liittyen. Kansalliseen ohjaukseen ja arviointien valtakunnalliseen vertailtavuuteen liittyen todettiin, että erilaisiin arviointityökaluihin, kuten ennakoarviointiin, tarvittaisiin myös valtakunnallista vertailua tuloksista, jotta palveluiden vaikutuksia voitaisiin tulkita kansallisessa mittakaavassa.

Tässä tutkimuksessa havaittiin, että vahvan teoriapohjan muodostamista tarvitaan, jotta uusi menetelmä tulee hyväksytyksi laajemmin, esimerkiksi kansallisesti sovellettavana mallina. Pidemmällä aikajänteellä ennakoarviointia sovellettaessa aletaan tarvita teoriapohjaa ja tutkimusta aiheesta, jotta saadaan tukea uusille työskentelymuodoille. Tätä tarvetta täyttämään pitäisi aineiston perusteella ottaa kehittämiseen mukaan aiempaa enemmän tutkijoita, ja yliopistojen roolia teoriapohjan vahvistamisessa tulisi lisätä. Paitsi teoriapohjan vahvistaminen, niin myös yhtenevän käsitteistön luominen havaittiin tärkeäksi tämän tutkimuksen osalta. Myös Päivärinte (2006, 51) on aiemmin todennut, että vaikka hänen tutkimuksessaan ennakoarviointi nähtiin sosiaali- ja terveydenhuollossa tarpeellisena ja myös muilla sektoreilla uutena mahdollisuutena, haasteeksi nousi teoreettisten käsitteiden muodostaminen.

Aineiston pohjalta todettiin myös, että menetelmästä käytetyt käsitteet ovat vaikuttaneet siihen, miten IVA menetelmänä on otettu vastaan. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi-käsitteen ei sellaisenaan koettu istuvan suomen kieleen, koska se on suora käänne englanninkielisestä Human Impact Assessment -käsitteestä. Sen epäiltiin olevan vaikeasti ymmärrettävä ihmisille. Ennakoarviointi-käsitteen mainittiin aineiston perusteella kuvaavan paremmin menetelmän sisältöä. Toisaalta lyhenteen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista todettiin olevan hyvä ytimekkyytensä ja mieleenpainuvuutensa takia. Lisäksi todettiin, että terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kautta on luontevaa puhua terveys- ja hyvinvointivaikutuksista ja näin asia on ilmaistu myös terveydenhuoltoissa. Ongelmaksi nähtiin kuitenkin se, että eri hallinnonalat ovat alkaneet käyttää menetelmästä niin erilaisia nimityksiä, jolloin rakennetaan turhia raja-aitoja, vaikka kaikissa näistä on kyse samasta toimintatavasta.

Tutkimuksen pohjalta koulutuksella on tärkeä rooli menetelmän omaksumisessa. Mikäli menetelmän käytön osaaminen jää liian ohueksi koulutuksen jälkeen, arviointi voi jäädä

ulkokohtaiseksi organisaation muuhun toimintaan nähden. Saman asian on aiemmin havainnut myös Päivärinne (2006) toteamalla tärkeäksi uusien menetelmien käyttöönoton osalta sen, että menetelmä tuodaan käytäntöön kyseiselle organisaatiolle ominaisella tavalla. Koulutuksen pitää tällöin olla omiin tarpeisiin soveltuvaa ja pitkäjänteistä. Koska toimintaympäristö muuttuu niin nopeasti, myös uutta tietoa tulee jatkuvasti omaksuttavaksi paljon ja riskinä on, että uudet menetelmät jäävät huomiotta. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella uusien menetelmien omaksumiseen ja uudenlaisen tiedon tulkitsemiseen organisaatiossa esitettiin ratkaisuksi eräänlaista välittäjätahoa, joka poimii tiedon organisaation ulkopuolelta ja muuntaa sen omaan organisaatioonsa soveltuvaksi. Välittäjätahoksi nähtiin aineiston perusteella organisaation johto. Toisaalta esiin nousi myös se, että yleistä kehittämisvalmiutta ja innostusta toimintojen kehittämiseen pitäisi organisaation kunkin työntekijän omalta osaltaan kannatella.

Sotarauta ja Lakso (2000, 81) ovat todenneet, että muutoksen johtamiseen tulisi kyetä luomaan sellainen jännite, joka herättää toimijoiden oman kiinnostuksen ja sitoo subjektiiviset tarpeet itse kehittämistyöhön. Myös aineistosta havaittiin, että vain pelkkä menetelmän käytön osaaminen ei riitä, vaan kaikkien tulisi omaksua yhteinen visio. Yhteisellä päätöksellä ennakoarvioinnin soveltamisesta saadaan lisäksi tuettua strategista ja tulevaisuuteen suuntautunutta päätöksentekotapaa. Senge (1990) on todennut, että visio saattaa syntyä mielikuvasta, mutta mikäli se etenee saatuaan vakuutetuksi useampia ihmisiä, se ei ole enää abstraktia, vaan näille henkilöille hyvin konkreettista. Myös Päivärinne (2006) on korostanut uuden toimintakulttuurin vakiinnuttamisen olevan koko prosessin tärkeä osa. Ylimmän johdon sitoutuminen ja mukanaolo auttaa myös virkamieskuntaa sitoutumaan ennakoarvioinnin käyttöönottoon. Kunnan toiminnassa on kyse kokonaisuudesta, jonka toimivuutta pitäisi siten myös tarkastella kokonaisuudessaan. Ongelmana kuitenkin nykypäivänä on niin sanottu osaoptimointi. Organisaatiossa voidaan kieltäytyä ajattelemasta tärkeitä ongelmia systemaattisesti, koska silloin myönnettäisiin, että ongelmat johtuvat organisaatiossa toimivien henkilöiden itse luomista strategioista ja toimintatavoista. (Senge, 1990.) Tämän tutkimuksen aineiston perusteella havaittiin, että ennakoarviointi auttaa avaamaan päätöksentekoa ja pohtimaan, mistä ongelmat johtuvat. Kokonaisvaltaisesti ja laaja-alaisesti vaikutuksia arvioitaessa myös kiusaus osaoptimointiin vähenee. Päätöksentekoa avattaessa nähdään, että ongelmat eivät poistu vaikka niitä yritettäisiin siirtää.

Kauppinen (2011) on todennut Morgania (1989, 4–5) lainaten, että tulevaisuuteen voidaan suhtautua usealla eri tavalla, joko passiivisesti, reaktiivisesti, preaktiivisesti tai proaktiivisesti. Proaktiivinen toiminta on kuitenkin näistä ainoa, jonka avulla kyetään aktiivisesti vaikuttamaan tulevaisuuteen. Ennakkoarviointi on tähän hyvä väline, sillä siihen sisältyy eksplisiittisesti oletus siitä, että omalla toiminnalla voidaan vaikuttaa tulevaan. Myös tämän tutkimuksen perusteella havaittiin, että IVA -menetelmän käyttö tukee tavoitteellista ja strategista ajattelua ja auttaa myös tavoitteiden asettamisessa.

Anttiroiko & Savolainen (2000, 265) ovat todenneet, että kunnissa on pääosin ollut mahdollista toteuttaa vain reaktiivista eli akuutteja tarpeita vastaavaa toimintatapaa. Myös Kauppinen (2011, 88) mukaan kuntien toimintaympäristössä voidaan havaita tiettyä näköalattomuutta. Tätä näköalattomuutta voidaan kuvata myös kuntapäätäjien strategisen ajattelun lyhytnäköisyydellä, sillä erityisesti heikossa taloustilanteessa kunnissa korostuu inkrementaalinen ja polkuriippuvainen tapa toimia. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella havaittiin kuitenkin, että päätöksenteon tueksi kaivattaisiin enemmän perusteluja ja lisää tietoa. Lisäksi suunnittelusta todettiin yleisesti, että palveluiden käyttäjien kokemuksia ei päätöksenteossa huomioida riittävästi. Tähän nähtiin syynä esimerkiksi taloudelliset realiteetit, eli se, että tiettyjä hyvinvointia edistäviä päätöksiä ei ole mahdollista tehdä niukkojen taloudellisten resurssien vuoksi. Inkrementaalinen päätöksentekokulttuuri ja tulevaisuuden kannalta tärkeä suunnittelun pitkäjänteisyys sekä mahdollisten haittojen ennaltaehkäisevyys joutuvatkin tässä törmäyskurssille. Tämän tutkimuksen ennakkooletuksena oli, että kunnallinen vuoden budjetointisykli saattaisi haitata pitkäjänteistä suunnittelua kunnassa. Aineiston pohjalta tätä ei kuitenkaan havaittu ongelmaksi, sillä strategisen ajattelun koettiin ohjaavan kuntien suunnittelua pitkäjänteisemmäksi, jolloin vuosittaisen budjetoinnin aiheuttama tarkastelun lyhyt aikajänne ei varsinaisesti vaaranna kehittämistoiminnan pitkäjänteisyyttä. Muutoin kriittisiä äänenpainoja kehittämistoiminnan onnistuneisuudesta on kuitenkin havaittu aiemmista tutkimuksista (Laine, 2010).

Inkrementaaliseen päätöksentekoon liittyen Kauppinen (1997) on aiemmin todennut, että tulevaisuutta rakennetaan usein yksittäisillä hankepäätöksillä tai toimintalinjatarkistuksilla. Kun kokonaisvastuun kantaja jää määrittämättä, halutun tulevaisuuden toteutuminen vaarantuu. Myös tämän tutkimuksen aineiston pohjalta havaittiin, että IVA -menetelmän käyttö kärsii siitä, mikäli sitä ei käytetä laaja-alaisen näkökulman tukena. Tämä taas vaatii

organisaatiolta paljon laajempaa osallistumista arviointiin, kuin vain yhden valmistelijan työpanosta. On myös tärkeää, että ennakoarvioinnin käyttö ohjeistetaan organisaatiossa alusta asti laajaksi eri hallinnonaloja osallistavaksi arvioinniksi, jossa keskustellaan päätöksen mahdollisesti aiheuttamista riskeistä ja positiivisista vaikutuksista koko kunnan kesken.

Ennakoarviointi koettiin hyödylliseksi siksi, että sen nähtiin tukevan strategista ajattelua kunnassa, kunhan sitä käytetään oikeaoppisesti ja sen käyttöön ollaan sitoutuneita. Tavoitteista on myös helpompi pitää kiinni, kun menetelmän avulla hahmotetaan konkreettisesti se, millaista tilannetta kohti tehty päätös vie. Kuntien toimintaympäristö monimutkaistuu kokoajan kun mukaan tulee lisää toimijoita ja aiemmin toteutetun perinteisen hallinnon sijaan aletaan vaatia hallintaan liittyviä taitoja. Myös Kauppinen (2011, 62) on aiemmin todennut, että ongelmien monimutkaistuessa ja epävarmuuden lisääntyessä rationaalisen suunnittelun keinot eivät toimi. Muutosprosessien ymmärtäminen, niihin sopeutuminen tai aktiivinen vaikuttaminen vaatii kunnallishallinnolta uudenlaisia toimintatapoja. Rationaalisten ratkaisujen rinnalla ennakoarvioinnin tulisi toimia myös kommunikatiivisessa päätöksentekoympäristössä, mikä voi auttaa ennakoarviointia toimimaan moniarvoisen ja monitoimijaisen päätöksenteon tukena (Jalonen 2006, 47–48). Tutkielmassa havaittiin kuitenkin, että ennakoarviointimenetelmä voisi olla yksi vastaus palveluiden tulevaisuuden haasteiden hallintaan, kun päätöksiä tehdään laajemman tietopohjan varassa. Entistä tietoisemmilla päätöksillä voidaan esimerkiksi tiedossa olevia terveysriskejä minimoida. Pitkäjänteisen suunnittelun onnistumiseen liittyy kuitenkin keskeisesti suunnittelun kehämäisyyden toteutuminen eli aiempien päätösten vaikutusten seurannan mukaan ottaminen uuteen ennakoarviointiprosessiin. Arvioinnin kehän tärkeyttä ovat aiemmin painottaneet esimerkiksi Nelimarkka ja Kauppinen (2007). Aineiston perusteella havaittiin, että suunnittelun kehämäisyys auttaa tulevaisuuteen varautumisessa ja tämä onkin hyvä perustelu IVA -menetelmän laajemmalle käytölle. Tähän liittyy myös se, että ennakoarviointi pitäisi liittää osaksi strategiatyötä, jotta suunnittelun kehämäisyys toteutuisi tarkoituksenmukaisella tavalla. Aiemmin Wessmann ja Kauppinen (2011) ovat todenneet, että yksi syy ennakoarvioinnin huonoon omaksumiseen on ollut sen heikko asema strategiatyössä.

Wessmann ja Kauppinen (2011, 27) ovat aiemmin todenneet, että vaihtoehtoja karsastava nykytilanne on ollut yksi este ennakoarvioinnin omaksumisessa päätöksentekoon, ja että

ennakkoarvioinnin soveltamisessa on siten kyse yksittäistä menetelmää laajemmasta valmistelukulttuuriin liittyvästä paineesta. Myös tämän tutkimuksen perusteella havaittiin, että ennakkoarviointi edellyttää päätöksentekokulttuurin muutosta. Ennakkoarviointi sopii siis hyvin nykyiseen toimintaympäristöön, koska muutosta aiempaan toimintakulttuuriin tarvittaisiin joka tapauksessa myös toimintaympäristön muuttumisen näkökulmasta. Kickert ja kumppani (1997) ovat todenneet, että verkostojen johtaminen edellyttää perinteisten päätöksentekomuotojen muutosta siksi, että verkostojen toiminta kohdistuu tehtyjen päätösten implementoinnin sijaan siihen prosessiin, jossa toimijat vaihtavat tietoa mahdollisista ongelmistaan, niiden ratkaisukeinoista sekä erilaisista intresseistään ja tavoitteistaan.

Tässä yhteydessä ennakkoarviointi heijastelee myös yleistä kehityksen trendiä, joka vie kuntien johtamiskulttuuria hallinnan suuntaan. Laaja-alaisuus ja yhteistyön tärkeys, jotka ovat ennakkoarvioinnin keskeisiä elementtejä, liittyvät yleisemmällä tasolla koko kansainvälistyvän toimintaympäristön kattavaan ilmiöön moninaistuvista yhteistyösuhteista. Verkostomainen, eri toimijoiden yhteenliittymistä rakentuva, itseorganisoituva yhteistyö nousee tässä tärkeään rooliin. Tärkeintä on kyetä luomaan yhteistä ymmärrystä verkoston sisällä ja sovittaa yhteen erilaisia tavoitteita. Näin ollen ei voida keskittyä ainoastaan päätösten toimeenpanoon, vaan tärkeämpää on se, miten yhteisiä päätöksiä saadaan aikaan. Voidaankin ajatella, että ennakkoarviointi ei ole juurtunut kuntien toimintamalliksi siksi, että kuntien hallinto rakentuu vielä pääosin hierarkioille, eikä päätöksenteossa siten ole tarpeeksi sijaa keskustelulle, jota ennakkoarviointitoiminta edellyttäisi. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta havaittiin, että kuntien tulisi toiminnassaan noudattaa dynaamista toimintatapaa, joka soveltuisi aiempaa hierarkkista järjestelmää paremmin nykyiseen kuntien toimintaympäristöön ja auttaisi näin vastaamaan paremmin kuntien kohtaamiin haasteisiin. Esimerkiksi Lorenz (1963) on todennut, kuinka joidenkin järjestelmien normaalitilaan kuuluu se, että ne ovat jatkuvasti muutoksessa. Näyttäisi siltä, että nykypäivänä kunnat ovat osa juuri tällaista jatkuvasti muuttuvaa järjestelmää, jossa niiden tulee toimia vuorovaikutteisesti yhteistoiminnassa eri sidosryhmiensä kanssa.

Dynaamisessa ja keskusteleavassa päätöksentekokulttuurissa on tärkeää, että kaikki päätöksentekoon osalliset, niin valmistelijat kuin päätöksentekijät omaksuvat uuden toimintatavan. Päivärinte (2006, 68) on havainnut tärkeäksi ennakkoarviointiin liittyvän

terminologian avaamisen päättäjille, koska heidän ajatusmaailmansa on usein erilainen kuin virkamiehinä toimivien eri alojen ammattilaisten. Selventämällä käsitteistöä ennakoarvioinnin toteuttamisessa mahdollistetaan poikkihallinnollinen vuoropuhelu. Myös tämän tutkimuksen aineiston perusteella ennakoarviointimenetelmien käyttö pitäisi suunnitella valmistelijoiden ja päättäjien yhteistyönä, jotta siitä olisi mahdollisimman paljon hyötyä myös päättäjille päätöksentekotilanteessa ja että menetelmän käyttö palvelisi kunnan omia tavoitteita. Aineiston pohjalta todettiin lisäksi, että yhteistyö ennakoarvioinnin käytöstä sovittaessa on tärkeää siksi, että tällöin kukaan ei voi tehdä arviointia pelkästään omista lähtökohdistaan käsin. Moniarvoisuuden hyväksyminen ja yhteistyö menetelmän soveltamisessa nousevat siis tärkeään rooliin siinä, kuinka hyvin menetelmää kyetään hyödyntämään. Saman havainnon on aiemmin tehnyt Kauppinen (2011).

Toimintaympäristö asettaa ennakoarvioinnin toteuttamiselle myös haasteita. Kuten Anttiroiko & Haveri (2003) ovat todenneet, uuden kuntahallinnan tulisi hierarkkisten käskyvaltasuhteiden sijaan perustua toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen sekä vapaaehtoisesti ja tapauskohtaisesti rakentuviin yhteistyösuhteisiin. Tässä tutkimuksessa havaittiin kuitenkin, että ennakoarviointien toteuttamiseksi tulisi olla selvät organisatoriset sopimukset siitä, kenen puoleen kääntyä tietynlaisen tiedon saamiseksi. Samaan aikaan yhteistyön ja ohjauksen pitäisi olla toisaalta joustavaa ja tapauskohtaisesti muotoutuvaa, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin toimintaympäristön vaatimuksia. Tällä hetkellä ei kuitenkaan koeta, että vapaaehtoinen yhteistyö onnistuisi. Aineiston pohjalta todettiin myös, että johtamisella pitäisi luoda toimivia yhteistyörakenteita ja toisaalta oikeutusta työntekijöille olla tehtäviensä puolesta yhteydessä toistensa kanssa myös ennakoarvioinnin osalta. Toisaalta siis tarvittaisiin selkeää hierarkkista ohjausta ja toisaalta nykyinen toimintaympäristö vaatisi tapauskohtaisesti rakentuvia, nopeasti toimivia ja muutoskykyisiä yhteistyörakenteita. Näin ollen pohdinta toimintaympäristön ja toimintakulttuurin ristiriidasta johtaa samaan päätelmään, minkä myös Nyholm (2008, 236) on aiemmin tehnyt. Hän on todennut, että kuntien toimintaympäristö on muuttunut nopeammin kuin kuntien rakenteet ja tämä aiheuttaa ristiriitaa todellisten toimintatapojen ja toimintaympäristön vaatimien toimintatapojen välillä. Hän on myös todennut, että uusi ristiriitainen tilanne korostaa tarvetta yhä vahvempaan johtajuuteen ja tarvetta määritellä tavoitteet entistä selkeämmin.

Tämän aineiston pohjalta toimintaympäristön monimuotoistumista ei nähty ainoastaan haasteena, vaan myös mahdollisuutena. Uusista toimijoista kuntien palvelutuotannossa voidaan ammentaa sellaisia resursseja, mitä kunnilla ei ole tänä päivänä ole. Tästä esimerkkinä esitettiin yrityksiä, jotka tarjoavat palveluitaan uusien suunnitteluvälineiden käytön tukemisessa. Aineiston pohjalta todettiin kuitenkin, että kun mukaan tulee lisää toimijoita, uudenlaisen yhteistyön toteuttaminen vaatii parempaa vuorovaikutusta ja tiedonvälitystä. Hyvää vuorovaikutusta ja ennakoarvioinnin periaatteisiin kuuluvaa hallinnonalojen rajat ylittävää suunnittelukulttuuria ei tämän tutkimuksen perusteella ole vielä saavutettu, mutta sen tärkeys on jo tunnistettu. Mikäli vuorovaikutteisuus ei vielä toimi kunnan sisällä, se tuskin toteutuu laajemminkaan kunnan ja sen eri sidosryhmien välillä. Tähän tulisi kuitenkin pyrkiä. Kuten Anttiroiko ja Haveri (2003) ovat todenneet, hallinta-ajattelussa uudelle julkisjohtamiselle tunnusomaiset puhtaan tekniset ja markkinaperusteiset ratkaisut ovat tekemässä tilaa kunnallispoliittisemmin orientoituneelle kumppanuussuhteiden rakentamiselle ja yhdyskunnan kaikkia panostenhaltijoita huomioonottavalle inklusiiviselle ja demokraattiselle hallintamallille.

Yhteenvetona tutkimuksen tuloksista voidaan todeta, että organisaation uudistumiskykyä heikentävät kehittämistoiminnan puutteelliset resurssit. Organisaation olisi tärkeää uudistuakseen kuitenkin onnistua poimimaan uutta tietoa ympäristöstään sopeutuakseen muutokseen. Uuden tiedon tulkitsemiseen organisaatiossa tarvitaan eräänlaista välittäjätahoa, joka poimii tiedon organisaation ulkopuolelta ja muuntaa sen omaan organisaatioonsa soveltuvaksi. Välittäjätahona voi toimia esimerkiksi organisaation johto. Organisaation uudistumisessa olennaisessa roolissa ovat myös organisaation pioneerit eli aktiiviset viranhaltijat tai luottamushenkilöt, jotka tuovat ruohonjuuritasolla esiin uusia ideoita ja alkavat edistämään niiden toteutusta laajemmin organisaatiossa.

Itse menetelmän sovellettavuuden kannalta tärkeäksi nousee luovuus sekä arvioinnin skaalaus tilanteeseen sopivaksi. Toisaalta menetelmän käytölle tulisi myös luoda selvät rakenteet ja vastuutahot organisaatioon, jotta menetelmän käyttö olisi yhtenäistä ja toimijoilla olisi mahdollisuus konsultoida toisiaan siihen liittyen. Lisäksi kansalliselta tasolta kaivattaisiin ohjausta ennakoarvioinnin toteuttamiseen ja soveltamisen käytäntöihin.

Yleisesti havaittiin, että päätöksenteon tueksi kaivattaisiin enemmän perusteluja, eli ennakoarvioinnille olisi kunnissa tilausta. Se pitäisi vain saada tietoon kunnissa ja

juurrutetuksi osaksi jokapäiväistä toimintaa. IVA -menetelmän käytön todettiin tukevan tavoitteellista ja strategista ajattelua sekä auttavan tavoitteiden asettamisessa. IVA -menetelmän parhaat hyödyt saadaan esiin pitkäjänteisessä suunnittelussa. Tämän onnistumiseen liittyy kuitenkin keskeisesti suunnittelun kehämäisyyden toteutuminen eli aiempien päätösten vaikutusten seurannan mukaan ottaminen uuteen ennakoarviointiprosessiin. Laaja-alaisuutta ja yhteistyötä vaaditaan tältä osin paljon entistä enemmän. Mikäli tässä onnistutaan, ennakoarviointimenetelmä voisi olla yksi vastaus palveluiden tulevaisuuden haasteiden hallintaan. Ennakoarviointi sopii siis hyvin nykyiseen toimintaympäristöön, koska muutosta aiempaan toimintakulttuuriin tarvittaisiin joka tapauksessa myös toimintaympäristön muuttumisen näkökulmasta.

Yhteistyö ja vuorovaikutus muodostuvat moninaistuvassa hallintaan perustuvassa toimintaympäristössä erityisen tärkeiksi. Voidaan ajatella, että ennakoarviointi ei ole juurtunut kuntien toimintamalliksi siksi, että kuntien hallinto rakentuu vielä pääosin hierarkioille, eikä päätöksenteossa siten ole tarpeeksi sijaa keskustelulle, jota ennakoarviointitoiminta edellyttäisi. Toimintaympäristö myös alkaa edellyttää kunnilta keskustelevaa ja vuorovaikutteista toimintakulttuuria, jossa poikkihallinnollinen vuoropuhelu muodostuu erittäin tärkeäksi. Moniarvoisuuden hyväksyminen on ratkaiseva tekijä ennakoarvioinnin omaksumisessa ja myös nykyisessä toimintaympäristössä menestymisessä.

Ennakoarvioinnin soveltamisen haasteet ovat tämän tutkimuksen pohjalta moninaisia, mutta ne kaikki liittyvät koko organisaation toimintaan ja toimintakulttuuriin. Samalla kuitenkin ennakoarvioinnin soveltamisen mahdollisuudet liittyvät samoihin teemoihin. Näin ollen toimintakulttuurin muuttuessa monet haasteet ennakoarvioinnin soveltamisessa väistyvät. Menetelmän luomat mahdollisuudet ovat puolestaan hyödynnettävissä paremmin muuttuneen toimintakulttuurin kautta. Ennakoarvioinnin avulla on lisäksi mahdollista sopeutua paremmin nykyiseen toimintaympäristöön ja kohdata sen haasteet aiempaa rakentavammassa ja tulevaisuuden kannalta suunnitelmallisemmassa hengessä.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Anttiroiko, A.-V. ja Haveri, A. 2003. Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. ja Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press. 137–153.

Anttiroiko, A.V. ja Savolainen, R. 2000. Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit. Teoksessa Eero, P. (toim.): Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista 8.-9.6.2000. Tampere: Tampereen yliopiston tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus. 253–268.

Argyris, C. 1998. Teaching Smart People How to Learn. Harvard Business Review on Knowledge Management. Boston.

Argyris, C. 1993. Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change. San Francisco: Jossey-Bass.

Blau, G. ja Mahoney, M. 2007. The positioning of Health Impact Assessment in Local Government in Victoria.

http://www.health.vic.gov.au/localgov/downloads/phresearch_hia_in_lg.pdf?

Dannenberg, A. L., Bhatia R. , Cole B. L., Heaton S. K., Feldman J. D. ja Rutt C. D. 2008. Use of Health Impact Assessment in the U.S.: 27 Case Studies, 1999–2007. American Journal of Preventive Medicine. Vol. 34, No. 3. 224–233.

Dietz, T. ja Stern, P.C. 2008. Public participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, DC: National Academies Press.

Dietz, T. 1988. Social Impact Assessment as Applied Human Ecology: Integrating Theory and Method. Teoksessa Boden, Richard J, Jacobs J. ja Young, G.L. (toim.) Human Ecology: Research and Applications. College Park, Maryland: Society for Human Ecology.

Dietz, T. 1987. Theory and Method in Social Impact Assessment. Sociological Inquiry. Vol. 57, No. 1. 54–69.

European Centre for Health Policy, 1999. Health Impact Assessment. Main concepts and suggested approach. Gothenburg consensus paper. Brussels: WHO.

European Commission, 2009. Impact Assessment Guidelines. SEC 92. Brussels: EC.

Finer, D., Tillgren, P., Berensson, K., Guldbbrandsson, K. ja Haglund, B.J.A. 2005. Implementation of a Health Impact Assessment (HIA) tool in a regional health organization in Sweden – a feasibility study. Health promotion international. Vol. 20, No. 3. 277–284.

Flyvbjerg, B. 1998. Rationality and power: Democracy in practice. Chicago: University of Chicago Press.

Freeman, D.M., Frey, R.S. ja Quint, J.M. 1982. Assessing resource management policies: A Social well-being framework with a national level application. *Environmental Impact Assessment Review* 3:59–73.

Glaser, B. G. ja Strauss A. L. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company. New York.

Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work. Networks, Relationships and Management of Change. (Government Beyond the Centre)*. Great Britain: Palgrave.

Griffiths, R. 2004. Health Impact Assessment in the West Midlands: a managerial view. *Environmental Impact Assessment Review*, 24 (2004). 135–138.

Haataja, A., Järviö, M-L. ja Mustonen, E. 2006. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi, pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, 1:2006. Helsinki : Sosiaali- ja terveysministeriö.

Habermas, Jurgen. 1970. *Towards a Rational Society*. Boston: Beacon.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. ja Virtanen, P. 2007. *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A. 2006. Complexity in Local Government Change. Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*. Vol 8, issue 1. 31–46.

Hildén, M., Kosola, M. ja Jalonen, P. 2004. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Hokkanen, P. 2008. *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Jack, S.M. 2006. Utility of Qualitative Research Findings in Evidence-Based Public Health Practice. *Public Health Nursing*. Vol. 23, No. 3. 277–283.

Jalonen, H. 2006. Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*. 34:1. 39–53.

Kallio, O. 1993. Kuntien toimintaympäristön muuttuminen 1990-luvulla. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V. (toim.) *Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos 1990-luvulla*. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 5/1993. Kunnallisan kehittämissäätiö. 9–30.

Karimäki, A. 1997. Äänekosken uimahallin sosiaalisten vaikutusten arviointi. SVA - menetelmä tiedonkeruun kehikkona. Jyväskylän yliopisto, liikunnan kehittämiskeskus.

Kauppinen, T. 2011. Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakkoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksia* 67/2011.

Kauppinen, T., Nelimarkka, K. ja Ståhl, T. 2010. Nopean ennakkoarvioinnin periaatteet ja hyödynnettävyys lautakuntapäätöksissä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 38: 2. 282–296.

Kauppinen, T., Nelimarkka, K. ja Ståhl T. 2009a. Sosiaalisten ja terveysvaikutusten ennakkoarvioinnin kehittäminen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):2.

Kauppinen, T., Nelimarkka, K. ja Ståhl T. 2009b. Nopean ennakkoarvioinnin soveltuvuus kunnan päätöksenteossa. Hallinnon tutkimus 2/2009. 41–53.

Kauppinen, T., Nelimarkka, K. ja Helinko, A. 2007. Vaikutusten ennakkoarviointi kuntapäätöksissä - esimerkkinä nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. 1/2007. 39–56.

Kauppinen, T. ja Nelimarkka, K. 2004. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta –verkoston kunnissa. Stakes, Aiheita 18/2004. Helsinki: Stakes.

Kauppinen, T. ja Tähtinen, V. 2003. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Stakes, Aiheita 8/2003.

Kauppinen, T. 1997. Haluttu tulevaisuus: kokemuksia sosiaali- ja terveystoimen strategisen tason vaikutusten arvioinnista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Aiheita 30/1997.

Kemm, J. 2006. Health impact assessment and Health in All Policies. Teoksessa: Ståhl, T., Wismar, M., Ollila, E., Lahtinen, E. ja Leppo, K. Health in All Policies Prospects and potentials. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health. 189-208.

Kickert, W.J.M, Klinj, E.-H. ja Koppenjan, J.F.M. 1997. Introduction: A Management perspective on policy networks. Teoksessa: Kickert, W.J.M, Klinj, E.-H. ja Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Lontoo: Sage Publications. 14–34.

Kickert, W.J.M ja Koppenjan, J.F.M. 1997. Public Management and Network Management: An overview. Teoksessa: Kickert, W.J.M, Klinj, E.-H. ja Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Lontoo: Sage Publications. 35–61.

Kiiskinen U., Vehko T., Matikainen K., Natunen S. ja Aromaa A. 2008. Terveystien edistämisen mahdollisuudet: Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kivinen, O. ja Ristelä, P. 2001. Pragmatistisia näkökulmia tiedonhankintaan ja toimintaan. Metodologinen relationalismi käytännön toiminnassa. Sosiologia 1/2001. 249–259.

Laine, T.K. 2010. Hallintakyvyn rakenteet. Kunnan organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmän toimintakyky ammattijohtoon näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos.

- Leskinen, A. 1994. Environmental planning as learning : the principles of negotiation, the disaggregative decision-making method and parallel organization in developing the road administration. Helsinki: Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos.
- Lorenz, E.N. 1993. The Essence of Chaos. Florence, KY, USA: Routledge.
- Mandelbrot, B.B. 1977. Fractals. Form, Chance, and Dimension. San Francisco: Freeman.
- Miettinen, T. 2000. Sosiaalityön raportointi – kohti vuorovaikutteista raportointia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Morgan, G. 2009. On the limitations of health impact assessment. Public health, Vol. 123, No. 12. 820.
- Morgan, G. 1989. Riding the waves of change: developing managerial competencies for a turbulent world. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nilunger-Mannheimer, L.N., Gulis, G. ja Leino, J. 2007. Introducing Health Impact Assessment: an analysis of political and administrative intersectoral working methods. European journal of public health. Vol. 17, No. 5, 526–531.
- Nelimarkka, K. ja Kauppinen, T. 2007. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus. Oppaita 68.
- Nelimarkka, K. 2001. Kyykkyy menemällä oppii. – Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oppimisprosessina Tielaitoksessa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.
- Nyholm, I. 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- OM, 2007. Säädosehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 6/2007. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Patton, M.Q. 1997. Utilization-focused evaluation : the new century text. Thousands Oaks: SAGE.
- Paukkunen, V. 1990. Hyvinvointivaikutusten arviointi vesistösuunnittelussa. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Peltonen, L. ja Villanen, S. 2004. Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen Ympäristö, 723. Internet-julkaisu, Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/julkaisut>
- Päivänen, J., Kohl, J., Manninen, R., Sairinen, R. ja Kyttä, M. 2005. Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Avauksia sisältöön ja menetelmiin. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Päivärinne, M. 2006. Terveysvaikutusten arviointi Salossa – uuden menetelmän omaksuminen päätöksentekoon. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Terveystieteen laitos.

Raivola, P. ja Kamppinen, M. 1994. Kannattiko vauhkootua? Hiilivoimalan sijoituksen sosiokulttuurisia vaikutuksia. Turun yliopisto. Pori: Satakunnan ympäristötutkimuskeskus.

Ranta, R. 2005. Kehittyvä työyhteisö. Kehittäminen ja uudistumien ihmisenä ja organisaationa. Jyväskylä: Yrityskirjat Oy.

Rannisto, P-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapuri-kuntien strategiaprosessin ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampere: Tampere University Press.

Rhodes, R.A.W. 1997. Foreword by Professor R.A.W Rhodes. Teoksessa: Kickert, W.J.M, Klinj, E.-H. ja Koppenjan, J.F.M. (toim.) Managing complex networks. Strategies for public sector. Lontoo: Sage Publications.

Sairinen, R. ja Kohl, J. 2004. Ihminen ja ympäristö: Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. B 67. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Salon kaupunki, 2006. Ennakoarvioinnin soveltaminen lautakuntapäätöksissä Salossa. Salo: Terveyden edistämisen johtoryhmä.

Senge, P.M. 1990. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. Lontoo: Currency Doubleday.

Sotarauta, M. ja Lakso, T. 2000. Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, M. (toim.) 1999. Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun suunnittelun lähtökohtana. Tampere: Gummerus.

STAKES, 2006a. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Ideakortti 1/2006.

STAKES, 2006b. IVA –hankkeen esittely. <http://info.stakes.fi/iva/FI/Hanke/index.htm>
Viitattu 26.4.2012

Stenvall, J. ja Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo?: valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Stenvall, J. ja Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita.

STM, 2008a. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE -suunnitelma 2008–2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 2008b. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 2007. Hyvinvointi 2015 -suunnitelma Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 2006a. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 -kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 2006b. Terveyden edistämisen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 2001. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM, 1999. Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 1999:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Strauss, A. ja Corbin, J. 1994. Grounded theory methodology. An Overview. Teoksessa Denzin, N., Lincoln, Y. (toim.): Handbook of Qualitative research. Lontoo: Sage. Thousand Oaks. 273–285.

Strauss, A. ja Corbin, J. 1990. Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques. Sage Publications. California.

Ståhle, P. 2004. Itseuudistumisen dynamiikka: Systemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa: Sotarauta, M. ja Kosonen, K.-J. (toim.) 2004. Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere: Tampere University Press. 222–227.

Söderbaum, P. 2000. Ecological economics. A Political Economics Approach to Environment and Development. Lontoo: Earthscan Publications.

Söderbaum, P. 1986. Beslutsunderlag : ensidiga eller allsidiga utredningar? Lund: Doxa Ekonomi.

Tapaninen, A., Kauppinen, T. ja Kurenniemi M. 1999. Sosiaalinen penkki eli kehittäjän ymmärrys. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, raportteja 238. STAKES: Saarijärvi.

Taylor, C. 1976. Tulkinta ja ihmistieteet. Teoksessa Tuomela, R., Patoluoto, I. (toim.): Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet osa I. Helsinki: Gaudeamus. 214–276.

Temmes, M. ja Kiviniemi, M. 1995. Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämistä 1990-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos.

THL, 2006. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi. <http://info.stakes.fi/iva/FI/Milloin/Lakisaateisesti/sova.htm>. Viitattu 14.2.2011.

Toikka, S. 2008. LAVA – Lapsivaikutusten ennakointi ja arviointi kunta- ja palvelumuutoksissa. Raportteja. Äänekoski.

Turtiainen, M. 2000. Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Suomen ympäristö 391. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Weick, K.E.W. 1995. Sensemaking in organisations. Sage: Thousand Oaks (California).

Weiss, C. H. 2001. What kind of evidence in Evidence-Based policy? The third international, interdisciplinary, biennial conference 4-7 July 2001. Durham: University of Durham.

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

Wismar, M., Blau, J., Ernst, K., Elliot, E., Golby, A., von Hertzen, L., Lavin, T., Stricka, M. ja Williams, G. 2006. Implementing and institutionalizing health impact assessment in Europe. Teoksessa: Ståhl, T., Wismar, M., Ollila, E., Lahtinen, E. ja Leppo, K. Health in All Policies Prospects and potentials. 231–252. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.

Ylitalo, K. 2005. Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus – tutkimusraportti 2005:1. Hoitotieteen ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Oulun yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ympäristöministeriö, 2006. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Muut lähteet

Lait

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20viranomaisten%20suunnitelmien%20ja%20ohjelmien%20vaikutusten%20arvioinnista> Viitattu 15.11.2011

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940468?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20ymp%C3%A4rist%C3%B6vaikutusten%20arviointimenettelyst%C3%A4> Viitattu 15.11.2011

Lastensuojelulaki 417/2007.
[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417?search\[type\]=pika&search\[pika\]=lastensuojelulaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417?search[type]=pika&search[pika]=lastensuojelulaki) Viitattu 10.11.2011.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maank%C3%A4ytt%C3%B6-%20ja%20rakennuslaki> Viitattu 15.11.2011

Terveystieteiden tutkimuslaki 1326/2010.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=terveydenhuoltolaki>. Viitattu 11.10.2011.

Asetukset

Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050347> Viitattu 15.11.2011.

Direktiivit

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 42/2001.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FI:HTML> Viitattu 15.11.2011

Suosituks

Kuntaliitto, 2011. Sundquist, S. ja Oulasvirta, L. (toim.) Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Viitattu 23.3.12
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeetlausunnot/yleiskirjeet/2011/Sivut/y08802011-suositus-kunnallisessa-paatoksenteossa.aspx>

Liitteet

Liite 1 Tutkimukseen haastatellut henkilöt

Riitta Simoila, Kehittämiskoordinaattori, Helsingin terveystieteiden keskus, Helsingin kaupunki

Heli Hätönen, Ehkäisevän mielenterveyshuollon ja päihdetyön koordinaattori, Imatran kaupunki

Jaana Peltola, Hoitotyön johtaja, Imatran kaupunki

Leena Pääkkönen–Tarvainen, Erityisasiantuntija, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan kaupunki

Marita Päivärinne, Terveyden edistämisen koordinaattori, Salon kaupunki

Maarit Varjonen-Toivonen, Ylilääkäri, Yleislääketieteen vastuualue, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri

Elina Savola, Hankejohtaja, ESTER–hanke - Etelä-Suomen terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Espoon kaupunki

Antti Leskinen, Kuntademokratian kehittämisspäällikkö, Tampereen kaupunki

Mika Vuori, Suunnittelija, Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, Tampereen kaupunki

Heikki Rautiainen, Perusturvajohtaja, Euran kunta

Liite 2 Haastattelulomake

Haastattelurunko

Taustakysymykset

Kuinka kauan olette työskennelleet kyseisessä organisaatiossa?

Millainen on suhteenne IVA:iin, kuinka hyvin tunnette sitä menetelmänä?

Oletteko käyttäneet sitä / kuulleet siitä aiemmissa tehtävissänne / muissa yhteyksissä?

Missä määrin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on organisaatiossanne käytössä?

Kysymykset menetelmään liittyvistä haasteista ja mahdollisuuksista

1. Millaisia mielikuvia liitätte IVA:iin?

Mikä siinä on hyvää, mitkä asiat näkisitte sen etuina?

-Mitä positiivisia kokemuksia menetelmästä on saatu?

-Missä asioissa siitä on erityisesti hyötyä?

Mikä menetelmässä on huonoa?

-Liittyykö IVA:n käyttöönottoon haasteita?

-Mikä menetelmän käytössä on ehkä vaikeaa?

-Onko itse menetelmän soveltamisessa ilmennyt tiettyjä vastoinkäymisiä tai hankaluuksia?

2. Miten koette IVA–menetelmän käytännön toteuttamisen?

Miltä taulukointi työtapana ja asioiden jäsentämisen keinona tuntuu?

Onko taulukointi IVA–menetelmän heikkous vai vahvuus?

3. Miten tällainen menetelmä soveltuu kunnalliseen päätöksentekokulttuuriin?

Sallivatko päätöksentekotilanteet tällaisen menetelmän käytön?

-Millainen asenneilmapiiri on tällä hetkellä menetelmää kohtaan?

Koetteko, että menetelmän käyttö pitkittää päätöksentekoa?

Kaivataanko päätösten tueksi perusteluja ja erilaisia vaihtoehtoja?

Onko menetelmän käyttöönotossa ilmennyt yleistä uusien menetelmien omaksumisen vaikeutta?

Onko mielestänne uudistamisen tahtotila tällä hetkellä korkealla tasolla kunnassanne?

4. Koetteko, että IVA:n käyttö on hyvin tai tarkoituksenmukaisesti organisoitu?

Onko IVA:n käyttö hyvin organisoitu oman organisaationne tasolla?

Ovatko mukana kaikki tarpeelliset toimijat, vai puuttuuko joku?

Ovatko kaikki tarpeelliset tahot sitoutuneita menetelmän käyttöön?

-Miten kunnan ylin johto suhtautuu menetelmän käyttöön?

Entä laajemmin, kansallisesti ja alueellisesti, onko toiminta mielestänne hyvin organisoitua?

Onko menetelmän koordinoinnissa laajemmin alueellanne olemassa jokin selkeä vetäjätaho?

5. Millaisen tiedon koette tärkeimmäksi päätöksenteon kannalta?

Onko laadullisen tiedon tarkastelu päätöksenteossa haaste vai mahdollisuus?

Onko tietoa päätöksenteon tueksi saatavilla riittävästi?

Millaista tietoa ehkä kaivattaisiin lisää?

Ilmeneekö laadullisen ja kustannustiedon vertailussa keskenään ristiriitaa?

6. Miten näette IVA:n yhteyden kunnan strategiaan?

Millä tavoin IVA voisi toimia strategisen työskentelyn tukena?

Koetteko, että IVA:sta on hyötyä enemmän tavoitteiden toteutumisen seurannassa vai tavoitteiden asettamisessa?

Näettekö, että IVA voi tukea vaikuttavuuden arviointia?

Keskitytäänkö strategisuuteen yleisesti tarpeeksi, vai onko halua hoitaa ennemminkin operatiiviset asiat?

7. Koetteko, että organisaatiossanne on tarpeeksi resursseja IVA:n soveltamiseen?

Koetteko, että organisaatiossanne on tarpeeksi osaamista IVA:sta?

Koetteko, että työssänne on aikaa IVA:n toteuttamiselle?

Onko kehittämistoimintaan yleisesti organisaatiossanne suunnattu mielestänne tarpeeksi resursseja?

-Ollaanko innokkaita kehittymään ja kehittämään?

8. Millaisia haasteita toimintaympäristö asettaa ennakoivalle ja pitkäjänteiselle suunnittelulle?

Millaisia haasteita kuntien toimintakentän muutokset aiheuttavat suunnittelulle esimerkiksi palvelutarpeen kasvun, monimuotoistuvien yhteistyösuhteiden ja kansalliselta tasolta asetettujen tavoitteiden muodossa?

Voiko IVA auttaa vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin?

Entä talouden näkökulmasta: tuottaako budjetoinnin vuoden aikajänne ongelmia pitkäjänteiselle suunnittelulle?

Entä tiukka taloudellinen tilanne, voiko IVA:sta olla siinä hyötyä, vai haittaako taloudellisten resurssien puute sen käyttöä?

Kysymykset menetelmän soveltamisesta nyt ja tulevaisuudessa

Onko IVA:n kaltaiselle menetelmälle kysyntää? Miksi luulette, ettei ole otettu käyttöön aiemmin laajemmin?

Koetteko, että sosiaaliala myös otettu huomioon, vaikka arviointi etenee pitkälti terveyden edistämisen piirissä?

Onko IVA käsitteenä mielestänne vielä ajankohtainen, vai pitäisikö puhua ennakoarvioinnista tai terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnista?

Miten koette eri hallintokuntien välisen yhteistyön IVA:n toteuttamisessa?

-Mitä haasteita poikkihallinnollisuuteen liittyy?

Mitä uskotte uuden terveydenhuoltolain tuovan tullessaan?

Tuleeko teille mieleenne vielä muuta, mitä emme ole käsitelleet?

Kiitos ajastanne!