Samuel Demarco

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin (EVA) vaikuttavuus kunnallisessa päätöksenteossa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma, Julkisen toiminnan johtaminen
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö
Tekijä: Samuel Demarco
Tutkielman nimi: Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin (EVA) vaikuttavuus kunnallisessa päätöksenteossa
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Julkisen toiminnan johtaminen
Työn ohjaaja: Esa Hyyryläinen
Valmistumisvuosi: 2025 **Sivumäärä:** 96

TIIVISTELMÄ:

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) on julkisen päätöksenteon tueksi tarkoitettu ennakollisen arvioinnin menetelmä, jolla pyritään lisäämään päätösten tietopohjaa, laatua ja vaikuttavuutta. Tutkielman tavoitteena on selvittää, missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on vaikuttava menetelmä kunnallisessa päätöksenteossa, ja kuinka EVA-menetelmää olisi tarpeen kehittää sen vaikuttavuuden parantamiseksi. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin teoreettinen viitekehys kytkeytyy tiiviisti tiedolla johtamisen, arvioinnin sekä vaikuttavuuden käsitteisiin.

Tutkielmassa tarkastellaan EVA-menetelmän ominaispiirteitä sekä erilaisia toimintamalleja päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin toteuttamiseen. Keskeisiä näkökulmia, joiden kautta tutkielmassa tarkastellaan päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuutta kunnallishallinnossa, ovat EVA-menetelmään liittyvä tietoisuus ja osaaminen, EVA:n yhteys kunnan päätöksentekojärjestelmään, EVA:ssa tuotetun arviointitiedon objektiivisuus, kattavuus ja oikeellisuus sekä kuntalaisten osallisuus EVA:n toteutuksessa.

Tutkielman empiirisenä aineistona käytetään 498 vastaajan kyselytutkimusaineistoa, jonka avulla selvitetään kuntien luottamushenkilöiden sekä päätöksentekoa valmistelevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden näkemyksiä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuudesta kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimusaineisto edustaa kattavasti erikokoisia kuntia sekä erilaisissa asemissa olevia kunnallishallinnon toimijoita, ja kyselytutkimuksen vastaajat esittävät monipuolisesti kuntakentän näkökulmia EVA-menetelmän käyttöön liittyen.

Kyselytutkimuksen aineiston analyysissä havaitaan, että päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin yhteys kunnalliseen päätöksentekoprosessiin on lupaavalla tasolla, mutta EVA-menetelmän vakiintuminen vaikuttavaksi päätöksenteon tukityökaluksi on vielä pahasti kesken Suomen kuntakentällä. Valtaosassa Suomen kunnista päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö ei ole säännöllistä, mikä näkyy puutteellisena arviointiosaamisena. Kunnissa tehtyjen ennakkoarviointien jälkikäteisarviointi on tutkimusaineiston perusteella harvinaista.

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia pidetään kuntakentällä työläänä menetelmänä, mutta tutkimusaineiston perusteella EVA koetaan toimivaksi työvälineeksi näyttöön perustuvan päätöksenteon lisäämiseen. Tutkimusaineistosta tehtyjen havaintojen perusteella tutkielmassa esitetään keskeiset näkökulmat, joiden pohjalta päätösten vaikutusten ennakkoarviointia on tarpeen kehittää kunnallisessa päätöksenteossa.

AVAINSANAT: kunnallishallinto, päätöksenteko, tiedolla johtaminen, arviointi, vaikuttavuus

Sisällys

1 Johdanto 6

2 Tiedolla johtaminen osana päätöksentekoa 10

2.1 Näyttöön perustuva päätöksenteko ja tiedolla johtaminen 10

2.2 Julkisen politiikan arviointi 14

2.3 Julkisen politiikan vaikuttavuus 20

3 Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) 27

3.1 EVA:n ominaispiirteet 27

3.2 Esimerkkejä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessista 31

3.3 EVA suomalaisen julkishallinnon murroksessa 40

4 Kyselytutkimuksen toteutus ja analyysimenetelmät 49

4.1 Tutkimuksen toteutus 49

4.2 Tutkimusaineiston analyysi 53

5 Kyselytutkimuksen aineiston analyysi 55

5.1 Kyselytutkimuksen vastaajien taustatiedot 55

5.2 EVA-menetelmään liittyvä tietoisuus ja osaaminen 56

5.3 EVA:n yhteys kunnan päätöksentekojärjestelmään 61

5.4 EVA:ssa tuotetun arviointitiedon objektiivisuus, kattavuus ja oikeellisuus 68

5.5 Kuntalaisten osallisuus EVA:n toteutuksessa 74

6 Johtopäätökset 78

6.1 Keskeiset havainnot ja kehitysehdotukset 78

6.2 Keskustelu 82

Lähteet 86

Kuvat

Kuva 1. Kyselytutkimuksen monivalintamatriisi. 51

Kuviot

Kuvio 1. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessi Kuntaliiton *Evataan yhdessä* -oppaan mukaan. 33

Kuvio 2. Ympäristövaikutusten arvioinnin pelkistetty prosessi. 35

Kuvio 3. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin prosessi. 39

Kuvio 4. Vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö Manner-Suomen kuntien lautakuntapäätösten valmistelussa 2017–2023. 44

Kuvio 5. Vaikutusten ennakkoarvioinnin kirjallisen toimintaohjeen käyttö Manner-Suomen kunnissa 2017–2023. 45

Kuvio 6. Kyselytutkimuksen vastaajien asema omassa kunnassaan/kaupungissaan. 55

Kuvio 7. Kyselytutkimuksen vastaajien kunnan/kaupungin asukasluku. 56

Kuvio 8. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset kysymykseen ”*Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)?*”. 57

Kuvio 9. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset kysymykseen ”*Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)?*”. 58

Kuvio 10. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset kysymykseen ”Käyttääkö kuntasi päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?”. 59

Kuvio 11. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ” *EVA tehdään oikeassa vaiheessa päätöksentekoprosessia*”. 62

Kuvio 12. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä*”. 67

Kuvio 13. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään ”*EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä*”. 67

Kuvio 14. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*EVA tarjoaa objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi ja ottaa huomioon kaikki olennaiset näkökulmat päätökseen liittyen*”. 69

Kuvio 15. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin*”. 71

Kuvio 16. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään ”*Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin*”. 72

Kuvio 17. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa*”. 74

Kuvio 18. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään ”*EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa*”. 75

Taulukot

Taulukko 1. Näyttöön perustuvan ennakoinnin keskeiset kriteerit. 14

Taulukko 2. Kauppisen ja Santalahden haastattelututkimuksen päälöydökset EVA-menetelmän käytöstä kunnissa. 47

Taulukko 3. Kyselytutkimuksen aineiston analyysirunko. 54

1 Johdanto

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) ja sen vaikuttavuus Suomen kuntien päätöksenteossa. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on julkisen päätöksenteon tueksi tarkoitettu ennakollisen arvioinnin menetelmä, jolla pyritään lisäämään päätösten tietopohjaa, laatua ja vaikuttavuutta. Monenlaisten muutosten koetellessa julkisten palvelujen järjestämistä ja käytettävissä olevien resurssien vähentyessä tarvitaan keinoja entistä vaikuttavamman päätöksenteon edistämiseksi. Tutkielman teoreettinen viitekehys kytkeytyy vahvasti *New Public Governance* -kehittämisparadigmaan (suomeksi *uusi julkinen hallinta*), josta päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvä kirjallisuus on saanut merkittävästi vaikutteita.

Tein kandidaatintutkielmassani keväällä 2024 kirjallisuuskatsauksen päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista Suomen kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kandidaatintutkielmani tutkimuskysymykset olivat:

1. *Mitä päätösten vaikutusten ennakkoarviointi tarkoittaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnassa?*
2. *Millainen merkitys verkostoilla ja kansalaisten osallistumisella on kuntien ja hyvinvointialueiden päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa?*

Kandidaatintutkielmassa koostamani kirjallisuuden perusteella on selvää, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvä tietoisuus ja EVA-menetelmän käyttö kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksenteossa on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina. Keskeisenä EVA:n käyttöä vauhdittavana tekijänä on ollut sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus, jota valmisteltiin vuosia eri hallitusten toimesta, ja joka astui voimaan hyvinvointialueuudistuksen muodossa vuoden 2023 alussa. Sote-uudistuksen yhteydessä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin yleistymiseen ovat kandidaatintutkielmani perusteella vaikuttaneet mm. kuntien ja hyvinvointialueiden uusi roolijako, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (*HYTE*) ja tiedolla johtamisen merkityksen korostuminen sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuuden HYTE-lisäosan käyttöönotto taloudellisena kannustimena.

Koostamani kirjallisuuden sekä tutkielmassa tarkasteltujen organisaatioiden EVA-toimintamallien pohjalta tein kandidaatintutkielmassani seuraavat johtopäätökset:

1. *Vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö painottuu sellaisten päätösten yhteyteen, jotka ovat kokonaisuutena merkittäviä.*
2. *Ennakkoarviointiprosessiin kuuluu usean eri päätösvaihtoehdon luominen ja niiden positiivisten sekä negatiivisten puolien vertailua arvioitujen vaikutusten avulla.*
3. *Päätöksen vaikutuksia arvioidaan laajasti usean väestöryhmän ja toimijan näkökulmasta.*
4. *Verkostojen hyödyntäminen ja kansalaisten osallistaminen on tärkeää riittävän tietopohjan kokoamiseksi päätösten vaikutusten ennakkoarviointiprosessiin.*

Yllä olevien johtopäätösten perusteella nostin esille päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyviä kysymyksiä mahdollisen jatkotutkimuksen pohjaksi. Yhtenä mahdollisena jatkotutkimuksen kohteena esitin niiden organisaatioiden tutkimista, jotka eivät vielä käytä vaikutusten ennakkoarviointia päätöstensä valmistelussa. Vertailemalla tällaisia organisaatioita EVA-menetelmää jo käyttävien tahojen päätöksentekoon voitaisiin tutkia tarkemmin sitä, millainen vaikuttavuus päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla todellisuudessa on. Koska päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on hallinnollisesti suhteellisen raskas prosessi, olisi aiheellista tutkia menetelmän käytettävyyttä sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta ja löytää mahdollisia kehitysehdotuksia EVA-prosessin vaiheisiin.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on vaikuttava menetelmä kunnallisessa päätöksenteossa, ja kuinka EVA-menetelmää olisi tarpeen kehittää sen vaikuttavuuden parantamiseksi. Tutkimuksen rajaaminen kunnallishallintoon on aiheellista erityisesti sen vuoksi, että kunnissa päätösten vaikutusten ennakkoarviointia on toteutettu ja kehitetty jo pitkään. Tällöin kuntakentältä löytyy vuosien varrelta monenlaisia kokemuksia ja näkemyksiä EVA-menetelmän vaikuttavuudesta. Pyrin tutkielmassa selvittämään, voidaanko EVA-menetelmän kautta vastata tarkoituksenmukaisella tavalla niihin tavoitteisiin, joita sille on asetettu päätösten vaikutusten arvioinnissa. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä, millaisia tavoitteita päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnille on asetettu,

ja kuinka nämä tavoitteet ovat toteutuneet kunnallisessa päätöksenteossa. Empiirisen tutkimusaineiston keruun ja analysoinnin pohjalta pyrin päättelemään, kuinka päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessia tulisi kehittää yhä vaikuttavammaksi ja luontevammaksi osaksi kuntien päätöksentekoa.

Tutkimusongelmaksi valikoitui tutkielman suunnitteluvaiheessa kysymys: ”*Onko päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) vaikuttava menetelmä kuntien päätöksenteossa?*” Tutkielman edetessä havaitsin, että tutkimusongelman tarkempi määrittely on tarpeen tutkimustulosten hyödynnettävyyden parantamiseksi. Tutkimusongelmaan vastaamiseksi on tarpeen jäsennellä EVA-menetelmän vaikuttavuutta erityisesti kahdesta eri näkökulmasta. EVA-menetelmän vaikuttavuutta on tarkasteltava siitä näkökulmasta, millainen vaikuttavuus menetelmällä on kuntaorganisaation sisällä osana päätöksenteon prosessia (*procedural effectiveness*). Lisäksi EVA-menetelmän vaikuttavuutta on arvioitava päätöksenteon tulosten näkökulmasta tarkastelemalla, kuinka hyvin EVA soveltuu menetelmänä kuntien toteuttaman julkisen politiikan arviointiin (*substantive effectiveness*).

Yllä mainittujen seikkojen vuoksi olen jakanut tutkielman tutkimusongelman seuraaviin kysymyksiin:

1. *Missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) on kuntaorganisaatiossa vaikuttava osa päätöksenteon prosessia?*

2. *Missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) on vaikuttavuudeltaan soveltuva menetelmä kuntien toteuttaman julkisen politiikan arviointiin?*

3. *Mitkä näkökulmat ovat tärkeimpiä kehityskohteita, jos päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin (EVA) vaikuttavuutta pyritään parantamaan kunnallishallinnossa?*

Johdantoluvun jälkeen tutkielman luvuissa 2 ja 3 käydään kattavasti läpi päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin teoreettista viitekehystä. Teoreettisen viitekehyksen tarkastelussa hyödynnetään monipuolisesti kotimaista ja kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta sekä viranomaisaineistoa. Tutkimusaiheeseen liittyvän teorian

kokoaminen pohjustaa tutkielman empiirisen tutkimusaineiston keruuta ja analyysiä. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin taustalla olevaa teoreettista viitekehystä esitellään luvussa 2, jonka alaluvut on jaoteltu tutkielman keskeisten käsitteiden mukaan. Alaluvussa 2.1 käydään läpi tiedolla johtamisen sekä näyttöön perustuvan päätöksenteon käsitteitä, alaluvussa 2.2 tarkastellaan arvioinnin käsitettä julkisessa hallinnossa, ja alaluvussa 2.3 esitellään vaikuttavuuden käsitettä sekä vaikuttavuuden arviointia. Tutkimusaiheen taustateorian tarkastelun jälkeen luvussa 3 käydään läpi päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin menetelmään ja käytäntöihin liittyvää kirjallisuutta.

Tutkielman empiirisen tutkimusaineiston keruu toteutetaan Suomen kuntakentälle kohdennetun kyselytutkimuksen kautta. Kyselytutkimuksen tarkoituksena on selvittää kunnallisen päätöksenteon keskeisten toimijoiden näkemyksiä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista ja EVA-menetelmän vaikuttavuudesta kunnallishallinnosta. Edellytyksenä tutkielman tavoitteen saavuttamiselle on, että kyselytutkimuksen kautta saadaan kerättyä kattava aineisto, joka edustaa laajasti Suomen kuntakentällä vallitsevia näkemyksiä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista. Kyselytutkimuksen toteutusta ja tutkimusaineiston analyysimenetelmiä kuvataan tarkemmin tutkielman luvussa 4, ja tutkimusaineiston analyysi esitetään luvussa 5. Lopuksi tutkimusaineiston analyysin kautta saavutetut johtopäätökset esitetään tutkielman luvussa 6.

2 Tiedolla johtaminen osana päätöksentekoa

2.1 Näyttöön perustuva päätöksenteko ja tiedolla johtaminen

Julkisen hallinnon toiminnassa on 2000-luvun aikana lisääntynyt vaatimus näyttöön perustuvasta päätöksenteosta (Dunn, 2017, s. 41). Näyttö (*evidence*) tarkoittaa tietoa, joka tukee tietyn johtopäätöksen, oletuksen tai väitteen todenmukaisuutta (OECD, 2023, s. 31). Monet päätöksenteon ongelmat liittyvät jollain tavalla tietoon: tavoitteiden paljous tuo mukanaan useita huomioitavia ulottuvuuksia, ja päätöksentekoon tarvittavaa tietoa voi puuttua. Lisäksi erilaisten päätösvaihtoehtojen vaikutusten selvittäminen voi olla haastavaa, monimutkainen tieto on kyettävä muuttamaan hyödynnettävään muotoon, ja päätöksenteolle on monenlaisia rajoituksia. (Nagel, 2001, s. 137–138.) Tiedolla johtamisen käsite voidaan Jalosen (2015, s. 41) mukaan tiivistää seuraavalla tavalla:

> *Tiedolla johtaminen tarkoittaa yksinkertaisimmillaan toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esim. palvelun tuotantokustannukset) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esim. palvelukysyntä) yhdistämistä toimintatilanteessa (esim. päätöksenteko resurssien kohdentamisesta) tavalla, joka vie organisaatiota toivottuun suuntaan.*

Julkisen hallinnon uudistamista ohjataan usein sekavan, epätäydellisen tai väärin kohdennetun tiedon perusteella (Pollit & Bouckaert, 2017, s. 228). Tiedolla johtaminen merkitsee Jalosen (2015, s. 40) mukaan sitä, että moniulotteisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin liittyvää epävarmuutta pyritään hallitsemaan selkeän tietopohjan avulla. Yhteiskunnallisiin ilmiöihin liittyvää epävarmuutta selittää osaltaan se, että ”*monimutkaisessa ja kompleksisessa toimintaympäristössä lisääntyy erityisesti ilmiöiden keskinäisriippuvuus ja sen seurauksena vaikea hahmottaminen*” (Stenvall & Virtanen, 2021, luku 4.1). Ihminen luottaa helposti intuitioonsa, jos häneltä puuttuu tarpeellinen tietotaito päätelmien tekemiseen jostain asiasta; kuitenkin päätökset tapahtuvat ammatillisessa kontekstissa usein sellaisessa ympäristössä, jossa luotettavan intuition kehittäminen ei ole mahdollista (Kahneman & Klein, 2009, s. 521–522).

Vaatimus päätöksenteon näyttöperusteisuudesta tuo haastetta julkisen politiikan arviointiin, sillä julkisen hallinnon tekemän intervention pitkäaikaisten vaikutusten mittaaminen voi olla vaikeaa (Green & South, 2006, s. 84). Julkinen politiikka (*public policy*) tarkoittaa poliittisesti hyväksyttyä kannanottoa ja toimintatapaa, jonka perusteella julkinen valta joko päättää toimia tai olla toimimatta (Harisalo ja muut, 2007, s. 27 [lähteinä Fischer, 2003, s. 60; Rooney, Hearn, Mandeville & Joseph, 2003, s. 110; Hill, 1997, s. 6-7, Mullard, 1992, s. 1, Rein, 1976, s. 139 ja Smith, 1976, s. 15]). Harisalon ja muiden (2007, s. 27) mukaan ”*julkinen politiikka muodostuu strategiasta, organisaatiosta, kulttuurista, rahoituksesta, säännöistä ja käytännöistä*”. Interventiolla (*intervention*) tarkoitetaan väliintuloa tai asioihin puuttumista (KOKO-ontologia, n.d.), jolle on julkisen hallinnon toimena yleisesti kaksi pääasiallista perustetta: ”***(1)*** *markkinoiden epäonnistuminen ja* ***(2)*** *yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus*” (Kauppi, 2004, s. 76).

Tiedolla johtamisella ei ole itseisarvoa, vaan tiedolla johtamisen oikeutus syntyy sen toimintaa parantavasta vaikutuksesta (Jalonen, 2015, s. 41). Koska poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan arvolähtöistä toimintaa, tiedon tuottamiseen liittyvistä valinnoista tulee helposti arvolatautuneita (Virtanen ja muut, 2015, s. 11). Tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa voi olla valikoivaa, ja monet eri intressit vaikuttavat yleisen poliittisen mielipiteen kehittymiseen (Virtanen ja muut, 2015, s. 19). Hajer (1993, s. 43–71) mainitsee Ison-Britannian happosadeongelmiin liittyvän keskustelun esimerkkinä siitä, kuinka tieteellisen tiedon puuttumista tai epävarmuutta voidaan hyödyntää poliittisessa vallankäytössä.

Tutkimustietoa voidaan käyttää välineenä julkisen politiikan legitimiteetin parantamiseen, kun poliittisen agendan tueksi haetaan uskottavia perusteita (Niiranen, 2015, s. 310). Väärin perustein tuotetun tiedon välttäminen päätöksenteossa vaatiikin tiedon oikeellisuuden ja luotettavuuden testausta (Virtanen ja muut, 2015, s. 15). Koska tiedon tuottaminen ei voi toteutua täysin arvovapaasti, on tärkeää tiedostaa tavat, joilla

arvot heijastuvat tiedon tuottamisen rajauksiin, valintoihin ja korostuksiin (Husman & Johanson, 2015, s. 83).

Päätöksenteon tukena olevan tiedon tuottamisessa on vaarana, että agendan muodostamisesta vastaava tutkimuksen tilaaja ei määrittele tutkimukselle riittävän selkeitä tavoitteita (Husman & Johanson, 2015, s. 75). Näyttöön perustuvalla päätöksenteolla on lisäksi yllättävä kääntöpuoli: poliittisten päättäjien mahdollisuus itsenäisten valintojen tekemiseen vähenee näyttöperusteisen päätöksenteon vaatimusten lisääntyessä, jolloin vaikutusvalta siirtyykin kasvavassa määrin tietoa tuottavien tutkijoiden ja asiantuntijoiden käsiin (Dunn, 2017, s. 63). Näkemykset siitä, millainen tieto on arvokasta, ohjaavat tiedon käyttöä päätöksenteon tukena, mikä nostaa esille kysymyksen tiedon tuottajien roolista tiedon valikoimiseen liittyvissä arvovalinnoissa (Virtanen ja muut, 2015, s. 19).

Tutkimus- ja kokemusperäisen tiedon laaja-alaista hyödyntämistä julkisessa politiikassa voi haitata tietovarantojen pirstoutuminen eri hallinnonalojen välille (Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen, 2015, s. 130–131). Ns. hallinnon siiloutumisen aiheuttamia yleisiä ongelmia ovat ”*mm. strateginen lyhytnäköisyys, sääntelypoikkeavuudet, ongelmanmäärittelyn haasteet sekä puutteet taidoissa ja organisaatioiden mukautumiskyvyissä*” (Uusikylä ja muut, 2024, s. 9). Yksittäisen hallinnonalan rajatusta näkökulmasta on vaikea hahmottaa monimutkaisten syy-seuraussuhteiden kautta ilmeneviä yhteiskunnallisia ilmiöitä (Lähteenmäki-Smith ja muut, 2018, s. 3). Hallinnonalojen ja tiedontuottajien erikoistuminen vähentää mahdollisuutta ns. yleispätevään tietoon, mikä lisää päättäjien tarvetta yhteiskunnallisten ilmiöiden kontekstiin sidotulle tiedolle (Husman & Johanson, 2015, s. 69).

Suomen entisessä kuntapohjaisessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä tiedolla johtamisen haasteena oli moniulotteisten hyvinvointiongelmien putoaminen hallinnon ja päätöksenteon ’siilojen’ väliin (Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen, 2015, s. 131). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen, jossa sote-palvelujen ja pelastustoimen

järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta uusille hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa, sisältyi tavoite vaikuttavuusperusteisesta tiedolla johtamisesta (Niemi, 2025, s. 71–74). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2025a) kertoo rakentavansa parhaillaan kansallista hyvinvoinnin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietovarantoa eli hyte-sote-tietovarantoa vastauksena pirstaleisen tiedon aiheuttamiin ongelmiin Suomen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän johtamisessa.

Julkisten palvelujen järjestämiseen kohdistuvien haasteiden entistä suurempi kompleksisuus, globaalius ja keskinäisriippuvuus edellyttävät perinteisten hallinnonalarajojen ylittämistä (Uusikylä ja muut, 2024, s. 9). Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra esittää julkisen politiikan pohjaksi ilmiölähtöistä lähestymistapaa, jossa asiat hahmotetaan laajojen yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta erillisten yksittäisten osien sijaan (Lähteenmäki-Smith ja muut, 2018, s. 3–4). Suomen valtionhallinnossa ilmiölähtöisyyden periaatetta on jo monen hallituskauden aikana pyritty soveltamaan ilmiöpohjaisella budjetoinnilla, jossa perinteisen hallinnonalakohtaisen talousarviovalmistelun sijaan budjetoinnin painopisteenä on yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkastelu ja niiden aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen yli hallinnonalarajojen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020, s. 10–12). Vaikka hallinnonalarajat ylittävä tiedolla johtaminen nähdään yleisesti lupaavana keinona julkisten palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen, sen soveltamista haastaa julkishallinnon informaatioympäristön muutosnopeus (Jalonen, 2015, s. 40).

Julkisen hallinnon toiminnassa tiedolla johtamista voidaan Dunnin (2017, s. 180) mukaan parantaa näyttöön perustuvan ennakoinnin (*evidence-based forecasting*) arviointimenetelmällä, jossa julkisen politiikan yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan etukäteen tiedon avulla. Taulukossa 1 esitetään Dunnin poiminnat keskeisimmistä suosituksista, jotka J. Scott Armstrong on kollegoidensa kanssa kehittänyt näyttöön perustuvan ennakoinnin menetelmälle.

Taulukko 1. Näyttöön perustuvan ennakoinnin keskeiset kriteerit. (Dunn, 2017, s. 180 [lähteenä Armstrong, 2006 & 2001])

Suositus	**Suosituksen tarkoitus**
Kuvaile päätöksiä, joihin arvioinnin tekeminen voi vaikuttaa.	Maksimoidaan ennakoinnin tarjoama hyöty päättäjille.
Jaa ongelma useisiin alatason ongelmiin.	Varmistetaan, että ongelma on riittävän strukturoitu.
Hyödynnä teoriaa selittävien muuttujien tunnistamiseksi.	Maksimoidaan mahdollisuudet syy-seuraussuhteiden tunnistamiselle.
Punnitse arviointityökalujen ja mittareiden luotettavuus ja pätevyys.	Vältetään epäluotettavista arviointityökaluista johtuvat virheet.
Käytä strukturoituja ennakointimenetelmiä.	Minimoidaan tuntemattomista tekijöistä johtuvat systemaattiset vääristymät.
Testaa arviointityökalujen toimivuus ennen aineiston keruuta.	Mahdolliset virheet tunnistetaan ennen arviointityökalujen käyttöä.
Hanki asiantuntija-arviot heterogeeniseltä asiantuntijajoukolta.	Maksimoidaan erilaisten näkökulmien saatavuus arvioinnissa.
Laske arvioinnille luottamusväli.	Luotettavuuden arviointi perustuu todennäköisyyslaskentaan.
Selitä arviointimenetelmät selkeästi.	Varmistetaan, että asiantuntijat tietävät, mitä tekevät.

2.2 Julkisen politiikan arviointi

Julkisen hallinnon kontekstissa arviointi (*evaluation*) tarkoittaa tiedon tuottamista julkisen politiikan tulosten arvosta (Dunn, 2017, s. 331). Arvioinnin tarkoituksena on vaikutuksen, lisäarvon tai hyödyn määrittämisen kautta hakea peruste interventiolle tai päinvastoin kiistää siltä peruste (Kauppi, 2004, s. 76). Useimmille arvioinnin määritelmille yhteistä on julkisen politiikan vaikutusten tarkastelu sekä toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointi (Green & South, 2006, s. 12–13). Arvioinnissa voidaan huomioida monta näkökulmaa intervention toimivuuteen liittyen: mm. kohderyhmän tarpeet, interventiolle asetetut tavoitteet, intervention kustannus, asiantuntija-arviot, lainsäädännön vaatimukset, eettiset arvot, aiemmat kokemukset ja vakiintuneet toimintatavat sekä kohderyhmän tilanne intervention alkaessa ja arvio ilman interventiota tapahtuvasta kehityksestä (Rossi ja muut, 2023, s. 16).

Arvioinnin pääasiallinen tarkoitus on tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi, ja näyttöperusteisuuden merkityksen lisääntyminen pohjautuukin ajatukseen arviointitiedon hyödyntämisestä (Green & South, 2006, s. 148). Nagel (2001, s. xi) toteaa, että julkisen politiikan systemaattisessa arvioinnissa käsitellään tavoiteltuja päämääriä, vaihtoehtoisia toteutustapoja näiden päämäärien saavuttamiseen sekä näiden tavoitteiden ja toteutustapojen suhteita parhaan toteutustavan määrittämiseksi. Kun intervention toteuttamiselle on useita vaihtoehtoisia ratkaisuja, vaihtoehtojen vaikutusten tunnistaminen ei riitä päätöksenteon pohjaksi, vaan lisäksi on kyettävä määrittelemään, mikä vaihtoehdoista tuottaa eniten arvoa (Dunn, 2017, s. 190).

Koska yhteiskunta koostuu suuresta kirjosta erilaisia toimijoita, intervention tuottama arvo ei ole aina helposti arvioitavissa: eri toimijat antavat erilaisille seikoille arvoa omien tarpeidensa mukaan (Green & South, 2006, s. 15). Dunn (2017, s. 331–332) toteaa, että julkisen politiikan arviointiin kuuluvat seuraavat piirteet: politiikan tuottama arvo on arvioinnin lähtökohtana, arvon lisäksi huomioidaan myös faktatieto politiikan tuloksista, arviointi perustuu jo toteutetun politiikan tuloksiin, ja politiikan tuottamiin arvoihin liittyy duaalisuutta, eli ne voidaan nähdä sekä itseisarvona että keinona toteuttaa toista arvoa.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (2023) on koonnut asiasanaston arvioinnin ja tulosperusteisen johtamisen keskeisistä käsitteistä. OECD (2023, s. 31) määrittelee käsitteen arviointi (*evaluation*) suunnitellun, käynnissä olevan tai toteutuneen julkisen politiikan systemaattisena ja objektiivisena tarkasteluna sen valmistelun, toteutuksen ja tulosten näkökulmasta. Arvioinnilla määritellään OECD:n (2023, s. 31) mukaan julkisen politiikan arvo tai merkitys, ja arvioinnin tulisi tuottaa päätöksentekoprosessin kehittämistä mahdollistavaa tietoa.

OECD (2023) on asettanut kuusi erillistä kriteeriä, joiden mukaan julkista politiikkaa on tarpeen arvioida:

1. relevanssi (*relevance*): laajuus, jolla intervention tavoitteet ja toteutus vastaavat yhteiskunnallisten toimijoiden, muun politiikan ja asetettujen prioriteettien mukaisiin tarpeisiin olosuhteiden vallitessa tai muuttuessa
2. johdonmukaisuus (*coherence*): intervention yhteensopivuus muiden interventioiden kanssa
3. tuloksellisuus (*effectiveness*): laajuus, jolla interventio saavuttaa sille asetetut tavoitteet
4. tehokkuus (*efficiency*): laajuus, jolla interventio tuottaa tuloksia taloudellisella ja oikea-aikaisella tavalla
5. vaikuttavuus (*impact*): laajuus, jolla interventio tuottaa tahallisesti tai tahattomasti merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia
6. kestävyys (*sustainability*): intervention tuottaman hyödyn jatkuvuus

OECD:n tavoin myös Dunn (2017, s.197–204) luettelee kuusi arviointikriteeriä, joilla julkisen politiikan toteuttamista voidaan perustella. Dunnin arviointikriteerit poikkeavat hieman OECD:n vastaavista kriteereistä, mutta niiden välillä on myös paljon yhtäläisyyksiä. Alla on lueteltu Dunnin arviointikriteerit ja niiden määritelmät:

1. tuloksellisuus (*effectiveness*): kuvaa tavoitellun tuloksen saavuttamista
2. tehokkuus (*efficiency*): työmäärä, joka vaaditaan tietyn tuloksellisuuden tason saavuttamiseen
3. riittävyys (*adequacy*): määritelty tuloksellisuuden tai tehokkuuden tavoitearvo saavutetaan juuri kyseisen politiikan toteuttamisella
4. oikeudenmukaisuus (*equity*): politiikan tulokset jakautuvat reilusti tai tasapuolisesti
5. reagoivuus (*responsiveness*): taso, jolla julkinen politiikka vastaa sen kohderyhmänä olevien toimijoiden todellisiin tarpeisiin, preferensseihin tai intresseihin
6. asianmukaisuus (*appropriateness*): kuvaa politiikalle asetettujen tavoitteiden soveltuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta yhteiskunnan kannalta

Macdonald (1996, s. 172) esittää, että arvioinnin tulisi olla yhteydessä julkiselle politiikalle asetettuihin tavoitteisiin, ja lisäksi julkista politiikkaa olisi tärkeää arvioida useaa eri arviointimenetelmää hyödyntäen. Green ja South (2006, s. 12) kuitenkin haastavat arvioinnin tavoitelähtöisyyttä esittämällä kysymyksen: tuleeko toiminnan arvioinnin perustua vain ennalta määriteltyihin tavoitteisiin, vai pitäisikö arvioinnin olla avointa myös ennalta arvaamattomille vaikutuksille? Arvioinnin painottuminen ennalta määritettyjen tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun edellyttää heidän mukaansa sitä,

että jo toiminnan suunnitteluvaiheessa on määritelty toiminnalle selkeät tavoitteet ja tarkoituksenmukaiset mittarit näiden tavoitteiden toteutumiselle.

Arviointi voi tapahtua ennen intervention toteuttamista (*ex-ante*), intervention toteuttamisen aikana (*ex-durante*) tai intervention toteuttamisen jälkeen (*ex-post*) (OECD, 2023, s. 32). Arvioinnin kannalta keskeisiä vaiheita ovat intervention vireilletulo, toimenpiteiden suunnittelu ja toimeenpano sekä intervention vakiintumisen jälkeen tapahtuva tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu (Herman ja muut, 1987, luku 1). Arvioinnin prosessiin kuuluu Greenin ja Southin (2006, s. 10–11) mukaan kuusi päätöksenteon vaihetta: **(1)** arvioinnin tavoite ja laajuus, **(2)** arvioinnin toteuttamistapa, **(3)** arvioinnissa käytettävien indikaattorien valinta, **(4)** aineiston keräämisen menetelmät, **(5)** aineiston analysointi sekä **(6)** aineiston tulkitseminen ja arvioinnin tulosten esittäminen sekä tiedoksianto.

Summatiivisella arvioinnilla (*summative evaluation*) tarkoitetaan intervention päättyessä tapahtuvaa arviointia, kun taas formatiivisessa arvioinnissa (*formative evaluation*) intervention arviointi tapahtuu sen valmistelun ja toimeenpanon aikana (Green & South, 2006, s. 14–15). Dunn (2017, s. 331) käyttää käsitettä *evaluation* kuvaamaan nimenomaan toiminnan aikana tai sen jälkeen suoritettavaa julkisen politiikan arviointia. Käsitteellä *policy prescription* kuvataan sellaista ennakollista arviointia, jonka tarkoituksena on valinnan tekeminen useiden mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen väliltä (Dunn, 2017, s. 190). Käsitettä *appraisal* voidaan käyttää kuvaamaan julkisen politiikan relevanssin, toteutettavuuden ja kestävyyden arviointia ennen päätöstä sen rahoittamisesta tai toimeenpanosta (OECD, 2023, s. 19).

Rossi ja muut (2023, s. 17) esittävät intervention arvioinnin strukturoimista viiden arviointikysymyksen avulla. Strukturoitu lähestymistapa arvioinnin toteuttamiseen on heidän mukaansa tarpeellinen arvioinnin kattavan suunnittelun varmistamiseksi. Kysymykset esitetään alla:

1. tarve interventiolle: kysymykset siitä, mihin sosiaalisiin tarpeisiin interventiolla pyritään vastaamaan

2. intervention teoria ja toteutus: kysymykset intervention käsitteellistämisestä ja toteutuksen valinnasta
3. intervention prosessi: kysymykset intervention operatiivisesta toiminnasta, toimeenpanosta ja kohderyhmänä olevien ihmisten kokemuksista
4. intervention vaikuttavuus: kysymykset muutoksesta intervention tavoitteina olevissa kohteissa ja intervention vaikutuksesta kyseisiin muutoksiin
5. intervention tehokkuus: kysymykset intervention kustannuksista ja kustannustehokkuudesta

Arviointimenetelmät voidaan jakaa kolmeen luokkaan niiden tavoitteiden mukaan: prosessiarviointiin (*process evaluation*), tulosarviointiin (*outcome evaluation*) ja vaikuttavuuden arviointiin (*impact evaluation*). Prosessiarvioinnissa vastataan kysymykseen ”Kuinka intervention toteutus onnistui?” Tällöin painopisteenä on interventiossa käytetyn prosessin tarkastelu ja sen eri muuttujien arviointi. Tulosarvioinnissa taas tarkastellaan intervention tehokkuutta: onko kohderyhmä saanut tavoitellun hyödykkeen, ja oliko intervention hyöty suurempi kuin sen kustannus? Vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään vastaamaan kysymykseen ”Toimiiko interventio?” Intervention vaikuttavuutta voidaan tarkastella sen positiivisten ja negatiivisten, suorien ja epäsuorien sekä tahallisten ja tahattomien vaikutusten kautta. Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan myös sitä, mitä tapahtuisi ilman kyseisen intervention toteuttamista. (OECD, 2020, s. 25 [lähteinä Crowley ja muut, 2018; Flay ja muut, 2005; Morton, 2009; HM Treasury, 2011; OECD, 2010 & 2018; Steuerle & Jackson, 2016].)

Arviointimenetelmiä voi myös jaotella arvioinnin tavoitteiden ja painotusten mukaan. Tavoiteorientoitunut arviointi (*goal-oriented evaluation*) painottaa intervention kautta tapahtuvaa edistystä ja sen tehokkuutta. Päätöksentekoon orientoituneessa arvioinnissa (*decision-oriented evaluation*) tavoitteena on päätöksentekoprosessin kehittäminen. Reagoivassa arvioinnissa (*responsive* evaluation) painotetaan arviointiin osallistuvien ihmisten näkökulmia ja arvioinnin eläytymistä intervention toteutuksessa. Arviointitutkimus (*evaluation research*) pyrkii tunnistamaan interventioon vaikuttavia syy-seuraussuhteita ja löytämään syitä intervention vaikuttavuudelle. Tavoitevapaassa arvioinnissa (*goal-free evaluation*) korostetaan riippumattomuutta interventiolle asetetuista tavoitteista tarkastelemalla myös sellaisia vaikutuksia, joita ei tavoitteiden

asettamisessa oteta huomioon. Vaihtoehtoisiin näkökulmiin orientoitunut arviointi (*advocacy-adversary evaluation*) painottaa vastakkaisten argumenttien tarkastelua intervention arvioinnissa. Hyödyntämiseen orientoituneessa arvioinnissa (*utilization-oriented evaluation*) arviointiprosessi pyritään rakentamaan siten, että arvioinnin tuloksilla olisi maksimaalinen hyöty sen käyttäjille. (Herman ja muut, 1987, taulukko 1.)

Mergaert ja Minto (2015) kritisoivat arvioinnin kahtiajakoa puhtaasti ennakolliseen (*ex ante*) ja jälkikäteiseen (*ex post*) arviointiin. He sijoittavat molemmat arviointitavat toisiaan täydentävään sykliin, jossa toteutetun politiikan jälkikäteisarviointi toimii pohjana tulevien interventioiden ennakolliseen arviointiin. OECD:n (2023, s. 31) sekä Greenin ja Southin (2006, s. 166) esittämä näkökulma oppimisen tärkeydestä arvioinnin yhteydessä tukee Mergaertin ja Minton ajatusta siitä, että jälkikäteisarviointien toteuttaminen voi tuottaa arvoa ja tietoa uusien interventioiden arviointiin.

Macdonald (1996, s. 171–172) tuo esille tarpeen tehdä arvioinnista entistä kokonaisvaltaisempaa, ja esittää kansalaisten terveyden edistämiseen tähtäävien interventioiden arviointia kolmen toisiaan täydentävän arviointimenetelmän yhdistelmällä. Ensimmäinen menetelmä painottaisi prosesseihin keskittyvää ja toiminnan aikana tapahtuvaa laadullista tutkimusta, jonka kautta voidaan arvioida ihmisten kokemuksista, toimenpiteiden ennalta-arvaamattomista seurauksista ja yhteisöjen arvoista kumpuavia tekijöitä. Toiseksi Macdonald kehittäisi arvioinnin tueksi välillisiä ja epäsuoria indikaattoreita, joiden kautta voidaan paremmin huomioida intervention onnistumiseen vaikuttavia epäsuoria tekijöitä. Kolmanneksi lyhyen aikavälin onnistumista mittaavia indikaattoreita yhdistettäisiin pidemmän aikavälin vaikuttavuutta kuvaaviin mittareihin.

Kustannus-hyötyanalyysi (*cost-benefit analysis*) on arviointimenetelmä, jossa intervention tuottama arvo määritellään laskemalla toiminnan aiheuttama kustannus sekä sen tuottama hyöty rahayksiköiksi muunnettuna. Kustannus-hyötyanalyysin vahvuutena on se, että yhteisen yksikön eli rahan kautta voidaan vertailla hyvin erilaisia

interventioita keskenään. (Dunn, 2017, s. 209–210.) Rahayksiköiden kautta tapahtuvassa arvioinnissa on tosin vaarana, että jos kaikkia intervention kustannuksia tai hyötyjä ei kyetä luotettavasti muuntamaan rahaksi, kokonaisuuden tuottaman arvon määrä voi helposti vääristyä (Green & South, 2006, s. 39).

Kustannus-tuloksellisuusanalyysi (*cost-effectiveness analysis*) on samankaltainen menetelmä kuin kustannus-hyötyanalyysi, mutta siitä poiketen kustannus-tuloksellisuusanalyysissä käytetään kahta eri mittayksikköä: toiminnan kustannus lasketaan rahana, mutta toiminnan tuloksellisuus lasketaan intervention tuottaman palvelun, hyödykkeen tai muun arvon mittayksikkönä. Kustannus-hyötyanalyysiä ja kustannus-tuloksellisuusanalyysiä voidaan käyttää sekä ennakollisen (*ex ante*) että jälkikäteisen (*ex post*) arvioinnin menetelminä. (Dunn, 2017, s. 217–218.)

2.3 Julkisen politiikan vaikuttavuus

Vaikuttavuus (*impact*) tarkoittaa laajuutta, jolla julkinen politiikka tuottaa merkittäviä positiivisia tai negatiivisia, tahallisesti tai tahattomasti aiheutettuja korkeamman tason vaikutuksia. Vaikuttavuuden kautta tarkastellaan julkisen politiikan perimmäistä merkitystä ja muutosta, jonka se saa yhteiskunnassa aikaan. Vaikuttavuus ulottuu toimenpiteiden välittömiä seurauksia pidemmälle, pyrkien tunnistamaan julkisen politiikan epäsuoria, toissijaisia ja potentiaalisia vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. (OECD, 2023, s. 36.) Julkisen politiikan pitkäaikaisena tavoitteena olevan yhteiskunnallisen kehityksen toteutuminen vaatii muutoksia ihmisten käyttäytymisessä ja usein myös yhteisöjen tai yhteiskunnan rakenteissa (Heliskoski ja muut, 2018, s. 6).

Vaikuttavuuden kanssa samankaltaisessa merkityksessä käytetään usein myös käsitettä tuloksellisuus (*effectiveness*). Tuloksellisuudella tarkoitetaan laajuutta, jolla julkinen politiikka saavuttaa sille asetettuja tavoitteita (OECD, 2023, s. 29; Dunn, 2017, s. 197). Vaikka tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteet linkittyvät vahvasti toisiinsa, tuloksellisuuden arviointi rajautuu vahvemmin asetettujen tavoitteiden tarkasteluun,

kun taas vaikuttavuusajattelussa tarkastellaan myös ei-toivottuja tai tavoitteiden asettamisessa huomiotta jääneitä tekijöitä. Vaikuttavuuden käsitteellä kuvataan ”*sekä tulosta, vaikutusta että vaikuttamisen prosessia*” (Dahler-Larsen, 2005, s. 7). On tärkeää huomioida, että vaikuttavuusajattelulle on erilaisia määritelmiä: joissain yhteyksissä vaikuttavuuden käsitteelle asetetaan suppea rajaus, kun toisissa taas vaikuttavuus tulkitaan hyvin laaja-alaisena käsitteenä (Vataja ja muut, 2019, s. 3).

Edellytyksenä julkisen politiikan vaikuttavuudelle on se, että valmistelun pohjana oleva teoria kyetään soveltamaan käytäntöön intervention toimeenpanossa. Tämä vaatii ymmärrystä sosiaalisesta ympäristöstä, johon julkisella politiikalla puututaan. (Rossi ja muut, 2023, s. 23.) Käsitteellä *ohjelmateoria* kuvataan käsitystä siitä, miksi ja miten tietyllä interventiolla vaikutetaan yhteiskuntaan: ”*ohjelmateorialla selitetään, miten interventio muutetaan tuloksiksi*” (Dahler-Larsen, 2005, s. 23). Yhteiskunnan toimijoiden välinen yhteistyö ja yhteisten tavoitteiden asettaminen edistävät yhteiskunnallisen hyödyn syntymistä interventiossa (Heliskoski ja muut, 2018, s. 6–7).

Vaikuttavuutta voidaan mallintaa Bertelmann Stiftung -saatiön kehittämän IOOI-mallin mukaisella vaikutusketjulla, johon kuuluvat panos (*input*), teko (*output*), vaikutus (*outcome*) ja vaikuttavuus (*impact*). IOOI-mallissa *input* eli panos kuvaa taloudellisia ja muita resursseja, joita organisaatio käyttää tavoitteen saavuttamiseksi. *Output* eli teko kuvaa palvelua, jota organisaatio tuottaa kyseisillä resursseilla. *Outcome* eli vaikutus tarkoittaa suoraan palvelun kohderyhmässä tapahtuvia seurauksia. *Impact* eli vaikuttavuus kuvaa toiminnan yhteiskunnallisia tuloksia, jotka saavutetaan pitkällä aikavälillä. (Bertelmann Stiftung, 2010, s. 20.)

Usein julkisen politiikan suurin yhteiskunnallinen vaikutus on itse muutokseen liittyvä epävarmuus (Burdge & Vanclay, 1996, s. 60). Tällaista epävarmuutta voidaan käyttää poliittisen vaikuttamisen välineenä, kuten Hajer (1993, s. 43–71) havainnollistaa kertoessaan Ison-Britannian happosadeongelmaan liittyvästä poliittisesta keskustelusta. Julkisen hallinnon toimijat voivat suhtautua kielteisesti interventioon liittyvien syy-

seuraussuhteiden selvittämiseen, koska tavoiteltavan intervention sosiaalisten vaikutusten perusteellinen selvittäminen voi aiheuttaa ei-toivottuja poliittisia seurauksia (Denq ja Altenhofel, 1997, s. 211). Toisistaan eriävät intressit voivat vaikuttaa siihen, kuinka intervention vaikuttavuus koetaan: poliitikot tai tutkijat voivat nähdä intervention vaikuttavuuden hyvinkin eri tavalla kuin toimenpiteiden kohteena oleva väestö (Chatterjee & Vadapalli, 2008, s. 93).

Vaikuttavuuden arvioinnin tarkoituksena on dokumentoida muutosta, joka tapahtuu julkisen politiikan seurauksena (Green ja South, 2006, s. 16). Vaikuttavuuden arviointiin kuuluu sekä vaikuttamisen prosessin että prosessin tulosten tarkastelu (Dahler-Larsen, 2005, s. 23). Kauppi (2004, s. 78) ja Dahler-Larsen (2005, s. 18) korostavat julkisen politiikan vaikuttavuuden arviointia sille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Intervention arviointi edellyttää, että sille on tehty selkeä ohjelmateoria. Poliittisen kontekstin tai päätöksentekoprosessiin liittyvien rajoitusten vuoksi interventiot kuitenkin toteutetaan usein puutteellisella teoriapohjalla, mikä vaikeuttaa niiden arviointia. (Rossi ja muut, 2023, s. 60.)

Vatajan ja Hyytisen (2019) mukaan ”*legitimoinnista eli olemassaolon oikeuttamisesta kumpuavat arviointikäytännöt ovat vanhanaikaisia eivätkä tuota riittävästi tietoa yhä monimutkaistuvassa maailmassa*”. Tämän pohjalta he toteavat, että panos-tuotos-muotoinen tarkastelu ei riitä vastaamaan yhteiskunnallisiin ongelmiin, vaan vaikuttavuusajatteluun perustuvan arvioinnin kautta tarvitaan monimutkaisten vaikutuspolkujen ja yhteiskunnassa vallitsevien keskinäisriippuvuuksien laaja-alaista tarkastelua. Kirjavat arviointikäytännöt voivat vaikeuttaa laajojen poikkihallinnollisten ilmiöiden hallintaa: Salminen ja muut (2021, s. 10) esittävät tarpeen selkeämmälle vaikuttavuuden arvioinnin kehykselle Suomen valtionhallinnossa toteamalla, että ”*vaikuttavuutta lähestytään eri hallinnonaloilla eri tavoin, ja tavoitteiden sekä mittareiden määrittelyn logiikka vaihtelee*”.

Vaikuttavuuden arvioinnin ytimessä on tarve interventioon liittyvien syy-seuraussuhteiden hahmottamiseen (Rossi ja muut, 2023, s. 142). Vaikuttavuutta arvioitaessa onkin tärkeää kyetä erottamaan intervention vaikutukset ympäristöolosuhteiden ja muiden interventiosta riippumattomien tekijöiden aiheuttamista vaikutuksista (Chatterjee & Vadapalli, 2008, s. 84). Tämä ei ole helppo tehtävä, sillä vahvojenkin keskinäisriippuvuuksien vallitessa syy-seuraussuhteiden ilmeneminen voi vaatia pitkän ajan (Dunn, 2017, s. 173).

Rossi ja muut (2023, s. 23) näkevät vaikuttavuuden arvioinnin keskeisinä kysymyksinä, saavutettiinko interventiolla toivottuja vaikutuksia, ja sisältyikö intervention aiheuttamaan muutokseen ei-toivottuja sivuvaikutuksia. He esittävät esimerkkejä kysymyksistä, joihin vaikuttavuuden arvioinnilla voidaan vastata:

1. Saavutetaanko interventiolla sille asetettuja tavoitteita?
2. Kehittyykö intervention vaikutusten trendi toivottuun suuntaan?
3. Onko interventiolla hyödyllisiä vaikutuksia kohderyhmälleen, ja mitä ne ovat?
4. Onko interventiolla kielteisiä vaikutuksia kohderyhmälleen, ja mitä ne ovat?
5. Vaikuttaako interventio tiettyyn ryhmään muita paremmin tai kielteisemmin, ja ketä siihen ryhmään kuuluu?
6. Paraneeko tilanne, johon interventiolla pyritään puuttumaan? Kuinka paljon tilanne paranee?

Vaikuttavuuden arviointia kompleksisessa yhteiskunnassa haastaa se, että arviointiin sisällytettävien muuttujien rajaaminen voi olla vaikeaa ilmiöiden ja toimijoiden epäselvien rajojen vuoksi (Vataja ja muut, 2019, s. 1). Monimutkaisten ilmiöiden yksinkertaistaminen voi johtaa ns. vaikuttavuusharhaan, jossa kahden toisiinsa liittymättömän asian välillä tulkitaan virheellisesti olevan syy-seuraussuhde (Uusikylä ja muut, 2019, s. 19). Vaikuttavuuden arviointiin kuuluvan kausaalisen päättelyn ongelmana on se, että koskaan ei voida varmuudella tietää, mitä intervention kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman intervention toteuttamista; intervention toteuttamatta jättämisen vaikutuksista voidaan tehdä vain epäsuoria päätelmiä (Rossi ja muut, 2023, s. 152).

Kalliomäki ja muut (2023, luku 6) kertovat, että ”*yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen rakentuminen voidaan kuvata monisäikeisenä prosessina, jossa olennaista on yhteinen arvonmuodostus*”. Julkisten palvelujen järjestämisessä lähtökohtana tulisi olla sellaisten tulosten tuottaminen, joita itse palvelujen käyttäjät ja kansalaiset näkevät arvokkaina (Bovaird & Löffler, 2011, s. 35). Yhteistuotanto (*co-production*) ja yhteisluonti (*co-creation*) merkitsevät julkisen sektorin ammattilaisten ja kansalaisten välistä yhteistoimintaa julkisten palvelujen suunnittelussa ja toimeenpanossa (Brandsen ja muut, 2018, s. 3).

Brandsenin ja muiden (2018, s. 7) mukaan yhteistuotannolla ja yhteisluonnilla voi olla merkittävä kytkös julkisten palvelujen vaikuttavuuteen. Uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*) kehittämisparadigmaan kuuluu ajatus siitä, että julkisten palvelujen järjestäminen tapahtuu monen yhteiskunnallisen toimijan yhteistyönä (*plural state*), ja julkisen politiikan muodostuminen on useiden prosessien summa (*pluralist state*) (Osborne, 2010, s. 9). Kansalaisten osallistuminen (*citizen participation*) on myös keskeinen osa uuden julkisen hallinnan paradigmaa (Pestoff, 2011b, s. 361). Osallisuus tarkoittaa ”*kuulumista sellaiseen kokonaisuuteen, jossa pystyy liittymään erilaisiin hyvinvoinnin lähteisiin ja elämän merkityksellisyyttä lisääviin vuorovaikutussuhteisiin*” sekä ”*vaikuttamista oman elämänsä kulkuun, mahdollisuuksiin, toimintoihin, palveluihin ja joihinkin yhteisiin asioihin*” (Isola ja muut, 2017, s. 5).

Yksilöllä on parhaat edellytykset sosiaaliseen hyvinvointiin vakaassa yhteiskunnassa, jossa hänen oikeuksiaan kunnioitetaan ja hänen osallistumistaan yhteisön kehittämiseen tuetaan demokraattisten instituutioiden kautta (Midgley, 2008, s. 7). Osallisuus ilmenee yksilön päätösvaltana omassa elämässään, vaikuttamisen mahdollisuuksina yhteiskunnassa sekä merkityksellisyyden kokemuksena yhteisössä (Isola ja muut, 2017, s. 5). Vaikuttamisen mahdollisuuksien turvaaminen on edellytys sille, että yhteisö ei kärsi vahinkoa julkisen politiikan toimeenpanossa (Vanclay & Esteves, 2024, s. 8).

Julkisen hallinnon kontekstissa kansalaisten osallistamisen tarkoituksena on luoda kansalaisten näkemyksille mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen politiikan toteuttamiseen ja sen vaikuttavuuden arviointiin (Burdett, 2024, s. 309). Kansalaisten ottaminen mukaan julkisten palvelujen tuottamiseen voi tarjota yksilön kehittymiselle paljon mahdollisuuksia kriittisen ajattelun, yhteistyön sekä päätöksenteon taitojen vahvistumisen kautta (Jo & Nabatchi, 2018, s. 233). Osallisuustyön kautta voidaan myös lieventää yhteiskuntaryhmien välisiä kuiluja tavalla, johon hyvinvointivaltion perinteiset palvelujärjestelmät eivät kykene (Isola ja muut, 2017, s. 20).

Osallistamista ei kuitenkaan voi nähdä ihmelääkkeenä demokratian ongelmiin (Brandsen ja muut, 2018, s. 5). Jos osallistaminen tehdään vain näennäisellä tasolla tiettyjen vaatimusten täyttämiseksi, siitä tulee osasyy epäonnistumiseen tuottaa julkisen politiikan kehittämistä tukevaa tietoa yhteisön olosuhteista (Gillespie, 2024, s. 98). Eri hallinnonalojen väliset rajat ja hallinnonalojen keskinäinen kilpailu resursseista voivat toimia hidasteena julkisten palvelujen mukautumiselle kansalaisten esittämiin tarpeisiin (Alford & Freijser, 2018, s. 44). Kansalaisten tuottamaa tietoa ei välttämättä nähdä itsessään riittävänä tietopohjana päätöksentekoon, vaan osallistamisen kautta tuotetun tiedon legitimiteetti vaatii sen yhdistämistä muihin instituution tietovarantoihin (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen, 2015, s. 140).

Moni näkökulma voi vähentää halukkuutta osallistamiseen: päätöksiä aikataulupaineessa valmistelevat tahot voivat kokea osallistamisen päätöksentekoa hidastavana vaiheena, kun taas kansalaiset voivat kokea palautteen antamisen turhaksi ja merkityksettömäksi (Raisio ja muut, 2018, s. 27). Monet osallistamisen muodot rakennetaan pohjautuen instituutioiden olemassa olevaan päätöksentekojärjestelmään, jolloin järjestelmälle ominaiset vahvuudet ja heikkoudet kantavat myös osallistamisen prosessiin, ja osa kansalaisista voi jäädä prosessin ulkopuolelle osallistumiseen vaadittavan osaamisen puuttumisen vuoksi (Brandsen ja muut, 2018, s. 5).

Kansalaisten aito osallistaminen ei onnistu pelkästään osallistamisen rakenteita luomalla, koska ihmiset eivät ole automaattisesti valmiita paneutumaan palvelujensa kehittämiseen heti mahdollisuuden ilmettyä. Mitä suurempaa vaivannäköä osallistuminen vaatii, sitä enemmän julkisen palvelun tulee kansalaiselle merkitä, että hän uhraisi omaa aikaansa sen kehittämiseen. Kansalaisten osallistumisen vakiinnuttaminen julkisten palvelujen kehittämisessä vaatii sekä osallistumisen tekemistä luontevaksi ja vaivattomaksi että yksilöiden motivoimista osallistumiseen. (Pestoff, 2011a, s. 25.)

3 Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA)

3.1 EVA:n ominaispiirteet

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi eli *EVA* on päätöksenteon valmisteluun kytketty ennakollisen (*ex* ante) arvioinnin menetelmä, jonka synonyymeinä käytetään suomenkielisessä kirjallisuudessa usein termejä *vaikutusten arviointi*, *vaikutusarviointi* ja *vaikutusten ennakkoarviointi*. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla tarkoitetaan yksinkertaisesti suunniteltujen interventioiden vaikutusten etukäteistä arviointia (Sundquist & Oulasvirta, 2011, s. 6). Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia on käytetty päätöksenteon tukena jo vuosikymmenten ajan lähes sadassa maassa (Lawrence, 2013, s. 126).

Suomessa käytetyn EVA-menetelmän kaltaista arviointia kuvataan englanninkielisessä hallintotieteellisessä kirjallisuudessa yleisesti käsitteellä *impact assessment*. Käsite *impact assessment* kuvaa intervention tulevien vaikutusten tunnistamista, ja arviointiprosessiin voi lisäksi kuulua vaihtoehtoisten toimintatapojen esittämistä intervention toteutukselle (Lawrence, 2013, s. 24). Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia voidaan käyttää päätöksentekoprosessiin sisältyvänä hallinnollisena arviointityökaluna (Winkler ja muut, 2021, s. 1). EVA-menetelmää on mahdollista hyödyntää päätöksenteon valmistelun lisäksi myös organisaation toiminnan tavoitteiden asettamisessa, jolloin vaihtoehtoisten tavoitteiden vaikutuksia arvioidaan eri näkökulmista (Sundquist & Oulasvirta, 2011, s. 12).

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi soveltuu parhaiten sellaisten interventioiden arviointiin, joille on tehty selkeä ohjelmateoria, ja joissa arviointitiedon hyödyntämiseen on todellinen tahtotila (Rossi ja muut, 2023, s. 24). EVA ei aina vaadi toteuttajaltaan erityistä menetelmäosaamista: usein intervention vaikutusten arvioinnissa painottuu yhteiskunnallisen kontekstin ymmärrys, koska arvioiden pohjana on vaikutusketjujen hahmottamiseen liittyvä looginen päättely (Valtioneuvosto, 2022, s. 32). Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessi on suhteellisen yksinkertainen, koska siinä

peilataan hallintotoiminnalle tyypillisiä loogisia suunnitteluvaiheita (Lawrence, 2013, s. 128). Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla voidaan selventää päätöksen valmistelua sekä edistää moniarvioista ja läpinäkyvää päätöksentekokulttuuria (Sundquist & Oulasvirta, 2011, s. 12). EVA:n käyttö voi vaikuttaa sekä päätöksenteon prosessiin että itse päätöksenteon kohteena olevan intervention vaikuttavuuteen (Lawrence, 2013, s. 25).

Vanclay (2003, s. 6) korostaa EVA-menetelmän laaja-alaisuutta intervention sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa: arvioinnin piiriin kuuluvat päätöksen kautta tahallisesti ja tahattomasti aiheutetut vaikutukset, päätöksen positiiviset ja negatiiviset seuraukset sekä kaikki intervention käynnistämät sosiaaliset muutosprosessit. EVA:ssa päätöksen vaikutuksia tarkastellaan sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä, ja arvioinnissa huomioidaan intervention välittömien vaikutusten lisäksi myös välillisesti aiheutuvat vaikutukset (Sundquist & Oulasvirta, 2011, s. 26). Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa on kyse systemaattisesta lähestymistavasta arviointiin, jossa suunnitellun intervention vaikutuksia tarkastellaan laaja-alaisesti hallinnonalarajat ylittävällä tavalla (Winkler ja muut, 2021, s. 1). Teoksessa *Health Impact Assessment* (Asian Development Bank, 2018) päätösten vaikutusten ennakkoarviointi kytketään tiiviisti kestävän kehityksen periaatteisiin.

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin eri näkökulmia voidaan jaotella arvioinnissa tavoiteltavien painotusten mukaan. Lawrencen (2013, s. 14) mukaan päätösten vaikutusten ennakkoarviointi voidaan jakaa mm. ympäristövaikutusten arviointiin (*Environmental Impact Assessment*), sosiaalisten vaikutusten arviointiin (*Social Impact Assessment*) ja terveysvaikutusten arviointiin (*Health Impact Assessment*). Kuntaliitto jaottelee päätösten vaikutusten ennakkoarviointia yksittäisten arvioinnissa tarkasteltavien vaikutustyyppien mukaan mm. ihmisvaikutuksiin, lapsivaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin, terveysvaikutuksiin, mielenterveysvaikutuksiin, sosiaalisiin vaikutuksiin, sukupuolivaikutuksiin, maaseutuvaikutuksiin ja yritysvaikutuksiin. Näitä yksittäisiä vaikutustyyppejä voidaan yhdistellä ylätason vaikutuksiksi

kuntalaisvaikutusten, ympäristövaikutusten, organisaatio- ja henkilöstövaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten muodossa. (Salenius & Ratia, 2018, s. 6.)

Koska tulevaisuuden olosuhteita ei voida varmuudella ennakoida, päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin kuuluu interventioon liittyvien riskien ja epävarmuustekijöiden tunnistaminen ja niiden huomioiminen intervention suunnittelussa (Lawrence, 2013, s. 24). Epävarmuustekijöiden huomioiminen intervention vaikutusten arvioinnissa vaatii muutoksiin mukautuvaa lähestymistapaa intervention arviointiin ja johtamiseen (Mottee, 2024, s. 78). Epävarmuustekijöiden hallinnassa on tärkeää käydä tulevaisuuteen liittyvää dialogia intervention kannalta keskeisten sidosryhmien kanssa (Kaivo-Oja, 2015, s. 177).

Vaikka intervention pitkän aikavälin vaikutusten luotettava ennakointi on käytännössä haastavaa, vaikutusten jäsentely EVA:n kautta luo hyvän pohjan päätöksen vaikuttavuuden arvioinnille (Salenius & Ratia, 2018, s. 4). Päätöksen vaikutusten esittäminen tarkasti numeerisessa muodossa voi olla vaikeaa erityisesti pitkän aikavälin vaikutusten kohdalla, jolloin eri näkökulmista koostuvan laadullisen aineiston merkitys korostuu (Sundquist & Oulasvirta, 2011, s. 15–16). Sekä määrällisten että laadullisten arvioiden hyödyntäminen on tärkeää intervention vaikutusten arvioinnissa, koska ne täydentävät toisiaan vaikutusten kokonaisuuden hahmottamisessa (Valtioneuvosto, 2022, s. 32).

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin tuloksellisuus voidaan jakaa käsitteisiin *procedural effectiveness* ja *substantive effectiveness*. Käsite *procedural effectiveness* kuvaa menetelmän tuloksellisuutta osana päätöksentekoprosessia; sen kautta voidaan esimerkiksi kuvata sitä, kuinka aidosti päätöksentekoprosessissa hyödynnetään EVA:n kautta tuotettua tietoa. Käsite *substantive effectiveness* taas kuvaa menetelmän tuloksellisuutta itse päätöksenteon kohteena olevassa interventiosa, kuten päätöksen seurauksena syntyviä todellisia ympäristövaikutuksia tai menetelmän vaikutuksia päättäjien ympäristötietoisuuteen. (Lawrence, 2013, s. 120.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2023a) luettelee kuusi eri tekijää, joilla varmistetaan EVA:n laatu päätöksen vaikutusten arvioinnissa: **(1)** määrällisten ja laadullisten asioiden käsittely erikseen, **(2)** arvioinnin vaiheiden looginen kytkeytyminen toisiinsa, **(3)** todennäköisten vaikutusketjujen tai vaikutusverkkojen kuvaaminen, **(4)** lähtötietojen, lähtöarvojen ja lähtöoletusten aiheuttaman epävarmuuden pohtiminen, **(5)** tarkistuskierrokset ja osallistuminen sekä eri tahojen mielipiteiden ja niiden erojen selkeä kirjaaminen sekä **(6)** arvioinnissa käytettyjen kerrointen ja priorisointien perustelu ja niiden läpinäkyvyys.

EVA:n erityisenä haasteena on se, että tavoiteltujen yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamiseen voi vaikuttaa joukko interventioon täysin liittymättömiä muuttujia. Tällöin intervention jälkeisten olennaisten muutosten tunnistaminen ei riitä, vaan sen lisäksi on myös määriteltävä, mikä yhteiskunnan tilanne olisi ilman kyseistä interventiota. (Rossi ja muut, 2023, s. 24.) Ennakkoarvioinnin onnistuminen vaatii yhteisön lähtötilanteen kartoittamisen intervention alkaessa, ja lisäksi on arvioitava pitkäkestoisten yhteiskunnallisten ilmiöiden, kuten ilmastonmuutoksen, vaikutukset interventiosta riippumattomalle kehitykselle (Winkler ja muut, 2021, s. 4). Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa voidaan hyödyntää dialogia ja yhteistyötä eri viranomaisten ja päätöksenteon tasojen välillä (Lawrence, 2013, s. 25).

Jos interventio on itsessään puutteellisesti suunniteltu ja tavoitteiltaan epämääräinen, sen vaikuttavuuden arviointi EVA:n kautta ei välttämättä tuota päättäjille kovin suurta lisäarvoa (Rossi ja muut, 2023, s. 24). Arviointiprosessin ulkopuoliset pyrkimykset vaikuttaa päätöksentekoon sekä arvioinnin luotettavuuteen kohdistuvat epäilyt ovat usein toistuvia ongelmia EVA:n toteuttamisessa (Lawrence, 2013, s. 21–22). Vaikka päätösten vaikutusten ennakkoarviointi tuottaa päättäjille hyödyllistä tietoa intervention vaikutuksista, menetelmän varjopuolena ovat sen vaatimat resurssit: vaikuttavan ennakkoarvioinnin toteuttaminen vaatii aikaa sekä osaamista, ja sen sisällyttäminen instituution vakiintuneeseen päätöksentekoprosessiin voi olla haastavaa (Rossi ja muut, 2023, s. 24). Liian yksinkertaisten menetelmien käyttö intervention

vaikutusten arvioinnissa sekä puutteet paikallisen kontekstin huomioimisessa voivat heikentää arviointiprosessin laatua (Lawrence, 2013, s. 23).

Lawrence nostaa esille kolme yleistä näkökulmaa, joilla eri tahot ovat kritisoineet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuutta. Erityisesti hankejohtajien ja kehityshankkeita konsultoivien lakiasiantuntijoiden korostamassa näkökulmassa nostetaan esille, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin sisältyvä metodologia on suhteellisen vähäistä. Mm. tutkijoiden, ympäristövaikuttajien ja poliitikkojen keskuudessa taas pohditaan usein, onko päätösten vaikutusten ennakkoarviointi tarpeellista tai edes toteutettavissa tarkoituksensa mukaisesti. Tällöin ennakkoarviointi voidaan nähdä pelkkänä hidasteena päätöksentekoprosessille. Kehityshankkeita ja poliittisia ohjelmia suunnittelevat tahot taas korostavat usein, että EVA-menetelmän tavoitteet toteutuisivat jo muutoin päätöksenteossa, eikä menetelmää tarvita erillisenä osana päätöksentekoprosessia. (Lawrence, 2013, s. 126–127.)

3.2 Esimerkkejä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessista

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa käytettävän prosessin muoto vaihtelee riippuen arvioinnin tyypistä, arvioinnille asetetuista tavoitteista, päätöksenteon tasosta, paikallisista olosuhteista sekä intervention ennakoiduista vaikutustyypeistä (Lawrence, 2013, s. 47). Kontekstiinsa sidottuna menetelmänä EVA:n prosessin on mukauduttava suunnitellun intervention luonteeseen, laajuuteen ja merkittävyyteen sekä interventioon liittyvän tiedon saatavuuteen ja laatuun (Winkler ja muut, 2001, s. 4). EVA-menetelmän ja päätöksenteon prosessien puutteellinen vuorovaikutus voi johtaa päättäjien väheksyvään suhtautumiseen EVA:n kautta tuotettua tietoa kohtaan (Lawrence, 2013, s. 47). Jos ennakointitoimintaa ei tietoisesti rakenneta sisään instituution omaan päätöksentekojärjestelmään, se voi jäädä helposti näennäiseksi ja vaikuttavuudeltaan vähäiseksi prosessiksi (Kaivo-Oja, 2015, s. 177).

EVA:n toteutuksessa käytetty prosessi ratkaisee, kuinka erilaisten ongelmien hallinta ja vaikuttavien käytäntöjen omaksuminen rakennetaan osaksi organisaation tekemien päätösten ennakollista arviointia. Organisaation omat toimintatavat määrittelevät sen, milloin EVA-menetelmää käytetään julkisen politiikan valmistelussa. Institutionaaliset puitteet antavat suuntaviivat ennakkoarvioinnin prosessiin kuuluvalle hallinnolle, dokumentoinnille ja suunnittelulle. Keskeisiä arviointiprosessin suunnittelussa huomioitavia osa-alueita ovat mm. EVA:n rajauksen määrittely, lähtötilanteen analyysi, intervention vaikutusten analyysi, tulkinta ja arviointi, johtopäätösten tekeminen arvioinnin pohjalta, arvioinnin johtaminen sekä arviointiprosessin aikana tapahtuva osallistaminen. (Lawrence, 2013, s. 43–46.)

Vuonna 2011 Kuntaliitto julkaisi kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnatun suosituksen päätöksenteon tueksi, jossa tarjotaan käytännön työkaluja päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin toteuttamiseen. Suositusta päivitettiin vuoden 2018 *Evataan yhdessä* -oppaassa, jossa hyödynnettiin EVA:sta kertyneitä kokemuksia ja menetelmän käytöstä saatua palautetta. Suositusten laatimisen lisäksi Kuntaliitto on kehittänyt sähköisen EVA-työvälineen tueksi kuntien toteuttamille EVA-prosesseille. (Salenius & Ratia, 2018, s. 2.)

EVA:n prosessiin sisältyy Kuntaliiton toimintamallissa kuusi erillistä vaihetta: **(1)** päätös ennakkoarvioinnin tekemisestä, **(2)** päätösvaihtoehtojen muodostaminen, **(3)** vaikutusten tunnistaminen, **(4)** vaihtoehtojen vertailu, **(5)** päätösesityksen laadinta sekä **(6)** päätöksen seuranta ja arviointi. Mallissa korostetaan vaihtoehtoisten päätösesitysten merkitystä avoimen ja läpinäkyvän päätöksenteon toteuttamisessa. Mikäli vaihtoehtoisia päätösesityksiä ei ole mahdollista tehdä, Kuntaliitto pitää tärkeänä tehdyn päätösesityksen vaikutusten laaja-alaista arviointia. Kansalaisten osallistaminen esitetään Kuntaliiton EVA-toimintamallissa yhtenä työvälineenä päätöksen vaikutusten kartoittamisessa. (Salenius & Ratia, 2018, s. 2–5.) Kuntaliiton suosittelemaa EVA-toimintamallia esitellään tarkemmin kuviossa 1.

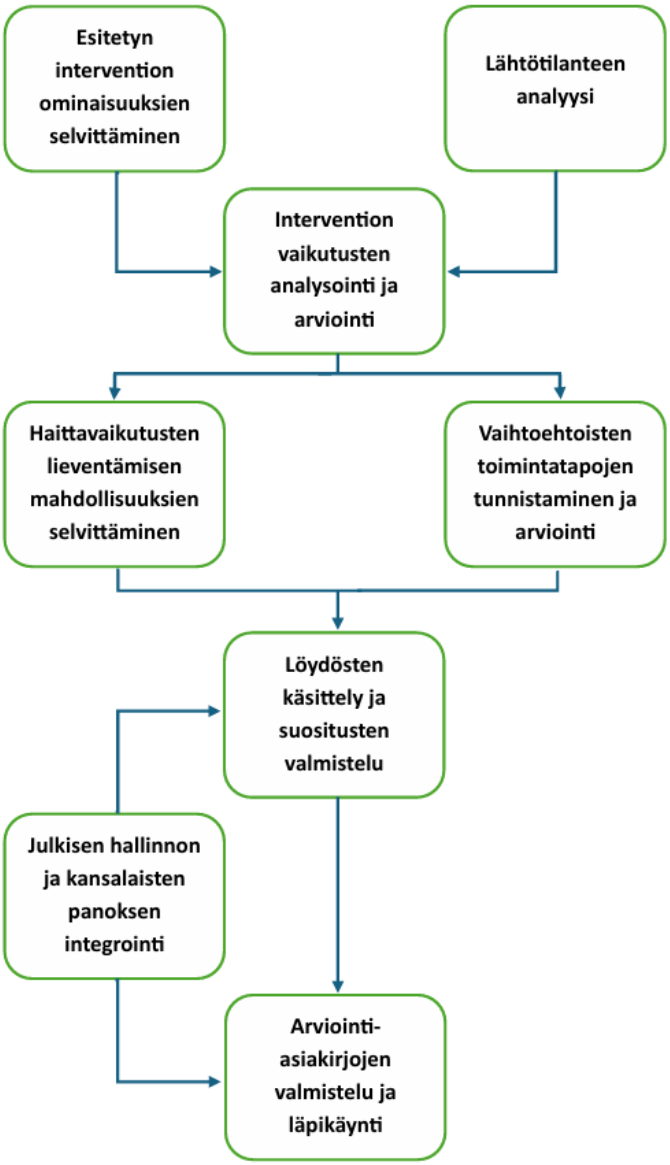
Kuvio 1. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessi Kuntaliiton *Evataan yhdessä* -oppaan mukaan. (Salenius & Ratia, 2018, s. 5–7)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kuvaa päätösten vaikutusten ennakkoarviointia samankaltaisella prosessilla kuin Kuntaliitto. EVA jaetaan THL:n mallissa nopeaan vaikutusten ennakkoarviointiin, jossa tieto on valmiiksi saatavilla, merkittäviä ristiriitoja ei ole ja näkökulmat ovat helposti tunnistettavissa, sekä tavanomaiseen vaikutusten ennakkoarviointiin, jossa tiedon keräämiseen ja eri näkökulmien kartoittamiseen käytetään enemmän aikaa ja henkilöstöresursseja. THL korostaa kattavan tietopohjan kokoamista mm. indikaattoreiden, tilastojen, organisaation aiempien aineistojen ja laajan kansalaisosallistamisen kautta. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023a.)

THL:n esittämän EVA-prosessin vaiheet ovat **(1)** vaihtoehtojen kuvaaminen, **(2)** vaikutusten tunnistaminen, **(3)** vaihtoehtojen vertailu ja päätös sekä **(4)** toteutuneiden vaikutusten seuranta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee aina vähintään kahden vaihtoehdon, eli nollavaihtoehdon, jossa asiat jatkuvat ennallaan, sekä muutosesityksen, tarkastelua EVA:ssa. Tarkasteluun otettavia vaihtoehtoja valitaan niin monta kuin on käsiteltävän asian kannalta luontevaa. THL korostaa, että vain todellisia vaihtoehtoja on valittava mukaan arviointiprosessiin. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023a.)

Vaikutusten tunnistamiseen kuuluu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan kaksi tarkistuskierrosta. Ensimmäisellä kierroksella tarkistetaan mm. indikaattoreiden, tilastotiedon, tutkimusten ja asiantuntijaverkostojen kautta koottu alustava vaikutuslista, ja toisella kierroksella vaikutuslistaa täydennetään osallistamalla vaikutusten kohteena olevia ihmisiä. Tunnistettujen vaikutusten merkittävyys arvioidaan, ja arviointiin otetaan mukaan merkittävimmät vaikutukset. Vaihtoehtojen vertailussa THL suosittelee vaikutusteemojen ja päätösvaihtoehtojen ristiintaulukointia. THL korostaa, että vaikka päätösvaihtoehtojen vaikutukset ryhmitellään määrällisesti tai laadullisesti, päätöksentekijällä on edelleen vastuu vaikutusten keskinäisestä arvottamisesta. Intervention toteutuneiden vaikutusten seuranta päätöksenteon jälkeen on välttämätöntä, jotta tehdyn ennakkoarvioinnin luotettavuutta voidaan tarkastella ja sitä kautta kehittää organisaation arviointiosaamista sekä EVA-prosessin laatua. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023a.)

Lawrencen havainnollistama yksinkertaistettu esimerkki ympäristövaikutusten arvioinnin prosessista, joka esitetään kuviossa 2, mukailee monelta osin edellä tarkasteltuja toimintamalleja. Prosessin vaiheita ovat esitetyn intervention ominaisuuksien selvittäminen, lähtötilanteen analyysi, intervention vaikutusten analysointi ja arviointi, haittavaikutusten lieventämisen mahdollisuuksien selvittäminen, vaihtoehtoisten toimintatapojen tunnistaminen ja arviointi, löydösten käsittely ja suositusten valmistelu, julkisen hallinnon ja kansalaisten panoksen integrointi sekä arviointiasiakirjojen valmistelu ja läpikäynti. (Lawrence, 2013, s. 80.)



Kuvio 2. Ympäristövaikutusten arvioinnin pelkistetty prosessi. (Lawrence, 2013, s. 80)

Valtioneuvosto julkaisi vuonna 2022 lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen, joka korvasi aiemman vuonna 2007 annetun ohjeistuksen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Ohjeen tarkoituksena on parantaa lainsäädännön valmistelun laatua ja päätöksenteon tietopohjaa antamalla valmistelijalle ohjeita vaikutusarvioinnin suunnitteluun, vaikutustyyppien tunnistamiseen ja tiedon hakemiseen. Uudistetussa ohjeessa tunnistetaan lainvalmistelun vaikutusarvioinnin kasvanut merkitys ja laajuus, ja siinä syvennytään entistä ohjeistusta kattavammin mm. arviointiprosessiin, arvioinnissa käytettäviin menetelmiin sekä erilaisiin vaikutuslajeihin. Arvioinnin perusmallin lisäksi ohjeessa esitetään eri vaikutustyyppien arviointiin liittyviä erityiskysymyksiä. (Valtioneuvosto, 2022, s. 3–9.)

Lainvalmistelun vaikutusarviointiin kuuluvat valtioneuvoston esittämässä perusmallissa seuraavat työvaiheet, jotka mukailevat lainsäädännön valmisteluprosessia: **(1)** esivalmistelun työvaihe, jossa määritetään hankkeen kohteena oleva ongelma ja hankkeen tavoitteet, suunnitellaan vaikutusarvioinnin toteutustapa, arvioidaan nykytila, kartoitetaan arvioinnin tietopohjaa sekä tehdään alustava arvio ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista; **(2)** perusvalmistelun, lausuntomenettelyn ja jatkovalmistelun työvaihe, jossa kootaan arvioinnin tietopohja, määritetään ja vertaillaan hankkeen ratkaisuvaihtoehdot, rajataan arvioinnin näkökulmat, arvioidaan olennaiset vaikutukset sekä raportoidaan vaikutusarvioinnin tuloksista; **(3)** valtioneuvoston päätöksenteon ja eduskuntakäsittelyn työvaihe, jossa päätöksentekoa tuetaan tarvittaessa yksityiskohtaisella tiedolla vaikutusarvioinnista; **(4)** toimeenpanon ja seurannan työvaihe, jossa lain toimeenpanon toteutustapoja arvioidaan toivottujen vaikutusten näkökulmasta ja lain vaikutusten toteutumista seurataan. Lainvalmistelun edetessä työvaiheita toistetaan tarvittaessa, kun ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset täsmentyvät ja arvioinnin tietopohja syvenee. (Valtioneuvosto, 2022, s. 16–23.)

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa vaikutuslajit jaetaan kolmeen pääluokkaan: taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset (Valtioneuvosto, 2022, s. 38–102). Arvioinnissa

käytettävien menetelmien valinnassa painotetaan ymmärrystä lakihankkeen tietotarpeista, eri menetelmien ja aineistojen yhdistämistä kokonaiskuvan saamiseksi sekä yhteistyötä tutkimuslaitosten ja muiden asiantuntijatahojen kanssa. Ohjeessa mainittuja arviointimenetelmiä ovat mm. kenttäkokeet, kyselyt ja haastattelut, kirjallisuuskatsaukset, tilastolliset analyysit ja mallinnukset, indikaattorien seuranta ja analyysi, kustannusanalyysit, monikriteerianalyysit, vaikutusketjuja koskeva looginen päättely, arviointimatriisien ja muiden käytännön työkalujen käyttö sekä eksploratiiviset ja epävarmuuksia kuvaavat menetelmät. (Valtioneuvosto, 2022, s. 32–34.)

Valtioneuvoston (2022, s. 23–28) lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa huomioidaan kansallisen lainvalmistelun lisäksi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanoprosesseihin sisältyvät vaikutusarvioinnin periaatteet. Euroopan komission (n.d.) mukaan päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on keskeisessä roolissa Euroopan unionin päätösten valmistelussa. EU:n päätöksenteossa ”*vaikutustenarviointi laaditaan kaikista komission aloitteista, joilla odotetaan olevan merkittäviä ja välittömiä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristövaikutuksia*”. Kyseisissä vaikutusten arvioinneissa otetaan kantaa kahden EU:n keskeisen periaatteen eli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen. Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että jos jäsenmaat pystyvät hoitamaan asian tehokkaasti itse, EU:n toimenpiteitä ei tarvita. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan taas sitä, että EU:n toimenpiteet eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. (Euroopan komissio, n.d.)

Yksi Euroopan komission syksyllä 2023 toteuttama EVA koski ns. osaajareservin perustamista EU:n ulkopuolisten työntekijöiden rekrytoinnin helpottamiseksi työntekijäpulasta kärsiville aloille. Asiaa koskevassa vaikutusten arviointiraportissa määritellään intervention tavoitteet, ja päätösesitystä analysoidaan kattavasti: raportissa käydään läpi esityksen taustaa ja poliittista kontekstia, ratkaistavana olevaa ongelmaa analysoidaan sen juurisyiden sekä seurausten kautta ja tarve EU:n tekemälle interventiolle perustellaan. EVA-menetelmälle ominaisella tavalla komissio esittää kolme eri päätösvaihtoehtoa, jotka pisteytetään tarkastellun tietopohjan perusteella. Lisäksi

raportissa esitellään lyhyesti päätösvaihtoehdot, jotka suljettiin pois jo varhaisessa vaiheessa intervention valmistelua. Vaihtoehtojen vaikutusten, tuloksellisuuden ja tehokkuuden pohjalta tehdyn arvion perusteella raportissa esitetään suositus soveltuvimmasta ratkaisusta, minkä jälkeen määritellään mittarit intervention toteutumisen arvioinnille. (Euroopan komissio, 2023, s. 4–71)

Denq ja Altenhofel havainnollistavat EVA-menetelmään liittyvien käytäntöjen kirjavuutta tarkastellessaan kolmen Yhdysvaltain liittovaltion viraston eli maavoimien insinöörijoukkojen (*Army Corps of Engineers*), metsäviraston (*U.S. Forest Service*) ja liittovaltion valtatiehallinnon (*Federal Highway Administration*) toteuttamien hankkeiden sosiaalisten vaikutusten arviointeja. Virastojen havaittiin käyttävän toisistaan hyvin erilaisia painotuksia ja tietopohjia arviointien toteuttamisessa, ja tiettyjä sosiaalisia näkökulmia huomioitiin paljon harvemmin kuin toisia. (Denq & Altenhofel, 1997, s. 227–230.)

Denq ja Altenhofel tunnistivat viisi sosiaalista muuttujaa, joita kaikki virastot käyttivät säännöllisesti suunniteltujen hankkeiden vaikutusten arviointiin: **(1)** puistot ja virkistysalueet, **(2)** kulttuuriset ja arkeologiset kohteet, **(3)** työllisyys, tulot ja talousrakenteet, **(4)** väestökehitys ja asumisen muutokset sekä **(5)** maankäyttö. Muita säännöllisesti tarkasteltuja sosiaalisia muuttujia, jotka eivät olleet kuitenkaan kaikille virastoille yhteisiä, olivat **(1)** elämänlaatu ja terveys, **(2)** estetiikka ja visuaaliset resurssit, **(3)** elämäntavat ja sosiaaliset arvot, **(4)** sosiaaliset organisaatiot ja ryhmät, **(5)** julkiset tilat ja sosiaalipalvelut, **(6)** asumisen kehittyminen ja rakenteet sekä **(7)** kirkot ja koulut. (Denq & Altenhofel, 1997, s. 227–230.)

Denq ja Altenhofel (1997, s. 227–229) esittävät tekemiensä havaintojen pohjalta kolme toimenpidettä liittovaltion virastojen EVA-prosessien kehittämiseen: **(1)** sellaisen tietovarannon kokoaminen, jonka avulla voidaan tarkastella tarpeellisia yhteiskunnallisia tilastotietoja sekä makro- että mikrotasolla; **(2)** aiempaa monipuolisempien ja eri menetelmiä yhdistävien tiedonkeruutapojen hyödyntämistä interventioon liittyvien

näkökulmien kokonaisuuden hahmottamiseksi; **(3)** vaikutusten ennakkoarviointia tukevien tietojärjestelmien kehittämistä intervention vaikutusten mallintamiseksi.

Vanclay ja muut (2015, s. 7–8) kuvailevat intervention sosiaalisten vaikutusten arviointia prosessina, johon kuuluu neljä päävaihetta: **(1)** asioiden hahmottaminen, **(2)** todennäköisten vaikutusketjujen ennakointi, analysointi ja arviointi, **(3)** strategioiden suunnittelu ja toimeenpano sekä **(4)** seurannan suunnittelu ja toimeenpano. Neljän päävaiheen sisälle on sijoitettu lisäksi 26 erillistä tehtävää. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on kyse oppivasta ja päivittyvästä prosessista, jossa uuden tiedon ilmeneminen voi muokata alkuvaiheessa muodostettuja käsityksiä (Vanclay ja muut, 2015, s. 7). Vanclay:n ja muiden (2015) esittämää prosessia intervention sosiaalisten vaikutusten arvioinnille havainnollistetaan kuviossa 3.

Kuvio 3. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin prosessi. (Vanclay ja muut, 2015, s. 7–8)

3.3 EVA suomalaisen julkishallinnon murroksessa

Kunnallisten päätösten vaikutusten ennakkoarviointia on tehty lakisääteisesti vuodesta 2011 lähtien (Kauppinen & Santalahti, 2023, s. 1). Sote-uudistus, jossa Suomen julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyi vuoden 2023 alussa kunnilta 21 hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin sekä HUS-yhtymän tehtäväksi, muutti suuresti suomalaisen julkishallinnon kenttää (Aarnisalo, 2025, s. 3). Uudistuksen myötä samat asukkaat yhdistävät kuntia ja hyvinvointialueita palvelujen käyttäjinä (Korhonen & Vuorento, 2022, s. 17). Tiedolla johtamisen onnistuminen päätöksenteon tukena olevan luotettavan ja ajankohtaisen tiedon kautta voidaan nähdä yhtenä sote-uudistuksen onnistumisen edellytyksistä (Valo, 2022).

Asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on sote-uudistuksen jälkeen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteinen tehtävä (Korhonen & Vuorento, 2022, s. 17). Sosiaali- ja terveysministeriön (2023) mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä (*HYTE*) tarkoitetaan väestön sairauksien, terveysongelmien ja niistä johtuvien kustannusten kasvun ehkäisemistä yksilöön, yhteisöihin ja ihmisten elinympäristöön vaikuttavilla toimenpiteillä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen keskeisiä sisältöalueita ovat mm. osallisuus, järjestöyhteistyö, väestön elintavat, mielenterveys ja ehkäisevä päihdetyö (Kauppinen ja muut, 2023, s. 4).

Terveyden edistämistä korostavassa ajattelussa painotetaan sitä, että kansalaisten terveyteen vaikuttaa yksilön oman käytöksen lisäksi suuri skaala erilaisia ympäristötekijöitä (Green & South, 2006, s. 7). Kokonaisvaltainen suhtautuminen kansalaisten terveyden edistämiseen edellyttää sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja myös monenlaisten eri lähestymistapojen omaksumista (Rootman, 2000, s. 4–5). Tiedon, tuen ja resurssien jakaminen toimivan vuorovaikutuksen ja yhteistyön kautta on keskeistä monialaisessa ympäristössä, jossa eri organisaatioiden toiminnot kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa (Hyvinvointialueyhtiö Hyvil, 2023, s. 6). Kuntaliitto jakaa kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön johtamisjärjestelmän kuuteen eri rakenneosaan: **(1)** lainsäädännön puitteet ja reunaehdot, **(2)** yhteinen tilannekuva ja tietopohja, **(3)**

yhteiset tavoitteet ja niiden seuranta, **(4)** määritelty työnjako ja vastuut, **(5)** sovitut yhteistyön toimintamallit sekä **(6)** yhteistyön foorumit ja areenat (Vainio ja muut, 2022, s. 6).

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä käytetään keskeisenä käsitteenä kuntia ja hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (621/2021) eli sote-järjestämislaissa kunnille ja hyvinvointialueille säädetään vastuu asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä sen seurannasta siltä osin, kun se kytkeytyy niiden muihin lakisääteisiin tehtäviin. Sote-järjestämislain 6. ja 7. pykälissä kunnille ja hyvinvointialueille säädetään velvoite päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin toteamalla, että kunnan sekä hyvinvointialueen *”on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöstensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin*.”

Hallintolaissa (434/2003, 31.1 §) säädetään, että ”*Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset*.” Lisäksi hallintolain 41 § velvoittaa viranomaisen antamaan muillekin kuin asianosaisille mahdollisuuden lausua mielipiteensä, jos heihin voi kohdistua merkittäviä vaikutuksia asian ratkaisusta. Suomen perustuslain (731/1999) 2. pykälässä todetaan, että ”*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen*.” Perustuslain 14. pykälässä säädetään lisäksi, että ”*Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon*.” Asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista säädetään kuntalaissa (410/2015) sekä hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021).

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) velvoittaa toteuttamaan ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) sellaisista hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisia hankkeita voivat lain mukaan olla esimerkiksi voimalaitoksen, moottoritien, jätteiden käsittelylaitoksen tai lentokentän rakentaminen.

Hankkeesta vastaavan on laadittava yhteysviranomaiselle ympäristövaikutusten arviointiohjelma (16 §), ja arviointiohjelman sekä siitä annetun lausunnon pohjalta laaditaan ympäristövaikutusten arviointiselostus (19 §). Lain 17. ja 20. pykälät velvoittavat hankkeesta vastaavaa toiminnanharjoittajaa varaamaan keskeisille toimijoille ja kansalaisille mahdollisuuden lausuntojen ja mielipiteiden ilmaisemiseen sekä arviointiohjelman että arviointiselostuksen sisällöstä.

Alueidenkäyttölain (132/1999) 5. pykälässä todetaan, että alueiden käytön suunnittelun tulee perustua riittävään vaikutusten arviointiin. Alueidenkäyttölaissa sekä rakentamislaissa (751/2023) viitataan usein ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn alueidenkäytön ja rakentamisen toteuttamisessa. Vaikutusten arvioinnista kaavoitusmenettelyssä säädetään alueidenkäyttölaissa seuraavalla tavalla:

> *Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.* (63.1 §)

Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja vammaispalvelulaissa (675/2023) viitataan asiakkaan edun ensisijaisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa. Asiakkaan edun arvioinnissa on sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaan huomioitava, kuinka palvelut turvaavat **(1)** asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin, **(2)** asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, **(3)** tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen, **(4)** mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan, **(5)** kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen, **(6)** toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan sekä **(7)** asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (60/1991, 3. artiklan 1. kohta) kerrotaan, että ”*Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.*” Kansallisessa lainsäädännössä, jossa

säädetään lasten ja nuorten julkisista palveluista, kuten lastensuojelulaissa (417/2007) ja perusopetuslaissa (628/1998), viitataan usein lapsen etuun ja sen ensisijaisuuteen.

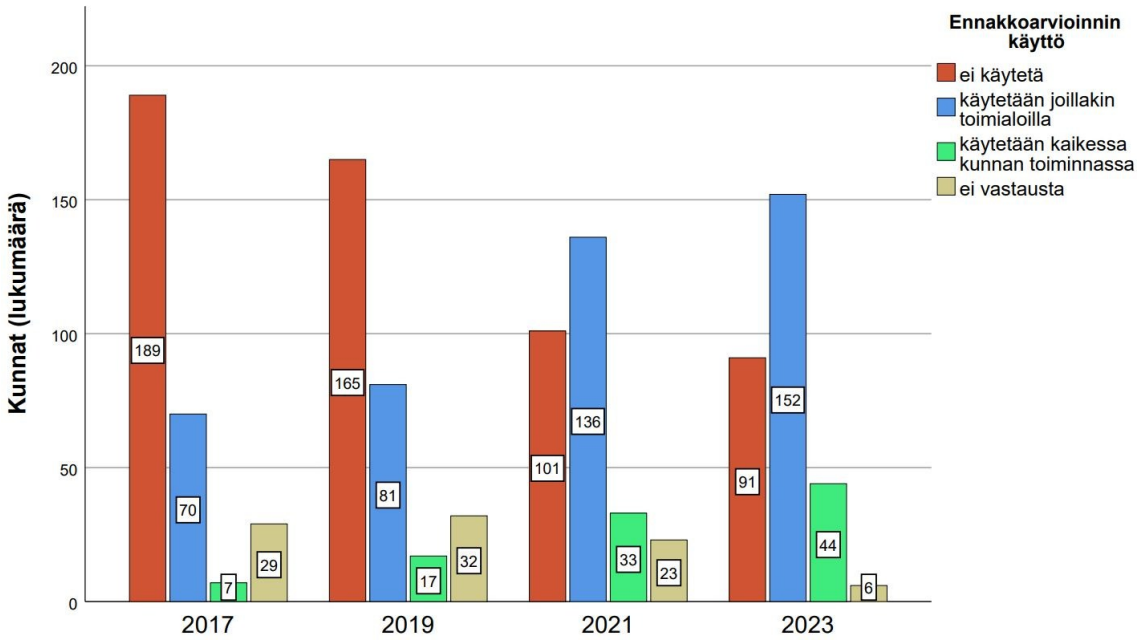
Vuonna 2023 voimaan tullut laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) toi kuntien rahoitukseen uuden laskentaperusteen: lain 15 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosasta, jolla korvataan kunnille hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannuksia. Vuonna 2025 hyvinvoinnin ja terveyden lisäosan osuus on noin 111 miljoonaa euroa eli noin 3,3 prosenttia kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (Valtiovarainministeriö, 2025). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteista säädetään valtioneuvoston asetuksessa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (1393/2022). Yhdeksi kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaan vaikuttavaksi ns. HYTE-kertoimen indikaattoriksi on asetuksessa säädetty se, osallistuvatko liikunnan edistämisestä vastaavat viranhaltijat kunnan toimielinten vaikutusten ennakkoarviointiin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin eli HYTE-kerroin vaikuttaa myös hyvinvointialueiden rahoitukseen. Laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021, 3 §) hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säädetään yhdeksi hyvinvointialueen rahoituksen määräytymistekijäksi. Lain 1.1.2026 voimaan astuvassa muutoksessa hyvinvointialueen HYTE-rahoituksen laskennallinen osuus vuodelle 2025 on määritelty 1,460 prosenttiin. Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta (1392/2022) päätösten vaikutusten ennakkoarviointia ei ole vielä määritelty hyvinvointialueen HYTE-kertoimeen vaikuttavaksi tekijäksi.

Yhdeksän hyvinvointialuetta on raportoinut arvioivansa satunnaisesti tai tarvittaessa päätösten ja toimenpiteiden ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, ja kolme hyvinvointialuetta ilmoittaa tekevänsä sitä systemaattisesti aina tai lähes aina (Sahrio, 2025, s. 40). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2024) mukaan moni hyvinvointialue on asettanut strategiassaan tai hallintosäännössään päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin tavoitteeksi tai toimielimen tehtäväksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024) esittää

esimerkkejä tällaisista kirjauksista Etelä-Karjalan, Kainuun, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Länsi-Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Satakunnan sekä Vantaa-Keravan hyvinvointialueiden asiakirjoista sekä nostaa lisäksi esille esimerkkejä sosiaali- ja terveystoimen päätöksistä, joissa vaikutusten ennakkoarviointia on toteutettu jo ennen sote-uudistusta. Laajoja päätösten vaikutusten ennakkoarviointeja on toteutettu mm. Keski-Suomen hyvinvointialueen (2024) palveluverkkosuunnitelman, Pirkanmaan hyvinvointialueen (2023) erikoissairaanhoidon vuodeosastojen ja lähipalvelusairaaloiden palveluiden verkoston suunnitelman sekä Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen (2023) palveluverkkosuunnitelman yhteydessä.

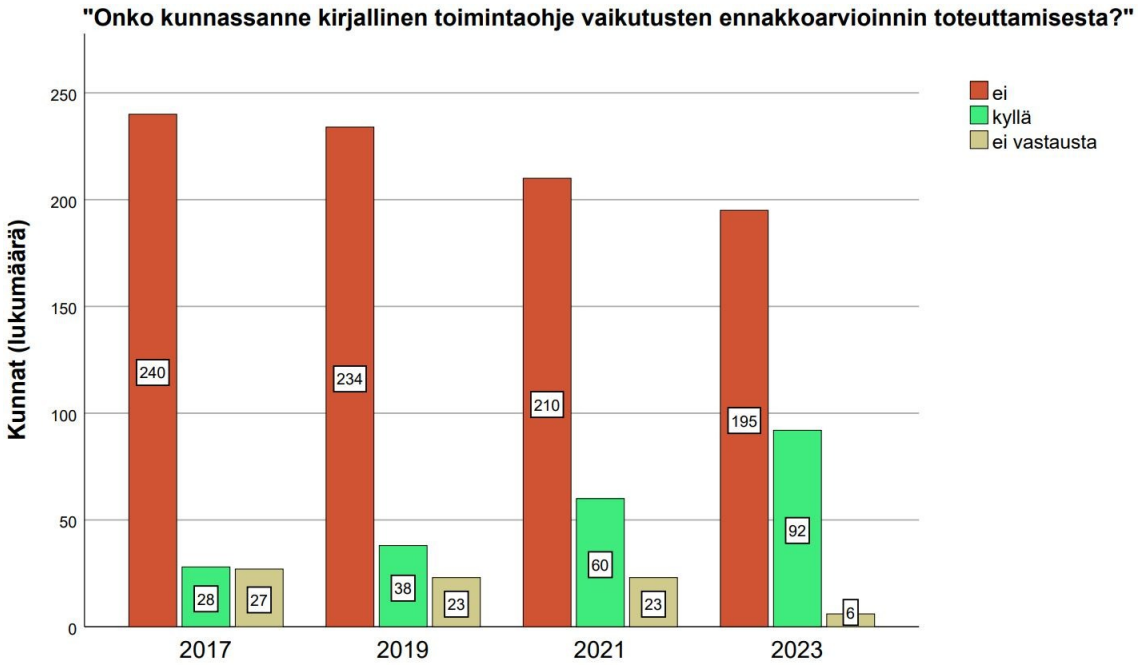
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2025b) kerää parittomina vuosina Manner-Suomen kuntien johdolta tietoa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisesta kuntakentällä. Kuviossa 4 havainnollistetaan THL:n tiedonkeruun kautta kerättyjä tilastoja siitä, kuinka aktiivisesti kunnat ovat ilmoittaneet käyttävänsä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia suunnitelmallisesti lautakuntapäätösten valmistelussa vuosina 2017–2023.



Kuvio 4. Vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö Manner-Suomen kuntien lautakuntapäätösten valmistelussa 2017–2023. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017; 2019; 2021; 2023b)

Vain 7 kuntaa ilmoitti vuoden 2017 tiedonkeruussa käyttävänsä kaikessa kunnan toiminnassa lautakuntapäätösten vaikutusten ennakkoarviointia, ja 70 kuntaa ilmoitti käyttävänsä vaikutusten ennakkoarviointia suunnitelmallisesti joidenkin kunnan toimialojen lautakuntapäätösten valmistelussa. Vuonna 2023 jo 152 kuntaa ilmoitti käyttävänsä EVA-menetelmää suunnitelmallisesti joillakin toimialoilla, ja 44 kuntaa käytti sitä jo kaikessa kunnan toiminnassa. Näin ollen kuuden vuoden aikana EVA-menetelmää lautakuntapäätöksissä käyttävien kuntien osuus kasvoi noin neljänneksestä yli kahteen kolmasosaan Manner-Suomen kunnista.

Kuviossa 5 havainnollistetaan Manner-Suomen kuntien vastauksia THL:n tiedonkeruun kysymykseen siitä, käyttääkö kunta kirjallista toimintaohjetta vaikutusten ennakkoarvioinnin toteuttamiseen. Vuonna 2023 kirjallinen vaikutusten ennakkoarvioinnin toimintaohje oli käytössä 92 kunnassa eli lähes kolmanneksella Manner-Suomen kunnista, kun taas vuonna 2017 vastaava luku oli vain 28 kuntaa.



Kuvio 5. Vaikutusten ennakkoarvioinnin kirjallisen toimintaohjeen käyttö Manner-Suomen kunnissa 2017–2023. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2017; 2019; 2021; 2023b)

Lautakuntapäätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin tavoin myös kirjallisen toimintaohjeen käyttö EVA-prosesseissa on lisääntynyt nopeasti kuntien ilmoittamien

tietojen mukaan. Kuntien oma ilmoitus EVA:n käytön yleisyydestä herättää kuitenkin myös epäilyksiä: EVA:n käytöstä haastateltujen kuntien luottamushenkilöiden mielestä arviot ennakkoarvioinnin korkeasta käyttöasteesta vaikuttavat epäuskottavilta (Kauppinen & Santalahti, 2023, s. 5). On huomionarvoista, että yli kaksi kolmasosaa kunnista toimii edelleen ilman kirjallista toimintaohjetta vaikutusten ennakkoarvioinnin toteutukselle, vaikka EVA on ollut jo pitkään lakisääteinen prosessi.

THL:n vuoden 2023 kuntajohdon tiedonkeruun perusteella vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö on selkeästi yleisintä suurissa, yli 50 000 asukkaan kaupungeissa. Kaikista vähiten vaikutusten ennakkoarviointia taas toteutetaan alle 5 000 asukkaan kunnissa. Tämä havainto voidaan tulkita osaksi laajempaa ilmiötä, joka erottaa pienet kunnat suuremmista. Valtiovarainministeriön (2022, s. 49) julkaisussa *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot* tehdään seuraava havainto pienten kuntien toimintaedellytyksistä:

> *Suuremmissa kuntayksiköissä asukaskohtaiset toiminnan kustannukset voidaan saada alhaisemmiksi kuin pienissä kunnissa. Kunnan asukkaiden eri palveluja voidaan monialaisemmin ja vaikuttavammin koota ja koordinoida toimivammiksi kokonaisuuksiksi. Palvelu valikoima voi olla pienemmissä kunnissa suppeampi. Suuremmilla kunnilla voi olla paremmat edellytykset ja vetovoimaa palkata ammattitaitoisempaa johto- ja päällikkötason henkilöstöä, minkä on katsottu parantavan kuntien palveluntuotannon laatua ja tehokkuutta.*

Pieniä kuntia rasittaa lisäksi toinen merkittävä ongelmakokonaisuus: väestö ikääntyy ja vähenee. Yksikön koko ei ole ainoa pieniä kuntia koskeva ongelma, vaan väestöpohjan muutokset asettavat pienille kunnille keskimääräistä raskaamman taakan julkisten palvelujen järjestämisessä. Kun väestörakenne ikääntyy nuorten ikäluokkien muuttaessa pois kunnasta, kunnan järjestämisvastuulla olevien peruspalvelujen käyttökulut asukasta kohden kasvavat helposti suuriksi. Käytettävissä olevien resurssien niukkuus voi ajaa kuntia tekemään uudistuksia ja kokeilemaan uudenlaisia toimintatapoja. Pienten kuntien vahvuutena on, että muutoksiin mukautuminen voi usein tapahtua pienissä kuntayksiköissä suurempia kuntia ketterämmin. (Kurvinen ja muut, 2022, s. 8–15.)

Kauppinen ja Santalahti (2023) toteuttivat kesällä 2022 haastattelututkimuksen, jossa selvitettiin kuntien luottamushenkilöiden näkemyksiä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin toteuttamisesta. He toteavat, että ”*Lakisääteisyydestään huolimatta ennakkoarvioinnin käyttö on monissa kunnissa vähäistä, eikä sen käyttö ole suunnitelmallista tai vakiintunutta.*” (Kauppinen & Santalahti, 2023, s. 3.) Kuviossa 5 esitetyt tulokset kirjallisen EVA-toimintaohjeen vähäisestä käytöstä tukevat Kauppisen ja Santalahden väittämää, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi ei ole vielä suunnitelmallista tai vakiintunutta monissa kunnissa. Kauppisen ja Santalahden (2023) tutkimuksessa haastatellut luottamushenkilöt esittivät prosessin parantamiseksi enemmän vaihtoehtoisia päätösehdotuksia, asukkaiden osallistamista sekä selkeää toimintamallia. Kauppisen ja Santalahden tutkimuksen päälöydökset esitetään alla taulukossa 2.

Taulukko 2. Kauppisen ja Santalahden (2023, s. 1) haastattelututkimuksen päälöydökset EVA-menetelmän käytöstä kunnissa.

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

Kauppisen ja Santalahden (2023, s. 4) toteuttamassa haastattelututkimuksessa Suomen kuntien luottamushenkilöille nousee vahvasti esille näkökulma, että usein kuntien toteuttamassa EVA:ssa ei käytännössä esitetä todellisia päätösvaihtoehtoja, vaan prosessi tuottaa yhden ensisijaisen esityksen. Kun kunnissa on totuttu valmistelemaan asioita päätöksentekoon nopealla aikataululla, päätösten vaikutusten arvioinnille ei välttämättä jää riittävästi aikaa, ja tällöin päätöksiä perustellaan usein kuntien luottamushenkilöiden mukaan pitkälti pelkillä lyhyen aikavälin talousvaikutuksilla (Kauppinen & Santalahti, 2023, s. 4–5). Samaa ongelmaa sivuten Lawrence (2013, s. 126) toteaa, että päätös voi olla herkästi vaikutuksiltaan niin merkittävä, että tiettyä näkökantaa edistävät toimijat päättävät jo etukäteen kantansa asiaan. Tällöin ennakkoarvioinnille ei anneta todellista arvoa ja sen merkitys päätöksentekoprosessissa jää lähinnä näennäiseksi.

4 Kyselytutkimuksen toteutus ja analyysimenetelmät

4.1 Tutkimuksen toteutus

Tutkielman empiirisenä tutkimusaineistona käytetään Webropol-alustan kautta kerättyä kyselytutkimusaineistoa. Tutkimusaiheen teoreettisen viitekehyksen pohjalta olen toteuttanut kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää kunnallisen päätöksenteon keskeisten toimijoiden näkemyksiä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuudesta. Jotta saisin tutkielmassa ajankohtaisen kuvan vaikutusten ennakkoarvioinnin käytöstä ja vaikuttavuudesta Suomen kunnallishallinnossa, jaoin tutkimuskyselyä laajasti kuntien luottamushenkilöille sekä päätöksentekoa valmisteleville viranhaltijoille ja työntekijöille. Kattavan aineiston saamiseksi oli tärkeää jakaa kyselyä sekä niille kunnille, jotka käyttävät EVA-menetelmää päätöksenteossaan, että niille kunnille, jotka eivät hyödynnä EVA-menetelmää.

Kyselytutkimuksen jakaminen vastaajille suoritettiin lähettämällä kyselyn Webropol-linkki kuntien kirjaamojen julkisiin sähköpostiosoitteisiin. Kyselylinkki lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin, ja kyselyn saateviestissä pyydettiin kirjaamon henkilökuntaa välittämään kyselylinkki kunnan/kaupungin valtuutetuille sekä päätöksentekoa valmisteleville viranhaltijoille/työntekijöille. Niissä tapauksissa, joissa kunnan kirjaamosta ohjeistettiin lähettämään kysely suoraan tietylle kohderyhmälle, kyselylinkki jaettiin eteenpäin ohjeistetulla tavalla. Kahden kunnan osalta vastaukset kerättiin tutkimuslupamenettelyn kautta.

Kyselytutkimus koostuu sekä monivalintakysymyksistä että avoimista kysymyksistä, jotka on muodostettu aiemman päätösten vaikutusten ennakkoarviointia koskevan teorian pohjalta. Kyselyn ensimmäisten varsinaisten monivalintakysymysten tarkoituksena on kartoittaa vastaajien taustatietoja, joita hyödynnetään tutkimusaineiston analyysissä. Vastaajilta kerätään seuraavat taustatiedot, joiden alle on lueteltu annetut vastausvaihtoehdot:

2. Asemasi kunnassa/kaupungissa
    a. Valtuuston, hallituksen tai muun toimielimen puheenjohtaja/varapuheenjohtaja
    b. Valtuuston, hallituksen tai muun toimielimen jäsen/varajäsen
    c. Toimielimen esittelijänä toimiva viranhaltija
    d. Muu päätöksentekoa valmisteleva viranhaltija/työntekijä
    e. Muu asema, tarkenna: (*tarkennetaan avoimella vastauksella*)

3. Kuntasi/kaupunkisi asukasluku
    a. Alle 5 000
    b. 5000 - 9 999
    c. 10 000 - 19 999
    d. 20 000 - 49 999
    e. 50 000 tai yli

Taustatietojen kartoittamisen jälkeen kyselytutkimuksessa on monivalintakysymyksiä, jotka on muodostettu tutkielmassa koostetun teorian pohjalta.

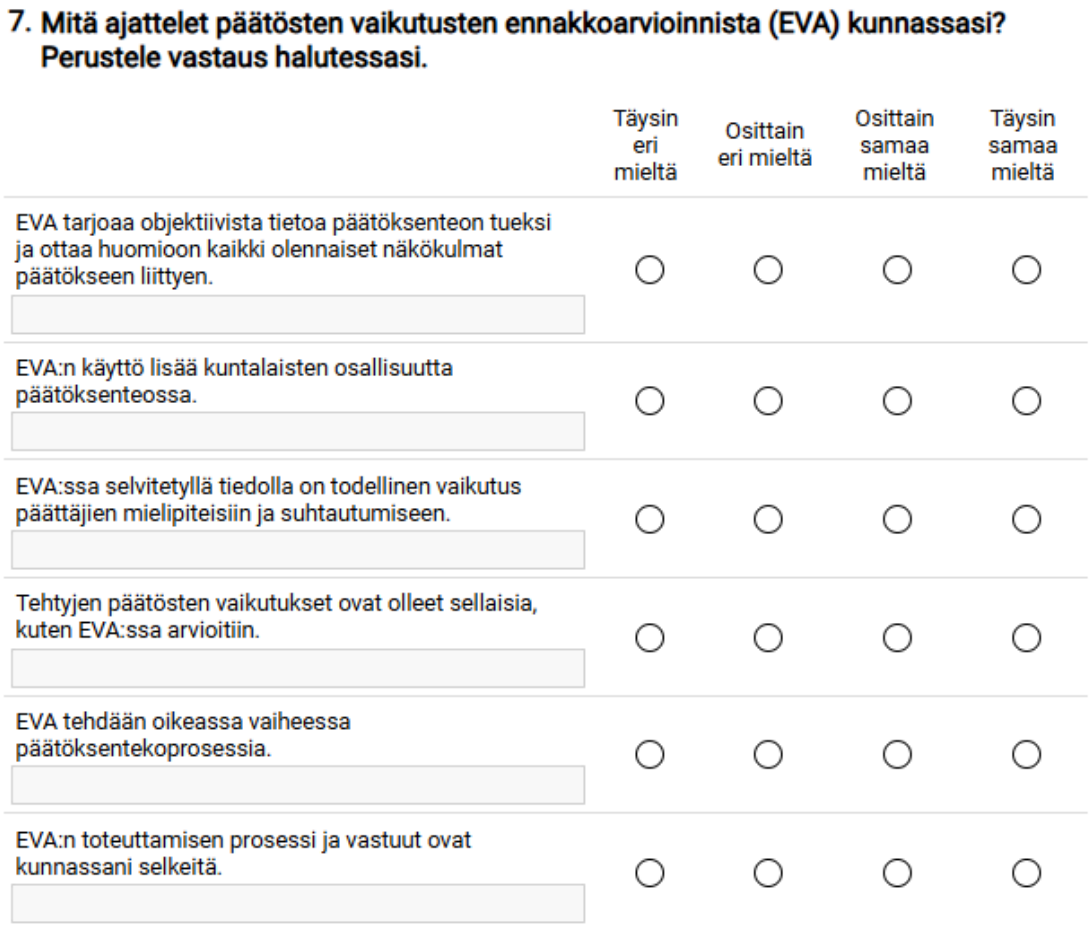
4. Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)?
    a. Olen kuullut EVA:sta ja olen osallistunut sen toteuttamiseen.
    b. Olen kuullut EVA:sta, mutta en ole osallistunut sen toteuttamiseen.
    c. Ei, en ole aiemmin kuullut EVA:sta. (*tämä vastaus lopettaa kyselyn*)

5. Käyttääkö kuntasi päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?
    a. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia käytetään säännöllisesti päätösten valmistelussa.
    b. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia käytetään harvoin päätösten valmistelussa.
    c. Kuntani ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia.
    d. En tiedä.

Jos vastaaja ilmoittaa kysymyksessä 4, että hän ei ole aiemmin kuullut EVA:sta, kyselylomake ohjaa vastaajan päättämään kyselyn. Muussa tapauksessa kysely jatkuu. Kyselylomake ohjautuu suoraan kysymykseen 9 (*Muita ajatuksia päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyen*), jos vastaaja ei tiedä, käyttääkö hänen kuntansa EVA-menetelmää päätösten valmistelussa. Mikäli vastaajan kunnassa ei käytetä EVA-menetelmää päätösten valmistelussa, kyselylomake ohjautuu seuraavana olevaan monivalintakysymykseen:

6. Miksi kuntasi ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?
    a. En tiedä.
    b. Henkilöstötilanne/taloustilanne ei mahdollista EVA:n toteuttamista päätösten valmistelussa.
    c. EVA:n käytölle ei ole tarvetta, koska päätösten vaikutukset selvitetään muilla tavoilla.
    d. Päätösten vaikutusten selvittämistä ei koeta tarpeellisena.
    e. EVA:sta ei ole riittävästi tietoa, tai sen käyttöönottoon ei ole tarvittavaa osaamista.
    f. Muu syy, mikä? (*tarkennetaan avoimella vastauksella*)

Jos vastauksesta ilmenee, että vastaajan edustamassa kunnassa käytetään EVA-menetelmää säännöllisesti tai harvoin päätösten valmistelussa, kyselylomake ohjautuu alla kuvassa 1 olevaan monivalintamatriisiin:



7. Mitä ajattelet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA) kunnassasi? Perustele vastaus halutessasi.

	Täysin eri mieltä	Osittain eri mieltä	Osittain samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
EVA tarjoaa objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi ja ottaa huomioon kaikki olennaiset näkökulmat päätökseen liittyen.	○	○	○	○
EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa.	○	○	○	○
EVA:ssa selvitetyllä tiedolla on todellinen vaikutus päättäjien mielipiteisiin ja suhtautumiseen.	○	○	○	○
Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin.	○	○	○	○
EVA tehdään oikeassa vaiheessa päätöksentekoprosessia.	○	○	○	○
EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä.	○	○	○	○

Kuva 1. Kyselytutkimuksen monivalintamatriisi.

Kyselytutkimuksessa hyödynnetään monivalintakysymysten lisäksi avoimia kysymyksiä kattavan laadullisen aineiston kokoamiseksi. Mikäli vastaaja on ohjattu kysymyksen 7 (*Mitä ajattelet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA) kunnassasi? Perustele vastaus halutessasi*.), kyselylomake ohjautuu monivalintamatriisin jälkeen seuraaviin avoimiin kysymyksiin:

8. Kuinka kehittäisit päätösten vaikutusten ennakkoarviointia kunnassasi?
9. Muita ajatuksia päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyen

Mikäli vastaaja on ohjattu kysymykseen 6 (*Miksi kuntasi ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?*), kyselylomake ohjautuu seuraavaksi suoraan kysymykseen 9 (*Muita ajatuksia päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyen*).

Kyselyn Webropol-linkki oli avoinna 13.8.2025–3.10.2025 välisen ajan, ja kyselyyn vastasi yhteensä 498 henkilöä. Erään vastaajan antaman palautteen perusteella kyselylomakkeen saatetekstiin tehtiin torstaina 14.8.2025 pienimuotoinen muutos kyselytutkimuksen tavoitteen selventämiseksi vastaajille. Kyselylomakkeeseen liittyvän teknisen virheen vuoksi seitsemän vastaajan osalta vastaus kysymykseen ”*Kuntasi/kaupunkisi asukasluku*” jäi tallentumatta. Kyseinen tieto saatiin kuitenkin 491 vastaajan osalta. Edellä mainittuja pienimuotoisia muutoksia lukuun ottamatta kyselylomake pysyi sisällöltään muuttumattomana koko vastausajan, ja suurilta teknisiltä virheiltä vältyttiin tutkimusaineiston keruussa.

Monivalintakysymyksiin vastaamisen lisäksi vastaajat kirjoittivat aktiivisesti ajatuksiaan kyselylomakkeen avoimiin vastauskenttiin. Kysymykseen ”*Kuinka kehittäisit päätösten vaikutusten ennakkoarviointia kunnassasi?*” jätettiin peräti 129 avointa vastausta, ja kysymykseen ”*Muita ajatuksia päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyen*” jätettiin 113 avointa vastausta.

4.2 Tutkimusaineiston analyysi

Tutkielman aineiston analyysi painottuu laadullisen tutkimuksen menetelmiin. Laadullinen tutkimus suosii luonteeltaan strukturoimatonta aineistoa, ja sen ominaispiirteisiin kuuluu ihmisten kokemien merkitysten ja tulkintojen korostaminen (Juhila, 2021). Kyselytutkimuksen aineiston analyysi toteutetaan teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä tutkimusaiheen aiemman teorian pohjalta muodostetaan analyysirunko, joka ohjaa tutkimusaineiston jäsentelyä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 4.4.4). Tutkielman alussa kootun kirjallisuuden avulla kyselytutkimuksen vastaukset luokitellaan eri aihealueisiin, joiden kautta aineistoa tarkastellaan ja jäsennellään.

Koska tutkimuskyselyn aineisto koostuu osittain määrällisen luokittelun mahdollistavista vastauksista, tutkimusaineiston erittelyssä hyödynnetään määrälliselle tutkimukselle ominaista graafista kuvailua. Määrällisen tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tietoa numeeristi, vastaten kysymyksiin *kuinka moni*, *kuinka paljon* ja *kuinka usein* (Vilkka, 2007, s. 14). Numeerinen tarkastelu helpottaa kyselyaineiston kuvailua, kun tarkastelussa on yli kolmestasadasta kunnasta koostuva Suomen kuntakenttä. Kyselyaineiston numeerisessa tarkastelussa tutkielman analyysiosiossa hyödynnetään Webropol-alustalla tuotettuja graafisia esityksiä.

Tutkimusaineiston sisällönanalyysin pohjaksi on laadittu kahdesta yläluokasta ja neljästä alaluokasta koostuva analyysirunko, joka perustuu tutkielmassa tarkasteltuun teoriaan päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista ja sen vaikuttavuudesta. Tutkielman seuraavassa luvussa kyselytutkimuksen aineistoa tarkastellaan analyysirungossa muodostetun luokittelun kautta. Aineiston jäsentely analyysirungon kautta tuottaa tutkimuksen keskeiset johtopäätökset, jotka esitetään tutkielman viimeisessä luvussa. Tutkimusaineiston analyysirunko esitetään taulukossa 3.

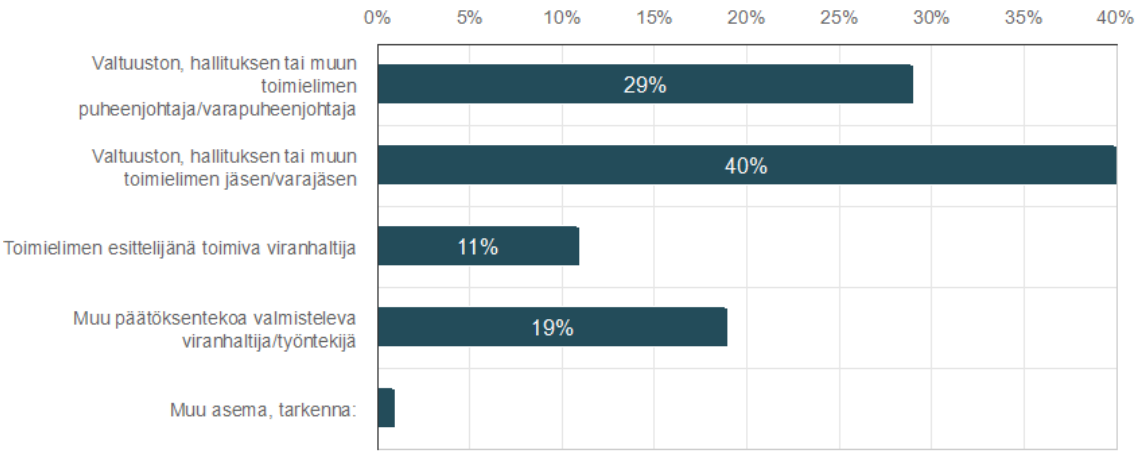
Taulukko 3. Kyselytutkimuksen aineiston analyysirunko.

EVA:n vaikuttavuus kuntaorganisaatiossa osana päätöksenteon prosessia	EVA-menetelmään liittyvä tietoisuus ja osaaminen
	EVA:n yhteys kunnan päätöksentekojärjestelmään
EVA:n vaikuttavuus kuntien toteuttaman julkisen politiikan arvioinnissa	EVA:ssa tuotetun arviointitiedon objektiivisuus, kattavuus ja oikeellisuus
	Kuntalaisten osallisuus EVA:n toteutuksessa

5 Kyselytutkimuksen aineiston analyysi

5.1 Kyselytutkimuksen vastaajien taustatiedot

Tutkimuskyselyyn vastanneista 498 henkilöstä lähes 70 prosenttia on kuntien luottamushenkilöitä. Kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä 145 on kunnallisten toimielinten puheenjohtajia tai varapuheenjohtajia, ja vastaajista 201 on toimielinten rivijäseniä. 53 vastaajaa ilmoitti olevansa toimielimen esittelijänä toimivia viranhaltijoita, ja 92 vastaajaa ilmoitti olevansa muita päätöksentekoa valmistelevia viranhaltijoita tai työntekijöitä. Seitsemän vastaajaa ilmoitti asemakseen muun kuin vastausvaihtoehdoissa luokitellun ryhmän. Kyselyn vastaajien jakauma heidän asemansa osalta esitetään alla kuviossa 6.

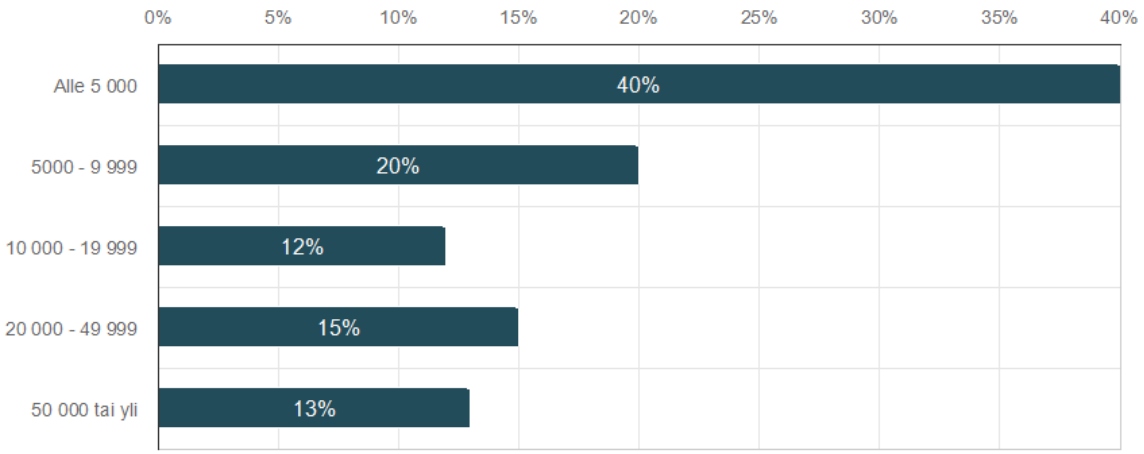


Kuvio 6. Kyselytutkimuksen vastaajien asema omassa kunnassaan/kaupungissaan.

Jäljempänä tutkimusaineiston analyysissä käytän termiä ”viranhaltijat” kuvaamaan sekä toimielinten esittelijöinä toimivia viranhaltijoita että muita päätöksentekoa valmistelevia viranhaltijoita ja työntekijöitä. Samoin käytän termiä ”luottamushenkilöt” kuvaamaan sekä kuntien toimielinten puheenjohtajistoa että toimielinten jäseniä ja varajäseniä. Kyseisten termien käytöllä pyrin sujuvoittamaan aineiston kuvaamista ja selventämään aineistossa vertailtavia ryhmiä.

Kysymykseen ”*Kuntasi/kaupunkisi asukasluku*” saatiin 491 vastausta, ja vastausten jakauma esitetään jäljempänä kuviossa 7. Kyselyn vastaajista 198 edustaa alle 5 000

asukkaan kuntaa, ja 99 vastaajaa edustaa 5 000–9 999 asukkaan kuntia. 60 vastaajaa edustaa 10 000–19 999 asukkaan kuntia, 71 vastaajaa edustaa 20 000–49 999 asukkaan kuntia ja viimeisenä 63 vastaajaa edustaa kuntia, joiden asukasluku on 50 000 tai yli. Kyselytutkimuksen vastaajien painottuminen asukasluvultaan pieniin kuntiin on ymmärrettävää, sillä vuonna 2024 kuntien mediaanikoko oli Kuntaliiton (2025) mukaan alle 6 000 asukasta.

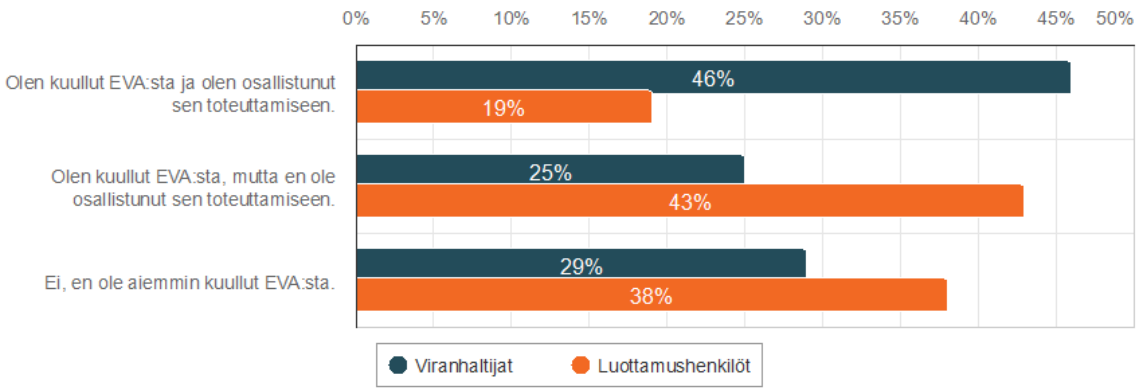


Kuvio 7. Kyselytutkimuksen vastaajien kunnan/kaupungin asukasluku.

5.2 EVA-menetelmään liittyvä tietoisuus ja osaaminen

Peräti 176 vastaajaa eli noin 35 prosenttia kyselyn vastaajista ei ollut aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista vastatessaan kyselyyn, jolloin kysely loppui heidän osaltaan. 138 vastaajaa eli noin 28 prosenttia kyselyn vastaajista oli jo aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista ja lisäksi osallistunut EVA:n toteuttamiseen. Vastaajia, jotka olivat aiemmin kuulleet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista, mutta eivät olleet osallistuneet EVA:n toteuttamiseen, oli 184 eli noin 37 prosenttia kyselyn vastaajamäärästä. Kyselyn loputtua automaattisesti niiden vastaajien osalta, jotka eivät olleet aiemmin kuulleet EVA:sta, 322 vastaajaa jatkoi vastaamaan kysymykseen ”*Käyttääkö kuntasi päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?*”.

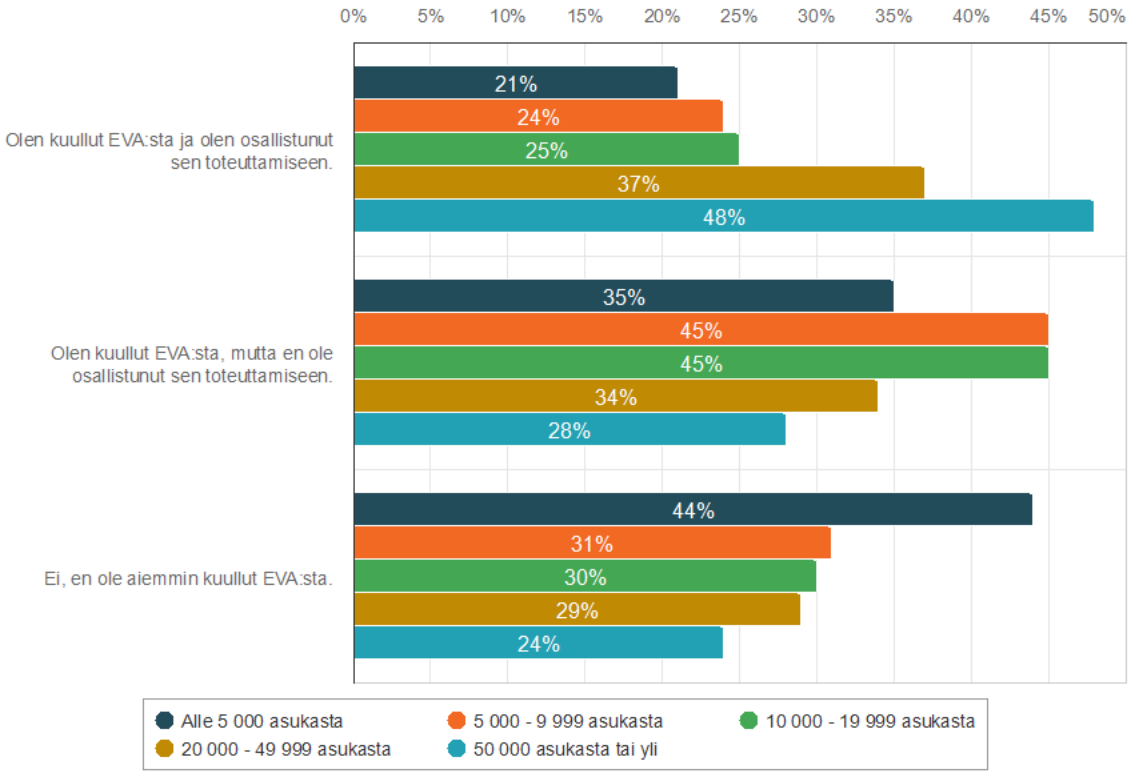
Kyselytutkimuksen vastausten perusteella vaikuttaisi siltä, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on tunnetumpaa kuntien päätöksiä valmistelevien viranhaltijoiden keskuudessa kuin kuntien luottamushenkilöiden keskuudessa. Kun lähes puolet (46 %) kyselyyn vastanneista viranhaltijoista vastasi osallistuneensa aiemmin EVA:n toteuttamiseen, luottamushenkilöistä alle viidennes (19 %) kertoi osallistuneensa päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin. 29 prosenttia vastanneista viranhaltijoista ei ollut aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista, kun taas luottamushenkilöistä 38 prosenttia ei ollut aiemmin kuullut EVA-menetelmästä. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin tunnettavuuden jakaumat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä esitetään alla kuviossa 8.



Kuvio 8. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset kysymykseen *”Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)?”*.

Kyselytutkimuksen vastauksissa havaittiin selkeä yhteys kysymyksen *”Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)”* vastauksen ja vastaajan kunnan asukasluvun välillä. Mitä suurempaa kuntaa vastaaja edustaa, sitä todennäköisempää on kyselyn vastausten perusteella, että hän on kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista tai osallistunut sen toteuttamiseen. Vastausten jakaumat vastaajan kunnan asukasluvun mukaan esitetään kuviossa 9. Kun lähes puolet (48 %) 50 000 asukkaan tai suurempien kaupunkien vastaajista oli osallistunut päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin, vain noin viidennes (21 %) alle 5 000 asukkaan kuntien vastaajista oli osallistunut EVA:n toteuttamiseen. Samaan aikaan peräti 44 prosenttia alle 5 000 asukkaan kuntien edustajista ei ollut aiemmin kuullut päätösten vaikutusten

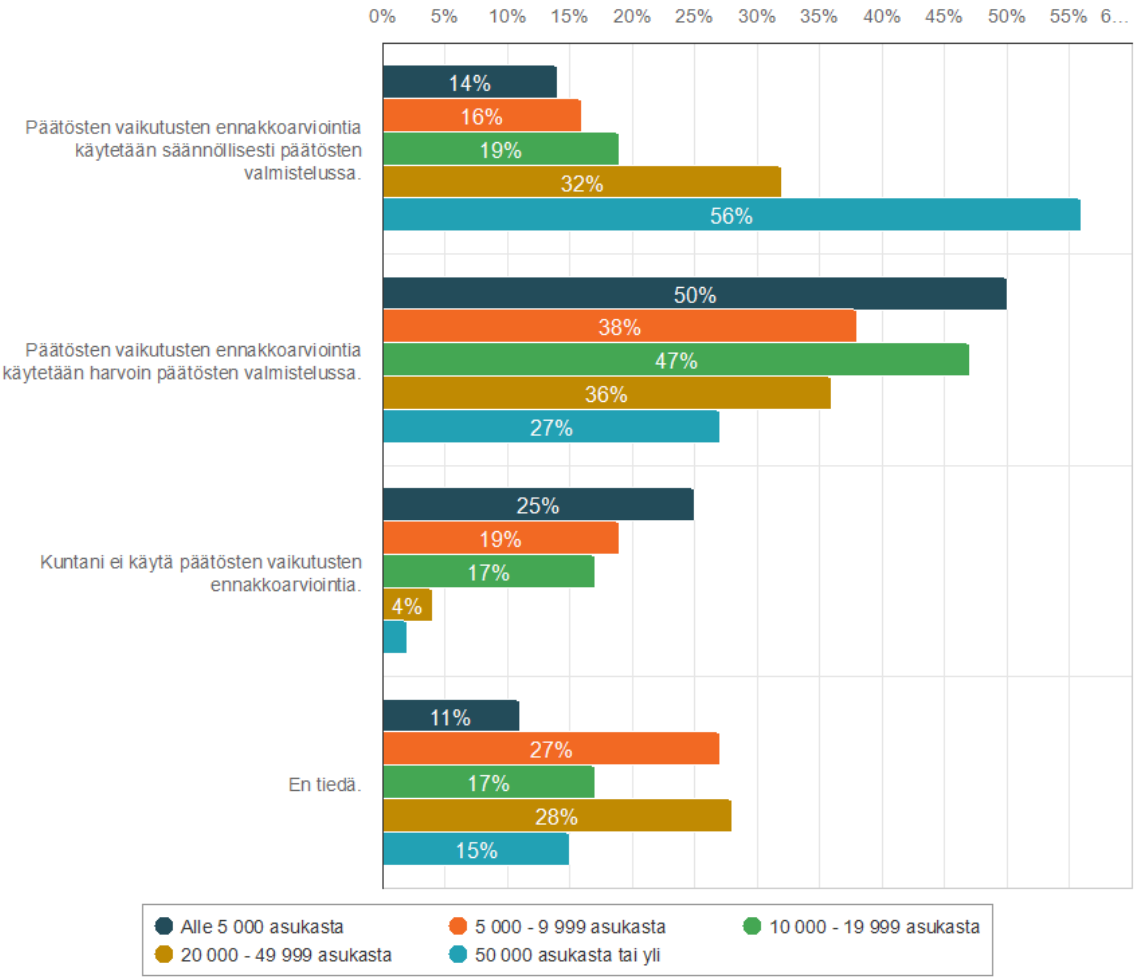
ennakkoarvioinnista, kun alle neljännes (24 %) suurimpien kaupunkien edustajista vastasi samoin.



Kuvio 9. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset kysymykseen *"Oletko aiemmin kuullut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA)?"*.

Noin neljäsosa (24 %) kysymykseen *"Käyttääkö kuntasi päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?"* vastanneista eli yhteensä 77 vastaajaa kertoi, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointia käytetään säännöllisesti heidän kuntansa päätösten valmistelussa, ja 42 prosenttia vastaajista eli 135 henkilöä kertoi, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointia käytetään heidän kunnassaan harvoin. Näin ollen lähes kaksi kolmasosaa kysymykseen vastanneista ilmoitti heidän kuntansa käyttävän päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, ja kysely ohjasi heidät eteenpäin kertomaan näkemyksistään EVA:n toteuttamisesta omassa kunnassaan. 16 prosenttia kysymykseen vastanneista eli 52 vastaajaa kertoi, että heidän kuntansa ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, ja 18 prosenttia vastaajista eli 58 henkilöä ei tiennyt EVA-menetelmän käytöstä kunnassaan.

Kuten kuviossa 9 esitetään vastaajien EVA-menetelmään liittyvän tietämyksen ja kokemuksen osalta, kunnan asukasluvulla vaikuttaisi lisäksi olevan yhteys siihen, käyttääkö kunta vaikutusten ennakkoarviointia päätöstensä valmistelussa. Vain 14 prosenttia alle 5 000 asukkaan kuntien edustajista kertoi kuntansa käyttävän päätösten vaikutusten ennakkoarviointia säännöllisesti, kun taas yli puolet (56 %) suurimpien kaupunkien edustajista kertoi kuntansa käyttävän säännöllisesti EVA-menetelmää. Vain 2 prosenttia suurimpien kaupunkien edustajista vastasi, että hänen kuntansa ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, kun neljännes (25 %) pienimpien kuntien edustajista vastasi samoin. Kysymyksen vastausten jakaumat vastaajan edustaman kunnan asukasluvun mukaan esitetään alla kuviossa 10.



Kuvio 10. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset kysymykseen ”Käyttääkö kuntasi päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?”.

Kyselylomake ohjasi vastaajat eteenpäin eri kysymyksiin riippuen siitä, mitä he vastasivat kysymykseen EVA:n käytöstä kunnassaan. Kysymykseen 6 (*Miksi kuntasi ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?*) vastasi 52 henkilöä ja kysymyksen 7 (*Mitä ajattelet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (EVA) kunnassasi? Perustele vastaus halutessasi*.) väittämiin otti kantaa yhteensä 211 henkilöä.

Tutkimusaineistossa selvästi yleisin vastaus kysymykseen *"Miksi kuntasi ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia (EVA) päätösten valmistelussa?"* oli se, että EVA:sta ei ole riittävästi tietoa, tai sen käyttöönottoon ei ole tarvittavaa osaamista. Kyseisen vaihtoehdon valitsi 22 vastaajaa eli 42 prosenttia kysymykseen vastanneista. Lisäksi yksi vastaaja, jonka kunnassa ei käytetä EVA-menetelmää, oli kertonut syyksi heikon osaamisen viranhaltijatasolla. Moni vastaaja, jonka kunta käyttää päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, nosti valmistelijoiden puutteellisen arviointiosaamisen tekijäksi, joka heikentää päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin laatua ja vaikuttavuutta kunnan nykyisessä toimintamallissa. Monessa kunnassa on vähän kokemusta päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista, mikä vaikuttaa negatiivisesti menetelmään liittyvän osaamisen kehittymiseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa.

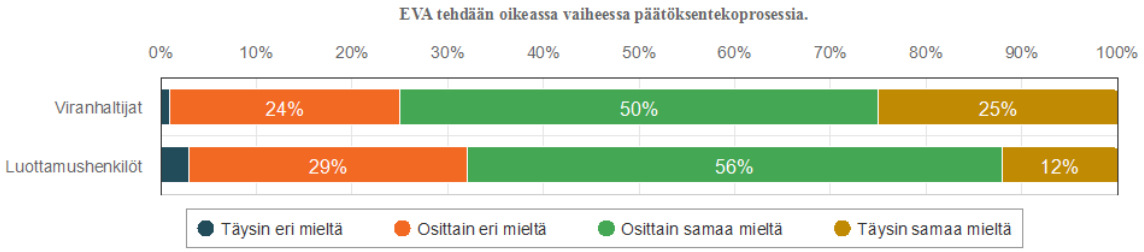
Tutkimusaineiston vastauksissa näkyy selvästi, että monelle päättäjälle ja valmistelijalle päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on jäänyt käytännön toteutukseltaan epäselväksi menetelmäksi, ja siihen liittyvä osaaminen on vähäistä. Muutamissa vastauksissa nousee esille, että kunnan toiminnassa voi olla vaikea hahmottaa, mihin EVA rajautuu osana päätöksentekoprosessia. Käytännössä päätöksentekoon osallistuvalle voi olla epäselvää, mitkä hallinnolliset menettelyt kuuluvat EVA:an, ja mitkä ovat muuta päätöksenteon valmistelua. Vastaajien keskuudessa esiintyy myös paljon epäselvyyttä siitä, milloin EVA käytännössä toteutetaan, ja millaisten päätösten kohdalla menetelmää ei käytetä. EVA:n erilaiset muodot, kuten ihmisvaikutusten arviointi, lapsivaikutusten arviointi, ympäristövaikutusten arviointi ja yritysvaikutusten arviointi

herättävät hämmennystä vastaajien keskuudessa ja vaikeuttavat EVA:an liittyvän kokonaisuuden hahmottamista.

Kyselytutkimuksen vastaajien keskuudessa toistuukin usein toive, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvää osaamista lisättäisiin kunnassa koulutusten avulla. Eniten aineistossa nousi esille tarve kouluttaa päätöksentekoa valmistelevia viranhaltijoita EVA-menetelmään liittyvän osaamisen ja tietoisuuden lisäämiseksi. Lisäksi tutkimusaineistossa esitettiin, että myös luottamushenkilöitä olisi tarpeen kouluttaa päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyen. Muutamissa vastauksissa nostettiin esille uuden valtuustokauden alkaminen kesällä 2025, ja eräs vastaaja toivoikin uusien luottamushenkilöiden perehdyttämistä aiheeseen liittyen. Kokemuksen kerryttäminen päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista tuotiin aineistossa esille keskeisenä edellytyksenä sille, että menetelmää kyettäisiin kehittämään sopivaksi kuntaorganisaation omiin tarpeisiin.

5.3 EVA:n yhteys kunnan päätöksentekojärjestelmään

Selvä enemmistö eli 71 prosenttia vastaajista oli osittain (54 %) tai täysin (17 %) samaa mieltä väittämän ”*EVA tehdään oikeassa vaiheessa päätöksentekoprosessia*” kanssa. 26 prosenttia vastaajista oli väittämästä osittain eri mieltä, ja vain noin 2 prosenttia vastaajista oli täysin eri mieltä. Tulos tukee sitä näkökulmaa, että kunnallisen päätöksenteon kontekstiin liittyvä ymmärrys on edesauttanut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kytkemistä luontevalla tavalla kunnallisen päätöksentekoprosessin kulkuun. Kuviossa 11 esitettyjen tulosten mukaisesti viranhaltijat suhtautuvat hieman luottamushenkilöitä myönteisemmin ajatukseen, että EVA tehdään oikeassa vaiheessa päätöksentekoprosessia. Kunnan asukasluvulla ei ole tutkimusaineiston perusteella merkittävää vaikutusta vastaajien suhtautumiseen kyseiseen väittämään.



Kuvio 11. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ” *EVA tehdään oikeassa vaiheessa päätöksentekoprosessia*”.

Viisi vastaajaa, joiden kunnissa ei käytetä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, valitsi vastausvaihtoehdon ”*EVA:n käytölle ei ole tarvetta, koska päätösten vaikutukset selvitetään muilla tavoilla*”. Yhdessä kyselylomakkeen ulkopuolisessa yhteydenotossa kunnan viranhaltija kertoi, että kyselyn vastausvaihtoehdot eivät anna riittävää mahdollisuutta kuntansa nykyisen käytännön kuvaamiseen. Viranhaltijan mukaan kyselyn vastausvaihtoehdot, että kunta joko käyttää tai ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, eivät ota huomioon sitä mahdollisuutta, että kunta arvioisi päätöstensä vaikutuksia ennakkoon muilla keinoilla kuin EVA-menetelmän kautta. Viranhaltija korosti yhteydenotossaan sitä, että päätöksen vaikutusten selvittäminen ja arviointi on luontainen osa päätösesityksen valmistelua.

Merkittäväksi rajoitteeksi päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin laajamittaiselle käyttöönotolle muodostuvat tutkimusaineiston perusteella EVA :n vaatimat taloudelliset resurssit. Neljäsosa (25 %) vastaajista, joiden kunta ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, kertoi syyksi EVA :n käyttämättömyydelle, että kunnan henkilöstö- tai taloustilanne ei mahdollista menetelmän käyttämistä. EVA:n toteuttaminen voidaan kokea turhana työnä, koska arvioinnista saatava hyöty näyttäytyy liian pienenä ennakkoarvioinnin vaatimaan suureen työmäärään nähden. Joissain vastauksissa kannetaan huolta päätöksenteon pitkittymisestä entisestään päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin myötä. Toinen vastaaja kertoo, että koska kunnan johtavat viranhaltijat ovat ”*ylityöllistettyjä ja kuormittuneita kaikenlaisesta sälästä*”, hyvienkin työntekoa tehostavien toimintatapojen omaksuminen voi olla käytännössä haastavaa.

Monien vastaajien keskuudessa, joiden kunnissa menetelmää käytetään, päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin koetaan lisäävän valmistelijoiden työmäärää jopa kohtuuttomalla tavalla. Eräs vastaaja kertoo esimerkkinä turhaksi koetusta työstä, että näkökulmia, jotka on ollut aiemminkin tapana arvioida muulla tavalla päätöksenteon aikana, pitää nykyään kirjata erikseen ylös EVA:n muodossa. Toisessa vastauksessa samaan ajatukseen esitetään mielenkiintoinen näkökulma: ”*EVA on pitkälti itsestäänselvyyksien toteamista ääneen. Joskus se on arvokasta, joskus se ei tuo lisäarvoa. Mutta paperinpyörittelyä se kyllä lisää ja menetettyjä työtunteja oikeasta työstä*.” Yhtenä ratkaisuna tutkimusaineistossa esitetään, että EVA rajattaisiin kunnassa vain merkittävien päätösten arviointiin, jolloin sen työllistävä vaikutus ei käy liian raskaaksi, ja menetelmästä saadaan kuitenkin hyötyä suurten päätöskokonaisuuksien arvioinnissa. Toisena näkökulmana esitetään, että EVA:sta kehitettäisiin kevyempi tai yksinkertaisempi versio, jolla ei ole niin suurta työllistävää vaikutusta päätösten valmistelussa.

Turhautumista EVA:an lisää se, että päätöksiä valmistelevat viranhaltijat voivat joutua käyttämään paljon työaikaa sellaistenkin päätösvaihtoehtojen selvittämiseen, jotka eivät todellisuudessa ole realistisia vaihtoehtoja kunnan tilanteessa. Jos taloudelliset reunaehdot tai poliittiset tosiasiat rajaavat päätöksenteon suuntaa, vastaajat kokevat, että vaihtoehtoisten toimintamallien läpikäynti voi aiheuttaa valmistelijoille turhaa työtä ilman todellista hyötyä. Tutkimusaineistossa kuitenkin myös puolustetaan vaihtoehtoisten ratkaisujen esittämisen merkitystä päätöksenteon kohteena olevan kokonaisuuden hahmottamisessa. Eräs vastaaja toivoisi enemmän vaihtoehtoisten ratkaisujen esittämistä päätöksen valmistelussa, koska nykytilanteessa esittelevän viranhaltijan näkemys asiasta voi ”yhtenä oikeana vaihtoehtona” jyrätä muut näkökulmat alleen.

Moni vastaaja kokee, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi jää helposti irralliseksi muusta kunnallisen päätöksentekoprosessin toteutuksesta. Kunnalliseen päätöksentekoon liittyvät aikarajoitukset ovat tutkimusaineiston perusteella suuri syy

menetelmän irrallisuudelle, koska kiireen vuoksi EVA tehdään usein joko liian suppealla toteutuksella tai liian myöhäisessä vaiheessa päätöksentekoprosessia. Monessa vastauksessa korostetaan, että laadukkaan ennakkoarvioinnin toteuttaminen vaatii paljon aikaa ja resursseja, ja kunnan nykyisessä tilanteessa EVA:n toteutukseen tarvittavien resurssien varaaminen on haastavaa. Eräs vastaaja toi esille, että koska liian aikaisessakin vaiheessa tehty arviointi ei anna luotettavaa tulosta, EVA:n sijoittaminen juuri oikeaan vaiheeseen päätöksentekoprosessia on haastavaa. Aineistossa nousee esille, että ennakkoarvioinnin tulokset jäävät monesti täysin huomioimatta päätöksen toimeenpanovaiheessa. Eräässä kehitysehdotuksessa esitetään, että kunnassa arvioitaisiin vuosittain tehtyjä ennakkoarviointeja, jolloin arvioinnin onnistumista voidaan mitata.

Mielenkiintoisena havaintona EVA-menetelmän irrallisuudesta eräs vastaaja toi esille, että ennakkoarvioinnin toteuttaminen on kunnissa usein hyvinvointiasioista vastaavan yksikön tehtävä. Vastauksesta näkyy, kuinka päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vahva kytkös hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kotimaisessa kirjallisuudessa vaikuttaa myös menetelmän soveltamiseen kuntien organisaatiossa. Havainnon tehnyt vastaaja esittää, että EVA:n toteuttamisen tulisi ehdottomasti olla kunnan keskushallinnon vastuulla. Tällöin päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista tulisi vastaajan mukaan tiivis osa kaikkea päätöksenteon valmistelua.

Tutkielman edellisissä luvuissa tarkastellussa kirjallisuudessa yhdeksi päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuutta määritteleväksi tekijäksi nousi esille se, onko organisaation toimijoilla todellinen tahtotila EVA:n tuottaman arviointitiedon hyödyntämiseen. Kyselytutkimuksessa väittämän ”*EVA:ssa selvitetyllä tiedolla on todellinen vaikutus päättäjien mielipiteisiin ja suhtautumiseen*” kanssa osittain (57 %) tai täysin (14 %) samaa mieltä oli 71 prosenttia vastaajista. Neljännes eli 25 prosenttia vastaajista oli väittämästä osittain eri mieltä, ja 4 prosenttia vastaajista oli väittämästä täysin eri mieltä. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä ei ollut kovin suurta eroa vastausten jakaumassa, eikä erikokoisten kuntien välillä myöskään havaittu

merkittäviä eroja suhtautumisessa väittämään. Kuusi vastaajaa, joiden kunnassa ei käytetä EVA-menetelmää, valitsi EVA:n käyttämättömyyden syyksi vaihtoehdon ”*päätösten vaikutusten selvittämistä ei koeta tarpeellisena*”.

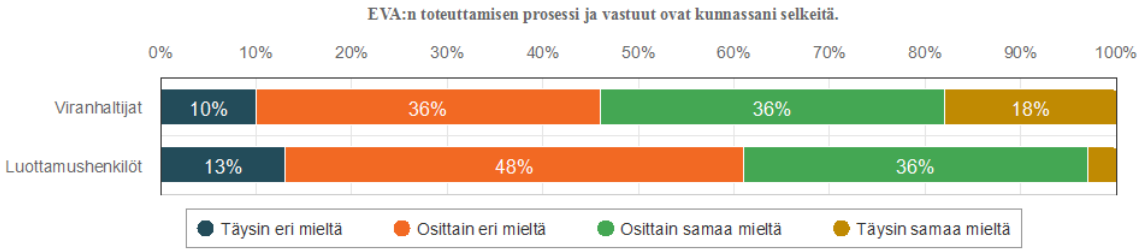
Moni vastaaja nostaa kyselytutkimuksen avoimissa vastauksissa esille, että päättäjien poliittinen ideologia on esteenä arviointitiedon täysimittaiselle hyödyntämiselle päätöksenteossa. Eräs vastaaja kertoo, että hänen kunnassaan EVA:n tuottamalla tiedolla on paljonkin merkitystä silloin, kun suunnitellaan investointia tai uuden palvelun perustamista. Kun tilanne on taas se, että päätetään taloudellisten vaikeuksien edellyttämistä toimenpiteistä, päättäjät päätyvät EVA:sta riippumatta oman ideologiansa viitoittamalla tavalla joko palvelujen säilyttämisen tai niiden leikkaamisen kannalle. Toisessa vastauksessa todetaan, että vaikka tahtotilaa arviointitiedon hyödyntämiseen löytyy, päättäjä saattaa kuitenkin valikoida oman ideologiansa mukaan, millaista tietoa hän todellisuudessa hyödyntää. Tutkimusaineistossa tuodaan useaan kertaan esille, että kun on kyse poliittisesti merkittävästä aiheesta, luottamushenkilöiden kannanmuodostus on jo usein tapahtunut ennen arviointitiedon esittämistä.

Tutkimusaineiston perusteella voidaan päätellä, että viranhaltijoiden tuottama tieto vaikuttaa merkittävästi luottamushenkilöiden lopullisen päätöksen sisältöön. Eräs vastaaja kertoo, että koska päätöksen vaikutusten ennakointi on vaikeaa ilman erityistä ammattiosaamista päätettävään asiaan liittyen, kunnan luottamushenkilöt ovat pitkälti viranhaltijoiden tuottaman arviointitiedon varassa. Tutkimusaineistossa moni vastaaja korostaa, että vaikka poliittinen ideologia voi vähentää tahtotilaa arviointitiedon hyödyntämiseen, suuri osa päättäjistä kuitenkin suhtautuu avoimin mielin päätöksen valmistelun aikana esitettyyn tietoon. Usein luottamushenkilöt ovat valmiita muodostamaan kantansa arviointitietoon perustuen, kunhan tiedon selvittämiseen ja esittämiseen on käytettävissä oikeanlaiset työkalut. Tutkimusaineiston perusteella EVA-menetelmän tuottama lisäarvo koetaan kuntakentällä tärkeänä, ja kunnissa on todellinen tahtotila näyttöön perustuvan päätöksenteon lisäämiselle.

Eräs vastaaja nosti esille, että vaikka poliittinen ideologia voi vähentää päättäjien tahtotilaa arviointitiedon hyödyntämiseen, päätösten vaikutusten ennakkoarviointi tuo kuitenkin lisäarvoa vahvistamalla päätöksiin liittyvää poliittista vastuuta: EVA:n ollessa osana päätöksen valmistelua päättäjä ei voi jälkeenpäin vedota tietämättömyyteen päätöksensä tulevista vaikutuksista. Poliittisen ideologian lisäksi päättäjien ennakkokäsitykset, päätöksenteon tunnepitoisuus, epäluottamus arviointitietoa kohtaan ja henkilökohtaiset intressit nostetaan tutkimusaineistossa esille asioina, jotka voivat vähentää tahtotilaa EVA:n tuottaman tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa. Tutkimusaineistossa nousee esille tarve kuntien päätöksentekokulttuurin uudistamiselle, mikäli EVA halutaan saada vaikuttavaksi osaksi päätöksentekoprosessia.

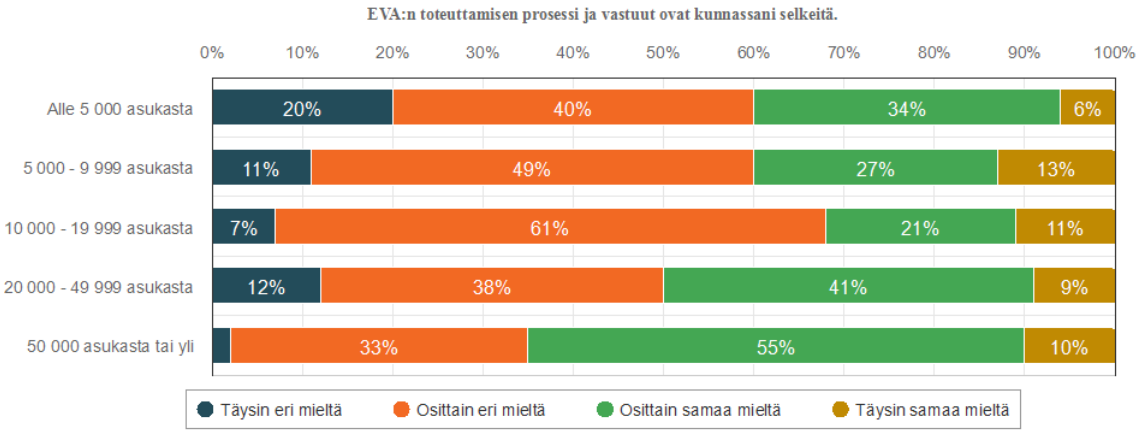
Kaikista kielteisimmin kyselytutkimuksen vastaajat suhtautuivat väittämään ”*EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä*”. Vain 45 prosenttia vastaajista oli väittämän kanssa osittain (36 %) tai täysin (9 %) samaa mieltä, kun taas enemmistö eli 55 prosenttia vastaajista oli väittämästä osittain (43 %) tai täysin (12 %) eri mieltä. Kysymyksessä 7 esitetyistä väittämistä tähän väittämään löytyi selkeästi eniten vastaajia, jotka olivat täysin eri mieltä asiasta. Tutkimusaineiston vastaukset EVA-prosessin selkeyttä koskevaan väittämään erottuvat jakaumaltaan selvästi muiden kyselyssä esitettyjen väittämien vastauksista.

Arviointiprosessin selkeyttä koskevien vastausten jakaumassa on merkittävä ero viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Tutkimusaineiston perusteella EVA-prosessi vaikuttaisi olevan kuntakentällä paljon selkeämpi viranhaltijoiden näkökulmasta kuin luottamushenkilöiden osalta. Yli puolet (54 %) viranhaltijoista suhtautuu myönteisesti väittämään EVA-prosessin selkeydestä, ja lähes viidennes (18 %) viranhaltijoista on väittämästä täysin samaa mieltä. Luottamushenkilöistä vain 36 prosenttia prosenttia suhtautuu väittämään myönteisesti, ja valtaosassa näistä vastauksista vastaaja on väittämästä vain osittain samaa mieltä. Vastausten jakaumat eriteltynä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta esitetään kuviossa 12.



Kuvio 12. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä*”.

Kuten kuviossa 13 havainnollistetaan, EVA:n selkeyttä koskevaan väittämään annettujen vastausten jakaumassa on merkittävä ero erikokoisten kuntaryhmien välillä. Muiden kuin keskimmäisen (10 000–19 000 asukasta) kuntaryhmän välillä suhtautuminen väittämään EVA:n selkeydestä muuttuu positiivisemmaksi, mitä suuremmasta kunnasta on kyse. Kun lähes kaksi kolmasosaa (65 %) suurimpien kaupunkien vastaajista on väittämästä osittain tai täysin samaa mieltä, vain 40 prosenttia alle 5 000 asukkaan kuntien vastaajista vastasi samoin. Kielteinen suhtautuminen väittämään on selvästi yleisempää pienissä kunnissa, ja viidennes (20 %) alle 5 000 asukkaan kuntien vastaajista oli täysin eri mieltä väittämästä.



Kuvio 13. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään ”*EVA:n toteuttamisen prosessi ja vastuut ovat kunnassani selkeitä*”.

Kaikista yleisin tutkimusaineistossa esitetty kehitysehdotus liittyi tarpeeseen selkeyttää päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin prosessia osana kuntaorganisaation omaa päätöksentekojärjestelmää. Suurin osa kyselytutkimukseen annetuista kehitysehdotuksista liittyi EVA-menetelmän toteutukseen liittyvien toimintatapojen

selkeyttämiseen ja systematisointiin, mikä kertoo merkittävästä tarpeesta EVA:n kehittämiselle kuntakentällä. Kuntayhteistyö ja kuntien yhtenäiset EVA-toimintamallit nostetaan esille mahdollisina vaihtoehtoina menetelmän vakiinnuttamiseksi. Avainasemaan kuntien EVA-prosessin selkeyttämisessä nousee tutkimusaineistossa se, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi vakiinnutetaan säännölliseksi prosessiksi kunnan toiminnassa.

Kyselytutkimuksen aineistossa esitetään päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vakiinnuttamista pakolliseksi osaksi kunnan päätöksentekoprosessia mm. hallintosäännön velvoittavien määräysten, kuntastrategian sekä päättäjien ja henkilöstön sitouttamisen kautta. Eräässä kehitysehdotuksessa esitetään EVA:n kytkemistä kunnan talousarvion valmisteluun, jolloin merkittävimpien päätösten vaikutukset arvioitaisiin ennen tarvittavien määrärahojen varaamista.

Toistuvana toiveena vastaajien keskuudessa on, että kunta tekisi yksiselitteisen linjauksen siitä, millaisten päätösten kohdalla vaikutusten ennakkoarviointia tehdään. Tutkimusaineistosta välittyy selkeä tarve kunnan omiin tarpeisiin ja lähtökohtiin kohdennetulle EVA-ohjeistukselle. Moni vastaaja toivoo, että EVA:n toteuttamisen avuksi olisi käytettävissä selkeä, yhtenäinen ja helposti löydettävä arviointipohja. Lisäksi digitaalisen työvälineen käyttäminen päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa tuodaan kehitysehdotuksena esille. Eräs vastaaja ehdottaa EVA:n lisäämistä pakolliseksi vaiheeksi kunnan asianhallintajärjestelmään, ja toisessa vastauksessa esitetään tekoälyn hyödyntämistä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kehittämisessä.

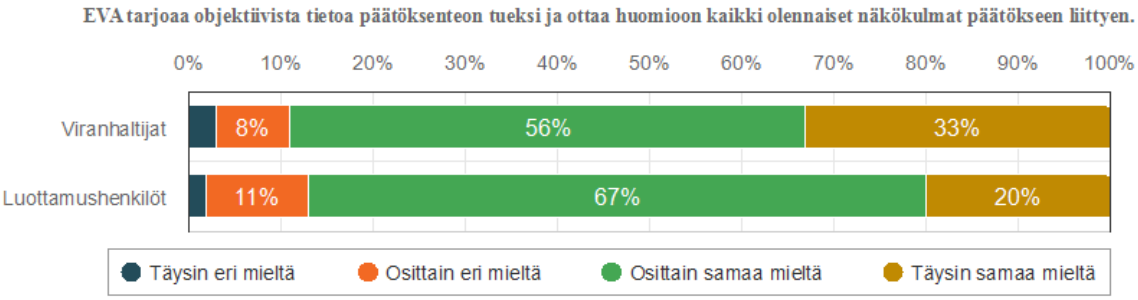
5.4 EVA:ssa tuotetun arviointitiedon objektiivisuus, kattavuus ja oikeellisuus

Kyselytutkimuksen vastaajat suhtautuivat selkeästi positiivisimmin väittämään ”*EVA tarjoaa objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi ja ottaa huomioon kaikki olennaiset näkökulmat päätökseen liittyen*” verrattuna muihin kyselytutkimuksen kysymyksessä 7

esitettyihin väittämiin. Peräti 88 prosenttia vastaajista on väittämän kanssa osittain (62 %) tai täysin (26 %) samaa mieltä, kun vain 12 prosenttia vastaajista on väittämästä osittain tai täysin eri mieltä. Yleisin vastaus väittämään oli vaihtoehto ”*osittain samaa mieltä*”, jonka valitsi 63 prosenttia kysymykseen vastaajista.

Kaikissa asukasluvun mukaan jaetuissa kuntaryhmissä yli 86 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä EVA:n objektiivisuutta koskevasta väittämästä. Vastausten jakaumat eivät eronneet toisistaan kovin merkittävästi eri kuntaryhmien välillä, mutta muista ryhmistä poikkeavana havaintona keskikokoisten kuntaryhmien (5 000–9 999 asukasta ja 10 000–19 999 asukasta) vastaajista selvästi pienempi osuus oli väittämästä täysin samaa mieltä.

Sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt suhtautuvat suurelta osin myönteisesti EVA:n objektiivisuutta koskevaan väittämään, mutta tutkimusaineiston perusteella viranhaltijat vaikuttavat olevan paljon varmempia EVA:n objektiivisuudesta kuin luottamushenkilöt. Kolmasosa (33 %) viranhaltijoista oli väittämästä täysin samaa mieltä, kun vain viidennes (20 %) luottamushenkilöistä vastasi samoin. Väittämän vastausten jakauma eriteltynä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta esitetään kuviossa 14.



Kuvio 14. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*EVA tarjoaa objektiivista tietoa päätöksenteon tueksi ja ottaa huomioon kaikki olennaiset näkökulmat päätökseen liittyen*”.

Moni kyselytutkimuksen vastaaja painottaa, että laadukkaasti toteutettu ennakkoarviointi tarjoaa päättäjille selkeää ja objektiivista tietoa päätöksen vaikutuksista. Kuitenkin monesta vastauksesta ilmenee epävarmuutta siitä, toteutuuko

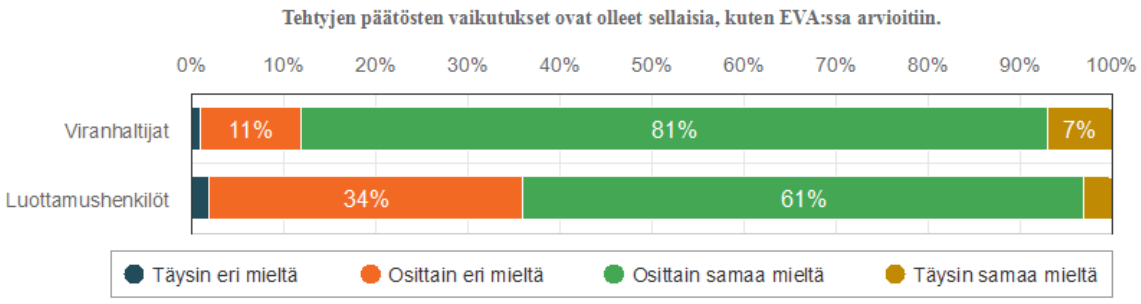
EVA:n objektiivisuus käytännön tasolla kunnan päätöksenteossa. Huolta herättää EVA:n jääminen näennäiseksi prosessiksi, jolloin sen objektiivisuudesta ei ole takeita.

Suurimpana EVA:n objektiivisuutta vaarantavana tekijänä nostettiin kyselyn avoimissa vastauksissa esille, että valmistelijoiden ja päättäjien intressit ohjaavat vahvasti päätöksen valmistelua. Päätöstä valmistelevilla viranhaltijoilla voi olla työnsä puolesta vahva intressi ohjata päätöstä tiettyyn suuntaan, mikä vaarantaa arvioinnin puolueettomuuden ja mahdollistaa arvioinnin valjastamisen välineeksi tiettyjen intressien edistämiselle. Valmistelijan intressit ja ennakkokäsitykset voivat vaikuttaa päätöksen perusteena olevan tietopohjan valikoitumiseen, jolloin päätöksen vaikutusten ennakkoarviointi jää objektiivisuudeltaan heikoksi. Moni vastaaja kokee, että keinot arvioinnin objektiivisuuden varmistamiseen ovat vähissä, kun kunnan hallinnon ytimessä työskentelevät viranhaltijat toimivat EVA:n toteuttajina. Yhtenä kehitysehdotuksena nostettiin tutkimusaineistossa esille, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi toteutettaisiin viranhaltijoiden sijaan kunnasta riippumattoman toimijan työnä.

Eräs vastaaja tuo esille, että EVA:n objektiivisuus on kiinni siitä, kuinka monipuolisesti tietoa kerätään, ja kuinka hyvin arviointiprosessin eri vaiheet toteutetaan menetelmälle tarkoitetulla tavalla. Toinen vastaaja kertoo, että erilaisten intressien vuoksi kunnassa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mitä objektiivisuus tarkoittaa. Tällöin arvioinnin lopputulosten objektiivisuus voidaan kiistää, mikäli ne eivät ole linjassa tiettyjen käsitysten kanssa. Aineistossa nousee esille, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on itsessään objektiivisuutta tukeva menetelmä, mutta lopulta EVA:n objektiivisuuden määrittelevät ihmiset, jonka sen toteuttavat. Eräs vastaaja kertoo, että valmistelijan tekemä ennakkoarviointi näyttää monesti perustuvan ns. arkijärjellä tehtyihin päätelmiin tutkitun tiedon sijasta. Toisessa vastauksessa kiinnitetään huomiota siihen, että EVA tehdään yleensä laadullisena arviointina, ja ennakkoarvioinnin toteuttaminen määrällisessä muodossa on harvinaista.

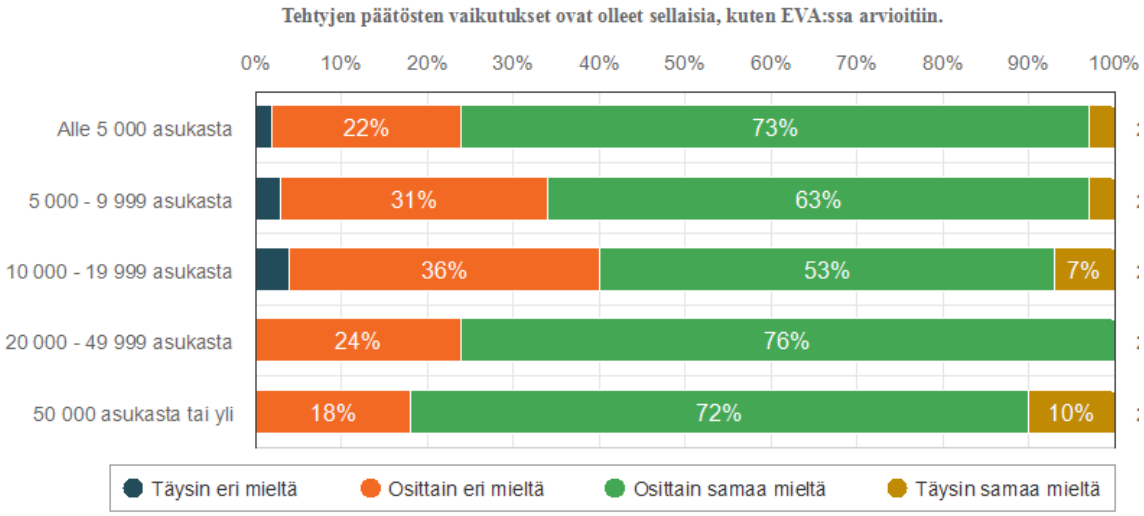
73 prosenttia vastaajista oli osittain (69 %) tai täysin (4 %) samaa mieltä väittämän ”*Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin*” kanssa. Neljäsosa vastaajista oli väittämästä osittain eri mieltä, ja alle 2 prosenttia vastaajista oli väittämästä täysin eri mieltä. Vaikka tulos antaa suhteellisen positiivisen kuvan päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin luotettavuudesta intervention vaikutusten arvioinnissa, vain 6 prosenttia vastaajista oli joko täysin samaa mieltä tai täysin eri mieltä väittämän kanssa. Vastaajien epävarmuus kertoo, että EVA:n tulosten luotettavuutta ei nähdä aivan yksiselitteisenä asiana.

Hieman yllättävää on, että tutkimusaineiston perusteella kuntien luottamushenkilöiden ja päätöksentekoa valmistelevien viranhaltijoiden näkemykset EVA:ssa tuotetun ennakointitiedon luotettavuudesta eroavat merkittävästi toisistaan. Kun lähes kaikki kyselyyn vastanneet viranhaltijat (87 %) ovat väittämästä joko osittain tai täysin samaa mieltä, luottamushenkilöistä vain 64 prosenttia oli samalla kannalla asiasta. Yli kolmasosa (36 %) luottamushenkilöistä oli osittain tai täysin eri mieltä asiasta, kun taas viranhaltijoilla kyseinen luku jää 12 prosenttiin. Huomionarvoista on, että molempien ryhmien osalta valtaosa vastauksista painottuu vaihtoehtoihin ”*osittain samaa mieltä*” tai ”*osittain eri mieltä*”, vaikka viranhaltijoista hieman suurempi osuus (7 %) vastasi olevansa väittämästä täysin samaa mieltä. Vastausten jakaumat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä esitetään kuviossa 15.



Kuvio 15. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään ”*Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin*”.

Asukasluvultaan eri kokoisten kuntien välillä ei vaikuttaisi olevan yhtä suurta hajontaa näkemyksissä EVA:n tuottaman arviointitiedon luotettavuudesta kuin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Tutkimusaineistosta on kuitenkin havaittavissa, että kaikista suurimmissa kaupungeissa väittämään EVA:n tuottaman arviointitiedon luotettavuudesta suhtaudutaan hieman myönteisemmin kuin pienemmissä kunnissa, ja keskikokoisissa kuntaryhmissä (5 000–9 999 asukasta ja 10 000–19 999 asukasta) suhtautuminen EVA:n tuottaman arviointitiedon luotettavuuteen on kielteisempää. Vastaukset väittämään eriteltynä erikokoisten kuntien osalta esitetään kuviossa 16.



Kuvio 16. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään *"Tehtyjen päätösten vaikutukset ovat olleet sellaisia, kuten EVA:ssa arvioitiin"*.

Kyselytutkimuksen avoimet vastaukset tukevat sitä, että vaikka EVA koetaan yleisesti päätöksenteon tietopohjaa parantavaksi menetelmäksi, sen luotettavuuden suhteen löytyy paljon epävarmuustekijöitä. Moni vastaaja kokee haastavaksi vastata kysymykseen EVA:n luotettavuudesta, koska tehdyn ennakkoarvioinnin jälkeinen seuranta on kunnassa vähäistä, tai EVA:sta ei ole vielä riittävän pitkää kokemusta luotettavan vastauksen antamiseksi. Tutkimusaineistossa nousee esille, että EVA on hyvin luotettava työkalu päätöksen vaikutusten selvittämiseen, kun päätöksenteossa on kyse yksiselitteisistä ja selkeästi hahmotettavissa olevista asiakokonaisuuksista. EVA:n

tulosten luotettavuuteen liittyvä epävarmuus kuitenkin kasvaa, kun päätöksiä tehdään sellaisista asioista, joihin liittyy monimutkaisia kehityskulkuja ja muutostekijöitä.

Keskeisenä näkökulmana tutkimusaineistossa nousee esille se tosiasia, että tulevaisuuden ennakointiin liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Koronapandemia nostetaan tutkimusaineistossa esille esimerkkinä sellaisesta tapahtumasta, jonka merkityksestä ja vaikutuksista kukaan ei voinut etukäteen tietää. Aineistossa toistuu useaan kertaan ajatus, että kaikkien olennaisten näkökulmien huomioiminen päätöksen valmistelussa voi olla käytännössä todella vaikeaa. Eräs vastaaja kertoo, että hänen kunnassaan EVA:n toteutuksessa painotetaan usein talous- ja yritysvaikutuksia, jolloin muut päätöksen kannalta tärkeät näkökulmat jäävät varjoon. Toinen vastaaja pohtii, onko EVA:n toteutukseen käytettävissä työkalua, jolla päätöksen ratkaiseva näkökulma valitaan, kun erilaisten vaikutustyyppien arvioinnit näyttävät toisistaan poikkeavia johtopäätöksiä.

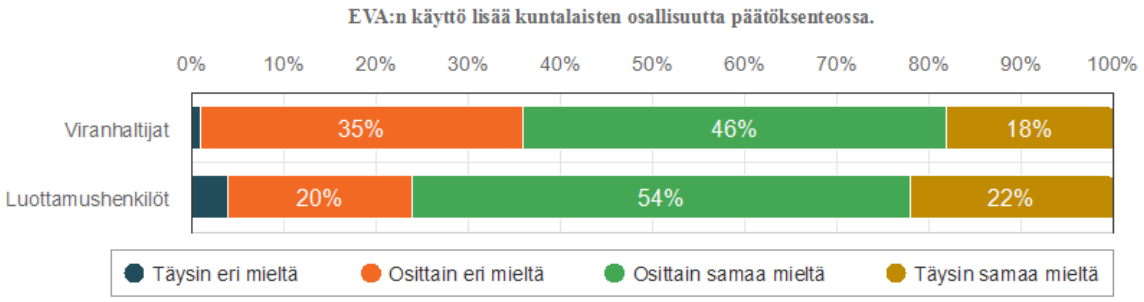
Eräs vastaaja nostaa esille, että lopullisten päätösten sisältö usein muovautuu päätöksentekoprosessin aikana, jolloin valmisteluvaiheen tilannekuvan mukaisessa EVA:ssa tunnistetut vaikutukset eivät välttämättä enää vastaa toimeenpanoon etenevää päätöstä. Vastaaja lisää, että ”*kaikkia erilaisia skenaarioita ei voi ennakkoarvioinnissa lähestyä mitenkään*”. Yhdessä kehitysehdotuksessa tuotiin esille, että vaikeudestaan huolimatta päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin arvoa lisäisi se, että menetelmän kautta kyettäisiin nykyistä paremmin arvioimaan päätöksen poikkihallinnollisia ja dynaamisia vaikutuksia.

Kuten edellisissäkin luvuissa on todettu, päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin tulosten objektiivisuuden ja oikeellisuuden parantamisessa keskeistä näyttäisi tutkimusaineiston perusteella olevan EVA-menetelmän vakiinnuttaminen osaksi kuntien päätöksentekoprosessia ja menetelmän kehittäminen kunnan omia tarpeita vastaavaksi. Päätökseen liittyvien olennaisten vaikutustyyppien mahdollisimman kattava tunnistaminen vaatii sen, että kunnassa tehdään päätösten vaikutusten

ennakkoarviointia säännöllisesti, ja että menetelmä saadaan vakiinnutettua luontevaksi osaksi päätöksenteon kokonaisuutta.

5.5 Kuntalaisten osallisuus EVA:n toteutuksessa

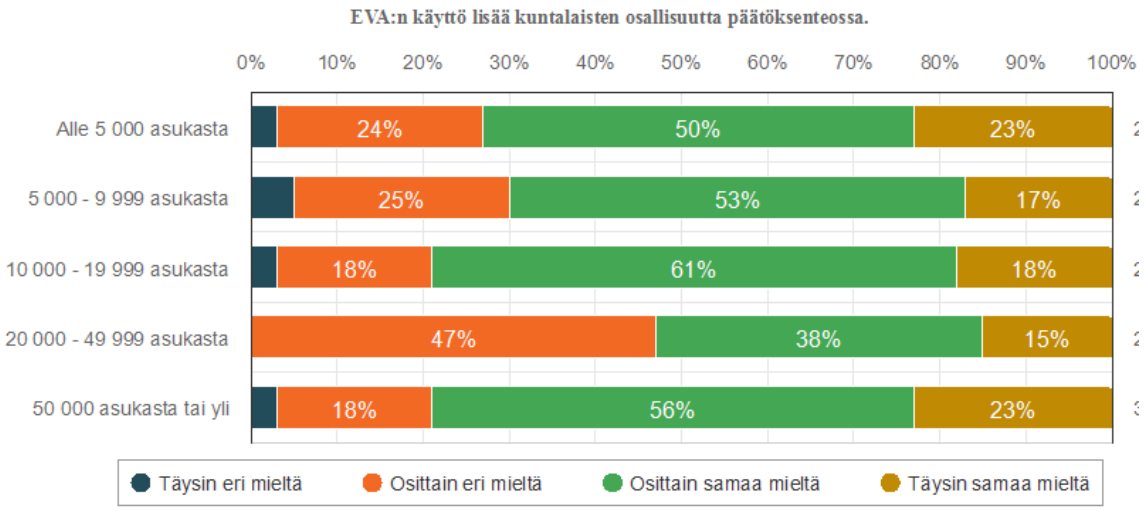
71 prosenttia kysymyksen 7 vastaajista oli osittain (51 %) tai täysin (20 %) samaa mieltä väittämän *”EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa”* kanssa. Osittain eri mieltä väittämästä oli 26 prosenttia vastaajista, ja 3 prosenttia vastaajista oli väittämästä täysin eri mieltä. Kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä vaikuttaisi tutkimusaineiston perusteella olevan hieman eroa suhtautumisessa siihen, kuinka päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö vaikuttaa kuntalaisten osallisuuteen. Selvästi suurempi osuus viranhaltijoista (36 %) kuin luottamushenkilöistä (24 %) vastasi olevansa osittain tai täysin eri mieltä EVA:n osallisuutta lisäävästä vaikutuksesta. Samalla myös täysin samaa mieltä väittämästä oli suurempi osuus luottamushenkilöistä (22 %) kuin viranhaltijoista (18 %). Osallisuutta koskevan väittämän vastausten jakauma esitetään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta alla kuviossa 17.



Kuvio 17. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset väittämään *”EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa”*.

Erikokoisten kuntaryhmien välillä vastausten jakauma kyselyn osallisuutta koskevaan väittämään oli pääasiassa samankaltainen. Hieman yllättäen vastausten jakauma kuitenkin poikkeaa merkittävästi muista kuntaryhmistä toiseksi suurimmassa

kuntaryhmässä (20 000–49 999 asukasta), jossa suhtauduttiin paljon muita ryhmiä kielteisemmin EVA:n osallisuutta lisäävään vaikutukseen. Lähes puolet (47 %) kyseisen kuntaryhmän vastaajista oli osittain eri mieltä siitä, että EVA:n käyttö lisäisi kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa. Toisaalta kyseisessä ryhmässä yksikään vastaaja ei kertonut olevansa täysin eri mieltä väittämästä, kun taas muissa kuntaryhmissä osa vastaajista valitsi kyseisen vaihtoehdon. Osallisuutta koskevan väittämän vastausten jakauma eriteltynä kunnan asukasluvun mukaan esitetään kuviossa 18.



Kuvio 18. Eri kuntaryhmien edustajien vastaukset väittämään ”*EVA:n käyttö lisää kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa*”.

Kyselyn avoimissa vastauksissa näkyi kriittistä suhtautumista ajatukseen, että EVA:n käyttö lisäisi todellisuudessa kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin osallistuu kaikista eniten se aktiivisten kuntalaisten joukko, joka osallistuu jo valmiiksi muuhunkin kunnalliseen demokratiaan ja päätöksentekoon. Jos ”hiljaista enemmistöä” ei saada mukaan päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin, menetelmästä ei välttämättä ole kovin paljon hyötyä osallisuuden edistämisessä.

Osallisuuden osalta keskeisenä havaintona on myös, että osallisuuden toteutuminen päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa riippuu pitkältä arviointiprosessin toteutustavasta. Jo aiemmin tutkielmassa mainitut kunnallisen päätöksenteon

aikataulut ja päätösten valmisteluun liittyvä kiire nostetaan esille asioina, jotka voivat rajoittaa mahdollisuutta kuntalaisten osallistamiseen EVA-prosessin toteutuksessa. Yksi vastaaja kuvailee asian seuraavasti: ”*Päätöksenteon aikataulut eivät aina mahdollista kuntalaisten osallistamista. Välineenä EVA kyllä mahdollistaa osallisuuden lisäämisen*.” Moni vastaaja kertoo oman kuntansa osalta, että kuntalaisia ei oteta kunnan nykyisessä toimintamallissa riittävässä laajuudessa mukaan päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin. Kuntalaisten osallistaminen EVA:n toteutuksessa tuodaan esille asiana, joka lisäisi kuntalaisten sitoutumista päätöksiin ja vähentäisi sitä kautta valitusten ja oikaisuvaatimusten määrää.

Mielenkiintoisena huomiona tutkimusaineistossa nousee esille näkökulma, että kuntalaisten osallistaminen EVA:n toteutuksessa voi tuoda paljon subjektiivisia näkemyksiä mukaan päätöksen vaikutusten arviointiin. Eräs vastaaja kuvailee, että vaikka EVA:ssa kuuluisi ensisijaisesti ottaa huomioon päätöksen vaikutuksiin liittyvä faktatieto, ennakkoarvioinnin toteutuksesta voi osallistamisen kautta syntyä pahimmillaan ”*ennakkoluulojen kokoelma*”. Toinen vastaaja tuo esille ajatuksen, että aivan kaikkiin kysymyksiin ei kannata kysyä kuntalaisilta ratkaisua, vaan on harkittava huolellisesti, millaisista asioista kuntalaisten mielipiteitä on tarpeen pyytää osana päätöksen valmistelua.

Vaikka kuntalaisten osallistaminen saa joiltain vastaajilta kritiikkiä, useassa kehitysehdotuksessa painottuu osallisuuden ja avoimuuden lisääminen EVA-prosessin toteutuksessa. Vastauksissa tuodaan esille, että kuntalaisille olisi tärkeää avata selkeämmin päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyviä toimintatapoja. Eräs vastaaja ehdottaa, että kunnan tiedotuskanavissa informoidaan kuntalaisia kaikista ennakkoarvioinneista, joissa osallistaminen on mahdollista tietosuojan ja lainsäädännön puitteissa. Tämä edistäisi vastaajan mukaan sitä, että kuntalaiset ovat tietoisia päätöksenteon prosesseista ja päätösten etenemisestä. Myös luottamushenkilöiden laajempi osallistaminen arvioinnin toteutukseen nostetaan tärkeänä asiana esille, sillä moni vastaaja kokee päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin olevan hyvin

viranhaltijavetoinen prosessi. Samoin kunnan työntekijäkentän ja kokemusasiantuntijoiden nykyistä laajempi osallistaminen nostetaan esille kehitysehdotuksina.

6 Johtopäätökset

6.1 Keskeiset havainnot ja kehitysehdotukset

Kuten johdantoluvussa kerrotaan, tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää, missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on vaikuttava menetelmä kunnallisessa päätöksenteossa, ja kuinka EVA-menetelmää olisi tarpeen kehittää sen vaikuttavuuden parantamiseksi. Tutkimusongelma, johon tutkimusaineiston analyysin kautta pyritään vastaamaan, jakautuu kolmeen eri kysymykseen:

1. *Missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) on kuntaorganisaatiossa vaikuttava osa päätöksenteon prosessia?*

2. *Missä määrin päätösten vaikutusten ennakkoarviointi (EVA) on vaikuttavuudeltaan soveltuva menetelmä kuntien toteuttaman julkisen politiikan arviointiin?*

3. *Mitkä näkökulmat ovat tärkeimpiä kehityskohteita, jos päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin (EVA) vaikuttavuutta pyritään parantamaan kunnallishallinnossa?*

Kattavan kyselytutkimusaineiston kerääminen asetettiin johdantoluvussa edellytykseksi tutkielman tavoitteen saavuttamiselle. Kyseisen edellytyksen täyttämisessä onnistuttiin erinomaisesti kyselytutkimuksen toteutuksessa. Kyselytutkimuksen toteutuksessa saatiin kerättyä erittäin kattava, lähes viidensadan vastaajan tutkimusaineisto pohjaksi tutkimusongelman ratkaisemiseksi pyrkivään analyysiin.

Tutkimusongelman ensimmäinen kysymys koskee päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuutta kuntaorganisaation sisällä osana päätöksenteon prosessia (*procedural effectiveness*). Tutkimusaineiston perusteella päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin yhteys kunnalliseen päätöksentekoprosessiin on lupaavalla tasolla, mutta Suomen kuntakentän mittakaavassa yhteydessä on vielä paljon puutteita. Pyrkimykset EVA-menetelmän yhteensovittamiseksi kunnallisen hallinnon toimintatapojen kanssa ovat tuottaneet tulosta kuntakentällä. Velvoittavan lainsäädännön, kannustavien valtionosuuksien sekä mm. Kuntaliiton tekemien EVA-

suositusten kautta päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on tullut osaksi valtavirtaa kunnallisen hallinnon kehittämistä koskevassa keskustelussa. On kuitenkin todettava, että EVA-menetelmän vakiintuminen vaikuttavaksi päätöksenteon tukityökaluksi on vielä pahasti kesken Suomen kuntakentällä.

On selvää, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvä osaaminen on vielä puutteellista kunnissa. Suurin syy puutteelliselle osaamiselle on se, että valtaosassa Suomen kunnista päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö ei ole säännöllistä. Jos kuntaorganisaatio ei käytä päätösten vaikutusten ennakkoarviointia säännöllisesti, se jää väistämättä irralliseksi osaksi päätöksentekoprosessia. Monessa kunnassa EVA-menetelmästä on saatu positiivisia kokemuksia, ja menetelmän käyttöön suhtaudutaan pääasiassa myönteisesti. Tutkimusaineistossa nousee kuitenkin vahvasti esille, että erilaiset intressit vähentävät valmistelijoiden ja päättäjien tahtotilaa arviointitiedon hyödyntämiseen. Merkittäväksi rajoitteeksi päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvän osaamisen kehittämiselle muodostuu se, että tehtyjen ennakkoarviointien jälkikäteisarviointi on kunnissa harvinaista. Tällöin aiempia ennakkoarviointeja on vaikea hyödyntää organisaation oppimisen tukena, ja EVA:n vakiinnuttaminen vaikuttavaksi osaksi kuntien päätöksentekoa käy entistä haastavammaksi.

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia pidetään kunnissa työläänä menetelmänä, jonka laadukas toteuttaminen koetaan haastavaksi yhteensovittaa kunnallisen päätöksenteon tiukkojen aikataulurajoitusten sekä niukkojen talous- ja henkilöstöresurssien kanssa. Huolestuttavaa tutkimusaineistossa on, että kunnan asukasluvulla vaikuttaisi olevan selkeä yhteys siihen, kuinka kattavasti päätösten vaikutusten ennakkoarviointia toteutetaan. Etenkin pienten kuntien kohdalla niukat talous- ja henkilöstöresurssit näyttäisivät tutkimusaineiston perusteella rajoittavan päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttöönottoa ja EVA-menetelmään liittyvän osaamisen kehittämistä.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys koskee päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin soveltuvuutta kuntien toteuttaman julkisen politiikan arviointiin. Tähän kysymykseen vastaamista vaikeuttaa eniten jo edellä mainittu tosiasia, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointiin liittyvä jälkikäteisarviointi on ollut kuntakentällä vähäistä. EVA-menetelmän kautta tuotetun arviointitiedon oikeellisuuden todentaminen on käytännössä vaikeaa ilman tehtyjen ennakkoarviointien systemaattista seurantaa. Valmistelijoiden ja päättäjien ennakkokäsitykset sekä intressit nähdään kunnissa EVA:n objektiivisuutta vaarantavina tekijöinä. Tutkimusaineiston perusteella on kuitenkin selvää, että päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin koetaan lisäävän kunnissa tehtyjen päätösten objektiivisuutta.

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on tutkimusaineiston perusteella toimiva työväline näyttöön perustuvan päätöksenteon lisäämiseksi kunnallishallinnossa. EVA:n kautta tuotetun arviointitiedon koetaan tuovan lisäarvoa päätöksenteon valmisteluun ja parantavan tehtyjen päätösten tietopohjaa. EVA-menetelmä tarjoaa kunnille selkeän tavan tarkastella erilaisia vaikutustyyppejä kattavasti erilaisista näkökulmista. Kuntalaisten osallistaminen koetaan yleisesti tärkeänä osana päätösten vaikutusten ennakkoarviointia, mutta rajalliset resurssit eivät aina mahdollista laajaa osallistamista. EVA:n luotettavuutta vaikutusten arvioinnissa rajoittaa se tosiasia, että kompleksisessa toimintaympäristössä ei voida koskaan huomioida kaikkia päätökseen vaikuttavia tekijöitä. Pääasiassa kuntakentän huolta ei niinkään herätä EVA-menetelmän soveltuminen päätösten vaikutusten arviointiin, vaan se, kuinka kattavasti menetelmää kyetään kunnassa soveltamaan käytäntöön rajallisen arviointiosaamisen ja niukkojen resurssien puitteissa.

Tutkielman viimeiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tutkimusaineistosta tehtyjen havaintojen perusteella on muodostettava keskeiset kehityskohteet päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin vaikuttavuuden parantamiseksi. Seuraavissa kappaleissa esitän lyhyesti muutaman kehitysehdotuksen EVA-menetelmän vaikuttavuuden parantamiseksi kunnallishallinnossa. Kehitysehdotusten soveltaminen käytäntöön voi

vaatia jatkotutkimusta tai syvempää perehtymistä erilaisiin kehitysmahdollisuuksiin, mutta niiden tarkoituksena on pohjustaa kuntaorganisaatiossa käytävää pohdintaa ja keskustelua. Tärkeintä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kehittämisessä vaikuttavammaksi menetelmäksi on kuntien arjesta nousevien käytännön kehitystarpeiden huomioiminen.

Kunnan kirjallisen EVA-toimintaohjeen tekeminen on välttämätöntä, jos kunnalla on tahtotila hyödyntää päätösten vaikutusten ennakkoarviointia vaikuttavalla tavalla. Kaikista tärkeintä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kehittämisessä on menetelmän vakiinnuttaminen osaksi kunnan päätöksentekoprosessia. Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on ollut jo pitkään osa kuntia ohjaavaa lainsäädäntöä, mutta käytännön toteutukseltaan EVA on jäänyt monelta osin epäselväksi. Esimerkiksi Kuntaliiton tekemät suositukset tarjoavat hyvän pohjan päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnille, mutta todellisen yhteyden rakentaminen kunnan omaan päätöksentekoprosessiin vaatii EVA-menetelmän soveltamista kunnan omaan päätöksentekokulttuuriin ja organisaatioon. Kuntien on linjattava yksiselitteisesti, millaisten päätösten kohdalla EVA-menetelmää hyödynnetään.

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa tuotettuja arviointituloksia on arvioitava säännöllisesti jälkikäteen. Tehtyjen ennakkoarviointien säännöllinen tarkastelu esimerkiksi vuosittain kunnan tilinpäätöksen yhteydessä edistäisi EVA-menetelmän yhteensovittamista kunnan omaan organisaatioon. Kun toteutettujen ennakkoarviointien vahvuuksia sekä heikkouksia tarkastellaan säännöllisesti ja arviointituloksia verrataan päätösten toteutuneisiin vaikutuksiin, kunnan käytössä olevia toimintatapoja pystytään kehittämään vaikuttavampaan suuntaan. Lisäksi tehtyjen ennakkoarviointien jälkikäteisarviointi kehittää kunnan henkilöstön sekä luottamushenkilöorganisaation arviointiosaamista.

Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin työllistävää vaikutusta on saatava vähennettyä uusien toimintamallien avulla. Kunnallisen päätöksenteon

aikataulupaineet sekä niukat talous- ja henkilöstöresurssit ovat keskeinen rajoite EVA-menetelmän systemaattiselle käyttöönotolle Suomen kuntakentällä. EVA:n toimintatapojen kehittämisessä on pyrittävä hyödyntämään sellaisia ratkaisuja, joilla päätösten valmisteluun liittyvää työmäärää on onnistuttu vähentämään. Tällaisten ratkaisujen löytämisessä arviointitiedon kokoamiseen on sovellettava kuntakohtaisia hyväksi koettuja toimintatapoja, jotka sujuvoittavat tiedon hakemista ja päätökseen liittyvien asiakokonaisuuksien hahmottamista. EVA:n työllistävän vaikutuksen vähentämisessä voidaan pohtia mahdollisina vaihtoehtoina esimerkiksi hallinnonalarajat ylittävien tietovarantojen kokoamista, EVA:n toteuttamista helpottavien mallipohjien ja työkalujen kehittämistä sekä digitalisaation ja teköälyn tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä tiedon kokoamisessa ennakkoarvioinnin pohjaksi.

6.2 Keskustelu

Kyselytutkimuksen perusteella tehdyt havainnot ja kehitysehdotukset ovat monelta osin yhteneviä aiemmassa EVA-menetelmää koskevassa tutkimuskirjallisuudessa tehtyjen johtopäätösten kanssa. Lisäarvoa aiempaan tutkimuskirjallisuuteen nähden tuo kuitenkin se, että kyselytutkimuksen perusteella muodostetut johtopäätökset rajaavat entistä selkeämmin niitä seikkoja, jotka ovat kaikista tärkeimpiä näkökulmia päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kehittämiseksi vaikuttavammaksi arviointimenetelmäksi kunnallishallinnossa.

EVA-menetelmän yhteys kuntien päätöksentekoprosessiin nousi keskeiseksi näkökulmaksi tutkimusaineistossa. Tutkimusaineiston analyysi tukee Lawrencen (2013, s. 47) ja Kaivo-Ojan (2015, s. 177) näkemystä siitä, että ilman selkeää yhteyttä institutionaaliseen päätöksentekojärjestelmään ennakointitoiminta voi jäädä vaikuttavuudeltaan vähäiseksi työkaluksi. Puutteellinen arviointiosaaminen ja päättäjien väheksyvä suhtautuminen nousevat tutkimusaineistossa EVA:n vaikuttavuutta merkittävästi rajoittaviksi tekijöiksi. Vaikuttavan ennakkoarvioinnin toteuttamiseksi

kuntaorganisaatiossa tarvitaan todellinen tahtotila arviointitiedon hyödyntämiseen, kuten Rossi ja muut (2023, s. 24) nostavat esille.

Tutkimusaineiston perusteella päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnin käyttö on pääasiassa epäsäännöllistä kuntakentällä. Sama johtopäätös tehtiin Kauppisen ja Santalahden (2023) haastattelututkimuksessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2017; 2019; 2021; 2023b) toteuttamien tiedonkeruiden perusteella suurimmassa osassa kuntia ei käytetä kirjallista toimintaohjetta EVA:n toteuttamiseen. Kyselytutkimuksen aineisto tukee tätä havaintoa, sillä vastaajien keskuudessa esiintyy paljon epätietoisuutta oman kunnan EVA-käytännöistä. Dunn (2017, s. 180) nostaa esille, että strukturoitujen ennakointimenetelmien käyttö on keskeistä julkisen politiikan ennakollisessa arvioinnissa. Tutkielman kehitysehdotus kirjallisen EVA-toimintaohjeen tekemisestä edistää kunnan EVA-prosessin strukturointia sekä yhteyden rakentamista kunnan päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden sekä kunnan EVA-prosessin välille.

EVA:n vaikuttavuuteen liittyvät haasteet ovat tutkimusaineiston perusteella yhteydessä kunnallista päätöksentekoa yleisesti koskeviin ongelmiin, kuten tiukkoihin aikataulurajoituksiin sekä niukkoihin talous- ja henkilöstöresursseihin. Kauppinen ja Santalahti (2023) tekevät haastattelututkimuksessaan samankaltaisen havainnon. Kuten Rossi ja muut (2023, s. 24) toteavat, EVA:n vaikuttavuus voi jäädä heikoksi, jos arvioinnin kohteena oleva päätös on itsessään puutteellisesti valmisteltu. Pienissä kunnissa resursseihin liittyvät haasteet vaikuttaisivat tutkimusaineiston perusteella muodostavan merkittävän esteen EVA-menetelmän nykyistä laajemmalle käytölle. Rohkaisevana seikkana on kuitenkin otettava huomioon Kurvisen ja muiden (2022, s. 9) esittämä havainto, että pienten kuntien vahvuus on niiden kyky uudistua ja sopeutua muutoksiin.

Tutkimusaineiston perusteella kunnissa tehtyjä ennakkoarviointeja arvioidaan jälkikäteen vain satunnaisesti. Kyseessä on merkittävä havainto, koska ennakkoarvioinnin tulosten hyödyntäminen päätöksen toimeenpanovaiheessa on keskeinen osa EVA-menetelmään liittyvää teoriaa. Jälkikäteisen arvioinnin vaihe sisältyy

valtaosaan niistä EVA-prosesseista, joita tarkastellaan tutkielman luvussa 3 esimerkkeinä EVA :n toteutuksesta. Kyselytutkimuksen vastauksissa monesti toistuva jälkikäteisarvioinnin puutteellisuus tekee kunnan EVA-prosessin kehittämisestä haastavaa ja vaikeuttaa menetelmän integrointia kunnan omaan päätöksentekojärjestelmään. Tutkielman kehitysehdotuksella EVA:n arviointitulosten säännöllisestä jälkikäteisarvioinnista pyritään saavuttamaan Mergaertin ja Minton (2015) esittämä ennakollisten ja jälkikäteisten arviointien toisiaan täydentävä sykli. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2023a) pitää päätöksenteon jälkeen tapahtuvaa vaikutusten seurantaa välttämättömänä organisaation arviointiosaamisen ja EVA-prosessin laadun kehittämisen kannalta. Tutkielman kehitysehdotus voisi parhaimmillaan mahdollistaa EVA-prosessin jatkuvan kehittymisen, kun kuntaorganisaatio oppii tehtyjen ennakkoarviointien onnistumisista ja epäonnistumisista.

Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että päätösten vaikutusten ennakkoarviointi on hyvä työväline näyttöön perustuvan päätöksenteon lisäämiseksi kunnissa. Kuten Burdge ja Vanclay (1996, s. 60) toteavat, muutokseen liittyvällä epävarmuudella on suuri vaikutus julkisen politiikan toteuttamisessa. Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnilla voidaan vähentää päätökseen liittyvää epävarmuutta, koska menetelmään kuuluu erilaisten päätösvaihtoehtojen esittäminen ja niihin liittyvien vaikutusketjujen avaaminen. Kyselytutkimuksen vastaajat nostavat esille EVA:n tärkeyden päätöksen vaikutusten jäsentelyssä, mikä tukee Saleniuksen ja Ratian (2018, s. 4) esittämää ajatusta, että päätöksen vaikutusten esittäminen EVA:n kautta luo jo itsessään selkeän dokumentoinnin kautta hyvän pohjan vaikuttavuuden arvioinnille, vaikka tulevaisuuden olosuhteiden ennakointi voi olla haastavaa.

Kyselytutkimuksen vastaajien suurimpana huolena EVA:n objektiivisuudesta nousee esille erilaisten intressien ja poliittisten agendojen vaikutus arvioinnin toteuttamiseen. Kuten Virtanen ja muut (2015, s. 19) toteavat, poliittisen päätöksenteon arvolähtöisyys heijastuu helposti tiedon tuottamiseen liittyviin valintoihin. Tutkimusaineiston perusteella se, kuinka paljon kuntapäättäjä viime kädessä hyödyntää EVA:ssa tuotettua

tietoa, on kiinni monesta tekijästä ja riippuu usein päättäjän henkilökohtaisesta suhtautumisesta päätettävään asiakokonaisuuteen. Päätöksen vaikutusten jäsentely ja dokumentointi EVA:n kautta kuitenkin vahvistaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jonka mm. Sundquist ja Oulasvirta (2011, s. 12) määrittelevät yhdeksi EVA:n tavoitteeksi. Erään vastaajan tekemä havainto siitä, että EVA korostaa päättäjien poliittista vastuuta dokumentoimalla päätöksen ennakoituja vaikutuksia, kertoo omalta osaltaan EVA:n olevan toimiva väline päätöksenteon näyttöperusteisuuden lisäämiseen.

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi koetaan usein liian työlääksi menetelmäksi tutkimusaineiston perusteella, ja keskeiseksi kehitystarpeeksi nousi EVA:n työllistävän vaikutuksen vähentäminen. Tarve kevyemmän arviointimallin kehittämiselle on tunnistettu esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen EVA-toimintamallissa, johon sisältyy sekä raskaampi tavanomainen EVA että kevyempi nopea EVA. Kuntalaisten osallistaminen tunnistetaan vastaajien keskuudessa asiaksi, joka voi helposti jäädä sivurooliin EVA:n toteutuksessa. Esimerkiksi Gillespie (2024, s. 98) kertoo, että osallistamisen vaikuttavuus voi jäädä olemattomaksi, jos se tehdään vain näennäisesti tunnistamatta kansalaisten osallistumisen tuottamaa arvoa. Raisio ja muut (2018, s. 27) huomauttavat, että kansalaisten kiinnostus osallistua päätöksentekoon ei synny tyhjästä, vaan osallistumisen on oltava luontevaa ja vaivannäön arvoista. Näin ollen on tärkeää, että EVA-prosessiin sisällytetään luontevia osallistumisen keinoja, joiden kautta tuotetaan todellista arvoa kuntalaisille.

Lähteet

Aarnisalo, P. (2025). Esipuhe. Teoksessa L. Tynkkynen, S. Paatela, A. Aalto, I. Keskimäki, E. Nykänen, M. Peltola, T. Sinervo, T. Tammi & M. Viita-aho (toim.), *Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina* (s. 3). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-459-8

Alford, J. & Freijser, L. (2018). Public Management and Co-Production. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschere (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 40–48). New York: Routledge.

Alueidenkäyttölaki 5.2.1999/132. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/132

Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 21.8.1991/60. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/1991/60

Asian Development Bank. (2018). *Health Impact Assessment: a Good Practice Sourcebook*. Manila. http://dx.doi.org/10.22617/TIM189515-2

Bertelsmann Stiftung. (2010). *Corporate Citizenship planen und messen mit der iooi-Methode*. Gütersloh. Noudettu 9.8.2025 osoitteesta https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Leitfaden_CCMessungl.pdf

Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschere (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 3–8). New York: Routledge.

Bovaird, T & Löffler, E. (2011). From Engagement to Co-Production: How Users and Communities Contribute to Public Services. Teoksessa V. Pestoff, T. Brandsen & B Verschuere (toim.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production* (s. 35–60). New York: Routledge.

Burdett, T. (2024). Community engagement, public participation and social impact assessment. Teoksessa F. Vanclay & A. Esteves (toim.), *Handbook of Social Impact*

Assessment and Management (s. 308–324). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Burdge, R. & Vanclay, F. (1996). Social Impact Assessment: a Contribution to the State of the Art Series. *Impact Assessment*, 14(1), 59-86. https://doi.org/10.1080/07349165.1996.9725886

Chatterjee, P. & Vadapalli, D. (2008). The Impact of Social Policy. Teoksessa J. Midgley & M. Livermoore (toim.), *The Handbook of Social Policy* (s. 83–99). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Dahler-Larsen, P. (2005). *Vaikuttavuuden arviointi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Denq, F. & Altenhofel, J. (1997). Social Impact Assessments Conducted by Federal Agencies: an Evaluation. *Impact Assessment*, 15(3), 209-231. https://doi.org/10.1080/07349165.1997.9726136

Dunn, W. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.

Euroopan komissio. (n.d.). *Impact assessments*. Noudettu 9.8.2025 osoitteesta https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

Euroopan komissio. (2023). *IMPACT ASSESSMENT REPORT: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing an EU Talent Pool*. Noudettu 9.8.2025 osoitteesta https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0717

Gillespie, P. (2024). The use of social impact assessment in agricultural projects requiring large-scale land acquisition. Teoksessa F. Vanclay & A. Esteves (toim.), *Handbook of Social Impact Assessment and Management* (s. 97–112). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Green, J. & South, J. (2006). *Evaluation*. Berkshire: Open University Press.

Hajer, M. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. Teoksessa F. Fischer & J. Forester (toim.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (s. 43–76). Durham: Duke University Press.

Hallintolaki 6.6.2003/434. Finlex. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434

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

Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tonteri, A., Tykkyläinen, S. (2018). *Vaikuttavuuden askelmerkit: Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille*. Helsinki: Sitra.

Herman, J., Morris, L. & Fitz-Gibbon, C. (1987). *Evaluator's Handbook*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Husman, P. & Johanson, J. (2015). Sumussa, karussa, aidattuna. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 69–88). Tampere: Tampere University Press.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy. (2023). Kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspintojen johtamisen tietopohja. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2023/05/Yhdyspintojen-johtamisen-tietopohja_verkko.pdf

Isola, A., Kaartinen, H., Leemann, L. Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0

Jalonen, H. (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 40–68). Tampere: Tampere University Press.

Jo, S. & Nabatchi, T. (2018). Co-Production, Co-Creation, and Citizen Empowerment. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschere (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 231–239). New York: Routledge.

Juhila, Kirsi (2021). Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Noudettu 8.8.2025 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet/

Kahneman, D. & Klein, G. (2009). Conditions for Intuitive Expertise: A Failure to Disagree. *American Psychologist, 64*(6), s. 515–526. https://doi.org/10.1037/a0016755

Kaivo-Oja, J. (2015). Sopeutuva ennakointimalli valtionhallinnon pitkän aikavälin ennakoinnin työvälineenä. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 172–195). Tampere: Tampere University Press.

Kalliomäki, H., Airaksinen, J. & Ruoppila, S. (2023). Vuorovaikutteinen tiedontuottaminen ja tutkimuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Teoksessa N. Mäntylä, J. Viljanen, L. Perttola & J. Airaksinen (toim.), *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa* (luku 6). Helsinki: Gaudeamus.

Kauppi, H. (2004). Kuka tarvitsee arviointia, mihin? – arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset. *Hallinnon tutkimus, 23*(Arvioinnin), s. 73–85.

Kauppinen, T. & Santalahti, V. (2023). Luottamushenkilöiden näkemykset kunnissa käytettävien ennakkoarviointien käytettävyydestä, vaikuttavuudesta ja hyödyllisyydestä. *Tutkimuksesta tiiviisti*, 6/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-032-3

Kauppinen, T., Ylitörmänen, T. & Markkula, J. (2023). Lähtötilanne hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön koordinaatiossa. *Tutkimuksesta tiiviisti*, 21/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-084-2

Keski-Suomen hyvinvointialue. (2024). *Vaikutusten arviointi – esitykseen Keski-Suomen hyvinvointialueen palveluverkoksi*. Noudettu 20.9.2025 osoitteesta https://www.hyvaks.fi/palveluverkko

KOKO-ontologia. (n.d.). *Interventio*. Noudettu 21.9.2025 osoitteesta https://finto.fi/koko/fi/page/p72447

Korhonen, M. & Vuorento, R. (2022). *Isot reformit ja kuntatalous*. Helsinki: Kuntaliitto.

Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410

Kuntaliitto. (2025). *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*. Noudettu 22.9.2025 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot

Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V. & Kahila, P. (2022). *Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/611

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 29.6.2021/617. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/617

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.6.2021/618. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/618

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. Finlex. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210612

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 5.5.2017/252. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2017/252

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417. Finlex. Noudettu 13.3.2024 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417

Lawrence, D. (2013). *Impact Assessment: Practical Solutions to Recurrent Problems and Contemporary Challenges*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.

Lähteenmäki-Smith, K. & Kuitunen, S. (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall, P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere: Tampere University Press.

Lähteenmäki-Smith, K., Tattersall, P., Aranko, A., Kanerva, M. & Poukka, R. (2018). *Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki*. Helsinki: Sitra.

Macdonald, G. (1996). Where next for evaluation? *Health Promotion International, 11*(3), s. 171–173.

Mergaert, L. & Minto, R. (2015). Ex Ante and Ex Post Evaluations: Two Sides of the Same Coin? The Case of Gender Mainstreaming in EU Research Policy. *European Journal of Risk Regulation, 6*(1), s. 47–56. https://doi.org/10.1017/S1867299X0000427X

Midgley, J. (2008). The Definition of Social Policy. Teoksessa J. Midgley & M. Livermoore (toim.), *The Handbook of Social Policy* (s. 3–20). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Mottee, L. (2024). The use of social impact assessment in transport projects. Teoksessa F. Vanclay & A. Esteves (toim.), *Handbook of Social Impact Assessment and Management* (s. 67–80). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Nagel, S. (2001). *Handbook of Public Policy Evaluation*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Niemi, A. (2025). Tiedolla johtaminen ja vertaiskehittäminen. Teoksessa L. Tynkkynen, S. Paatela, A. Aalto, I. Keskimäki, E. Nykänen, M. Peltola, T. Sinervo, T. Tammi & M. Viita-aho (toim.), *Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina* (s. 71–75). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-459-8

Niiranen, V. (2015). Tiedolla johtaminen – mistä tulossa, minne menossa? Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 305–318). Tampere: Tampere University Press.

OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. Pariisi: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/89b1577d-en.

OECD. (2023). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management for Sustainable Development (Second Edition)*. Pariisi: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es

Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Finlex. Noudettu 13.3.2024 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628

Pestoff, V. (2011a). Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues. Teoksessa V. Pestoff, T. Brandsen & B Verschuere (toim.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production* (s. 13–34). New York: Routledge.

Pestoff, V. (2011b). New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. Teoksessa V. Pestoff, T. Brandsen & B Verschuere (toim.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production* (s. 361–380). New York: Routledge.

Pirkanmaan hyvinvointialue. (2023). *Palveluiden verkoston suunnitelman vaikutusten arviointi: Erikoissairaanhoidon vuodeosastot sekä lähipalvelusairaalat*. Noudettu 20.9.2025 osoitteesta https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluehallitus/Kokous_1192023/Pirkanmaan_hyvinvointialueen_vuodeosasto(9797)

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue. (2023). *Vaikutusten arviointi – luonnokseen Pohjois Karjalan hyvinvointialueen palveluverkoksi vuoteen 2038*. Noudettu 27.2.2024 osoitteesta https://siunsote.fi/documents/393252/6561109/Siunsote_palvelustrategia_vaikutustenarviointi.PDF/fbb5a718-e484-31ac-aac4-51ca2f31e58e

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press, Inc.

Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki: Sitra.

Rakentamislaki 21.4.2023/751. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadoskokoelma/2023/751

Rootman, I. (2000). Introduction to the book. Teoksessa I. Rootman, M. Goodstadt, B. Hyndman., D. McQueen, L. Potvin, J. Springett & E. Ziglio (toim.), *Evaluation in health promotion: Principles and perspectives* (s. 3–6). Kööpenhamina: WHO Regional Office for Europe.

Rossi, P., Lipsey, M. & Henry, G. (2023). *Evaluation: A Systematic Approach (Eight Edition)*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Sahrio, A. (2025). Yhdenvertaisuuden huomioiminen palveluiden järjestämisessä. Teoksessa L. Tynkkynen, S. Paatela, A. Aalto, I. Keskimäki, E. Nykänen, M. Peltola, T. Sinervo, T. Tammi & M. Viita-aho (toim.), *Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina* (s. 37–43).

Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-459-8

Salenius, M. & Ratia, E. (2018). *Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakkoarvioinnilla kestäviä päätöksiä*. Helsinki: Kuntaliitto.

Salminen, V., Halme, K., Järvelin, A., Kettinen, J., Uusikylä, P., Lintinen, U., Stenvall, J., Vakkuri, J. & Johanson, J. (2021). *Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi*. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta https://stm.fi/terveyden-edistaminen

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301. Finlex. Noudettu 13.3.2024 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: Tietosanoma / Art House Oy.

Sundquist, S. & Oulasvirta, L. (2011). *Vaikutusten ennakkoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa.* Helsinki: Kuntaliitto.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2017). *TIEDONKERUU KUNNAN JOHDOLLE väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä 2017* -tiedonkeruun perustaulukot. Noudettu 19.2.2024 osoitteesta https://teaviisari.fi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2019). *TIEDONKERUU KUNNAN JOHDOLLE väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä 2019* -tiedonkeruun perustaulukot. Noudettu 19.2.2024 osoitteesta https://teaviisari.fi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). *TIEDONKERUU KUNNAN JOHDOLLE väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä 2021* -tiedonkeruun perustaulukot. Noudettu 19.2.2024 osoitteesta https://teaviisari.fi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2023a). *Ennakkoarvioinnin toteuttaminen*. Noudettu 29.8.2025 osoitteesta https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-

edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakkoarviointi/ennakkoarvioinnin-toteuttaminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2023b). *TIEDONKERUU KUNNAN JOHDOLLE väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä 2023* -tiedonkeruun perustaulukot. Noudettu 19.2.2024 osoitteesta https://teaviisari.fi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024). *Esimerkkejä ennakkoarviointien toteutuksista*. Noudettu 19.4.2025 osoitteesta https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden%20edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten%20ennakkoarviointi/esimerkkeja-ennakkoarviointien-toteutuksista

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2025a). *Kansallinen hyvinvoinnin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietovaranto*. Noudettu 9.8.2025 osoitteesta https://thl.fi/aiheet/tiedonhallinta-sosiaali-ja-terveysalalla/tiedonhallinnan-ohjaus/sote-tiedonhallinnan-kehittamisnakymia/kansallinen-hyvinvoinnin-seka-sosiaali-ja-terveydenhuollon-tietovaranto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2025b). *Kuntajohto*. Noudettu 19.9.2025 osoitteesta https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedonkeruu/54

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Uusikylä, P., Kotiranta, S., Salminen, V., Lamminkoski, H. & Stenfors, S. (2019). *Yhteiskunnan muutosvalmiuden tukija: Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteesta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi*. Helsinki: Sitra.

Uusikylä, P., Virtanen, P., Jalonen, H., Lintinen, U. & Ketamo, H. (2024). *Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiselle*. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8

Vainio, K., Niemi, S., Myllymäki, I., Tenkula, T., Salenius, M., Nieminen, V., Sorvettula, J., Majava, J., Mutanen, J., Airaksinen, J., Miettinen, S., Vartia, I. & Ilmola, J. (2022). *Suosituksia kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyön johtamiseen*. Helsinki: Kuntaliitto. Noudettu 9.8.2025 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20ja%2

0hyvinvointialueen%20yhteisty%C3%B6n%20johtamisen%20suositukset%2015.3.2022%20julk2.pdf.

Valo, J. (2022). Hyvinvointialueiden uusi aika alkaa tiedolla johtaen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 26.2.2024 osoitteesta https://stm.fi/-/16650278/hyvinvointialueiden-uusi-aika-alkaa-tiedolla-johtaen

Valtioneuvosto. (2022). *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje*. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta 29.12.2022/1392. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadoskokoelma/2022/1392

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2022/1393. Finlex. Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2022/1393

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020). *Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista*. Helsinki. Noudettu 21.9.2025 osoitteesta https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf

Valtiovarainministeriö. (2022). *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot.* Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8

Valtiovarainministeriö. (2025). *Lopullinen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaskelma vuodelle 2025*. Noudettu 27.7.2025 osoitteesta https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia

Vammaispalvelulaki 14.4.2023/675. Finlex. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2023/675

Vanclay, F. (2003). International Principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal, 21*(1), s. 5–12. https://doi.org/10.3152/147154603781766491

Vanclay, F., Esteves, A., Aucamp, I. & Franks, D. (2015). *Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo: International Association for Impact Assessment.

Vanclay, F. & Esteves, A. (2024). Setting the scene for good social impact assessment and management. Teoksessa F. Vanclay & A. Esteves (toim.), *Handbook of Social Impact Assessment and Management* (s. 2–15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vataja, K., Dufva, M. & Parkkonen, P. (2019). Evaluating the Impact of a Futures-Oriented Organization. *World Futures Review, 11*(4), s. 320–330.

Vataja, K. & Hyytinen, K. (2019). Vaikuttavuusarviointia monimutkaiseen maailmaan. *Kanava, 2019* (7). Noudettu 17.10.2025 osoitteesta https://www.sitra.fi/artikkelit/vaikuttavuusarviointia-monimutkaiseen-maailmaan/

Vilkka, H. (2007). *Tutki ja mittaa: Määrällisen tutkimuksen perusteet*. Helsinki: Tammi.

Virtanen, P., Stenvall, J., Rannisto, P. (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. Rannisto (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä* (s. 9–26). Tampere: Tampere University Press.

Winkler, M.S., Viliani, F., Knoblauch, A.M., Cave, B., Divall, M., Ramesh, G., Harris-Roxas, B. & Furu, P. (2021). Health Impact Assessment International Best Practice Principles. *Special Publication Series No. 5*. Fargo: International Association for Impact Assessment.