

Arvioinnin Teemanumero 2007

Suomen arviointiyhdistys

www.finnishevaluationsociety.net

Toimittanut Per Mickwitz

Etukäteisarviointi monimuotoisena ilmiönä

Per Mickwitz

ONKO ETUKÄTEISARVIOINTI EDES ARVIOINTIA?

Arviointitoiminta on nopeasti yleistynyt, minkä takia jotkut puhuvat arvioinnista yhtenä aikamme megatredeistä (Vedung 2004). Arviointia on kuitenkin hyvin monenlaista ja sitä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Arviointia voidaan tarkastella eri toimijoiden kautta, arviointia voidaan käsitellä menetelmien perusteella, päähuomio voi liittyä arviointien käyttöön, keskiössä voi olla arviointien poliittinen konteksti, arviointikriteerit tai yksi kriteeri, esimerkiksi vaikuttavuus.¹ Arviointia kategorisoidaan myös ajallisesti: jälkikäteisarvioinnissa, tai *ex post* arvioinnissa, tarkastellaan mitä ollaan saatu aikaiseksi ja miten, kun taas etukäteisarvioinnissa, tai *ex ante* arvioinnissa, tarkastellaan erilaisten päätösten vaikutuksia tai niiden toimeenpanon edellyttämiä prosesseja ennen kuin lopullisia päätöksiä on tehty tai toimintaan on ryhdytty. Tänä vuonna Suomen arviointiyhdistyksen toimittama arvioinnin teemanumero käsittelee etukäteisarviointia.

Ennen kuin tarkastelemme etukäteisarviointia tarkemmin on syytä aloittaa kysymyksestä onko etukäteisarviointi arviointia vaan onko se pikemminkin lähisukuinen mutta samalla ratkaisevasti erilainen päätöksenteon ja suunnittelun apuväline? Kysymys voi tuntua sekä kummalliselta että turhalta, sillä olemme Suomessa tottuneet näkemään etukäteisarvioinnin yhdenlaisena arviointina ainakin kahdesta syystä. Ensimmäinen syy liittyy suoraan kieleen; suomeksi sanan "etukäteisarviointi" jälkimmäinen osahan on "arviointi". Samoin Suomessa puhutaan esimerkiksi "ympäristövaikutusten arvioinnista" tai "sukupuolivaikutusten arvioinnista" eli näihinkin käsitteisiin sisältyy sana arviointi ja niillä tarkoitetaan nimenomaan valmistelun yhteydessä tapahtuvaa vaikutusten etukäteisarviointia. Toiseksi Euroopan unionissa, ja erityisesti rakennerahastojen yhteydessä, puhutaan ennakoarvioinnista yhtenä kolmesta arviointimuodosta (kaksi muuta muotoa ovat toteutuksen aikana tapahtuvat arvioinnit ja jälkikäteisarvioinnit). Tunnetusti EU:lla on ollut hyvin keskeinen vaikutus Suomen arviointikäytäntöjen kehitykseen (Ahonen et al. 2002).

Kaikkialla ei kuitenkaan puhuta suomea, eikä EU:n merkitys ole ollut yhtä keskeinen arvioinnin kehityksen kannalta kaikissa maissa kuin Suomessa (Furubo et al. 2002). Esimerkiksi ruotsiksi "ympäristövaikutusten arviointi" on "miljökonsekvensbedömning" eikä siihen sisälly sanaa "utvärdering". Englanniksi käytetään termiä "environmental impact assessment", eli siihenkään ei sisälly sanaa "evaluation". Näin ollen ei olekaan niin yllättävää, että kaikkien mielestä etukäteisarviointi ei olekaan tietynlaista arviointia, vaan jotain ihan muuta.

Yksi joka ei pidä etukäteisarviointia arviointina on ruotsalainen arviointiteoreetikko Evert Vedung. Vedung (1997, 3) määrittelee arvioinnin seuraavasti: "hallinnon interventoiden aikaansaamien prosessien, tuotosten ja niiden vaikutusten ansioiden, hyötyjen ja arvon huolellista jälkikäteisarviota (retrospective assessment), jonka on ajateltu olevan hyödyksi joissakin käytännön tilanteissa". Alaluvussa "arviointi on jälkikäteistä" Vedung (1997, 7-8) perustelee näkemyksensä viittaamalla arvioinnin historiaan: arviointi nousi aikoinaan esille tarpeesta empiirisesti tutkia aikaansaatuja tuloksia vastakohtana voimassaolevaan käytäntöön, jossa valmistelussa korostui

suunniteltujen toimenpiteiden analysointi. Toisessa kirjoituksessaan Vedung (2004) muotoilee tämän saman käsityksensä toteamalla, että ”arviointi perustuu kiusallisen yksinkertaiseen ajatukseen” ja tämä yksinkertainen idea on, että saavutetuilla tuloksilla on merkitystä. Idea tarkoittaa Vedungin (2004) mukaan, että taaksepäin ja sivulle suuntautuva arviointi korostuu tulevaisuuteen suuntautuvan suunnittelun kustannuksella.

Monet muut arviointitutkijat näkevät asian toisin kuin Vedung. Esimerkiksi Chelimsky (1995), Rossi et al. (1999) sekä Owen ja Rogers (1999) pitävät myös etukäteisarviointia yhtenä arviointimuotona. Arviointiteoriassa voidaan erottaa kolme traditiota: menetelmiä korostava, arvoja korostava sekä käyttöä korostava (Mark et al. 2006). Tarkasteltaessa etukäteisarviointia näistä kolmesta näkökulmista huomataan, että niistä kaikista katsottuna löytyy paljon yhtäläisyyksiä jälkikäteisarviointin kanssa. Interventioteorioiden (tai ohjelmateorioiden) käyttö on esimerkki menetelmästä joka yhtä hyvin sopii etukäteis- kuin jälkikäteisarviointiin. Kysymys tulisiko toimenpiteen hyvyttä arvioida vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden, oikeudenmukaisuuden tai jonkun toisen kriteerin perusteella vai kenties käyttäen useita kriteerejä rinnakkain on yhtä tärkeä ja hyvin samanlainen kysymys etukäteis- ja jälkikäteisarvioinneissa. Miten ja mihin arviointeja voi käyttää ovat hyvin vastaavanlaisia kysymyksiä etukäteis- ja jälkikäteisarvioinneissa. Samoin käyttöä edistävät toimenpiteet ovat hyvin samankaltaisia riippumatta siitä kyseessä etukäteis- vai jälkikäteisarviointi. Näin ollen on mahdollista pitää etukäteisarviointia arviontina ihan käytännön syistä.

ETUKÄTEISARVIOINNIN PERUSTA

Jälkikäteisarviointin perustana pidetään usein joko oppimista ja kehittämistä tai vastuuvollisuutta, lisäksi näillä arvioinneilla tuotetaan uutta tietoa. Etukäteisarviointin perustana ei voi samalla tavalla olla vastuuvollisuus, sillä toiminta ei ole vielä alkanut eikä tapahtuneesta voida myöskään samalla lailla oppia kuin analysoimalla toteutettuja toimenpiteitä. Etukäteisarviointin idea on pikemmin siinä, että arvioimalla etukäteen voidaan tehdä parempia päätöksiä. Perusta löytyy toisaalta suunnitteluteoriasta ja toisaalta sivuvaikutusten problematiikasta.

Suunnittelu voidaan nähdä prosessina, jossa on erotettavissa seuraavat vaiheet: (1) määritellään ongelma joka pyritään ratkaisemaan, (2) muotoillaan erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ongelmaan, (3) arvioidaan vaihtoehdot, (4) tehdään päätös yhdestä vaihtoehdosta sekä sen toimeenpanemisesta, (5) tulosten seuranta (esim. McAllister 1995, tai Fisher 1995)². Rationaalisessa suunnittelussa katsotaan, että vaiheet ovat selkeästi erotettavissa toisistaan, jolloin etukäteisarviointi liittyy nimenomaan vaiheeseen 3. Osallistuvassa suunnittelussa sen sijaan nähdään, että ainakin kolme ensimmäistä vaihetta ellei peräti neljä ensimmäistä vaihetta ovat nivoutuja yhteen ja ongelmat, tavoitteet ja keinot määrittyvät yhdessä ja tietoisesti tai tiedostamatta usein osittain etukäteisarvioinnin kautta. Kaikissa tämän teemanumeron kolmessa artikkelissa pohditaan vaihtoehtojen roolia etukäteisarvioinneissa, mutta kirjoituksissa tarkastellaan myös tavoitteiden muotoilemista ja arviointien roolia siinä.

Toinen perustelu etukäteisarvioinneille perustuu sivuvaikutuksiin. Tässä ajattelussa keskeisintä etukäteisarvioinnissa ei ole tavoitteiden määrittely ja se, millä vaihtoehtoisilla toimenpiteillä niihin voidaan päästä. Lähtökohtana sen sijaan on havainto, että toimenpiteet hyvin usein aiheuttavat myös sivuvaikutuksia ja näistä osa on kielteisiä. Esimerkiksi monella tavalla hyödylliset infrastruktuurihankkeet ovat usein myös tuhonneet luontoa ja lisänneet päästöjä. Vastavasti, monella tavalla kannatettava politiikka on voinut samalla vähentää sukupolven tai alueiden välistä tasa-arvoa. Etukäteisarviointi voidaan siten nähdä prosessina, jossa pyritään etukäteen mahdollisimman hyvin selvittämään sivuvaikutuksia, jotta toiminta voidaan suunnitella siten, että kielteiset sivuvaikutukset minimoituvat tai niin, että niitä voidaan kompensoida jollain toisilla toimenpiteillä. Ympäristövaikutukset olivat voimakkaasti esillä 1990-luvulla ja silloin säädettiin myös Suomessa laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Tällä vuosituhanella huoli Euroopan kilpailukykyä ja työllisyydestä on korostunut. Näin ollen, erityisesti Lissabonin strategian hyväksymisen jälkeen huoli julkisten toimenpiteiden ja lainsäädännön vaikutuksista kilpailukykyyn ja yrityksiin on voimistunut. Kuten Lundelin-Nuortion ja Neimalan artikkelista käy ilmi, tämä näkyy myös siinä että yrityksiin kohdistuvien sivuvaikutusten etukäteisarviointia

pidetään nykyisin tärkeämpänä kuin aikaisemmin. EU-tasolla kilpailukyvyyn ja taloudellisten vaikutusten korostuminen on myös ollut selvästi havaittavissa, tai kuten komission virkamies on todennut ”kaikki mitä ei voida Lissabonisoida tullaan lopettamaan” (Radaelli 2007, 195).

KOLME ESIMERKKIÄ ERILAISISTA ETUKÄTEISARVIOINNEISTA

Tässä teemanumerossa tarkastellaan etukäteisarviointia kolmella eri alueella: Liisa Lundelin-Nuortio ja Antti Neimala tarkastelevat lainsäädännön etukäteisarviointia, Mikael Hildén käsittelee kirjoituksessaan laajojen kansallisten strategioiden tai ohjelmien etukäteisarviointia, Jari Paldanius ja Lasse Tallskog pohtivat etukäteisarviointia kaavoituksessa.

Lundelin-Nuortio ja Neimala tarkastelevat lainsäädännön etukäteisarviointien parantamista erityisesti yritysvaikutusten näkökulmasta. Lainsäädännön vaikutusarviointien parantamiseksi on viime aikoina tehty paljon työtä niin Suomessa kuin EU:ssakin erityisesti säädösvalmistelun paranemiseen tähtäävän työn osana. Lundelin-Nuortio ja Neimala tarkastelevat tätä työtä ensin yleisellä tasolla ja sitten tarkemmin vuosien 2005 ja 2006 hallituksen esitysten sisältämien yritysvaikutusarviointien kautta. Vaikka vaikutusarvioinneissa on tapahtunut tiettyä parantumista, on arvio säädösvalmistelun etukäteisarviointien tasosta varsin kriittinen. Lundelin-Nuortio ja Neimala kuitenkin toteavat, että näkymät vaikutusarviointien kehittämiseksi ovat tällä hetkellä parempia kuin koskaan, mutta se edellyttää että lainsäädännön valmistelukulttuuri ja -käytännöt muuttuvat.

Hildénin tarkastelemien laajojen kansallisten ohjelmien etukäteisarviointien taustalla on keskeisesti ollut lakisäateinen velvoite arvioida tällaisten ohjelmien ympäristövaikutuksia. Kuten Hildén toteaa, näiden ohjelmien arviointeihin ryhtyi panostamaan varsinkin sen jälkeen kun Oikeuskansleri vuonna 1999 edellytti kansallisen metsäohjelman perusteellisempaa ympäristöarviointia. Vaikka laajojen kansallisten ohjelmien etukäteisarvioinnit ovat usein lähtökohdiltaan perustuneet ympäristövaikutusten arviointiin, pitää Hildén eri vaikutuskategorioiden erottaminen toisistaan keinotekoisena.

Paldanius ja Tallskog tarkastelevat erilaisten

vaikutusten etukäteisarvioiteja suunnitteluprosessin eri vaiheissa, käyttäen esimerkkinä kaavoitusta. Kaavoitus on esimerkki hierarkkisesti monitasoisesta suunnittelujärjestelmästä (maakuntakaava-yleiskaava-asemakaava). Paldaniuksen ja Tallskogin esityksessä korostuu pyrkimys edistää sellaisia arviointikäytäntöjä, jotka johtavat arviointien käyttöön sekä sellaisiin arviointeihin, jotka todella vaikuttavat päätöksiin. Paldanius ja Tallskog korostavatkin suunnittelutyön yhteydessä eri vaiheissa tehtyjen sisäisten arviointien merkitystä ulkopuolisten asiantuntijoiden suorittamien erillisarviointien rinnalla.

Vaikka artikkeleissa tarkastellaan etukäteisarviointia hyvin erilaisten kohteiden osalta, pohditaan niissä osittain hyvin samankaltaisia teemoja. Kaikissa artikkeleissa korostuu arviointien oikea-aikaisuus suhteessa valmisteluprosessiin: mikäli etukäteisarviointi tehdään liian myöhään sillä ei voi olla vaikutuksia valintoihin vaan siitä tulee ainoastaan tehtyjen ratkaisujen legitimoiva prosessi. Kirjoittajat korostavatkin monivaiheista tai jatkuvaa etukäteisarviointia koko valmisteluprosessin aikana. Kaikissa kirjoituksissa korostuu osallistuminen niin valmisteluun kuin arviointeihin.

Etukäteisarviointi kuten muutkin arvioinnit tehdään aina tietystä tilanteesta ja julkisten toimenpiteiden, kuten strategioiden, lakien tai kaavojen osalta tilanteella on myös poliittinen ulottuvuus. Yhteiskunnan tavoitteista ei, onneksi, vallitse yhteisymmärrystä. Päinvastoin varsinkin tärkeistä asioista on olemassa useita keskenään ristiriitaisia käsityksiä siitä mihin tulisi pyrkiä, millä keinoilla, mitä tietoa tämä edellyttää tai jopa siitä mikä olisi oleellinen kuvaus ilmiöstä tai ongelmasta johon halutaan vaikuttaa. Parhaassa tapauksessa etukäteisarviointi voi tuoda aidosti uutta tietoa, uusia jäsentelyjä tai uusia tapoja käsitellä näitä ristiriitaisuuksia, minkä kautta päätöksentekotilanne kehittyi. Kun varsinaiseen päätöksentekoon liittyy hyvin ristiriitaisia tavoitteita tai käsityksiä niitä pystytään harvoin ratkaisemaan arvioinneissa, vaikka joskus niin toivotaan. Parempi on pyrkiä käsittelemään näitä ristiriitoja itse päätöksenteon yhteydessä, käyttäen etukäteisarvioiteja apuna. Kaikkia ristiriitoja ei kuitenkaan voida ratkaista, niiden kanssa pitää vain pystyä toimimaan, joten samankaltaiset ristiriidat tulevat olemaan oleellinen osa tulevienkin etukäteis- ja jälkikäteisarviointien kontekstia.

VIIITTEET

¹ Monet näistä teemoista on käsitelty aikaisemmissa Suomen arviointiyhdistyksen toimittamissa ja Hallinnon Tutkimus -lehden julkaisemissa teemanumeroissa. Esimerkiksi vuonna 2004, teemana oli "Arvioinnin kolme osallista" (Hallinnon Tutkimus 2004, 23 (2), 68-109), vuonna 2005, teemana oli "Arviointitiedon käyttö" (Hallinnon Tutkimus 2005, 24 (3), 92-135) ja vuonna 2006 teemana oli "Vaikuttavuusarviointi" (Hallinnon Tutkimus 2006, 25 (3), 60-126).

² Tämä kappale perustuu pitkälti Ville Valovirran esitelmään "Tulkintoja etukäteisarvioinnista teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä", Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarissa 12.10.2007, vaikka käytän eri lähdettä kuin hän.

LÄHTEET

- Anonon Pertti, Petri Virtanen and Petri Uusikylä 2002. "Evaluation in Finland", in Furubo Jan-Eric, Ray C. Rist and Rolf Sandahl (eds.) International Atlas of Evaluation. Comparative Policy Analysis Series. pp. 47-61. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Chelimsky Eleanor 1995. "Where we stand today in the practice of evaluation: Some reflections". Knowledge & Policy 8(3): 8-19.
- Fisher Frank 1995. Evaluating Public Policy. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Mark Melvin, Jennifer Greene and Ian Shaw 2006. "Introduction: The Evaluation of Policies, Programs, and Practices", in Shaw Ian, Jennifer Greene and Melvine Mark (eds.) The SAGE Handbook of Evaluation. pp. 1-30. London: SAGE Publication.
- McAllister Donald 1995. Evaluation in Environmental Planning: Assessing Environmental, Social Economic and Political Trade-offs. Cambridge: The MIT Press.
- Radaelli Claudio 2007. Whither better regulation for the Lisbon agenda?, Journal of European Public Policy 14(2) 190-207.
- Rossi Peter H., Howard E. Freeman and Mark W. Lipsey 1999. Evaluation: A Systematic Approach. Sixth Edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Vedung Evert 1997. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vedung Evert 2004. Utvärderingsböljans former och drivkrafter. FinSoc Working Papers 1/2004. Helsingfors: STAKES.

Lainsäädännön etukäteisarviointien parantaminen: tarve ja toimenpiteet

Liisa Lundelin-Nuortio & Antti Neimala

ABSTRACT

Improving the ex-ante evaluation of legislation: needs and measures

A key objective of ex-ante evaluation of legislation is to serve the decision-makers' information needs. Appropriate assessment of alternatives and impacts ensures that legislation, and its related decision-making, will be based on the best available prior information. This article approaches the ex-ante evaluation of legislation specifically from the perspective of assessing business impacts in conjunction with the drafting of legislation. The development of ex-ante impact assessment, and the present state and future prospects of assessment in Finland, are examined in light of the authors' practical experience. In practice, with regard to business impacts, ex-ante evaluation of legislation remains scarce, while assessment quality falls short of requirements. However, positive trends can be perceived in the extent, nature and methods of business impact assessment. These conclusions are based on the findings of the Ministry of Trade and Industry's business impact assessment project investigating the development of business impact assessment as part of the Government's legislative proposals.

The article describes ex-ante impact assessment and its development within the wider context of legislative processes. Strengths and weaknesses of the national

legislation drafting and impact assessment systems in Finland are identified, followed by a discussion on the development requirements for the system and the practical procedures. Development needs for ex-ante impact assessment have been identified in all recent development projects concerning the drafting of legislation. However, advances in ex-ante evaluation require among other factors, political commitment to initiate the improvement measures identified. Impact assessment could be helped by creating a shared Government legislative policy and effectively implementing Better Regulation measures, which are also touched upon in this article.

1 JOHDANTO

Säädösvalmistelun etukäteisarvioinnin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on palvella päätöksentekijöiden tietotarpeita osana poliittista päätöksentekoprosessia. Hyvä etukäteisarviointi tuottaa päätöksentekijöille tietoa siitä, millaisia vaikutuksia erilaiset sääntelyvaihtoehdot tulisivat aiheuttamaan pyrittäessä toteuttamaan asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita.

Tässä artikkelissa lainsäädännön etukäteisarviointia lähestytään erityisesti säädösvalmistelun *yrittysvaikutusten* arvioinnin näkökulmasta. Yrittysvaikutuksilla tarkoitetaan laajasti vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin, markkinoiden toimivuuteen ja yritysten väliseen kilpailuun, yrittäjyyteen, yritysten investointeihin ja niiden

edellytyksiin, innovaatiotoimintaan ja kilpailukykyyn. Artikkelissa käsitellään yritysvaikutusten arvioinnin historiaa, nykytilaa ja tulevaisuudennäkymiä. Vaikka artikkelissa ei käsitellä säädösmuutosten yritysvaikutusten jälkikäteistä arviointia ja seuranta, itsestään selvytenä on kuitenkin todettava, että etukäteisarviointi ja toteutuvien vaikutusten seuranta liittyvät läheisesti toisiinsa. Hyvässä etukäteisarvioinnissa on otettava jälkikäteisen seurannan tarpeet huomioon, ja vaikutusten seurannassa ja jälkiarvioinnissa puolestaan ilmenee usein seikkoja, jotka käynnistävät uuden säädösmuutosprosessin.

Artikkelin näkökulma on käytännönläheinen. Yritysvaikutusten etukäteisarviointia käsitellään niiden kokemusten perusteella, joita kirjoittajilla on työskentelystä kauppa- ja teollisuusministeriön asettamassa säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeessa, ns. SÄVY-hankkeessa, vuosina 2004-2007. Käytännönläheinen näkökulma ilmenee sekä artikkelin lähdemateriaalin valinnassa että aiheen käsittelytavassa. Keskeisen lähdemateriaalin muodostavat säädösvalmistelun kotimaisten ja kansainvälisten kehittämishankkeiden mietinnöt, raportit ja taustaselvitykset. Nykytilan analyysi ja johtopäätökset perustuvat pitkälti SÄVY-hankkeen kokemuksiin yhteistyöstä ministeriöiden säädösvalmistelijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Artikkelin tavoitteena on kuvata yritysvaikutusten etukäteisarviointia osana säädösvalmistelua ja päätöksentekoprosessia, kiinnittää huomiota järjestelmän vahvuuksiin ja heikkouksiin sekä pohtia, kuinka menetelmiä ja menettelyitä voitaisiin kehittää edelleen. Artikkelissa liitetään yritysvaikutusarviointia koskeva analyysi ja

kehittämisaajatukset osaksi säädösvalmistelun kokonaisprosesseja. Vain tällä tavoin voidaan muodostaa riittävä kuva siitä toimintaympäristöstä, jossa vaikutusarviointityötä käytännössä suoritetaan.

2 SÄÄDÖSVALMISTELUN VOLYYMEISTA JA RESURSSISTA

Säädösvalmisteluprosessi on kokonaisuus, jonka tärkeän osan eri vaikutusalueiden etukäteisarviointi muodostaa. Säädöshankkeet rakentuvat eri tavoin muun muassa sen suhteen, onko valmistelun tarve alkuperältään kansallinen vai kansainvälinen. Lisäksi hankkeiden etenemiseen vaikuttaa esimerkiksi se, missä määrin asia on poliittisesti kiinnostava. Jotta yritysvaikutusarviointien asema säädösvalmistelussa voisi tulla riittävästi ymmärretyksi, tarvitaan käsitys myös valmistelun kokonaismääristä ja valmistelun resursseista. Tämänkaltaisia analyyseja on Suomessa tehty verrattain niukasti. Paremman sääntelyn toimintaohjelmaan kuitenkin sisältyy verrattain tuoreita tietoja (Valtioneuvoston kanslia 2006c).

Säädöksiä annetaan Suomessa vuosittain yli 1000 ja lakejakin useampi satoja. Hallituksen esityksiä, joiden perusteluihin etukäteisvaikutusarvioinnin keskeinen sisältö kirjataan, annetaan eduskunnalle vuosittain keskimäärin yli 200. Vuosittain annettavien hallituksen esitysten ja uusien säädösten määrä on siis suuri. Hallituksen esityksistä valtaosa, noin 70 prosenttia, on ns. muutosesityksiä, joilla muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. (Valtioneuvoston kanslia 2006c,

Taulukko1. Säädösvalmistelun ja säädösten volyymit vuosina 1985-2005 (Valtioneuvoston kanslia 2006c)

	Säädöksiä	Lakeja	Asetuksia	Muita	HE
1985	1146	331 (29 %)	463 (40 %)	352 (31 %)	228
1990	1394	463 (33 %)	559 (40 %)	372 (27 %)	319
1995	1809	791 (44 %)	499 (28 %)	519 (29 %)	212
2000	1307	453 (35 %)	431 (33 %)	423 (32 %)	207
2005	1169	504 (43 %)	629 (54 %)	36 (3 %)	221

49) Lakiesitysten pääasiallisen kohderyhmän mukaan ryhmiteltynä taas on arvioitu, että suoraan yrityksiin vaikuttavia esityksiä olisi määrällisesti yli 60 vuosittain (Valtioneuvoston kanslia 2006c, 50).¹

Edelleen on arvioitu, että Euroopan unionin sääntelyn vaikutus kattaa huomattavan osan varsinkin laajoista kotimaisista lakiehdotuksista. Laajojen hallituksen esitysten kohdalla EU:n vaikutus kotimaisen lainsäädäntöratkaisun ohjaajana on joka tapauksessa merkittävämpi kuin kaikkien lakimuutosten kohdalla keskimäärin. Kun vielä otetaan huomioon arvio, jonka mukaan Euroopan unionin voimassa olevista säädöksistä noin 80 % koskee yritystoimintaa, kilpailua ja hyödykkeiden vaihdantaa, on ilmeistä, että EU:ssa tehdyillä ratkaisuilla on keskeinen merkitys kotimaisten yrityksiä koskevien sääntelyratkaisujen ohjaajana ja siten myös sääntelystä aiheutuvien käytännön vaikutusten synnyttäjinä (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 26-27).

Säädösvalmistelun resurssien osalta vuonna 2003 tehdyssä kartoituksessa on arvioitu, että ministeriöiden palveluksessa on yhteensä noin 300 henkilötyövuoden säädösvalmisteluresursit. Valmistelijoista päätoimisia on noin kaksi kolmannelle muille ollessa sivutoimisia (Valtioneuvoston kanslia 2005, 13).

Vaikka näistä tilastotiedoista ei voi päätellä juuri mitään yksittäisten säädösesitysten valmistelun vaatavuudesta, voidaan joka tapauksessa todeta, että vuosittain valmistellaan huomattava määrä sellaisia lakimuutoksia, joiden kohteena on yritysten toiminta. Ei myöskään ole realistista ajatella, että yrityksiin vaikuttavan uuden lainsäädännön määrä olennaisesti vähenisi. Säädösvalmistelun resurssit puolestaan ovat rajalliset, eikä niiden olennainen lisääminen ole näköpiirissä. Tämän vaikean yhtälön ratkaiseminen tyydyttävällä tavalla edellyttää erityisesti valmisteluprosessien tehostamista ja säädösvalmistelun avoimuuden turvaamista. Voidaankin ehkä todeta, että vaikutusten etukäteisarviointien tehtävänä tässä lukuisten hankkeiden ja niukkojen resurssien tilanteessa on selvittää esitysten olennaiset, merkittävät vaikutukset riittävällä tarkkuudella.

3 VAIKUTUSARVIOINTI OSANA SÄÄDÖSVALMISTELUA

Tässä jaksossa kuvataan ja arvioidaan vaikutusten etukäteisarviointia osana säädösvalmisteluhankkeiden toteuttamista. Jaksossa kuvataan myös keskeisiä viimeaikaisia säädösvalmistelun kehittämishankkeita, joissa on tehty suosituksia myös vaikutusarviointien parantamiseksi. Säädösvalmistelun kehittämishankkeissa on poikkeuksetta todettu vaikutusarviointien toteutuvan käytännössä heikosti. Tätä lähtökohtaolettamaa ei tässä artikkelissa kyseenalaisteta, sillä SÄVY-hankkeen käytännön työskentelyn kautta saadut kokemukset ovat omiaan vahvistamaan sitä käsitystä, että vaikutusarviointimenetelyissä on parantamisen tarvetta. Jaksossa myös kiinnitetään kansalliset vaikutusarvioinnin kehittämistoimet kansainväliseen viitekehukseen ja kuvataan kehitystä erityisesti Euroopan Unionissa.

3.1 Lainsäädännön vaikutusarviointien edellyttäminen

Säädösvalmisteluprosessia ei Suomessa ole säännelty yksityiskohtaisesti. Kukin ministeriö vastaa oman, valtioneuvoston toimintaa koskevissa säädöksissä määritellyn toimialansa säädösvalmistelusta. Eräitä valtioneuvoston säädösvalmistelua ohjaavia normeja on kuitenkin. Nimenomaisia säädösvalmistelua koskevia normeja on *valtioneuvoston ohjesäännössä*: yleisvastuu ministeriöiden säädösvalmistelun laadusta on säädetty kansliapäälliköille; kaikki laki- ja asetusehdotukset on normaalityössä toimitettava luonnosvaiheessa oikeusministeriön laintarkastustoimiston käsiteltäviksi; valtiovarainministeriöltä puolestaan on hankittava lausunto asiassa, jolla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Valtioneuvoston ohjesäännön lisäksi muut päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset soveltuvat myös säädösvalmisteluun. Siten yksittäisten säädösesitysten asianmukaisuudesta vastaavat esittelevät virkamiehet ja valtioneuvoston jäsenet, ja valtioneuvoston toimien lainmukaisuutta valvoa oikeuskansleri.

Kuvattujen säännösten vaikutusta vaikutusarviointiin voidaan kuitenkin pitää melko vähäisenä. Se selkeä vaikutus valtioneuvoston toimintaa koskevalla säännöksillä on ollut, että vaikka sää-

dösehdotusten antaminen lukeutuukin valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviin asioihin, ministeriöiden toimialajaosta on seurannut, että kunkin ministeriön vastuu oman sektorinsa lainvalmisteluasioista on hyvin itsenäinen. Korostuneen itsenäisyyden käänttöpuolena on, että ministeriöiden välinen yhteistyö on usein tosiasiasa vähäistä. Tällä on vaikutusta myös vaikutusten arvioinnin kannalta.

Suuri merkitys säädösvalmisteluprosessien kannalta niin yleisesti kuin vaikutusten arvioinnin osalta on *Hallituksen esityksen laatimisohejeilla*, ns. HELO-ohjeilla (Oikeusministeriö 2004). HELO-ohjeiden merkitystä korostaa myös se, että oikeusministeriön tarkastustoimisto seuraa niiden noudattamista. HELO-ohjeissa on määritelty hallituksen esitysten rakenne, joka toistuu kaikissa hallituksen esityksissä. Ohjeet vaikuttavat siten myös vahvasti siihen tapaan, jolla vaikutusarviot kirjataan hallituksen esityksiin. HELO-ohjeiden saatteessa valtioneuvosto korostaa, että esityksiä valmisteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, vaaditaanko haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättä lainsäädäntöä vai onko mahdollista hoitaa asia jollakin muulla tavalla. Lisäksi todetaan, että uusissa ohjeissa kiinnitetään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin. (Oikeusministeriö 2004, 3)

HELO-ohjeiden sisältö on vaikutusten etukäteisarviointivelvoitteen osalta selkeä. Yhtenä hallituksen esitysten yleisenä laatimisperiaatteena nimittäin on, että ehdotusten vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava. Ohjeissa todetaan olevan keskeistä selostaa *kaikki ehdotetun lainsäädännön olennaiset vaikutukset* johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Hyödyt ja haitat on selvitettävä niin esitykseen sisältyvien säädösehdotusten kuin vaihtoehtoisten ohjauskeinojen osalta. Merkillepantavaa on, että vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Lisäksi on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu. Vaikutukset ja niiden arviointi on kuitenkin selostettava esityksessä lyhyesti. (Oikeusministeriö 2004, 8-9 ja 15)

HELO-ohjeiden mukaan vaikutusten arviointi jakaantuu *taloudellisiin vaikutuksiin, vaikutuksiin viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, ympäristövaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin*. Nämä neljä ryhmää jakaantuvat kukin useampaan alaryhmään. Yritysvaikutukset on

arvioitava osana taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset on ohjeen mukaan pyrittävä esittämään euromääräisinä; ellei tämä ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. (Oikeusministeriö 2004, 16-19)

Hallituksen esitysten laatimisohejeilla on käytännön lainvalmistelussa suuri tosiasiallinen vaikutus paitsi esitysten rakenteeseen myös perusteluiden sisältöön. Vaikutusten etukäteisarvioinnin kannalta on erinomaista, että vaihtoehtojen selvittämisen ja vaikutusten arvioinnin tarve on todettu uusimmissa ohjeissa yksiselitteisesti. HELO-ohjeissa myös viitataan vaikutusarvioinnista annettuihin ohjeisiin. Tällaisia ovat valtioneuvoston antamat ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (Valtiovaraministeriö 1998), ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999), ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista (Ympäristöministeriö 1998) ja ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista (Sisäasiainministeriö 2004). Lisäksi HELO-ohjeissa viitataan sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003) sekä rikollisuusvaikutusten huomioon ottamiseen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä (Oikeusministeriö 2002).

Artikkelin kirjoittajien kokemusten perusteella voidaan tarkemmin arvioida *yritysvaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita* ja niiden merkitystä käytännön lainvalmistelutyössä. Ohjeiden kolme pääjaksoa ovat yritysvaikutusten arviointitarpeen toteaminen, yritysvaikutusarvioinnin toteuttaminen ja arviointitietojen esittäminen. Ohjeiden mukaan jo säädöshankkeen toimeksiantovaiheessa tai muuten riittävän varhain on muodostettava käsitys siitä, syntyykö hankkeesta yritysvaikutuksia vähäistä suuremmassa määrin. Jos näin on, arvioinnissa tulisi soveltaa yritysvaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita. Tällöin yritysvaikutusten arvioiminen jakaantuu vaikutusalueiden ja vaikutustapojen kartoittamiseen, kohdeyritysten määrittelyyn sekä kustannusten tai haittojen ja hyötyjen määrittämiseen yrityksille. Arvioinnin tulokset tulisi ohjeiden mukaan pääsääntöisesti esittää erillisessä vaikutusarviokäytännössä.

Edellä on todettu, että HELO-ohjeilla on merkittävä lakiesitysten rakennetta ja sisältöä ohjaava vaikutus. Samaa ei kuitenkaan voi sanoa sek-

torikohtaisista vaikutusarviointiohjeista, mukaan lukien yritysvaikutusten arviointiohjeet. Ohjeiden noudattamista ei ole nimenomaisesti edellytetty tai systemaattisesti seurattu. Vaikutusarviointiohjeiden moninaisuus ja niiden vähäinen noudattaminen onkin osaltaan johtanut siihen, että sektorikohtaiset erillisohjeet on hiljattain koottu yhdeksi vaikutusarvioinnin perusohjeeksi. Oikeusministeriön asettama työryhmä julkaisi keväällä 2007 ehdotuksensa uusiksi, yhtenäisiksi säädösten vaikutusten arviointiohjeiksi (Oikeusministeriö 2007), ja uudet ohjeet on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä marraskuussa 2007. Uusien ohjeiden valmistelussa olivat mukana kaikki aiempia vaikutusarviointiohjeita antaneet ministeriöt.²

Vaikutusarviointiohjeiden yhdistämisellä ja yksinkertaistamisella pyritään siihen, että niitä aiempaa paremmin ja aidosti hyödynnettäisiin käytännön säädösvalmistelussa. Siten ohjeiden uudistuksen voidaan arvioida osaltaan olevan omiaan parantamaan nykyistä lainsäädännön etukäteisarvioinnin puutteellista tilaa. Uusilla ohjeilla paitsi kootaan vaikutusaloja koskeva ohjeistus yksiin kansiin, myös opastetaan säädösvalmistelijoita siinä, mikä on vaikutusten etukäteisarvioinnin merkitys sekä rooli osana säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita. Ohjeiden hyödyntämistä on tarkoitus tukea sähköisellä tietoineistolla ja koulutuksella. Ohjeiden soveltamisen käytännön tukea voidaankin pitää keskeisenä, mikäli vaikutusarviointia käytännössä aiotaan tehostaa.

3.2 Viimeaikaiset säädösvalmistelun kehittämishankkeet

Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissyhmä, ns. *lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä*, ehdotti useita parannuksia säädösvalmistelun vaikutusten etukäteisarviointiin (Valtioneuvoston kanslia 2005). Kansliapäällikköryhmä ehdotti vaikutusarvioinnin ohjeistuksen kehittämistä, säädöshankkeiden luokittelua vaikutusarviointien laatimiseksi kolmeen merkittävyysluokkaan ja vaikutusarvioinnin asiantuntijaryhmän perustamista tukemaan vaikutusarviointien toteuttamista.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän mietintöön sisältyy myös tämän artikkelin aihealueen kannalta mielenkiintoinen selvitys säädösval-

misteluprosesseista pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen keskeisissä säädöshankkeissa. Selvityksessä kartoitettiin lainsäädäntöprosessin suunnittelua 23 säädöshankkeessa (Valtioneuvoston kanslia 2005, 112-116). Selvityksessä on myös vastuuvastavalmistelijoiden haastatteluihin perustuva jakso vaikutusten arvioinnista. Jaksosta saa synkän mutta realistisen käsityksen siitä, kuinka keskeisten säädöshankkeiden valmistelijat kokevat vaikutusarvioinnin merkityksen. Jaksossa todetaan esimerkiksi seuraavaa: ”Melko yleisesti valmistelijat totesivat, että vaikutusten arviointi suoritetaan prosessin loppuvaiheessa, jolloin säädösehdotusta kirjoitetaan lopulliseen muotoon. Ongelmallista oli erityisesti se, että osa valmistelijoista koki oleellisempaan täyttää vaatimus vaikutusten arvioinnin sisällyttämisestä hallituksen esitykseen kuin arvioida sen sisällöllistä merkitystä hankkeelle valmistelun alusta lähtien.” Selvityksen mukaan myös valmistelijoiden ymmärrys vaikutusarvioinnin tavoitteista on puutteellinen: ”Haastatteluissa oli myös havaittavissa se, että kaikki valmistelijat eivät ymmärtäneet, että vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvien seurauksien arviointi. Muutamat valmistelijat puhuivat vaikutusten arvioinnin yhteydessä sääntelyn seurannasta, toiset taas esityksen keskeisistä tavoitteista.” (Valtioneuvoston kanslia 2005, 113-114)

Tehtyjen haastattelujen perusteella selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että vaikutusten arviointi on yksi säädösprosessin ongelmallisista vaiheista. Valmistelijoiden omien kokemusten mukaan suurimmat syyt puutteellisille arvioille olivat riittämättömät tiedot ja osaaminen. Selvityksen johtopäätöksissä, joihin kansliapäällikköryhmän mietinnön vaikutusarviointia koskevat suositukset perustuvat, todetaan arviointiosaamisen keskittämisen tarve koko valtioneuvoston tasolla - koska ministeriökohtaista osaamista on vaikea jäljittää. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 125)

Valtioneuvoston kanslian asettama *Pareman sääntelyn toimintaohjelman* laatimista koskenut hanke puolestaan laati katsauksen eri oikeuden- ja hallinnonalojen lainsäädännön viimeaikaiseen kehitykseen sekä arvioi säädösympäristön viimeaikaista kehitystä erityisesti kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmista (Valtioneuvoston kanslia 2006c).³

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suositukset ovat vaikutusarviointien kehittämisen osalta samansuuntaisia kuin lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän. Yksi havaittu ongelma on säädösvalmistelun tietopohjan puutteet: valmistelussa ei useinkaan ole riittävästi tietoa säännösten taloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksista, muista vaikutuksista tai säännösten sopeutumisesta oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Lisäksi valmistelua tukeva lainsäädäntötutkimus on liian vähäistä.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suositukset jakaantuvat hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin ja operatiivisiin suosituksiin. Suositukset koskettelevat myös säädösvalmistelun vaikutusten arviointia. Säädösvalmistelun ennakoitavuutta ja avoimuutta koskevan periaatteen selitystekstissä todetaan: ”Ennakoitavuuden turvaaminen edellyttää systemaattista lainsäädännön vaikutusten arviointia, joka perustuu riittävään vertailutietoon ja täsmällisiin indikaattoreihin. Säädösten vaikutusarviointiin tärkeimpiä seikkoja ovat yritys-, tuottavuus- ja kilpailukykyvaikutusten selvittäminen sekä yleensäkin säädöksen käyttäytymisvaikutusten riittävä selvittäminen taloudellisen toiminnan näkökulmasta ja muista relevanteista näkökulmista.” (Valtioneuvoston kanslia 2006a.) Näin siis vaikutusten arvioinnin ja nimenomaan taloudellisten vaikutusten arvioinnin merkitystä korostetaan voimakkaasti.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suosituksilla pyritään uudistamaan säädösvalmistelun menetelmiä. Suosituksissa muun muassa ehdotetaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käyttöönottoa sekä paremman sääntelyn ministeriryhmän tai -valiokunnan asettamista. Lisäksi esitetään keinoja säädösvalmisteluprosessien parantamiseksi. Vaikutusten arvioinnin tehostamiseksi toimintaohjelmassa edellytetään, että useat erilliset vaikutusarviointiohjeet integroidaan käytännön valmistelutyötä helpottavaksi työvälineeksi. Lisäksi suositellaan säädösvalmistelun taloudellisten ja yritysvaikutusten asiantuntijatuen järjestämistä. (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 169)

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman laatimisen erityispiirteenä oli, että työ käynnistyi elinkeinoelämän järjestöjen aloitteesta. Siksi yritysten kilpailukyvyyn ja säädöspolitiikan yhteys oli voimakkaammin esillä kuin aiemmissa kehittämishankkeissa. Tämä näkyy myös siinä, että vaikutusten arviointia koskevissa johtopäätöksissä

ja suosituksissa painottuvat taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointiin liittyvät tarpeet, vaikka suositukset koskevatkin yleisesti kaikentyyppisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä. On syytä todeta, että pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen (Valtioneuvosto 2007, 19). Ohjelman toteutus liittyy hallituksen muuhun strategiaan valmisteluun, seurantaan ja päätöksentekoon. Hallitus on antanut vuoden 2007 lopulla lainsäädäntösuunnitelman, jossa on määritelty niin hallituskauden merkittävimpiä säädöshankkeita kuin hallituksen säädöspoliittisia linjauksia. Hallitus on myös asettanut paremman sääntelyn ministeriryhmän ja neuvottelukunnan.

Valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteinen työryhmä julkaisi ehdotuksensa *säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen* tehostetusta järjestämisestä kesäkuussa 2007 (Valtiovarainministeriö 2007).⁴ Työryhmän mietinnössä ehdotetaan vaikutusarviointien asiantuntijatuen tehostamista useilla toimenpiteillä. Ehdotukset kohdistuvat hallituksen paremman sääntelyn politiikan toteuttamiseen, ministeriöiden vastuun vahvistamiseen toimialaansa liittyvien vaikutusten arvioinnissa, käytännönläheisen asiantuntijatuen järjestämiseen säädösvalmistelijoille ja vaikutusarvioinnin seurantaan. Työryhmä katsoi tehokkaan ja toimivan vaikutusarviointijärjestelmän luomisen edellyttävän useiden säädösvalmistelun osa-alueiden tuntuvaa muutosta. Ehdotusten yksi lähtökohta oli, että vaikutusarviointien toteutuksen kannalta tärkeimmät säädösvalmistelun vaiheet ovat hankkeen esivalmistelu ja asettaminen. Ehdotusten toinen lähtökohta oli, että tuki on tarjottava valmistelijoille käytännönläheisessä muodossa ja eri ministeriöiden omia käytäntöjä tehostamalla. Tätä kirjoitettaessa on ennen aikaista arvioida, kuinka työryhmän ehdotukset tulevat toteutumaan. Jo toteutettu vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen yhdistäminen ja vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen verkostomainen, ministeriöiden yhteistyötä lisäävä toteutus olisivat joka tapauksessa omiaan edistämään säädöshankkeiden olennaisten vaikutusalueiden arviointia.

Yhteistä kaikille edellä kuvatuille kehittämishankkeille on siis ollut, että säädösvalmistelun vaikutusarviointien on katsottu edellyttävän parantamista. Pääministeri Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman⁵ aloitteesta

ja rahoituksella kauppa- ja teollisuusministeriö käynnistikin ns. SÄVY-hankkeen (2004-2007), jonka tarkoituksena on ollut yritysvaikutusten arvioinnin edistäminen säädösvalmistelussa. Hanke on edistänyt yritysvaikutusten huomioimista lainsäädännön valmistelussa toimien ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä, kehittänyt yritysvaikutusten arviointimenetelmiä, järjestänyt ministeriöiden ja elinkeinoelämän välisen säännöllisen yhteydenpidon yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä sekä osallistunut yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn. SÄVY-hankkeessa aloitetun toiminnan oikeansuuntaisuudesta on osoituksena pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan hanketta jatketaan (Valtioneuvosto 2007, 49).

SÄVY-hankkeen käynnistyessä todettiin, että hankkeen tärkein tehtävä on toimia ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Tämän mukaisesti luotiin yhteydet kaikkiin ministeriöihin, keskeisiin tutkimuslaitoksiin sekä elinkeinoelämän sekä työmarkkinoiden sidosryhmiin. Perusideana oli levittää avoimesti tietoa asiantuntijapalveluiden saatavuudesta ja luoda tätä kautta palvelulle kysyntää. Tätä kirjoitettaessa ja hankkeen ollessa nyky muodossaan päättymässä voidaan todeta, että asiantuntijapalveluille ei kuitenkaan herännyt kysyntää odotetulla tavalla. Tilanne on sikäli paradoksaalinen, että edelläkin kuvatuissa kehittämishankkeissa on vaikutusarviointien tuen kehittäminen katsottu tärkeäksi vaikutusarviointien kehittämiskohteeksi. Tukipalveluiden käyttäminen on kuitenkin käytännössä houkutteleva vaihtoehto vain silloin, kun säädöshankkeista vastuullisilla henkilöillä on riittävästi motivaatiota kääntyä tukipalvelun puoleen. Motivaatiota tuen käyttöön voidaan tiedotuksen ja koulutuksen ohella lisätä kuitenkin lähinnä edellyttämällä tukipalvelun käyttöä muutoinkin kuin vain vapaaehtoisena toimenpiteenä sekä tehostamalla vaikutusarviointien seuranta. SÄVY-hankkeen kokemukset ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, että yritysvaikutusten arviointiin on ryhdytty kiinnittämään huomiota nimenomaisesti osana säädösvalmisteluprosessien kokonaisuutta. Jäljempänä jaksossa 4 käsitellään SÄVY-hankkeen seuranta hallituksen esitysten yritysvaikutusarvioinneista.

Työskentely SÄVY-hankkeelle valittujen 11 pilottisäädöshankkeen kanssa on ollut hankkeen

konkreettisin yhteys käytännön säädösvalmisteluun (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Pilottihankkeiden kokemuksista on pääteltävissä muun muassa se, että säädöshankkeet ovat hyvin erilaisia niin yritysvaikutusten arvioinnin ja sen menetelmien kuin vaikutusarviointien tuen järjestämisenkin osalta. Eräiden pilottien kanssa voitiin niiden valmistelutilanteen johdosta tehdä huomattavasti enemmän yhdessä sovittuja toimenpiteitä kuin toisten. Aktiivista yhteistyötä tehtiin esimerkiksi oikeusministeriön kanssa ns. yrityssaneerauslain tarkistamisen valmistelun yhteydessä: työryhmävaiheessa sovittiin erillisestä kuulemistilaisuudesta saneerauksen kilpailuvaikutuksista ja saneerausyritysten haastattelututkimuksesta sekä tehtiin yhteistyötä yritysvaikutuksia koskevan mietinnön perustelujakson osalta. Lausunтовaiheessa sovittiin, että lausunnonantajilta pyydetään erikseen näkemyksiä säädösmuutosten yritysvaikutuksista sekä niiden arvioinnista. Lisäksi SÄVY-hanke pyysi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n lausunnon ehdotettujen säädösmuutosten taloudellisista vaikutuksista.⁶

3.3 Vaikutusarviointi Euroopan Unionissa

Säädösvalmistelun ja säädösympäristön kehittäminen sekä tähän keskeisenä osana liittyvä vaikutusten etukäteisarvioinnin parantamispyrkimys ei ole vain Suomelle tyypillinen ilmiö, vaan samankaltaista kehitystä on havaittavissa niin muissa maissa kuin Euroopan Unionin tasolla. EU:n jäsenvaltioista lähes kaikki panostavat kansallisiin toimiin säädösvalmistelun kehittämiseen, mikä ilmenee esimerkiksi vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen kehittämisenä ja vaikutusarviointien tuki- ja laadunvalvontajärjestelyjen luomisena. Eturivin maita kehittämistyössä ovat olleet esimerkiksi Iso-Britannia, Irlanti, Hollanti ja Tanska. Yksittäiset maat ovat valinneet hallinnollisesti ja sisällöllisesti erilaisia ratkaisuja, mutta yhteisenä piirteenä on jatkuva panostus vaikutusarviointiin lainsäädännön laadun kehittämiseksi. Seuraavassa kuvataan ja arvioidaan tarkemmin kehitystä EU-tasolla.

EU-tasolla sääntelyn parantamiseen (Better Regulation) ryhdyttiin laajemmin panostamaan vasta 2000-luvun alussa. Nykyisiäkin paremman sääntelyn toimia linjaava ns. Mandelkern-ryhmän raportti julkaistiin vuonna 2001 (Mandel-

kern Group on Better Regulation 2001). Tällä hetkellä Euroopan Unionin paremman sääntelyn toimenpiteet kytkeytyvät läheisesti unionin Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiaan. Lissabonin strategiaa vuonna 2005 päivitettyä komissio vahvisti panostusta paremman sääntelyn toimiin (Euroopan komissio 2005b). Tuoreena osoituksena korkean tason kiinnostuksesta parempaan sääntelyyn ovat Eurooppa-neuvoston päätelmät keväältä 2006 - päätelmissä kiinnitettiin painavasti huomiota säädösympäristön kehittämis- ja keventämistarpeeseen sekä tätä kokevien toimien jatkamiseen.

Vaikutusarvioinnin osalta kehittämistyö on käytännössä merkinnyt sitä, että Euroopan komissio uudisti vaikutusarvioiteja koskevan ohjeistuksensa vuonna 2005, jonka jälkeen ohjeita on täydennetty yritysten ns. hallinnollisen taakan arviointia koskevilla ohjeilla (Euroopan komissio 2005a). Komission ohjeistus kattaa kaikkien vaikutusalueiden - taloudellisten, ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten - arvioinnin. Komissio on myös kehittänyt omia sisäisiä vaikutusarvioinnin menettelytapojaan esimerkiksi pyrkimällä vahvistamaan pääosastojen välistä yhteistyötä vaikutusarvioinnissa, lisäämällä arvioinnin horisontaalista tukea sekä tuoreimpana perustamalla loppuvuodesta 2006 vaikutusarviointia tukevan ja arviointien laatua valvovan vaikutusarviointilautakunnan.

EU:n muut toimielimet, neuvosto ja parlamentti, ovat myös osaltaan sitoutuneet paremman sääntelyn toimiin ja niiden osana vaikutusarvioinnin kehittämiseen ja hyödyntämiseen. Tästä muodollisina osoituksina ovat erityisesti toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä (2003) ja tätä täydentävä sopimus yhteisestä lähestymistavasta vaikutusarviointiin (2005). Neuvoston työryhmien työskentelyä vaikutusarviointien hyödyntämisen osalta, osana komission ehdotuksia koskevaa käsittely- ja päätöksentekoprosessia, on myös pyritty tehostamaan työryhmille suunnatuilla ohjeilla (2006).

Merkittävimpana käytännön tuloksena EU-tason vaikutusarvioinnin kehittämisestä on ollut se, että pääsääntöisesti jokaiseen komission julkaisemaan uuteen merkittävään lainsäädäntö- tai muuhun aloitteeseen liittyy vaikutusten etukäteisarviointi. Järjestelmän käytännön toimivuutta ja merkitystä on hiljattain kattavasti ja yksityiskohtaisesti arvioitu komission teettämässä ulkopuolisessa asiantuntija-arvioinnissa (The Evaluation

Partnership 2007). Asiantuntija-arvioinnissa tarkastellaan niin komission järjestelmän rakenteita ja toimintaa (ohjeet ja niiden soveltaminen, arvioinnin ajoitus, tukijärjestelyt, yhteistyö jne.), järjestelmän tuotoksia eli tehtyjä arvioiteja kuin vaikutusarvioinnin merkitystä päätöksenteon ja lainsäädännön muotoutumisen kannalta. Arviointiraportista käy ilmi, että niin komission vaikutusarviointien laadussa kuin niiden vaikuttavuudessa päätöksentekoon ja siten uuden EU-lainsäädännön laatuun on parantamisen varaa. Mainittakoon esimerkiksi, että asiantuntija-arvioinnissa yksityiskohtaisimpaan tarkasteluun valituista kuudesta vaikutusarvioinnista puolella ei ollut mitään vaikutusta päätöksentekoprosessiin, kun taas puolella arvioista oli jonkinlaista vaikutusta. Tarkastelluissa kuudessa hankkeessa kuitenkin vain yhdessä etukäteisarvioinnin voitiin todeta merkittävästi tukeneen päätöksentekoa. Komission vaikutusarviointien laatua ja tietosisältöä ovat kriittisesti arvioineet myös esimerkiksi Renda (2006) sekä Cecot, Hahn ja Renda (2007).

Euroopan komissio on ilmoittanut vaikutusarviointijärjestelmäänsä koskevan arvioinnin tuloksena pyrkivänsä edelleen parantamaan järjestelmää, mitä koskevia ehdotuksia on odotettavissa vuoden 2008 alussa. Neuvoston ja parlamentin osalta kehittämishaasteet ovat käytännössä ehkä vielä suurempia. Selvää joka tapauksessa lienee, että vaikutusarvioinnit ja niiden hyödyntäminen päätöksenteossa ovat tulleet EU-tasolle jäädäkseen. Tämä tuo osaltaan lisää lainsäädännön etukäteisarvioinnin kehittämispaineita myös kansalliselle tasolle Suomeen. Lisäksi, kuten edellä on todettu, hyvin suuri osa yrityksiin ja markkinoihin vaikuttavasta kansallisesta lainsäädännöstä perustuu EU-lainsäädäntöön. Siten EU-tason vaikutusarviointien kehittämisellä voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia lainsäädännön laatuun kansallisellakin tasolla.

4 SÄVY-HANKKEEN ANALYYSIT YRITYKSIIN VAIKUTTAVISTA HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ

Tässä jaksossa tarkastellaan tarkemmin yritysvaikutusten etukäteisarviointien suorittamista osana säädösvalmistelua. Jakso perustuu SÄVY-hankkeen analyysihin, joiden kohteena ovat olleet kaikki valtiopäivävuosien 2005 ja 2006

hallituksen esitykset eduskunnalle (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Esityksistä valittiin kuitenkin tarkemman tarkastelun kohteiksi vain sellaiset, joilla arvioitiin olevan vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia yritysten toiminnalle.

SÄVY-hanke on seurannut hallituksen esityksiin sisältyviä yritysvaikutusarvioita pystyäkseen saamaan kokonaisvaltaista kuvaa siitä, kuinka ennakkolliset vaikutusarviot tehdään, kirjataan ja kommunikoidaan päätöksentekijöille ja lainsäätäjälle. Seurannan tuloksia on käytetty yhtenä ministeriöyhteistyön syventämisen välineenä ja taustamateriaalina säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Järjestelmällinen koko valmistelutuotoksen seuranta auttaa myös paikantamaan valmisteluprosessien yleisiä haasteita. Vuoden 2006 analyysiraporttiin sisältyy myös kuvaus neljän erilaisen hallituksen esityksen yritysvaikutusarvioinneista. Näiden tarkoituksena on toimina malleina säädösvalmistelijoille sekä vaikutusarvioiden rakenteen että sisällön vaihtojen osalta.

4.1 Analyysin kohde ja luonne

Selvityksen kohteeksi valittiin hallituksen esitykset. Lainsäädäntöjärjestelmämme perusrakenteesta johtuen keskeisimmät säädösmuutokset toteutetaan hallituksen esityksiin perustuvien lakimuutosten välityksellä. Alemmantasoisella lainsäädännöllä lähinnä tarkennetaan sääntelyä laeissa tarkasti määriteltyjen valtuutussääntösten puitteissa.

Yksi keskeinen kysymys kansallisessa säädösvalmistelussa ja sen arvioinnissa on Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnan vaikutus. SÄVY-hankkeen analyysi on kohdistettu kansallisiin valmisteluasiakirjoihin, mutta hallituksen esityksistä ilmenevien kirjausten perusteella oli kuitenkin pääteltävissä, oliko säädöshankkeen taustalla ensisijaisesti kansallinen vai kansainvälinen sääntelytarve. Kysymystä selvitettiin muun muassa sen vuoksi, että EU-lainsäädännön ohjausvaikutuksesta on esitetty kovin erilaisia arvioita.

Esitysten analyysissa noudatettiin tiettyihin indikaattoreihin perustuvaa tarkastelutapaa. Syväliememmän, myös vaikutusarvioiden sisällön laatuun huomiota kiinnittävän analyysin tekeminen edellyttäisi mittavampia resursseja kuin hankkeessa on ollut käytettävissä. Hallituksen esityksistä sel-

vitettiin seuraavat indikaattorit:

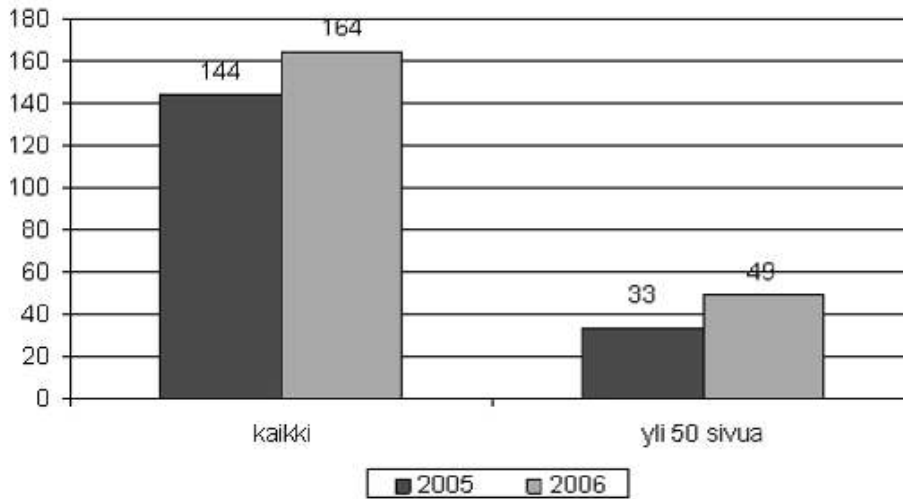
- esityksen laajuus: sivujen ja pykälien määrä
- valmistelutapa: valmistelu joko valmisteluviikossa tai virkamiesvalmisteluna
- aloitteen luonne: pääasiallinen sääntelyaloite kansainvälinen vai kotimainen
- esityksen nimenomaiset yrityksiin kohdistuvat tavoitteet
- vaikutusarviointijaksojen otsikointi
- yritysvaikutusarvioinnin laajuus
- yritysvaikutusarviointien luonne kvalitatiivisena tai kvantitatiivisena arviona tai näiden yhdistelmänä
- yrityksiä edustavien tahojen kuuleminen valmistelun eri vaiheissa
- eduskunnan kannanotot sääntösten yritysvaikutuksista ja/tai niiden arvioinnista hallituksen esityksessä.

Analyysin tuloksia tarkasteltaessa on luonnollisesti muistettava, että säädösvalmistelun kuluessa saatetaan tehdä ja hallituksen esityksiä edeltäviin valmisteluasiakirjoihin saatetaan sisällyttää laajempia vaikutusarvioita kuin lopulliseen, tiiviiseen hallituksen lakiesitystekstiin.

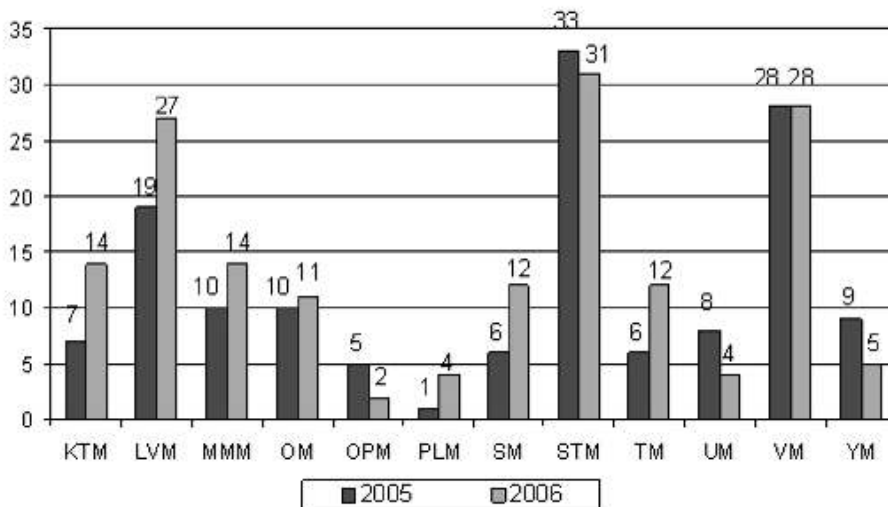
4.2 Yrityksiin vaikuttavien hallituksen esitysten määrä

Valtiopäivävuonna 2005 hallituksen esityksiä annettiin yhteensä 232 kappaletta. Yritysten kannalta vähäistä merkittävämmäksi arvioitiin 144 esitystä. Vuonna 2006 hallituksen esitysten kokonaismäärä puolestaan oli 280 kappaletta, joista tarkempaan tarkasteluun valikoitui 164 esitystä. Siten niin vuonna 2005 kuin 2006 noin 60 % hallituksen esityksistä arvioitiin yritysten toimintaan vähäistä enemmän vaikuttaviksi. Analyysissa laajoiksi määriteltyjä, yli 50-sivuisia, hallituksen esityksiä annettiin kaikkiaan 33 vuonna 2005 ja 49 vuonna 2006. (Kuva 1.)

Ministeriöistä sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö tuottavat määrällisesti selkeästi eniten yrityksiin vaikuttavia lakiesityksiä, mikä selittyy niiden toimialoilla. Laajojen esitysten antajana valtiovarainministeriön osuus ei kuitenkaan ole yhtä merkittävä kuin kokonaismäärän osalta. (Kuva 2.)



Kuva 1. Yrityksiin vaikuttavien hallituksen esitysten määrät vuosina 2005 ja 2006. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 2. Vuosien 2005 ja 2006 yrityksiin vaikuttavat hallituksen esitykset ministeriöittäin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

4.3 Esitysten sääntelyaloitteet

Sääntelyaloitteen luonne selvitetiin hakemalla hallituksen esitysten perusteluista vastausta siihen kysymykseen, johtuuko lakimuutos pääasiallisesti kansallisesta vai kansainvälisestä eli lähinnä EU-lainsäädännön aiheuttamasta sääntelytarpeesta. Vaikka hallituksen esityksiä onkin tältä osin joissakin tapauksissa vaikea tulkita, välittynyt tarkastelusta oikeasuuntainen kuva. Koko valtioneuvoston tasolla tarkasteltuna pääasiallinen sääntelyaloite on ollut selkeästi useammin kansallinen kuin kansainvälinen. Sanottu pitää paikkansa myös laajoissa, yli 50-sivuisissa hallituksen esityksissä, vaikka niiden osalta kansainvälisten sääntelyaloitteiden merkitys olikin hieman suurempi. Ministeriökohtaisesti sääntelyaloitteen luonteesta on huomattavia eroja. Tarkasteltaessa vuotta 2006 voidaan havaita, että kauppa- ja teollisuusministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä ulkoasiainministeriössä enemmistö lakiesityksistä perustui kansainväliseen muutostarpeeseen. Muissa ministeriöissä taas kotimainen sääntelytarve oli hallitseva. (Kuva 3.)

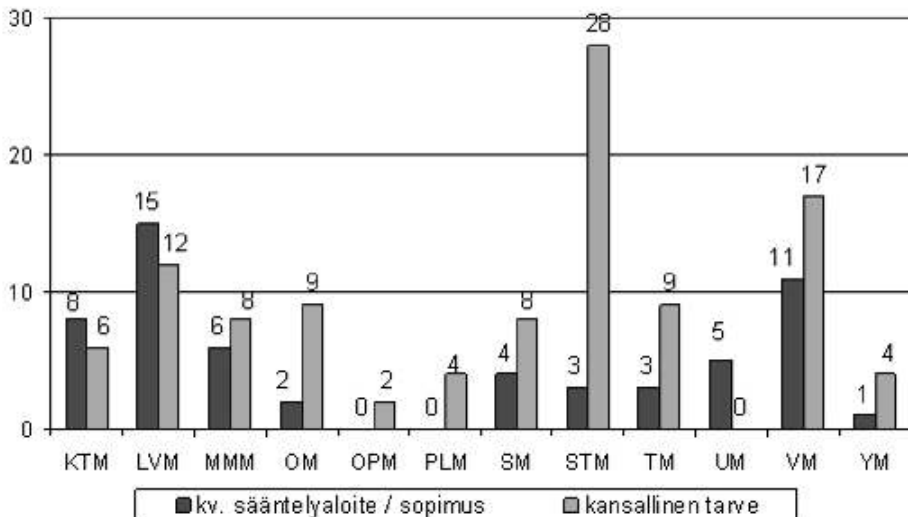
On selvää, että valmisteluprosessit - vaikutusarviointi mukaan lukien - ovat erilaisia EU-lähtöis-

ten säännösten täytäntöönpanossa ja toisaalta puhtaasti kansallisten säännösten valmistelussa. EU-tasolla valmisteluprosessi ei ole yksittäisten jäsenmaiden johdettavissa, kun taas kansallisten hankkeiden synnyttäminen ja toteuttaminen ovat alusta loppuun kotimaisessa ohjauksessa. EU-lähtöisissä hankkeissa kansallisenkin vaikutusarvioinnin painopisteen tulisi olla jo siinä vaiheessa, kun ratkaisuja tehdään EU-tasolla ja kun niihin muodostetaan kansallisia kantoja.

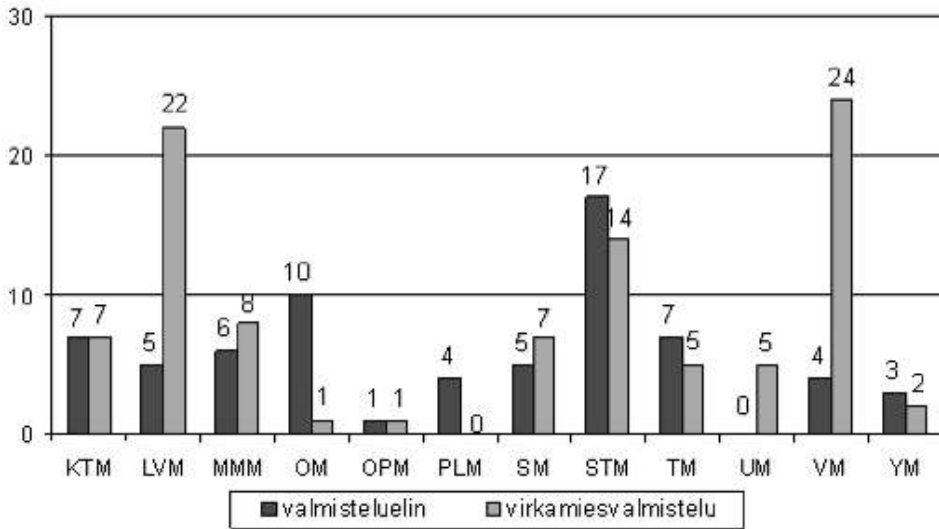
4.4 Valmistelumuoto

Valmistelumuotoa pyrittiin selvittämään sen vuoksi, että laajapohjaisessa valmistelussa (työryhmä, toimikunta tms.) ja virkamiesvalmistelussa valmisteluprosessit eroavat. Laajapohjaiselle valmistelulle on tunnusomaista, että valmistelussa mukana olevat osapuolet voivat koko valmisteluprosessin ajan esittää näkemyksiään valmistelun tavoitteista, muutosehdotuksista ja niiden odotettavissa olevista vaikutuksista. Laajapohjaisessa valmistelussa vaikutusten arviointia suoritetaan siis hyvin integroidusti osana valmistelua.

Koko valtioneuvoston tasolla tarkasteltuna on havaittavissa, että virkamiesvalmistelun osuus on



Kuva 3. Vuoden 2006 hallituksen esitysten sääntelyaloite. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 4. Vuoden 2006 hallituksen esitysten valmistelumuoto. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

hallitseva. Ministeriöiden lainvalmistelutavoissa on kuitenkin huomattavia eroja valmistelumuodon osalta. Virkamiesvalmistelun erittäin hallitseva osuus oli vuonna 2006 silmiinpistävää liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön hankkeissa. Muissa yritysvaikutusten kannalta keskeisissä ministeriöissä valmistelu pohjautui huomattavasti useammin valmisteluelinten työhön. (Kuva 4.)

Merkillepantavaa on, että laajojen esitysten osalta valmisteluelinten työhön perustuvia hallituksen esityksiä annettiin sekä vuonna 2005 että vuonna 2006 enemmän kuin virkamiesvalmisteluun perustuvia esityksiä. Vaikka esitysten sivumäärästä ei voikaan tehdä suoria johtopäätöksiä niiden merkittävyyden tai vaikutusten laajuuden suhteen, näyttää kuitenkin siltä, että laajakantoisissa asioissa eri intressitahot pääsevät pääsääntöisemmin vaikuttamaan säädösvalmisteluun suoraan valmisteluelinten kautta.

4.5 Esitysten vaikutusarvio-otsikot

Vaikutusarviointiotsikoita seurattiin sen selvittämiseksi, missä määrin hallituksen esityksiin sisältyi nimenomaisia jaksoja, joissa yritysvaikutukset olivat erikseen perustelujen kohteena. Hal-

lituksen esityksen laatimisohteet lähtevät siitä, laajahkoissa esityksissä eri vaikutusalueita on tarkasteltava omina alajaksoinaan. (Oikeusministeriö 2004, 16)

Ministeriökohtaisessa tarkastelussa ei löydetty merkittäviä eroja vaikutusarvioinnin otsikoinnin suhteen. Se kuitenkin voidaan todeta, että vuonna 2006 erillinen vaikutusarvioidokumentti sisältyi vain yhteen hallituksen esitykseen, kauppa- ja teollisuusministeriön valmistelemaan esitykseen julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006a, 2006b). Lainvalmistelussa on toki saatettu hyödyntää erillisiä tutkimuksia ja selvityksiä ja niiden tulokset on voitu ottaa huomioon - liittämättä kuitenkaan itse asiakirjaa annettavaan esitykseen tai suoraan viittaamalla selvityksiin esityksen tekstissä.

Vuoden 2005 ja 2006 vertailu osoitti, että ”yritysvaikutukset” -otsikon käyttö on lisääntynyt huomattavasti. Kehitystä on tapahtunut sekä keskimäärin että varsinkin laajoissa hallituksen esityksissä, joiden kohdalla vuonna 2006 annetuista yrityksiin jollain tavoin vaikuttavista esityksistä lähes puolessa oli käytetty otsikkoa yritysvaikutukset. Otsikoinnin kehittyminen ei luonnollisestikaan vielä tarkoita sitä, että perusteluiden sisältö olisi samalla entistä parempaa.

4.6 Yritysvaikutusarviointien laajuus

Analyyssissa käytettiin arviointien laajuuden osalta jaottelua, jossa laajimpaan ryhmään kuuluivat kaikkiaan yli ½ sivun mittaiset yritysvaikutusten arvioinnit. Tarkempaa jaottelua ei pidetty tarpeellisena, sillä useimmissa esityksissä yritysvaikutusarviot eivät käytännössä ole laajimman kategorian alarajaa merkittävästi pidempiä.

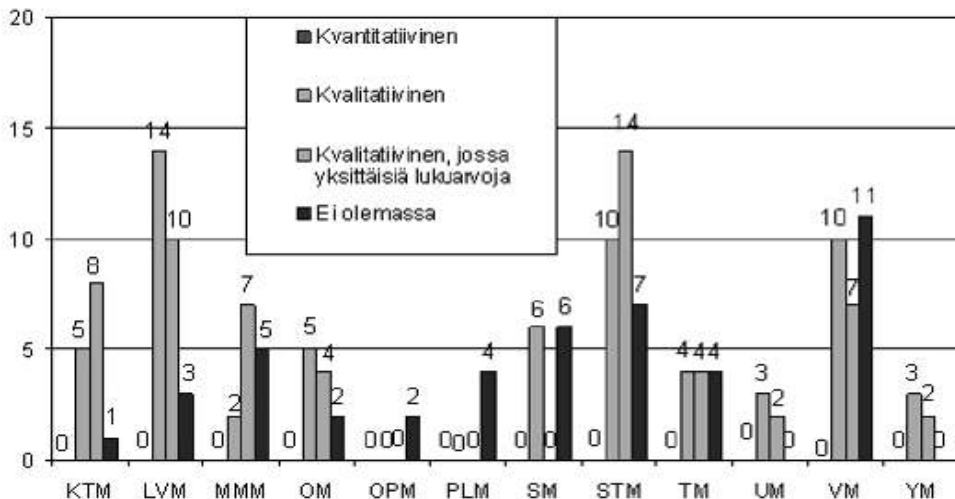
Vuosien 2005 ja 2006 vertaaminen osoitti, että yritysvaikutusarviointeihin on ryhdytty panostamaan laajemmin. Merkittävää on myös se, että niiden esitysten osuus, joissa ei ole lainkaan mainintaa yritysvaikutuksista, on selvästi pudonnut. Yli 50 sivun laajuisissa hallituksen esityksissä vähintään ½ sivun mittaisia yritysvaikutusarvioita on jo lähes puolessa. Arvioiden pituus ei ole tavoite sinänsä, mutta toisaalta riittävän kuvan antaminen lakimuutosten käytännön vaikutuksista edellyttää niiden avointa ja perusteellista tarkastelua hallituksen esityksessä.

Vertailtaessa eri ministeriöiden valmisteleminen esitysten yritysvaikutusarvioiden laajuutta vuonna 2006 voitiin todeta, että ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeriön ja oikeusministeriön esityksissä laajimman kategorian arvioita on enemmistö. Huomiota kiinnitti myös valtiovarainministeriön sellaisten esitysten suuri määrä, joissa ei ole mitään mainintaa esityksen yritysvaikutuksista.

4.7 Yritysvaikutusarviointien luonne

Yritysvaikutusarviointien luonnetta tarkasteltiin lähtien siitä luokittelusta, onko arvio laadullinen vai määrällinen vai näiden yhdistelmä. Niin HELO-ohjeet kuin yritysvaikutusten arvioinnista annetut ohjeet asettavat yritysvaikutusten määrällisen arvioinnin ensisijaiseksi arvioinnin toteuttamis- ja esittämistavaksi. (Oikeusministeriö 2004, 17; Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 5) Voidaan myös arvioida, että kun myös määrällistä tietoa vaikutuksista aletaan sisällyttää lainvalmisteluasiakirjoihin, päästään vaikutusten arvioinnin tason parantamisessa osaltaan eteenpäin.

Koko valtioneuvoston tasolla kehitys on ollut selvää: määrällisten arviointitietojen antaminen on voimakkaasti yleistynyt puhtaasti kuvailevien perustelujen ohella. Laajoissa esityksissä kehitys on ollut voimakkainta, sillä kvantitatiivista tietoa käytettiin vuoden 2006 osalta jo miltei 50 prosentissa kaikista laajoista esityksistä, yli kaksinkertaisesti edellisvuoden määrään verrattuna. Ministeriöistä kauppa- ja teollisuusministeriön vuoden 2006 esityksissä esitettiin suhteellisesti useimmin vaikutusten kuvailun ohessa myös määrällistä tietoa. Kvantitatiivista tietoa annetaan usein myös liikenne- ja viestintäministeriön, maaja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysmi-



Kuva 5. Vuoden 2006 hallituksen esitysten yritysvaikutusarviointien luonne. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

nisteriön sekä valtiovarainministeriön esityksissä. Varsinaisia kvantitatiiviseen analyysiin perustuvia yritysvaikutusarvioita ei kuitenkaan esitetty yhdessäkään hallituksen esityksessä. Sellaisia on voitu toteuttaa osana säädöshankkeiden varhaisempaa valmistelua, mutta itse hallituksen esityksiä tarkastellen tämä ei tule esille. (Kuva 5.)

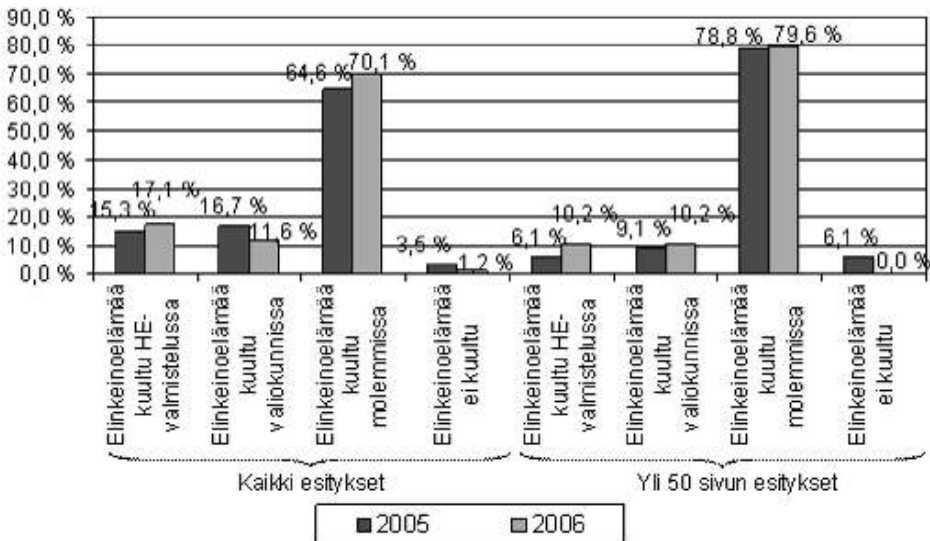
4.8 Elinkeinoelämän kuuleminen

Suomalaisen säädösvalmistelun kansainvälistikin tarkasteltuna merkittävänä ominaispiirteenä voidaan pitää sidosryhmien avointa ja tiivistä osallistuminen valmisteluun. Tähän liittyen säädöshankkeiden valmistelumuotoa on tarkasteltu jaksossa 4.4. Lisäksi sidosryhmiä kuullaan säännönmukaisesti niin kirjallisilla kuulemiskierroksilla kuin kuulemistilaisuuksissa. Hallituksen esitysten analyysissa selvitettiin, kuultiinko elinkeinoelämää valmisteluprosessin aikana.

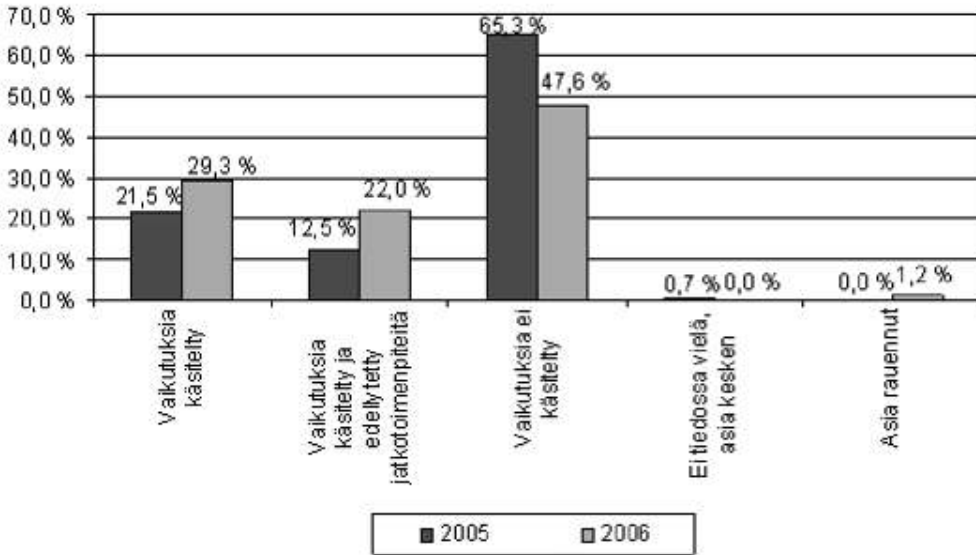
Koko valtioneuvoston tasolla kuulemisaktiivisuudessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia vuoden 2005 ja 2006 välillä. Huomionarvoista on, että laajoissa hankkeissa kuuleminen toteutetaan hyvin kattavasti: noin 80 % tapauksista

kuuleminen toteutetaan sekä ministeriövalmisteluvaiheessa että eduskuntakäsittelyssä. Kun tähän vielä lisätään se tieto, että laajojen esitysten valmistelussa valmistelumuoto on usein laajapohjainen työryhmä, toimikunta tai komitea, voidaan todeta, että sidosryhmien mahdollisuudet saada näkökantansa esille merkittävässä hankkeissa ovat erittäin hyvät. Tämä ei toki tarkoita, että elinkeinoelämän näkökannat otettaisiin sellaisenaan esitysten sisältöratkaisuihin huomioon. (Kuva 6.)

Ministeriöiden välillä on joitakin eroja sen suhteen, kuinka kuuleminen säädösesitysten valmistelussa järjestetään. Kauppa- ja teollisuusministeriön hankkeissa elinkeinoelämää on vuonna 2006 kuultu poikkeuksetta sekä ministeriövaiheen valmistelussa että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. Selvän poikkeuksen sekä perusvalmistelun että eduskuntakäsittelyn yhteydessä kuulemisesta muodostaa valtiovarainministeriö, jonka valmistelemissa hankkeissa kuuleminen toteutettiin huomattavan usein vasta eduskuntakäsittelyssä. Tätä asiantilaa selittää kuitenkin ainakin osittain se seikka, että valtiovarainministeriö vastuulla olevat esitykset valmistellaan tyypillisesti budjettilakeina, mikä asettaa valmisteluprosessille erittäin tiukan aikataulun.



Kuva 6. Elinkeinoelämän kuuleminen vuoden 2005 ja 2006 hallituksen esitysten valmistelun aikana. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 7. Kannanotot yritysvaikutuksiin eduskuntakäsittelyssä vuosina 2005 ja 2006. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

4.9 Eduskunnan kannanotot

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä on melko tavallista, että hyväksyessään lakiesityksen eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimiin alueella, jota esitys ja annetut säännökset koskevat. ⁷ Varsinaisten lausumien eli ponsien lisäksi valiokuntien mietinnöissä edellytetään usein muutoin hallituksen toimenpiteitä, kuten lakimuutosten vaikutusten seuranta. Tämän vuoksi SÄVY-hankkeen analyysin yhteydessä selvitettiin, missä määrin eduskuntakäsittelyssä otettiin jollakin tavoin nimenomaisesti kantaa hallituksen esityksen yritysvaikutuksiin tai yritysvaikutusten arviointiin.

Eduskunnan kannanottoja selvitettiin koko valtioneuvostoa koskevana kysymyksenä, vertaillen vuoden 2005 ja 2006 tilannetta. Vuoden 2006 osalta on mielenkiintoista, että eduskunta käsiteli yritysvaikutuksia jopa yli puolessa tapauksista. Laajoissa hankkeissa eduskunta käsiteli yritysvaikutuksia ja edellytti niiden johdosta toimenpiteitä jonkin verran useammin kuin kaikkien esitysten kohdalla. Varovaisena johtopäätöksenä kehityksestä voidaan todeta, että samalla kun hallituksen esityksissä on kiinnitetty yritysvaikutuksiin aiempaa enemmän huomiota, myös eduskunta on tullut aktiivisemmaksi tarkastelemaan vaikutusarvioita osana lainsäätämisen prosessia. (Kuva 7.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Miten ja missä valmistelun ja päätöksenteon vaiheessa arviointi pitäisi suorittaa?

Vaikutusten arvioinnista on saatavissa suurin hyöty silloin, kun arviointi aloitetaan heti hankkeen käynnistyessä ja kun se integroidaan muuhun valmisteluun. Parhaimmillaan vaikutusten arviointi tuottaa nykytila-analyysin, jonka pohjalta - luonnollisesti muu aineisto huomioon ottaen - voidaan hahmottaa keskeiset etenemisvaihtoehdot ja valita niistä paras tulevan sääntelyn perustaksi.

Yllä esitetty perusasetelma on tunnustettu ja tunnustettu kaikissa tässä artikkelissa kuvatuissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Yhä edelleen on kuitenkin käytännössä tavanomaista, että säädösvalmistelun vaikutusten arviointi sijoituu prosessin loppupäähän. Syyt tähän ovat moninaiset, mutta yksi selkeä syy on, että sekä tavoiteltu lopputulos että käytettävissä olevat keinot määritellään melko ahtaasti jo hankkeiden alkaessa. Tämän jälkeen ei erilaisten vaihtoehtojen vaikutusten arviointi ole mielekästä. Sen vuoksi säädösvalmistelun kehittämisessä tulisi toteuttaa toimia, joilla voidaan vaikuttaa jo

hankkeiden liikkeellelähtövaiheeseen. Koko hallituksen säädöspolitiikalla on ohjattava ministeriöiden käytäntöjä yhtenäisempään suuntaan.

Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia selvitetään, jos toimeksiannot sitä selvästi edellyttävät. Vaikutusarviointien olennainen parantaminen edellyttääkin, että säädösvalmistelun toimeksiannot laaditaan nykyistä avoimemmiksi. Tarvitaan myös valmistelun alkuvaiheen strategisia ratkaisuja, jotka määrittävät koko hankkeen etenemisen. Perusratkaisuun toimeksiannon tavoitteista ja laajuudesta kytkeytyvät kaikki muut vaikutusten arvioinnin kannalta keskeiset ratkaisut, kuten toteutetaanko valmistelu laajapohjaisesti tai hankitaanko vaikutuksista ulkopuolinen asiantuntija-arvio.

Keskeisten vaihtoehtojen vertailuun tarvitaan riittävän syvällistä ja laaja-alaista vaikutusarviointia. Eri kokonaisuuksien vaikutusarvioinneissa puolestaan voidaan tarvita kovinkin erilaisia menetelmiä ja toimenpiteitä. On esimerkiksi mahdollista, että samassa säädöshankkeessa on syytä pohtia sekä sääntelylle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja että sääntelyn soveltamisalan rajoituksia. Olennaista on, että mielekkäät ratkaisuvaihtoehdot tunnistetaan ajoissa. Liian kapea-alainen valmistelu ja tietämyksen hyödyntäminen johtaa siihen, että vaikutusarvio on parhaimmillaankin vain selostus siitä, mitä on joka tapauksessa päätetty tehdä.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, ettei vaikutusten arviointiin olisi mahdollista ja syytäkin kiinnittää huomiota vielä valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastus ajoittuu valmistelun loppuvaiheeseen, mutta tarkastuslausunto voi johtaa joko vaikutusarvion tai säännösehdoitusten taikka molempien korjaamistarpeeseen; lisäksi tarkastuslausunnoilla voi olla yleistä signaalivaikutusta tulevien esitysten valmisteluun. Tässä yhteydessä on myös todettava, että vaikka päävastuu vaikutusarviointista on ministeriöillä ja niiden säädösvalmistelijoiden, vaikutusarvioinnin käytännön tehostuminen saataisi edellyttää eri hallintosektoreiden yläpuolella toimivaa yksikköä tukemaan, ohjaamaan ja seuraamaan vaikutusarviointia (Tala 2007, 16).

Vielä hallituksen esitysten valtioneuvostokäsittelyssäkin olisi aiheellista kiinnittää huomiota vaikutusarviointeihin. Ovathan esitykset hallituksen yhteisiä esityksiä eduskunnalle. Tässä vaiheessa on kuitenkin käytännössä yleensä selvää, että yksinomaan vaikutusarviointien puutteellisuus ei

johda esityksen kaatumiseen tai edes olennaisiin muutoksiin. Joka tapauksessa hallituksen säädöspolitiikan toteutumista tullaan jatkossa arvioimaan entistä intensiivisemmin, myös yksittäisten lakiesitysten kohdalla. Mahdollisuuden tähän antaa muun muassa hallituksen lainsäädäntösuunnitelma.

Hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä on tavanomaista, että eduskunta käy vilkasta keskustelua myös hallituksen esityksen vaikutuksista. Eduskunnan valiokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä on usein hallituksen esityksen perusteluita täydentäviä arvioita ehdotettujen muutosten konkreettisista vaikutuksista. Yksi eduskunnan käytössä oleva varsin vaikuttava hallituksen evästämisväline on lausumamenettely. Lausumilla eli ponsilla edellytetään usein, että hallitus seuraa muutosten käytännön vaikutuksia ja raportoi niistä eduskunnalle.

Eduskuntavaihe on itse asiassa hyvin mielenkiintoinen vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Eduskuntakäsittelyssä tehdään verraten harvoin suuria muutoksia hallituksen esitysten sisältöön. Yksi syy tähän on siinä, että hallituksella on tyypillisesti eduskunnan enemmistön kannatus takanaan, ja kynnys hallituksen useimmiten yksimielisten esitysten muuttamiseksi on korkea. Eduskunnassa valiokunnat kuitenkin kuulevat sidosryhmien joskus hyvinkin kriittisiä asiantuntijoita, ja saatu palaute kanavoituu valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin sekä eduskunnan vastauksiin sisältyviin ponsiin. Prosessin tuloksena eduskunta pyrkii huolehtimaan siitä, että lainsäädännön toteutuviin käytännön vaikutuksiin kiinnitetään riittävää huomiota ja että näiden seurannan tuloksena havaittuihin muutostarpeisiin reagoidaan. Tällä tavoin tarve uuden säädösvalmistelun käynnistämiseksi syntyykin monesti jo hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä. Voisi myös ajatella tästä säädöshankkeiden elinkaaresta seuraavan, että vaikutusten arviointiin osattaisiin kiinnittää ministeriövalmistelussa riittävää huomiota. Tieto käytännön tilanteesta ei kuitenkaan toistaiseksi oikeuta tällaista johtopäätöstä.

Arvioinnin merkitys päätöksenteon kannalta

Hyvin suoritettujen vaihtoehtojen analysointi ja vaikutusten arviointi takaavat, että lainsäädäntö perustuu parhaaseen mahdolliseen ennakkotietoon päätösten todellisista vaikutuksista. Kysy-

mys on niin koko lainsäädäntöjärjestelmän kuin kunkin säädöshankkeen laadusta.

Koko järjestelmän rakentaminen siten, että vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi on yhtäältä mielekästä ja toisaalta käytännössä pakollista, luo raamit yksittäisten säädöshankkeiden toteutukselle. Niissä järjestelmään sisältyviä ohjeita, määräyksiä, työkaluja, malleja sekä esimerkkejä sovelletaan kunkin hankkeen yksilöllisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Tärkeintä on luonnollisesti prosessien lopputulos, itse säännökset ja niillä aikaansaavat vaikutukset. Lakien sisälön laadun arvioimiseksi ei kuitenkaan ole luotavissa sellaisia kattavia ja yleisiä kriteerejä, jotka tekisivät laadun arvioinnin mahdolliseksi ilman huomion kiinnittämistä niihin prosesseihin, joiden tuloksena sääntely on saatu aikaan.

On toki mahdollista valita tietty lähestymiskulma ja arvioida koko voimassaolevaa säädösjärjestelmää sen mukaisesti. Näin on menetelty esimerkiksi niissä maissa, joissa on painotettu yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämisen tärkeyttä: koko lainsäädännön yrityksille aiheuttamat hallinnolliset rasitteet on mitattu järjestelmällisesti, ja hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi on asetettu kunnianhimoiset poliittiset tavoitteet. Tällainen yhden näkökulman painottaminen kertoo kuitenkin järjestelmän laadusta vain osatouksia. Lainsäädäntö merkitsee yrityksille myös paljon muuta kuin hallinnollisia rasitteita.

Yksi harkinnan arvoinen arvioinnin tarkastelukulma voisi olla säädösjärjestelmän laatu yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta. Tällöin voitaisiin analysoida ja vertailla esimerkiksi lainsäädännön keskeisiä osa-alueita eri maissa yhdistäen säädösten vertailuun tilastotietoja kunkin maan taloudellisesta suorituskyvystä. Kansainvälisen vertailutiedon jatkuva ja systemaattinen hankkiminen voisi osoittaa, mitä lainsäädännön osa-alueita meillä on syytä erityisesti kehittää. Sen ohessa tutkimustieto motivoisi ja rohkaisi parempaan yksittäisten hankkeiden vaikutusten arviointiin.

On aiheellisesti todettu, että vaikutusten arviointi ei parane merkittävästi, elleivät poliittiset päätöksentekijät todella sitoudu paremman sääntelyn tavoitteisiin ja periaatteisiin. On kuitenkin myös niin, että kukaan tuskin sinänsä vastustaa säädösvalmistelun parantamistoimenpiteitä. Tätä koskevat tavoitteet ovat yleisesti hyväksytyjä, mutta haasteena on hyvien periaatteiden istutta-

minen käytäntöön.

Ongelmia aiheutuu käytännön tilanteissa, kun sovitetaan yhteen poliittisia tavoitteita, yleisiä hyvän säädösvalmistelun periaatteita ja niukoja valmisteluresursseja. Säädösvalmistelijoiden yleisten kehittäjien ja käytännön valmistelijoiden välillä onkin sanottu olevan selvä kuilu. Säädösvalmistelun operatiivisesta johtamisesta vastaavien ministeriöiden osastopäälliköiden, yksikön päälliköiden sekä kokeneiden säädösvalmistelijoiden näkökulma poikkeaa säädösvalmistelun kehittäjien näkökulmasta. (Pöysti 2007, 14-15) Tässäkin suhteessa hallituksen yhteinen säädöspolitiikka avaa uuden mahdollisuuden tilanteen konkreettiseen parantamiseen. Kun linjataan säädöspolitiikan periaatteet ja seurataan periaatteiden toteutumista käytännössä, luodaan käytännön painetta vaikutusarviointien tehostamiseksi.

Sidosryhmien osallistuminen valmisteluun

Sidosryhmien - niin muiden ministeriöiden kuin valtioneuvoston ulkopuolisten tahojen - tiivistä osallistumista säädösvalmisteluun on pidetty yhtenä suomalaisen järjestelmän vahvuutena. Sidosryhmät ovatkin päässeet Suomessa poikkeuksellisen tehokkaasti vaikuttamaan lakien sisältöön. Keskeisissä säädöshankkeissa sääntelyn kohteita edustavat sidosryhmät ovat mukana alusta alkaen, aina hankkeiden suunnittelusta niiden eduskuntakäsittelyyn ja täytäntöönpanon seurantaan asti. Voimakkainta sidosryhmien osallistuminen on niin sanotussa kolmikantavalmistelussa, jossa työmarkkinaosapuolten vaikutus lakien sisältöön on suorastaan ratkaiseva. Myös erilaisissa toimialakohtaisissa säädöshankkeissa on tavallista, että toimialan järjestöllä on huomattava vaikutus oman alansa sääntelyn sisältöön.

Sidosryhmien entistäkin parempaa asemaa säädösvalmistelussa on pidetty yhtenä keskeisenä tavoitteena kotimaisissa sääntelyn kehittämishankkeissa (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 160). Lisäksi valtiovarainministeriön vuonna 2005 asettama kehittämishanke keskittyi yksinomaan laajapohjaisen valmistelun kehittämiseen. Yhtenä työryhmän nimenomaisena tehtävänä oli tehdä ehdotuksia laajapohjaisen valmistelun käytön edistämiseksi. Työryhmän suositukset koskevat lähinnä hyvän laajapohjaisen valmistelun vakiintuneiden periaatteiden ja toimintatapojen järjes-

telmällistä soveltamista. (Valtiovarainministeriö 2006)

Sidosryhmien osallistuminen valmisteluun tuottaa parhaimmillaan hyvää aineistoa vaikutusarviointien tarpeisiin. Ongelmana on, että vaikutusarviointien tukemista ja valmistelua ei ole mielletty laajapohjaisen valmistelun erityiseksi tehtäväksi. Ajatuksena on ilmeisesti ollut, että sidosryhmien mukanaolosta seuraisi automaattisesti, että ehdotusten vaikutuksetkin tulevat riittävästi arvioituiksi. Jatkossa olisikin tarpeen hyödyntää erilaisia laajapohjaisen valmistelun muotoja taitavammin ja tehokkaammin kuin tähän asti on tehty. Säädosvalmistelun vaikutusarviointeja voidaan valmistella osana työryhmä-, toimikunta- ja komiteavalmistelua. Tämän ohella tarvitaan riittävät tilasto- ja muut vastaavat tosiasiainaineistot. Ministeriön olisi suunniteltava valmisteluhankkeet selkeästi ja johdettava niitä määrätietoisesti, ja oma vastuunsa valmistelun kehittämisestä on myös sidosryhmillä - nekään eivät ole järjestelmällisesti osanneet panostaa vaikutusarviointien toteuttamiseen.

Suomen kehitysnäkymiä

Suomen kehitysnäkymiä tarkasteltaessa on syytä muistaa, että arviot ja kansainväliset vertailut suomalaisesta säädosvalmistelujärjestelmästä ja toimintaympäristön kilpailukyvystä yritysten näkökulmasta ovat myönteisiä. Todettakoon tässä yhteydessä kuitenkin, että esimerkiksi OECD on nähnyt johdonmukaisen säädospolitiikan puuttumisen suomalaisesta järjestelmästä vakavana ongelmana (OECD 2003). Ja kuten edellä olevasta on käynyt ilmi, Suomessa on havaittu selvää tarvetta vaikutusarviointien parantamiseksi.

Näkymät Suomessa ovat kuitenkin juuri nyt vaikutusarviointien tehostamisen kannalta paremmat kuin koskaan aikaisemmin. Vaikutusarviointien tilaan ja tarpeisiin on kiinnitetty huomiota kaikissa edellä kuvatuissa keskeisissä kehittämissä hankkeissa, kaikkien keskeisten tahojen toimesta. Toimenpidesuosituksukset ovat myös matkan varrella jalostuneet jonkin verran konkreettisemmiksi ja käytännönläheisemmiksi.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmassa korostetaan yhteiskunnallisen päätöksenteon vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä. Hallitus on asettanut paremman sääntelyn ministerityöryhmän huolehtimaan paremman sääntelyn toimintaoh-

jelman ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutuksesta. Samoin on asetettu laaja-alainen paremman sääntelyn neuvottelukunta, johon keskeiset säädosvalmistelun sidosryhmät kuuluvat. Tätä kautta on mahdollista luoda yhtenäistä säädospolitiikkaa, yhtenäistä säädosvalmistelukulttuuria ja -käytäntöjä eri ministeriöissä sekä vahvistaa hyvää yhteistyötä hallinnon ja sidosryhmien välillä.

Säädosvalmistelun yleisten prosessien parantaminen on ratkaisevan tärkeää myös vaikutusten etukäteisarvioinnin näkökulmasta. Elleivät valmistelukulttuuri ja -käytännöt muutu, uhkaavat vaikutusarviointien erityiset tehostamistoimenpiteet jäädä tehottomiksi. Uusista vaikutusarviointiohjeista ei ole suurta hyötyä, ellei luoda kannustimia ohjeiden käyttämiseksi ja arviointien hyödyntämiseksi. Vaikutusarviointien asiantuntijatuostakaan ei saada käytännössä toimivaa, elleivät ministeriöt hyödynnä tarjolla olevaa tukea.

VIITTEET

¹ Kuitenkin esimerkiksi SÄVY-hankkeen analyyseissa valtiopäivävuosien 2005 ja 2006 hallituksen esityksistä arvioitiin, että huomattavasti suuremmalla määrällä hallituksen esityksiä on yritysten toimintaan jonkinasteisia suoria tai välillisiä vaikutuksia.

² Tämän artikkelin kirjoittajista Liisa Lundelin-Nuortio toimi kauppa- ja teollisuusministeriön edustajana sekä yhtenä sihteereistä vaikutusarviointiohjeita uudistaneessa työryhmässä.

³ Tämän artikkelin kirjoittajista Antti Neimala toimi kauppa- ja teollisuusministeriön edustajana Paremman sääntelyn toimintaohjelma - hankkeen projektiryhmässä.

⁴ Tämän artikkelin kirjoittajista Antti Neimala toimi Vaikutusarviointien asiantuntijapalvelut -työryhmän puheenjohtajana ja Liisa Lundelin-Nuortio työryhmän toisena sihteerinä.

⁵ Ks. raportti yrittäjyyspolitiikan toteutuksesta pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen kaudella (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007a). Raportissa käsitellään SÄVY-hanketta yhtenä toimena, jolla on pyritty sopeuttamaan lainsäädäntöä pienten yritysten tarpeisiin. Uuden lainsäädännön valmistelun seuraaminen yrittäjyyden näkökulmasta mainitaan raportissa niiden yrittäjyysasioiden joukossa, jotka edellyttävät aktiivisia toimia myös politiikkaohjelman päätyttyä.

⁶ Selostus yrityssaneerauslain muutosesityksen yritysvaikutusarviointina osana säädosvalmisteluprosessia sisältyy SÄVY-hankkeen hallituksen esityksiä koskevaan analyysiin valtiopäivävuodelta 2006 (kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Analyysissä on käsitelty myös julkisia hankintoja, kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyyttä sekä rakennusten energiatehokkuutta koskevia

hallituksen esityksiä ja niiden yritysvaikutusarvioita.

⁷ Esimerkiksi vuoden 2006 valtiopäivillä eduskunnassa hyväksyttiin lausuma yhteensä 39 hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Kaikkiaan 280 hallituksen esityksestä lausuma liittyi siis noin 14 prosenttiin. Mainittakoon, että myös kahteen SÄVY-hankkeen pilottisäädöshankkeeseen liittyy eduskunnan vastaukseen sisältyvä lausuma. Tilintarkastuslain (HE 194/2006; EV 293/2006) hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen mm. seuraavan pienimpien yritysten pakollisesta tilintarkastuksesta luopumisen vaikutuksia ja ryhtyvän toimiin, jos vapauttamisesta aiheutuu kielteisiä vaikutuksia. Yhteistoimintalain (HE 254/2006; EV 286/2006) hyväksymisen yhteydessä eduskunta puolestaan edellytti hallituksen seuraavan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa lain yleistä toteutumista käytännössä sekä muun muassa lain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia pienille yrityksille. Hallituksen edellytetään antavan asiasta selvityksen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2010 keväistuntokauden loppuun mennessä.

LÄHTEET

- Cecot, Caroline, Hahn, Robert W. ja Renda, Andrea (2007). A Statistical Analysis of the Quality of Impact Assessment in the European Union. Working Paper 07-09. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 2007.
- Euroopan komissio (2005a). Impact assessment guidelines. SEC(2005)791.
- Euroopan komissio (2005b). Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan Unionissa. KOM(2005)97.
- The Evaluation Partnership (2007). Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report. April 2007.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999). Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Helsinki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006a). Hallituksen esitys Eduskunnalle julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi (HE 50/2006 vp).
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006b). Vaikutusarvio selvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. KTM Julkaisuja 18/2006.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006c). Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 194/2006).
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007a). Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003-2007. Yrittäjyyden politiikkaohjelma - loppuraportti. KTM Julkaisuja 7/2007.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007b). SÄVY-hankkeen Internet-sivut, www.ktm.fi/savy.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Mandelkern Group on Better Regulation. Final report. 13.11.2001.
- OECD (2003). A New Consensus for Change. OECD Reviews of Regulatory Reform: Finland. OECD 2003.
- Oikeusministeriö (2002). Rikollisuusvaikutusten huomiointamiseen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:9.
- Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Helsinki.
- Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5.
- Pöysti, Tuomas (2007). Säädösten vaikutusarviointi ja julkisen taloudenhoidon tuloksellisuus. Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Raportti toimintavuodelta 2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007.
- Renda, Andrea (2006). Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. Centre for European Policy Studies 2006.
- Sisäasiainministeriö (2004). Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003). Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (suvaopas).
- Tala, Jyrki (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2007.
- Työministeriö (2006). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta yrityksissä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 254/2006).
- Valtioneuvosto (2003). Valtioneuvoston ohjesääntö. Valtioneuvoston säädöskokoelma 262/2003.
- Valtioneuvosto (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- Valtioneuvoston kanslia (2005). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.
- Valtioneuvoston kanslia (2006a). Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2006b). Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985-2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2006c). Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985-2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006.
- Valtiovarainministeriö (1998). Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista.
- Valtiovarainministeriö (2006). Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen -työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006.
- Valtiovarainministeriö (2007). Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2007.
- Ympäristöministeriö (1998). Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista.

Laajojen kansallisten ohjelmien vaikutusten etukäteisarviointi - kokemuksia ympäristöarvioinneista

Mikael Hildén

ABSTRACT

Ex-ante evaluations are part of the preparation of broad national policy-oriented programmes. Systematic evaluations have been made from an environmental point of view due to legal requirements. The study analyses experiences gained in the environmental evaluations and reflects on the prospects for establishing a standardized procedure in order to achieve the objectives of the evaluations. In light of the experiences from several different evaluations the study concludes that a standardized procedure would easily become a fixed routine that loses touch with the actual policy-oriented programme. The broad policy-oriented programmes reflect multilayered governance in a network setting and their evaluations do not therefore fit into a single rigid framework. The prospects for the evaluations to support democratic social learning processes can, however, be enhanced through a more profound understanding of the challenges of network-based governance.

1 JOHDANTO

On helppoa perustella miksi laajojen ohjelmien¹ vaikutuksia tulisi arvioida etukäteen. Käytännössä arviointeja myös tehdään, mutta ne keskittyvät usein asetettujen tavoitteiden ja valittujen keinojen perustelemiseen. Mahdollisten vaikutusten laaja-alaiset tarkastelut ovat paljon harvinaisempia. Kaikkein vähiten on etukäteen tarkasteltu mahdollisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia.

Suomessa vaatimus ohjelmien etukäteisarvioinnista sisällytettiin lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 1994 (YVAL, 468/1994), mutta vaatimus rajoittui yhteen pykälään (§ 24). Laissa ei myöskään määritelty, miten arvioinnit tulisi tehdä. Asiaa ei myöskään tarkennettu asetuksessa, vaan pykälän 2. momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita arvioinnin toteuttamiseksi.

Ohjeita arviointien laatimiseksi on sittemmin annettu (Ympäristöministeriö 1998). Lisäksi on laadittu erilliset ohjeet lakiehdotusten arvioimiseksi (Oikeusministeriö 2004), ja ohjeita on täydennetty mm. erillisillä taloudellisten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden avulla (Valtiovainministeriö 1998).²

Vuonna 2001 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY, jäljempänä SEA-direktiivi. Suomessa säädettiin laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAL 200/2005) direktiivin keskeisten vaatimusten täyttämiseksi. Suomen SOVAL sisältää SEA-direktiivistä poiketen myös yleisen arviointivelvollisuuden, joka koskee kaikkea viranomaissuunnittelua, kun taas direktiivi rajaa soveltamisalan ulkopuolelle kaikkein laajimmat ja strategisimmat ohjelmat, joilla ei ole yhteyttä konkreettisiin YVAL mukaisiin hankkeisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL 132/1999) sisältyy maankäyttösuunnitelmien arviointivaatimuksia, joita tarkennettiin SOVAL säätämisen yhteydessä. Arviointivaatimus koskee myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jota voidaan pitää laajana valtakunnallisena alueidenkäytön

ohjelmalla (MRL § 23). Arviointivaatimuksia sisältyy myös määrättyjä sektoreita koskevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi metsälaki (1093/1996) ja asetus (1200/1996) sekä alueiden kehittämissäädännön (602/2002) sisältävät yleisiä ohjelmien vaikutusten arviointia edellyttäviä säännöksiä.

Lainsäädännön kehitys on Suomessa korostanut etukäteisarviointien merkitystä. Lakisääteinen vaatimus arvioida suunnitelmien ympäristövaikutuksia on johtanut vaatimuksiin arvioida muitakin vaikutuksia. Konkreettisimmin tämä on näkynyt lakiehdotusten arviointien tasolla, joita varten on laadittu useita erilaisia arviointiohjeita ja joihin myös viitataan paremman sääntelyn toimintaohjelmassa (Paremmun sääntelyn toimintaohjelman projektiryhmä 2006).

Tässä artikkelissa tarkastelen erityisesti kaikkien laajimpien valtakunnallisten ohjelmien arviointia. Yksi keskeinen kysymys on, missä määrin on mahdollista ja järkevää yhtenäistää arviointikäytäntöjä. Jos yhtenäistäminen osoittautuu mahdolliseksi ja järkeväksi, voi olla perusteltua säätää arvioinnista yksityiskohtaisesti. Jos taas tilannesidonaisuus dominoi, yksityiskohtainen sääntely voi aiheuttaa ei-toivottuja ”hallinnollisesta pakkopaidasta” johtuvia sivuvaikutuksia. Tämä asettaa arviointikäytäntöjen kehittämisen laajempaan sääntelyn kehittämissäädäntöön, jossa vallitsee jännitteitä yksityiskohtaisen ja läpinäkyvän sääntelyjärjestelmien ja omaehtoisten organisoitumien ja kehittämisen mahdollistavien järjestelmien välillä (Scott 2004).

Lähestyn arvioinnin sääntelyn kysymystä tarkastelemalla esimerkkien valossa arviointikäytäntöjä ja arvioinnin osatehtäviä. Aineisto perustuu ensisijaisesti arviointeihin, joita on tehty laajojen ohjelmien ympäristövaikutusten tarkastelemiseksi. Tämä johtuu siitä, että ympäristövaikutusten arviointivaatimukset on muotoiltu selkeästi lainsäädännön tasolla ja arviointia on lähestytty myös prosessikysymyksinä, ei vain substanssin ja metodiikan soveltamisen kautta. Monet prosessihavainnoista voidaan yleistää koskemaan muitakin etukäteisarviointia, sillä rajat ympäristövaikutusten ja muiden vaikutusten välillä ovat häilyviä erityisesti laajoissa kansallisissa ohjelmissa.

2 ARVIONTIKÄYTÄNNÖT

Ympäristövaikutusten arviointiprosessia on eri yhteyksissä pyritty systematisoimaan (Partidario 2000, Fischer 2003). Monet (ympäristö-)vaikutusten arviointia kehittäneet näkevät arviointiprosessissa seuraavat ydintehtävät: arviointitasojen tunnistaminen, ajoituksesta päättäminen, vaihtoehtojen tarkastelu, arviointimenetelmistä ja lähestymistavoista päättäminen, raportointi, osallistumisen järjestäminen, arviointitulosten hyödyntäminen ja seuranta. Näihin tehtäviin sisältyvät myös arvioinnin keskeiset haasteet, kuten seuraavat esimerkit osoittavat.

2.1. Arviointitasojen tunnistaminen

Mikä on ”laaja kansallinen ohjelma”? Laaja tarkoittaa tässä yhteydessä, että kyse on ohjelmasta, joka ylittää perinteiset sektorirajat. Kansallinen tarkoittaa puolestaan, että on kyse koko Suomea koskevasta ohjelmasta. Tyypillisesti laajat kansalliset ohjelmat valmistellaan jonkun ministeriön johdolla, muiden ministeriöiden ja mahdollisesti myös keskeisten etujärjestöjen edustajien osallistuessa ohjelman laatimiseen.

Monet ympäristöön liittyvät ohjelmat edustavat laajoja kansallisia ohjelmia. Valtioneuvostossa on vuoden 2000 jälkeen valmisteltu mm. seuraavia ympäristöön liittyviä ohjelmia: ilmasto- ja energiastrategioita (eri nimillä), kestävän kuluksen ja tuotannon ohjelma (Kultu), kestävän kehityksen strategia, kemikaali-ohjelma, vesien-suojelun suuntaviivat 2015, valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2006-2016, valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016 sekä melustrategia. Uutta kansallista metsäohjelmaa valmistellaan ja Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kuuluu myös uuden pitkän aikavälin ilmasto- ja energiasstrategian laatiminen.³

Yhteistä laajoille kansallisille ohjelmille on, että ne sisältävät huomattavan määrän tavoitteita ja yleisellä tasolla muotoiltuja toimenpiteitä. Samantyyppisiä ohjelmia on tunnistettavissa myös EU:ssa. Ne asettavat jäsenmaille sekä tavoitteita että eräitä yleisiä velvoitteita.

Laajoissa ohjelmissa vastuita toimeenpanosta tunnistetaan yleisellä tasolla, mutta mitään kovin johdonmukaista menettelyä, joka varmistaisi toi-

meenpanon, ei niihin yleensä sisälly. Tavoitteiden ja toimenpiteiden yleisluontoisuus tekee myös vastuiden asettamisen vaikeaksi. Kaikki ne, joilta suunnitelman tai ohjelman tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi sitoutumista, eivät ole voineet osallistua laadintaan.

Ohjelmien laajuudesta ja yleispiirteisyydestä seuraa, etteivät ne sellaisenaan ohjaa yhteiskuntakehitystä. Sen sijaan ne asettavat eräitä suuntaviivoja ja ne voivat käynnistää täsmällisempiä ja kohdennetumpia ohjelmia tai muita politiikkatoimia, kuten uuden lainsäädännön valmistelua. Tällainen asioiden monitasoinen hallinta on haasteellinen arvioinnin kannalta. Laajan ohjelman vaikutuksista voi olla vaikeaa sanoa mitään kovin yksityiskohtaista, koska vaikutukset ovat monessa tapauksessa ehdollisia myöhemmille toimenpiteille ja myös itse ohjelman dynaamisille vaikutuksille. Ratkaisu tähän voi perustua hierarkiseen paradigmaan tai verkostoparadigmaan.

Maankäytön suunnittelu edustaa säädösten tasolla puhtaaksi viljeltyä hierarkista ajattelua. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 132/1999) on tunnustettu eri suunnitelmatasoja, joihin kaikkiin liittyy arvioiteja. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet⁴ edustavat hierarkian ylintä tasoa ja tässä artikkelissa tarkoitettua ”laajaa kansallista ohjelmaa”. Sen arvioinnin tavoitteena oli (s. 36) ”tuottaa tietoa tavoitteiden ympäristö-, talous ja sosiaalisista vaikutuksista tavoitteiden valmistelun, päätöksenteon ja toteuttamisen tueksi.” Ajatus on, että osa valtakunnallisista tavoitteista toteutuu maakuntasuunnittelun ja sitä yksityiskohtaisemmassa MRL:n mukaisessa suunnittelussa. Ongelmana on, että suunnittelu ei kuitenkaan toteudu hierarkkisesti. Jokaisella tasolla on myös oma historiansa ja tarpeensa, jotka syntyvät ko. tasolla. Yhtymäkohdat muiden hallinnonalojen suunnitteluun, esimerkiksi liikennesuunnitteluun, korostuvat. Liikennesuunnittelulla on puolestaan omat hierarkkiset rakennelmansa, jotka yhtyvät maankäytön suunnitteluun alueellisella ja paikallisella tasolla.

Muissa ohjelmissa verkostomaisuus korostuu jo ohjelmien tasolla. Esimerkiksi vuoden 2001 kansallinen ilmastostrategia⁵ linjasi monia asioita, joiden toteutus edellytti jatkotoimenpiteitä ja uusia ohjelmia tai lainsäädäntöä eri sektoreilla kuten liikennepolitiikassa, maa- ja metsätalouspolitiikassa ja energiapolitiikassa. Monilla näillä aloilla on omat valtakunnalliset ohjelmansa, jotka ovat perustuneet myös muihin tavoitteisiin kuin

niihin, jotka ovat korostuneet ilmastopolitiikan myötä.

Osin ristikkäisten ja yhdentyvien arviointitajojen tiedostaminen on laajojen ohjelmien vaikutusten arvioinnissa haasteellista ja tärkeää. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden arvioinnissa tämä merkitsi, että voitiin hahmottaa mahdollisia vaikutusketjuja, mutta tavoitteiden yleisyyden vuoksi arviointi oli laadullista; vaikutusten määrää, laajuutta ja merkittävyyttä voitiin arvioida vain varsin yleispiirteisesti (Paldanius ja Tallskog 2001). Havainto pätee myös moneen muuhun laajaan ohjelmaan ja viittaa siihen, että laajojen ohjelmien arvioinnit sijoittuvat monimutkaisiin verkostoihin (Schout ja Jordan 2005) eivätkä selkeisiin hierarkkisiin rakenteisiin.

2.2 Ajoitus

Kokemukset yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten etukäteisarvioinneista (Suomessa vuoden 1994 YVAL jälkeen) ovat osoittaneet, että arvioinnit käynnistetään usein myöhään hankkeen suunnitteluun nähden. Hanke on silloin edennyt jo niin pitkälle, että olennaisia muutoksia ei enää voida tehdä, ja arvioinnista tulee lähinnä vaikutuksia toteava, siitä huolimatta, että arvioinnin tavoitteena on parantaa suunnittelua (YVAL 1 §).

Osa arvioinnin ajoitukseen liittyvistä ongelmista johtuu siitä, että hankkeiden suunnittelijat eivät edes halua, että suunnitteluun puututaan arviointimandaatin avulla. Osa ongelmasta liittyy puolestaan hankkeiden luonteeseen - kaikkia strategisia kysymyksiä ei ole mielekästä avata jokaisen hankkeen kohdalla. Tähän jälkimmäiseen ongelmaan ohjelmien arvioinnin on arveltu auttavan. Kun arvioidaan ohjelmaa voidaan periaatteessa tarkastella vapaammin esimerkiksi erilaisia vaihtoehtoisia hankkeita.

Ohjelmien etukäteisarvioinnissa on kuitenkin myös törmätty ajoitusongelmiin ja arvioinnin viivästyminen on hankaloittanut arviointitulosten hyödyntämistä (Hildén ym. 2004a). Esimerkiksi vuonna 1999 Valtioneuvoston hyväksymää kansallista metsäohjelmaa 2010⁶ valmisteltiin pitkälle ilman vaikutusten arviointia. Kun arviointi oikeuskanslerin kehotuksesta laadittiin, oli jo myöhäistä korjata itse ohjelmaa, mutta sen sijaan tehtiin päätös seurannan ja lisätutkimusten järjestämisestä.⁷

Laajojen ohjelmien arvioinnin ajoitus on erityisen haasteellista, koska ohjelmat ovat korostusti poliittisia. Niiden ajoitus voi myös muuttua dramaattisesti valmistelun aikana. Esimerkiksi vuoden 2005 kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi⁸ viivästyi lähes vuodella erilaisten poliittisten jännitteiden ja neuvottelujen seurauksena. Arvioinnin oli siinä yhteydessä mukauduttava poliittiseen aikatauluun ja arviointi (Hildén ym. 2005) valmistui lopulta, kun selonteko annettiin Eduskunnalle. Alkuperäinen arviointisuunnitelman aikataulun noudattaminen, jonka mukaan arvioinnin oli määrä valmistua vuoden 2004 loppuun mennessä, olisi merkinnyt arvioinnin rajoittamista vain murto-osaan lopullisesta selonteosta, sillä arvioitava kohde muuttui vielä viikkoja ennen selonteon antamista eduskunnalle syksyllä 2005.

Havainnot ajoitusongelmista tukevat ajatusta siitä, että laajat ohjelmat ovat verkostoituneiden hallintakäytäntöjen ilmentymiä. Siitä seuraa, että arviointeja ei tulisi pitää vain ajallisesti rajoitetuina tapahtumina. Vaikka hetkellisiä synteesejä on mahdollista laatia, niiden tulee perustua jatkuviin arviointeihin, jotka toteutuvat ohjelmien innoittamina, mutta niistä riippumattomina. Tällaisia prosesseja on käynnistetty mm. ilmastokysymyksiin liittyen (Kulesa ym. 2007).

2.3 Vaihtoehtojen tarkastelu

Ympäristöministeriö (1998) on korostanut vaihtoehtojen merkitystä vaikutusten arvioinnissa ja myös laajojen ohjelmien arvioinneissa vaihtoehtoja on tarkasteltu jollakin tasolla. Visiönäarisillä vaihtoehtoilla voidaan kartoittaa mahdollisia maailmoja, yhden päälinjauksen ympärille kootuilla nyanssivaihtoehtoilla haetaan usein kompromisseja ja äärvaihtoehtoilla pyritään osoittamaan, että valittu vaihtoehto on ainoa mahdollinen tai ainakin selvästi paras (Hildén and Jalonen 2003). Kokemukset ovat osoittaneet, että ohjelmien valmistelijoilla ja eri toimijoilla voi olla hyvin erilaisia näkemyksiä vaihtoehtojen luonteesta ja tehtävästä.

Laajojen ohjelmien arvioinnissa päädytään usein nyanssien tarkasteluun. Esimerkiksi vuoden 2001 kansallinen ilmastostrategian⁹ valmistelussa keskityttiin mahdollisuuksiin toteuttaa Kioton pöytäkirjassa asetettu ja EU:n taakanjassa sovittu velvoite. Mitään pidemmän aikavälin

tai aivan uudentyyppisten keinojen tarkastelua ei haluttu sisällyttää ohjelmaan. Ohjelma ei edes tarkastellut mahdollisuuksia soveltaa päästökauppaa, vaikka EU-tasolla keskustelut siitä olivat jo käynnissä. Myös eduskunta kiinnitti huomiota ilmastostrategian näköalattomuuteen. Arvioinnissa voitiin sen sijaan yleispiirteisesti tarkastella joitakin uusia keinoja, mutta mitään laajempaa analyysia erilaisista selvästi poikkeavista pitkän tähtäyksen kehityskaarista ei tehty sen paremmin ympäristövaikutusten kuin taloudellistenkaan vaikutusten tarkastelussa.

Havainnot vaihtoehtojen tarkastelusta nostavat esiin kysymyksen arviointien roolista. Nyanssien tarkastelu viittaa rooliin inkrementaalisisessa lindblomilaisessa rämpimisessä (Lindblom 1959), jossa vahvat toimijat varmistavat arviointien avulla, että kehitys pysyy uomassaan. Toisen ääripään muodostavat arviointit, joissa kartoitetaan uusia radikaaleja ratkaisuja yhteiskunnallisten muutosten hallintaan (Lee ym. 2005).

2.4 Arviointimenetelmien valinta

Lainsäädännössä ja ohjeissa on lueteltu arvioitavia asioita, mutta ei menetelmiä. Laajojen ohjelmien arvioinnissa korostuu menetelmien kirjo. Eräitä asioita, kuten lyhyen aikavälin taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida verrattain tarkasti kansantalouden mallien avulla. Myös joistakin ympäristömuuttujista kuten happamien aineiden laskeumasta on käytettävissä malleja, joiden avulla voidaan tuottaa tarkasteluita laskeumien määrällisistä muutoksista esimerkiksi energiapoliittisten päätösten seurauksena.

Kvantitatiivinen arviointi on helposti sijoitettavissa normatiiviseen kustannus-hyöty paradigmaan, jonka tavoitteena on tuottaa analyyseja optimaalisista ratkaisuista¹⁰. Kaikissa laajojen ohjelmien arvioinneissa on kuitenkin tekijöitä ja muuttujia, joita ei tunneta tai ymmärretä riittävästi määrällisten arvioiden esittämiseksi. Pitäytyminen kvantitatiivisessa arviointiparadigmassa rajoittaisi tarkastelun alueita, jotka laajoissa valtakunnallisissa ohjelmissa voivat olla kaikkein tärkeimmät. Esimerkiksi dynaamiset taloudelliset vaikutukset kuten innovaatiokannustimet voisivat jäädä tarkastelun ulkopuolelle, vaikka ne ovat erittäin merkittäviä yhteiskunnan kehityksen kannalta.

Yksi metodologinen kysymys, jolla on myös

periaatteellisia ulottuvuuksia, on se, missä määrin tulee yhdistää eri vaikutuskategorioiden arviointoja. Erityisesti on keskusteltu ympäristövaikutusten ja taloudellisten vaikutusten monitieteellisestä arvioinnista. Eräät ympäristöarviointien asiantuntijat ovat katsooneet, että taloudellisten vaikutusten käsittely ympäristövaikutusten yhteydessä voisi vähentää ympäristöanalyysin merkitystä.

Laajojen ohjelmien yhteydessä eri vaikutuskategorioiden erottaminen on keinotekoisia. Ohjelmilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunta-kehitykseen ja vaikutusketjut ovat usein monimutkaisia. Ummistamalla silmät vaikutusten arvioinnissa jonkun vaikutuskategorian suhteen, kun toista analysoidaan, voi hieman paradoksaalisesti johtaa siihen, että myös osa kiinnostuksen kohteena olevista vaikutuksista jää huomaamatta. Esimerkiksi vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen voi syntyä välillisesti metsänomistajiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten takia.

Vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian arvioinnissa taloudelliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset toteutettiin erillisinä, mutta koordinoituina arviointina (Hildén ym. 2001; Forsström ja Honkatukia 2001; Kemppi ym. 2001). Järjestely toimi kohtuullisesti, mutta esimerkiksi eri intressien näkemyksiä olisi todennäköisesti voitu analysoida syvällisemmin, jos arviointi olisi ollut aidosti monitieteellinen.

Kaikissa arvioinneissa on merkittäviä epävarmuuksia. Laajojen ohjelmien yhteydessä epävarmuudet ja tiedon puutteet korostuvat, ei vähiten siksi, että linjaukset ja toimenpiteet ovat usein abstrakteja. Epävarmuutta on myös helppo hyödyntää poliittisessa retoriikassa. Poliittisella tasolla tietojen ja analyysien oikeellisuudesta tulee usein valtakysymyksiä: kenellä on oikeus sanoa mitään, kenellä on validia tietoa? Vuoden 2005 lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjaukset ja sen jälkikäsitteily osoittaa tämän hyvin. Energiapolitiikasta vastaava ministeri halusi korostaa bioenergiaa energiapolitiisena ratkaisuna. Kun ympäristötutkimukset eivät tätä tuke-neet, ministeri pyrki kaikin tavoin vähättelemään ympäristöselvityksiä ja korosti tiedon puutteita.

Yksi tapa käsitellä epävarmuuksia on jakaa ohjelman toteutukseen vaikuttavat tekijät niihin, jotka vaikuttavat ohjelmassa tarkasteltuihin asioihin ohjelmasta riippumatta, sekä niihin joihin ohjelmalla on välitöntä vaikutusta. Tämä auttaa hahmottamaan myös arvioinnin kohdetta parem-

min (Valve 1999). Monissa arvioinneissa on myös hyödynnetty erilaisia variaatioita SWOT (strengths, weaknesses, options and threats) -analyysistä. Yleistetty riskitarkastelu, jossa ohjelmien yleensä oletettaman Leibniziläisen parhaimman ajateltavissa olevan maailman vastapainoksi esitetään myös huonompi ajateltavissa oleva kehitys, on osoittautunut hyödylliseksi keskustelujen virittämiseksi.

2.5 Raportointi

Laajoihin ohjelmiin liittyy huomattavan paljon tausta-aineistoa ja erilaisia tarkasteluita. Ei ole mielekästä esittää koko aineistoa ohjelma-asia-kirjassa, vaan raportoinnilla tulee olla erilaisia tasoja. Esimerkiksi vuoden 2001 ilmastostrategiassa oli lyhyitä mainintoja vaikutusten tarkastelusta. Kauppa ja teollisuusministeriön julkaisema taustaraportti (2001) sisälsi yhden luvun vaikutusarvioinneista, mutta sen lisäksi yksityiskohtaiset arviointiraportit julkaistiin erillisinä raporteina (Hildén ym. 2001, Forsström ja Honkatukia 2001, Kemppi ym. 2001).

Mahdollisuudet toteuttaa monikerroksista raportointia silti säilyttäen eri aineistojen väliset yhteydet ovat tietotekniikan myötä selvästi parantuneet. Esimerkiksi kansallisen metsäohjelman kaikki arviointiaineistot ovat helposti löydettävissä ohjelman www-sivuilla, joka ohjaa lukijaa eri paikoissa sijaitseviin raporteihin¹¹. Samalla on ollut mahdollista tarjota linkit sivuille, joilla raportoidaan tiedottamisesta, erilaisista tilaisuuksista ja valmisteluprosessista.

Laajojen ohjelmien vaikutusten arvioinnin raportointi on selvästi kehittynyt 2000 luvun aikana monipuolisemmaksi ja kattavammaksi. Pelkän YVAL säätäminen ei yksinään vienyt asiaa merkittävästi eteenpäin, mutta lainsäädännön ansiosta on voitu puuttua selvästi vajavasiin vaikutusarviointeihin. Alkuperäinen kansallinen metsäohjelma 2010 sisälsi vain yhden sivun mittaisen asiantuntijakannanoton ympäristövaikutuksista (Maa- ja metsätalousministeriö 1999), mutta Oikeuskansleri ei pitänyt sitä riittävänä. Ennen ohjelman lopullista hyväksymistä laadittiin siksi yksityiskohtaisempi arvio, jossa käsiteltiin osittain varsin kriittisesti ympäristövaikutuksia, sekä taloudellisia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (Hildén ym. 1999).

2.6 Osallistuminen

Yksi kantava ajatus ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisessä on ollut osallistumismahdollisuuksien edistäminen. Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus (Århus 1998, SopS 122/2004), tuli Suomen osalta voimaan 30 marraskuuta 2004. EU on sitoutunut sopimukseen ympäristötiedon julkisuutta koskevan direktiivin 2003/4/EY mukaisesti.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) varmistaa, että myös laajojen ohjelmien asiakirjat ovat julkisia ja helposti käytävissä, mutta ei sinänsä aseta laatuvaatimuksia kansalaisten osallistumisen järjestämiselle.

Osallistumisen järjestäminen on laajojen ohjelmien yhteydessä haasteellista. Käytännössä osallistuminen on usein perustunut edustuksellisuuteen, joka on toteutunut siten, että ohjelman valmistelusta vastaava ministeriö on kutsunut eri järjestöjen edustajia osallistumaan valmisteluun komitea-, neuvottelukunta- tai työryhmäyöskentelyssä. Sen lisäksi ehdotukset on yleensä lähetetty lausunnonle, ja lausunnoista on joissakin tapauksissa myös tehty erillisiä julkaistuja analyyseja. Esimerkiksi Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotuksesta kansalliseksi ohjelmaksi 2005 annetuista lausunnoista laadittiin yhteenveto, johon myös sisältyi kysymyksenasetteluita syventäviä haastatteluita (Ilomäki ja Hildén 2005).

Kansallisten ilmasto- ja energiastategioiden valmistelut (2001, 2005) ovat olleet korostuneesti hallintovetoista ja poliittisia, koska strategiat on esitetty hallituksen selontekoina eduskunnalle, ei valtioneuvoston periaatepäätöksiä. Näissä osallistuminen on rajoittunut julkiseen keskusteluun erilaisissa tilaisuuksissa, sekä valmiiden selontekojen ruotimiseen. Arvioinnin yhteydessä osallistumisen järjestäminen oli käytännössä mahdotonta, koska ehdotukset ja linjaukset muuttivat nopeasti valtioneuvoston sisäisten poliittisten neuvotteluiden seurauksena.

Energia- ja ilmastostrategiat osoittavat, että osallistumista, joka mahdollistaisi aktiivista paneutumista itse valmisteluprosessiin, ei voi, eikä ole aina mielekästä järjestää vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Sen sijaan on perusteltua järjestää ”osallistavaa analyysia” ohjelmasta ja sen seurauksista ohjelman valmistumisen jäl-

keen, koska se palvelee sekä toimeenpanoa että seuraavaa valmistelukierrosta.

Käsittely Eduskunnassa hallituksen selontekona mahdollistaa laajan poliittisen arvioinnin ja analyysin. Tämän käsittelyn lopputuloksena syntyy poliittinen linjaava dokumentti¹². Mahdollisten ratkaisujen tarkempi arviointi sisältyy valiokuntamietintöön ja valiokuntien lausuntoihin.¹³ Tällaista jälkikäteen tapahtuvaa systemaattista osallistumista on vaikeampaa järjestää niissä laajoissa ohjelmissa, joita ei käsitellä laajasti edustuksellisen demokratian instituutioissa.

Ohjelmissa, jotka päättyvät Valtioneuvoston päätöksiksi mahdollinen osallistuminen ohjelman valmistelun jälkeen jää julkisen keskustelun varaan ja ohjelmat voivat ”unohtua”. Joku yksittäinen asia saattaa nousta laajaan julkiseen keskusteluun, mutta kenties merkittävimpien linjausten syvällisempi ja laajaan osallistumiseen perustuva tarkastelu voi jäädä toteutumatta. Esimerkiksi kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan ohjelma olisi hyötynyt laajasta osallistumiseen perustuvasta analyysistä, joka olisi paneutunut ohjelman toimeenpanoon. Se olisi voinut edistää ohjelman tavoitteita konkreetisomalla toimenpiteillä ja niihin liittyviä haasteita. Lausunnonantajat ja haastatellut asiantuntijat totesivatkin, että ohjelma olisi vaikuttava vain, mikäli vastuuministeriöt kauppa- ja teollisuusministeriö ja ympäristöministeriö onnistuvat sen konkretisoinnissa (Ilomäki ja Hildén 2005).

Suhtautuminen osallistumiseen ja osallistumisen järjestämiseen liittyy pohjimmitaan erilaisiin politiikka-malleihin. Poliittikkamalleissa, joissa arvioinnilla on lähinnä tekninen rooli, osallistuminenkin rajoittuu tiedon hankintaan. Malleissa, joissa korostetaan yhteiskunnallista oppimista tai voimaantumista (empowerment) osallistumisella on syvällisempi rooli. Siinä tapauksessa arviointikäsitteet, -tekniikat ja -tulokset tulee hyödyntää niin, että jokin toiminta paranee ja asianosaisten vaikutusmahdolliset lisääntyvät. Keskeistä siinä on demokraattinen arviointiprosessi, jossa kaikki asianosaiset arvioijaa myöten ovat tasavertaisia osallistujia.¹⁴

2.7 Arviointien hyödyntäminen

Usein on vaikeaa osoittaa miten arviointi on vaikuttanut tehtyihin valintoihin tai ohjelman lopulliseen muotoiluun. Valmistelun ja päätöksenteon

luonteesta johtuen ei synny yksinkertaisia syyseuraus yhteyksiä arviointien ja lopullisten ratkaisujen välillä. Erityisesti laajat ohjelmat syntyvät neuvotteluprosesseissa, joissa tapahtuu jatkuvaa arviointia, mutta systemaattinen ja erikseen järjestetty arviointi kattaa vain osan siitä.

Ohjelman laatijat tai tiiviisti laadintaan osallistuvat peilaavat erikseen järjestetyn arvioinnin tulokset omiin aineellisiin intresseihinsä ja arvo-maailmoihinsa. Jos arviointi tuo esiin asioita, joita voi hyödyntää argumentoinnissa ”oman” asian puolesta, arviointituloksia käytetään mieluusti. Jos sen sijaan tulokset eivät vastaa ennakkokäsityksiä tai -toiveita, ne hylätään tai kyseenalais-tetaan.

Pääkaupunkiseudun alueellisen liikennesuunnitelman arviointi vuodelta 1998 osoitti, että perusteellinenkin arviointi voi käytännössä jäädä hyödyntämättä päätöksenteossa (Kaljonen 2000). Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että arviointi jää kokonaan hyödyttömäksi vaan että mahdolliset vaikutukset toteutuvat hitaammin ja monimutkaisempien prosessien kautta. Esimerkiksi arviointi, joka käytännössä tehtiin kansallisen metsäohjelman valmistumisen jälkeen, ei edes teoriassa olisi voinut vaikuttaa itse ohjelmado-kumenttiin. Sen sijaan arviointi vaikutti ohjelman päivitykseen ja siinä sovellettuihin lähestymis-tapoihin sekä käsiteltyihin asiakokonaisuuksiin. Myös liikennesuunnittelussa arvioinnit ovat ajan myötä saaneet laajemman valmistelua tukevan roolin (Jansson 2000).

Kokemukset laajojen kansallisten ohjelmien arvioinneista osoittavat, että ajatus arviointien hyödyntämisestä yksinkertaisella instrumentaa-lisella tavalla on useimmissa tapauksissa liian suppea. Se edellyttäisi politiikan mekaanista val-mistelua, joka asettaisi vaihtoehtoiset politiik-karatkaisut selkeään paremmuusjärjestykseen. Tämä edellyttäisi puolestaan valmistelun alis-tamista yhteen teoreettiseen viitekehykseen, kuten esimerkiksi pyrittiin tekemään Saksassa kuluttajapolitiikan alkutaipaleella (Reisch 2004). Useimmat laajat ohjelmat syntyvät kuitenkin monimutkaisempien prosessien seurauksena, mikä myös edellyttää monimuotoisempaa näke-mystä hyvästä hallinnasta (EY Komissio 2001). Siinä tapauksessa arviointia tulee myös nähdä osana yhteiskunnallista oppimis- ja neuvottelu-prosessia.

2.8 Seuranta

Seuranta on olennainen osa politiikan valmis-telua. Laajojen ohjelmien valmistelu perustuu menneen kehityksen arviointiin ja monet ohjelmat ovat voimassaoloaikoiheen kirjaimellisesti sykli-siä. Esimerkiksi kansallinen metsäohjelma 2010, vesiensuojelun suuntaviivat 2015, valtioneuvos-ton periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoi-suuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2006-2016 sekä valtakunnallinen jäte-suunnitelma vuoteen 2016 ovat ohjelmia, joille on asetettu takaraja. Monet muutkin ohjelmat, kuten kansallinen ilmastostrategia ovat käytän-nössä syklisiä.

Koska ohjelmien tavoitteena on vaikuttaa yhteiskuntakehitykseen, arvioinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, miten muutok-sia on tarkoitus todentaa. Lisäksi on ilmeistä, että ohjelmat, jotka ylipäänsä vaikuttavat johonkin, eivät ainoastaan tuota tavoitteiden mukaisia vai-kutuksia, vaan heijastuvat myös moneen muuhun asiaan. Osa sivuvaikutuksista voi olla jopa joi-denkin alkuperäisten tavoitteiden vastaisia, var-sinkin silloin, kun ohjelman laajuus väistämättä edellyttää erilaisia kompromisseja ja painotusten valintoja. Esimerkiksi turpeen käyttö energialäh-teenä vaikeuttaa Suomen päästövähennystavoitteen saavuttamista.

Paldanius and Tallskog (2003) ovat todenneet, että seurannan analysointi on ollut ympäristö-arviointien heikoimpia osa-alueita. Tämä liittyy laajemminkin arviointikäytäntöjen kehittämiseen ympäristöalalla (Mickwitz 2003). Tulokset lainsäädännön vaikutusten arvioinnista viittaavat siihen, että ongelma on sama myös muilla arvioinnin alueilla (Ervasti ym. 2000, Tala 2007).

3 HAVAINTOJEN TARKASTELU - OVATKO KAIKKI ARVIOINNIT SAMANLAISIA?

Fisher (2001) on esittänyt, että politiikan (ympäristö)arvioinnit, ”policy SEA”, tässä tapauksessa siis laajojen kansallisten ohjelmien arvi-oinnit, olisivat keskenään varsin samankaltaisia. Niiden tulisi hänen mukaansa tarkastella laajasti erilaisia vaikutuksia, perustua skenaarioihin ja tulokset tulisi integroida itse ohjelman muotoi-luun.

Kokemukset laajojen kansallisten ohjelmien arvioinnista Suomessa viittaavat siihen, että

vaikka samankaltaisuuksia on, Fisherin (2001) oletus yhdenmukaisuudesta voi olla harhaanjohtava. Arvioinnit voidaan jäsentää kappaleen 2 mukaisesti osa-tehtäviin, mutta tehtävät voidaan perustellusti toteuttaa monella eri tavalla. Ajatus osa-tehtävien täsmällisestä sääntelystä on siksi ongelmallinen.

Edellä esitetyt arviointikokemukset osoittavat, että vaihtelua esiintyy arviointien välillä. Osa eroista on pieniä, mutta kokonaisuuden kannalta tärkeitä. Esimerkiksi ympäristöllisten, taloudellisten ja muiden yhteiskunnallisten kysymysten suhteellinen painoarvo vaihtelee ohjelmissa, ja tämä heijastuu menetelmien ja lähestymistapojen valintaan sekä arvioinnin kysymyksenasetteluihin. Lisäksi laajojen ohjelmien arviointi on tyypillisesti iteratiivista: on osoittautunut, että on vaikeaa laatia loogisesti etenevä valmisteluprosessi aikatauluineen, jossa yksi asia ratkaistaisiin kerralla. Esimerkiksi vaihtoehdot elävät koko ajan valmistelun neuvotteluprosesseissa. Arviointinkin tulee olla valmis ottamaan kantaa viime hetken muutoksiin, eikä se voi perustua ajatuksen etukäteen asetetuista vaihtoehdoista, jotka arvioidaan systemaattisesti optimaalisen ratkaisun löytämiseksi.

Havainnot viittaavat vahvasti siihen, että ohjelmat ja niiden arvioinnit voidaan parhaiten ymmärtää verkostoyhteiskunnan ilmentyminä (Schout ja Jordan 2005). Ihannetapauksessa verkostot organisoituvat itse ja toimivat foucaultilaisen itseorganisoitumisen (autopoiesis) mukaisesti minimaalisella sääntelyllä (Scott 2004). Schoutin ja Jordanin (2005) analyysi osoittaa kuitenkin, että myös verkostoihin liittyy merkittäviä hallinnan haasteita. Tähänastiset kokemukset Suomesta viittaavat myös siihen, että ajatus itsestään toteutuvasta etukäteisarvioinnista on liian optimistinen. Arviointivelvoitteen tulee olla vahva ja uskottava valtionneuvoston tasolla.

Verkostot eivät toimi yhdenmukaisesti eikä niitä voi pakottaa yhteen muottiin. Osoitus tästä on, että ohjelmien yhteys politiikkaan vaikuttaa merkittävästi arviointiin. Eduskunnalle annettavan selonteon arviointi voi poiketa olennaisesti valtioneuvoston päätökseen tähtäävän ohjelman arvioinnista. Selonteon tapauksessa laajin julkinen keskustelu toteutuu selonteon antamisen jälkeen, kun taas valtioneuvoston päätöksen valmistelussa julkinen keskustelu ja sitä tukeva arviointi ovat tärkeitä ennen päätöstä. Asiaan liittyvien poliittisten jännitteiden, varsinkin hallituk-

sen sisäisten jännitteiden, voimakkuus vaikuttaa luonnollisesti myös arviointiin, erityisesti edellytyksiin toteuttaa julkista arviointiprosessia. Avoimuus ja osallistuminen ovatkin laajojen ohjelmien arviointien keskeisiä haasteita, mutta haasteisiin ei voida vastata säätelemällä vakiomenettelyä. Sen sijaan voidaan edistää verkkojen avautumista edellyttämällä poikkihallinnollista yhteistyötä.

Ohjelmien valmistelusta muodostuu usein yhteiskunnallinen kamppailu, jossa jännitteet koskevat ongelmien määrittelyä, asetettavia tavoitteita ja valittavia keinoja (Hildén ym. 2004b). Tämä on luonnollinen seuraus verkostomaisesta hallinnasta, jossa joustavuus ja asiayhteyksien syvä ymmärrys ovat tärkeämpiä kuin pyrkimys yhdenmukaiseen arviointiin ja arviointikäytäntöön. Esimerkiksi Noblen (2002) vaatimus standardoidusta lähestymistavasta ja metodikkasta voi olla jopa vahingollinen. Se toimii vastoin eri politiikka-alueiden luovaa integrointia. Pahimmillaan se johtaa siihen, että arvioinnit uskotaan erilliselle ammattikunnalle, joka tekee substanssinäkökulmasta katsottuna päteviä arviointeja, mutta joiden yhteys ohjelman valmisteluun jää pinnalliseksi. Arviointien päätehtävänä tulee olla yhteiskunnallisten oppimisprosessien ja julkisen keskustelun tukeminen. Se edellyttää Latourin (1993) hengessä valintojen tekemistä näkyviksi (Introna 2007). Tämä on parempi lähtökohta laajojen ohjelmien etukäteisarviointiin kuin suunnitteluoptimismista nouseva ajatus standardimenettelystä ja -metodikkasta.

KIITOKSET

Esitän parhaimmat kiitokseni kahdelle lehden arvioijalle, joiden ansiosta käsikirjoitus parani selvästi. Kiitokset kuuluvat myös kaikille niille, jotka vuosien varrella ovat olleet mukana erilaisissa arviointitehtävissä.

VIITTEET

¹ ”ohjelma” sanan rinnalla on käytetty ”suunnitelmaa” ja ”strategiaa”. Sana ”ohjelma” esiintyy esimerkiksi 97 kertaa Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (2007) erilaisten valtioneuvoston linjausten yhteydessä, ”strategia” 23 kertaa ja ”suunnitelma” 6 kertaa. Jatkossa käytetään ”ohjelma” -sanaa kuvaamaan yleistä strategista suunnittelua edustavia prosesseja ja doku-

menttia, ellei ole kyse ohjelmasta, jolla on vakiintunut nimi kuten "valtakunnallinen jätesuunnitelma".

² Arviointivelvoitteita kehitetään edelleen, ks. valtiovarainministeriö. Säädösten ja ohjauskeinojen taloudellinen vaikutusarviointi. http://www.vm.fi/vm/fi/08_talousnakymat_ja-politiikka/03_arviointitoiminta/02_vaikutusarviointi/index.jsp [1.9. 2007]

³ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007). op.cit.

⁴ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (2000).

⁵ Kansallinen ilmastostrategia (2001)

⁶ <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/kmo2010.html>

⁷ "Metsäpolitiikkaa vuoteen 2010 linjaava kansallinen metsäohjelma hyväksyttiin valtioneuvostossa 4.3.1999. Sen toteuttaminen sisällytettiin uuteen hallitusohjelmaan. Laaditun ympäristövaikutusten arviointiselvityksen (YVA) perusteella valtioneuvosto päätti 18.11.1999 toteuttaa metsäohjelman tasapainoisena kokonaisuutena niin, että seurannassa otetaan huomioon YVA:ssa esille tulleet seuranta- ja lisätutkimustarpeet." (Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999).

⁸ Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle (2005).

⁹ Kansallinen ilmastostrategia 2001, op.cit.

¹⁰ Esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselma valtiontuen uudistamisesta vuosina 2005-2009 (2005/2165(INI)) viittaa tällaiseen arviointitehtävään: "Euroopan parlamentti [...] katsoo, että valtiontuen käytöstä saatavat edut voivat ylittää selvästi kustannukset silloin, kun valtiontukea käytetään järkevästi ja toteutetaan perusteellinen kustannus-hyöty-analyysi (Euroopan parlamentti 2005).

¹¹ http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/kmo2010/asiakirjat_ja_raportit/arviointiraportit.html

¹² Eduskunnan kirjelmä 17/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista - kansallinen strategia Kiotoon pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. EK 17/2006 vp - VNS 5/2005 vp. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ek_17_2006_p.shtml [1.9. 2007] Kirjelmässä todetaan mm. "Eduskunta edellyttää, että hallitus laadituttaa valtakunnallisen selvityksen yhteiskunnan, ml. yhdyskuntarakenteen, ekotehokkuuden lisäämismahdollisuuksista erityisesti ilmastotavoitteen näkökulmasta."

¹³ Talousvaliokunnan mietintö 8/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksista - kansallinen strategia Kiotoon pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. TaVM 8/2006 vp - VNS 5/2005 vp. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/tavm_8_2006_p.shtml [1.9. 2007]

¹⁴ <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/hyvakaytanto/prosessi/mitenarvioin/empowerment/>

LÄHTEET

Ervasti Kaius, Tala Jyrki, Castrén Elina: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172, Helsinki 2000.

Euroopan parlamentti. Euroopan parlamentin päätöslauselma valtiontuen uudistamisesta vuosina 2005-2009 (2005/2165(INI)). (2006) dokumentti P6_TA(2006)0054.

EY Komissio: Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja. Bryssel 25.7.2001 KOM(2001) 428 lopullinen.

Fischer Thomas: Practice of environmental assessment for transport and land-use policies, plans and programmes. Impact Assessment and Project Appraisal, 19(2001): s. 41-51.

Fischer Thomas: Strategic environmental assessment in post-modern times. EIA Review 23(2003): s.155-170.

Forström Juha ja Honkatukia, Juha: Suomen ilmastostrategian kokonaistaloudelliset kustannukset. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki 2001.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999. Annettu Eduskunnalle 2000 vuoden valtiopäivillä. http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_K_2_2000_fi.html [27.8.2007]

Hildén Mikael ja Jalonen, Pauliina: Key issues in strategic environmental impact assessment. Teoksessa: Hilding-Rydevik, Tuija (toim.) Environmental assessment of plans and programs. Nordregio R2003:4(2003): s. 41-73.

Hildén, Mikael, Attila, Mikko, Hiltunen, Marjukka, Karvosenoja, Niko ja Syri, Sanna: Kansallisen ilmastostrategian ympäristövaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 482, Helsinki 2001.

Hildén, Mikael, Furman Eeva ja Kaljonen, Minna: Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning. EIA Review 24(2004b): s. 519-536.

Hildén, Mikael, Karvosenoja, Niko, Kankaanpää, Susanna, Ratinen, Mari, Liski, Jari ja Hämekoski, Kari: Ympäristöarviointi kansallisesta strategiasta Kiotoon pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Suomen ympäristö 802, Helsinki 2005.

Hildén, Mikael, Kosola, Marjaleena ja Jalonen, Pauliina: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi : yhteenveto kokemuksista Suomessa. Suomen ympäristö 730. Helsinki 2004a.

Hildén, Mikael, Kuuluvainen, Jari, Ollikainen, Markku, Primmer, Eeva: Kansallisen metsäohjelman ympäristövaikutusten arviointi: loppuraportti 17.9.1999. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki 1999.

Iloäki, Mika ja Hildén, Mikael: Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotuksesta kansalliseksi ohjelmaksi 2005 annetuista lausunnoista laadittu lausuntoanalyysi. Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2005. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=49858&lan=fi> [1.9. 2007]

Introna, Lucas D.: Maintaining the reversibility of fol-

- dings: Making the ethics (politics) of information technology visible. *Ethics and Information Technology* 9 (2007): s.11-25.
- Jansson, Anders: Strategic environmental assessment for transport in four Nordic countries. Teoksessa: Bjarnadóttir H (toim.) *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and Prospects*. Nordregio R2000:3, Tukholma 2000 s. 81-96.
- Kaljonen, Minna. The role of SEA in planning and decision-making: the case of the Helsinki Metropolitan Area Transport System Plan 1998. Teoksessa: Bjarnadóttir H (toim.) *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and Prospects*. Nordregio R2000:3, Tukholma 2000 s. 107-116.
- Kangas, Pekka, Haapanala, Auvo, Laitio, Matti, Tulkki, Katri ja Vastamäki, Jouni: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus Maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanon seurannan yhteistyöryhmä. Suomen ympäristö 565, Helsinki 2002.
- Kansallinen ilmastostrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001 VNS 1/2001 vp. Helsinki 2001. <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=166> [27.8.2007]
- Kauppa- ja teollisuusministeriö: Kasviuonekaasujen vähentämistarpeet ja mahdollisuudet Suomessa: Kansallisen ilmastostrategian taustaselvitys. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 4/2001 Helsinki 2001.
- Kemppi, Heikki, Perrels, Adriaan, Lehtilä, Antti: Suomen kansallisen ilmasto-ohjelmantalouselliset vaikutukset. Vaiheen 2 loppuraportti. VATT tutkimuksia 75. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2001.
- Kulesa, Margareta E., Bode, Sven, Oberthür, Sebastian, Anderson Jason, Walz, Rainer, Schade, Wolfgang ja Doll Claus: The Climate Policy of the European Union. *Intereconomics* 42 (2007): 2, s. 64-95.
- Latour, Bruno: *We Have Never Been Modern*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1993.
- Lee, Richard E., Martin, William J., Sonntag, Heinz R., Taylor, Peter J., Wallerstein, Immanuel: *Social Science and Social Policy: From National Dilemmas to Global Opportunities*. Management of Social Transformations, MOST policy papers, new series MOST-2. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Paris 2005. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140246e.pdf>
- Lindblom Charles E.: The science of "muddling through." *Public Administration Review* 19(1959): s. 79-88.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen metsäohjelma 2010. Helsinki 1999.
- Mickwitz, Per: A framework for evaluating environmental policy instruments - context and key concepts. *Evaluation* 9(2003): s. 415-436.
- Noble Brian F: The Canadian experience with SEA and sustainability. *EIA Review*, 22(2002): s. 3-16.
- Oikeusministeriö: Hallituksen esitysten laatimisohejet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4, Helsinki 2004.
- Paldanius, Jari, Tallskog, Lasse: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479, Helsinki 2001.
- Paldanius Jari, Tallskog, Lasse: Julkishallinnon ohjelmien ja suunnitelmien seuranta. Suomen ympäristö 663, Helsinki 2003.
- Paremmän sääntelyn toimintaohjelman projektiryhmä: Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Helsinki 2006.
- Partidário, Maria R: Elements of an SEA framework - improving the added-value of SEA. *EIA Review*, 20(2000): s. 647-663.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma: Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Helsinki 2007. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf> [27.8.2007]
- Reisch, Lucia A. Principles and Visions of a New Consumer Policy. *Journal of Consumer Policy* 27 (2004): s. 1-42.
- Schout, Adriaan & Jordan, Andrew: Coordinated European Governance: Self-Organizing or Centrally Steered? *Public Administration* 83(2005): 1, s. 201-220.
- Scott, Colin: Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state. Teoksessa J. Jordana and D. Levi-Faur (toim.), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reform for the age of governance*. Edvar Elgar. Cheltenham. (2004). s. 145-174.
- Sheate William R.: The EC directive on strategic environmental assessment: A much-needed boost for environmental integration. *European Environmental Law Review*, 12 (2003): s.331-347.
- Tala, Jyrki (toim) Kirjoituksia lainsäädäntösuunnitelmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki 2007.
- Valtiovarainministeriö: Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. VM 32/01/98. Helsinki 1998.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, Opas 5. Helsinki 2000. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=42967&lan=fi> [27.8.2007]
- Valtioneuvoston selonteko: Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia - kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan Toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005. Helsinki 2005. http://www.ktm.fi/files/15789/Strategia_211105_.pdf [27.8.2007]
- Valve, Helena: Frame conflicts and the formulation of alternatives: environmental assessment of an infrastructure plan. *EIA Review*, 19(1999): s.125-142
- Ympäristöministeriö: Ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristöministeriö. Helsinki 1998. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=9352&lan=fi> [1.9.2007]

Vaikutusten etukäteisarviointi suunnitteluprosessissa:

Esimerkkinä kaavoitus

Jari Paldanius & Lasse Tallskog

ABSTRACT

Information on impacts is needed in the formulation of solutions and the taking of reasoned decisions during the planning process: from early sketches until draft and final plans. Therefore integrating impact assessment tightly into planning processes is of great importance. In this article we explore relevant topics, present some good practices and examine current challenges related to integration of impact assessment. Land use planning is used as an example.

We first discuss the role of impact assessment in the planning process, for example how it relates to other evaluative tasks. After this general orientation we concentrate on more practical aspects. Here we use a general framework which is based on the idea that impact assessment is a series of different assessment "acts" in a planning process. We group them into three assessment modes:

- more or less informal assessment made by the planner on drawing up the draft and final plans
- assessment reports concentrating on some specified topics, for example specified impacts or parts of the plan
- assessment of all the impacts of the whole draft or final plan.

First we analyze how these three assessment modes integrate into the main phases of the land use planning process. Then we discuss in

more detail the following three questions concerning each mode. How to enhance the informal assessment made by the planner: especially how to systematize the assessment and how to enhance the use of the results? How to derive greater benefit from the assessment reports: especially how to obtain more relevant information when this is actually needed during the process? How to enhance the assessment of the draft plans?

1 JOHDANTO

Suunnittelu on ennen kaikkea suunnitelmaa koskevien ratkaisujen etsimistä, muokkaamista ja valintaa. Olennaisen osan tästä työstä muodostaa suunnitteluratkaisujen punninta erilaisista näkökulmista. Koska vaikutukset ovat tässä punninnassa yksi keskeinen näkökulma, on vaikutusten etukäteisarvioinnilla tärkeä rooli suunnittelussa. Jotta arviointi voisi tämän roolinsa menestyksekkäästi täyttää, on arvioinnin nivouduttava mielekkääksi osaksi suunnittelu-prosessia. Käsittelemme artikkelissamme tähän liittyen keskeisiä teemoja ja periaatteita, esittelemme hyviksi todettuja toimintatapoja sekä kirjaamme ajankohtaisia haasteita.

Käytämme esimerkkitapauksena kaavoitusta, joka on mielenkiintoinen esimerkki kahdestakin syystä. Ensinnäkin, vaikutusten etukäteisarvioinnilla on kaavoituksessa jo varsin pitkät perinteet. Lukuisissa erilaisissa asema-, yleis- ja maankuntakaavatilanteissa on kehitelty ja kokeiltu monen-

laisia käytännön toimintatapoja. Tämän lisäksi kokemuksia ja tietoutta on koottu ja välitetty monien tutkimusten ja selvitysten, oppaiden sekä seminaarien ja koulutustilaisuuksien avulla. Toiseksi, vaikka kaavoituksella kieltämättä onkin oma ominaislaatunsa, vaikutusten etukäteisarvioinnin hyväksi havaitut toimintatavat ja haasteet ovat monin osin saman tyyppisiä niin kaavoituksessa kuin muussakin hanke- ja ohjelmaston suunnittelussa.

Jotta vaikutusten etukäteisarviointi voitaisiin mielekkäästi liittää suunnitteluprosessin osaksi, on oltava selkeä käsitys, mitä vaikutusten etukäteisarviointi on: esimerkiksi miten vaikutusten etukäteisarviointi suhteutuu suunnitteluun ja muuhun arviointityöhön, millaisia tavoitteita arvioinnille voidaan asettaa sekä miten lainsäädäntö arviointia puitteistaa. Käsittelemme näitä kysymyksiä ensimmäiseksi. Tämän periaatteellisemman tarkastelun jälkeen käsittelemme konkreettisemmin vaikutusten arvioinnin liittämistä kaavaprosessin päävaiheisiin.

Lopuksi käsittelemme kolmea teemaa, jotka nähdäksemme ovat keskeisiä pohdittaessa vaikutusten arvioinnin mielekästä nivomista osaksi suunnitteluprosessia. Tarkastelemme suunnittelijoiden työhön sisäänrakennetun vaikutusten arvioinnin kehittämistä, erillisten vaikutus selvitysten valjastamista palvelemaan suunnitelman valmistelua sekä kaavaluonnosten ja kaavaehdotuksen vaikutusten koottujen arviointien kehittämistä.

Vaikutusten etukäteisarvioinnin toimintatapoja ja haasteita kaavoituksessa koskevat näkemyksemme perustuvat pitkälti ympäristöministeriön johdolla toteutettuun ns. Kaseva hankkeeseen, jonka kaksi keskeistä osavaihetta olemme toteuttaneet yhteistyössä yhdyskuntasuunnittelun tut-

kimus- ja koulutuskeskuksen kanssa¹. Sekä Kaseva hanketta toteuttaessamme että tätä artikkelia kirjoittaessamme olemme lisäksi hyödyntäneet kokemuksiamme suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointien sekä hankkeiden YVA-menettelyn toteuttamisesta ja kehittämisestä². Lisäksi olemme hyödyntäneet kotimaista³ ja kansainvälistä⁴ kaavasuunnitelmien sekä muiden suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiin liittyvää kirjallisuutta.

2 MITÄ VAIKUTUSTEN ARVIINTI ON?

Vaikutusten arviointi etukäteisarviointina

Julkishallinnon toimintaa arvioitaessa kohteena voivat olla poliittikalohkot ja niiden osat, organisaatiot ja instituutiot sekä erilaiset suunnitelmat ja niiden suunnittelu- ja toimeenpanoprosessit⁵. Suunnitelmien ja niiden suunnittelu- ja toimeenpanoprosessien arviointi jäsennetään usein ennen toimeenpanoa tehtävään etukäteisarviointiin, toimeenpanon aikaiseen arviointiin ("väliarviointi") ja toimeenpanon jälkeiseen jälkikäteisarviointiin ("jälkiarviointi"). Näin ymmärrettynä etukäteisarviointi liittyy nimenomaan suunnitelman valmistelu- ja päätöksentekovaiheeseen.⁶

Etukäteisarvioinnissa arvioidaan asioita nimensä mukaisesti etukäteen, ennen kuin suunnitelman toimeenpano on alkanut. Arvioinnilla voidaan hakea vastauksia esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin?

- Ovatko suunnitelmalle asetetut tavoitteet perusteltuina?

Kaavoilla ja muulla maankäytön suunnittelulla ohjataan alueiden käyttöä ja rakentamista.

Maakuntakaava on yleispiirteinen alueiden käyttöä koskeva suunnitelma maakunnassa tai sen osa-alueella.

Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma.

Asemakaavassa määritellään yksittäisen alueen tuleva käyttö: mitä säilytetään, mitä saa rakentaa, mihin ja millä tavalla.

Kuva 1. Maankäytön suunnittelujärjestelmän kolme kaavatasoa.

- Mitkä ovat suunnitelman toteutumismahdollisuudet? Onko toimeenpanoprosessi toimiva?
- Mitä suunnitelman toteuttamisesta seuraa, esimerkiksi millaisia vaikutuksia aiheutuu ja miten suunnitelma toimenpiteineen toteuttaa tavoitteita⁷?
- Onko tavoitteiden ja toimenpiteiden pohjana oleva käsitys nykytilasta ja mahdollisesta tulevasta kehityksestä perusteltu?
- Onko suunnitteluprosessi mielekäs?

Vaikutusten etukäteisarviointi on näin ollen osa suunnitelman valmistelun ja päätöksenteon kannalta tärkeiden asioiden etukäteisarviointia.

Jälkikäteisarvioinnissa arvioidaan pitkälti samoja asioita, mutta näkökulma on vahvasti jo tapahtuneen arvioinnissa. Arvioinnilla voidaan hakea vastauksia esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin:

- Ovatko suunnitelmalle asetetut tavoitteet osoittautuneet perustelluiksi?
- Miten suunnitelman toimenpiteet ovat toteutuneet? Millainen toimeenpanoprosessi on ollut?
- Mitä suunnitelman toteuttamisesta on seurannut, esimerkiksi millaisia vaikutuksia on aiheutunut ja miten suunnitelman tavoitteet ovat toteutuneet?
- Onko tavoitteiden ja toimenpiteiden pohjana ollut käsitys suunnittelun aikaisesta nykytilanteesta ja tulevasta kehityksestä osoittautunut perustelluiksi?

Toimeenpanon aikaisessa arvioinnissa yhdistellään näitä molempia näkökulmia. Tosin toimeenpanon aikaisessa arvioinnissa useimmiten painottuvat samankaltaiset kysymykset kuin jälkikäteisarvioinnissa.

Kaikkia näitä arviointityyppejä ja näkökulmia tarvitaan. Etukäteisarviointi tukee ensisijaisesti suunnitelman valmistelua ja päätöksentekoa. Toimeenpanon aikainen arviointi puolestaan tukee toimeenpanoa sekä tarvittaessa suunnitelman päivittämistä. Jälkikäteisarvioinnin avulla muodostetaan kokonaiskuva suunnitelman ja sen toimeenpanon onnistuneisuudesta sekä tarvittaessa tuotetaan tietoa uuden suunnitelma- tai toimenpiteiden tai muiden suunnittelu- ja toimeenpanoprosessien tueksi. Näin arviointitieto

kumuloituu suunnittelu ja toimeenpanoprosessin edetessä. Esimerkiksi vaikutusten etukäteisarvioinnin tuottama tieto vaikutuksista täydentyy arvioitaessa toteutuneita vaikutuksia toimeenpanon aikana ja sen jälkeen.⁸

Toimeenpanon aikana ja sen jälkeen erilaisia tärkeitä koettuja asioita arvioidaan useimmiten kootusti tietyssä selkeässä vaiheessa⁹. Vaikutuksia arvioidaan yleensä tällaisen kootun arvioinnin yhteydessä. Etukäteisarvioinnin puolella tilanne ei ole näin selväpiirteinen. Koska ratkaisujen punninta on olennainen osa suunnittelua, vaikutuksia ja muita asioita arvioidaan monessa yhteydessä suunnittelun kuluessa. Väli- ja loppuarviointien kaltaiset laajat kokoavat etukäteisarvioinnit eivät ole kovin tavallisia¹⁰. Sen sijaan erityisiä vaikutusten enemmän tai vähemmän erillisiä etukäteisarviointeja tehdään runsaasti, pitkälti lainsäädännön velvoittamina.¹¹

Monitahoisuutensa vuoksi vaikutusten etukäteisarvioinnin nivominen mielekkääksi osaksi suunnitteluprosessia on haastava tehtävä: vaikutuksia on arvioitava mahdollisimman kattavasti, mutta rajallisten resurssien puitteissa, kaikissa niissä yhteyksissä, joissa suunnitteluratkaisuja suunnittelun kuluessa punnitaan. Näin vaikutusten etukäteisarviointia ei nähdäksemme ole mielekästä kategorisesti rajata vain johonkin tiettyyn arviointitapaan, esimerkiksi ulkopuolisten asiantuntijoiden suorittamaan erilliseen arviointiin.

Mitä arvioidaan, kun arvioidaan vaikutuksia?¹²

Vaikutusten arvioinnin ydintehtävä on tuottaa tietoa kaikista merkittävistä vaikutuksista, riippumatta siitä, minkä tyyppisiä ne ovat. Näin ollen esimerkiksi kaikki ihmisiin ja yhteisöihin, talouteen ja luontoon kohdistuvat merkittävät vaikutukset on tärkeä arvioida. Myös kaikki erilaiset välittömät ja välilliset merkittävät vaikutukset on tärkeä selvittää¹³. Eri tyyppisten vaikutusten arviointia ei ole hyvä eriyttää liiaksi erillisiksi vaikutusten arvioinneiksi, koska tällöin kokonaiskuvan muodostaminen ja eri tyyppisten vaikutusten keskinäisten kytkentöjen selvittäminen on vaikeaa.

Varsinaisten vaikutusten ohella voidaan arvioida myös sitä, miten suunnitelma toteuttaa erilaisia tavoitteita, yhteiskunnallisia tarpeita, ympäristöä koskevia raja-arvoja tai muita kriteereitä. Tällöin kysymys on käytännössä suunnitelman vaikutusten suhteuttamisesta johonkin

kriteeriin. On nähdäksemme makuasia, määritelläkö tavoitteiden ja muiden kriteereiden toteutumisen arviointi muodollisesti osaksi vaikutusten etukäteisarviointia vai ei. Olennaisempaa on se, että tavoitteiden ja tarvittaessa myös muidenkin kriteereiden toteutumista arvioidaan ja että tietoa vaikutuksista hyödynnetään tehokkaasti tässä arvioinnissa.

Koska tavoitteiden toteutumisen arviointi on tärkeää osa etukäteisarviointia, käsittelemme sitä tässä hieman tarkemmin¹⁴. Tavoitteiden toteutumisen arviointia koskevat huomiot pätevät pitkälti myös muiden kriteerien toteutumisen arviointiin.

Tavoitteiden toteutumisen arviointi etukäteen tuottaa arvokasta tietoa suunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden (ja niiden toteuttamistavan) mielekkyydestä. Suunnitelmaa voidaan peilata varsinaisesti suunnitelmalle asetettujen tavoitteiden ohella myös muussa yhteydessä asetettuihin tavoitteisiin. Kaavoituksessa viimeksi mainittuja ovat erityisesti valtioneuvoston asettamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maankäyttö- ja rakennuslaisissa asetetut kutakin kaavatasoa koskevat sisältövaatimukset.

Tavoitteiden toteutumisen ja vaikutusten arviointi on hyvä nivoa yhteen. Yhtäältä kysymys on siitä, että vaikutusten arvioinnin yhteydessä arvioidaan vaikutuksia tavoitteissa ilmaistuihin asioihin. Itse asiassa tavoitteet antavat hyvin osviittaa siitä, mitä vaikutuksia kannattaa kussakin suunnittelutilanteessa arvioida. Kysymys on siis tavoiteltujen vaikutusten arvioinnista ei tavoiteltujen kielteisten ja myönteisten vaikutusten rinnalla. Toisaalta kysymys on siitä, että tavoitteiden toteutumista arvioidaessa hyödynnetään tehokkaasti vaikutusten arvioinnin tuottamaa vaikutustietoa. Esimerkiksi, jos suunnitelman tavoitteena on vähentää asuinalueisiin kohdistuvia meluhaittoja, vaikutusten arvioinnin yhteydessä arvioidaan, miten suunnitelma vähentää (tai lisää) ao. meluhaittoja. Tältä pohjalta voidaan suoraan päätellä, miten suunnitelma ao. tavoitetta toteuttaa.

Nykytilan ja tulevan kehityksen sekä suunnitelman toteutumismahdollisuuksien arviointi

Nykytilan ja suunnitelmasta riippumattoman tulevan kehityksen arviointi ei ole vaikutusten arviointia¹⁵. Nykytilaa ja tulevaa kehitystä koskevalla tiedolla ei siis voi korvata vaikutuksia koskevaa tietoa, vaikka joissakin tilanteissa sel-

laistakin tunnutaan yritettävänkin.

Nykytilaa ja tulevaa kehitystä koskevalla tiedolla on kuitenkin tärkeä rooli vaikutusten etukäteisarvioinnissa. Yhtäältä tällaista tietoa hyödynnetään vaikutuksia tunnistettaessa ja selvitetäessä sekä vaikutusten merkittävyttä arvioidaessa. Toisaalta nykytila ja kehitys ilman uutta suunnitelmaa antaa perusvertailupohjan, johon suunnitteluratkaisuja ja niiden vaikutuksia verrataan. Itse asiassahan vaikutukset kuvataan usein juuri nykytilaan tai tulevaan kehitykseen suhteutettuna: ”Mikäli suunnitelma toteutetaan, liikennemäärä viiden vuoden kuluttua on 30 % pienempi verrattuna tilanteeseen, missä suunnitelmaa ei toteuteta”.

Myöskään suunnitelman toteutumismahdollisuuksien arviointi etukäteen ei ole vaikutusten arviointia, mikäli vaikutusten etukäteisarviointi mielletään nimenomaan suunnitelman toteutumisen seurausten arvioinniksi. Näin myöskään suunnitelmaan sisältyvien erilaisten panosten, toimenpiteiden ja tuotosten toteutumisen arviointia etukäteen ei nähdäksemme voida pitää vaikutusten arviointina¹⁶. Sen sijaan suunnitelman toteutumismahdollisuuksien arviointi etukäteen tuottaa arvokasta tietoa vaikutusten arvioinnin käyttöön: vaikuttaahan suunnitelman toteutumistapa ja toteutumistapa olennaisesti myös vaikutuksiin.

Lainsäädäntö asettaa puitteet

Lainsäädäntö sääntelee monin tavoin vaikutusten etukäteisarviointia erilaisissa suunnitteluprosesseissa¹⁷. Kaavoituksessa vaikutusten etukäteisarviointia sääntelevät maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja asetus (895/1999). Lain ja asetuksen säännökset koskevat mm. arvioinnin tavoitteita, arvioitavia vaikutuksia, arvioinnin ajoittumista suunnitteluprosessissa sekä arvioinnin raportointia¹⁸. Säännökset asettavat yleiset puitteet arvioinnille, mutta jättävät kuitenkin varsin paljon liikkumavaraa arvioinnin toteuttamiselle käytännön kaavaprosesseissa. Näin lain ja asetuksen puitteissa tehtävillä tilannekohtaisilla ratkaisuilla vaikutetaan keskeisesti siihen, kuinka hyvin vaikutusten etukäteisarviointi suunnitelman valmistelua ja päätöksentekoa palvelee.

Erilaisten kaavatilanteiden kirjo on todella suuri pienistä ja vaikutuksiltaan vähäisistä asema-

kaavamuutoksista laajoihin yleiskaavoihin ja maakuntakaavoihin. Esimerkiksi käsiteltävät kaavaratkaisut ja niiden vaikutukset sekä suunnitteluprosessit voivat olla hyvinkin erilaisia. Tämän vuoksi yhtä ainoaa oikeaa, kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa vaikutusten arviointitapaa ei ole olemassa. Tästä syystä ei sellaista ole lainsäädännössäkään pyritty määrittämään. Arviointi on siis aina sopeutettava kunkin tilanteen erityispiirteiden mukaisesti, tosin maankäyttö- ja rakennuslain ja asetuksen asettamissa puitteissa. Vastuu tästä on viimekädessä suunnittelusta tai vaikutusten arvioinnista vastaavalla.

Vaikutusten etukäteisarvioinnin tavoitteet

Vaikutusten etukäteisarvioinnin yleisenä tavoitteena on tukea suunnitelman valmistelua ja päätöksentekoa sekä näihin liittyen julkista keskustelua ja eri tahojen osallistumista. Ensimmäisesti arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa suunnitelman ja sitä koskevien vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksista. Tätä tietoa tarvitsevat

- suunnittelijat muotoillessaan, valitessaan ja perustellessaan suunnitteluratkaisuja
- eri tahot osallistuessaan suunnitteluun ja suunnitelmasta käytävään julkiseen keskusteluun
- päättäjät päätöksiä tehdessään.

Vaikutusten etukäteisarvioinnin tuottamaa tietoa voidaan myös hyödyntää myöhemmin toimeenpanovaiheessa tehtäessä toimeenpanoa koskevia ratkaisuja.

Vaikutusten etukäteisarviointi - muun etukäteisarvioinnin lailla - voi tukea suunnitelman valmistelua, päätöksentekoa sekä osallistumista ja julkista keskustelua myös välillisemmin, tarjoamalla eräänlaisen struktuurin suunnitteluratkaisujen tarkastelulle. Yhtäältä hyvin toteutettu arviointi tarjoaa mielekkään sisällöllisen jäsenysperiaatteen, joka tukee suunnittelijoiden, päättäjien ja muiden tahojen oppimista ja vuorovaikutusta. Toisaalta vaikutusten arviointi auttaa jäsentämään suunnittelua myös prosessuaalisesti tarjoamalla mielekkäitä tilanteita, joissa keskeisiä suunnitteluratkaisuja voidaan mielekkäästi tarkastella.¹⁹

Vaikutusten etukäteisarvioinnin tavoitteet ja arvioinnin erilaiset hyödyntäjät ja hyödyntä-

mistavat on hyvä ottaa tietoisesti huomioon mietittäessä arvioinnin toteuttamista erilaisissa suunnittelutilanteissa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että huomio kiinnitetään arviointitiedon tuottamisen ja hyödyntämisen tapaan, ei vain lopputuloksena tuotettavaan vaikutustietoon.

Vaikutusten etukäteisarviointi sarjana erilaisia arviointitilanteita

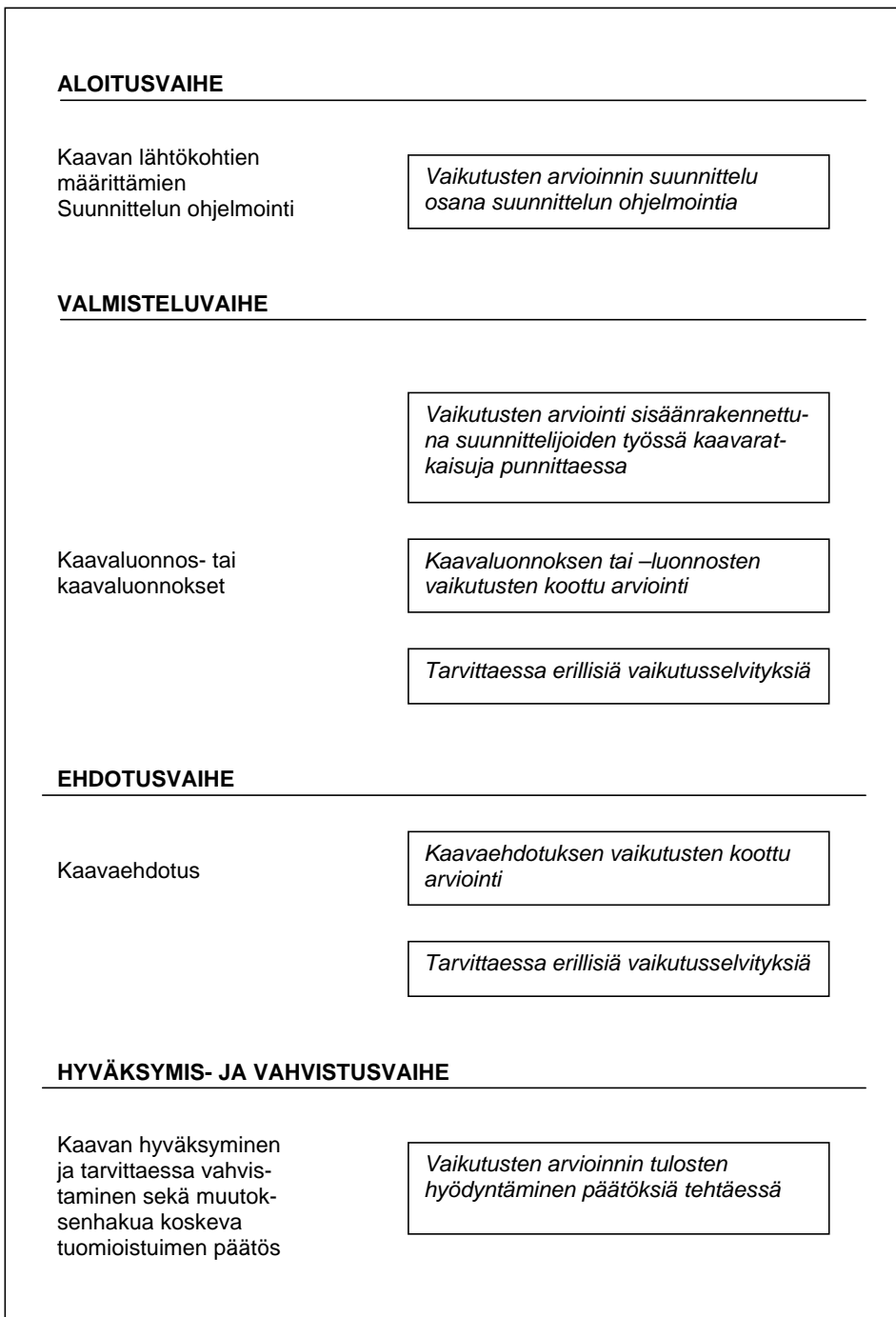
Nähdäksemme vaikutusten etukäteisarviointi on mielekästä nähdä sarjana suunnitteluprosessin eri vaiheisiin sijoittuvia erilaisia arviointitilanteita, ei yksittäisenä tai erillisenä kertaluonteisena arviointina. Kullakin yksittäisellä arviointitilanteella on oma roolinsa suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnin kokonaisuudessa. Se millainen vaikutusten arvioinnin kokonaisuus rakennetaan, ratkaistaan kussakin suunnittelutilanteessa erikseen.

Erilaisia arviointitilanteita voidaan jaotella monella tavalla. Me olemme käytännön kehittämistyön kokemusten perusteella päätyneet seuraavaan kolmijakoon:

- vaikutusten arviointi sisäänrakennettuna suunnittelijoiden työssä näiden punnitessa suunnitteluratkaisuja ja niitä koskevia vaihtoehtoja
- erilliset vaikutusselvitykset, jotka voivat keskittyä esimerkiksi tiettyihin vaikutuksiin tai suunnitteluratkaisun osatekijöihin
- suunnitelmaluonnosten ja lopullisen suunnitelman vaikutusten kootut arvioinnit.

3 VAIKUTUSTEN ARVIINTI KAAVAPROSESSIN PÄÄVAIHEISSA

Kaavan toimeenpanoa edeltävä kaavaprosessi voidaan maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta jäsentää aloitus-, valmistelu-, ehdotus- sekä hyväksymis- ja vahvistamisvaiheisiin. Vaikka kaavaprosessit poikkeavatkin usein varsin paljonkin toisistaan, nämä neljä päävaihetta toistuvat kaikissa kaavaprosesseissa kaikilla kaavatasoilla. Käsittelemme tässä luvussa vaikutusten arvioinnin liittymistä näihin kaavaprosessin päävaiheisiin. Erityisesti tarkastelemme sitä, miten vaikutusten sisäänrakennettu arviointi suunnittelutyön yhteydessä, erilliset vaikutus selvitykset



Kuva 2. Vaikutusten arviointi kaavaprosessin päävaiheissa.

sekä kaavaluonnosten ja kaavaehdotuksen kootut arviointit liittyvät kaavaprosessiin (ks. kuva 2)²⁰.

Aloitusvaihe

Aloitusvaiheessa arvioidaan kaavoitustarve, tehdään päätös kaavan laatimisesta ja asetetaan alustavat tavoitteet kaavalle. Tällöin saetaan myös alustavasti määritellä kaavaratkaisun periaatteita. Lisäksi käynnistetään nykytilaa ja tarvittaessa tulevaa kehitystä koskevan tiedon hankinta.

Aloitusvaiheessa myös ohjelmoidaan suunnittelu ja suunnitellaan vaikutusten arviointi. Tässä yhteydessä laaditaan aina ns. osallistumis- ja arviointisuunnitelma, johon kirjataan kaavan keskeiset lähtökohdat sekä vaikutusten etukäteisarvioinnin ja osallistumisen järjestämiseen liittyviä asioita. Käytännössä osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö vaihtelee paljon vaikutusten arvioinnin osalta: arvioitavien vaikutusten nimeämisestä varsin seikkaperäiseenkin vaikutusten arvioinnin toteutuksen kuvaukseen.

Aloitusvaiheessa ilmoitetaan kaavoituksen vireille tulosta sekä osallistumis- ja arviointinettelystä. Tällöin eri tahoilla on mahdollisuus esittää näkemyksiään esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, kaavoituksen lähtökohdista ja vaikutusten arvioinnin toteuttamisesta. Tarvittaessa järjestetään aloitus- tai valmisteluvaiheessa viranomaisneuvottelu, jonka yhteydessä voidaan käsitellä myös vaikutusten arvioinnin toteuttamista.

Valmisteluvaihe

Valmisteluvaiheessa tarkennetaan tarvittaessa kaavan tavoitteita ja jatketaan nykytilaa ja tulevaa kehitystä koskevan tiedon hankkimista. Kaavan muotoutumisen kannalta valmisteluvaihe on keskeinen, sillä silloin määritellään kaavaratkaisujen periaatteet, muodostetaan tarvittaessa vaihtoehtoisia suunnitteluratkaisuja sekä laaditaan kaavaa koskeva luonnos tai luonnoksia ja lopulta kaavaehdotus.

Luonnokset voivat olla hyvinkin yksityiskohtaisia, kaavamerkintöjä ja määräyksiä sisältäviä. Erityisesti valmistelun alkuvaiheessa luonnokset voivat olla myös periaatteellisia, jolloin niitä

ei vielä esitetä varsinaisia kaavamerkintöjä ja määräyksiä käyttäen²¹. Kaava koskeva luonnos voidaan rajata myös valmisteltavan kaavan osaratkaisuun. Luonnokset tehdään yleensä vaiheessa, jolloin ainakin osa kaavaa koskevista ratkaisuista on auki. Tällöin luonnoksessa tarkastellaan usein vaihtoehtoja. Tilannekohtaisesti voidaan ratkaista, millaista aineistoa kaavaa koskevaan luonnokseen liitetään.

Koska kaava muotoutuu hyvin pitkälle valmisteluvaiheessa, on vaikutusten etukäteisarvioinnilla tärkeä rooli. Vaikutuksia arvioidaan valmisteluvaiheessa kolmessa yhteydessä.

- Kaavoittajat arvioivat aina vaikutuksia työsään sisäänrakennetusti, punnitessaan pieniä ja suuria suunnitteluratkaisuja. Tällaista sisäänrakennettua arviointia tehdään työstettäessä kaavaluonnosta tai -luonnoksia ja valmisteluvaiheen lopussa työstettäessä kaavaehdotusta.
- Kaavaluonnoksen valmistuttua arvioidaan usein sen vaikutukset kootusti. Tällöin arvioinnin ja sen raportoinnin tapa voidaan valita tilannekohtaisesti.
- Vaikutuksia voidaan arvioida myös tiettyihin asiakokonaisuuksiin kohdennetuissa erilliselvelyksissä. Vaikka erilliselvelyksien laadinta painottuukin yleensä valmisteluvaiheeseen, voidaan niitä tehdä tarvittaessa myös myöhemmin.

Kaavaan liittyvä valmisteluaineisto asetetaan nähtäville tai muulla tavalla varmistetaan, että eri tahot voivat esittää mielipiteensä. Tätä maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamaa valmisteluaineistoa voidaan pitää eräänlaisena ”virallisena” kaavaa koskevana luonnoksena.

Ehdotusvaihe

Kaavaehdotus esitetään kaavamerkintöjä ja -määräyksiä käyttäen. Kaavaehdotus koostuu kaavakartasta ja kaavaselostuksesta. Kaavaselostuksessa esitetään mm. kaavan tavoitteet sekä kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet. Koska kaavaehdotuksessa kaavaa koskevat ratkaisut on yleensä jo hyvin pitkälle tehty, vaihtoehtoja käsitellään harvoin.

Kaavaehdotuksen vaikutukset arvioidaan kootusti ja arvioinnin tulokset kootaan

Sipoon yleiskaava on ns. strateginen yleiskaava, jossa osoitetaan yleispiirteisesti kunnan maankäytön kehittämisperiaatteet sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta merkittävimmät maankäytölliset ja ympäristölliset kokonaisuudet.

Aloitusvaihe

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa käsiteltiin arvioitavia vaikutuksia sekä arvioinnin liittymistä kaavaprosessiin. Lisäksi aloitusvaiheessa koottiin suunnittelualueita koskevia lähtötietoja, kartoitettiin erillisselvitysten tarvetta sekä käynnistettiin selvityksiä.

Valmisteluvaihe

Valmisteluvaiheessa laadittiin kaavaluonnokset kolmessa vaiheessa. Ensin muodostettiin kahdeksan yleispiirteistä kunnan maankäyttöä ja sen kehittämistä koskevaa vaihtoehtoista rakennemallia. Niiden pohjalta laadittiin yksi uusi rakennemalli, joka puolestaan oli yksityiskohtaisen kaavaluonnoksen laadinnan lähtökohtana. Kaikissa kolmessa vaiheessa vaikutukset arvioitiin kootusti hyödyntäen edellisessä vaiheessa tehtyä arviointia. Arviointien tulokset olivat osapuolten käytettävissä näiden ottaessa kantaa luonnoksiin. Kaikissa vaiheissa sekä vaikutusten arviointien tuloksia että osapuolten luonnoksia koskevia näkemyksiä hyödynnettiin kaavaratkaisua edelleen työstettäessä.

Valmisteluvaiheessa laadittiin lisäksi sekä nykytilaa ja tulevaa kehitystä että kaavaluonnosten vaikutuksia kartoittavia erillisselvityksiä. Esimerkiksi erillisessä luontoselvityksessä kuvattiin nykytilanne sekä arvioitiin toisen luonnosvaiheen rakennemallin luontovaikutuksia. Selvityksen tuloksia hyödynnettiin arvioitaessa kootusti luonnoksen vaikutuksia.

Ehdotus-, hyväksymis- ja vahvistamisvaiheet

Kaavaprosessi on tätä kirjoitettaessa kesken. Kaavaluonnoksen vaikutusten arvioinnin ja kaavaluonnoksesta saadun palautteen pohjalta tullaan laatimaan kaavaehdotus ja edelleen lopullinen kaava. Luonnosvaiheen vaikutusten arviointi täydennetään tarvittaessa, esimerkiksi jos kaavaehdotus poikkeaa kaavaluonnoksesta.

Kuva 3. Esimerkki vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa: Sipoon yleiskaavaprosessi.

kaavaselostukseen. Tarvittaessa voidaan laatia yksityiskohtaisempikin vaikutusten arviointiraportti sekä erillisiä vaikutus selvityksiä.

Kaavaehdotus vaikutusten arviointineen asetetaan julkisesti nähtäville. Samalla tarjotaan mahdollisuus muistutusten tekemiseen ja pyydetään lausunnot. Tarvittaessa järjestetään viranomaisneuvottelu, jossa voidaan käsitellä myös vaikutusten arviointia. Tarvittaessa kaavaehdotusta tarkistetaan. Tällöin vaikutusten arviointi täydennetään tarkistetun kaavaehdotuksen mukaiseksi. Tarkistettu kaavaehdotus asetetaan tarvittaessa uudelleen nähtäville.

Koska ratkaisut on jo pitkälti tehty, vaikutusten arviointi ensisijaisesti perustelee kaavaratkaisua ja vasta toissijaisesti tukee kaavaratkaisujen kehittämistä.

Hyväksymis- ja vahvistamisvaihe

Kaava hyväksytään ja tarvittaessa myös vahvistetaan. Vaikutusten arvioinnin tuloksia hyödynnetään kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa. Kaavan hyväksymisestä tiedotetaan.

Muutoksenhakutilanteissa tuomioistuin tekee ratkaisun kaavasta koskeviin valituksiin. Arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää myös tehtäessä muutoksenhakua koskevaa ratkaisua.

Lopuksi kuulutetaan kaavan voimaantulosta ja kaavan toimeenpano käynnistyy.

4 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI SISÄÄNRAKENNETTUNA SUUNNITTELUTYÖSSÄ

Kaavoittajien työ on pitkälti erilaisten pienten ja suurten suunnitteluratkaisujen ideoimista, muokkaamista ja valintaa. Tämä työ ajoittuu valmisteluvaiheeseen kaavaratkaisujen hyvinkin alustavasta hahmottelusta kaavaluonnoksen tai -luonnosten sekä kaavaehdotuksen työstämiseen. Työn yhteydessä arvioidaan aina vaikutuksia, vaikka tällaista ”sisäänrakennettua” vaikutusten arviointia ei aina vaikutusten arviointiksi mielletäkään.

Koska kaava pitkälti muotoutuu suunnittelijoiden työpöydillä ja suunnittelutiimien palavereissa, vaikutusten sisäänrakennetulla arvioinnilla on tärkeä tehtävä etsittäessä perusteltuja kaavaratkaisuja. Nähdäksemme vaikutusarvioinnin tähän osatekijään kannattaisikin kiinnittää nykyistä

enemmän huomiota - sekä kaavoituksessa että muussakin ohjelmaston suunnittelussa. Käytännön kaavatyöstä saatujen kokemusten perusteella olisi hyödyllistä pyrkiä kehittämään etenkin suunnittelutyöhön sisältyvän arvioinnin systemaattikkaa ja tulosten hyödyntämistä.

Kaavan työstäminen on tyypillisesti monitahtista, luovaa, epälineaarista ja iteratiivista: monenlaisia ideoita syntyy; suunnitteluratkaisuja kehitellään ja hylätään, jo kertaalleen hylättyjä ratkaisuja tai niiden osia saatetaan ottaa uudelleen käsittelyyn ja jo pitkäänkin kehitellyistä ratkaisuista saatetaan luopua²². Systematiikka auttaa varmistamaan, että työn kuluessa tarkasteltavien lukuisten erilaisten suunnitteluratkaisujen merkittävät vaikutukset saadaan mahdollisimman kattavasti selville. Tämähän on edellytys sille, että ylipäätään voidaan tehdä perusteltuja valintoja. Systematiikka auttaa myös tehostamaan suunnittelijoiden työtä ja auttaa heitä perustelemaan muille ratkaisunsa. Systematiikka ei kuitenkaan saa olla pakkopaita, joka kahlitsee ja raskauttaa työskentelyä.

Erilaiset jäsenyydet tuntuisivat tukevan hyvin systemaattista ja samalla joustavaa työtapa. Niitä voidaan käyttää tilanteen mukaan joko kevyemmin muistilistoina tai tarvittaessa tiukempainakin struktuurina, jonka puitteisiin työskentely sovitetaan. Jäsenyydet ovat myös oivallinen apu keskusteltaessa suunnittelutiimin tai eri tahojen kanssa kaavaratkaisuista. Yksinkertaisimmillaan tällainen jäsenyys on vaikutuslista, jonka avulla varmistetaan, että kaikki merkittävät vaikutukset arvioidaan erilaisia ratkaisuja punnitessa. Mikäli vertaillaan vaihtoehtoisia ratkaisuja, vaikutuslistan pohjalta voidaan laatia yksinkertainen vertailutaulukko, jossa vaihtoehdot asetetaan rinnakkain samojen vaikutusten suhteen.

Tarvittaessa on myös mahdollista laatia laajempi muistilista, johon on koottu vaikutusten ohella myös muita kaavaratkaisujen kannalta olennaisia asioita. Tällaisen laajemman lista pohjalta voidaan rakentaa vertailutaulukko, jossa vaihtoehtoja vertaillaan tällöin myös muiden kuin vaikutusten suhteen.

Systematisoivia jäsenyyksiä voidaan luonnollisesti käyttää myös raportointaessa kootusti suunnitelmaluonnosten vaikutuksista sekä laadittaessa erillisiä vaikutus selvityksiä.

Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että vaikutusten systemaattinen arviointi suunnittelijan työn yhteydessä ei vielä riitä. Vaikutustiedon hau-

tautuminen kaavoittajan ”mustaan laatikkoon” tuntuu olevan varsin tyypillinen ongelma. Kaavoittaja saattaa työnsä yhteydessä arvioida hyvinkin perusteellisesti kaavaratkaisujen vaikutuksia, mutta ei useinkaan kokoa tai ei ainakaan tuo esiin arviointinsa tuloksia. Tämä on etenkin konfliktisissa kaavaprosesseissa mitä ilmeisemmin vaikeuttanut kaavoittajan ja muiden tahojen yhteistyötä. Muut tahot ovat peränneet tietoa vaikutuksista ja sen puuttuessa pyrkineet arvioimaan vaikutuksia ”tyhjältä pöydältä”, usein vahvasti omista lähtökohdistaan. Kaavoittaja puolestaan on kokenut tehneensä hyvää työtä ja ihmettelee, miksi se ei riitä.

Jotta tieto vaikutuksista ei hautautuisi kaavoittajan ”mustaan laatikkoon”, on kaavoittajan kyettävä kertomaan muille tahoille ja päättäjille, millaisia suunnitteluratkaisuja ja niihin liittyviä vaihtoehtoja on kaavan työstämisen yhteydessä käsitelty, millaisia vaikutuksia erilaisten suunnitteluratkaisujen arvioidaan aiheuttavan - ja viimekädessä, millä perusteilla valinnat on tehty. Jotta tämä olisi mahdollista, on suunnittelijoiden työnsä kuluessa kirjattava arvioimansa suunnitteluratkaisujen vaikutukset. Näin syntyneitä erilaisia muistiinpanoja, muistioita tai tiivistelmiä kaavoittajat voivat käyttää hyväkseen sekä laatussa kaavaluonnosten ja -ehdotusten koottuja vaikutusten arviointeja että kommunikoidessaan eri tahojen kanssa.

5 ERILLISET VAIKUTUSSELVITYKSET

Kaavan valmistelun yhteydessä tehdään usein varsin runsaasti erilaisia erillisselvityksiä: vaikutusselvityksiä, nykytilaa ja tulevaa kehitystä luotaavia selvityksiä sekä näiden yhdistelmiä. Tyypillisiä aihepiirejä ovat esimerkiksi melu, liikenne, luonnonympäristö ja yhdyskuntatalous. Selvityksiä laaditaan etenkin silloin, kun jostain erityisestemasta tarvitaan seikkaperäistä tietoa tai kun asian selvittäminen edellyttää erityisasiantuntemusta.

Käytännön kaavatyössä selvityksiin on usein koettu liittyvän varsin paljon ongelmia. Selvitysten suuntaaminen on koettu hankalaksi. On koettu, että selvitykset ovat puutteellisia tai että tehdään tarpeettomia tai tarpeettoman laajoja selvityksiä. Selvityksiin on katsottu kuluvan liian paljon resursseja - ilman että panostuksella on saatu riittävästi hyödynnettäviä tuloksia.²³ Eril-

lisselvitysten valjastaminen tuottamaan tehokkaasti kaavan valmistelussa ja päätöksenteossa tarvittavaa tietoa onkin yksi kaavoituksen ajankohtaisista haasteista. Erillisten vaikutusselvitysten osalta korostuvat etenkin seuraavat kolme haastetta.

Ensiksi, erilliset vaikutusselvitykset on suunnattava tuottamaan tietoa, jota kaavan valmistelussa ja päätöksenteossa todella tarvitaan. Selvitysten tuottamaa perusteellista tietoa saatetaan tarvita esimerkiksi erityisen merkittävistä vaikutuksista tai sellaisista kaavan osaratkaaisuista, joihin liittyy merkittäviä muutoksia maankäytössä ja näin merkittäviä vaikutuksia. Myös sellaiset vaikutukset tai kaavan osaratkaisut, joihin liittyy joko suuria epävarmuustekijöitä tai vahvoja ristiriitoja, saattavat edellyttää tarkempaa selvittämistä.

Rajallisten resurssien maailmassa selvitysten suuntaaminen on haastava tehtävä. Toisaalta on varmistettava, että olennaisista asioista saadaan riittävästi tietoa. Toisaalta on huolehdittava, etteivät selvitykset mene tarpeettomasti päällekkäin ja ettei yksittäiseen selvitykseen tuhlatu tarpeettoman paljon niukkoja resursseja.

Toiseksi, vaikutusselvitysten on tuotettava tietoa sellaisessa muodossa, että suunnittelijat, osapuolet ja päättäjät voivat sitä tehokkaasti hyödyntää. Keskeiset tulokset on tärkeä koota tiiviisti ja selkokielisesti yhteen. Kokemus käytännön kaavatyöstä on osoittanut, että tämä ei ole helppo tehtävä erityisasiantuntijoille, jotka useimmiten erillisselvityksiä laativat. Erityisalojen lähestymistavat ja käsitteet eivät tunnu taipuvan kovin helposti osapuolten ja päättäjien, eivätkä aina edes suunnittelijoidenkaan, sisäistettäväksi.

Tulosten hyödynnettävyyttä voidaan parantaa viestittämällä selvitysten laatijoille mahdollisimman selkeästi, mitä tietoa ja millaisessa muodossa halutaan. Tulosten ymmärtämistä ja hyödyntämistä saattaa myös edistää se, että ei tyydytä vain paperiraporttiin, vaan selvityksen tekijät ja suunnittelijat käyvät yhdessä tulokset läpi. Kaavoittaja voi tarvittaessa myös itse osallistua selvityksen suunnitteluun, toteutukseen ja tulosten kokoamiseen.

Kolmanneksi, on tuotettava tietoa oikeaan aikaan monivaiheisen suunnittelun edetessä. Yleensä ei riitä, että erilliset vaikutusselvitykset tuottavat tuloksia vasta kaavaehdotuksen yhteydessä: tällöinhän keskeiset ratkaisut on useimmiten jo tehty. Erillisselvitysten tuottamaa

vaikutustietoa tarvitaan yleensä aikaisemmin, etenkin kaavaluonnosta tai luonnoksia tarkasteltaessa. Selvitysten tulosten oikea-aikaista hyödyntämistä on usein vaikeuttanut se, että selvitystarpeet saadaan selville liian myöhään²⁴. Tämän vuoksi selvitystarpeiden huolellinen kartoittaminen jo suunnittelun alussa on olennaisen tärkeää.

Erillisselvitys voidaan rajata tiettyyn suunnitteluvaiheeseen. Erillisselvityksen avulla voidaan esimerkiksi arvioida kaavaluonnoksen luontovaihtokutsia. On myös mahdollista toteuttaa eräänlainen täydentyvä selvitys, jolloin tuotetaan tietoa useammassa suunnitteluvaiheessa. Esimerkiksi liikenteen melun ollessa keskeinen kysymys suunnittelun kannalta, erityisasiantuntijat voivat tuottaa jo suunnittelun aloitusvaiheessa tietoa melun nykytilanteesta ja myöhemmin arvioida kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen meluvaihtokutsut.

6 KAAVALUONNOSTEN JA KAAVAEHDOTUKSEN VAIKUTUSTEN KOOTUT ARVIOINNIT

Tarkoitamme tässä kootulla arvioinnilla koko kaavaluonnoksen tai kaavaehdotuksen kaikkien merkittävien vaikutusten arviointia ja tämän arvioinnin tulosten raportointia kootusti. Tällaisen arvioinnin avulla on mahdollista saada kokonaiskuva luonnoksen tai ehdotuksen kaikista merkittävistä vaikutuksista, erilaisten vaikutusten kytketymisestä toisiinsa sekä kaavaan sisältyvien osaratkaisujen yhteisvaikutuksista.

Koska kaavaehdotuksessa ratkaisut ovat usein jo hyvin pitkälti lyöty lukkoon, on valmisteluvaiheessa olennaisen tärkeää laatia sellainen kaavaluonnos, jossa keskeiset ratkaisut ovat vielä auki ja arvioida luonnoksen vaikutukset kootusti²⁵. Myös vaihtoehtoisten ratkaisujen avoin käsittely ja vaikutusten arviointi on luonnosvaiheessa olennaisen tärkeää. Mikäli prosessissa on tällainen aito luonnosvaihe, päästään jäsenyntyneesti keskustelemaan ratkaisuisista eri tahojen kanssa ja lopulta tekemään perustellut ratkaisut. Aidon luonnosvaiheen edut on havaittu käytännön kaavatyössäkin: luonnosten ja niihin liittyvien vaihtoehtoisten ratkaisujen käsittely alkaa olla miltei pääsääntö etenkin laajemmissa kaava-hankkeissa.

Kaavaehdotuksessa kaavakarttaa täydentää kaavaselostus, jossa on esitettävä myös vaiku-

tusten arvioinnin keskeiset tulokset ja kuvattava, miten arviointi on suoritettu. Näin ehdotusvaiheessa selostus on keskeinen vaikutusten arvioinnin raportointitapa, vaikka selostusta saattaakin täydentää laajempi vaikutusten arviointiraportti tai erillisiä vaikutusselvityksiä. Kaavaluonnosten vaikutuksista sen sijaan voidaan raportoida sopivaksi katsotulla tavalla, esimerkiksi yhteenvetotaulukoina, muistioina tai arviointiraportteina. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että myös kaavaluonnoksiin yhä useammin liitetään jonkinlainen luonnos kaavaselostukseksi. Tällainen prosessin edetessä täydentyvä kaavaselostus tarjoaa nähdäksemme hyvät puitteet vaikutusten arvioinnin raportoinnille. Tällöin vaikutusten arvioinnin tulokset liittyvät osaksi kaavaratkaisun kuvausta ja perusteluja jo kaavaluonnosten yhteydessä. Kaavaselostuksen mukana kulkeva, kaavaluonnoksista kaavaehdotukseen täydentyvä vaikutusten arviointi auttaneekin myös hallitsemaan monitahoisen vaikutusarvioinnin kokonaisuutta.

7 KOKOAVIA HUOMIOITA

Vaikutusten arvioinnin nivominen suunnitteluun palvelemaan aidosti suunnitelman valmistelua ja päätöksentekoa sekä niihin liittyvää osallistumista ja julkista keskustelua on haastava tehtävä. Se on sitä ennen kaikkea siksi, että hyvin monialaista ja perusteltua tietoa vaikutuksista tarvitaan läpi koko suunnitteluprosessin: hyvin varhaisten ideoiden testaamisesta varsinaisten luonnosten arviointiin ja lopulta suunnitelman hyväksymiseen. Asiaa ei tee helpommaksi se, että tietoa vaikutuksista sekä tuottavat että hyödyntävät useat tahot.

Seuraavaan luetteloon olemme koonneet ominaisuuksia, jotka luonnehtivat tiiviisti suunnitteluun osaksi nivoutuvaa vaikutusten etukäteisarviointia. Ne pätevät sekä kaavoitukseen että monessa suhteessa myös muuhun ohjelmataason suunnitteluun.

- Vaikutusten arvioinnin rooli suhteessa muihin suunnittelun ja arvioinnin tehtäviin on selkeä. Ymmärretään, että tieto vaikutuksista on aina yksi keskeinen peruste suunnitteluratkaisuja muotoillessa, valittaessa ja perusteltaessa.
- Tuotetaan tietoa erityisesti merkittävistä vaikutuksista ja sellaisista suunnitelman osaratkaisuisista ja vaihtoehtoista, joihin liittyy

merkittäviä vaikutuksia.

- Punnitessaan työssään erilaisia suunnitteluratkaisuja suunnittelijat arvioivat systemaattisesti myös vaikutuksia. Tämän suunnittelijan työhön sisäänrakennetun arvioinnin tulokset kootaan ja hyödynnetään raportoituessa kootusti suunnitelman ja sen luonnosten vaikutuksista. Tuloksia hyödynnetään tarvittaessa myös kommunikoitaessa muiden osapuolien kanssa.
- Mikäli erillisiä vaikutus selvityksiä tarvitaan, ne valjastetaan tuottamaan suunnitelman valmistelun, osallistumisen ja päätöksenteon kannalta olennaista tietoa silloin kun sitä tarvitaan.
- Suunnitelmaa valmisteltaessa laaditaan vähintään yksi sellainen suunnitelmaluonnos, jossa keskeisiä ratkaisuja ei ole vielä lyöty lukkoon. Luonnoksen yhteydessä tarkastellaan avoimesti vaihtoehtoisia suunnitteluratkaisuja. Luonnoksen ja sen sisältämien vaihtoehtojen vaikutukset arvioidaan kootusti.
- Vaikutuksia koskeva tieto syvenee prosessin edetessä. Sekä suunnittelutyön yhteydessä sisäänrakennettuna tuotettu tieto vaikutuksista että erillisselvitysten tulokset hyödynnetään tehokkaasti arvioitaessa kootusti ensin luonnosten ja myöhemmin valmiin suunnitelman vaikutuksia.

Käytännön kaavatyössä ja muussa ohjelmaston suunnittelussa näitä periaatteita on koeteltu monin tavoin ja niihin liittyen on kokeiltu ja kehitetty toimivia työtapoja. Jatkossa haasteena on toisaalta jo hyväksi havaittujen työtapojen markkinointi ja soveltaminen laajemmin sekä toisaalta uusien hyvien työtapojen kehittäminen tilanteisiin, joihin sellaisia ei vielä ole.

VIITTEET

¹ Laadimme Kaseva -hankkeessa ympäristöhallinnon ohjeen "Vaikutusten arviointi kaavoituksessa" (Paldanius et al. 2006). Ohje sisältää vaikutusten arvioinnin yleisen viitekehyksen sekä toimintaperiaatteita, neuvoja ja työtapoja vaikutusten arvioinnin tueksi. Ohjeen laadinnan yhteydessä kävimme läpi vaikutusten arviointia kaavoituksessa käsittelevää kirjallista aineistoa sekä analysoimme kymmenen kaavahanketta. Ohjeen

pohjalta laadimme aineiston ympäristöhallinnon vaikutusten arviointia kaavoituksessa käsittelevälle internet-sivustolle. Parhailaan olemme päättämässä pilottihanketta, jossa sovelletaan, kokeillaan ja kehitetään vaikutusten arvioinnin toimintatapoja eri kaavatasoilla ja erilaisissa kaavoitustilanteissa. Pilottihankkeen tuloksista laaditaan yhteenvetoraportti ja hankkeen pohjalta laaditaan hyviä toimintatapoja käsittelevää esimerkkiaineistoa edellä mainitulle ympäristöhallinnon sivustolle.

² Paldanius ja Tallskog 2001; 2003; 2005a; 2005b; Tallskog ja Turtiainen 2004.

³ Esim. Heikkonen ja Irtala 2002; Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002; Hildén et al. 2004; Laine et al. 2005; Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2005; Puustinen ja Hirvonen 2005; Päivänen et al. 2005; Yleiskaavan sisältö ja esitystapa 2006; Koski ja Solin 2006; Heikkinen ja Sairinen 2007.

⁴ Esim. Nooteboom 1999; Eggenberger ja Partidário 2000; Elling 2000; Noble 2000; Nilsson ja Dalkmann 2001; Sadler 2001; Sheate et al. 2001; Hilding-Rydevik (toim.) 2003; Hilding-Rydevik & Theodorsdottir (toim.) 2004; Dalal-Clayton ja Sadler 2005.

⁵ Jatkossa käytämme suunnitelma -käsitettä yleiskäsitteenä, joka pitää sisällään kaikenlaiset hankkeet ja muut suunnitelmat sekä ohjelmat.

⁶ Erilaiset arviointityypit voidaan jaotella monella eri tavalla. Tässä on tukeuduttu pitkälti Virtasen (2007, 93-95) esitykseen.

⁷ Olemme tässä tiivistäneet suunnitelmien sisältämän erilaisten päämäärien, tavoitteiden, toimenpiteiden, hankkeiden ja keinojen moninaisuuden käsitepariksi tavoitteet ja toimenpiteet tietoisina siitä, että näin yksinkertaistamme vahvasti suunnitelmien sisällön moninaisuutta (ks. esim. Planning, Monitoring... 2000, 8-14).

⁸ Arviointien ajoittumisesta suunnitelman suunnittelu- ja toimeenpanoprosessiin: ks. Virtanen (2007, 93-95).

⁹ On mahdollista toteuttaa myös toimeenpanoprosessiin tiiviimmin nivoutuvia, konsultatiivisempia arviointeja. Tällaisten arviointien rooli suhteessa toimeenpanoprosessiin on hieman saman kaltainen kuin suunnitteluprosessiin tiiviisti nivoutuvan vaikutusten etukäteisarvioinnin. (ks. esim. Valovirta ja Virtanen 2004.)

¹⁰ Poikkeuksiakin on: esimerkiksi EU-ohjelmatyöhön liittyvät kootut, ennen toimeenpanoa laadittavat etukäteisarvioinnit.

¹¹ Ohjelmien, projektien ja säädösvalmistelun etukäteisarvioinneista: Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa (2000).

¹² Arvioinnin kohteita ja niiden määrittelyä (myös vaikutusten osalta) ovat käsitelleet esimerkiksi Ahonen (1998, 24-26 ja 2001, 110-111), Hildén et al. (2002, 17-18), Rajavaara (2006), Stenvall et al. (2005, 112), Koivisto ja Haverinen (2006, 108), Paasio (2006) sekä Virtanen (2007, 87-92).

¹³ Arviointikirjallisuudessa tulokset erotetaan usein

vaikutuksista. Tuloksilla tarkoitetaan tällöin yleensä suhteellisen välittömiä ja vaikutuksilla näitä välillisempiä seurauksia. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tätä kahtiajakoa on usein ollut vaikea soveltaa käytännön arviointityössä. Esimerkiksi varsin usein toimeenpanon aikaisissa ja jälkeisissä arvioinneissa arvioidaan tuloksia ja vaikutuksia yhdessä, niitä juurikaan erottelematta. Usein myös käsitemäisiin viitataan arviointitietettä kuvattaessa, mutta varsinaisessa arvioinnissa käsitteitä ei kuitenkaan käytetä. Vaikutusten etukäteisarvioinneissa tätä kahtiajakoa ei juurikaan ole käytetty.

¹⁴ Tavoitteiden toteutumisesta käytetään usein käsitettä vaikuttavuus. Tällöin verrataan vaikutuksia asetettuihin tavoitteisiin. Joskus puhutaan myös tulokseisuudesta, kun tuloksia verrataan asetettuihin tavoitteisiin.

¹⁵ Nähdäksemme ennakointi -käsitettä käytetään ainakin osaksi suunnitelmasta riippumattoman tulevan kehityksen tarkastelun synonyyminä (ks. esim. Marttinen et al. 2003; Valovirta ja Hjelt 2005, 102-103; Metsäalan tulevaisuusfoorumi 2007). Näin ymmärrettynä ennakointi ei siis ole vaikutusten etukäteisarviointia.

¹⁶ Kaavoituksessa suunnitelman toteutumisen ja vaikutusten rajanveto on suhteellisen selkeä. Kaavassa määritellään alueen maankäyttö ja rakentaminen ja vaikutusten arviointiin tehtävänä on arvioida, millaisia vaikutuksia kaavan mukaisesta maankäytöstä ja rakentamisesta aiheutuu. Monissa muun tyyppisissä suunnittelutilanteissa tuo suunnitelman toteutumisen ja toteutumisesta aiheutuvien vaikutusten rajanveto sen sijaan saattaa olla varsin hankala tehdä.

¹⁷ Merkittävästi ympäristöön vaikuttavissa hankkeissa sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimeistelystä annettua lakia (468/1994) ja asetusta (713/2006). Laki (200/2005) ja asetus (347/2005) viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista toisaalta asettavat yleisvelvoitteen arvioida vaikutuksia julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä sekä toisaalta määrittävät tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun yhteydessä sovellettavasta erityisestä ympäristöarvioinnista. Tässä suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan kaikkia hanketason yläpuolisia suunnitelmia, ohjelmia ja linjauksia. Lisäksi eri alojen erityislainsäädäntö sisältää vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Esimerkiksi asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002) ja metsäasetus (1200/1996) sisältävät vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Vaikutusten etukäteisarviointia puiteistetaan myös lainsäädännön ulkopuolella. Esimerkiksi vaikutusten ja muiden asioiden etukäteisarviointia EU-ohjelmatyössä säännellään suunnitteluohjeilla.

¹⁸ Maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus sääntelevät vaikutusten etukäteisarviointia pitkälti samalla tavalla kuin suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki ja asetus sääntelevät ympäristöarviointia. Samankaltaisuus selittyy osaltaan sillä, että molemmat lait toteuttavat samaa EU:n direktiiviä (2001/42/EY) tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Ehkä keskeisin ero

liittyy arvioitaviin vaikutuksiin. Kaavoituksen yhteydessä veloitetaan arvioimaan kaikki merkittävät vaikutukset, myös kaikki merkittävät taloudelliset vaikutukset. Ympäristöarvioinnissa taloudelliset vaikutukset on jätetty osin arvioinnin ulkopuolelle.

¹⁹ Myös toimeenpanon aikaisissa ja jälkeisissä arvioinneissa on enenevässä määrin alettu kiinnittää huomiota arvioinnin toteuttamistapaan liittyviin välillisiin hyötyihin (esim. Valovirta ja Hjelt 2005, 103-109; Vataja 2005). Esimerkiksi Kansallisen metsäohjelma 2010:n väliarviointi rakennettiin tietoisesti kehittämishakuiseksi ja toimijalähtöiseksi, sillä arvioinnin yhtenä tavoitteena oli nimenomaan tukea metsäsektorin toimijoiden oppimista ja sitoutumista ohjelman kehittämiseen (Kivinen ja Paldanius 2002).

²⁰ Tarkastelemme vaikutusten arvioinnin liittymistä kaavaprosessin vaiheisiin ympäristöhallinnon ohjeen "Vaikutusten arviointi kaavoituksessa" pohjalta (Paldanius et al. 2006, 13-18).

²¹ Tällaisia periaatteellisia luonnoksia ovat esimerkiksi varsinaista kaavaa yleispiirteisemmät rakenne-mallit sekä idea- ja maankäyttösuunnitelmat.

²² Puustinen (2005, 16-17).

²³ Puustinen (2005, 32-34).

²⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2002, 34).

²⁵ Tosin kaavaa koskevat keskeiset tavoitteet ja periaatteet on usein pitkälti lyöty lukkoon jo kaavoitustarpeen määrittämisen yhteydessä tai kaavoituksen aloitusvaiheessa (Tulki ja Vehmas 2007, 20). Tällöin jo ensimmäisessä kaavaluonnoksessa on monia keskeisiä ratkaisuja käytännössä tehty.

LÄHTEET

- Ahonen, P. Hallituksen evaluaatiotuki. Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 6/1998.
- Ahonen, P. Evaluaatio-oppia edistyville. Hallinnon tutkimus 18(2001): 3, s. 102-117.
- Dalal-Clayton, B. & Sadler, B. Strategic Environmental Assessment (SEA): A Sourcebook and Reference Guide on International Experience. Earthscan, 2005.
- EGGENBERGER, M. & PARTIDÁRIO, M.R. Development of a Framework to Assist the Integration of Environmental, Social and Economic Issues in Spatial Planning. Impact Assessment and Project Appraisal (2000): 3, s. 201-207.
- ELLING, B. 2000. Integration of Strategic Environmental Assessment into Regional Spatial Planning. Impact Assessment and Project Appraisal (2000): 3, s. 233-243.
- Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 7/2000.
- Heikkonen, M. & Irjala, A. Osallistuminen ja vaikutus-

- ten arviointi maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 8, Helsinki, 2002.
- Heikkinen, T. & Sairinen, R. Social Impact Assessment in Regional Land Use Planning - Best Practices from Finland. NORDREGIO, Nordic Research Programme Report 2005-2008, Report:3, Stockholm, 2007.
- Hildén, M., Kosola, M-L. & Jalonen, P. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteen- veto kokemuksista Suomessa. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 730, Helsinki, 2004.
- Hildén, M., Lepola, J., Mickwitz, P., Mulders, A., Palo- saari, M., Similä, J., Sjöblom, S. & Vedung, E. Evaluation of Environmental Policy Instruments - a Case Study of the Finnish Pulp & Paper and Chemical Industries. Finnish Environment Institute, Monographs of the Boreal Environmental Research, No 21/2002, Helsinki.
- Hilding-Rydevik, T. (toim.) Nordic Experience of Impact Assessment of Plans and Programmes - SEA Work- shop, 11-12 February 2002, Stockholm. Workshop proceedings. Nordregio EP 2003:1, Stockholm.
- Hilding-Rydevik, T. & Theodorsdottir, A.H. (toim.) Plan- ning for Sustainable Development - the Practice and Potential of Environmental Assessment. Pro- ceedings from the 5th Nordic Environmental Assess- ment Conference 2003. Nordregio Report 2004:2. Stockholm.
- Kivinen, K. & Paldanius, J. Kansallinen metsäohjelma 2010:n evaluointi. Maa- ja metsätalousministeriö, 16.9.2002. <http://www.mmm.fi/attachments/5fLUy9oi5/5fZVVTX1c/Files/CurrentFile/KMOevaluointi.pdf>
- Koivisto, J. & Haverinen, R. Systemaattiset tutkimuskat- saukset vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaa- lialalla. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 108-126.
- Koski, K. & Solin, L. Yhdyskuntataloudellisten vaikutus- ten arviointi kaavoituksessa. Lähtökohtia arviointiin. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 51/2006, Helsinki.
- Laine, R., Hurmeranta, U. & Mynttinen, M. Maan- käyttö- ja rakennuslain vaikutukset ympäristön laa- tuun. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 2005.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saa- duista kokemuksista. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 565, Helsinki, 2002.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saa- duista kokemuksista. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 781, Helsinki, 2005.
- Martinen, J., Varelius, J. & Honkanen, P. TE-keskukset tulevaisuuden tekijöinä - TE-keskusten alueellisen ennakkoinnin kehittämis- ja tukiprojektin loppura- portti. Euroopan sosiaalirahasto, Tavoite 4-ohjelma, 19.5.2003.
- Metsäalan tulevaisuusfoorumi, <http://www.metsafoorumi.fi>.
- Nilsson, M.A. & Dalkmann, H. Decision Making and Strategic Environmental Assessment. Journal of Environmental Assessment Policy and Management (2001): 3, s. 305-327.
- Noble, B.F. Strategic Environmental Assessment: What is it? & What Makes it Strategic? Journal of Environ- mental Assessment Policy and Management (2000): 2, s. 203-224.
- Nooteboom, S. Environmental Assessments of Stra- tegic Decisions and Project Decisions: Interactions and Benefits. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, Hague, 1999.
- Paasio, P. Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 92-107.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Valtakunnallisten alueiden- käyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Ympäristö- ministeriö, Suomen ympäristö 479, Helsinki, 2001.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Julkishallinnon suun- nitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Ympä- ristöministeriö, Suomen ympäristö 663, Helsinki, 2003.
- Paldanius, J. Tallskog, L. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin (SOVA) tukiaineisto. Ympäris- töministeriö (verkkoversio: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=139960&lan=fi>), 2005a.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Suunnitelmien ja ohjel- mien vaikutusten arvioinnin laatu. Ympäristöministe- riö, Suomen Ympäristö 778, Helsinki, 2005b.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. sekä Majjala, O., Riipinen, J. & Sairinen, R. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006, Helsinki, 2006.
- Planning, Monitoring and Evaluating Programmes and Projects. Introduction to Key Concepts, Approaches and Terms. IUCN, Working Draft Version 1, March 2000.
- Puustinen, S. & Hirvonen, J. Alueidenkäytön suunnit- telujärjestelmän toimivuus. AKSU. Ympäristöministe- riö, Suomen ympäristö 782, Helsinki, 2005.
- Päivänen, J., Kohl, J., Manninen, R., Sairinen, R. & Kytä, M. Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoit- uksessa. Avauksia sisältöön ja menetelmiin. Ympä- ristöministeriö, Suomen ympäristö 766, Helsinki, 2005.
- Rajavaara, M. Vaikuttavuuden tietokulttuurit. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 81-91.
- Sadler, B. A Framework Approach to Strategic Environ- mental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice. Teoksessa Dusik, J. (toim.) Pro- ceedings of International Workshop on Public Partici- pation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment, November 23-24, 2000, Szentendre, Hungary. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001. s. 11-24.
- Sheate, W., Dagg, S., Richardson, J., Aschhemann, R., Palerm, J. & Steen, U. SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision Making. Volume 1 (Main Report). Final Report to the European Com- mission, Imperial College Consultants Ltd., 2001.
- Stenvall, J., Niiranen, V. & Lumijärvi, I. Edustuksellisuus

- tuloksellisuusarvioinnissa - Yt-elimet ja osallisuus kunnallisessa tuloksellisuusarvioinnissa. Hallinnon tutkimus 23(2005): 3, s. 112-122.
- Tallskog, L. & Turtiainen, M. YVA-tukiaineisto. Ympäristöministeriö (verkko-versio: (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi>), 2004.
- Tulkki, K. ja Vehmas, A. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, Helsinki, 2007.
- Valovirta, V. & Hjelt, M. Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakoiti strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Hallinnon tutkimus 23(2005): 3, s. 95-111.
- Valovirta, V. & Virtanen, P. Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriö, Alueiden kehittäminen 9/2004, Hyvinkää, 2004.
- Vataja, K. Arviointiprosessin monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä. Hallinnon tutkimus 23(2005): 3, s. 123-130.
- Virtanen, P. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki, Edita Prima, 2007.
- Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, Opas 13, Helsinki, 2006.