

# Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Etelä-Suomen läänin vammaispoliittisessa ohjelmassa

KIRSI NELIMARKKA – TAPANI KAUPPINEN

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -prosessi (IVA) on yksi ennakoarvioinnin sovellus. IVA:ssa arvioidaan ennakolta päätöksen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. IVA:ta voidaan soveltaa esimerkiksi suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa. (Ks. lisää ennakoarvioinnista Kauppinen & Nelimarkka 2003.)

Suunnitelmasta, ohjelmasta tai päätöksestä mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia tarkastellaan IVA:ssa eri väestöryhmien kannalta. Mukana arvioimassa ovat myös ne ihmiset tai ihmisryhmät, joihin vaikutukset kohdistuvat. Tarkasteltavat vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia, suoria tai epäsuoria, toivottuja tai ei-toivottuja. (Ks. tarkemmin Ihmisiin ..., 2002.)

Vaihtoehtoisten ratkaisutapojen ja toimenpiteiden etsiminen ja vertailu sekä laaja osallistuminen arviointiin ovat IVA:lle tyypillisiä piirteitä. Lisäksi IVA:han sisältyvät tavoitteiden määrittäminen ja tiedonkeruu nykytilasta. (Kauppinen & Nelimarkka 2003.)

Tässä artikkelissa tarkastelemme Etelä-Suomen vammaispoliittisen ohjelman (Etelä-Suomen lääninhallituksen ..., 2002) IVA:ta ja sen laatua. Tarkastelun apuna on kehikko, joka on koottu IVA:n laadun jäsentämiseen eri hallinnonalojen ohjelmissa. Kehikko on esitetty aiemmin YP:ssä (Kauppinen & Nelimarkka 2002). Vertaamme tekemiämme havaintoja muissa tutkimuksissa esille tulleisiin kokemuksiin ennakoarvioinnin soveltamisesta. Lopuksi pohdimme, kuinka IVA tuki vammaispoliittisen ohjelman valmistelua ja mikä oli IVA:n tuottama lisäarvo ohjelmatyöhön yleisemmin.

## Prosessin kulku

Ohjelman valmistelusta vastasi Etelä-Suomen lääninhallituksen asettama vammaispoliittinen työryhmä, joka toimii läänin sosiaali- ja terveysosaston tukena. Työryhmästä irrotettiin valmisteluryhmä, johon myös tämän artikkelin kirjoittajat osallistuivat Stakesin edustajina. Roolinamme oli tukea valmisteluryhmää IVA:n soveltamisessa ja kehittää välineitä vaikutusten arviointiin.

Ohjelman valmistelussa haluttiin soveltaa IVA:ta, koska sen avulla voidaan tunnistaa ja kuvata ennalta ohjelman vaikutuksia eri ihmisryhmiin sekä miettiä negatiivisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksia. Lisäksi voidaan pohtia, keitä kaikkia tarvitaan, jotta ohjelmassa asetetut tavoitteet toteutuisivat.

IVA oli integroitu vammaispoliittisen ohjelman valmisteluprosessiin. Integroidussa ennakoarvioinnissa ohjelman valmistelun vaiheet ja IVA:n vaiheet ovat siis käytännössä yhteiset (kuva 1).

Ohjelman laatiminen kesti puolitoista vuotta: ohjelman valmistelu aloitettiin kesällä 2001 ja valmis ohjelma esiteltiin Etelä-Suomen läänin maaherralle tammikuussa 2003. Ohjelma on ensimmäinen läänin vammaispoliittinen ohjelma Suomessa. Vammaispoliittisia ohjelmia on aikaisemmin laadittu valtakunnallisella ja paikallisella tasolla.

## Tavoitteet

Ohjelman tavoitteiden määrittely painottui ohjelmien sijaan mahdollisuuksien kartoittamiseen. Uudet, innovatiiviset mahdollisuudet saattavat

jäää löytymättä, jos tavoitteiden määrittelyn pohjana toimivat nykytilan ongelmat. Ongelma-keskeisessä näkökulmassa on vaarana, että tavoitteiden asettaminen jää vain olemassa olevien ongelmien paikkaamiseksi ja korjaamiseksi.

Tavoitteiden muodostamiseen sisältyvät keskustelut arvoista, käsitteistä, käsitteiden sisällöstä ja keskinäisestä suhteesta. Vammaispoliittisessa ohjelmassa arvoperustan käsittely ja käsitteiden määrittely tehtiin huolellisesti. Muiden ohjelmien tarkastelu on osoittanut, että käsitteiden täsmen-täminen saattaa jäädä usein vähäiseksi (Kauppi-nen & Nelimarkka 2002). Käsittekeskustelujen välttämättömyyteen vaikutti varmasti myös se, et-tä vammaispolitiikassa on useita eri tavoin tulkit-tavia käsitteitä. Esimerkiksi vammaisuuden mää-ritelmä ei ole yksiselitteinen.

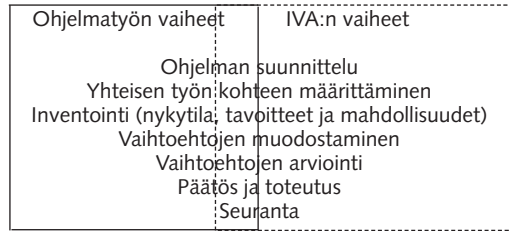
Pitkien keskustelujen seurauksena valmistelu-ryhmässä saavutettiin yhteisesti hyväksytyt ta-voitteet. Tavoitteiden tunnistamisen ja järjestä-misen apuna käytettiin Ajatusten kenttä -mene-telmää. Menetelmä esitellään tarkemmin esimer-kiksi Stakesin Internet-sivuilla (Kehittämistyön ..., 2002b).

Tavoitteiden välisiä yhteyksiä jäsennettiin tavoite-toimenpide-taulukon avulla (kuva 2). Tavoite-ten jäsentäminen yleisiin ja konkreetteihin ta-voitteisiin auttoi löytämään ohjelmaan hierarkki-sen tavoitejärjestelmän ja määrittelemään tavoite-ten keskinäisiä suhteita. Ajatus joidenkin konkreettisten tavoitteiden liittymisestä joihinkin yleisiin tavoitteisiin tulee taulukossa näkyviin allekkain sijoitettuna sanoina, joskin yhteyden ha-vainnollistaminen jäi hieman vaillinaiseksi. Usein ohjelmien suurimpana haasteena on eri toimijoiden ja eritasoisten tavoitteiden yleistäminen varsinaisiksi ohjelman tavoitteiksi (Kauppi-nen & Nelimarkka 2002). Vammaispoliittisessa ohjelmassa tavoitehierarkian löytämisessä onnistuttiin hyvin.

Valmisteluryhmän luonnostelemat tavoitteet tarkistettiin alueellisten tapaamisten yhteydessä. On tarpeellista, että ohjelman tavoitteet ”elävät” ohjelmayön aikana esiin tulevien asioiden mu-kana; tavoitteita voidaan täydentää muun muasa osallistumisen pohjalta. Se edistää osapuolille yhteisten tavoitteiden syntymistä ja osallistujien sitoutumista niihin. Ohjelman lukijoiden kan-nalta valittujen tavoitteiden ja niiden taustalla ole-vien arvovalintojen perustelu on tärkeää.

Tavoitteiden määrittelyyn palattiin vielä ohjel-mayön loppuvaiheessa. J. Roininen (2001) on tarkastellut ohjelmason tienpidon suunnittelu-

Kuva 1. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voidaan integroida ohjelman valmisteluun



prosesseja. Hän on tehnyt samansuuntaisia huomioita; tavoitteiden käsittelyyn ja priorisointiin jouduttiin palaamaan vielä vaihtoehtoisia toimintalinjoja mietittäessä. Suunnitteluprosessi eteneekin usein iteratiivisesti.

Vammaispoliittisessa ohjelmassa tavoitteet priorisoi-tiin niiden määrittelyn yhteydessä. Sen lisäksi tavoitteiden tärkeyttä käsiteltiin alueellisissa tapaa-misissa. Tapaamisten osallistujat pohtivat ryhmissä, mitkä olisivat kolme keskeisintä asiaa, joissa vammaisten hyvinvointia tulisi parantaa. Samalla he priorisoivat omat tavoitteensa läänin ohjelmalle.

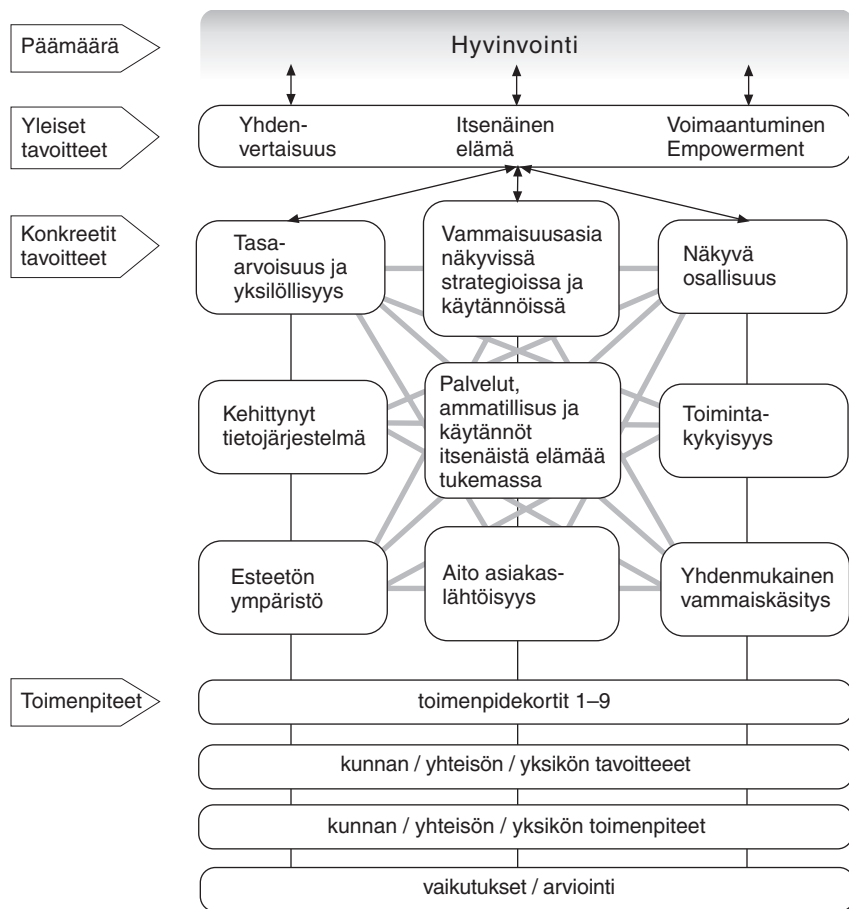
Ohjelmassa ei ollut vaihtoehtoisia toimenpidekokonaisuuksia, eli käytössä oli vain yksi keino-valikoima tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminnallisten vaihtoehtojen puuttuminen olisi kuitenkin kaivannut perusteluja ulkopuolisten lukijoiden tueksi: Miksi juuri nämä toimenpiteet toteuttavat parhaiten vammaisten hyvinvointia?

Jokaista ohjelman konkreettista tavoitetta varten laadittiin toimenpidekortti. Siinä kuvataan tavoitetta esimerkin avulla sekä käsitellään vaikutuksia ja tarvittavia toimenpiteitä. Käytetty menetelmä on kuvattu tarkemmin Stakesin www-sivuilla (Etelä-Suomen läänin ..., 2002).

Tavoitteiden esimerkit valittiin lähinnä kokemuksen (ts. kuinka tärkeänä aiheetta pidettiin) tai käytännön (ts. kuinka hyvin aiheesta löytyi materiaalia ennakoarviointia varten) perusteella. Kun tavoitteita havainnollistetaan esimerkkien avulla, on vaarana, että toimenpiteet kohdistuvat vain esimerkeissä käsiteltyihin asioihin. Tällä kertaa ohjelman toimenpiteet pääsääntöisesti keskitetiinkin esimerkkien sisältöihin.

Valmisteluryhmän oman pohdinnan lisäksi tietoa tarvittavista toimenpiteistä kerättiin myös alueellisissa tapaamisissa. Ohjelmassa toimenpiteit jäsennettiin onnistuneesti siten, että yksittäinen toimenpide voi edistää useamman tavoitteen toteutumista.

Kuva 2. Vammaispoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä jäsennettiin tavoite-toimenpide-taulukon avulla (Etelä-Suomen lääninhallituksen ..., 2002). Käytetty menetelmä on kuvattu tarkemmin Stakesin www-sivuilla (Etelä-Suomen läänin ..., 2002; Kehittämistyön ..., 2002a)



Toimenpiteiden laatimista vaikeutti se, että lääninhallituksen keinovalikoimasta ei koettu olevan riittävästi tietoa valmisteluryhmässä. Toimenpiteiden laatimisen lopputuloksena lääninhallituksen rooli ja toimintamahdollisuudet kuitenkin selkiytyivät. Ohjelman toimenpiteet jäivät pääosin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston vastuulle. Ohjelmatyön käyttäminen laajemman monialaisen yhteistyön virittäjänä on yksi tulevaisuuden haasteista (ks. myös Kauppinen & Nelimarkka 2002).

### Osallistuminen ja vuorovaikutus

Ohjelman valmistelussa tehtiin yhteistyötä useiden eri toimijoiden kanssa. Valmisteluryhmä huo-

lehti yhteistyöstä ja tiedonkulusta lääninhallituksen sisällä (esim. vammaispoliittiselle työryhmälle ja lääninhallituksen eri osastoille). Sen lisäksi solmittiin kontakteja eri vammaispoliittisiin toimijoihin (kunnat, vammaisneuvostot ja -järjestöt).

Valmisteluun pyrittiin saamaan mukaan myös muita sidosryhmiä (esim. maakuntien liitot, TE-keskukset ja sairaanhoitopiirit). Vastuun vammaispolitiikasta haluttiin kuuluvan kaikille hallinnonaloille. Monialaisuus ja laaja yhteistyö jäivät kuitenkin heikoiksi, sillä muihin hallinnonaloihin ja sidosryhmiin ei ehditty solmia riittäviä kontakteja.

Sidosryhmien heikko osallistuminen ohjelman valmisteluun herätti valmisteluryhmässä monenlaisia kysymyksiä. Epäonnistuttiinko keskeisten toimijoiden tunnistamisessa? Tehdäänkö yhteistyötä

vain entuudestaan tuttujen tahojen kanssa? Tiedetäänkö riittävän hyvin, mitä muut toimijat tekevät ja mihin asioihin he voivat vaikuttaa? Kuinka kunnat ja aluehallinnon eri sektorit olisi saatu tiiviimin mukaan ohjelman valmisteluun? Oliko sitoutamiseen varattu liian vähän aikaa ja resursseja?

Yhtenä ratkaisuna tuli esille, että sidosryhmien aktivoimiseksi tarvitaan henkilökohtaisia yhteydenottoja ja vaikuttamista. Näyttää siltä, että postikysely ja kutsukirje alueelliseen tapaamiseen eivät olleet riittäviä sitouttamisen välineitä. Alueelliseen tapaamiseen olisi voitu kutsua kirjeen lisäksi myös henkilökohtaisesti.

Valmisteluryhmä koki vammaispoliittisen työryhmän kiinnostuksen ja sitoutumisen ohjelmaan vähäiseksi. Lounais-Pirkanmaan seutustrategian vaikutusten ennakoarvioinnissa kohdattiin samanlaisia ongelmia; strateginen tietoisuus ja strateginen ajattelu eivät laajenneet työrukkasen ulkopuolelle, esimerkiksi valtuutetuille (Lumiaho-Suomi & al. 2000).

## Vaikutukset

Ohjelman avulla pyritään tukemaan vammaisneuvostoja ja kuntia vammaispolitiikan toteuttamisessa ja kehittämisessä. Myös IVA:n tuottama tieto oli tarkoitettu kuntien ja kuntapäätäjien tueksi. Tietoa vaikutuksista kerättiin alueellisissa tapaamisissa sekä kyselyjen ja asiantuntijahaastatteluiden avulla. Arvioinnissa tarkasteltiin esimerkkien avulla, mitä vaikutuksia yksilölle aiheutuu, jos tavoitteet eivät toteudu. Lisäksi tarkasteltiin, mitä vaikutuksia tavoitteiden toteutumisesta seuraa yhteiskunnalle.

Vaikutusten kuvaaminen ja arviointi tehtiin pääosin ennen toimenpiteiden laatimista, jolloin niiden toivottuja ja ei-toivottuja vaikutuksia ei pystytty riittävästi arvioimaan. Vaikka toimenpiteillä pyritäänkin positiivisiin vaikutuksiin, voi niistä seurata yllättäviä negatiivisia vaikutuksia. Yhdelle väestöryhmälle hyvä ratkaisu voi olla jonkin toisen väestöryhmän näkökulmasta epäsuotuisa. Vammaispoliittisessa ohjelmassa toimenpiteiden vaikutusten ennakoarviointi olisi voitu toteuttaa esimerkiksi SWOT-analyysin keinoin. SWOT-analyysissa kartoitetaan nelikentän avulla vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Toimenpiteiden mahdollisuuksien ja uhkien tarkastelu auttaisi ottamaan huomioon vaikutuksia, jotka kohdistuvat myös muihin ihmisryhmiin

kuin vammaisiin. Lopullinen vaikutusten positiivisuuden tai negatiivisuuden määrittäminen tapahtuu peilaamalla vaikutuksia ohjelman arvope rustaan.

Lähtötiedon laatu vaikuttaa usein IVA:han: jos saatavilla oleva lähtötieto on laadullista, myös arviointi on laadullista. Vaikutusten laadullisen tarkastelun ongelmaksi valmisteluryhmä koki ”faktan hämärtyksen ja liikkumisen mutu-tiedon varassa”.

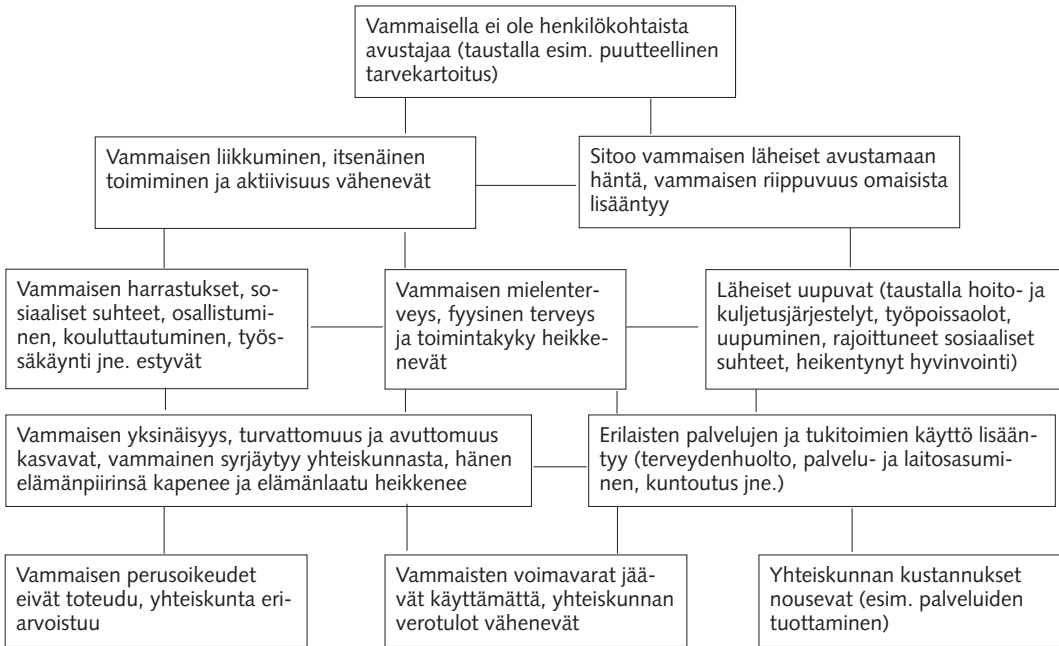
Ohjelmassa tarkastellut vaikutukset olivat primäärejä, suoraan ohjelmaan liittyviä vaikutuksia. On vaarana, että pitemmät, ylihallintokuntaiset vaikutukset uhkaavat jäädä tunnistamatta, jos monialaisuus ei toteudu vaikutusten arvioinnin aikana tai viimeistään ohjelman kommenttikierroksilla.

Taloudellisten kerrannaisvaikutusten laskeminen on harvinaista, koska kustannusvaikutusten laskemiseen tarvittavaa tietoa (tilastot, tieto yksikkökustannuksista ja syy-seuraussuhteista) ei ole riittävästi tarjolla. Samasta syystä kustannusvaikutusten yksityiskohtainen laskeminen ei onnistunut myöskään vammaispoliittisessa ohjelmassa. Tämä on yleinen haaste suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa (vrt. Kauppinen & Nelimarkka 2002). Vammaispoliittisessa ohjelmassa tuotiin kuitenkin esille likimääräisiä kustannuslaskelmia, jotka voivat antaa viitteitä yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista. Joitakin osin arvioinnissa pystyttiin ainoastaan toteamaan, mitä osatekijöitä kustannuslaskelmissa tulisi ottaa huomioon.

Ohjelmassa pyrittiin myös kuvaamaan, kuinka eri toimijat ja heidän tekemänsä päätökset vaikuttavat vammaisen elämään suoraan tai välillisesti. Esimerkiksi millaisia vaikutuksia kuoron opiskelijan tulkkipalvelujen epäamisestä aiheutuu vammaiselle itselleen, hänen läheisilleen ja koko yhteiskunnalle? Vaikutusten kuvaaminen ei onnistunut lineaaristen syy-seurausketjujen avulla, koska alkuperäisten syiden ja seurausten erottaminen toisistaan oli mahdotonta. Sen sijaan vaikutusten systeemisyyden ja vaikutusten välisten yhteyksien kuvaamiseen sovellettiin vaikutusverkkoa (kuva 3). Vaikutusverkko voi koostua esimerkiksi yhden tai useamman päätöksen seurauksista. Verkkomallin etuna on se, että myös välilliset vaikutukset tulevat kattavasti esille.

Vaikutuksia kuvattiin myös tulevaisuuden kehitysnäkymät -taulukon avulla (ks. kuva 5). Siinä tarkasteltiin, mitä vaikutuksia aiheutuu, jos ta-

Kuva 3. Vaikutusten systeemisyyttä ja vaikutusten yhteyksiä toisiinsa voidaan kuvata vaikutusverkon avulla, tässä esimerkkinä vaikutusverkko henkilökohtaisen avustajan puuttumisesta. Lisää vaikutusverkosta, ks. Etelä-Suomen läänin ..., 2002



voitteet toteutuvat eriasteisesti. Taulukko toimi myös kuvauksena siitä, mitä hallinnonaloja tarvitaan, jotta ohjelmassa esitetyt tavoitteet voisivat toteutua.

## Havainnollisuus

Esimerkkejä ohjelmassa käytetyistä havainnollistamismenetelmistä ovat tämän artikkelin kuvat 2 ja 3. Lisäksi apuna käytettiin toimenpidekortteja. Niissä tarkastellaan ohjelman konkreettisia tavoitteita esimerkin kautta. Sen jälkeen esitellään lain tai säädöksen kohta, joka liittyy esimerkkitalanteeseen. Lakitekstin alla kuvataan ilmiön nykyistä tilaa, sen laajuutta ja ongelmakohtia. Kahdessa rinnakkaisessa laatikossa kuvataan, mitä vaikutuksia tavoitteen toteutumisella tai toteutumatta jäämisellä on sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta (kuva 4).

Toimenpidekorttien sisältämän vertailun lisäksi ohjelmassa kuvattiin tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Esittämällä kuvauksen mahdollisista tulevaisuuden vaihtoehdoista ohjelmassa pyrittiin havainnollistamaan, kuinka erilaisiksi yksittäisen vammaisen henkilön elämä eri tulevaisuuskuviissa

muotoutuu. Näin korostettiin vammaispoliittisen ja muiden hallinnonalojen päätösten merkitystä tulevaisuuden suunnan valitsijana. Tulevaisuuskuviava havainnollistettiin perusoikeuksien toteutumisen, yleisen asenneilmapiirin, asumisen, koulutuksen, työelämän, vaikuttamisen, terveyden, liikkumisen, sosiaaliturvan, harrastusten ja kustannusvaikutusten kautta (kuva 5).

Havainnollistamisessa käytettiin osittain suunnitelmien ja ohjelmien ennakoarvioinnille tyypillisiä tekniikkoja. Näitä edustivat esimerkiksi taulukkotyöskentelyn soveltaminen vaihtoehtoisten tulevaisuuskuviava tarkasteluun (kuva 5) sekä tavoitteiden hierarkkinen esitystapa (kuva 2). Sen sijaan vaikutusten verkostomainen kuvaaminen (kuva 3) sekä vaikutusten rinnakkainen tarkastelu yksilö- ja yhteisötasolla (kuva 4) ovat harvinaisempia ohjelmissa. Lisäksi ohjelmassa vaikutusten kuvaaminen yksittäisen vammaisen arjen kautta lienee ensimmäisiä lajissaan Suomessa. Näyttää siltä, että moninäkökulmainen lähestymistapa puhuttelee laajasti; toiset kiinnostuvat kustannuksista ja toiset siitä, mitä yksittäiselle ihmiselle tapahtuu.

Ohjelma raportoitiin kahtena niteenä. Pidemmän, hallinnollisen raportin jakelu oli suppea. Sitä vastoin lyhyempää kansanpainosta jaettiin kun-

*Kuva 4. Esimerkki toimenpidekortin vertailuosasta; toimenpidekortti ei siis ole kuvassa kokonaisuudessaan. Toimenpidekorteissa kuvataan kunkin tavoitteen toteutumisen tai toteutumatta jäämisen vaikutuksia esimerkin avulla. Vaikutuksia tarkastellaan sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta*

**TAVOITE** Tasa-arvoisuus ja yksilöllisyys

Esimerkinä vammaisten henkilöiden mahdollisuus itsenäiseen liikkumiseen

Jos tavoite ei toteudu, yksilön näkökulmasta

40-vuotias mies saa aivoverenvuodon, jonka seurauksena hänen liikunta- ja toimintakykynsä olennaisesti muuttuvat. Aikaisemmin erittäin aktiivisesta, liikuntaa harrastaneesta aikuisesta miehestä tulee kuin oman kotinsa "vanki". Seurauksena on yksinäisyyttä, tarpeettomuuden tunnetta ja masennusta. Vamma on niin vaikea, ettei oman auton ajaminen ole enää lääketieteellisistä syistä (näkökenttäpuutokset) mahdollista. Ilman kuljetus- ja saattajapalvelua hän jää täysin riippuvaiseksi kotipalvelun avusta ja siitä, miten muut perheenjäsenet pystyvät häntä kuljettamaan ja saattamaan. Hän haluaisi tavata ystäviään, käydä itsenäisesti kauppoissa ja harrastuksissa, mutta ilman riittävää kuljetuspalvelua se ei ole mahdollista. Kuntoutuminen hidastuu, kun itsenäistä liikkumista rajoitetaan.

Tavoitteen toteutuminen yhteiskunnan näkökulmasta

Kuljetuspalveluiden järjestäminen lisää vammaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia ja edistää perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta. Kuljetuspalvelun riittämättömyydestä tulee kunnille ja valtiolle kustannuksia lisääntyneiden palvelujen kautta. Liikkumaan kykenemätön henkilö tarvitsee kotipalvelua ja kotisairanhoidoa. Mielenterveyspalveluiden ja kuntoutuksen tarve kasvaa. Lääkäriä ja lääkkeitä tarvitaan usein. Toimintakyvyn heikkeneminen voi johtaa raskaampiin palveluihin (esim. palveluasuminen). Jos kuljetuspalvelun kustannukset ovat keskiuudessa kaupungissa 111,90 € vuodessa ja ympärivuorokautisen palveluasumisen kustannukset 134 550 €, on ennalta ehkäisevään kuljetuspalveluun panostaminen myös taloudellisesti kannattavaa.

tiin laajemmin, esimerkiksi kirjastoihin. Lyhyemmän painoksen luettavuutta pyrittiin lisäämään väljällä taitolla ja piirroskuvituksella. Kahden eri kohderyhmää palvelevan raportin tuottaminen oli lääninhallituksessa uusi innovaatio. Molemmat raportit ovat saatavissa Etelä-Suomen lääninhallituksen Internet-sivuilta.

### **Eri alojen ohjelmien ennakoarvioinneissa on yhteisiä piirteitä**

Vammaispoliittisessa ohjelmassa käsiteltiin kattavasti ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Muilla hallinnonaloilla tehdyissä ennakoarvioinneissa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on jäänyt usein heikoksi (Kauppinen & Nelimarkka 2002). Selitys tähän löytyy luonnollisesti ohjelmien tekijöiden erilaisesta ammatillisesta taustasta. Samalla tavoin kuin muiden alojen ohjelmista puuttuivat terveys- ja hyvinvointinäkökulman asiantuntemus, tavoitteet ja vaikutustarkastelu, puuttui vammaispoliittisesta ohjelmasta talouden tai ekologian asiantuntemus. Tämä tukee vaativuudesta siitä, että työryhmiin tarvitaan arvioitavan alan asiantuntemusta. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa keskeinen rooli on sosiaali- ja terveysalan asiantuntemuksella.

Eri hallinnonaloilla tehtävien ennakoarvioinnien haasteet ovat osin yhteisiä (ks. Kauppinen & Nelimarkka 2002). Ensinnäkään monialaisuuden

tarpeeseen ei osata vielä riittävästi vastata. Konkreettisenä esimerkkinä nousee esiin kustannuslaskennan vaikeus. Vaikka vammaispoliittisessa ohjelmassa onnistuttiin tuomaan esille sekä laadullisia että määrällisiä vaikutuksia, jäi kustannusvaikutusten tarkastelu kuitenkin yleispiirteisten esimerkkien varaan.

Käytettävissä olevien lähtötietojen riittämättömyys on toinen eri alojen ennakoarvioinneille yhteinen haaste. Muilla hallinnonaloilla ohjelmien vaikutusten arvioinnin tietopohjana käytetään yleensä valmiita aineistoja, joita täydennetään kyselyin tai kuulemismenettelyin. Näin toimittiin myös vammaispoliittisen ohjelman ennakoarvioinnissa.

Kolmanneksi suoran osallistumisen mahdollisuudet ovat usein rajalliset. Ohjelmatyöhön liittyy harvoin suoria vaikutuskanavia, kansalaisen osallistuminen on usein edustuksellista. Tämä lienee yleisesti ohjelmatyön luonteeseen kuuluva piirre, vaikkakin on olemassa myös esimerkkejä suorista vaikutusmahdollisuuksista, mm. Internetin kautta (Kauppinen & Nelimarkka 2002).

### **IVA voi tukea ohjelman valmistelua monin tavoin**

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tuki vammaispoliittisen ohjelman valmisteluprosessia monin eri tavoin. Ohjelmatyössä mukana olleet

Kuva 5. Osa tulevaisuuden kehitysnäkymät -taulukkoa. Taulukon sarakkeissa esitellään vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja riveillä käsitellään vammaisen henkilön asemaa yhteiskunnassa. Tässä yhteydessä taulukoon on sisällytetty tulevaisuuskuvien vaikutuksia vammaiselle vain kahden ensimmäisen rivin osalta

Vammaispoliittinen ohjelma <b>Vammainen henkilö yhteiskunnassa</b>	Tavoitteet toteutuvat osittain <b>Nykytilan mukainen tulevaisuus</b>	Tavoitteet eivät toteudu <b>Kriisitulevaisuus</b>	Tavoitteet toteutuvat <b>Tavoitetulevaisuus</b>
Perusoikeuksien toteutuminen	Perusoikeudet eivät toteudu kaikilta osin	Perusoikeudet toteutuvat vain maksukykyisten vammaisten osalta	Tasa-arvoisuus kaikilla tasoilla. Perusoikeudet normaali käytäntö. Palvelujen tarve tunnustettu ja hyväksytty
Asenteet vammaisuutta kohtaan	Syrjintää asenteiden tasolla	Vammaiset eivät tuottavia kansalaisia, poliittinen välinpitämättömyys	Vammaisten näkyvä osallisuus syventää integraatiota ja muuttaa asenteita myönteiseksi

Asuminen  
Koulutus  
Työelämä  
Vaikuttaminen  
Terveys  
Liikkuminen  
Sosiaaliturva  
Harrastukset  
Kustannusvaikutukset

toimijat oppivat tarkastelemaan asioita uusista näkökulmista. Vaikka tulevaisuutta oli visioitu aikaisemminkin vammaispoliittisessa työryhmässä, oli toiminnan seurausten ennakoiminen työryhmälle uutta. Valmisteluryhmä piti IVA:ta tarpeellisena; ilman sitä ohjelmasta olisi tullut laki- ja ongelmakeskeinen. IVA:ta pidettiin työkaluna tarkasteltaessa asioita tulevaisuusorientoituneesti. Valmisteluryhmän mukaan IVA:n sisällyttäminen ohjelmatyöhön ei juuri lisännyt työmäärää, sen sijaan se uudisti totuttuja työskentelytapoja.

IVA:n lisäarvona voidaan pitää myös sitä, että se tuo ohjelman valmisteluun erilaisia vaihtoehtoja ja tietoa niiden vaikutuksista. Tämä mahdollistaa ohjelman vaihtoehtojen paremmuuden vertailun. Vammaispoliittisessa ohjelmassa IVA vaikutti tiedon tuotantoon ja jäsentelyyn sekä niissä käytettyihin menetelmiin. Uutta tietoa syntyi tavoitteiden muotoutumisen, yhteisten käsitteiden määrittämisen ja toimenpiteiden kirjaamisen yhteydessä. Ohjelmissa käsitellään usein abstrakteja asioita, mikä vaatii keskustelua ja yhteisen ymmärryksen syntymistä. Ajatusten kenttä, ryhmätyöt ja muut vuorovaikutteiset, konkreettiset työskentelymenetelmät toimivat siinä tukena.

Tieto vaikutuksista ei ollut uutta vammaispolitiikan asiantuntijoille. IVA:n tuottaman tiedon

nähtiinkin palvelevan lähinnä niitä, jotka eivät tunne vammaispolitiikan kenttää. Se voi auttaa päättäjiä, mielipiteen muodostajia, suunnittelijoita sekä kuntalaisia ymmärtämään asioiden välisiä yhteyksiä ja omia vaikutusmahdollisuuksia.

Monialaisesti tehty IVA voi auttaa eri toimijoita löytämään yhteisiä tavoitteita. Aluetapaamisessa eräs osallistuja kertoi, kuinka yhteiset tavoitteet eri hallinnonalojen ohjelmien välillä saavat aikaan merkittävemmän vaikutuksen kuin alojen erilliset tavoitteet. Havainto toimii perusteluna muiden ohjelmien tavoitteiden huomioon ottamiselle ja yhteistyölle eri ohjelmien välillä.

IVA tuki ohjelman valmistelun vaiheita ja eri tahojen toimintaa eri tavoin. Vammaispoliittiselle työryhmälle IVA toi lisäarvoa perehdyttämällä tulevaisuusorientoituneeseen ja monialaiseen työskentelyyn. Lisäksi IVA tukee ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutusta ja seuranta. Lääninhallituksen ja muiden alueellisten toimijoiden työssä IVA parantaa tietoisuutta omien päätösten vaikutuksista. Kuntia, vammaisneuvostoja ja -järjestöjä IVA tukee oman vammaispoliittisen ohjelman valmistelussa ja lisää tietoisuutta yhteisten tavoitteiden ja osapäätösten vaikutuksista.

Ohjelman tarkoituksena on kehittää vammais-



ten hyvinvointia tukevia rakenteita ja tukea erityisesti kuntia ja niiden vammaisneuvostoja. Tunnistetut vaikutusverkot sekä ennakoitujen vaikutukset yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta ovat ennusteita, joiden toteutuminen nähdään vasta ohjelman seurantavaiheessa. Silloin voidaan tehdä myös lopullisia päätelmiä ohjelman tuloksellisuudesta ja IVA:n onnistumisesta.

Ohjelman valmistelussa onnistuttiin erityisesti käsitteiden määrittelyssä, tavoitteiden asettamisessa sekä vaikutusketjujen ja kumuloituvien vaikutusten tarkastelussa. Ohjelmatyön aikana eri tahojen (hallinto ja vammaisjärjestöt) näkemyksistä syntyi yhteinen, laajempi ymmärrys. Käsitteeskustelut olivat keskeisessä roolissa yhteisen ymmärryksen luomisessa. Tavoitteiden muodostamisessa osoittautui hyväksi lähestymistapa, jossa lähdettiin liikkeelle pohtimalla tulevaisuuden mahdollisuuksia nykytilan ongelmien sijasta.

Ohjelmatyön aikana tuli esille myös laajempaa pohdintaa vaativia haasteita. Ne liittyvät esimerkiksi opitun tiedon ja kokemuksen siirtämiseen sekä sitoutumiseen. Ohjelman tehnyt valmistelu-

ryhmä oppi ja sai arvokkaita kokemuksia yhteisen prosessin aikana. Kokemuksen siirtäminen valmisteluryhmän ulkopuolelle, esimerkiksi keskeisille yhteistyökumppaneille, on vielä vaikeaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin käsittäminen yhteiseksi asiaksi on haaste kaikille toimijoille. Sosiaali- ja terveystoimen osalta haasteena on löytää uusia yhteistyökumppaneita ja sitouttaa heidät ohjelman valmisteluun, tavoitteisiin ja toimenpide-ehdotuksiin. Keskeisten toimijoiden löytämiseen ja aktivoimiseen tarvitaan riittävästi aikaa jo ohjelmatyön alkuvaiheessa. Heidän mukaan saaminen jakaa ohjelman toteuttamisvastuuta laajemmalle joukolle. Lisäksi laaja osallistuminen auttaa löytämään yhtymäkohtia eri hallinnonalojen ohjelmien välille. Ohjelmat nivoutuvat paremmin toisiinsa muodostaen kokonaisuuksia ja parantaa yksittäisten ohjelmien vaikuttavuutta. Vaikutusverkkojen ja kustannusvaikutusten tarkasteleminen voi olla yksi keino havainnollistaa yhteisen työn kohdetta, mutta nämä työkalut vaativat vielä jatkokehittämistä.

## TIIVISTELMÄ

*Kirsi Nelimarkka & Tapani Kauppinen: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Etelä-Suomen läänin vammaispoliittisessa ohjelmassa*

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -prosessi (IVA) on ennakoarvioinnin sovellus. IVA:ssa arvioidaan ennakolta päätöksen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. IVA:ta voidaan soveltaa esimerkiksi suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa.

Tarkastelemme artikkelissa Etelä-Suomen vammaispoliittisen ohjelman IVA:ta ja sen laatua. Tarkastelun apuna on kehikko, joka on koottu IVA:n laadun jäsentämiseksi eri hallinnonalojen ohjelmissa. Vertaamme tekemiämme havainnoita muissa tutkimuksissa esille tulleisiin kokemuksiin ennakoarvioinnin soveltamisesta. Lopuksi pohdimme, kuinka IVA tuki vammaispoliittisen ohjelman valmistelua ja mikä oli IVA:n tuottama lisäarvo ohjelmatyöhön yleisemmin.

Eri hallinnonaloilla tehtävien ennakoarviointien haasteet ovat osin yhteisiä. Ensinnäkään monialaisuuden tarpeeseen ei osata vielä riittävästi vastata. Konkreettisenä esimerkkinä nousee esiin kustannuslaskennan vaikeus. Käytettävissä olevien lähtötietojen riittä-

mättömyys on toinen eri alojen ennakoarvioinneille yhteinen haaste. Kolmanneksi suoran osallistumisen mahdollisuudet ovat usein rajalliset. Ohjelmatyöhön liittyy harvoin suoria vaikutuskanavia, kansalaisen osallistuminen on usein edustuksellista.

IVA tuki ohjelman valmistelun vaiheita ja eri tahojen toimintaa eri tavoin. Vammaispoliittiselle työryhmälle IVA toi lisäarvoa perehdyttämällä tulevaisuusorientuneeseen ja monialaiseen työskentelyyn. Lisäksi IVA tuki ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutusta ja seurantaa. Lääninhallituksen ja muiden alueellisten toimijoiden työssä IVA parantaa tietoisuutta omien päätösten vaikutuksista. Kuntia, vammaisneuvostoja ja -järjestöjä IVA tukee oman vammaispoliittisen ohjelman valmistelussa ja lisää tietoisuutta yhteisten tavoitteiden ja osapäätösten vaikutuksista.

Ohjelmatyön aikana tuli esille myös laajempaa pohdintaa vaativia haasteita. Ne liittyvät esimerkiksi opitun tiedon ja kokemuksen siirtämiseen sekä sitoutumiseen. Ohjelman tehnyt valmisteluryhmä oppi ja sai arvokkaita kokemuksia yhteisen prosessin aikana. Kokemuksen siirtäminen valmisteluryhmän ulkopuolelle, esimerkiksi keskeisille yhteistyökumppaneille, on vielä vaikeaa.



## KIRJALLISUUS

ETELÄ-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSEN VAMMAISPOLIITTINEN OHJELMA. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 65, 2002

ETELÄ-SUOMEN LÄÄNIN VAMMAISPOLIITTISEN OHJELMAN MENETELMÄT. Internet-sivusto. [www.stakes.fi/sva/sova/vammaispoliittinenohjelma.htm](http://www.stakes.fi/sva/sova/vammaispoliittinenohjelma.htm). Viitattu 12.12.2003. Stakes 2002

IHMISIIN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI. Internet-sivusto. [www.stakes.fi/sva](http://www.stakes.fi/sva). Viitattu 12.12.2003. Stakes 2002

KAUPPINEN, T. & NELIMARKKA, K.: Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi on ennakkoarviointia. *Hallinnon tutkimus* 22 (2003): 4, 327–337

KAUPPINEN, T. & NELIMARKKA, K.: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi suunnitelmissa ja ohjelmissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (2002): 5, 445–452

KEHITTÄMISTYÖN MENETELMÄT. Päätöspuu- ja relevanssipuuanalyysit. Internet-sivusto. [www.stakes.fi/sva/menetelmat/vaihtoehtojenarviointi.htm#Päättöspuu](http://www.stakes.fi/sva/menetelmat/vaihtoehtojenarviointi.htm#Päättöspuu). Viitattu 12.12.2003. Stakes 2002a

KEHITTÄMISTYÖN MENETELMÄT. Ajatusten kenttä. Internet-sivusto. [www.stakes.fi/sva/menetelmat/vaihtoehtojen.htm#Tulevaisuusverstaas](http://www.stakes.fi/sva/menetelmat/vaihtoehtojen.htm#Tulevaisuusverstaas). Viitattu 12.12.2003. Stakes 2002b

LUMIAHO-SUOMI, M. & HIETANEN, J. & SUOMALAINEN, S.: Strateginen ympäristövaikutusten arviointi Lounais-Pirkanmaan seutustrategian laadinnassa. Hämeen ympäristökeskuksen moniste 17/2000. Hämeen ympäristökeskus, 2000

ROININEN, J.: Ohjelmason tienpidon suunnittelun prosessiarviointi. Kokemuksia ja arviointia Tielaitoksen Tienpidon linjausten 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelman 2000–2010 laadinnasta. Tiehallinnon selvityksiä 31/2001. Tiehallinto 2001.