

# Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka

## Tapausesimerkkinä terveyden edistäminen

LEENA TERVONEN-GONÇALVES & ERIKKA OINONEN

Politiikalta edellytetään nykyään lähes refleksinomaisesti vaikuttavuutta. Vaikuttavuuspuhe on yleistynyt politiikka-asiakirjoissa kuitenkin vasta 2000-luvulla. Artikkelissa selvitetään, mistä vaikuttavuuden vaade on peräisin, mitä se tarkoittaa ja mitä siitä seuraa.

### Johdanto

Vaikuttavuus-käsitteen käyttö lisääntyi tasaisesti kotimaisessa poliittisessa kielenkäytössä 1990-luvun lopusta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun. Käsitteen käytön räjähdysmäinen lisääntyminen tapahtui 2010-luvulla. Käsitteen ilmaantumista ja sen käytön kehittymistä voi havainnollistaa tarkastelemalla hallitusohjelmia. Vuonna 1995 Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa termiä ei mainittu kertaakaan. Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa neljä vuotta myöhemmin se esiintyi kuusi kertaa. 2010-luvulle tultaessa Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa termi vaikuttavuus mainitaan peräti 44 kertaa. Vaikuttavuuden vaade on laajennut lähes kaikille yhteiskuntapolitiikan aloille. Uusimmassa hallitusohjelmassa vaikuttavuutta vaaditaan YK-, kehitys-, koulutus-, säädös-, kotouttamis-, energia-, alue-, työllisyys-, liikenne-, hyvinvointi-, ympäristö-, asunto-, ilmasto- ja kuntapolitiikalta.

Vaikuttavuuden vaatimus ei ole jäänyt vain hallitusohjelmien linjaukseksi. Vuonna 2009 hallitus esitti politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen käynnistämistä. Valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän selvittämään ja edistämään vaikuttavuustiedon käyttöä poliit-

tisessa päätöksenteossa. Selvitysryhmä tuotti jatkotoimista raportin heti samana vuonna (VNK 2009a) ja loppuraportin kaksi vuotta myöhemmin (VNK 2011). Vaikuttavuuden teemaa on käsitelty useissa Valtioneuvoston kanslian julkaisuissa (VNK 2006; 2009b; 2010; 2012). Lisäksi eri ministeriöt ovat tilanneet ja julkaisseet lukuisia vaikuttavuuteen liittyviä raportteja ja selvityksiä (esim. STM 2009a; 2009b; Opetusministeriö 2009). Myös eri hallinnonalojen sektoritutkimuslaitokset on ohjeistettu tuottamaan vaikuttavuustietoa.<sup>1</sup>

Politiikkoihin liitetty vaikuttavuuden vaade näyttää legitimiiltä ja järkeenkäyvältä. Asiaa ei ole kyseenalaistettu. Vaikuttavaa politiikkaa ja politiikkatoimien vaikuttavuutta ovat vaatineet hallituspuolueet vasemmalta oikealle, eivätkä oppositiopuolueetkaan ole ottaneet etäisyyttä vaateeseen. Kotimaisen akateemisen tutkimuksen piirissä vaikuttavuuspuheen ja vaikuttavuusarvioinnin kritiikkiä on harjoitettu jonkin verran eri tieteenaloilla.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Esimerkiksi *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa vaikuttavuusarviointia on harjoitettu erityisesti terveystaloustieteessä erikoissairaanhoidon saralla, sairauksien hoitomenetelmien arvioinnissa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa* (ks. esim. Hänninen & Junnila 2012).

<sup>2</sup> Esim. Sulkunen 2005, Rajavaara 2007, Ilmakunnas & al. 2008, Vihriälä 2008, Kiiskinen 2009, Konu & al. 2009 ja Simpura 2012.

*Kiitämme arvokkaista kommentteista Matti Alestaloa, Pertti Alasuutaria, TCuPS (Tampere Research Group for Cultural and Political Sociology) seminaarin jäseniä ja kahta tämän lehden arvioitsijaa.*

Tutkimuksen piirissä esitetyistä kriittisistä tai ainakin vaikuttavuuden todentamiseen varovaisesti suhtautuvista kommenteista huolimatta vaikuttavuus on noussut poliittisen kielenkäytön keskiöön, eräänlaiseksi muotitermiksi tai puolipakolliseksi hyvän politiikan määreeksi. Usein itsestään selvyyskinä esitetyt poliittiset määreet ja kyseenalaistamattomina eteenpäin elävät vaatimukset kertovat kyseisten määreiden vallasta (Czarniawska & Joerges 1996; Tervonen-Goncalves & Oinonen 2012). Yhteiskunnallista todellisuutta kuvaavien ja sitä hallinnoimaan pyrkivien ideoiden ja diskurssien esille tuonti on keskeinen yhteiskuntatutkimuksen tehtävä (Seidel & Vidal 1997). Diskurssilla tarkoitamme toistossa kiteytynyttä ajattelu- ja argumentointitapaa, joka on analyysin avulla tunnistettavissa (Hajer 1995). Hallitsevat diskurssit vaikuttavat usein itsestään selviltä, koska niiden rakentumisen prosessi on jäänyt huomiotta (Husa 1995). Genealogisen lähestymistavan tarkoituksena on tehdä näkyväksi, kriittisesti paljastaa ja tuoda esiin sitä kontekstia ja niitä ehtoja, joissa tietty diskursusi on muodostunut itsestään selvänä pidetyksi.

Tämä hallinnan analyttisestä tutkimusperinteestä ammentava ja genealogista lähestymistapaa soveltava artikkeli problematisoi vaikuttavuus-diskurssin nousua poliittisen kielenkäytön keskiöön sekä avaa niitä ehtoja, jotka ovat tehneet nousun mahdolliseksi. Ilmiötä lähestytään empiirisesti tutkimalla hallinnan eri pinnoilla ja tasoilla julkaistuja asiaa käsitteleviä tekstejä, keskittyen erityisesti terveyden edistämisen politiikkaan. Terveyden edistäminen on valittu tarkemman empiirisen tarkastelun kohteeksi, koska se voidaan nähdä eräänä nousevana toimintapolitiikkana, jonka päälle sekä näyttöön pohjautuvan politiikan teon viittaa että vaikuttavuuden vaadetta on aseteltu. Se on lähellä lääketiedettä sekä terveydenhuoltotutkimuksen vaikutuspiiriä ja organisatorista kenttää, joissa näyttöön pohjautuva päätöksenteko ja vaikuttavuus ovat ydintermejä (Lin & Gibson 2003). Terveyden edistämisen tapauksessa tavoitteena on kuvata, miten vaikuttavuus-diskurssin kautta käytetään valtaa suhteessa kuntiin.

Tässä artikkelissa pyrimme yhtäältä paljastamaan, missä historiallisissa kontekstissa, miten ja millaisten ehtojen vallitessa vaikuttavuuspuhe ja -vaateet ovat vakiintuneet poliittisen kielenkäytön ja hallituspolitiikan ydintemäksi. Kysymme:

- 1) Miten ja minkä instituutioiden välityksellä vaikuttavuuden käsitteen ympärille rakentunut diskurssi on vakiintunut sääntelemään kotimaista poliittista kielenkäyttöä ja mikä on tehnyt tämän vakiintumisen mahdolliseksi?
- 2) Mitä vaikuttavuuden käsitteen ylikorostunut asema poliittisessa kielenkäytössä kertoo valtionhallinnon elinten suhteellisen aseman muutoksesta tiedonpolitiikassa? Toisaalta erittelemme, miten vaikuttavuuspuhe ja -vaateet näkyvät nimenomaan terveyden edistämisen tapauksessa. Kysymme:
- 3) Miten ja minkälaisien ehtojen vallitessa puhe terveyden edistämisen ja sitä koskevien julkisten politiikkojen vaikuttavuudesta on muodostunut itsestään selväksi?
- 4) Millaisia ovat ne hallinnan ja vallankäytön keinot, joilla terveyden edistämisen vaikuttavuutta korostamalla pyritään ohjaamaan kuntien toimintaa?

Artikkelin seuraavassa luvussa esittelemme hallinnan analyttistä lähestymistapaamme. Kolmannessa luvussa esittelemme tutkimusaineiston ja analyysitavan. Tämän jälkeen avaamme sitä yhteiskunnallista kontekstia, joka muodostaa yhden keskeisen tulkintakehyksen vaikuttavuustermin nousulle ja lisääntyvälle suosiolle. Lisäksi käsittelemme vaikuttavuusnäyttöä ja näyttöön pohjautuvaa politiikantekoa erityisesti terveyden edistämisen tapauksessa. Viidennessä luvussa erittelemme vaikuttavuus-diskurssin tuottamisen kontekstia kuvaamalla vaikuttavuustiedolle annettua roolia kotimaisen tiedonpolitiikan<sup>3</sup> uudelleenmuotoilussa. Analysoituamme vaikuttavuustiedon tuottamisen kontekstia siirrymme kuvaamaan, miten vaikuttavuudesta puhutaan terveyden edistämispolitiikassa.

## Hallinnan analyttinen lähestymistapa

Tarkasteltaessa vaikuttavuuden vaateen ympärille kietoutunutta valtaa, on olennaista kysyä, mihin valta perustuu? Olemme lähestyneet valtaa yhtäältä governance-kirjallisuuden kautta (esim. Hajer & Wagenaar 2003; Mörth 2004) ja toi-

<sup>3</sup> *Tiedonpolitiikka* termillä tarkoitamme tiedepolitiikkaa laajempaa kenttää, joka sisältää tieteellisen tiedon lisäksi mm. hallinnollisen raportoinnin ja poliittisesti relevanttina pidettävän tiedon tuotantoa koskevaa keskustelua.

saalta hallinnan mentaliteettia (*governmentality*<sup>4</sup>) jäljittävän ja hallinnan analyttiseksi kutsutavan kirjallisuuden kautta (Palola 2007; Miller & Rose 2010; Kaisto & Pyykkö 2010; Alasuutari & Qadir 2014). Näitä lähestymistapoja yhdistää ymmärrys siitä, että modernille hallinnalle on ominaista virkamiesorganisaatioihin ja asiantuntijaverkostoihin pirstaloitunut valta. Kun governance-kirjallisuudessa tätä siirtymää virallisten toimijoiden selkeistä rooleista ja hierarkkisista käskysuhteista kohti hajautuneita verkostoja kuvataan sloganilla hallituksesta hallintaan (*a shift from government to governance*) (Hajer & Wagener 2003), kuvataan samaa ilmiötä *governmentality*-kirjallisuudessa puhumalla *kuninkaan pään irti leikkaamisesta* (Foucault 1988). Hallinnassa ei ole kyse valtionpään, sen paremmin kuninkaan, presidentin kuin pääministerinkään vallasta, vaan pikemminkin hallintokoneiston vallasta, joka tiedonmuodostuksen *välineillään* (käsitteillään ja tekniikoillaan) määrittelee todellisuutta ja tekee siitä *näkyvän* (listattavan, mitattavan ja hallittavan). Tutkijoiden vaikeana tehtävänä on ”kuninkaan pään irti leikkaaminen”, toisin sanoen analyysin siirtäminen hallintavallan suuntaan, kohti keskitason asiantuntijoiden ja ”pikuvirkamiesten” (vrt. Miller & Rose 2010, 13–14) toimintaa ja niitä moninaisia pintoja, joilla heitä ohjataan ja joilla he ohjaavat muita.

Epäsuoran ja etäältä tapahtuvan vallankäytön tavoitteena on saada toiminnan kohteet, esimerkiksi kunnat, säätelemään itse omaa käytöstään. Keskeistä on saada ne toimimaan halutulla tavalla käyttämättä suoraa tai niin kutsuttua kovaa valtaa, kuten rahaa tai sitovaa lainsäädäntöä (Nye 2004). Keskeisellä sijalla on asiantuntijoiden ja virkamieskoneiston käyttämä kieli – jaettu diskurssi. Yhteisen puhettavan eli diskurssin käyttöön sosiaalistetaan, houkutellaan ja maanitellaan. Toisaalta myös muut pehmeiksi kutsuttavat hallinnan keinot, kuten monitorointi ja koordinaatio, perustuvat yhteisen diskurssin olemassaoloon. (Mörth 2004.)

Vaikuttavuuden valtaa lähestytään tässä tutkimuksessa yhtäältä jäljittämällä vaikuttavuusdiskurssia. Keskushallinnon ja sen alaisten sektori-tutkimuslaitosten asiakirjoja ja niissä käytettyä kieltä ja puhetapoja tutkitaan genealogisesti. Ge-

neologista lukutapaa käytetään myös avaamaan sitä laajempaa yhteiskunnallista ja poliittista kontekstia, joka on tehnyt vaikuttavuus-diskurssin nousun mahdolliseksi. Valittu lähestymistapa on perusteltu, sillä vaikuttavuuteen liittyvä valta ei sido kuntia lainsäädännön tasolla. Valta perustuu yhteiseen puhetapaan eli diskurssiin, jota keskuhallinto käyttää ja jota kaikkien asianosaisten tulisi *diskursiivisen disiplinaarin*<sup>5</sup> hengessä käyttää.

Toisaalta vaikuttavuuden valtaa lähestytään hallintamentaliteettia jäljittämällä. Hallintamentaliteetit ovat sekä ajattelutapoja (mentaliteetteja) että asioihin puuttumisen välineitä (teknologioita), ja ne ovat toisistaan riippuvaisia. Lisäksi hallinnalle on keskeistä sen ohjelmallisuus. Ohjelmallisuus ei tarkoita vain ohjelmien versomista esimerkiksi hallituksen strategioina ja ministeriöiden suunnitelmoina erilaisten ongelmien selvittämiseksi. Hallintamentaliteetti on ohjelmallista myös siinä mielessä, että sitä luonnehtii pohjaton optimismi sen suhteen, että yhteiskunta tai jokin sen osa (esim. kansanterveyden edistäminen) on hallittavissa tehokkaammin tai paremmin ja että tavalla tai toisella todellisuus on puettavissa ohjelman muotoon. (Miller & Rose 2010, 47–48.) Terveiden edistämisen politiikka on oivalinen tapausesimerkki modernin hallintamentaliteetin ohjelmallisuudesta. Terveiden edistämisen politiikan alkuperää ja historiallista kehittymistä kerrotaan ja nykypäivää ja tulevaisuutta linjataan viittaamalla julistuksiin, lausumiin, suosituksiin ja ohjelmiin. Toisaalta optimistinen usko ohjelmien voimaan on puettu usein julistukselliseen retoriikkaan ja asioiden esittämisen muotoon. (Ks. Tervonen-Gonçalves 2013, 34–37.)

Hallintavaltaa harjoitetaan ja vaikuttavuuden vaadetta edistetään ohjelmallisuuden lisäksi vaikuttavuusindikaattorien ja erilaisten tietokäytäntöjen kautta. Näitä voidaan kutsua hallinnan teknologioiksi. Ohjelmallisuus ja hallinnan teknologiat yhdessä tekevät etähallinnan, esimerkiksi suhteessa kuntiin, mahdolliseksi. Tiedolla hallinta, julkisten palveluiden ja politiikkojen arviointi erilaisin mittarein ja indikaattorein on olennainen ja sisäsyntyinen osa hallintamentaliteettia.

5 *Diskursiivisen kurin käsite viittaa siihen, että tullakseen vakavasti otetuksi keskustelijaksi on käytettävä samoja diskursseja kuin muutkin yhteiskunnallisesti merkittävät tahot käyttävät. Toimijat (vaikuttavuustiedon tuottajat ja sen oletetut käyttäjät) voivat myöntyä vaikuttavuuden vaateen asettamiin odotuksiin tai ne voivat irtaantua siitä, mutta ne eivät voi sivuuttaa aihetta. (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2012.)*

4 *Hallintamentaliteetti (governmentality) on Michel Foucault'n kehittämä termi, jota Nicholas Rose ja Peter Miller kehittivät edelleen. Termistä on Suomessa käytetty myös käännöstä hallinnallisuus (Palola 2007, 51).*

Tämä hallintaan ja vallankäyttöön liittyvä puoli on jäänyt pimentoon kotimaisessa politiikkojen vaikuttavuudesta käytävässä keskustelussa. Tässä artikkelissa tutkimme sitä, miten vaikuttavuus- diskurssin kautta säädellään ja käytetään valtaa suhteessa kuntiin puhuttaessa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen politiikasta. Koska hallinnan mentaliteetin ymmärretään olevan luonteeltaan diskursiivista, vaatii sen analysointi huomion kiinnittämistä hallinnan kentällä esiintyviin käsitteellistämistapoihin ja kieleen (Miller & Rose 2010, 48).

## Analyysimenetelmä ja tutkimusaineisto

Sovellamme aineiston analyysiin geneologista luku- tapaa selvittääksemme, miten ja millä ehdoin vaikuttavuustiedon vaatimus on noussut vallitsevaksi ja itsestään selvänä pidetyksi ajattelu- ja argumentointitavaksi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yksi tapa tehdä geneologista tutkimusta on nykyisyyttä muodostavien ilmiöiden ja diskurssien historiallisuuden tutkiminen. Vaikuttavuutta voidaan kiistatta pitää keskeisenä nykypäivän diskurssina. Nousussa tai muodissa olevat diskurssit ovat usein houkuttelevan raikkaita, ja siksi niiden kriittinen kyseenalaistaminen voi olla vaikeampaa kuin vanhojen ja vakiintuneiden ideoiden ja käytäntöjen analyysi. Geneologia tarjoaa kriittisen intellektuaalisen työkalun, joka auttaa purkamaan ja paljastamaan poliittiset sitoumukset ajatusten ja toimien takana. (Saukko 2003.)

Artikkeli on kirjoitettu geneologialle ominaisesti problematisoiden ja kyseenalaistaen. Olemme tunnistanee ja paikantaneet tutkittavan ilmiön suhteen keskeisiä tekstejä, joissa vaikuttavuutta määritellään. Näiden empiiristen tekstinäytteiden avulla osoitamme lukijalle, miten vaikuttavuus on rakennettu itsestään selväksi totuudeksi kotimaisessa politiikassa ja erityisesti terveyden edistämisen tapauksessa. Tarkoituksena ei ole tuottaa totuuksia tai kirjoittaa koko tarkasteltavan ajanjakson historiaa, vaan etsiä ehtoja, jotka ovat määritelleet tietyn diskurssin tietyssä ajassa ja paikassa itsestään selvänä pidetyksi. (Mt.) Tämän vuoksi on pohdittava, minkälaiseen ymmärrykseen politiikasta diskurssin suosio perustuu. Tähän vastaamme esittelemällä artikkelin neljännessä luvussa näyttöön perustuvaa politiikantekoa ja viidennessä tiedonpolitiikan uudelleenmuotoilua.

Aineistomme koostuu vuosina 2006–2013 julkaistuista 1) yhdestätoista keskushallinnon (VN, VNK, STM) julkaisemasta politiikan vaikuttavuuteen sekä terveyteen, hyvinvointiin ja niiden edistämiseen liittyvästä asiakirjasta, 2) kahdeksasta alan sektoritutkimuslaitoksen (THL) raportista, oppaasta ja sen ylläpitämällä nettisivuilla julkaistuista tekstistä sekä 3) seitsemästä vuosina 1995–2011 julkaistusta hallitusohjelmasta.

Valtioneuvoston kanslia (VNK) on muodostunut keskeiseksi vaikuttavuustiedon vaadetta ylläpitäväksi toimijaksi. Koska VNK (2010; 2012) määrittelee sektoritutkimuksen keskeiset linjat kaikilla hallinnonaloilla ja sen on suunniteltu koordinoivan vaikuttavuustietoa, on sen linjauksen tunnistaminen tärkeää yhteiskuntaa palvelevalle tutkimukselle. Siksi VNK:n kannanottoja on perusteltua analysoida tarkasteltaessa vaikuttavuudesta käytyä keskustelua ja vaikuttavuustiedon tuottamisen reunaehtoja. VNK:n raporttien lisäksi analysoimme vaikuttavuuden teemaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvistä keskushallinnon ja alan sektoritutkimuslaitosten asiakirjoista. Eri ministeriöiden alaisuuteen kuuluvat sektoritutkimuslaitokset olemme ottaneet mukaan tarkasteluun, koska ne ovat keskeinen yhteiskuntapoliittista vaikuttavuustietoa tuottava ja politiikantekoa tukevaa tietoa tuottava taho (VNK 2009a). Lisäksi niillä on kehittämistä ja kuntayhteistyön kautta kuntien ohjausvaltaa (esim. STM 2008).

Kaksi VNK:n asiakirjaa (2009a; 2011) olemme valinneet, koska ne ovat vaikuttavuustietoa kehittämään pyrkivän työryhmän selvityksiä. Muut asiakirjat (VN 2007a; VNK 2006; 2009b; 2010; 2011; 2012) ovat merkittäviä jäsentäessään suomalaista tiedonpolitiikkaa ja määrittäessään niitä ehtoja, joiden puitteissa vaikuttavuustutkimusta tehdään.

Kaste-ohjelmat (2008, 2012) ovat sosiaali- ja terveysministeriön (STM) julkaisemia, sosiaali- ja terveydenhuollon ”sateenvarjo-ohjelmia”, jonka mukaisia muut hallinnonalan ohjelmat ovat. *Johtamisella vaikuttavuutta ja vetovoimaa hoitotyöhön* -dokumentin olemme valinneet, koska se ottaa kantaa vaikuttavan hoidon tuottamiseen kansalaisille ja käsittelee eksplisiittisesti näyttöön pohjautuvaa päätöksentekoa terveydenhoidon potilastyön käytännöissä (ml. terveyden edistäminen).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisuista olemme valinneet analysoitavaksi

kuntien päätöksentekijöille suunnattuja terveyden edistämisen asiakirjoja, joiden julkilausutuna tarkoituksena on tukea aiheeseen liittyvää päätöksentekoa. Koska intressinämme on kunnallisen päätöksenteon ohjaus, emme ole analysoineet alan erityisiä ja operatiivisemmin suuntautuneita substanssiohjelmia, jotka liittyvät esimerkiksi mielenterveyden edistämiseen tai alkoholihaittojen ehkäisyyn. Olemme ottaneet joitakin THL:n internet-sivuja mukaan analyysiin, koska 1) niihin viitataan toistuvasti analysoiduissa ohjelmissa ja 2) koska ne väittävät tarjoavansa laskelmia ja käsitteellisiä välineitä vaikuttavuuden teemasta kuntatoimijoille. Olemme valinneet *Kaikenikäisille hyvä Suomi* -raportin aineistoon niin ikään sisällön perusteella; se ottaa kantaa ja antaa toimenpide-ehdotuksia vaikuttavuustiedon olemassa oloon ja käyttöön koskien terveyden edistämistä.

Kaikki analysoidut asiakirjat edustavat asiantuntijapuhetta. Keskeistä onkin avata sitä, minäkalaiseen asiantuntijuuteen ja tiedon tuottamiseen vaikuttavuustiedon nousu poliittiseen keskiöön perustuu. Asiantuntijuuden kielellä on keskeinen osa hallinnassa. Asiantuntijapuheessa esitetyt arvot ja normit näyttävät pakottavilta, koska ne väittävät edustavansa pyyteetöntä totuutta ja koska niihin sisältyy *lupaus* toivottujen tulosten saavuttamisesta (Husa 1995). Totuuslausumilla ja lupauksilla luodaan vaikutelmien politiikkaa. Asiakirjoja yhdistää myös se, että ne kaikki osallistuvat vaikuttavuudesta ja vaikuttavuudella hallinnasta käytävään keskusteluun ja valottavat tutkittavaa ilmiötä hallinnan eri puolilta ja pinnoilta. Pyrkimyksenämme onkin vaikuttavuus-diskurssin ympärille kietoutuneen hallinnan mentaliteetin näkyväksi tekeminen.

Aineiston analyysi aloitettiin etsimällä terveyden edistämistä käsittelevistä asiakirjoista ne kohdat, joissa vaikuttavuus-termi esiintyy. Tämän jälkeen nämä vaikuttavuus-termin sisältäneet lausumat ryhmiteltiin sen mukaan, miten vaikuttavuudesta niissä puhutaan. Ryhmittelyssä sovellettiin tutkimuksen teoreettisia rakennuspuita, hallinnan erilaisia keinoja. Koska vaikuttavuuden vaade ei kosketa vain terveyden edistämisen politiikkaa eikä sitä siten voi tarkastella irrallaan laajemmasta yhteiskunnallisesta kontekstista, lähdimme tämän jälkeen etsimään sitä laajempaa kontekstia ja niitä ehtoja, jotka ovat mahdollistaneet vaikuttavuus-diskurssin nousun keskeiseen asemaan terveyden ja hyvinvoinnin tavoit-

telussa. Koska tutkimuksen tavoitteena on kuvata sitä kontekstia ja avata niitä ehtoja, jotka ovat tehneet tämän nousun mahdolliseksi, myös nämä vaiheet perustuvat empirian lukemiseen ja sen raportointiin lukijalle. Havaintoja pelkistäen, asiakirjoja useita kertoja lukien ja tutkimuksen teoreettisemmenetelmälliseen lähestymistapaan tukeutuen, olemme tuottaneet merkitystulkinnan tutkittavasta ilmiöstä. (Alasutari 2011.)

## Näytön paikka politiikassa

Vaikuttavuuden käsite on keskeisellä sijalla näyttöön pohjautuvan politiikanteon (*evidence-based policymaking*) mallissa. Tässä luvussa pohdimme, millä tavoin näyttöön pohjautuvan politiikanteon konteksti on osaltaan mahdollistanut vaikuttavuus-diskurssin laajamittaisen leviämisen politiikkaan.

VNK:n raportti *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa* linkittää vaikuttavuustiedon suoraviivaisesti niin kutsuttuun näyttöön perustuvaan politiikkaan (*evidence-based policymaking*) (VNK 2009a, 19). VNK:n versiossa näyttöön pohjautuvasta politiikanteosta raportoinnin on oltava ”mahdollisimman kevyttä eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä” (mt., 20). Jotta tiedon käyttäjät – eli virkamiehet ja päättäjät – saisivat tätä mahdollisimman kevyttä raportointia, tiedontuottajia koskevat jatkotyön kehittämistarpeet on linjattu seuraavasti: ”Tiedontuottajilla tulee olla kyky tiivistää olennainen tieto päätöksenteon tueksi. Tätä kykyä tulee kehittää, jotta yhteistyö ja vuorovaikutus valmistelijoiden ja tutkijoiden välillä toisi entistä enemmän lisäarvoa” (mt., 23). Tiivistäminen ja ”kevyt raportointi” ovat keskiössä kehitettäessä tiedontuottajien osaamista. Tiedettä tai tieteellistä tutkimusta ei VNK:n kehittämisspaperissa mainita kertaakaan.

Tässä kohden on hyvä pysähtyä miettimään, mitä näyttö on. Suomenkielinen termi *näyttö* viittaa tässä politiikkaan liittyvässä asiayhteydessään ennen kaikkea tarkasteltavan asian tai ilmiön *toteennäyttöön* tai *todistamiseen*. Englannin kielestä johdettu *evidenssi* (*evidence*) puolestaan tulee arkijärjellä helposti ymmärretyksi todistusaineistoksi (juridiikka) tai ratkaisevaksi aineistoksi, jolla tietty hypoteesi osoitetaan oikeaksi (tiede). Oikeussaleissa näytöllä ja näyttöön

pohjautuvilla argumenteilla juttuja voitetaan tai hävitään. Tieteessäkin näytöllä argumentoidaan. Perinteisesti on ymmärretty, että myös politiikassa näytöllä argumentoidaan (Majone 1989; Fischer & Forester 1993; Fischer 2003). Näytöllä ja näyttöön pohjautuvilla argumenteilla perustellaan poliittisia päätöksiä ja linjataan tulevaa toimintaa. Poliitiikan tutkija Michael Hillin (2009, 4) mukaan on kuitenkin huomattava, että näkemykset tarpeesta tehdä politiikantekijät tietoisemmiksi ”faktoista” usein sivuuttavat sen, että ”faktat” ovat itse asiassa kiistan aiheita eri ”intressien” välillä. Liikuntapoliittisia päätöksiä suomalaisissa kunnissa tekeviä henkilöitä haastatelleiden Riitta-Maija Hämäläisen ja Tiia Villan (2013, 99–100) mukaan tutkimuksen tuottamaa näyttöä käytetään tukemaan *jo tehtyjä valintoja*, jotka usein pohjautuvat poliittisiin tai ideologisiin perusteisiin.

Edellä esitetty vahvistaa jo vanhastaan hyväksyttyä käsitystä siitä, että näytöstä ei yksinään ole apua poliittisten toimenpiteiden valintaan. Tarvitaan lisäksi arvoja ja käsitystä siitä, mikä on missäkin tilanteessa oikein tai oikeudenmukaista. (Esim. Raphael 2000; Välimäki & Puska 2009.) Myös toteennäyttämisen on mutkaista: asiasta voi olla vahvaa näyttöä, keskivahvaa näyttöä, vähäistä näyttöä tai ei näyttöä lainkaan. Edes tätä näytön skaalaa ei ole tuotu esiin puhuttaessa näyttöön pohjautuvasta politiikasta. Eriasteiset ja eri asioita mittaavat vaikuttavuusnäytöt eivät puolestaan ole yhteismitallisia keskenään. Ei myöskään ole keskusteltu siitä, kenen tuottamaa ja minkä osapuolen intressejä tukevaa näyttöä käytetään, saati kysytty, kenen tilaamaa saatavilla oleva näyttö on. Myös poliittisten ideologioiden ja vallitsevan tieteellisen paradigman vaikutukset siihen, mitkä seikat ymmärretään ongelmiksi ja millaiset tulokset hyväksytään validiksi näytöksi, on pääosin sivuutettu kotimaisessa keskustelussa. Näytön käyttö valtapyrkimysten tukena on poispyyhitty siitä poliittisesta diskurssista, joka puhuu näyttöön perustuvan politiikan teon mallin puolesta.

Terveyden edistäminen nousi kansainvälisiin keskusteluihin 1970-luvulla. Lähes alusta saakka yhtenä keskeisenä terveyden edistämistä puoltavana argumenttina on ollut ajatus sen edullisuudesta ja kustannustehokkuudesta suhteessa sairauksien hoitoon. Taloudellisesti kireässä tilanteessa resurssien jako ja priorisointi on noussut entis-

tä tärkeämmäksi ja siksi näyttöä kaivataan politiikkatoimien vaikuttavuudesta. Terveyden edistämisen edullisuuden tai kustannustehokkuuden toteen osoittaminen on kuitenkin osoittautunut äärimmäisen hankalaksi (ks. esim. Rouvinen-Wilenius & Koskinen-Ollonqvist 2010). On myös esitetty, että terveyden edistämisen kustannusten vertailu hoidon kustannuksiin ei ole hyödyllistä tai eettisesti oikein (Vertio 2010).

Yksi tapa lähestyä vaikuttavuuden arviointia on miettiä, miten terveyden edistämistä tehdään ja mitä sillä tavoitellaan. Terveyden edistämisellä pyritään vaikuttamaan terveyttä määrittäviin tekijöihin. Käytännössä tämä tarkoittaa vaikuttamista mitä erilaisimpiin sosiaalisiin, taloudellisiin ja poliittisiin asiantiloihin, mitä moninaisimmin keinoin (mm. rajoitukset, suosituksen, neuvonta, verotus, tulonsiirrot, rakenteelliset uudistukset) ja usealla eri tasolla (yksilö-, yhteisö-, väestötaso). Samaan aikaan tavoiteltujen ja toivotujen vaikutusten kanssa, politiikat ja toimet vaikuttavat myös ennalta arvaamattomasti. Keskeinen terveyden edistämisen vaikuttavuuden arviointiin liittyvä kysymys koskeekin näitä laajalle leviäviä vaikutuksia. Tähän liittyy myös ajallinen ulottuvuus: millä aikajänteellä ja miten laajasti terveyden edistämisen vaikuttavuutta tulisi arvioida? Aivan yhtä olennaista on kysyä, voiko politiikkatoimilla tai toimintapolitiikoilla luotua hyvinvointia ja terveyttä ylipäättään mitata. Australialaiset tutkijat Frances Baum ja David Sanders (1995) ovatkin esittäneet, että mitä merkittävämpi jonkin asian vaikutus terveyteen on, sitä vaikeampi sitä on mitata.

Näyttöön perustuvan politiikanteon synty on paikannettu 1990-luvulle.<sup>6</sup> Edellä esitettyjen seikkojen voisi kuvitella muodostaneen esteen tai hidasteen näyttöön pohjautuvan politiikanteon soveltamiselle terveyden edistämispoliitikassa. Näin ei kuitenkaan näytä käyneen. Vuonna 2006 *Social Science & Medicine* -lehden näyttöön pohjautuvan lääketieteen erityisnumerossa Helen Lambert kollegoineen totesi, että näyttöön pohjautuvan politiikanteon perintö on levinnyt myös kansanterveyskysymyksiin ja terveyden edistämiseen. Tämän jälkeen näyt-

<sup>6</sup> Sen juuret ovat näyttöön pohjautuvassa lääketieteessä (evidence-based medicine). Kliinisestä työstä malli levisi terveydenhuolto-organisaatioissa tehtävään päätöksentekoon, joissa tavoiteltiin lääketieteen kehityksen myötä alati kasvavien kustannusten hillitsemistä ja siitä edelleen yleisempään terveyspolitiikkaan (Lin & Gibson 2003).

töön pohjautuvan politiikanteon malli on jatkanut leviämistään alan kansainvälisten kattojärjestöjen (WHO, EU) ja verkostojen (International Union for Health Promotion and Education, IUPHE) edistämänä, niiden tilaamien tai tuottamien tutkimusraporttien ja ylläpitämien tietopankkien kautta.

Vaikuttavuustietoa terveyden edistämisestä väestötasolla on paljon (Kiiskinen 2009; IUPHE 1999). On runsaasti tutkimuksia, joissa tietyn, usein terveyskasvatuksellisen, intervention vaikutuksia ja vaikuttavuutta on tutkittu rajatussa väestöryhmässä (Mercur & al. 2013). Keskeinen ristiriita liittyy tähän epäsuhtaan: tietoa ja näyttöä terveyden edistämistoimien vaikuttavuudesta on, mutta se ei ole päätöksenteon tueksi kaivattua näyttöä. Tätä selittää se, ettei näiden tieteellisten tutkimusten esitystapa täytä vaadittua *mahdollisimman kevyen raportoinnin*-formaattia (vrt. VNK 2009a).

Toisaalta olemassa olevan epidemiologisen tiedon hylkimistä voi ymmärtää siitä näkökulmasta, että siitä puuttuu kaivattu *taloudellinen ulottuvuus*. Kun kansanterveyttä ja sen edistämistä perustellaan talouden kasvulla niin Euroopan unionissa (Palola 2005) kuin Suomen hallituksen terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa (VN 2007b) ja kun yleisessä poliittisessa keskustelussa terveyden edistämistä legitimoidaan sen tuomilla säästöillä, on ymmärrettävää, että myös terveyden edistämiseksi halutaan hinta. Poliitikassa kaivattu vaikuttavuuden vaade liittyykin usein taloudelliseen vaikuttavuuteen. Mutta minkälaisista on terveyden edistämisen vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta saatavilla oleva näyttö? Urpo Kiiskinen ja hänen työryhmänsä (2008, 112) esittävät seuraavan näkemyksen: ”Alan monimuotoisuudesta johtuen näyttö voi perustua klassisten kontrolloitujen koekeskelmien lisäksi epidemiologiseen näyttöön ja sen pohjalta laadittuihin malleihin tai jopa asiantuntijoiden yhteiseen näkemykseen kunkin toimintatavan myönteisistä terveysvaikutuksista.”

Terveyden edistämisen tapauksessa moni asia näyttää taipuvan näytöksi. Tätä voi pitää eräänlaisena vahvuutena. On kuitenkin huomattava, että kun asiantuntijoiden näkemys määritellään näytöksi, ei ole tärkeää kysyä ainoastaan, *mitä on* politiikassa kaivattu *näyttö*, vaan tulee keskeiseksi kysyä myös, *kuka on* politiikassa kaivattu *asiantuntija*.

## Vaikuttavuustietoa tilauksessa

Vuonna 2007 Valtioneuvosto perusti Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan (SNK), jonka tehtäväksi määriteltiin yhteiskuntaa palvelevan soveltavan tutkimuksen rahoittaminen kaikkien ministeriöiden toimialueella (VN 2007a). Neuvottelukunnalle asetettiin tehtäväksi tunnistaa tärkeitä tutkimusohjelmakokonaisuuksia ja tehdä niitä koskevia aloitteita. Tässä yhteydessä mainitaan erityisesti *politiikkatoimien ja lainsäädännön vaikuttavuuden tutkimus ja arviointi* (mt., 3). Tämän erityistehtävän vuoksi neuvottelukunnan lausumia ja sen asemaa yleisessä vaikuttavuustiedon toimijakentässä on aiheellista tarkastella tutkittaessa nimenomaan vaikuttavuustiedon tuottamista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ylläpitää wiki-pohjaista Opasnet-verkkosivustoa, joka pyrkii antamaan tukea päätöksentekoon ihmisten terveyttä ja niihin vaikuttaviin ympäristötekijöihin liittyvissä asioissa (Opasnet 2013). Seuraava Opasnetin [www-sivuilla](http://www.opasnet.fi) julkaistu tekstinäyte kuvaa SNK:n toimintaa. Se tekee myös näkyväksi politiikkarelevantin vaikuttavuustiedon tuottamisen keskeisimmän käytännön.

Tutkimus perustuu tilaaja-tuottaja-malliin eli ministeriöiden neuvottelukunnan kautta tekemiin tilaustutkimuksiin, joita voidaan tarvittaessa kilpailuttaa tutkimuslaitosten kesken.

Politiikanteon tueksi kaivatun vaikuttavuustiedon tuottamisen välittömäksi kontekstiksi määritetty tilaamisen käytäntö, ja tilatut tutkimukset puolestaan määrittävät *tilaustutkimuksiksi*. Tilaaja-tuottajamalli konkretisoituu SNK:n raportissa *tilaaja- ja tuottajakonsortioihin* (VNK 2006). Myöhemmin tilaaminen on kuvattu *tilaajaelimen, tilaajatoimielimen* tai *tilaajaryhmän* (VNK 2012) tehtäväksi. Ministeriöiden valmistelijoiden haasteeksi on asetettu toistuvasti *tilaajaosaaminen* (VNK 2009a; 2011; 2012). Tilaimista tutkimustoimintaa jäsentävänä käytäntönä on viimeksi kutsuttu *tilaajaperusteisen tutkimuksen malliksi* (VNK 2012). Tiedon tilaaminen ja sen institutionalisointi erilaisiin (organisatorisiin tai kognitiivisiin) rakenteisiin näyttää muodostuneen vakiintuneeksi tavaksi jäsentää yhteiskuntapolitiikkaa palvelevan tutkimuksen kenttää.

Jos verrataan julkisista varoista rahoitetun tutkimuksen tilaaja-tuottajamallista käytyä keskustelua siihen keskusteluun, mitä sosiaali- ja ter-

veyspalveluiden maailmassa tilaaja-tuottajamallin vaiheittainen tuominen kentälle on aiheuttanut, niin voidaan todeta, että hiljaista on ollut. Yksi keskeisimmistä kysymyksistä koskeekin tiedon tilaajan ja tuottajan suhdetta.

Analysoidussa aineistossa aina 2000-luvun loppupuolelle saakka tutkimusta tilaavaksi tahoksi määrittyvät ensisijaisesti ministeriöt. Tuottajina nähdään pääasiassa sektoritutkimuslaitokset. Sektoritutkimuksen ohjaamisesta, organisoimisesta ja roolista linjataan seuraavaa:

Sektoritutkimuksen ohjaaminen organisoidaan valtioneuvoston tasolle, lähtökohtana hallitusohjelma. (VNK 2006, 9)

Hallitusohjelmasta juonnetun ja Hallituksen Strategia-asiakirjassa määritellyn tutkimusagendan jalkauttaminen, jolloin Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, sektoritutkimuslaitokset ja ministeriöiden sitomattomat tutkimusmäärärahat olisivat tarvittavilta osin käytävissä yhteiskuntapolitiittisesti merkittävimpien politiikkatoimienpiteiden tietopohjan ja vaikutus- ja vaikuttavuustiedon kokoamiseen. (VNK 2009a, 22)

Uutta on tapa, jolla hallituksen ja hallitusohjelman merkitystä korostetaan määrittämässä yhteiskuntapolitiittista tutkimusagenda. Kun yllä esitetystä vuodelta 2009 peräisin olevassa näytteessä kaivataan tietopohjaa ja vaikuttavuustietoa *yhteiskuntapolitiittisesti merkittävimmistä politiikkatoimista*, osoittavat asiakirjat vuosilta 2010 ja 2011 tämänkaltaisen tiedon tarpeen koskevan nyt *hallituksen kärkihankkeita, päätavoitteita ja poliittisia prioriteetteja*.

Tutkimus- ja arviointitoiminta on saatava nykyistä paremmin ohjautumaan poliittisten prioriteettien palvelukseen. (VNK 2011, 16)

Tämä kaivatun tiedon siirtyä yhteiskuntapolitiittisesti merkittävimmistä politiikkatoimista kohti poliittisten prioriteettien palvelusta on retorisesti merkittävä. Visioksi nähdäänkin toimintamalli, jossa

(...) tietotarpeet määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista käsin. (VNK 2011, 14)

Tämänkaltaista tutkimuksen ohjausta ovat brittiläiset tutkijat Rebecca Boden ja Debbie Epstein (2006) kuvanneet termillä *policy-based evidence-making* eli politiikkaan pohjautuva näytön tekeminen. Tällä viitataan näytön tuottamiseen poliittisesti tilatuista teemoista. Tuotetun näytön tulisi siis liittyä jo tehtyihin päätöksiin.

Samaan aikaan kun hallituksen poliittiset prioriteetit ovat nousseet ohjaavaan asemaan määritettäessä tutkimustoimintaa, on aiempi tutkimus ja niissä tuotettu näyttö koskien muuan muassa vaikuttavuutta nähty hajanaiseksi ja osin vanhentuneeksi ja suurimmaksi osaksi sektorikohtaiseksi (VNK 2010, 6).

Tutkimus- ja arviointitoimintaa koskevan vallan uudelleen määrittelyä kuvastavat myös ne argumentit, joilla aiemmat yhteiskuntapolitiittista tietoa tilaavat ja koordinoivat tahot siirretään syrjään. Vaikka SNK asetettiin alun perin kuusi-vuotiskaudeksi, arvioitiin jo vuonna 2009, ettei se ollut kyennyt luomaan selkeää toimintamallia nykyisten tai ehdotettujen tutkimusagendojen priorisoimiseksi (VNK 2009b, 27).

Koska tutkimustietoa hyödynnettiin politiikkatoimien ja lainsäädännön valmistelussa puutteellisesti ja tuotettu tieto oli ”vääranlaista”, arviointiraportissa ehdotettiin käynnistettäväksi politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin *pikainen kehittäminen* (VNK 2009b, 12, 27). VNK käynnistikin hankkeen heti samana vuonna. Hankkeen raporteissa ja aihetta sivunneissa asiakirjoissa nostetaan esiin VNK:n rooli tutkimus- ja arviointitoiminnan ohjaajana, politiikka-analyysin tekijänä ja politiikkatoimiin liittyvän vaikuttavuustiedon koordinoijana. SNK:n alasajon lisäksi myös ministeriöiltä riisuttiin valtaa määrittellä aihealueensa tutkimustarpeita.

Ministeriöiden tilaajaosaaminen ja tutkimuskysymyksiin perehtyneisyys ei ole riittävä. (VNK 2009b, 258)

Kun ongelmaksi on analysoiduissa asiakirjoissa nähty hajanainen ja sektorikohtainen tieto sekä tämän tiedon tilaamisessa osaamattomat ministeriöt, tilannetta on pyritty korjaamaan keskittämällä politiikka-analyysi ja vaikuttavuusarviointien ohjaaminen yltäosalta VNK:n ja sen alla toimivan uuden *politiikka-analyysiyksikön* käsiin (VNK 2010, 8). Termi politiikka-analyysi on nostettu uutena käsitteenä jäsentämään hallitustason päätöksenteossa tarvittavaa tietoa.

Nyt kun olemme osoittaneet vaikuttavuustiedon syntyvän tilaaja-tuottajasuhteesta, paljastamme seuraavaksi, kuka on nähty tiedon tuottajaksi ja minkälaista on kaivattu tieto. Perinteisen ymmärryksen mukaan tietoa vaikuttavuudesta voidaan tuottaa tutkimalla (ks. esim. Rajavaara 2007; Simpura 2012). Analysoiduissa asiakirjoissa annetaan kuitenkin yhtä keskeinen rooli *kehittä-*



tämistyölle tai kehittämistoiminnalle. Seuraavassa näytteessä mennään vielä askel pidemmälle. Kehittämisen- ja tutkimustoiminta määritellään yhdeksi tavaksi vaikuttavuuden parantamiseen, ei ainoastaan tilanteen todentamiseen.

Kehittämisen- ja tutkimustoiminta on tapa parantaa palvelujen tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (...) tavoitteena erityisesti järjestelmätutkimuksen, vaikuttavuustutkimuksen ja kliinisen tutkimuksen vahvistaminen. (STM 2008, 47)

Vaikka yllä olevassa näytteessä puhutaankin erityisestä vaikuttavuustutkimuksesta, termin *tutkimus* käyttö on vaikuttavuuden todentamiseen liittyvissä asiayhteyksissä vähentynyt tarkasteltavana ajanjaksona. Tutkimusta on siirretty siivuun aikaa vievänä ja kykenemättömänä vastaamaan päätöksenteon nopeaan ja *ad hoc*-tyyppiseen tiedon tarpeeseen. Toisaalta tutkimus on esitetty monimutkaisena ja sen tulosten sovellettavuutta päätöksentekoon on pidetty vaikeana. (VNK 2009a; VNK 2012.) Termi tutkimus on korvattu vähitellen *arviointitutkimuksella* ja nyt viimeksi *arvioinnilla*.

Mistä vaikuttavuuteen liittyvässä kehittämistoiminnassa on kysymys? Analysoitujen dokumenttien perusteella voidaan todeta, että kehittämistoiminta on ainakin osin tutkimuksesta irrallista ja se kohdistuu nimenomaisesti kuntiin. Kehittämistä toteuttavat ja siitä vastaavat sektoritutkimuslaitokset keskeisenä voimavaranaan laitosten oma asiantuntijuus: ”THL ja TTL toteuttavat valtakunnallisia kehittämistoimenpiteitä sekä tukevat säädösvalmistelua ja kuntien kehittämistyötä omalla asiantuntijuudellaan” (STM 2012, 35).

Analysoitaessa vaikuttavuuskeskusteluun osallistuvia toimijoita hallinnan näkökulmasta voidaan todeta, että tällä sektoritutkimuslaitoksiin paikantuvalla asiantuntijavetoisella kehittämistyöllä *kehitetään* kuntia. Samanaikaisesti niitä myös *ohjataan ja hallitaan*. Kehittämistyöllä hallituksen ja keskushallinnon diskurssia, esimerkiksi puhetta vaikuttavuudesta, sen tavoittelun toivottavuudesta ja seurannan välttämättömyydestä, viedään kuntiin. Kehittämiseen yhdistetään helposti positiivisia sisältöjä, viittaahan se asioiden kehittämiseen eteenpäin ja paremmiksi. Hallintaan ja vallankäyttöön liittyvä ulottuvuus peittyy näiden positiivisten miellejohdosten taakse. Myös lupaus toimintatapojen vaikuttavuuden parantamiseen tähtäävistä hankkeista on

ollut suhteellisen helppo sisällyttää osaksi kehittämistyötä ja viedä *vaikuttavaa kehittämistä* kuntien suuntaan.

Yhteenvetona toteamme, että hallituksen tilaamaa ja hallituksen poliittisiin tarkoituseriin soveltuvaa eli *hallituspoliittisesti relevanttia tietoa* tuottavat etupäässä konsultit ja sektoritutkimuslaitosten kehittäjät. Tämän tyyppisen tutkimuksen voidaan usein todeta kuuluvan nopeasti tehdyn raportoinnin kategoriaan (ks. Vihriälä 2008, 22). Tutkimuksellinen ulottuvuus, riippumaton tutkimus ja epäpoliittisten tutkijoiden rooli on jäänyt vähemmälle (ks. Hyytinen & Toivanen 2010, 433).

## Terveiden edistämisen vaikuttavuus

Edellä olemme kuvanneet sitä laajempaa yhteiskunnallista kontekstia, joka on tehnyt mahdolliseksi vaikuttavuus-diskurssin nousun poliittisen kielenkäytön keskiöön. Tässä luvussa poraudumme vaikuttavuus-diskurssiin terveyden edistämisen tapauksessa. Ensimmäiseksi osoitamme valitsevan ja yksipuolisen argumentaation, jolla terveyden edistämisen vaikuttavuudesta tehdään itsestään selvä ja kiistaton asia. Toiseksi kuvaamme niitä teknologioita, joilla vaikuttavuuden mentaliteettia on toimeenpanttu. Kolmanneksi käsittelemme kysymystä vaikuttavuuden vaateeseen liitetystä velvoitteista ja hallinnan käytössä olevien vaikuttavuuteen liittyvien ohjauksenmekanismien luonteesta.

### Vaikuttavuus itsestään selvänä

Seuraavissa asiantuntija- ja viranomaistahojen esittämissä väitelausumissa luodaan selkeä, kiistaton ja itsestään selvä positiivinen yhteys terveyden edistämisen ja ennalta ehkäisyn kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

Terveyden edistämisen yhteiskunnalliset, taloudelliset, työpaikkatason ja yksilötason hyödyt ovat kiistämättömät. (VN 2007b, 2)

Terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävien olosuhteiden ja palveluiden vahvistaminen, ongelmien ehkäisy ennalta ja varhainen puuttuminen ovat kustannustehokkaita ja usein myös vaikuttavia tapoja parantaa ihmisten elämänlaatua. (STM 2008, 29–30)

Terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäisy on kustannusvaikuttavin tapa lisätä väestön terveyttä, joka pitkälti riippuu elintavoista. (THL 2011, 26)

Hyödyt ja vaikutukset kuvataan lausumis- ja hyvin kokonaisvaltaisesti. Kyse on paitsi terveyden edistämisellä saavutettavasta paremmasta elämänlaadusta ja terveydestä, myös palveluiden tarpeiden ja kustannusten hillitsemisestä. Hyödyt ja vaikutukset koskettavat yksilöitä, yhteisöjä ja yhteiskuntaa. Retorisesti kyse on asiantilan toteutamisesta. Toteavissa ja vakuuttamaan pyrkivissä otteissa lähdeviitteitä ei käytetä. Kiistatonta näyttöä ei ole, eikä myöskään yllä esitettyä yleistävää näyttöä. Toteavaa ehdottomuutta voidaan pitää osoituksena argumentaation poliittisuudesta. Tämä on esimerkki siitä, kuinka totuusdiskursssia rakennetaan asiantuntijan lausumilla.

### Hallinnan teknologiat

Vaikuttavuuden mentaliteetin toimeenpano edellyttää erilaisten merkitsemiskäytäntöjen kehittämistä ja tilastotietojen keräämistä sekä niiden siirtämistä keskuksiin ja virastoihin, joissa arviot ja suunnitelmat laaditaan. Alla oleva *Kansallisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishelmasta* (STM 2012) peräisin oleva näyte paljastaa käsityksen, että ohjelmien yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulee näkyväksi indikaattorien kautta ja että tämä näkyväksi tulo on nopeaa.

Kullekin osaohjelmalle on valittu yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat seuranta-indikaattorit sekä prosessi-indikaattorit, jotka kuvaavat tarkemmin Kaste-ohjelman toimenpiteiden onnistumista ja toimintakäytäntöjen muutoksia. Indikaattorien avulla seurataan ohjelman etenemistä ja tarvittaessa tehdään painotusmuutoksia. (STM 2012, 37)

Näyte antaa ymmärtää, että ohjelman onnistumista, etenemistä ja toimintakäytäntöjen muutosta voidaan arvioida valituilla vaikuttavuusindikaattoreilla. Viimeisessä lauseessa todetaan, että muutoksia valitussa linjassa tehdään, mikäli indikaattorien seuranta osoittaa, ettei vaikuttavuutta olekaan saavutettu. Indikaattorit ovat siis riittävä väline ohjelman arvioimiseksi, eikä ole tarpeen käydä laajempaa poliittista tai arvioivaa keskustelua ohjelmasta, sen painopisteistä tai merkityksestä paikallisella tasolla. Näyte kuvaa käsitystä päätöksenteosta ja politiikkaohjelmien toteutuksesta rationaalisesti etenevinä ja luonteeltaan teknisinä prosesseina. Usko vaikuttavuusindikaattoreihin on vahvaa ja niiden nähdään viitoittavan tehtyjä päätöksiä ja oikeuttavan tarvittavia muutoksia.

Kun edellinen näyte kuvasi keskushallinnon odotuksia rajatulle ajanjaksolle suunnitellun

politiikkaohjelman vaikuttavuudesta, alla oleva tekstinäyte rakentaa ymmärrystä kansallisella tasolla institutionalisoiduista, pysyvästi käytössä olevista indikaattoreista:

Kuntien käytettävissä on myös kansallisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen indikaattoreita. Ne kuvaavat toiminnan vaikutuksia ja pitkällä aikavälillä myös tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (THL 2010, 13)

Indikaattoreita on paljon tarjolla, mutta kun asiaa tutkii hieman tarkemmin, terveyden edistämistä kuvaavia kansallisia vaikuttavuusindikaattoreita on kuitenkin vaikea löytää.<sup>7</sup> Hyvä esimerkki vaikuttavuuden *vaateesta* ja tämän vaateen todellisuutta tuottavasta vallasta on THL:n ylläpitämä Hyvinvointikompassi-verkkopalvelu, jota kuvataan palvelun sivuilla seuraavasti:

Hyvinvointikompassi.fi tarjoaa valtakunnallisiin tietoa-aineistoihin perustuvia vertailutietoja väestön hyvinvoinnista ja terveydentilasta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä, saatavuudesta ja vaikuttavuudesta. (THL 2013)

Vaikka Hyvinvointikompassin etusivulla luovataan sen sisältävän tietoa palveluiden vaikuttavuudesta, lausumaa korjataan samaisessa esitelytekstissä muutamaa kappaletta myöhemmin seuraavasti:

Palveluiden osalta Hyvinvointikompassista puuttuu tietoja erityisesti palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta. Tällä hetkellä vaikuttavuutta, tuottavuutta ja kustannuksia koskevaa tietoa on saatavilla lähinnä erikoissairaanhoidosta. (THL 2013)

Edellä olevat tekstiotteet ovat esimerkkejä siitä, kuinka voimakas vaikuttavuuden vaade on ja miten sen tavoitteluun sitoudutaan, vaikka sen todentamiseen liittyvät ongelmat ovatkin tiedossa. Diskursiivista disiplinaa mukaillen, vaikuttavuuden diskurssi sanelee keskustelussa käytettävät avaintermit ja puhettavan. Jokainen toimija myöntyy ja taipuu tai irtautuu vaikuttavuuden vaateesta lähtien asemastaan ja resursseistaan. Vuonna 2013 THL:n julkaisema *Kaikenikäisille hyvä Suomi* -raportti on samoilla linjoilla Hyvinvointikompassin kanssa mitä tulee peruspalveluiden vaikuttavuuteen:

Tutkimus Suomessa ja muissa maissa tarjoaa vain vähän näyttöä sosiaalipalveluiden ja perusterveyden-

<sup>7</sup> Tätä tarkoitusta varten on käyty läpi THL:n ylläpitämät seuraavat kunta- tai organisaatiotasoisia tietoa sisältäviä indikaattoreita tuottavat ja ylläpitävät hankkeet: Hyvinvointikompassi, Palveluvaaka ja TEAvisari.

huollon palveluiden kustannuksista, vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta. Tiedon puutteeseen vaikuttaa yhtäältä, että sopivia aineistoja kustannusvaikuttavuuden tutkimiseen ei ole saatavilla, ja toisaalta että sopivia vaikuttavuusmittareita ei ole saatavilla, ja toisaalta sopivia vaikuttavuusmittareita ei ole kehitetty. (...) THL:n Terveys- ja sosiaalitalouden yksikössä on meneillään vuodesta 2010 tutkimus peruspalvelujen vaikuttavuudesta Suomessa. (...) Samantapaisista tutkimuksista tarvittaisiin myös ehkäisevistä toimista ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämistoimien vaikutuksista. (THL 2013, 58)

On mielenkiintoista, että tarkasteltavan ajanjakson loppupuolen asiakirjoissa todetaan, ettei tietoa perusterveydenhuollon tai sosiaalipalveluiden vaikuttavuudesta juuri ole sen paremmin Suomessa kuin muuallakaan. Näytteessä eritellään harvinaisen selkeästi ne syyt, miksi peruspalveluita koskettavaa vaikuttavuustietoa ei ole (aineistoja ja mittareita ei ole), ja kerrotaan, kuinka työtä on aloitettu. Aivan tekstinäytteen lopussa esitetään toive, että samankaltaista tutkimusta tarvittaisiin myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämistoimista.

### **Pehmeän vallan kova ydin**

Vaikuttavuuden vaadetta on viety kuntiin ja aluehallinnon tasolle paitsi kansallisissa politiikka-asiakirjoissa myös erilaisin kehittämis- ja arviointihankkein. Toistamalla asiakirjasta toiseen vaikuttavuuden vaadetta, sen tavoiteltavuuden toivottavuutta ja seurannan välttämättömyyttä rakennetaan yhteistä argumentaatio- ja ajattelutapaa eli diskurssia. Keskeistä diskurssin rakentamisessa on paitsi toisto, myös vetoaminen viranomaisen (STM) ja asiantuntijan (THL) auktoriteettiin. Osittain edellisiin sisältyvä, mutta osin itsenäinen tapa vakuuttaa on vaatia ”vaikuttavuustietoa” yhteismitallistamiseen pyrkivillä mittareilla ja luvuilla. Poliitiikkaa tehdään ja hallintavaltaa käytetään indikaattorien kautta.

Edellä mainittuja hallinnan keinoja voidaan pitää niin sanotun pehmeän hallinnan keinoina. Analysoidut asiakirjat osoittavat kuitenkin merkkejä siitä, kuinka kehittämistyön käytännöt ja niissä luodut indikaattorit ovat siirtyneet kovan hallinnan keinoihin. Uudessa terveydenhuoltolaissa (2010) säädetään seuraavaa:

Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoitintia. (Terveydenhuoltolaki 12 §)

Indikaattoripohjaisen hallinnan vienti lain-

säädännölliseksi veloitteeksi on esimerkki pehmeänä pidettyjen hallinnan keinojen salakavalasta muuttamisesta koviksi hallinnan keinoiksi. Toinen esimerkki liittyy taloudellisen kannusteen käyttöön *kärkitavoitteiden* tavoitteluun ohjaamisessa.

Valtionosuusjärjestelmään olisi myös syytä lisätä ns. vaikuttavuusosa, jonka avulla kuntia voitaisiin kannustaa kehittämään palvelujärjestelmää asetettujen sosiaalija- ja terveystavoitteiden mukaisesti. Valtionosuuden vaikuttavuusosa voitaisiin kohdentaa harmitusti esim. terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen (...). Valtionosuusjärjestelmää voitaisiin näin aktiivisesti hyödyntää terveys- ja sosiaalipolitiikan harjoittamisessa (THL 2013, 45)

Näytteessä esiin tuleva puhe valtionosuusjärjestelmän vaikuttavuusosasta havainnoi, miten vaikuttavuudesta on tullut käsite, joka voidaan liittää etuliitteeksi mitä erilaisimpiin termeihin ja asiayhteyksiin. Epäselväksi jää, miksi tämänkaltaista kannustetta kutsutaan valtionosuuden vaikuttavuusosaksi (ks. myös Vaalavuo & al. 2013). Onko kyse siitä, että palkitaan jollain mittarilla mitaten asioitaan hyvin (vaikuttavasti) hoitaneita kuntia tai organisaatioita? Mikäli näin on, kuvaa tämä esimerkki paljastavalla tavalla sitä, miten vaikuttavuustiedoksi kutsuttuun ja vaikuttavuuden argumentilla legitimoituun tietoon voidaan kytkeä jopa rahoituksellisia instrumentteja. Lakiveloitteiden ja rahan kytkeminen vaikuttavuustiedoksi kutsuttuun tietoon on osoitus siitä, kuinka voimakas poliittinen argumentti vaikuttavuus on.

### **Pohdintaa**

Tutkimusintressimme syntyi yhtäältä siitä havainnosta, että terveyden edistämisen vaikuttavuudesta puhutaan poliittishallinnollisissa asiakirjoissa usein suurella paatoksella, voimakkaasti vakuuttaen ja paljon luvaten. Kehittämistyössäkin on lähdetty mukaan tämän kaltaiseen argumentaatiotapaan. Toisaalta vaikuttavuuden tutkijat ovat varovaisia kannanotoissaan. Esimerkiksi terveyden edistämiseen liittyvää vaikuttavuustutkimusta on pidetty paitsi hyödyttömänä, myös mahdottomana, koska sopivia aineistoja tai menetelmiä ei ole olemassa. Nämä ristiriitaiset näkökulmat vaikuttavuustiedosta muodostivat kiinnostavan lähtökohdan tutkimukselle.

Tässä artikkelissa olemme osoittaneet, että

vaikuttavuuden vaade perustuu tekniseen ja rationaalisen käsitykseen politiikanteosta ja tiedon roolista siinä. Aineistomme perusteella syy vaikuttavuuden nousulle poliittisen kielenkäytön keskiöön ja tiedontuotannon itsestäänselvyydeksi näyttää löytyvän vaikuttavuusarvioinnille otollisen ilmapiirin institutionalisoimisesta kansalliseen tiedonpolitiikkaan. Otollisen ilmapiirin luominen on edellyttänyt tiedonpolitiikan uudelleenmuotoilua. Keskeiseksi elementiksi on muodostunut tilaustutkimusten ja tilatun tiedon tuotanto. Enää ei ole tärkeää tuottaa yhteiskuntapoliittisesti merkittävää tietoa, vaan hallituksen tilaamaa ja toivomaa hallituspoliittisesti hyödynnettävää tietoa. Lisäksi aiemmin tutkimustietoa tilanneet tahot (SNK, ministeriöt) on siirretty syrjään VNK:n politiikka-analyyseiksi tieltä. Tiedonpolitiikan uudelleenmuotoilun ohella sitoutuminen näyttöön pohjautuvan politiikanteon malliin on edesauttanut vaikuttavuus-diskurssin nousua. Artikkelissa olemme osoittaneet vaikuttavuuden olevan itsestään selvä osa myös terveyden edistämisen argumentaatiota. Vaikuttavuuden vaadetta on analysoiduissa asiakirjoissa koetettu edistää asettamalla toistuvasti tavoitteeksi vaikuttavuuden parantaminen ja toteamalla terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn olevan vaikuttavia. On helppo ymmärtää, kuinka näiden yksiselitteisellä tyyllillä esitettyjen lausumien avulla odotukset terveyden edistämisen vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuuden tavoiteltavuudesta ovat muodostuneet ylimitoitetuiksi ja epärealistisiksi.

On syytä pohtia, mistä puhutaan, kun puhutaan terveyden edistämisen ja ehkäisevän hyvinvointipolitiikan vaikuttavuudesta? Tällä hetkellä tutkimuksen tekijät ovat miltei mahdottoman tehtävän edessä. Poliittinen kenttä ja virkamieskoneisto janoavat todennettua tietoa ja kustannustehokkaita toimia. Niukkuuden retoriikka edellyttää priorisointia, jota mediakin myllyttää. Vähitellen on omaksuttu vaikuttavuuden mittamiseen tähtäävä puhetapa.

Miten osuvasti ja hyvin terveyden edistämistä ja sen vaikuttavuutta voidaan mitata? Pitäisikö kaikista niistä aloitteista, ohjelmista, toimenpiteistä ja toimintapolitiikoista luopua, joista ei voida osoittaa mitattua tehokkuutta tai vaikuttavuutta? Miten käy tämänkaltaisessa toimintamallissa vaihtoehdolle, joka on useimpien mielestä oikein tai oikeudenmukaista, mutta josta ei ole olemassa vaikuttavuusnäyttöä? Jos kaikki

poliittiset päätökset alistettaisiin näyttöön pohjautuvan politiikanteon vaatimuksille, otettaisiin riski, että tärkeitä asioita jäisi tekemättä, koska niistä ei yksinkertaisesti ole saatavilla ”kriteerit täyttävää näyttöä” (esim. terveyden edistämisen kustannusvaikuttavuus). Koska vaikuttavuuden todentamiseen keskittyvän tutkimuksen tekeminen on vaikeaa, aikaa vievää ja usein käyttömahdollisuuksiltaan rajallista, on politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnin kriteereistä kuitenkin lipsuttu siinä määrin, että miltei päinvastainen skenaario on jo osittain todellisuutta. Näytöksi vaikuttavuudesta näyttää kelpaavan puolivillainen tieto, esimerkiksi erilaisten tiedonkeruiden nimissä kokoon haalittu pureskelematon raakadata, jota tarjoillaan päätöksentekijöille näyttöön tai tietoon perustuvan politiikanteon nimissä. Näin luodaan vaikutelmaa vaikuttavuustiedon olemassaolosta ja sen myötä vaikuttavasta politiikasta.

Näyttöön perustuvan politiikanteon yhtenä julkilausuttuna standardina on *parhaaseen mahdolliseen saatavilla olevaan näyttöön* nojautuminen (esim. STM 2009a; WHO 2014). Tätä voi tulkita niin, että käytetyn tiedon tai näytön perusteeksi riittää, ettei mitään parempaakaan tietoa asiasta ole. Toisaalta tällaista parempaa tietoa saattaisi jossain ollakin, mutta jos se ei ole tässä ja nyt saatavilla, sen voi unohtaa. Aivan kuin mainoksissa ja markkinoinnin sfäärissä, löytyy näyttöön perustuvan politiikan hulpean lupauksen alta pienellä tekstillä lupaukset latistavaa tarkennusta. Tämä on oiva esimerkki nimeämisen (*labeling*) merkityksestä ja voimasta (Tervonen-Gonçalves & Oinonen 2012). Tietynlaisen politiikan tekemisen tavan nimeäminen näyttöön perustuvaksi ja sen toistaminen useissa eri yhteyksissä kyseenalaistamattomalla tyyllillä, on tehnyt näyttöön perustuvasta politiikasta ikonisen käsitteen (ks. Carter 2011). Puhe tästä *näyttöön perustuvasta politiikasta* perustuu pitkälti olettamukselle, että se on neutraalia, turvallista, ei-ideologista, poliittisista intresseistä vapaata, rationaalisesti perusteltua ja harkittua. Käsitettä rakennetaan suhteessa *ei-näyttöön perustuvaan politiikkaan*, joka puolestaan tulee ymmärretyksi ideologiseksi, intresseihin sidotuksi, epärationaaliseksi ja näyttöön perustumattomaksi.

Meidän on kuitenkin hyväksyttävä, ettei kaikista asioista ole näyttöä. Poliitiikkaan kuuluvat monet äänet, ristiriitaisuudet, eriävät mielipiteet ja kannanotot. Silloin kun osa mielipiteistä, int-

ressistä ja kannanotoista kategorisoidaan *näytön* alle ja liitetään kuuluvaksi näyttöön pohjautuvaan politiikantekoon, tilanne palvelee vinoutuneesti vallassa olijoita, olivat he sitten asiantuntijoita tai poliittisia intressiryhmiä, puhumattaakaan asiantilasta taloudellisesti hyötyviä. Poliitiikkaa tutkivien on tehtävä näkyväksi edes räikeimpiä ristiriitaisuuksia, paljastaa lupauksen ja tavoitteiden pohjautuminen ”teknokraattiseen unelmaan”, jossa politiikka on piilotettu ja ideologisuus kätketty.

Vaikuttavuuden vaade ja valta liittyvät keskeisesti myös tutkimuksen tekoon. Vaikka näyttöön pohjautuvan politiikan teon ja vaikuttavuuden todentamisen voisi kuvitella työllistävän tutkijoita, todellisuus on toisenlainen. Näyttää siltä, että esimerkiksi taloustieteilijät kelpaavat täydentämään erilaisia kehittämishankkeita, täyttämään niin sanotun kiintiöekonomistin paikan, mutta tuottamaan kevyempää informaatiota ja oletettavasti alentamaan tieteellisiä kriteereitään (vrt. Vihriälä 2008; Toivanen & Hyytiäinen 2012). Poliitiikkaa tutkivien kohdalla tilanne on vielä huonompi. Tämä johtuu siitä, että talous ymmärretään omia lakejaan noudattavaksi elämäntilanteeksi, jonka ymmärtämiseksi ja selittämiseksi tarvitaan ekonomeja (Saari 2005). Poliitiikka ymmärretään sen sijaan itsestään selvytenä (Terwonon-Gonçalves 2013) ja rationaalisesti etenevänä lainsäädännöllis-teknisenä prosessina, jonka tutkimiseen ei tarvita politiikan tutkijoita tai poliitiikkaa problematisoivia tutkijoita. Käytössä ovatkin kunkin alan niin sanotut substanssiasiantuntijat.

Politiikan kehittämisen ja vaikuttavuuden kal-

taisten muotien kriittisen haltuunoton kannalta valitettavan usein substanssiasiantuntijoilla ei ole halua, kykyä, kiinnostusta tai aikaa pyrkiä ymmärtämään sitä, kuinka politiikkaa tehdään. Sen sijaan heillä on tarve edistää edustamansa substanssin menestystä yksittäisten toimenpiteiden, interventioiden ja lainsäädännön avulla. Velvoitteita onkin kirjattu yhä enenevässä määrässä lainsäädäntöön. Toisaalta substanssiosaamista on viety politiikkaan soveltamalla sinne aihealueesta saatavilla olevaa mittarin muotoon puristettua tietoa. Näin asiantuntijan valta kasvaa. Tyypillisesti substanssiasiantuntijat ovat identiteetiltään teknokraattiseen unelmaan uskovia, rationaalisesti toimivaksi oletetulle koneistolle erilaisia selvityksiä tuottavia virkamiehiä, joskus kehittäjiä, harvoin tutkijoita.

Voisimmeko ottaa käyttöön oikeussalien maailmasta tutun ”syytön kunnes toisin todistetaan”-periaatteen? Perustellut terveyttä edistävät ja ennaltaehkäisevät politiikat olisivat puolustettavissa ja ylläpidettävissä, niin kauan kuin päinvastoin osoitetaan. Miksi todistamisen taakka pitäisi olla terveyden edistämiseen ja ennaltaehkäisyyn parissa työskentelevillä henkilöillä ja näiden asioiden puolestapuhujilla?

Vaikuttavuuden vaateen kyseenalaistaminen ja keskustelu aiheesta on välttämätöntä. Tutkijoille on saatava työrauha, ja päätöksenteko ja tutkimus on vapautettava vaikuttavuuden osoittamisen ikeestä. Vaikuttavuuden metsästyksen tyypistä eri aloilla tehtävän yhteiskunnallisen tutkimuksen kirjoa ja ohjaa ajattelemaan vain yhteismitallistettavien toimien kautta.

Saapunut 12.3.2014  
Hyväksytty 29.8.2014

## AINEISTOT

### *Sosiaali- ja terveysministeriö*

STM 2008: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma – KASTE 2008–2011. Helsinki, 2008. Saatavilla [www.stm.fi](http://www.stm.fi)

STM 2009a: Johtamisella vaikuttavuutta ja vetovoimaa hoitotyöhön. Toimintaohjelma 2009–2012. Helsinki, 2009a. Saatavilla [www.stm.fi](http://www.stm.fi)

STM 2012: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma – KASTE 2012–2015. Helsinki, 2012. Saatavilla [www.stm.fi](http://www.stm.fi)

### *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*

THL 2008: Hyvinvoiva ja terve kunta. Tukiaineisto kuntajohdolle. Helsinki: THL, 2008. Saatavilla [www.thl.fi](http://www.thl.fi)

THL 2010: Johtaminen tukee hyvinvoivaa ja tervettä kuntaa. Tukiaineisto kuntajohdolle. Helsinki: THL, 2010. Saatavilla [www.thl.fi](http://www.thl.fi)

THL 2011: Tieto päätöksenteon tukena. Tukiaineisto kuntajohdolle. Helsinki: THL, 2011. Saatavilla [www.thl.fi](http://www.thl.fi)

THL 2013: Kaikenikäisille Hyvä Suomi. Sukupolvi-

politiikalla sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävään hyvinvointiyhteiskuntaan. Työpäperi 18. Helsinki: THL, 2013. Saatavilla [www.thl.fi](http://www.thl.fi)  
[fi.opasnet.org](http://fi.opasnet.org) (luettu 2.9.2013)  
[www.hyvinvointikompassi.fi](http://www.hyvinvointikompassi.fi) (luettu 10.9.2013)  
[www.palveluvaaka.fi](http://www.palveluvaaka.fi) (luettu 10.9.2013)  
[www.thl.fi/teaviisari](http://www.thl.fi/teaviisari) (luettu 10.9.2013)

### *Valtioneuvosto*

VN 2007a: Valtioneuvoston periaatepäätös sektoritutkimuksen kehittämisestä. Helsinki, 2007a. Saatavilla [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi)

VN 2007b: Hallituksen Terveiden edistämisen politiikkaohjelma. Helsinki, 2007b. Saatavilla [valtioneuvosto.fi](http://valtioneuvosto.fi).

### *Valtioneuvoston kanslia*

Hallituksen hallitusohjelmat 1995–2011: Ohjelmat 66–72. Saatavilla [valtioneuvosto.fi](http://valtioneuvosto.fi)

VNK 2006: Sektoritutkimustyöryhmän mietintö. VNK:n julkaisusarja 21/2006. Helsinki, 2006. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

VNK 2009a: Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioin-

nin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. VNK:n raporttisarja 6/2009. Helsinki, 2009a. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

VNK 2009b: Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. VNK:n julkaisusarja 14/2009. Helsinki, 2009b. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

VNK 2010: Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. VNK:n julkaisusarja 14/2010. Helsinki, 2010. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

VNK 2011: Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin tietopohjan kehittämistyöryhmän raportti. VNK:n julkaisusarja 8/2011. Helsinki, 2011. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

VNK 2012: Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. VNK:n julkaisusarja 3/2012. Helsinki, 2012. Saatavilla [vnk.fi](http://vnk.fi)

## KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino, 2011.

Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali: Epistemic governance: an approach to the politics of policy-making. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1 (2014): 1, 67–84.

Baum, Frances & Sanders, David: Can health promotion and primary health care achieve Health for All without a return to their more radical agenda? *Health Promotion International* 10 (1995): 2, 149–160.

Boden, Rebecca & Epstein, Debbie: Managing the research imagination? *Globalization and research in higher education* 4 (2006): 2, 223–236.

Carter, Pam: Governing welfare reform symbolically: evidence based or iconic policy? *Critical Policy Studies* 5 (2011): 3, 247–263.

Czarniawska, Barbara & Joerges, Bernward: *Travels of ideas*. Teoksessa Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (1996) (toim.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.

Fischer, Frank: *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Fischer, Frank: *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press, 2009.

Fischer, Frank & Forester, John: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993.

Foucault, Michel: *Politics, philosophy, culture: Interviews and other writings, 1977–1984*. Translated by Sheridan, A & al.; edited with an Introduction by Kritzman, L. New York: Routledge, 1988.

Hajer, Maarten: *The Politics of Environmental Dis-*

*course. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Hajer, M. and Wageneer, H. (toim.): *Deliberative Governance: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Hill, Michael: *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Longman, 2009.

Hämäläinen, Riitta-Maija & Villa, Tiia: REPOPA-hanke kartoittaa tutkimustiedon käyttöä liikunnan politiikkatoimissa EU-maissa. *Liikunta & Tiede* 50 (2013): 1, 99–100.

Hänninen, Sakari & Junnila, Majjaliisa (toim.): *Vaikeuttavatko politiikkatoimet?* Helsinki: THL, 2012.

Husa, Sari: Foucault-lainen metodi. Niin & näin. *Filosofinen aikakauslehti* 3 (1995).

Hyytinen, Ari & Toivanen, Otto: Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106 (2010): 4, 426–436.

Ilmakunnas, Seija & Junka, Teuvo & Uusitalo, Roope (toim.): *Vaikeuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2008.

IUPHE: *The Evidence of Health Promotion Effectiveness. Shaping Public Health in a New Europe*. Part 1 and 2. Brussels: ECSC-EC-EAEC, 1999.

Kaisto, Jani & Pyykkö, Miikka (toim.): *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 2010.

Kiiskinen, Urpo & Vehko, Tuulikki & Matikainen, Kristiina & Natunen, Sanna & Aromaa, Arpo: *Terveiden edistämisen mahdollisuudet – vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus*. Helsinki: Sosiaa-

- li- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1, 2008.
- Konu, Anne & Rissanen, Pekka & Ihanola, Mervi & Sund, Reijo: "Vaikuttavuus" suomalaisissa terveydenhuollon tutkimuksissa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 46 (2009): 285–297.
- Lambert, Helen & Gordon Elisa & Bogdan-Lewis, Elizabeth: Introduction: Gift horse or Trojan horse? Social science perspectives on evidence-based health care. *Social Science & Medicine* 62 (2006): 2613–2620.
- Lin, Vivian & Gibson, Brendan (toim.): Evidence-based Health Policy. Problems & Possibilities. South Melbourne, Vic.: Oxford University Press, 2003.
- Majone, Giandomenico: Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Chelsea: Yale University, 1989.
- Merkur, Sherry & Sassi, Franco & McDaid, David: Promoting health, preventing disease: is there an economic case? Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2013.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas: Miten meitä hallitaan. Tampere: Vastapaino, 2010.
- Mörth, Ulrika (toim.): Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Nye, Joseph: Soft Power. The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.
- Opetusministeriö: Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajana. Opetusministeriön julkaisu 2009:57. Helsinki.
- Palola, Elina: Mihin terveyden Eurooppaa tarvitaan? *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2005): 4, 375–385.
- Palola, Elina: Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikatio. Tutkimuksia 164. Helsinki: Stakes, 2007.
- Rajavaara, Marketta: Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kela, 2007.
- Raphael, Dennis: The question of evidence in health promotion. *Health Promotion International* 15 (2000): 4, 355–367.
- Rouvinen-Wilenius, Päivi & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo (toim.): Vastine rahalle – kannanottoja terveyden edistämisen kustannusvaikuttavuuteen. Helsinki: Terveyden edistämisen keskus ry, 2010.
- Saari, Juho & Kananen, Johannes: Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.): Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy, 2009.
- Saukko, Paula: Doing Research in Cultural Studies. An Introduction to Classical and New methodological Approaches. London: SAGE, 2003.
- Seidel, Gill & Vidal, Laurent: The Implications of "Medical", "Gender in Development" and "Culturalist" Discourses for HIV/AIDS Policy in Africa. S. 59–87. Teoksessa Shore, Chris & Wright, Susan (toim.): Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power. London and New York: Routledge, 1997.
- Simpura, Jussi: Suomen parhaiten tutkittu vaikuttavuus: alkoholipolitiikka valtakunnan tasolla. Teoksessa Hänninen, Sakari & Junnila, Maijalisa (toim.): Vaikuttavatko politiikkatoimet? Helsinki: THL, 2012.
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus: Skenaarioita sosiaalimenoihin. Terveyden edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely. Helsinki: Yliopistopaino, 2009b.
- Sulkunen, Pekka: Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. S. 39–52. Teoksessa Räsänen, P. & Anttila A.-H. & Melin, H. (toim.): Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2005.
- Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326. Saatavilla [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)
- Tervonen-Gonçalves, Leena & Oinonen, Eriikka: Vertailun valta. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012) 1, 3–15.
- Tervonen-Gonçalves, Leena: International Ideas and National Agendas of Public Health Policy. The Cases of Finland and Portugal. Tampere: Tampere University Press, 2013.
- Vaalavuo, Maria & Häkkinen, Unto & Fredriksson, Sami: Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Raportti 24/2013. Helsinki: THL, 2013.
- Vertio, Harri: Terveyden edistämisen arvot ja talous. S. 42–50. Teoksessa Rouvinen-Wilenius, Päivi & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo (toim.): Vastine rahalle – kannanottoja terveyden edistämisen kustannusvaikuttavuuteen. Helsinki: Terveyden edistämisen keskus ry, 2010.
- Vihriälä, Vesa: Poliittika-analyysi (talous)politiikassa. S. 11–38. Teoksessa Ilmakunnas, Seija & al. (toim.): Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? VATT-julkaisu 47. Helsinki: VATT, 2008.
- Välimäki, Kari & Puska, Pekka: Hyvinvointipolitiikka kohtaavat arvot ja tiede. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 4, 355–356.
- World Health Organization: Evidence-informed policy making. Saatavilla [www.who.int](http://www.who.int)

## SUMMARY

*Leena Tervonen-Gonçalves & Eriikka Oinonen: Insistence on effectiveness. Health promotion as a case in point. (Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkkinä terveyden edistäminen.)*

Drawing on the tradition of governance research and applying a genealogical approach, this article discusses the rise to prominence of the effectiveness discourse in political language usage, exploring the conditions that have made this rise possible. The phenomenon is approached empirically by analysing texts addressing the subject on different levels of governance.

The empirical focus in the article is on the politics of health promotion. This choice of focus is motivated by the growing emphasis within this policy domain on evidence-based policy-making and the requirements of effectiveness. Health promotion comes close to medicine and health care research, where evidence-based decision-making and effectiveness are both key terms. The aim is to describe how the effectiveness discourse is used to exercise power over local authorities.

Our analysis of the data applies the concepts of governance and governmentality and the broader theoretical frameworks that have evolved around these concepts. The article shows how the insistence on effectiveness has become incorporated as a central mean of governance to guide and control local authorities. National policy-making is practised

through various effectiveness projects, applying such tools of soft governance as socialisation, persuasion and urging the use of a common discourse. The effectiveness discourse relies centrally on various information practices that are intended to achieve greater effectiveness. The article shows that the means of governance are in flux. Under the new Health Care Act (2010) local authorities are required to use indicators provided by national authorities in local level welfare programs. The planned reform of the central government transfer system also includes a monetary incentive linked to effectiveness. These are examples of how the means of soft governance are moving in a more coercive direction.

The article also shows that the requirement of effectiveness is based on a technical and rational notion of policy-making and the role of information in policy-making. The reason why effectiveness has emerged to such prominence in political language usage and in information production seems to lie in the institutionalisation of impact assessments as an integral part of national science policy. The reformulation of science policy and the commitment to evidence-based policy-making have contributed to the rise to prominence of the effectiveness discourse.

**Keywords:** effectiveness, health promotion, governance, genealogy, evidence-based policy-making, commissioned research.