

Nopean ennakkoarvioinnin soveltuvuus kunnan päätöksenteossa

Tapani Kauppinen, Kirsi Nelimarkka & Timo Ståhl

This article examines the feasibility of the Rapid Human Impact Assessment (HulA) model in the work of municipal committees through studying factors that underlie HulA implementation. The article focuses on five committee decisions made by two municipalities under cross-pressures from incremental realities and rational and optimal preparation.

Human impact assessment is a process that considers the effect on human health and wellbeing of a plan, programme or project. The HulA model encompasses three stages: 1) describing alternatives; 2) identifying impacts; and 3) appraising alternatives. The assessment can be carried out by an official responsible for preparing a committee decision, either alone or together with content experts, after which the final result of the impact assessment is presented to the committee. The time spent on preparations for the assessments reviewed for this article totalled some 2.5 hours.

The municipal officials and elected representatives included in this examination represented a wide variety of personalities, with different opinions about rapid HulA. Those with a positive opinion emphasised the fact that the HulA model facilitates preparatory work and decision-making. They did not feel that the model added to their workload. Those officials who had doubts about the model were worried about its subjectivity but praised it for encouraging interaction. Those with a negative

opinion about the HulA model said that it increased their workload, delayed preparation and reduced the amount of new knowledge generated.

The results indicate that the application of rapid HulA is not necessarily prevented by individuals' inadequate professional resources, although both municipal officials and elected representatives regarded the lack of technical expertise, as a barrier. Those most eager to implement the model – the elected officials – were especially keen to emphasise the importance of organisational support for the implementation of HulA, calling for clear-cut decisions on implementation, limitations and procedures so as to improve the quality of impact assessments. Factors related to the political milieu and work culture of the municipality were almost exclusively seen as restricting and hindering the implementation of HulA.

JOHDANTO

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) on prosessi, jossa tarkastellaan ennalta tietyn suunnitelman, ohjelman tai hankkeen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Terveysvaikutuksia ja sosiaalisia vaikutuksia voidaan arvioida omina prosesseinaan (terveysvaikutusten arviointi TVA, sosiaalisten vaikutusten arviointi SVA), mutta

IVA:ssa nämä erilliset prosessit integroidaan yhteiseksi ennakoarviointiprosessiksi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ennakoarviointi on kunnissa lakisääteistä toimintaa Maankäyttö ja rakennuslain mukaisissa maankäytön suunnitelmissa, sekä ns. YVA-lain mukaisessa hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinneissa ja SOVA-lain mukaisissa suunnitelmissa ja ohjelmissa. Myös EU:n ohjelmatyössä toteutetaan ex ante -arviointia. Vapaaehtoisia ihmisiin kohdistuvia kuntapäätösten vaikutuksia on tehty useissa kunnissa ja eri hallinnonaloilla (ks. tarkemmin YM 2009, THL 2009.)

Tässä artikkelissa tarkastellaan vapaaehtoisen Nopean IVA -mallin soveltuvuutta lautakuntatyöhön selvittämällä IVA:n käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelu kohdistuu kahden kunnan viiteen lautakuntapäätökseen rationaalisen ihannevalmistelun ja inkrementaalisen todellisuuden ristipaineessa. Soveltuvuuteen vaikuttavina tekijöinä tunnistetaan myös erilaisten valmistelija- ja luottamushenkilötyyppien suhtautumista ja erilaisia päätöksentekoon liittyviä odotuksia ja toimintatapoja.

Artikkelissa ennakoarviointi-termiä käytetään IVA:n synonyyminä. Lautakuntapäätöksen ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on tarkasteltu silloin, kun päätös koskee kunnan strategia tavoitteita tai päätöksellä on oletettavasti merkittäviä vaikutuksia ihmisiin. Ennakoarvioinnin tekee lautakuntapäätöksen valmisteleva viranhaltija yksin tai yhdessä sisältöasiantuntijoiden kanssa. Nopean ennakoarvioinnin malli sisältää kolme vaihetta: 1) vaihtoehtojen kuvaaminen 2) vaikutusten tunnistaminen ja 3) vaihtoehtojen vertailu. Käytännössä valmistelija kuvaa vaihtoehtoisina ratkaisuna vähintään ns. O-vaihtoehdon, eli toiminnan jatkumisen nykyisellään ja esitysvaihtoehdon. Vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutukset voivat olla rahallisia, mitattavia tai laadullisia. Vaihtoehtoja vertaillaan matriisissa, jossa kunkin vaikutuksen vaikutukset kirjataan omiin soluihinsa. Ennakoarvioinnin lopputulos esitellään lautakunnassa esittelytilanteessa. Tässä tarkasteltujen ennakoarviointien valmisteluun käytettiin aikaa noin 2,5 tuntia. Nopeaa ennakoarviointia voi tuki viranhaltija tehdä myös oman päätösvaltansa omaavissa asioissa, tässä kuitenkin keskitytään lautakunnissa käsiteltäviin asioihin. (Ks lisää toimintatavasta THL 2009 tai Nelimarkka & Kauppinen 2007.)

Pyrkimys rationaalisuuteen

Kunnallisten päätösten valmistelulta edellytetään neutraaliutta ja rationaalisuutta. Rationaalisuutta korostavassa valmistelutavassa valmistelu ymmärretään selkeiden syy-seuraussuhteiden järkipärisesti tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Rationaaliseen päätöksentekoon pyritään usein objektiivisilla menetelmillä sekä asiantuntijuudella. Rationaalinen lähestymistapa korostaa päätöksenteon kokonaisvaltaisuutta, epävarmuuden vähentämistä, tavoitteellisuutta ja tehokkuutta. (Sotarauta 1996, 51–55.)

Ideaalissa rationaaliossa malliratkaisussa asian käsittely on ollut menettelyoikeudellisesti virheetöntä. Se perustuu oikeaan laintulkintaan ja totuudenmukaisiin tosiseikkoihin, jotka on asiaa käsiteltäessä luotettavasti selvitetty. Lisäksi lopputulokseen johtaneet päätelmät ovat loogisesti virheetömiä sekä olosuhteet huomioon ottaen realistisia ja kohtuullisia. Tämän tyyppisessä rationaalisuuteen pyrkivässä valmistelukuluttuurissa ennakoarviointiin kohdistuu odotuksia esimerkiksi tiedon olemuksesta ja parhaan ratkaisun osoittamisesta. (Kurvinen & Sippola 1989, 11.)

Rationaalista lähestymistapaa pidetään myös epärealistisena ja utopistisena. Kunnallinen toiminta ei voi olla rationaalista, koska siinä toimivat erilaiset intressiryhmät. Ne määrittelevät omat tavoitteensa, jotka eivät välttämättä ole koko kunnan etuja. Toisaalta uusinstitutionaalisten teoreetikkojen mukaan organisaatioilla ei ole lähtökohtaisesti mahdollisuutta eri syistä vapaasti valita eri ratkaisuvaihtoehtoista eikä päättäjillä ole mahdollisuutta valita parasta ratkaisua toteutettavaksi. (Möttönen 1997, 157, 174.)

Rationaalisuuden vaatimus voidaan ulottaa korkeintaan viranhaltijoihin. Luottamushenkilöillä on oikeus ja demokratian nimissä tiettyä ihmisryhmää edustavana velvollisuus hyödyntää informaalia tietoa ja tukeutua mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin ja muihin subjektiivisiin tulkintoihin. Yksittäisen viranhaltijan mahdollisuus toimia rationaaliossa voidaan myös kyseenalaistaa. Yksilön valinnat tapahtuvat organisaation antamien reunaehtoisten sallimissa puitteissa. Esimerkiksi vaikutusten ennakoarvioinnissa tietyt valintamahdollisuudet tai vaikutusten tunnistamiset jäävät tapahtumatta, jos organisaation reunaehdot eivät salli kyseisen sisällön pohtimista, tässä tapauksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen reunaehtoista. Tämä näkyy esimerkiksi kunnanvaltuuston päätök-

senteossa tietynlaisena irrationalisuutena, jossa looginen toiminta syrjäytyy intuition tieltä. Valmistelussa joudutaan luopumaan rationaalisuuden ihanteesta ja joudutaan tyytymään lähes poikkeuksetta ”tydyttävään” vaihtoehtoon ja etenemään inkrementtaalisesti askeleittain. (Heuru 2000, 340.)

Rationaalisen suunnittelun kritiikki korostaa päätösten valmistelun vuorovaikutuksen ja kommunikaation merkitystä. Epävarmuuden leimaamassa valmistelussa on tyydyttävä epätäydelliseen ongelmien muotoiluun ja ratkaisemiseen. Tällaisessa tilanteessa valmistelulle asetettuja odotuksia on mm. valmisteluprosessissa käytettävän tietoaineksen monipuolisuuden varmistaminen. Voidaan olettaa, että mitä avoimemmin valmistelussa suhtaudutaan erilaiseen ja eri lähteistä tulevaan informaatioon, sitä paremmat mahdollisuudet on löytää useimpia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Samalla saadaan kokonaisvaltainen kuva päätettävästä asiasta. Kysymys on epävarmojen tapahtumien uudenselästä kohtaamisesta, ei niiden poistamisesta tai hallitsemisesta.

Ennakoarvioinnin mahdolliset käyttäjät työskentelevät usein epävarmuuden ja kaoottisuuden leimaamassa ilmapiirissä. Monenlaiset ristiriitaiset intressit on otettava huomioon tilanteessa, jossa on useita mahdollisia kehityspolkuja ja epäselviä vaikutuksia. Ennakoarvioinnin on oletettu olevan hyvän valmistelutavan varmistava menetelmä, joka auttaa nykyvalmistelua systemaattisemmin ja läpinäkyvämmiin tunnistamaan ja tarkistamaan esitysten vaikutuksia ihmisiin. Millainen ennakoarviointi voi auttaa kaoottisessa valmistelu ympäristössä?

AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastelun kohteena on viisi vaikutusten ennakoarviointitapausta, jotka on toteutettu vuonna 2007

Kauniaisten ja Salon kaupunkien lautakunnissa haastatteleamalla tutkimukseen osallistuneita valmistelijoita ja johtavia viranhaltijoita.

Erilisiin päätöksiin liittyen haastateltiin päätösesityksen esittelijä ja mahdollinen valmistelija sekä lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Yleensä valmistelija toimi myös asian esittelijänä. Salon palvelusetelikokeilussa haastateltiin esittelijän lisäksi arvioinnin tukihenkilöä. Salon kaavamuutoksen käynnistymisesityksen yhteydessä haastateltiin erikseen esittelijää ja arvioinnin tehnyttä valmistelijaa. Salon perusturvalautakunnan jäseniä haastateltiin vain ensimmäisen IVA:n (palvelusetelikokeilun jatkaminen) yhteydessä, toisen IVA:n (koululaisten iltapäivätoiminta) lautakuntakäsittelyssä päätöksestä tai ennakoarvioinnista ei syntynyt keskustelua.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja, joissa etukäteen valittujen teemojen perusteella haastatellut saivat kertoa kokemuksistaan. Tarkentavat kysymykset muodostuivat haastattelutilanteessa sen mukaan, mitä haastateltavat olivat sanoneet. Haastattelut kestivät noin 30–45 minuuttia. Haastattelut nauhoitettiin ja haastattelutilanteessa keskeisimmät vastaukset kirjattiin myös muistiin. Välttämättä haastattelun jälkeen kirjattiin ensihavainnot haastattelusta. Haastatteluja oli 14 koskien 15 henkilöä.

Haastattelujen teemoja olivat 1) kokemus lautakuntavalmistelusta ja asian käsittelystä lautakunnassa, 2) ennakoarvioinnin vaikeus ja helppous, 3) ennakoarvioinnin hyödyllisyys ja toteutettavuus. Haastatteluihin liittyi myös kysymyksiä, joilla ohjattiin haastateltavaa pohtimaan toiminnan kehittämistä ja oman työn muutosta. Haastatteluilla pyrittiin lisäämään mahdollisuutta sisäiseen ja kehitettävään arviointiin. (Seppänen-Järvelä 2003.)

Aineistoja analysoitiin kahdella tavalla. Ensiksi sisällönanalysissä haastattelujen nauhoitukset lit-

Taulukko 1. Tutkimuksessa käytetty aineisto.

TUTKIMUKSEN AINEISTO	Salon: Palvelusetelikokeilun jatkaminen	Salon: Koululaisten iltapäivätoiminta	Salon: Kaavamuutoksen käynnistäminen	Kauniaisten: Kaupungin liittyminen Terve Kunta -verkostoon	Kauniaisten: Liikuntalautakunnan vuoden 2008 tavoitteet
Lautakuntaesittely ja -käsittely	perusturvalautakunta lautakuntakäsittely	perusturvalautakunta lautakuntakäsittely	tekninen lautakunta esittely ja -käsittely	sosiaali- ja terveyslautakunta lautakuntaesittely ja -käsittely	liikuntalautakunta lautakuntaesittely ja -käsittely
Haastattelut	esittelijä ja tukihenkilö, lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja	esittelijä	valmistelija, esittelijä, lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja	esittelijä, lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja	Esittelijä, lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja

teroitin usean kuuntelukerran jälkeen jättäen pois toistot, puhekieliset sidossanat ja selvästi haastattelun ulkopuolelle polveilleet keskustelut. Litteroitu haastattelumateriaali pelkistettiin viranhaltija- ja luottamushenkilöryhmittäin hyötyjä, esteitä ja muutosta kuvaaviksi kokonaisuuksiksi. Kunkin kokonaisuuden ilmauksia ryhmiteltiin samankaltaisuuksia etsien niin, että saatiin esimerkiksi luottamushenkilöiden samankaltaisista hyödyn kokemisen ilmauksista alaluokka. Ne nimettiin esimerkiksi "pohja keskustelulle, pistää miettimään", "tuo vaihtoehtoja" ja "tuo vaikutuksia." Alaluokkia yhdisteltiin muodostamalla niistä yläluokkia, esimerkiksi edellisistä alaluokista syntyä yläluokka "materiaalia arvottamiseen", joka on osa kokoavaa "helpottaa päätöstilannetta" -käsitettä.

Toisessa vaiheessa kuvattiin valmistelu- ja päätöksentekoprosessi ja haastattelut analysoitiin tapauskohtaisesti. Tapausten analyysin yhteydessä tyypiteltiin haastateltavien suhtautumista IVA:an sekä IVA-prosessiin kohdistuvia odotuksia. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 174, Eskola & Suoranta 1998, 183.)

VIRANHALTIJOIDEN JA LUOTTAMUSHENKILÖIDEN KOKEMUKSET

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tunnistamat IVA:n käytön hyödyt, esteet ja toiminnassa tapahtuvat muutokset ovat osin päällekkäisiä. Sama asia voidaan mainita sekä hyötynä että estävänä tekijänä, kuten esimerkiksi arvokeskustelun lisääntyminen lautakuntatyössä. Sama asia saattaa myös olla toiselle hyöty ja toiselle esittelijälle este.

Esittelijöiden kokemat hyödyt IVA:n käytöstä voidaan jakaa esityksen valmistelua (esittelijän työ ennen kokousta), päätöstilannetta (kokoustilanne) ja päätöksen toteutusta auttaviin kokonaisuuksiin (Taulukko 2). Ajallinen jako on kuitenkin liukuva ja tässä ymmärrettävä lähinnä viitteellisenä. Luottamushenkilöiden kokemuksen mukaan IVA auttaa heitä esitykseen tutustuessa, päätöstilanteissa ja vuorovaikutustilanteissa asukkaiden ja viranhaltijoiden kanssa. Lisäksi rutiinin myötä IVA:sta toivottiin muodostuvan helppo apuväline päätöksentekoon.

IVA:n käyttöä estävät tekijät voidaan haastattelujen perusteella ryhmitellä ammatillisiin, organisaatorisiin ja kunnan kulttuuriin liittyviin asioihin (esimerkkinä viranhaltijoiden esteet taulukossa 3). Luottamushenkilöt totesivat IVA:n hidastavan päätöksen valmistelua ja toimeenpanoa. Luottamus-

henkilöt epäilivät, ettei IVA:n ole hyödyllinen siihen käytettäviin resursseihin nähden. Kunnan toimintakulttuuriin liittyvinä esteinä mainittiin ennakoarvioinnin liiallinen subjektiivisuus, poliitikkojen muutosvastarinta toimintatapojen muutokselle sekä yleinen demokratian toimimattomuus. Lähes kaikki luottamushenkilöt mainitsivat myös ammatillisia esteitä, kuten koulutuksen puute, viranhaltijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja puutteelliset ennakoarvioinnit, jotka vaikuttivat kielteisesti luottamushenkilöiden kokemukseen IVA:sta.

Sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt totesivat, että IVA:n tapa kuvata systemaattisesti vaihtoehtoja ja vaikutuksia on erilainen kuin nykyinen esittelykäytäntö. Lakisääteisiä ennakoarvioiteja lukuun ottamatta vaikutuksia tai vaihtoehtoja ei ole ollut tapana tarkastella tällä tarkkuudella tai systemaattisuudella mitä kokeiluissa oli tehty.

Viranhaltijoiden mielestä vaihtoehtojen systemaattisen tarkastelun lisäksi uusi asia on asiakaan näkökulman nykyistä selvempi esiintuleminen. Tämän esittelijät kokivat positiivisena mahdollisuutena. Lisäksi IVA muuttaisi työskentelytapoja ja se toisi uusia toimintakäytäntöjä esimerkiksi toimialan johtoryhmätyöskentelyyn tai kaupunginhallituksen esittelykäytäntöihin. Valmisteluun käytetty aika mahdollisesti kasvaisi, mutta toisaalta se voisi nopeuttaa päätöksentekoa. Lautakuntatyössä keskustelu lisääntyisi ja päätöksen perustelut olisivat selkeämmin esillä. Kolmas muutoskokonaisuus liittyy vuorovaikutuksen lisääntymiseen vaikutuksen kohteen, kuten asiakkaiden tai työntekijöiden, kanssa. Lisäksi valmistelutyö muuttuisi nykyistä enemmän yhdessä tekemiseksi ja hallintokuntien välinen keskustelu lisääntyisi.

Suurin muutos IVA:n käyttöönoton myötä kohdistuisi luottamushenkilöiden mukaan heihin itseensä. Nykyisellään aika ei tahdo riittää esiteltäviin asioihin tutustumiseen. Pelättiin, että jos esittelijällä eri vaihtoehtoja esitellessään ei ole omaa kantaa esiteltävään asiaan, luottamushenkilöiden työ lisääntyisi.

Tyypilliset tavat suhtautua IVA:an

Haastatteluaineiston pohjalta etsittiin lisäksi tyypillisiä tapoja suhtautua IVA:an. Erilaisten suhtautumistapojen kautta voidaan ymmärtää IVA:n soveltamiseen liittyviä toiveita ja pelkoja. Viranhaltijat voidaan jakaa haastatteluaineiston perusteella kolmeen tyyppiin (ennallaan pitäjiin, varautuneisiin

Taulukko 2. Viranhaltijoiden luettelemia IVA:n hyötyjä.

Haastateltavan ilmaus	alaluokka	yläluokka	kokoava käsite
tuo vaihtoehtoja valmistelijalle	tuo sisältöjä	lisää omaa asiantuntemusta	auttaa valmistelua
ihaninta tässä oli se että tässä oppi hirveesti uutta ja mullakin on monet asiat avautu ihan eri tavalla ja mä sain ideoita ihan tähän normaaliin päivittäiseen työhön			
saa jäsennellyä omatkin ajatukset	jäsentää itselle		
itse esittelijänä kokee olevansa jotenkin varmemmalla pohjalla esitellessään asioita			
tää taulukointi taas helpotti ja nopeutti sitä esityslistan kirjoittamista			
kykyä hahmottaa asia mahdollisimman monipuolisesti	monipuolisempi tarkastelu		
saa itselle perusteita, että miksi seisoo esityksen takana	tuo sisältöllisiä perusteita yhdessä tekemiseen	uusi työtapa	
mutta heti kun mä pääsin muiden kanssa puhumaan näistä vaihtoehtoista että mitä mietittäs niin mulle tuli semmoinen vähän laajempi näkökulma koko hommaan			
muitten esittelijöiden konsultointi käy paljon helpommin tämän avulla.	auttaa konsultoimaan	saa apua muilta	
hahmotan sitä (muiden esityksiä) paljon nopeemmin ja helpommin ei se niin iso homma ole kuitenkaan	ei työllistä liaksi	ei työllistä liaksi	
mä olisin toivonut että sitä olisi puhuttu seilaista arvokeskustelua niin kuin näistä juuri	lisäsi arvo-keskustelua	vuorovaikutus vähentää konflikteja	auttaa päätöstäannetta
perustelluinta silloin on kun jollain tavalla kovin ristiriitainen asia joka pitäisi ratkaista	auttaa ristiriitoihin		
perustelluinta silloin ... kun ... eri ihmisryhmien kovin erilaiset intressit joita täytyy sitten päätöksissä jollain tavoin huomioida tai vetää yhteen.			
nakeekö asiat tammösinä poikkiallinnollisina prosesseina... ei niinkään sektorin kapeana työinä vaan laajempina yhteistyökuviona.	auttaa vuorovaikutukseen		
avoimuutta päätöksentekoon	lisää avoimuutta		
Sehän tuo sitä läpinäkyvämmäksi			
toi että kaikki tiedossa olevat näkökulmat on siinä pöydällä yhtä aikaa pohdittavana, sehän on se koko tän arvioinnin ideakin.			
Mä näkisin sen pelkästään positiivisena että, koetaan subjektiiviseksi.	tuo perusteet esiin	auttaa päättäjää	
ne olis jäänyt pinnallisemmalle tasolle et ne ei olis ollut niin aukikirjoitettuna sitten lautakunnan jäsenille			
tulee ehkä selkeemmin esille virkamiehen ajatuksen juoksu			
päättäjät vois tietää mitä kaikkia vaihtoehtoja on ollut esillä.			
kuka päätöstä lukee siitä selkeästi näkyy mitkä asiat on tarkasteltu ja miksi on päädytty siihen esitykseen mikä on lopputuloksena			
päättäjien kannalta et miten ne on perusteltuja ne päätökset sitten			
kun ajattelee päättäjää et ei kaikki voi olla kaikkien alojen ammattilaisia miten tännekin lautakunnat muodostetaan niin, eihän ne muodosteta koulutuksen perusteella.	saa tietoa päätöksen tueksi		
yhteenveto joka helpottaa tutustumista asiaan	tiivistää esitystä		
kootaan ytimekkääseen ja lyhyeen muotoon			
vahvistusta että se (ehdotus) toimii	tarkistaa ehdotuksen toimivuuden	parantaa päätöstä	
voi kattoo että onko tää looginen tämä homma, kun on kauhean monimutkainen asia			
tässä oli avattu nämä talousvaikutukset niin sekin oli heti selvää mitä se vaikuttaa budjettiin.	antaa vaikutuksia		
olis ainakin helppo jatkaa tästä jos tää etenis valmisteluun.	auttaa jatkotyötä		auttaa jatkotyössä
niitä ei sitten tarvii enää myöhäisemmässä vaiheessa liittää vaan ne jotenkin on tässä jo valmiina			
Tiedetään että sillä ratkaisulla on haitallisia vaikutuksia johonkin pienempään ryhmään millä tavalla niitä voitais sitten lieventää	lieventäminen		
nopeuttaa päätöksentekoa sillä että asiat on esitelty monipuolisesti ja tarkasti etukäteen.	nopeuttaa		
sehän sitouttaa päättäjät toisaalta	sitouttaa		
sen on tavallaan sovittu ne yhteiset pelisäännöt et nää on meidän jutut ja nää on päätetty ja nää on IVAttu ja perusteltuja asioita et nää hoidetaan			

Taulukko 3. Viranhaltijoiden luettelemia esteitä IVA:n käytölle lautakuntatyössä.

Haastateltavan ilmaus	alaluokka	yläluokka	kokoava käsite
ihmisestä kunnin, ei kulttuurista edellyttää hiukan pohdiskelijatyyppejä.	henkilökohtaiset resurssit	esittelijään liittyvät	ammattilaiset esteet
luontevan aiheen löytäminen ..., on ollut itse asiassa aika hankalaa. työtä on niin paljon muutenkin, tämä on ikään kuin ylimääräistä	ei löydy tarvetta pelko lisätyöstä		
kun se on uusi asia, niin se tuntuu jotenkin vieraalta	vieras työskentelytapa	muutos ammatillisuudessa	
ehkä tää alkuvaiheessa tuntuu hieman hankalalta pitäs käyttää terveydenhuollon asiantuntijuutta että onko siinä sitten tällaisia rajanylittämisen pelkoja tai jotain pelkoa siitä että puututaan omalle tonille. tai tällomsten kirjaaminen se alkaa kuulostaa terveydenhuoltoalan toiminnalta enemmän kuin siitä omalta jos esittelijällä on itsellä jo niin vankka se ennakkokäsitys siitä oikeasta lopputuloksesta et hän ei huomaa tai halua tuoda niitä muita vaihtoehtoja esille.	vaatimus yhteistyöstä muutuva työnkuva esittelijän oma ennakkokäsitys oikeasta ratkaisusta		
...et uskaltaa ja pysty asettautumaan sen oman näkemyksen ulkopuolelle ... suunnittelijan koulutukseen ei sisällytetä täntyyppistä arvonbrutunia eikä koulutuksen sisältö sitä oikein tue sitä tietojen hankkimista ja tarkastelua	ei metodinhalintaa	metodiikkaan liittyvä	
liittykö se ... metodinhalintaan ... insinöörimäistä vertailua ja vaihtoehtotarkastelua, niin normaalisti se ei kuulu jollain tavalla siihen kulttuuriin. yleisesti kehteiseksi koetut vaikutukset... Ne vois jopa kääntää sen päätöksen niin ettei sitä käynnistettäisi vaikka se ... saattaisi olla kaupungin yleinen etu	estää yleisen edun toteutumista	haittaa päätöksentekoa	organisaatioon liittyvät esteet
hidastaa suunnitteluprosessia	hidastaa		
voi käyttää väärin että kylilähän näihin voi kirjata tällomsta erinäköstä ohjausta mitä sitten jos haluaa vaikuttaa tätä kautta niin onhan tämä mahdollisuus	voi käyttää väärin		
vaikka tämä on muka läpinäkyvä, myös saada näyttämään siitä, että saa oman näkökulmansa läpi vaikka väittää että tässä kaunisti vertailaan			
Onko sillä sitten kauheasti merkitystä kummassa kohti se sitten kirjataan ikään kuin näkyväksi	tulee jokatapauksessa myöhemmässä vaiheessa käsiteltyä		
hiukan överiksi tämä pohdinnan tarkkuus paljon turhaakin asiaa. tietotekniikka	liian tarkka käsittely		
ja täs pitää toshyvin olla perehtynyt sis kaupungin strategiaan ja kaupungin tavoitteisiin ei voi yhtä pientä asiaa vain IVAta pitää tietää aika paljon kaikesta muustakin kuin omasta toimialasta Et se pitä olla yhtenäinen ...mutta siitä ei ole tullut määräystä, että se tulis, että jokainen IVAa	tarvitaan tietoa ei pakko tehdä	puutteelliset työvälineet sektoroitunut työskentelytapa kaupungin päätöksen/ohjeistuksen puuttuminen	
että joillekin päätöksenteko on, mutta siinä joutuu punnitsemaan sekä omia arvojaan että niinku monia asioita kun on kaikki avattu tavallaan ja sitten tekee sen päätöksen	subjektivisuuden pelko	arvokeskustelu	kulttuuriin liittyvät esteet
Mutta se johtopäätös on aina tietysti sitten henkilöarvioinnin pohjalta tapahtuvaa. Arviointia oman harkinnan mukaan			
on halu vastata vain siihen mitä kysytään, ei pohtu laajemmin. näin on aina tehty henkilöt, jotka voimakkaimmin otti kantaa niin he olivat myöskin itse olleet tätä ...hanketta vastaan mikä tavallaan aiheutti tämän prosessin	keskustelemattomuus perinteet poliitikot käyttävät oman asiansa eteenpäinviemisessä	luottamushenkilötyöhön kohdistuvat muutokset	
evät halua että heidän mielipiteisinsä vaikutetaan	ei haluta että vaikutetaan		
sitä ettei he (lth:t) joudu vaikeeseen tilanteeseen. (valitsemaan)	luottamushenkilöt eivät ota vastuuta		
päättäjät haluaa nimenomaan että se on tässä (esittelytekstissä) lyhyesti ja selkeästi	lisätyö luottamushenkilöille		
miksi tommosta taällä luetaan kun ne kun sitä ei kumminkaan esitetä,	hämmentää luottamushenkilöitä		
jos sen tekee ikään kuin lainausmerkeissä turhista asioista se pikemminkin ärsyttää kuin edistää sitä päätöksenteossa	ärsyttää luottamushenkilöitä		

pilotoijiin ja innostuneisiin käyttöönottajiin) sen mukaan, kuinka he suhtautuivat tekemäänsä IVA:an sekä heidän tunnistamiensa IVA:n käytön hyötyjen ja esteiden lukumäärän ja niiden sisällön mukaan. Tyypit on muodostettu tähän tutkimukseen sisältyneiden ennakoarviointien pohjalta, vaikka useimmilla viranhaltijoilla oli taustalla vähintäänkin yksi aiempi kokemus nopeasta IVA:sta. Viranhaltijoiden aiemmat kokemukset IVA:sta saattoivat olla täysin päinvastaisia tässä kuvattuihin kokemuksiin verrattuna. (Taulukko 4.)

Innostuneet käyttöönottajat ilmoittivat käyttävänsä IVA:a jatkossakin. He näkevät, että erilaisia hyötyjä kohdistuu monipuolisesti ja tasaisesti sekä valmistelijalle, päätöksentekotilanteeseen, päättäjälle että jatkotyölle, *“(IVA) jäsentää ja selkeyttää, sekä ajatuksia että päätöksentekoa tuo varmemmalle pohjalle”*. Erityisesti innostuneet käyttöönottajat näkevät IVA:n helpottavan omaa valmistelutyötään ja päätöksen jälkeistä toimeenpanoa. Esteiksi nousevat tietoon liittyvät osaamispuutteet. Innostuneet käyttöönottajat miettivät vuorovaikutusta eri sektorien välillä ja tunnistavat tarpeen ymmärtää myös muiden alojen toimintaa. Ennakoarviointi eroaa kuntien normaalista työstä ja se sisältää mahdollisuuden lisätä yhteistyötä ja yhdessä tekemistä, joka saatetaan valmistelijoiden mukaan kokea vieraaksi. Heidän mielestään IVA:an käytetty aika vähentää ajantarvetta jatko-työskentelyssä. Innostuneet käyttöönottajat näkivät, että IVA:n käyttö ei lainkaan lisää työtä valmisteluvaiheessa. Vaihtoehtojen ja vaikutusten avoimen tarkastelun myötä innostuneet käyttöö-

ottajat näkevät kunnan toimintatapojen muuttuvan vuorovaikutteisemmiksi sekä yksilö- että hallintokuntatasolla: *“Ei pidä ruveta tekemään yksin missään tapauksessa ... tää siis tarkoittaa kunnallista päätöksentekoa, niin kunnallisessa tätä pitää tehdä poikkihallinnollisesti yhdessä keskustella muiden kanssa, se että käy sitä keskustelua ja arvo-keskustelua ja täs pitää tosi hyvin olla perehtynyt siis kaupungin strategiaan ja kaupungin tavoitteisiin ei voi yhtä pientä asiaa vain IVAta.”* Innostuneet käyttöönottajat kaipaavat selkeää yhteistä päätöstä ja yhtenäistä työtapaa toiminnan vakiinnuttamiseksi.

Varautuneet pilotoijat ovat huolissaan luottamushenkilöiden palautteesta, *“lautakunta jää pohtimaan miksi tommosta täällä luetaan kun ne kun sitä ei kumminkaan esitetä”*. Heillä on tasaisesti sekä IVA:a estäviä huomioita että hyötyjä. Esittelijän henkilökohtaiset ominaisuudet ja perinteinen keskustelematon esittelykulttuuri saavat muita ryhmiä enemmän varautuneiden pilotoijien huomiota IVA:a estävinä tekijöinä, *“(esittelijällä) on halu vastata vain siihen mitä kysytään, ei pohtia laajemmin”*. Varautuneet pilotoijat kokevat IVA:n suurimmaksi hyödyksi tiedon tiivistämisen mahdollisuuden ja viranhaltijoiden välisen konsultoinnin helpottamisen IVA:n myötä. Suurin muutos nykyiseen olisi heidän mukaansa muutos valmistelussa tapahtuvissa toimintakäytännöissä ja esittelytekstien sisältämien vaikutusten kirjaamistavassa. Tällä ryhmällä oli positiivisia kokemuksia kokeilusta ja heillä on ehdotuksia IVA:n kehittämiseksi. Kuitenkin lopullinen sykäys IVA:n käyttöönotolle jää lisää-

Taulukko 4. Yhteenvedo viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tyyppillisistä tavoista suhtautua IVA:n perusteluineen.

Viranhaltijatyypin näkemyksiä IVA:n hyödyistä ja esteistä		
Innostuneet käyttöönottajat	Varautuneet pilotoijat	Ennallaan pitäjät
<ul style="list-style-type: none"> + helpottaa valmistelua + lisää vuorovaikutusta + helpottaa toimeenpanoa + ei lisää työtä - esittelijöiden tekniset osaamispuutteet - vieras toimintatapa 	<ul style="list-style-type: none"> - hämmentää luottamushenkilöitä - esittelijän henkilökohtaiset ominaisuudet - keskustelematon kulttuuri + tiivistää tietoa + helpottaa konsultointia 	<ul style="list-style-type: none"> - lisätyötä, hyvä valmistelu toteutuu muutenkin - esittelijän ennakkokäsitykset - luottamushenkilöt ärtyvät lisätyöstä tai hämmentyvät arvioinnista + helpottaa ristiriitaisten asioiden sovittelua
Luottamushenkilötyypin näkemyksiä IVA:sta hyödyistä ja esteistä		
Myönteiset hyödynnäkiät	Passiiviset epäilijät	Kielteiset tietäjät
<ul style="list-style-type: none"> + niin hyvä että tulisi aina olla pohjana aina esittelyssä + arvottamisen apu + lisää asukas/asiakasnäkökulmaa + lisää yhteistyötä - kunnan toimintakulttuuri, kuten etukäteen tehdyt päätökset 	<ul style="list-style-type: none"> + helpottaa valmistautumista + helpottaa vuorovaikutusta ja luottamusta - subjektiivisuus on heikkous - voi vääristää valmistelua 	<ul style="list-style-type: none"> - saavat tiedon muuta kautta - ei lisähyötyä keskustelusta, vaikutuksista tai vaihtoehtoista - hidastaa valmistelua - lisätyötä itselle + tuo lisää tietoa maallikkoedustajille

kokeilujen ja selkeän luottamushenkilöiden tilauksen puuttuessa syntymättä.

Ennallaan pitäjien mielestä IVA aiheuttaa lisätyötä, joka ei tuota vastaavaa hyötyä. Hyvä valmistelu toteutuu jo nyt ilman ennakoarviointiakin: *“Yleensä valmistelut menee hyvin juohevasti ja niissä ei ole ristiriitoja. Valmistellaan päätöksiä ja ne päätetään, hyväksytään esittelijän esityksen mukaisesti et kyllähän se on se normaali et kaipaako siihen mitään ylimääräistä jos kerran ne on hyvin päätettävissä muutenkin niin sitten se koetaan kyllä varmasti hyvin, hyvin ylimääräisenä työnä.”* Ennallaan pitäjät korostavat, että esittelijän omat ennakkokäsitykset esiteltävästä asiasta estävät IVA:n käytön. Tähän ryhmään kuuluville on pelkoja oman työn lisääntymisestä sekä asiantuntemuksen ja aseman muuttumisesta, *“tämmöisen kirjaaminen alkaa kuultostaa terveydenhuoltoalan toiminnalta enemmän kuin siltä omalta.”* Myös luottamushenkilöitä koskevat kommentit sisälisivät ajatuksen, että IVA:a käytettäessä luottamushenkilöt ärsyntyvät, hämmentyvät tai saavat lisätyötä IVA:n myötä. Suurin hyöty IVA:sta saadaan silloin kun on ristiriitainen esiteltävä asia, jolloin IVA:a voidaan käyttää sovittamaan eri näkemyksiä ja keinojen etsinnässä mahdollisten negatiivisten vaikutusten lieventämiseksi. Suurin muutos olisi heidän mielestään nykyistä laajempi arvokeskustelu lautakuntatyöskentelyssä. Kun selkeä vaatimus IVA:n käytölle puuttuu, ennallaan pitäjät eivät halua lähteä horjuttamaan nykyistä riittävän hyväksi koettua valmistelutapaa.

Myös luottamushenkilöt voidaan jakaa kolmeen tyyppiin (myönteiset hyödynnäkiät, passiiviset epäilijät ja kielteiset tietäjät) heidän kokemiensa hyötyjen ja esteiden, luottamushenkilöuran pituuden ja heidän antamiensa kommenttien sisällön perusteella (taulukko 4).

Myönteisiin hyödynnäkiöihin kuuluvat usein lyhyemmän luottamushenkilöuran tehneet haastateltavat. Heille yhteistä oli vahva näkemys siitä, että ennakoarvioinnin tulisi olla pohjana asian esittelystä ja he olivat jo aiemmin käyttäneet samantyylistä työtapaa. He näkivät suurimpina esteinä IVA:n käyttöönotolle kunnan yleisen ilmapiirin sekä sen, että poliitikot eivät ole avoimia uudelle työtavalle, päätökset saattavat olla jo etukäteen päätettyjä, eivätkä poliitikot, ainakaan mielipidejohtajat, halua että luottamushenkilöihin vaikutetaan, *“...on olemassa tietyt tyypit, jotka on mielipidejohtajia, ja jos ne ajatukset on, ettet sä ajattelekaan sitä ihan kunnan kannalta kaikin tavoin*

niin sehän tarkoittaa just sitä et ne ei tehdä sitä niinkuin se pitäs tulla”. Myönteiset hyödynnäkiät kokivat IVA:n hyödylliseksi, koska se toimii arvottamisen apuna ja arvokeskustelun pohjana: *“Tän jutun idea on nimenomaan se et sä olet etukäteen paneutunut, sä olet rakentanut sen, jotta me saada keskustelun pohjat ja heti päästään asiaan”.* IVA:n käyttöönottoon liittyy myönteisten hyödynnäkiöiden mukaan rohkeus muuttaa lautakuntatyön kulttuuria asukaslähtoisemmäksi, vaikutustietoisemmaksi ja yhteistyömyönteisemmäksi.

Passiiviset epäilijät näkivät IVA:n hyötynä edellä kuvattujen vaikutusten arvottamisen lisäksi sen, että IVA helpottaa omaa valmistautumista päätöstilanteeseen ja vuorovaikutusta sekä kuntalaisiin että viranhaltijoihin päin, *“...lisää kuntalaisten luottamusta sitä päätöksentekoa kohtaan. Ettei tunnu vain siltä että siellä ne luottamusmiehet päättää mitä tykkäävät ja virkamiehet tekevät mitä tykkäävät”.* Passiiviset epäilijät näkivät arvoperusteisuuden ja subjektiivisuuden olevan myös heikkous. Epäilijät pelkäävät, että IVA vääristää valmistelua ja voi antaa luottamushenkilöille valheellisen kuvan hyvästä valmistelusta, *“...luottamusmiehet väsyvät sen asian lukemiseen ja todelliseen tutustumiseen, vaan päinvastoin uskovatkin näin että selataan nämä sivut, ai täällä on näin monta sivua, neljä sivua, tehty oikein selvityksiäkin, tää on varmaan huolella valmisteltu, sopii mulle.”* Passiiviset epäilijät korostavat, ettei IVA saa olla liian subjektiivinen ja se tulee tehdä tarkoin harkittuna, jottei se veisi liikaa resursseja. He haluavat IVA-mallilta nykyistä enemmän objektiivisuutta ja käytännönläheisempää taustakohtaisuutta, ennen kuin se voidaan kokea hyödylliseksi.

Kielteiset tietäjät ovat toimineet kauan lautakunnissa. Useimmiten he eivät koe saavansa IVA:sta lisähyötyä. Omien sanojensa mukaan he tietävät jo tarvittavat asiat tai saavat tarvitsemansa tiedon muutenkin toista kautta. Usein kielteiset tietäjät korostivat pienen organisaation etua, jolloin päätäjä tietää ja voi pitää hyppysissään pienen kaupungin alaansa liittyvät asiat. Kielteiset tietäjät eivät näe keskustelun, vaikutusten esiintuomisen tai uusien vaihtoehtojen pohtimisen olevan viranhaltijoiden tai oman siihen käyttämän ajan arvoista *“...on aina se mahdollisuus että kun tässä on näitä erilaisia vaihtoehtoja että sitten ruvetaan, eri henkilöt aina mieltii että otettasko tuota, otettasko tuota, vai otettasko tuon”.* Vaikutusten arvioinnin nähtiin hidastavan valmistelua eikä sille näytä olevan aikaa nopeatempoisessa kuntatyössä, jossa

usein päätöksiä täytyy tehdä hyvin lyhyessä ajassa, *"silloin herkästi kun ollaan vähän pakon edessä et nyt pitää äkkiä saada jotain niin silloin ei ihan kaikkia asioita ei varmaan ehditä selvittämään"*. IVA:n myönteisenä piirteenä kielteiset tietäjät näkivät sen tuovan päätöstilanteeseen lisää tietoa, etenkin niille luottamushenkilöille, joille päätettävä aihepiiri ei ole entuudestaan tuttu. Kielteiset tietäjät eivät näe mahdollisuutta lisätä omaa valmistautumisaikaansa lautakuntakokouksiin, ja uusien selvitysten koettiin lisäävään perehdyttävien papereiden määrää. IVA:n tulisi saataa kokemusta selkeämmin helpottaa luottamushenkilöiden työtä, jotta siitä olisi heille lisähyötyä.

IVA:lle asetetut odotukset

Kehittämisorientoituneista kunnista tutkimuksen aineistoksi valikoituvat ne lautakunnat, joiden esittelijät olivat ensimmäisinä tehneet päätöksen ennakkoarvioinnin kokeilemisesta. Näin otantaan valikoituvat useampaan kertaan kehittämistyön pioneerikokeilijat.

Haastattelut pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman nopeasti lautakuntakäsittelyn jälkeen, jotta haastateltavien kokemukset saataisiin mahdollisimman tuoreena. Välittömästi tehtyihin haastatteluihin saattoi sisältyä tunnepitoisia purkauksia, jotka kohdistuivat käsillä olevan päätöksen sisältöihin ja lautakunnassa käytyyn keskusteluun. Haastateluissa pyrittiin luottamukselliseen ja avoimeen ilmapiiriin. Tästä huolimatta lautakunnassa kriittisimpiä kommentteja esittäneet eivät toistaneet kommenttejaan haastattelutilanteessa.

IVA:n tunnistettavuus saattoi myös jäädä luottamushenkilöiden osalta pieneksi, jos ennakkoarviointia ei ollut esitelty tai käsitelty lautakunnassa.

Tällöin luottamushenkilöille oli jäänyt päällimmäiseksi mielikuva tietystä sisältöasiasta.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ennakkoarvioinnilla asetettuja odotuksia voi tarkastella jakamalla valmisteltavat päätökset ja ennakkoarvioinnille asetetut tavoitteet kahteen luokkaan taulukon 5 mukaisesti. Valmisteltavat päätökset voidaan jakaa tarkkoihin ja epätarkkoihin asioihin. Jako noudattaa kesyjien ja ilkeiden ongelmien jaotusta (Sotarauta 1996, 118). Tarkat arvioitavat asiat ovat pieniä, tarkkarajaisia ja loogisia, selkeitä vaihtoehtoja omaavia valmisteltavia asioita. Tarkoissa asioissa voi olla kyse rajattuun ihmisryhmään kohdistuvista vaikutuksista, joita tarkastellaan esimerkiksi kyllä/ei – vaihtoehtotarkastelun kautta. Epätarkat arvioitavat asiat voivat koskea yhtä aikaa useita väestöryhmiä, tuottaa paljon vaikutuksia ja näissä asioissa vaihtoehtojen hahmottaminen voi olla vaikeaa.

IVA:lle asetetut odotukset ja toimintatavat voidaan jakaa tietoperusteisiksi ja arvoperusteisiksi prosesseiksi. Tietoperusteinen prosessi käyttää formaalia tietoa, pyrkii objektiiviseen, tietoa tuottavaan ja rationaaliseen toimintaan. Sitä vastoin arvoperusteinen prosessi hyväksyy informaalin tiedon, on keskustelua jäsentävä ja subjektiivisuuden hyväksyvä, usein laadullinen neuvotteluprosessi.

Taulukossa 5 nämä eri lähestymistavat ja arvioitavat asiat on jaoteltu nelikenttään, jonka avulla voidaan tarkastella erilaisia ennakkoarviointiprosesseja. Jako ei aina ole selvä ja rajat voivat olla liukuvia, esimerkiksi vaikeat kysymykset voivat muuttua helpoiksi silloin kun rajoitetaan keskustelua ja näkökulmia. Vastaavasti helpot kysymykset voivat muuttua vaikeiksi, jos esimerkiksi vaihtoehtojen vaikutuksia kuvataan laajemmin tai ennakkoarvioinnissa käytetään vääräntasoisia tavoitteita arvioitavaan päätökseen nähden.

Taulukko 5. Valmisteltavat asioiden ja IVA:n odotusten jako sekä mahdollisuudet vastata odotuksiin.

	tarkat arvioitavat asiat	epätarkat arvioitavat asiat
tietoperusteinen prosessi	1 "Objektiivinen arvio" yksiselitteiset vaihtoehdot selkeät vaikutukset	2 "Selkeyttävä arvio" epäselvät vaihtoehdot selkeät vaikutukset
arvoperusteinen prosessi	3 "Arvottava arvio" yksiselitteiset vaihtoehdot epätarkat vaikutukset	4 "Keskustelua jäsentävä arvio" epäselvät vaihtoehdot epätarkat vaikutukset

Tapauksessa 1, Taulukossa 5, "Objektiivisessa arvioinnissa" IVA ymmärretään rationaaliseksi tietoprosessiksi, joka tähtää objektiiviseen arviointiin. IVA:a sovelletaan tarkasti rajattuun asiaan, josta voidaan tehdä selkeät vaihtoehdot ja josta on olemassa myös formaalia tietoa vaikutuksista ja niiden kohteesta.

Tapauksessa 2 pyritään rationaalisesti ja tietoa tuottamalla ratkaisemaan vaikeasti hahmotettavissa oleva ongelma. Siinä voidaan mahdollisesti mallintaa vaikutuksia, mutta tämä vaatii onnistuakseen tarkkoja lähtötietoja ja selkeitä vaihtoehtoja. Ongelmaksi voi muodostua epäselvät, laajat vaihtoehdot tai tiedon puute vaikutuksista tai vaikutuksen kohteista. Onnistuessaan tietoperusteinen lähestymistapa voi auttaa selkeyttämään epäselviä tai yleisiä ratkaisuja ja toimia "selkeyttävänä arvioina".

Tapauksessa 3 arvioitava asia on määriteltävissä, mutta lähtötiedoissa tai tavoitteissa on puutteita, jolloin vaikutusten tarkastelu jää yleiselle tasolle. "Arvottavaksi arvioksi" jäävä IVA voi auttaa arvottamaan vaikutusten hyvyttä ja mahdollisesti auttamaan tavoitteiden asettelussa siitä, mikä on riittävän hyvää.

Tapauksessa 4 on kyseessä jokin arvoperusteinen prosessi, jota jäsennellään subjektiivisen arvioinnin ja vuorovaikutuksen keinoin käyttäen myös informaalia tietoa. Tässä tapauksessa ei pyritä objektiivisesti parhaaseen lopputulokseen, vaan käytävä keskustelu jäsentää sekä erilaisia ratkaisuja että niiden mahdollisia vaikutuksia. "Keskustelua jäsentävä arvio" ei lähtökohdiltaan kykene eikä edes pyri tuottamaan rationaalisesti objektiivista tietoa.

KÄYTTÖÖNOTTOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Artikkelin tavoitteena oli tarkastella nopean IVA-mallin soveltavuuteen vaikuttavia tekijöitä lautakuntapäätöksiä valmisteltaessa ja niitä käsiteltäessä. Tässä testattu nopea IVA-malli näytti haastattelujen perusteella teknisesti toimivalta ja nopealta tavalta tuottaa ja jäsentää vaikutustietoa. Ennakoarvioinnit tehtiin usein parityönä, mikä koettiin erityisen antoisaksi. Ennakoarvioinnit toteutettiin yhtä arviointia lukuun ottamatta taulukkomuotoisena. Lomakepohjalle arvioinnin kirjannut valmistelija ehdotti haastattelussa taulukkomuotoista esitystä helpompana tapana toteuttaa arviointi.

Tulosten mukaan yksilöiden **ammattilliset resurssit** eivät välttämättä estä nopean IVA:n sovel-

tamista, vaikka sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt mainitsivatkin teknisen, IVA:sta riippumattoman, osaamattomuuden erääksi IVA:a estäväksi seikaksi. Valmistelijat toivat esille, että työparin olemassaolo oli merkittävä IVA:a tukeva tekijä. Käytönoton esteet liittyvät enemmän työkuultuuriin muuttumiseen ja muuttuvaan työorientaatioon. Vaihtoehtojen ja vaikutusten järjestelmällinen kuvaaminen ei ole tuttua. Jos tulevaisuusnäkökulma olisikin arjen työssä mukana, kuten maankäytön suunnittelussa, saattaa vaikeudeksi muodostua oman työn ja terveyden ja hyvinvoinnin välisen yhteyden arviointi. Toisaalta vahvan terveyden ja hyvinvoinnin näkökulman sisältävillä toimialoilla ei välttämättä ole tulevaisuusorientaatiota, "...niiden alojen ihmiset ei pysty näitä vertailuja, vaihtoehtoja luomaan on oikeestaan aika hyvä pohdinnan aihe, mikä rajoittaa ajattelua siellä kun heillä on huomattavasti paremmat edellytykset pohtia siellä näitä tammöisiä (ihmisiin kohdistuvia) vaikutuksia kuin teknisen koulutuksen saanut."

Organisaation tukea IVA:n käyttöönotolle korostivat erityisesti innostuneet käyttöönottajat ja luottamushenkilöt. He kaipasivat selkeää päätöstä käyttöönotosta, käytön rajauksista ja toimintatavoista, joilla voidaan parantaa ennakoarviointien laatua. Kunnan poliittiseen ja työkuultuuriin liittyvät seikat nähtiin lähes yksinomaan IVA:n käyttöönottoa estävinä tekijöinä. Perinteiset työtavat ja eri toimijoiden roolit estävät erilaisten näkökulmien tarkastelun ja vaikutustietoisten päätösten tekemisen. Esiin nousivat poliittiset mielipidejohtajat, jotka sanelevat rivipoliitikoille toimintatavat tai päätösprosessit, jotka ohittavat lautakunnat. On jopa yleisen edun vastaista kuvata vaikutuksia etukäteen: "...niitten esille kirjaaminen voisi jopa haitata päätöksentekoa siinä vaiheessa, (että) kerrotaan etukäteen (asioita), joita pelätään ja jotka koetaan kielteisiksi. Ne vois jopa kääntää sen päätöksen niin ettei sitä käynnistettäisi vaikka se josakin muussa mielessä saattaisi olla kaupungin yleinen etu".

Toisaalta ennakoarvioinnin käyttämisen nähtiin myös lisäävän kuntalaisten silmissä kunnallisen päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta. Myönteiset hyödynnätkijät ja luottamushenkilöt näkivät IVA:n erityisesti tukevan kulttuurin muuttumista mm. asukasläheisemmäksi ja yhteistyömyönteisemmäksi. Keskustelu IVA:n subjektiivisuudesta paljasti luottamushenkilöille, ettei valmistelua aina välttämättä tehdä rationaalisin perustein. Esimerkiksi yhteisesti sovitut menettelytavat saat-

tavat auttaa passiivisten epäilijöiden ryhmää saamaan IVA:an objektiivisuutta lisääviä elementtejä. Subjektiivisuuteen suhtautuminen riippui siitä, mikä koettiin esittelyn ja luottamushenkilöiden sekä yleensä koko lautakuntatyön rooliksi. Äärimmillään tämä tarkoittaa sitä, odotettiin IVA:n tuottavan tietoa vai toimivan keskustelun pohjana.

Tulosten pohjalta näyttää selvästi, että organisaatiossa tarvitaan yhteinen ennakoarvioinnin malli ja siihen liittyvää koulutusta, jotta kaikki toimijat käyttävät ja ymmärtävät ennakoarvioinnin samalla tavoin. Ennakoarviointikoulutus on tärkeää myös luottamushenkilöille, jotka ovat vaa'an-kieliasemassa IVA:n käyttöönoton ja kehittämisen kannalta erityisesti varautuneiden pilotoijien ja ennallaan pitävien viranhaltijoiden keskuudessa. Tämän lisäksi organisaatiossa tulee olla tiettyjä hallinnollisia rakenteita vaikutuksen tunnistamiseksi ja kuvaamiseksi. Olemassa olevia seurantajärjestelmiä tulee hyödyntää nykyistä tehokkaammin, samoin tavoitteita voi käyttää vaikutusten hyvyyden tarkastelemiseksi nykyistä laajemmin.

Soveltuvuuden reunaehdot

Haastateltavat korostivat ennakoarvioitavan asian valinnan tärkeyttä. Haastatteluissa esiintyi ehdotuksia IVA:n soveltamisesta tarkasti rajattuihin ja selkeitä vaihtoehtoja sisältäviin ennakoarviointeihin ja toisaalta näkemyksiä siitä, että IVA sopii parhaiten ristiriitaisiin, strategiaan päätöksiin. IVA:n soveltamisen onnistumisen kannalta on tärkeää tiedostaa IVA:lle asetetut odotukset (tiedon tuottaminen vai arvokeskustelu) ja toisaalta ne rajoitteet, jotka tulevat ennakoarvioitavan päätöksen luonteesta.

Ennakoarviointien voidaan katsoa jäsentävän sekä rationaaliseen päätöksentekoon pyrkivää että inkrementaalista päätöksentekoa riippuen siitä, ymmärretäänkö ennakoarviointiprosessi tietopainotteiseksi tekniseksi prosessiksi vai arvopainotteiseksi neuvotteluprosessiksi. (Hokkanen 2008, 109–115, Kemm & Parry 2004, 6, Hokkanen & Kojo 2003, 9, Barrow 2000, 2.)

Voidaan olettaa, että vaikutusten ennakoarviointi ja nopea IVA-malli voivat olla rationaalisen päätöksenteon apuvälineitä silloin kun ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tarkastellaan teknisen parannuksen lähestymistavan kautta. Tämän lähestymistavan juuret ovat luonnontieteellisteknisessä maailmankuvassa. Lähestymistavassa

pyritään ensisijaisesti minimoimaan negatiiviset vaikutukset ja valintatilanteessa ohjaamaan päätöksentekoa terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan. Näin arvioitaessa ennakkoon voidaan päätöksen positiiviset ja negatiiviset vaikutukset esittää ja mitata sekä päätöksenteossa niillä voidaan arvottaa päätöksen hyvyttä tai huonoutta. Tätä lähestymistapaa käytetään usein lähtökohtaisesti tai liitettäessä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ympäristövaikutusten arviointiin. Yksinkertaisissa ja mitattavissa ongelmissa tämä lähestymistapa voi toimiakin.

Ennakoarviointia voidaan myös ajatella poliittisen päätöksentekoprosessin tukena, jolloin ennakoarvioinnin tarkoituksena on jäsentää ja vaikuttaa päätöksentekoon muistaen, että arvovapaus on mahdotonta ja että yksiselitteistä parasta ratkaisua ei välttämättä ole tiedon subjektiivisuuden vuoksi. Yhteiskuntatieteellinen tapa ymmärtää ennakoarvioinnin merkitys antaa ennakoarvioinnin toimintamallille mahdollisuuden olla myös inkrementaalisen päätöksenteon apuväline tuomalla päätöksentekoon osallistumista ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä tukevan toimintamallin. (Jalonen 2006, 48, Kemm & Parry 2004, 19.)

Jalosen (2007, 277) haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että erilaisten näkökulmien ja tiedon monimuotoisuuden hyödyntäminen asioiden valmistelussa on linjassa aiemmin esitettyjen ilkeitä ongelmia koskevien näkemysten kanssa. Osa tämän tutkimuksen haastateltavista kritisoi subjektiivista valmistelua ja vaihtoehtojen esittämisen tuomaa lisätyötä. Formaalin ja informaalien tiedon suhde palautuu viime kädessä kuntayhteisön poliittis-hallinnolliseen rakenteeseen. Yhden oikean tiedon sijaan moniin asioihin liittyy erilaisia ja ristiriitaisiakin tulkintoja ja viranhaltijat eivät yksin ole formaalin tiedon ja luottamushenkilöt informaalin tiedon tuottajia. (Ks. Möttönen 1997, 178–181, Heuru 2000, 338–342.)

Monimuotoisuudessa on pohjimmiltaan kysymys sen tiedostamisesta, että asioiden ratkaisemiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto ovat hajautuneet valmistelujärjestelmiin ja sen ulkopuolisiin toimijoihin. Samalla monimuotoisuus on sen tunnustamista, että aina ei ole olemassakaan yhtä optimiratkaisua, jonka kaikki osapuolet voivat varauksettomasti hyväksyä. Tässä tarkasteltu ennakoarvioinnin malli tukee työskentelyä monimuotoisessa valmistelu- ja päätöksentekoympäristössä. Laadullisten ja määrällisten vaikutusten kuvaaminen samanarvoisesti käyttää hyödyksi eri tiedon muo-

toja ja eri ratkaisumallien vertailuun perustuva vaikutusten arviointi esittää eri ratkaisujen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia pyrkimättä yhteismitallistamaan eri vaikutuskokonaisuuksia. (Jalonen 2007, 277.)

Johtopäätökset

Jatkossa ensimmäinen ennakoarvioinnin testauskohde tulisi olla ehkä sisällöllisesti tai rakenteellisesti helpompi, vaikka paineet soveltaa ennakoarviointia epäselviin asioihin näyttävät suurilta. Saattaisi olla hyvä käyttää aluksi IVA:a suppeammissa ja konkreettisemmissä asiakokonaisuuksissa ja laajentaa epäselvempiin valmisteltaviin asioihin sitten, kun työskentelytapa on tuttu valmistelijoille ja luottamushenkilöille. Luottamushenkilöiden koulutukseen tulee kiinnittää huomiota, jotta myös heillä on riittävä tuntemus IVA:n käytöstä ja merkityksestä päätöksentekoprosessissa.

Luottamushenkilöiden vaakakupissa kustannuksilla on suuri painoarvo ja niiden puuttuminen tarkastelusta pienentää ennakoarvioinnin soveltuvuutta. Kyseessä ei ole kuitenkaan yksin IVA:n heikkous, vaan yleensä kustannusvaikutusten arvioinnin menetelmien vaikeudet. Esimerkiksi terveyttä edistävän toiminnan kustannusvaikutuksia tarkasteltaessa puuttuu laskentamalleja. (Kiiskinen et al. 2008.)

Kulttuurista nousevat esteet voidaan kiteyttää vallitsevan valtakulttuurin varjelemiseksi. Valtaa on yleisesti sanottu keskittyneen viranhaltijoille, vaikka päivittäisiakin tuloksia on olemassa (esim. Kunnallisanalyytiikkä 2008, 19, Hietala 2007, 119, Wiberg 2005, 36, Ruostetsaari & Holttinen 2001, 93–94). Tästä näkökulmasta katsottuna voidaan nähdä, että vaihtoehtojen esittely ja arvoista keskusteleminen luottamushenkilöiden kanssa uhkaa esittelijän valtaa. Haastateltavien mukaan hyvä valmistelu toteutuu muutenkin ja keskustelu päätösten yhteydessä voidaan kokea turhaksi. Joidenkin luottamushenkilöiden osalta oli myös aistittavissa haluttomuutta ottaa vastuuta vaihtoehtojen valinnasta. Tämä tuli ilmi esittelijän vastuun korostamisena, asiantuntemuksen vähäisyytenä tai esimerkiksi lisätyön pelkona. Toisaalta tässä tutkimuksessa tuli ilmi myös jännite purkaa muutamille mielipidejohtajille, mahdollisesti pitemmän luottamushenkilöuran tehneille luottamushenkilöille kasaantunutta valtaa ja pyrkimyksenä purkaa toimintakulttuuria, jossa on tapana tehdä

päätökset jo ennen poliittista prosessia (vertaa esim. Wiberg 2005, 26, Ruostetsaari & Holttinen 2001, 93).

Kuntien tulevaisuusorientaatio näyttää olevan vähäinen, sillä korjaava työ ja nykyhetkestä selviytyminen vievät voimavarat. Tulevaisuusorientaatiota voitaisiin vahvistaa suuntaamalla tiedonkeruuta nykyhetken lisäksi myös tulevaisuustietoon. Sosiaali- ja terveysalalla on vain vähän järjestelmiä esimerkiksi asiakkaita tuottavien olosuhteiden kartoittamiseen. Kunnan poliittisessa kulttuurissa tulisi tapahtua muutoksia, jotta IVA:n edustaman tulevaisuusorientaation ja läpinäkyvyyden voisivat kaikki poliittiset tahot hyväksyä. Nyt IVA:n esteenä on sellainen poliittinen kulttuuri, jossa päätökset tehdään etukäteen ja jossa mielipidejohtajat eivät halua avointa keskustelua ja jossa yleisen edun nimissä vaikutuksia ei voi etukäteen julkisesti pohtia.

LÄHTEET

- Barrow C. J.: *Social Impact Assessment an introduction*. Arnold, London (2000).
- Eskola J. & J. Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere (1998).
- Heuru K.: *Kunnan päätösvalan siirtyminen : oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampereen yliopisto, Tampere (2000).
- Hietala K. J.: *Valta dualistisessa johtamisessa : Tarkastelussa kunta ja seurakunta* Tampere (2007).
- Hirsijärvi S. & H. Hurme: *Tutkimushaastattelu. Teema-haastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino, Helsinki (2000).
- Hokkanen P. & M. Kojo: *Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon*. Suomen ympäristö. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Helsinki (2003).
- Hokkanen P.: *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetelyssä*. Tampereen yliopisto, Tampere (2008).
- Jalonen H.: *Asioiden valmistelu kunnallisissa päätöksenteossa*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (2006): (1/2006), s. 39–53.
- Jalonen H.: *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Tampereen tekninen yliopisto, Tampere (2007).
- Kemm J. & J. Parry: *The development of HIA*. *Health Impact Assessment*. J. Kemm, J. Parry & S. Palmer. Oxford University Press, Oxford. Ss. 15–23 (2004).
- Kemm J. & J. Parry: *What is HIA? Introduction and overview*. *Health Impact Assessment*. J. Kemm, J. Parry

- & S. Palmer. Oxford University Press, Oxford. Ss. 1–13 (2004).
- Kiiskinen U., Vehko T., Matikainen K., Natunen S. & A. Aromaa: *Terveiden edistämisen mahdollisuudet : Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki (2008).
- Kunnallissalan kehittämissäätiö: *Kansalaismielipide ja kunnat : Ilmapuntari 2008*. Pole-Kuntatieto Oy, Vammala (2008).
- Kurvinen P. & S. Sippola: *Päätöksenteko hallinnossa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki (1989).
- Möttönen S.: *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjako koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Suomen kuntaliitto, Helsinki (1997).
- Nelimarkka K. & T. Kauppinen: *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi*. Stakes, Helsinki (2007).
- Ruostetsaari I. & J. Holttinen: *Luottamushenkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat, Vammala (2001).
- Seppänen-Järvelä R.: *Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa Opas käytäntöihin*. FinSoc työpapereita 1/2003. Stakes, Helsinki (2003).
- Sotarauta M.: *Kohti epäselvyyden hallintaa : pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Finnpublishers, Tampere (1996).
- THL (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos): *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi*. www.stakes.fi/iva. [11.3.2009].
- YM (ympäristöministeriö): *Ympäristövaikutusten arviointi YVA ja SOVA*. www.ymparisto.fi/YVA. [11.3.2009].
- Wiberg M.: *Valta kunnassa*. Pole-Kuntatieto Oy ja Matti Wiberg, Vammala (2005).