



Onko integroitu ja hajautettu ennakkoarviointi unelmaa vain?

Suomen arviointiyhdistys 13.10.2021

Tapani Kauppinen
13.10.2021

”

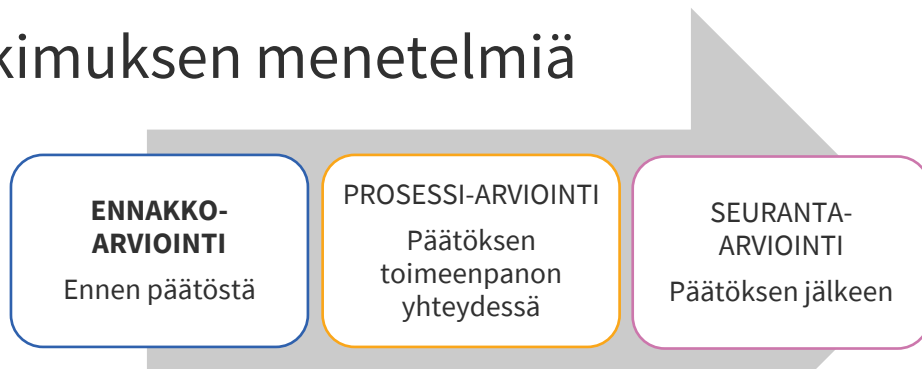
Taustaa:
arvioitavien
ilmiöiden ja
ennakkoarviointien
käytäntöjen
moninaisuus



Ennakkoarvioinnin metodiikan monet kasvot

Ennakkoarviointi päätöksenteon apuna

- systemaattinen tapa arvioida ennalta valmisteltavan päätöksen vaikutuksia
- suunnittelun ja päätöksenteon työväline
- yksi arvioinnin muodoista
- soveltaa tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä
- Vrt ”ennakointi” ja ”riski”



Ennakkoarvioinnin useat sovellukset 1



- Eri ihmisryhmiin(kuntalaisiin) ml. sukupuoli, lapsi, terveys, sosiaaliset, kieli, yhdenvertaisuus jne.)
 - Ympäristöön
 - Talouteen
 - Yrityksiin
 - Organisaatioon ja henkilöstöön
 - Mahdolliset muut vaikutukset
- EVA on yleisnimitys ennakkoarvioinneille ja kokoa siis sisälleen monia erilaisia näkökulmia.
 - Säädösvaikutusten ex-ante, Yva, SOVA, MRL,

Ennakkoarvioinnin useat sovellukset 2

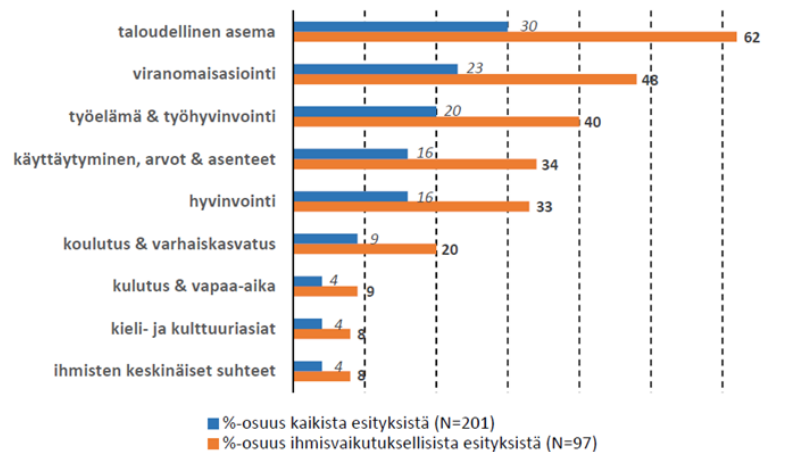
I	OSA, YLEINEN OSUUS.....	11
1.1	Vaikutusten ryhmittelystä hallituksen esityksen perusteluissa	11
1.1.1	Miksi vaikutuksia ihmisiin pitää arvioida.....	13
1.2	Vaikutusten tunnistaminen.....	14
1.2.1	Vaikutusten tunnistusmatriisi	14
1.2.2	Tarkistuslista	15
1.3	Vaikutusten merkittävyyden harkinta	16
1.4	Menetelmiä arviointiin	18
1.5	Arvioinnin laatu.....	20
2	OSA, NÄKÖKULMIA IHMISIIN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN	22
2.1	Vaikutukset hyvinvointiin, terveyteen ja näiden jakautumiseen	22
2.2	Ympäristöterveysvaikutukset	28
2.3	Vaikutukset lapsiin	30
2.4	Sukupuolivaikutukset.....	36
2.5	Yhdenvertaisuusvaikutukset	40
2.6	Kielellisten vaikutusten arviointi	42
	LIITE I Tarkistuslista valmistelijan avuksi.....	45

- STMn opas (2016):
[Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta](#)
- HAUSin verkkokoulu:
[Ennakkoarviointi – Tunnista työsi vaikutukset ihmisten hyvinvointiin](#)

Säädösvaikutusten arvioinnin nykytila

Liite 5 Yhteenvedo tunnistetuista vaikutuksista vuosilta 2005, 2009, 2012, 2013, 2014 ja 2017 (suluissa prosenttimäärä esityksistä, joissa arvioitiin, että esityksellä ei ole vaikutuksia) ⁵⁷

	2005	2009	2012	2013	2014 ⁵⁸	2017
	%	%	%	%	%	%
Sosiaali- ja terveysvaikutukset ⁵⁹	5	7	6	8	20	16
Lapset ja nuoret ⁶⁰	2	3	3	6	9	8
Yhdenvertaisuus	9	5	8	13	8	12
Sukupuolten tasa-arvo	6 (6)	7 (3)	5 (5)	3 (8)	11	14 (5)
Kielelliset vaikutukset ⁶¹	0	6	2	2	/	5
Kansalaisten asema ⁶²	15	16	21	16	21	14
Työllisyys ja työelämä	14	19	16	10	/	20
Ympäristö	10 (8)	13 (3)	8 (7)	12 (7)	/	16 (6)
Rikostentorjunta ja turvallisuus	14	10	14	9	/	18
Aluekehitys	3	6	3	6	/	/
Tietoyhteiskunta	1	5	6	3	/	14
Kotitaloudet ⁶³	22	21	19	13	/	30
Kansantalous	6	11	10	9	/	26
Viranomaiset	47 (14)	56 (6)	59 (16)	60 (16)	/	79 (7)
Yritykset	35 (3)	45 (3)	38 (5)	33 (4)	/	46 (3)



Kuvio 11 Ihmisiin kohdistuvien vaikutuslajien (%) esityksissä

[Rantala ym \(2019\) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Helsingin yliopisto Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, tutkimuksia 5/2019](#)

Mitä ennakoarvioinnilta halutaan?

Objektiivista tietoa

- Rationaalinen toiminta
- Formaali tieto ainoastaan
- Mitattavuus, Mallinnetaan
- Yhden parhaan ratkaisun löytäminen
- Käyttö kun lähtötieto ja tavoite tarkkoja

Selittävää ymmärrystä

- Kommunikatiivinen toiminta
- Myös informaalin tieto
- Moniarvoisuus, Selvennetään
- Vaihtoehtojilla positiivisia/ negatiivisia vaikutuksia näkökulmasta riippuen
- Käyttö ilkeissä ongelmissa

Erittelevässä arvioinnissa tarkastellaan ja esitetään vaikutukset kullekin vaikutukselle ominaisimmalla tavalla, eikä eri vaikutuksia pyritä yhteismitallistamaan (summaamaan) yhteen.

Erittelevän arvioinnin myötä yhtä parasta vaihtoehtoa ei välttämättä ole, vaan kullakin vaihtoehtolla on hyviä ja huonoja vaikutuksia.

<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-ennakoarvointi/ennakoarvioinnin-toteuttaminen/vaihtoehtojen-vertailu/eritteleva-vertailu>

Mitä arvioidaan kun ennakkoarvioidaan

- Arviointi on tavoitteen toteutumisen todistamista
- Arviointi on muutoksen kuvaamista
- Parhaimmillaan arviointi on muutoksesta aiheutuvan vaikutuksen kuvaamista

”

Kun
ennakkoarviointi
on lähellä
päättöksentekoa, se
on tulee alttiiksi
politiikalle



Ennakkoarviointi päätöksenteon tukena

Ennakkoarvioinnin soveltaminen kuntien ja alueiden päätöksentekoympäristössä

- Verrattuna YVAan, nopeassa tahdissa tehtäviä, juoksevaa arviointia, tekijänä usein ”maallikko”, ei tutkija
- Valtioneuvostossa ja kunnissa on asiantuntijoita, miten saadaan nopeasti laaja asiantuntemus käyttöön
- Suhtautuminen tulevaisuuteen: tekninen toimi-sivistystoimi –sote ja suhtautuminen ihmiseen
- Politiikka – Tiedolla johtaminen –kuka johtaa

1. Päätös ennakoarvioinnista

- tee arviointi, kun:
 - ✓ vaikutukset ovat merkittäviä
 - ✓ asia strategisesti, toiminnallisesti tai taloudellisesti merkittävä
 - ✓ merkittävä muutos palveluissa tai uusi järjestämistapa
 - ✓ asialla välittömiä, pitkän aikavälin tai epäsuoria merkittäviä vaikutuksia yritystoimintaan
- ota huomioon:
 - ✓ kohdistuuko johonkin herkkään väestöryhmään tai luontoalueelle?
 - ✓ onko merkittäviä vaikutuksia johtamiseen tai henkilöstöön?
 - ✓ onko taloudelliset vaikutukset merkittäviä? onko vaikutuksia yritystoimintaan?
- ennakoarviointia ei tarvita:
 - tiedoksi merkittävät asiat
 - oikaisuvaatimukset
 - hankinta-asiat (paitsi palveluiden hankinta)
 - viranhaltijan nimeämiset
 - yksilöä koskevat asiat
 - toiminnan seuranta, tutkimusraportit ym.

2. Tietojen hankinta ja täydentäminen

- tilastot, indikaattorit, hyvinvointikertomus ym.
- kunnan strategiset tavoitteet
- kuntalaisten mielipiteet, palvelutyytyväisyys -kyselyt ym.
- poikkihallinnollinen asiantuntijatieto

ennako-
arvioinnin
laajuus
tarpeen
mukaan!

Miten määritellä
asialle riittävän
laaja arviointi?

Keillä on mahdollisuus osallistua?
Keneltä tietoja kerätään? Mistä
saadaan oleelliset tiedot? Miten
onnistutaan asiantuntijatiedon
saamisessa?

3. Vaikutusten tunnistaminen

vaikutusten näkökulmat:

- kuntalaisvaikutukset/ ihmisiin kohdistuvat
lapset, terveys ja hyvinvointi, yhdenvertaisuus, turvallisuus, tasa-arvo (sukupuolet, kieliryhmät ym.), osallisuus, työllisyys, pelämä, tietoyhteiskuntataidot
- ympäristövaikutukset
ihmisten elinolosuhteet, terveys, viihtyvyys, luonnon monimuotoisuus, maaperä, ilmasto, maisema, kaupunki-kuva, kulttuuriperintö, rakennettu ympäristö ja yhdyskuntarakenne
- henkilöstö ja organisaatio
toimivaltamuutokset, uudet palveluiden tuottamistavat,

Tuleeko eri
näkökulmiin liittyvät
vaikutukset esille?

Taloudelliset vaikutukset

Yritysvaikutukset: niiden toiminta
ja kilpailu, markkinoiden
toimivuus, yhteisöjen rahoitus,
voimavarat, työllisyys ja
tuottavuus, palvelutuotannon
muutos

4. Päätösesityksen tekeminen

arvioi esityksen tai
eri vaihtoehtojen
vaikutukset

- kirjoita päätöksen perustelutekstiin ennakoarvioinnista, keskeiset huomiot päätösesityksessä esitetään parhaana pidetty ratkaisu
- ennakoarviointi -materiaalin voi liittää päätösasia-kirjoihin

Mitä asioita pitää
liittää
pätösasiakirjoihin?

Miten arvioida voivatko vaikutukset olla merkittäviä? miten löytää pitkän aikavälin vaikutuksia? Mitä vaihtoehtoja otetaan tarkasteluun mukaan? (Heinäsuu 2017 Tampereen kaupunki)

Päätös

- ☐ hyvin perusteltu
- ☐ läpinäkyvyys
- ☐ tuo esiin mahdolliset vaihtoehdot
- ☐ ilmoita e-lomakkeella tehty ennako-

Metodinen ratkaisu

- Ymmärrys on hajallaan / monella toimijalla ymmärrystä ja omat metodit -> integroiva/moninäkökulmainen/monitieteinen lähestymistapa arvioitavaan päätökseen.
- Eri näkökulmia tulee painottaa kohderyhmästä ja arvioitavasta asiasta riippuen.

Tulokset voidaan esittää taulukossa

	0-vaihtoehto	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2
1 vaikutus	30 000 euroa	50 000 euroa	80 000 euroa
2 vaikutus	25 kpl	10 kpl	5 kpl
3 vaikutus	turvatto-muuden tunne lisääntyy, vastuun otto vähenee	turvatto-muuden tunne säilyy ennallaan, vastuun otto vähenee	turvattomuuden tunne vähenee, vastuun otto kasvaa



Arviointitaulukko tuo eri näkökulmat yhteen

Vaikutukset	Vaihtoehto 0 (nykytila)	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2
Kuntalaisiin (esim. ikä, sukupuoli, asuinpaikka, kulttuuritausta, varallisuus, terveys)			
Ympäristöön			
Organisaatio & henkilöstö			
Talouteen			
Muu?			

6.9.2016

Asia (valmistelun kohteena oleva asian aihe)		Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä. LOMAKKEEN TÄYTTÖOHJEET s. 2-5	
Asiasta päättävä taho ja lopullinen päätöksentekijä	Valitse asiasta päättävä taho	Valitse lopullinen päätöksentekijä.	
Valmistelijat valmistelun vastuuhenkilön/ -henkilöiden nimi, nimike ja tulosityksikkö	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.		
Päivämäärä	Kirjoita päivämäärä napsauttamalla tätä.		
Muut valmisteluun osallistuneet esim. asiantuntijat, järjestetyt asiakasarviointitilaisuudet	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.		
Arvioitavan asian kuvaus ja taustat (lyhyesti)	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.		

Vaikutus- näkökulmat	Vaihtoehto 0 (Kirjaa nykytilan kuvaus tähän)	Vaihtoehto 1 (Kirjaa tiivistys tähän)	Vaihtoehto 2 (Kirjaa tiivistys tähän)	Vaihtoehto 3 (Kirjaa tiivistys tähän)
Asukkaat ja palvelut	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.
Resurssit ja johtaminen	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.
Elinvoima, kilpailukyky ja kestävä kehitys	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.
Johto-päätökset	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.	Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.

<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatost-en-ennakoarviointi/esimerkkeja-ennakoarviointien-toteutuksista>

Oma tapa tehdä vaikutusten ennakkoarviointia

- Vaikutusten ennakkoarviointi juurtuu parhaiten, kun löydetään hallinnonnäköinen, kaikille valmistelijoille yhtenäinen tapa
- Ohjeistus, joka sopii toimintakulttuuriin
- Tuen ja resurssien varmistaminen valmistelijoille
- Ammattitaidon ylläpito, esim. uusien valmistelijoiden/luottamushenkilöiden koulutus
- Osaksi seurantajärjestelmää: valvonta ja velvoitteet & palkitseminen

Laajuus tarpeen mukaan

- Nopea vaikutusten ennakkoarviointi voi tapahtua nopeasti
 - Tietoa on valmiiksi saatavilla
 - Asiassa ei merkittäviä ristiriitoja
 - Näkökulmat helposti tunnistettavissa
 - Toteava
 - Valmistelija ja sisältöasiantuntija tekee, aikaa kuluu muutama tunti
- Tavanomainen vaikutusten ennakkoarviointi vie enemmän aikaa
 - Kerätään tietoa
 - Kuullaan eri ihmisryhmiä
 - Tuodaan laajasti esiin hyvät ja huonot puolet sekä ristiriidat
 - Enemmän tekijöitä, isompi työryhmä
 - Aikaa kuluu muutamasta päivästä muutamaaan kuukauteen

Aika voi rajoittaa laajuutta

- Joskus vaikutusten ennakoarviointiin ei voida käyttää paljon aikaa
- Silloin tehdään se, mitä annetussa ajassa ehditään
- Vaikutusten ennakoarviointi on sovitettava olemassa oleviin resursseihin
- Tunnistetaan näkökulmat, joita ei ehditä selvittää ja kirjataan ne näkyviin
 - Nämä näkökulmat huomioidaan seurannassa

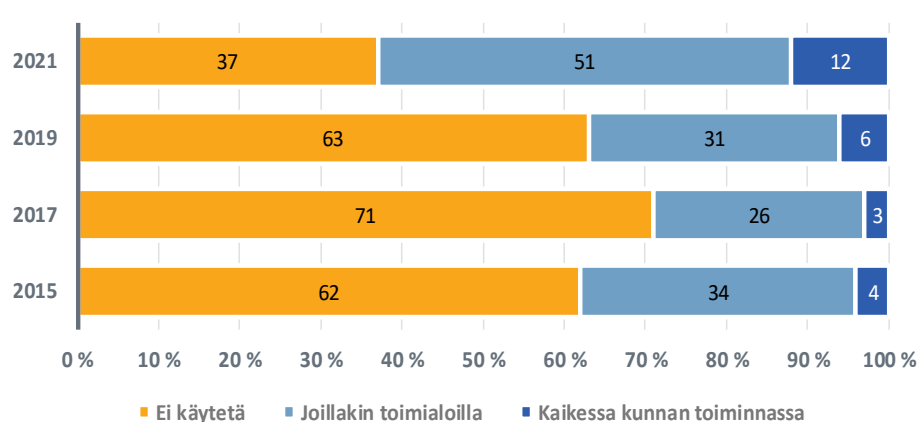
Kuntien ennakkoarviointimalleja on olemassa

- [Espoon malli](#) (pdf 400 kt)
- [Jyväskylän linjaus ennakkoarvioinnin käyttöönotosta ja prosessista](#) (pdf 83 kt)
- [Kainuun maakunnan malli](#) (pdf 69 kt)
- [Salon malli](#) (pdf 178 kt)
- [Helsingin kaupungin ohje](#) (pdf 600 kt)
- [Kuopion malli](#) (pdf 113 kt)
- [Mikkelin toimintaohje](#) (pdf 216 kt)
- [Pietarsaari ohje](#) (pdf 33 kt)
- [Vantaan suositus](#) (pdf 62 kt)
- [Kontiolahti ohje](#) (pdf 422)

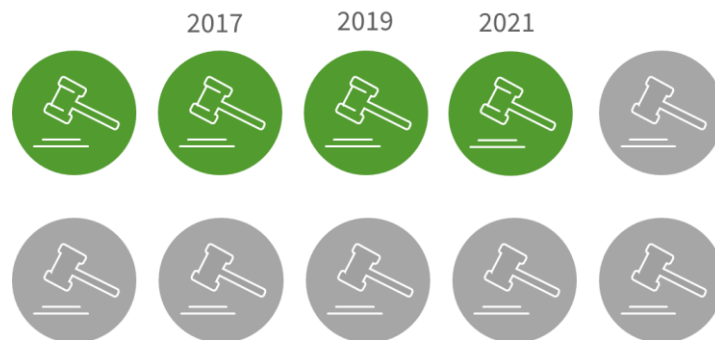
<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-ennakkoarviointi/esimerkkeja-ennakkoarviointien-toteutuksista>

Vaikutusten ennakkoarviointi-menetelmän käyttö yleistynyt

Ennakkoarvioinnin käyttö kunnan lautakuntapäätösten valmistelussa



Päätöksen ennakkoarvioinnin käytöstä tehneet kunnat



Kirjallinen toimintaohje vaikutusten ennakkoarvioinnin toteutuksesta

2021	22%
2019	14%
2017	10%

Perustaulukko 20. Käytetäänkö kuntanne lautakuntapäätösten valmistelussa suunnitelmallisesti jotain ennakoarviointimenetelmää, esim. IVA, EVA, LAVA, YVA?

	Ei käytetä		Joillakin toimialoilla		Kaikessa kunnan toiminnassa		Yhteensä	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
KOKO MAA	100	37 %	136	51 %	33	12 %	269	100 %
Väestö, luokiteltu								
Alle 5000	64	58 %	35	32 %	11	10 %	110	100 %
5000-9999	21	31 %	38	57 %	8	12 %	67	100 %
10000-19999	8	21 %	26	67 %	5	13 %	39	100 %
20000-49999	7	22 %	20	62 %	5	16 %	32	100 %
50000 tai yli	0	0 %	17	81 %	4	19 %	21	100 %

”

Tulevaisuuden-
tutkimuksen
metodeista
kulttuurin-
muutokseen



**Onko ennakkoarvioinnille tilaa
päätösten valmistelussa?**

Ennakkoarviointimalleissa (ja käytännöissä) ratkaistavia kysymyksiä

- Mille tasolle pyritään: Tavoitteet –muutos –vaikutus
- Objektiivinen totuus vai selittävä ymmärrys
- Saako negatiivista vaikutuksista puhua – onko itseään toteuttavia skenaarioita?
- Vaihtoehdot: onko niitä?
- Vaikutusten yhteismitallistaminen vai erittelevä vertailu

Käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä eri tasoilla

Toimijat	Käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä		
	Kulttuuritekijät (arvot)	Organisaatiotekijät (prosessit & rakenteet)	Ammatilliset tekijät (menetelmät & tekniikat)
Normatiivinen (päättäjät)	aktiivisen tulevaisuus-orientaation olemassaolo, moniarvoisuuden hyväksyminen	ennakkoarviointia ja systematisointia tukevat rakenteet	liittäminen päivittäiseen työhön tarve koulutukselle, tiedottamiselle ja harjoituksille
Strateginen (johtavat viranhaltijat, esittelijät)	tarpeen tunnistaminen, poliittinen tuki käytölle	muutosvalmius ja muutosjohtajuuden olemassaolo	
Operationaalinen (työntekijät)	näkemys omasta roolista	tarve yhteisen työn kohteen näkemiselle	

Kauppinen 2011 <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085147>

Lisää tietoa

- [THL: Päätösten ennakkoarviointi \(mm. tietoa ja esimerkkejä ennakkoarviointien toteuttamisesta\)](#)
- [Kuntaliitto: Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi \(mm. suositus ennakkoarvioinnista ja oppaita ennakkoarviointien toteuttamiseen\)](#)

Verkkokoulut ovat maksuttomia ja kaikille avoimia:

- [Ennakkoarviointi ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista kuntatoimijoille \(THL\)](#)
- [Ennakkoarviointi – Tunnista työsi vaikutukset ihmisten hyvinvointiin valtion hallintoon \(eOppiva\)](#)