

**Pyydetään palauttamaan,
jollei vastaanottajaa tavoiteta**

Henna Paananen
Johtamisen ja talouden tiedekunta
33014 Tampereen yliopisto

TÄSSÄ JULKAISUSSA

PÄÄKIRJOITUS:

ARVIOINTI KEHITTÄMISEN, OPPIMISEN JA OIVALLUSTEN ALUSTANA

Kirsi Hyytinen, Mari Rökköläinen, Anni Jäntti & Lotta-Maria Sinervo

ARTIKKELIT:

VALTIONTUKIARVIOINTI OSANA KUNNAN TALOUDELLISTEN TOIMIEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUTTA

Matti Muukkonen & Tomi Voutilainen

KUINKA ARVIOIDA KANSALLISIA KOKEILUKOKONAISUUKSIA. KOKEMUKSIA JA KÄSITTEELLISIÄ AVAUKSIA

Elias Pekkola, Ulriika Leponiemi, Katriina Alhola, † Riina Antikainen & Jari Stenvall

PÄÄTÖSTEN VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINNIN KÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT KUNTIEN HYVINVOINTIJOHTAMISESSA

Saara Penttilä, Terttu Piippo & Outi Kanste

SYSTEEMISELLÄ JA OSALLISTAVALLA OTTEELLA PAREMPAAN YHTEISKUNNAN SOSIAALISEEN LAATUUN JA YKSILÖIDEN ELÄMÄLAATUUN

Merja Vaarama & Tomi Mäki-Opas

KATSAUKSET:

OSAAVATKO HANKERAHOITUKSEN HAKIJAT ARVIOIDA TOIMINTANSA SOSIOEKONOMISIA HYVINVOINTI- JA TERVEYSEROJA?

Tapani Kauppinen

KOKEILUJEN OHJAUS JA OPPIMINEN: PAIKALLIS- JA ALUETASON KOKEILUT METAHALLINNAN VIITEKEHYKSESSÄ

Kaisa Lähteenmäki-Smith, Valtteri Laasonen, Minna Mayer, Juho Nyman & Sinikukka Pyykkönen

ETNOGRAFIA ORGANISAATIOMUUTOKSEN ARVIOINNIN APUNA

Jouni Virtaharju & Virpi Sorsa

PUHEENVUOROT:

TARKASTUSLAUTAKUNTA – OLEMASSA OLEVAN TIEDON TOISTAMISTA VAI AITOA KEHITYSTYÖTÄ

Tarja Saarelainen & Erja Viitala

VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINNILLA KOHTI KESTÄVÄÄ PÄÄTÖKSENTEKOA JA KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ

Ville Nieminen & Maria Salenius

KIRJA-ARVOSTELUT:

OLEMMEKO VALMIITA HUOLEHTIVAAN ARVIOINTIIN?

Eveliina Saari

ARVIOINTIA MAAPALLON KOKOISESTI

Katri Vataja

FOCUS LOCALIS

FOCUS LOCALIS

4 / 20

4/20

JULKAISIJA

Focus Localis ry
www.focuslocalis.fi

PÄÄTOIMITTAJAT

Tutkijatohtori, HTT, Anni Jännti, Tampereen yliopisto
Yliopistonlehtori, HTT Lotta-Maria Sinervo, Tampereen yliopisto

TOIMITUSSIIHTEERI

Yliopisto-opettaja, HM, Henna Paananen, Tampereen yliopisto

FOCUS LOCALIS ry:n tarkoituksena on edistää kuntien, alueiden, paikallisuuden ja alue- ja paikallishallinnon käytännön ja tutkimuksen vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. Yhdistys julkaisee neljä kertaa vuodessa FOCUS LOCALIS -tiedejulkaisua sekä järjestää vuosittain tiedepäivät ja erilaisia tutkimusseminaareja.

FOCUS LOCALIS -tiedejulkaisussa julkaistaan kuntia, alueita, paikallisuutta ja alue- ja paikallishallintoa käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita, puheenvuoroja ja kirja-arvioita. Tiedejulkaisu on Focus Localiksen jäsenille ilmainen. Tiedejulkaisun irtonumero maksaa 15 euroa ja vuosikerta 50 euroa.

ILMESTYY 4 KERTAA VUODESSA

ISSN 2489-6357 / Painotalo Plus Digital / 2020

KANNEN SUUNNITTELU

Juhani Näränen
4/2020

TÄHÄN NUMEROON OVAT KIRJOITTANEET MEDARBETARE I DETTA NUMMER

Matti Muukkonen

HTT, tutkijatohtori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto
matti.muukkonen@uef.fi

Tomi Voutilainen

HTT, julkisoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto
tomi.voutilainen@uef.fi

Elias Pekkola

HT professori (ma.)
Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunta
+358504211073, elias.pekkola@tuni.fi

Ulriika Leponiemi

HT, projektitutkija,
Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunta
+358401909806, ulriika.leponiemi@tuni.fi

Katriina Alhola

TkT, KTM, MMM
erikoistutkija
Suomen ympäristökeskus (SYKE)
+358295251065, katriina.alhola@ymparisto.fi

† Riina Antikainen

MMT professori,
kiertotalouden strateginen ohjelma,
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Jari Stenvall

HT, professori
Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunta
+358408284350
jari.stenvall@tuni.fi

Saara Penttilä

TtM
Hoitotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimusyksikkö
Oulun yliopisto
saara.penttila@outlook.com

Terttu Piippo

TtM
Hoitotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimusyksikkö
Oulun yliopisto
piippo.terttu@gmail.com

Outi Kanste

Dosentti, TtT, yliopistonlehtori
Hoitotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimusyksikkö
Oulun yliopisto
outi.kanste@oulu.fi

Merja Vaarama

professori (emerita),
Itä-Suomen yliopisto (UEF), Kuopio,
marja.vaarama@uef.fi

Tomi Mäki-Opas

tutkimusjohtaja, dosentti,
Itä-Suomen yliopisto (UEF), Kuopio,
tomi.maki-opas@uef.fi, 050 323 4020

Tapani Kauppinen

FT, Kehittämispäällikkö
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Mannerheimintie 166
PL 30, 00271 Helsinki
puh. 029 524 7053

Kaisa Lähteenmäki-Smith

Valtteri Laasonen
Minna Mayer
Juho Nyman
Sinikukka Pyykkönen

Jouni Virtaharju

TkD, Projektforskarer
Department of Management and Organisation
Hanken Svenska Handelshögskolan
jouni.virtaharju@hanken.fi

Virpi Sorsa

FT, Assistant professor
Department of Management and Organisation
Hanken Svenska Handelshögskolan
virpi.sorsa@hanken.fi

Tarja Saarelainen

HTT, dosentti, JHTT,
kaupunginrevisori, Jyväskylän kaupunki,
tarja.saarelainen@jyvaskyla.fi

Erja Viitala

HM, JHTT,
kaupunginrevisori, Tampereen kaupunki,
erja.viitala@tampere.fi

Ville Nieminen

HTM, asiantuntija
ville.nieminen@kuntaliitto.fi, +358 50 564 6622
Suomen Kuntaliitto ry
Kuntakehitys, demokratia ja johtaminen

Maria Salenius

HTM, YTM, erityisasiantuntija
maria.salenius@kuntaliitto.fi, +358 50 561 0466
Suomen Kuntaliitto ry
Kuntakehitys, demokratia ja johtaminen

Eveliina Saari, FT

Dosentti, Johtava tutkija
Työterveyslaitos, Helsinki
PL 40, 00032 Työterveyslaitos
eveliina.saari@ttl.fi

Katri Vataja, HTT

Johtaja, Strategia ja ennakkointi
Sitra
katri.vataja@sitra.fi

48. VUOSIKERTA

FOCUS LOCALIS

TÄSSÄ JULKAISUSSA

3

PÄÄKIRJOITUS:

ARVIOINTI KEHITTÄMISEN, OPPIMISEN JA OIVALLUSTEN ALUSTANA

Kirsi Hyytinen, Mari Rökköläinen, Anni Jänntti & Lotta-Maria Sinervo

ARTIKKELIT:

6

**VALTIONTUKIARVIOINTI OSANA KUNNAN TALOUDELLISTEN
TOIMIEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUTTA**

Matti Muukkonen & Tomi Voutilainen

25

**KUINKA ARVIOIDA KANSALLISIA KOKEILUKOKONAISUUKSIA.
KOKEMUKSIA JA KÄSITTEELLISIÄ AVAUKSIA**

Elias Pekkola, Ulriika Leponiemi, Katriina Alhola,
† Riina Antikainen & Jari Stenvall

41

**PÄÄTÖSTEN VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINNIN KÄYTTÖÖN
VAIKUTTAVAT TEKIJÄT KUNTIEN HYVINVOINTIJOHTAMISESSA**

Saara Penttilä, Terttu Piippo & Outi Kanste

65

**SYSTEMISELLÄ JA OSALLISTAVALLA OTTEELLA PAREMPAAN YHTEISKUNNAN
SOSIAALISEEN LAATUUN JA YKSILÖIDEN ELÄMÄLAATUUN**

Merja Vaarama & Tomi Mäki-Opas

86

KATSAUS:

**OSAAVATKO HANKERAHOITUKSEN HAKIJAT ARVIOIDA
TOIMINTANSA SOSIOEKONOMISIA HYVINVOINTI- JA TERVEYSEROJA?**

Tapani Kauppinen

93

KATSAUS:

**KOKEILUJEN OHJAUS JA OPPIMINEN: PAIKALLIS- JA
ALUETASON KOKEILUT METAHALLINNAN VIITEKEHYKSESSÄ**

Kaisa Lähteenmäki-Smith, Valteri Laasonen,
Minna Mayer, Juho Nyman & Sinikukka Pyykkönen



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

104

KATSAUS:

ETNOGRAFIA ORGANISAATIOMUUTOKSEN ARVIOINNIN APUNA

Jouni Virtaharju & Virpi Sorsa

112

PUHEENVUORO:

**TARKASTUSLAUTAKUNTA – OLEMASSA OLEVAN TIEDON
TOISTAMISTA VAI AITOA KEHITYSTYÖTÄ**

Tarja Saarelainen & Erja Viitala

120

PUHEENVUORO:

**VAIKUTUSTEN ENNAKKOARVIOINNILLA KOHTI KESTÄVÄÄ
PÄÄTÖKSENTEKOA JA KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ**

Ville Nieminen & Maria Salenius

127

OLEMMEKO VALMIITA HUOLEHTIVAAN ARVIOINTIIN?

Eveliina Saari

129

ARVIOINTIA MAAPALLON KOKOISESTI

Katri Vataja

PÄÄKIRJOITUS

Arviointi kehittämisen, oppimisen ja oivallusten alustana

Kirsi Hyytinen, Mari Rökköläinen, Anni Jäntti & Lotta-Maria Sinervo

Arviointi nousee muodikkaaksi ilmiöksi säännöllisin väliajoin julkisessa hallinnossa. Keskustelu arviointitoiminnan tarpeesta on jälleen pinnalla ja se on kytketty osaksi laajempaa keskustelua tietoon pohjautuvasta päätöksenteosta niin kunnissa kuin julkishallinnossa laajemminkin. Keskustelun ytimessä on tarve varmistaa paremmat ja laaja-alaiseen tietoon pohjautuvat päätökset.

Arviointia ei kuitenkaan hyödynnetä systemaattisesti päätöksenteon tukena. Keskeisinä syinä voidaan pitää ensinnäkin sitä, että päätöksentekotilanteisiin sopivien lähestymistapojen tunnistaminen ja hyödyntäminen on haastavaa. Arviointikäytännöt ovat kehittyneet alakohteisesti. Ei ole olemassa yhtä yhtenäistä arviointikulttuuria, vaan on monia erilaisia arvioinnin perinteitä, käytäntöjä ja lähestymistapoja. Tämän vuoksi päätöksentekijöiden voi olla vaikea päättää, millaista arviointia missäkin päätöksentekotilanteessa tarvitaan, etenkin kun valmisteilla olevat ratkaisut ja päätökset ovat monialaisia.

Toiseksi arviointi on kehittynyt osana tilivelvollisuusraportointia ja siihen liittyvää mittamista. Tämä on johtanut toisinaan ilmenevään käsitykseen, että arviointien tulisi nojautua yksinomaan mittaritietoon. Mittareihin pohjautuva, julkisten varojen käytön seuraaminen on tärkeää, mutta se ei yksin riitä tuottamaan reaaliaikaista ja kokonaisvaltaista tietoa päätöksenteon pohjaksi jatkuvasti muuttuvassa ja monimutkaisessa maailmassa. Tarvitaan yhdistelmä erilaisia ja

myös täysin uudenlaisia lähestymistapoja, jotka varmistavat monipuolisen ja kattavan tietopohjan päätöksenteossa. Yhä monimutkaisemmissa päätöksentekotilanteissa myös osuvien mittareiden tunnistaminen on haastavaa. Uusien parempien mittareiden kehittäminen ja olemassa olevan datan valjastaminen mittaamisen tueksi vaatii kehitys- ja tutkimustyötä.

Sen lisäksi, että panoksia laitetaan uusien ja parempien mittareiden kehittämiseen, tulee koko arviointikulttuuria kehittää vastaamaan paremmin arviointia hyödyntävien kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden ja niissä toimivien erilaisten päätöksentekijöiden tarpeisiin ja haasteisiin. Monimutkaisten yhteiskunnallisten haasteiden ja ilmiöiden maailmassa arviointi tulisi ymmärtää uudella tavalla: arviointi on kehittämisen, oppimisen ja oivallusten alusta. Parhaimmillaan se tuottaa laaja-alaista tietoa päätöksenteon eri vaiheissa ja auttaa tarkastelemaan päätösten ja toimenpiteiden hyötyjä monista eri näkökulmista. Se tarjoaa foorumin avoimelle vuoropuhelulle ja yhteiselle oppimiselle päätösten tekoon osallistuvien toimijoiden kesken.

Arvioinnin valmistelu ja toteuttaminen tarvitsevat resursseja, minkä vuoksi arviointien käytettävyyteen ja hyödyllisyyteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Kiinnostus kohdistuu siihen, mikä merkitys arvioinnilla on arvioitavalle asialle ja mihin muutoksiin arvioinnin tulokset johtavat: niiden odotetaan tuottavan

lisääarvoa organisaatiossa ja arvioinnin tulosten tulisi siirtyä käytännön ratkaisuiksi. Arvioinnin hyödyllisyys ja käyttökelpoisuus tarkoittaakin, että niiden tulee palvella tiedontarpeita ja tulosten on oltava luotettavia, jotta niiden pohjalta voidaan tehdä päätöksiä ja suunnata toimintaa tulosten ohjaamaan suuntaan.

Kehittämishankkeissa syntyy paljon tietoa, jota voidaan myös arviointien tulosten pohjalta yleistää ja levittää. Arvioinneista opitaan parhaimmillaan jo arvioinnin aikana, jolloin arviointi voidaan nähdä ongelmanratkaisuprosessin käytännön kehittämistyön tukena. Arviointi on silloin muutosvoima ja oppimisprosessin käynnistäjä. Tämä edellyttää kuitenkin, että arvioinnin orientaatio on osallistava ja yhteistoiminnallinen, jolloin se tukee arvioinnin osallisia käyttämään arviointia vaikuttamiskeinona. Arviointi tuo esiin sekä dokumentoitua että hiljaista tietoa tuloksista ja lisää ymmärrystä siitä, mistä tulokset muodostuvat ja miten ne syntyvät. Arvioinnin hyöty liittyy paitsi arvioinnin laatuun, myös organisaation kykyyn jalostaa ja käyttää tietoa ja oppia tuloksista. Kysymys ei ole vain arviointitulosten hyödyntämisestä, vaan myönteisen arviointikulttuurin kehittymisestä, jolloin käytäntöyhteisöt, jotka ovat merkittäviä tiedon jalostajia, käyttävät arviointia itsenäisesti, hyödyntäen itsearviointitietoa ja reflektoiden omaa toimintaansa. Oppiminen organisaatiossa puolestaan edellyttää motivaatiota, kannustimia, osaamista sekä mahdollisuuksia ja institutionaalista kysyntää tuloksista oppimiselle. Arviointikulttuuri ilmenee organisaation haluna etsiä tietoa omasta toiminnastaan ja käyttää tietoa oppiakseen, miten parantaa toimintaansa ja suuntautua tulevaisuuteen.

Arviointi ja arviointitiedosta oppiminen ovat edellytyksiä parempien päätösten tekemiselle ja niiden aikaansaamille laajamittaisille muutoksille. Ilman toimenpiteiden vaikutusten systemaattista arviointia uudistukset jäävät puolitiehen. Ilman oppimista ja sitä tukevaa arviointia niillä ei saada aikaan tavoiteltua palvelujen uudistamista ja tuottavuusloikkaa. Arviointi tuleekin saada systemaattiseksi osaksi kuntien ja koko julkishallinnon päätöksentekijöiden ja johdon

työkalupakkia strategisten, vaikuttavampien ja kansalaisten kannalta parempien päätösten varmistamiseksi.

Tässä arvioinnin teemanumerossa julkaisemme neljä tieteellistä artikkelia. Matti Muukkonen ja Tomi Voutilainen perehtyvät artikkelissaan valtioneuvoston arviointiin kunnissa erityisesti elinkeinopoliittisten hankkeiden osalta. Tutkimus kohdistuu neljään erilaiseen soveltamistilanteeseen, joissa valtioneuvoston kysymys nousee oikeudellisessa mielessä relevantiksi kysymykseksi. Tomi Mäki-Opas ja Marja Vaarama lähestyvät hyvinvoinnin ja sen edellytysten vaikuttavuuden arviointia systeemisestä ja osallistavasta näkökulmasta. Mäki-Opas ja Vaaraman artikkelissa tarkastelun kohteena ovat koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja pakolaistaustaisten sekä yksin kotona asuvien ikäihmisten hyvinvoinnin parantamiseksi toteutettujen osallistavien toimintamallien vaikuttavuuden arviointi. Tutkimuksen tuloksena kirjoittajat toteavat, että käytetty systeminen ja osallistava lähestymistapa auttaa kohdentamaan toimia hyvinvoinnin eriarvoisuuden perussyihin. Elias Pekkola, Ulriika Leponiemi, Katriina Alhola, † Riina Antikainen ja Jari Stenvall tutkivat artikkelissaan kokeilukulttuuria arvioinnin käsitteistön näkökulmasta. Artikkelissa kirjoittajat problematisoivat kokeilutoiminnan ja -kulttuurin määrittelyä osana julkishallinnon reformeja sekä paneutuvat julkishallinnon reformien arvioinnin käsitteistöön. Saara Pentti, Terttu Piippo ja Outi Kanste fokusoivat artikkelinsa kuntien hyvinvointijohtamisen kontekstiin, tarkastellen päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin tekijöitä. Kirjoittajat toteavat, että päätösten ennakoarviointia tukevien ja estävien tekijöiden tunnistaminen edesauttaa kuntien päätöksenteon vaikuttavuutta, kestävyyttä sekä edistää kuntalaisten hyvinvointia.

Lisäksi julkaisemme kolme katsausartikkelia ja kaksi puheenvuoroa. Tapani Kauppinen kysyy katsauksessaan, osaavatko paikallistasolla toimivat terveyden edistämisen hankerahoituksen hakijat arvioida toimintansa sosioekonomisia hyvinvointi- ja terveyseroja. Kauppisen mukaan

suurella osalla hankkeista on suuria haasteita tunnistaa ja arvioida oman työnsä yhteyttä sosioekonomisiin hyvinvointi- ja terveyseroihin, minkä vuoksi tukea tarvitaan sekä hankesuunnitteluun sisältäytään ennakoarviointiin että toteutuksen aikaiseen ja jälkeiseen arviointiin. Kaisa Lähteenmäki-Smith, Valtteri Laasonen, Minna Mayer, Juho Nyman ja Sinikukka Pyykkönen kirjoittavat katsauksessaan paikallis- ja aluetason kokeilujen ohjauksesta ja niissä oppimisesta. Kirjoittajien mukaan toteutetuissa kokeiluissa on suuri oppimispotentialiaali, jota voitaisiin edistää arviointikäytännöillä ja tiedon tukirakenteilla. Jouni Virtaharjun ja Virpi Sorsan katsausartikkeli pureutuu etnografisen tutkimusotteen mahdollisuuksiin organisaatiomuutosten arvioinnissa. Kirjoittajat toteavat etnografian tarjoavan tutkijalle mahdollisuuden päästä lähelle erilaisia muutoskokemuksia niiden ollessa ajankohtaisia, mikä auttaa uusien ajatusten ja näkökulmien tuottamisessa sekä tutkittavan organisaation työn sisällöstä ja muutoksesta että akateemisesta johtamistiedosta. Ville Niemisen ja Maria Saleniuksen puheenvuorossa kuntatason vaikutusten ennakoarviointia tarkastellaan kestävän kehityksen kontekstissa. Kirjoittajat kuvaavat näin paikallisen tason toiminnan ja päätösten merkitystä ja yhteyttä globaalien tason kysymyksiin. Tarja Saarelaisen ja Erja Viitalan puheenvuorossa tarkastellaan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan mahdollisuuksia, rajoja ja kehittämistarpeita kuntakonsernin omistajapolitiikan toteutumisen ja tytäryhteisöjen arvioinnissa. Kirjoittajat nostavat esiin kysymyksen tarkastuslautakuntien arviointityön toimintaedellytyksistä ja niihin liittyvistä rajoitteista.

Arvioinnin teemanumerossa julkaisemme myös kaksi kirja-arviota. Eveliina Saaren kirja-arvio on Merel Vissen ja Tineke A. Abman

toimittamasta teoksesta ”Evaluation for caring society” (2018). Saaren mukaan kirja edustaa arvioijien ja arviointialan tutkijoiden uutta ihmisyhtäisyyttä, eettisyyttä ja suhteita sisältäpäin ymmärtävää arvioinnin määrittämistä, uudella tavalla hoivan etiikasta nousevalla sanoituksella. Saari kutsuu tätä välittäväksi ja huolehtivaksi arvioinniksi. Katri Vataja tarkastelee kirja-arviossaan Michael Q. Pattonin teosta ”Blue Marble Evaluation: Premises and Principles” (2020). Vataja toteaa, että teos on ennen kaikkea lähestymistapa maapallon kokoiseen arviointiin. Kyse on osaltaan kehitteillä olevasta arvioinnin suuntauksesta, joka tarjoaa ajattelun virikkeitä niin arvioinnin tekijöille kuin arviointia hyödyntävälle muutoksentehtävien joukolle.

Kiitämme kirjoittajia ja artikkelien vertaisarvioijia arvokkaasta panoksesta ja hyvästä yhteistyöstä tieteen ja edistyksen hyväksi!

Lukuiltoa toivottaen,
Kirsi Hyytinen, Mari Rökköläinen,
Anni Jäntti & Lotta-Maria Sinervo
Päätoimittajat

Focus Localiksen toimituskunta kunnioittaa professori Riina Antikaisen muistoa ja ottaa osaa läheisten ja työyhteisön suruun.

Focus Localiksen Arvioinnin teemanumero on toteutettu yhteistyössä Suomen Arviointiyhdistyksen kanssa. Teemanumeron vieraillevina päätoimittajina ovat toimineet Kirsi Hyytinen ja Mari Rökköläinen Suomen Arviointiyhdistyksestä. Focus Localiksen toimituskunta kiittää vierailevia päätoimittajia ja Suomen Arviointiyhdistystä erinomaisesta yhteistyöstä teemanumeron toimittamisessa!

Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta



Matti Muukkonen & Tomi Voutilainen

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan kunnan viranomaisten velvollisuuksia ennen hallinnollista päätöksentekoa selvittää, liittyykö sen aikomiin taloudellisiin toimiin valtiontukiulottuvuuksia. Taloudellinen toimi on tyypillisesti oikeustoimi, johon sisältyy ensi vaiheessa viranomaisen päätös ja toisessa vaiheessa oikeustoimen tekeminen. Tällaisia ovat esimerkiksi julkiset hankinnat, osaomistus yrityksessä, infrastruktuurin (laajakaistan) rakentaminen ja rahoittaminen sekä omaisuuden, erityisesti kiinteän omaisuuden, myynti ja vuokraaminen, joita artikkelissa tarkastellaan. Tässä menetelmältään lainopillisessa tutkimuksessa avataan kyseisiin soveltamistilanteisiin liittyvää lainsäädäntöä sekä esitetään tulkintasuosituksia siitä, miten valtiontukiarviointi tulisi asianmukaisesti kunnassa huomioida. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että kyseisiin päätöksiin liittyy paljon sellaista lainsäädäntöä, joka ei tyhjene vain kuntalakiin (410/2015). Niinpä taloudellisten toimien valmistelu kunnan viranomaiselle edellyttää laaja-alaista, mm. eurooppaoikeudellisen sääntelyn tuntemusta johtuen viranomaiselle säädetyistä laajasta selvittämisvelvollisuudesta. Erityinen havainto on se, että selvittäminen tulee tehdä ennen päätöksentekoa. Muussa tapauksessa on todennäköistä, että päätös kumoutuu.

Avainsanat:

kunta, valtiontuet, julkiset hankinnat, kiinteistöt, taloudellinen toimi

Abstract

State Aid Assessment as a part of the Municipalities' Examination Duty in the Field of Economic Actions

The research examines municipal authorities' obligations to examine, before taking an administrative decision, whether the intended economic measures include State aid dimensions. An economic measure is a judicial act that includes both the first-stage decision of the Authority as well as in the second stage the execution of the legal action. Examples of these measures are public procurement, co-ownership in a company, the construction and financing of infrastructure (broadband), and the sale and lease of assets, especially real estate, which all are discussed in this article. This legal dogmatic study explains the legislation related to these application situations. It produces recommendations for interpretation of how the state aid assessment should be

adequately considered in the municipality. The research concludes that these decisions involve much legislation not only emptied into the Local Government Act (410/2015). Thus, the preparation of financial measures for a municipal authority requires a wide-ranging, e.g., knowledge of European law due to the extensive investigative duty imposed on the Authority. A particular observation is that the investigation must be made before a decision is made. Otherwise, the decision will likely be overturned.

Keywords:

Municipalities, state aids, public procurements, real estates, economic measure

1. Johdanto

Viime vuosina korkein hallinto-oikeus (KHO) on käsitellyt useita kuntien päätöksentekoon liittyviä tapauksia, joissa kunnan viranomaisen ei ole arvioinut taloudellisia toimia koskevan päätöksen merkitystä suhteessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklassa tarkoitettuihin *kielletyn valtiontuen* kriteereihin (Ks. KHO 2009: 89, KHO 2015:72, KHO 2018:29, KHO 2019:86, KHO 2020:9). Puutteet ovat johtaneet siihen, että kunnan viranomaisten päätökset ovat syntyneet kuntalain (410/2015, aiemmin 365/1995, muutos 1375/2007) 135.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

Kun kunnan viranomaisen tekemän päätöksen valmistelussa ei ole suoritettu asianmukaista valtiontukiarviointia, on seurauksena ollut kunnan viranomaisen taloudellista toimea koskevan päätöksen kumoaminen. Näin viranomaisen on joutunut valmistelemaan päätöksen uudelleen. Tällainen prosessi voi kestää vuosia, jolloin taloudellinen toimi voi olla jo merkityksetön kunnalle tai sen toiselle osapuolelle. Oikeuskäytäntö viittaa siihen, että kuntien päätöksenteon valmistelussa ei välttämättä tunnisteta unionin oikeuden vaikutuksia taloudellisia toimia koskevaan päätöksentekoon. Myös kuntalain esitöissä on tuotu esiin se, kuinka unionin kilpailuoikeus ja valtiontukisäännökset eivät ole tuolloin olleet kunnissa yleisesti tiedossa (HE 268/2014 vp, 12/II).

Kuntalain 1.2 §:ssä on säädetty yleisluonteisesti kunnan tehtävästä edistää alueensa elinvoimaa. Säännöstä voidaan luonnehtia jonkinlaiseksi toimeksiannoksi kunnalle, joskin lainvalmistelua koskevissa ohjeissa on suhtauduttu kriittisesti näiden tavoitesäännösten velvoittavuuteen (Lainkirjoittajan opas 2016). Lain esitöiden mukaan säännöksellä kuitenkin ilmaistaan muun muassa se, kuinka kunnalla on vahva rooli alueensa elinvoiman kehittäjänä (HE 268/2014 vp, 135/II). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnilla olisi oikeus esimerkiksi kilpailla yrityksistä alihintaisilla tonteilla tai lahjoittaa julkisia varoja vastikkeetta kilpailuilla markkinoilla toimivien käyttöön elinvoimaisuuden edistämiseksi. Julkisen vallan tehtävänä ei ole sotkea tukitoimillaan *toimivia markkinoita* (Pöyhönen 1998, 52, Pöyhönen 2000, 83–86, Siltala 2001, 740). Kunnan itsehallinnolliseen toimialaan kuuluvana on vakiintuneesti pidetty kunnassa harjoitettavan elinkeinotoiminnan tukemista sekä siihen liittyen kuntalaisten työllisyyden edistämistä ja kunnan tunnettavuuden lisäämistä (KHO 2012:119, KHO 2015:180, KHO 2015:76, ks. myös Korte 2016, 6–9). Kuitenkin tällaisessa toiminnassa Euroopan unionin oikeus asettaa rajoja elinkeinotoiminnan tukemiselle.

Kunnat kuitenkin osallistuvat markkinoiden toimintaan useilla eri tavoilla. Keskeinen jako voidaan tehdä *sisäiseen ja ulkoiseen* toimintaan. Näistä edellisellä viitataan tilanteeseen, jossa kunnat organisoivat oman järjestämisvastuunsa

piirissä olevat tehtävänsä kuntalaisia säädetyillä tavoilla, esimerkiksi ulkoistamalla (Muukkonen 2020a, 40, 48, 60). Jälkimmäinen näkökulma taas viittaa enemmän eräänlaiseen *fasilitaatioon*, jossa kunta toimii enemmän muiden kuin itsensä hyväksi. Molemmissa tapauksissa kunta osallistuu markkinoiden toimintaan joko asiakkaana eli ”ostajana” tai sitten enemmän ”myyjän” roolissa joko palveluntarjoajana (elinkeino-, elinvoima- tai yrityspalvelut) tai esimerkiksi kiinteistökaupan luovuttavana osapuolena.

Olipa kysymys kummasta tahansa roolista, nousee relevantiksi tarkasteltavaksi se, liittyykö kunnan suorittamaan taloudelliseen toimeen mahdollisesti valtiontukea. Kyseistä käsitettä on tulkittava laajasti (Alkio & Hyvärinen 2016, 45). Kunnan taloudelliset toimet kuuluvat unionin oikeuden mukaan valtiontuen käsitteeseen, koska kunta toimii viranomaisena ja valtionvaroiksi katsotaan kaikki julkisen sektorin varat (komission tiedonanto C/2016/2946, kohdat 39–48 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö). SEUT 107(1) artiklan mukaan: ”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Mikäli kaikki artiklan kriteerit täyttyvät samanaikaisesti, on tuki kiellettyä valtiontukea (Alkio & Hyvärinen 2016, 44). Lisäksi viidenneksi kriteeriksi voidaan vielä nostaa vaatimus tuen taloudellisesta luonteesta (Määttä & Voutilainen 2017, 25), koska 107 (1) artiklassa tarkoitettu tuki on mitä tahansa etua, josta tuen saaja saa taloudellista hyötyä (komission tiedonanto C/2016/2946, kohta 66 sekä siinä viitattu oikeuskäytäntö).

Kuntien viranomaisten taloudellisiin toimiin kohdistuvat päätökset voivat sisältää joko sallittua tai kiellettyä valtiontukea. Kunnan tehdessä taloudelliseen toimeen tai taloudelliseen toimintaan kohdistuvia päätöksiä, on sen arvioitava potentiaalinen mahdollisuus päätöksen sisältävistä valtiontukikysymyksistä. Tässä artikkelissa avataan hallintolain (434/2003) 31.1

§:stä sekä muista menettelytapaa koskevista normeista aiheutuvaa *selvittämisvelvollisuutta* tilanteessa, jossa kunnan viranomaisen päättäväksi on tulossa asia, johon saattaa liittyä valtiontukea. Artikkelissa selvitetään, *missä tilanteissa kunnan on otettava huomioon valtiontukeen liittyvät seikat taloudellisia toimia valmisteltaessa*. Tutkimuksen menetelmänä on lainoppi, jolla tarkoitetaan oikeudellisen aineiston, kuten säädösten (lait ja asetukset, EU-oikeus), niiden esitöiden (esimerkiksi hallituksen esitykset), tuomioistuinkäytännön ja muiden *oikeuslähteiden* systematisointia ja tulkintaa (ks. esim. Karhu 2020, 1068–1075). Tämän julkaisun teeman mukaisesti pääpaino artikkelissamme on keskittyä siihen tiedonhankintaan ja arviointiin, jota kunnan päätöksentekoa valmisteleva viranhaltija ja lopullisen päätöksen tekävä viranomainen (monijäseninen toimielin tai yksihenkilöinen viranomainen) joutuu *ex officio* tekemään.

Tässä artikkelissa *taloudellisella toimella* tarkoitetaan kunnan tekemää sijoitusta, hankintaa, kunnan myöntämää avustusta taloudelliseen toimintaan sekä kunnan tekemää kiinteistön, tavaran tai palvelun myyntiä taikka vuokrausta. Taloudellinen toimi on tyypillisesti oikeustoimi, johon sisältyy ensi vaiheessa viranomaisen päätös ja toisessa vaiheessa oikeustoimen tekeminen, joten se ei tarkoita samaa asiaa kuin unionin oikeudessa tarkoitettu taloudellinen toiminta, joka yhdistyy yritystoimintaan (ks. taloudellisesta toiminnasta yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-180/98–184/98, Pavlov ym., kohdat 74–75).

Aihepiiriin laajuuden vuoksi rajaamme käsitteilyn koskemaan neljää erilaista soveltamistilannetta, joissa valtiontukikysymys on noussut relevantiksi kunnallisessa päätöksenteossa joko nimenomaisen tukeen liittyvän sääntelyn tai oikeuskäytännön perusteella. Näitä ovat *julkiset hankinnat, osaomistuksen yrityksessä, infrastruktuurin rakentaminen ja rahoittaminen sekä omaisuuden, erityisesti kiinteän omaisuuden, myynti ja vuokraaminen*. Jokaisen osakokonaisuuden tarkasteluun olemme varanneet esityksessä oman luvun, jonka yhteydessä käsittelem-

me myös kysymykseen liittyvää normatiivista aineista. Vaikka valtiontukeen liittyvät kysymykset ovat lähtökohdiltaan EU-oikeudellisia, tässä artikkelissa keskitytään kansallisen sääntelyn erityispiirteisiin kunnan hallinnollisissa päätöksenteossa. Ennen näitä varsinaisia substanssilukuja, käsittelemme seuraavassa yleisemmin kunnan päätöksentekoa ja viranomaisten selvittämisvelvollisuutta.

2. Kunnan viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta

Hallintolain 31.1 §:n mukaan asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi *tarpeelliset tiedot* sekä *selvitykset*. Säännöksen perustelujen mukaan kyse on ns. *virallisperiaatteesta*, jonka mukaan viranomaisella on aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Säännös velvoittaa viranomaisen hankkimaan sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Säännöksessä mainitulla asianmukaisuudella taas viitataan siihen, kuinka viranomaisen on oltava huolellinen selvityksiä hankkiessaan. (HE 72/2002 vp, 92/II–93/I).

Matti Niemivuo, Marietta Keravuori-Rusanen ja Kirsi Kuusikko (2010, 275) ovat todenneet selvittämisellä pyrittävän hallintoasian ratkaisemiseen aineellisoikeudellisesti oikealla tavalla. Heidän mukaansa valmistelussa selvitetään tosiasiat, hankitaan tarpeellinen aineisto, arvioidaan asiassa merkitykselliset oikeuskysymykset ja laaditaan ratkaisuehdotus. Niin sovellettavat säännökset kuin muukin *oikeuslähdeopillinen aines* määrittävät sen, millaisia selvitysketjuja asiassa tarvitaan. *Teuvo Pohjolainen ja Veijo Tarukannel* (1990, 221) ovat hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain (598/1982) voimassa ollessa todenneet mahdollisia selvitysketjuja olevan: 1) *notoristen seikkojen* toteaminen, 2) asiakirjaselvitys, 3) asianosaisten lausumat, 4) asiantuntijaviranomaisen lausuntojen hankkiminen, 5) valmistelijan ja ratkaisijan välittömät havainnot,

kuten tarkastus tai katselmus sekä 6) todistajien kuuleminen. Edellä mainituista notorisella seikalla tarkoitetaan yleisesti tunnettua asiaa eli esimerkiksi metrijärjestelmä tai maan sisäiset etäisyydet (ks. Lappalainen & Rautio 2016, V.1.12.2).

Niemivuo kumppaneineen (2010, 277) taas tuovat esiin sen, kuinka selvittämisvelvollisuutta (ja siten selvittämiskeinoja) ei voida ratkaistavista pelkästään yleislainsäädännön avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kustakin asiasta tai asiaryhmästä riippuu, mitä selvittämiskeinoja on mahdollista käyttää. Vaikka todistelu hallintoasioissa on lähtökohtaisesti vapaata (Pohjolainen & Tarukannel 1990, 222 ja Mäenpää 2018, III.7.1.1.), voi tiettyjen selvittämiskeinojen käyttäminen edellyttää erityislakitasoista sääntelyä. Tällöin sellaisen toimivallan puuttuminen tarkoittaa, ettei viranomaisella voi kyseisiä keinoja käyttää.

Kuntien elinkeinopoliittisten hankkeiden valtiontukiarviointi on luonteeltaan sellaista, ettei sääntely kokonaisuudessaan ilmene hallintoa koskevasta yleislainsäädännöstä. Tämä johtuu siitä, että valtiontukea koskevien kysymysten selvittämisessä viranomaisella on velvollinen huomioimaan myös luonnollisesti kuntalakiin sisältyvät menettelyä ohjaavat normit sekä koko valtiontukia koskevan unionin oikeuteen perustuvan sääntelyn. Kuntalain 129 §:n 4 momentissa sekä 130 §:n 3 momentissa on huomioitu valtiontukiin liittyvä selvittämisvelvollisuus lainan, takauksen tai muun vakuuden antamista koskevassa menettelyssä sekä kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa tai pitkäaikaisessa vuokraamisessa markkinoille.

Elinkeinopoliittikka kuuluu pääosin kunnan *yleisen toimialan* (ks. HE 268/2014 vp, 16/I–17/I, 61/I–62/II sekä Sallinen 2007, Valtiovarainministeriö 40/2015, Ikkala 1959, Rynnänen 1986, 256–296 ja Korte 2016, 35) piiriin, joten se miten kunta pystyy elinvoimaa edistämään, liittyy myös kysymykseen ovatko tietyt toimet kunnan toimialaan yleisesti kelpoisia (ks. HE 268/2014 vp, 16/I ja Harjula & Prättälä 2015, 163–195) ja onko kyseinen kunta tehnyt itse päätöksen ottaa itselleen tiet-

tyä tehtävää (vrt. MAO 501/19, 25.11.2019). Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalain 14 §:n tarkoittaman valtuuston on ennen tiettyjen elinkeinopoliittisten tai elinvoiman edistämiseen liittyvien toimien suorittamista tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös kyseisen kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä. Vasta tämän jälkeen kunnalla on mahdollisuus ryhtyä suunniteltuihin toimiin ja niiden lainmukaisuuden arviointiin. Esimerkiksi laajakaistarakentamista ei voida kilpailuttaa ilman valtuuston myönteistä päätöstä ottaa kyseinen tehtävä kunnassa itsehallintonsa nojalla hoidettavaksi (kuntalaki 7.1 §, ks. tarkemmin tämän esityksen luku 5).

Kunnan elinkeinopoliitiikkaan liittyvän asian selvittämismenettelylle ei yleisesti voida asettaa vähimmäis- tai enimmäisrajoja, vaan viime kädessä viranomaisella on velvollisuus selvittää asiaa siinä laajuudessa, että se pystyy tekemään asiassa laillisen, aineellisesti oikean päätöksen. Se, missä laajuudessa selvittämistä on tehtävä missäkin asiassa, lopulta määrittyy asian luonteen sekä menettelyä koskevan sääntelyn pohjalta. Joissain asiaryhmissä itse menettelyä on säännelty hyvinkin tiukasti, kun hallintolain tai kuntalain perusteella selvittämismenettely on hyvin yleisellä ja kohdentamattomalla tasolla. Toisaalta unionin oikeus tai oikeuskäytäntö voivat merkittävästikin ohjata myös kansallisten yleislakien perusteella tapahtuvaa selvittämismenettelyä sisältä.

Kun kunnallinen viranomainen joko suoraan tai välillisesti toteuttaa taloudellisia transaktioita missä tahansa muodossa, on viranomaisen noudatettava valtioneuvoston Euroopan unionin sääntöjä (komission tiedonanto 2016/C 262/01, kohta 73). Tällöin selvittämismenettelyyn kuuluu markkinataloustoimijatestin mukaisesti arvioida, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen taloudellisen sitoumuksen samoissa olosuhteissa kuin kunta. Tämän selvittäminen antaa vastauksia päätöksenteon valmistelussa siitä, toteuttaako kunta taloudellisen transaktion tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja

koituuko niistä etua, jota ei olisi tapahtunut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa kyseisille vastapuolille. Merkitystä ei voida arvioissa antaa sille, muodostaako toimenpide kunnan kannalta järkevän tavan yhteiskuntapolitiikkaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi (komission tiedonanto 2016/C 262/01, kohdat 76–77, siinä viitattu oikeuskäytäntö sekä Määttä & Voutilainen 2017, 28).

3. Hankinnat

Kuntien hankintayksikköjen tekemien hankintojen vuosittaisesta euromäärästä on saatavissa vain likimääräisiä arvioita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisen julkisten hankintojen on arvioitu olevan kokonaisarvoltaan noin 18 miljardia euroa, kun julkisten hankintojen kokonaisvolyymien on arvioitu olevan noin 35 miljardia euroa vuodessa (Valovirta & al. 2017, 61–63; HE 147/2018 vp, 4). Hankinnoissa kuntien hankintayksiköt tekevät taloudellisia toimia ensi vaiheessa hankintapäätöksinä ja toisessa vaiheessa pantaessa hankintapäätöstä täytäntöön hankintasopimuksina. Kuntien tekemiin hankintoihin sisältyy myös hankinnan valmistelun aikana ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hankinnan toteutusta taloudellisena toimena suhteessa unionin valtioneuvoston sääntelyyn, koska jo hankinnan valmistelussa ratkaistaan millä menettelyllä ja ehdoilla hankinta aiotaan toteuttaa.

Julkisten hankintojen toteuttamisessa keskeisenä velvollisuutena on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) 1.1 §:ssä ilmaistu kilpailuttamisvelvollisuus. Julkisten hankintojen tekeminen on markkinalähtöistä toimintaa (Määttä & Voutilainen 2017, 29), joten kilpailuttamisvelvollisuutta noudattavat hankinnat eivät sisällä kiellettyyn valtioneuvoston tuomioistuimen tuomio C-280/00, Altmark Trans, kohta 93). Hankintalain ulkopuolisissa hankinnoissa on puolestaan olemassa riski siitä, että ne sisältävät valtioneuvoston esimerkiksi tutkimus- ja kehittämispalveluja hankittaessa taikka tehtäessä

hankintoja sidosyksiköltä, koska näihin hankintoihin saattaa olla kytkettynä myös taloudellista toimintaa, jolla voi olla vaikutuksensa markkinoiden toimintaan (ks. tästä myös Huikko & Ukkola, 2014, 221 sekä Kuusniemi-Laine, 2014, 665).

Hankintailmoitukseen perustuvia hankintamenettelyjä käyttämällä, hankinta-asioissa ei tarvitse arvioida pääsääntöisesti valtiontukikysymystä. Hankintojen tekemisen lähtökohtana on hankintayksikön hankintatarve, jonka vuoksi hankinta toteutetaan. Tällä on vaikutuksensa hankinnan kohteen ja laajuuden määrittelyyn. Jos hankintayksiköllä ei ole hankintaintressiä hankintakohteeseen tai hankinnan kohde on laajuudeltaan tai määrältään hankintayksikön hankintatarvetta suurempi, voi tällainen asetelma viitata valtiontukeen. Vaikka hankinta kilpailutettaisiin, voi tällainen hankintaintressin puute ja ylihankinta sisältää valtiontukea (Huikko & Ukkola 2014, 229). Sen sijaan, jos hankintailmoitukseen perustuvassa hankintamenettelyssä saadaan vain yksi tarjous, joutuu hankintayksikkö selvittämään, onko tarjottu tarjoushinta markkinahintaa vastaava ja toisaalta varmistamaan, että tarjouspyyntö on mahdollistanut aidon ja tehokkaan kilpailun (komission tiedonanto C/2016/2946, kohta 93).

Puolestaan tilanteessa, jossa hankintayksikkö on saanut useita tarjouksia, mutta joku tarjouksista on poikkeuksellisen alhainen, hankintayksikön on hankintalain 96.1 §:n mukaan selvitettävä tällaisen tarjoajan saamat valtiontuet, jotka ovat voineet vaikuttaa alhaiseen tarjoushintaan. Hankintalain 96.3 §:n mukaan hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen, joka on hinnaltaan tai kustannuksiltaan poikkeuksellisen alhainen tarjoajan saaman lainvastaisen valtiontuen vuoksi. Tarjous voidaan hylätä vain, jos tarjoaja ei pysty hankintayksikön asettamassa riittävässä määräajassa näyttämään toteen, että valtiontuki on myönnetty laillisesti. Hankintayksikön on ilmoitettava työ- ja elinkeinoministeriölle tarjouksen hylkäämisestä kiellettyyn valtiontukeen liittyvästä syystä.

Hankintayksikkö on velvollinen huomioimaan hankintalain 97 §:n mukaan tarjousvertai-

lussa hankintayksikön myöntämän taloudellisen tuen, jos tarjoajana on hankintayksikön omaan organisaatioon kuuluva yksikkö taikka, jos tarjoaja on saanut tai on saamassa hankintayksiköltä tarjoushintaan vaikuttavaa taloudellista tukea. Hankintayksikön tulee tarjousten vertailussa ottaa huomioon edellä mainittu taloudellinen tuki ja muut sille aiheutuvat todelliset tarjoushintaan vaikuttavat seikat. Hankintayksiköllä on velvollisuus ottaa huomioon tarjousvertailussa vain sen myöntämä tuki (MAO 259/2019, 31.5.2019 ja MOA 381/10, 2.9.2010). Siten saman kunnan toisen hankintayksikön myöntämää tukea ei tarvitse hankintalain velvoittamana ottaa huomioon, mutta tuki voi johtaa hankintalain 96 §:ssä säädetyn alhaisen hinnan arvioinnin kautta valtiontuen lainmukaisuuden arviointiin (ks. kunnan jakautumisesta hankintayksikköihin Kaarresalo 2007, 38–47).

Poikettaessa kilpailuttamisvelvollisuudesta, hankintayksikön tehtävänä on varmistaa se, että valittu kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeava hankintamenettely ei sisällä toimia, jotka voitaisiin tulkinta valtiontueksi (Eskola ym. 2017, 92). Suorahankintojen toteuttaminen pitää sisällään potentiaalisen riskin kielletystä valtiontuesta, koska hankintamenettely ei ole ollut markkinalähtöinen, vaan toimittaja on tällöin valittu hankintailmoitusta julkaisematta ja hankinnan kohdetta kilpailuttamatta. Tällöin hankintayksikkö ei voi varmistua, onko hankintahinta markkina-arvoa vastaava.

Jos suorahankintaan liittyy vielä tuotekehitystä, jossa tuotekehityksen lopputulos on toimittajan vapaasti hyödynnettävissä markkinoilla, järjestelyä voidaan pitää varsin todennäköisenä kielletyn SEUT 107 artiklan tarkoittamana valtiontuen muotona. Kielletyn valtiontuen kriteereiden näkökulmasta hankintayksikön maksaman tuotekehityksen lopputuloksena syntynyt tuote voi vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuote voi vaikuttaa jäsenvaltioiden kauppaan, koska markkinoille tarkoitetun tuotekehitysinvestoinnin kustannukset on kattanut hankintayksikkö valitun toimittajayrityksen sijaan. Merkityksellistä kielletyn valtiontuen arvioinnin kannalta on se, ettei suorahankinnas-

sa valittua toimittajaa ole kilpailutettu, jolloin hankinnan toteuttaminen on suositun tiettyä yritystä. Hankinta on siten ollut valikoiva, kun valintaa ei ole tehty avoimesti markkinoilta. Tällaisissa tilanteissa kunnan hankintayksikön voidaan tulkita osallistuvan myös toimintaan, jolla on taloudellisen toiminnan luonne tuotekehityksen rahoittamisessa, vaikka yleisesti lainmukaista julkisten hankintojen tekemistä ei katsotakaan taloudelliseksi toiminnaksi (ks. Ukkola 2015, 169–170).

Hankintaan voi liittyä valtiontuen piirteitä myös tilanteessa, jossa hankintasopimuksesta ei voida todentaa, minkä vastikkeen hankintayksikkö saa vastasuorituksena maksamaansa taloudellista korvausta vastaan. Hankintalain 4 §:n 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella nimittäin tarkoitetaan kirjallista sopimusta, jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintasopimuksen ja siten hankinnan käsitteeseen liittyy keskeisesti vastikkeellisuus siten, että hankinnan tekevä hankintayksikkö saa tekemälleen taloudelliselle toimelle vastikkeen tavaran, palveluna tai rakennusurakana (unionin tuomioistuimen tuomio C-328/19, Porin kaupunki, kohta 47). Jos tällainen vastike ja välitön vastavuoroinen suorite puuttuvat, voi taloudelliseen toimeen sisältyä valtiontukea.

Hankintajärjestelyssä hankintayksiköllä on oltava jokin hankintaan liittyvä taloudellinen intressi saatavanaan (unionin tuomioistuimen tuomio C-451/08, Helmut Müller GmbH). Sopimus, joka ei sisällä taloudelliselle vastikkeelle vastasuoritusta, on lähtökohdiltaan valtiontukea (Huikko & Ukkola 2014, 224). Jos sopimus sisältää tavanomaisesta poikkeavia ehtoja, kuten poikkeuksellisia ennakkomaksuja toimittajalle, voivat nämä ennakkomaksutkin olla valtiontukea, jos ennakkomaksun ja sopimuksen mukaisen vastasuorituksen toteuttamisaikaa ei ole määritelty lainkaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hankintayksikkö maksaa hankinnasta sovitun hinnan ennakkoon, mutta toimittaja ei tuota tavaraa tai palvelua tavanomaisessa kohtuullisessa ajassa, voi järjestely tarkoittaa kiel-

lettyä valtiontukea erityisesti tilanteissa, joissa hankintaa ei ole tehty kilpailuttamisvelvollisuutta noudattaen. Eritoten kuntien omistamilta sidosyksiköiltä tehtävissä hankinnoissa voi olla järjestelyjä, joissa kunta maksaa ennakkoon jonkin hankinnan toteuttamisesta sidosyksikölle. Jos sidosyksikkö ei toimi markkinoilla, valtiontukea ei ole tarvetta arvioida, mutta jos sidosyksiköllä on markkinoilla toimintaa tai sidosyksikkö tuottaa kilpailuilla markkinoilla useille omistajakunnilleen tuotteita tai palveluita, voivat tällaiset ennakot olla kiellettyä valtiontukea tai ainakin valtiontukikysymys on arvioitava osana hankintapäätöksen valmistelua.

4. Kunnan vähemmistöomistus yrityksessä ja pääomasijoittaminen

Kuntalain 6.1 §:n mukaan kuntakonserniin kuuluu kunta tytäryhteisöineen. Tytäryhteisö on puolestaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjantalonlain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kuntien yritystoimintaa on jouduttu kehittämään osin pakon sanelemana. Kuntalain 126 §:ssä on säädetty yhtiöittämisvelvollisuudesta, jos kunta hoitaa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla. Tässä tilanteessa yhtiöittäminen tarkoittaa tehtävän antamista osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Näiden ohella kunnat omistavat myös yrityksiä, jotka eivät kuulu kuntalaissa tarkoitettuihin tytäryhteisöihin, jolloin ne eivät myöskään ole kuntalain kuntakonsernisääntelyn piirissä (pl. konserniohjeen soveltaminen soveltuvin osin osakkuusyhteisöihin, kuntalaki 47.3 §) eikä kunnalla ole yksin määräysvaltaa yrityksessä (ks. kuitenkin kuntalaki 46 §). Tällaisiin vähemmistöomistuksiin liittyviin taloudellisiin toimiin voi sisältyä SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, jos yritys toimii markkinoilla tai siinä on mukana yksityistä omistusta ja kunta rahoittaa tavalla tai toisella yrityksen toimintaa esimerkiksi pääomittamalla yritystä. Kunnan rahoitus tällaiselle yritykselle on valikoivaa ja sillä käytännössä rahoitetaan yrityksen toimintaa, kuten tuote- tai palvelukehitystä ja tämä puolestaan voi vääristää

kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näitä kriteereitä arvioitaessa pelkääntään rahoituksen potentiaalinen, muttei hypoteettinen, mahdollisuus kilpailun vääristämiseen ja vaikutuksiin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan riittää täyttämään tunnusmerkit.

Kuntalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä kunnan sijoitustoiminnasta yrityksiin, vaan sitä rajoittaa yleisenä säännöksenä kunnan tehtäviä koskeva kuntalain 7.1 §:n säännös, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Yleisesti kunnan yleisen toimialan rajat määrittävät nimenomaan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muodostuneiden periaatteiden perusteella (HE 268/2014 vp, 16/I). Yksi näistä periaatteista on spekulatiivisen toiminnan kieltäminen, jonka mukaan pelkkä voiton tavoittelu ei kuulu kunnan toimialaan (Harjula & Prättälä 2015, 179). Jotta kunta voi sijoittaa esimerkiksi yrityksen osakkeisiin, on sijoituksen ja siten kunnan osakkuuden yrityksessä liitettävä kunnan yleiseen tai erityiseen toimialaan (KHO 2.8.2001 t. 1738). Elinkeinotoiminnan tukemista pääomasijoituksella on pidetty oikeuskäytännössä kunnan toimialaan kuuluvana, jos pääomasijoituksen tarkoituksena on edistääkseen kunnan elinkeinotoimintaa, työllisyyttä tai tunnettuisuutta tietyn yritystoimialan toimijoiden paikkakuntana (KHO 2015:180).

Kunnalla voi olla intressi toimia omistajana yrityksessä, jos yritys tuottaa palveluja kunnan hankintayksiköille siten, että yritys on hankintalain 15.1 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkö, jolloin kunnan hankintayksiköiden sidosyksiköltä tekemiin hankintoihin ei sovelleta hankintalain säännöksiä. Kunta ei voi olla kuitenkaan yrityksen osakkaana pienellä omistusosuudella vailla mahdollisuutta käyttää yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa määräysvaltaa yrityksessä, koska tällöin yrityksen ja kunnan hankintayksiköiden välillä ei ole tosiasiallista sidosyhteyttä (ks. esimerkiksi MAO 141/19, 29.3.2019 ja MAO 522/2016, 14.9.2016). Käytännössä kunnalla pitää olla mahdollisuus vaikuttaa yrityksen hallitukseensa tai muussa yrityksen toimintaa ohjaavassa

hallintoelimessä. Lisäksi yrityksessä ei saa olla hankintalain 15.1 §:n mukaan muuta kuin hankintayksiköiden pääomaa, joten yksityiset eivät voi olla omistajana sidosyksikössä (HE 108/2016 vp, 101; MAO 64/2019, 12.2.2019). Kunnan omistus yrityksessä sidosyksikköperusteisesti edellyttää tosiasiallisen sidoksen olemassaoloa ja sidosyksikkönä toimivalta yritykseltä toiminnan pääasiallista kohdistamista omistajina oleviin hankintayksiköihin. Sidosyksikkö voi harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden kuin omistajina olevien hankintayksiköiden kanssa. Jos sidosyksikköedellytykset eivät täyty, kunnan osakesijoittaminen yritykseen voidaan katsoa muuksi kuin hankintojen toteuttamiseen liittyväksi perusteeksi, jolloin osakkeiden ostamista koskevaa päätöstä tehtäessä on arvioitava, voiko kunta tehdä sijoituksen yritykseen ottaen huomioon valtiontukisäännökset. Päätöksen valmistelu edellyttää joko sidosyhteyden muodostumisen varmistamista tai valtiontukiarviointia, jotta päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Kunnat ovat ryhtyneet myös osaomistajiksi yrityksissä, jotka on perustettu julkisen hankinnan toteuttamisen seurauksena. Näitä järjestelyjä on tehty erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ensin kunta on kilpailuttanut yksityisen toimittajan tuottamaan palvelua siten, että toimittaja ja kunta perustavat palvelun tuottamiseen yrityksen. Tällainen yritys ei ole kunnan sidosyksikkö, koska yritys sisältää yksityistä pääomaa. Toteutettaessa yhteisyritysjärjestely hankintana, ei järjestely sisällä lähtökohtaisesti valtiontukea, jos kilpailuttamisvelvollisuutta on noudatettu hankintamenettelyssä. Kuitenkin kunnan vähemmistöomistuksen yrityksessä pitää olla perusteltua näissäkin tilanteissa siten, ettei yrityksen toiminnan aikana pääse muodostumaan järjestelyjä, jotka voidaan tulkita valtiontueksi. Toisaalta näissä hankinta- ja yritysyritysjärjestelyissä on huomioitava, ettei hankintasopimuksen päätyttyä ja uutta hankintaa toteutettaessa yhteisyritys ole erityisasemassa suhteessa muihin palveluntarjoajiin. Uuden hankinnan toteuttamisen yhteydessä kunnan

hankintayksikön on huolehdittava hankintalain 3.2 §:n mukaisesti siitä, ettei yritys saa parempaa asemaa suhteessa muihin tarjoajiin. Lisäksi hankintamenettelyssä on huomioitava hankintalain 97 §:n mukaisesti kunnan antama taloudellinen tuki omistamalleen yhteisyrittäjälle. Pahimmillaan kunnan osaomistama yritys ei menestykään tarjouskilpailussa ja menettää palveluntuottajan aseman suhteessa kuntaan, jonka seurauksena yrityksen liiketoiminta joudutaan tavalla tai toisella lopettamaan.

Pääomasijoittaminen on valtiontukea (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 323/82, SA Intermills, kohta 31). Kunnan tehdessä yritys-siin pääomasijoituksia, on tällaista taloudellista toimea valmisteltaessa arvioitava pääomasijoituksen valtiontukikelpoisuus (KHO 2015:180). Pääomasijoittaminen on kiellettyä valtiontukea, jos se täyttää SEUT 107 artiklassa määritetyt ehdot, mutta kaikki pääomasijoittaminen ei ole kiellettyä (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 323/82, SA Intermills, kohta 32). Pääomasijoittamisen valtiontukikelpoisuutta on arvioitava sijoituspäätöksen valmistelussa markkinataloustoimijatestiä soveltaen. Oikeuskäytännön mukaan pääomasijoitusmahdollisuutta arvioidessa on käytettävä arviointiperustetta, joka perustuu yrityksen mahdollisuuksiin saada kyseiset sijoitettavat varat yksityisiltä pääomamarkkinoilta. Oikeuskäytännön mukaan, jos yhtiön pääoma on julkisen vallan omistuksessa, arvioitavaksi tulee, olisiko ennustettavissa olevien kannattavuusnäkömien perusteella toimiva yksityinen osakkeenomistaja – jos ei oteta huomioon yhteiskunnallisia, aluepolitiikkaan liittyviä sekä alakohtaisia tekijöitä – tehnyt samanlaisissa olosuhteissa kyseisen kaltaisen pääomasijoituksen (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 234/84, Belgia v. komissio, kohta 14).

Pääomasijoittaminen yritykseen ei voi tapahtua siten, että kunta käytännössä pelastaa sijoituksellaan vaikeuksissa olevan yrityksen. EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 1 artiklan 4 c kohdassa käytännössä kielletään valtiontuen myöntäminen vaikeuksissa oleville yrityksille lukuun otta-

matta tukiohjelmaa tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaan muun muassa yritystä, joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi tai yritystä, joka on konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyssä maksukyvyttömyyden vuoksi.

Kunnan myydessä omistamiaan yrityksen osakkeita ostajana olevalle toiselle yritykselle, on myynnin tapahduttava käypää arvoa vastavasti. Kunnan toimielimen päätöksen valmistelussa on tehtävä selvitys osakkeiden käyvästä markkina-arvosta, jotta kunta voi osoittaa, että se ei ole myynyt osakkeita alihintaan eikä siten osakekauppa sisällä valtiontukea. Ilman käyvän markkina-arvon selvittämistä, kunnan toimielimen päätös on syntynyt ilman valtiotukiarviointia ja siten kuntalaisia tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä (KHO 2015:126). Kunnan myydessä omistamansa sidosyksikön osakkeita yksityiselle, on huomioitava, että yritys menettää asemansa sidosyksikkönä eikä kunta voi enää tehdä yritykseltä sidosyksikköhankintoja. Tällöin kunnalla pitäisi olla toimialaansa liittyvä muu intressi omistaa kyseisen yrityksen osakkeita sekä tehdä taloudellisia toimia yrityksen kanssa. Näissä tilanteissa on arvioitava myös valtiontukeen liittyvät kysymykset osana taloudellisiin toimiin liittyvää päätöksentekoa.

5. Infrastruktuurin rakentaminen ja rahoittaminen

Viime vuosikymmeninä yksi kuntien merkittävimmistä elinvoiman kehittämiseen liittyvistä toimista on ollut laajakaistarakentamisen tukeminen. Internetin käytön lisääminen sekä halvempien, nopeampien ja turvallisempien internet-yhteyksien luominen on ollut keskeisesti tavoiteltu toimenpide niin maanosatasoisessa (ks. Komissio 2000, Eurooppa-neuvosto 2000) kuin kansallisessakin (Kääriäinen & Kujala & Saikanmäki 2000, Valtioneuvoston kanslia 1/2007, Pursiainen 2008, Roivas 2009) tieto-

yhteiskuntapolitiikassa. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 52(1) artikla lähtökohtaisesti hyväksyy laajakaistainfrastruktuurin tukemisen sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi SEUT 107(3) artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Kyseinen tuki on myös vapautettu SEUT 108(3) artiklan tarkoittamasta *notifiointivelvoitteesta* (ks. Raitio 2018, 2019).

Suomessa tavoitetta toteutettiin erityisesti ”Laajakaista kaikille 2015 -hankkeen”, myöhemmin ”Laajakaista kaikille -hankkeen” puitteissa (Valtioneuvoston kanslia 2008), jonka keskeisenä elementtinä oli vuoden 2010 alusta voimaan tullut laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009, laajakaistalaki). Sen tavoitteena oli yhtäältä lain 1 §:ssäkin ilmaistun mukaisesti ”edistää nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamista haja-asutusalueilla ja siten turvata monipuoliset viestintäpalvelut kaikkialla Suomessa” sekä toisaalta mahdollistaa tuen myöntäminen valtion varoista ”tarkkaan rajatulle harvaan asutulle alueelle rakennettavaan verkkoon” (HE 176/2009 vp, 1/I).

Kunnan näkökulmasta laajakaistarakentamisen tukeminen on lähtökohtaisesti laillista (Valtiovarainministeriö 40/2015, 20, 44, vrt. MAO 509/19, 25.11.2019). Koska kyse on kuitenkin kunnille vapaaehtoisesta toiminnasta (HE 176/2009 vp, 17/II), edellyttää laajakaistarakentamisen tukeminen valtuuston päätöstä siitä, katsooko se kyseisen tehtävän kuuluvan kunnan tehtäviin kyseisessä kunnassa. Velvollisuutta päättää laajakaistarakentamisen tukemisen ottamisesta kyseisen yleisen toimialan piiriin tukee Suomen perustuslain (731/1999) esitöiden toteamus siitä, kuinka ”kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen” (HE 1/1998 vp, 176/I) sekä se, että yleinen päätösvalta kunnassa kuuluu valtuustolle (kuntalaki 14.1 §, HE 268/2014 vp, 144/I). Jos valtuuston ei tarvitsisi päättää siitä, kuuluuko laajakaistarakentamisen tukeminen kunnan yleiseen toimialaan vai ei, voisi se johtaa tilanteeseen, jossa kunnan muut viranomaiset ryhtyisivät laajentamaan kunnan toimialaa ilman valtuuston myötävaikutusta.

Tiukka asiassa ei sen suhteen pidä olla millainen päätöksen tulee olla, joten tehtävän otona voidaan päättää esimerkiksi erillisellä muutoksenhakuelpöisellä päätöksellä, talousarviossa (eksplisiittinen maininta) tai hallintosäännössä. Näistä myös kaksi jälkimmäistä ovat valituskelpoisia. Arvioitaessa sitä, voidaanko tehtävä kyseisessä kunnassa ottaa hoidettavaksi, tulee kuitenkin huomioida se, mitä oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa yleisen toimialan kriteereistä on todettu (HE 268/2014 vp, 16/I ja 138/I, ks. myös Harjula & Prättälä 2015, 163–176) sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolaki 6 §). Erityisesti tulee huomioida se, ettei kunnan tule ryhtyä hoitamaan sellaisia tehtäviä, jotka voidaan julkisen hallinnon ulkopuolella hoitaa tehokkaammin (*hallinnon toissijaisuus*, ks. HE 268/2014 vp, 16/II ja Harjula & Prättälä 2015, 174–176).

Kunnan näkökulmasta alueen tietoliikenneyhteyksiä voidaan kehittää useammalla tavalla. Näkemysksemme mukaan vaihtoehtoja ovat:

- 1) edunvalvonta;
- 2) laajakaistalain tarkoittamien hankkeiden osarahoitus joko ilman välillistä omistussuhdetta tai sellaisella;
- 3) osallistuminen kyläverkkohankkeiden toteuttamiseen; sekä
- 4) tietoliikenneinfrastruktuurin hankkiminen.

Tietoliikenneinfrastruktuurin parantamisessa lähtökohtana on markkinoiden toiminta. Tämä tarkoittaa sitä, että tulee kunnan ensisijaisesti pyrkiä kehittämään alueensa elinvoimaa edunvalvonnallisilla keinoilla, so. lähinnä vaikuttamalla sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, viestintäpalvelulaki) 3.1,27 §:n tarkoitamiin *teleyrityksiin*. Hallinnon toissijaisuusperiaate oikeuttaa kunnan ottamaan tehtävän hoitaakseen vasta, ”[j]os yksityinen sektori ei pysty suoriutumaan tehtävistään ja jos yleinen etu [;sitä] vaatii” (HE 268/2014 vp, 16/II). Toissijaisuuteen viittaa myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 52(3) artikla, joka edellyttää valtiontukea myöntävältä viranomaiselta

sen varmistamista, ettei alueella ole ns. samaan luokkaan (peruslaajakaistaverkko tai seuraavan sukupolven liityntäverkot eli NGA-verkot) kuuluvaa infrastruktuuria, eikä sitä ole myöskään seuraavan kolmen vuoden aikana rakentumassa. Artiklan mukaan varmistamisen on tapahduttava *avoimella julkisella kuulemisella*.

Menettelyä sen osalta, mitä avoimella julkisella kuulemisella tarkoitetaan, ei ole tarkemmin säädetty, joten kunnan näkökulmasta hyväksyttävänä menettelynä lienee malli, jossa julkaistaan hallintolain 62 a §:n (432/2019) tarkoittama julkinen kuulutus yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla sekä tarpeen vaatiessa myös vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla (1 mom.).

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen näkökulmasta on oleellista tiedostaa mitä peruslaajakaistaverkoilla ja NGA-verkoilla oikeudellisesti tarkoitetaan. Näiden osalta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2(133) artiklassa on todettu ”peruslaajakaistalla’ ja ’peruslaajakaistaverkoilla’ tarkoit[etaan] perustoiminnot tarjoavia verkkoja, jotka perustuvat sellaisiin teknologia-alustoihin kuin epäsymmetrinen digitaalinen tilaajaliittymä (ADSL2+-verkkoihin asti), muu kuin parannettu kaapeliliittymä (esimerkiksi DOCSIS 2.0), kolmannen sukupolven matkaviestintäverkot (UMTS) ja satelliittijärjestelmät”. NGA-verkoilla taas asetuksen 2(138) artiklan tarkoitetaan ”seuraavan sukupolven liityntäverkoilla (NGA-verkoilla)’ tarkoitetaan kehittyneitä verkkoja, joilla on vähintään seuraavat ominaispiirteet: a) ne tuottavat palveluja luotettavasti erittäin suurella tilaajakohtaisella nopeudella optisen (tai tekniikaltaan vastaavan) runkoliityntäyhteyden kautta, joka sijaitsee riittävän lähellä käyttäjän sijaintipaikkaa, jotta erittäin nopean yhteyden toteutuminen voidaan taata; b) ne tukevat monentyyppisiä edistyneitä digitaalisia palveluja, täysin internet-protokollaan perustuvat (all-IP) konvergoituneet palve-

lut mukaan luettuina, ja c) niiden nopeudet ovat verkkoon päin (upload) huomattavasti suuremmat kuin peruslaajakaistaverkoissa. Markkinoiden ja teknisen kehityksen tässä vaiheessa NGA-verkot ovat a) kuitupohjaisia liityntäverkkoja (FTTx), b) kehittyneitä parannettuja kaapeliverkkoja, ja c) tiettyjä kehittyneitä langattomia liityntäverkkoja, jotka pystyvät tarjoamaan luotettavasti suurta tilaajakohtaisia nopeuksia”.

Kunnan näkökulmasta alueen laajakaistainfrastruktuuria voidaan parantaa markkinoihin vaikuttamisen rinnalla myös muilla keinoin. Käytännössä tällaisia vaihtoehtoja ovat lähinnä laajakaistalain ja maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014, maaseudun kehittämislaki) nojalla myönnettävät tuet. Kummassakaan tilanteessa kunta ei toimi valtionapuviranomaisena, vaikkakin osallistuu hankkeiden rahoitukseen yleisen toimialansa puitteissa. Edellisen osalta tuen myöntävänä viranomaisena toimii liikenne- ja viestintävirasto (laajakaistalaki 10 §, 971/2018), joka tekee päätöksen *tuen saajan* hakemuksesta sen jälkeen, kun alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5.2 §:n tarkoittama *maakunnan liitto* on ensin valinnut ”tukea hakeneiden joukosta hakijan, joka toteuttaa hankkeen kokonaistaloudellisesti edullisimmin hakuilmoituksessa mainittujen vertailuperusteiden mukaisesti (laajakaistalaki 6 a §, 538/2010). Tätä aiemmin maakunnan liiton rooli on ollut valmistella maakunnallinen hankeohjelma yhteistyössä kuntien viranomaisten kanssa (laajakaistalaki 4.1 §), jonka pohjalta Liikenne- ja viestintäviraston lausunnon jälkeen valtioneuvosto päättää tuen jakautumisesta (laajakaistalaki 5 §, 594/2012).

Kuntien rooli laajakaistalain mukaisessa menettelyssä liittyy yhtäältä lain 4.1 §:n tarkoitettaman hankeohjelman valmisteluun ja toisaalta hankkeiden rahoittamiseen osallistumiseen. Tässä vaiheessa kunnan viranomaiset voivat tehdä aloitteita suunnitteilla olevien hankkeiden ottamisesta hankeohjelmaan (HE 176/2009 vp, 22/I). Käytännössä kuitenkin maakunnan liiton

vastuulla on hankkeiden ylitarjontatilanteessa päättää siitä, missä järjestyksessä hankkeita vietäisiin eteenpäin. Kriteereitä järjestykseen laittamisen osalta on hahmoteltu esitöissä (ibid.).

Hankkeiden rahoittamisen osalta laajakaistalaki edellyttää tuen saajan eli käytännössä sen hakijan sitoutuvan 34 prosentin rahoitusosuuteen hankkeen tukikelpoisista kustannuksista (laajakaistalaki 8.1 §). Samaisen säännöksen mukaan kunnan maksuosuus on lähtökohtaisesti 33 prosenttia, joskin säännöksen 2 momentin (1112/2014) mukaan sen maksuosuus voi tietyissä tapauksissa olla myös kahdeksan tai 21,78 prosenttia, mikäli hanke muodostaisi kohtuuttoman taloudellisen rasitteen kunnalle. Tällöin valtion maksuosuus kasvaa. Perusteista, joilla kunnan maksuosuus määrittyy, on säädetty laajakaistalain 8.3 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella kunnan maksuosuudesta laajakaistatukihankkeissa (240/2010). Kunnan osalta sitoutuminen laajakaistalain tarkoittamaan maksuosuuteen on tehtävä valtuuston päätöksellä. Tämä johtuu siitä, että kuntalain 14.2,3 ja 110.1 §:ien mukaan valtuusto päättää talousarviosta ja -suunnitelmasta, joihin sisältyy myös investointiosa. Päätös sitoutumisesta hankkeeseen on tehtävä jo ennen tukihakemusten jättämistä (HE 176/2009 vp, 25/II).

Kunnalla voi laajakaistahankkeissa olla vielä kolmaskin rooli. Vaikka se itse ei voi toimia tuen saajana, voi se kuitenkin olla mukana omistajana tai osaomistajana sellaisessa yhteisössä (joko osakeyhtiö tai osuuskunta), joka asiassa toimii tuen saajana ja sitä kautta hankkeen toteuttajana. Tällöin asiassa tulee nykyisin noudattaa myös verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annettua lakia (276/2016). Yhteisrakentamishankkeita on Suomessa toteutettu useita, mutta monissa tapauksissa ei oikeuskäytännön mukaan ole huomioitu päätöksiä valmisteltaessa valtiontuen arviointivelvollisuutta (ks. ainakin KHO 22.8.2018 t. 3833/2018, Hämeenlinnan HaO 19.2.2019 dnro 00503/17/2299, 19.2.2019 dnro 01094/17/2299, 19.2.2019 dnro 01409/17/2299, 19.2.2019 dnro 01410/17/2299, 19.2.2019 dnro 01425/17/2299, 19.2.2019 dnro 01001/18/2299,

19.2.2019 dnro 01080/18/2299, 19.2.2019 dnro 01239/18/2299). Suureksi ongelmaksi on oikeuskäytännön perusteella muodostunut se, ettei tällaisten hankeyhtiöiden pääomittamisessa tai muissa rahoitusjärjestelyissä ole kunnissa tehty asianmukaista valtiontukiarviointia. Erityisen merkityksellisenä tuomioistuimet ovat pitäneet sitä, että valtiontukiarviointi tulee tehdä ennen päätöksentekoa ja sen tulee näkyä päätöksentekoasiakirjoissa.

Tämä yleisempi periaate ilmenee myös hallintolain 45 §:n päätöksen perustelemista koskevista vaatimuksista. Näin ollen edellisten laajakaistalain tarkoittamien hankkeiden ohella tätä sovelletaan myös silloin, kun kyse ei ole näistä hankkeista. Kun huomioidaan, että laajakaistalain 7 §:n (971/2018) 3 momentin mukaan tukihakemus Liikenne- ja viestintävirastolle on tullut tehdä jo viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä, ei laajakaistalain mahdollistama tuki rakentamiseen ole juuri tällä hetkellä ajankohmainen (ks. kuitenkin HE 221/2020 vp), vaan kunnat joutuvat pohtimaan mahdollisia infrastruktuurihankkeitaan toiselta pohjalta. Edellä on jo viitattu maaseudun kehittämislain tuomiin mahdollisuuksiin. Sen 9.1,7 §:ssä on säädetty mahdollisuudesta myöntää tukea ”maaseudun saavutettavuuden ja pieninfrastruktuurin kehittämiseen”. Käytännössä nämä nykyään kuitenkin rajautuvat erilaisiin *kyläverkkoihin*, sillä ”merkittävät laajakaistahankkeita” ei enää voimassa olevalla maaseuturahaston ohjelma-kaudella tueta (HE 142/2013 vp, 63/II–64/I ja 90/I, ks. myös valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta, 1174/2014, maaseutuhankeasetus, 18.1,5 §).

Kyläverkkohankkeiden hakijana voi laajakaistalain mukaisesta mallista poiketen olla maaseutuhankeasetuksen 6 §:n (338/2017) 2 momentin mukaan myös kunta. Muita mahdollisia hakijoita voivat olla yhdistys, osuuskunta ja pieni tai keskisuuri yritys. Tuen määrä tällaisissa hankkeissa hankkeen hakijalle voi olla joko 50 tai 70 prosenttia riippuen siitä onko tuen hakijan vuosittainen liikevaihto ollut kolmena edeltävänä vuonna yli vai alle 10 miljoonaa euroa (maaseutuhankeasetus 10 c, 539/2015,

3 mom., 338/2017). Kuntien osalta noudatetaan samaa rajaa (vuosibudjetin koko), jolloin tuki maaseuturahastosta voi käytännössä yleensä olla enintään 50 prosenttia. Tässä yhteydessä on huomattava, että kunnan suora rahallinen panostus hankkeeseen käsiteltäisiin osana myönnettävää tuen määrää, eikä näin ollen kunnan omalla rahalla voida kattaa tuen ylittävää osuutta (maaseudun kehittämislaki 5.1.4 §, 1176/2014 ja 5 k.). Ei-julkinen osuus voidaan kattaa muun muassa liittymismaksuilla sekä talkootyöllä (maaseutuhankeasetus 7 §, 338/2017, 5 mom. ja 9 §, 539/2015). Liittymismaksujen osalta myös kunnan omistaman vuokra-asuntoyhtiön tilaamat liittymämaksut hyväksytään, mikäli ne vastaavat muidenkin liittyjien maksuja.

Päätöksentekijänä tällaisessa hankkeessa toimii joko toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai paikallinen toimintaryhmä (Leader) siten kuin maaseudun kehittämislain 37, 39 ja 42 §:ssä säädetään. Kunnan toimiessa hakijana, noudatetaan sen päätöksenteossa normaalisti kunnan päätöksenteossa noudatettavia säännöksiä, eikä kunnan päätöksentekoon tältä osin kohdistu valtiontukiarviointia koskevaa selvitysvelvollisuutta kuin sen osalta mitä hallintolain 31.2 § osoittaa hakijan myötävaikutusvelvollisuudeksi.

Kuten edellä on todettu, on laajakaistalain osalta tilanne se, ettei ainakaan tällä hetkellä sen avulla voida toteuttaa uusia hankkeita. Tilanne on kuitenkin todennäköisesti muuttumassa mahdollisesti vielä tämän vuoden aikana (ks. HE 221/2020 vp, joka tätä kirjoitettaessa on eduskunnan käsiteltävänä). Maaseudun kehittämislain osalta taas on muistettava, että maaseudun kehittämisrahaston ohjelmakausi päättyy vuoden 2020 loppuun. Lisäksi on huomattava, että ainakin laajakaistalaki näyttäisi edellyttävän rakennettavalta verkolta *symmetrisyyttä*. Vaikka sinänsä lainsäädännön lähtökohta on olla teknologianeutraali (HE 176/2009 vp, 30/II), viitataan niin laajakaistalain 9.1.1 §:ssä kuin 11 §:n (971/2018) 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentin 3 kohdassa *edistykseellisyteen*. Esitöissä taas edistykseellisyden on todettu olevan ajan ja teknologian kehityksen myötä

muuttuva käsite, mutta jo lain säätämishetkellä edellytettiin edistykseellisyden vähimmäistasona 100 megatavun nopeutta ja nimenomaan symmetrisenä (ibid.). Koska symmetrisyyden käsite viittaa nimenomaan tilanteeseen, jossa siirtokapasiteetti verkosta käyttäjälle on yhtä suuri kuin käyttäjältä verkkoon (Kääriäinen & Kujala & Saikanmäki 2000, 38), rajautuu ainakin laajakaistalain soveltaminen käytännössä vain kiinteiden laajakaistayhteyksien (käytännössä valokuituteknikka) rakentamiseen.

Edellisten rinnalla kunnilla on lisäksi mahdollisuus kehittää alueensa tietoliikenneinfrastruktuuria myös hankintojen kautta. Tällöin kunta voi hankkia esimerkiksi tiloihinsa tai yleisille alueille tietoliikenneinfrastruktuuria taikka kuntalaisille palvelua. Näistä edellisessä on kyse käytännössä siitä, että julkisen hallinnon omissa tiloissa olevia kiinteitä tai langattomia tietoliikenneyhteyksiä avataan myös avoimeen käyttöön, jolloin kyse on käytännössä aivan normaalista tietoliikenneinfrastruktuurin hankinnasta, jossa, riippuen hankkeen euomääräisestä koosta, joko noudatetaan hankintalakiä tai se jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Yhteyksien avaaminen avoimeen käyttöön taas on hallinnollinen toimi, jota harkittaessa tulee lähinnä huomioida se, että kunnan oma sisäinen järjestelmä säilyy tietoturvallisena (tiedonhallintalaki 13 §). Sama problematiikka liittyy myös yleisille alueille hankittaviin verkkoihin, jotka pääsääntöisesti toteutetaan avoimia sisäverkkoja vastaavia verkkotunnuksia ja samaa perusverkkoa hyödyntäen. Kunnan näkökulmasta kyse on kuitenkin tällöinkin tavanomaisesta hankinnasta.

Suunniteltaessa tietoliikenneyhteyksien parantamiseen tähtääviä toimia hankintoja instrumenttina hyödyntämällä on kuitenkin syytä huomioida markkinaoikeuden tuore ratkaisu (MAO 509/19, 25.11.2019). Siinä tuomioistuin piti hankintalain vastaisena menettelyä, jossa kunnan hankintayksikön suorittamassa – hankintalain puitteissa tehdyssä hankinnassa – kunnan itselleen hankkimien yhteyksien yhtenä vertailuperusteena oli kuntalaisten laajakaistayhteyksien toteuttaminen määrittelemällä liittymishintoja. Vaikka sinänsä markkinaoikeus katsoi unionin

oikeuskäytäntöön perustuen yhteiskunnallisten tavoitteiden huomioimisen olevan hankinnassa mahdollista, piti se kuluttajayhteyksiä koskevia vaatimuksia ja niistä johdettuja vertailuperusteita sellaisina, joilla ei ollut liityntää hankinnan kohteena olleeseen kuntaverkkoon. Tähän johtopäätökseen tuomioistuin tuli muun muassa siksi, ettei viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnan kohtuullisuuden valvontaa koskeva tehtävä lakisääteisesti kuulunut kunnalle, vaan viestintäpalvelulain 1 ja 303 §:n (1003/2018) 1 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolle. Kunnan yleistä toimialaa ratkaisu ei huomioinut.

Markkinoilla on ollut tarjolla myös sellaisia ratkaisuja, jotka on toteutettu kunnan eräänlaisena tukihankintana siten, että kunnan hankkima hyödyke on mahdollistanut palvelun tarjoamisen kunnan alueella. Tällöin on puhuttu lähinnä langattomasta kiinteästä laajakaistaratkaisusta. Tämäkin ratkaisu on sinänsä mahdollinen, kun huomioidaan se, ettei kyseisiin hankintoihin sovelleta hankintalakia (hankintalaki 8.1,3 §, ks. myös HE 108/2016 vp, 90). Sen sijaan myös tällöin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 52 artikla tulee sovellettavaksi. Mikäli kunta ryhtyy tällaiseen toimeen, on sen huomioitava päätöksenteossaan sekä vaatimus tehdä päätös tehtävän kuulumisesta kyseisen kunnan tehtäviin että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen menettelyvaatimukset. Lisäksi on huomattava se, ettei tällaista hanketta voida käsitellä komission jo hyväksymän tukiohjelman puitteissa (komission päätös C (2012) 6182 final, ks. myös HE 45/2012 vp, 1/I), vaan siitä erillisenä.

Kunnan näkökulmasta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 52(3) artiklan tarkoittama vertailu tulee tällaisissa tilanteissa tehdä käytännössä siihen mitä ollaan rakentamassa. Mikäli hankittavana teknologiana on neljännen sukupolven (4G) langaton tiedonsiirtoteknologia (LTE), ei sitä voida pitää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2(133) artiklan kanssa rinnasteisena peruslaajakaistaverkkoina (käytännössä UMTS), vaan tätä ”korkeampaan” luokkaan kuuluvana teknologiana. Myöskään NGA-verkko LTE-teknologiaan perustuva langaton kiinteä laajakaistaverkko ei

näyttäisi olevan, sillä sen ei voida katsoa asetuksen 2(138) artiklassa asetettuja vaatimuksia. Tätä tulkintaa tukee myös aiemmin vuonna 2010 annettu komission – tosin oikeudellisesti ei-sitova – suositus NGA-verkkojen sääntelystä (komissio 2010) sekä sen pohjalta liikenne- ja viestintäministeriön eduskunnalle esittämä tulkinta (E 92/2012 vp, 17).

6. Omaisuuden myynti ja vuokraaminen

Kunnat tekevät jatkuvasti kiinteistökauppoja ja vuokraavat. Kunta voi olla kiinteistön ostaja tai myyjä samoin kuin vuokraaja tai vuokranantaja. Kaikki nämä toimet ovat taloudellisia toimia, joissa on arvioitava, ovatko toimet luonteeltaan sellaisia, että ne sisältävät tai voivat sisältää valtiontukea. Sinällään oikeuskäytännön mukaan kunta voi toimivaltansa puitteissa myydä omaisuuttaan tietyille valitsemalleen taholle ja tässä yhteydessä toteuttaa elinkeinopoliittisia tavoitteitaan (KHO 2009:89). Aiemmin kiinteistökauppoja ei ollut säännelty täsmällisesti (Harjula & Prättälä 2015, 864, ks. kuitenkin KHO 2009:89, KHO 2012:105, KHO 23.1.2014 t. 148), mutta kuntalain uudistamisen yhteydessä lain 130 §:ään sisällytettiin säännökset niistä tilanteista, joissa kunta toimii kiinteistön luovuttajana tai vuokranantajana, kun vuokralle annetaan kiinteistö kymmeneksi vuodeksi.

Kuntalakiin on luotu malli, jonka myötä kuntien kiinteistöluovutukset tai pitkäaikaiset vuokrasopimukset kilpailluilla markkinoilla toimiville tahoille eivät olisi valtiontukiarviointiin piirissä. Kyse on ollut eräänlaisesta komission silloisen asiaa koskeneen tiedonannon (Komissio 1997, kumottu komission tiedonanto C/2016/2946, kohta 229) ”implemtoinnista” kansalliseen lainsäädäntöön (ks. HE 268/2014 vp, 231/II–232/I). Sääntely ei koske asuintonttien myymistä tai vuokraamista, eikä esimerkiksi sosiaalista asuntotuotantoa (mts., 232/II). Kuntalain 130 §:n sääntelyn ulkopuolelle jäävät esimerkiksi kunnan omistaman liikehuoneiston tai -rakennuksen vuokraus, koska

kuntalaissa on säädetty ainoastaan kiinteistön vuokraamisesta. Kiinteistön käsitettä ei ole avattu kuntalaissa, joten se saa sisältönsä kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2 §:n 1 kohdan määritelmästä, jossa kiinteistöllä sel-laista itsenäistä maanomistuksen yksikköä tai muuta yksikköä, joka kiinteistörekisterilain (392/1985) nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin, ja muulla rekisteriyksiköllä muuta sanotun lain nojalla kiinteistörekisteriin merkittävää erillistä yksikköä; kiinteistö käsit-tää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet. Niin ikään kuntalain sääntelyn ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa kunta ostaa tai vuokraa yritykseltä tai muulta taloudelliselta toimijalta kiinteistön. Koska nämä toimet jäävät kuntalain säännösten ulkopuolelle, on näitä toi-mia tehtäessä erityisesti varmistettava, etteivät ne sisällä kielletyksi valtioneuoksi katsottavia taloudellisia toimia. Vastaavasti kunnan on myös selvitettävä, ettei kiellettyä valtioneuoksi sisälly sellaisiin lyhytaikaisempiin vuokrasopimuksiin, joita se kaupallisten toimijoiden kanssa tekee ja jotka eivät ole kuntalain 130 §:n piirissä.

Kyseisen säännöksen mukaan mekanismeja myydä kiinteistöjä tai vuokrata niitä pitkäaikai-sesti on kaksi: Kuntalain 130 §:n 1 momentissa on säädetty avoimeen tarjouskilpailuun perustu-vasta menettelystä ja 2 momentissa arviokirja-menettelystä. Esityöt (mts., 233/I) ohjaavat löyhästi preferoimaan avointa tarjouskilpailua, joskin toteamus siitä, että 2 momentilla viitataan tilanteeseen, jossa ”kiinteistöä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista luovuttaa” 1 momentin tarkoittamalla tavalla, antaa laajaa harkintavaltaa kunnalle valita menettely. Toisaalta tällöinkin harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperi-aatteet erityisesti yhdenvertaisuutta ilmentävän tasapuolisen kohtelun vaatimus (hallintolaki 6 §). Näin ollen arviokirjamenettelyä ei tule käyttää esimerkiksi jonkun potentiaalisen ost-tajan suosimiseksi suhteessa toiseen.

Arviokirjamenettely kuitenkin tarjoaa kun-nille joitain sellaisia mahdollisuuksia, joita kuntalain 130.1 §:n mukainen menettely ei

mahdollista. Siinä missä tarjouskilpailumalli edellyttää sitä, ettei tarjouskilpailulle aseteta ehtoja, voidaan 2 momentin mukaisessa ti-lanteessa kauppaan liittää yleisen edun vuoksi erityisvelvoitteita (mts., 233/II). Sitä, ettei tarjouskilpailulle aseteta ehtoja, on esitöissä täsmennetty toteamuksella siitä, kuinka kella tahansa tulee olla mahdollisuus ostaa raken-nukset ja maa-alueet sekä käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa riippumatta liiketoiminnan luon-teesta (mts., 232/I). Kiellettyinä ehtoina ei kui-tenkaan pidettäisi ”esimerkiksi yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai puhtaasti keinottelutarkoituksessa tehty-jen tarjousten torjumiseksi” asetettavia ehtoja. Luonnollisesti esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisilla menettelyil-lä kiinteistöjen käyttöön esimerkiksi kaavassa asetetut rajoitukset olisivat hyväksyttäviä myös tarjouskilpailumallissa. (Ibid.).

Tarjouskilpailumallissa huomio kiinnittyy menettelyn vaatimuksiin. Säännöksessä on il-maistu edellytettävän avointa tarjouskilpailua, josta on tiedotettava riittävästi. Riittävä tie-dottaminen onkin seikka, jonka toteuttaminen on jossain määrin epäselvä, sillä niin esitöissä (mts., 232/II) kuin kommentaarikirjallisuudessa (Harjula & Prättälä 2015, 866) näytettäisiin pi-tävän riittävänä valtakunnan sisällä tapahtuvaa tiedottamista. Kuitenkaan kaikissa tapauksissa vain kansallisten tiedotuskanavien käyttö ei välttämättä riitä, vaan *julkistamisvelvollisuus* on laajempi silloin, kun kyse on maa-alueista tai rakennuksista, jotka ominaisuuksiensa vuoksi voivat herättää kiinnostusta myös muualla Euroopassa. Myöskään yleisessä tietoverkossa julkaisemista ei voida pitää harkinnanvaraisena johtuen kuntalain 108 §:n vaatimuksesta julkais-ta kunnalliset ilmoitukset kunnan verkkosivuilla. Kuten esitöistä (HE 268/2014 vp, 232/II) voi-daan huomata, edellyttää riittävä julkistaminen ilmoituksen pitämistä nähtävillä kaksi kuukautta tai enemmän, jonka lisäksi julkistamisen tulee tapahtua useita kertoja eri medioissa. (ks. myös Muukkonen 2020b, 358–359).

Tarjouskilpailun tavoitteena on nimenomaan käyvän markkinahinnan muodostaminen myytä-

välle tai pitkäaikaisesti vuokrattavalle kiinteistölle. Mikäli asiassa on menetelty kuntalain ja komission tiedonannon mukaisesti voi kauppa valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta tapahtua periaatteessa millä tahansa hinnalla. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, etteikö luovutusta tai vuokraamista tule tässäkin tilanteessa arvioida vielä hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta: Hyvinkin halvaksi muodostuvalla hinnalla tarjouskilpailun perusteella tehtävä kauppa ei nimittäin saata sittenkään olla laillinen, jos sen myymisen etua kunnalle ja kuntalaisille ei pystytä selkeästi perustelevaan ja kauppa johtaa esimerkiksi alaskirjaustarpeeseen kunnan kirjanpidossa.

Kuten esitöissä (HE 268/2014 vp, 232/I) tuodaan esiin, sääntelyn tarkoituksena ei ole estää ”kiinteistöjen luovutusta tai vuokrasopimusten tekemistä markkina-arvosta poikkeavasti”, vaan kyse on menettelyä ohjaavasta sääntelystä. Ennen kaikkea sääntelyn tulisi ohjata kuntia noudattamaan säädettyjä menettelyjä sekä dokumentoimaan omaisuuden myyntiin ja vuokraamiseen liittyvä mahdollinen valtiontuki-problematiikka päätöksiinsä. Silloin, kun kyse on arviokirjan perusteella tehtävistä kaupoista tai vuokrasopimuksista, tulee puolueettoman arvioitsijan (esim. laillistettu kiinteistövälittäjä, ks. mts., 233/I) arviota kiinteistön arvosta pitää vähimmäisarjana, joskin tästä on mahdollista poiketa viisi prosenttia, mikäli kohtuullisin ponnistuksin markkinahintaiseen kauppaan tai vuokrasopimukseen ei ole päästy (ibid.). Mikäli tämäkään ei tuota tulosta, tulee tehdä uusi arvio, jossa huomioidaan kokemukset ja saadut tarjoukset (ibid.).

Kunnan ostaessa tai vuokratessa kiinteistöjä, voidaan kunnan maksamaa vastiketta arvioida kiellettyinä valtiontukena, jos taloudellinen toimi sisältää selkeästi ylihintaisen kauppahinnan tai vuokran maksamista tai muita taloudellisia järjestelyjä yritykselle tai muulle taloudelliselle toimijalle (ks. komission päätös 2006/900/EY, 20.10.2005 sekä KHO 2020:9). Kunnan toimiessa ostajana tai vuokraajana, on kunnan viranomaisen arvioitava ennen osto- tai vuokrauspäätöstä, maksaako kunta ostamastaan tai

vuokraamastaan kiinteistöistä markkina-arvoa vastaavan vastikkeen. Näissä tilanteissa ei voida käydä kauppaa tai vuokrausta pelkästään sillä perusteella, että taloudellinen toimija pyytää tiettyä hintaa kiinteistöistä, vaan hinnan on vastattava markkina-arvoa. Jos kunnalla on pakkolunastuslain (603/1977) mukainen intressi kiinteistön pakkolunastamiseen, tulee kunnan käyttää pakkolunastusmenettelyä, jos taloudellisen toimijan kanssa ei päästä kiinteistön kauppahinnasta markkina-arvoa vastaavaan ymmärrykseen muutoin. Tällöin arvioitavana, on markkinataloustoimijatestin mukaisesti, turvautuisiko markkinataloustoimija vastaavassa tilanteessa mahdollisuuteen käyttää pakkolunastusta, jos kiinteistön pyydetty hinta on huomattavasti korkeampi kuin arvioitu käypä markkina-arvo. Vuokrauksessa ylihintan maksaminen ei välttämättä tule arvioitavaksi valtiontukena, jos ylihintaisen vuokran määrää jää kolmen vuoden aikana alle de minimis -säännön mukaisen 200 000 euron.

Vaikka riittävän kokeneen puolueettoman arvioitsijan, jolle viranomainen ei saa antaa määräyksiä, suorittama arviointi on lähtökohdana, mahdollistaa esityöt (HE 268/2014 vp, 233/II) myös sen, että joissain tilanteissa myös julkisten viranomaisten maksamia hankintakustannuksia voidaan käyttää myyntihinnan määrittämisen perusteena. Tätä hankintakustannusta on pidettävä vähimmäisarvona, josta on kuitenkin mahdollista poiketa puolueettoman arvioitsijan arviokirjan perusteella, mikäli siinä todetaan yleisten markkinahintojen lasku kyseisellä kiinteistömarkkinalla.

Mikäli kunta päättyy luovuttamaan tai vuokraamaan kiinteistön kuntalain 130 §:stä poikkeavalla hinnanmääritysmekanismeilla, tulee menettelyssä noudattaa mitä SEUT 107 ja 108 artikloissa on määrätty. Tämä tarkoittaa muun muassa sen arvioimista sisältääkö kiinteistökauppa tai vuokrasopimus kiellettyä valtiontukea eli täyttääkö se SEUT 107 artiklassa tarkoitetut ehdot, jonka lisäksi asiasta tulee ilmoittaa etukäteen siten kuin SEUT 108 artiklassa on määrätty (HE 268/2014 vp, 234/I). Mikäli kiinteistökaupan tai vuokrasopimuksen yhteyteen liittyy muita

toimia, tulee niiden valtiontukiulottuvuudet arvioida erikseen. Sama koskee myös alle 10 vuoden vuokrasopimuksia sekä muun omaisuuden luovuttamista.

7. Johtopäätökset

Näkemyksemme mukaan kunnan taloudellisten toimien valmisteluun ja siten elinkeinopolitiikan toteuttamiseen liittyy paljon sellaista normatiivista ainesta, joka ei suoraan ilmene esimerkiksi kuntalaista. Lisäksi niissäkin kohdin, joissa kuntalaissa säännellään esimerkiksi eurooppaoikeudellisen sääntelyn huomioimisesta, ei sääntely ole tyhjentävää. Tämä edellyttääkin kunnan viranomaisissa asiaa valmistelevalta henkilöltä laajaa valtiontukia koskevan yleisen sääntelyn sekä taloudellisia toimia koskevan erityissääntelyn tuntemista. Kuten edellä on käynyt ilmi, on viime vuosina teemaan liittyviä kysymyksiä käsitelty suhteellisen paljon tuomioistuimissa. Tässä artikkelissa ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä syvällisesti kuhunkin taloudelliseen toimeen liittyviä valtiontukiarviointin kysymyksiä, vaan artikkelissa nostetaan esille näkökulmia, jotka on huomioitava valtiontukiarviointia tehtäessä. Kielletyn valtiontuen yksittäisten kriteerien soveltuminen kunnan taloudellisiin toimiin on kynnykseltään matala, koska potentiaalinen kilpailun vääristyminen ja rahoituksen vaikuttaminen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan täytyvät kunnan päättäessä taloudellisista toimista, jotka kohdistuvat yritykseen. Kiellettyä valtiontukea kuitenkin sisältyy vain taloudellisiin toimiin, joissa kielletyn valtiontuen kriteerit täytyvät kaikilta osin. Tämän lisäksi tuki voi olla mahdollista, jos se on hyväksytty esimerkiksi ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Kunnan viranomaisella on laaja selvittämisvelvollisuus taloudellisia toimia valmisteltaessa. Selvittämisvelvollisuuden toteuttaminen erityisesti valtiontukikysymyksen arvioinnissa liittyy SEUT 107 artiklan tulkintaan ja keskeisesti oikeuskäytännössä luotuun markkinataloustoimijatestiin. Kunnalla on myös intressi tehdä arvio valtiontukikysymyksestä osana taloudellisen toimen valmistelua, kos-

ka valtiontukiarviointin tekemättä jättäminen päätöksenteon valmistelussa luo selkeän lailisuusperusteen valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä kuntalain perusteella.

Oikeuskäytäntö on myös osoittanut, että tämän muotovirheen vuoksi merkittävätkin taloudelliset toimet on jouduttu valmistelemaan uudestaan tai perumaan, koska tuomioistuin on katsonut päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä. Hallintotuomioistuimissa taloudellista toimea koskevaa valitusasiaa voidaan käsitellä jopa vuosia, joten taloudellisen toimen toteuttamista koskevaa intressiä ei välttämättä enää ole, kun hallintotuomioistuin antaa lainvoimaisen päätöksen. Jos kunnan viranomaisen on jättänyt taloudellisen toimen valmistelun yhteydessä valtiontukikysymyksen arvioimatta, kannattaa kunnan viranomaisen itse kumota tekemänsä päätös virheellisessä järjestyksessä syntyneenä prosessiekonomisista syistä ja oikaisuvaatimusmenettelyssä. Kunnan viranomaisen tekemää valtiontukiarviointia ja siihen liittyvää taloudellista toimea koskevaa päätöstä on vaikeampi kumota hallintotuomioistuimessa, koska kielletyn ja hyväksyttävän valtiontuen tulkinta kuuluu komissiolle kansallisten tuomioistuinten sijaan.

Todennäköisyys sille, että taloudelliseen toimeen sisältyisi kiellettyä valtiontukea, on pieni niissä tilanteissa, kun kunta ryhtyy taloudellisen toimen valmisteluun avoimen ja tosiasiallisen kilpailun kautta. Tällöin kunta voi osoittaa, että taloudellinen toimi tehdään markkinahintaan markkinatalouden pelisäännöin.

Jos kunta tekee taloudellisen toimen, joka sisältää kiellettyä valtiontukea, voi tämä johtaa siihen, että toimen osapuolena oleva yritys joutuu maksamaan valtiontuen takaisin kunnalle. Eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 1 §:n nojalla kunta on velvollinen takaisinperimään tuen, jonka komissio on katsonut kielletyksi valtiontueksi. Kunnalla ei ole asiassa harkintavaltaa (KHO 2015:7). Tämä puolestaan voi tarkoittaa jopa taloudellisen toimen purkautumista, jos asiaa ryhdytään arvioimaan sopimus oikeudellisesti.

Voimassa oleva oikeus sallii monien taloudellisten toimien toteuttamisen elinkeinopolitiisessa tarkoituksessa, mikäli ne tehdään säädettyjä tai oikeuskäytännössä todettuja menettelytapoja noudattaen. Hyvänä esimerkkinä tästä on kuntalain 130 §:n sääntely koskien kunnan kiinteän omaisuuden luovuttamista tai pitkäaikaista vuokraamista. Mikäli säädettyjä menettelyjä noudatetaan, ei kiinteistökauppaan voida katsoa sisältyvän kiellettyä valtiontukea. Tämä lähtökohtaisesti oikeuttaa kunnan tekemään itse kaupan. Vastaava tilanne on esimerkiksi laajakaistainfrastruktuurin osalta: Hankkeiden toteuttamisessa voidaan helposti mennä hyvinkin marginaalisesti lain väärälle puolelle, jolloin jokin pieni asia voi lopulta johtaa koko päätöksen kumoamiseen. Hallintopäätöksiä valmistelevalta tämä hienojakoisuus näyttäisi edellyttävän entistä tarkempaa tarkastelua ja selvittämismallisuuden täsmällisempää toteuttamista kuin ehkä aiemmin on ajateltu. Selvittämismallisuuden toteuttaminen huolellisesti on kunnallisen vi-
ranhaltijan virkavelvollisuus.

Lähteet

- Alkio, Mikko & Hyvärinen, Olli (2016). *Valtiontuet*. Helsinki: Talentum Pro.
- E-kirje 92/2012 vp komission luonnoksesta EU:n suuntaviivoiksi valtiontukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä EU/2012/0039. Saatavissa osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/e_92+2012.pdf.
- Eskola, Saira & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erko (2017). *Julkiset hankinnat*. Helsinki: Alma Talent.
- Euroopan unionin komissio (1997). Komission tiedonanto - Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (EYVL C 209, 10.7.1997, 3–5: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0710\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0710(01)&from=FI)).
- Euroopan unionin komissio (2000). *eEurope 2002-toimintasuunnitelma*. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2001, eEurope 2002: Vaikutukset ja painopisteet, tiedonanto Eurooppa-neuvoston Tukholman kokoukselle 23.–24. maaliskuuta 2001 [KOM(2001) 140 lopullinen – ei julkaistu EYVL:ssä]. Saatavissa osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:124226a&from=EN>.
- Euroopan unionin komissio (2010). Komission suositus, annettu 20 päivänä syyskuuta 2010, seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2010/572/EU). Saatavissa osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010H0572&from=EN>.
- Euroopan unionin komissio (2012). *Valtiontuki SA.34290 (2012/N) – Suomi Muutokset ohjelmaan, jolla tuetaan nopean laajakaistainfrastruktuurin kehittämistä Suomen haja-asutusalueilla*. Komission päätös C(2012) 6182 final. Saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243482/243482_1396648_105_1.pdf.
- Euroopan unionin komissio (2016). *Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä C/2016/2946 OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*.
- Eurooppa-neuvosto (2000). *Puheenjohtajan päätelmät Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2000*. Saatavissa osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/media/21022/santa-maria-da-feiran-eurooppa-neuvosto-puheenjohtajan-p%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t.pdf>.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 176/2009 vp laeiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla sekä maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 45/2012 vp laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 142/2013 vp laeiksi maaseudun kehittämissuunnitelmien hallinnoinnista ja maaseudun kehittämisen tukemisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 108/2016 vp hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 221/2020 vp laiksi laajakaistarakentamisen tuesta.
- Harjula, Heikki & Prättälä Kari (2015). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.
- Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2014). EU:n valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. *Lakimies* 2/2014, s. 213–235.
- Ikkala, Olli (1959). *Kunnan yleinen toimivalta*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

- Kaarresalo, Toni (2007). *Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa*. Helsinki: Edita
- Karhu, Juha (2019). Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. *Lakimies*, Vol. 118, No. 7–8, s. 1068–1075.
- Korte, Atte (2016). Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa. *Edilex*, No. 38, s. 1–44.
- Kuusniemi-Laine, Anna (2014). Kilpailuneutraliteetti, valtiontuki ja kuntien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus. *Defensor Legis* 4/2014, 661–679
- Kääriäinen, Markku & Kujala, Anssi & Saikanmäki, Arto (2000). *Laajakaista kaikille? Tekniset ja taloudelliset edellytykset Suomessa*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 41/2000. Suomi: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavissa osoitteessa: <https://www.lvm.fi/documents/20181/704532/Laajakaista+kaikille-+Tekniset+ja+taloudelliset+edellytykset+Suomessa.+Liikenne-+ja+viestint%C3%A4ministeri%C3%B6n+julkaisu+41-2000.pdf>.
- Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Verkojulkaisu 4.3.2016 päivytyn mukaisessa muodossa. Saatavissa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.
- Lappalainen, Juha & Rautio, Jaakko (2016). *1. Yleistä todistelusta*. Teoksessa Frände, Dan et al.: *Prosessioikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Muukkonen, Matti (2020a). Kunnan järjestämisvelvollisuus, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. *Liikejuridiikka*, Vol. 6, No. 1, s. 40–67.
- Muukkonen, Matti (2020b). Kunnan velvollisuudesta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. *Oikeus*, Vol. 49, No. 3, s. 348–368.
- Mäenpää, Olli (2018). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Määttä, Kalle & Voutilainen, Tomi. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Viro: Helsingin Kamari Oy.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanan, Marietta & Kuusikko, Kirsi (2010). *Hallintolaki*. Helsinki: WSOYpro.
- Pohjolainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo (1990). *Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö*. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Pursiainen, Harri (2008). *Laajakaista kaikkien ulottuville. Kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 46/2008. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Pöyhönen, Juha (1998). *Perusoikeuksien merkitys varallisuus oikeudessa*. Teoksessa van Aerschot, Paul & Ilveskivi, Paula & Piippanen, Kirsi (toim.): *Juhlakirja: Kaarlo Tuori 50 vuotta*. Helsinki: Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos, s. 43–56.
- Pöyhönen, Juha (2000). *Uusi varallisuus oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Raitio, Juha (2018). Valtiontukien notifiointivelvoite SOTE-uudistuksessa. *Defensor Legis*, Vol. 99, No 5, s. 745–756.
- Raitio, Juha (2019). Huomioita valtiontukien notifiointimenettelystä, oikeusvarmuusilmoituksesta ja täytäntöönpanokiellosta SOTE-asiassa. *Defensor Legis*, Vol. 100, No. 3, s. 339–349.
- Roivas, Seppo (2009). *Tietoyhteiskunnan lupaus. Tieto- ja kommunikaatioteknologioiden sosiaalisesta soveltumisesta*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis. Saatavissa osoitteessa: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66453/978-951-44-7680-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ryynänen, Aimo (1986). *Kunnan tehtävien lakisääteistämisen*. Vammala: Tampereen yliopisto.
- Sallinen, Sini (2007). *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis. Saatavissa osoitteessa: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67699/978-951-44-6867-4.pdf?sequence=1>.
- Siltala, Raimo (2001). Perusoikeusjärjestelmän sisäisestä logiikasta. *Lakimies*, Vol. 99, No. 4, s. 735–744.
- Ukkola, Markus (2015). Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä. *Defensor Legis*, Vol. 96, No. 1, s. 156–170.
- Valovirta, Ville – Alhola, Katariina – Leväluoto, Johanna – Nissinen, Ari – Oksanen, Juha – Pelkonen, Antti – Turtonen, Antti (2017). *Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017.
- Valtioneuvoston kanslia (2007). *Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia 2007-2015*. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 1/2007. Saatavissa osoitteessa: https://vnk.fi/documents/10616/622950/2007_Uudistuva%2Cihmislaheinen_Kansallinen_tietoyhteiskuntastrategia_2007-2015.pdf/c46d4a7a-841d-42b0-9fa6-653ace9c615d/2007_Uudistuva%2Cihmislaheinen_Kansallinen_tietoyhteiskuntastrategia_2007-2015.pdf?version=1.0.
- Valtioneuvoston kanslia (2008). *Sadan Megan laajakaista kaikkien saataville 2015*. Valtioneuvoston viikko 38/2008. Hallituksen iltakoulu 17.9.2008. Saatavissa osoitteessa: https://www.edilex.fi/valtioneuvoston_viikko/2008_38.html.
- Valtiovarainministeriö (2015). *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Saatavissa osoitteessa: <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c>.

Kuinka arvioida kansallisia kokeilukokonaisuuksia. Kokemuksia ja käsitteellisiä avauksia



Elias Pekkola, Ulriika Leponiemi, Katriina Alhola,
† Riina Antikainen & Jari Stenvall

Tiivistelmä

Kokeilut on jo pitkään tunnustettu tärkeäksi keinoksi kehittää toimintaa erityisesti yrityksissä. Myös aiemmissa hallitusohjelmissa kokeilujen merkitys on huomioitu, ja erilaisia paikallistason kehittämiskokeiluja on tehty. Termi kokeilukulttuuri on vähitellen yleistynyt julkisessa keskustelussa ja jalkautunut kuntiin ja julkishallintoon, yrityksiin ja kansalaisyhteiskuntaan. Tarve kokeilutoiminnan arvioinnille on siis ilmeinen.

Artikkelimme perustuu vuosina 2018 ja 2019 toteutettuun VN TEAS hankkeeseen (Antikainen et al. 2019), joka tuotti kokonaisvaltaisen arvioinnin suomalaisen kokeilukulttuurin nykytilasta. Erilaisia kokeiluja, kuten satunnaistettuja kenttäkokeiluja, pilottikokeiluja ja nopeita kokeiluja tehdään eri tarkoituksiin ja erilaisissa tilanteissa, ja ne voivat tuottaa toisistaan poikkeavia tuloksia ja kokemuksia, ja edellyttävät siten osittain erilaisia arviointikehikkoja. Samalla on kuitenkin tarkoituksenmukaista tarkastella eri kokeiluja yhdistäviä asioita. Kokeileminen, kokeilukulttuuri sekä niihin kohdistuvat tarpeet ja odotukset vaihtelevat riippuen siitä, mistä julkisen hallinnon toiminnan tasosta puhutaan.

Artikkeli käsittelee kokeilutoiminnan arviointia kansallisesta toimintakulttuurin uudistamisen näkökulmasta. Keskeisinä kysymyksinä ovat, kuinka kokeilutoimintaa voidaan arvioida ja miten sen onnistuneisuutta voidaan määrittellä. Pohdimme sitä, miten kokeilukulttuuria voidaan arvioida hallinnon reformina, sekä miten kokonaisvaltaiseen toimintakulttuurin uudistamisen tähtäävää politiikkaa voidaan arvioida ja mitallistaa. Artikkelissa keskitytään määrittelemään arvioinnin kohde prosessiarvioinnin ja tulosarvioinnin näkökulmasta. Kokeilutoimintaa lähestytään monitasohallinnan näkökulmasta eli holistisesti hanke- sekä politiikkatasolla. Artikkeli liittyy hallinnon uudistamisen ja reformien arviointiin, julkishallinnon arviointiasetelmien tutkimukseen sekä hallinnon arvioinnin rationaliteettikeskusteluun.

Avainsanat:

Kokeilutoiminnan arviointi, kokeilukulttuuri, politiikkaprosessi, julkishallinnon reformi ja julkishallinnon arviointi

Abstract

Experiments and evidence based policy making

There is little international empirical research on the effects of experimentation on politics, but the studies produce similar results. Decision-makers see experiment information usually valuable, but they do not necessarily take this information into account when making decisions. That is because the results of experiments are often poorly available for decision-makers, or the schedules are not appropriate. Political reasons can be more important than the evidence-based results of experimentation. Also, the inherent failure of experimentation is difficult for decision makers to accept.

Compared to international examples, the Finnish experimental culture differs due to its comprehensiveness extensiveness. In Finland, efforts have been made to disseminate experimental culture throughout the public administration. The promotion of experimentation culture plays a key role in the former Prime minister Sipilä's governmental programme as a means to renew society and its practices and create new growth. Experimentations have been considered also in previous governmental programs. Experimenting has been a practice in business for a long time. Experimentations are seen a useful tool for developing operations and identifying new solutions, but they also pose challenges. The aim is to involve a greater number of parties in the experimentations and improve the efficiency of communicating the results. Experimentations should be implemented in a more systematic manner in order to support decision-making.

1. Johdanto

Kokeilu tarkoittaa tapaa saada tietoa toimenpiteiden tai muutosten hyödyllisyydestä ja vaikutuksista ennen niiden laajempaa käyttöönottoa (Design for Government, Demos Helsinki & Avanto Helsinki, 2015). Epävarmuus ja ennustamattomuus sekä epäonnistumisen mahdollisuus tunnustetaan olennaisina osina kokeiluprosessia (Eckert ja Börzel 2012, Poskela ym. 2015, Wieczorek ym. 2017). Onnistuessaan kokeilut voivat johtaa uusiin käytäntöihin ja jopa systeemitason muutokseen (Saikku ym. 2016). Kokeiluilla on aina tavoite, jossa ratkaisua testataan valitulla kohderyhmällä rajatussa paikassa. Lisäksi kokeilulla nähdään selkeä alku ja loppu. Kokeiluilla voi olla hyvin erilaisia tavoitteita (Kokeileva Suomi <https://kokeilevasuomi.fi/kokeilut>). Kokeilut voivat etsiä vastauksia ja ratkaisuja isoihin yhteiskunnallisiin ongelmiin tai olla pienimuotoisia ja rajattua toimijajoukkoa palvelevia, esim. käytännön teknisiä ratkaisuja etsiviä toimia.

Kokeilukulttuuri nousi suomalaiseseen sanastoon kokeilujen rinnalle 2010-luvun alkupuolella.

Kokeilukulttuurin toiminnallinen ydin on uusien asioiden vieminen mahdollisimman nopeasti niiden aitoon toimintaympäristöön. Toisin kuin kokeilulla, kokeilukulttuurilla ei ole selkeää ajallista rajausta. Se ei ole myöskään samalla tavoin paikkaan tai tapaukseen sidottu kuin kokeilu. Kokeilukulttuuri liittyy yksittäiset kokeilut ja kokeilevan asenteen osaksi yhteiskunnan kehittämistä. Kokeilukulttuurissa eri tieteenaloilla tehtävät kokeilut voisivat olla vahvemmin myös osa päätöksentekoa (Berg ym. 2017). Kokeilukulttuuri eroaa perinteisistä hallintomekanismeista siinä, että se korostaa vuorovaikutusta, prosessista oppimista, vaihtoehtoisten toimintatapojen etsimistä ja matalaa hierarkkisuutta. Kokeilukulttuuri mahdollistaa sektorirajat ylittävien ratkaisujen etsimisen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä, ottamalla mukaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja ylittäen usein toimialat tai sektorit (Heiskanen ym. 2015).

Suomessa kokeilutoimintaa on julkisella sektorilla edistetty jo pitkään, mutta viimeisen vuosikymmenen aikana sitä on tehty järjestelmällisemmin. Aikaisemmissa hallitusohjelmissa

kehittämistoimenpiteitä on tehty kokeilukulttuuria hyödyntämällä (esim. Kuntakokeilu 2015–2016 ja Digikuntakokeilu 2016–2018). Kainuussa toteutettiin vuosina 2004–2012 kokeilu, jossa tiettyjä kuntien ja valtion tehtäviä siirrettiin maakuntahallinnolle. Muita keskeisiä kokeilutoimintaa eteenpäin vieneitä hankkeita ovat olleet mm. Kohti hiilineutraalia kuntaa (HINKU, käynnistys vuonna 2008) ja Sitran Resurssiviisas Jyväskylä (2013–2015) -hankkeet sekä Demos Helsingin ja Avanto Helsingin vuonna 2015 julkaisema Design for Government -kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta -raportti. Tosin, on huomioitava, että moni huomattavasti aikaisemmin toteutettu hanke olisi nykyisen sanaston avulla ilmaistuna todennäköisesti luokiteltavissa osaksi kokeilevaa toimintatapaa ja kulttuuria. Esimerkiksi 1970-luvulla alkanut Pohjois-Karjala -projekti voidaan määritellä eräänlaiseksi kehittämiskokeiluksi.

Sipilän hallitus nosti kokeilukulttuurin yhdeksi hallitusohjelman kärkiteemoista. Se jakoi

hallituskaudellaan (2015 – 2019) kokeilutoiminnan kolmeen tasoon:

1. Strategiset kokeilut (esim. perustulokokeilu, kielikokeilu ja alueelliset työvoimaja yrityspalvelukokeilut).

2. Kokeilukeskittymät (kuten kokeiluverkostot, esim. Fiksu Kalasatama). Keskittymissä voi olla lukuisia eri kokeiluja.

3. Pienimuotoiset kokeilut (jotka tuottavat tietoa päätöksenteon tueksi, mutta niiden ensisijaiset tavoitteet ovat esimerkiksi käytännön testauksessa tai teknisessä toteutuksessa).

Kuvioon yksi on tiivistetty Sipilän hallituksen kärkihankkeen Kokeileva Suomi näkemys kokeilutoiminnan kirjosta (ks. Antikainen ym. 2019). Sittenkin kärkihanke on päättynyt ja systeemistä näkemystä kokeilutoimintaan ei enää ylläpidetä. Perustellusti voidaan kysyä, oliko kyseessä kulttuurin muutokseen tähtäävä prosessi vai yksi hallinnon kehittämisen muotialloista.



Kuvio 1. Kokeilukulttuuri on laaja kokonaisuus.

Lähde: Kokeilevasuomi.fi-sivustoa mukaillen Antikainen ym. 2019.

Vaikka kokeilukulttuuri on ollut Suomessa hallinnon keittämisen keskiössä vasta viimeisen vuosikymmenen ajan, on kokeilutoiminta ollut kansainvälisen mielenkiinnon kohteena aina 1980-luvulta lähtien, ja viime vuosina kiinnostus

sitä kohtaan on kasvanut. Esimerkiksi OECD on kiinnittänyt huomiota kokeilutoiminnan tärkeyteen. (Dutz ym. 2014.) Samaan aikaan kun kansainvälisten hallinnon kehittäjien ja toimijoiden kiinnostus kokeiluja kohtaan on kasvanut, on

kokeilutoiminnan kriittinen arviointikin lisääntynyt. Erityisesti on kyseenalaistettu se, missä määrin kokeilutoiminnan tuloksista voidaan oppia ja oppeja yleistää (Huitema ym. 2018, Turnheim ym. 2018). Suomessa kokeilujen arviointi ei ole ollut vielä riittävän systemaattista, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, miten hyvin kokeilujen tuloksia pystytään hyödyntämään ja tuloksia levittämään (Stenvall 2017).

Tässä artikkelissa tarkastellaan kokeilukulttuuria siinä muodossa, kun se on määritellyt Kokeilukulttuuri Suomessa - opit, merkitys, systemaattinen toimintamalli ja suosituksia jatkotoimiksi (KOKSU) -hankkeessa. Hanke oli valtioneuvoston kanslian rahoittama tutkimus ja kehityshanke (VN TEAS) ja se toteutettiin vuosina 2018 - 2019. Artikkelin tavoite on kahtalainen. Ensinnäkin, tutkimuksessa problematisoidaan kokeilutoiminnan ja -kulttuurin määrittelyä osana julkishallinnon kehittämistä. Toiseksi, artikkelissa esitellään julkishallinnon reformien arvioinnin käsitteistöä. Artikkelitukeutuu Suomessa melko vähän tunnetun tanskalaisen hallinnonarvioinnin tutkimuksen traditioon.

Tämän artikkelin empiirisen tarkastelun kohteena on KOKSU-hanke. Artikkelin kirjoittajat toimivat myös arvioijina kyseisessä hankkeessa, joten artikkelin tavoitteena on käsitteellistää arvioinnin kohdetta ja arvioinnin roolia. Lähestymme kokeilutoiminnan arviointia kontrollin, kehittämisen ja oppimisen dikotomian näkökulmasta, pohtien samaan aikaan arviointihankkeen rationaalisuusolettamia. Artikkelit vastaa kysymyksiin:

- 1) *Tulisiko kokeilutoimintaa arvioida kehittämisen vai kontrollin näkökulmasta?*
- 2) *Kuinka kokeilutoiminta määrittyy eri arviointitraditioiden näkökulmasta?*

Artikkeli rakentuu seuraavasti: ensiksi esittelemme artikkelin empiirisen kohteen, KOKSU-hankkeen, arviointiasetelman. Tämän jälkeen esittelemme käsitteellisen lähestymistapamme arvioitaessa kokeilutoimintaa hallinnon reformina sekä hankkeen kontrolli-kehittämis-olottuvuutta ja rationaliteettia. Lopuksi poh-

dimme KOKSU-hanketta julkisen toiminnan arviointihankkeena.

2. Aineisto ja arviointihanke: tapaus KOKSU

Artikkeli perustuu KOKSU-hankkeessa kerätyn laajan arviointiaineiston uudelleen analysointiin ja kriittiseen luentaan. KOKSU-hankkeen tavoitteena oli tuottaa kokonaisvaltainen arviointi suomalaisen kokeilukulttuurin nykytilasta ja tarkastella hallituksen Kokeileva Suomi -kärkihankkeen sekä hallituksen strategisten kokeilujen merkitystä ja vaikutuksia kokeilukulttuuriin. Hanke keskittyi kokeilukulttuurin merkitykseen poliittisen päätöksenteon välineenä julkishallinnossa. Hankkeen taustalla vaikutti silloiseen Sipilän hallitusohjelmaan kirjattu kokeilevan kulttuurin ja kokeilujen edistäminen keskeisenä keinona uudistaa yhteiskuntaa ja eri alojen toimintatapoja sekä tuottaa uutta kasvua.

Hankkeessa kerättiin tutkimusaineistoa kirjallisuudesta, haastatteluilta, kyselyllä ja työpajatyöskentelyllä. Kyselyn tavoitteena oli saada tietoa laajasti suomalaisen kokeilukulttuurin nykytilasta sekä hallituksen kärkihankkeen Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri (Kokeileva Suomi) ja hallituksen strategisten kokeilujen merkityksestä ja vaikutuksista kokeilukulttuuriin. Kyselyn kohderyhmänä olivat suomalaiset, kokeilutoiminnassa mukana olevat toimijat ja verkostot. Kysely toteutettiin Webropol-alustalla huhtikuussa 2018 ja vastauksia saatiin 132. Hankkeessa haastateltiin kevään ja kesän 2018 aikana yhteensä 19 kokeilukulttuurin asiantuntijaa. Asiantuntijat edustavat muun muassa päättäjiä, valtionhallintoa ja yrityksiä. Sekä haastattelujen että kyselyn aineisto mallinnettiin NVivo:on laadittua arviointikriteeristöä käyttämällä, minkä jälkeen aineisto analysoitiin sisällönanalyysi-metodia hyödyntäen. Kehitystyöpajoilla haettiin ideoita erityisesti siitä, miten kokeilukulttuuria pitäisi jatkossa Suomessa edistää. Työpajoja pidettiin elo-syyskuun 2018 välisenä aikana kaikkiaan viisi kappaletta ja ne järjestettiin maantieteellisesti ympäri Suomea. Työpajojen osallistujat

olivat julkishallinnosta (kaupungit, kunnat, ministeriöt, kunnalliset ja valtion liikelaitokset, oppilaitokset, aluehallinto, jne.), yksityiseltä sektorilta sekä voittoa tavoittelemattomista organisaatioista (järjestöt ja yhdistykset).

Aineiston avulla muodostettiin kuva arvioinnin kohteesta. Kansainvälisiin esimerkeihin verrattuna suomalainen kokeilukulttuuri poikkeaa laaja-alaisuudessaan. Suomessa kokeilukulttuuria on pyritty levittämään politiikkaohjelman kautta koko julkiseen hallintoon. Kokeiluja on pyritty toteuttamaan sekä valtakunnan politiikan tasolla että alue- ja paikallistasolla esimerkiksi palveluiden kehittämiseksi. Parhaimmillaan kokeilut synnyttävät dialogia eri tasojen välille. Esimerkiksi paikallistason kokeiluista saattaa syntyä tietoa, jota voidaan hyödyntää valtion keskushallinnon tasolla lainsäädännön valmistelussa, mikä taas puolestaan synnyttää luottamusta hallinnon tasojen välille. Dialogin tarve on suomalaisen hallintokulttuuriin liittyvä kontekstuaalinen tekijä. Sen tarve johtuu siitä, että kuntien autonominen asema on vahva valtion keskushallintoon nähden. Näin suomalaisessa kontekstissa keskeisenä onnistuneiden kokeilujen kriteerinä on, miten ne tukevat ns. collaborative governance -hallintotavan syntymistä julkisen hallinnon sisälle (ks. Tuurnas ym. 2019).

Kokonaisvaltaisuus on myös tuottanut haasteita. Näitä ovat riittävän kokonaiskuvan muodostaminen kaikista toteutetuista kokeiluista ja kokeilujen tuottaman tiedon hyödyntäminen. Suomalaisessakin kontekstissa kansainvälisessä kirjallisuudessa esitetyt kysymykset, missä määrin kokeilutoiminnan tuloksista voidaan oppia ja oppeja yleistää (Huitema ym. 2018; Turnheim ym. 2018), ovat perusteltuja.

Kokeilut nähdään hyödyllisenä ja toimivana työkaluna toiminnan kehittämiseen ja uusien ratkaisujen etsimiseen. Ollakseen aidosti osa suunnitelmallista päätöksentekoa ja politiikkasykliä, niihin liittyy kuitenkin edelleen haasteita. Kokeilukulttuuria tulisikin arvioida säännöllisesti, jotta sen tehokas toiminta voitaisiin varmistaa. Jännite muodostuu siitä, että painotettaessa muodollista politiikkasykliä ja

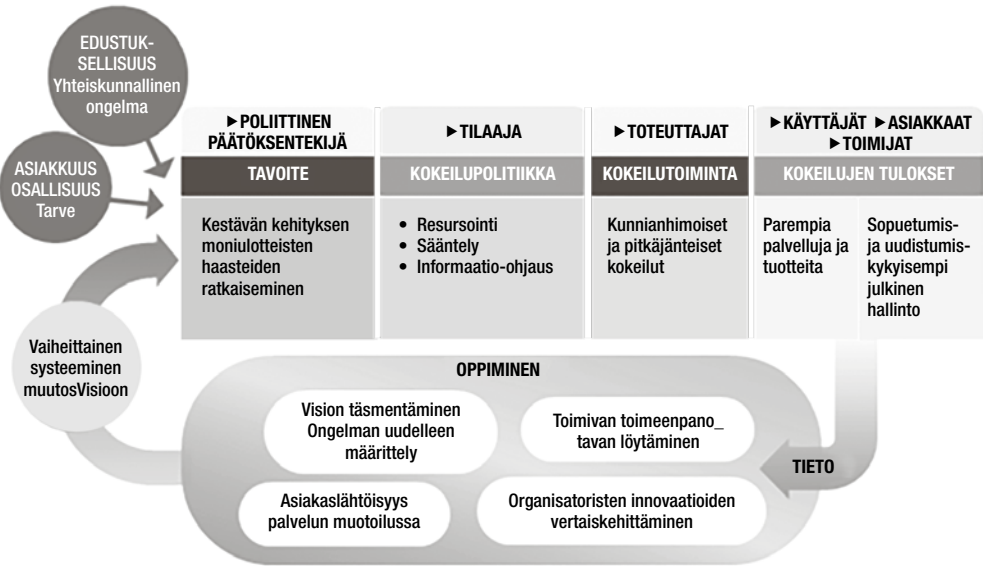
päätöksentekoa, arvioinnin ja kehittämisen painopiste muuttuu ja taipuu kohti kontrolloivaa otetta sekä tuotosten arviointia.

KOKSU-hankkeessa tehdyn nykytilanteen arvion perusteella yksittäiset kokeilut jäävät helposti irrallisiksi eikä niistä seuraa jatkuvuutta. Myös kokeilujen tulokset saattavat jäädä jopa kokonaan tarkastelematta ja hyödyntämättä. Kokeiluita ei ole vielä vakiinnutettu päätöksenteon tiedon tuotantotavaksi. Kokeiluja suunnitellaan liian satunnaisesti suhteessa päätöksentekoprosesseihin. Niistä saatuja tietoja ei koota kattavasti päätöksenteon tarpeita ajatellen, ja kokeilujen ja päätöksenteon aikataulut ovat ristiriidassa keskenään tiedon hyödyntämistä ajatellen. Myös kokeiluhankkeiden rahoitusinstrumentit voivat asettaa omat rajoitteensa toiminnan arvioinnille. Rahoitus saattaa painottaa liikaa tuloskeskeisyyttä, jolloin varsinaisen kokeilutoiminta jää hankkeissa heikoksi. Arviointitiedon tuottamisen kannalta haasteeksi voi muodostua myös se, että rahoitus päätetään kerralla koko hankkeen ajaksi, jolloin se ei välttämättä kannusta väliarviointiin. Rahoittaja ei myöskään aina aktiivisesti vaadi kokeiluhankkeelta tulosten jakamista ja viestintää, saati niiden arviointia.

KOKSU-hankkeen arvioinnin kohteena olivat kokeilukulttuurin juurtumiseen liittyvät prosessit (kuvio 2). Kokeilukulttuuri on vaikeasti hahmotettavissa ja arvioitavissa oleva ilmiö, mutta prosessien arvioinnin avulla voidaan kuitenkin esittää näkemys kokeilukulttuurista. KOKSU-hankkeessa kokeilutoimintaa arvioitiin kansallisesti sen kaikilla tasoilla (vrt. kuvio 1). Laajasti ymmärrettynä kokeilukulttuuri julkishallinnossa ei paikallistu tiettyihin organisaatioihin, hankkeisiin tai politikalinjauksiin vaan on laaja-alainen hallinto-, päätöksenteko- ja kehittämistoimintakulttuuriin liittyvä ilmiö. Koska kyseessä on julkishallinnon arviointi, arvioinnin lähtökohtana olivat kokeilujen tarvelähtöisyys ja osallistavat sekä edustukselliset ulottuvuudet. Kokeilukulttuurilla on vaikutuksia päätöksenteon valmisteluun ja tietoperustaan, politiikkalinjauksien muotoiluun ja toimeenpanon ohjaukseen, kokeilutoimintaan

sekä asiakasprosesseihin. Kokeilutoiminnan ja kokeilupolitiikan tuloksellisuus näkyy prosessioppimisena ja kapasiteetin kehittämisenä sekä kokeilujen tuloksina. Kokeilukulttuurin

keskiössä onkin oppiminen ja tietoperustaisuus sekä näiden kautta tapahtuva asteittainen systeeminen ja kulttuurinen muutos.



Kuvio 2. Kokeilukulttuurin monitasoinen prosessi ratkaisujen löytämiseksi yhteiskunnallisiin ongelmiin ja vaiheittaisen systeemisen muutoksen aikaansaamiseksi. (Antikainen ym. 2019.)

Kokeilukulttuurin arvioinnin lähtökohtana on kokeilujen tarvelähtöisyys, oppiminen ja tietoperustaisuus. Kokeilukulttuurilla on vaikutuksia päätöksenteon valmisteluun, politiikkalinjauksien muotoiluun ja toimeenpanon ohjaukseen, kokeilutoimintaan sekä asiakasprosesseihin. Kokeilutoiminnan ja kokeilupolitiikan tuloksellisuus näkyy prosessioppimisena ja kokeilujen tuloksina ja näiden kautta tapahtuvana asteittaisena systeemisenä ja kulttuurisena muutoksena. (Antikainen ym., 2019.) Edistynyt kokeilukulttuurin muutos arvotetaan sen kautta, miten julkisen sektorin kokonaisuus on muuttunut kokeilutoiminnan seurauksena niin, että julkinen hallinto on siirtynyt kohti ketterämpää ja avoimempaa systeemiä. Tähän liittyvät myös tietoperustaisuuden, vuorovaikutuksen, päätöksenteon

ja oppimisen muutokset. Toiseksi kokeilukulttuurin muutoksen arvottamisen kriteerinä ovat kokeilemiseen liittyvät arvot. Tällaisia ovat esimerkiksi rohkeus, riskinotto-kyky ja luottamus.

Kokeilukulttuuriin linkittyvien politiikka-prosessien tavoitteet eivät tällä hetkellä ole välttämättä selkeitä, vaikka yksittäisten kokeilujen tavoitteet osattaisiinkin määrittellä. Kokeilu voi esimerkiksi epäonnistua kokeilun tavoiteltavien tulosten tai vaikutusten näkökulmasta, mutta se voi olla kokeilukulttuurin kannalta merkittävä, jos sen myötä on tuotettu oppimista, tai riskejä ja epävarmuutta on kyetty vähentämään. Kauttaaltaan haasteena kokeilukulttuurin arvioimisessa ja edistämässä ovat ratkaisujen, keinojen ja päämäärien määrittelyn vaikeuden tunnistaminen ja tunnustaminen, oppimisen aset-

taminen keskeisimmäksi prosessin päämääräksi, epävarmuuden, epäonnistumisen ja paikallisen variaation sietäminen sekä yhdenmukaisen formaatin välttäminen. (Antikainen ym., 2019.)

3. Kokeilut osana politiikkaprosessia ja kokeilukulttuuri hallinnon reformina

Kokeilevan toimintatavan merkitys on keskeinen kansallisen tason politiikkalinjausten toimeenpanossa silloin, kun perinteinen suunnitteluun ja tekniseen asiantuntijuuteen perustuva toteutus ei ole mahdollista. Kokeilullinen toimeenpano on tarpeen tilanteissa, joissa politiikkaongelmaa ei kyetä ratkaisemaan pelkällä resurssien allokatiolla tai poliittisen yhteisymmärryksen avulla. Toimeenpano saa kokeilevassa kontekstissa erilaisen sisällön ja edellyttää keskushallinnon toimijoilta uudenlaista asennetta ja kykyä oppia jatkuvasti kokeiluista rationaalisen ja lineaarisen arvioinnin sijaan. Kokeilullista toimeenpanoa tarvitaan tilanteissa, jossa politiikkaongelman sekä ratkaisuvaihtoehtojen määrittäminen on hankalaa. Kokeileva politiikkaote sopii siis hyvin nykyiseen kompleksisuus-retoriikkaan.

Kokeilevasta toimeenpanosta on kirjoittanut mm. Matland (1995) (ks. myös Kronsell ja Mukhtar-Landgren 2018, Walker ym. 2017, Stenvall 2017). Kokeilulliselle toimeenpanolle otollisen maaperän luo tilanne, jossa kansallisella tasolla on olemassa jaettu yhteisymmärrys politiikkalinjauksen tarpeellisuudesta. Kansallista konsensusta tärkeämpää on kokeilun mikroympäristössä jaettu käsitys päämäärästä. Keskeisimmät tekijät kokeilujen toimeenpanossa ovat organisaatioiden ja yksittäisten ruohonjuuritason toimijoiden toimintaedellytyksiin liittyvät seikat. Tästä syystä kokeellisessa toimeenpanossa paikalliset toimeenpanon tavat ja edellytykset vaihtelevat. On osittain sattumaa, missä määrin paikallisella tasolla on osaamista, intoa ja resursseja ratkoa ongelmia, joihin ei ole selkeitä ratkaisumalleja tai valmiita toimenpideohjeita. Paikallisten ympäristötekijöiden johdosta toimeenpano saa erilaisia

julkiasuja. Kansallisen tason kokeilukulttuurin omaksuminen edellyttää, että variaatiota siedetään ja sen avulla pyritään kehittymään. Tämä edellyttää politiikkaprosessin aktiivista prosessinaikaista ja jatkuvaa formatiivista arviointia. Jatkuva arviointi on tarpeellista, sillä kokeilullisella politiikkaprosessilla ei ole usein selkeitä (mitattavia) tavoitteita. Joissain tilanteissa tavoitteet kokeilulle voidaan määrittellä, mutta keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole tietoa. (Matland 1995.)

Hallinnon reformin voidaan ymmärtää viittaavan hitaaseen, jatkuvaan muutokseen. Tässä mielessä reformit eivät siis ole yhtäkkiä radikaaleja interventioita, joilla muutetaan koko järjestelmän peruslähtökohdat (ks. mm. Saarinen & Välimaa 2012, 53, Christensen ja Lægreid 2007, Pollitt ja Bougaert 2004, Rana ym. 1019). Reformit eivät myöskään ole ainoa muutoksen lähde tai synonyymi muutokselle, sillä suuri osa muutoksesta tapahtuu hitaasti ilman suurta hälyä ja kaikki reformit eivät johda organisatoriseen muutokseen (Brunsson 2009, 7). Tässä mielessä kokeilukulttuurin juurruttaminen osaksi julkisen hallinnon toimintaa voidaan nähdä tyypillisenä julkishallinnon reformina. Se on asteittainen muutos kohti uutta toimintakulttuuria, joka luo uuden toimintatavan vanhojen käytänteiden rinnalle. Tyypillisen siitä tekee se, että hallituksen vaihtuessa myös hallinnon uudistamisen retoriikka vaihtuu. Sipilän ”ketteristä kokeiluista” voi hyvinkin muotoutua ”Marinin tiedepohjainen komitealaitos”, joista molemmat sopivat hyvin osaksi Veduning (2010) määrittelemää arvioinnin tietoperustaista aaltoa.

Kokeilukulttuuri on terminä hankala ja voidaan kysyä, mitä oikeastaan ollaan uudistamassa silloin kun uudistetaan julkishallinnon ”kulttuuria”. Tyypillisesti julkishallinnon muutokset on jaettu markkinareformeihin, osallisuusreformeihin ja deregulaatioreformeihin (Peters 2001). Kaikilla reformityypeillä pyritään parantamaan julkisten palveluiden hallinnon toimintaa ja tehokkuutta. Kokeilukulttuurin uudistamisella tavoitteet voidaan kontekstualisoida markkina-reformien, osallisuusreformien tai deregulaatioreformien käsittein. Kokeilutoiminnalla katso-

taan olevan potentiaalia parantaa julkishallinnon tehokkuutta markkinatoiminnan avulla, esimerkiksi luomalla uusia partneriverkostoja tai julkisyksityisiä toimintatapoja. Kokeilutoiminnalla tähdätään sekä henkilöstön että asiakkaiden laajempaan osallistumiseen, ja osallistumisen avulla palveluiden ja hallinnon parantamiseen. Kokeilutoiminnalla on ollut myös deregulaatioreformin piirteitä, sillä kokeilujen aikaansaamiseksi on pyritty karsimaan lainsäädäntöä ja mahdollistamaan (markkina- ja osallisuus-) kokeilut. Deregulaatiota on tosin toteutettu regulaation keinoin, säätämällä mm. erityinen kokeilulaki. Kokeilukulttuurin uudistamisella onkin edellä mainittuja päämääriä.

Kokeilutoiminnan uudistamista edes suppeassa mielessä on siis vaikea luokitella tiettyyn reformiluokkaan. Voidaan kuitenkin todeta, että reformina kokeilutoiminnan uudistaminen liittyy ensisijaisesti julkishallinnon palvelutehtävän uudistamiseen ja vain toissijaisesti politiikka-tehtävän uudistamiseen (vrt. Inglehart 1977). Kysymyksessä ei siis ole demokraatiareformi vaan ensisijaisesti uudistus, jonka päämääränä on tehostaa julkisen toiminnan tuotoksia, ei niinkään julkisen toiminnan edustuksellista legitimitettä. Tosin, on syytä todeta, että kokeilutoimintaan liitetään usein myös vahva ajatus kansalaisten suoran osallistumisen vahvistamisesta.

Arviointi liittyy kokeiluihin luontevasti, koska niihin kuuluu vahvasti tiedon tuottaminen ja oppiminen. Arviointiin on kiinnitetty huomioita kokeilujen yleistyessä 2010-luvulla. Tätä keskustelua on leimannut moninaisuus. Kokeilujen nykytilaa, merkitystä ja vaikutuksia on Suomessa arvioitu jo jonkin verran, esim. Jyväskylän resurssiviisauksikokeilut (Mattinen ym. 2014, Berg ym. 2014), julkishallinnon kokeilut ja kokeilukulttuuri (Stenvall 2017), Kokeilevan Suomen tarvekartoituskysely (2016) ja Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys kokeilevan kehittämisen nykytilasta (Poskela ym. 2015). Lisäksi on tarkasteltu kokeilujen rahoitusta (Annala ym. 2016) ja yhteiskunnallisia kokeiluja tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta (Nokso-Koivisto & Kaskinen 2016).

Ilmastokokeiluista on julkaistu tieteellisen lehden erikoisnumero vuonna 2017. Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen arviointi- ja toimintatutkimus on toteutettu VN TEAS-hankkeena, ja oletettavasti myös muita hallituksen strategisten kokeiluja arvioidaan. Myös Sitran toteuttamien kokeilujen arviointi on tehty.

Julkishallinnon poikkileikkaavat uudistusten arvioinnit ovat kansainvälisestikin katsoen harvinaisia. Jonkin verran hallintotieteellistä kirjallisuutta löytyy esimerkiksi markkinareformeista, joissa julkishallinnon kvasimarkkinamekanismien käyttöönottoa lähestytään vertailevasta näkökulmasta. Näidenkin (arviointi)tutkimusten arvioiva ote perustuu kansainväliseen vertailuun, ei siis varsinaiseen systemaattiseen arviointiin. Tyypillisesti arvoinnit kohdistuvat yksittäisiin politiikkalinjauksiin (Bredahl ym. 2017). Kokeilutoiminnan arviointi voidaan kehystä kahdesta näkökulmasta. Kokeilutoiminnan uudistus voidaan nähdä joko yksittäisen sektoripolitiikan tai politiikkaohjelman toimeenpanon arviointina tai kokonaisvaltaisen julkishallinnon eri tasoille sekä palvelujärjestelmän kaikkiin osiin ulottuvan toimintakulttuurin uudistuksen arviointina. Pohdimme seuraavassa, tanskalaisen julkishallinnon arvioinnin tutkimuksen tradition innoittamana, tulisiko arvioinnissa kokeilukulttuuri kehystä yksittäisen sektoripolitiikan onnistumisen arviointina vai kokonaisvaltaisena toiminnan kehittämisenä, ja vastaamme ensimmäiseen tutkimuskysymykseemme:

Tulisiko kokeilutoimintaa arvioida kehittämisen vai kontrollin näkökulmasta?

Kokeilukulttuurin toimeenpanossa, juurruttamisessa tai omaksumisessa on kyse julkisen palvelutehtävän tehostamisesta. Poliittikattavoitteiden mukainen kokeileva Suomi olisi yhteiskunta, jossa julkiset palvelut ja viranomaistoiminta vastaisivat paremmin kansalaisten tarpeita, olisivat taloudellisia ja loisivat uusia toimintamalleja. Keskeinen kysymys kokeilukulttuurin arvioinnissa liittyy yksinkertaiseen dikotomiaan arvioinnin kohteesta: onko

kyseessä ensisijaisesti kontrolliin liittyvä vai oppimiseen tähtäävä arviointimalli? Saman asian toinen puoli voidaan esittää kysymyksenä: onko kyseessä ensisijaisesti kokeilutoiminnan tuloksiin liittyvä arviointi vai kokeilutoiminnan prosesseihin liittyvä arviointi?

Hanne Foss Hansen (2005) on pohtinut arvioinnin ensisijaisen tarkoituksen ja arviointimallin vaikutuksia julkishallinnon arviointihankkeisiin. Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1) olemme Foss-Hansenin artikkeliin pohjautuen listanneet keskeisiä arvioinnin ulottuvuuksia ja tiivistäneet kokeilutoiminnan arvioinnin luonteen kontrolliin pohjautuvassa arviointimallissa sekä kehittämiseen ja oppimiseen tähtäävässä mallissa. Dikotomia on hyvin yksinkertaistava, mutta helpottaa kokeilutoiminnan arvioinnin jäsenystä. Kokeilukulttuurin uudistusta voidaan arvioida ensisijaisesti joko kokeilujen ja kokeilevan implementaation hyötyjen näkökulmasta tai kokeiluprosessien legitimoinnin, itse ymmärryksen ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Myös KOKSU-hankkeessa, kuten monessa muussakin julkishallinnon arvioinnissa, arviointihankkeen tilaajan tahtotila on retoriikan tasolla kehittäminen ja oppiminen, mutta käytännön ja konkretian tasolla korostuu myös kontrolli. KOKSU-hankkeen painotukset on kuvattu taulukossa 1 tummennuksilla.

KOKSU-hankkeen arviointiasetelma rakennettiin siten, että huomio kiinnitettiin yksittäisistä kokeiluista saatujen tulosten sijaan siihen, miten kokeiluprosessissa kokonaisuudessaan oltiin onnistuttu. Tätä valintaa perusteltiin sillä, että vaikka odotettuja tuloksia kokeilulla ei saavutettaisi, voidaan prosessista silti saada oppia päätöksenteon tueksi. On siis keskeistä arvioida koko kokeiluprosessia, ei vain sen seurauksena saatavia (mahdollisesti konkreettisia) tuloksia. Koska kyseessä on laaja-alainen prosessin arviointi, tulee arviointia tehdä kattavasti sen eri vaiheista käsin, ei vain ylhäältä alaspäin suuntautuen. Kokeilukulttuurin juurruttamisessa osaksi päätöksentekoa on kyse kokonaisvaltaisesta toimintatavan muutoksesta,

ja sitä tulee tarkastella osana laajempaa kokonaisuutta. Arviointikriteerit muodostuvat siten laajemmin politiikkalinjausten kautta, eivätkä pelkästään kokeiluprosessiin liittyen. Näin ollen arvioinnissa käytettävät mittarit eivät myöskään voi kohdistua vain kokeilusta saavutettuihin tuloksiin, vaan prosessia, sen kulkua, toimintaa ja onnistumista tulee tarkastella kattavasti monin eri tavoin määrällisten ja mekanististen mittareiden sijaan. Hankkeessa esitetty laaja menetelmäkirjo on tarkoituksenmukainen johtuen kokeilujen erilaisuudesta. Kokeilukulttuuri arviointikohteena on monitahoinen ja sen arviointi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä on haastavaa. KOKSU-hankkeessa kokeilukulttuurin osa-alueita arvioitiin systeemisinä käytänteinä ja niiden juurtumisena ja syvyytenä, mutta yksittäisten kokeilujen tai kokeilupolitiikkojen tuloksia ei arvioitu.

Jotta kokeiluja osattaisiin hyödyntää tehokkaammin, tietoa niiden hyödyistä tulisi saada toimintamalleista päätäville tahoille. KOKSU-hankkeen tavoitteena oli nimenomaan tuottaa suosituksia jatkotoimenpiteistä seuraavalle hallituskaudelle. On selvää, ettei julkinen hallinto voi kehittämistoiminnassaan nojautua pelkästään kokeiluihin. Sen sijaan lähtökohtana voisi olla, että kokeiluja hyödynnetään silloin, kun niiden tekemiselle on luontevat edellytykset. Mikäli tieto kokeilutoiminnan hyödyistä jää vain kokeilutoimijoille, ei niiden voida olettaa muodostuvan olennaiseksi osaksi päätöksentekoa. Kokeilutoiminnan implementoinnin kannalta arviointitieto on keskeistä. Kuten edellä todettiin, kokeiluihin liittyy aina epävarmuus siitä, mitä kokeilulla saadaan aikaan. Arviointitieto legitimoit kokeilutoimintaa. Kokeilutoiminnan oikeutus rakentuu ja tulee näkyväksi, kun tietoa kokeiluista ja niiden onnistumisista jaetaan. Tehty kokeilu antaa paitsi oppia ja tietoa päätöksenteon tueksi, niin arviointitieto myös opettaa kokeilutoiminnasta itsestään, miten sitä tulisi ohjata ja toteuttaa. Arviointitieto luo näin osaltaan myös kokeilukulttuuria, kuvausta tavasta toimia.

Taulukko 1. Kokeilujen arvioinnin tarkoituksen ja arviointiasetelman yhteys.

	Arvioinnin tarkoitus	
Arviointiasetelma	Kontrolli	Kehittäminen ja oppiminen
Arviointimalli	Kokeilujen tulosten arviointi	Kokeiluprosessin arviointi
Organisointi	Ylhäältä alas	Itse-, vertais-, tai asiantuntija-arviointi
Kriteerit	Politiikkalinjauksesta johdettu	Johdettu yhteistyössä kokeilutoimijoiden kanssa
Metodi	(Määrällinen) tulosten mittaus	Laadulliset tapaus- ja prosessitutkimukset
Tulosten jako	Hierarkian mukaisesti ylöspäin	Interaktiivisessa vuorovaikutusprosessissa
Hyödyntäminen	Toiminnan ohjauksen muuttaminen	Itseymmärryksen ja organisatorinen oppiminen
Kokeilutoiminnan arviointi	Kokeilujen ja kokeilevan implementaation hyötyjen arviointi	Kokeiluprosessin legitimointi, itseymmärrys ja toiminnan kehittäminen

Perinteinen julkishallinnon arviointien dikotominen jako on hyvä lähtökohta laajojen julkishallinnon reformien arvioinnin perusasetelman hahmottamiseen. Käytännössä koko hallinnon poikkileikkaavat uudistukset ovat kuitenkin niin massiivisia, että arviointi voi vain harvoin olla puhdasoppinen tulosten tai prosessien arviointi. Kokeilukulttuurin arvioinnissa (kuten muissa julkishallinnon kokonaisvaltaisessa uudistuksessa) ongelman määrittely, johon politiikka-ohjelma vastaa, on epämääräinen ja hankkeen tavoitteenasetanta hyvin yleinen. Tämän lisäksi keinot, joilla tavoitteisiin pyritään ovat määrittelemättömiä tai yleisiä. Tästä syystä arvioitsija ja arvioinnin tilaaja joutuvat, halusivat tai eivät, miettimään suhdettaan arviointitehtävään. Kysymys on viime kädessä siitä, millaiselle julkishallinnon rationaliteettikäsitteelle arviointi rakennetaan.

Kuinka kokeilutoiminta määrittyy eri arviointitraditioiden näkökulmasta?

Breidahl, Hansen ja Hansen (2017) esittävät, että julkisen hallinnon reformeja voidaan arvioida neljästä näkökulmasta käsin. Näitä näkökulmia ovat: rationaalis-instrumentaalinen, rationaalis-intressi-lähtöinen, institutionaalis-kulttuurinen ja kaaos (Taulukko 2). Rationaalis-instrumentaalisen näkökulman mukaan reformi on lineaarinen, suunniteltu julkishallinnon prosessi, joka toimeenpannaan ylhäältä alas osana julkishallinnon rakenteita. Rationaalis-intressilähtöisen näkökulman mukaan reformi puolestaan muodostaa itsenäisten rationaalisten toimijoiden ja ryhmien väitteille areenan, jossa neuvotellaan ja väitellään reformin keinoista ja tavoitteista. Prosessi tukee korporatistista tai intressiryhmien toimintaan perustuvaa poliittista järjestelmää.

Institutionaaliskulttuurinen näkökulma korostaa epävirallisia pelisääntöjä, asenteita ja arvoja. Reformit toimeenpannaan muokkaamalla ja sopeuttamalla reformin sisällöt osaksi vallitsevaa kulttuuria. Kaaos -näkökulma puolestaan korostaa organisatorisen implementaation irrationaalisuutta ja inkrementaalisuutta. Reformien toimeenpano on osittain sattumanvaraista ja tapahtuu sattumanvaraisesti toimeenpanevien organisaatioiden toiminnan organisatoristen kehityskulkujen, osaamisen ja päätöksenteon varassa.

Breidahlin ym. mallin sovellus kokeilutoiminnan arviointiin voidaan tehdä seuraavalla tavalla. Riippuen siitä, mistä näkökulmasta kokeilutoimintaa tarkastellaan, myös toimijat, arviointi ja arviointitiedon hyödyntäminen näyt-

täytyvät eri valossa. Huomioitavaa on myös se, että arvioitsija tai arvioinnin tilaaja voivat valita yhden position, mutta kokonaisvaltaisessa reformissa, jossa toimijat ovat hallinnon eri tasoilta, yksityisistä yrityksistä, kuntien organisaatioista, ministeriöiden hankeorganisaatiosta ja projektien palkkalistoilta, arvioinnin kohteiden käsitys vaihtelee paljon. Jotkut julkisen sektorin toimijat kokevat tempautuneensa mukaan vahingossa, kun taas yksityiset yritykset saattavat kokea olevansa osa kansallista kokeilujärjestelmää. Osa toimijoista näkee tilaisuutensa tulleen oman toimintatapansa vakiinnuttamiseen, ja kolmas kaipaa ennakkoluulotonta kulttuuria ja institutionaalista ympäristöä kohdata uudet haastavat tilanteet.

Taulukko 2. Kokeilukulttuurin arviointi eri rationaliteettikäsitteiden valossa.

	Rationaalis-instrumentaalinen	Rationaalis-intressilähtöinen	Institutionaaliskulttuurinen	Kaaos näkökulma
Toimijat	Lojaaleja julkishallinnon toimeenpanijoita	Pyrkivät ajamaan kokeiluilla omaa etuaan	Ottavat toiminnassaan huomioon sen, mikä sopii heidän arvopohjaansa	Ovat satunnaisia ja kiinnittävät satunnaista huomiota ratkaisuihin ja ongelman määrittelyyn
Implementaatio	Ylhäältä alas, lineaarisen suunnitelman mukaisesti	Jatkuvan neuvottelun, toiminnan korjaamisen ja muutoksien kautta	Tapahtuu vain kulttuurin muutoksen ja kontekstualisoinnin avulla	Satunnainen ja emergentti prosessi
Arviointi	Sovittu julkisten politiikkatavoitteiden mukaisesti	Neuvottelujen areena	Kulttuurisesti määrittyneet	Tilanteen mukainen ja ennustamaton
Arvioijan rooli	Asiantuntija	Neuvotteluiden fasilitaattori	Merkityksen luoja	Jatkokehityksen alustan rakentaja
Kokeilut	Osa suurta suunnitelmaa, joka tähtää systeemiseen muutokseen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen	Neuvottelujen tulos ja kohdistuvat sinne, missä katsotaan olevan uudistustarve	Toimintaa, jolla on yhteinen arvopohja ja joka perustuu yhteiseen toimintakulttuuriin	Ovat emergenttejä ja syntyvät kompleksisissa toimintaympäristöissä moniselitteisten tapahtumaketjujen kautta

Arviointihankkeessa joudutaan siis positioidaan ja kehystämään arviointitoimintaa jostakin näkökulmasta. Kehyistäminen alkaa usein hieman nurinkurisesti arvioitsijan roolista käsin, ei siis kontekstista tai toimijakentästä. Rekrytoitaessa ulkopuolista arvioitsijaa julkisella rahalla asian tuntijan rooli annetaan tyypillisesti arvioitsijoille, kuten myös tavoite julkisen toiminnan (ohjauksen /rakenteiden) parantamisesta. Itse reformi sen sijaan on tyypillisesti emergentti ja perustuu neuvotteluille, ja tähtää parhaimmillaan kulttuuriseen muutokseen. Koko hallintoa koskevien arviointien kohtalo on tavallisesti ajautua ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa ohjaajan ja toimeenpanosta vastaavien toimijoiden käsitykset kokeilutoiminnasta ja sen tavoitteista sekä kytkeytymisestä osaksi systeemistä kokemusta, eroavat merkittävästi toisistaan.

KOKSU-hankkeessa (Antikainen ym., 2019) kokeilukulttuurin arviointia varten rakennettiin kokeiluhankkeen alkaessa aiempien arviointien (Stenvall, 2017) pohjalta kriteeristö, jota täydennettiin hankkeen kohteiden arvioinnin perusteella. Kriteerit perustuvat vahvasti kehittämis- ja oppimisulottuvuudelle, ja kriteerien lähtökohdaksi on kulttuurinen muutos. Kokeilukulttuurin arviointikohteet ja niihin liittyvät arviointikohteet ja kriteerit määritettiin seuraavasti:

1. **Politiikkaosaaminen ja oppiminen.** Kokeilupolitiikan prosessin arvioinnissa keskeisiä arvioinnin kohteita ovat kokeilutoiminnan edellytysten luomisen ja ohjaamisen prosessit, kuten tietoperustaisuus, selkeät tavoitteet ja ymmärrys kokeilusta politiikkatavoitteiden kannalta, systeemisen oppimisen edellytykset, rahoitus ja resurssien kohdentaminen, lainsäädäntö, kokeilupolitiikkojen muotoilu ja informaatio-ohjaus sekä henkilöstön osaamiseen liittyvä kyvykkyys, kuten kokeilutoiminnan metodinen osaaminen ja juurtuminen osaksi toimintaa. Lisäksi keskeistä ovat kokeilukulttuuriin liittyvät arvot, kuten toisin tekemisen salliminen, luottamus, rohkeus ja riskien sietokyky. Kokeilupolitiikan prosessin kannalta on keskeistä systemaattinen palautteen keruu ja seuranta.

2. **Organisatorinen osaaminen ja oppi-**

minen. Kokeilutoiminnan prosessin arvioinnissa huomio kiinnittyy erilaisten kokeilusetelmien toteutuksen arviointiin, organisaatioiden kehittämisaamiseen sekä johdon kykyyn tukea kokeilutoimintaa. Prosessin kannalta keskeistä on myös arvioida organisaation kykyä oppia uutta kokeiluja tehtäessä ja hyödyntää opittua kokeilujen jälkeen. Yksi arvioinnin kriteeri voi olla myös käytännölläheisyys ja kyky kontekstualisoida kokeiluja omaan toimintaympäristöön. Muita arvioitavia tekijöitä ovat: kokeilujen merkitys systeemisten muutosten aikaansääntäjä, kokeilujen vuorovaikutteisuus ja kokeilujen etiikka.

3. **Politiikkatuotokset.** Kokeilupolitiikan tuotosten arvioinnissa keskeisiä arvioinnin kohteita ovat kokeilutoiminnan tulosten skaalautuvuus, kokeilujen tuottama vaikuttavuus, kontekstualisointi, riskien välttäminen ja kustannustehokkuus. Arvioinnin kohteina voivat myös olla päätöksenteon tueksi tuotettu tieto, osallistaminen ja julkisen keskustelun avaus. Kokeilujen toteutuksen onnistumisessa voidaan arvioida kokeilujen suunnittelua hyödynnettäviksi, niiden lisäarvoa suhteessa käytettäviin resursseihin, kokeilujen merkitystä päätöksenteossa sekä kokeiluja riskien vähentäjinä.

4. **Kokeilujen tuotokset.** Kun mukaan arviointiin otetaan myös kokeilujen tuotokset, muodostuu tuloksellisen kokeilukulttuurin kokonaisuus. Tuloksellisen kokeilukulttuurin arvioinnissa arviointikohteet voidaan ideaalisesti jakaa prosessiin (1-2) ja tuotoksiin (3-4).

5. Parhaimmillaan kokeilukulttuuri tuottaa systeemistä oppimista, jolloin tieto ja oppiminen yhdistävät prosessin ja tuotokset, ja keskeiseksi arviointikohteeksi voidaan nostaa myös **prosien muuttaminen ja itsensä korjaaminen.**

6. Suomalaisessa kontekstissa keskeiseksi arviointikohteeksi tarkastellun aineiston perusteella nousee myös **kansallisen kokeilupolitiikan ja paikallisen kokeilutoiminnan välinen dialogi ja integraatio.**

Kriteeristön retoriikasta huolimatta siinä korostuu instrumentaalinen rationaalisuus, sillä systeeminen tuloksellisuus muun muassa skaalautuvuuden ja tuotosten osalta on otettu

merkittäväksi osaksi kriteeristöä. Kansallisessa kokeilukulttuurin arvioinnissa kokeilut ovat kuitenkin viimekädessä osa laajempia politiikka linjauksia, jotka tähtäävät systeemiseen muutokseen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. KOKSU-hankkeessa pyrittiin kuitenkin huomioimaan kokeilut toimintana, joilla on yhteinen arvopohja ja joka perustuu yhteiseen toimintakulttuuriin. Viimeinen arviointikokonaisuus korostaa puolestaan voimakkaasti kulttuuris-institutionaalista ulottuvuutta. Rationaalis-intressilähtöinen ja kaaosnäkökulma kokeilutoimintaan jäikin arvioinnissa sivurooliin, mikä on omiaan luomaan ja tukemaan kansallista ”yhtenäisnäkemystä” moniulotteiseen kokeilukulttuuriin ilmiönä.

4. Tutkimuksen yhteenveto ja suositukset arvioinnin kehittämiseksi

Tässä artikkelissa olemme jäsentäneet kokeilutoimintaa vuosina 2018 ja 2019 toteutetun KOKSU-arviointihankkeen kautta. Olemme esitelleet KOKSU-hanketta, jotta lukijalle on muodostunut kuva analysoitavasta arviointihankkeesta. Analyysin kohteena on siis ko. arviointitutkimus ja artikkeli on keskittynyt sen tulosten esittelyyn. Olemme pohtineet arviointia sekä rationaalisuuskäsitysten valossa että osana kehittävää ja kontrolloivaa arviointiotetta. Artikkelin tavoitteena ei ole jäsentää kokeilutoimintaa per se, vaan asemoida se osaksi julkishallinnon muutosta ja arviointitutkimuksen kenttää.

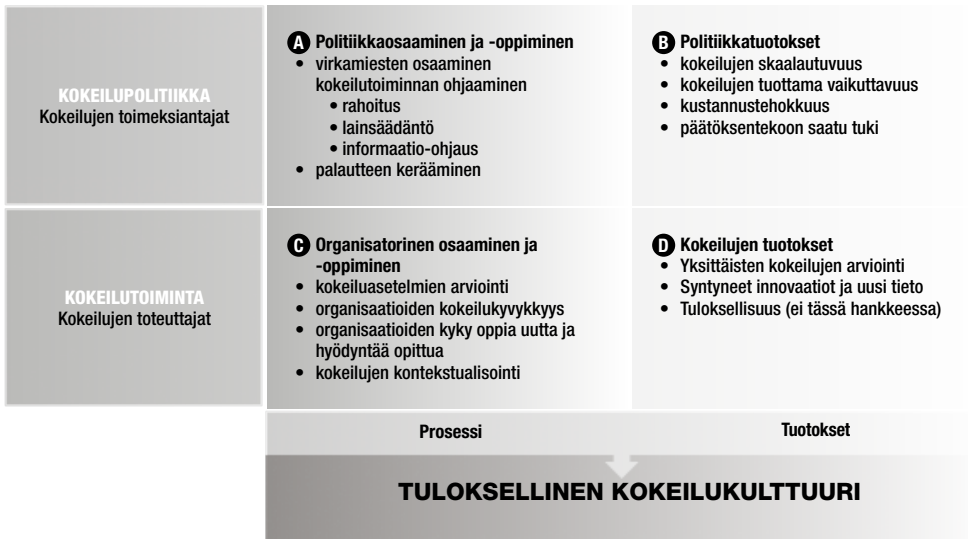
Tässä artikkelissa esitimme seuraavat kysymykset:

Tulisiko kokeilutoimintaa arvioida kehittämisen vai kontrollin näkökulmasta?

Kuinka kokeilutoiminta määrittyy eri arviointitraditioiden näkökulmasta?

Arvioinnin käytettävyyttä mietittäessä on tärkeää pohtia, voidaanko arvioinnin kautta luoda linkki kokeilutoiminnan ja politiikan välille. Tuottaako arviointi tietoa, jota voidaan hyödyntää, esimerkiksi kunnallisella tasolla tapahtuvan kokeilun tulosten hyödynnettävyys kansallisen tason politiikkapäätöksissä. Osin kokeilujen ja päätöksenteon parempi kytkeminen voi liittyä myös kokeilujen viestintään ja vuorovaikutuksellisuuteen. Erityisesti silloin, kun kokeilun tarkoituksena on ollut tiedontuottaminen, se voi tukea päätöksentekoa. Luotua kriteeristöä voidaan myös soveltaa ennakoivan, samanaikaisen ja jälkikäteisen arvioinnin osalta. Kuitenkin juuri ennakoiva arviointi on usein melko pienellä huomioilla kokeilujen yhteydessä. Sitä vahvistamalla olisi mahdollista paremmin linkittää kokeilutoimintaa päätöksentekoon.

Alla olevaan kuvaan (Kuva 3) on ryhmitelty yllä olevia arviointikohteita kahdella eri ulottuvuudella: Ensiksi, monitasoisen hallinnon näkökulmasta, jossa keskeistä on sekä makrotason politiikka- näkökulma ja että kokeiluja toimeenpanevien organisaatioiden (mesotason) näkökulma. Toiseksi, luokittelimme arviointikohteita perustuen perusjaotteluun: prosessi ja tuotos. Prosessin arviointi liittyy arviointihankkeen voimakkaasti kulttuuri-institutionaaliseen arviointiin ja kehittävään otteeseen, kun taas tuotosten arviointi liittyy sen instrumentaaliseen rationaaliseen otteeseen ja kontrolloivaan arviointiin.



Kuvio 3: Tuloksellisen kokeilukulttuurin arviointikohteet (Antikainen ym. 2019).

Johtopäätöksemme on, ettei kokeilutoiminta ole arvioitavissa perinteisin policy-arvioinnin keinoin (tavoite-panos-toimeenpano-vaikuttavuus). Tällöin ongelmaksi muodostuu erityisesti oppiminen, jonka tulee olla osa kaikkea kokeilun arviointia. Kokeiluun liittyvät epävarmuus ja kompleksisuus. Näistä johtuen esimerkiksi kokeilussa epäonnistuminen voi edistää tavoiteasettelua. Kokeilussa syy-seuraus -suhteet ovat usein epäselviä ja niitä koitetaan ymmärtää paremmin. Tässä mielessä kokeilujen arviointimenetelmät kiinnittyvät kompleksisten policy-ilmiöiden arviointiin (ks. esim. Uusikylä 2019).

Paitsi kokeilut, myös niiden arviointi tapahtuu vuorovaikutuksessa toimijaryhmän kesken. Kokeilukulttuuri rakentuu monen tekijän yhteisvaikutuksesta ja yksittäiset kokeiluhankkeetkin voivat pitää sisällään erilaisia toimintatapoja ja tarpeita. Kokeiluista kerättävän arviointitiedon merkitykset saattavat myös vaihdella toimijatahojen kesken edellä esitettyyn tapaan kontrollista kehittämiseen ja oppimiseen. Keskeistä onkin käydä kattava keskustelu siitä, minkälaiseksi arviointiasetelma tulee rakentaa.

KOKSU-hanke nojautui realistiseen arviointi-

perinteeseen, jossa ollaan kiinnostuneita erityisesti siitä, mitkä muutosmekanismit tuottavat vaikutuksia erilaisissa toimintaympäristöissä. Erilaiset rationaliteetikäsitykset vaikuttavatkin kokeilukulttuurin arviointiin. Toimijoiden käsitykset kokeilujen tarkoituksista, toimijoista ja heidän välisistä suhteistaan määrittävät sitä, minkälaiseksi yhteistoiminta rakentuu. Määrittävätkö tapahtumia sopimukset, neuvottelut vai vallitsevat tilanteet. Tapahtuvatko asiat suunnitellusti vai emergenttimmin.

KOKSU-hankkeessa arviointiin ainoastaan kuviossa 3 kuvattuja osa-alueita A-C ja kutsuttiin sitä kokeilukulttuuriksi. Kokeilukulttuurin arvioinnissa tulee pohtia myös sitä, mikä on riittävä arvottamisen taso, jotta kokeilukulttuurin voidaan sanoa uudistuneen. Tältä osin on keskeistä, että kokeiluilla on selkeä paikka ja tehtävä osana julkisen hallinnon kehittämistä. On myös syytä kysyä, mitä ”kokeilureformilla” tavoitellaan; onko se esimerkiksi osallisuusreformi, markkinareformi tai deregulaatioreformi. Kokeilukulttuuri ei minkään muunkaan hallinnon kehittämisen trendin tavoin voi vastata kaikkiin hallinnon kehittämisen tarpeisiin.

Lähteet

- Annala, M., Berg, A., Antikainen, R., Kaskinen, T., Alanko, L., Leppänen, J. (2016). *Näkökulmia kokeilurahoitukseen – Ehdotus kokeilurahoitustalustan perustamisesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2016.
- Antikainen, Riina; Kangas, Hanna-Liisa; Alhola, Katriina; Stenvall, Jari; Leponiemi, Ulriika; Pekkola, Elias; Rannisto, Pasi-Heikki; Poskela, Jarno. (2019). *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. (Valtioneuvoston selvityksiä tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019).
- Berg, A., Lähteenmäki-Smith, K. & Alanko, I., 2017. Kokeilukulttuuri on suomalainen hallinnollinen innovaatio. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (2017):3, s. 358–359.
- Berg, A. Hildén, M., Lahti, K. (2014). *Kohti kokeilukulttuuria. Analyysi Jyväskylän resurssiviisaista kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina*. Sitran selvityksiä 77.
- Breidahl, K. N., Gjelstrup, G., Hansen, H. F., & Hansen, M. B. (2017). *Evaluation of Large-Scale Public-Sector Reforms: A Comparative Analysis*. American Journal of Evaluation, 38(2), 226–245.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as routine: Organizational change and stability in the modern world*. Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *The whole-of-government approach to public sector reform*. Public administration review, 67(6), 1059–1066.
- Demos Helsinki & Avanto Helsinki, 2015. Design for Government – Kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta ISSN PDF 2342–6799.
- Dutz, M.A., Kuznetsov, Y., Lasagabasetr, E., Pilat, D. Eds. (2014). *Making Innovation Policy Work – Learning from experimentation*. OECD, Word Bank. DOI:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264185739-en>
- Eckert, S., Börzel, T.A., (2012). *Experimentalist governance: an introduction*. Regul. Gov. 2012 (6), 371–377.
- Hansen, H. F. (2005). *Choosing evaluation models: a discussion on evaluation design*. Evaluation, 11(4), 447–462.
- Heiskanen, E., (2017). *Suomi kokeilee energiamurroksen ratkaisuja*. Smart Energy Transition -hanke.
- Heiskanen, E., Jalas, M., Rinkinen, J., Tainio, P. (2015). *The local community as a "low-carbon lab": Promises and perils*. Environ. Innov. Soc. Transit. 14: 149–164.
- Huitema, D., Jordan, A., Munaretto, S., Hildén, M. (2018). *Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts*. Policy Sci (2018) 51:143–159. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9321-9>
- Kronsell, A., & Mukhtar-Landgren, D. (2018). *Experimental governance: The role of municipalities in urban living labs*. European planning studies, 26(5), 988–1007.
- Matland, R. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory. 5(2): 145–174.
- Mattinen, M., Antikainen, R., Salo, M. (2014). *Jyväskylän resurssiviisaisten kokeilujen vaikutusarviointi sekä laajenemisvaikutukset*. Sitran selvityksiä 75. Saatavilla: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A44sarjat/Selvityksi75.pdf>
- Nokso-Koivisto, O., Kaskinen, T. (2016). *Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta*. Kokeilevasuomi.fi
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence, KS University Press of Kansas.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Poskela J., Kutinlahti P., Hanhike T., Martikainen M., ja Urjankangas H-M. (2015). *Kokeileva kehittäminen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja, 67/2015.4)
- Rana, T., Hoque, Z., & Jacobs, K. (2019). *Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: Insights from Australia*. Public Money & Management, 39(1), 37–45.
- Saarinen, T., Välimaa, J. (2012). *Change as an Intellectual Device and as an Object of Research*. In B. Stensaker, J. Välimaa, & C. Sarrico (Eds.), *Managing Reform in Universities. The Dynamics of Culture, Identity and Organisational Change* (pp. 41–60). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Saikka, L., Tainio, P., Hildén, M., Antikainen, R., Leskinen, P., Koskela, S. (2016). *Diffusion of solar electricity in the network of private actors as a strategic experiment to mitigate climate change*. Journal of Cleaner Production 142: 2730–2740.
- Stenvall, J. (2017). *Kokeilut rubikin kuutiona? Kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointi ja merkitys julkishallinnossa*. Acta nro 269 Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto. Helsinki.
- Turnheim, B. Kivimaa, P., Berkhout, F. (2018). *Experiments and Beyond. An Emerging Agenda for Climate Governance Innovation*. In: p. 216–241. In: Turnheim, B. Kivimaa, P., Berkhout, F. (Eds.) *Innovating Climate Governance: Moving Beyond Experiments*. Cambridge University Press.

- Tuurnas, S., Stenvall, J., Virtanen, P. J., Pekkola, E., & Kurkela, K. (2019). *Towards collaborative development culture in local government organisations*. International Journal of Public Sector Management.
- Uusikylä, P. (2019). *Endeavour to Find Evidence: The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance*. Helsingin yliopisto.
- Walker, R. M., James, O., & Brewer, G. A. (2017). *Replication, experiments and knowledge in public management research*. Public management Review 1221–1234
- Wieczorek, A.J., Raven, R., Berghout, F., (2017). *Transnational linkages in sustainability experiments: a typology and the case of solar photovoltaic energy in India*. Environ. Innov. Soc. Transit. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2015.01.00>.

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat tekijät kuntien hyvinvointijohtamisessa



Saara Penttilä^a, Terttu Piippo^a & Outi Kanste

Tiivistelmä

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnilla voidaan lisätä kuntien päätöksenteon vaikuttavuutta ja kestävyyttä sekä edistää kuntalaisten hyvinvointia. Lakisääteisydestään huolimatta ennakoarvioinnin käyttö kuntien päätöksenteossa on vähäistä. Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavia tekijöitä kuntien hyvinvointijohtamisessa. Aineisto kerättiin teemahaastatteluilta (n=9) eri maakunnissa sijaitsevista yhdeksästä Terve Kunta- verkostoon kuuluvasta kunnasta. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysillä hyödyntäen induktiivista päättelyä. Tulosten mukaan keskeisimmät ennakoarviointia tukevat tekijät ovat organisaatiossa vallitseva yhteinen ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja sen hyödyistä, päättäjien myönteinen suhtautuminen ennakoarvointiin ja johdon sitoutuminen ennakoarvioinnin käyttöön. Johdon sitoutuminen näkyy ennakoarviointia tukevana ja kehittävänä johtamisena sekä ennakoarvioinnin käytön edellyttämisenä päätöksenteossa. Edellytyksenä näiden toteutumiselle on organisaation avoin, läpinäkyvä ja tiedolla johtamista tukeva päätöksentekokulttuuri. Lisäksi ennakoarviointia voidaan tukea selkeillä vastuilla ja rooleilla, organisaation yhtenäisillä toimintamalleilla sekä helppokäyttöisillä ennakoarvioinnin työvälineillä ja osaamisen kehittämisellä. Ennakoarviointia estäviä tekijöitä ovat kielteiset asenteet, tietämättömyys ennakoarvioinnista sekä puutteet osaamisessa ja ennakoarvioinnin käytön johtamisessa. Tutkimus tuottaa uutta tietoa ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista tekijöistä ja ennakoarvointikäytäntöjen kehittämisestä kuntien hyvinvointijohtamisessa.

Avainsanat:

Hyvinvointijohtaminen, kunnallinen päätöksenteko, päätösten vaikutusten ennakoarvointi

^a Jaettu ensimmäinen kirjoittajuus

Abstract

Decision impact assessment (ex ante assessment) can increase the effectiveness and sustainability of municipal decision-making and promote health and wellbeing of residents. Despite the decision impact assessment being statutory, its use in municipal decision-making is limited. The purpose of the study was to describe the factors that affect decision impact assessment in municipal health and wellbeing promotion management. The material was gathered through theme interviews (n=9) in municipalities belonging to the Terve Kunta network located in different provinces. The material was analyzed by content analysis using inductive reasoning. According to the study, the key factors supporting decision impact assessment are a shared understanding of the importance of decision impact assessment and its benefits, positive attitude of decision-makers and managers' commitments to impact assessment. This appears as management that supports, develops and demands the use of decision impact assessment. A prerequisite for these factors is an open, transparent and informed decision-making culture in the organization. In addition, decision impact assessment can be supported by defined responsibilities and roles of the organization, organization-specific approaches, easy-to-use tools of the impact assessment and by developing impact assessment competence. The factors that prevent decision impact assessment are negative attitudes or ignorance on impact assessment as well as deficiencies in skills and in impact assessment management and organization. The study provides new information into the knowledge base of the various factors, that influence the use of the decision impact assessment and its practices in municipal health and welfare promotion management.

Keywords:

Health and wellbeing promotion management, municipal decision-making, impact assessment of decisions

Johdanto

Kuntien keskeinen tehtävä on elinvoiman ja hyvinvoinnin lisääminen edistämällä asukkaidensa hyvinvointia, osallisuutta, terveyttä ja toimintakykyä (Terveydenhuoltolaki 1326/2010; Kuntalaki 410/2015). Hyvinvointiin, terveyteen ja tasa-arvoon liittyvät ongelmat näkyvät kasvaneina kustannuksina niin valtiontaloudelle, kunnille kuin kotitalouksille. Haittojen minimointi ennaltaehkäisevän työn avulla on korjaavia toimia halvempaa (STM 2016). Mattigin ym. (2017) mukaan terveydenhuollon kasvaneista kustannuksista huolimatta OECD-maat käyttävät vain pienen osan, noin kolme prosenttia, terveydenhuollon budjeteistaan terveyden edistämiseen ja sairauksien ennaltaehkäisyyn. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä voi-

daan siirtää painopistettä korjaavista toimista entistä enemmän ennakkointiin, ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tukeen (Kattilakoski & Halonen 2018).

Kunnallishallinnossa tehdään päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa laajasti kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin (STM 2016). Terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 §:n mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Terveysvaikutusten huomioon ottaminen kaikissa päätöksissä edistää väestön terveyttä sekä ehkäisee haitallisia terveysvaikutuksia ja terveyserojen kasvua. Päätöksentekijöillä on vastuu terveysvaikutusten huomioon ot-

tamisesta kaikilla julkisen päätöksenteon tasoilla. (WHO 2014.) Päätösten vaikutusten ennakoarviointi on konkreettinen keino tarkastella ennakoivasti hyvinvointi-, terveys- ja eriarvonäkökulmia (Rotko & Kauppinen 2015). Ennakoarviointi on ennakoivia aktiivisempaa tulevaisuuteen vaikuttamista ja keino hallita kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä ongelmia (Kauppinen 2011). Myös kuntien menestyminen toimintaympäristön jatkuviissa muutospaineissa edellyttää strategista ja pitkäjänteistä päätöksentekoa sekä päätösten vaikutusten ennakoarviointia (Kattilakoski & Halonen 2018). Odottamattomat toimintaympäristön muutokset, kuten COVID 19 kaltaiset pandemiat, aiheuttavat muutoksia palvelutarpeissa, palvelutarpeiden kasaantumista ja kustannusten nousua kunnissa. Taloudellisten vaikeuksien keskellä olevissa kunnissa päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin merkitys korostuu monimutkaisten haasteiden ratkaisemisessa.

Lakisääteisyystään huolimatta ennakoarvioinnin käyttö kunnissa on vähäistä, eikä se ole suunnitelmallista (Hakamäki ym. 2019). Tämä on nähtävissä myös kuntien terveydenedistämisasiivisuuden vertailutietojärjestelmän (TEAvisarin) tuloksissa. Vuonna 2019 koko maan pistemäärä, joka kuvaa ennakoarvioinnin käyttöä kuntien lautakuntapäätösten valmistelussa, oli 36/100 sekä kunnanvaltuustojen- ja -hallitusten päätöksissä 29/100. TEAvisarissa hyvä tulos on 75 pistettä tai enemmän. (THL 2019a.) Pekkasen ym. (2020) mukaan kunnista 28 prosenttia oli tehnyt päätöksen vaikutusten ennakoarvioinnin käytöstä kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavien päätösten valmistelussa. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä on kehitettävää erityisesti päätösten vaikutusten ennakoarvioinnissa.

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavia tekijöitä on tutkittu vähän sekä kansainvälisesti että Suomessa. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa ennakoarviointia käsitellään pääasiassa terveysvaikutusten arvioinnin näkökulmasta (esim. Ahmad ym. 2008; Kearns & Pursell 2011; Ison 2012; Tarkowski & Ricciardi 2012; Kraemer

2014; Simos ym. 2015). Suuri osa päätösten vaikutusten arviointia koskevista tutkimuksista koskee ympäristön terveysvaikutusten arviointia, koska niiden arviointi on ollut lakisääteistä jo pitkään. Tutkimustietoa suomalaisten kuntien päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käytön nykytilasta ja etenkin sen käyttöä tukevista kehittämiskeinoista ei ole. Kauppinen (2011) on tehnyt väitöskirjatutkimuksen ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavista tekijöistä lautakuntapäätöksissä. Tutkimuksen mukaan ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kunnan kulttuurilliset, organisatoriset ja ammatilliset tekijät. Kunnan kulttuurilliset tekijät, kuten arvot, visio, strategiat ja kunnan ylimmän johdon sitoutuminen mahdollistavat sen, että kuntalaisten hyvinvointi saa päätöksenteossa sille kuuluvan painoarvon.

Tutkimuksissa on todettu, että päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöä edistävät poliittinen tahtotila, johdon sitoutuminen, vuorovaikutusta ja osallisuutta edistävät rakenteet sekä toimiva, poikkihallinnollinen, eri toimijoiden välinen yhteistyö (vrt. Ahmad ym. 2008; Kauppinen 2011; Kearns & Pursell 2011; Wessmann & Kauppinen 2011; Ison 2012; Kraemer ym. 2014; Simos ym. 2015). Myös osaamisen varmistaminen koulutuksella ja sopivat ennakoarviointityövälineet edistävät ennakoarvioinnin käyttöä. Poliittisen johdon sitoutumattomuus tai kokemuksen, osaamisen ja ymmärryksen puute ovat aiempien tutkimusten mukaan ennakoarvioinnin käyttöä estäviä tekijöitä. Lisäksi toimivien työvälineiden, yhteistyötä tukevien rakenteiden sekä ajan ja resurssien puutteiden on todettu estävän ennakoarvioinnin käyttöä. (Kauppinen 2011; Wessmann & Kauppinen 2011; Ison 2012; Tarkowski & Ricciardi 2012; Kraemer 2014.)

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi on hyödyllinen työväline kuntalaisten hyvinvointia edistävässä päätöksenteossa. Sen avulla päätöksenteosta voidaan tehdä vaikuttavampaa ja kunnan strategista hyvinvointijohtamista tukevaa. Sen vähäisen käytön vuoksi kunnissa ja kuntalaisten hyvinvointia edistävän päätöksenteon tueksi tarvitaan lisää tutkimustietoa

päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista tekijöistä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuvata päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavia tekijöitä kuntien hyvinvointijohtamisessa. Tutkimus tuottaa soveltavan tutkimuksen näkökulmasta tietoa käytäntöön ennakoarvioinnin toimintamallin kehittämiseksi osaksi kuntien päätöksentekoa ja hyvinvointijohtamista.

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi kuntien hyvinvointijohtamisessa

Hyvinvointijohtaminen

Vaikuttava kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen edellyttää hyvinvointitietoon perustuvaa strategista johtamista, hyvinvointijohtamista. Hyvinvointijohtaminen on kunnan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen käytäntöjen, rakenteiden ja prosessien kehittämistä sekä yhdessä toimimista kunnan eri toimialojen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä kuntalaisten kanssa (Nurmen ym. 2018, 113-114). Hyvinvointijohtaminen on siten monialaisen ja verkostomaisen, kuntalaisten hyvinvointia ja osallisuutta edistävän toiminnan johtamista.

Kunnat tekevät hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötään erilaisin orientaatioin jakautuen toiminnaltaan Helgesenin ym. (2017) mukaan edistyneempiin ja alkuvaiheessa oleviin kuntiin. Tämä on nähtävissä myös tutkimuksen kohteena olleen ennakoarvioinnin, yhden hyvinvointijohtamisen työvälineen, käytön tilanteen osalta. Syväjärvi ja Leinonen (2020, 63) ovat todenneet, että suurin osa kunnista on vasta luomassa omia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyön käytäntöjä. Lainsäädännön velvoitteesta huolimatta vain pieni osa kunnista tekee hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä osallisuutta, yhteistyötä ja kumppanuuksia hyödyntäen sekä pitkäjänteisesti ja selkein strategisiin tavoittein. Poikkihallinnollista yhteistyötä ei tueta kunnissa riittävästi johdon tasolta, eikä kaikkien toimialojen rooli terveyden ja hyvin-

voinnin edistäjänä ole kunnissa selvä (Majoinen & Antila 2017). Myös muissa tutkimuksissa on havaittu samankaltaisia kehittämistarpeita terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen pitkäjänteisessä poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Puutteita on havaittu myös terveys- ja hyvinvointitiedon hyödyntämisessä, kuntalaisten osallisuuden mahdollistamisessa ja vaikuttavan strategisen hyvinvointityön tekemisessä. (Boswell ym. 2015; Syväjärvi & Leinonen 2020.)

Kunnista puuttuu usein yhteisesti jaettu käsitys ja ymmärrys hyvinvoinnista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Yhteisen, jaetun käsitteen puuttuminen vaikeuttaa strategisen hyvinvointityön toteuttamista ja hyvinvointityöhön sitoutumista. (Syväjärvi ja Leinonen 2020, 63.) Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on pitkään yhdistetty sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvaksi työksi. Kunnissa tehtävä hyvinvointityö on ollut ja on osittain edelleen terveyspainotteista ja hyvinvoivaan väestöön kohdistuvaa. Tämän vuoksi toiminnalla ei vaikuteta esimerkiksi terveyseroihin ja sitä kautta syntyviin kasvaviin kustannuksiin. Nykyisin hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perustuu laajempaan ymmärrykseen hyvinvoinnista. Hyvinvointi ymmärretään yhä useammin moniulotteisena ja poikkihallinnollisena, ja vastuu hyvinvoinnista mielletään jakautuvan laajemmin. (Tarkiainen 2014.)

Hyvinvointi on moniulotteinen käsite, jolle ei ole yksiselitteisestä määritelmää. Kunnari (2017) on lähestynyt hyvinvointikäsitettä Erik Allardtin (1976) hyvinvointiteorian pohjalta, jossa hyvinvointi nähdään elintason (having) ja elämänlaadun (loving, being, doing) ulottuvuuksien kautta. Hyvinvointi tarkoittaa elämänlaatua, tyytyväisyyttä elämään, onnellisuutta ja subjektiivista hyvinvointia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä ymmärretään kaikkea sitä toimintaa, joka lisää hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, vähentää terveysongelmia ja väestöryhmien välisiä terveyseroja, vahvistaa osallisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. Tavoitteena on vaikuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiin, kuten elintapoihin ja elämänhallintaan, elinoloihin ja elinympäristöön

sekä palvelujen toimivuuteen ja saatavuuteen. (Tukia ym. 2011, Kunnari 2017.) Kunnari (2017) tuo tutkimuksessaan esille hyvinvointia heikentävien tekijöiden monimuotoisuuden, joiden keskinäisten suhteiden tiedostaminen osoittaa tarpeen hyvinvoinnin monialaiselle ja erilaiset toimialarajat ylittävälle yhteistyölle.

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa

Hyvinvointijohtamiseen sisältyy myös päätösten vaikutusten arvioiminen kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa (Terveydenhuoltolaki 1326/2010). Terveys kaikissa politiikoissa (Health in All Policies) -näkökulma ottaa huomioon terveysvaikutukset kaikessa julkisen hallinnon ja politiikan toiminnassa. Useat väestön terveyteen vaikuttavat tekijät tulevat sosiaali- ja terveystoimen ulkopuolelta, minkä vuoksi tarvitaan kaikkien toimijoiden terveysnäkökulmiin liittyvää osaamista. (WHO 2014.)

Päätöksenteko on prosessi, johon sisältyy aina valintamahdollisuus. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa jokin ratkaisuvaihtoehto olisi ainoa mahdollinen, vääjäämätön tai välttämätön. (Nyholm ym. 2016, 81.) Täydellistä rationaalisuutta korostava klassinen päätöksentekoteoria perustuu olettamukseen, että kaikki mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot voidaan kartoittaa, niiden oletetut vaikutukset voidaan mallintaa ja valita paras mahdollinen vaihtoehto. Useimmiten päätöksenteko on kuitenkin parhaimmillaankin rajoitetun rationaalista. Se johtuu muun muassa relevantin tiedon saatavuuden haasteista, ymmärryksen puutteesta, rajallisista päätösvaihtoehtoista, vaikutusten arvopohjaisuudesta, samanaikaisesti käsiteltävien asioiden määrästä ja luonteesta sekä aika- ja resurssirajoitteista. (Simon 1997, 93–94; Harisalo ym. 2007, 67–68; Harisalo 2010, 151–156; Nyholm ym. 2016, 81–82.) Kunnallinen päätöksenteko onkin enemmän arvojen kohdentamista ja allokointia sen sijaan, että tehtäisiin esimerkiksi tutki-

mustietoon perustuvia rationaalisia valintoja (Niiranen 2011, 224).

Päätöksentekoon vaikuttavat erilaiset valtakäsitykset. Valta nähdään kykynä ajaa läpi oman tahtonsa mukaisia päätöksiä. Elitistisen valtakäsityksen mukaan demokraattinen toiminta ei ole mahdollista, vaan valta on aina keskittynyt pienelle joukolle kuntalaisia. Pluralistinen valtakäsitys taas korostaa moniarvoisuutta. Sen mukaan valta ei ole keskittynyttä, vaan valta jakaantuu eri tavalla organisaatioissa käsiteltävissä asioissa. Pluralismi tukee rationaalisesti rajoittuneita päätöksentekoteorioita. (Harisalo 2010, 209; Kauppinen 2011, 54.)

Päätöksentekoa voidaan parantaa vahvistamalla päätöksenteon rationaalisuutta. Tiedolla johtamiseen ja tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa liittyy oletus sen rationaalisuudesta (Niiranen 2015, 313). Päätöksenteko tulee ensin ymmärtää rationaalisuudeltaan rajoittuneeksi, jonka jälkeen vähennetään virheiden ja epäonnistumisten todennäköisyyttä. Laatua voidaan parantaa muun muassa vaihtoehtojen mahdollisimman laaja-alaisella etsinnällä ja tuottamisella, vaihtoehtojen, hyötyjen ja kustannusten jatkuvalla arvioinnilla, uuden informaation intensiivisellä ja laaja-alaisella etsinnällä sekä suosittelujen ja myös huonoina pidettyjen toimenpiteiden vaikutusten arvioinnilla. (Harisalo 2010, 173.) Kraemer ym. (2014, 214) mukaan terveysvaikutuksia arvioitaessa on vältettävä luomasta kuvitelmia täydellisestä objektiivisuudesta ja täsmällisyydestä sekä pysyvävä käytännöllisyydessä. Koska päätöksenteossa on aina kysymys vallasta ja politiikasta, päätösten valmistelu ja päätöksenteko koostuu tietopohjaltaan sekä objektiivisista tosiasioista että kuntatoimijoiden subjektiivisista arvoista, preferensseistä ja uskomuksista (Jalonen 2010, 61). Kunnallisessa päätöksenteossa päätösten vaikutusten ennakoarviointi voi toimia tiedonkeruu- ja tiedostusinstrumenttina ja tukea rationaalista päätöksentekoa (Kauppinen 2011, 63).

Ennakoarviointia voidaan käyttää monimutkaisissa suunnittelu- ja arviointiprosesseissa ja päätöksenteossa päätösten vaikutusten arvioinnissa (Haigh ym. 2015; THL 2019b). Tässä

tutkimuksessa ennakoarviointia lähestytään päätöksenteon näkökulmasta, joten päätösten vaikutusten ennakoarvioinnista käytetään tekstin helpomman luettavuuden vuoksi jatkossa käsitettä “ennakoarviointi”. Ennakoarvioinnilla voidaan jäsentää päätöksentekoa ja hallita monimutkaisia ns.ilkeitä ongelmia julkishallinnon kompleksisessa toimintaympäristössä (Kauppinen 2011, 104). Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ollaan usein keskellä ilkeitä ongelmia (Nurmi ym. 2018, 116). Ilkeiden ongelmien ratkaisuun eivät sovi lineaariset ongelmanratkaisumenetelmät. Ne edellyttävät uudenlaisia ratkaisukeinoja, kuten hallinnon ja sektorirajat ylittävää verkostomaista ja vuorovaikutteista toimintaa, koska julkinen sektori ei kykene yksin toimimaan ongelmanratkaisijana. (Nyholm ym. 2016; Vartiainen ym. 2013.)

Ennakoarviointi tarjoaa kunnille vuorovaiikutteisen päätöksenteon mallin, jonka avulla erilaisia näkökulmia voidaan tarkastella samanarvoisesti. Ennakoarviointi soveltuu työvälineeksi monialaiseen ja osallisuuden mahdollistavaan päätösten valmisteluun tarjoten eri toimijoille ja kuntalaisille deliberatiivisen demokratian mukaisen avoimen keskustelun ja vuoropuhelun areenan (Kauppinen 2011). Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä tulee olla edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan ja palveluihin. Ennakoarviointi tarjoaa kuntalaisille vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuden päätöksentekoon.

Päätösten valmistelussa ennakoarvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille valmisteilla olevan asian ratkaisu- ja toteuttamisvaihtoehdoista sekä niiden vaikutuksista. Päätösten läpinäkyvyys ja avoimuus edellyttävät arvioita päätösvaihtoehtojen vaikutuksista kuntalaisten elämään (Sundqvist & Oulasvirta 2011; STM 2016). Ennakoarvioinnissa koottu ja jäsennelly tieto auttaa tunnistamaan nykyisen ja aiotun toiminnan myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Ennakoarviointi lisää päätöksenteon avoimuutta, tukee strategisten tavoitteiden toteutumista sekä mahdollistaa kustannuksiin vaikuttamisen

tunnistamalla riskien, uhkien ja hyötyjen vaikutukset. Päätöksenteossa kuntalaisten hyvinvointia edistävät pyrkimys hyvään hallintoon, eri näkökulmat ja tiedon lajit huomioon otta-va proaktiivinen päätösten valmistelukulttuuri, keskustelevat lautakunnat sekä luottamus-henkilöiden halu käyttää ennakoarviointia (Kauppinen 2011). Ennakoarviointi mukautuu menetelmänä paikallisiin olosuhteisiin tukemaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä päätöksenteossa (Haigh ym. 2015).

Vaikutusten ennakoarvioinniksi (EVA) kutsutaan prosessia, jossa kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan yhdessä talous-, ympäristö- ja henkilöstövaikutusten kanssa. Vaikutusten arvioinnin näkökulmat jaotellaan yleensä ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin ja vaikutuksiin, jotka kohdistuvat ihmisiin epäsuorasti. Nämä eivät ole toisistaan irrallisia näkökulmia, vaan eri näkökulmia samaan asiaan. Erilaisten yhteiskunnallisten, ympäristöllisten ja taloudellisten tekijöiden oletetaan vaikuttavan päätöksenteon kautta ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen (Haigh ym. 2016; THL 2019b).

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) on ennakoarvioinnin yksi näkökulma, joka tuo yhteen erillisiä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien vaikutusten arviointeja. Ihmisiin kohdistuvissa vaikutuksissa eli kuntalaisvaikutuksissa tarkastellaan hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä ja niiden jakaantumista ikäryhmittäin. Lisäksi voidaan arvioida vaikutuksia osallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Muita vaikutusten arviointinäkökulmia ovat esimerkiksi lapsivaikutusten (LAVA), terveysvaikutusten (TVA), mielenterveysvaikutusten (MIVA), sosiaalisten vaikutusten (SVA), tasa-arvoaikutusten (TAVA) ja sukupuolivaikutusten (SUVA) arviointi. Lisäksi voidaan tehdä ympäristövaikutusten (YVA), maaseutuvaikutusten ja yritysvaikutusten (YRVA) arviointi. Päätöksenteon kohteena olevasta asiasta riippuu, mitä näkökulmia ennakoarvioinnissa painotetaan. Arviointeja ei ole tarkoituksenmukaista tehdä vain yhdestä näkökulmasta. (Kuntaliitto 2018; THL 2019b).

Kunnat käyttävät ennakoarviointia päätösten valmistelussa omien linjauksiensa mukaisesti. Ennakoarvioinnissa päätettävästä asiasta muodostetaan päätösvaihtoehtoja, joiden vaikutuksia arvioidaan eri näkökulmista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Päätösvaihtoehtojen vertailun tulos sisällytetään päätöksen valmistelutekstiin, ja arvioidut vaihtoehdot esitellään päättäjille. Päätösvaihtoehtojen tulee perustua todellisiin vaihtoehtoihin päätöksenteon oikean tietopohjan varmistamiseksi. Päätöksen toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan kunnassa sovitulla tavalla. (Kuntaliitto 2018.)

Tutkimuksen toteuttaminen

Aineiston keruu ja analyysi

Tutkimusaineisto muodostui yhdeksästä yksilöteemahaastattelusta. Teemahaastattelu sopii tutkimusmenetelmäksi erityisesti silloin, kun halutaan saada tietoa vähän tunnetusta ilmiöstä (Elo & Kyngäs 2008), kuten tässä tutkimuksessa ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista tekijöistä kuntien hyvinvointijohtamisessa. Teemahaastattelulla tutkittavilta on mahdollista saada kokemustietoa keskeisistä ja usein piilevistä ihmisten käyttäytymiseen ja organisaatioiden toimintaan liittyvistä piirteistä (Qu & Dunay 2011).

Haastattelut kerättiin Terve Kunta -verkostoon kuuluvista, erikokoisista, yhdeksän maakunnan alueella sijaitsevista kunnista ja kuntayhtymistä, joiden väestöpohja vaihteli vajaasta 3 000 asukkaasta yli 200 000 asukkaaseen. THL:n ylläpitämään Terve Kunta -verkostoon kuuluu 22 kuntaa, neljä seutukuntaa ja yksi maakunta, jotka ovat sitoutuneet hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Yhtenä verkoston kehittämiskohteena on ollut ennakoarvioinnin toimeenpanon tukeminen (THL 2019c.) Terve Kunta -verkosto on mukana WHO:n Healthy Cities -verkostossa. Tutkimusten mukaan esimerkiksi terveysvaikutusten arviointia käytetään aktiivisemmin poliittisessa päätöksenteossa niissä kunnissa, jotka kuuluvat kansainväliseen Healthy Cities -verkostoon (mm. Kearns

& Pursell 2011, 94; Kraemer ym. 2014, 214). Tämän vuoksi voitiin olettaa, että verkoston jäsenet ovat relevantteja tiedonantajia ennakoarvioinnin käytöstä.

Haastateltavat valittiin Terve Kunta -verkostosta harkinnanvaraisesti sekä haastateltavien että kuntien suostumuksen perusteella. Valintakriteerinä tutkimuskunnille oli, että ennakoarviointia oli käytetty kunnassa osana päätösten valmistelua. Haastateltaviksi valikoitui kunnista hyvinvoinnin edistämisestä vastaavia henkilöitä, joita lähestyttiin tutkijoiden tai projektihenkilöstön toimesta. Haastateltavat työskentelivät kuntien eri hallinnonaloilla esimerkiksi hyvinvointijohtajana, erityisasiantuntijana, lapsiasiamiehenä sekä hyvinvointisuunnittelijana tai -koordinaattorina. Haastateltavien katsottiin kokemuksensa perusteella olevan sopivia haastateltavia, jotka osaavat reflektoida kokemuksiaan ja tuoda esille syvällistä tietoa tutkittavasta ilmiöstä.

Tutkijat suorittivat haastatteluita viisi Skype-yhteydellä. Neljä muuta yksilöhaastattelua toteutettiin STM:n, THL:n ja Kuntaliiton yhteisessä Ennakoarviointikäytäntöjen uudistaminen ja toimeenpano -projektissa projektityöntekijän toimesta Skype-yhteydellä tai kasvotusten. Projektin tavoitteena oli ennakoarviointikäytäntöjen kehittäminen, työkalujen uudistaminen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannus- ja vaikuttavuustiedon kokoaminen päätöksentekijöille (Kuntaliitto 2018b). Tutkijoiden ja projektityöntekijän suorittamat haastattelut toteutettiin yhtenäisten teemojen ja haastattelurungon mukaisesti loppuvuodesta 2018.

Haastattelurunko muodostui kolmesta teemasta, joita olivat ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kulttuurilliset, organisatoriset ja ammatilliset tekijät (vrt. Kauppinen 2011). Haastateltavia pyydettiin edellä mainittujen teemojen pohjalta kuvaamaan heidän kokemuksiaan ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista tekijöistä heidän omassa organisaatiossaan. Kolmen teeman sisällä oli tukikysymyksiä, joita käytettiin haastattelussa apuna, kuten ”Miten kunnassanne suhtaudutaan päätösten ennako-

koarviointiin?”, ”Onko kunnassanne linjattu, millaisissa päätöksissä ennakoarviointia käytetään?” ja ”Miten osaamiseen liittyvät tekijät vaikuttavat ennakoarvioinnin käyttöön omissa organisaatioissanne?”.

Haastattelut kestivät 30 minuutista 75 minuuttiin, ja ne tallennettiin digitaalisella nauhurilla. Haastattelut litteroitiin sanatarkasti puhutun sisällön mukaan. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 129 sivua (Times New Roman 12 ja riviväli 1). Litteroitu haastatteluaineisto analysoitiin sisällönanalyysillä (Elo ym. 2014), jossa pyrittiin systemaattisuuteen ja objektiivisuuteen. Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista tekijöistä on vähän tutkimustietoa, joten tutkimuksessa käytettiin aineistolähtöistä eli induktiivista lähestymistapaa, jossa ala- ja yläluokat muodostetaan aineistosta käsin. Sisällönanalyysi eteni kolmessa vaiheessa, joita olivat aineiston

valmistelu, analyysi ja raportointi. Aineiston valmisteluvaiheessa litteroidusta aineistosta valittiin analyysiyksikkö, joka tässä tutkimuksessa oli lause tai useamman lauseen muodostama ajatuskokonaisuus. Aineistosta analysoitiin manifesti sisältö. (Elo & Kyngäs 2008.)

Kaksi tutkijaa analysoi aineiston ensin itsenäisesti, minkä jälkeen haettiin yhteistä ymmärrystä aineiston sisällöstä. Alkuperäisilmaukset pelkistettiin ja järjestettiin avoimella koodauksella luomalla alaluokkia. Abstrahointiprosessissa muodostuneet alaluokat listattiin, ja aineiston yhdistelyä erilaisuuksien ja samanlaisuuksien mukaan jatkettiin edelleen yläluokkiin haastattelussa käytettyjen teemojen ohjaamana. (Polit & Beck 2004; Elo & Kyngäs 2008.) Esimerkki analyysiprosessin etenemisestä on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Esimerkki sisällön analyysiprosessin etenemisestä (ennakoarviointia tukevat tekijät normaalifontilla ja estävät tekijät *kursiivilla*).

Haastattelu-teema	Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus (tukeva tai estävä tekijä)	Alaluokka	Yläluokka
Kulttuuriset tekijät	"...siitä (EVA) on tullut tosi hyvää palautetta luottamushenkilöiltä..."	Päätäjien myönteinen suhtautuminen	Poliittinen tuki	Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kulttuuriset tekijät
	"...meillä on hirveen valveutunut valtuusto... ne on jo etukäteen saattaneet sanoa, että ätä asiaa ei voi päättää, ennen kuin tästä on tehty vaikutusten ennakoarvointi."	Päätäjät edellyttävät ennakoarviointia päätösten valmisteluun		
	"Kunnanjohtaja on myös hyvin perillä tästä... tietää hyvin mitä ennakoarvointi on." " <i>...ei nähdä varmaan sitä, että mikä vaikutus sillä (EVA) voi olla muutenkin päättämiseen ja päätöksentekoon, että se saa sen avoimmaksi...</i> "	Johdon ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä <i>tai ymmärtämättömyys ja tietämättömyys</i>	Johdon sitoutuminen	
	"... kun johto tätä arvostaa ja pitää arvokkaana, on itsekkin tehnyt näitä arviointeja aikaisemmassa työssä, niin hänelle se on itsestään selvyyys ja luonnollinen asia." " <i>Mä oon viis vuotta jo yrittänyt puhua, että meidän täytyis ottaa se (EVA) käyttöön.</i> "	Johdon myönteinen suhtautuminen ja sitoutuminen <i>tai kielteinen suhtautuminen</i>		

Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimus toteutettiin hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti kunnioittaen haastateltavien oikeuksia, kuten vapaachtoisuutta, anonyymiteettia ja oikeutta keskeyttää tutkimukseen osallistuminen (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2019). Haastateltavia informoitiin ennen tutkimukseen suostumista tutkimuksen tarkoituksesta ja menetelmästä, jotta osallistumispäätökset perustuiivat tietoiseen suostumukseen. Jokaiselta haastateltavalta pyydettiin kirjallinen suostumus ja tutkimuksen kohteena olevilta kunnilta tutkimuslupa organisaatioiden lupakäytäntöjen mukaisesti. (Polit & Beck 2004; King ym. 2019.)

Tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan Lincolnin ja Guban (1985, 43) laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteereillä, joita ovat uskottavuus, pysyvyys, vahvistettavuus ja siirrettävyys. Tutkimuksen uskottavuutta lisää tutkimuksen huolellinen toteutus ja tutkijoiden tietoisuus omasta tutkimusaiheeseen liittyvästä esiyymäryksestä (Polit & Beck 2004, 430, 434). Yhdellä tutkijoista on omakohtaista kokemusta ennakoarvioinnista ja sen käytöstä kuntien toimintaympäristössä, mikä on voinut vaikuttaa tuloksiin.

Tutkimuksen pysyvyyttä pyrittiin varmistamaan siten, että jokaisessa haastattelussa käytettiin samaa temaattista lähestymistapaa (Qu & Dumay 2011, 246). Tutkimuksen aihe ei ole arkaluontoinen, eikä haastateltavien nonverbaalinen viestintä ollut tutkimuksen kannalta merkityksellistä, joten Skype-etäyhteys soveltui aineiston keruuseen hyvin. Sullivanin (2012, 59) mukaan Skypen välityksellä tehtävä haastattelu voi olla yhtä autenttinen kuin kasvotusten tehtävä haastattelu, mutta sen käyttöä tulee harkita tapauskohtaisesti.

Tutkimuksen vahvistettavuuden lisäämiseksi tulosten raportoinnissa käytettiin autenttisia lainauksia, mutta kuitenkin siten, että yksittäisiä vastaajia ei voida tunnistaa. Vahvistettavuutta lisää myös kahden tutkijan tekemä aineiston analyysi (Polit & Beck 2004, 435). Tutkijat analysoivat aineiston etsimällä merkitysyksiköitä ja luokittelemalla aineiston ensin itsenäi-

sesti. Tutkijoiden itsenäisesti tekemiä luokkia verrattiin keskenään ja arvioitiin tulkintojen yksimielisyyttä.

Tulosten siirrettävyyttä on vahvistettu varmistamalla aineiston saturoituminen aineiston keruuvaiheessa. Saturoitumista havaittiin kuudennen haastattelun kohdalla, mutta tämän jälkeen toteutettiin vielä kolme haastattelua. Tutkimuksen siirrettävyyttä vahvistaa aineiston kerääminen erilaisista ja erikokoisista kunnista ja kuntayhtymistä eri puolilta maata. Siirrettävyyttä saattaa heikentää se, että aineisto kerättiin Terve Kunta -verkostoon kuuluvista kunnista, joissa ennakoarvioinnin käyttöä on todennäköisesti kehitetty enemmän kuin muissa kunnissa. Tutkimuksen luotettavuutta vahvistaa tutkimuksen eri vaiheiden yksityiskohtainen kuvaaminen ja raportointi (Polit & Beck 2004, 435).

Tulokset

Tutkimusaineiston perusteella kunnat ovat ottaneet ennakoarvioinnin vaihtelevasti käyttöön sen lakisääteisyydestä huolimatta. Ennakoarvioinnin käytön systemaattisuus vaihtelee sekä eri kuntien että yksittäisen kunnan hallinnonalojen välillä. Kuntien ja kuntayhtymien tavoitteena on saada ennakoarviointi systemaattiseksi osaksi päätösten valmistelua, mutta tulosten perusteella ennakoarvioinnin käytössä on vielä kehitettävää.

Tutkimuksen tulokset, ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat tekijät, kuvataan analyysissa muodostuneiden ala- ja yläluokkien mukaisesti tarkastelemalla erilaisia kulttuurillisia, organisatorisia ja ammatillisia tekijöitä (taulukko 2), jotka yhteen kietoutuneina tukevat tai estävät ennakoarvioinnin käyttöä kunnissa ja kuntayhtymissä. Ennakoarvioinnin käyttöä tukevat tai estävät tekijät on otsikoitu analyysissä muodostuneiden yläluokkien mukaisesti. Yläluokkia ovat ”Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kulttuuriset tekijät”, ”Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat organisatoriset tekijät” ja ”Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat ammatilliset tekijät”.

Taulukko 2. Ennakoarviointia tukevat ja estävät tekijät analyysitaulukossa (tukevat tekijät normaali-fontilla ja estävät tekijät *kursiivilla*).

Yhdistävä teema	Pelkistetty ilmaus (tukeva tai estävä tekijä)	Alaluokka	Yläluokka	
Kulttuuriset tekijät	päätöksenteon avoimuus, läpinäkyvyys	Päätöksentekokulttuurin erilouduvuudet	Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kulttuuriset tekijät	
	keskusteleva päätöksentekokulttuuri			
	osallisuutta tukeva päätöksentekokulttuuri			
	monialainen päätösten valmistelu			
	myönteiset asenteet			
	<i>kielteiset asenteet</i>			
	päätöksenteon julkisuus			
	proaktiivinen, tietoon perustuva päätöksentekokulttuuri			
	päätäjien myönteinen suhtautuminen	Poliittinen tuki		
	päätäjät edellyttävät ennakoarviointia päätösten valmisteluun	Johdon sitoutuminen		
	johdon ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä			
	<i>johdon ymmärryksen ja tiedon puute</i>			
	johdon myönteinen suhtautuminen ja sitoutuminen			
<i>johdon sitoutumisen puute</i>				
Organisatoriset tekijät	tehty päätös ennakoarvioinnista	Strateginen johtaminen	Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat organisatoriset tekijät	
	ennakoarvioinnin käyttö on kirjattu strategiaan asiakirjoihin	Strateginen johtaminen		
	linjattu millaisissa päätöksissä käytetään			
	johto edellyttää, tukee, seuraa, arvioi ja kehittää ennakoarvioinnin käyttöä			
	<i>johto ei edellytä ja tue ennakoarvioinnin käyttöä</i>			
	tiedolla johtaminen			
	monialaisuutta ja osallisuutta edistävä johtaminen			
	verkostojen johtaminen			
	osaamisen johtaminen			
	uuden toimintamallin koordinointi ja organisointi			Muutosjohtaminen
	viestintä ja vuorovaikutus			Muutosjohtaminen
	yhteisen ymmärryksen luominen			
	ennakoarvioinnin käyttöönoton tukeminen, seuranta, arviointi ja kehittäminen			
	kokeiluihin kannustaminen			
	muutosvastarinnan lievittäminen			
	<i>päätösten valmistelun nopea aikataulu</i>	Resurssit		
	<i>vähäiset henkilöresurssit</i>			
	<i>organisaatiomuutokset</i>			
	organisaation sisäinen tuki			

Yhdistävä teema	Pelkistetty ilmaus (tukeva tai estävä tekijä)	Alaluokka	Yläluokka
	organisaation ulkopuolinen asiantuntijatuki		
	vertaistuki		
	selkeästi määritellyt vastuut ja roolit organisaatiossa	Vastuut ja roolit	
	<i>henkilösidonnaisuus</i>		
	monialainen päätösten valmistelu	Toimintamallit ja työvälineet	
	osallisuutta tukevat päätöksen valmistelumallit		
	kirjallisesti ohjeistettu toimintamalli		
	organisaatiokohtainen toimintamalli		
	yhtenäinen toimintamalli		
	helppokäyttöinen työväline		
	sähköinen ennakoarviointityökalu		
Ammatilliset tekijät	ennakoarvioinnin merkityksen ja hyötyjen ymmärtäminen	Osaaminen	Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat ammatilliset tekijät
	<i>ennakoarvioinnin merkityksen ja hyötyjen ymmärryksen puute</i>		
	laajojen asiakokonaisuuksien hallinta		
	käyttötarpeen tunnistaminen		
	<i>tietämättömyys menetelmästä</i>		
	tiedon haku- ja käyttötaidot		
	<i>puutteet tiedonhakutaidoissa</i>		
	<i>haasteet arviointitiedon saatavuudessa</i>		
	ennakoarvioinnin prosessiosaaminen		
	substanssiosaaminen		
	<i>vaikutusten arviointiosaamisen puute</i>		
	yhteistyötaidot		
	viestintä- ja vuorovaikutustaidot		
	osallisuusosaaminen		
	<i>osallisuutta edistävän osaamisen puute</i>		
	koulutus (tukihenkilöt, virkamiehet, päättäjät)	Osaamisen kehittäminen	
	koulutusmateriaalit, oppaat		
	esimerkkien hyödyntäminen (muiden kuntien ja oman organisaation)		
	kokeilut ja pilotointi		
	muut hankkeet		
	ennakkoluulottomuus	Asenteet	
	<i>ennakkoluulot ennakoarviointia kohtaan</i>		
	kokeilumyönteisyys		
	keskeneräisyyden hyväksyminen		

Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat kulttuuriset tekijät

Analyysin perusteella kunnan ennakoarviointia tukevan päätöksentekokulttuurin ulottuvuuksia ovat avoimuus, läpinäkyvyys, keskustelevuus, osallisuus ja moniäänisyys. Myös poliittinen tuki ja johdon sitoutuminen, myönteiset asenteet ennakoarviointiin, päätöksenteon julkisuus ja proaktiivinen tiedolla johtaminen kunnassa ovat ennakoarviointia tukevan päätöksentekokulttuurin ulottuvuuksia. Avoimessa päätöksentekokulttuurissa ennakoarvioinneissa voidaan käsitellä laaja-alaisesti päätösvaihtoehtojen eri näkökulmia ja vaikutuksia. Ennakoarviointi myös vie päätöksentekokulttuuria avoimempaan ja läpinäkyvämpään suuntaan mahdollistaen vuorovaikutteisen, monialaisen ja moniäänisen päätösten valmistelun.

Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että ennakoarviointikäytäntöjen avoimuus vaihtelee kunnissa. Avoimuutta voi heikentää esimerkiksi se, että usean päätösvaihtoehdon arvioimisen sijaan arvioidaan vain yksi päätösvaihtoehto, joskin sen vaikutukset voidaan arvioida laajasti ja monialaisesti. Ennakoarvioinneissa saattaa olla mukana myös vähemmän valmisteltuja päätösvaihtoehtoja, joita ei välttämättä esitellä päättäjille. Julkiset ennakoarviointiasiakirjat lisäävät päätöksenteon avoimuutta ja ennakoarvioinnin käyttöä, koska ne tekevät päätöksenteosta läpinäkyvää ja tarjoavat esimerkkejä ennakoarvioituista päätöksistä myös muille kunnille. Toisaalta päätösesitysten liitteenä olevien ennakoarviointiasiakirjojen julkisuus voi vähentää päätösten valmistelijoiden halukkuutta tuoda esille joitakin näkökulmia ja vaikutuksia. Kaikenlaiset ennakoarviointikäytännöt edistävät kuitenkin ennakoarvioinnin käyttöä päätöksenteossa.

Analyysin perusteella proaktiivinen tulevaisuuteen suuntautuneisuus ja tietoon perustuva päätöksentekokulttuuri tukevat ennakoarvioinnin käyttöä. Organisaatiossa, joissa päätöksenteko perustuu tiedolla johtamiseen, ennakoarviointi nähdään tarpeellisena tiedolla johtamisen välineenä. Monialainen päätösten

valmisteluprosessi tuo esille eri lähteistä koottuun tietoon perustuvia päätösvaihtoehtoja ja niiden lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia, eikä päätöksiä tehdä pelkästään lyhytkestoisten talousnäkökulmien tai päätösten valmistelijan oman näkemyksen pohjalta. Ennakoarvioinnin avulla päätöksentekijöillä voivat laaja-alaiseen tietoon perustuen tehdä kestävämpiä ja laadukkaampia päätöksiä, jotka tuovat myös kustannussäästöjä. Ennakoarviointi tarjoaa päättäjille mahdollisuuden arvottaa erilaiset vaihtoehdot näkökulmineen parhaan päätösvaihtoehdon löytymiseksi.

”Mää oon ihan varma, että pitemmällä tähtäimellä niin tulee kestävämpiä päätöksiä ja varmasti säästää kustannuksiakin.” (H6)

”Se (eva) tuottaa siihen semmoisen uuden näkökulman ja se voi muuttaa niitä päätösesityksiä siitä alustavasta ensimmäisestä ajatuksesta, elikkä päätösesitys jalostuu ja se auttaa sitä valmistelijaa myöskin, et kun tulee erilaisia näkökulmia niin hän toimii niin kun tiedon kautta, tiedolla johtamisen kautta...Hän on paljon vahvemmalla silloin myöskin siinä esittelytilanteessa.” (H8)

Organisaatiossa vallitsevat asenteet heijastuvat vuorovaikutukseen ja päätöksentekokulttuuriin. Aineiston perusteella ennakoarviointiin suhtaudutaan pääasiassa myönteisesti, mutta organisaatioissa ilmenee myös kielteistä suhtautumista ennakoarviointiin. Kielteisten asenteiden taustalla on usein tietämättömyyttä ennakoarvioinnista sekä sen merkityksestä ja hyödyistä kuntalaisille ja kunnalle. Ennakoarviointi saatetaan mieltää myös ylimääräiseksi työksi.

”Varmaan niin ku yleisesti on vastustusta saanaa arviointi ja tota en usko, että kaikki tietää, että mistä siinä on kyse ja ..sit toisaalta se, että ei nähdä varmaan sitä, että mikä vaikutus sillä voi olla muutenkin päättämiseen ja päätöksentekoon, että se saa sen avoimemmaksi...” (H9)

Ennakoarviointia tukeva poliittinen tuki näkyy analyysin perusteella päätöksentekijöiden myönteisenä suhtautumisena ennakoarviointiin ja sen edellyttämisenä päätöksenteossa. Edellyttämällä ennakoarviointia päättäjät edistävät sen käyttöä. Ennakoarviointi vähentää

päätösesitysten palautumista takaisin valmisteluun, mikä sujuvoittaa päätöksentekoprosessia.

”...Meillä on hirveen valveutunut valtuusto, että ne on oppinut hyvin äkkiä, että jos joku asia menee sinne päätöksentekoon, että puhutaan, että se on tulossa listalle, niin ne on jo etukäteen saattaneet sanoa, että asiaa ei voi päättää ennen kuin tästä on tehty vaikutusten arviointi.” (H8)

Analyysin perusteella etenkin johdon sitoutuminen ja ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja sen hyödyistä tukevat ennakoarvioinnin käyttöä. Ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä on ymmärrystä laajoista asiakokonaisuuksista ja päätösten vaikutuksista, jotka voivat olla pitkäkestoisia ulottuen organisaatiota ja yksittäisiä ihmisiä laajemmin yhteiskuntaan. Ymmärryksen sisältyy käsitys ennakoarvioinnista osana tiedolla johtamista ja kunnan hyvinvointijohtamista. Johdon sitoutuminen näkyy ennakoarvioinnin käyttöä tukevana johtamisena. Mikäli johto ei ole sitoutunut ennakoarvioinnin käyttöön, niin se ei edellytä eikä tue sen käyttöä.

”Johto näyttää sen suunnan, mikäli johto pitää tätä tärkeänä, se rupee elämään. Ja meillä on johto pitänyt tätä tärkeänä ja siksi se meillä on pysynyt ja ollut tärkeänä...” (H5)

Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat organisatoriset tekijät

Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavista organisatorisista tekijöistä merkittävimäksi tekijäksi osoittautui johtaminen. Ennakoarvioinnin käyttöä tukeva johtaminen ilmenee analyysin perusteella kunnissa muutosjohtamisena ja strategisena johtamisena, joka näkyy strategisella tasolla tehtyinä tavoitteina ja linjauksina ennakoarvioinnin käytöstä. Kunnilla on valtuusto- tai johtoryhmätasoisia päätöksiä ennakoarvioinnin käytöstä. Ennakoarvioinnin käyttöä koskeva päätös, joka kirjataan kunnan tai kuntayhtymän strategiaan, strategisiin asiakirjoihin, kuten kuntastrategiaan, hyvinvointiohjelmaan tai vuosittaisiin toimintasuunnitelmiin, tukee ennakoarvioinnin käyttöä organisaatiossa. Kuntien tekemät päätökset ja

kirjaukset ennakoarvioinnin käytöstä eivät riitä sellaisenaan, vaan ennakoarvioinnin käyttöön ottaminen edellyttää aktiivista johtamista.

Ennakoarvioinnin käyttöä koskevan päätöksenteon tueksi kunnissa linjataan usein, millaisissa päätöksissä ennakoarviointia käytetään. Yleensä linjaukset koskevat suuria päätöksiä, jotka muuttavat kunnan palveluja tai niiden tuottamistapaa ja vaikuttavat kuntalaisten asiointimahdollisuuksiin. Joissakin kunnissa ennakoarviointia käytetään kaikissa lautakuntapäätöksissä. Linjaukset tukevat ennakoarvioinnin systemaattista toteutumista. Tutkimusaineiston mukaan kunnat ovat käyttäneet ennakoarviointia päätettäessä esimerkiksi sivistystoimessa perusopetuksen palveluverkkouudistuksesta, vapaa-aikatoimessa nuoriso- ja liikuntapalvelujen järjestämisvaihtoehdoista, teknisessä toimessa tuulivoimasta, hyvinvointipalveluissa ikäystävällinen kaupunki -ohjelmasta sekä sosiaali- ja terveystoimessa vanhustenhuollon tehostetun palveluasumisen järjestämisestä ja suun terveydenhuollon iltavastaanotosta.

”...meillä on linjaukset, että evaukset tehdään tämmöisistä niin ku isoimmista päätöksistä, vaikka palvelujen tuottamistapaa koskevat päätökset... elikkä jos jotakin palvelua laajennetaan, supistetaan, perustetaan toimipisteitä tai lakkautetaan, niin sen tyyppisistä tehdään niitä evauksia.” (H8)

Ennakoarvioinnin tukihenkilön tai yksittäisen päätösten valmistelijan on vaikea saada ennakoarviointi käyttöön kunnassa ilman organisaation kaikilla tasoilla tapahtuvaa johtamista. Tutkimusaineiston mukaan johdon tulee aktiivisesti seurata ja kehittää ennakoarvioinnin toteutumista, jotta se ei jää yksittäisten päätösten valmistelijoiden aktiivisuuden varaan ja toteudu organisaatiossa satunnaisesti tai henkilösidonaisesti. Kunnan johtoryhmätyöskentely voi olla ennakoarvioinnin käyttöä tukevaa ja ohjaavaa, kun johtoryhmä sitoutuu ennakoarviointiprosesseihin ja ennakoarvioinnin käytön kehittämiseen.

Tutkimusaineiston mukaan tietoon perustuva johtaminen tukee ennakoarviointia, joka on myös yksi tiedolla johtamisen väline. Tietoon

perustuvassa johtamisessa on hyötyä päätösten monialaisesta valmistelusta. Laajan tietopohjan varmistava monialainen päätöstenvalmistelu edellyttää verkostojen johtamista ja kuntalaisille osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien luomista. Johtamisella mahdollistetaan ennakoarvioinnissa tarvittavat resurssit ja sitä tukevat rakenteet sekä varmistetaan, että organisaatiolla on ennakoarvioinnissa tarvittavaa osaamista ja mahdollisuus osaamiseen kehittämiseen.

Analyysin perusteella ennakoarvioinnin käyttöönotossa tarvitaan muutosjohtamista, jonka vuorovaikutus ja viestintä tukevat ennakoarvioinnin merkityksen ja hyötyjen ymmärtämistä ja lieventävät muutosvastarintaa. Johtajan tulee luoda yhteistä ymmärrystä ennakoarvioinnin merkityksestä. Ennakoarvioinnin käyttöönoton alkuvaiheessa korostuu johdon tuki, viestintä ja uuden toiminnan organisointi, myöhemmin toiminnan koordinointi sekä sen arviointi ja seuranta, joiden perusteella ennakoarvioinnin toimintamallia kehitetään. Johtamisella luodaan luottamukseen perustuvaa, sallivaa ja kokeilumyönteistä ilmapiiriä, joka tukee ennakoarvioinnin käyttöä. Kokeilumyönteisyys ja johdon mukana oleminen toimintamallin kehittämisessä auttavat löytämään organisaatiolle sopivan ennakoarvioinnin toimintamallin. Johtamisella tuetaan ennakoarviointikäytäntöjen yhteiskehittämistä ja turvataan riittävä ennakoarviointiosaaminen organisaatiossa.

Analyysin perusteella ennakoarvioinnin käyttöön merkittävästi vaikuttavina tekijöinä on myös organisaation rakenteellisia tekijöitä, kuten selkeästi määritellyt vastuut ja roolit sekä organisaation yhtenäiset toimintamallit, ennakoarvioinnin työkalut ja ennakoarvioinnin käyttöä tukevat riittävät resurssit. Aika- ja henkilöresurssit voivat vaikuttaa ennakoarvioinnin toteutumiseen. Mikäli esimerkiksi ennakoarvioitavat asiat tulevat valmisteluun liian lyhyellä aikajänteellä, ennakoarvioinnin toteuttaminen ei onnistu siinä laajuudessa, kun halutaan.

”Jotku asiat tulee vaan valmisteluun niin nopeella tahdilla, että miten sen arvioinnin tekeminen oikeesti onnistuu siinä, niin se on kans haaste.” (H1)

Aineistosta nousi esille, että henkilösidonaisuus, henkilövaihdokset, avainhenkilöiden poissaolot tai vähäiset henkilöresurssit estävät ennakoarvioinnin toteutumista. Etenkin henkilövaihdokset voivat olla vahingollisia ennakoarvioinnin toteutumisen kannalta, jos uusi viranhaltija ei tunne ennakoarviointia tai näe sitä tarpeelliseksi.

”...sitten kun viranhaltija, korkein virkamies, kunnanjohtaja vaihtuu, niin kyllä sen myötä vaihtuu myös sitten ajatukset siitä, että mikä on tärkeää ja mitä tehdään.” (H5)

Suuret organisaatiouudistukset ja niihin liittyvien toimintojen uudelleen organisointi voivat viedä resursseja ennakoarvioinnista ja sen käytön kehittämisestä. Vaikka ennakoarviointi vie valmisteluvaiheessa aika- ja henkilöresursseja, niin se usein säästää resursseja päätösten toimeenpanossa.

Aineiston mukaan organisaatioon nimetty ennakoarvioinnin tukihenkilö tai asiantuntija edistää ennakoarvioinnin käyttöä. Tukihenkilöt toimivat ennakoarviointiprosesseissa osaamisen tukena ja heidän toimintansa voi myös vähentää ennakoarviointia vastustavia asenteita. Kunnissa voi olla myös toimialakohtaisia ennakoarvioinnin tukihenkilöitä. Jos organisaatiossa on useampia ennakoarvioinnin tukihenkilöitä, he voivat jakaa keskenään vastuuta, hyviä käytäntöjä ja kokemuksia sekä saada toisiltaan vertaistukea.

Ulkopuolista asiantuntijatukea kunnille ennakoarvioinnin käyttöön tarjoavat esimerkiksi Terve Kunta -verkosto, Kuntaliitto ja THL. Ulkopuolisen tuen muotoja kunnissa ovat erilaiset koulutukset, opasmateriaalit, esimerkit muista kunnista, vertaistuki ja yhteiskehittäminen. Ulkopuolista tukea ja tietoa ennakoarvioinnista on saatavilla kunnille myös konsulttoivilta asiantuntijoilta, hankkeista ja opinnäytetöistä. Ulkopuolisen tuen merkitys korostuu etenkin ennakoarvioinnin käyttöönotto- ja pilotointivaiheessa.

”...kyllä tässä se valtakunnallinen tuki on sillä lailla hyvä, että kun itsellä menee sormi suuhun, niin silloin voi soittaa ja kysyä, että onko tämmösestä kokemusta.” (H8)

”Ehdottomasti on hyötyä Terve Kunta -veroston jäsenyydestä. Se on just tää, että kuulee, mitä muut on tehnyt tai siinä on tosi paljon sitä, että saa sitä vertaista kokemusten vaihtoa, että miten onnistuu, tai miten ei, ja missä on ongelmia muillakin.” (H9)

Aineiston mukaan selkeästi määritellyt vastuut ja roolit tukevat ennakoarvioinnin käyttöä. Muidenkin työntekijöiden kuin päätöksiä valmistelevien viranhaltijoiden tai johtajien rooli saattaa olla ennakoarviointia tukeva tekijä. Esimerkiksi lautakuntien sihteerin toiminta voi olla on ratkaisevassa asemassa, jos hän ei ota ennakoarvioimatonta päätöstä kokouksen esityslistalle. Päätöksen valmistelijalla on aina päävastuu ennakoarviointiprosessin tiedon keruusta ja kokoamisesta, mutta valmistelutehtäviä voidaan jakaa monialaisessa ryhmässä.

Aineiston mukaan ennakoarviointeja tehdään monialaisesti, mutta melko yleistä on, että ennakoarviointeja tehdään myös päätösten valmistelijan itsenäisenä valmistelutyönä. Yksittäinen viranhaltijan substanssiosaaminen koskee usein kuitenkin vain tiettyä toimialaa, minkä vuoksi päätösten valmistelu monialaisessa ryhmässä takaa laajemman tietopohjan päätöksenteon tueksi. Analyysin mukaan ennakoarviointia tukevat monialaisuutta ja osallisuutta edistävät toimintamallit. Monialaisiin ryhmiin voi kuulua kuntien viranhaltijoiden lisäksi toimijoita eri sidosryhmistä riittävän laajan tietopohjan kokoamiseksi.

”Senkään takia tätä ei jätetä niin ku yhden ihmisen kontolle, koska vaikka meillä ois kuinka hyvät verkostot yhdellä ihmisellä, niin todennäköisesti kolmella tai kuudella ihmisellä on heti enemmän verkostoja, joita voi hyödyntää sitten.” (H8)

”Isompiin evauksiin on koottu tämmönen monialainen ryhmä, jossa on sitte yhteistyökumppaneita, myös muita on voinut olla kuin kaupungin työntekijöitä, että on voinut olla järjestöjen, yritysten edustajia, yliopiston ja oppilaitosten edustajia...” (H8)

Kuntaorganisaatioissa ei ole aina yhteisiä ennakoarvioinnin toimintamalleja, vaan käytännöt vaihtelevat hallinnonaloittain.

Aineiston mukaan kirjallisesti ohjeistetut, yhtenäiset ja organisaation tarpeisiin mukautuvat toimintamallit tukevat ennakoarviointia. Organisaatiokohtaisesti muokattava ja helppokäyttöinen ennakoarvioinnin työväline madaltaa kynnystä ennakoarvioinnin käyttöön. Sähköinen ennakoarviointityöväline helpottaa monialaista ennakoarviointiprosessia ja yhdenmukaistaa organisaation ennakoarviointikäytäntöjä.

Ennakoarvioinnin käyttöön vaikuttavat ammatilliset tekijät

Analyysin perusteella ennakoarviointia tukeva asiantuntijuus rakentuu ennakoarvioinnin merkityksen ja hyötyjen ymmärtämisestä. Tämä mahdollistaa näkemään organisaation toiminnan osana suurempaa kokonaisuutta ja käyttämään ennakoarviointia tarkoituksenmukaisesti päätösten valmistelussa.

Ennakoarvioinnin asiantuntijuuteen sisältyy sekä substanssiosaamiseen ja ennakoarvioinnin prosessiosaamiseen liittyviä osaamisvaatimuksia. Substanssiosaamisen osalta ennakoarvioinnissa korostuvat tiedonhakutaidot tutkimus- ja faktatiedon osalta. Tieto voi olla hajanaista, erilaisista tietolähteistä kerättävää ja joskus vaikeasti saatavilla, kuten esimerkiksi ennaltaehkäisevää työtä koskeva kustannusvaikutustieto. Tiedon puutteellisuuden vuoksi ennakoarvioinnissa joutuu sietämään keskenräisyyden tunnetta. Suuntaakin antava tieto ja muiden kuntien esimerkit auttavat esimerkiksi kustannusvaikutusten arvioinnissa. Erilaisten tietojärjestelmien yhteensopivuus ja esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa rakenteinen kirjaaminen helpottavat sekä tiedonhakua että tiedon käyttöä ennakoarvioinnissa.

Prosessiosaamiseen sisältyy taito toimia ennakoarvioinnin eri vaiheissa organisaatiossa sovitulla tavalla. Monialaisissa ryhmissä voidaan yhdistää tietoa ja hyödyntää eri alojen substanssiosaamista sekä toimijoilla olevaa vaikutusten arviointiosaamista. Monialaisten ennakoarviointityöryhmien kokoaminen ja verkostoissa työskentely edellyttävät yhteistyö-

viestintä- ja vuorovaikutustaitoja sekä osallisuutta edistävää osaamista, joka koetaan usein haasteelliseksi puutteellisen osaamisen vuoksi. Ennakoarviointikohtainen osallisuussuunnitelma tai osallisuuskoordinaattorin tai vastaavan ammattihenkilön apu tukee kuntalaisten osallisuuden toteutumista. Ennakoarvioinnin avulla voidaan luoda uusia osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksia, jolloin ennakoarvioinnin käyttö ja tietoisuus siitä myös kuntalaisten keskuudessa lisääntyy.

”Osallisuus on jo hyväksytty, että se on hyvä asia ja et sitä pitää olla erilaisissa palvelujen suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa se on myöskin asia, johon tarvitaan osaamista täytyy tosiaan tarkkaan miettiä, että mitä kysytään ja keneltä kysytään ja miten kysytään.” (H8)

Analyysin perusteella aika- ja henkilöstöresurssit ovat osaamisvaatimuksien lisäksi merkittävä haaste ennakoarviointien toteutumisessa. Toisaalta tietämättömyydestä tai osaamisen puutteesta johtuen ennakoarviointia saatetaan pitää vaikeana ja aikaa vievänä asiana, joka kuormittaa päätösten valmistelijoita etenkin henkilöstö- ja aikaresurssien puutteessa.

”Et jotenkin musta tuntuu, et se on niin kun meillä niin kun ehkä koko valtakunnassakin tällainen, että nyt se koetaan alun perin jotenkin vaikeaksi ja haastavaksi että ryhdytäänkö me nyt tähän.” (H7)

”...ei tää niin hirveen monimutkainen asia sitten kuitenkaan oo. Etsitään tietoa ja kasataan ja mietitään, että mitä se vaikuttaa ja kyllähän tätä tehdään kaiken aikaa, mutta tää nyt on vaan tässä paketoitu tähän muotoon ja se osallisuus on tähän vahvasti kytketty.” (H8)

Ennakoarvioinnin osaamisen kehittämiseksi tarvitaan koulutusta päätösten valmistelijoille, ennakoarvioinnin tukihenkilöille ja ainakin valtuustokausittain päättäjille. Koulutukset lisäävät ennakoarviointia tukevaa ymmärrystä ja arviointiosaamista. Osaamista voidaan kehittää myös perehdytyksen, opasmateriaalien ja kokeilujen kautta. Verkossa olevat koulutus- ja opasmateriaalit mahdollistavat osaamisen kehittämisen ajasta ja paikasta riippumatta. Toisten

kuntien esimerkit ennakoarvioinneista ja hyvien käytäntöjen jakaminen tukevat ennakoarvioinnin käyttöä.

Ennakoarvioinnin osaamista kehittävät kunnissa erilaiset kokeilut ja ennakoarvioinnin pilotoinnit. Pilotointeja on tehty muun muassa kouluverkkoselvityksestä, terveystietokioskista, sähköisen hyvinvointikertomuksen ennakoarviointityökalusta ja kylätalon toiminnan kehittämiseksi. Myös erilaiset hankkeet voivat edistää ennakoarviointiosaamista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön yhteistyössä toteuttama Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) on lisännyt kunnissa tietoisuutta lapsivaikutusten arvioinnista ja edistänyt samalla päätösten ennakoarviointiin liittyvää osaamista.

Ennakoarviointikäytäntöjen kehittämistä ja käyttöönottoa edistäviä asenteita ovat analyysin mukaan ennakkoluulottomuus ja kokeilumyönteisyys. Kielteiset asenteet, kuten pelko työmäärän lisääntymisestä tai haluttomuus uusien asioiden kokeilemiseen estävät ennakoarvioinnin käyttöä.

”Tämäkin on vaan semmonen asia, että tätä täytyy lähteä tekemään ja kokeilemaan, että sillä tavalla sen oppii. Ei tätä opi pelkästään kirjallista materiaalia lukemalla tai sanotaan, että se ei vie sitä asiaa eteenpäin. Niitä kirjoja voi lukea vaikka kuinka paljon.” (H8)

Pohdinta ja johtopäätökset

Tulosten tarkastelu

Tutkimus tuotti tietoa sekä ennakoarviointikäytäntöjen kehittämiseen että tieteelliseen keskusteluun niistä kulttuurisista, organisatorisista ja ammatillisista tekijöistä, jotka tukevat tai estävät päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöä kuntien hyvinvointijohtamisessa. Tutkimus tuotti käytäntöön sovellettavaa tietoa, jonka avulla voidaan kehittää systemaattista päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin toimintamallia osaksi kuntien päätöksentekoa ja hyvinvointijohtamista. Tulosten mukaan ennakoarvioinnin käyttöä tukee päätöksentekokulttuuri, joka on

avointa ja läpinäkyvää sekä proaktiiviseen tiedolla johtamiseen perustuvaa. Kauppisen (2011, 103–105) mukaan kunnan toimintakulttuurissa tulisi olla sisäänrakennettuna aktiivinen tulevaisuuteen vaikuttamisen näkökulma.

Tulosten perusteella päättäjien myönteinen suhtautuminen ennakoarviointiin ja vaatimukset ennakoarvioinnin käytöstä päätösten valmistelussa tukevat ennakoarvioinnin käyttöä. Vastaavanlaisia tuloksia on saatu myös muissa tutkimuksissa (Kauppinen 2011, 97; Wessmann & Kauppinen 2011, 27). Päättäjät kokevat ennakoarvioinnin helpottavan päätöksentekoa, koska se tuo tietoon perustuvia ratkaisuvaihtoehtoja. Niirasen (2011, 322) mukaan poliittinen johto on päätöksenteossa riippuvainen siitä, kuinka relevanttia ja käytettävissä olevaa tietoa toiminnallinen johto ja esittelijät tuottavat. Kuntalaisten tarpeet ja perusteltu arviointitieto voivat kuntakokonaisuuden kannalta keskeisissä päätöksenteon ratkaisuisissa ohittaa puoluepoliittisiin ideologioihin liittyvät perustelut.

Tulosten mukaan kunnassa vallitsevat arvot, kulttuuriset tekijät ja ylimmän johdon sitoutuminen mahdollistavat sen, että kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen otetaan huomioon päätöksenteossa (myös Kauppinen 2011, 91). Johtaminen osoittautui tässä tutkimuksessa keskeiseksi ennakoarvioinnin käyttöä tukevaksi tekijäksi. Käytön vakiinnuttamista tukee ennakoarviointiin kannustava johtaminen ja organisaatiokohtaisesti laaditut ohjeet, toimintamallit ja linjaukset. Tällöin ennakoarvioinnit eivät ole yksittäisen viranhaltijan harkinnan varassa tai luottamushenkilön vaatimuksesta tehtävä asia. Vastaavasti on todettu myös aiemmissa tutkimuksissa (Kauppinen 2011, 99; Wessmann & Kauppinen 2011, 27). Tämän tutkimuksen tulosten mukaan liiallinen henkilösidonaisuus ja yksittäisten viranhaltijoiden varaan jäävä ennakoarviointi vaikeuttavat ennakoarviointien systemaattista toteutumista organisaatiossa (vrt. Ahmad ym. 2008, 454).

Ennakoarvioinnin käyttöä estäväksi tekijäksi osoittautui tässä tutkimuksessa kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien tietämättömyys ennakoarvioinnista (myös Tarkowski

& Ricciardi 2012). Kaikkien ammattilaisten peruskoulutuksessa ei käsitellä ennakoarviointitejia, eikä niihin ole totuttu ammatillisen kehittymisen yhteydessä (Kauppinen 2011, 104). Ennakoarvioinnin käyttöä estävät myös kielteiset asenteet, kuten huoli työmäärän lisääntymisestä (myös Kauppinen 2011, 96; Wessmann & Kauppinen 2011, 25).

Tulosten mukaan ennakoarvioinnin käytön kehittämisessä tarvitaan johdon, päätösten valmistelijoiden ja päättäjien yhteistä ymmärrystä ennakoarvioinnin merkityksestä ja sen hyödyistä. Yhteisen ymmärryksen syntymistä ennakoarvioinnista organisaatiossa edistävät vuorovaikutteisuus, yhdessä kehitetyt ennakoarvioinnin toimintamallit ja työkalut, koulutukset ja muiden kuntien esimerkit (myös Kauppinen 2011, 96; Wessmann & Kauppinen 2011, 27; Kraemer ym. 2014). Tulosten mukaan yhteistä ymmärrystä lisää myös monialaisesti valmistellut päätökset, jotka mahdollistavat asioiden hahmottamisen osana laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Zitting ym. (2018, 59) toteavat, että tulevaisuuden kunnassa korostuvat osaamisen näkökulmasta kokonaisuksien hallintataidot. Kunnan johdolla tulee olla osaamista päätösten vaikutusten ennakoarviointiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (Niiranen ym. 2013, 9).

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan ennakoarvioinnin käyttöönotto edellyttää muutosjohtamista (myös Kauppinen 2011, 104), jonka keskiössä oleva vuorovaikutteisuus mahdollistaa yhteisen ymmärryksen ja organisaatiokohtaisten toimintatapojen kehittämisen. Tulosten mukaan vuorovaikutteisella muutosjohtamisella voidaan luoda kokeilumyönteistä kulttuuria ja luottamuksellista ilmapiiriä, joita tarvitaan ennakoarvioinnin käyttöönotossa ja ennakoarviointiosaamisen kehittämisessä. Yhä kompleksisemmaksi muuttuvassa toimintaympäristössä tarvitaan luottamukseen perustuvaa kokeilukulttuuria. (Pakarinen & Erkkilä 2017, 297-305.)

Tulosten mukaan kunnan proaktiivinen tiedolla johtaminen tukee ennakoarvioinnin käyttöä. Päätösten valmistelijat kokevat haas-

teelliseksi objektiivisen, formaalin ja kattavan tiedon saamisen vaikutusten ennakoarviointiin. Tiedon saatavuuden ongelmat heikentävät päätöksenteon rationaalisuutta (Harisalo ym. 2007, 67–68). Kauppisen (2011, 104) mukaan ennakoarviointi voi kuitenkin tuottaa formaalia tietoa lähtötietojen asettamisrajoissa. Ilkeissä ongelmissa ennakoarviointi myös jäsentää päätöksentekoa. Ennakoarvioinnin suurin hyöty ei ole mahdollisimman kattavan ja tarkan arvion tekeminen vaikutuksista, vaan hyöty syntyy siitä, että osataan asettaa analyyttisellä tavalla oikeita ja kriittisiä kysymyksiä siitä, miten eri vaihtoehdot vaikuttavat ja millä tavalla voidaan tavoitteita parhaiten toteuttaa (Tala 2007, 17). Vaikutusten arvioinnissa monimutkaiset ongelmat edellyttävät dynaamisten vaikutusten tunnistamista, ja niiden arviointi on usein epävarmaa (Heinämäki 2018, 42). Olennaista on se, mikä tieto on päätöksenteon kannalta käytökelpoista (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 117).

Yksittäisten vaikutusten arviointi koetaan tutkimustulosten mukaan haasteelliseksi, mikäli päätöksen valmistelussa tarvittava substanssiosaaminen ei ole riittävää eikä arviointitiedon saamiseksi osata hyödyntää saatavissa olevaa tietoa. Tämän ovat myös Kraemer ym. (2014, 213) todenneet tutkimuksessaan. Toisaalta kunnissa käytetään paljon resursseja tiedon keräämiseen ja tilastointiin, mutta systemaattisen tiedon hankinta sekä tiedon tulkinta, jalostaminen ja hyödyntäminen on usein puutteellista (Jalonen ym. 2012, 141; Syväjärvi & Leinonen 2020, 63), mikä tuli esille myös tässä tutkimuksessa. Oikeanlaisen tiedon hyödyntäminen organisaation päätöksenteossa on tärkeää toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Hyvässä vaikuttavuuden johtamisessa on kyse siitä, miten valitut ratkaisut saavuttavat organisaation tavoitteita (Kettunen 2018, 181-185).

Analyysissä nousi esille, että kunnissa valmistellaan asioita usein nopealla aikataululla päätöksentekoon, eikä päätösten vaikutuksia ehditä arvioimaan riittävän laajasti tiedolla johtamisen näkökulmasta, kuten myös Wessmann & Kauppinen (2011, 25) toteavat. Tämä rajoittaa

myös päätöksenteon rationaalisuutta (Harisalo ym. 2007, 68). Usein politiikassa on reagoitava nopeasti asioihin, ja tästä syystä kokonais kuvan muodostamiseksi tarvittava useiden eri tietolähteiden huomioiminen ei aina ole mahdollista (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 117). Tässäkin tutkimuksessa päätösten nopean valmistelun reagoitavaade tuli esille, mutta se liittyi usein myös siihen, että ennakoarviointikäytännöt eivät olleet vakiintuneet kunnassa. Näin ollen ennakoarvioinnin vaatimaan aikaan valmisteluprosessissa ei osata varautua.

Tulosten mukaan ennakoarviointia tukee monialaisuuden ja moniäänisyyden mahdollistava päätöksentekokulttuuri ja toimintamallit etenkin kuntien palvelurakennemuutoksissa ja suurissa asiakokonaisuuksissa ratkaistaessa. Ennakoarvioinnin vuorovaikutteisuus tarjoaa työkalun monitoimijaiseen toimintaympäristöön ja tukee pluralistisessa toimintaympäristössä toimivissa kunnissa moniarvoisuuden ja -äänisyyden ihannetta (Kauppinen 2011, 64). Tulosten mukaan monialainen ja moniääninen päätösten valmistelu tuottavat valmisteltavaan asiaan ratkaisuja, joita kukaan yksittäinen toimija ei kykenisi luomaan. Kunnan tapaisessa kompleksisessa organisaatiossa, jossa käsitellään monipuolista informaatiota ja toimitaan ristikkäisten intressien paineessa, tarvitaan hyvää vuorovaikutusta ja luottamusta (Hakari 2013, 56). Myös Niirasen ym. (2013, 69) mukaan monimutkaisessa ja erilaisia palvelujen järjestämisen, tuottamisen- ja hankintatapoja yhdistelevässä toimintaympäristössä päätösten tekeminen vaatii moniäänistä keskustelua.

Tutkimuksen tulosten mukaan kunnassa yhteistyötä mahdollistavat organisaatorakenteet tukevat päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöä (myös Kauppinen 2011; Ison 2012; Kraemer ym. 2014, 214). Monialaisiin ennakoarviointiryhmiin osallistuu usein kunnan hallinnonalojen toimijoiden lisäksi ulkopuolisia toimijoita keskeisistä sidosryhmistä. Hakarin (2013, 35) mukaan poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät voivat yhdessä etsiä ratkaisuja yhteisön monimutkaisuisiin ongelmiin ja palvelutuotantoon.

Tulosten mukaan monialaiset ennakoarvioinnit edellyttävät kunnissa verkostojen johtamista riittävän tietopohjan saamiseksi. Toimijoita yhdistävän johtajuuden keskeinen perusajatus on, että yhteistoiminnan tuloksena syntyvä yhdentyminen, yhteinen ymmärrys ja ongelmien ratkaisu ovat enemmän ja perustavampaa laatua olevaa kuin normaali toimijoiden välinen yhteistyö. Parhaimmillaan yhdistävä johtajuus näyttäytyy onnistuneena julkisen arvon luomisena. Verkostojen johtamisen tulee olla yhdessä sovittua, avoimesti keskusteltua ja toimijoiden yhdessä hyväksymää. (Majoinen & Antila 2018, 4 ja 17.) Verkostomainen toiminta ja siinä epävirallinen vaikuttaminen on myös virallisen ja rakenteellisen päätöksenteon mahdollistaja (Hakari 2013, 54).

Tulosten mukaan kuntalaisten osallisuus päätösten valmisteluun vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa kokemustiedolla. Nurmen ym. (2018, 114-116) mukaan kuntien hyvinvointijohtamisessa ei hyödynnetä kuntalaisten osallisuutta muun muassa organisatorisista ja toimintakulttuurisista syistä. Fung (2015, 517) on todennut, että kuntalaisten osallistuminen voi tukea kuntaa monimutkaisten ongelmien ratkaisemisessa tai sektorirajat ylittävissä kysymyksissä, mihin hyvinvointi moniulotteisena ilmiönä lukeutuu. Hyvinvoinnin edistäminen nojaa perinteisesti määrälliseen indikaattoritietoon tai asiantuntijatietoon, jolloin kuntalaisten kokemukset jäävät päätöksentekoa ohjaavan tietopohjan ulkopuolelle. Kokemustieto tekisi kuitenkin tietopohjasta moninäkökulmaisempaa ja luotettavampaa. (Jalonen ym. 2012, 142; Majoinen & Antila 2018, 18; Nurmi ym. 2018, 119.)

Johtopäätökset ja jatkotutkimushaasteet

Vaikka ennakoarvioinnin käyttöä on kehitetty valtakunnallisella tasolla jo vuosia, kunnat eivät ole saaneet ennakoarviointia systemaattiseksi osaksi päätöksentekoaan. Keskeisiä ennakoarvioinnin käyttöä tukevia tekijöitä ovat yhteinen ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja sen hyödyistä, päättäjien myönteinen suhtautuminen ennakoarviointiin sekä johdon sitoutuminen ja ennakoarvioinnin käyttöä tukeva ja kehittävä johtaminen. Lähtökohtana ennakoarvioinnin käytön kehittymiselle on organisaation avoin ja läpinäkyvä päätöksentekokulttuuri, jossa proaktiivinen tiedolla johtaminen ja moniääninen päätösten valmistelu ovat osa kuntien hyvinvointijohtamista. Ennakoarvioinnin käyttöä voidaan kunnissa tukea selkeillä vastuilla, rooleilla, organisaation yhtenäisillä toimintamalleilla, helpokäyttöisillä työvälineillä ja osaamisen kehittämisellä.

Ennakoarvioinnin käyttöä estäviä tekijöitä kunnissa ovat kielteiset asenteet, tietämättömyys ennakoarvioinnista sekä puutteet osaamisessa ja ennakoarvioinnin käytön johtamisessa. Kunnilla on tahtotila saada ennakoarviointi osaksi päätösten valmistelua ja hyvinvointijohtamista, mutta se edellyttää kuntaorganisaatioissa kehittämistyötä ja myönteistä suhtautumista ennakoarviointiin. Taulukkoon 3. on koottu keskeisimmät päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin käyttöä estävät tekijät ja toimenpide-ehdotukset ennakoarviointikäytäntöjen kehittämiseksi.

Taulukko 3. Päätösten vaikutusten ennakoarviointia tukevat ja estävät tekijät ja toimenpide-ehdotukset ennakoarvioinnin käytön edistämiseksi.

Tukeva tekijä	Estävä tekijä	Toimenpide-ehdotus
Proaktiivinen, tietoon perustuva päätöksentekokulttuuri Päätäjien myönteinen suhtautuminen Johdon myönteinen suhtautuminen Ennakkoluulottomat asenteet Viestintä ja vuorovaikutus Koulutus	Kielteiset asenteet	Ymmärryksen lisääminen ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä lisäämällä koulutuksen ja vuorovaikutuksen avulla tietoa ja osaamista ennakoarviointiin Myönteinen viestintä ennakoarvioinnista Muutosjohtaminen Kokeilumyönteisen toimintakulttuurin luominen Avoin ja keskusteleva päätöksentekokulttuuri
Päätöksen valmistelijoiden ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä Koulutus, koulutusmateriaalit ja oppaat Viestintä ja vuorovaikutus Muiden kuntien esimerkit Kokeilut ja pilotointi	Organisaatiossa vallitseva ymmärryksen ja tiedon puute	Ennakoarvointiosaamisen lisääminen koulutusten, avulla Yhteisen ymmärryksen luominen tiedon, vuorovaikutuksen ja viestinnän avulla Monialaiset ennakoarvioinnit
Johdon ymmärrys ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä	Johdon sitoutumisen puute	Tiedolla johtamisen merkityksen ymmärtäminen Ymmärryksen lisääminen ennakoarvioinnin merkityksestä ja hyödyistä koulutusten ja muiden kuntien esimerkkien avulla Päätäjien ennakoarvointiosaamisen ja myönteisen suhtautumisen vahvistaminen (päättäjät edellyttävät ennakoarvioinnin käyttöä)
Päättäjät edellyttävät ennakoarviointia päätösten valmisteluun Johto on sitoutunut ennakoarvioinnin käyttöön Johto edellyttää, tukee, seuraa, arvioi ja kehittää ennakoarvioinnin käyttöä Kokeilun kannustaminen	Johto ei edellytä eikä tue ennakoarvioinnin käyttöä	Ennakoarvioinnin merkityksen ja hyötyjen ymmärryksen lisääminen viestinnän, koulutuksen ja muiden kuntien esimerkkien kautta Johtoryhmätyöskentely ohjaa ennakoarvioinnin käyttöä Organisaation systemaattinen ennakoarvioinnin toimintamalli Johtamisosaamisen kehittäminen (muutos- ja verkostojohtaminen) Linjaus, millaisissa päätöksissä ennakoarviointia käytetään ja kirjattu kunnan strategiaan asiakirjoihin Tehtyjen ennakoarvointien seuranta ja arviointi
Organisaatiokohtainen, yhtenäinen toimintamalli Helppokäyttöinen EVA-työväline Sähköinen ennakoarviointityöväline Linjaus, millaisissa päätöksissä ennakoarviointia käytetään Keskenäisyyden hyväksyminen	Päätösten valmistelun nopea aikataulu	Organisaation yhtenäinen toimintamalli, jossa ennakoarvointiprosessi on suunniteltu, ohjeistettu ja aikataulutettu Yhteistyötä ja monialaisuutta tukevien organisaatiorakenteiden luominen Helppokäyttöinen ennakoarvointityöväline
Selkeästi määritellyt vastuut ja roolit organisaatiossa Organisaatiokohtainen, yhtenäinen toimintamalli Johto edellyttää, tukee, seuraa, arvioi ja kehittää ennakoarvioinnin käyttöä	Vähäiset henkilöresurssit Henkilösidonnaisuus	Vastuista ja rooleista on sovittu organisaatioissa Johto edellyttää ja tukee ennakoarvioinnin käyttöä Organisaation yhteinen ennakoarvioinnin toimintamalli Päätösten valmistelijoiden ennakoarvointiosaamisen vahvistaminen
Uuden toimintamallin koordinointi ja organisointi Yhteisen ymmärryksen luominen Ennakoarvioinnin käyttöönoton tukeminen, seuranta, arviointi ja kehittäminen	Organisaatiomuutokset	Sovitaan yhteinen toimintamalli, joka tukee ennakoarvioinnin käyttöä toimintaympäristön muutoksissa Riittävien resurssien varmistaminen (osaaminen, henkilö- ja aikaresurssit)
Monialainen päätösten valmistelu Tiedon haku- ja käyttötaidot Yhteistyötaidot Viestintä ja vuorovaikutus	Haasteet arviointitiedon saatavuudessa	Monialainen päätösten valmistelu Konsultointi (organisaation sisäinen tai ulkoinen) Tietojärjestelmien yhteensopivuuden kehittäminen Rakenteinen kirjaaminen Puutteellisen tietoperustan hyväksyminen vaikutusten arvioinnissa

Tukeva tekijä	Estävä tekijä	Toimenpide-ehdotus
Helppokäyttöinen EVA-työväline Organisaatiokohtainen työväline ja toimintamalli Koulutus työvälineen käyttöön	Haasteet työvälineen käytössä	EVA-työvälineen käyttöä tukevien tekijöiden hyödyntäminen organisaatiossa Työvälineiden helppokäyttöisyyden kehittäminen palautteen ja tarpeiden mukaisesti
Ennakoarvioinnin käyttöönoton tukeminen, seuranta, arviointi ja kehittäminen Ohjeistetus ja kirjalliset toimintamallit Koulutukset Perehdytys Koulutusmateriaalit Muiden kuntien esimerkit Kokeilut, pilotoinnit Ennakoarvioinnin tukihenkilö Organisaation ulkopuolinen tuki Monialainen päätösten valmistelu	Puutteet osaamisessa	Puutteet osaamisessa kartoitetaan ja osaamistarpeiden mukaisesti käytetään ennakoarvioinnin tukemisen keinoja Organisaatiossa on linjattu, millaisissa päätöksissä ennakoarviointia käytetään Organisaatiossa on käytössä yhteisesti sovitut toimintamallit Organisaatiossa jaetaan hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä, jotka vahvistavat ennakoarviointiosaamista Säännölliset koulutukset (päätösten valmistelijat, päättäjät) Kokeilut ja pilotoinnit ennakoarvioinnin käyttöönottoaiheessa Konsultoinnit (asiantuntijat, Ennakoarvioinnin tukihenkilöt, organisaation ulkopuolinen tuki)

Tuloksia voidaan hyödyntää kuntien ja kuntayhtymien ennakoarviointikäytäntöjen kehittämisessä sekä tietoon perustuvassa päätöksenteossa osana kuntien hyvinvointijohtamista ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Tutkimus tuotti tietoa ennakoarvioinnin käytännön soveltamisesta kuntien ja kuntayhtymien johdolle, hyvinvointikoordinaattoreille, sairaanhoitopiirien terveyden edistämisen yhdyshenkilöille ja valtakunnallisille hyvinvointijohtamisen kehittäjille. Tutkimus lisää kuntien hyvinvointijohtamisen ja tiedolla johtamisen sekä hyvinvointia edistävän kunnallisen päätöksenteon monitieteistä tietoperustaa.

Jatkotutkimuksissa on tarpeen selvittää millaisia hyötyjä ja vaikutuksia päätöksillä on saavutettu niissä kunnissa, joissa käytetään päätösten vaikutusten ennakoarviointia systemaattisesti hyvinvointijohtamisen välineenä. Lisäksi on tärkeää selvittää, miten päätösten vaikutusten ennakoarviointia hyödynnetään uuden julkisen hallinnan mukaisessa toiminnassa kunnissa ja kuntalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämässä.

Lähteet

- Ahmad, Basir, Chappel, David B., Pless-Mullolia, Tanja & White, Martin (2008). Enabling factors and barriers for the use of health impact assessment in decision-making processes. *Journal of the Royal Institute of Public Health*, Vol. 122, No. 5, s. 452–457.
- Allardt Erik (1976). *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Porvoo, Helsinki: WSOY.
- Boswell, John, Settle, Catherine & Dugdale, Anni (2015). Who speaks, and in what voice? The challenge in engaging the public in health policy decision-making. *Public Management Review*, Vol. 17, No. 9, s. 1358–1374.
- Elo, Satu & Kyngäs, Helvi (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 62, No. 1, s. 107–115.
- Elo, Satu, Kääriäinen, Maria, Kanste, Outi, Pölkki, Tarja, Utriainen, Kati & Kyngäs, Helvi (2014). Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness. *SAGE Open*, Vol. 4, No.1, s. 1–10.
- Fung, Archon (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. *Public Administration Review*, Vol.75, No.4, s. 513–522.

- Haigh, Fiona, Harris, Elisabeth, Harris-Roxas, Ben, Baum, Fran, Dannenberg, Andrew L., Harris, Mark F., Keleher, Helen, Kemp, Lynn, Morgan, Richard, Chok, NG Harrison & Spickett Jeff (2015). What makes health impact assessments successful? Factors contributing to effectiveness in Australia and New Zealand. *BMC Public Health*. Vol. 15, No. 1009, s. 2–12.
- Hakamäki, Piia, Ikonen, Jonna, Saaristo, Vesa, Saukko, Niina, Wiss, Kirsi & Ståhl, Timo (2019). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa – TEA 2019. *Tilastoraportti 38/2019*. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019103136015> Noudettu 13.5.2020.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistuksen kolmas aalto*. Tutkimus Tampereen hallintomallista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harisalo, Harri, Aarveaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Harisalo, Harri (2010). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Heinämäki, Liisa (2018). Hallinto kehittyä ja etsii muotojaan valtion –hallinnon uudistuva toimintakulttuuri. Tutkimustiedolla vaikuttaminen jälkidiigitaalisessa maailmassa – akateeminen asiantuntijatyö yhteiskunnallisena tehtävänä. Teoksessa Lammintakanen Johanna & Laulainen Sanna (toim.) *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa*, (s. 31–48). Kuopio: University of Eastern Finland. Saatavissa: https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-2906-8/index_en.html Noudettu 13.5.2020.
- Helgesen, Marit Kristine, Fosse, Elisabeth & Hagen, Susanne (2017). Capacity to reduce inequities in health in Norwegian municipalities. *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol. 45, No. 18, s. 77–82.
- Ison, Erica (2012). Health Impact Assessment in a Network of European Cities. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, Vol. 90, s.105–115.
- Jalonen, Harri (2010). Informaation välittäminen kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, No 1/10, s. 38–67.
- Jalonen Harri, Laihonen, Harri & Lönnqvist, Antti (2012). Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. *Hallinnon tutkimus*, Vol. 31, No. 2, s. 138–147.
- Kattilakoski Maria & Halonen Maija (2018) Kuntien, maakunnallisen sote-organisaation ja järjestöjen paikkaperustainen yhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä – case Pohjois-Karjala. *Focus Localis*, Vol. 46, No. 2, s. 40–58.
- Kauppinen, Tapani (2011). *Kuntien tulevaisuus haltuun: ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä*. Väitöskirja. Tampere. Tampereen yliopisto.
- Kearns, Nooren & Pursell, Lisa (2011). Time for paradigm change? Tracing the institutionalisation of health impact assessment in the Republic of Ireland across health and environmental sectors. *Health Policy*, Vol. 99, No. 2, s. 6–91.
- Kettunen, Pekka (2018). Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 37, No. 3, s. 176–186.
- King, Nigel, Horrocks, Christine & Brooks, Joanna (2019). *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage Publications Ltd. 2nd edition.
- Kraemer, Stella R. J., Nikolajsen, Louise T. & Gulis, Gabriel (2014). Implementation of health impact assessment in danish municipal context. *Central European Journal of Public Health*, Vol. 22. No. 4, s. 211–214.
- Kunnari, Marika (2017). *Aikuisväestön hyvinvointiin liittyvät huolet ja hyvinvoinnin heikentäjät*. Väitöskirja. Oulu. Oulun Yliopisto.
- Kuntalaki (410/2015). Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410> Noudettu 13.5.2020.
- Kuntaliitto (2018). *Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä*. Suomen kuntaliitto. Saatavissa: evataan_yhdessa_web.pdf. Noudettu 13.5.2020.
- Lincoln, Yvonna S. & Guba Egon G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. California: Newbury Park.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Kuitunen, Soile (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen, Petri,
- Stenvall, Jari & Rannisto Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: Teoriaa ja käytäntöjä*, (s.115–149). Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Majoinen, Kaija & Antila, Anni (2017). Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa, sisältö, mahdollisuudet ja haasteet. *ARTTU-tutkimusohjelman julkaisusarja 12/2017*. Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija & Antila, Anni (2018). Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa? *ARTTU-tutkimusohjelman julkaisusarja 4/2018*. Kuntaliitto.
- Mattig, Thomas, Cantoreggi, Nicola, Simos, Jean, Favre Kruit, Katherina & Christie, Derek P.T. H. (2017). HIA in Switzerland: strategies for achieving Health in All Policies. *Health Promotion International*, Vol. 32, No.1, s.149–156.
- Niiranen, Vuokko (2011). Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 30, No 4, s. 313–324.
- Niiranen, Vuokko, Joensuu, Minna & Martikainen, Mika (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan?

- Kunnallisalan kehittämässätiön tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 74. Kunnallisalan kehittämässätiö.*
- Niiranen, Vuokko (2015). Tiedolla johtaminen – Mistä tulossa, minne menossa? Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 305–318). Tampere: Tampere University.
- Nurmi, Henna, Syväjärvi, Antti & Leinonen, Jaana (2018). Osallistava toimintaote hyvinvoinnin edistämistyössä. Teoksessa Lammintakanen Johanna & Laulainen Sanna (toim.) *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa*, (s.113–126). Kuopio: University of Eastern Finland. Saatavissa: https://publications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-2906-8/index_en.html Noudettu 13.5.2020.
- Nyholm Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, Af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki. Tietosanoma Oy.
- Pakarinen, Terttu & Erkkilä, Kristiina (2017). Kokeilukulttuuria kunnissa – Uskalla kokeilla ja verkostoitua. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, (s. 297–310). Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö. ACTA 264.
- Pekkanen, Niina, Saaristo, Vesa & Ståhl, Timo (2020). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet, prosessit ja toimenpiteet kunnissa sekä maakunnissa. Tutkimuksesta tiivisti 5/2020. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/handle/10024/139293> Noudettu 13.5.2020.
- Polit, Denise F & Beck, Cheryl T. (2004). *Nursing research: Principles and methods (7.ed.)*. Philadelphia, PA: Lippincott Williams & Wilkins.
- Qu, Sandy Q., & Dumay, John (2011). The qualitative research interview. *Qualitative research accounting and management*, Vol. 8, No.3, 238–264.
- Rotko, Tuulia & Kauppinen, Tapani (2015). Eriarvoisuus huomioon kaikilla hallinnonaloilla – kuinka tieto saadaan päätöksentekoon? *Hallinnon tutkimus*, Vol. 34, No. 3, s. 264–272
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A study of decision making process in administrative organizations*, 4. edition. New York: The Free Press.
- Simos, Jean, Spanswick, Lucy, Palmer, Nicola & Christie Derek (2015). The role of health impact assessment in Phase V of the Healthy Cities European Network. *Health Promotion International*, Vol. 30, No. S1, s. 171–185.
- Sundqvist, Salme & Oulasvirta, Leena (2011). *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- STM (2016). *Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2. STM. Helsinki. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3771-0> Noudettu 13.5.2020.
- Sullivan, Jessica R. (2012). Skype: An appropriate method of data collection for qualitative interviews? *The Hilltop Review*, Vol. 6, No.1, s. 54–60.
- Syväjärvi, Antti & Leinonen, Jaana (2020). Strategiatyöllä hyvinvointia? Strategiäkäytäntöjen kehittyneisyys kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. *Hallinnon Tutkimus*, Vol.39, No.1, s. 52–64.
- Tala, Jyrki (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, teoksessa J. Tala (toim.): *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa* (s.1–24). Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Tarkiainen, Ari (2014). Näkökulmia hyvinvointijohtamiseen ja hyvinvointitietoon tuottamiseen – tapaus Joensuu. Zechner, M. (toim.). Seinäjoen ammattikorkeakoulu julkaisusarja A. Tutkimuksia 15, Seinäjoen ammattikorkeakoulu. Saatavissa: <https://www.theseus.fi/handle/10024/74697> Noudettu 13.5.2020.
- Tarwakoski, Stanislaw & Ricciardi, Walter (2012). Health impact assessment in Europe – current dilemmas and challenges. *European Journal of Public Health*, Vol. 22, No. 5, s. 612.
- Terveydenhuoltolaki (1326/2010). Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326> Noudettu 27.1.2020.
- THL (2019a). *TEAvisari*. Saatavissa: <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tulokset?view=KESJohB&y=2019&y=2017&y=2015&y=2013&y=2011&r=KOKOMAA&chartType=pointer&cmp=r> Noudettu 13.5.2020.
- THL (2019b). *Päätösten ennakoarviointi*. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-ennakoarviointi> Noudettu 13.5.2020.
- THL (2019c). *Terve Kunta – verkosto*. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/kansallinen-tuki-ja-verkostot/terve-kunta-verkosto> Noudettu 13.5.2020.
- Tukia, Helena, Lehtinen Niina, Saaristo, Vesa & Vuori Miika (2011) *Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa – raportti kuntajohdon tiedonkeruusta 2011*. Raportti 55/2011. Helsinki: Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos. Saatavissa: <https://www.julkari.fi/handle/10024/80419> Noudettu 13.5.2020.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2019). *Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ih-*

- mistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Helsinki. Saatavissa: <https://www.tenk.fi/fi/eettinen-ennakoarviointi-ihmistieteissa> Noudettu 13.5.2020.
- Vartiainen, Pirkko, Ollila, Seija, Raisio, Harri & Lindell, Juha (2013). *Johtajana kaaoksen reu-nalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Wessmann, Jenni & Kauppinen, Tapani (2011). ”Eihän niitä terveysvaikutuksia ehdi etukäteen selvittää” – sosiaali-, terveys- ja opetustoimen valmistelijoi-den kokemuksia ennakoarvioinnista. *Premissi*, Vol. 22, No. 2, s. 23–28.
- WHO, World Health Organisation (2014) *Health in all policies: Helsinki Statement*. Framework for country action Saatavissa: <https://www.who.int/healthpromotion/frameworkforcountryaction/en/> Noudettu 13.5.2020.
- Zitting, Joakim, Niiranen, Vuokko & Lammintakanen, Johanna (2018). Kunta-alan osaaminen tulevaisuudessa – tavoitteita ja mahdollisuuksia. *Focus Localis*, Vol. 46, No. 3, s. 51–68.

Systemisellä ja osallistavalla otteella parempaan yhteiskunnan sosiaaliseen laatuun ja yksilöiden elämälaatuun



Merja Vaarama & Tomi Mäki-Opas

Tiivistelmä

Arvioimme systemisen viitekehyksen avulla koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten, pitkäaikaistyöttömien, pakolaistaustaisten ja yksin kotona asuvien ikäihmisten hyvinvointia ja sen parantamiseksi toteutettujen osallistavien toimintamallien vaikuttavuutta, sekä käyttämämme viitekehyksen soveltuvuutta. Vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynsimme standardoiduilla lomakkeilla STN PROMEQ-hankkeessa vuosina 2017-2018 kerättyä tutkimusaineistoa koetusta elämänlaadusta ja yhteiskunnan sosiaalisesta laadusta ennen tutkittuja interventioita ($T_1=815$) ja 6 kk niiden jälkeen ($T_2=799$), sekä määrällisiä menetelmiä. Tulosten mukaan monialainen palveluohjauksen toimintamalli (TYP) paransi pitkäaikaistyöttömien fyysistä elämänlaatua ja toimijuutta, kohentaen näin heidän työllistymispotentiaaliaan. Osallistava ryhmämuotoinen palveluohjaus vähensi ikäihmisten epäluottamusta julkiseen valtaan ja paransi heidän ympäristöllistä eli elinoloihin ja palveluihin liittyvää elämänlaatuaan. Käyttäjälähtöinen palvelumuotoilu paransi pakolaistaustaisten sosioekonomista turvallisuutta. Digitaalinen verkkokeskusteluryhmä ei saavuttanut tavoitettaan vähentää NEET-nuorten yksinäisyyttä, mutta omaa potentiaalia jatkokehittämiseen. Kokonaisvaltainen viitekehys ja systeminen kehittämismalli auttoivat toimintamallien räätälöinnissä eri ryhmien tarpeisiin tukien eri toimijoiden yhteistyötä yli sektorirajojen. Pysyvemmän vaikuttavuuden osoittamiseksi tarvitaan jatkotutkimusta.

Avainsanat:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, huono-osaisuus, elämänlaatu, sosiaalinen laatu, PROMEQ

Abstract

We applied a systemic approach of social quality and quality of life to evaluate the effectiveness of inclusive health and wellbeing promotion among young people not in education or employment (NEETs), long-term unemployed, refugees, and older people living alone at home. Experimental data were collected before (baseline N=815) and 6 months after the experiments (follow-up N=799) during the years 2017-2018. Mixed methods were employed to evaluate the effectiveness of these experiments. The experiments with long-term unemployed people and with older persons were effective in promoting their quality of life and social quality. Among NEETs and refugees, the experiments resulted contradicting results. The effectiveness of health and wellbeing promotion may benefit of a systemic approach and inclusive methods, which reach out to the disadvantaged population groups. Further research should confirm the long-term effectiveness of the experiments.

Keywords:

Health and wellbeing promotion, disadvantaged population, quality of life, social quality, PROMEQ

Johdanto ja tutkimuksen tavoitteet

Terveyden ja hyvinvoinnin eriarvoisuuden kaventaminen on osoittautunut vaikeaksi (Lahelma & Rahkonen 2017; Marmot 2015; Sihto & Karvonen 2016). Eriarvoisina ryhminä ovat nousseet esiin esimerkiksi työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, pitkäaikaisyöttömät, maahanmuuttajat ja yksin asuvat ikäihmiset. Nuorten ongelmat liittyvät usein heikkoon koulutukseen, toimeentuloon, sosiaalisiin suhteisiin, syrjäytymisen kokemukseen, terveyteen ja psyykkiseen hyvinvointiin. (Aaltonen ym. 2018; Kestilä & Karvonen 2019). Pitkäaikaistyöttömät kokevat työllisiin verrattuna useammin terveys- ja hyvinvointiongelmia (Herbig ym. 2013; Hultman ym. 2014). Pakolaistaustaisten aiemmilla traumaattisilla kokemuksilla saattaa olla tärkeä rooli etenkin mielenterveydelle (Kankaanpää ym. 2019; Mölsä ym. 2017). Yksin asuminen altistaa ikäihmisiä yksinäisyydelle ja muille hyvinvointipuutteille, ja asuin- ja elinympäristöihin sekä palvelujen saatavuuteen liittyvät ongelmat voivat korostua. (Evans ym. 2019; Ristolainen ym. 2020;

Vaarama ym. 2014). Kuva heikommassa asemassa olevista ihmisistä on puutteellinen, ja he jäävät helposti perinteisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämistoimien ulkopuolelle (Kestilä & Karvonen 2019; Koponen ym. 2018; Sihto & Karvonen 2016).

Terveyden edistämistä on kritisoitu ylhäältä alaspäin suuntautuvaksi ja siiloutuneeksi toiminnaksi, jossa tavoitellaan ihmisten käyttäytymisen muuttamista yhteiskunnallisten rakenteiden eroja synnyttävien ja uusintavien mekanismien jäädessä sivuosaan. (Green ym. 2015; Marmot 2015; Sihto & Karvonen 2016) Tieto toimenpiteiden vaikuttavuudesta on vähäistä, vaikka pitkällä aikavälillä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja kustannusten kurissa pitäminen edellyttävät, että kaikilla relevanteilla politiikkalohkoilla on käytössä vaikuttaviksi todettuja keinoja (VNK 2019) toimien räätälöimiseksi kohderyhmien tarpeiden ja tilanteiden mukaan (Green ym. 2015). Eri toimijoiden suunnitelmallinen ja hallintorajat ylittävä yhteistyö nähdään välttämättömäksi ihmisten elinolojen ja muiden terveyden edellytysten parantamiseksi ja yksilöiden toimijuuden vahvistamiseksi.

(Abel & Frohlich 2012; Marmot 2015; Sihto & Karvonen 2016)

'Osallistava hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen' -hankkeen (STN PROMEQ, 2016–2019) tavoitteena oli kehittää kokonaisvaltaista, systeemiseen lähestymistapaan perustuvaa toimintamallia etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen (Vaarama ym. 2016). Teoreettisesti toimintamalli perustui yhteiskunnan järjestelmätason sosiaalisen laadun ja yksilöiden kokeman elämänlaadun viitekehyksien yhdistämiseen ja ihmisten toimijuuden vahvistamiseen (Pieper ym. 2019; van der Maesen & Walker 2012). Tavoitteena oli nostaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi rakenteelliset tekijät tarkasteluun, ja tavoittaa sosiaalisen markkinoinnin keinoin (Hastings ym. 2014, Knox ym. 2020) mukaan myös heitä, joita on perinteisesti ollut vaikeaa saada mukaan. Kohderyhmien sekä paikallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyönä kehitettiin räätälöityjä toimintamalleja, jotka toteutettiin systeemisenä muutosprosessina yhteisten tavoitteiden, ohjattujen prosessien ja yhteisten työvälineiden avulla (Wilson & van Haperen 2015). Hankkeessa kehitetyt toimintamallit ja niiden vaikuttavuuden arvioinnit on julkaistu yksityiskohdissaan muualla kirjallisuudessa (Anand ym. 2019; Kivijärvi ym. 2019a; Klavus ym. 2020; Mäntysaari & Ylistö 2019; Ristolainen ym. 2020; Klavus ym. 2020). Tässä tutkimuksessa jatkamme PROMEQ-hankkeen vaikuttavuuden arviointia tehtävinämme:

1. luoda katsaus hankkeen viitekehykseen ja kokeiluihin;
2. arvioida kokeilujen vaikutuksia tutkittavien elämänlaatuun ja koettuun sosiaaliseen laatuun;
3. arvioida käytetyn viitekehyksen soveltuvuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Kuvaamme aluksi lyhyesti tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Sen jälkeen taustoitamme tutkimusta esittelemällä lyhyesti PROMEQ – hankkeen interventiot ja niiden vaikuttavuustut-

kimusten asetelmat. Näitä seuraavat aineiston ja tutkimusmenetelmin kuvaus, tulosten esittely, pohdinta ja päätelmät.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

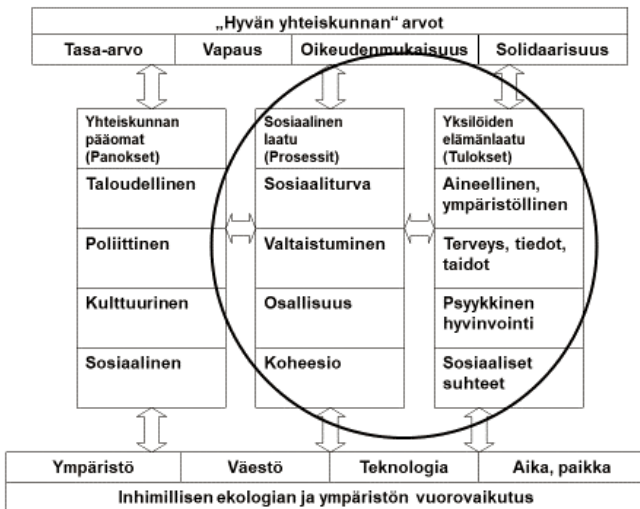
Elämänlaadun teoria kattaa terveyden ja muut hyvinvoinnin keskeiset osatekijät, ja tarjoaa siten kokonaisvaltaisen viitekehyksen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Hyvinvointia ja elämänlaatua mitataan tavallisesti terveyttä, elinoloja, sekä erilaisia subjektiivista hyvinvointia kuvaavia tekijöitä eri tavoin painottaen. (Allardt 1993; Diener ym. 1999; Gregory ym. 2009; Veenhoven 2006). Subjektiivisen hyvinvoinnin tutkimusperinteessä elämänlaatua lähestytään yksilöiden omien arvioiden perusteella. Tällöin oletetaan, että hyvinvointi voidaan määrittellä ihmisten kokemusten avulla, ja että kokemuksia on mahdollista verrata toisiinsa (Diener 2000; Veenhoven 2006). Tässä tutkimuksessa nojaututaan WHO:n määritelmään elämänlaadusta tyytyväisyytenä terveyteen ja yleiseen elämänlaatuun, sekä yksilöidymmin fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin sekä elinympäristön terveellisyyteen ja keskeisten palvelujen saatavuuteen. (WHO 1998).

Sosiaalisen laadun mallissa fokus on yhteiskunnan jäsenilleen tarjoamassa sosioekonomisessa turvallisuudessa sekä sosiaalisessa valtaistumisessa, osallisuudessa ja yhteiskunnan eheydessä. (Pieper ym. 2019; van der Maesen & Walker 2012) Näissä ilmenevien vajaiden oletetaan synnyttävän terveyden ja hyvinvoinnin eriarvoisuutta. Sosiaalisesti laadukkaassa yhteiskunnassa ihmisillä on riittävä suoja köyhyyttä ja muita materiaalisia riskejä vastaan, sekä tarvittavat palvelut ja tukitoimet auttamaan ongelmien yli. Tällainen yhteiskunta myös valtaistaa jäsenensä riittäväillä tiedoilla ja taidoilla hallita elämäänsä, terveyttään ja hyvinvointiaan, sekä turvaa jäsenilleen mahdollisuuden osallistua kaikkiin yhteiskunnan avaintoimintoihin vahvistaen näin sosiaalista osallisuutta. Lisäksi tavoitteena on ehjät yhteiskunta, jossa voi luottaa toisiin ihmisiin ja julkiseen valtaan, ja jossa val-

litsee välittämisen kulttuuri ja ilmaisuuden vapaus. Yhteiskunnan sosiaalisen laadun osatekijät ovat vuorovaikutuksessa keskenään vaikuttaen toinen toisiinsa. Esimerkiksi taloudellinen turvattu- muus saattaa vähentää ihmisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan avaintoimintoihin, rajoittaa toimijuutta ja yhteisöllisyyden koke- musta, sekä kasvattaa epäluottamusta julkiseen valtaan. Teorian keskeinen oletus on, että mitä parempi on yhteiskunnan sosiaalinen laatu, sitä paremmat ovat ihmisten mahdollisuudet toimia tavoitteidensa mukaisesti, ja sitä parempi on heidän elämänlaatunsa.

Sosiaalisen laadun teoriassa ihmisten toi- mijuuden ajatellaan toteutuvan yksilöiden elä- mistason ja yhteiskunnan rakenteellisen tason vuorovaikutuksessa (Pieper ym. 2019; van der Maesen & Walker 2012). Yhteiskunnan mate- riaalisten, sosiaalisten ja kulttuuristen voima- varojen nähdään edistävän tai rajoittavan ih- misten mahdollisuuksia elää hyvänä pitämään elämää ja tavoitella itselleen tärkeitä asioita. Ajattelu sopii hyvin yhteen ihmisten toimijuut- ta ja yhteiskunnallisten rakenteiden merkitystä korostavan terveyden edistämisen suuntautumisen kanssa (Abel & Frohlich 2012; LSE 2019; Mitchell ym. 2017). Lin (2013) korostaa sosiaa-

lisen laadun ja elämänlaadun lähestymistapojen toisiaan täydentävää roolia. Kun elämänlaadun teorialla on pitkä perinne ihmisten koetun hy- vinvoinnin tulkitsemisessa, sosiaalisen laadun teoria auttaa ymmärtämään sosiaalisten olojen olemusta ihmisten hyvinvoinnin ehtoina. Kun ihmisten omat arviot hyvinvoinnistaan tai elä- mänlaadustaan ymmärretään subjektiivisiksi arvioiksi elämän 'hyvyydestä', sosiaalisen laa- dun subjektiiviset arviot ymmärretään reflek- tioiksi vallitseviin yhteiskunnallisiin oloihin. Mikäli kansalaiset eivät omassa elämismaail- massaan koe elämäänsä eikä yhteiskunnallisia olojaan hyväksi, ei yhteiskunta voi myöskään järjestelmätasolla olla hyvä. (Lin 2013; van der Maesen & Walker 2012) Myös me nojaamme tässä tutkimuksessa ihmisten subjektiivisiin arvioihin. (Diener 2000) Subjektiivisiin arvioi- hin perustuva sosiaalisen laadun tutkimus on kansainvälisestäkin yleistä, koska tilastointi- ja tiedonkeruujärjestelmät tuottavat harvoin tarvittavaa tietoa. (van der Maesen & Walker 2012) Kuvio 1 havainnollistaa tutkimuksemme viitekehystä ja rengastettu alue tutkimuksemme keskeistä oletusta sosiaalisen ja elämänlaadun välisestä vuorovaikutuksesta.



Kuvio 1. Yhteiskunnan sosiaalisen laadun ja elämänlaadun viitekehys (Pieper ym. 2019), tämän tut- kimuksen tarkastelukohte on ympyröidyn alueen keskiössä

Kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet sosiaalisen laadun, hyvinvoinnin ja terveyden olevan vahvasti yhteydessä toisiinsa. OECD-maista Suomi on profiloitunut korkean sosiaalisen laadun maana, jonka vahvuuksia ovat korkea hyvinvointi, hyvä koulutusjärjestelmä ja kansalaisten tyytyväisyys yhteiskuntaan. Heikkouksina pidettiin puutteita kansalaisten osallistamisessa ja resilienssin tukemisessa. (Yee & Chang 2011). Sosioekonomisen turvallisuuden on todettu yleisesti lisäävän ihmisten tyytyväisyyttä elämään sekä yleistä hyvinvointia (Abbot & Wallace 2012; Yuan & Golpelwar 2013). Mahdollisuuksien puute, osattomuuden kokemus sekä epäluottamus julkiseen valtaan heikentävät terveyttä ja hyvinvointia (Holman & Walker 2017; Yuan & Golpelwar 2013). Etenkin heikommassa asemassa olevat saattavat kokea ongelmia kaikilla sosiaalisen laadun ulottuvuuksilla (Ward ym. 2011). Köyhien asuinalueiden mahdollisuudet tukea asukkaidensa hyvinvointia ovat heikommalla kuin varakkailta alueilla (Abel & Frohlich 2012; van der Maesen & Walker 2012), ja esimerkiksi maaseutumaisille alueille voi kasautua huonoa terveyttä sekä epäluottamusta toisiin ihmisiin ja julkiseen valtaan (Kauppinen & Karvonen 2014).

Vaikuttavuustutkimus Promeq-hankkeessa

Sosiaali- ja terveystalvelujen vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään osoittamaan tehtyjen toimenpiteiden hyvyys asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. (Green ym. 2015; Greve 2017; Rubin & Babbie 2017). Tulokseen voivat kuitenkin vaikuttaa niin toimien järjestäjän kuin vastaanottajankin käyttäytyminen sekä muut ns. sekoittavat tekijät. Tutkimuksissa ongelmaa pyritään hallitsemaan käyttämällä kontrolloituja ja satunnaistettuja tutkimusasetelmia (RCT), jolloin tutkittavat jaetaan koe- ja kontrolliryhmiin, joista koeryhmä osallistuu kokeeseen mutta kontrolliryhmä ei. Eettisistä syistä ei ole kuitenkaan mahdollista antaa yhdelle tarvitsevalle palvelua mutta jättää apu antamatta toiselle samanlaisessa tarpeessa olevalle. Ongelma

ratkaistaan tavallisesti sillä, että koeryhmä saa uutta, tutkittavaa toimenpidettä ja kontrolliryhmä tavanomaista palvelua. Tällöin ei ketään jätetä ilman apua, mutta voidaan silti kokeilla vaikuttaako uusi toimi paremmin kuin vanha. Vertailtavien ryhmien tulisi olla samankaltaistettuja, mikä ei elävässä elämässä läheskään aina ole mahdollista. Näistä syistä vaikuttavuustutkimus esimerkiksi sosiaalityössä ja -palveluissa on vähäistä, ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi olematonta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaikuttavuutta voidaan lisäksi arvioida esimerkiksi tapaus-, prosessi- ja rekisteritutkimuksen sekä systemaattisten kirjallisuuskatsausten avulla (Greve 2017; Rubin & Babbie 2017).

PROMEQ-hankkeen tavoitteena oli kehittää vaikuttavuusperusteista lähestymistapaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja tutkimisessa. Tehtävän haasteellisuutta lisäsi alan vaikuttavuustutkimuksen vähäisyys ja tutkittavien rekrytointi heikommassa asemassa olevista väestöryhmistä, eli koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevista ns. NEET-nuorista, pitkäaikaistyöttömistä, pakolaisista sekä yksin asuvista iäkkäistä. Lisähaasteita toivat kokeellisten tutkimusasetelmien vaatimukset, sekä hankkeen oma tavoite suunnitella ja toteuttaa toimintamallit yhdessä kohderyhmien ja heille palveluja tarjoavien julkisten ja järjestötoimijoiden kanssa. Muutosteorioita mukailen (Wilson & van Haperen 2015) hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen primaaritavoitteeksi määriteltiin ihmisten elämänlaadun ja koe- tun sosiaalisen laadun parantaminen (Abel & Frohlich 2012; Marmot 2015; van der Maesen & Walker 2012). Sosiaalisen markkinoinnin menetelmät (Hastings & Domegan 2014; Knox ym. 2020; Lucca ym. 2016) tarjosivat yhteiset työkalut ongelmien kartoitukseen sekä mallien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Kokeelliset tutkimusasetelmat ja standardoidut menetelmät ja mittarit mahdollistivat toimien vaikuttavuuden arvioinnin (Rubin & Babbie 2017). Toteuttamalla toiminta julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä tavoiteltiin organisaatioiden välistä poikkisektoraalista yhteistyötä ja yhteistä

visiota toiminnan päämäärästä (Wilson & van der Haperen 2015). Toimenpiteiden vaikuttavuuden määrällisessä arvioinnissa vaikuttavuuden mittarina olivat intervention aikana koeryhmässä tapahtuneet elämänlaadun ja koetun sosiaalisen laadun muutokset verrattuna kontrolliryhmiin. Lisäksi osahankkeet ovat arvioineet toimiansa vaikuttavuutta laadullisesti. NEET-nuorten osahankkeesta vastasi Nuorisotutkimusseura, pitkäaikaistyöttömien osahankkeesta Jyväskylän

yliopisto, pakolaistaustaisten osahankkeesta Itä-Suomen yliopisto, ja ikäihmisten osahankkeesta Itä-Suomen ja Jyväskylän yliopistot (Vaarama ym. 2016). Osallistavien työmenetelmien päävaiheet ja eteneminen on kuvattu Kuviossa 2. ja interventiot yksityiskohtaisemmin osahankkeiden julkaisuissa sekä kootusti PROMEQ-hankkeen ”työkalupakissa” (Mäki-Opas ym. 2019) sekä lyhyesti tekstissä.



Kuvio 2. Osallistavat menetelmät PROMEQ-hankkeen toimintamallien kehittämisessä ja arvioinnissa

NEET-nuorille suunnatun digitaalisen verkkokeskusteluryhmän (Kivijärvi ym. 2019b) tavoitteena oli edistää heidän hyvinvointiaan osana kohdennetun nuorisotyön palveluja, sekä kokeilla verkkopalvelua työmuotona. Tutkittavat rekrytoitiin alkukyselyn yhteydessä, minkä jälkeen heidät satunnaistettiin koe- ja kontrolliryhmiin. Koeryhmä osallistui suljettuihin verkkoryhmiin Heimo.co -verkkopalustalla ja kontrolliryhmälle tarjottiin tavanomaista palvelua. Intervention pääsisältönä olivat keskustelut, joissa käsiteltiin nuorten esiin nostamia teemoja kuten ystävyys, yksinäisyys, harrastukset ja toimeentulo. Kaikkiaan toteutettiin neljä 9 viikon pituista nuorisotyöntekijöiden ja hankkeen tutkijoiden moderoimaa verkkokeskusteluryhmää yhteistyössä kolmen kaupungin nuorisotoimen kanssa.

Pitkäaikaistyöttömien monialainen palveluohjaus (TYP, Finlex 1369/2014) on TE-

toimiston, kunnan ja Kelan yhteishanke pidempään työttömänä olleiden hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseksi julkisten työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen avulla. Mallin vaikuttavuuden arviointi sisällytettiin PROMEQ-hankkeeseen, koska hankkeen alkuvaiheen fokusryhmähaastatteluissa pitkäaikaistyöttömät nostivat sen hyviä puolia toistuvasti keskusteluun, eikä mallin vaikuttavuutta ollut tutkittu aikaisemmin. (Mäntysaari & Ylistö 2019) Koeryhmän suuruus päätettiin voimalaskelman perusteella, ja sen jäsenet rekrytoitiin yhteistyöorganisaatioiden työntekijöiden avustuksella uusista TYP-asiakkaista kriteereinä enintään 12 kk yhtäjaksoinen työttömyys ja todettu monialaisen yhteispalvelun tarve. Jokaiselle koeryhmän jäsenille laadittiin henkilökohtainen palvelusuunnitelma, joka sisälsi työvoima-, sosiaali-, terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluita työttömän tarpeen mu-

kaisesti. Suunnitelman toteutumista seurattiin säännöllisissä tapaamisissa. Kontrolliryhmä, joka ei osallistunut TYP-toimintaan, poimittiin mukana olevan kolmen kaupungin työttömien rekistereistä satunnaisotannalla, ja heille postitettiin tutkimuksen alku- ja loppukyselyt. Vastanneista muodostettiin koeryhmälle vastinparit kaltaistamisen menetelmän (matched pairs) avulla.

Pakolaistaustaisille henkilöille räätälöitiin käyttäjälähtöisen palvelumuotoilun avulla kolme erilaista toimenpidettä tavoitteena edistää heidän hyvinvointiaan ja kotoutumistaan. (Anand ym. 2019). Yksi suunnattiin yliopisto-opinnoista kiinnostuneille ja englannin kielien taitoisille korkeakoulutetuille tai vastaavan koulutustason omaaville. Toisen kohteena olivat ammattikoulutusta vaille olevat työttömät arabian- tai persiänkieliset. Kolmas kohdennettiin kotona lapsiaan hoitaville, suomen kieltä osaamattomille tai rajoitetusti osaaville äideille, jotka eivät olleet kotouttamiskurssilla tai työssä. Koeryhmät rekrytoitiin alkukyselyyn vastanneista pakolaisista, ja interventioihin osallistumattomat muodostivat vertailuryhmän. Interventiot toteutettiin yhteistyössä paikallisten järjestöjen ja yhdistysten kanssa, joilla oli aiempaa kokemusta pakolaistoiminnasta.

Kotona asuville ikäihmisille suunnattu osallistava ryhmäpalveluohjaus perustui ikäihmisten hankkeen alkuvaiheen fokusryhmähaastatteluissa esiin nostamiin tarpeisiin. Myös alueiden sote-toimijat halusivat saada tietoa toistensa palveluista ja kehittää omaa toimintaansa niin, että voitaisiin tavoittaa tuen ja palveluiden ulkopuolelle jääviä ikäihmisiä. Erityisesti palveluohjauksella oletettiin olevan keskeinen rooli uusien toimintojen kehittämisessä. Tutkittavat rekrytoitiin lehti-ilmoituksin ja jakamalla tietoa esimerkiksi päiväkeskuksissa, seurakunnissa ja apteekkeissa. Otokoko perustui voimalaskelmaan, ja mukaan ilmoittautuneet satunnaistettiin koe- ja kontrolliryhmiin arpomalla. Koeryhmälle tarjottiin sosiaalista tukea, ohjausta, neuvontaa sekä erilaista toiminnallisuutta. Kontrolliryhmä sai tavanomaisia palveluita, jos hakeutui niiden piiriin. Kuuden kuukauden aikana järjestettiin

5 ryhmätapaamista, joihin kuhunkin osallistui 6–8 ikäihmistä, alueen palveluohjaaja ja hankkeen tutkija. Avainkumppaneina oli lisäksi erilaista neuvontaa antavia asiantuntijoita. Ryhmätapaamisten lisäksi tutustuttiin paikallisiin harrastusmahdollisuuksiin, sekä annettiin neuvontaa ja ohjausta sote-palveluihin, asumiseen, liikuntaan ja ravitsemukseen liittyen. (Närhi ym. 2019; Ristolainen ym. 2020)

Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineistot kerättiin vuosina 2017–2018 kokeilujen alkaessa (BASELINE, N=815) ja 6 kuukauden seuranta-ajan jälkeen (6 KK SEURANTA, N=799) standardoiduilla kysymyspatteristoilla. Itä-Suomen yliopiston tutkimuseettisen toimikunnan annettua puoltavan lausuntonsa tutkittavia informoitiin ennen tutkimuksen aloittamista tutkimuksen sisällöstä ja he allekirjoittivat tietoisensa suostumuksen osallistumisestaan.

Elämänlaatua mitattiin kansainvälisesti (WHO 1998; Skevington ym. 2004) ja kansallisesti (Vaarama ym. 2008) validoidulla WHOQoL-Bref-mittarilla, joka sisältää 26 kysymystä elämänlaadusta: 1) fyysinen ulottuvuus (arjen toimintakyky ja energia, kipu, lääkitys, liikuntakyky, työkyky); 2) psyykinen ulottuvuus (elämästä nauttiminen, elämän merkityksellisyys, keskittyminen- ja oppimiskyky, tyytyväisyys ulkomuotoon, itsetunto, kielteiset tuntemukset); 3) sosiaalinen ulottuvuus (sosiaaliset suhteet ja tuki, tyytyväisyys seksuaalielämään); ja 4) ympäristöllinen ulottuvuus (asuin- ja elinympäristö, rahojen riittävyys, tiedon saanti itselle tärkeistä asioista, terveys-, vapaa-ajan ja liikennepalvelujen saatavuus). Lisäksi mukana ovat yleismittarit koetusta terveydestä (kuinka tyytyväinen olet terveyteesi?) ja yleisestä elämänlaadusta (millaiseksi arvioit elämänlaatusi?) Mittarit ovat Likert-asteikkolaisia. Pakolaistaustaisia varten saatiin arabiankielinen mittari Manchesterin yliopistolta, lisäksi laadittiin farsin- ja sora-ninkieliset käännökset psykometrisine testausineen (Kankaanpää ym. 2019). WHOQOL-Bref-mittariston ohjeiden mukaisesti käytämme

tässä tutkimuksessa sekä keskiarvojen analyysia että välimatka-asteikollista mittausta indeksillä 0–100 (WHO 1998, Toimia-tietokanta 2020).

Koettua toimijuutta mitattiin validoidulla mittarilla (Anand ym. 2005), jossa kysytään yksilön arvioita mahdollisuksistaan tavoitella onnellisuutta, saavuttaa asioita elämässä, älyllisiä virikkeitä, solmia tydyttäviä sosiaalisia suhteita, elää miellyttävässä ympäristössä, toimia omantuntonsa mukaan, sekä yleistä toimijuuden kokemusta kaikki nämä edelliset huomioiden. PROMEQ-hankkeessa mittari käännettiin suomeksi sekä arabian, persian ja kurdin kielille standardoidun takaisinkäännösprosessin avulla, ja alustavassa testauksessa mittarin psykometriset ominaisuudet osoittautuivat hyviksi ja selitysaste korkeaksi (Mäki-Opas ym. käsikirjoitus). Tässä tutkimuksessa

käytimme vain yleistä toimijuutta mittaavaa indikaattoria, jossa tutkittavaa pyydetään Likert-asteikolla 1 (erittäin huonot)–7 (erittäin hyvät) arvioimaan toimijuuttaan kysymyksellä: ”Kaikki edellä mainitut asiat huomioon ottaen, uskon, että mahdollisuuteni ovat...”.

Sosiaalisen laadun mittaamiseen ei ole yhtä määriteltyä kysymyspatteristoa, vaan voidaan käyttää erilaisia mittareita. (Pieper ym. 2019, van der Maesen & Walker 2012) Tässä tutkimuksessa käytimme 11 teoriasta johdettua ja hyvinvointi- ja terveyserojen näkökulmasta relevanteiksi osoittautunutta mittaria (Mäki-Opas ym. 2019), jotka on kuvattu kuviossa 3. Mittarit valittiin siten, että niitä koskevat tiedot ovat helposti saatavilla THL:n tietokannoista (www.sotkanet.fi).

<p>SOSIOEKONOMINEN TURVALLISUUS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Rahojen riittävyys välttämättömiin menoihin kuten ruokaan, harrastuksiin ja asumiseen 2) Terveyspalvelujen koettu riittävyys 3) Sosiaalipalvelujen koettu riittävyys 	<p>SOSIAALINEN OSALLISUUS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Yksinäisyyden kokeminen 2) Syrjinnän kokeminen 3) Harrastusaktiivisuus
<p>SOSIAALINEN VALTAISTUMINEN:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Toimijuus 2) Osallistuminen terveyttä edistävään toimintaan 3) Elintapojen terveellisyys 	<p>SOSIAALINEN KOHEESIO:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Luottamus toisiin ihmisiin 2) Luottamus julkiseen valtaan

Kuvio 3. Sosiaalisen laadun mittarit tässä tutkimuksessa.

Aineistot analysoitiin STATA 15 -ohjelmistolla (StataCorp 2019). Lähdimme liikkeelle kuvailuvasta analyysistä (LIITETAULUKKO 1.), minkä jälkeen analysoimme tutkittavien ryhmien elämänlaatua ja koettua sosiaalista laatua lähtötilanteessa lineaarisen regressiomallinnuksen (GLM) avulla. Tämän jälkeen teimme alkumittauksen aineistolla eksploratiivisen faktori-

analyysin elämänlaadun ja sosiaalisen laadun välisten yhteyksien analysoimiseksi ja mallimme perusajatuksen testaamiseksi. Sisällytimme tarkasteluun vain ominaisarvoltaan suuremmat kuin 1.0 tai lähellä arvoa 1.0 olevat faktorit. Lopuksi analysoimme koetun elämänlaadun ja sosiaalisen laadun muutoksia keskiarvo- (M) ja prevalenssitasolla (%) ennen ja jälkeen interven-

tioiden, ja testasimme koeryhmässä tapahtuneen muutoksen tilastollista merkitsevyyttä verrattuna kontrolliryhmään lineaarisella interaktiivitestillä (*aika*) x (*koeryhmä* vs. *kontrolliryhmä*).

Tulokset

Tutkittavien taustatekijät, elämänlaatu ja sosiaalinen laatu alkumittauksessa

Tutkimuksen keskeisten muuttujien arvot alku- ja loppumittauksissa on esitetty LIITETAULUKOSSA 1. Ryhmien sukupuoli-jakauma oli melko tasainen lukuun ottamatta iäkkäitä, joista enemmistö oli naisia. Tämä oli olettavissa, koska naisten osuus iäkkäistä yksin asuvista on suuri, ja yksin asumiseen voi liittyä yksinäisyyttä ja muita hyvinvointivajeita. (esim. Evans ym. 2019) Tutkittavien koulutustaso vaihteli matalasta korkeaan, ja myös työmarkkina-asema ja siviiliasäätely vaihtelivat ryhmittäin. Seuranta-aikana sekä NEET-nuorten että pakolaisten ryhmissä työttömien osuus väheni ja opiskelijoiden määrä kasvoi. Lisäksi NEET-nuorista osa näytti työllistyneen seuranta-aikana.

Alkumittauksessa etenkin pakolaiset olivat tyytyväisiä terveyteensä ja yleiseen elämänlaatuunsa (LIITETAULUKKO 1.). Vertailu koko väestöön kertoo tyytymättömyyden olleen tutkittavien joukossa kuitenkin selvästi muuta

väestöä yleisempää. NEET-nuorista noin kolmasosa oli tyytymätön terveyteensä ja vajaa viidesosa koki yleisen elämänlaatuunsa huonoksi, kun vastaavat osuudet 18–24-vuotiailla vuonna 2013 olivat 6 % ja 3 %. (Vaarama ym. 2014) Pitkäaikaistyöttömistä ja iäkkäistä noin kolmasosa sekä pakolaisista vajaa viidesosa oli tyytymätön terveyteensä, ja noin joka kymmenes arvioi elämänlaatuunsa huonoksi. Vastaavat osuudet 45–59-vuotiailla koko väestössä vuonna 2013 olivat 4 % ja 2 %, ja 70–79-vuotiailla 13 % ja 4 %. (emt.) Etenkin NEET-nuoret kokivat psyykkisen hyvinvointinsa heikoksi, pakolaiset ympäristöllisen, ja ikäihmiset fyysisen elämänlaadun. Pitkäaikaistyöttömien arvot sijoituivat näiden välimaastoon, ja heilläkin psyykinen hyvinvointi oli ulottuvuuksista heikoin. Tutkittavien elämänlaatu oli kaikilla ulottuvuuksilla huomattavasti heikompi kuin väestöllä keskimäärin (Vaarama ym. 2010). Myös kaikilla sosiaalisen laadun ulottuvuuksilla ilmeni huono-osaisuutta. Esimerkiksi jatkuva yksinäisyyden kokeminen, rahojen niukkuus, sote-palvelujen riittämättömyys ja epäluottamuksen tunteet olivat tutkittavilla yleisempiä kuin väestössä keskimäärin (Kestilä & Karvonen 2019, Vaarama ym. 2014).

Elämänlaadun keskeiset osatekijät ja sosiaalisen laadun ongelmat alkumittauksessa

Taulukko 1. Yleistä elämänlaatua edistävät/heikentävät tekijät. Lineaarinen regressioanalyysi (GLM), toisillaan vakioidut yhteydet yleiseen elämänlaatuun, mallit laskettu ryhmittäin, vain tilastollisesti merkitsevät yhteydet (B =regressiokerroin) esitetään, PROMEQ lähtötilanne data, vuosi 2017.

<p>1) NEET-NUORET (N=133)</p> <ul style="list-style-type: none"> Hyvät ihmissuhteet ($B=0.29$) Pystyy liikkumaan paikasta toiseen ($B=0.19$) Terveyspalveluiden hyvä saatavuus ($B=0.12$) 	<p>2) PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄT (N=475)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tyytyväisyys omaan ulkomuotoon ($B=0.26$) Terveyspalveluiden hyvä saatavuus ($B=0.12$) Tyytyväisyys elinympäristöön ($B=0.07$) Itsetunto ($B=-0.08$)
<p>3) PAKOLAISTAUSTAISET HENKILÖT (N=129)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tyytyväisyys omaan ulkomuotoon ($B=0.27$) Terveyspalveluiden hyvä saatavuus ($B=0.26$) 	<p>4) YKSIKOTONA ASUVAT IKÄIHMISET (N=292)</p> <ul style="list-style-type: none"> Fyysinen toimintakyky ($B=0.13$) Terveyspalveluiden hyvä saatavuus ($B=0.10$)

Lähtötilanteessa kaikki kokivat terveyspalvelujen hyvän saatavuuden olennaiseksi elämänlaatua tukevaksi tekijäksi, ja tämä korostui pakolaistaustaisilla henkilöillä. (Taulukko 1.) NEET-nuorille tärkeintä olivat hyvät ihmissuhteet ja lisäksi hyvä liikuntakyky. Pitkäaikaistyöttömien

elämänlaatua vahvistivat oman ulkomuodon hyväksyminen ja tyytyväisyys elinympäristöön, mutta huono itsetunto heikensi sitä. Myös pakolaisilla tyytyväisyys omaan ulkomuotoon kohensi elämänlaatua, ja fyysinen toimintakyky oli ikäihmisille tärkeä.

Taulukko 2. Koetun sosiaalisen laadun yhteys yleiseen elämänlaatuun. Lineaarinen regressioanalyysi (GLM), toisillaan vakioituiden yhteydet yleiseen elämänlaatuun, mallit laskettu ryhmittäin, vain tilastollisesti merkitsevät yhteydet (B=regressiokerroin) näytetään, PROMEQ lähtötilanne data, vuosi 2017.

<p>1) NEET-NUORET (N=55) Sosioekonominen turvallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terveyspalvelut riittämättömiä (B=-0.46) <p>Sosiaalinen valtaistuminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yleinen toimijuus (B=0.17) 	<p>2) PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄT (N=110) Sosioekonominen turvallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei rahaa ruokaa, harrastuksiin tai asumiseen (B=-0.13) <p>Sosiaalinen valtaistuminen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yleinen toimijuus (B=0.16) • Ei ole osallistunut terveyden edistämisen toimintaan (B=-0.29) <p>Sosiaalinen osallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kokee itsensä yksinäiseksi usein tai jatkuvasti (B=-0.46) <p>Sosiaalinen koheesio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ihmisiin ei voi luottaa (B=-0.29)
<p>3) PAKOLAISTAUSTAISET HENKILÖT (N=64) Sosiaalinen osallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kokee itsensä yksinäiseksi usein tai jatkuvasti (B=-0.82) <p>Sosiaalinen koheesio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ihmisiin ei voi luottaa (B=0.70) 	<p>4) YKSIN KOTONA ASUVAT IKÄIHMISET (N=241) Sosioekonominen turvallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei rahaa ruokaan, harrastuksiin tai asumiseen (B=-0.07) • Terveyspalvelut riittämättömiä (B=-0.29) <p>Sosiaalinen valtaistuminen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yleinen toimijuus (B=0.08) • Ei ole osallistunut terveyden edistämisen toimintaan (B=0.17) <p>Sosiaalinen osallisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • On kokenut syrjintää (B=-0.21) <p>Sosiaalinen koheesio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ihmisiin ei voi luottaa (B=-0.19)

Regressioanalyysi osoitti kaikki tarkastellut sosiaalisen laadun muuttujat eri ryhmissä eri tavoin elämänlaadulle relevanteiksi. (Taulukko 2.) Sosioekonomista turvattomuutta kuvaavat terveyspalvelujen riittämättömyys oli kielteisessä yhteydessä elämänlaatuun etenkin NEET-nuorilla, rahan puute pitkäaikaistyöttömillä, ja nämä nousivat esiin iäkkäillä. Valtaistumisessa toimijuus tuki elämänlaatua etenkin nuorilla ja pitkäaikaistyöttömillä, mutta myös ikäihmisillä.

Sosiaalisessa osallisuudessa usein tai jatkuvasti koettu yksinäisyys liittyi voimakkaasti kielteisesti etenkin pakolaistaustaisten mutta myös pitkäaikaistyöttömien elämänlaatuun, kun ikäihmisillä kielteisenä korostuivat syrjinnän kokemukset. Sosiaalisen koheesio-olollisuudella epäluottamus toisiin ihmisiin liittyi kielteisesti pitkäaikaistyöttömien ja ikäihmisten elämänlaatuun, mutta pakolaistaustaisilla yhteys oli myönteinen. (LIITETAULUKKO 1.)

Elämänlaatu ja sosiaalinen laatu kytkeytyvät yhteen

Sosiaalisen laadun teorian perusoletus on, että yksilöiden elämänlaatu ja yhteiskunnan sosiaali-

nen laatu nivoutuvat toisiinsa niin, että hyvä sosiaalinen laatu tukee elämänlaatua. Testasimme oletusta faktorianalyysillä, ja saimme tulokseksi neljä ominaisarvoiltaan joko yli 1.0 tai lähellä arvoa olevaa faktoria (Taulukko 3.).

Taulukko 3. Elämänlaadun ja sosiaalisen laadun kytkeytyminen toisiinsa PROMEQ-hankkeen lähtötilanteessa vuonna 2017, eksploratiivinen faktorianalyysi, tummennettuna jos mittarin latautuminen faktorille on suurempi kuin 0,3, N=380

	FAKTORI1	FAKTORI2	FAKTORI3	FAKTORI4
<i>Yleinen elämänlaatu</i>	0.77	-0.01	0.10	0.03
<i>Koettu terveys</i>	0.71	0.33	0.10	-0.17
<i>Fyysinen elämänlaatu</i>	0.80	0.33	0.13	-0.09
<i>Psyykinen elämänlaatu</i>	0.81	-0.01	-0.04	0.23
<i>Sosiaalinen elämänlaatu</i>	0.62	-0.07	-0.20	0.34
<i>Ympäristöllinen elämänlaatu</i>	0.81	-0.11	0.02	-0.07
<i>Ei rahaa ruokaan, harrastuksiin, tai asumiseen (%)</i>	-0.35	0.35	-0.14	0.21
<i>Terveyspalvelut riittämättömiä (%)</i>	-0.42	-0.26	-0.19	0.06
<i>Sosiaalipalvelut riittämättömiä (%)</i>	-0.08	0.05	-0.25	0.06
<i>Toimivuus (yleinen)</i>	0.55	-0.11	0.04	0.09
<i>Ei ole osallistunut terveyden edistämisen toimintaan (%)</i>	0.02	0.09	-0.10	-0.21
<i>Epäterveelliset elintavat (summaindeksi), (%)</i>	-0.27	0.31	-0.19	0.12
<i>Kokee itsensä yksinäiseksi usein tai jatkuvasti, (%)</i>	-0.49	0.10	0.05	-0.29
<i>On kokenut syrjintää, (%)</i>	-0.40	0.13	0.10	0.12
<i>Ei ole osallistunut kerhoihin tai muihin harrastuksiin, (%)</i>	0.13	-0.39	0.11	-0.09
<i>Ihmisiin ei voi luottaa, (%)</i>	-0.41	0.06	0.33	0.22
<i>Ei luota instituutioihin (1 tai useampi), (%)</i>	-0.35	0.00	0.43	0.22
Faktorin ominaisarvo	4.36462	0.82207	0.68285	0.5946
selitysosuus	26%	5%	4%	3%

Ensimmäinen faktori kokoaa yhteen kaikki tarkastelemamme elämänlaadun ja sosiaalisen laadun muuttujat. Sosiaalipalvelujen riittämättömyyttä ja terveyden edistämistoimiin osallistumattomuutta lukuun ottamatta ne latautuvat faktorille ominaisarvolle asetettujen kriteerien mukaisesti. Kaikki elämänlaadun mittarit latautuvat faktorilla myönteisesti, eikä niistä mikään korostu erityisesti. Usein koettu tai jatkuva yksinäisyys, terveyspalvelujen riittämättömyys, epäluottamus toisiin ihmisiin, syrjinnän kokemukset, köyhyys ja epäluottamus

julkiseen valtaan latautuvat voimakkaimmin kielteisesti osoittaen niiden elämänlaatua heikentävän vaikutuksen. Toimijuutena ilmenevä sosiaalinen valtaistuminen puolestaan latautuu positiivisesti osoittaen sen tukevan elämänlaatua. Tulkitsemme tuloksen tukevan sosiaalisen laadun viitekehysten perusoletusta ja mittarien toisiaan täydentävää roolia. Malli selittää 26 % koetun elämänlaadun ja sosiaalisen laadun yhteyksistä, mitä voidaan pitää kohtuullisen hyvänä yhdelle faktorille.

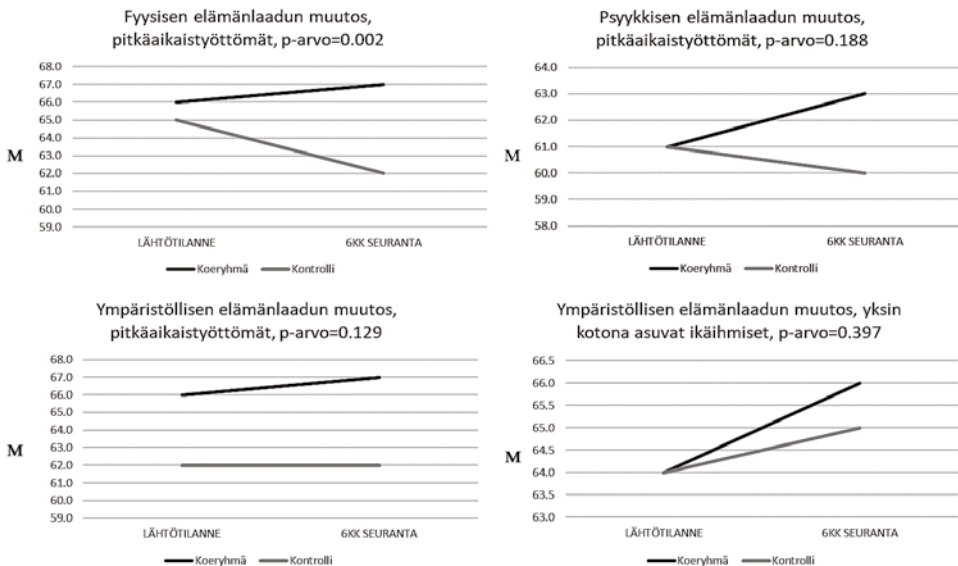
Toinen faktori nostaa esiin osallistumatto-

muuden harrastuksiin, rahojen riittämättömyyden välttämättömiin menoihin, koetun terveyden ja fyysisen elämänlaadun, sekä epäterveelliset elämäntavat. Faktorin selitysaste on vain 5 %, mutta tulos saattaa olla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta mielenkiintoinen. Koska toinen faktori on aina ensimmäiselle alisteinen, tuloksen voidaan ajatella nostavan esiin muista erottuvan tutkittavien ryhmän, joilla fyysinen terveys tukee elämänlaatua, joilla rahojen riittämättömyys ei alenna elämänlaatua, ja joiden elintavat ovat epäterveelliset, ja joiden elämäntapa näyttää passiiviselta ainakin harrastusaktiivisuuden osalta. Vaikka tulos on monimerkityksinen, se saattaa kuvata ”terveitä köyhiä”, joilla rahojen niukkuus saattaa rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan terveisiin elintapoihin ja harrastuksiin. Tällaisiin tilanteisiin ei voida vastata pelkästään terveysvalistuksen keinoin vaan tarvitaan tukea myös toimeentuloon, sekä vahvistusta kykyihin ja motivaation koskien terveitä elintapoja ja harrastuksia. LIITETAULUKON 1. perusteella kyseessä saattaisivat olla pakolaistaustaiset ja NEET-nuoret. Faktorille voi kuitenkin olla muitakin tulkintoja,

kuten tutkittavien oman terveydentilan liian optimistinen arviointi, ja etenkin pakolaistaustaisten arviot saattavat sekoittaa tuloksia. Kolmannen faktorin merkitys on siinä, että se nostaa esiin muissakin tutkimuksissa todetun luottamuksen itsenäisen merkityksen hyvinvoinnille (Holman ja Walker 2017). Sama pätee sosiaaliseen hyvinvointiin (Diener 2000, Veenhoven 2006). Yhdessä nämä neljä faktoria selittävät 38 % koetun hyvinvoinnin vaihtelusta tutkittavilla. Vaikka vaihtelusta jääkin paljon selittämättä voidaan tulosta pitää hyvänä.

Tutkittavien elämänlaadussa ja koetussa sosiaalisessa laadussa tapahtui sekä myönteisiä että kielteisiä muutoksia

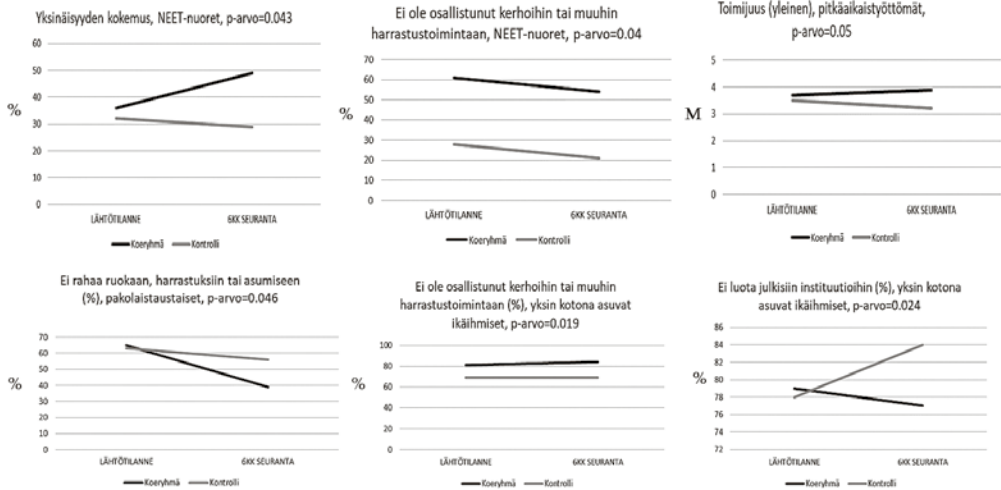
Lähtötilanteeseen verrattuna koko aineistossa havaittiin pientä koetun terveyden, yleisen elämänlaadun ja koetun sosiaalisen laadun parantumista (LIITETAULUKKO 1.). Vain osa muutoksista osoittautui kuitenkin tilastollisesti merkitseviksi, kun koe- ja kontrolliryhmiä verrattiin toisiinsa (Kuvio 4).



Kuvio 4. Keskeiset elämänlaadun (M=keskiarvo) muutokset 6 kuukauden seuranta-aikana pitkäaikaistyöttömällä ja yksin kotona asuvilla ikäihmisillä, PROMEQ kokeellinen seuranta-aineisto, 2017–2018, lineaarisen interaktiotestin (aika) x (koeryhmä vs. kontrolliryhmä) tilastollinen merkitsevyys (p-arvo)

Pitkäaikaistyöttömien koeryhmässä elämänlaadun fyysinen ulottuvuus parani tilastollisesti erittäin merkittävästi, ja psyykkisen ja ympäristöulottuvuudenkin kohentuminen lähenivät merkittäviä arvoja. (Kuvio 4). Ikäihmisten koeryhmässä ympäristöllinen elämänlaatu pa-

rani lähes merkittävästi, mutta NEET-nuorten ja pakolaisten elämänlaadussa ei havaittu tilastollisesti merkittäviä muutoksia. Sen sijaan sosiaalisessa laadussa havaittiin koeryhmissä useita tilastollisesti merkittäviä muutoksia verrattuna kontrolliryhmiin. (Kuvio 5)



Kuvio 5. Keskeiset muutokset (prevalenssi=% ja keskiarvo=M) koetussa yhteiskunnan sosiaalisessa laadussa 6 kuukauden seurannan aikana, PROMEQ seuranta-aineisto, 2017–2018, lineaarisen interaktiotestin (aika) x (koeryhmä vs. kontrolliryhmä) tilastollinen merkittävyys (p-arvo)

NEET-nuorten koeryhmässä koettu yksinäisyys lisääntyi vastoin tavoitetta, mutta osallistumattomuus kerho- ja harrastustoimintaan väheni, eli sosiaalinen osallisuus sekä heikkeni että parani. Pitkäaikaistyöttömien koeryhmässä koettu toimijuus parani tilastollisesti merkittävästi. Pakolaistaustaisten koeryhmässä kokemukset rahojen riittämättömyydestä harrastuksiin, lääkkeisiin ja lääkärissä käynteihin vähenivät tilastollisesti merkittävästi. Ikäihmisten koeryhmässä epäluottamus julkisiin instituutioihin väheni, mutta osallistumattomuus kerho- ja muuhun harrastustoimintaan lisääntyi tilastollisesti merkittävästi.

Pohdinta

Tässä tutkimuksessa on kuvattu STN PROMEQ-hankkeeseen osallistuneiden tutkittavien elämänlaatua ja sosiaalisen laadun ongelmia ennen interventioita, arvioitu toteutettujen interven-

tioiden vaikuttavuutta 6 kk seuranta-aikana, ja analysoitu käytetyn teoreettisen viitekehyksen perusoletuksen pitävyyttä.

Kaikkien tutkittavien elämänlaatu ja terveys olivat lähtötilanteessa heikompia kuin väestöllä keskimäärin. Myös elämänlaadulle tärkeät tekijät erosivat jonkin verran koko väestön vastaavista (Vaarama ym. 2010). Etenkin terveyspalvelujen hyvä saatavuus oli tutkittaville tärkeää ja niiden riittämättömyys heikensi varsinkin NEET-nuorten ja iäkkäiden elämänlaatua. Sosiaalisen laadun ongelmia ilmeni kaikilla ulottuvuuksilla. Esimerkiksi elämänlaatua voimakkaasti heikentävien yksinäisyyden kokeminen ja rahojen riittämättömyytenä välttämättömiin menoihin ilmenevä köyhyys olivat yleisempiä kuin koko väestössä (Vaarama ym. 2014). Tuloksen mukaan PROMEQ-hanke tavoitti terveytensä ja hyvinvointinsa suhteen muuta väestöä heikommassa asemassa olevia henkilöitä kuten oli tarkoituskin, ja siten tuloksilla on merkitystä

myös vallitsevan tietoaukon paikkaamisessa (Sihto & Karvonen 2016).

Pitkääikaistyöttömillä korostuivat psyykkiseen elämänlaatuun liittyen oman ulkomuodon hyväksymisen myönteinen ja heikon itsetunnon kielteinen vaikutus, sekä ympäristölliseen elämänlaatuun liittyvät terveyspalvelujen saatavuus ja tyytyväisyys elinympäristöön. Sosiaalisen laadun ongelmissa korostuivat sosioekonomisen turvallisuuden osalta rahojen riittämättömyys välttämättömiin menoihin, osallisuuden ulottuvuudella usein koettu tai jatkuva yksinäisyys, valtaistumisessa osallistumattomuus terveyttä edistävään toimintaan, ja koheesion osalta epäluottamus toisiin ihmisiin. Toimijuuden kokemus kohensi elämänlaatua. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa työttömillä on todettu työssäkäyviin verrattuna enemmän yksinäisyyttä (Vaarama ym. 2010), ja muita terveys- ja hyvinvointiongelmia (Herbig ym. 2013; Hultman ym. 2014). Fyysisen ulkomuodon painottuminen saattaa liittyä stigmakokemukseen ja heikkoon itseluottamukseen (Hojman & Miranda 2018; Michalos & Orlando 2006). Intervention aikana tämän ryhmän fyysinen elämänlaatu ja toimijuus olivat parantuneet tilastollisesti merkitsevästi, eli he näyttivät hyötynneen TYP-toiminnasta. Toimintamalli on myös todettu kustannusvaikuttavaksi tavaksi edistää pitkäaikaistyöttömien hyvinvointia. (Klavus ym. 2020) Tulos on erittäin merkittävä näin lyhyen kokeilu- ja seuranta-ajan puitteissa. Myös koeryhmän psyykkinen ja ympäristöllinen elämänlaatu kohenevat jonkin verran viitaten mahdollisesti stigmakokemuksen lieventymiseen ja taloudellisen tilanteen paranemiseen monialaisen palvelun ansiosta. Sen sijaan alkumittauksessa esiin nousseet yksinäisyys ja epäluottamus toisiin ihmisiin eivät kohentuneet. Kun tutkittavat eivät juuri työllistyneet kokeilun aikana, pitäisi toimintamallissa mahdollisesti löytää vaikuttavampia keinoja työllistymisen tukemiseen, sekä vahvistaa psykososiaalisen tuen roolia. Osahankkeen laadullisen arvion mukaan toimintamallin onnistumisessa oli keskeistä monialainen yhteistyö eri palvelujen kesken, joihin oli integroitu myös tarvittavat sote-palvelut kuntoutuksineen.

PROMEQ-hankkeen kokoavan viitekehyksen ja systemisen toimintamallin katsottiin antaneen laajemman kontekstin työttömien kanssa tehdyille suunnitelmille ja suunnan yhteisten toimenpiteiden toteuttamiselle. (Mäntysaari & Ylistö 2019)

Ikäihmisten osallistavan ryhmämuotoisen palveluohjauksen aikana koeryhmän epäluottamus julkisiin instituutioihin väheni tilastollisesti merkitsevästi, ja ympäristöllinen elämänlaatu parani miltei merkitsevästi. Lähtömittauksessa iäkkäiden elämänlaatua heikensivät terveyspalvelujen riittämättömyys, syrjinnän kokemukset, epäluottamus toisiin ihmisiin, sekä rahojen riittämättömyys välttämättömiin menoihin. Toimijuuden kokemus kohensi ja osallistumattomuus terveyttä edistävään toimintaan heikensi elämänlaatua. Interventioissa ikäihmiset saivat tietoa palveluista, vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksista ja muista itselleen tärkeistä asioista, ja palvelujen ja tuen tarpeessa olevat pääsivät niiden piiriin. Toimintamallin on todettu myös vähentäneen yksinäisyyttä niillä ikäihmisillä, jotka kokivat elämänlaatunsa heikoksi, ja lisänneen heidän luottamustaan muihin ihmisiin ja julkisiin palveluihin (Ristolainen ym. 2020). Osahankkeen laadullisen arvioinnin mukaan kokeilu edisti osallistujien tiedon saantia sote-palveluista ja vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksista, lisäsi osallisuutta ja sosiaalista hyvinvointia, sekä vahvisti toimijuutta ja tulevaisuudenuskoa (Närhi ym. 2019). Myös aiemmissa tutkimuksissa fyysinen terveys ja toimintakyky, sekä terveyspalvelujen ja vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksien hyvä saatavuus ovat osoittautuneet iäkkäiden elämänlaadulle tärkeiksi. (Mollenkopf & Walker 2017; Vaarama ym. 2010) Yksin asuminen puolestaan on nähty potentiaaliseksi hyvinvointiriskiksi, joka voi johtaa myös sosiaaliseen syrjäytymiseen (Evans ym. 2019, Kharicha ym. 2007; Victor ym. 2005; Walsh ym. 2017).

Pakolaistaustaisten elämänlaatua kohensivat alkumittauksen mukaan psyykkiseen ja ympäristölliseen elämänlaatuun liittyvinä tyytyväisyys omaan ulkomuotoon ja terveyspalvelujen hyvä saatavuus. Sosiaalisen osallisuuden osalta elä-

mänlaatu heikensi voimakkaasti yksinäisyys. Epäluottamus toisiin ihmisiin oli myönteisesti yhteydessä elämänlaatuun. Hämmäntävä tulos saattaa viitata pakolaisuuden taustalla oleviin syihin ja traumaattisiin kokemuksiin, joiden seurauksena luottamus toisiin ihmisiin oli heikentynyt, eikä se ollut tutkimushetkellä uuteen maahan asettumisen alkuvaiheessa vielä parantunut, vaikka elämänlaatu uudessa maassa koettiin hyväksi. Myös aiemmassa pakolais-taustaisia koskevassa tutkimuksessa on noussut esiin palveluiden saatavuus ja riittävä tiedon saanti mielenterveysongelmien ehkäisemiseksi ja pakolaisuuden taustalla usein olevien traumaattisten kokemusten lieventämiseksi (Fazel ym. 2005; Kankaanpää ym. 2019; Mölsä ym. 2017). Interventioissa pakolaiset saivat arjen toimintakykyä kohentavaa tietoa sekä tukea opiske-luun ja opastusta taloudellisista tukimuodoista. Koeryhmässä vähenikin tilastollisesti merkitsevästi niiden osuus, joilla rahat eivät riittäneet ruokaan, harrastuksiin tai asumiseen. Lisäksi työmarkkina-asemassa tapahtui selvä muutos työttömän statuksesta opiskelijan rooliin. Juuri koulutus- ja työllisyyskokeiluihin osallistuneet raportoivatkin toimijuuden ja luottamuksen vahvistumista: heidän opiskelu- ja kielitaiton-sa kohenivat, uskallus hakea töitä ja luottamus työnhakuun vahvistui, ja kielikursuilaiset halusivat jatkaa tutkimuksen jälkeenkin. (Anand ym. 2017; Mäki-Opas ym. 2019; Anand ym. 2019) Sen sijaan havaittuun yksinäisyyteen ei kokei-luilla näyttänyt olleen vaikutusta. Tutkittavat kokivat vaikeaksi solmia ystävyyssuhteita kanta-väestön kanssa, joten pakolaisten elämänlaadun ja kotoutumisen tukemiseksi tarvittaneen myös yhteisöllisyyttä ja eri kulttuurien keskinäistä ymmärrystä lisääviä toimia.

NEET-nuorten digitaalisen keskustelualus-tan tavoitteena oli edistää heidän sosiaalis-ta elämänlaatuun ja vähentää yksinäisyyttä. Usein koettu tai jatkuva yksinäisyys kuitenkin lisääntyi koeryhmässä tilastollisesti merkitsevästi, vaikkakin osallistumattomuus kerho- ja harrastustoimintaan väheni. Työttömän roolista siirryttiin työllisten ja opiskelijoiden rooliin, mutta tätä ei voi lukea toimintamallin ansioksi.

Lähtömittauksessa NEET-nuorten elämänlaatu tukivat hyvät ihmissuhteet, hyvä liikuntakyky, terveystalvelujen hyvä saatavuus ja toimijuu-den kokemus, mutta terveystalvelujen koettu riittämättömyys heikensi elämänlaatu. Myös aiemmat tutkimukset ovat nostaneet esiin NEET-nuorten usein krooniset terveystalvelmat, ma-sennuksen ja ulkopuolisuuden kokemukset, sekä taloudelliset vaikeudet. (Aaltonen ym. 2018; Axelsson ym. 2007; Hultman ym. 2014; Ratcliffe ym. 2017). Lisäksi nuorilla henkilöko-hattaiset ihmissuhteet ja sosiaalisten verkostojen puute voivat liittyä sosiaaliseen syrjäytymiseen (Russell ym. 2011) ja huonoon elämänlaatuun (Kivijärvi ym. 2019a). Määrällisen arviomme mukaan interventio ei saavuttanut tavoitteitaan, eikä parantanut nuorten kokemaa terveystalve-lujen puutetta. Laadullisen arvioinnin mukaan digitaalinen keskustelualusta vaihtoehtoisena työmuotona omaa potentiaalia jatkokehittä-miseen, mutta on tärkeää ottaa huomioon sen vaatima yhteistyö, aika ja muut voimavarat.

Tulokset tukivat myös perusoletu-stamme elämänlaadun ja sosiaalisen laadun välisestä yhteydestä, ja nostivat esiin myös harvemmin terveyden sosioekonomiseksi determinantiksi mielletyn luottamuksen merkityksen elämän-laadulle. (Holman & Walker 2017, Pieper ym. 2019, van der Maesen & Walker 2012) Lisäksi esiin nousi yksittäinen, selitysteeltään melko vähäinen, mutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta mielenkiintoinen profiili, joka saattaa kuvata sitä, että heikom-massa asemassa olevien joukossa on erityisen haasteellinen ryhmä, jonka ongelmat ovat moninaisia liittyen köyhyyteen, epäterveellisiin elintapoihin ja vähäiseen harrastusaktiivisuu-teen. (Ward ym. 2011) Asiaa olisi hyvä selvit-tää jatkotutkimuksin. Kaikkiaan tulokset saavat tukea aiemmista kansainvälisistä tutkimuksista, joiden mukaan sosiaalinen laatu on vahvasti yhteydessä terveyteen ja hyvinvointiin, ja että etenkin huono-osaisille kasautuu ongelmia jo-pa kaikilla ulottuvuuksilla. (Holman & Walker 2017; Ward ym. 2011).

PROMEQ-hanke onnistui tavoittamaan hei-kommassa asemassa olevien ryhmien edusta-

ja ja tuottamaan heidän ongelmistaan laajaa kokonaisvaltaisen viitekehkeyksen, osallistavien toimintatapojen ja systemisen lähestymistavan avulla, sekä saamaan aikaan myönteisiä muutoksia tutkittavien elämänlaadussa ja koetussa sosiaalisessa laadussa. Kaikissa osahankkeissa toteutettiin eri tavoin monitoimijaista yhteistyön mallia, jossa eri viranomaiset ja kolmannen sektorin edustajat toimivat yhdessä hyväksytyin protokollan mukaisesti. (Wilson & van Haperen 2015) Hankkeen viitekehys määritteli ihmisten elämänlaadun ja sen sosiaalisena laaduna määrittelyjen edellytysten parantamisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen primaaritavoitteeksi. Kaikille yhteiset tutkimusvälineet mahdollistivat yhdenmukaisen ongelmien kartoituksen, ja osallistavat sosiaalisen markkinoinnin välineet tarjosivat yhteiset työkalut päämäärään pääsemiseksi. Asetetut vaikuttavuustavoitteet tarjosivat kriteerit toimien vaikuttavuuden arviointiin, ja interventioiden toteuttaminen koekellisissä asetelmissa vahvasti vaikuttavuuden arviointia etenkin pitkäaikaistyöttömien ja ikäihmisten interventioissa. (Green ym. 2015; Ruben & Babbie 2017) Toteuttamalla interventiot julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä tavoiteltiin organisaatioiden välistä poikkisektoraalista yhteistyötä ja yhteistä visiota toiminnan päämääristä. Mallit indikaattoreineen ovat herättäneet kunnissa ja alueilla kiinnostusta, ja niitä käytetään jo Keski-Suomessa ehkäisevässä päihdetyössä, Pohjois-Savon maakunnassa Hyvinvoiva Kuopio 2030 -hankkeessa, ja Kainuun maakunnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaikuttavuuden kehittämisessä. Mallit oppaineen on koottu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen 'työkalupakkiin', joka on avoimesti saatavilla Itä-Suomen yliopiston Vaikuttavuuden talon internetsivuilta (Mäki-Opas ym. 2019).

Tutkimuksen vahvuudet ja rajoitukset

Vaikuttavuuden arvioinnin haaste on osoittaa vaikutusten johtuvan toteutetuista toimista, eikä satunnaisvaihtelusta tai muista ns. sekoittavista

tekijöistä. PROMEQ-hankkeen interventioiden aikana toimintaympäristössä oli meneillään monia toimia, kuten perustulokokeilu (Kangas ym. 2020) ja SOTE-uudistukseen liittyvät kokeilut, jotka ovat voineet vaikuttaa tutkittavien terveyteen ja hyvinvointiin. Käytetyt koekelliset tutkimusasetelmat kuitenkin vähentävät ns. sekoittavien tekijöiden vaikutusta ja parantavat näytön tasoa (Greve 2017; Rubin & Babbie 2017). Erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta voidaan puhua vahvasta vaikuttavuusnäytöstä jopa niinkin lyhyen kuin 6 kuukauden aikana. Nyt esittämiemme kokoavien tulosten lisäksi osahankkeet ovat tuottaneet kattavat monimittamalliset analyysit ja kokonaisarviot toimintamallien sovellettavuudesta, ja ne tukevat erityisesti pitkäaikaistyöttömien, yksin kotona asuvien ikäihmisten sekä pakolaisten toimintamallien jatkohyödyntämistä (Anand ym. 2019, Kankaanpää ym. 2019; Klavus ym. 2020; Mäki-Opas ym. 2019; Mäntysaari & Ylistö 2019; Ristolainen ym. 2020).

Kohderyhmämme voidaan ikäihmisiä lukuun ottamatta määritellä vaikeasti tutkimuksiin osallistuviksi ryhmiksi. Tiedonkeruun varmistamiseksi osahankkeet käyttivät erilaisia kannustimia kuten arvoltaan pieniä lahjakortteja, mikä on voinut vaikuttaa tutkittavien rekrytointiin. Vaikka jokainen tutkimusosio perustui koko konsortion yhdessä hyväksymään, standardoituun tutkimusprotokollaan, joutuivat osahankkeet jonkin verran muokkaamaan toimintaansa kohderyhmälle sopivaksi. Esimerkiksi pakolais- taustaisille oli tulkin avulla selvennettävä keskeisiä käsitteitä ja annettava lisätietoa suomalaisesta palvelujärjestelmästä, jotta he pystyivät vastaamaan tutkimuslomakkeen kysymyksiin. Pakolaisia koskevien tulosten luotettavuutta heikentävät myös tutkimusjoukon valikoituneisuus ja ryhmäkokojen pienuus. (Anand ym. 2019) Sama koskee NEET-nuoria, jotka lisäksi vierastivat elämänlaadun ja sosiaalisen laadun terminologiaa (Aaltonen ym. 2018; Kivijärvi ym. 2019b). Puutteistaan huolimatta PROMEQ-aineisto tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden tarkastella heikommassa asemassa olevien ihmisten hyvinvointia ja sen edellytyksiä, sekä

arvioida vaikuttavuutta. Aineisto arkistoidaan Tampereen yhteiskuntatieteelliseen arkistoon (<https://www.fsd.tuni.fi/fi/>) ja on sieltä vapaasti saatavilla tutkimus- ja opetuskäyttöön.

Päätelmät

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaikuttavuutta on kaikkiaan ja etenkin heikommassa asemassa olevien näkökulmasta tutkittu vähän. Myös ns. vaikeasti tutkimuksiin tavoitettavia ryhmiä on kuitenkin mahdollista saada mukaan ja löytää heidän kanssaan vaikuttavia ratkaisumalleja. Tutkimuksemme on täyttänyt valitsevaa tietoaukkoa heidän elämänlaadustaan ja kokemistaan sosiaalisen laadun ongelmista, ja vahvistanut vaikuttavuusperusteista lähestymistapaa ja tutkimusotetta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Tulosten perusteella lyhyessäkään ajassa on mahdollista parantaa heikommassa asemassa olevien ihmisten elämänlaatua ja sen edellytyksiä, jos toimintaa ohjaa terveyttä ja hyvinvointia yhdistävä kokonaisvaltainen viitekehys, sekä systeeminen toimintamalli, jossa toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä kohderyhmien edustajien ja palveluja tarjoavien tahojen kanssa.

Tutkimuksemme perusteella pitkäaikaistyötömille suunnattu TYP-toimintamalli ja yksin asuville ikäihmisille suunnattu ryhmäpalveluohjausmalli ovat vaikuttavia hyvinvointia ja terveyttä edistäviä toimia, joiden testaamista jatkotutkimuksin tai jopa laajempaa käyttöönottoa voi suositella. Jatkotutkimuksilla tulisi kuitenkin varmistaa toimintamallien vaikuttavuus myös muissa olosuhteissa ja pidemmällä aikavälillä. Pakolaistaustaisten kanssa toteutettu palvelumuotoilu antoi myönteisiä tuloksia, mutta sekä sen että NEET-nuorten digitaalisen verkko-ryhmän osalta tarvitaan jatkokehittämistä ja vaikuttavuuden arviointia.

Tutkimuksemme osoittaa heikommassa asemassa olevien ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien ongelmien olevan monitahoisia. Ne eivät asetu vain terveystieteiksi, vaan parannuksia tarvitaan myös muihin hyvinvoinnin voimavaroihin. Mikäli tavoitteena on edistää

heikommassa asemassa olevien ihmisten terveyttä ja hyvinvointia, on toimia suunnattava yhteiskunnan sosiaalisen laadun epäkohtien korjaamiseen. On parannettava terveyspalvelujen saatavuutta ja pienituloisten toimeentuloa, vahvistettava sosiaalista osallisuutta lieventämällä yksinäisyyttä ja pyrkimällä irti syrjinnästä, sekä parannettava ihmisten luottamusta toisiinsa ja julkiseen valtaan. Näin kohennetaan samalla ihmisten oman toimijuuden edellytyksiä, ja toimijuus jo itsessään parantaa elämänlaatua. Terveiden elintapojen edistäminen on niin ikään tarpeen, mutta tulostemme perusteella se ei yksinään riitä. Heikommassa asemassa olevien ihmisten terveys- ja hyvinvointiongelmia ei voida korjata yhden toimijan kuten terveydenhuollon toimesta, eikä keskenään koordinoimattomien erillishankkeiden avulla. Tarvitaan nykyistä parempaa koordinaatiota ja systeemistä toimintatapaa ohjaamaan eri hallintokuntien välistä ja moniammatillista yhteistyötä koulutus-, työvoima-, sosiaali- ja terveys- sekä vapaa-ajan palvelujen, sekä julkisen ja kolmannen sektorin kesken. Toimia tulisi suunnata myös yksinäisyyden lieventämiseen ja yhteisöllisyyden tukemiseen, sekä monikulttuuriseen työhön. Olisi siirryttävä ylhäältä alaspäin suunnatusta terveystasvatuksesta alhaalta ylöspäin määrittyviin ja osallistaviin toimintamalleihin. Vastuut terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä tulisi nähdä nykyistä laajemmin ja olisi päästävä irti siiloista. Kuntiin ja alueille tulisi perustaa yli hallintokuntien ulottuvia, relevantit ammattiryhmiä ja toimijat kokoavia yhteistoimintaelimiä, joilla on laaja vastuu alueen terveyttä ja hyvinvointia koskevien ongelmien kartoittamisesta, parannustoimien suunnittelusta ja koordinaatiosta, sekä toimien vaikuttavuuden arvioinnista. Tässä esitelty viitekehys ja systeeminen työskentelytapa voivat tukea tätä muutosta ja uudenlaista tapaa toimia.

Kiitokset

Tutkimuksen toteuttamisen on mahdollistanut Suomen Akatemian Strategisen tutkimusneuvoston rahoitus (#303615).

Lähteet

- Aaltonen, Sanna & Kivijärvi, Antti & Myllylä, Martta (2018) *Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten koettu hyvinvointi*. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018110147048>, Luettu 24.04.2020
- Abbot, Pamela & Wallace, Claire (2012) A way to measure the Quality of the Society. *Social Indicators Research* 108, 153–167.
- Abel, Thomas & Frohlich, Katherine (2012) Capitals and capabilities: Linking Structure and agency to reduce health inequalities. *Social Science & Medicine*, 74, 236–244.
- Allardt, Erik (1993) Having, Loving, Being: An alternative to the Swedish Model of Welfare Research. *Teoksessa* Martha C Nussbaum & Amartya Sen (toim.) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Anand, Janet & Ahonen, Tiina & Veszteg, Csilla (2017) Populism and second language acquisition amongst Middle Eastern women living in Eastern Finland. *Social Dialogue*, 17, 21–25.
- Anand, Janet & Kankaapää, Reeta & Veszteg, Csilla (2019) *Käyttäjälähtöisellä palvelusuunnittelulla kohti parempaa kotoutumista*. Saatavilla: <https://www.uef.fi/vaikuttavuuden-talo/julkaisut/>, Luettu 24.9.2020
- Anand, Paul & Hunter, Graham & Smith, Ron (2005) Capabilities and Well-Being: Evidence Based on the Sen-Nussbaum Approach to Welfare. *Social Indicator research* 74, 9–55.
- Axelsson, Lars & Andersson, Ingemar & Edén, Lena & Ejlertsson, Göran (2007) Inequalities of quality of life in unemployed young adults: a population-based questionnaire study. *Int J Equity Health*, 6, 1.
- Diener, Ed (2000) Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55, 34–43. doi:<https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.34> Diener, Ed & Suh, Eunkook & Lucas, Richard & Smith, Heidi (1999) Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological Bulletin*, 125, 276–302.
- Evans, E.M., Llewellyn, D.J., Matthews, F.E., Woods, R.T., Brayne, C. & Clare, L. (2019) Living alone and cognitive function in later life. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, Vol 81, 222–233. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2018.12.014>
- Fazel, Mina & Wheeler, Jeremy & Danesh, John (2005) Prevalence of Serious Mental Disorder in 7000 Refugees Resettled in Western Countries: a Systematic Review. *Lancet*, 365, 1309–1314.
- FINLEX 2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014. Saatavilla: <https://www.finlex.fi>, Luettu 24.9.2020
- Green, Jackie & Tones, Keith & Cross, Ruth & Woodwall, James (2015) *Health Promotion – Planning & Strategies*. London, Sage.
- Gregory, Derek & Johnston, Ron & Pratt, Geradine & Watss, Michael & Whatmore, Sarah (2009) *Quality of life. Dictionary of Human Geography. 5th edn.*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- Greve, Bent (2017) *Handbook of social policy evaluation*, UK, Edward Elgar Publishing.
- Hastings, Gerard & Domegan, Christine (2014) *Social marketing: From tunes to symphonies*, Abingdon, Routledge.
- Herbig, Britta & Dragano, Nico & Angerer, Peter (2013) Health in the Long-Term Unemployed. *Deutsches Arzteblatt International* 110(23–24): 413–19. doi:[10.3238/arztebl.2013.0413](https://doi.org/10.3238/arztebl.2013.0413).
- Hojman, Daniel & Miranda, Álvaro (2018) Agency, Human Dignity, and Subjective Well-being. *World Development*, 101, 1–15.
- Holman, Daniel & Walker, Alan (2017) Social Quality and Health: Examining Individual and Neighbourhood Contextual Effects Using a Multilevel Modelling Approach. *Social Indicators Research*.
- Hultman, Barbro & Hemlin, Sven & Hörnquist, Jan Olof (2014) Quality of Life among unemployed and employed people in northern Sweden. Are there any differences? *Work*, 26, 45–76.
- Kangas, Olli & Jauhiainen, Signe & Simanainen, Miska & Ylikännö, Minna (2020) Suomen perustulokeilun arviointi. *Raportteja ja muistioita 2020:15*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Kankaapää, Reeta & Eskelinen, Niko & Veszteg, Csilla & Anand, Janet & Mäki-Opas, Tomi & Vaarama, Marja & Neuvonen, Samuli (2019) Varhaisessa kotoutumisen vaiheessa olevien pakolaistaustaisten aikuisten elämänlaatua selittävät tekijät. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84, 538–549.
- Kauppinen, Timo & Karvonen, Sakari (2014) Hyvinvoinnin puutteet asuinpaikan maaseutumaisuuden mukaan. *Teoksessa* Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari (2019) *Suomalaisten hyvinvointi 2018*, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. PunaMusta Oy, Helsinki 2019.
- Kharicha, Kalpa & Iliffe, Steve & Harari, Danielle & Swift, Cameron & Gillmann, Gerhard & Stuck, Andreas (2007) Health risk appraisal in older people I: are older people living alone an 'at-risk' group? . *British Journal of General Practice*, 57, 271–276.
- Kivijärvi, Antti & Aaltonen, Sanna & Forma, Leena & Partanen, Jussi & Myllylä, Martta & Rissanen, Pekka (2019a) Quality of Life Among Young Finnish Adults not in Employment or Education. *Applied Research in Quality of Life*.

- Kivijärvi, Antti & Aaltonen, Sanna & Välimäki, Vesa (2019b) The feasibility of an online discussion group as a component of targeted youth work in Finland. *Children and Youth Services Review*, 105.
- Klavus, Jan & Ylistö, Sami & Forma, Leena & Partanen, Jussi & Rissanen, Pekka & Mäntysaari, Mikko (2020) Cost-effectiveness of a multi-professional case management experiment in Finnish labor market services, *Nordic Journal of Health Economics*, accepted, <https://doi.org/10.5617/njhe.6863>
- Knox, Kathy & Kubacki, Krzysztof, Kubacki & Rundle-Thiele, Sharyn (2020) Stakeholder involvement in social marketing, *Routledge Studies in Marketing*, New York, Routledge
- Koponen, Päivikki & Borodulin, Katja & Lundqvist, Annamari & Sääksjärvi, Katri & Koskinen, Seppo (2018) *Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa – FinTerveys 2017-tutkimus*, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Helsinki 2012.
- Lahelma, Eero & Rahkonen, Ossi (2017) Sosiaalinen rakenne ja terveys. *Teoksessa* Sakari Karvonen, Laura Kestilä & Tomi Mäki-Opas (toim.) *Terveys sosiologian linjoja*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lin, Ka (2013) A methodological exploration of social quality research: A comparative evaluation of the quality of life and social quality approaches. *International Sociology* 28, 316–334.
- LSE (2019) *Multidimensional inequality framework (MIF)*. Saatavilla: <http://sticerd.lse.ac.uk/inequality/the-framework/default.asp>, Luettu 18.9.2019.
- Lucca, Nadine & Hibbert, Sally & McDonald, Ruth (2016) Towards a service-dominant approach to social marketing. *Marketing Theory*, 16: 194–218.
- Marmot, Michael (2015) *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Bloomsbury.
- Michalos, Alex & Orlando, Julie (2006) Quality of Life of Some Under-Represented Survey Respondents: Youth, Aboriginals and Unemployed. *Social Indicators Research*, 79, 191–213.
- Mitchell, Paul & Roberts, Tracy & Barton, Pelham & Coast, Joanna (2017) Applications of the Capability Approach in the Health Field: A Literature Review. *Soc Indic Res*, 133, 345–371.
- Mollenkopf, H., & Walker, A. (2007). Quality of Life in Old Age - International and Multi-Disciplinary Perspectives. Dordrecht. The Netherlands: Springer.
- Mäki-Opas, Tomi & Vaarama, Marja Capabilities and Quality of Life among Disadvantaged Population Groups. *Käsikirjoitus*.
- Mäki-Opas, Tomi & Vaarama, Marja & Valkonen, Tarmo & Leinonen, Jaana & Syväjärvi, Jaana & muu PROMEQ-konsortio (2019) *Työkalupakki vaikuttavaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen - Sosiaalinen laatu, elämänlaatu, vaikuttavuusindikaattorit, hyvät käytännöt, osallistavat työmenetelmät ja kypsyysanalyysi*. PROMEQ Policy Brief, Saatavilla: <https://www.uef.fi/vaikuttavuuden-talo/julkaisu/>, Luettu 24.04.2020
- Mäntysaari, Mikko & Ylistö, Sami (2019) *Pitkäaikaisytöttömien monialainen palveluohjaus on kustannusvaikuttavaa*. PROMEQ Policy Brief, Saatavilla: <https://www.uef.fi/vaikuttavuuden-talo/julkaisu/>, Luettu 24.9.2020
- Mölsä, Mulki & Kuitinen, Saija & Tiilikainen, Marja & Honkasalo, Marja-Liisa & Punamäki, Raija-Leena (2017) Mental health among older refugees: the role of trauma, discrimination, and religiousness. *Aging & Mental Health*, 21, 829–837.
- Närhi, Kati & Rissanen, Sari & Tiilikainen, Elisa & Kannasoja, Sirpa & Ristolainen, Hanna (2019) *Ikäihmisten yksinäisyyttä voi vähentään - palveluohjauksen käytäntöjä uudistettava*. PROMEQ Policy Brief, Saatavilla: <https://www.uef.fi/vaikuttavuuden-talo/julkaisu/>, Luettu 24.9.2020
- Pieper, Richard & Karvonen, Sakari & Vaarama, Marja (2019) The SOLA Model: A Theory-Based Approach to Social Quality and Social Sustainability. *Social Indicators Research*.
- Ratcliffe, Julie & Lancsar, Emily & Flint, Thomas & Kaambwa, Billingsley & Walker, Ruth & Lewin, Gill & Luszcz, Mary & Cameron, Ian (2017) Does one size fit all? Assessing the preferences of older and younger people for attributes of quality of life. *Qual Life Res*, 26, 299–309.
- Ristolainen, Hanna & Kannasoja, Sirpa & Tiilikainen, Elisa & Hakala, Mari & Närhi, Kati & Rissanen, Sari (2020) Effects of ‘participatory group-based care management’ on wellbeing of older people living alone: a randomized controlled trial. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 89.
- Rubin, Allen & Babbie, Earl (2017) *Essential Research Methods for Social Work*, Boston, CENGAGE Learning.
- Russell, Lisa & Simmons, Robin & Thompson, Ron (2011) Conceptualising the lives of NEET young people: structuration theory and ‘disengagement’. *Education, Knowledge and Economy*, 5, 89–106.
- Sihto, Marita & Karvonen, Sakari (2016) *Terveiden edistämisen ja eriarvoisuuden - lähestymistapoja ja ratkaisuja*, Helsinki, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Skevington, S & Lofty, M & O’Connell, K (2004) The World Health Organization’s WHOQOL-BREF Quality of Life Assessment: Psychometric Properties and Results of the International Field Trial. A Report from the WHOQOL Group. *Quality of Life Research*, 13, 299-310.
- StataCorp (2019) *Stata/SE 15 for Windows (64-bit)*. Saatavilla: <https://www.stata.com>, Luettu 27.4.2020
- Toimia-tietokanta (2020) *WHOQOL-BREF: Maa ilman terveysjärjestön elämänlaatumittari - lyhyt versio*.

- Saatavilla: <https://www.terveysportti.fi/dtk/tmi/koti>, Luettu 28.05.2020.
- Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura & Moisio, Pasi & Muuri, Anu (2014) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*, Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, Teema 22. Helsinki.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (2010) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*, Helsinki, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vaarama, Marja & Pieper, Richard & Sixsmith, Andrew (2008) *Care-Related Quality of Life in Old Age*, Springer: New York.
- Vaarama, Marja & Rissanen, Sari & Anand, Janet & Mäki-Opas, Tomi & Hartikainen, Maija & Veszteg, Csilla & Eskelinen, Niko & Tiilikainen, Elisa & Hujala, Anneli & Ahonen, Tiina & Valkonen, Tarmo & Martikainen, Pekka & Aaltonen, Sanna & Kivijärvi, Antti & Mäntysaari, Mikko & Ylistö, Sami & Närhi, Kati & Kannasoja, Sirpa & Rissanen, Pekka & Forma, Leena & Syväjärvi, Antti & Brusila, Riitta & Nikula, Silja (2016) *Osallistava terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen (PROMEQ-konsortio). Tilannekuvaraportti 31.10.2016*. Suomen Akatemia. Saatavilla: https://www.aka.fi/globalassets/33stn/tilannekuvaraportit/stn2016-hankkeet/promeq_tilannekuvaraportti2.pdf, Luettu 24.9.2020
- Walsh, Kieran & Scharf, Thomas & Keating, Norah (2017) Social exclusion of older persons: a scoping review and conceptual framework. *European Journal of Ageing*, 14, 81–98.
- van der Maesen, Laurent J.G. & Walker, Alan. (2012) *Social Quality. From Theory to Indicators*, Palgrave Macmillan: New York.
- Ward, Paul R & Meyer, Samatha B & Verity, Fiona & Gill, Tiffany K & Luong, Tini CN (2011) Complex problems require complex solutions: the utility of social quality theory for addressing the Social Determinants of Health. *BMC Public Health*, 11.
- Veenhoven, Ruut (2006) The Four Qualities of Life. Ordering concepts and measures of the good life. *Teoksessa* Mark McGillivray & Clark Mathew (toim.) *Understanding Human Well-being*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press.
- WHO (1998) Development of the World Health Organization WHOQOL-Bref QoL assessment. The WHOQOL Group. *Psychol Med*, 28, 551–558.
- Wilson, Brian & van Haperen, Kees (2015) *Soft Systems Thinking, Methodology and the Management of Change*, London, Palgrave.
- Victor, Christina & Scambler, Sasha & Bowling, Ann & Bond, John (2005) The prevalence of, and risk factors for, loneliness in later life: a survey of older people in Great Britain. *Ageing and Society*, 25, 357–375.
- VNK (2019) *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma "Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta"*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf, Luettu 24.04.2020
- Yee, Jaeyeol & Chang, Jaeyeol (2011) Social Quality as a Measure for Social Progress. *Development and Society*, 40, 153–172.
- Yuan, Hao & Golpelwar, Mayank (2013) Testing subjective well-being from the perspective of social quality: Quantile regression evidence from Shanghai, China. *Social Indicators Research*, 113, 257–276.

LIITETAULUKKO 1. Kuvaileva taulukko tutkimusjoukosta, PROMEQ lähtötilanne ja 6kk seuranta, vuodet 2017–2018

	Lähtötilanne				6kk seuranta			
	NEET- NUORET N=106	PITKÄAIKAIS- TYÖTTÖMÄT N=163	PAKOLAIS- TAUSTAISET HENKILÖT N=154	YKSIKOTONA ASUVAT IKÄIHMISET N=392	NEET- NUORET N=100	PITKÄAIKAIS- TYÖTTÖMÄT* N=157	PAKOLAIS- TAUSTAISET HENKILÖT N=150	YKSIKOTONA ASUVAT IKÄIHMISET* N=392
TAUSTATEKIJÄT								
Ikä vuosina, M	24	48	35	78	-	-	-	-
Sukupuoli, %								
Miehet	41	46	54	17	41	46	53	17
Naiset	59	54	46	83	59	54	47	83
Koulutus, %								
matala	34	20	35	32	33	20	35	32
keskitaso	37	63	27	46	38	63	27	46
korkea	30	18	37	22	29	18	39	22
Työmarkkina-asema, %								
Töissä	7	1	1	0	17	2	1	0
Työtön	70	93	47	0	44	91	15	0
Eläkkeellä	8	3	7	100	10	4	9	100
Opiskelija	10	1	38	0	18	1	72	0
Muu	5	3	6	0	10	2	4	0
Sivillisääty, %								
Avio- tai avoliitossa	14	38	62	3	16	35	64	4
Naimattomat	71	37	31	11	72	49	30	11
Eronnut tai leski	1	18	8	83	2	12	7	83
Yhdessä, mutta asuu erikseen	14	8	0	3	10	4	0	2
ELÄMÄNLAATU								
Yleinen elämänlaatu, %								
Erittäin huono	2	1	4	1	4	1	3	2
Huono	16	13	6	11	12	15	6	11
En hyväksi, enkä huonoksi	36	47	44	52	32	37	43	45
Hyvä	41	35	40	34	48	42	41	38
Erittäin hyvä	5	5	6	2	4	4	6	3
Koettu terveys, %								
Erittäin tyytymätön	4	7	9	7	9	3	5	7
Melko tyytymätön	24	21	8	23	18	23	9	26
En tyytyväinen, enkä tyytymätön	22	31	13	26	24	25	20	23
Melko tyytyväinen	47	37	41	41	43	45	39	41
Erittäin tyytyväinen	4	4	29	3	6	4	28	4
Fyysinen elämänlaatu, M	63	65	68	57	62	65	70	57
Psyykinen elämänlaatu, M	51	61	64	60	49	61	63	60
Sosiaalinen elämänlaatu, M	62	65	69	61	59	65	69	60
Ympäristöllinen elämänlaatu, M	64	63	61	64	63	65	63	65
SOSIAALINEN LAATU								
SOSIOEKONOMINEN TURVALLISUUS								
<i>Ei rahaa ruokaan, harrastuksiin, tai asumiseen (%)</i>	57	44	65	18	53	36	52	19
<i>Terveyspalvelut riittämättömiä (%)</i>	21	19	36	24	20	15	21	22
<i>Sosiaalipalvelut riittämättömiä (%)</i>	7	10	30	36	11	11	31	26
SOSIAALINEN VALTAISTAMINEN								
<i>Toimijuus (yleinen) (M)</i>	3.6	3.6	3.8	3.4	3.9	3.6	3.7	3.8
<i>Ei ole osallistunut terveyden edistämisen toimintaa (%)</i>	44	23	69	54	67	90	73	83
<i>Epäterveelliset elintavat (summaindeksi), (%)</i>	53	31	51	17	68	35	63	42
SOSIAALINEN OSALLISUUS								
<i>Kokee itsensä yksinäiseksi usein tai jatkuvasti, (%)</i>	34	11	34	31	37	13	27	24
<i>On kokenut syrjintää, (%)</i>	100	58	55	54	100	52	49	53
<i>Ei ole osallistuminen kerhoihin tai muihin harrastuksiin, (%)</i>	60	65	65	30	67	62	64	24
SOSIAALINEN KOHEESIO								
<i>Ihmissiin ei voi luottaa, (%)</i>	52	51	12	38	43	39	9	35
<i>Ei luota instituutioihin (1 tai useampi), (%)</i>	85	57	35	78	82	85	27	81

*Koulutusta ja työmarkkina-asema ei kysytty pitkäaikaistyöttömiltä ja ikäihmisistä seurannassa uudestaan

Katsaus: Osaavatko hankerahoituksen hakijat arvioida toimintansa sosioekonomisia hyvinvointi- ja terveyseroja?

Tapani Kauppinen

Johdanto

Suomalaisten yleinen hyvinvoinnin ja terveyden taso on jatkuvasti kohentunut, mutta hyvinvoinnin ja terveyden jakautuminen väestössä on yhä eriarvoisempaa. Useat eri syyt vaikeuttavat sosioekonomisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentymistä lukuisista valtakunnallisista ja paikallisista kaventamisyrittämisistä huolimatta. Yksi ilmeinen syy terveyserojen kasvuun on hyvää tarkoittavien toimijoiden ja palveluiden tuottajien heikko oman toiminnan arvioinnin osaaminen.

Vastavalmistunut Katariina Ijäksen (2020) opinnäytetyö tarkastelee ensimmäistä kertaa kuntien terveydenhuoltolain mukaisten hyvinvointikertomusten loogista päättelyketjua eriarvoisuuden tunnistamisesta kunnan tavoitteelliseksi systemaattiseksi toiminnaksi. Ijäs toteaa, että kuntien kohdennetut toimet terveyserojen kaventamiseksi jäivät vähäisiksi ja kunnissa on vaikea arvioida terveyserojen kaventumiseen tähtäävien toimien vaikuttavuutta ja kehittää omaa vaikuttavammaksi.

Miten kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen ja oppilaitosten itsearviointiosaaminen näyttäytyy yhden valtakunnallisen aineiston valossa? Osaavatko rahoitusta hakevat toimijat kuvata tavoitteita toteuttavia toimiaan ja arvioida toimintansa vaikutuksia hakemuksissaan? Voisiko

määrärahan jakaja omassa arvioinnissaan luottaa siihen, että hankehakijoiden itsearviointit tuottavat toivotun tuloksen.

Miten Terveyden edistämisen määrärahan hakijat arvioivat toimintansa kaventavan sosioekonomisia terveyseroja?

Terveyden edistämisen määräraha on lakisääteinen määräraha, joka on tarkoitettu terveyden edistämiseen sekä päihteiden käytön ja tupakoinnin ehkäisyyn ja vähentämiseen. Määräraha on harkinnanvarainen, vuosittain haettavaksi julkaistava rahallinen tuki. Määrärahasta myönnetään valtionavustuksia 1–3 vuotta kestäviin terveyden edistämisen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin sekä terveyden edistämistä tukeviin tutkimushankkeisiin ja ohjelmiin (THL 2020). Vuoden 2018 määräraha oli 2,2 miljoonaa euroa. Määrärahan hakijat ovat tyypillisesti kuntia, kuntayhtymiä sekä erilaisia järjestöjä. Yliopistot ja oppilaitokset ovat kolmas suuri hakijaryhmä.

Sosioekonomisten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen oli yksi määrärahan painotusalue vuonna 2017 ja se jäi arviointikriteeriksi myös myöhempien vuosien rahoitushakemuksiin. Mielenkiintoni kohdistuu siihen, kuinka hyvin määräraha voisi olla mukana vaikuttamassa sosioekonomisten hyvinvointi- ja terveyserojen

kaventamisessa. Määräraha-hakemusten sanointus voi ajatella kuvaavan hakijoiden sosioekonomisten hyvinvointierojen kaventamisen ymmärrystä ja miten eriarvoisuuden kaventaminen yleensä on juurtunut määrärahaa hakeneiden käsitteistöön ja toiminnan suunnitteluun. Voiko peräti käydä niin, että hyvää tarkoittavat hankkeet saattavat lisätä hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuutta eri sosioekonomisten ryhmien välillä?

Vuoden 2018 määrärahaa hakeneista hankkeista 98 hakemusta on mukana tässä tarkastelussa. Hanke-hakemuksia tarkastelin kolmen kysymyksen kautta:

1. miten ehdotettu toiminta on ilmoitettu kohdistuvan eri väestöryhmiin,
2. miten universaaleiksi toiminnoiksi luokitelluissa hakemuksissa on arvioitu eriarvoisuutta ja
3. onko hankkeilla mahdollisuutta toteuttaa itse asettamia tavoitteita muutosteorian eheyden kautta tarkasteltuna.

Hakemusten lukeminen aloitettiin hakemuslomakkeen kohdasta 18 (Hankkeen läpiviennin kuvaus ja suunnitelma), tietämättä hakijan tai hakijaorganisaation nimeä. Tarkastelu itsearviointitaulukon riveittäin niin, tarkasteltiin hakijan kuvaaman ongelmien ja tavoitteiden yhteyttä, tavoitteiden konkretisoitumista toimenpiteiksi ja edelleen onnistumisen arviointiin esitettyjä ulkoisia ja sisäisiä prosessi- ja tulosmittareita. Pääsääntöisesti tarkasteltiin kolmea ensimmäistä taulukon riviä, joissa yleensä paljastui hakijan kyky kuvata toimintaansa annetun jäsentelyn kautta. Kahdessa hakemuksessa taulukkoa ei oltu täytetty ollenkaan ja enimmillään taulukko saattoi olla viisi sivua pitkä. Seuraavassa vaiheessa tarkasteltiin hakemuksen muita osia, kuten arviointisuunnitelmaa.

Tarkastelussa arvioitiin siis hakijan omaa kykyä arvioida toimintansa vaikutuksia sinälään, eikä arvotettu

- esitettyjen toimenpiteiden oikeellisuutta tai riittävyyttä

- toimenpiteiden oikeellisuutta suhteessa juurisyihin
- haetun summan realistisuutta esitettyihin toimenpiteisiin tai oletettuihin tuloksiin.

Hankkeet arvioivat toimintansa joko universaalien palvelujen tai kohderyhmittäisen toiminnan tuottajiksi

Sosioekonomisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi tarvitaan sekä kaikille suunnattuja universaaleja palveluja että kohdenettuja toimenpiteitä heikommassa asemassa oleville ryhmille. Universalismin periaatteen mukaiset koko väestölle suunnatut toimet ovat välttämätön perusta erojen kaventamisessa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimet eivät automaattisesti kavenna sosiaalista eriarvoisuutta ja terveyseroja. Pahimmassa tapauksessa ne saattavat jopa lisätä eriarvoisuutta silloin, kun palvelut hyödyttävät eniten terveitä ja aktiivisia hyväosaisia ihmisryhmiä.

Hankehakemukset jaettiin kolmeen ryhmään, jotka olivat universaalien palvelujen kehittäjät, varhaisen huolen hankkeet sekä hankkeisiin, joissa arvioitu työ kohdistui suoraan johonkin asiakasryhmään. Jako oli hyvin karkea, sillä useat hakemukset sisälsivät universaalien palvelujen kehittämistä tietyn varhaisen huolen vuoksi. Hankkeita oli myös vaikea jakaa varhaisen huolen ja erityisryhmiin kohdistuvien kehittämistoimien välillä.

Kolmasosa hankehakemuksista kohdistui tunnistetun riskiryhmän tai asiakasryhmän aseman tai elintavan muutokseen. Kun mukaan lasketaan varhaisen huolen hankkeet, vajaa puolet hakijoista kohdisti toimensa tiettyyn tunnistettuun väestöryhmään. Lähtökohtaisesti voisi siis olettaa, että kaikki varhaisen huolen hankkeet tai asiakkaisiin kohdistuvat toimet voivat parantaa heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia ja terveyttä ja siten vähentää eriarvoisuutta. Yleisesti kohderyhmään kuuluvien henkilöiden voidaan olettaa olevan myös vähemmän koulutettuja tai pienempiä tuloja

saavia. Suoraa yhtäläisyyttä ei kuitenkaan voi olettaa olevan varhaisen huolen hankkeiden kohderyhmän ja kohderyhmän heikon sosioekonomisen aseman välille.

Kolme varhaisen huolen 41:stä hankkeesta arvioi kohdentavansa toimenpiteitä kohderyhmän koulutustason mukaan. Kahdessa hankehakemuksessa oli tunnistettu kohderyhmän sosioekonominen asema (ensimmäisessä ammattiopistossa opiskelevien elintavat ovat huomattavasti huonommat kuin lukiossa opiskelevien ja toisessa työttömien ja työllisten terveystieteiden tekijöitä). Kolmannessa hakemuksessa todettiin suoraan, että arvioitu työ kohdistuu syrjäytymisvaarassa oleviin henkilöihin ja hankkeen tavoitteena on ehkäistä sosioekonomisen eriarvoisuuden lisääntymistä.

Toiminnan arvioitu kohdentuminen tiettyyn kohderyhmään ei kuitenkaan takaa erojen vähentymisen teoreettistakaan onnistumista, sillä hanke-hakemuksissa saatetaan tyytyä tavoitettujen henkilöiden aseman tai elintapamuutoksen arvioimiseen ”tavoitetut henkilöt saavat tietoa” ilman pohdintaa edustavuudesta tai kadosta. Vain yhdessä tietylle kohderyhmälle toimintaa kohdistavassa hankkeessa ilmoitettiin arvioitavan ”interventioon osallistuneiden määrä, osuus ja edustavuus kohdejoukossa”.

Yli puolet hankehakemuksista pyrki tarjoamaan universaaleja palveluja. Seuraavaksi onkin mielenkiintoista tarkastella kuinka kaikille suunnattujen palveluiden on arvioitu tavoitettavan myös heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat.

Universaaleissa hankehakemuksissa arvioidaan harvoin toiminnan mahdollinen eriarvoistava vaikutus

Aiemmin totesin, etteivät tiettyyn kohderyhmään osoitetut toimet välttämättä kavenna sosioekonomisia eroja vaikka kohderyhmä saattaa olla sosioekonomisesti heikommassa asemassa. Miten koko väestölle tai väestöryhmälle kohdistettujen toimien on ajateltu kaventavan väestöryhmittäisiä eroja?

80 hanketta kaikista 98 hankkeesta ilmoitti hankehakemuksensa Hankkeen luonne – kohdassa pyrkivänsä kaventamaan eri väestöryhmien välisiä terveyseroja yleensä. Universaaleiksi luokitelluista 57 hankehakemuksesta kuudessa hankehakemuksessa kerrottiin, että ne kohdentavat toimenpiteitä erikseen eri väestöryhmille koulutustason mukaan. Tämän lisäksi 2 hanketta arvioi toimintansa vaikutuksia sosioekonomisiin terveyseroihin, vaikka ei ilmoittanut kohdentavansa toimiaan koulutustasoittain.

Vaikka hanke ei ole arvioinut toimintansa kaventavan koulutustason mukaisia terveyseroja, saatetaan kuitenkin todeta, että ”matalan tulotason vuoksi lapset pystyvät osallistumaan maksullisiin harrastuksiin muita vähemmän” tai että ”terveellinen ruoka koetaan kalliiksi”. Toisaalta hankkeet voivat myös perustelemaan väittäen että hankkeen menetelmät sopivat monien heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien ryhmien tukemiseen. Hakijan oma arviointi eriarvoisuusvaikutuksesta ei siis välttämättä takaa sitä, että hakijat olisivat tunnistaneet näitä vaikutuksia.

Kuinka sitten universaaleja toimia ehdotettavien hankkeiden työssä sosioekonomisten erojen kaventaminen konkretisoituu? Yleisesti voisi sanoa, että vaikka eriarvoisuus mainitaan hankkeen läpiviennin kuvauksessa ja siihen arvioidaan vaikutettavan, vaikutusmekanismi jää tarkentumatta hankkeiden omissa arvioinneissa.

Hankkeissa ei myöskään määritelty tarkemmin, miten esimerkiksi terveyserojen kaventumista mitataan. Seuranta saatettiin kuitata esimerkiksi ”kuntalaisten terveys ja hyvinvointi on lisääntynyt ja terveyserot ovat kaventuneet” tai ”terveyserojen kaventuminen” tai ”tarkoituksena on tukea myös heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa olevien perheiden lapsia”.

Joissain hakemuksissa kohderyhmän edustavuutta ei arvioida lainkaan, vaikka työn kohteena on jokin muu ihmisryhmä kuin tietyn alan ammattilaiset. Kaikille kohderyhmään kuuluville suunnatun palvelun arvioidaan automaattisesti kohdistuvan kaikkiin: ”jokaisella nuorella on mahdollisuus osallistua hankkeeseen” tai ”kohderyhmä koostuu jotka ovat halukkaita

.... elämäntapamuutokseen” arvioimatta miksi toiset osallistuvat ja toiset eivät.

Yleisimmin tämä kohdentumisen optimisismi näkyy katoanalyysin puutteena. Toimintaa ajatellaan arvioitavan esimerkiksi:

- ”toimintaan osallistuneiden määrä ja osallistuneille suunnattu kysely”,
- ”tehty interventioita x-kappaleita ja loppumittaukset paremmat kuin alkumittaukset” tai
- ”tuotetaan palvelu ja sijoitetaan palvelupisteeseen palautekyselypiste”.

Epäselväksi jää, ketkä eivät osallistuneet toimenpiteeseen ja miksi, ketkä eivät edenneet loppumittauksiin asti ja miksi tai kuinka suuren osan kohderyhmästä palvelupiste tavoitti?

Parhaimmillaan kuitenkin kolmessa hankehakemuksessa on arvioitu universaalien toiminnan sosioekonomista kohdentumista.

- Toimenpiteinä mainitaan esimerkiksi yhteiset ruokailut, jotka toimivat myös yksinäisille ja vähävaraisille yhdenvertaisina mahdollisuuksina. Todetaan, että toiminnalla tavoitetaan ihmisiä, jotka eivät hakeudu/kuulu lakisääteisiin tai julkisiin palveluihin ja että toimenpide kohdistetaan myös vähävaraisille yhdenvertaisena mahdollisuutena.
- Ongelmaksi on tunnistettu suuret erot sosioekonomisten väestöryhmien välillä terveydessä, osallisuuden kokemuksissa, vaikuttamisessa. Tavoitteeksi on asetettu, että väestöryhmien väliset erot terveydessä vähenevät 10 %.
- Onnistumisen mittarina esitetään, että heikoimman ja parhaimman sosioekonomisen ryhmän lapset osallistuvat yhtä paljon kehitettyihin palveluihin ja toimintoihin.

Hankkeen mahdollisuus tuottaa tavoiteltavia vaikutuksia jää usein arvioimatta

Kolmanneksi tarkastelin hakemuksissa esitettyjen interventioiden ja toimenpiteiden loogista mahdollisuutta vastata hankehakemuksessa kuvattuun ongelmaan ja kuvata ennakoituja vaikutuksia muutosteorian viitekehyksen kautta.

Muutosteoriat tarkoittaa perusteltuja käsitteitä siitä, miten ja miksi arvioinnin kohteena olevan toiminnan ajatellaan vaikuttavan toivotulla tavalla. Samoin kuin muutosteorian rinnakkaiskäsitteessä, ohjelmateoriassa, ajatellaan tiettyjen toimien tuottavan toivottuja tuloksia (Dahler-Larsen 2004). Muutosteoriasa kuitenkin korostetaan, ettei yksi vaikuttamismekanismi sovi kaikille kohderyhmille ja että pitää kuvata tietyssä kontekstissa tapahtuva haluttu muutos (Bland 2017).

Vaikka muutosteorian tausta-ajatus on ollut vaikuttavuuden arvioinnin parantaminen, auttaa muutosteorian lähestymistapa myös hyvinvointia ja terveyttä lisääviä hanketoimijoita jäsentämään oman toiminnan etenemistä, syy-seuraus-suhteita ja oletuksia edellytyksistä, joilla saavutetaan tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia. (Rajahonka 2013.)

Jos oletetaan, että looginen muutosteoreettinen hanke-kuvaus olisi yhteydessä tulosten saavuttamiseen, voi tehdä varovaisen johtopäätöksen, että noin puolessa hanke-hakemuksista on suuret mahdollisuudet ja noin 20 % hyvät mahdollisuudet tarkennettuina tuottaa asetettuja tuloksia. Mikäli hanke kykenee kuvaamaan toimintansa ja esittämään arviointisuunnitelma loogisesti, paranee hankkeen mahdollisuudet vaikuttaa myös sosioekonomiseen eriarvoisuuteen.

Terveyserojen kaventamisen arviointiosaaminen valtion määrärahaa hakeneiden hakemusten valossa

80 hanketta 98 hankkeesta ilmoittaa pyrki- myksenään kaventaa terveyseroja joidenkin väestöryhmien välillä. Määrä on suuri, mutta epäselväksi jää, miksi loput 18 hanke-ehdotusta ilmoittaa, etteivät edes pyri arvioimaan toimintansa vaikutuksia terveyseroihin? Nämä hanke-hakemukset saattavat kohdistua asiakasryhmiin, joihin ei haluta liittää miellelyhtymää terveyseroista, mutta analysoitaessa hanke-hakemuksia paljastuu merkittävämpi ilmiön ymmärtämisen puute.

Ilmiön ymmärtämisen vaikeus näkyy siinä, ettei hanke tavoittele terveyserojen kaventamista. Hakulomakkeella on ääneen lausutuista tavoitteista tai kohderyhmän kuvauksesta riippumatta on jätetty kuvaamatta prosessia, jolla tavoite saavutetaan ja määrittämättä haluttuja tuloksia. Kolmanneksi sosioekonomisten terveyserojen ymmärtämisen vaikeus näkyy muutosteorian kuvauksissa ja arvioinnissa liiallisina logiikan katkeamisina.

Tiettyihin kohderyhmiin keskittyvillä hankkeilla on suuret mahdollisuudet tavoittaa kaikista heikoimmassa asemassa olevia ja vaikuttaa positiivisesti näiden asemaan. Jos oletetaan, että erityisryhmiin kuuluvat ovat myös heikommas- sa sosioekonomisessa asemassa, määrärahaa hakevat hankkeet pyrkivät kaventamaan eriarvoisuutta, vaikkakin tämä ei tule arvioinnissa todennettua.

Hakemuksissa on paljon universaaleja toimia, jotka voivat tavoittaa kaikki sosioekonomiset väestöryhmät. Hakemuksista nousee kuitenkin hyvin suuri huoli illuusiosta, että kaikille suunnattu toiminta saavuttaa myös kaikki kohderyhmän jäsenet. Palvelun passiivinen tarjoaminen ja osallistujamäärän seuranta ilman kohdentumisen arviointia saattavat suurentaa eroja eri sosioekonomisten ryhmien välillä.

Noin kaksi kolmasosaa hankkeista voisivat laadukkaammalla hankehakemuksella saada uskottavammin arvioitua niitä tuloksia, mitä

hakija on itse asettanut. Vaikka tässä tarkas- teltiin vain muutosteorian mukaista loogista päättelyketjua, eikä esimerkiksi resurssien suuruutta suhteessa oletettuihin tuloksiin, on tulos sosioekonomisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen kannalta lohdullinen. Jos näkökulma ja sen arviointi saadaan mukaan hankkeeseen ja sen muutosteorian mukaisiin vaiheisiin, eroja voitaisiin yrittää arvioida tai voitaisiin edes varmistaa, ettei hankkeen työ kohdennu ainoastaan aktiivisimpiin ja hyvinvoimpiin kohderyhmän jäseniin.

Yhteensä 11 hanketta on arvioinut kohden- tavansa toimintaa kohderyhmän koulutustason mukaan tai arvioinut ennalta työnsä vaikutuksia kohderyhmittäin. Näiden lisäksi 7 muuta hanketta ainakin mainitsee hankkeen läpiviennin kuvauksessa ja arvioinnissa sosioekonomiset erot. Parhaimmillaan kolmessa hanke-hakemuksessa on arvioitu universaalien toiminnan sosioekonomista kohdentumista. Näissä kolmessa oli myös uskottava muutosteoreettinen kuvaus toiminnas- ta. Uskottavia sosioekonomisia hyvinvointi- ja terveyseroja kaventavia hanke-ehdotuksia on siis huomattavan vähäinen määrä, eikä vuoden 2018 määrärahan jaossa hankehakemusten valossa ollut suurta mahdollisuutta vaikuttaa sosioekonomisiin hyvinvointi- ja terveyseroihin. Tulos on samansuuntainen aiempien selvitysten kanssa (ks. esim. Kauppinen 2015, Rotko ym. 2012).

Kohti parempia arviointeja sisältäviä hanke-hakemuksia

Rahoittajan kannalta onkin haaste löytää ne hanke-ehdotukset, joilla voi olettaa haluttuja tuloksia syntyvän. Hakemuslomaketta on kehitetty niin, että se ohjaisi entistä tarkemmin arvioimaan väestöryhmittäistä vaikutuksia ja hankkeen oman toiminnan kohdentumista. Lomakkeen muotoilu on kuitenkin vain apu- keino, tärkeää on hakijoiden arviointiosaamisen kasvattaminen. Rahoittaja voisikin ohjata hakijoita arviointikoulutuksen pariin, esimerkiksi STEA:n, Sosten, tai muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä, jotta Suomeen syntyisi yhtenäinen

arviointiymmärrys arvioinnin tarpeesta. Myös Kulttuuriprosentti -toiminnan tapaan arviointiin korvamerkitty osuus avustuksesta voisi tukea hankkeiden itsearviointia suunnittelun, toimeenpanon ja päättövaiheissa. Vaarana tietyn resurssin osoittamisesta arviointiin voi toisaalta olla se, että arviointiin ei tämän minimimäärän lisäksi varata riittäviä resursseja. Myös jaettavat avustussummat ovat sangen pieniä, jolloin niistä on vaikea irrottaa korvamerkittyjä osuuksia. Viimekädessä eriarvoisuuden kaventamisen pyrkimys tulisi painottaa arviointikriteereissä voimakkaammin ja vaatia selvemmin ohjelmateorian mukaista tavoitteen, toiminnan ja tulosten välisen yhteyden arvioinnin kuvaamista. Muutosteorian näkyvämpi painotus onkin jatkunut seuraavien vuosien Terveiden edistämisen määrärahaohjelmakomplekseissa ja sen käyttö varmasti tukee kaikkien tavoitteiden toteuttamisen arviointia.

Suurella osalla hankkeista on selvästi hyvin suuria haasteita tunnistaa ja arvioida oman työnsä yhteyttä sosioekonomisiin hyvinvointi- ja terveyseroihin. Tukea tarvitaan sekä hankesuunnitteluun sisältyvään ennakoarviointiin että toteutuksen aikaiseen ja jälkeiseen arviointiin. Hakijoiden välillä on hyvin erilaiset valmiudet arvioida etukäteen oman toimintansa vaikutuksia ja kuvata sitä loogista ketjua, jolla tavoiteltujen vaikutusten uskotaan syntyvän. Edellä mainitsin porkkanana koulutuksen ja rahoituksen sekä keppinä kriteerien tiukentamisen, mutta varmasti perimmäinen syy vuoden 2018 rahoitusta hakeneissa hakemuksissa on totuttomuus oman toiminnan vaikutusten arvioimiseksi. Teknisen osaamispuutteen lisäksi kunnat, järjestöt ja oppilaitokset tarvitsisivat myönteistä suhtautumista oman toiminnan arviointiin, ja tässä tapauksessa erityisesti ennakoarviointiin.

Viime vuosiin asti arviointi ja esimerkiksi loppuraportin kirjoittaminen on nähty hallinnollisena työnä, joka on pois varsinaisesta, oikeasta (asiakas)työstä (Moilanen & Mäkeläinen 2014, 41) ja syvempi tieto toimintamallien eri osatekijöiden ja erilaisten mekanismien merkityksestä muutoksen saavuttamisessa on jäänyt puuttumaan (esim. Lyytikäinen ym. 2017, Koivisto

& Blomqvist 2016a, Saikkonen ym. 2015). Arvioinnin hyödyn näkeminen eri toimijoille auttaisi arvioinnin kehittymistä:

- Toimintaan osallistuvien ihmisryhmien saama hyöty: elämäntilanteen paraneminen, osallisuuden ja hyvinvoinnin kasvun osoittaminen, näennäistoimintaan osallistumisen vähentyminen, hankkeen sisäisten tavoitteiden toteutuminen.
- Hanketoimijan saama hyöty: vaikuttavan toiminnan kuvaaminen, peruste kannattavaksi toiminnaksi, toimintatavan muutos mielekkäämmäksi.
- Rahoittajan saama hyöty: näyttöön perustuvaa toimintaa, vaikuttavaa toimintaa, kustannustehokasta toimintaa.

Vuoden 2018 valtionhakemusten kohdalta tilannetta voi pitää lähtötason kuvauksena. Olisi mielenkiintoista tehdä vastaava tarkastelu uudestaan ja nähdä, miten hankehakemuksissa nyt arvioidaan ennalta oman työn vaikutukset yleensä ja sosioekonomisiin eroihin erityisesti. Yksittäistä toimintamallia hankkeiden ennakkona ja jälkiarviointiin ei ole annettu, mutta hakemuksissa keskeisessä roolissa ollut muutosteorian mukaiseen ajatteluun ohjaava taulukko on kuitenkin loogisen ajatusketjun universaali tuki hankkeiden ennakoarviointiin.

Lähteet

- Bland A. (2016). Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi Tavoitteet, arvo ja vaikutukset: muutosteoriat käytäntöön. Aurum-hanke, Orivesi. Esitys 1.11.2016. www.ppkylat.fi/wp-content/uploads/2017/05/Yhteiskunnallisten-vaikutusten-arviointi-17.5.2017-ABland.pdf.
- Dahler-Larsen P. (2004). Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt, Menetelmä-käsikirja. Helsinki: Stakes.
- Ijäs K. (2020). Sosioekonomiset terveyserot kuntien hyvinvointikertomuksissa. Metropolia ammattikorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202004235688>
- Kauppinen T. (2015). Kasteohjelma 2008–2011:n sosioekonomisten terveyserojen kaventamisen tavoitteen toteutuminen. Sosiaaliläketieteellinen

- Aikakausikirja Vol. 52, ss. 249–251.
- Koivisto J. & Blomqvist P. (2016a). Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumisen rakennuspalikat – Innokylän innovaatiokatsaus. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Lyytikäinen M., Koivisto J., Savolainen N. & Rotko T. (2017). Terveyden edistämisen innovaatiokatsaus. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Moilanen H. & Mäkeläinen P. (2014). Kokonaisuudesta irrallaan oleva hanke ei jää elämään – Hyvinvointihankkeiden vaikutusten arviointi. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Rajahonka M. (2013). Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus – caseja ja keinoja selvitys. Kolmas lähde –hanke. [https://www.jamk.fi/globalassets/tutkimus-ja-kehitys-research-and-development/tki-projektien-loh-
kot-ja-tiedostot/kevat/ajankohtaista/41656_kolmas_lahde_vuorovaikutuksessa_vaikuttamiseen_2013.pdf](https://www.jamk.fi/globalassets/tutkimus-ja-kehitys-research-and-development/tki-projektien-loh-
kot-ja-tiedostot/kevat/ajankohtaista/41656_kolmas_lahde_vuorovaikutuksessa_vaikuttamiseen_2013.pdf)
- Rotko T., Kauppinen T., Mustonen N. & Linnanmäki N. (2012). Kuilun kaventajat Kansallinen terveys-erojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011 loppuraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Saikkonen P., Blomgren S., Karjalainen P. & Kivipelto M. (2015). Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Helsinki: Kunnallisanalan kehittämisyhtiö.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2020). Terveyden edistämisen määräraha. Luettu 20.5.2020. www.thl.fi/fi/web/terveyden-edistaminen/rahoitus-ja-verkostot/terveyden-edistamisen-maararaha.

Katsaus: Kokeilujen ohjaus ja oppiminen: paikallis- ja aluetason kokeilut metahallinnan viitekehyksessä

Kaisa Lähteenmäki-Smith, Valtteri Laasonen,
Minna Mayer, Juho Nyman & Sinikukka Pyykkönen

Tiivistelmä

Kokeilut ovat yksi tapa saada tietoa yhteiskuntapoliittisten toimien toteutettavuudesta ja mahdollisista vaikutuksista ennen päätöksentekoa ja toimenpiteen laajempaa täytäntöönpanoa. Analysoimme paikallisen tason kokeiluja, joiden odotetaan tarjoavan kansallisen tason oppimista ”metahallinnon” ja ”kokeilevan hallinnan” viitekehyksessä. Ehdotamme, että toteutetuilla kokeiluilla on suuri oppimispotentiaali, jota voitaisiin edistää arviointikäytännöillä ja tiedon tukirakenteilla (esim. kokeilualustat, mahdolliset ekosysteemien solmukohtat tiedon välityksen väylinä, paikallinen oppiminen ja skaalaus). Kokeilujen tukiprosesseilta puuttuu usein keskitetty validointi tai metodologinen laadunvalvonta, samoin kuin tiedonvälityksen mekanismit. Empiiristen esimerkkien perusteella tunnistamme tarpeen metajohtamisen yhteiselle kehykselle.

Avainsanat:

Metahallinta, kokeilut, kokeiluista oppiminen, kokeileva hallinta, kuntakokeilut

Abstract

Steering and learning from policy experiments: local experiments in a meta-governance framework
Experiments are one way of obtaining information on the feasibility and potential effects of a policy change before decision-making and wider implementation of the measure. We analyse local level experiments expected to provide national level learning in the context of “meta governance (Gjalteme et al 2019) and suggest that experiments implemented have great potential for learning which is still underutilised and could be promoted by evaluative practice (e.g. experimental platforms, potential ecosystem nodes, local spaces for learning and scaling), through support structures for knowledge production. However, the rules and regulations of experimentation, as well as their control mechanisms and processes are mostly disparate and lacking centralised validation or methodological quality control, which also applies to evaluation practice. On the basis of our empirical cases, we identify a need for a meta-management framework for the evaluation of experiments. Key words: meta governance, experiments, learning from experimentation, experimental governance, municipal experiments

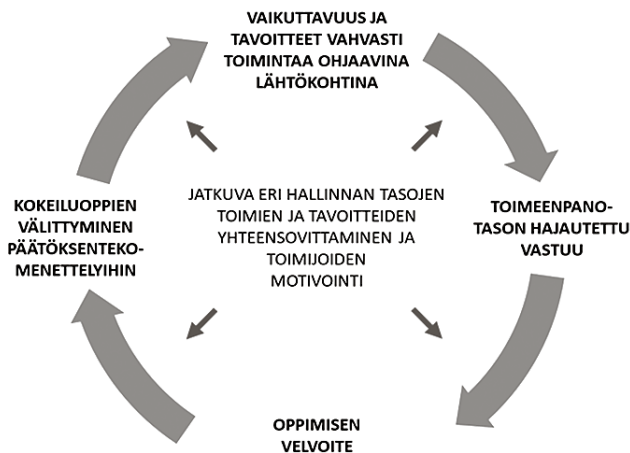
1 Johdanto

Yhteiskunnan monimutkaistuessaa kaivataan uusia välineitä myös yhteiskuntapolitiikan ohjaukseen ja kehittämiseen. Julkisen toiminnan ja yhteiskuntapolitiikan työkalujen ja tavoitteiden monipuolistuessa on yhä tärkeämpää ymmärtää, **miten ja missä olosuhteissa eri ohjaukeinoit ja välineet vaikuttavat**. Toiminnan seuranta, arviointi ja arviointiohjaus lisäävät tätä ymmärrystä. Arviointiohjauksessa ohjaus organisoidaan siten, että se tukee toiminnan laadun ja tarkoituksenmukaisuuden seuranta, tulosten ja vaikutusten seuranta, dokumentointia ja arvioivaa eli arvoa mittaavaa ja määrittelevää ohjausta (Horelli 2006). Tarvitaan tietoa myös siitä, mikä mekanismi tai ohjaukeino kulloinkin on soveltuvin. Perinteisten ohjaukeinojen, kuten budjetti- tai tulosohtjauksen, lisäksi on otettu käyttöön uusia välineitä, kuten informaatio- tai verkosto-ohjaus. Kokeilut ovat nousseet uusiksi ohjauksen tietolähteiksi tulosohtjauksen edellyttämän mittari- ja seurantatiedon rinnalle. Usein ei enää riitä, että ratkaisuja rakennetaan yhden hallinnonalan, yhteiskunnan sektorin tai tieteenalan lähtökohdista, vaan ongelmat ja ratkaisutarpeet ovat moninäkökulmaisia. Julkisen sektorin tehtävä on synnyttää julkista arvoa ja hyötyä ympäristöönsä, ja yhä useammin tämä edellyttää myös moninaisen ohjaukeinovalikoiman haltuunottoa. Kun pyritään parantamaan julkisten palvelujen laatua, tehokkuutta ja vaikut-

taavuutta ja huomioimaan myös osallisuuden, saavutettavuuden, luotettavuuden ja verkosto-yhteistyön vaatimukset, perinteiset toimintapolitiikan instrumentit ja välineet eivät enää riitä, vaan hallinnan kehittämisessä otetaan myös uusia työkaluja käyttöön. Yksi esimerkki tällaisesta politiikkakehittämisen työkalusta on **kokeileva kehittäminen**.

Kokeilevassa kehittämisessä korostuu *tarve oppia* ja löytää vaihtoehtoisia lähestymistapoja, joiden toimivuus testataan ja analysoidaan ensin pienessä mittakaavassa, ja kokeilun opit otetaan käyttöön isommalla mittakaavalla ”skaalaten” esimerkiksi useammille käyttäjille, laajemmalle maantieteelliselle alueelle tai moninaisemmille organisaatioille. **Kokeellinen hallinta** (‘experimental governance’ tai joskus myös ‘experimentalist governance’) sisältää monitasoisen arkkitehtuurin, jonka neljä keskeistä osatekijää liittyvät toisiinsa syklissä.

Tässä katsauksessa hyödynnetään avainkäsitteinä ja analyttisenä viitekehysenä kokeilevan hallinnan ja metahallinnan käsitteitä, joilla viitataan niihin käytäntöihin, joilla julkiset viranomaistahot yhteensovittavat eri hallinnan tasojen toimia eri välinein ja menetelmin, ja strategioihin, joilla pyritään vastaamaan hallinnan epäonnistumisiin. ”Meta” viittaa siis toisen asteen hallintaan tai ohjaukseen, eräänlaiseen ”hallinnan hallintaan” (Gjalteme et al 2019.).



Kuva 1: Kokeellinen hallinta

1 Vaikuttavuus: Vaikuttavuuden määrittely on tarpeen, jotta eri toimijoiden ja organisaatioiden samansuuntaiset toimenpiteet ja ohjelmat voidaan nähdä osana suurempaa kokonaisuutta. Mikäli tavoitteet on asetettu yhteistyössä ja kuullen keskeisimpiä sisäisiä ja ulkoisia sidosryhmiä, toimenpiteet saavat merkittävää lisäpontta. Tuloksellisuuden ja vaikutusten pohjalta voidaan synnyttää muutosta, osiaan suurempaa systeemistä kokonaisvaikuttavuutta. Vaikuttavuuslähtöisyys edellyttää myös suunnittelun organisointia tavoitteena olevasta muutoksesta käsin ja tekee näkyväksi samaa politiikkatavoitetta edistävien tahojen ja toimien kokonaisuuden: sen sisältämät tavoitteet, osatekijät ja polut, ja parhaimmillaan myös osien systeemisen keskinäisriippuvuuden ja vaikutuslogiikan.

2. Hajautettu toimeenpano: paikalliset toimijat ja toimintayksiköt on velvoitettu seuraamaan, dokumentoimaan ja raportoimaan kokeilujen etenemisen oivallukset ja opit, parhaimmillaan vertaisarvioidussa prosessissa. Hajautetun vastuun organisointi vaikuttavuutta edistävällä tavalla edellyttää myös jatkotoimenpiteiden ja muiden toimijoiden merkityksen hahmottamista. Lisäksi uusia toimenpiteitä tai ohjelmallisia kokonaisuuksia (ml. kokeilut) suunniteltaessa otetaan huomioon ja rakennetaan kapasiteettia ja kykyä ottaa käyttöön ja hyödyntää myös muiden toimijoiden aiemmin keräämää seurata- ja kokeilutietoa. Kokeiluissa on olennaista, että paikallisille toimijoille annetaan merkittävässä määrin omaa harkintavaltaa saavuttaa tavoitteet paikallisiin olosuhteisiin mukautetulla tavalla ja myös reagoida järjestelmän toimimattomuuteen, esimerkiksi korjata sääntöjä tarvittaessa. EU:n kohdalla harkintavalta annetaan kansallisille ministeriöille tai viranomaisille, ja kansallista hallinnan kokonaisuutta luotaessa kunnille ja kaupungeille sekä niiden eri toimijoille, mukaan lukien elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt. Vastineeksi autonomiasta ohjauksesta vastaavien yksiköiden on raportoitava säännöllisesti

yhteiseen hallintajärjestelmään ja osallistuttava vertaisarviointiin, jossa eri yksiköiden tuloksia verrataan muiden vastaavien eli vertaisten tuloksiin. Jos alemman tason yksiköt eivät edisty sovittujen tavoitteiden saavuttamisessa, niiden odotetaan ryhtyvän korjaaviin toimenpiteisiin vertaistensa kokemuksen perusteella. Tavoitteita, sääntöjä, mittareita ja päätöksentekomenettelyjä tarkistetaan määräajoin, ja näin pyritään iteratiivisesti vastaamaan arviointi- ja tarkastusprosessin esiin tuomiin ongelmiin ja mahdollisuuksiin. Syklin toistuessa syntyy itseään korjaava hallinnan sykli takaisinsyötön mekanismein, mikä tarjoaa ohjaukselle jatkuvaa oppimissyötettä (soveltaen Sabel ja Zeitlin 2008 ja 2012; Rangoni ja Zeitlin 2020).

3. Oppimisvelvoite: kokeilevan kehittämisen takaisinkytkennät ja tietoinen vaikutusten hahmottaminen jo suunnitteluvaiheessa vahvistavat toimeenpanosta saatavan oppimisen mahdollisuuksia. Kokeileva kehittäminen on parhaimmillaan myös vahva muutoksen väline, mutta se edellyttää kohdassa 1 mainitun vaikuttavuusnäkökulman ottamista huomioon alusta asti. Oppimisulottuvuus on toisinaan kiteytetty periaatteeseen ”kokeilut saavat epäonnistua, mutta epäonnistumisista pitää oppia” (Berg, Hilden & Lahti 2014). Juuri oppimisen velvoite tekee arvioinnista niin tärkeän osan kokeiluja: koska arviointi merkitsee sen määrittämistä, mikä on jonkin toimenpiteen merkitys tai arvo suhteessa lähtötilanteeseen tai vertailukohteeseen, kokeilut oppimisen välineenä tarvitsee arviointia, jotta opit ovat suhteutettavissa alkuperäiseen tavoitteeseen ja toimenpidettä edeltävään tilanteeseen.

4. Oppien välittyminen päätöksentekoon: parhaimmillaan kokeilujen pohjalta havaitut kehittämistarpeet ja tarvittavat korjausliikkeet institutionalisoidaan eli mahdollistetaan muutosten ja päätösten tekeminen kokeilujen tuloksien seurauksena. Tämä saattaa edellyttää sekä tietoperusteisen ohjauksen kulttuurinmuutosta että uusia institutionaalisia rakenteita, työnjakoa, yhteistyöverkostoja ja uusia politiikkalinjauksia.

2 Kokeilut ja kokeileva kehittäminen analyysin kohteina ja ohjauksen välineenä

Kokeilut ovat ohjauksen väline, joka sopii tilanteisiin, joissa on tavoitteena muuttaa aiempaa (toimimattomaksi koettua) toimintamallia tai testata sen uudenlaista organisoimista. Usein kokeiluja tehdään julkisten palvelujen uudistamiseksi, ja kokeilu vastaa motivaatioon tehdä asioita toisin. Yleisimmällä tasolla kokeilut nähdäänkin keinona selvittää ja tutkia jonkin toimenpiteen tai ratkaisun toimivuutta pienemmässä mittakaavassa ja pienemmällä kohderyhmällä ennen kuin ratkaisu otetaan laajemmin käyttöön. Implisiittisesti tähän sisältyy oletus kokeilusta oppimisesta eli siitä, että seurannan ja analyysin keinoin kerätään dokumentoitavaa ja validoitavaa tietoa siitä, miksi ratkaisu toimii tai ei, ja mitä siitä olisi laajemmin opittavissa. Seurannan ja analyysin keinoja voivat olla joko itsearviointi, ulkopuolinen arviointi tai arviointitutkimus. (ks. esim. Annala et al. 2015)

Kokeilevan kehittämisen tarve toimintapolitiikan ja yhteiskunnan ratkaisujen kehittämisessä ja ohjauksessa on noussut esille erityisesti 2010-luvun kuluessa. Osin synynä on yhteiskunnan tarve systeemisemmille ratkaisuille yksittäisten ja toimialariippuvaisten ratkaisujen sijaan.

Paikallistason kokeilutoiminnalla ja kunta- ja kaupunkitason kokeiluilla on merkitystä ekosysteemien solmukohtina toimivina kokeilualustoina, paikallisina oppimisen ja oppien skaalauksen tiloina ja tukirakenteina, sekä paikallisena näyttöperustana. Kokeilutoiminnan säännöt, säädöspohja ja ohjausmekanismit ovat kuitenkin useimmiten kansallisia tai kansainvälisiä. Sääntöperustan ja ohjausmekanismien kannalta onkin kiinnostavaa tarkastella kokeiluja metahallinnan viitekehityksessä: *Onko alueellisten ja paikallisten kokeilujen ohjauksen ohjaus tai hallinnan hallinta alue, jolla tunnustetaan oppien skaalauksen ja validoinnin mahdollisuuksia vai ovatko paikalliset kokeilut oma kokeilu-ulottuvuutensa, joiden ohjaus ja jäsentäminen tapahtuvat irrallaan? Mikä on*

ohjauksen merkitys kokeiluista oppimiseen?

Katsauksessa tarkasteltavat kokeilevan kehittämisen esimerkit pohjautuvat kirjoittajaryhmän tutkimiin ja arvioimiin kokeiluesimerkkeihin ja kysymyksiin:

- *Mitä kokeilut ovat?*
- *Miten ne eroavat TKI-hankkeista tai perustoiminnasta?*
- *Miten niiden arviointi eroaa tutkimuksesta?*

Kokeilualustoina kunnat ovat kiinnostavia, koska ne tuottavat ennakoimatonta uutta tietoa ja aikaisemmista laadullisesti eroavia ideoita (Lehtinen, Parto-Koski & Salli 2013, 12). Myös valtion ohjauksen kehittämisen kannalta kuntakentän kokeilut ovat olennaisessa roolissa. Systemaattinen kokeilukehittäminen on yhä poikkeus sekä kunnissa että yhteiskuntapolitiikassa laajemmin. Ajatus pienemmällä skaalalla testaamisesta jo ennen yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen laajempaa käyttöönottoa on toki tuttu jo esimerkiksi peruskoulu-uudistuksesta 1970-luvulla, jolloin mallin testaus aloitettiin Lapin läänistä. Tällöin ei tosin puhuttu systemaattisen kokeiluista oppimisen, saati sitten koeasetelman rakentamisesta; sanoitus oli ajalle ja vallitseville politiikkaidealle vieras. Kokeileva kehittäminen nousi ohjauksen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon tietolähteeksi erityisesti Sipilän hallitusohjelmaan tehdyn ”Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri” -kirjauksen myötä.

4 Esimerkkejä kuntatason kokeiluista ja niiden arvioinnista

4.1. Kokeilut kuntien velvoitteiden vähentämiseksi

Kuntakokeilut lähtivät liikkeelle Kataisen hallituksen aikana 2014. Kokeilut oli tarkoitus arvioida ja tuloksia hyödyntää kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön valmistelussa. (mm. VM 2014: Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti. 23/2014)

Kokeilujen tavoitteina oli edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja moni-

alaisten toimintatapojen sekä palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisemmin, tuottavammin ja tehokkaammin. Tavoitteena oli tuottaa skaalattavia malleja eri kuntien käyttöön. VM koordinoi toimintaa sekä kokosi tietoa kokeilujen tavoitteisiin liittyen ja myös vastasi tiedon levittämisestä ja hyödyntämisestä. Kokeilut perustuivat vapaaehtoisuudelle ja olivat avoimia kaikille kunnille.

Kokeiluihin muotoiltiin kuusi erilaista kokeiluteemaa kuntien ja ministeriöiden yhteistyössä. Kokeiluteemoihin valmisteltiin kuntien tehtäviin liittyen useampia määräaikaista lakimuutoksia, jotka mahdollistivat palvelujen tehostamiseen ja vaikuttavuuden lisäämiseen tähtäävät kokeilut. Haaste oli, että lakimuutokset eivät menneet kuntien näkemyksen mukaan erityisen pitkälle mahdollistavuudessa, ja lakimuutoksien lisäarvon koettiin jääneen vähäiseksi.

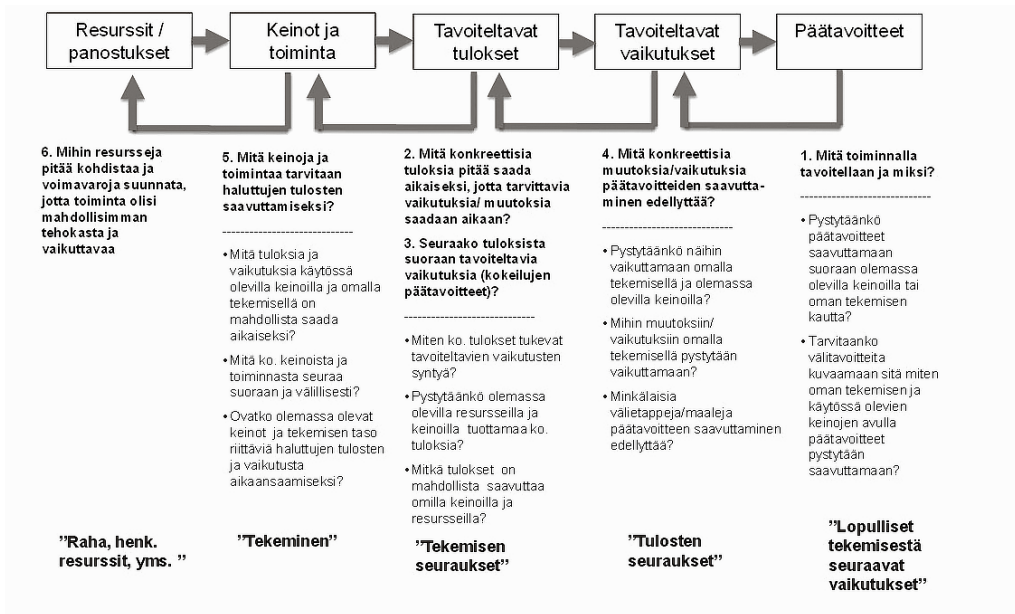
Kokeiluja toteutti laaja joukko kuntia, ja verkostoyhteistyössä oli mukana sekä valtion viranomaisia että ministeriöitä. Kokeilujen toteutus pohjautui valtio-organisaatioiden ja kuntien yhteistyöhön, ja sen uudelleen toteuttamiseen (roolit, vastuut, valvonta jne.). Kuntakokeiluja toteutettiin yhteensä 57:ssä Suomen kunnassa ja 45:ssä eri kokeilukohteessa.

Kokeilutoiminnan toteutuksen yhtenä lähtökohtana oli sopimusperusteisuus, jolla eri osapuolet sitoutuivat kokeilutoiminnan toteuttamiseen ja edistämiseen. Kokeilusopimusten merkitys jäi kuitenkin kokeilutoiminnalle vähäiseksi. Sopimus jäi asiakirjaksi, jossa oli kirjattuna kokeilujen sisältö ja suunnitelmat tavoitteineen sekä kokeilun keskeiset osapuolet,

mutta sen ohjausvaikutus eri osapuolten sitoutumiseen ja toimintaan kokeilun edistämisessä oli vähäinen. Sopimuksiin kuitenkin terävöitettiin tavoitteita ja eri toimijoiden rooleja, ja parannettiin ymmärrystä siitä, mitä kokeiluissa pitäisi tehdä.

Kuntakokeilut tehtiin ”oman työn ohessa” eli niille ei ollut varattu omaa erillistä rahoitusta, mikä herätti paljon keskustelua hankkeen alkuvaiheesta lähtien. VM, joka oli vastuussa kokeilujen koordinaatiosta ja johtamisesta ei siten myöskään omannut vahvoja (budjetti- tai resurssiohjauksen) ohjauskeinoja, vaan kokeilujen toteutukseen kohdistettiin lähinnä informaatio- ja verkosto-ohjausta. Yhteiset tilaisuudet ja tiedonvaihto olivat tyypillisiä pehmeän ohjauksen keinoja. Mittarien määrittely ja lähtötilannemittaus (”baseline”) osoittautuivat haasteellisiksi. Lainsäädäntö luotiin mahdollistamaan kokeilujen toteutusta ja valittuihin kehittämiskohteisiin suunnattavia kehittämistoimia. Kannustimien puutteesta johtuen hankkeen johdolta edellytettiin erityisen aktiivista otetta kokeilujen suuntaan, jotta toiminnasta saatiin tietoa ja voitiin antaa tukea ja ohjausta kokeiluhankkeille.

Kokeilujen arviointi toteutettiin kehittävän arvioinnin periaatteella. Arviointi koski kokonaisuutena kuntakokeilutoimintaa, ja siinä huomioitiin sekä kuntien kokeilut että VM:n hallinnoima koordinaatiohanke. Arvioinnissa tuotettiin väliarviointi ja loppuarviointi, ja arvioinnin aikajakso kattoi vuodet 2015–2017. Arvioinnissa tuotettiin lopullinen kokonaisarviointi kokeiluista ja johtopäätökset Kuntakokeilut-hankkeen merkityksestä ja lisäarvosta (Valtakari et al. 2017).



Kuva 2. Kokeilun halutun vaikutuslogiikan tavoitelähtöinen mallintaminen (mm. Valtakari et al. 2017)

Arviointi kohdistui hankkeen ja kokeilujen valmistelun ja tavoitteiden sekä toteutuksen onnistuneisuuteen, kokeilujen tuloksiin ja vaikutuksiin. Arvioinnin näkökulmasta haasteeksi muodostuivat kokeilujen vapaaehtoisuus ja iteraatiivisuus: kun kokeiluille ei asetettu yhteistä kriteeristöä tai viitekehystä, myös niiden yhteismitallinen seuranta ja arviointi osoittautuivat haasteeksi.

Kokeilujen tulosten ja oppien omistajuus pysyi VM:llä ja kunnilla. Vaikuttavuustiedon tuottamisen haasteista johtuen selkeitä numeerisia näyttöjä kokeilujen vaikuttavuudesta suhteessa taloudellisiin ja tehokkuustavoitteisiin ei saatu, eikä hyötyjä uskottavasti kyetty osoittamaan. Tietoa saatiin laadullisemmin hyviksi arvioidusta toimintatavoista sekä malleista. Tulosten levittäminen kuntiin ajateltiin toteutettavaksi muiden muassa nettialustoilla ja hankkeen tuottamissa materiaaleissa ja esittelytilaisuuksissa. Lainsäädännön kehittämiseen saatiin näkemyksiä, ja kokeilujen lopussa oli selkeä prosessi, jolla opit ja näkemykset viedään/harkitaan vietäväksi pysyvämpään lainsäädäntöön.

Ajallisesti arviointi oli ongelmallinen. Kokeiluja toteutettiin tavoiteltavien vaikutusten syntymiseen suhteutettuna lyhyellä aikavälillä. Kärsivällisyys tiedon kumuloitumisesta ja riittävän näytön kertymisestä (suuntaan tai toiseen) ei usein ole riittävä, ja kokeilujen poliittinen motivaatio ja tarkoitusperä, sekä niiden leimaantuminen jonkin tietyn hallituksen agendan toimeenpanon osaksi, on ajallisesti ja koko kokeilutoiminnan hyödyntämisen ja uskottavuuden kannalta haaste.

Kokeilujen vaikutuslogiikkaa ei mietitty riittävän tarkasti etukäteen. Toimenpiteiden ja tavoitteiden välistä logiikkaa ei ollut jäsennelty kokeilujen liikkeellelähtövaiheessa selkeiksi etukäteen mallinnetuiksi vaikutusten synty-poluiksi. Kokeilujen toiminnassa on jo hyvissä ajoin tunnistettava, kannattaako kokeilua jatkaa. Onnistunut toteutus edellyttää kokeilun aikaisista ”ennakkoymmärrystä” siitä, mitä on saatu aikaan ja mitä tullaan saamaan aikaan. On tärkeä ymmärtää etukäteen kokeilujen vaikutuslogiikka, mitata vaikutusten syntymistä sekä suunnata toimintaa uudelleen, mikäli toiminta

ei tuota tulosta. Myös kokeilujen vaikuttavuuden näkökulmasta keskeinen haaste liittyy siihen, miten pystytään osoittamaan polku yksittäisestä kokeilusta ratkaisuihin, joilla vastattaisiin aiempaa vaikuttavammin kokeilujen taustalla vaikuttaviin laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Vaikutusketjujen mallintaminen ja ymmärtäminen jo kokeilutoiminnan alusta asti olisi tärkeää.

Kokeilujen seurantaindikaattorit tarjosivat kokeiluiden vaikutuksista vain niukasti tietoa. Mittarit kiinnittyivät huonosti kokeilujen toimintaan sekä niistä seuraaviin tuloksiin ja vaikutuksiin sekä lopullisiin tavoitteisiin. Lisäksi vertailuun vaadittavaa lähtötasoa muutoksen havaitsemiseksi ei ollut määritelty.

4.2. Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut olivat osa Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toimeenpanoa, sen työllisyys ja kilpailukyky -painopistealueella. Kokeilujen tavoitteena oli vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Tarkoituksena oli kehittää asiakaslähtöisiä työllisyys- ja yrittäjyyspalveluja ja uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja sekä lisätä asiakkaille tarjottavaa lähipalvelua. Kokeilujen tarkoituksena oli myös valmistautua uuteen maakuntamalliin ja sen myötä muuttuvaan tuottajarakenteeseen.

Laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta tuli voimaan 1. elokuuta 2017, ja se oli voimassa vuoden 2018 loppuun. Työttömiä työnhakijoita on voitu ohjata kunnan asiakkaisiksi 30. syyskuuta 2018 asti. Laki koski viittä kuntapohjaista kokeilua, jotka toteutettiin Lapin, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueilla.

Toteutus oli kuntatasolla, vaikka hakeutuminen kuntakokeiluihin toteutettiinkin usealla alueella useamman kunnan yhteistyössä, ja kolme kokeiluista oli maakunnallisia (valmistautuminen maakunta- ja sote-uudistukseen). Alkujaan kokeiluun valittiin yhdeksän aluet-

ta, joista kolme oli maakunnallisia järjestäjä-tuottaja-mallin kokeiluja ja kuusi kahden tai useamman kunnan alueella toteutettavia asiakaslähtöisen palvelun tuottamismallin kokeiluja (jäljempänä kuntapohjaiset kokeilut).

Kokeilujen toteuttajina oli laajasti kuntien (ml. elinvoima- ja työllisyystoimiala, sote-toimiala) ja TE-toimistojen edustajia. Lisäksi tukiroolissa (rahoitus, tietotuki, ohjaus) ovat olleet ELY-keskukset sekä tärkeässä kumppanuusroolissa Kela ja palvelutuottajat (ml. oppilaitokset ja koulutusorganisaatiot).

Kokeilulle ei osoitettu erillistä määrärahaa, joten kokeilu toteutettiin suuntaamalla olemassa olevia henkilöresursseja ja työllisyysmäärärahoja uudelleen. TEM:n rahoituksella toteutettiin tietojärjestelmien muutoksia, joissa oli merkittäviä kokeilujen toteutukseen vaikuttavia haasteita ja viivästyksiä. Työ- ja elinkeinotoimistojen virkamiehiä siirtyi työskentelemään kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti kokeilukuntien johdon ja valvonnan alaisina.

Kansallisen tason ohjauksen näkökulmasta TEM:n vuorovaikutus kokeiluihin oli hyvin vähäinen. Yhteistyötä TEM:n ja kuntien välillä haastoi se, että jo lähtökohdiltaan työnjako pitkäaikaistyöttömien palveluissa ja ohjausjärjestelmässä on hyvin epämääräinen (esim. Valtakari et al. 2018) ja siten ohjaus kunnille ja TE-toimistoille ei ollut kokeiluissa selvää. Myöhemmin resursoitiin TEM:n ja Kuntaliiton yhteistyönä henkilöresurssi koordinoimaan kuntapohjaisten kokeilujen yhteistyötä.

Kokeilujen arvioinnin tueksi käynnistettiin VN TEAS-hanke “Yrittäjyyttä ja työllisyyttä (YTYÄ) maakuntiin”, joka tuki, seurasi ja arvioi näitä alueellisia työvoima- ja yrityspalvelujen kokeiluja. Monien muiden vastaavien kokeilujen tavoin myös työllisyyskokeilujen ohjaus jäi varsin heikoksi, ja ulkoisen arvioinnin tiedollinen tuki ei kyennyt korvaamaan ohjauksen ja suunnitteluvaiheen yhteisen tietotuotannon aukkoja. Ohjauksen ohuus näkyi erityisesti raportoinnissa, jota ei suunniteltu ja sovittu riittävän tarkasti etukäteen yhteisesti. Käytännössä yhtenäinen raportointi jäi hyvin hajanaiseksi koko kokeilun aikana. Maakuntapohjaisilta ko-

keilualueilta ei odotettu erityistä raportointia, ja kuntapohjaisten kokeilujen raportointia kehitettiin proaktiivisesti kuntien toimesta. Kokeiluille ei saatu kehitettyä riittävän tarkkaa ja yhtenäistä arviointijärjestelmää ja mittaristoa kokeilujen arvioinnin tueksi. (Annala et al. 2019)

Kokeilujen arviointiin ja seurantaan sovellettiin ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin näkökulmaa. Yhdeksi päämääräksi valikoitui tuottaa tietoa kokeilevan kehittämisen, yhteiskunnallisten kokeilujen ja julkisen sektorin kokeilukulttuurin edistämisen haasteista ja mahdollisuuksista. Arviointitietoa pyrittiin hyödyntämään sekä valtionhallinnon että paikallis- ja aluehallinnon tasolla. Ministeriöillä oli toisistaan eroavia tiedollisia intressejä. Taustalla vaikutti maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu, ja pinnan alla kuplivat erilaiset näkemykset siitä, millä tavalla palvelujärjestelmää ja eri toimijoiden rooleja tulisi kehittää osana työllisyyspalveluja. Kokeiluihin kohdistui myös merkittäviä poliittisia paineita, ja kuntavetoinen malli soti jossain määrin maakuntamallia vastaan, ja näkyi myös kuntakokeilujen legitimoinnissa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä puolestaan oli oma erityinen intressinsä sote-työllisyysrajoituksen kehittämiseksi maakunta- ja sote-uudistuksessa, ja kiinnostus kohdistui rajatummin myös melko kapeasti työelämäkokeilun kokemuksiin. Kunnilla oli vahva halu ja tahto näyttää kuntien merkitys työllisyyden ja erityisesti pitkäaikais-työttömyyden ja nuorisotyöttömyyden hoidossa, sillä kuntien roolia ja merkitystä ei ole tunnistettu näissä riittävästi.

Tässäkin esimerkissä nousee esille huomio siitä, että kokeilutoiminnassa tarvitaan jatkuvaa vuorovaikutusta valtionhallinnon ja paikallistoimijoiden välillä. Vuorovaikutuksen tulisi alkaa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa ja olla erityisen aktiivista kokeilutoiminnan alkuvaiheissa. Kyse on yhä enemmän eri organisaatioiden välisestä yhteisen tekemisen tavasta ja tuloksesta. Vaikka kokeiluille on valtion tasolla hyvä asettaa yhteiset raamit ja tavoitteet, paikallisille toimijoille pitää antaa mahdollisuus lähteä omista lähtökohdista käsin kehittämään ratkaisuja ja aidosti kokeilemaan. Ratkaisut ja

kokeiltavat toimintamallit eivät voi sellaisenaan tulla ylhäältä hallinnosta tai suoraan ”parhaina käytäntöinä”.

Työllisyyskokeiluissakin yksi toteutuksen haaste liittyi toimeenpanon ja suunnittelun epäsuhtaan. Vaikka kokeiluissa ajatellaan olevan tietty ”nopean toiminnan” ja ”tekemään suunnittelun sijaan” -henki, onnistunut kokeilutoiminta edellyttää huolellista suunnittelua. Liian harvoin varataan riittävästi aikaa ja kohdistetaan riittävästi huomiota vaikuttavuuslogiikan ja toimintamekanismien kartoittamiselle ja ymmärtämiselle, ja vielä vähemmän jaetun ymmärryksen luomiselle tästä kokonaisuudesta.

4.3. Digikuntakokeilut

Digikuntakokeilut olivat yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisista kokeiluista. Kuten useimmat kuntatason hankkeista, myös digikuntakokeilu oli luonteeltaan vapaaehtoinen: kaikki kunnat ilman erityiskriteereitä saattoivat hakea kokeiluihin mukaan. Yhteensä kokeiluissa oli noin 60–70 kuntaa mukana.

Kokeilun luonne strategisena kokeiluna asetti sille erityisodotuksia. Hallitusohjelmassa oli asetettu kunnianhimoinen 1 miljardin euron säästötavoite kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseksi ja kuntien toiminnan tehostamiseksi. Lisäksi digitalisaation edistämiseen liittyvät Sipilän hallituksen tekemät linjaukset, muun muassa kuntien kokeilutoiminnan käynnistämiseen ja innovaatioiden edistämiseen, vaikuttivat tärkeinä ajureina taustalla. Lisäksi kunnilla oli omat digitalisaation edistämiseen ja toiminnan tehostamiseen liittyvät tavoitteet.

Kokeiluille määriteltiin neljä teemaa, jotka ohjasivat, mihin kokeiluja toivottiin toteutettavaksi ja jotka olivat rahoitusehtona valtion avustuksen saamisessa: 1) asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen, 2) opetuksen kehittämisen kokeilut, 3) osallisuuden kehittäminen sekä 4) johtamisen, vuorovaikutuksen ja kuntahallinnon kehittämisen kokeilut.

Kuntakumppanien lisäksi mukana kokeiluissa oli koordinoivana toimijana valtiovarainministeriö, muita ministeriöitä sekä muun muas-

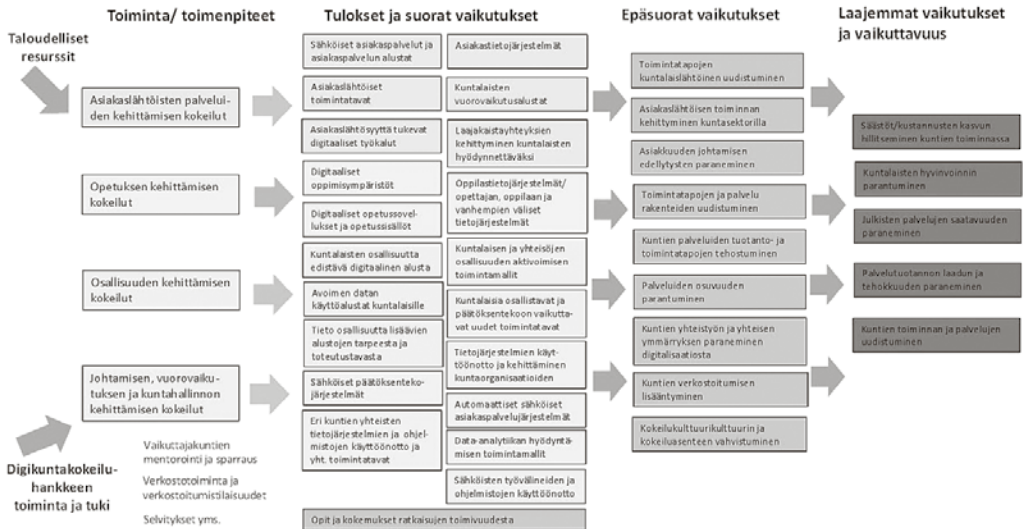
sa Kuntaliitto sekä yksityisiä digitaalisten palvelujentuottajia ja kolmannen sektorin toimijoita. Kuntia haettiin toimintaan mukaan valtiovarainministeriön toimesta eri hakukierroksilla.

Kokeilujen lopussa tietoa kokeilujen toiminnasta sekä tuloksista ja vaikutuksista kerättiin syksyn 2018 aikana toteutetulla ulkoisella arvioinnilla. Arvioinnin tavoite oli tuottaa tietoa siitä, voidaanko digitalisaatiolla edistää kuntien toiminnan tehostumista sekä vaikuttaa säästö-tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tärkeää oli tuottaa jatkoa ajatellen oppia kuntien digitalisaation edistämistä. Arvioinnissa oli tavoitteena myös tukea VM:n hankkeen ja kokeilujen toteutusta tuottamalla ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mukainen arviointimalli neljän digikuntakokeilun teemaryhmään liittyen sekä tukea erilaisilla arvioinnissa tuotettavilla välineillä (mm. ”exit plan” -suunnitelma) tulosten levittämistä laajemmin kuntakentälle.

Haaste oli, että hankkeella ei ole ollut vahvoja ohjaus- tai seurantakeinoja suhteessa kuntien kokeiluihin. Vaikka on positiivista, että kokeiluille/kunnille annetaan vapaus toimia itsenäisesti ja joustavasti, edellyttää ohjelmatasoinen ja laajempi vaikuttavuus vahvempia seuranta- ja ohjausvälineitä. Jos näitä ei ole, ei myöskään kokeilujen edistymistä voida tukea, vaikutusten systemaattista todentamista ei tapahdu, eikä oppien levittämistä laajemmin kuntakentälle voida edistää tehokkaasti. Usein ulkoisella arvioinnilla tai erilliselvytyksillä pyritään vastaamaan tietotarpeisiin, joissa varhaisen vaiheen suunnittelu ja systemaattinen vaikuttavuuslogiikan muotoilu toisivat huomattavasti suuremman lisäarvon ja pysyvemmän hyödyn, riippumatta hallitusten vaihtumisesta ja politiikka- tai kehittämisinstrumenttien muutoksista.

Kokeiluille ei määritelty seurantamittareita tai indikaattoristoa kokeilujen vaikutusten seurantaan, vaan kunnat seurasivat vaikutuksia omien tarpeidensa ja motivaatioidensa mukaisesti. Ilman systemaattista (lähtötilanne ja kokeilun aikaiset ja jälkeiset vaikutukset) seurantaan vaikuttusten todentaminen on hankalaa ja jää laadullisen tulkinnan tasolle.

Kokeilun arvioinnissa mallinnettiin kokeilun vaikutusviitekehys seuraavasti:



Kuva 3. Valtiovarainministeriön Digikuntakokeiluhankkeen ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin malli (Valtakari et al. 2019).

Haaste oli kokeilujen pienuus ja potentiaalisen vaikuttavuuden vähäisyys. Olisikin tärkeää saada arviointitietoa siitä, millaisen kokoluokan interventioita kuhunkin muutostarpeeseen on syytä kohdistaa.

5. Kuntatason kokeilujen metahallinta kokeilevan hallinnan viitekehyksessä: johtopäätökset

Esimerkkitapauksissa näkyy selvästi metahallinnan heikkous ja yhteisten pelisääntöjen ja käytänteiden vähäisyys kuntatason kokeilujen seurannassa ja arvioinnissa. Vaikka osa kokeiluista hyödynsikin toimivallan delegointia toimeenpanon tukemisessa, delegointia ei viety toiminnan tehostamiseen ja vaikuttavuuden kannalta riittävän pitkälle.

Kaikkiin kokeilevan hallinnan ulottuvuuksiin (vaikuttavuus, oppiminen, hajautettu toimeenpano ja päätöksenteon vastaanottokyky) on edellä tehty havainnoita, joiden väitämme olevan tyyppillisiä kunnissa tehtävälle valtion ohjaukseen ja tietopohjaan liittyvälle kokeilutoiminnalle.

Vaikuttavuus lähtee tavoitteenasettelusta, ja potentiaalisesti vaikuttavuutta vahvistaa kokeilujen monitoimijaisuus. Esimerkeissä näkyy keskitetyn ohjauksen ja hajautetun toimeenpanon dilemma. Vaikka kokeiluissa saadaan liikkeelle ja yhteistoimintaan monipuolinen toimijaverkosto, monitoimijaisuus ei ole suunnitelmallista. Vaikuttavuutta ja kokeilujen oppien hyödyntämistä parantaisi toimijoiden roolin tarkemmin hahmottaminen ja pohtiminen tavoitteellisemmin: kuka on sopivin toimija kokeilemaan juuri tätä asiaa? Kenen tulee olla mukana kokeilussa, jotta tieto välittyy suoraan käytännön suunnitteluun ja toiminnan kehittämiseen? Mikäli kokeilujen suunnitteluvaiheeseen ja tavoitteenmuodotukseen saadaan kanavoitua useampia intressejä ja näkökulmia, tämä usein vahvistaa vaikuttavuutta ja vastaanottokykyä kokeiluista oppimiseen.

Vaikuttavuusnäkökulmaa ei mallinnetta riittävän johdonmukaisesti suunnitteluvaiheessa. Oletus oli enemmänkin alhaalta

ylöspäin nouseva tavoitteenasettelu ja myös tahdonmuodostus, mikä on usein ristiriidassa perinteisten ohjausmekanismien keskitettyjen pelisääntöjen kanssa.

Mittarit tulee kiinnittää kokeilun tavoitteiden mukaiseen vaikutusdynamiikkaan, jotta syy-seuraussuhteet voidaan hahmottaa. On tärkeä tunnistaa keskeisin tavoite ja siihen liittyvät tekijät, sekä muodostaa ydinindikaattoreita, joiden mukaisesti tuloksiin voidaan omalla toiminnalla vaikuttaa. Mittareiden valinnassa tulisi huomioida, että ne kuvaavat asiakkaan hyötyjä.

Hajautettu toimeenpano on kokeiluille vahvuus, joka jää liian usein hyödyntämättä. Motivaatioon ja kokeilun vaikuttavuuteen vaikuttaa myös se, miten ruohonjuuritason työntekijät ovat sitoutuneita kokeiluun. Jotta varsinaisessa ”etulinjassa” asiakastyötä tekevän henkilöstön osallisuus ja sitoutuminen turvataan, myös kokeiluissa tulee kuulla varsinaista ruohonjuuritason työtä tekevien henkilöiden näkemyksiä ja ajatuksia kokeilun sisältöön liittyen, mieluiten jo kokeilun suunnitteluvaiheessa. Jos kokeilu suunnitellaan irrallaan ”arkitodellisuudesta”, on todennäköistä, että muutoksessa olennaisia elementtejä jää huomioimatta. Kokeiluja suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa on tärkeää huomioida monipuolisesti tahot, joihin kokeilu vaikuttaa. Motivaation näkökulmasta on tärkeää, että mukana olevat ihmiset kokevat työn merkitykselliseksi.

Oppimista parantaisi se, että olisi keskitetty taho, joka tarjoaisi tukea ja menetelmällistä osaamista sekä politiikkakokeiluihin että niiden arviointiin. Vaikka kokeiluissa mukana olevat tahot ministeriöistä kuntiin tai Kuntaliittoon ovat yksittäisinä toimijoina kehittäneet ja ottaneet käyttöön monipuolisia kokeilukulttuuria tukevia toimintamalleja, oppaita ja linjauksia, kokeiluilta puuttuu yhteinen kokeiluprotokolla ja taho, joka validoiisi ja tukisi kokeilujen suunnittelua ja niistä oppimista (esim. laadunvarmennukseen ja yhteisiin pelisääntöihin vaikuttavien elimien kuten Tutkimuseettisen neuvottelukunnan tai lainsäädännön arviointineuvoston tavoin). Samoin yhteiskuntapolitiikkaa laajemmin tukevilta kokeiluilta puuttuu yh-

teinen arvioinnin tukitoimija, mikä voisi antaa käytännön tukea ja uskottavuutta arviointien laadukkaalle ja johdonmukaiselle hyödyntämiselle.

Arviointia keskitetysti tukeva taho voisi myös auttaa muutoksen motivoinnissa. Yksinkertaisimmillaan kokeiluissa on kyse asioiden tekemisestä uudella tavalla, ja tässä suhteessa inhimillisen kitkan ja muutosvastarinnan olemassaolo on aina huomioitava kokeiluista oppimiseen vaikuttavana hidasteena. Kyse on muutoksen motivoinnista: mikäli kokeilusta odotettavissa oleva hyöty ei ylitä nykytilanteen hyöty- tai haittanäkölmaa, toimijoiden preferenssi on *status quo*. Mikään ei muutu, kunnes motivaatio toimijan itsensä kannalta on merkittävä.

Päätöksenteon näkökulmasta poliittinen agenda elää omaa elämäänsä, mikä tekee kokeilutoiminnasta sirpaleista. Kokeilujen arvioinnilla pitäisi olla linkki seuraaviin politiikkamuotoilun vaiheisiin, myös resurssien kohdistamiseen. Valtakunnallisesti ohjattavissa paikallistason kokeiluissa ei kenties anneta riittävästi paikallista mandaattia ja voimavaroja, eikä ohjaavilla ministeriöillä ole riittäviä ohjauskeinoja, mm. taloudellisia tai vaikuttavuusohjauksen menetelmiä käytössään. Informaatio-ohjauksella on mahdollista saada aikaan ymmärrystä ja osaamista kokeilujen toteutuksesta ja seurannasta, mutta informaatio-ohjauksen potentiaali jää hyödyntämättä, kunnes on ratkaistu sekä vaikuttavuus (tarkemmin mietitty kokeilujen indikaattoreita ja vaikutuslogiikkaa) ja hyödyntäminen (organisointi ja institutionalisointi rakenne, johon arviointitietoa ylipäänsä ja kokeilutietoa erityisesti voidaan kanavoida eri toimijoiden käyttöön ja edelleen käytännön ohjaus- ja strategiatarpeissa rikastettavaksi).

Lähteet

- Annala et al. (2019) Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019
- Annala et al. (2016), Näkökulmia kokeilurahoitukseen - Ehdotus kokeilurahoituslustran perustamisesta.

- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2016.
- Annala, Berg & Laakso (2017), Dynamics of experimental governance: A meta-study of functions and uses of climate governance experiments. *Journal of Cleaner Production*.
- Annala et al. (2015), Design for Government: Kokeilulla ihmislähtöistä ohjausta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2015.
- Berg, A. (2011), Not Roadmaps but Toolboxes: Analysing Pioneering National Programmes for Sustainable Consumption and Production. *Consum Policy* 34, 9–23 (2011). <https://doi.org/10.1007/s10603-010-9129-2>
- Berg, A. (2012), The Multiple Faces of a Sustainability Strategy, Analysing Finland's Programme to Promote Sustainable Consumption and Production. Väitöskirja, noudettu 29.5.2020 täältä: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/30253/themulti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Berg (2013), Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2013.
- Berg, A., Hildén, M. ja Lahti, K. (2014): Kohti kokeilukulttuuria, Analyysi Jyväskylän resurssiviisaista kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina, Sitra.
- Gjaltema, Biesbroek & Termeer (2019), From government to governance to meta-governance: a systematic literature review, *Public Management Review*.
- Horelli, Liisa (2006), ”Vaikuttavuusarviointi mantrana ja kamppailulajina”, *Hallinnon Tutkimus, Arvioinnin teemanumero* 2006, 25 (2006): 3.
- Rangoni, B., Zeitlin, J. (2020), ”Is experimentalist governance self-limiting or self-reinforcing? Strategic uncertainty and recursive rulemaking in European Union electricity regulation”, *Regulation & Governance*, 10.1111/rego.12309, 0, 0, (2020). Wiley Online.
- Sabel, C. & Zeitlin, J. (2008), “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU”, 14(3), 271–327.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Valtakari et al. (2017) Kuntakokeilut kuntien velvoitteiden vähentämisen tueksi -hankkeen arviointi. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö 2017.
- (2018). Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/2018.
- (2019), Digikuntakokeilun kuntakokeilujen arviointi ja arviointimalli. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö 2019.

Katsaus: Etnografia organisaatiomuutoksen arvioinnin apuna

Jouni Virtaharju & Virpi Sorsa

“The only true voyage of discovery . . . would be not to visit strange lands, but to possess other eyes, to behold the universe through the eyes of another ...”

Marcel Proust (1923) *The Captive*

Johdanto

Tarkastelemme tässä puheenvuorossa etnografisen tutkimusotteen mahdollisuuksia organisaatiomuutoksen arvioinnissa. Muutosta voi tarkastella kahdella toisistaan poikkeavalla tavalla: varianssi- ja prosessitutkimusta hyödyntäen. Esittelemme lyhyesti näiden tutkimustapojen piirteet ja eroavaisuudet. Prosessitutkimusta on hyödynnetty muutoksen arvioinnissa vähemmän, ja haluammekin tässä tekstissä nostaa esiin sen hyötyjä ja mahdollisuuksia arviointityössä. Keskitymme erityisesti kulttuuritutkimuksen piirissä kehittyneen tutkimusmenetelmän etnografian potentiaaliin prosessinäkökulmaisessa muutoksen arvioinnissa. Esittelemme etnografisen tutkimuksen piirteitä ja periaatteita yleisesti ja jatkamme keskustelua etnografian soveltamisesta erityisesti johtamisen ja organisaatiomuutoksen tutkimiseen ja arviointiin.

Tämän jälkeen kuvaamme omia kokemuksiamme organisaatiomuutoksen arviointihankkeesta, jossa sovellamme etnografista tutkimusotetta. Esimerkillistämme etnografisen tutkimusotteen sisältöä, mahdollisuuksia ja rajoitteita Helsingin kaupungin organisaatiossa vuosina 2017-2020 toteuttamamme etnografisen arviointitutkimuksen avulla. Helsinki toteutti suurimman organisaatiomuutoksensa vuosikymmeniin ja halusi etnografeja organi-

saatioonsa seuraamaan muutoksen onnistumista. Helsingin kaupungin tapauksessa etnografinen tutkimus oli osa laajempaa muutoksen toteuttamisen arviointihankepalettia. Valtaosa muista arvioinneista toteutettiin varianssitutkimuksina ja oma prosessitutkimushankkeemme täydensi tätä kokonaisuutta.

Puheenvuoron päättää yhteenveto ja loppupäätelmät etnografisen arviointitutkimuksen sovellettavuudesta muutosjohtamisen avuksi.

Muutoksen arviointi varianssinäkökulmasta

Organisaatiomuutosten onnistumisen arviointi on keskeinen organisaatiomuutosten johtamisen osa-alue, muutoksen mittaaminen edesauttaa sen toteuttamista. Hyvä muutosjohtamiskäytäntö esimerkiksi kehottaa määrittämään muutokselle mittareita jo muutoksen suunnitteluvaiheessa, jotta tehtyjen interventioiden vaikuttavuudesta saataisiin tietoa (Cummings & Worley, 2009). Kirjallisuudelle tunnusomainen piirre on ohjata muutosagentteja toteuttamaan muutoksen arviointia varianssitutkimuksen keinoin.

Varianssitutkimus tarkoittaa tutkimustapaa, joka yrittää tunnistaa kausaalisuhteita riippuvien ja riippumattomien muuttujien kesken (Mohr, 1982; Langlely, 1999). Muutoksen tarkastelun asetelma on ennen-jälkeen -tyyppinen: kerätään kvantifioitavaa aineistoa organisaatiosta sekä ennen muutosinterventiota että sen jälkeen. Muutoksen onnistumisen tai epäonnistumisen arvioinnin perusteena pidetään näiden useimmiten numeraalisten mittareiden piirissä tapahtunutta muutosta (erotusta eli 'deltaa') ja lisäksi yrite-

tään tunnistaa tekijöitä, jotka vaikuttivat tämän lopputuloksen syntyyn. Ajatuksena on, että riippuvat muuttajat, kuten vaikkapa johdon transformationaalinen johtajuuskyvykkyys, tuottaa muutosta riippumattomissa muuttujissa, kuten vaikkapa organisaation operatiivisessa tehokkuudessa. Muutoksen johtamista voi tehostaa, jos onnistuneesti tunnistaa riippuvia muuttujia ja keksii keinoja niiden vahvistamiseen organisaation arjessa. Tämän arviointitavan näkökulmasta keskeistä on, että muutosta arvioidaan yksiselitteisesti määrittelyillä muuttujilla, ja tutkijoilla on mahdollisuus kerätä ko. muuttujadataa sekä ennen että jälkeen tutkimuskohteeksi määritellyn muutoksen. Tutkimustavan onnistumiselle keskeistä on, että muutoksen keskeiset riippuvat ja riippumattomat muuttajat osataan tunnistaa ja arviointitiedon keruu on mahdollista sekä ennen muutostapahtumaa että sen jälkeen.

Esimerkkejä varianssiotteella toteutetuista muutoksen onnistumisen arvioinneista löytyy sekä yleisellä (kts. Greenwood & Hinings, 1988) että yksittäisten muutosten tasoilla. Arviot organisaatiomuutosten yleisestä onnistumisesta vaihtelevat merkittävästi eri tutkimusten välillä. Esimerkiksi LaClair ja Rao (2002) tarkastelivat tutkimuksessaan 40 tapausesimerkkiä, joista he luokittelivat 58% selkeiksi epäonnistumisiksi ja heidän mukaansa 20% tapauksista tuotti kolmanneksen (tai alle) muutoksille asetetuista odotuksista. Beer ja Nohria (2000) arvioivat, että epäonnistuneiden organisaatiomuutosten osuus vaihtelee yhden ja kahden kolmasosan välillä. Cope (2003) esitti, että epäonnistumisten osuus on 80-90% kaikista tapauksista. Näissä ja vastaavissa tutkimuksissa muutoksen onnistumisen arviointikriteerit, siis muutoksen operationalisointitapa, vaihtelee. Osa arvioinneista perustuu enemmän ulkoisiin mittareihin (mm. pörssiaron kehitys), osassa sisäisiin (esim. johdon käsitys muutoksen onnistumisesta). Tutkijat esittävät myös lukuisia syitä, jotka heidän mukaansa vaikuttavat muutoksen onnistumiseen/epäonnistumiseen. Näitä syitä on esimerkiksi jäsenetty rakenne- (Meyer & Rowan, 1977) ja prosessitekijöihin (Maitlis & Lawrence, 2003). Esimerkkinä yksittäisen

muutoksen onnistumisen arvioinnista toimii Helsingin kaupungin sote-toimialan syntyä tarkastellut tutkimus (Hakonen et al., 2015). Siinä tutkijat keräsivät kyselymenetelmällä tietoa henkilöstön muutossuhtautumisesta ennen ja jälkeen virastojen fuusion.

Varianssitutkimuksen haaste on se, että sen toimintalogiikka on vain rajallisesti samanlainen organisatorisen muutoksen toimintalogiikan kanssa. Erityisesti mitä radikaalimmasta muutospyrkimyksestä puhutaan, sitä vaikeampaa onnistunutta varianssitutkimusasetelmaa muutoksen arvioinnille on rakentaa johtuen tapahtuvan muutoksen luonteen ennalta ymmärtämisen vaikeudesta. Eri mittareiden perusteella tuotetut arviot muutoksen onnistumisesta voivat vaihdella merkittävästi ja lisäksi arviot voivat muuttua ajan myötä. Tämän havaitsi myös Salminen (2000) tutkiessaan suomalaisten kehittämisprojektien onnistumista. Salminen totesi, että muutoshankkeiden onnistumista arvioitiin tyypillisesti perinteisin projektinhallinnan keinoin (hankkeen tavoitteet, kustannukset, aikataulut). Näiden projektimittareiden perusteella muodostetuilla arvioilla kehittämishankkeiden onnistumisesta ei ollut yhteyttä hankkeen osallistujien mielipiteisiin hankkeen onnistumisesta ja hyödyllisyydestä. Muutostulkinnat ristesivät ja muuttuivat ajan myötä. Muutoshanke saattoi olla projektimittareiden näkökulmasta onnistunut (tavoitteet saavutettu, budjetti ja aikataulu piti), mutta osallistujien tulkinta oli, että se ei tuottanut tavoiteltuja tuloksia tai toisinpäin – projektimittareiden näkökulmasta hanke oli epäonnistunut, mutta osallistujien mielestä hyödyllinen ja onnistunut. Mittaamisen yhteydessä esiin nousi organisaatiotutkimuksen piirissä tehty havainto inhimillisen toiminnan luonteesta: ihmiset merkityksellistävät asioita jälkijättöisesti (retrospective sensemaking, Weick, 1995; Mantere, Schildt & Sillince, 2012).

Golembiewski (1990) on kuvannut organisaatiomuutoksen määrittelyn haasteita. Hän jakoi organisaatiomuutokset Alfa-, Beta- ja Gamma -tasoihin muutoksiin. Alfa-muutos viittaa tilanteisiin, joissa onnistumisen kriteerit ovat jo etukäteen tunnistettavissa: muutoksen ta-

voite on ennakolta asetettavissa ja mikäli siihen päästään, voidaan muutosta pitää onnistuneena. Tällaisen muutospyrkimyksen arviointiin varianssiasetelma ja perinteiset projektihallinnan välineet toimivat hyvin. Beta-muutokset viittaavat muutoksiin, joissa onnistumisen kriteerit muuttuvat muutosprosessin aikana: tavoittelimme alun perin tätä tavoitetta, mutta muutoksen kuluessa opimme ja ymmärsimme asioita enemmän ja päättelimme, että jokin toinen tavoite palveli tarkoitustamme vanhaa paremmin. Gamma-muutokset viittaavat paradigmatasoisiin muutoksiin, joissa esimerkiksi koko ajattelu onnistumisen merkityksestä (esim. taloudellinen menestys vs. sosiaalinen hyväksyntä) tai muutospyrkimyksen tarkoituksesta (esim. tuotannon tehostamisesta asiakaslähtöiseen toimintaan) muuttuu. Kun organisaatiomuutos etenee Alfas-tasolta abstraktimmalle ja dynaamisemmalle tasolle (Beta, Gamma), esimerkiksi kulttuurimuutospyrkimyksiin, sitä haastavammaksi varianssitutkimusten viitekehysten soveltaminen muutoksen arvioinnissa muuttuu.

Muutoksen arviointi prosessinäkökulmasta

Vaihtoehdon varianssitutkimuksen tarjoaa prosessitutkimus (Langley, 1999; Mohr, 1982). Prosessitutkimus on kiinnostunut ymmärtämään miten asiat muuttuvat ajan kuluessa ja miksi (Van de Ven & Huber, 1990). Prosessitutkimus rakentuu tapahtumista; millaisista tilanteista eli hetkistä muutos rakentuu ja miten nämä eri hetket kytkeytyvät toisiinsa, tuottaen muotoja ja rakenteita.

Tyypillinen tapa jäsentää muutosta on 'vaiheistaa' se; muutos käsitteellistetään erilaisiksi, toisistaan eroteltavissa oleviksi vaiheiksi, joiden seurauksena jotain tapahtuu. Prosessitutkimuksessa tarinat eli narratiivit ovat usein keskiössä: tutkimus rakentuu tällöin tarinan muotoon, jossa kuvataan mitä tapahtui ja kuka teki milloinkin mitäkin ja kenelle (Langley, 1999). Ajassa järjestyneet tapahtumat, teot ja valinnat rakentavat kertomuksen, joka tekee muutoksen ymmärrettäväksi. Prosessinäkökulma ei

ole kiinnittynyt muutoksen tulevan luonteen 'ennaltatietämiseen', vaan muutokseen vaikuttavat keskeiset ilmiöt rakentuvat muutoksen kuluessa tai sen toteuduttua, retrospektiivisesti.

Prosessitutkimuksessa hyödynnetään tyypillisesti haastatteluissa rakentuneita merkityksiä, dokumentteja, ja havaintoaineistoa organisaatiomuutoksen eri vaiheista. Hyvänä esimerkkinä prosessinäkökulman piirissä tehdystä muutostutkimuksesta on kanadanranskalaisten tutkijoiden Jean-Louis Denisin, Geneviève Dompierren, Ann Langley'n ja Linda Rouleau'n (2011) tutkimus kolmen montrealilaisen sairaalan yhdistymisen haasteista, jonka seurauksena tutkijat kehittivät teorian epäonnistuneen muutoksen syistä. Sairaalat juutuivat vuosiksi päättämättömyyden kierteeseen, koska yhdistymistä koskevien päätöstekstien epämääräisyys mahdollisti eri intressiryhmien lipeämisen päätöksistä itselleen epäedullisissa yhdistymisen toteuttamisvaiheissa. Myös Suomessa on tehty uraa uurtavaa prosessitutkimusta julkisten organisaatioiden muutoksista, joista hyvinä esimerkkeinä on Saku Mantereen, Henri Schildtin ja John Sillincen (2012) tutkimus strategisen muutoksen peruuttamisesta ja Virpi Sorsan ja Eero Vaaran (2020) tutkimus retorikan merkityksestä strategisessa muutoksessa. Monet prosessitutkimuksen viitekehystä soveltavat tutkimukset rakentuvat muutoksen jälkeen kerätylle tutkimusaineistolle, joka perustuu muutososallisten reflektioon menneistä tapahtumista ja niiden seurauksista. Edellä mainitut tutkimukset ovat kuitenkin näyttäneet miten erilaisiksi kuvat muutoksesta rakentuvat, kun ne rakentuvat muutoksen aikana kerätylle aineistolle.

Etnografia on yksi monista tavoista tehdä prosessitutkimusta muutoksen kuluessa. Seuraavaksi tarkastelemme yksityiskohtaisemmin etnografiaa esimerkkinä muutoksen prosessilähtökohtaisesta arvioinnista.

Etnografia työorganisaatioiden tutkimuksessa

Etnografia on kulttuuritutkimuksen piiristä organisaatiotutkimukseen tullut tutkimustapa.

Ensimmäisenä työorganisaatioiden etnografiaa voidaan pitää klassisten Hawthorne -tutkimusten osana toteutettua Bank Wiring Room -tutkimusta 1930-luvun alussa (Bate, 1997). 1980-luvulla alkanut organisaatiotutkimuksen kulttuurinen käänne laajensi alan tutkijoiden kiinnostusta etnografisiin tutkimustapoihin. Tällä vuosituhannella etnografisia työskentelytapoja on otettu käyttöön myös organisaation kehittämisen piirissä, esimerkiksi palvelumuotoilun (Service Design) työkaluna. Pitkästä historiasta ja useista sovellusalueista huolimatta etnografiaa voidaan pitää varsin marginaalisena organisaatiotutkimuksen tutkimustapana. Etnografista tutkimusta tekee vain rajallinen joukko organisaatiotutkijoita. Tähän on alan tutkijoiden mielestä vaikuttanut muun muassa tutkimusasetelman ainutkertaisuudesta syntyvä yleistettävyyden ongelma sekä kenttätyövaiheen pituus ja raskaus (Watson, 2011; Bate, 1997).

Etnografisen muutoksen arviointi tarjoaa kulttuurisen viitekehyksen muutoksen johtamisen ymmärtämiseen ajassa elävänä ja muuttavana ilmiönä. Etnografisen arviointi ei ainoastaan kuvaa muutosta prosessuaalisena ilmiönä, vaan se myös toteutetaan prosessuaalisesti, pitkäjäsenäisetelmänä (Heracleous, 2001). Muutosetnografia tarjoaakin tavan päästä useimpia muutoksen tutkimustapoja lähemmäksi organisaation jäsenten muutoskokemusta sen tapahtuessa. Vaikkei etnografista koskaan tule varsinaista tutkittavan 'heimon' jäsentä ja hän ei koe käynnissä olevaa muutosta kuten organisaation varsinaiset jäsenet sen kokevat, tarjoaa etnografisen kenttätyövaihe arvioijalle mahdollisuuden kohdata ja keskustella muuttuvassa organisaatiossa työskentelevien ihmisten kanssa asioiden tapahtuessa, lähellä muutosilmiöitä. Etnografisen tutkimusote täydentääkin mielestämme rikkaalla tavalla organisaatiomuutoksen muita arviointitapoja.

Mutta mitä etnografia tutkii ja miten se sen tekee? Aikamme tunnetuin organisaatioetnografi, amerikkalainen John Van Maanen (2011) korostaa etnografian olevan ensisijaisesti kulttuurin esittämisen ja tarkastelun tapa. Etnografia on ymmärtävää tutkimusta, sen kiinnostus kes-

kittyy enemmän kysymyksiin 'kuinka' ja 'miksi' kuin kysymyksiin 'kuinka paljon' tai 'kuinka moni' (Van Maanen, 2011). Van Maanen viittaa kuuluisaan etnografi Clifford Geertziin (1973), joka kirjoitti, että 'antropologit eivät tutki kylää, vaan kylässä'. Organisaatiokontekstiin tuotuna tämä lausahdus viittaa siihen, että organisaatio sinänsä ei ole etnografisen tutkimuksen tutkimuskohde, vaan se mitä organisaatioksi ymmärretyn kollektiivin sisällä tapahtuu. Brittiläinen etnografi Tony Watson (2011) kuvaa etnografian olevan "kirjoittamistapa, jossa tutkija käsittelee tietyssä sosiaalisessa miljöössä tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ja toteutuvista käytännöistä syntyneitä havainnointiin ja osallistumiseen perustuvia kokemuksiaan". Tämä määrittelytapa korostaa kahta seikkaa.

Ensinnäkin, etnografisen tutkimus keskittyy organisatorisen toiminnan tarkasteluun. Esimerkiksi kaupunkiorganisaation esimiesten työn luonteeseen ja näiden ihmisten identiteettien rakentumiseen, ja näihin prosesseihin vaikuttavien kulttuuristen normien rakentumiseen, organisatoristen arvojen ja arvostusten ilmauksiin ja työpaikkakäyttäytymisen rakenteisiin. Kulttuuri etnografisesta näkökulmasta tarkasteltuna viittaa sekä niihin merkityksiin että käytäntöihin, joita ihmiset käyttävät, hyödyntävät, soveltavat ja muokkaavat tarkasteltavissa kollektiiveissa. Kulttuuri ymmärretään eläväksi, muuntuvaksi, monitulkintaiseksi ilmiöksi, ei staattiseksi ja homogeeniseksi monoliitiksi.

Toiseksi, tarkastelemalla etnografiaa ensisijaisesti kirjoittamisen käytäntönä, Watson tarkoittaa, että kenttätyössä tehtävä tiedonkeruu ei ole rajautunut havainnointiin, vaan se voi sisältää monia muitakin tiedonkeruumuotoja, kuten haastatteluja, yhteistyöskentelyä, dokumenttien analyysia tai tilastojen hyödyntämistä. Kenttätyö on etnografian ydin. Tutkija liittyy tutkimansa organisaation osittaiseksi tai täydeksi jäseneksi, havainnoi mitä tapahtuu ja osallistuu keskusteluihin ja käytäntöihin. Tutkija osallistuu, jakaa organisaation jäsenten kokemuksia ja keskustelee heidän ehdoillaan. Keskiössä on sen ymmärtäminen mitä organisaatiossa tehdään ja miksi. Tämän prosessin myötä

syntyvät myös etnografisen tutkimuksen rajat. Tutkimus edellyttää tutkittavan organisaation normien kunnioittamista, niiden mukaista toimintaa. Tutkija on organisaatiossa sen ehdoilla ja hänen odotetaan sosiaalistuvan mainittuihin normeihin. Toisaalta, etnografisen tutkimuksen keskeisiä laatukriteerejä ovat tulosten ja tulkintojen yllättävyys ja kriittisyys (GoldenBiddle & Locke, 1993; Hammersley, 1992; Bate, 1997). Kuten artikkelin alussa esitetty kirjallisuusviittaus Marcel Proustin sanoihin vihjaa, tutkijan tehtävä on synnyttää uutta ymmärrystä organisaatiossa tarkastelemalla vallitsevia käytäntöjä uudesta näkökulmasta. Laadukkaan etnografian tehtävänä on saada lukijansa tunnistamaan asiat ja ilmiöt, joista puhutaan, mutta myös ohjata heitä tarkastelemaan näitä ilmiöitä uusilla tavoilla, näkemään niitä 'uusien silmin'. Eli nämä kriteerit täyttääkseen etnografian tehtävä on olla yht'aikaisesti sekä organisaation 'sisällä' että sen 'ulkopuolella'.

Etnografista tutkimusta pidetään proosalisimpana organisaatiotutkimuksen muotona (Van Maanen, 2006). Tutkijan läheisyys tutkimuskohteeseensa, siitä kerätty 'ensikäden kokemus' mahdollistaa sekä rikkaan että syvän ymmärryksen muodostumisen. Etnografian kokemuksia kuvataan kirjoitustavalla, joka voi hyödyntää draama- ja fiktiivisestä kirjallisuudesta tuttuja tyylejä ja konventioita. Useimmat organisaatioetnografiat koskevat operatiivista työtä, esimerkiksi John Van Maanenin (1988; 2019) tunnetuin työ käsitteli Los Angelesin poliisin työtä. Johtamiseen ja esimiestyöhön liittyvää etnografiaa on maailmalla tehty vain vähän johtuen tutkimusmahdollisuuksien vähyydestä (kts. esim. Lindstead, 1997).

Etnografit kaupunkiorganisaation muutosta seuraamassa

Yhteistyömme Helsingin kaupungin kanssa käynnistyi tilaajan aloitteesta. Tilaustutkimuksellinen lähtökohta korostikin tutkimuksen arviointiluonnetta, tavoitteeksi oli asetettu tuottaa kaupungin tavoitteleman muutoksen toteutumisen näkökulmasta mielenkiintoista arviointisisältöä.

Asiasisällön määrittely jäi kuitenkin tutkijoiden vastuulle. Tätä kirjoitettaessa yli 18 kuukautta kestänyt kenttätyövaihe on koostunut pääasiallisesti organisaation erilaisiin tilaisuuksiin osallistumisesta (n. 190 tilaisuutta). Kirjoittajat ovat mukana tutkimiansa toimialojen johtoryhmien kokouksissa, erilaisissa johdon sisäisissä ja johdon ja henkilöstön välisissä yhteistyö- ja kehittämistilaisuuksissa sekä ovat saaneet käyttöönsä organisaatiossa tuotetun dokumentaation. Hankkeen puitteissa on tuotettu kaksi kaupungin julkisilla verkkosivuilla julkaistua kirjallista raporttia kaupunkimuutoksesta (Virtaharju & Sorsa, 2019; 2020).

Etnografiselle tutkimukselle tunnusomaiseen tapaan tutkijoiden haaste on luoda mielenkiintoista ja merkityksellistä tulkintaa asianomaisten omasta organisaatiosta ja sen (muuttuvista) toimintatavoista. Tulkinnan, kirjoittamisen ja organisaation jäsenten kanssa käytävän vuoropuhelun haaste on jatkuva: mihin kiinnittää huomiota ja miten kirjoittaa ja kertoo siitä organisaation johdolle ja jäsenille. Keskeinen on myös yleistämisen haaste. Tutkijoiden kenttätyö rajoittuu kahden toimialan johdon arjen tarkasteluun. Tutkimuksen piirissä olevat toimialat kattavat vain rajallisen osan laajasta kaupunkiorganisaatiosta. Miten kirjoittaa paikallisista kokemuksista siten, että ne ovat merkityksellisiä ja puhuttelevat useita sidosryhmiä: sekä niitä 'joita parhaillaan tutkitaan', että niitä, joissa kaupunkiorganisaation muutos on käynnissä eri vaiheessa? Jos jokin asia yllättää tutkijan, yllättääkö se organisaation? Virolaisen semiootikko Juri Lotmanin (1990) hengessä voi todeta kulttuurin olevan merkitysrakenne (semiosfääri): kaupungin kulttuuri on sen jäsenille järjestyksen aluetta, ulkopuoliselle se voi näyttäytyä kaoottisena ja käsittämättömänä. Kulttuurirajojen ylitys on toisaalta uusien tulkintojen tuottamisen ja kääntämisen edellytys. Olemme tutkijoina tehneet työtä julkisten organisaatioiden johtamisen piirissä jo useiden vuosien ajan, myös Helsingin kaupungin, ja ehkä tästä taustasta johtuen olemme yllättyneet tutkimushankkeen aikana harmittavan harvoin.

Aikaisempi kokemuksemme saattaa siis

ohjata meitä jopa katsomaan kaupunkiorganisaation kulttuuria liiankin tutuna.

Kuten kaikenlaisissa hankkeissa, myös etnografisessa arviointihankkeessa käynnistysvaihe on kriittinen. Organisaatioon tutustuminen on ujoistuttavaa, koska kukaan ei tunne etnografia ja organisaation jäsenet tuntevat toisensa. Aloitimme etnografisen arviointimme tutustumalla projektimme ohjausryhmän jäseniin. He kertoivat foorumeista ja asiakirjoista (kokouksia, tapaamisia, haastateltavia, dokumentteja), joihin meidän olisi hyvä tutustua. Tämä vaihe on tärkeä etnografisessa tutkimuksessa, koska siinä rakennetaan luottamusta tutkittavan organisaation jäseniin tutustumalla heidän merkityksellisinä kokemuksiinsa asioihin. Etnografian huomio ei kuitenkaan välttämättä kiinnity juuri samoihin asioihin kuin tutkittavien huomio. Organisaation arki on työn tekemistä ja työ koostuu yleensä erilaisista hoidettavista sisältöasioista. Tutkimassamme Helsingin kaupungin muutosprosessissa näitä sisällöllisiä asioita ovat muun muassa eri palveluiden välisen yhteistyön vahvistaminen tai esimiesten johtamisosaamisen kehittäminen. Etnografeina huomiomme on kiinnittynyt organisaation toimintaan ja käytänteisiin. Näin ollen esimiesten johtamisosaamisen kehittämisessä tarkastelemme sitä, miten esimies kohtaa työntekijöitään tai meitä tutkijoita niissä arkisissa tilanteissa, joissa olemme läsnä.

Raportoinnissamme organisaatiolle olemme keskittyneet organisaatiomuutoksen ennakoimattomien vaikutusten kuvaamiseen. Joskus se voi tapahtua muutosabsurdiuksien kuvaamisen avulla. Esimerkkinä havainnoimme johtoryhmän työskentelyä ja tunnistimme, miten samassa kahden tunnin mittaisessa kokouksessa toimialan johto a) keskusteli sujuvasti siitä, miten korona-kriisin takia organisaatioon ei tulla tulevalla budjettikaudella perustamaan ainutkään uutta henkilöresurssia, b) perusti uuden projektin, joka tulee vaatimaan useita uusia henkilöresursseja monen vuoden ajan, ja c) ihmetteli projektiraportoinnin yhteydessä, miten on mahdollista, että toimialalla on käynnissä olevia projekteja, joihin ei ole nimetty ollenkaan henkilöresursseja. Näiden tilanteiden kuvaaminen

ja tulkinta on ollut tietoinen valinta, jolla olemme halunneet korostaa, että a) organisatorinen muutos ei rajaudu vain tietoisesti suunniteltujen ja kontrolloitavien piirteiden muuttumiseen, ja b) täydentää kaupungin muiden, varianssinäkökulmasta tuotettujen muutosarviointien tuloksia. Tunnistamme myös tuntevamme empatiaa tutkimiamme organisaatioita kohtaan: toivomme, että niille tärkeät asiat sujuisivat ja ne saisivat arvostusta tärkeiltä sidosryhmiltään. Haluamme myös itse arvostaa tutkimussubjektimme ponnisteluja organisaatioissa, ja se heijastuu tapaan, jolla kirjoitamme organisaatiolle. Tutkijoiden sosiaalistumista tutkittaviin organisaatioihin on näin ollen tapahtunut.

Tutkimissamme organisaatioissa tulkintoihimme on suhtauduttu kohteliaasti ja myönteisesti. Myös tutkimuksen tulosten julkisuusperiaate on hyvin erilainen verrattuna siihen mitä Watson (2011) raportoi omasta yritysjohdon etnografiatutkimuksestaan, jossa tutkittu organisaatio haki juridisia keinoja evätä tutkimuksen julkaisu. Olemme myös vastaanottaneet spontaaneja kiitoskirjeitä, joissa on muun muassa toivottu että kaupungin muutosta johtava pormestari tutustuisi työhömmö. Olemme myös havainneet, miten kaupungin johtajat ovat hyödyntäneet joitain raportoinnissa esittämiämme käsitteitä ja kuvia omassa kommunikaatiossaan. Oletamme näin, että arviointityö on lisännyt kaupungin johdon muutostietoisuutta, koska johto soveltaa tutkimuksen sisältöä agendonsa tukena. Kun tutkijoiden tuottama tieto ei ainoastaan kuvaa todellisuutta, vaan osallistuu sen tuottamiseen, toteutuu Giddensin (2013) kaksoisshermeneutiikaksi nimeämä ilmiö.

Sosiaalistumista ja oppimista tapahtuu siis molempiin suuntiin, tutkija kokee empatiaa tutkimuskohdettansa kohtaan ja tutkittava kohde oppii ja omaksuu tutkijan tapoja ajatella. Tutkijan ja tutkittavan suhde ei kuitenkaan ole symmetrinen. Suhteen asymmetrisyyttä havainnollistaa Helsingin kaupungin erään esimiehen havainto: ”tässä tuntee olevansa kuin Big Brotherissa”, kun pääsimme seuraamaan toimialan ylimmän johdon koronakoordinaatioryhmän työtä. Vaikka havainnointi tapahtuu

tällä hetkellä virtuaalisesti, sanoitti esimies, että tutkijan läsnäolo oli muodostunut yhtä normaalisti kuin kamerat tosi-TV ohjelmassa; sitä ei enää huomannut. Mielestämme tämä on kuvaava esimerkki ’neljännen seinän’ toteutumisesta etnografisessa tutkimuksessa. Neljännellä seinällä tarkoitetaan tilannetta, jossa draamassa (elokuva, teatteri) näyttelijä puhuu suoraan yleisölle rikkoen illuusion, jonka mukaan näyttelijät eivät tiedä esiintyvänsä yleisölle (kts. esim. Auter & Davis, 1990). Esimerkkinä tästä toimii palkittu brittikomedia *Fleabag*, jossa päähenkilö aina hetkittäin puhuu suoraan kameran kautta ohjelman katsojalle. *Fleabag* avaa neljännen seinän, tehden katsojalle selväksi että hän tietää tulevasa katselluksi. Näin myös esimies kertoi meille, ettei osallistumistamme johdon kokouksiin oltu unohdettu, vaikka tutkijan kamera ja mikrofoni ovat suljettuna Teams-kokouksissa. Tutkijalle on sittenkin varattu ulkopuolisen rooli, johtamisperformanssin katsojan, kommentoijan ja kriitikon tehtävä.

Prosessiote on työläs, mutta palkitseva lisä arviointipaletteihin

Olemme tässä puheenvuorossa tarkastelleet organisaatiomuutoksen arviointitapoja. Tyypillisesti arviointia tehdään varianssitutkimuksen lähestymistapaa soveltaen, mutta haluamme muistuttaa, että prosessitutkimuksen lähestymistapa tarjoaa monipuolisia, täydentäviä tapoja arvioida muutosta. Etnografia tutkimusotteena tarjoaa vaikuttavan, vaikkakin työlään tavan arvioida organisatorista ’kulttuurinmuutosta muutoksessa’. Etnografia tarjoaa organisaatiolle käsitteellisiä työvälineitä oman tilanteen asemointiin ja reflektioon. Tutkijalle etnografia tarjoaa mahdollisuuden päästä lähelle erilaisia muutoskokemuksia niiden ollessa ajankohtaisia. Etnografinen arviointitutkimus nostaa esiin muutosten toteutusvaiheisiin liittyvän keskeneräisyyden, epämääräisyyden ja ristiriitaisuudet tavalla jota ennaltamäärättyihin arviointiviitekehyksiin tai jälkijättöisiin muihin perustuvat tutkimustavat eivät tavoita. Koska myös valtaosa empiirisestä johtamis-

tutkimuksesta on perinteisesti toteutettu joko henkilöstökyselyinä tai esimieshaastatteluina, tarjoavat tästä erottuvat tutkimusotteet huomattavaa potentiaalia aivan uusien ajatusten ja näkökulmien tuottamiseen sekä tutkittavan organisaation työn sisällöstä ja muutoksesta että akateemisesta johtamistiedosta. Sananlaskua ”Ennen kuin tuomitset ketään, kulje ensin kolme päivää hänen kengissään” mukailleen; seuraamalla muutosta sen edetessä organisaatiossa, ymmärrät paremmin mitä se vaatii ja miten se vaikuttaa niihin yksilöihin ja yhteisöihin, jotka sen tekevät.

Lähteet

- Auter, P. J., & Davis, D. M. (1991). When characters speak directly to viewers: Breaking the fourth wall in television. *Journalism Quarterly*, 68(1–2): 165–171.
- Bate, S. P. (1997). Whatever happened to organizational anthropology? A review of the field of organizational ethnography and anthropological studies. *Human Relations*, 50(9): 1147–1175.
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the code of change. *HBR’s 10 must reads on change*, 78(3): 133–141.
- Cope, M. (2003). The seven C’s of consulting (2nd ed.). Upper Saddle River, NJ: Financial Times/Prentice-Hall.
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2009). *Organization development and change* (9th ed.). Cincinnati, OH: South-Western College Publishing.
- Denis, J.-L., Dompierre, G., Langley, A., & Rouleau, L. (2011). Escalating indecision: between reification and strategic ambiguity. *Organization Science*, 22(1): 225–244.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic.
- Giddens, A. (2013). *New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies*. John Wiley & Sons.
- Golden-Biddle, K., & Locke, K. (1993). Appealing work: An investigation of how ethnographic texts convince. *Organization Science*, 4(4): 595–616.
- Golembiewski, R. (1990). *Ironies in organizational development*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1988). Organizational design types, tracks and the dynamics of strategic change. *Organization Science*, 9 (3): 293–316.

- Hakonen, M., Lipponen, J., Kaltiainen, J. & Kupiainen, O.-J. (2015). *Fuusiot henkilöstön näkökulmasta: Opas onnistuneeseen fuusioon ja Case Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen julkaisu*. Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisu 2015:17.
- Hammersley, M. (1992). *What's wrong with ethnography? Methodological explorations*. Routledge.
- Heracleous, L. (2001). An ethnographic study of culture in the context of organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37(4): 426–446.
- Laclair, J. A., & Rao, R. P. (2002). Helping employees embrace change. (Current Research). *The McKinsey Quarterly*, 17–22.
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4): 691–710.
- Linstead, S. (1997). The social anthropology of management. *British Journal of Management*, 8, 85–98.
- Lotman, Y. (1990). *Universe of the mind. A semiotic theory of culture*. London: I.B.Tauris.
- Maitlis, S. & Lawrence, T. (2003). Orchestral manoeuvres in the dark: Understanding failure in organizational strategizing. *Journal of Management Studies*, 40(1):109-139. DOI: 10.1111/14676486.t01-2-00006
- Mantere, S., Schildt, H. A. & Sillince, J. A. A. (2012). Reversal of strategic change. *Academy of Management Journal*, 55(1): 172–196.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340–363.
- Mohr, L. B. (1982). *Explaining organizational behavior*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Salminen, A. (2000). *Implementing organizational and operational change – critical success factors of change management*. Acta Polytechnica Scandinavica. IM, Industrial management and business administration series; no. 7. Espoo: Finnish Academy of Technology.
- Sorsa, V. & Vaara, E. (2020). How can pluralistic organizations proceed with strategic change? Rhetorical arguments and moves to reveal, conceal, or bypass underlying value conflicts. *Organization Science*, Ahead of print: <https://doi.org/10.1287/orsc.2019.1332>
- Van de Ven, A. H., & Huber, G. P. (1990). Longitudinal field research methods for studying processes of organizational change. *Organization science*, 1(3): 213–219.
- Van Maanen, J. (1988). *Tales of the field: On writing ethnography*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Van Maanen, J. (2006). 'Ethnography then and now'. *Qualitative Research in Organizations and Management*, 1, 13–21.
- Van Maanen, J. (2011). Ethnography as work: Some rules of engagement. *Journal of Management Studies*. 48(1): 218–234.
- Van Maanen, J. (2019). Prof John Van Maanen, "Ethnography as Craft", SAP Distinguished Keynote, Academy of Management, 2019, Available online: https://www.youtube.com/watch?v=kj_pZ8mYs7c [viitattu 15.6.2020]
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2019). *Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi*. Etnografiahankkeen väliraportti nro 1, 15.5.2019. Luettavissa verkossa: <https://www.hel.fi/hel2/kanslia/valtuustoseminaari/hanken-arviointitutkimuksen-valiraportti.pdf> [viitattu 15.6.2020]
- Virtaharju, J. & Sorsa, V. (2020). *Helsingin kaupungin organisaatiomuutos – muutoksen toteutumisen arviointi*. Etnografiahankkeen väliraportti nro 2, 2.6.2020.
- Watson, T. (2011). Ethnography, reality, and truth: The vital need for studies of 'how things work' in organizations and management. *Journal of Management Studies*. 48(1): 202–217.

Puheenvuoro: Tarkastuslautakunta – olemassa olevan tiedon toistamista vai aitoa kehitystyötä

Tarja Saarelainen & Erja Viitala

Johdanto

Tutkimukset osoittavat, että tarkastuslautakunnan arviointikertomus on yksi merkittävä tietolähde valtuutetuille kunnan toimintojen vaikuttavuudesta (Oulasvirta & Sinervo & Haapala 2019; Uoti & Heikkilä 2019; Uoti 2019). Tarkastuslautakunnilla on kuntalain 121 §:n mukainen lakisääteinen velvollisuus arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (ulkoinen arviointi). Kunnan ja kuntakonsernin toiminnan järjestämisen arviointi on lisätty tarkastuslautakunnan tehtäviin vuonna 2015 voimaan tulleseen kuntalakiin, mikä on vahvistanut arviointitoiminnan merkitystä kunnan päätöksenteossa.

Tuloksellisuudelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta yleisimmin se ymmärretään taloudellisuuden, tuottavuuden, laadun, vaikuttavuuden ja myös henkilöstön osaamisen mittaamisena (VM 2014). Näitä tuloksellisuuden osatekijöitä mitataan eksakteilla mittareilla, kuten rahan käyttönä palveluihin. Usein tuloksellisuuden mittaamiseen liittyy myös arvottamista, mikä haastaa arvioinnin tekemistä. Kuntalaki määrittelee tarkastuslautakunnan arviointityön kohdistuvan nimenomaan toiminnan järjestämisen tuloksellisuuden arviointiin.

Pohdimme puheenvuorossamme tarkastuslautakunnan tuloksellisuusarvioinnin tehtävää kuntakonsernissa kahdesta näkökulmasta:

1) Mitkä ovat tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan mahdollisuudet ja rajat kuntakonsernin omistajapolitiikan toteutumisen ja tytäryhteisöjen arvioinnissa? 2) Miten tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa voisi kehittää, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin kunnan kokonaisedun saavuttamista?

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja toiminnan järjestämisen tuloksellisuutta

Ruohosen, Vahteran ja Penttilän (2017) mukaan kuntalain sääntely antaa tarkastuslautakunnalle vahvan valvontavallan kuntaa ja kuntakonsernia koskevissa asioissa. Tarkastuslautakunnan arvioissa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista tulee huomiota kiinnittää myös siihen, miten kuntaomisteiset yhteisöt ovat noudattaneet kuntastrategiaa, omistajapolitiikan yleisiä tavoitteita, konserniohjetta ja talousarviossa sekä muissa valtuuston päätöksissä asetettuja tavoitteita ja onko konsernin toiminnat kokonaisuudessaan järjestetty tuloksellisella tavalla. Arviointi ei siten ulotu konserniyhteisöjen toiminnan ja talouden tuloksellisuuden arviointiin, vaan esimerkiksi siihen, onko omistajaohjaus järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. (Ruohonen ym. 2017, 228–230; Penttilä & Ruohonen & Uoti & Vahtera 2015).

Tarkastuslautakunnan arviointi ulottuu kaikille kunnan toiminnoille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Toiminnan järjestämi-

sen tuloksellisuuden lisäksi tarkastuslautakunta voi arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, jonka kriteerit tulee johtaa kunnan toimintaa ohjaavista dokumenteista, kuten kuntastrategiasta. Tarkoituksenmukaisuus on kytköksissä siihen, mikä on valtuuston tahto kunnan toimintojen vaikuttavuudesta ja siksi arvioinnin kriteerit on määriteltävä tapauskohtaisesti. Tampereen kaupungin tarkastuslautakunta arvioi järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta kysymällä, ”onko kaupungin toimintatavoilla saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia. Tavoiteltuja vaikutuksia voidaan tarkastella asiakkaan ja kuntalaisen kannalta ja toisaalta yhteiskunnan kannalta. Jotkut kunnan toiminnot tulee hoitaa yhteiskunnallisten tavoitteiden tai kokonaisedun näkökulmasta, vaikka toteutus toisi ongelmia, haittoja tai etuuskien menetyksiä joillekin kuntalaisille.”

Tarkastuslautakunnan arviointityötä ohjaa kuntastrategia, jossa valtuusto määrittelee pitkän aikavälin tavoitteet. Toimintaa voidaan arvioida ilmiöpohjaisesti, jolloin arviointi tehdään organisaatio- ja tuottajarajat ylittäen arvioimalla esimerkiksi, miten nuorten syrjäytymisen ehkäisemissä on edetty. Tuloksellisuutta voidaan arvioida myös toiminto- tai tehtäväkohtaisesti. Tarkastuslautakunnan tuloksellisuusarvioinnissa on hyvä noudattaa tutkimuksen tekemisen metodeja ja kertoa arvioinnin kohteelle ja lukijalle, mihin kysymyksiin tai näkökulmiin hankitulla informaatiolla vastataan. Arvioinnin luotettavuutta lisää se, että noudatetaan tunnistettavia arviointiaineiston hankinta- ja analyysimetoja.

Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin voi tulkita ulottuvan myös verovaroiden ostettavien yksityisten toimijoiden tuottamien palvelujen arviointiin ainakin siitä näkökulmasta, miten taloudellista ja vaikuttavaa palvelutuotanto on verrattuna kunnan omaan tuotantoon. Tällöin olisi hyvä palveluhankintoja tehtäessä määritellä sopimuksiin, millaisia tietoja palvelun tuottaja on velvollinen toimittamaan kunnalle palvelun laadusta ja tehokkuudesta. Arviointityön kannalta oleellista on, mitä tietoa tarkastuslautakunta voi saada konsernin yhteisöistä ja myös ostopalveluista.

Palvelutuotannon monipuolistuessa tulee huolehtia tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudesta

Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeuteen voidaan vaikuttaa kunnan sisäisillä säännöillä ja ohjeilla, kuten hallintosäännöllä ja konserniohjeella. Konserniohjeen vähimmäissisältö on määritelty kuntalain 47 §:ssä. Kuntaliitto on antanut konserniohjesuosituksen (2017, 35), jossa todetaan, että kunnan konserniohjeeseen voidaan kirjata tarkastuslautakunnan oikeus pyytää ja saada kunnan yhtiöltä tietoja konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi. Konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi voi edellyttää myös konserniyhteisöjen johdon kuulemista ja tätä tehtävää varten konserniohjeeseen on mahdollista ottaa määräykset siitä, että tarkastuslautakunta voi kutsua tytäryhteisön toimivalle johdolle osoitetun kutsun perusteella hallituksen puheenjohtajan, hallituksen jäsenen tai palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi lautakunnan kokoukseen. Konserniohjeessa voidaan antaa tarkemmat menettelytavat siitä, miten ja keneltä tietoja pyydetään. (<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1854-kunnan-konserniohje>)

Ruuhosen ym. (2017, 194–195) tulkinnan mukaan konserniohjeen oikeudellisesta sitovuudesta kunnassa on tulkintaerimielisyyttä: sitooko konserniohje samalla tavoin kuin hallintosääntö kunnan toimielimiä? Tästä syystä on tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi perusteltua määrätä kunnan hallintosäännössä, että konserniohjeistus on kunnan toimielimiä sitova. Konserniohjeilla yhdenmukaistetaan menettelytapoja sekä tehostetaan kuntakonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kuntakonsernia ja kunnan muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kunnan kokonaisuutena huomioon ottaen. (Hallituksen esitys 268/2014, 175–176.) Konserniohjeessa voidaan edellyttää, että konserniohje käsitellään ja hyväksytään kuntayhtiötä sitovaksi sekä yhtiökokouksessa että hallituksessa. Pentti Meklin (2018, 4) muistuttaa, että tytäryhteisön

johto toimii aina kunnan luottamuksen varassa eikä yhteisöllä siten ole tarvetta toimia vastoin omistajan tahtoa. Yhteisön toimintaa säätelevä laki, kuten osakeyhtiölaki, menee kunnan ohjeiden edelle.

Esimerkiksi Tampereen kaupungin konserniohjeen (KV 16.12.2019) mukaan konserniohjeella luodaan edellytykset Tampereen kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen omistajaohjaukselle kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Kaupunkikonserniin kuuluvat tytäryhteisöt ja säätiöt, joihin kaupungilla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tarkoittama määräysvalta. https://www.tampere.fi/tiedostot/t/z5qHmS-N9R/Tampereen_kaupunkikonsernin_tytyryhteisojen_konserniohje.pdf

Tampereella valtuusto on päättänyt erillisinä asiakirjoina omistajaohjauksen periaatteet (2017) ja konserniohjeen (2019). Hyvä hallinto ja johtamistapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance 2017) on hallituksen hyväksymä. Jyväskylässä omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje (2017) on kirjattu samaan asiakirjaan ja niistä on päättänyt valtuusto.

Tarkastuslautakunnan tulisi siten arvioida järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta niin, että kriteerinä on myös konsernin kokonaisedun toteutuminen. Meklinin (2018, 1) mukaan kuntakonsernin kokonaisedun sisältö löytyy kuntastrategian, konserniohjeiden, talousarvion tavoitteiden ja kunnan edustajien ohjeistuksien kautta. Kunnan ja kuntakonsernin yhtiön edut voivat olla ristiriidassa, mikä asettaa haasteita kokonaisedun arvioinnille. Kuntakonsernin kokonaisuus toteutuu silloin, kun myös tytäryhteisöjen etu toteutuu. Konsernin kokonaisedun katsotaan toteutuvan myös silloin, kun tytäryhteisön toiminta on tytäryhteisön vastainen, mutta konsernin edun mukainen. Kriteerit sille, mitä kokonaisuus tarkoittaa emokunnassa ja erilaisten tytäryhteisöjen toiminnassa, olisi hyvä asettaa talousarviossa ja konserniohjeissa mahdollisimman tarkasti, jotta myös tarkastuslautakunnan arviointi onnistuisi hyvin.

Omistajaohjauksen välineet arvioinnin kohteena

Omistajaohjausta ovat kaikki ne toimenpiteet, jotka liittyvät perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin sekä muihin sopimukseen kuten osakassopimukseen. Omistajaohjausta ovat myös henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä ja eri toimielimissä sekä niiden kokouksissa edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön liittyvät toimet. Lisäksi pelkät muodollisen omistajuuden keinot eivät riitä aktiiviseen omistajuuteen, vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista. (HE 268/2014 vp., 172)

Osakeyhtiön yhtiöjärjestys on omistajaohjauksen näkökulmasta yksi keskeisimmistä omistajaohjauksen välineistä, sillä sen avulla kuntaomistaja voi ohjata yhtiön johdon toimintaa haluamaansa suuntaan. Yhtiöjärjestys sitoo kaikkia osakeyhtiön toimielimiä sekä osakkaita. Kunnan kannalta yhtiöjärjestys on erityisen keskeisessä asemassa silloin, kun kunnan konserniohjeella ei ole mahdollista ohjata esimerkiksi sellaista osakeyhtiötä, jossa kunta on vähemmistöomistajana. (Ruuhonen ym. 2017, 156–159.) Vaikka kunta olisi välillisesti yhtiön omistajana, esimerkiksi tapauksessa, että kunta omistaa kuntayhtymän, yliopiston tai/ja oppilaitoksen osakkeita, joilla olisi yhdessä osakeyhtiö, ei kunta yleensä aseta tällaiselle yhtiölle valtuustotason tavoitteita. Näin omistajaohjaus toimii yhtiön hallitusjäsenten, yhtiökokousedustajien ja controllereiden kautta. Yhtiökokousedustaja saa yleensä dokumentoidun ohjeen siitä, miten hänen tulee toimia yhtiökokouksessa.

Yhtiöjärjestyksen sisältö on omistajaohjauksen kannalta merkityksellinen. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa. Yhtiön toiminnan tarkoituksen asettamisella omistaja pystyy ohjaamaan kuntayhtiön toimintaa kuntakonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaiseen suuntaan. (Ruuhonen ym. 2017, 160.) Mikäli yhtiön tarkoitus on yleishyödyllinen, eikä tavoitella voittoa, on

tämä tarpeen määrätä yhtiöjärjestyksessä. Kun kuntayhtiöllä on useita omistajia, voidaan osakassopimukseen määritellä omistajien tahtoa yhtiön toiminnan osalta.

Tarkastuslautakunnan arviointiin voi sisältyä se, onko edellä mainittuja omistajaohjauksen välineitä käytetty tarkoituksenmukaisesti, esimerkiksi hankittu konserniohjeen mukaan kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa yhtiössä. Käytännössä arvioinnin tekeminen on vaikeaa silloin, kun yhtiökokousedustajille annettavat ohjeet ja muu ohjaus on epämuodollista, suullista keskustelua omistajan/konsernijohdon ja yhtiön hallituksen tai toimitusjohtajan kanssa. Tarkastuslautakunnan arviointi voi kohdistua omistajaohjauksen välineiden noudattamisen lisäksi siihen, ovatko omistajaohjauksen välineet riittäviä.

Tarkastuslautakuntien toimintaedellytykset vaihtelevat kunnittain

Kuntalaissa tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta on määrätty lain 124 §:ssä, jossa todetaan, että tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Kuntalaki ei siis anna tarkastuslautakunnalle oikeutta tietojensaantiin kunnan tytäryhteisöiltä, mutta ei myöskään kiellä sitä. Kuntalain kommentaariteoksen mukaan (Harjula & Prättälä 2019, 830) tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus on rajattu koskemaan kunnan hallussa olevia asiakirjoja. Ruohosen ym. (2017, 245) tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnalla on käytännössä oikeus saada käyttöönsä ne kuntayhtiöitä koskevat asiakirjat, jotka ovat kunnan konsernijohdolla. Kuitenkin tiedonsaannin tarpeellisuuden arvioi ensisijaisesti tarkastuslautakunta itse.

Tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudesta määritellään tarkemmin kunnan konserniohjeessa. Esimerkiksi Jyväskylän kaupunginvaltuuston hyväksymän konserniohjeen (2017) mukaan: ”*Tarkastuslautakunta voi kutsua ty-*

täryhteisön toimielimen jäsenen sekä yhteisön palveluksessa olevan henkilön kuultavaksi. Lautakunnalla on oikeus saada tietoja tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta sen arvioimiseksi onko kaupunginvaltuuston asettamat tavoitteet saavutettu ja onko omistajapoliittisia linjauksia noudatettu.”

Jyväskylän kaupungin konserniohjeen mukaan tarkastuslautakunta voi kutsua yhteisöä edustavan henkilön kuultavaksi, mikä on Kuntaliiton (2017) antaman konserniohjeen mukainen. Kuntaliiton konserniohjeen mukaan kunnan konserniohjeeseen voidaan kirjata, että tarkastuslautakunnalla on oikeus pyytää ja saada yhtiöltä tietoja konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi, jolloin tiedonsaantioikeus perustuu tytäryhteisön hallituksen hyväksymään konserniohjeeseen (Kuntaliiton konserniohje 2017, 35).

Sen sijaan Tampereella on erikseen rajoitettu tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeutta. Tampereen kaupunginvaltuuston (16.12.2019) hyväksymässä konserniohjeessa on rajoitettu tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeutta siten, ettei tarkastuslautakunnalla ole oikeutta saada tietoja ja nähtävikseen asiakirjoja suoraan tytäryhteisöjen toimielimiltä tai vastuhenkilöiltä. Ohjeen mukaan tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöistä rajoittuu konsernijohdon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. https://www.tampere.fi/tiedostot/t/z5qHmSN9R/Tampereen_kaupunkikonsernin_tytyryhteisöjen_konserniohje.pdf

Tampereen kaupungin konserniohje ei nimenomaisesti laajenna kuntalain 124 § säännöstä tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta Kuntaliiton suosituksen mukaisesti. Se päin vastoin rajoittaa sitä. Tampereen konserniohjeella on rajoitettu tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus konsernijohdon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Suora yhteys tytäryhteisöjen johtoon jää jatkossa puuttumaan. Julkisesti saatavilla olevat tiedot esimerkiksi yhtiöjärjestykset ja tilinpäätökset tytäryhteisöistä ovat käytettävissä. Lautakunnan arvioidessa tytär-

yhteisöjen tavoitteiden toteutumista tai omistajaohjauksen toimintaa tietolähteenä ovat vain kaupungin konsernijohto ja omistajaohjaus. Tarkastuslautakunta ei voi selvittää tytäryhteisöiltä tavoitteiden toteutumiseen liittyviä asioita ja halutessaan varmentaa niitä suoraan kohteelta. Myös tytäryhteisöjen näkökulma omistajaohjauksen toimintaan jää puuttumaan, mikä on aiemmin ollut mahdollista hankkia. On epäselvää, mitä tällaisella erityisellä rajoittamisella tavoitellaan ja onko se kuntakonsernin edun mukaista.

Tarkastuslautakunnan arviointityö kohdistuu erityisesti konserniyhtiöihin kokonaisuutena ja siihen, miten kunnan konserniohjaus on onnistunut talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamisesta koko konsernissa ja näin ollen myös tytäryhtiöissä eli miten onnistuttu toteuttamaan valtuuston tahtoa. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tärkeää on arvioida myös sitä, miten kunnan konsernijohto on onnistunut omassa omistajaohjaustehtävässään. Tarkastuslautakunnan on aiheellista huomauttaa esimerkiksi niistä tilanteista, joissa tytäryhteisöille asetettu tavoite on risiriidassa yhtiöjärjestyksen kanssa. (Ruohonen ym. 2017, 231–232.)

Kun Tampereen tarkastuslautakunta jatkossa tarkastelee kaupungin omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen toimintaa, on tarkastelu tehtävä konserniohjetta tulkiten pelkästään kaupungissa olevien tietojen perusteella. Omistajaohjauksen toimintaa voidaan arvioida vain sen omasta näkökulmasta, eikä siihen saada enää suoraan tytäryhteisöjen näkemystä. Arvioinnin näkökulmasta tulee yksipuolinen, mikä täytyy tuoda esiin arviointikertomuksessa. Konserniohjeen säännöksillä kaupunki on voinut selkeästi rajoittaa tarkastuslautakunnan toimintavapautta sen suorittaessa lakisäätteistä tehtävänsä.

Omistajaohjauksen toteutumisen arviointi esimerkikunnissa

Tarkastelemme seuraavaksi kuuden kaupungin omistajapoliittisia linjauksia, konserniohjeita ja talousarviotavoitteita siitä näkökulmasta, mil-

laisen lähtökohdan ne antavat kuntakonsernin kokonaisedun arvioimiselle. Käytämme esimerkkinä vesi- ja jätevesiliiketoimintaa asian konkretisoinnissa.

Omistajapolitiikan tavoite perustuu omistusintressiin, joka voi olla strateginen ja/tai taloudellinen kuten Jyväskylässä (Omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje 2017 / <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/2818>). Strategisen intressin tavoite nimensä mukaisesti on, että tytäryhteisön toiminta tukee kaupungin toimintaa ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Taloudellisen intressin tavoite on saada kaupungin pääomasijoitukselle tuottoa. Omistusten on tuettava kunnan toimintaa ja kehitystä. Jyväskylän omistajaohjauksen periaatteiden mukaan, jos omistamisen intressi on strateginen, se tulee ottaa huomioon yhteisön omistusta koskevissa arvioissa ja päätöksissä. Jos kaupungin intressi on yksinomaan taloudellinen, voidaan omistuksesta luopua osittain tai kokonaan. Konsernijohto arvioi vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä kaupunkikonsernin kokonaisedun toteutumisen. Tampereen omistajastrategian keskiössä on omistuksen tarkoitus: omistajalla on oltava kokonaiskäsitelmä siitä, miksi omistetaan ja mitä omistukselta odotetaan.

Jyväskylän omistajapolitiikan ja konserniohjeen mukaan kaupungin omistusintressi Jyväskylän Seudun Puhdistus Oy:ssä (jätevesiliiketoiminta) on strateginen ja vesiliiketoiminnan osalta (Alva yhtiöissä) sekä strateginen että taloudellinen. Tampereella vesiliiketoiminta on liikelaitosmuodossa, samoin Oulussa, ja omistajapolitiikan mukaan kyseisille liikelaitoksille ei ole määritelty erillisiä omistusintressejä. Lahdessa ja Kuopiossa vesi-yhtiöille ei ole määritelty erillistä omistajaintressiä, mikä voi johtua myös siitä, että Kuopiossa vesi-yhtiöitetiin liikelaitosmuodosta 2020 alkaen. Turun kaupungin veden tuotanto, jakelu ja jätevedenpuhdistus on organisoitu kolmeen eri yhtiöön. Turun Seudun Vesi Oy on yhdeksän Turun seudun kunnan omistama tukkuvesiyhtiö, jonka tehtävänä on huolehtia osakkaiden talousveden hankinnasta. Turun Vesi Oy on Turun kaupungin omistama yhtiö, joka vastaa vedenjakelusta ja jäteveden

poisjohtamisesta. Turun Seudun Puhdistamo Oy on 14 kunnan omistama alueen jätevedenpuhdistuksesta vastaava yhtiö. Yhtiöiden omistuspohja on erilainen kussakin yhtiössä.

Kun tarkastuslautakunta arvioi vesiliiketoiminnan järjestämistä tai omistajaohjauksen toimivuutta, on sen tehtävä varsin erilainen sellaisessa kaupungissa, jossa vesiliiketoiminta on yhdessä yhtiössä. Kun prosessissa on kolme yhtiötä, toimivat ne toisilleen palvelun tuottajina, mutta myös asiakkaina. Myös yhtiöiden erilaiset omistuspohjat tuovat oman haasteensa arviointiin: omistajan asema ja toimintamahdollisuudet voivat olla erilaiset, mikäli kaupunki omistaa yksin yhtiön tai jos omistajina on 13 muuta kuntaa.

Yleisesti konserniohjeissa on kaikille tytäryhteisöille annettuja ohjeita. Esimerkiksi Lahden konserniohjeessa mainitaan, että tytäryhteisöt noudattavat Lahti-konsernin hankintaohjelmaa. Tytäryhteisöjen strategiat päivitetään vastaamaan kaupunkistrategiaa, tilinpäätöksessä on raportoitava lisäksi toimitusjohtajan palkkiot ja niiden perusteet, yhtiötä koskevien talousarviotavoitteiden toteutuminen, kaupunkistrategian ja hankintaohjelman toteutuminen.

Osa kaupungeista on asettanut vesiyhtiöille tai liikelaitoksille hyvinkin tarkkoja talousarviotavoitteita. Kuopiossa vesiyhtiön on maksettava omistajalle korkoina yli 4 miljoonaa euroa (TA 2020). Muut tavoitteet liittyvät toimintavarmuuteen, vesihuoltoverkoston uudistamiseen ja huoltamiseen, henkilöstön työhyvinvointiin ja työllisyysmahdollisuuksien tarjoamiseen opiskelijoille. Lahti on myös asettanut oman pääoman tuottovaatimuksen ja sen lisäksi erilaisia kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Yhtiön on huolehdittava vesiosaamisen kehittämisestä ja ympäristökuormituksen vähentämisestä sekä osallistuttava kaupungin kärkihankkeisiin. Turussa on veden jakeluun ja ennakoimattomiin häiriöihin liittyviä tavoitteita. Oulussa on veden hintaan ja asiakastyytyväisyyteen liittyviä talousarviotavoitteita sekä veden laatuun ja toimitusvarmuuteen liittyviä tavoitteita. Tampereella vesiliiketoiminnalle asetetut tavoitteet ovat pitkälle yhteneväisiä Oulun liikelaitoksen kanssa.

Tampereen kaupunki edellyttää, että liikevaihto henkilötyövuotta kohden kasvaa, mikä voi jossain määrin olla ristiriidassa kestävästä kehityksen tavoitteiden kanssa. Tampereella edellytetään, että sairauspoissaolojen määrä laskee vähintään 3 prosenttia ja vakavien tapaturmien määrä laskee. Tampereella on lisäksi huomioitu uudet liikennejärjestelyt vesiyhtiön toimintaan, kun raitiotien rakentamiseen liittyvät vesijohdot siirto- ja uusimistyöt toteutetaan kaupungin ja raitiotieallianssin kanssa yhteistyössä. Jyväskylän kaupungin talousarviossa on todettu strategiselle yhtiölle asetettavasta tavoitteesta erikseen. Yhtiö on voittoa tavoittelematon ja toimii omakustannuseriaa. Myös jäteveden käsittelyn hinnalle on asetettu talousarviotavoite, jonka mukaan yhtiön tulee huolehtia, että jäteveden käsittelyn yksikkökustannukset ovat kohtuullisella tasolla vertailukaupunkien joukossa. Mikäli vertailukaupunkeja ei ole mainittu eikä niiden jäteveden käsittelyn yksikkökustannuksia ole kaupungin tilinpäätöksessä, on tarkastuslautakunnan vaikea arvioida tai tarkastaa, onko tavoite saavutettu.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida järjestämisen tuloksellisuutta, joka viittaa kuntalain ensimmäiseen pykälään kunnan tehtävästä. Monissa kunnissa lautakunnat tai valtuusto päättävät siitä, missä suhteessa palveluja tuotetaan omana tuotantona, missä määrin käytetään ostopalveluja ja mikä osa palveluista annetaan jonkin toisen kunnan tai yksityisen toimijan tehtäväksi. Lisäksi toimintoja järjestetään yhtiöittämällä joko omaan yhtiöön tai toisten kuntien kanssa yhdessä omistettavaan yhtiöön. Jokaisessa tapauksessa kunta vastaa palvelun laatutasosta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta eli siitä, että palvelun tuotanto vastaa tuloksellisuudelle määriteltyjä kriteerejä. Tarkastuslautakunta voi järjestämisen tuloksellisuutta arvioidessaan osoittaa, mitkä vaihtoehdot ovat kunnan talouden ja asiakasvaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja. Päätöksentekijä käyttää arviointitietoa haluamallaan tavalla.

Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan tehtävien limittyminen

Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan laillisuus- ja arviointitehtävät voivat myös sivuta toisiaan. Asiaa voi konkretisoida Muuramen kunnan esimerkillä. Muuramen kunnan tarkastuslautakunnan pöytäkirjan 25.5.2020 mukaan tilintarkastaja on esittänyt, että tilinpäätöstä ei hyväksytä ja vastuuvapautta ei myönnetä kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle tarkastuksen tuloksissa mainittujen virheiden vuoksi. http://muurame.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=TARKLTK&pvm=25%2e5%2e2020%2012%3a00. Ylen uutisen mukaan tilintarkastuskertomuksessa kerrotaan, että kunnanvaltuustolle ei ole esitetty liikelaitokselle asetettavia toiminnan ja talouden tavoitteita, kunnanhallitus ei ole esittänyt talousarviossa sitovia toiminnallisia tavoitteita kunnanhallituksen ja Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueelle, ja kuntalain mukainen talousarvio vuodelle 2019 puuttuu. Täten vuoden 2019 tilinpäätös ei täyttäisi kaikkia kuntalain vaatimuksia. <https://yle.fi/uutiset/3-11375207>.

Kun tilintarkastaja on esittänyt tilintarkastuskertomuksessa muistutuksen, on tarkastuslautakunnan pyydettävä asiasta lausunto ja selitys kunnanhallitukselta (Kuntalaki 125 §). Edellä olevassa tapauksessa tilintarkastaja on tarkastanut, onko talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytty kunnalle ja kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet (Kuntalaki 110 §) ja ottanut siihen kantaa laillisuusvalvonnassaan. Tarkastuslautakunta puolestaan arvioi, ovatko toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet.

Tuloksellisuusarviointi valvontatehtävänä voidaan ymmärtää kunnan itsensä säättämien päätösten ja ohjeiden noudattamisen valvomisena, kuten kuntastrategian, omistajapolitiikan ja konserniohjeiden noudattamisen valvomisena. Tässä yhteydessä on hyvä tehdä ero tilintarkastajan tehtävään, jossa tarkastetaan kuntakonsernin toiminnan laillisuutta ja oikeellisuutta. Tarkastuslautakuntakin voi tehdä tarkastusta,

mutta ei tilintarkastusta, kun se tarkastaa, onko kunnan taloudessa ja toiminnassa saavutettu valtuuston asettamia tavoitteita.

Tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan tarkastuksen kohde voi olla sama, mutta näkökulma erilainen. Tilintarkastaja tarkastaa, onko hallitus esittänyt valtuustolle talousarvioon sitovia toiminnan ja talouden tavoitteita kuntalain 110 §:n mukaisesti. Laillisuuden näkökulmasta ei aina ole selvää, milloin valtuustoa sitovia tavoitteita on asetettu riittävästi.

Tarkastuslautakunta puolestaan tarkastaa, ovatko tavoitteet saavutettu. Tämä ei ole tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta riittävää, vaan tarkastuslautakunnan tulee nimenomaisesti arvioida tavoitteiden saavuttamista, saavuttamisen astetta tai saavuttamatta jäämiseen liittyviä tekijöitä. Mikäli toiminnalle ja taloudelle ei ole asetettu lainkaan tavoitteita, tulee tarkastuslautakunnan asettaa tuloksellisuuden ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kriteerit, jotka pitää pystyä johtamaan kunnan päätöksistä ja dokumenteista. Näin on myös silloin, kun tavoitteet on asetettu sanallisessa muodossa ja yleisellä tasolla, jolloin tavoitteiden toteutumisen arviointiin liittyy arvottamisen tarve: tarkastuslautakunnan voi olla tarpeen asettaa ensin kriteeri, mikä toteuttaisi tavoitteen ja tarkastella sen jälkeen, ovatko yhtiöt sen saavuttaneet.

Mikäli tilintarkastaja tarkastaa ja tarkastuslautakunta arvioi samaa kohdetta, voi silloin olla mahdollista saavuttaa kokonaisuutena parempia tuloksia. Tuolloin kummallakin toimijalla on mahdollisuus hyötyä toisen toimijan työstä ja havaita joskus sellaisia kehitettäviä asioita, joita ei yksin omalla työllä olisi tullut esiin.

Tarkastuslautakunnan arviointityö kärsii toimintaedellytysten rajoittamisesta

Tarkastuslautakunnan lakisääteinen tuloksellisuusarvioinnin tehtävä on rinnastettu vahaan oikeuteen valvoa kuntakonsernin toimintaa. Kun tarkastuslautakunta arvioi, miten tytäryhtiöt ovat saavuttaneet talousarviossa ja -suunnitel-

massa, valtuuston muissa päätöksissä tai konserniohjeissa esitettyjä tavoitteita, voi arviointi kohdistua siihen, miten omistajaohjaus on onnistunut ohjatussa tytäryhteisöjä tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Tarkastelu voi kohdistua esimerkiksi siihen, onko omistamisen lähtökohta selkeä ja onko siitä viestitty riittävästi tytäryhteisölle. Mikäli tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus rajoitetaan konserniohjeella koskemaan vain konserniohjohtoa ja omistajaohjausta, se vaikuttaa arvioinnin tuloksiin. Tällöin arviointiin saadaan vain omistajan näkökulma. Jos tarkastuslautakunta vain toistaa konserniohjon selostusta tavoitteiden toteutumisesta, eikä pysty tuomaan esiin mitään uutta, niin toteuttaako lautakunnan toiminta silloin lainlaatijan tarkoitusta?

Tavoitteiden arvioinnissa lähtökohta on yhtiön tarkoitus ja toimiala. Mikäli tarkastuslautakunta havaitsee, että toiminta ei ole vastannut joltain osin yhtiön tarkoitusta ja toimialaa, voidaan asiasta raportoida ja esittää omistajaohjaukselle tarve tarkistaa tilanne. Samoin voidaan toimia, mikäli tavoitteet ovat ristiriidassa yhtiöjärjestyksen kanssa. Tarkastuslautakunnan tulee harkita, miten voimakkaita kannanottoja voidaan esittää julkisessa arviointikertomuksessa erityisesti tytäryhteisöistä ja erityisesti siltä osin, että arviointi voisi vahingoittaa yhtiön mainetta.

Tarkastuslautakunnan on tarpeen pyrkiä arvioimaan kunnan kokonaisuutta. Tällöin kunnan ja kuntalaisten kannalta on tärkeää arvioida ja vaatia omilta yhtiöiltä ja liikelaitoksilta kilpailukykyistä suoritusta yksityisen sektorin kanssa. Kokonaisedun arvioinnissa tarvitaan omistajaohjauksen ja palveluita ostavien organisaatioiden yhteistyötä, jotta arviointi on mahdollista. Tämä lienee konserniedun arvioinnissa haastavimpia asioita.

Lähteet

- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2019). *Kuntalaki -Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.
- HE (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 268/2014 vp. Kuntalaki 10.4.2015/410. Viitattu 29.5.2020. <http://www.finlex.fi, ajantasainen lainsäädäntö>.
- Kuntaliiton konserniohje* (2017). Kirjoittaneet Asikainen, Jarmo & Huikko, Katariina & Krakau, Tarja & Korento, Sari & Lebedeff, Pirkka-Petri & Mononen, Kirsi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2018). *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun omistajana*. ARTTU2- tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Muuramen kunta, tarkastuslautakunta, pöytäkirja 25.5.2020. Viitattu 2.6.2020. http://muurame.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=TARKLTK&pvm=25%2e5%2e2020%2012%3a00
- Oulasvirta, Lasse & Sinervo, Lotta-Maria & Haapala, Petra (2019). *Valtuutetut talousinformaation käyttäjänä*. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 109. KAKS- Kunnallissalan kehittämissäätiö. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/05/tutkimusjulkaisu_109_nettiin-1.pdf
- Penttilä, Seppo & Ruohonen, Janne & Uoti, Asko & Vahtera, Veikko (2015). *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. KSKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017). *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Uoti, Asko & Heikkilä, Laura (2019). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi muuttuvan kunnallisen itsehallinnon kontekstissa, *Focus Localis 2, 24–50*.
- Uoti, Asko (2019). Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana, julkaisussa Kihn, Lili-Anne & Oulasvirta, Lasse & Ruohonen, Janne & Rönkkö, Jaakko & Wacker, Jani (toim.) *Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere, 201–245.
- Valtiovarainministeriö (2014). *Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja*. <https://docplayer.fi/848886-Kestavan-kuntatuottavuuden-ja-tuloksellisuuden-mittaamisen-kasikirja.html>
- Yleisradio - Yle.fi: Muuramen kunnan tilinpäätös ei mennyt läpi, kunnanjohtajan mukaan kyseessä on väärinkäsitys. Viitattu 2.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11375207>

Puheenvuoro: Vaikutusten ennakoarvioinnilla kohti kestäväää päätöksentekoa ja kestäväää kehitystä

Ville Nieminen & Maria Salenius

Kunnallisessa päätöksenteossa monet päätöksistä ovat laajoja ja kauaskantoisia. Niillä on vaikutuksia niin väestön hyvinvointiin, ympäristöön kuin talouteenkin. Päätöksiä tehtäessä on toivotavaa punnita ja arvioida vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista luottamushenkilöt valitsevat parhaan vaihtoehdon. Näin toimien myös valmistelun ja päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys kasvavat. Tähän voidaan käyttää apuna vaikutusten ennakoarviointia. Pohjimmiltaan ennakoarvioinnin tarkoituksena on, että valmistelija tarjoilee luottamushenkilölle parhaan mahdollisen tiedon erilaisista päätösvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Luottamushenkilön tehtävä on tehdä lopullinen arvovalinta. Päätöksiä on perinteisesti tarkasteltu erityisesti oman kunnan näkökulmasta, mutta globalisaation myötä yksittäisen kunnan tekemät päätöksillä voi olla myös kansallista tai kansainvälistä merkitystä. Kestävä kehitys on viitekehys, joka tuo suomalaisten kuntien pöytiin globaaleja haasteita.

Kaiken takana hyödyt

Päätösten vaikutusten ennakoarviointi on ollut jo pidempään kunnille lakisäätteistä väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin kohdistuvien vaikutusten osalta (Terveydenhuoltolaki 1326/2010 11§). Lisäksi on säädetty myös laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017). Marinin hal-

ituksen Sote-uudistuksen lakiluonnoksessa (VN/8871/2019) kuntalaisiin kohdistuvien hyvinvointi- ja terveysvaikutusten arviointi on nostettu osaksi niin kuntien kuin myös maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävää.

Kuntaliitto on antanut vuonna 2011 kuntien työtä tukevan suosituksen *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Suositus nähtiin tarpeellisenä, koska ennakoarvioinnilla katsotaan saavutettavan laaja-alaisia pitkän aikavälin hyötyjä. Tavoitteena on:

- jäsentää ja selvittää päätöksentekotilannetta
- tukea moniarvoista ja läpinäkyvää päätöksentekokulttuuria
- tarkastella vaikutuksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä
- osoittaa ratkaisuvaihtoehtojen edut ja haitat
- tarkastella erilaisia ja eri aikoina tapahtuvia vaikutuksia samanaikaisesti ja ristiin
- arvioida vaikutuksia sillä tarkkuustasolla kuin se on mahdollista

Parhaimmillaan vaikutusten arvioinnin myötä myös kuntalaiset voivat tutustua asioiden taustoihin ja perusteluihin nykyistä paremmin. Heitä voidaan myös aktiivisesti osallistaa vaikutusten

pohdintaan. Esimerkiksi arvioitaessa ennakolta kouluverkko päätöksen eri vaihtoehtojen vaikutuksia voidaan keskusteluihin ottaa mukaan niin lapsia, vanhempia kuin henkilöstöäkin.

Vaikutusten arviointi on moninäkökulmaista ennustamista

Vaikutusten arvioinnissa on keskeistä tunnistaa päätösten vaikutuksia eri näkökulmista. Suosituksessa esitetään, että on tarkoituksenmukaista keskittyä vain merkittäviin vaikutustyyppisiin. Siinä nostetaan esiin neljä erityistä näkökulmaa, joista päätösten vaikutuksia kannattaa arvioida: kuntalaisten, ympäristön, organisaation ja talouden näkökulmat. Kunnissa on usein päätetty omista vaikutuskohteista tai erityisistä näkökulmista, kuten lapsiin, yrityksiin ja elinkeinoelämään tai esimerkiksi maaseutuun kohdistuvat vaikutukset. Mahdolliset erilliset näkökulmat on hyvä valita strategiaan pohjautuen. Osassa kuntia on tarkastelun näkökulmana erikseen myös vaikutukset itse kuntastrategiaan. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin, millaisia vaikutuskohteita eri Kuntaliiton suosituksen näkökulmat sisältävät. Näkökulmia on hyvä tarvittaessa tarkastella jokaisen ennakoarvioinnin osalta erikseen: mitkä näkökulmista ovat keskeisiä, mitä voi jättää vähemmälle huomiolle ja mitä näkökulmia tarvitaan mahdollisesti mukaan täydentämään vaikutusarviointia.

Kuntalaisvaikutukset eli ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, jotka kohdistuvat kunnassa asuviin henkilöihin tai muihin kunnan palveluja käyttäviin henkilöihin. Tässä kohdassa voidaan tarkastella myös lapsivaikutuksia ja esimerkiksi vaikutuksia osallisuuteen. Näkökulma on laaja, pitäen sisällään myös mm. vaikutukset eriarvoisuuteen, tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen sekä turvallisuuteen.

Ympäristövaikutukset eli vaikutukset, jotka aiheutuvat luonnonvarojen ja energian käytöstä ja niihin liittyvistä päästöjen ja jätteiden määrästä, kulutuskäyttämisen muutoksesta taikka toimintojen sijoittumisesta ja niihin liittyvistä liikkumis- ja liikennetarkoituksista. Ympäristön osalta voidaan tarkastella esimerkiksi vaikutuksia

luonnon monimuotoisuuteen, viihtyvyyteen, maaperään, kaupunkikuvaan tai kulttuuriperintöön.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset kohdistuvat eri organisaatioiden välisiin suhteisiin, organisaation tehtäviin tai menettelytapoihin, luottamuselinten toimintaan, henkilöstöön tai hallintoon. Niitä aiheuttavat mm. päätösesityksiin sisältyvät ehdotukset organisaatioiden keskinäisten toimivaltasuhteiden muutoksesta, organisaation tehtävien määrästä, laadusta tai menettelytavoista, henkilöstön määrästä, asemasta ja osallisuudesta, viranomaisten raportointi-, tiedottamis- ja selvityselvyyteistä tai muista uusista hallinnollisista tehtävistä.

Taloudelliset vaikutukset eli vaikutukset kunnan tulo- tai menotalouteen. Kunnan talouteen saattavat vaikuttaa esimerkiksi esitykset, jotka vaikuttavat väestöryhmien ja kotitalouksien asemaan ja käyttäytymiseen, yritysten toimintaan, niiden väliseen kilpailuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn sekä markkinoiden toimivuuteen, kunnallistalouden yhteisöjen rahoitukseen, voimavarojen jakoon, työllisyyteen ja tuottavuuteen tai palvelutuotantoon. Välittömien kustannusten tai tulojen lisäksi on tarpeen laskea myös välilliset muista vaikutustyypeistä aiheutuvat kustannukset tai tulot. Taloudellisiin vaikutuksiin kuuluvat oleellisesti yritysvaikutukset eli se, miten kunta mahdollistaa alueellaan yritystoiminnan.

Vaikutusten monipuolisen tarkastelun lisäksi arvioinninkannalta hyödyllistä on tarkastella vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikajännteellä. Lyhyen aikavälin kustannuksia on helppo arvioida, mutta ennakoarvioinnin kautta voidaan päästä kohti vaikuttavampaa päätöksentekoa arvioitaessa myös pidemmällä tulevaisuudessa realisoituvia kustannuksia. Usein erilaiset vaikutukset ovat toisiinsa nähden myös ristiriitaisia. Vaikutukset myös ketjuuntuvat ja verkottuvat.

Kun luotettavaa numeerista tietoa ei ole saatavissa, on hyväksyttävää kuvata vaikutuksia ja niiden ketjuuntumista laadullisesti. Pidemmän aikavälin arvioissa on tyydyttävä kehityssuuntakuvauksiin. Vaikutusten arvioitaessa on kyettävä

kestämään epävarmuutta, koska kaikkia vaikutuksia ei välttämättä voida tietää. Päätöksiä tehdessä toimintaympäristö voi olla erilainen niitä toteuttaessa ja siten muuttaa tehdyn päätöksen vaikutuksia. Edes välittömiä terveysvaikutuksia emme voi arvioida tarkkaan. Ei ole esimerkiksi mahdollista ennustaa moniko sairastuu sisäilmaongelmista tai liukastuu hiekoittamattomalla tiellä. On kuitenkin parempi esittää edes arvioita vaikutuksista pidemmällä aikavälillä saatavilla olevan tiedon pohjalta kuin vain lyhyen tähtäyksen varmat numeeriset tiedot.

Vaikutusarviointien myötä myös kuntalaiset ja muut kunnan alueen toimijat voivat tutustua asioiden taustoihin ja perusteluihin nykyistä paremmin. Vaikutusten arviointien julkaiseminen osana päätöksentekoa tuo julkiseen toimintaan läpinäkyvyyttä. Osassa EVA-mallia hyödyntävistä kunnista päätöksiä ja niiden vaihtoehtoja työstetään yhdessä esimerkiksi yrittäjien kanssa. Mikäli vaihtoehtoisia päätösesityksiä ei ole mahdollista tehdä, olisi tärkeää, että tehdyn päätösesityksen vaikutukset arvioidaan avoimesti. Kuntaliitto-konsernissa on kuntien tueksi kehitetty annettuun suositukseen ja sen näkökulmiin pohjaava sähköinen työväline, joka on kuntien käytössä osoitteessa www.hyvinvointi-kertomus.fi

Vaikutusten arviointi koetaan haastavaksi

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin yleisyyttä kunnissa on kartoitettu muun muassa THL:n kuntajohtajille suunnatussa TEAviisarikyselyssä. Kokonaisuudessaan vajaa 40 prosenttia kunnista kertoi vuonna 2019 käyttävänsä päätösten vaikutusten ennakoarviointia. Yleisintä sen käyttö oli lautakuntapäätösten valmistelussa. Päätös ennakoarvioinnin käyttöönotosta oli tehty yli puolessa (56%) kunnista. Kirjallinen toimintaohje oli laadittu lähes puolessa (49%) kunnista. (Pekkanen ym. 2020: 4–5; TEAviisari.)

On kuitenkin huomioitava, kuntakohtaisesti tehtyjen ennakoarviointien määrä vaihtelee huomattavasti yhdestä kymmeneen ennako-

arviointeihin vuodessa. Myös arviointien syvyystaso vaihtelee kevyestä pika-arvioinnista laajoihin esimerkiksi kouluverkkoselvitysten yhteydessä tehtyihin arviointeihin. On tärkeää, että kunnilla on tältä osin liikkumatilaa ja mahdollisuus soveltaa ennakoarviointia haluamallaan tavalla.

Mielikuva ja paikoin kokemuskin laajemmasta on ollut, että se vie runsaasti aikaa ja hidastaa valmistelua. Haasteeksi on koettu myös tarkan arviointitiedon puuttuminen. Ennakoarvioinnin monipuolisuus asettaa tähän kenttään omanlaisensa tarpeen osaamisen yhdistämisestä eri toimialoilta. Näin ollen myös siilomaisen organisaation ongelmat selittävät arviointityön hidasta juurtumista kuntiin. Julkisen hallinnon tarkka säännelty on muodostunut myös yhdeksi hidastavaksi tekijäksi uudenlaisen päätösten valmistelukulttuurin käyttöönotossa.

Kuntien valmistelukulttuuria kuvaa tietynlainen kurinalaisuus ja tarkkuus, jossa päätöksiä valmistellessa ja vaikutuksia arvioitaessa helpposti huomioidaan myös juridiset näkökulmat. Viranhaltijan näkökulmasta arvioinneissa voi olla haastavaa juuri se, miten todenmukaisia vaikutusten arvioinnit ovat ja voiko tästä syntyä valitusperuste esimerkiksi luottamushenkilölle virheellisen tiedon antamisesta. Tosin myös puutteellinen valmistelu voi olla valitusperuste, mikä asettaa viranhaltijan puun ja kuoren väliin. Yksittäisiä havaintoja on kuitenkin tehty vaikutusten ennakoarvioinnin osalta myös siitä, että systemaattisen arvioinnin kautta on kyetty vähentämään oikaisuvaatimuksia lautakuntapäätöksissä. Tätä asiaa olisi kuitenkin syytä tutkia tarkemmin.

Kestävä kehitys toimii uutena raamina kuntien toiminnalle

Kestävä kehitys on yksi keskeisistä nousevista teemoista kunnissa. Se pitää sisällään periaatteen päätöksenteon kestävydestä tuleville sukupolville. Huomioiden niin sosiaalisen, ekologisen, taloudellisen kuin myös kulttuurillisen kestävyden, vaikutusten ennako-

arviointi on yksi menetelmä, jolla voidaan vahvistaa yli valtuustokausien ulottuvaa päätöksentekoa. Kestävän kehityksen vaateet niin kansallisesti kuin myös paikallisesti ovat omiaan synnyttämään painetta päätöksenteon kehittämiseen ja vaikutusten ennakoarvioinnin hyödyntämiseen (Schmidt-Thomé ym. 2020: 57–58). Kestävän kehityksen terminologiassa nousee erityisesti ajatus pitkäntähtäimen tarkastelusta, joka helposti unohtuu arkipäiväisiä päätöksiä tehdessä.

Kestävän kehityksen tavoitteisiin ovat jo sitoutuneet useat kunnat ja ne toimivat siten päätösten tekemisen viitekehyksenä (Deloitte 2018: 14). Tästä näkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella Kuntaliiton vaikutusten ennakoarvioinnin (EVA) suosituksen ja kestävän kehityksen viitekehyksen välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja. Voisiko kestävä kehitys tarjota vaikutusten arvioinnille uusia näkökulmia? Miten kestävä kehitys voisi tukea kuntien päätösten vaikutusten arviointia?

Kestävä kehitys on yhteiskunnallista muutosta, jossa turvataan nykyisille ja tuleville sukupolville hyvän elämän mahdollisuudet niin, ettei esimerkiksi luonnonvaroja kulueta enemmän kuin maapallo pystyy tuottamaan. Ympäristö, ihminen ja talous otetaan tasavertaisesti huomioon päätöksenteossa ja toiminnassa. (Schmidt-Thomé ym. 2020: 9, 11.)

YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma hyväksyttiin valtioiden päämiestasolla huippukokouksessa New Yorkissa 25.9.2015. Yhteinen toimintaohjelma asettaa yhteiset tavoitteet seuraaviksi 15 vuodeksi kaikille YK:n jäsenmaille. Suomi on yksi ensimmäisiä maita, jotka ovat asettaneet YK-tavoitteiden saavuttamiselle kansalliset painopisteet, toimenpiteet sekä seuranta- ja arviointijärjestelmät. Suomi oli myös yksi ensimmäisiä maita, jotka raportoivat heinäkuussa 2016 YK:n korkean tason kestävän kehityksen poliittisella foorumilla suunnitelmistaan Agenda2030 toimeenpanosta. (Schmidt-Thomé ym. 2020: 9-11, YK 2015: 11.)

Tienviittana tavoitteet

Kestävälle kehitykselle on asetettu 17 tavoitetta (YK 2015: 1, 14), joista jokaiseen voidaan vaikuttaa myös kuntien toiminnalla. Kestävän kehityksen on katsottu pitkään olevan valtioiden keskinäisten vuorovaikutuksen ja yhdessä sovitujen toimenpiteiden tulosta. Viimeisten vuosien aikana kuntien ja kaupunkien merkitys kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttajina on tunnustettu ja yhä useammat kaupungit ovat osallistuneet myös kansainväliseen yhteistyöhön. Suomessa on myös valtion toimesta tunnustettu kuntien potentiaali kestävän kehityksen mahdollistajina.

Kestävän kehityksen tavoitteet ovat melko yleisellä tasolla ja usein vaikeasti konkretiaan sidottavia. Jokaisen tavoitteen alle on kuitenkin listattu alatavoitteita, jotka konkretisoivat kuitenkin seitsemästätoista tavoitteesta samalla kytkien ne vahvemmin myös kuntien toimialaan. Esimerkiksi ensimmäinen tavoite, ”**Ei köyhyyttä**” pyrkii vähentämään köyhyyttä muun muassa sosiaaliturvan ja vakuutuksen turvaamisella heikompiosaisille sekä varmistamalla kaikille yhtäläiset mahdollisuudet peruspalveluihin, omistamiseen ja esimerkiksi rahoitukseen. Kansallisten toimenpiteiden lisäksi tarvitaan myös kansainvälisiä toimenpiteitä esimerkiksi kehitysavun kautta. (YK 2015: 15.) Kuntien päätökset usein kytkeytyvät juuri palveluihin, niiden tasoon ja saatavuuteen. Tämän lisäksi kunnissa tarjotaan mm. harkinnanvaraista taloudellista tukea perheille tai pienyrityksille ja muille ammatinharjoittajille. 1. tavoite kytkeytyy EVA-mallissa kuntalais- ja talousnäkökulmiin. Kuntalaisvaikutusten osalta kytkös liittyy juuri palveluiden ja sosiaaliturvan tasoon, kattavuuteen sekä saatavuuteen ja talousnäkökulmassa tarkasteltavaan väestöryhmien ja kotitalouksien talouteen ja asemaan.

Konkreettisimpia Agenda 2030 -tavoitteita ovat ilmaston muutokseen selvimmin kytkeytyvät tavoitteet. Esimerkiksi ”Ilmastotekoja” -tavoite (13) pitää sisällään ilmastonmuutoksen hidastamiseen liittyvät toimenpiteet ja ilmastonmuutoksesta johtuvien katastrofeihin ja riskitekijöihin sopeutumisen. Tavoitteeseen liittyy myös

ilmastomuutokseen liittyvän tietoisuuden vahvistaminen. (YK 2015: 23.) Kuntien kestävä kehityksen työ on mm Kesto-hankkeen arvioiden mukaan painottunut selvästi ilmastonmuutoksen ehkäisyyn ja hidastamiseen (Schmidt-Thomé ym. 2020: 26-27). Kuntien toiminnan laaja-alaisuus mahdollistaa monenlaiset keinot vaikuttavat juuri ilmastonmuutokseenmaaperä, luonnon monimuotoisuus ja ilmasto – vaikutuskohteessa.

Päätösten vaikutusten ennakoarvioinnin suositusta ja kestävä kehityksen viitekehystä vertailtaessa on havaittavissa kuntalaisiin ja ympäristöön liittyvien näkökulmien korostuminen. EVA-mallissa tarkastelussa on myös organisaatio ja henkilöstö sekä talous -näkökulmat, jotka eivät ole yhtä selvästi osa kestävä kehityksen viitekehystä. Erityisesti kestävä talous on kuitenkin yksi Agenda 2030 -viitekehityksen neljästä osa-alueesta ja siten tärkeä tarkastelun kohde.

Kuntalaisnäkökulma on EVA-mallin keskeisin osa-alue kestävä kehityksen näkökulmasta, koska tavoitteista siihen on kytkettävissä yli puolet. Mallissa lähtökohtana on koko väestöön kohdistuvien vaikutusten arviointi, kun kestävä kehityksen viitekehityksessä painoarvo on erityisesti sosiaalisen kestävyden

näkökulmasta heikommissa asemassa olevissa kuntalaisryhmissä. EVA-mallissa näitä ryhmiä ei poissuljeta tarkastelusta, mutta niitä koskevien vaikutusten arviointiin ei myöskään ohjata. Esimerkiksi eriarvoisuuden vaikutuskohteen lisääminen malliin olisi kestävä kehityksen näkökulmasta tärkeää.

EVA-mallin ympäristönäkökulman korostuminen on melkein itsestään selvää ekologisen kestävyden näkökulmasta. Merkitsevä on, että ne tavoitteet, jotka eivät korostu kuntalaisnäkökulmassa, ovat kytkettävissä ympäristönäkökulmaan. On kuitenkin syytä mainita, että kestävä kehityksen näkökulmasta malli on selvästi vanhentunut ja tarkastelee ympäristöä melko kapeasti. Muun muassa ilmastonmuutokseen ja hiilineutraalisuuteen liittyviä vaikutuskohteita ei EVA-suosituksesta löydy.

EVA-mallin näkökulmista ”Talous” sekä ”Organisaatio ja henkilöstö” liittyvät selvästi löyhemmin kestävä kehityksen tavoitteisiin. Niiden yhtäläisyydet kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa ovat konkreettisia, mutta mitään tavoitetta ne eivät kata yksin. Usein myös nämä näkökulmat ovat yhdistettävissä vain välillisesti yksittäisiin tavoitteisiin tai niiden alatavoitteisiin.

Kuntalainen	Kestävä kehityksen tavoitteet	Ympäristö	Kestävä kehityksen tavoitteet
Terveys ja hyvinvointi	2, 3, 10	Ihmisten elinolot, terveys ja viihtyvyys	3., 6., 7., 9., 11., 12., 15., 16.
Yhdenvertaisuus kuten sukupuolten ja kieliryhmien välinen tasa-arvo	5, 10, 16	Maaperä, luonnonmonimuotoisuus ja maaperä	6., 7., 13., 14., 15.
Työllisyys ja työelämä	8	Maisema, kaupunkikuva, kulttuuriperintö	10, 12, 16
Tietoyhteiskuntataidot	10		
Turvallisuus (ml. Tietoturva)	10, 11, 16		
Palvelujen ja sosiaaliturvan taso, kattavuus ja saatavuus myös kunnan eri alueilla ja kielillä	1, 4, 10		
Organisaatio ja henkilöstö	Kestävä kehityksen tavoitteet	Talous	Kestävä kehityksen tavoitteet
Organisaation sisäiset toimivaltamuutokset	17	Väestöryhmien ja kotitalouksien asema ja käyttäytyminen	1, 5, 8, 10
Uudenlaiset palveluiden tuottamistavat	12	Yritysten toiminta, niiden välinen kilpailu ja kansainvälinen kilpailukyky ja markkinoiden toimivuus	9
Organisaation tehtävien määrä, laatu tai menettelytavat		Kunnallistalouden yhteisöjen rahoitus, voimavarojen jako, työllisyys ja tuottavuus	8, 9, 12
Henkilöstön määrä, asema ja osallisuus	8	Palvelutuotannon muutos	9, 12
Organisaation raportointi-, tiedottamis- ja selvitysvelvoitteet ja muut uudet hallinnolliset tehtävät	16		

Kestävä kehitys — keisarin uudet vaatteet vai EVA-mallin uudelleen syntyminen?

Kuntaliiton vaikutusten ennakoarvioinnin malli on kattava ja monipuolinen viitekehys, jossa pyritään tarkastelemaan eri näkökulmista kunnissa tehtäviä päätöksiä. Kestävän kehityksen viitekehys on myös laaja-alainen ja pitää sisällään hyvinkin erilaisia tavoitteita, mutta on selvästi toiminnallisempi. Vaikutusten ennakoarvioinnin suositus, johon tässä artikkelissa on viitattu, on julkaistu vuonna 2011 ja kestävän kehityksen –tavoitteet puolestaan 2010-luvun loppupuolella. Tämä näkyy selvästi niiden keskinäisessä vertailussa. Niillä on kuitenkin myös merkittäviä yhtäläisyyksiä.

Suosituksen esittämät vaikutusten arvioinnin näkökulmat ovat vahvasti hallinnollispainotteisia ja edustavat 2000-luvun alun kuntaretoriikkaa, joka voi olla paikoin jopa viranhaltijalla vaikeasti tulkittavissa. Vaikutuskohteet eivät siten kestävän kehityksen tavoitteiden tavoin kohdistu eritoten ympäristöön tai kuntalaisiin. Suosituksen näkökulmat ponnistavat kuntakontekstista ja kuntien tarpeista, eikä niinkään vahvasti yhteiskunnallisesta tarpeesta. Kestävä kehitys tavoitteissa ovat yksilön ja yhteiskunnan tarpeet kuntaorganisaation tarpeita vahvemmin esillä.

Kestävä kehitys tarjoaa Kuntaliiton suositukselle päätösten vaikutusten arvioinnista uudenlaisen kontekstin, jossa vaikutuksia tulisi tarkastella niin paikallisesti kuin myös globaalilla tasolla. EVA-mallin vahvuutena kuitenkin on edelleen lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutusten erottelu, kun kestävän kehityksen tavoitteissa ei tunnusteta välttämättä ”pikavoit-

toja”. EVA:n käyttö kunnissa kuitenkin jo selaisenaan tukee kestävän kehityksen tavoitteita mm läpinäkyvän julkisen toiminnan ja hyvän hallinnon kautta.

EVA ja kestävän kehityksen viitekehys ovat molemmat erittäin kattavia ja laajoja malleja, joiden käyttöönotto sellaisenaan voi olla kunnissa haastavaa ja vaatii paikallisista olosuhteista lähtevää mukauttamista ja soveltamista. Kestävän kehityksen viitekehys tarjoaa kunnille päivitetyn version erityisesti ympäristö- ja kuntalaisnäkökulman tarkasteluun.

Kuntien vaikuttavan toiminnan tarpeiden tarkastelu ja laadukas, pitkäjänteinen päätöksenteko ovat entistä tärkeämpiä teemoja tulevaisuudessa. Kuntien tiukka taloustilanne edellyttää jokaisen päätöksen huolellista valmistelua ja siten myös vaikutusten arviointia. Niukkojen resurssien aikana kiire haastaa kuitenkin laajamittaista arviointityötä.

Vaikutusten systemaattinen arviointi kuitenkin vaatii juurtaukseen kunnan valmisteluun kestävän kehityksen teemojen sisäistämistä ja syvempää organisaatiokulttuurista muutosta, johon sekä viranhaltija- että luottamushenkilöjohto sitoutuvat. Agenda 2030 voi olla se tapa, jolla EVA-mallia päivitetään vastaamaan 2020-luvun kuntien tiukkoja odotuksia arvioinnille. Jotta ei luoda vain keisarille uusia vaatteita, on kunnissa myös poikki sektoraa- lisesti tunnistettava kestävän kehityksen tavoitteiden merkitys ja aidosti otettava ne kaiken toiminnan keskiöön. Tällöin vaikutusten ennakoarviointiin luodaan täysin uusi merkitys vaikuttaa kuntien niin pienien kuin suurtenkin päätöksien kautta koko maailmaa koskeviin ja loppujen lopuksi selviämismme kannalta ratkaiseviin asioihin.

KESTÄVÄN KEHITYKSEN TAVOITTEET
17 TAVOITETTA MAAILMAN MUUTTAMISEKSI



Developed in collaboration with **TROLLBÄCK + COMPANY** | TheGlobalGoalstrollback.com | +1212.529.1010
For queries on usage, contact: info@trollback.com | Non-official translation made by UNRISD, Brussels (September 2015)

Lähteet

- Deloitte (2018). *Localisation of the Sustainable Development Goals in the Nordic municipalities 2018*. Deloitte. Linkki tarkistettu 7.8.2020: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/strategy/Downloads/sdg_report_may2018_en.pdf
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
- Pekkanen Niina, Saaristo V & Ståhl T. (2020) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet, prosessit ja toimenpiteet kunnissa sekä alueilla. Tutkimuksesta tiiviisti 5, 2020. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Linkki tarkistettu 1.6.2020: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-476-9>
- Schmidt-Thomé Kaisa, Eskelinen Hanna, Lamuela Ortega Carlos, Laurila Louna, Lähteenoja Satu, Monni Suvi, Päivänen Jani, Sallinen Sini & Terämä Emma.

2020. *Kestävä kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:30.

- Sundquist Salme & Oulasvirta Leena (toim.) Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa (2011) Kuntaliitto. Helsinki. Linkki tarkistettu 7.8.2020 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1418-vaikutusten-ennakoarviointi-kunnallisessa-paatoksenteossa>
- TEAvisari. Terveydenedistämistäktiivisuuden tiedonkeruu: Kuntajohto. Linkki tarkistettu 1.6.2020: <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tulokset?view=KESJohB&y=2019&y=2017&y=2015&y=2013&y=2011&r=KOKOMAA&chartType=pointer&cmp=r>
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010
- YK (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Linkki tarkistettu 28.5.2020: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Olemmeko valmiita huolehtivaan arviointiin?

Kirja-arvostelu: Evaluation for a Caring Society. 2018. Eds. Visse, M & Abma, T.A. Charlotte, NC: Information Age Publishing

Eveliina Saari

Tänä aikana jolloin tutkimusnäyttöön perustuva arviointitapa ja ilmiöiden mittaaminen isoilla datoilla elää kukoistuskauttaan, on virkistävää tutustua vastavirtaan nousevaan eettisyyttä ja hoivaa arvostavaan arviointinäkemykseen. Tutustuin kirjaan ensi kerran sen julkaisuvuonna 2018 Eurooppalaisessa arviointialan konferenssissa, Thessalonikissa. Kirja esiteltiin sessiossa, jossa kirjan hengen mukaisesti haluttiin tutustua myös osallistujiin ja heidän motiiveihinsa tulla kuulemaan kirjasta. Näin ollen saimme esitellä itsemme pitkäsanaisesti kirjan toimittajille. Kuten arvioinnin konstruktivistinen käänne aikoinaan, tämä kirja edustaa selvästi arvioijien ja arviointialan tutkijoiden eräänlaista uutta ihmisyyttä, eettisyyttä ja suhteita sisältäpäin ymmärtävää arvioinnin määrittämistä, mutta uudenlaisella hoivan etiikasta nousevalla sanoituksella. Ilmestymisajankohtaan nähden se vaikuttaa olevan kirjoittajille tärkeä kannanotto arvioinnin tämänhetkiseen keskusteluun, jossa korostetaan suuria aineistoja ja kvantitatiivisiin näyttöön perustuvia arviointeja poliittisen päätöksenteon puolueettomana perustana.

Kirja koostuu neljästä osasta ja kahdenoista kirjoittajan kirjoittamasta kymmenestä luvusta. Se on suunnattu ikäänkuin uudeksi välittävän arvioinnin ohjelmajulistukseksi arviointia tekeville käytännön toimijoille ja opiskelijoille. Kirjoittajat ovat sekä amerikkalaisia että eurooppalaisia ja ovat joko arvioinnin, hoivan, kasvatuksen, kulttuuriantropologian tai sosiaalitieteiden professoreja, ja muodostavat

näin vakuuttavan edustajajoukon akateemista monitieteistä kenttää.

Kirja haluaa määrittää arvioinnin hoivan ja välittämisen käytäntönä. Arvioinnin asema on perinteisesti nähty objektiivisena, arvioitavaa kohdetta ulkoapäin tarkastelevana prosessina. Kirja haluaa nähdä arvioijan maailmasta, ihmisistä ja sosiaalisista ongelmista välittävänä, refleктоivana ja eri osapuolien välisestä oppimisesta kiinnostuneena toimijana. Ilmiön ymmärtäminen siihen osallistuvien itsensä näkökulmasta esitellään uutena tiedon muotona, tietämisenä sisältäpäin (knowing from within), mihin sisältyvät myös osallisten tunteet ja arvioijan empatia heitä kohtaan.

Välittävä arvioija ei arvioi, arvota ja mittaa, vaan neuvottelee mikä on tarpeellista ja arvokasta, jotta arvioitava ohjelma, politiikka tai käytäntö voi kasvaa ja kukoistaa ihmisten, osallisten näkökulmasta. Arvioitavan kohteen ja sen osallisten ymmärtäminen omassa paikallisessa ja erityisessä kontekstissaan on kirjoittajien mukaan vastuullista ja eettistä arviointia, eikä edellytä pyrkimistä objektiivisesti määriteltyjen syy-seuraussuhteiden tai tehokkuushypoteesien testaamiseen. Silti ymmärtävä ja välittävä arviointi voi kohentaa osallisten kyvykkyyttä suoriutua hyvin. Välittävässä arvioinnissa ei tarvita ulkoapäin määriteltyjä kriteerejä, vaan arvot nousevat arvioitavien omasta piiristä, siitä minkä he itse kokevat arvokkaaksi.

Keinoina välittävään arviointiin nähdään eri osapuolten vuoropuhelu, joka edellyttää

osallisten välistä luottamusta ja turvallisuuden tunnetta. Dialogi tekee mahdolliseksi osallisten välisen reflektion ja oppimisen. Kirjoittajat korostavat arvioijan metodeina osallistuvaa havainnointia, varjostamista, osallisten omien tarinoiden kuuntelemista ja vuoropuhelun fasilitoimista. Osallisten arvokkuuden säilyttäminen arvioinnin keskiössä on erityisen sensitiivistä, kun arvioinnin osallisina ovat vähemmän valtaa omaavat, rodun, sosiaaliluokan tai sukupuolen osalta marginaalissa olevat ryhmät, joita koskien moni kirjan luku avaa omia tapauskohtaisia arviointikuvauksiaan.

Vasta kirjan viimeisessä luvussa on viittaus ns. konstruktivistiseen käänteeseen arvioinnissa (Guba and Lincoln 1989), jolloin laadulliset ja osallistavat menetelmät nostettiin esiin ja kokeellisia asetelmia kritisoitiin positivistisina arvioinnin kentällä. Mielenkiintoinen anekdootti kirjassa on viittaus siihen, että Egon Guba piti luennon ei-kokeellisesta arvioinnista ensimmäisen kerran jo vuonna 1966, mutta häntä kehoitettiin akateemisissa piireissä hautaamaan paperinsa, ettei se tuhoaisi hänen uraansa. Kirja päättyy yleisiin sanoihin siitä, kuinka positivistisen tieteen perinteen fokus on siinä, mikä maailman tila on nyt, mutta konstruktivistisen tieteen perinteen siinä, millaiseksi se voisi kehittyä. Kirjan sanoin: ”välittävässä arvioinnissa voimme yhdessä oppia ja kuvitella millaiseksi toisista ihmisistä ja ympäristöstä välittävä yhteiskunta voisi tulla.”

Tämänhetkisessä maailmantilanteessa, jossa olemme nähneet globalisaation nurjia puolia, kuten koronapandemia, ilmastonmuutos, eriarvoisuuden kasvu ja työn murros, on paikallista ymmärrystä ja ihmisten välistä vuoropuhelua korostava arviointi erittäin ajankohtaista. Hoivan

etiikan filosofiset lähtökohdat tuovat mielestäni uudenlaista vahvistusta, käsitteistöä ja perusteluja erityisesti kehittävää arviointia harjoittaville tutkijoille. Kirjan heikkoutena pidän sitä, ettei se hyödyntänyt tai ottanut kantaa missään luvussa organisaation oppimisen teorioihin, joita on hyödynnetty aiemmassa kehittävän arvioinnin esiintulossa (esim. Patton 2011). Nämä teoriat olisivat voineet luoda ymmärrystä sekä tienviittoja siitä, miten arviointi käytännössä voisi saada aikaan osallisten kehittäviä tekoja ja systeemistä muutosta.

Kirjan teksti on paikoin hyvin filosofisella tasolla ja paikoin taas uppoutuu eri luvuissa tapauskohtaisiin arviointiprosessin kuvauksiin muodostaen hyvin rikkaan kokonaisuuden, jota on hidasta lukea. Se ei siis ole metodiopas, vaan hoivan etiikan käsitteitä arvioinnin kentän kontekstissa avaava paradigmanuutosta peräänkuuluttava teos. Kun ns. evidence-based arviointia ei kuitenkaan kritisoida kuin rivien välissä, uumoilen kirjan jäävän pääosin laadullista ja kehittävää arviointia jo harrastavien tutkijoiden lukemistoksi. Olen valmis tämän kirjan luettuani kutsumaan osallistujien oppimiseen tähtäävää arviointia välittäväksi tai huolehtivaksi arvioinniksi. Kirjan jokainen luku päättyy pohdintakysymyksiin, mikä edistää sen ottamista esimerkiksi yliopistojen opetusohjelmiin. Suosittelen tätä lämpimästi.

Lähteet:

- Guba, E., Lincoln, G. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Beverly Hills, CA: SAGE.
- Patton, M.Q. (2011). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford.

Arviointia maapallon kokoisesti

Kirja-arvostelu: Blue marble evaluation: Premises and principles. 2019. Patton, M. Q. Guilford Publications.

Katri Vataja

Marraskuussa 2019 Michael Q. Patton seisoi Evaluation-konferenssin päälavalla Minneapolisissa yllään paita, joka esitti Edvard Munchin kuuluisaa maalausta Huuto. Maalauksen sanotaan symboloivan eksistentiaalista ahdistusta. Pattonin mukaan huuto, jolta hahmo peittää korvansa, kuului ilmastomuutoksesta.

Tuo huuto kuuluu myös Michael Q. Pattonin uusimman teoksen *Blue Marble Evaluation. Premises and Principles (2019)* taustalla. Kirjan keskeinen lähtökohta on ekologinen kestävyyskriisi ja antroposeeni, eli uusi geologinen epookki, jossa ihmisestä on tullut maapallon tilaa muuttava voima. Tässä kontekstissa arviointi etsii paikkaansa.

Kirja esittelee ”Sinisen marmorikuulan arvioinnin” uudenlaisena lähestymistapana, jonka avulla tarttua isoihin globaaleihin ongelmiin ja niiden edellyttämään transformaatioon. Koska käsillämme olevat haasteet ovat luonteeltaan globaaleja ja kompleksisia, ne edellyttävät sekä arvioinnilta että arvioitavalta toiminnalta uudenlaista holistista ja systeemistä ajattelua ja toimintaa.

Ajattele, toimi ja arvioi globaalisti!

Blue Marble Evaluation pyrkii yhdistämään globaalin ja lokaalin näkökulman, mikä on yhä tärkeämpää megatrendien, epävarmuuksien ja yllätysten maailmassa. Vuoden 2020 aikana koronaviruspandemia on tehnyt konkreettisesti näkyväksi, miten yhteenkietoutuneita me ihmiset maapallolla olemme sekä toisiimme että

luontoon. Pandemia onkin kirjassa tunnistettu yhdeksi kymmenestä ihmiskunnan kohtaamasta globaalista uhasta ekologisten kestävyyskriisien, pakolaiskriisin ja eriarvoisuuden rinnalla. Kirja julkaistiin juuri ennen koronaviruksen globaalia leviämistä ja Patton ennakoii osuvasti alan asiantuntijoihin nojaten, että kysymys ei ole siitä, tuleeko pandemia, vaan milloin ja missä laajuudessaan tulemme sen kohtaamaan.

Kirjan keskeinen periaate on lokaalin ja globaalin – globaalin – näkökulman huomioiminen muutoksentekemisessä ja arvioinnissa, ja siten se on ajankohtaisempi kuin ehkä koskaan aiemmin. Se tarkoittaa arvioinnilta kykyä ylittää kansallisvaltioiden rajat ja eri sektoreiden väliset siilot. Arvioijan osaamisen näkökulmasta kyse on taidoista liikkua useissa eri konteksteissa ja kykyä tarkastella asioita ja niiden suhteita globaalista lokaalin ja takaisin – zooming in and zooming out!

Kirja perustelee laajasti transformaation tarvetta ja ammentaa erilaisista kompleksisuudesta ja systeemiteorioista ja ajattelijoista. Näihin teorioihin jo aiemmin perehtyneelle kirja ei välttämättä tarjoa paljoakaan uutta, mutta voi toimia oivallisena virikkeenä pohtia arvioinnin tehtävää ja merkityksellisyyttä isossa kuvassa. Kirja sisältää runsaasti eritasoisia aineksia, minä vuoksi kokonaisuus jää hieman sekavaksi. Sarjakuvatyyppiset kuvituskuvat elävöittävät tekstiä ja onnistuvat oivaltavasti tiivistämään monessa kohtaa olennaisen.

Patton haastaa kirjassaan arvioinnin perinteitä, lähestymistapoja ja menetelmiä uudistumaan, jotta arviointi ja arvioijat voisivat säilyttää yh-

teiskunnallisen relevanssina ja roolinsa kestävän ja tasa-arvoisen maailman rakentamisessa. Tai kuten Patton muotoilee, jotta arvioinnista tulee osa ratkaisua eikä ongelmaa. Keskeisenä kysymyksenä on, miten arviointi voi tukea transformaatiota ja kestäväää tulevaisuutta. Perinteinen projekti- ja ohjelma-arviointi on siihen liian kapea-alaista, lyhytjänteistä, lineaarista ja taaksepäin katsovaa. Kirjassa tunnistetaan ennakoinnin ja tulevaisuustiedon merkitys ja yhteistyöpotentiaali suhteessa muutoksentelemiseen ja arviointiin. Tulevaisuus- ja arviointitiedon rajapintojen ja vuorovaikutuksen pohdintaa olisi kirjassa voinut olla vielä laajemminkin ja käytännön esimerkkien tai kysymysten kautta.

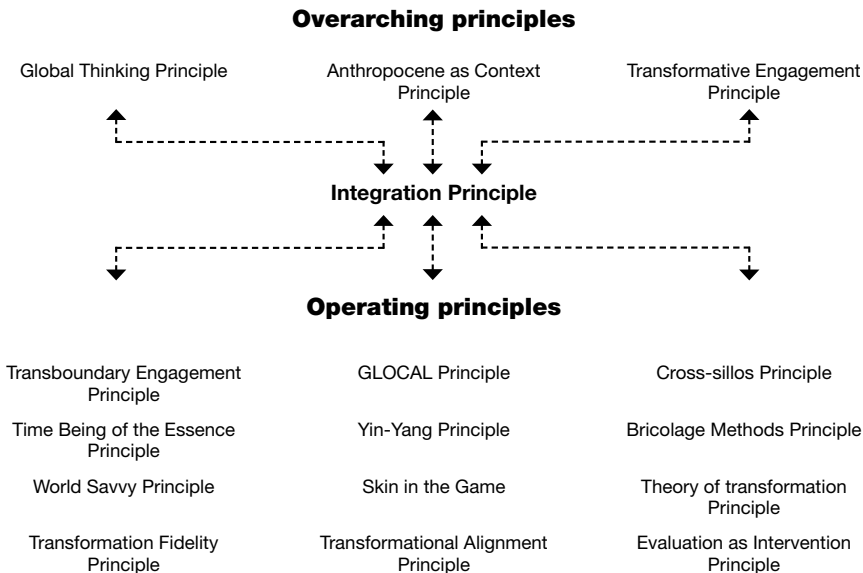
Blue Marble Evaluation on ennen kaikkea lähestymistapa ja ajattelutapa arviointiin. Kirja rakentuu vahvasti Pattonin aiempien teosten päälle. Se kietoo yhteen urauurtavan elämäntyön arvioinnin teorian ja käytännön kehittäjänä ja valjastaa sen paremman maailman rakentamiseen. Blue Marble Evaluation korostaa arvioinnin käyttöä ja hyödyllisyyttä, ammentaen Pattonin varhaisemmasta tuotannosta (*Utilization-Focused Evaluation, 1996*). Blue Marble Evaluation lähestymistapana kat-
taa toiminnan koko elinkaaren ja siinä yhdis-

tyy niin suunnittelu, toteutus kuin arviointi. Orientaatio juontaa juurensa kehittävästä arvioinnista (*Developmental Evaluation, 2010*), jossa arvioinnin tarkoituksena on tukea ja palvella sosiaalisten innovaatioiden toteuttamista ja kehittämistyötä.

Periaatteet ohjaavat arviointia

Blue Marble Evaluation rakentuu periaatteille. Pattonin edellisen teoksen Principles-Focused Evaluation (2018) lähtökohtana oli, että epävarmuuden ja kompleksisten ongelmien maailmassa parhaat käytännöt tai ohjekirjat eivät ole enää käyttökelpoisia ja siksi periaatteet ovat hyödyllisempiä ohjenuoria. Arviointi ei ole vain tekninen suoritus, vaan tarvitaan ymmärrystä kontekstista ja siihen sopivista menetelmistä.

Blue Marble Evaluation -lähestymistapaa ohjaavat periaatteet on jaoteltu neljään yleiseen periaatteeseen, jotka taustoittavat isoa kuvaa ja ajattelua (**Overarching principles**) sekä 12 periaatteisiin, jotka tarjoavat käytännöllisempää ohjausta ja kertovat, miten muita periaatteita toteutetaan (**Operating principles**). Kirjassa jokainen periaate käydään läpi esittelemällä siihen liittyvä peruste ja periaatteen merkitykset.



Kuva 1. Blue Marble Evaluation periaatteet

Kirja on tervetullut avaus arviointikeskusteluun, sillä tarvitsemme kipeästi uudenlaisia lähestymistapoja ja menetelmiä, jotka huomioivat ilmiöiden systeemisen luonteen. Keskinäisriippuvaisessa maailmassa paikalliset ongelmat kietoutuvat yhä useammin globaaleihin ilmiöihin. Kompleksisuuspuhe on tullut osaksi kansainvälistä arviointikeskustelua, mutta käytännön sovellukset, joissa teoria ja menetelmät kohtaisivat, ovat vielä vähäisiä.

Kirja sisältää erinomaista pohdintaa arvioijan roolista, riippumattomuudesta ja velvollisuuksista. Nämä ovat tärkeitä huomioita arviointikäytäntöjen kehittymisen ja arviointitiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Vaikka ymmärrys tiedon, päätöksenteon ja toimintaympäristön luonteesta kehittyi moniulotteisemmaksi, elää arvioinnissa edelleen vahva objektiivisuuden ideaali. Pattonin mukaan arvioija ei ole arviointikohteesta irrallinen toimija, vaan arvioijalla tulee olla niin sanotusti oma nahka pelissä. Kirja havainnollistaa kiinnostavasti sitä, kuinka arvostus arvioijan riippumattomuutta kohtaan on myös kulttuurillinen kysymys.

Kirja tarjoaa virikkeitä ja välineitä ajattelemiseen, ei vaan arvioinnin tekijöille, vaan myös laajalle muutoksentekijöiden joukolla. Kyse on lopulta yhteistoiminnasta: transformaatio ja systeemiset muutokset edellyttävät monen ta-soista toimintaa lukuisilta eri toimijoilta. Siksi tarvitaan yhteistä ymmärrystä siitä, mikä on arvioinnin ja arvioijan rooli suhteessa muihin muutoksentekijöihin.

Blue Marble Evaluation kytkeytyy vahvasti globaaleihin kestäväen kehityksen tavoitteisiin ja kirja voi siten tukea esimerkiksi kestäväen kehityksen arvioinnin kanssa työskenteleviä. Kirjassa esitellyn arvioinnin lähestymistavan ja periaatteiden soveltaminen edellyttää vähintäänkin arvioinnin perusteiden ymmärrystä. Kyseessä ei ole menetelmäopas eikä työkalupakki. Sen käytännöllisintä antia ovat esimerkiksi arviointikysymyksistä ja arviointikriteereistä.

Blue Marble Evaluation on vielä kehitteillä oleva suuntaus ja sen ympärille on luotu kansainvälistä verkostoa (<https://bluemarbleeval.org>), jossa kehitetään ja jaetaan oppeja ja käytännön esimerkkejä.

Focus Localiksessa julkaistaan kuntien toimintaa käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita, tutkimustiedotteita ja mielipiteitä, kirjallisuusarvosteluja sekä ajankohtaisia tiedotuksia. Tieteelliset artikkelit voivat olla luonteeltaan teoreettisia, metodologisia, käsitteellisiä ja empiirisiä. Kaikki tieteelliset artikkelit käyvät läpi refereearvioinnin. Artikkelin ohjeellinen pituus on noin 6000–8.000 sanaa ja muiden kirjoitusten noin 4.000 sanaa.

Käsikirjoituksen tulee olla lopullisessa muodossa, mieluiten rtf-muotoon tallennettuna. Taulukot ja kuvat tallennetaan myös erillisinä tiedostoina. Lähdeviittaukset sijoitetaan tekstin sisään sulkeisiin esim. (Brynes 1991, 23), ei alaviitteiksi. Laajat viitteet merkitään numeroin ja sijoitetaan artikkelin loppuun loppuviitteiksi.

Artikkelin loppuun liitetään lähdeluettelo (otsikolla Lähteet), johon sisällytetään artikkelissa käytetyt lähteet tekijöiden sukunimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Lähdeluettelossa esiintyvän teoksen täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, jonka jälkeen piste, julkaisuvuosi (suluissa), teoksen nimi (kursiivilla), painopaikka ja kustantaja. Esimerkiksi:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

tai

Lindblom, C. E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Lähdeluettelossa esiintyvän tieteellisen artikkelin täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, julkaisuvuosi (suluissa), artikkelin nimi, tieteellisen aikakauskirjan nimi (kursiivilla), vuosikerran numero, julkaisun numero ja artikkelin sivunumerot. Esimerkiksi:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

tai

Boyne, G. A. & Chen, A. A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Artikkeleiden alkuun liitetään lyhyt englanninkielinen yhteenveto (otsikolla Abstract). Tekstit varustetaan kirjoittajan yhteystiedoilla (nimi, oppiarvo, virka-asema, toimipaikka ja sähköpostiosoite). Focus Localis ei julkaise muualla jo julkaistuja artikkeleita. Käsikirjoitukset lähetetään toimitussihteerille sähköpostin liitetiedostona (toimitussihteri@kunnallistiede.fi). Toimitukselle toimitettuja kirjoituksia ei palauteta.

Focus Localiksen jokainen numero ilmestyy myöhemmin elektronisena verkkolehtenä. Kirjoitusten copywright jää Kunnallistieteen yhdistykselle.

Instruktioner till författarna

Focus Localis publiceras vetenskapliga artiklar som behandlar kommunernas verksamhet, forskningsrapporter och synpunkter, litteraturrecensioner samt aktuella tillkännagivanden. De vetenskapliga artiklarna kan till sin karaktär vara teoretiska, metodologiska, begreppsliga och empiriska. Samtliga vetenskapliga artiklar underkastas refereebedomning. Normativ längd för en artikel är ca 6000-8.000 ord och för andra texter ca 4.000 ord.

Manuskripten bör presenteras i slutgiltig form, helst sparade i rtf-format. Tabeller och figurer sparas även som separata dokument. Källhänvisningar i texten placeras inom parentes t.ex. (Brynes 1991, 23), inte som fotnoter. Omfattande hänvisningar numreras och placeras i slutet av artikeln som slutreferenser.

I slutet av artikeln bifogas källförteckning (under rubriken Källor), i vilken upptas de källor som använts i artikeln i alfabetisk ordningsföljd enligt författarnas efternamn. De arbeten som upptas i källförteckningen bör innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn (eller initialer), utgivningsår (inom parentes), arbetets namn (kursiverat), tryckningsort och förläggare. Till exempel:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

eller

Lindblom, C.E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Vetenskaplig artikel som ingår i källförteckningen måste innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn, utgivningsår (inom parentes), artikelns namn, namnet på den vetenskapliga årsboken (kursiverat), årgångsnummer, publikationens nummer och artikelns sidnummer. Till exempel:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

eller

Boyne, G.A. & Chen, A.A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Till början av artiklarna fogas en kort sammanfattning på engelska (under rubriken Abstract). Texterna förses med författarens kontaktuppgifter (namn, akademisk grad, tjänsteställning, verksamhetsort och e-postadress). Focus Localis publicerar inte artiklar som tidigare publicerats annorstädes. Manuskripten skickas på redaktionssekreterarens e-post (toimitussihteeri@kunnallistiede.fi) som bilagd fil. Texter som skickats till redaktionen returneras inte.

Varje nummer av Focus Localis utges senare som elektronisk webbtidning. Kommunalvetenskapliga föreningen behåller copyrighten.

