

Jari Paldanius – Lasse Tallskog

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatu

HELSINKI 2005

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 778
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto*

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Kansikuva: Jonatan Hildén

*ISSN 1238-7312
ISBN 951-731-320-9 (nid.)
ISBN 951-731-321-7 (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2005

Esipuhe

Laki ja asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki ja -asetus) tulivat voimaan 1.6.2005. Tällä uudella lainsäädännöllä ja siihen liittyvillä maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen muutoksilla pantiin täytäntöön EY:n direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY).

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointeja on Suomessa tehty jo YVA-lain perusteella vuodesta 1994. YVA-lain 24 §:n mukaan ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin viranomaisten valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä velvoite on siirretty osaksi SOVA-lakia, joka sisältää direktiivin edellyttämät tarkemmat säännökset tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin menettelytavoista ja sisällöstä.

Lainsäädännön toimeenpanoon liittyen Diskurssi Oy on ympäristöministeriön toimeksiannosta selvittänyt suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua. Selvityksen tarkoituksena on tukea vaikutusten arviointien tekemistä siten, että ne olisivat mahdollisimman laadukkaita. Selvityksessä tarkastellaan laatuun vaikuttavia tekijöitä ja sitä, miten laadukas suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi toteutetaan käytännössä. Lopuksi tehdään ehdotuksia vaikutusten arvioinnin laadun kehittämiseksi. Selvityksen pohjalta on laadittu internetpohjainen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin tukiaineisto arviointien käytännön toteutuksen tueksi (www.ymparisto.fi/sova).

Selvityksen ovat laatineet Jari Paldanius ja Lasse Tallskog Diskurssi Oy:stä. Ympäristöministeriössä työtä on ohjannut ja valvonut neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri.

Helsingissä 1.7.2005

Neuvotteleva virkamies

Ulla-Riitta Soveri

Sisältö

Esipuhe	3
Keskeiset johtopäätökset	5
1 Johdanto	9
1.1 Työn tausta	9
1.2 Työn tavoitteet, toteutus ja sisältö	11
2 Miten tarkastella suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua?	12
2.1 Lähtökohtia	12
2.1.1 Mitä on suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi?	12
2.1.2 Lainsäädäntö asettaa puitteet	13
2.1.3 Tilannesidonnaisuus ja arviointia koskevat näkemykset huomioon	14
2.1.4 Laadun tarkastelutapoja	14
2.2 Laadun tarkastelukehikko	15
2.2.1 Hyvän suunnittelun periaatteet	16
2.2.2 Vaikutusten arvioinnin tavoitteet	17
2.2.3 Vaikutusten arvioinnin toteutus	20
2.2.4 Tilannetekijät	20
3 Miten toteuttaa laadukas suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi käytännössä?	24
3.1 Arvioinnin kokonaisuus ja integrointi suunnitteluun	24
3.2 Arvioinnin suunnittelu	28
3.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen	30
3.4 Vaikutusten selvittäminen	32
3.5 Arviointia tukevat analyysit, vaihtoehtojen vertailu sekä ehdotusten laadinta	35
3.6 Raportointi	38
3.7 Vuorovaikutuksen järjestäminen	40
4 Miten kehittää suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua?	43
4.1 Sisällölliset kehittämishaasteet	43
4.2 Kehittämistyön periaatteita ja keinoja	44
4.2.1 Keskeisiä periaatteita	44
4.2.2 Keinoja	45
Käytetty kirjallisuus	49
Liite: Haastatellut henkilöt	53
Kuvailulehdet	54

Keskeiset johtopäätökset

Miten tarkastella suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua?

Lainsäädäntö lähtökohtana. Lainsäädäntö velvoittaa arvioimaan vaikutuksia ja ottaa kantaa siihen, miten vaikutusten arvioinnit tulee tehdä. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) on keskeinen julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia säätelevä laki. Se määrittää tietyt suunnitelmiä ja ohjelmia koskevan ympäristöarvioinnin sekä sisältää muita ympäristöön merkittävästi vaikuttavia suunnitelmia ja ohjelmia koskevan yleisen arviointivelvollisuuden. Myös eri alojen erityislainsäädäntö sisältää suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä.

Laatua tarkasteltaessa keskeisiä kysymyksiä ovat: Millaista on laadukas vaikutusten arviointi ja miten se tehdään? Miksi vaikutusten arviointi on ollut hyvä- tai huonolaatuista? Miten erilaiset tilannetekijät vaikuttavat laadun tekemiseen ja miten ne otetaan huomioon? Millaisia haasteita laatuun ja sen kehittämiseen liittyy? Mitkä ovat laadun kehittämisen keinot?

Tilannesidonnaisuus huomioon. Vaikutusten arvioinnit on toteutettava tilannekohtaisesti: yhtä kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa vaikutusten arviointitapaa ei ole. Tilannetekijät vaikuttavat siihen, miten arviointi kannattaa kussakin tilanteessa toteuttaa. Tilannetekijöitä ovat esimerkiksi suunnitelman sisältö, suunnitelman valmistelu- ja toteutusprosessin ominaisuudet, suunnittelevan organisaation toimintatavat ja resurssit sekä suunnittelun osapuolet, näkemykset ja keskustelu.

Tilannesidonnaisuudesta huolimatta monet keskeiset peruseriaatteet ja lainalaisuudet pätevät erilaisissa vaikutusten arviointitilanteissa. Laki suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista sekä erityisalojen lainsäädäntö asettavat osaltaan puitteet vaikutusten arvioinneille, vaikka ne jättävätkin arvioinneille varsin paljon liikkumavaraa.

Lähtökohtana vaikutusten arvioinnin tavoitteet ja hyvän suunnittelun periaatteet. Vaikutusten arvioinnin tavoitteet määrittävät sen, mihin vaikutusten arvioinnilla viime kädessä pyritään. Hyvän suunnittelun periaatteet puolestaan määrittävät yleisesti sen, miten suunnittelu tulee toteuttaa. Näin molemmat ovat laadun tarkastelun keskeisiä lähtökohtia.

Vaikutusten arvioinnin keskeisiä tavoitteita ovat vaikutustiedon tuottaminen, suunnitelman sisällön kehittäminen, vaihtoehtoja koskevan informaation tuottaminen sekä osallistumisen ja yhteistyön tukeminen sekä ristiriitojen käsittely. Nämä kaikki tukevat vaikutusten arvioinnin ydintavoitetta: suunnittelun, päätöksenteon ja julkisen keskustelun tukemista. Hyvän suunnittelun periaatteita ovat esimerkiksi: kattavuus, olennaisuus, johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys, perusteltavuus, ymmärrettävyys, tasapuolisuus, avoimuus, resurssitehokkuus ja joustavuus.

Vaikutusten arvioinnin toteutusta koskevat laatuperiaatteet kiteyttävät sen, mikä on laadun kannalta olennaista ja miten laadukas arviointi toteutetaan käytännössä.

Miten tehdä laadukas vaikutusten arviointi käytännössä?

Oheiseen kuvaan on tiivistetty laadukkaan vaikutusten arvioinnin keskeisiä periaatteita.

Arvioinnin kokonaisuus ja integrointi suunnitteluun

- Vaikutusten arviointi on viritettävä tuottamaan suunnitelman valmistelun, toteutuksen ja seurannan kannalta olennaista tietoa.
- Vaikutusten arvioinnin on muodostettava johdonmukainen, mielekkäistä vaiheista muodostuva kokonaisuus.
- Vaikutusten arvioinnin tiivis integrointi muuhun suunnitteluun on tärkeää. Arviointi on yleensä perusteltua liittää mahdollisimman varhaiseen suunnittelun vaiheeseen.
- Vaikutusten arvioinnin liittäminen suunnitelmaluonnosten yhteyteen on hyvä integrointitapa. Vaikutusten arvioinnin tekijöiden ja suunnittelijoiden tiivis yhteistyö tukee integrointia.

Arvioinnin suunnittelu

- Arviointi on suunniteltava huolellisesti arvioinnin alussa tilanteen edellyttämällä tarkkuudella. Vaikutusten arviointi on hyvä suunnitella jo suunnitelman valmistelun alkuvaiheessa.
- Arvioinnin tekijöiden työnjaon on oltava selkeä sekä yhteistyön tiivistä.

Arvioinnin kohteen määrittäminen

- Arviointi on kohdistettava suunnitelman olennaisiin ja vaikutuksiltaan keskeisiin osiin.
- Arvioinnin on tuotettava tietoa koko suunnitelman yhteisvaikutuksista. Tilannekohtaisesti on ratkaistava, missä määrin arvioidaan yksittäisiä toimenpiteitä ja tavoitteita ja suunnitelman laajempia osakokonaisuuksia.
- Suunnitteluvaihtoehdot on muodostettava siten, että päästään käsittelemään kattavasti keskeisiä valintatilanteita. Tilannekohtaisesti on ratkaistava, arvioidaanko koko suunnitelmaa, sen laajahkoja osa-alueita ja/tai yksityiskohtia koskevia vaihtoehtoja.
- Suunnitelman ja mahdollisten suunnitteluvaihtoehtojen vertaaminen tilanteeseen ilman uutta suunnitelmaa on käytännössä aina tarpeellista.

Vaikutusten selvittäminen

- Vaikutukset on tunnistettava perusteellisesti ja sitten rajattava siten, että merkittäviä vaikutuksia ei rajaudu tarkastelun ulkopuolelle.
- Merkittävät vaikutukset on selvitettävä perusteellisemmin kuin vähemmän merkittävät. Resurssit on suunnattava siten, että saadaan mahdollisimman kattava ja perusteltu kokonaiskuva kaikista merkittävistä vaikutuksista.
- Erilaisten vaikutusten ja erilaisten suunnitelman osien vaikutusten käsittely on oltava johdonmukaista ja järjestelmällistä.
- Kukin vaikutus tulee esittää sille luonteenomaisella tavalla. Vaikutuksiin liittyvä epävarmuus on arvioitava ja tuotava selkeästi esiin.
- Vaikutusten merkittävyys on arvioitava johdonmukaisesti ja perustellusti kaikissa niissä vaikutusten arvioinnin vaiheissa, joissa merkittävyyttä arvioidaan.
- Vaikutuksia selvitettäessä on käytettävä toisiaan täydentäviä tietolähteitä ja menetelmiä: esimerkiksi erilaisia kirjallisia lähteitä, uuden tiedon tuottamista, vuorovaikutusmenetelmiä sekä systematisointi- ja havainnollistamismenetelmiä.

(jatkuu seuraavalla sivulla)

Arviointia tukevat analyysit, vaihtoehtojen vertailu sekä ehdotusten laadinta

- Tilannekohtaisesti on harkittava, millaista arviointia tukevaa tietoa tarvitaan nykytilaa ja tulevaa kehitystä koskevan tiedon ohella.
- Vaihtoehdot on vertailtava kattavasti, johdonmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkien merkittävien vaikutusten suhteen. Vertailun on kiteytettävä vaihtoehtojen merkittävät vaikutukset sekä vaihtoehtojen olennaiset eroavaisuudet.
- Vaikutusten arvioinnin yhteydessä on tuotettava vaikutusten seurantaan koskevia ehdotuksia. Tilannekohtaisesti on harkittava, onko vaikutusten arvioinnin yhteydessä perusteltua tuottaa myös suunnitelman sisältöä, valmisteluprosessia ja toteutusta koskevia ehdotuksia.

Raportointi

- Arvioinnin tulosten välittyminen suunnittelijoille, päättäjille ja keskeisille etutahoille on erityisesti varmistettava.
- Raportoinnin on oltava johdonmukaista, ymmärrettävää ja tasapuolista.
- Keskeiset tulokset on tärkeä sisällyttää suunnitelmaan. Miltei aina on perusteltua raportoida yksityiskohtaisemmin arvioinnin toteutuksesta ja tuloksista: joko suunnitelmassa, sen liitteessä tai erillisessä arviointiraportissa.

Vuorovaikutuksen järjestäminen

- Vuorovaikutus on liitettävä vaikutusten arvioinnin ja muun suunnittelun keskeisiin vaiheisiin. Tilannekohtaisesti on ratkaistava millaista vuorovaikutusta arvioinnin tehtävien yhteydessä on perusteltua järjestää.
- Vuorovaikutuksen yhteydessä esitetyt näkemykset on koottava, julkistettava ja välitettävä hyödynnettäväksi vaikutusten arvioinnissa, suunnittelussa ja julkisessa keskustelussa.

Miten kehittää laatua?

Sisällölliset kehittämishaasteet. Suomessa on eri hallinnonaloilla kehitetty ja sovellettu monenlaisia vaikutusten arvioinnin toimintatapoja ja työkaluja ja näin saatu arvokkaita kokemuksia. Kehittämistyötä on tärkeä jatkaa ja käyttökelpoiksi todettuja toimintatapoja ja työkaluja tulisi ottaa käyttöön hallinnonaloilla. Erityisesti seuraaviin neljään sisällölliseen kehittämishaasteeseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota:

- Suunnitelman valmistelun, toteutuksen ja seurannan kannalta olennaisen tiedon tuottaminen ja tehokas välittäminen hyödynnettäväksi.
- Vaikutusten arvioinnin kokonaisuuden hallinta.
- Vaikutusten arvioinnin tiivis integrointi suunnitelman valmisteluun.
- Selkeiden ja käytännöllisten työtapojen kehittäminen: erityisesti vaikutusten tunnistamista ja rajausta, yksityiskohtaista selvittämistä sekä merkittävyyden arviointia tukevien työkalujen kehittäminen.

Kehittämistyön periaatteet ja keinot. Vaikutusten arvioinnin laadun kehittämistä tulisi tukea erityisesti seuraavilla tavoilla:

- On hankittava ja välitettävä tietoa, kokemuksia ja osaamista laadun tekemisen ja kehittämisen tueksi. Koulutuksella, ohjeilla ja opasaineistoilla, tutkimus- ja kehittämistyöllä sekä yhteistyöllä on tässä keskeinen rooli.

- Julkishallinnon organisaatioiden on aktiivisesti tuettava omien suunnitelmiansa ja ohjelmiansa laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä ja kehittämistä.
- Vaikutusten arvioinnin roolia suunnittelun tukijana on korostettava. Vaikutusten arviointeja on samalla kehitettävä siten, että ne kykenevät tämän tukiroolinsa täyttämään. Tämä on edellytys sille, että julkishallinnon organisaatiot motivoituvat aidosti tukemaan laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä.
- Vaikutusten arviointia koskevia näkemyksiä ja arvioinnista käytävää keskustelua on pyrittävä selkeyttämään.
- On kehitettävä vaikutusten arviointien tekijöiden ja kehittäjien, suunnittelijoiden sekä julkishallinnon organisaatioissa suunnittelusta ja sen kehittämisestä vastaavien yhteistyötä.

Johdanto

1.1 Työn tausta

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia on sovellettu ja kehitetty sekä Suomessa että kansainvälisesti erityisesti 1990-luvun alusta lähtien¹ ². Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi nähdään keinona edistää kestävästä kehityksestä sekä sisällyttää ympäristönäkökulma osaksi yhteiskunnan sektoreiden suunnittelua ja päätöksentekoa. Vaikutusten arviointia pidetään yleisemminkin hyödyllisenä julkishallinnon suunnitelma- ja ohjelmatyön apuvälineenä.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Vuonna 1994 Suomessa tuli voimaan laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). Pääasiassa hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia ja siinä noudatettavaa arviointimenettelyä koskevassa laissa säädettiin viranomaisille yleinen velvollisuus selvittää ja arvioida ympäristövaikutuksia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa (24 §). Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevia velvoitteita on sisällytetty myös muuhun lainsäädäntöön³.

Vaikutusten arviointi eri hallinnonaloilla. Arviointeja on tehty eri hallinnonaloilla – sekä keskus- että aluehallinnossa – muun muassa liikenne⁴, energia⁵, ilmasto⁶ ja metsäpolitiikka⁷ käsittelevien suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä, ympäristön⁸ ja luonnonsuojelua⁹ sekä alueidenkäyttöä¹⁰ koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa sekä alueellisten kehittämisohjelmien¹¹ laadinnan yhteydessä. Kunnissa ympäristövaikutusten arviointi kaavoituksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti on jo vakiintunut käytäntö¹². Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointeja on Suomessa tehty hyvin erilaisilla, kulloiseenkin suunnittelutilanteeseen sopivilla tavoilla.

Arviointikäytäntöjen kehittäminen. Vaikutusten arvioinnit ovat tuottaneet arvokkaita kokemuksia sekä auttaneet kehittämään arviointikäytäntöjä. Lisäksi on toteutettu kehittämis- ja pilottihankkeita, laadittu ohjeita ja oppaita sekä järjestetty koulutusta. Ympäristöministeriö on antanut ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista sekä julkaissut oppaita osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa. Lisäksi ympäristöministeriö on yhdessä sisäasiainministeriön kanssa julkaissut oppaan alueellisten kehittämisohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.¹³ Tiehallinto on julkaissut oppaan ohjelmien vaikutusten arviointiin¹⁴. Maa- ja metsätalousministeriön toi-

¹ Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin soveltamistilanne maailmassa ks. Dalal-Clayton ja Sadler 2004.

² Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään yleisesti käsitettä ”strategic environmental assessment” (SEA). Myös useita muita käsitteitä on käytössä (ks. Dalal-Clayton ja Sadler 2004, s. 10-13).

³ Ks. Hallituksen esitys... 2004, s. 4-6.

⁴ Esim. Pohjolan kolmion... 1996; Rataverkko 2020... 2000; Tienpidon linjaukset... 2000.

⁵ Esim. Tuhkanen ja Pipatti 1999; Airaksinen ja Heikkinen 2000.

⁶ Hildén ym. 2001.

⁷ Esim. Hyvärinen 1997; Hildén ym. 1999.

⁸ Esim. Saarikoski 1997a.

⁹ Esim. Hildén ym. 1998.

¹⁰ Esim. Paldanius ja Tallskog 2001.

¹¹ Esim. Marjanen 1997; Lumiaho-Suomi ym. 2000.

¹² Maankäyttö- ja rakennuslain... 2002, s. 30-34.

¹³ Ohjeet suunnitelmien ja... 1998; Heikkinen ja Irjala 2002; Alueellisten kehittämisohjelmien... 1999.

¹⁴ Lampinen ja Saarlo 2002.

mesta on laadittu tukiaineisto alueellisten metsäohjelmien vaikutusten arviointiin¹⁵. Myös säädösehdotusten ympäristövaikutusten, taloudellisten vaikutusten, yritysvaikutusten ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista on annettu ohjeet¹⁶. Tällä hetkellä on käynnissä lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihanke, joka toteutetaan usean ministeriön yhteistyönä. Ympäristöministeriön järjestämällä kaksipäiväisillä kursseilla on vuodesta 2001 lähtien koulutettu yhteensä lähes sata hallinnonalojen arvioinnista vastaava ja arviointiin osallistuvaa sekä konsulttia.

Tutkimukset ja selvitykset. Arviointikäytäntöjen ja -osaamisen kehittymistä ovat osaltaan edistäneet myös tutkimukset ja selvitykset. Niiden kohteena ovat olleet muun muassa suomalainen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointikäytäntö yleisesti¹⁷, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi yksittäisillä hallinnonaloilla ja politiikkalohkoilla¹⁸ ja yksittäisten suunnitelmien tai suunnitelmatyyppien yhteydessä¹⁹ sekä eräät suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin erityiskysymykset²⁰.

Uusi lainsäädäntö. Suomen lainsäädäntö suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista on muuttunut. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY (ns. SEA-direktiivi) edellyttää aiempaa yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä arviointien tekemisestä ja sisällöstä tiettyntyyppisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun yhteydessä. 1.6.2005 voimaan tullut uusi laki viranomais-ten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) sisältää ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 24 §:ää vastaavan yleisen säännöksen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista sekä tarkemmat SEA-direktiivin edellyttämät säännökset tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnista.

Vaikutusten arvioinnin laatu. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain soveltaminen tarvitsee tuekseen perusteltua käsitystä arvioinnin laadusta. Myös SEA-direktiivissä korostetaan arviointien laatua ja edellytetään arviointien laadun varmistamista²¹. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi: Millaista on laadukas vaikutusten arviointi ja miten se toteutetaan? Miten laatua tulisi arvioida? Mitkä ovat laadun kehittämistarpeet ja keinot?

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointeja on tehty useissa maissa etenkin viimeisen 15 vuoden aikana. Vaikutusten arvioinnista saatuja kokemuksia on myös koottu monessa yhteydessä.²² Suomessakin on viime vuosina saatu suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista ja sen laadusta varsin paljon kokemuksia eri hallinnonaloilta ja suunnitelmatyypeistä. Kokemukset ja tieto ovat kuitenkin varsin hajallaan ja vaikeasti hyödynnettävissä. Tarvitaankin suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadun kokoavaa tarkastelua.

¹⁵ Paldanius ja Tallskog 2000.

¹⁶ Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten... 1998; Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten... 1998; Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten... 1999; Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten... 2003.

¹⁷ Hildén ja Jalonen 2003; Hildén, Kosola ja Jalonen 2004.

¹⁸ Esim. Kauppinen 1997; Saarikoski 1997b; Tapio 1998; Lumiaho-Suomi 2001; Savola 2004.

¹⁹ Esim. Peuhkuri 1997; Kaljonen 2000.

²⁰ Esim. Valve 1999; Paldanius ja Tallskog 2003; Kosola, ym. 2004.

²¹ Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien... 2004, s. 33-34.

²² Ks. esim. Bina ja Vingoe 2000; Bina 2001; Sheate ym. 2001; Marsden 2002; Hilding-Rydevik 2003a ja 2003b; Dalal-Clayton ja Sadler 2004.

1.2 Työn tavoitteet, toteutus ja sisältö

Tavoitteet ja toteutus

Työn tavoitteena on tukea suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointien toteutusta ja kehittämistyötä sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain toimeenpanoa. Työssä

- tarkastellaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadun keskeisiä lähtökohtia ja muodostetaan viitekehys vaikutusten arvioinnin ja sen laadun tarkastelun tueksi,
- muodostetaan kokonaiskuva suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatuperiaatteista ja laadun toteuttamisesta käytännössä sekä
- esitetään suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittämisenäkökohtia Suomessa.

Työn pohjalta on laadittu internetpohjainen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin tukiaineisto²³.

Työssä on hyödynnetty laajasti suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia käsittelevää kotimaista ja ulkomaista kirjallista aineistoa, joka koostuu pääosin:

- kansainvälisistä ja kotimaisista suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia käsittelevistä ohjeista ja oppaista,
- yhteenveto- ja kokemusraporteista ja -artikkeleista sekä
- kotimaisia tapausesimerkkejä koskevasta kirjallisesta aineistosta.

Kirjallista aineistoa on täydennetty arviointien tekijöiden ja kehittäjien teema-haastatteluilla. Haastatteluissa koottiin haastateltavien kokemuksia ja näkemyksiä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadun osatekijöistä, kehittämishaasteista ja toteuttamisen keinoista. Haastatteluja tehtiin yhteensä 17 kpl. Luettelo haastatteluista on liitteessä.

Raportin sisältö

Luvussa 2 esitellään suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadun lähtökohtia sekä muodostetaan vaikutusten arviointien ja niiden laadun tarkastelukehikko, johon lukujen 3 ja 4 käsittely pohjautuu.

Luvussa 3 käsitellään laadukkaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin toteuttamista käytännössä. Luvussa 3.1 annetaan kokonaiskuva vaikutusten arvioinnista ja arvioinnin liittymisestä suunnitteluun. Luvuissa 3.2–3.7 käsitellään vaikutusten arvioinnin eri tehtävien toteuttamista. Jokaiseen lukuun on koottu keskeiset laatuperiaatteet sekä kooste siitä, miten tehtävät ja laatuperiaatteet ilmenevät suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa.

Lukuun 4 on koottu ajankohtaisia vaikutusten arvioinnin laadun kehittämisenäkökohtia Suomessa: lukuun 4.1 sisällöllisiä kehittämishaasteita ja lukuun 4.2 kehittämistyön periaatteita ja keinoja.

²³ Tukiaineisto on tarkoitettu tukemaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin käytännön toteutusta. Tukiaineistossa käsitellään vaikutusten arvioinnin keskeiset periaatteet sekä esitellään käytännön työtä helpottavia työkaluja. Tukiaineisto on osoitteessa: www.ymparisto.fi/sova.

2

Miten tarkastella suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua?

2.1 Lähtökohtia

2.1.1 Mitä on suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi?

Se, miten suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi määritellään, asettaa puitteet laadun tarkastelulle. Määriteltäessä vaikutusten arviointi kovin yksityiskohtaisesti otetaan samalla usein vahvastikin kantaa siihen, miten vaikutusten arviointi tulee tehdä ja millaista on laadukas vaikutusten arviointi. Yleispiirteisemmät määrittelyt jättävät enemmän tilaa erilaisille painotuksille ja tilannekohtaisille sovellutuksille.

Koska tässä työssä tarkastellaan vaikutusten arvioinnin laatua hyvinkin erilaisissa tilanteissa ja erilaisista näkökulmista, sovelletaan seuraavaa yleispiirteistä määritelmää.

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi = viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun²⁴ liittyvä prosessi, jossa ensisijaisesti tuotetaan tietoa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutuksista. Arviointi koostuu useista tehtävistä ja ajallisesti toisiaan seuraavista vaiheista.

Suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia hanke- ja toimenpidetason yläpuolisia suunnitelmia, ohjelmia ja muita linjauksia^{25 26}.

Vaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia erilaisia vaikutuksia²⁷.

Koska vaikutusten arvioinnin katsotaan ajoittuvan suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluvaiheeseen, vaikutusten seuranta ei sisällytetä vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä tosin yleensä suunnitellaan seurannan järjestämistä sekä hyödynnetään edellisen suunnitelman seurannan tuloksia.²⁸

Määritelmä kattaa periaatteessa kaikenlaiset suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluvaiheessa laadittavat vaikutusten arvioinnit: sekä lakisäateiset ympäristöarvioinnit että hyvinkin vapaamuotoiset vaikutusten arvioinnit.

²⁴ Valmistelulla tarkoitetaan tässä raportissa väljästi kaikkea, mikä liittyy suunnitelman laadintaan ja päätöksentekoon. Toteutuksella puolestaan kaikkea, mikä tapahtuu suunnitelman valmistumisen ja sitä koskevan päätöksenteon jälkeen.

²⁵ Lyhyiden vuoksi suunnitelma käsitettä käytetään tässä raportissa yhteisnimityksenä erilaisille suunnitelmille, ohjelmille ja muille linjauksille. Vaikutusten arviointia tarkastellaan usein suhteessa tällaiseen kolmijakoon (englanniksi ppp = policies, plans, programmes) (ks. esim. Nooteboom 2000; Fischer 2002 s. 83-86; Fischer 2003, s. 165-167).

²⁶ Kaavoituksen yhteydessä toteutettavaan vaikutusten arviointiin liittyy monia erityispiirteitä, joita ei tässä raportissa käsitellä.

²⁷ Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista koskee ympäristövaikutuksia, jotka on laissa määritelty laajasti: ympäristövaikutuksiin sisällytetään esimerkiksi vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

²⁸ Joissakin yhteyksissä vaikutusten arviointi -käsitteellä voidaan tarkoittaa sekä vaikutusten etukäteisarviointia että seuranta.

2.1.2 Lainsäädäntö asettaa puitteet

Lainsäädäntö on tärkeä vaikutusten arvioinnin ja myös arviointien laadun tarkastelun lähtökohta. Lait toisaalta velvoittavat arvioimaan vaikutuksia ja toisaalta niissä otetaan kantaa siihen, miten vaikutusten arvioinnit tulee tehdä.

1.6.2005 voimaan tullut laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005)²⁹ on keskeinen julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia säätelevä laki. Se yhtäältä sisältää kaikkia ympäristöön merkittävästi vaikuttavia suunnitelmia ja ohjelmia koskevan yleisen arviointivelvollisuuden ja toisaalta määrittää tietyt suunnitelmiä ja ohjelmia koskevan ympäristöarvioinnin³⁰.

Ympäristöarviointi koskee asetuksella erikseen määriteltyjä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä. Lisäksi sitä sovelletaan harkinnanvaraisesti myös muihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Laki ja sen nojalla annettu asetus määrittävät mm. ympäristöarvioinnin keskeisiä tavoitteita ja käytännön toteutusta ja näin myös sitä, millaista on laadukas vaikutusten arviointi.

Lain 3 § sisältää yleisen arviointivelvollisuuden, jonka mukaan *”suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava siitä, että suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin valmistelun kuluessa, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia”*. Laissa määritellyt arvioinnin tavoitteet sekä arvioitavat ympäristövaikutukset koskevat myös yleisen arviointivelvollisuuden nojalla tehtäviä arviointeja.

Ympäristöministeriön vuonna 1998 antamia ohjeita suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista voidaan käyttää soveltuvin osin sekä arvioitaessa ympäristövaikutuksia yleisen arviointivelvollisuuden nojalla että tehtäessä lakisääteisiä ympäristöarviointeja.

Myös eri alojen erityislainsäädäntö sisältää suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevia säädöksiä. Erityisen tärkeitä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999), joissa säädetään vaikutusten arvioinnista kaavoituksen yhteydessä. Laissa ja asetuksessa otetaan kantaa arvioitaviin vaikutuksiin ja arvioinnin käytännön toteutukseen. Lainsäädäntöä tarkistettiin SOVA-lain säätämisen yhteydessä³¹. Laissa vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) säädetään vaikutusten arvioinnista vesienhoitosuunnitelmien valmistelussa. Lain mukaan vesienhoitosuunnitelmissa on esitettävä SOVA-lain mukainen ympäristöselostus.

Lisäksi esimerkiksi asetukseen alueiden kehittämisestä (1224/2002) ja metsäasetukseen (1200/1996) sisältyy vaikutusten arviointia koskevia säännöksiä. Niissä vaikutusten arviointiin otetaan kantaa yleispiirteisesti: ne lähinnä yleisesti velvoittavat arvioimaan vaikutuksia ja määrittävät arvioitavia vaikutuksia. Ne saattavat kuitenkin osaltaan tarkentaa SOVA-laissa säädettyä yleistä arviointivelvollisuutta kyseisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta.

Sekä SOVA-laki että eri alojen erityislainsäädäntö jättävät varsin paljon liikkumavaraa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin toteuttamiselle. Laatumalla SOVA-lain ympäristöarviointia koskevat säännökset varsin joustaviksi on tietoisesti haluttu jättää tilaa tilannekohtaiselle harkinnalle³².

²⁹ Tässä raportissa käytetään lyhennettä ”SOVA-laki”. Lyhyden vuoksi tässä raportissa käytetään SOVA-laki -käsitettä usein myös puhuttaessa lain ja sen nojalla annetun asetuksen (Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) kokonaisuudesta.

³⁰ SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi on EY:n tietyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin mukainen ympäristöarviointi (2001/42/EY).

³¹ Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (202/2005) ja asetus maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamisesta (348/2005).

³² Hallituksen esitys... 2004, s. 30.

Tässä työssä SOVA-laki on vaikutusten arvioinnin laadun tarkastelun tärkeä lähtökohta, koska laki määrittelee ympäristöarvioinnin ja asettaa yleisen arviointivelvoitteen. Lakiin on myös kirjattu vaikutusten arvioinnin laadun kannalta keskeisiä periaatteita. Työssä ei kuitenkaan rajauduta vain SOVA-lain mukaiseen ympäristöarviointiin vaan tarkastellaan vaikutusten arvioinnin laatua laajemmin kaikenlaisissa suunnittelu- ja arviointitilanteissa.

2.1.3 Tilannesidonnaisuus ja arviointia koskevat näkemykset huomioon

Koska suunnitelmat ja ohjelmat sekä niiden valmistelu- ja toteutusprosessit ovat erilaisia, **vaikutusten arvioinnit on toteutettava tilannekohtaisesti**: yhtä kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa vaikutusten arviointitapaa ei ole³³. Kussakin tilanteessa on erikseen tehtävä arvioinnin toteutusta koskevat ratkaisut. Tämä koskee myös SOVA-lain mukaista ympäristöarviointia.

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiin liittyy myös erilaisia näkemyksiä, jotka voivat koskea sekä arvioinnin käytännön toteuttamista että arvioinnin tavoitteita. Näkemykset voivat liittyä tiettyihin suunnittelutilanteisiin tai ne voivat koskea yleisemmin vaikutusten arviointia.

Näkemyserot heijastavat erilaisia kokemuksia ja tietoja sekä laajemminkin suunnittelua ja päätöksentekoa koskevia näkemyksiä³⁴. Usein näkemysten taustalta on löydettävissä myös selkeitä vaikutusten arviointiin liittyviä intressejä. Esimerkiksi ympäristöviranomaisen intressinä on painottaa ympäristövaikutusten selvittämistä; suunnittelusta vastaavan intressinä on puolestaan suunnitelman tavoitteiden toteutumisen arviointi. Erilaiset näkemykset on tärkeä ottaa huomioon sekä pyrkiä selkeyttämään näkemyksiä ja niistä käytävää keskustelua.

Tilannesidonnaisuudesta ja näkemyseroista huolimatta monet keskeiset peruseriaatteen ja lainalaisuudet pätevät useissa erilaisissa tilanteissa. Lisäksi lainsäädäntö asettaa omat puitteensa. Esimerkiksi SOVA-lain mukaisissa ympäristöarvioinneissa tilannekohtainen liikkumavara on selkeästi pienempi kuin sellaisissa arvioinneissa, joita säätelee vain SOVA-lain yleinen arviointivelvollisuus.

2.1.4 Laadun tarkastelutapa

Vaikutusten arvioinnin käytännön toteutus ja tavoitteiden toteutuminen. Vaikutusten arvioinnin laatua voidaan tarkastella kahdessa suhteessa. Toisaalta voidaan tarkastella arvioinnin käytännön toteutuksen ”teknistä” laatua. Tällöin ollaan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, arvioidaanko merkittävät vaikutukset kyllin perusteellisesti tai kytketäänkö arviointi kaikkiin sellaisiin suunnittelun vaiheisiin, joissa tehdään merkittäviä suunnitelmaa koskevia päätöksiä. Tällainen näkökulma vaikutusten arvioinnin toteutuksen laadun on varsin tavallista.³⁵ Toisaalta voidaan tarkastella sitä, miten vaikutusten arviointi viime kädessä saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Tällöin ollaan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, parantaako vaikutusten arviointi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tai vaihtuuko arvioinnin tuottama tieto suunnitelman sisältöön.³⁶

³³ Verheem ja Tonk 2000, s. 121; Brown ja Thérivel 2000, s. 184; Nitz ja Brown 2001, s. 337-339; Noble ja Storey 2001, s. 502-503.

³⁴ Vaikutusten arviointia koskevista suunnitteluteoreettisista näkemyksistä: ks. esim. Bartlett ja Kurian 1999; Lawrence 2000; Leknes 2001.

³⁵ Vaikutusten arvioinnin ”riittävydellä” tarkoitetaan yleensä sitä, miten vaikutusten arviointi täyttää tietyt laadun ”tekniset” kriteerit. Riittävyyden kriteerit voivat koskea esimerkiksi tuotetun vaikutustiedon tai vaikuttavuusjärjestelyjen riittävyyttä. Kysymys riittävyydestä nousee esille erityisesti silloin, kun vaikutusten arvioinnin toteuttamista on säännelty lainsäädännössä (esim. Maankäyttö- ja rakennuslain...2002, s. 30-33).

³⁶ Usein puhutaan ”vaikuttavuudesta”, kun tavalla tai toisella tarkoitetaan tavoitteiden toteutumista (esim. Ahonen 2001, s. 110-111). Vaikutusten arvioinnin yhteydessä vaikuttavuudella usein tarkoitetaan vaikutusten arvioinnin vaikutusta etenkin suunnitelman ja päätösten sisältöön (esim. Hildén, Furman ja Kaljonen 2004, s. 523). Näin ymmärrettynä vaikuttavuus on käytännössä osa suunnittelun ja päätöksenteon tukemistavoitteen toteutumista (vaikutusten arvioinnin tavoitteista enemmän s. 17-19). Vaikuttavuus-käsitettä on käytetty myös muissa merkityksissä. Tässä raportissa vaikutusten arvioinnin tavoitteita ja niiden toteuttamista tarkastellaan suoraan - ei vaikuttavuus-käsitteen kautta.

Käytännössä molemmat näkökulmat täydentävät toisiaan. Jotta vaikutusten arviointi voisi toteuttaa sille asetetut tavoitteet, se on toteutettava laadukkaasti. Toisaalta, laadukas ”tekninen” toteutus ei yksin riitä: arvioinnin on myös toteutettava sille asetettuja tavoitteita.³⁷

Laadun arvioinnista laadun tekemiseen ja kehittämiseen. Laadun arviointi sekä laadun tekeminen ja kehittäminen ovat toisiaan täydentäviä näkökulmia. Molempien keskeisenä lähtökohtana on ymmärrys siitä, millaista on laadukas vaikutusten arviointi.

Laadun arvioinnin näkökulmasta ollaan kiinnostuneita ensisijaisesti sitä, miten vaikutusten arviointi täyttää laadulle asetetut kriteerit³⁸. Laadun arviointia on mahdollista laajentaa koskemaan myös esimerkiksi sitä, miksi vaikutusten arviointi on hyvä- tai huonolaatuista tai miten arviointi osataan sopeuttaa kulloisenkin tilanteen erityisvaatimuksiin. Laadun arviointiin voidaan liittää suoraan myös vaikutusten arviointia koskevia kehittämissuhteita³⁹.

Tyypillisiä laadun arviointeja ovat vaikutusten arvioinneista vastaavien omat arvioinnit, muiden suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin osallistuvien palautteen anto sekä ulkopuolisten tekemät laadun arvioinnit⁴⁰.

Laadun tekemisen ja kehittämisen näkökulmasta laatua tarkastellaan usein monipuolisemmin ja käytännönläheisemmin, kuin laatua arvioitaessa. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Miten laatu käytännössä tehdään?
- Millaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja on käytettävissä?
- Miten erilaiset tilannetekijät (esimerkiksi tiedot, taidot ja asenteet sekä suunnitteluorganisaation toimintakäytännöt) estävät tai edistävät laadukkaan vaikutusten arvioinnin tekemistä? Miten ne otetaan huomioon?
- Millaisia haasteita laatuun ja sen kehittämiseen liittyy?
- Mitkä ovat laadun kehittämisen keinot?

Tässä työssä näkökulma on ensisijaisesti laadun tekemisessä ja kehittämisessä: tarkastellaan laadukkaan vaikutusten arvioinnin periaatteita sekä laadun kehittämisen näkökohtia. Työssä tiivistettäviä laatuperiaatteita voidaan soveltaa myös laadun arvioinnissa. Ne kiteyttävät sen, mikä on laadun kannalta olennaista ja miten laadukas arviointi toteutetaan käytännössä.

2.2 Laadun tarkastelukehikko

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laadun tarkastelun tueksi on luvussa 2.1 esitettyjen lähtökohtien pohjalta muodostettu kuvan 1 mukainen yleinen tarkastelukehikko⁴¹. Laadun tarkastelun keskiössä on vaikutusten arvioinnin käytännön toteutus: **miten vaikutusten arviointi toteutetaan laadukkaasti**. Käytännön toteutuksen laatu kiteytetään laatuperiaatteiden avulla.

Vaikutusten arvioinnin tavoitteet ja hyvän suunnittelun yleiset periaatteet ovat keskeisiä lähtökohtia määritettäessä vaikutusten arvioinnin laatua. Vaikutusten arvioinnin tavoitteet ja hyvän suunnittelun periaatteet ovat myös eräänlaisia laadun arvioinnin ylätasoa kriteereitä: viimekädessä on olennai-

³⁷ Noble 2003, s. 133.

³⁸ Esimerkkejä laadun arvioinneista: Bonde ja Cherp 2000; Simpson 2001; Fischer 2002; Noble 2003; Markus ja Emmelin 2004.

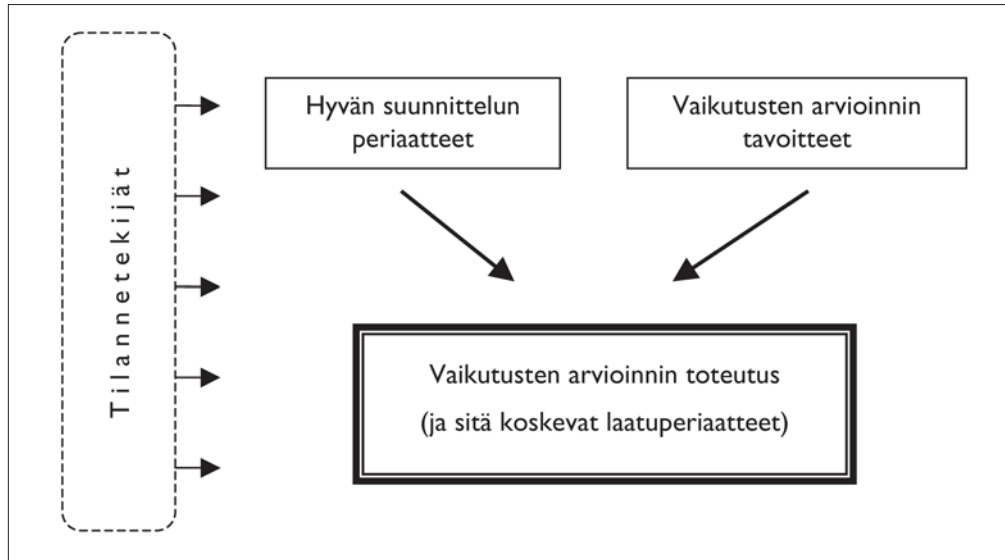
³⁹ Esimerkiksi Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuvausryhmän vaikutusten arvioinnin luonnosvaiheessa järjestettiin laadun arviointi, jossa erityisesti tuotettiin arviointia koskevia konkreettisia kehittämissuhteita (Paldanius ym. 2003). Ks. myös esim. Bina 2001; Roininen 2001.

⁴⁰ Erityisesti ulkopuolisten tekemistä arvioinneista käytetään joskus nimitystä ”auditointi”.

⁴¹ Kehikon laatimisessa on käytetty hyväksi erityisesti seuraavia lähteitä: Marsden 1998, s. 255-260; Bonde ja Cherp 2000 s. 99-103; Brown ja Théritel 2000, s. 184-187; Partidário 2000, s. 656-660; Sadler 2001, s. 16-24; IAIA strategic... 2002; Noble 2003, s. 131-139. Kehikko soveltuu myös hankkeiden vaikutusten arvioinnin laadun tarkasteluun.

sen tärkeää, kuinka hyvin vaikutusten arviointi täyttää sille asetetut tavoitteet ja hyvän suunnittelun periaatteet.

Tilannetekijät vaikuttavat erityisesti siihen, miten vaikutusten arviointi on toteutettava, jotta se olisi laadukasta, mutta myös siihen, miten erilaisia vaikutusten arvioinnin tavoitteita ja hyvän suunnittelun periaatteita kussakin tilanteessa painotetaan.



Kuva 1. Vaikutusten arvioinnin laadun yleinen tarkastelukehikko.

2.2.1 Hyvän suunnittelun periaatteet

Hyvän suunnittelun periaatteet määrittävät yleisesti sen, miten suunnittelu – ja myös vaikutusten arviointi – tulisi käytännössä toteuttaa. Ne ovat siten yksi laadun tarkastelun keskeinen lähtökohta. Hyvän suunnittelun keskeisiä periaatteita ovat erityisesti^{42 43}:

- **Kattavuus.** On sekä perusteltavuuden että tasapuolisuuden edellytys.
- **Olellisuus.** Tarkastelu keskitetään olellisiin asioihin. Olellisten asioiden on erotuttava epäolellisista.
- **Johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys.** Ovat ennen kaikkea perusteltavuuden edellytyksiä.
- **Perusteltavuus.** Ratkaisut pohjautuvat kunnollisiin perusteisiin ja perusteet esitetään selkeästi.
- **Ymmärrettävyys.**
- **Tasapuolisuus.**
- **Avoimuus⁴⁴.** Tieto välitetään kaikille osapuolille.
- **Resurssitehokkuus.**
- **Joustavuus.**

⁴² Tässä yhteydessä ei ole esitelty niitä erilaisia hyvän suunnittelun periaatteita, jotka jo tavallaan sisältyvät vaikutusten arvioinnin tavoitteisiin. Esimerkiksi "osallistavuus" on eräänlainen hyvän suunnittelun periaate, joka jo sisältyy osallistumismahdollisuuksien tukemistavoitteeseen. Myöskään "vaikuttavuutta" ei ole sisällytetty hyvän suunnittelun yleiseksi periaatteeksi. "Moniarvoisuuden" puolestaan voidaan ajatella koostuvan monen asian summana: esimerkiksi tasapuolisuuden, avoimuuden ja osallistumismahdollisuuden.

⁴³ Vrt. Dalkmann ym. 2004, s. 393. Joissain yhteyksissä hyvän suunnittelun periaatteita on suoraan sovellettu tarkasteltaessa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua (esim. Sadler 2001, s. 16-17; IAIA strategic... 2002).

⁴⁴ Joissakin yhteyksissä käytetään myös käsitettä läpinäkyvyys tai transparenssi.

Vaikutusten arvioinnin tavoitteiden tavoin myös hyvän suunnittelun periaatteet koskevat läpäisevästi vaikutusten arvioinnin erilaisia tehtäviä ja vaiheita. Esimerkiksi kattavuus on tärkeä lähtökohta tarkasteltaessa sekä vaikutusten tunnistamista että osallistujien valintaa.

Hyvän suunnittelun periaatteet voidaan nähdä ”arvoina” sinänsä. Laadukkaan vaikutusten arvioinnin on esimerkiksi oltava johdonmukaista riippumatta siitä, millaisia tavoitteita tai muita hyvän suunnittelun periaatteita arvioinnille asetetaan. Toisaalta hyvän suunnittelun periaatteiden noudattaminen on myös keino toteuttaa muita ”arvoja”. Esimerkiksi tasapuolisuus tukee sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistavoitetta että avoimuuden periaatteen toteuttamista.

Useimmat hyvän suunnittelun periaatteista ovat yleisesti hyväksytyjä ja ne koetaan tärkeiksi hyvinkin erilaisissa suunnittelutilanteissa. Tosin periaatteisiin voi liittyä painotus- ja tulkintaeroja, jotka tulevat esiin sovellettaessa periaatteita vaikutusten arvioinnin käytännön toteutuksessa ja erilaisissa suunnittelutilanteissa. Sivun 23 tekstilaatikko sisältää koosteen siitä, miten hyvän suunnittelun periaatteet ilmenevät suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa.

2.2.2 Vaikutusten arvioinnin tavoitteet

Vaikutusten arvioinnin tavoitteet määrittävät sen, mihin vaikutusten arvioinnilla viime kädessä pyritään. Näin tavoitteet ovat laadun tarkastelun keskeinen lähtökohta. Esimerkiksi jos korostetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä, se on otettava huomioon läpi koko vaikutusten arvioinnin: arvioinnin suunnittelusta vaikutusten selvittämiseen ja vaihtoehtojen vertailuun sekä edelleen arvioinnin raportointiin.

Vaikutusten arvioinnin tavoitteet ovat usein varsin yleispiirteisiä. Siksi niitä joudutaan tulkitsemaan ja konkretisoimaan sovellettaessa niitä vaikutusten arvioinnissa käytännössä. Koska tavoitteet liittyvät monin tavoin toisiinsa, niitä ei ole useinkaan kovin mielekäästä käsitellä toisistaan täysin erillään. Esimerkiksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen voi olla samalla sekä yksi vaikutusten arvioinnin perimmäisistä tavoitteista että keino tuottaa laadukasta tietoa vaikutuksista.

Tavoitteet ovat usein myös tilannesidonnaisia ja niihin liittyy näkemyseroja. Tilannesidonnaisuus ja näkemyserot voivat koskea yksittäisen tavoitteen muotoilua, tulkintaa ja painotusta suhteessa muihin tavoitteisiin ja jopa sitä, mitkä ylipäätään koetaan vaikutusarvioinnin keskeisiksi tavoitteiksi.

Koska tavoitteet ovat usein yleispiirteisiä, tilannesidonnaisia ja monin tavoin toisiinsa kytkeytyviä ja koska tavoitteisiin liittyy usein näkemyseroja, on erityisen tärkeää pyrkiä määrittämään tavoitteet ja tiedostamaan niitä koskevat näkemyserot mahdollisimman selkeästi. Kuvassa 2 on esitelty laajalti keskeisinä pidettyjä vaikutusten arvioinnin tavoitteita ja kuvassa 3 muita tavoitteita⁴⁵. Sivun 23 tekstilaatikko sisältää koosteen siitä, miten nämä tavoitteet ilmenevät SOVALakiin kirjatuihin tavoitteisiin.

⁴⁵ Kuvien koosteissa on hyödynnetty erityisesti seuraavia lähteitä: Nooteboom 1999, s. 5-6, 21-22, 69-70; Brown ja Thérivel 2000; Elling 2000; Kørnø ja Thissen 2000, s. 194-199; Rossouw ym. 2000; Sadler 2001, s. 13-15; Sheate ym. 2001, s. 3; Tesli 2002, s. 17.

VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KESKEISIÄ TAVOITTEITA

Suunnittelun, päätöksenteon ja julkisen keskustelun tukeminen

- On vaikutusten arvioinnin “ydintavoite”, jota useimmat muut tavoitteet toteuttavat.

Suunnitelman sisällön kehittäminen

- Vaikutusten arvioinnin avulla pyritään tukemaan erityisesti suunnittelun tavoitteiden ja toimenpiteiden, myös haittojen lieventämistoimenpiteiden määrittämistä. Tavoitteena voi olla myös suunnitelman sisällön “teknisempi” kehittäminen. Tällöin pyritään parantamaan esimerkiksi suunnitelman johdonmukaisuutta ja havainnollisuutta.
- Useimmat muut tavoitteet tukevat tämän tavoitteen toteuttamista.

Vaikutustiedon tuottaminen

- On perusedellytys monien muiden tavoitteiden saavuttamiselle.

Vaihtoehtoja koskevan informaation tuottaminen

- Vaihtoehtojen tarkastelu auttaa kartoittamaan suunnittelun “liikkumavaraa”, selkeyttämään valintatilanteita ja tekemään perusteltuja valintoja. Vaihtoehtojen tarkastelu myös tukee osallistumista, yhteistyötä ja ristiriitojen käsittelyä.
- Olennaista on arvioida vaihtoehtojen vaikutuksia ja verrata vaihtoehtoja toisiinsa. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä voidaan myös muodostaa vaihtoehtoja tai osallistua niiden muodostamiseen.

Osallistumisen ja yhteistyön tukeminen sekä ristiriitojen käsittely

- Erityisesti kansalaisten ja etuhajojen osallistumismahdollisuuksien lisääminen asetetaan useimmiten yhdeksi vaikutusten arvioinnin keskeiseksi tavoitteeksi. Tavoitteena voi olla varsinaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen tai “teknisemmin” osallistumistilaisuuksien tarjoaminen.
- Tavoitteena voi olla myös muiden tahojen, kuten suunnittelijoiden, päätöksentekijöiden, suunnitelman toteuttajien, viranomaisten ja asiantuntijoiden osallistumisen ja yhteistyön tukeminen.
- Vaikutusten arviointi voi tukea julkista keskustelua tuomalla siihen, paitsi perusteltua tietoa, myös uusia ideoita ja kokonaan uudenlaisia näkökulmia.
- Kun tavoitteena on ristiriitojen käsittely, pyritään esimerkiksi korjaamaan ristiriitoja aiheuttavat väärinkäsitykset ja tiedon puutteet, muuttamaan asenteita sekä etsimään osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja.
- Voivat olla sekä tavoitteina sinänsä että keinoja muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kuva 2. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin keskeisiä tavoitteita.

VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN MUITA TAVOITTEITA

Muun kuin vaikutuksia koskevan tiedon tuottaminen

- Vaikutusten arvioinnin tavoitteeksi voidaan asettaa myös muun kuin vaikutuksia koskevan tiedon tuottaminen – tukemaan joko varsinaista vaikutusten selvittämistä tai muulla tavoin suunnitelman valmistelua, toteutusta ja seurantaa.
- Tällainen tieto voi koskea esimerkiksi suunnitelman toimenpiteiden toteutumisedellytyksiä.

Lainsäädännön vaatimusten täyttyminen

- Arvioinnin tavoitteeksi voidaan asettaa lainsäädännön vaatimusten täyttyminen.

Oppimisen ja asenteiden muutoksen tukeminen

- Erilaisia oppimiseen ja asenteiden muutokseen liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi suunnitelman hyväksyttävyyden lisääminen sekä osapuolten aktivointi ja sitouttaminen toimintaan. Tavoitteet voivat koskea kaikkia osapuolia.
- Oppiminen ja asenteiden muutos voidaan nähdä sekä tavoitteina sinänsä että keinoina toteuttaa muita tavoitteita. Varsin usein oppimisen ja asenteiden muutoksen tukemistavoitteita ei tuoda julki sellaisenaan vaan ne sisällytetään muihin tavoitteisiin.

Toteutuksen ja seurannan tukeminen

- Vaikutusten arvioinnin avulla voidaan tukea toteutusta esimerkiksi tuottamalla tietoa suunnitelman vaihtoehtoisten toteutustapojen vaikutuksista ja toteutumisedellytyksistä sekä haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteistä. Lisäksi arviointia voidaan käyttää hyväksi pyrittäessä laatimaan mahdollisimman toteuttamiskelpoinen suunnitelma – eli suunnitelma, joka on mahdollisimman realistinen, konkreettinen ja ristiriidaton, jonka keskeiset tahot voivat hyväksyä ja jonka toteuttamiseen keskeiset toteuttajatahot ovat sitoutuneet.
- Vaikutusten arvioinnin yhteydessä voidaan tukea suunnitelman ja sen vaikutusten seurantaa erityisesti ottamalla kantaa siihen, mitä asioita tulisi seurata ja miten.

Muun suunnittelun, päätöksenteon ja julkisen keskustelun tukeminen

- Edellä kuvatut tavoitteet liittyvät pitkälti vaikutusten arvioinnin kohteena olevan suunnitelman valmisteluun ja toteutukseen. Vaikutusten arvioinnin tavoitteeksi voidaan asettaa myös muun suunnittelun, päätöksenteon ja julkisen keskustelun tukeminen.
- Vaikutusten arviointi voi esimerkiksi ohjata ja tukea alemman tason suunnitelmien vaikutusten arviointeja ja tuottaa informaatiota ylemmän tason suunnitelmien vaikutusten arviointien tueksi⁴⁶. Vaikutusten arvioinnin tavoitteena voi olla myös esimerkiksi suunnitteluorganisaation kehittämistyön tai erilaisten keskustelu- ja yhteistyökulttuureiden tukeminen.

Kuva 3. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin muita tavoitteita.

⁴⁶ Tällainen vaikutusarviointien linkittäminen ("tiering") on yksi tapa kytkeä eri suunnittelutasoja yhteen. Se voi koskea sekä vaikutusten arviointeja että laajemminkin suunnitelmia ja niiden valmistelua ja toteutusta. (ks. esim. Nooteboom 2000; Hildén, Furman ja Kaljonen 2004, s. 527-528.)

2.2.3 Vaikutusten arvioinnin toteutus

Vaikutusten arviointi koostuu tehtävistä, joita ovat esimerkiksi vaikutusten selvittäminen, vaihtoehtojen vertailu ja vuorovaikutuksen järjestäminen. Kukin tehtävä puolestaan koostuu osatehtävistä. Esimerkiksi vaikutusten selvittämisen osatehtäviä ovat vaikutusten tunnistaminen ja rajaus, yksityiskohtainen selvittäminen ja merkittävyyden arviointi.

Vaikutusten arvioinnin erilaiset tehtävät liittyvät toisiinsa. Esimerkiksi vaikutusten selvittämistä koskevat ratkaisut saattavat vaikuttaa ratkaisevasti vuorovaikutuksen onnistumiseen – ja kääntäen se, miten vuorovaikutus on järjestetty, saattaa vaikuttaa olennaisesti vaikutusten selvittämiseen. Myös vaikutusten arvioinnin yksittäisen tehtävän laadukas toteuttaminen edellyttää monen osatehtävän laadukasta toteuttamista. Esimerkiksi laadukas vuorovaikutus edellyttää, että osapuolet valitaan, vuorovaikutustilaisuudet järjestetään ja vuorovaikutus liitetään vaikutusten arviointiin laadukkaasti.

Arviointi jakautuu ajallisesti toisiaan seuraaviin vaiheisiin, joihin liittyy erilaisia arvioinnin tehtäviä. Esimerkiksi arvioinnin suunnittelu on yksi vaikutusten arvioinnin vaihe, jonka yhteydessä esimerkiksi asetetaan arvioinnin tavoitteet sekä tunnistetaan ja rajataan vaikutuksia. Samaakin tehtävää saatetaan myös toteuttaa monessa yhteydessä vaikutusten arvioinnin kuluessa. Esimerkiksi vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan muun muassa rajattaessa tarkasteltavia vaikutuksia ja suunnitteluvaihtoehtoja suunnittelun alkuvaiheessa, vertailtaessa suunnitelmavaihtoehtoja luonnosvaiheessa sekä raportoitessa lopullisen suunnitelman vaikutuksia arvioinnin lopussa.

Vaikutusten arvioinnin toteutusta koskevat laatuperiaatteet ovat vaikutusten arvioinnin laadun tekemisen ja kehittämisen keskeinen työkalu⁴⁷. Ne kiteyttävät sen, mikä on laadun kannalta olennaista ja miten laadukas arviointi toteutetaan käytännössä.⁴⁸

Laatuperiaatteet johdetaan lähinnä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin tavoitteista, hyvän suunnittelun yleisistä periaatteista, suunnittelua ja päätöksentekoa koskevista teoreettisista näkemyksistä, lainsäädännöstä, erilaisista ohjeista ja oppaista sekä käytännön kokemuksista.

2.2.4 Tilannetekijät

Vaikutusten arviointitilanteiden erityispiirteet – erilaiset tilannetekijät – on tärkeä ottaa huomioon laatua arvioitaessa, toteutettaessa ja kehitettäessä. Tilannetekijät vaikuttavat siihen, miten arviointi kannattaa kussakin tilanteessa toteuttaa – ja myös siihen, kuinka laadukasta arviointia on ylipäätään mahdollista toteuttaa. Tilannetekijät vaikuttavat usein myös siihen, millaisia hyvän suunnittelun periaatteita ja vaikutusten arvioinnin tavoitteita kussakin tilanteessa on perusteltua korostaa.

Kuvaan 4 on koottu keskeisiä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiin ja sen laatuun vaikuttavia tilannetekijöitä.

⁴⁷ Laatuperiaatteen ja laatukriteerin käsitteitä käytetään usein pitkälti toistensa synonyymeinä. Laatuperiaatteet ovat kuitenkin lähinnä arviointia ja sen tekemistä ohjaavia periaatteita kun taas laatukriteereitä käytetään arvioinnin laadun arvioinnissa. (Marsden 1998, s. 256).

⁴⁸ Ks. esim. Bonde ja Cherp 2000, s. 100-103; Fischer 2002, s. 87-89.

SUUNNITELMAN SISÄLTÖ

Suunnitelman yksityiskohtaisuus ja laajuus

Esimerkiksi: mitä yksityiskohtaisempia asioita suunnitelma sisältää, sitä yksityiskohtaisemmin myös vaikutusten arviointi on usein syytä tehdä.

Suunnitelman johdonmukaisuus

Esimerkiksi: mitä johdonmukaisempi suunnitelma on, sitä paremmat edellytykset on esimerkiksi yhteisvaikutusten tarkastelulle, arvioinnin tulosten selkeälle esittämiselle sekä suunnitelmaa ja sen vaikutuksia koskevalle keskustelulle.

Suunnittelussa käsiteltävät vaihtoehdot

Esimerkiksi: arviointi on sopeutettava sen mukaan, käsitelläänkö suunnitelman kokonaisvaihtoehtoja suunnitelman selkeissä luonnosvaiheissa vai käsitelläänkö suunnitelman osia koskevia vaihtoehtoja läpäisevämmiin suunnittelun kuluessa.

Suunnitelman ala

Esimerkiksi: laajojen poikkisektorillisten suunnitelmien vaikutusten arvioinneissa on erityishaasteena riittävän laaja-alaisen asiantuntemuksen varmistaminen sekä osasektoreiden välisten suhteiden ja yhteisvaikutusten tarkastelu.

Suunnitelman toteutumisen edellytykset ja todennäköisyys

Esimerkiksi: mikäli suunnitelman toteutumiseen liittyy suuria epävarmuustekijöitä, niihin on vaikutusten arvioinnissa tärkeä kiinnittää erityistä huomiota.

SUUNNITELMAN VALMISTELU- JA TOTEUTUSPROSESSIN OMINAISUUDET

Kertaluonteisuus/jatkuvuus

Esimerkiksi: toistuvissa prosesseissa on tärkeä pyrkiä hyödyntämään aiemmillä suunnittelukierroksilla tuotettua tietoa ja tuottamaan myöhempiä suunnittelukierroksia hyödyttävää tietoa.

Selkeys ja johdonmukaisuus

Esimerkiksi: sekavissa prosesseissa on erityisesti kiinnitettävä huomio vaikutusten arviointiprosessin johdonmukaisuuteen.

Vaiheistus ja kesto

Esimerkiksi: kovin nopeatempoisessa suunnittelussa vaikutusten arvioinnin oikea ajoitus on erityisen haastava tehtävä.

Suunnittelu paperina vs. prosessina

Esimerkiksi: mikäli osapuolten aktiivointia ja erilaisten toiminta- ja yhteistyöprosessien käynnistämistä korostetaan suunnitelman valmistelun tavoitteina varsinaisen "paperisuunnitelman" rinnalla, saattaa olla perusteltua korostaa niitä myös vaikutusten arvioinnin tavoitteina.

Pilotti- vs. rutiiniarviointi

Esimerkiksi: mikäli kyseessä on vaikutusten arvioinnin kehittämiseen tähtäävä pilottiprosessi, ovat uusien työtapojen kokeileminen ja vaikutusten arvioinnin laadun arviointi korostuneessa asemassa.

(jatkuu seuraavalla sivulla)

⁴⁹ Tilannetekijöitä ovat käsitelleet myös: Brown ja Thérivel 2000, s. 184-186; Nitz ja Brown 2001, s. 334-335.

Kuva 4. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiin ja sen laatuun vaikuttavia tilannetekijöitä⁴⁹.

ORGANISAATIO JA RESURSSIT

Suunnitelman rooli organisaation toiminnassa ja suunnittelujärjestelmässä

Esimerkiksi: organisaation toimintaa merkittävästi ohjaavan suunnitelman vaikutusten arvioinnissa saattaa olla erityisen tärkeä arvioida suunnitelman vaikutusta organisaation muuhun toimintaan.

Organisaation toimintakulttuurit

Esimerkiksi: jos organisaation suunnittelukulttuuria leimaa ennalta sovittujen ratkaisujen ajaminen sekä tapa välttää avointa vuorovaikutusta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen käsittelyä, on vaikutusten arvioinnissa syytä kiinnittää erityistä huomiota vuorovaikutukseen ja vaihtoehtojen käsittelyyn.

Arviointia tukeva muut toiminta

Esimerkiksi: mikäli nykytilanteesta ja kehityslinjoista tuotetaan runsaasti käyttökelpoista tietoa muussa yhteydessä, uuden perustiedon hankinnan rooli ei vaikutusten arvioinnissa ole kovin merkittävä.

Käytettävissä olevat tiedot ja taidot, raha ja muut resurssit

Esimerkiksi: mikäli vaikutusten arviointiin on käytettävissä vähän resursseja, olennaiseen keskittyminen sekä resurssitehokkaiden työtapojen ja menetelmien soveltaminen on välttämätöntä.

OSAPUOLET, NÄKEMYKSET, KESKUSTELU

Osapuolet ja osapuolten resurssit

Esimerkiksi: vuorovaikutuksen menetelmät on syytä valita sen mukaan, kuinka paljon keskeisiä osapuolia on ja millaisia niiden osallistumisresurssit ovat.

Keskustelu- ja yhteistyökulttuuri sekä osapuolten suunnittelua, toisiaan ja suunnittelevaa organisaatiota koskevat näkemykset

Esimerkiksi: kovin ristiriitaisissa suunnittelutilanteissa vaikutusten arvioinnin tavoitteena usein on syytä korostaa ristiriitojen käsittelyä.

SOVA-laki ja -asetus:

ARVIOINNIN TAVOITTEET JA HYVÄN SUUNNITTELUN PERIAATTEET

SOVA-laissa asetetaan tavoitteet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnille. Tavoitteissa korostuvat ympäristövaikutuksia koskevan tiedon tuottaminen, suunnitelman sisällön kehittäminen sekä osallistumisen ja yhteistyön tukeminen. Laissa ja asetuksessa viitataan joihinkin hyvän suunnittelun periaatteisiin. Näitä ovat erityisesti joustavuus, kattavuus, olennaisuus, avoimuus, perusteltavuus sekä resurssitehokkuus.

Arvioinnin tavoitteet

- *Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on:*
 - edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä
 - parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä
 - edistää kestävästä kehitystä.
- *Tavoitteet koskevat sekä ympäristöarviointia että lain yleisen arviointivelvollisuuden nojalla tehtävää ympäristövaikutusten arviointia.*

Hyvän suunnittelun periaatteet

- *Joustavuus*
 - *Ympäristöselostuksessa on esitettävä ne tiedot, jotka ovat tarpeen ottaen huomioon suunnitelman tai ohjelman sisältö, tarkoitus ja yksityiskohtaisuus (SOVAL 8 § 3 mom.).*
 - *Yleisen arviointivelvollisuuden nojalla tehtävässä arvioinnissa voidaan ottaa huomioon suunnitelmaan tai ohjelmaan liittyvät tilannetekijät ja vaikutuksia voidaan selvittää siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin se kulloinkin on tarpeellista (Hallituksen esitys... 2004, s. 25).*
- *Kattavuus*
 - *Ympäristöselostuksen sisältövaatimukset (SOVAA 4 §) asettavat vaatimuksia selostuksessa esitettävän informaation kattavuudelle.*
- *Olennaisuus*
 - *Ympäristöarvioinnissa tulee selvittää todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset (SOVAL 8 § 1 mom.).*
 - *Yleisen arviointivelvollisuuden nojalla tehtävässä arvioinnissa ympäristövaikutuksia selvitetään siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin se kulloinkin on tarpeellista – siis tuotetaan ko. tilanteessa tarvittava olennainen vaikutustieto.*
- *Avoimuus*
 - *Käytännössä kaikki ympäristöarviointiin sisältyvät viranomaisyhteistyötä ja yleisölle tiedottamista ja kuulemista koskevat säädökset.*
- *Perusteltavuus*
 - *Ympäristöarviointia edellyttävien suunnitelmien tai ohjelmien hyväksymistä koskevista päätöksistä taikka suunnitelmista tai ohjelmista on käytävä ilmi perusteltu kannanotto siitä, miten ympäristöselostus ja siitä esitetyt mielipiteet ja lausunnot sekä ympäristönäkökohdat ovat vaikuttaneet suunnitelman tai ohjelman sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan (SOVAL 11 § 2 mom.).*
 - *Ympäristöarvioinnin tarvetta koskevan harkinnan tulos perusteluineen on toimitettava yleisesti saataville (SOVAL 5 § 2 mom.).*
- *Resurssitehokkuus*
 - *Lakia sovellettaessa otetaan huomioon suunnitelmasta tai ohjelmasta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset ja ympäristövaikutusten arviointi sovitetaan mahdollisuuksien mukaan yhteen. (SOVAL 7 § 3 mom.)*

3

Miten toteuttaa laadukas suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi käytännössä?

Tässä luvussa käsitellään laadukkaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin toteuttamista käytännössä. Luvussa 3.1 annetaan kokonaiskuva arvioinnista ja arvioinnin liittymisestä suunnitteluun ja luvuissa 3.2-3.7 käsitellään arvioinnin tehtävien toteuttamista⁵⁰. Jokaiseen lukuun on koottu keskeiset laatuperiaatteet sekä kooste siitä, miten tehtävät ja laatuperiaatteet ilmenevät SOVA-laissa. Laatuperiaatteet kiteyttävät sen, mikä on laadun kannalta olennaista ja miten laadukas arviointi toteutetaan käytännössä.

Käsiteltävät vaikutusten arvioinnin tehtävät ovat:

- arvioinnin suunnittelu (luku 3.2)
- arvioinnin kohteen määrittäminen (esimerkiksi millaisia suunnitelman osia ja vaihtoehtoja arvioidaan) (luku 3.3)
- vaikutusten selvittäminen (tunnistaminen ja rajaaminen, yksityiskohtainen selvittäminen, merkittävyyden arviointi) (luku 3.4)
- arviointia tukevat analyysit, vaihtoehtojen vertailu sekä suunnitelman valmistelua, toteutusta ja seuranta koskevien ehdotusten laadinta (luku 3.5)
- raportointi (luku 3.6)
- vuorovaikutuksen järjestäminen (luku 3.7).

3.1 Arvioinnin kokonaisuus ja integrointi suunnitteluun

Kyetäkseen tukemaan tehokkaasti suunnitelman valmistelua, toteutusta ja seuranta sekä niihin liittyvää julkista keskustelua, on vaikutusten arvioinnin muodostettava johdonmukainen ja tiiviisti suunnitelman valmisteluun integroitu kokonaisuus. Vaikutusten arviointi koostuu toisiaan seuraavista ajallisista vaiheista sekä niiden yhteydessä toteutettavista tehtävistä. Arvioinnin kokonaisuus rakennetaan näistä osatekijöistä – kunkin tilanteen erityisvaatimusten mukaisesti.

Arvioinnin vaiheet

Arviointi liitetään suunnitteluprosessin kaikkiin päävaiheisiin, jotka ovat suunnittelun ohjelmointi, suunnitelman laadinta, valmis suunnitelma ja sen hyväksyminen sekä suunnitelman toteutus ja seuranta (ks. kuva 5).

Arvioinnin suunnittelun ensisijainen tarkoitus on tukea arvioinnin varsinaista toteutusta. Arvioinnin suunnittelun yhteydessä määritellään arvioinnin lähtökohdat sekä tehdään arvioinnin toteutusta koskevia ratkaisuja. Arvioinnin kunnollinen suunnittelu jo suunnittelun ohjelmoinnin yhteydessä parantaa edellytyksiä integroida arviointi tiiviisti suunnitelman valmisteluun.

Vaikutusten arviointi suunnitelman valmistelun yhteydessä tuottaa tietoa ensisijaisesti suunnitelman laadinnan tueksi. Lisäksi arviointi palvelee suunnittelun

⁵⁰ Ympäristöhallinnon verkkosivuilla olevassa SOVA-tukiaineistossa käsitellään seikkaperäisemmin vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta ja liittymistä suunnitteluun sekä arvioinnin tehtävien käytännön suorittamista (www.ymparisto.fi/sova).

nitelman hyväksymistä sekä suunnitelman toteutusta ja seuranta. Koko suunnitelmaa koskevien luonnosten koottu arviointi on keskeinen tapa liittää arviointi suunnitelman valmisteluun. Lisäksi suunnitelman valmistuttua vaikutusten arviointi tarvittaessa päivitetään vastaamaan suunnitelmaan tehtyjä muutoksia. Lisäksi saattaa olla perusteltua arvioida suunnitelman erilaisten osien vaikutuksia ”juoksevasti” varsinaisten koko suunnitelmaa koskevien luonnosten ulkopuolella.

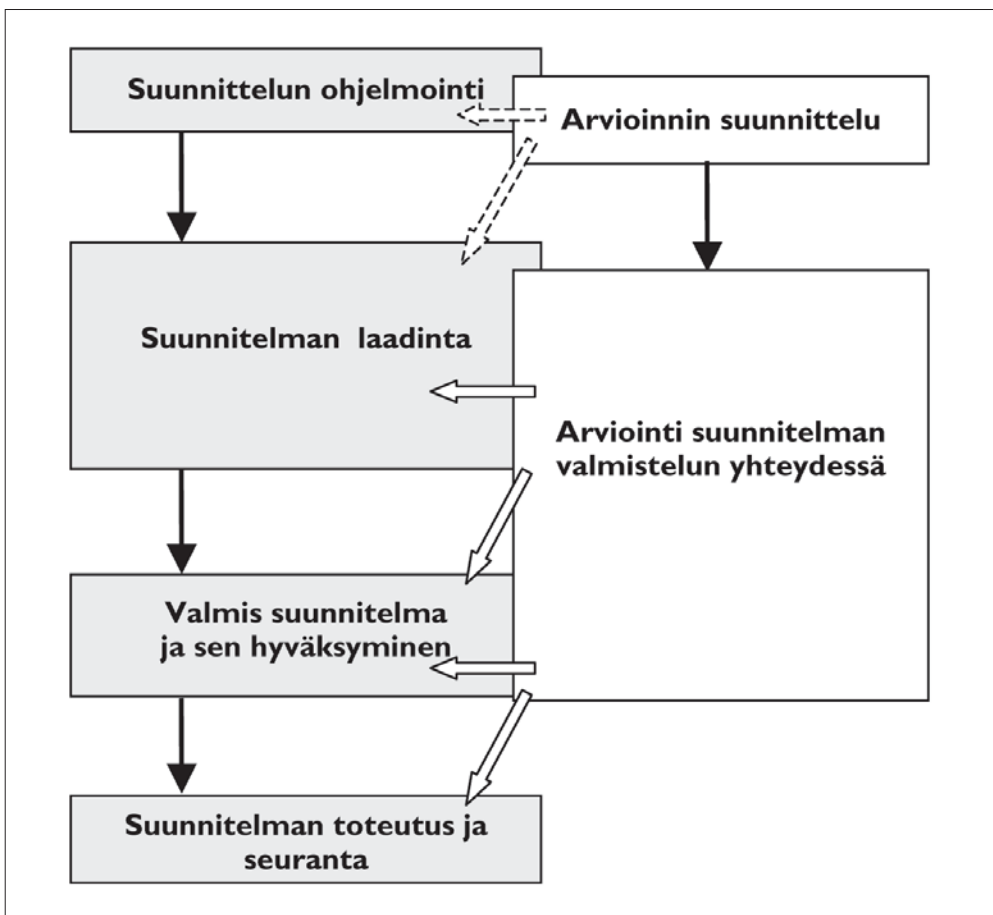
Arvioinnin tehtävät

Arvioinnin suunnittelun yhteydessä:

- analysoidaan suunnittelutilanne ja asetetaan arvioinnin tavoitteet, tehdään arvioinnin organisointia ja käytännön toteutusta koskevia ratkaisuja
- tarvittaessa järjestetään vuorovaikutusta sekä esimerkiksi tunnistetaan ja rajataan vaikutuksia
- raportoidaan tavalla tai toisella arvioinnin suunnittelun tulokset.

Suunnitelman laadintavaiheen ja valmiin suunnitelman arvioinnin yhteydessä:

- tehdään arvioinnin kohdetta koskevia ratkaisuja ja selvitetään vaikutukset
- analysoidaan nykytilaa ja tulevaa kehitystä sekä tarvittaessa tehdään muita arviointia tukevia analyysejä, vertaillaan vaihtoehtoja ja tehdään suunnitelman valmistelua, toteutusta ja seuranta koskevia ehdotuksia
- järjestetään vuorovaikutusta
- raportoidaan (esitetään arvioinnin tulokset ja kuvataan arvioinnin toteutus).



Kuva 5. Vaikutusten arviointi suunnittelun eri vaiheissa.

Arvioinnin kokonaisuutta ja integrointia koskevia laatuperiaatteita

- 1) Vaikutusten arviointi on viritettävä tuottamaan suunnitelman valmistelun, toteutuksen ja seurannan kannalta olennaista tietoa.
- 2) Vaikutusten arvioinnin on muodostettava johdonmukainen, mielekkäistä vaiheista muodostuva kokonaisuus.

Arvioinnin on rakennuttava selkeästi arvioinnin etukäteissuunnittelun sekä arvioinnin väli- ja loppuraportoinnin varaan.
- 3) Vaikutusten arvioinnin tiivis integrointi muuhun suunnitteluun on useimmiten tärkeää.

Tiivis integrointi edellyttää arvioinnin liittämistä suunnittelun keskeisiin vaiheisiin, arvioinnin tulosten hyödyntämistä suunnitelman valmistelussa sekä suunnittelun yhteydessä tehtävien sisällöllisten ratkaisujen huomioon ottamista arvioinnissa.
- 4) Arviointi on yleensä perusteltua liittää mahdollisimman varhaiseen suunnittelun vaiheeseen.

Tällaisia vaiheita ovat esimerkiksi hyvin alustavat suunnitelmaluonnokset sekä suunnittelun ohjelmointi.
- 5) Vaikutusten arvioinnin liittäminen suunnitelmaluonnosten yhteyteen on hyvä integrointitapa.

Suunnitelmaluonnosten koottua arviointia saattaa olla perusteltua täydentää suunnitelman osien ”juoksevalla” arvioinnilla luonnosten välillä, etenkin silloin, kun suunnitelma muotoutuu voimakkaasti luonnosten välillä tai kun ensimmäinen suunnitelmaluonnos valmistuu vasta suunnittelun loppuvaiheessa.
- 6) Vaikutusten arvioinnin tekijöiden ja suunnittelijoiden tiivis yhteistyö tukee integrointia.
- 7) Vaikutusten arvioinnin vaiheistus ja integrointi on tehtävä kunkin tilanteen erityisvaatimukset huomioon ottaen.

Vaiheistusta ja integrointitapaa on tarvittaessa joustavasti muutettava arvioinnin ja suunnittelun edetessä.

SOVA-laki ja -asetus:

**VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KOKONAISUUS JA INTEGROINTI
SUUNNITTELUUN**

SOVA-laki edistää ympäristöarvioinnin ja suunnittelun integrointia. Laki sisältää säädöksiä, jotka liittävät ympäristöarvioinnin suunnitelman tai ohjelman valmisteluun ja päätöksentekoon.

Suunnittelun ohjelmointi/arvioinnin suunnittelu

- Yleisöllä on mahdollisuus saada tietoja suunnitelman tai ohjelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta sekä esittää asiasta mielipiteensä. Ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta on kuultava muita viranomaisia. (SOVAL 8 § 2 ja 3 mom.)

Arviointi suunnitelman tai ohjelman laadinnan yhteydessä

- Ympäristöselostus laaditaan osana muuta valmistelua ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä. (SOVAL 8 § 1 mom.) Ympäristöselostuksessa esitetään tiedot suunnitelmasta tai ohjelmasta ja tarkastelluista vaikutuksista sekä arvio niiden ympäristövaikutuksista (SOVAL 2 §).
- Valmisteltaessa suunnitelmaa tai ohjelmaa otetaan huomioon ympäristöselostus sekä mahdollisuuksien mukaan 8 ja 9 §:ssä tarkoitetut mielipiteet ja lausunnot sekä valtioiden välisten neuvottelujen tulokset (SOVAL 11 § 1 mom.).

Valmis suunnitelma tai ohjelma ja sen hyväksyminen

- Suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä taikka suunnitelmasta tai ohjelmasta on käytävä ilmi, miten ympäristöselostus, mielipiteet ja lausunnot sekä valtioiden välillä käytyjen neuvottelujen tulokset on otettu huomioon suunnitelmaa tai ohjelmaa valmisteltaessa ja ennen sen hyväksymistä (SOVAL 11 § 2 mom.; Hallituksen esitys... 2004, s. 32).

3.2 Arvioinnin suunnittelu

Vaikutusten arvioinnin huolellinen etukäteissuunnittelu tukee arvioinnin laadukasta toteuttamista. Huolellinen suunnittelu auttaa kokoamaan vaikutusten arvioinnista johdonmukaisen kokonaisuuden, integroimaan arviointi suunnitelman valmisteluun sekä tekemään arvioinnin käytännöt toteutusta koskevia perusteltuja ratkaisuja. Usein arvioinnin suunnittelun yhteydessä tehtyjä ratkaisuja joudutaan myöhemmin arvioinnin aikana joustavasti muuttamaan ja tarkentamaan. Arvioinnin suunnittelun keskeisiä osatehtäviä ovat:

Suunnittelutilanteen analyysi

- Esimerkiksi SOVA-lain ja muun lainsäädännön asettamien puitteiden sekä suunnitelman sisältöön ja valmisteluprosessiin liittyvien tekijöiden analyysi.

Arvioinnin tavoitteiden asettaminen

Arvioinnin organisointi

- Esimerkiksi, ketkä osallistuvat arvioinnin varsinaiseen tekemiseen ja miten heidän työnjakonsa järjestetään sekä miten arvioinnin resursointi järjestetään.

Arvioinnin varsinaisen toteutuksen suunnittelu

- Rakennetaan arviointiprosessin kokonaisuus (esimerkiksi määritellään arvioinnin vaiheet ja liittyminen suunnitteluun).
- Tehdään arvioinnin yksittäisiä tehtäviä koskevia ratkaisuja (esimerkiksi millaisia tietolähteitä ja menetelmiä käytetään, miten vuorovaikutus eri vaiheissa järjestetään sekä mitä raportoidaan, missä vaiheessa ja miten).

Vaikutusten arvioinnin suunnittelun laatuperiaatteita

- 1) Arviointi on suunniteltava huolellisesti arvioinnin alussa tilanteen edellyttämällä tarkkuudella.
Suunnittelun tulokset on hyvä koota johdonmukaisesti, perustellusti ja ymmärrettävästi kirjalliseen muotoon, esimerkiksi arviointisuunnitelmaksiksi.
- 2) Vaikutusten arviointi on hyvä suunnitella jo suunnitelman valmistelun alkuvaiheessa.
- 3) Suunnittelutilanne on analysoitava huolellisesti, koska arviointi on sovitettava kunkin suunnittelutilanteen erityisvaatimukseen. Arvioinnin tavoitteet on asetettava selkeästi.
- 4) Arvioinnin tekijöiden työnjaon on oltava selkeä sekä yhteistyön tiivistä.
Arvioinnin jakamista kovin voimakkaasti erilaisten vaikutustyyppien tai suunnitelman osien erillisiksi arvioinneiksi on syytä välttää.
- 5) Suunnitelman laatijoiden on tärkeä osallistua ainakin jollakin tavalla vaikutusten arviointiin,
koska he tuntevat hyvin suunnitelman ja suunnitteluprosessin ja koska heillä on keskeinen rooli integroitaessa vaikutusten arviointia muuhun suunnitteluun.
- 6) Ulkopuolisten osallistuminen vaikutusten arvioinnin toteutukseen on usein perusteltua,
etenkin silloin, kun tarvitaan vaikutuksia tai vaikutusten arvioinnin käytännön toteutusta koskevaa ulkopuolista erityisasiantuntemusta. On varmistettava että arviointiin on käytettävissä riittävästi resursseja ja että ne on suunnattu oikein.
- 7) Arvioinnin suunnittelun yhteydessä on rakennettava johdonmukainen arvioinnin kokonaisuus, joka liittyy tiiviisti suunnitelman keskeisiin valmisteluvaiheisiin.
Arvioinnin yksittäisiä tehtäviä koskevia ratkaisuja tehdään tilannekohtaisesti.

SOVA-laki ja -asetus:

ARVIOINNIN SUUNNITTELU

SOVA-lain 8 §:n 2 momentissa säädetään yleisön oikeudesta saada tietoja suunnitelman tai ohjelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta sekä esittää mielipiteensä asiasta. Tämä edellyttää käytännössä arvioinnin suunnittelua ja myös sen jonkinlaista raportointia. Samaa edellyttää myös 8 §:n 3 momentti, jonka mukaan ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta on kuultava muita viranomaisia.

Suunnittelutilanteen analyysi

- Ympäristöarvioinnin soveltamistarvetta suunnitelman tai ohjelman valmistelussa käsitellään lain 4, 5 ja 7 §:ssä. Asetuksen 1 §:ssä nimetään suunnitelmat ja ohjelmat, jotka edellyttävät aina ympäristöarviointia.
- Ympäristöselostuksessa tulee esittää ne tiedot, jotka ovat tarpeen ottaen huomioon suunnitelman tai ohjelman sisältö, tarkoitus ja yksityiskohtaisuus (SOVAL 8 § 3 mom.).
- Asetuksen 4 §:n mukaan ympäristöselostuksessa on tarpeellisessa määrin esitettävä mm.: suunnitelman tai ohjelman pääasiallinen sisältö, päätavoitteet sekä suhde muihin asiaan liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin; suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristöongelmat; kansainvälisesti, Euroopan unionissa tai kansallisesti vahvistetut suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristönsuojelutavoitteet.

Arvioinnin tavoitteiden määrittäminen

- Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävää kehitystä.

Arvioinnin organisointi

- Vastuu ympäristöarvioinnin tekemisestä on suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavalla viranomaisella (SOVAL 6 §). Viranomainen voi tehdä ympäristöarvioinnin itse tai teettää sen (Hallituksen esitys... 2004, s. 28).
- Suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava viranomainen vastaa myös lain 5 §:n mukaisesta ympäristöarvioinnin tarpeen harkinnasta sekä suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen ja siitä aiheutuvien merkittävien ympäristövaikutusten seurannasta (SOVAL 6 §, 12§).
- Ympäristöarviointeihin liittyvistä tiedottamis- ja neuvottelutehtävistä toisen valtion kanssa vastaa ympäristöministeriö (SOVAL 10§).
- Laki ja asetus eivät juuri käsittele ympäristöarvioinnin resursointia. Lain 7 § 3 momentin mukaan ympäristöarvioinnissa voidaan käyttää hyväksi suunnitelmasta tai ohjelmasta muussa yhteydessä tehdyt selvitykset.

Arvioinnin toteutuksen suunnittelu

- Arvioinnin toteutuksen suunnittelussa on otettava huomioon lain ja asetuksen säännökset arvioinnin vaiheista ja osatehtävistä (erityisesti SOVAL 2 §, 8-12 §; SOVAA 4 §).

3.3 Arvioinnin kohteen määrittäminen

Suunnitelma mahdollisine vaihtoehtoineen on vaikutusten arvioinnin kohde. Arvioinnin kohdetta määritettäessä joudutaan ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

Millaisia suunnitelman osia arvioidaan?

- Millaisia suunnitelman yksittäisiä tavoitteita ja toimenpiteitä sekä osakokonaisuuksia arvioidaan koko suunnitelman arvioinnin ohella?

Millaisia suunnitelmaa koskevia vaihtoehtoja arvioidaan?

- Arvioidaanko koko suunnitelmaa ja/vai suunnitelman osia koskevia vaihtoehtoja?
- Arvioidaanko suunnitelman yleisiä peruslinjausvaihtoehtoja vai yksityiskohtaisia suunnitelmavaihtoehtoja?
- Arvioidaanko voimakkaasti toisistaan poikkeavia ääri vaihtoehtoja ja/vai välittäviä vaihtoehtoja?

Miten suunnitelmaa ja sen vaihtoehtoja verrataan tilanteeseen ilman uutta suunnitelmaa?

- Miten verrataan nykytilaan ja/tai tulevaan kehitykseen ilman uutta suunnitelmaa?

Arvioinnin kohteeseen otetaan kantaa yleensä arvioinnin suunnittelun yhteydessä. Lisäksi arvioinnin kohdetta koskevia ratkaisuja joudutaan usein tekemään myös myöhemmin arvioitaessa suunnitelman erilaisia luonnoksia ja valmista suunnitelmaa. Esimerkiksi valmistelun edetessä suunnitelmaan saatetaan liittää uusia toimenpiteitä ja muodostaa kokonaan uusia vaihtoehtoja, jotka on arvioitava.

Arvioinnin kohteen määrittämisen laatuperiaatteita

- 1) Arviointi on kohdistettava suunnitelman olennaisiin ja vaikutuksiltaan keskeisiin osiin,
erityisesti sellaisiin, joihin liittyy merkittäviä vaikutuksia, näkemyseroja ja epävarmuustekijöitä.
- 2) Arvioinnin on tuotettava tietoa suunnitelman toimenpiteiden vaikutuksista. Suunnitelman tavoitteiden vaikutusten arviointi on perusteltua, mikäli tavoitteet ovat konkreettisia, mikäli suunnitelma sisältää ennen kaikkea tavoitteita tai mikäli halutaan tietoa vaikutuksista tavoitteiden asettamisen tueksi.
- 3) Arvioinnin on tuotettava tietoa koko suunnitelman yhteisvaikutuksista. Tilannekohtaisesti on ratkaistava, missä määrin arvioidaan yksittäisiä toimenpiteitä ja tavoitteita ja suunnitelman laajempia osakokonaisuuksia.
- 4) Suunnitelman erilaisia mahdollisia toteutustapoja on usein perusteltua tunnistaa ja arvioida,
etenkin silloin, kun suunnitelma on yleinen tai epäselvästi muotoiltu.
- 5) Arvioinnin vertailuasetelman on oltava perusteltu, johdonmukainen ja ymmärrettävä.
Tämä koskee sekä suunnitelmaa koskevia vaihtoehtoja että nykytilaa ja tulevaa kehitystä ilman suunnitelmaa.
- 6) Suunnitteluvaihtoehdot on muodostettava siten, että päästään käsittelemään kattavasti keskeisiä valintatilanteita,
esimerkiksi sellaisia joihin liittyy merkittäviä vaikutuksia tai näkemyseroja. Vaihtoehtojen on oltava tasapuolisia ja ymmärrettäviä.

- 7) Tilannekohtaisesti on ratkaistava, arvioidaanko koko suunnitelmaa, sen laajahkoja osa-alueita ja/tai yksityiskohtia koskevia vaihtoehtoja; arvioidaanko ääri vaihtoehtoja vai välittäviä vaihtoehtoja; onko tavoitteena suorittaa selkeä valinta tavoitteiden välillä vai rakentaa niiden pohjalta uusi vaihtoehto.
- 8) Vaihtoehtojen vaikutusten arviointi on syytä tehdä suunnitelman väli- ja lopputulostusten yhteydessä.
Lisäksi on usein perusteltua arvioida suunnitelman osia koskevia vaihtoehtoja "juoksevasti" työstettäessä suunnitelmaa luonnosten välillä.
- 9) Suunnitelman ja mahdollisten suunnitteluvaihtoehtojen vertaaminen jonkinlaiseen tilanteeseen ilman uutta suunnitelmaa on aina tarpeellista.
Tulevaan kehitykseen vertaaminen on erityisen perusteltua etenkin silloin, kun kehitys on nopeaa tai kun suunnitelman aikajänne on pitkä.

SOVA-laki ja -asetus:

ARVIOINNIN KOHTEEN MÄÄRITTÄMINEN

Laissa ja asetuksessa otetaan kantaa ennen kaikkea vaihtoehtojen ja ilman uutta suunnitelmaa tapahtuvan kehityksen tarkasteluun.

Suunnitelma arvioinnin kohteena

- Arvioinnin kohteena on koko suunnitelma tai ohjelma ja tarkasteltavat vaihtoehdot (SOVAL 8 § 1 mom.). Sekä tavoitteet että tavat toteuttaa niitä ("toimenpiteet") voivat olla arvioinnin kohteena (Hallituksen esitys... 2004, s. 29).

Vaihtoehdot

- Ympäristöarvioinnissa olisi tarkasteltava erilaisia vaihtoehtoja (Hallituksen esitys... 2004, s. 28). Vaihtoehdot voivat koskea esimerkiksi tavoitteita ja tapoja toteuttaa ne (Hallituksen esitys... 2004, s. 29).
- Laissa ja asetuksessa otetaan kantaa vaihtoehtojen käsittelyyn ja rooliin:
 - Vastaava viranomainen selvittää suunnitelman tai ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset (SOVAL 8 § 1 mom.)
 - Ympäristöselostuksessa esitetään tiedot tarkastelluista vaihtoehdoista ja niiden ympäristövaikutuksista (SOVAL § 2 kohta 4).
 - Ympäristöselostuksessa on esitettävä selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu (SOVAA 4 § kohta 8).
 - Suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä taikka suunnitelmasta tai ohjelmasta on käytävä ilmi selvitys siitä, miten ympäristöselostus ja mielipiteet ja lausunnot sekä ympäristönäkökohdat ovat vaikuttaneet vaihtoehtojen valintaan (SOVAL 11 § 2 mom.).
- Yleisen arviointivelvollisuuden mukaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee tarkastella vaihtoehtoja tarpeellisessa määrin (Hallituksen esitys... 2004, s. 25).

Nykytila ja kehitys ilman suunnitelmaa

- Ympäristöselostuksessa on tarpeellisessa määrin esitettävä ympäristön nykytilaan liittyvät merkitykselliset näkökohdat ja sen todennäköinen kehitys, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta (SOVAA 4 § kohta 2). Kehitys, joka toteutuu, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta, mainitaan lain perusteluissa erityisenä vaihtoehtona (Hallituksen esitys... 2004, s. 30).

3.4 Vaikutusten selvittäminen

Vaikutusten laadukas selvittäminen on keskeistä koko vaikutusten arvioinnin onnistumiselle. Arvioinnin on tuotettava tietoa suunnitelman ja mahdollisten vaihtoehtojen merkittävistä vaikutuksista. Ne voivat olla:

- haitallisia
- tavoiteltuja ja tavoittelemattomia myönteisiä
- välittömiä ja välillisiä
- kaikenlaisia luonnonympäristöön, ihmisiin ja yhteisöihin sekä talouteen kohdistuvia vaikutuksia⁵¹.

Vaikutuksia selvitetään yleensä monessa vaiheessa ja hyödyntäen monenlaisia tietolähteitä ja menetelmiä. Vaikutusten selvittämisen osatehtävät ovat vaikutusten tunnistaminen ja rajaaminen, yksityiskohtainen selvittäminen sekä merkittävyyden arviointi.

Vaikutusten tunnistaminen ja rajaaminen

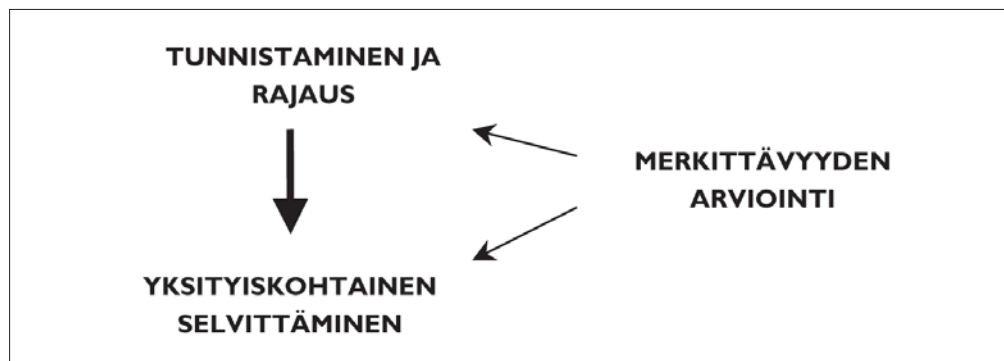
Vaikutusten tunnistamisen tehtävänä on löytää kattavasti suunnitelman mahdolliset vaikutukset. Vaikutuksia rajattaessa ratkaistaan, mitkä vaikutuksista edellyttävät yksityiskohtaisempaa selvittämistä ja minkä vaikutusten yksityiskohtaisempi selvittäminen ei ole tarpeen. Vaikutuksia tunnistetaan ja rajataan pääosin arvioinnin alkuvaiheessa. Usein vaikutuksia joudutaan tunnistamaan (ja joskus rajaamaan) myös myöhemmin – etenkin mikäli suunnitelman sisältö muuttuu voimakkaasti valmistelun kuluessa.

Vaikutusten yksityiskohtainen selvittäminen

Merkittäviä ja lisäselvityksiä edellyttäviä vaikutuksia selvitetään yksityiskohtaisemmin. Tilannekohtaisesti on ratkaistava, kuinka yksityiskohtaisesti kukin vaikutus on mahdollista ja mielekästä selvittää.

Vaikutusten merkittävyyden arviointi

Vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan lähes aina, kun vaikutuksia rajataan ja selvitetään yksityiskohtaisesti. Vaikutusten merkittävyyteen otetaan kantaa vaihtoehtojen vertailussa ja yleensä myös tehtäessä vaikutustiedon pohjalta erilaisia suunnitelman valmistelua ja toteutusta koskevia ehdotuksia.



⁵¹ Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista koskee ympäristövaikutuksia, jotka on laissa määritelty laajasti: ympäristövaikutuksiin sisällytetään esimerkiksi vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, yhdyskuntarakenteeseen sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Vaikutusten selvittämisen laatuperiaatteita

- 1) Vaikutusten tunnistamisen ja rajauksen, yksityiskohtaisen selvittämisen sekä merkittävyyden arvioinnin on muodostettava selkeä ja johdonmukaisesti etenevä kokonaisuus.

Myös erilaisten vaikutusten ja erilaisten suunnitelman osien vaikutusten käsittelyn on oltava johdonmukaista ja järjestelmällistä.
- 2) Arvioinnin on tuotettava tietoa kaikista merkittävistä vaikutuksista: haitallisista sekä tavoitelluista ja tavoittelemattomista myönteisistä vaikutuksista; välittömistä ja välillisistä vaikutuksista; tarvittaessa myös vaikutuksista, joista on vaikea tai mahdoton saada tarkkaa tietoa.
- 3) Vaikutukset on tunnistettava perusteellisesti ja sitten rajattava siten, että merkittäviä vaikutuksia ei rajaudu tarkastelun ulkopuolelle.

Yleensä tämä edellyttää vaikutusten väljää rajausta arvioinnin alkuvaiheessa ja valmiutta ottaa uusia vaikutuksia tarkasteltavaksi tarvittaessa. Joidenkin vaikutustyyppien rajaaminen täysin arvioinnin ulkopuolelle ei yleensä ole mielekäästä.
- 4) Suunnitelman yhteisvaikutukset on arvioitava.

Useimmiten on perusteltua myös eritellä suunnitelman yksittäisten osien vaikutuksia.
- 5) Kukin vaikutus tulee esittää sille luonteenomaisella tavalla. Vaikutuksiin liittyvä epävarmuus on arvioitava ja tuotava esiin selkeästi.
- 6) Vaikutusten merkittävyys on arvioitava johdonmukaisesti ja perustellusti kaikissa niissä vaikutusten arvioinnin vaiheissa, joissa vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan.
- 7) Vaikutuksia selvitettäessä on käytettävä toisiaan täydentäviä tietolähteitä ja menetelmiä.

Niitä ovat esimerkiksi kirjalliset lähteet, uuden tiedon tuottaminen, vuorovaikutusmenetelmät sekä systematisointi- ja havainnollistamismenetelmät. Erityisesti on otettava huomioon menetelmien soveltuvuus selvitettävien vaikutusten arviointiin sekä käytettävissä olevat resurssit.
- 8) Resurssit on suunnattava siten, että saadaan mahdollisimman kattava ja perusteltu kokonaiskuva kaikista merkittävistä vaikutuksista.

Tämä edellyttää ennen kaikkea resurssien suuntaamista merkittävien vaikutusten selvittämiseen ja resurssitehokkaiden menetelmien käyttämistä.

SOVA-laki ja -asetus:

VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN

SOVA-laki ja -asetus ohjaavat vaikutusten selvittämistä varsin yleisellä tasolla. Laissa ja asetuksessa määritellään ympäristöarvioinnissa tarkasteltavat ympäristövaikutukset ja edellytetään todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten kattavaa selvittämistä.

Vaikutusten tunnistaminen ja rajaus

- Lain 2 §:ssä esitetään ympäristövaikutuksen määritelmä. Tarkasteltavia vaikutustyypppejä määritellään myös asetuksen 4 §:n kohdassa 6. Määrittelyt kattavat varsin laajasti erilaisia vaikutuksia. Asetuksen 4 §:n 6 kohdan mukaan ympäristövaikutuksia ovat vaikutukset muun muassa:
 - väestöön, ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen,
 - luonnon monimuotoisuuteen, eliöstöön, kasvillisuuteen, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastotekijöihin,
 - yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan, aineelliseen omaisuuteen, kulttuuriperintöön mukaan lukien rakennusperintö ja muinaisjäännökset,
 - luonnonvarojen hyödyntämiseen
 - sekä edellä mainittujen tekijöiden välisiin suhteisiin.
- Ympäristövaikutukset voivat olla: välittömiä tai välillisiä; Suomeen tai sen alueen ulkopuolelle kohdistuvia; myönteisiä tai kielteisiä; kertyviä ja yhteisvaikutuksia; lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyviä ja tilapäisiä (SOVAL 2 § kohta 2; SOVAA 4 § kohta 6).
- Lain 2 §:ssä esitetty ympäristövaikutuksen määritelmä koskee ympäristöarvioinnin lisäksi myös lain 3 §:ssä säädetyn yleisen arviointivelvollisuuden mukaista ympäristövaikutusten arviointia.

Vaikutusten yksityiskohtainen selvittäminen

- Ympäristöarvioinnissa tulee selvittää todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset (SOVAL 8 § 1 mom.).
- Vaikutuksia koskevien tietojen tulisi olla kulloisenkin päätöksenteon kannalta riittäviä. Selvittämisessä voidaan ottaa huomioon mitä tietoja on kohtuudella saatavissa ja millaisia arviointimenetelmiä on käytettävissä. (Hallituksen esitys... 2004, s. 30.). Selvittämisessä otetaan huomioon muussa yhteydessä tehdyt selvitykset ja sovitetaan selvittäminen ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset mahdollisuuksien mukaan yhteen (SOVAL 7 § 3 mom.).
- Yleisen arviointivelvollisuuden mukaisessa arvioinnissa tulee ympäristövaikutukset selvittää ja arvioida riittävässä määrin (SOVAL 3 §).

Vaikutusten merkittävyyden arviointi

- Lain 8 §:n 1 momentti edellyttää käytännössä merkittävyyden arviointia. Lain perusteissa todetaan myös, että ympäristöselostuksessa tulee esittää arvio suunnitelman tai ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista ja niiden merkittävyydestä (Hallituksen esitys... 2004, s. 24). Laki ja asetus eivät kuitenkaan suoraan ota kantaa siihen, miten merkittävyyden arviointi tulee suorittaa.
- Asetuksen 4 §:n ympäristöselostuksen sisältövaatimusten ja asetuksen 2 §:ssä esitettyjen ympäristöarvioinnin tarpeen harkintaperusteiden voidaan katsoa epäsuorasti ottavan kantaa vaikutusten merkittävyyden perusteisiin. Niissä viitataan vaikutusten ominaisuuksiin, ympäristön nykytilaan ja kehitykseen sekä erilaisiin tavoitteisiin ja normeihin.

3.5 Arviointia tukevat analyysit, vaihtoehtojen vertailu sekä ehdotusten laadinta

Vaikutusten arvioinnin yhteydessä analysoidaan vaikutusten ohella myös muita asioita, vertaillaan vaihtoehtoja sekä laaditaan suunnitelman valmistelua, toteutusta ja seurantaa koskevia ehdotuksia.

Arviointia tukevat analyysit

Vaikutusten arvioinnissa joudutaan käytännössä aina analysoidaan nykytilaa ja kehitystä ilman uutta suunnitelmaa. Tätä tietoa tarvitaan sekä vaikutusten selvittämisen että vertailun tukena. Arvioinnin yhteydessä voidaan analysoida myös muita asioita, esimerkiksi suunnitelman toteutumismahdollisuuksia tai suunnitelman tavoitteiden hyvyttä. Nämä analyysit palvelevat vaikutusten arvioinnin ohella myös suoraan suunnitelman laadintaa.

Vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehtojen vertailu tiivistää, jäsentää ja tulkitsee arvioinnin tulokset tilanteissa, joissa arvioidaan vaihtoehtoja. Vertailu selkeyttää keskeisiä valintatilanteita ja tukee valintaa suunnitelmavaihtoehtojen välillä tai suunnitelman jatkotyöstämistä arvioitujen vaihtoehtojen pohjalta. Vertailu tukee myös vuorovaikutusta, mm. ristiriitojen käsittelyä.

Vaihtoehtoja vertaillaan useimmiten suunnitelmaluonnosten ja valmiin suunnitelman arvioinnin yhteydessä. Suunnitelman osaa koskevia vaihtoehtoja voidaan vertailla myös ”juoksevasti” varsinaisten luonnosvaiheiden ulkopuolella.

Ehdotusten laadinta

Vaikutusten arvioinnissa voidaan tehdä erilaisia ehdotuksia, jotka voivat olla alustavia ideoita ja huomioita tai toimenpidesuosituksia. Ehdotukset voivat koskea suunnitelman sisältöä ja valmisteluprosessia sekä toteutusta ja seurantaa. Ehdotukset voivat koskea esimerkiksi haitallisten vaikutusten lieventämistä. Ehdotuksia voidaan tehdä arvioinnin eri vaiheissa. Suunnitelmaa ja sen valmistelua koskevia ehdotuksia tehdään lähinnä suunnitelman laadinnan yhteydessä ja suunnitelman toteutusta ja seurantaa koskevia ehdotuksia arvioinnin loppuvaiheessa, erityisesti arvioinnin loppuraportoinnin yhteydessä.

Arviointia tukevia analyysijä, vaihtoehtojen vertailua sekä ehdotusten laadintaa koskevia laatuperiaatteita

- 1) Tilannekohtaisesti on harkittava, millaisia analyysijä vaikutusten arvioinnin tueksi on perusteltua tehdä.
Käytännössä tarvitaan aina vaikutuksiin liittyvän nykytilan ja kehityssuuntien analysointia. Myös suunnitelman toteutumisen analysointi tukee usein monin tavoin vaikutusten arviointia.
- 2) Vaikutusten arviointia tukevat analyysit on kytkettävä johdonmukaisesti vaikutusten arvioinnin eri vaiheisiin.
Analyysit on myös hyvä koordinoita muun suunnittelun yhteydessä tehtävien analyysien kanssa.
- 3) Vaihtoehtojen vertailun on kiteytettävä vaihtoehtojen merkittävät vaikutukset sekä vaihtoehtojen olennaiset eroavaisuudet.
- 4) Vaihtoehtoja on vertailtava kattavasti, johdonmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkien merkittävien vaikutusten suhteen.
Vertailun on perustuttava johdonmukaisesti vaihtoehtojen arvioinnin tuloksiin. Vertailun yhteydessä tehdyt rajaukset, painotukset, valinnat ja johtopäätökset on perusteltava selkeästi.
- 5) Tilannekohtaisesti on harkittava, sovelletaanko yhdistelevää vai erittelevää vertailua vai niiden jonkinlaista yhdistelmää.
Erittelevä vertailu soveltuu yhdistelyä paremmin kvalitatiivisen, tarkkuudeltaan eri tasoisen ja epävarman vaikutustiedon vertailuun.
- 6) Vaikutusten arvioinnin yhteydessä on tuotettava vaikutusten seurantaan koskevia ehdotuksia.
Olennaista on määritellä seurattavat merkittävät vaikutukset. Tarvittaessa voidaan tehdä myös seurantatiedon hankintaa, analysointia, tulos-tamista ja hyödyntämistä koskevia ehdotuksia.
- 7) Vaikutusten seurannan ja suunnitelmaan liittyvän muun seurannan suunnittelu on tärkeä koordinoita.
- 8) Tilannekohtaisesti on harkittava, onko vaikutusten arvioinnin yhteydessä perusteltua tuottaa myös suunnitelman sisältöä, valmisteluprosessia ja toteutusta koskevia ehdotuksia.
Ehdotusten laadinta on perusteltua etenkin silloin, kun halutaan integroida vaikutusten arviointi mahdollisimman tiiviisti muuhun suunnitteluun.

SOVA-laki ja -asetus:

ARVIOINTIA TUKEVAT ANALYYSIT, VAIHTOEHTOJEN VERTAILU SEKÄ EHDOTUSTEN LAADINTA

Arviointia tukevat analyysit

- SOVA-asetuksessa otetaan jonkin verran kantaa täydentäviin analyyseihin. Ympäristöselostuksessa tulee tarpeellisessa määrin esittää (SOVAA 4 § kohdat 2-5):
 - ympäristön nykytila ja sen todennäköinen kehitys, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta
 - ympäristön ominaispiirteet sellaisilla alueilla, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia
 - suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristöongelmat
 - kansainvälisesti, Euroopan unionissa tai kansallisesti vahvistetut suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristönsuojelutavoitteet ja tapa, jolla mainitut tavoitteet ja ympäristönäkökohdat on otettu valmistelussa huomioon.

Vaihtoehtojen vertailu

- SOVA-laissa ja -asetuksessa otetaan kantaa vaihtoehtojen käsittelyyn ja rooliin ympäristöarvioinnissa (ks. s. 31).
- Laissa ja -asetuksessa ei kuitenkaan suoraan mainita vaihtoehtojen vertailua. Lain 11 § 2 momentti ja asetuksen 4 § kohta 8 edellyttävät kuitenkin vaihtoehdon valinnan perusteiden esittämistä, joka käytännössä edellyttää jonkinlaista vaihtoehtojen vertailua.

Haittojen lieventämistä koskevien ehdotusten laadinta

- Ympäristöselostuksessa tulee tarpeellisessa määrin esittää suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset (SOVAA 4 § kohta 7).

Seuranta koskevien ehdotusten laadinta

- Ympäristöselostuksessa tulee esittää kuvaus suunnitelluista seuranta koskevista toimenpiteistä (SOVAA 4 § kohta 9). Kuvaus tulee sisältyä myös suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen taikka itse suunnitelmaan tai ohjelmaan (SOVAL 11 § 2 mom.).
- Seuranta tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että suunnitelman tai ohjelman toteuttamista ja siitä aiheutuvia merkittäviä ympäristövaikutuksia seurataan siten, että voidaan ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi (SOVAL 12 §).
- Seurannassa voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää olemassa olevia seurantajärjestelmiä. Seurantatietoa voidaan suunnitella kerättävän joko suunnitelma- tai ohjelma-kohtaisesti taikka yleisluonteisemman seurannan yhteydessä. Seuranta voidaan myös toteuttaa tarkistamalla tai päivittämällä suunnitelmaa tai ohjelmaa määräajoin. (Hallituksen esitys... 2004, s. 33.)

3.6 Raportointi

Raportoimalla välitetään vaikutusten arvioinnin tulokset hyödynnettäväksi. Raportoinnissa voidaan käsitellä varsinaisia arvioinnin tuloksia sekä vaikutusten arvioinnin lähtökohtia, tavoitteita ja toteutusta. Raportointia tehdään useassa vaiheessa. Koska monenlaista tietoa välitetään useissa vaiheissa, monille hyödyntäjätahoille ja moneen eri tarkoitukseen, on yleensä perusteltua soveltaa toisiaan täydentäviä raportointitapoja:

Arvioinnin suunnittelun raportointi

- Tulokset voidaan raportoida erityisenä arviointisuunnitelmana tai pienimuotoisempana muistiona.

Varsinaiset arviointiraportit

- Arvioinnin väli- ja loppuraporteissa käsitellään arviointia ja sen keskeisiä tuloksia kootusti, joten ne muodostavat vaikutusten arvioinnin raportoinnin rungon.

Suunnitelma-asiakirjat

- Arvioinnin tulokset voidaan koota varsinaiseen suunnitelmaan tai esimerkiksi suunnitelman liitteeseen tai erilliseen raporttiin. Kootun tarkastelun lisäksi tuloksia on mahdollista esitellä myös suunnitelman yksittäisten osien yhteydessä.

Muut raportointitavat

- Muita tapoja ovat esimerkiksi erilliset koosteet, muistiot, tiedotteet ja esitteet, lehtiartikkelit, suunnittelulehdet ja kalvosarjat.

Raportoinnin laatuperiaatteita

- 1) Arvioinnin tulosten välittyminen suunnittelijoille, päättäjille ja keskeisille etutahoille on varmistettava.
Myös tulosten välittymiseen suunnitelman toteuttajille ja seurannasta vastaaville sekä muille viranomaisille on syytä kiinnittää huomiota.
- 2) Raportoinnin sisältö ja menetelmät on sovitettava tilannekohtaisesti.
On tärkeä huomioida se, kenelle tietoa välitetään ja mihin tarkoitukseen.
- 3) Raportoinnin on oltava johdonmukaista, ymmärrettävää ja tasapuolista.
Kaikki olennaiset asiat on esitettävä kattavasti. Olennaisten asioiden on erotuttava vähemmän olennaisista.
- 4) Tulosten on perustuttava johdonmukaisesti tehtyyn vaikutusten arvioon.
Tulosten perusteet on esitettävä selkeästi.
Vaikutusten arvioinnin laatua ja tulosten luotettavuutta on arvioitava kriittisesti. Tuloksiin liittyvä epävarmuus on tuotava selkeästi esille.
- 5) Arvioinnin kootun väli- ja loppuraportoinnin laatuun on kiinnitettävä erityistä huomiota.
Mitä tiiviimmin arviointi pyritään integroimaan suunnitteluun ja mitä intensiivisempää vuorovaikutus on, sitä suurempi merkitys myös erilaisilla pienimuotoisemmilla raportointitavoilla on.
- 6) Arvioinnin keskeiset tulokset on tärkeä sisällyttää itse suunnitelmaan.
Lisäksi miltei aina on perusteltua raportoida yksityiskohtaisemmin arvioinnin toteutuksesta ja tuloksista: joko suunnitelmassa, sen liitteessä tai erillisessä arviointiraportissa.
- 7) Vuorovaikutusmenetelmiä kannattaa usein käyttää kirjallisen raportoinnin tukena.

SOVA-laki ja -asetus:

RAPORTOINTI

SOVA-laki ja -asetus sisältävät säännöksiä ympäristöarvioinnin raportoinnista. Ympäristöarvioinnin tulosten keskeiset hyödyntäjät ovat suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava viranomainen, muut viranomaiset ja yleisö. Raportointia ja tulosten välittämistä sisältyy ympäristöarvioinnin soveltamisen harkintaan, ympäristöselostuksessa annettavista tiedoista tiedottamiseen ja kuulemiseen, suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksen ja ympäristöselostuksen valmistamiseen ja niistä kuulemiseen sekä suunnitelman tai ohjelman hyväksymiseen. Ympäristöselostus on keskeisin raportointitapa. Raportoinnit on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti.

- Ympäristöarvioinnin soveltamisen harkinnan tulos perusteluineen on toimitettava yleisesti saataville (SOVAL 5 § 2 mom.).
- Suunnitelman tai ohjelman valmistelu tulee järjestää siten, että yleisöllä on mahdollisuus saada tietoja suunnitelman tai ohjelman ja siihen liittyvän ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta (SOVAL 8 § 2 mom.).
- **Ympäristöselostus** voi olla suunnitelman tai ohjelman selkeästi erotettavissa oleva osa tai erillinen asiakirja tai osa laajempaa muitakin vaikutuksia kuin ympäristövaikutuksia koskevaa asiakirjaa (Hallituksen esitys... 2004, s. 29). Ympäristöselostuksessa on esitettävä ne tiedot, jotka ovat tarpeen ottaen huomioon suunnitelman tai ohjelman sisältö, tarkoitus ja yksityiskohtaisuus (SOVAL 8 § 3 mom.). Ympäristöselostuksen tarkemmasta sisällöstä on säädetty asetuksen 4 §:ssä. Sen mukaan ympäristöselostuksessa on tarpeellisesti määrin esitettävä:
 - 1) suunnitelman tai ohjelman pääasiallinen sisältö, päätavoitteet sekä suhde muihin asiaan liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin
 - 2) ympäristön nykytila ja sen todennäköinen kehitys, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta
 - 3) ympäristön ominaispiirteet sellaisilla alueilla, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia
 - 4) suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristöongelmat
 - 5) kansainvälisesti, Euroopan unionissa tai kansallisesti vahvistetut suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristönsuojelutavoitteet ja tapa, jolla mainitut tavoitteet ja ympäristönäkökohdat on otettu valmistelussa huomioon
 - 6) todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset
 - 7) suunnitellut toimenpiteet haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi
 - 8) selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu ja miten arviointi on suoritettu, mukaan lukien esimerkiksi teknisistä puutteista tai osaamisen puutteesta johtuvat vaikeudet
 - 9) kuvaus suunnitelluista toimenpiteistä, jotka koskevat seurantaa
 - 10) yleistajuinen yhteenveto.
- Suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä taikka suunnitelmasta tai ohjelmasta olisi käytävä ilmi, miten ympäristöselostus, kuulemisen tulokset ja viranomaisten lausunnot on otettu huomioon suunnitelmaa tai ohjelmaa valmisteltaessa ja ennen sen hyväksymistä (SOVAL 11 § 2 mom.; Hallituksen esitys... 2004, s. 32).

3.7 Vuorovaikutuksen järjestäminen

Vuorovaikutus päättäjien, kansalaisten ja eturyhmien, viranomaisten, asiantuntijoiden, suunnitelman toteuttajien ja seurannasta vastaavien kanssa on olennainen osa vaikutusten arviointia⁵². Vuorovaikutus voi olla tiedottamista ja näkemysten kokoamista sekä yhteistyötä. Yhteistyö voi olla yleispiirteistä keskustelua, intensiivistä yhdessä tekemistä, ristiriitojen järjestelmällistä käsittelyä ja myös varsinaista suunnitelmaa koskevien ratkaisujen tekoa. Vuorovaikutusta voidaan järjestää arvioinnin kaikissa vaiheissa ja kaikkien osatehtävien yhteydessä.

Vuorovaikutuksen järjestämisen laatuperiaatteita

- 1) Vuorovaikutuksen on tuettava johdonmukaisesti sekä vaikutusten arviointia että muuta suunnittelua.
- 2) Vuorovaikutus on liitettävä vaikutusten arvioinnin ja muun suunnittelun keskeisiin vaiheisiin, etenkin suunnitelman lähtökohtien ja yleisten tavoitteiden määrittämiseen, vaikutusten arvioinnin etukäteissuunnitteluun, suunnitelmaluonnosten ja niiden vaikutusarviointien käsittelyyn sekä lopullisen suunnitelman ja sen vaikutusarvioinnin käsittelyyn.
- 3) Tilannekohtaisesti on ratkaistava millaista vuorovaikutusta arvioinnin eri tehtävien yhteydessä on perusteltua järjestää.
Usein vuorovaikutuksen rooli on korostunut etenkin tunnistettaessa ja rajattaessa vaikutuksia, arvioitaessa vaikutusten merkittävyyttä sekä muodostettaessa ja vertailtaessa vaihtoehtoja.
- 4) Vuorovaikutuksen tavoitteet on määritettävä selkeästi.
- 5) Vuorovaikutus kaikkien keskeisten osapuolten kanssa on järjestettävä laadukkaasti.
Keskeiset osapuolet on kartoitettava ja on määritettävä niiden rooli suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa.
- 6) Usein on perusteltua käyttää toisiaan täydentäviä vuorovaikutusmenetelmiä.
Menetelmiä valittaessa ja sovellettaessa on tärkeä kiinnittää huomiota resurssitehokkuuteen sekä tasapuolisuuteen.
- 7) Keskeisille osapuolille järjestettyä intensiivistä vuorovaikutusta on useimmiten täydennettävä tarjoamalla muille osapuolille yleinen mahdollisuus esittää näkemyksensä.
- 8) Vuorovaikutuksen yhteydessä esitetyt näkemykset on koottava, julkistettava ja välitettävä hyödynnettäväksi vaikutusten arvioinnissa, suunnittelussa ja julkisessa keskustelussa.

⁵² Näin ymmärrettyinä vuorovaikutukseen siis sisältyy esimerkiksi kansalaisten osallistuminen, asukasosallistuminen ja asukas-yhteistyö, sidosryhmäyhteistyö sekä viranomais- ja asiantuntijayhteistyö.

SOVA-laki ja -asetus:

VUOROVAIKUTUKSEN JÄRJESTÄMINEN

SOVA-laki ja -asetus korostavat vuorovaikutuksen merkitystä ympäristöarvioinnissa. Laki ja asetus sisältävät useita säännöksiä tiedottamisesta, näkemysten kokoamisesta ja yhteistyöstä.

OSAPUOLET

- Lain mukaan vuorovaikutuksen kohteena olevia tahoja ovat yleisö ja viranomaiset.
- “Yleisön” käsite kattaa yksityishenkilöt, yksityishenkilöiden yhteenliittymät ja erilaiset ryhmät sekä yhteisöt, kuten yhtiöt, säätiöt sekä kansalais- ja etujärjestöt. Käsite ei sisällä viranomaisia. Yleisöksi katsottavat tahot määräytyvät käytännössä kussakin tilanteessa asian merkityksen mukaan. (SOVAL 2 §; Hallituksen esitys... 2004, s. 24.)
- Keskeisiä laissa ja asetuksessa erikseen mainittuja viranomaisia ovat alueellinen ympäristökeskus ja muut ympäristöviranomaiset sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset. Viranomaisia ei ole laissa ja asetuksessa määritelty tyhjentävästi. Vuorovaikutuksen kohteena olevat viranomaistahot määräytyvät kussakin tilanteessa asian merkityksen mukaan. (SOVAA 3, 5 ja 6 §.)

VUOROVAIKUTUS YMPÄRISTÖARVIOINNIN VAIHEISSA

Ympäristöarvioinnin soveltamisen harkinta

- Ympäristöarvioinnin tarvetta harkittaessa on oltava yhteydessä muihin viranomaisiin (SOVAL 5 § 1 mom.). Viranomaisten kuuleminen voi tapahtua lausuntomenettelyin tai viranomaisten välisessä neuvottelussa (SOVAA 3 §).
- Harkinnan tulos perusteluineen on toimitettava yleisesti saataville (SOVAL 5 § 2 mom.). Harkinnan tulokset on pidettävä nähtävillä suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavassa viranomaisessa. Nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta yleisön voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Lisäksi harkinnan tulos perusteluineen olisi mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti, esimerkiksi viranomaisen internet-palvelussa. (Hallituksen esitys... 2004, s. 28.)

Ympäristöselostuksessa annettavista tiedoista tiedottaminen ja kuuleminen

- Suunnitelman tai ohjelman valmistelu tulee järjestää siten, että yleisöllä on mahdollisuus saada tietoja suunnitelma tai ohjelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta sekä esittää asiasta mielipiteensä. Vastaava aineisto on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen voi joissakin tapauksissa edellyttää muunkinlaista tiedottamista, kuten yleisötilaisuuksien pitämistä. (SOVAL 8 § 2 mom.; Hallituksen esitys... 2004, s. 29-30.)
- Suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on kuultava ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta muita viranomaisia. Viranomaisten kuuleminen voi tapahtua lausuntomenettelyllä tai viranomaisten välisessä neuvottelussa. (SOVAL 8 § 3 mom.; SOVAA 5 §.)

(jatkuu seuraavalla sivulla)

Suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta kuuleminen

- Suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on varattava yleisölle mahdollisuus tutustua suunnitelma- tai ohjelmaluonnokseen ja ympäristöselostukseen sekä esittää niistä mielipiteensä. Mahdollisuus varataan pitämällä suunnitelma- tai ohjelmaluonnos ja ympäristöselostus nähtävillä. Suunnitelma- tai ohjelmaluonnos ja ympäristöselostus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen voi joissakin tapauksissa edellyttää muunkinlaisia tiedottamistoimenpiteitä, kuten yleisötilaisuuksien pitämistä. (SOVAL 9 § 1 mom.; Hallituksen esitys... 2004, s. 30-31.)
- Suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta on pyydettävä lausunto muilta viranomaisilta (SOVAL 9 § 3 mom.; SOVAA 6 §).

Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset

- Laki ja asetus sisältävät säännökset toiselle valtiolle tiedottamisesta ja toisen valtion kanssa neuvottelemisesta silloin, kun todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ulottuisi sen alueelle (SOVAL 10 §; SOVAA 7 §).

Suunnitelman tai ohjelman hyväksyminen

- Suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä taikka suunnitelmasta tai ohjelmasta olisi käytävä ilmi, miten ympäristöselostus, kuulemisen tulokset ja viranomaisten lausunnot sekä valtioiden välillä käytyjen neuvottelujen tulokset on otettu huomioon suunnitelmaa tai ohjelmaa valmisteltaessa ja ennen sen hyväksymistä (SOVAL 11 § 2 mom.; Hallituksen esitys... 2004, s. 32).
- Suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä on tiedotettava sekä asetettava päätös sekä suunnitelma ja ohjelma nähtäville. Päätös sekä suunnitelma tai ohjelma ja ympäristöselostus on toimitettava tiedoksi Suomen ympäristökeskukselle, ja ne on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. (SOVAL 11 § 3 mom.).
- Päätöksestä on toimitettava tieto asianomaisille viranomaisille (SOVAA 8 §).

Miten kehittää suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua?

4

Tähän lukuun on koottu suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin keskeisiä ajankohtaisia kehittämishaasteita (luku 4.1) sekä esitelty kehittämistyön periaatteita ja keinoja, joiden avulla laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä voitaisiin tukea (4.2). Tarkastelu perustuu asiantuntijoiden haastatteluihin (ks. liite) sekä koti- ja ulkomaiseen kirjallisuuteen. Ajankohtaiset kehittämishaasteet perustuvat osaltaan raportin 3 lukuun. Uusi SOVA-laki vastaa osaltaan näihin haasteisiin ja tukee laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä.

4.1 Sisällölliset kehittämishaasteet

Suomessa on eri hallinnonaloilla kehitetty ja sovellettu monenlaisia vaikutusten arvioinnin toimintatapoja ja työkaluja ja saatu näin arvokkaita kokemuksia. Kehittämistyötä on tärkeä jatkaa ja ottaa käyttökelpoisiksi todettuja toimintatapoja ja työkaluja nykyistä laajemmin käyttöön. Seuraavaan on koottu neljä keskeistä kehittämishaastetta. Ne koskevat sekä SOVA-lain yleisen arviointivelvollisuuden perusteella tehtäviä arviointeja että ympäristöarviointeja.

Olellaisen tiedon tuottaminen. Vaikutusten arviointien keskeinen kysymys on se, kuinka hyvin ne onnistuvat tuottamaan suunnitelman valmistelun, toteutuksen ja seurannan kannalta olennaista tietoa. Erityisesti seuraaviin asioihin tulisi kiinnittää jatkossa huomiota:

- Merkittävien vaikutusten tunnistaminen ja arvioinnin kohdentaminen erityisesti niihin. Tämä edellyttää merkittävyyden arvioinnin työtapojen kehittämistä.
- Vaihtoehtojen muodostaminen siten, että päästään käsittelemään keskeisiä valintatilanteita. Olisi tärkeää kehittää suunnitelman osia ja etenkin suunnitelman keskeisiä peruslinjauksia koskevien vaihtoehtojen tarkastelua, koska laajojen ja yksityiskohtaisten suunnitelmien kokonaisvaihtoehtojen tarkastelu ei useinkaan ole mielekäästä eikä mahdollistakaan.
- Vaikutustietoa täydentävän tiedon tuottaminen. Esimerkiksi suunnitelman tavoitteiden hyvyttä ja toimenpiteiden toteutumismahdollisuuksia koskeva tieto palvelee sekä vaikutusten arviointia että suunnitelman laadintaa.
- Arvioinnin raportointi siten, että keskeiset tulokset saadaan selkeästi, tiivistetyksi ja ymmärrettävästi esiin. Myös yhteistyömenetelmiä olisi hyödyllistä kehittää tukemaan arvioinnin tulosten välittymistä hyödynnettäväksi.

Vaikutusten arvioinnin kokonaisuuden hallinta. Käytännön suunnittelutilanteissa arvioitavana on monenlaisia ja usein suunnittelun edetessä muuttuvia suunnitelman osia ja vaihtoehtoja; vaikutuksia joudutaan tunnistamaan ja rajaamaan, yksityiskohtaisesti selvittämään ja niiden merkittävyyttä arvioimaan useassa eri vaiheessa; arvioitavia vaikutuksia on paljon ja ne liittyvät monin tavoin toisiinsa. Tämän kokonaisuuden hallinta on olennaisen tärkeää.

Etenkin seuraaviin asioihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota:

- Vaikutusten tunnistamisen ja rajauksen, yksityiskohtaisen selvittämisen ja merkittävyyden arvioinnin kokoaminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.

- Vuorovaikutuksen roolin selkeyttäminen suhteessa vaikutusten arviointiin ja muuhun suunnitteluun. Etenkin tulisi selkeyttää sitä, mihin vuorovaikutuksella pyritään, mitä asioita eri osapuolten kanssa käsitellään ja miten osapuolten näkemyksiä ja vuorovaikutuksen tuloksia vaikutusten arvioinnissa ja muussa suunnittelussa hyödynnetään.
- Vaikutusten arvioinnin huolellinen ja johdonmukainen etukäteissuunnittelu. Etukäteissuunnittelu on avainasemassa viritettäessä arviointi tuottamaan suunnittelun kannalta olennaista tietoa, integroitaessa arviointia muuhun suunnitteluun sekä sovellettaessa kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia toimintatapoja ja työkaluja.

Vaikutusten arvioinnin tiivis integrointi suunnitteluun. Vaikutusten arvioinnin integrointi suunnitelman valmisteluun on keskeinen keino pyrittäessä tuottamaan olennaista tietoa ja välittämään tieto suunnittelussa hyödynnettäväksi. Jatkossa olisi kehitettävä etenkin seuraavia integrointitapoja:

- Vaikutusten arvioinnin liittäminen tiiviisti jo suunnitelman varhaisten luonnosten yhteyteen.
- Vaikutusten arvioinnin suunnittelun ja muun suunnittelun ohjelmoinnin koordinointi. Erityisesti tulisi kehittää vaikutusten arvioinnin tekijöiden ja suunnittelijoiden yhteistyötä sekä tapoja nivoa vaikutusten arviointia, vuorovaikutusta ja muuta suunnittelua yhteen.

Selkeitä ja käytännöllisiä työtapoja vaikutusten arvioinnin tueksi. Selkeät ja käytännölliset työtavat ovat johdonmukaisen, perustellun ja resurssitehokkaan vaikutusten arvioinnin edellytys. Varsinkin seuraaviin asioihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota:

- Vaikutusten tunnistamista ja rajausta, yksityiskohtaista selvittämistä sekä vaikutusten merkittävyyden arviointia tukevien työkalujen kehittäminen ja soveltaminen. Erityisesti tulisi kehittää menetelmiä epävarmojen, monitahoisten ja kvalitatiivisten vaikutusten selvittämisen tueksi. Etenkin vuorovaikutusmenetelmien systemaattista käyttöä vaikutusten selvittämisen tukena tulisi edistää. Lisäksi olisi kehitettävä ja sovellettava vaikutusten käsittelyä systematisoivia työkaluja: esimerkiksi vaikutuslistoja sekä vaikutusten ominaisuuksia jäsentäviä muistilistoja.
- Yleisten ja monitahoisten vaikutusten jakaminen mielekkäästi arvioitaviin osavaikutuksiin on keskeinen haaste. Tähän liittyy myös kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten indikaattoreiden muodostaminen silloin, kun se on perusteltua.

4.2 Kehittämistyön periaatteita ja keinoja

4.2.1 Keskeisiä periaatteita

Tietoa, kokemuksia ja osaamista laadun tekemisen ja kehittämisen tueksi. Vaikutusten arviointien tueksi tarvitaan tietoa ja kokemuksia erilaisten toimintatapojen ja työkalujen soveltuvuudesta. Toisaalta on tärkeä koota jo olemassa oleva tieto ja käytännön kokemukset; toisaalta tarvitaan uutta tietoa sekä uusia kokemuksia ja innovaatioita. Lisäksi on olennaista välittää tieto ja kokemukset arviointien tekijöille ja arvioinneista vastaaville eri hallinnonaloilla ja eri suunnittelutilanteissa. Ylipäätään vaikutusten arviointien tekijöiden ja arvioinnista vastaavien osaamisen kehittäminen on tärkeää. Myös suunnittelijat, päättäjät ja muut suunnitelman valmisteluun osallistuvat tarvitsevat tietoa arvioinnin toimintatavoista ja työkaluista.

Vaikutusten arvioinnin roolia suunnittelun tukijana on korostettava, sillä vaikuttaa siltä, että vaikutusten arvioinnin roolia suunnittelun monipuolisena apuvälineenä ei olla kovin laajalti ja hyvin tiedostettu. On myös tärkeää huolehtia, että vaikutusten arvioinnit kykenevät tämän roolinsa täyttämään.

Julkishallinnon organisaatiot tukemaan laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä ja kehittämistä. Tuki on tärkeää, koska suunnitteleva organisaatio vaikuttaa usein ratkaisevasti vaikutusten arviointien tekemisen ja kehittämisen edellytyksiin. Suunnitteluorganisaatio esimerkiksi tarjoaa resurssit, tekee keskeiset suunnittelun sisältöä ja prosessia koskevat ratkaisut sekä usein määrittelee myös vaikutusten arvioinnin tavoitteita ja toteutustapaa. Vaikutusten arvioinnin tukiroolin korostaminen ja kehittäminen auttaa osaltaan motivoimaan organisaatioita aidosti tukemaan laadukkaiden vaikutusten arviointien tekemistä.

Vaikutusten arviointia koskevien näkemysten ja arvioinnista käytävän keskustelun selkeyttäminen. Eri tahojen vaikutusten arviointia koskevat käsitykset saattavat poiketa usein voimakkaastikin tosistaan ja näkemykset saattavat olla usein varsin täsmentymättömiä. Näkemyserot ja niiden täsmentymättömyys koskee sekä arvioinnin käytännön toteutusta että myös sitä, mitä arviointi perimiltään on ja mihin sillä pyritään. Tämä hankaloittaa keskustelua ja vaikeuttaa vaikutusten arvioinnin laadun kehittämistä: jos ei ole selkeää käsitystä arvioinnin tavoitteista ja toteutustavoista, on mahdoton määrittellä, millaista on laadukas arviointi ja miten se käytännössä toteutetaan.

4.2.2 Keinoja

Yhteistyö

Yhteistyöllä on keskeinen rooli pyrittäessä kehittämään vaikutusten arviointien laatua. Yhteistyötä tarvitaan kokemusten ja osaamisen kokoamiseen ja välittämiseen, uuden tiedon ja innovaatioiden synnyttämiseen, yhteisten laatuperiaatteiden ja toimintatapojen muodostamiseen sekä vaikutusten arviointia koskevien näkemysten ja arviointia koskevan keskustelun selkeyttämiseen. Yhteistyöllä on myös tärkeä rooli pyrittäessä edistämään vaikutusten arvioinnin roolia suunnittelun tukijana. Keskeisiä yhteistyön osapuolia ovat vaikutusten arviointien tekijät ja kehittäjät, suunnittelijat sekä julkishallinnon organisaatioissa suunnittelusta ja sen kehittämisestä vastaavat. Muita tärkeitä osapuolia ovat etenkin muut suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistuvat tahot.

Kansallisella tasolla tarvitaan ennen kaikkea arviointien tekijöiden ja kehittäjien yhteistyötä – etenkin välittämään tietoa ja kokemuksia ja koordinoimaan kehittämistyötä. Suhteellisen väljä ja vapaamuotoinen, mutta koordinoitu verkostomainen yhteistyö saattaisi olla varsin hyvä toimintatapa. Ympäristöhallinnon suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia käsittelevillä internetsivuilla on tärkeä rooli tietojen, uutisten, julkaisujen, oppaiden ja tukiaineistojen sekä yhteystietojen kokoajana ja välittäjänä. Muita kansallisen verkostomaisen yhteistyön muotoja ovat esimerkiksi seminaarit ja työpajat.

Hallinnonalakohtaisesti saattaa olla hyödyllistä nimetä yhteyshenkilö, joka toimisi linkkinä sekä hallinnonalan sisällä että ulospäin. Yhteyshenkilö voi toimia vain tiedon välittäjänä tai hän voi olla hyvinkin aktiivinen kehittämistyön koordinaattori. On myös mahdollista koota hallinnonalakohtainen kehittämistyötä koordinoiva ryhmä.

Laadittaessa saman tyyppisiä suunnitelmia eri tahoilla, on hyödyllistä koordinoita ainakin jollakin tavalla vaikutusten arviointien tekemistä ja kehittämistä. Tämä voidaan tehdä tapaamisten tai esimerkiksi koordinaattorin tai työryhmän avulla. Suunnitelmatyyppikohtainen yhteistyö saattaa olla perusteltua esimerkiksi maakuntaohjelmien, maakuntasuunnitelmien sekä alueellisten jätesuunnitelmien yhteydessä.

Aluetasolla tehdään lukuisia suunnitelmia ja ohjelmia, jotka liittyvät toisiinsa ja joiden laatijat ovat monin tavoin yhteistyössä. Myös aluetason suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin tekijöiden yhteistyö on hyödyllistä. Tässä yhteistyössä alueellisilla ympäristökeskuksilla on erityisrooli. Ne laativat omia suunnitelmiaan ja ohjelmiaan ja tekevät niitä koskevia vaikutusten arviointeja sekä osallistuvat muiden suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Lisäksi niitä on SOVA-lain ja -asetuksen mukaan kuultava ympäristöarvioinnin eri vaiheissa.

Suunnittelijoiden ja suunnittelukäytännöistä vastaavien osallistuminen vaikutusten arvioinnin kehittämiseen on myös tärkeää. Se tukee suunnittelun näkökulmien ja tarpeiden välittymistä vaikutusten arvioinnin kehittäjille ja toisaalta vaikutusten arvioinnin näkökulmien ja tarpeiden välittymistä suunnittelijoille ja suunnittelukäytännöistä vastaaville.

Kansainvälinen yhteistyö on tärkeää erityisesti välitettäessä muissa maissa saatuja kokemuksia ja kehitettyä osaamista hyödynnettäväksi Suomessa – ja vietäessä suomalaista tietotaitoa muihin maihin.

Koulutus, ohjeet ja opasaineistot

Koulutus on ohjeiden, opasaineistojen ja yhteistyön ohella tärkeä keino välittää vaikutusten arviointia koskevaa tietotaitoa. Erityisesti tarvitaan vaikutusten arvioinnin käytännön toteutusta koskevaa koulutusta vaikutusten arviointien tekijöille ja arvioinneista vastaaville: ennen kaikkea eri hallinnonaloilla ja -tasoilla toimiville mutta myös konsulteille.

Myös suunnitelmien ja ohjelmien laadinnasta ja suunnittelun kehittämisestä vastaaville saataisi olla tarpeen järjestää vaikutusten arvioinnin perusteiden koulutusta. Tärkeitä koulutusaiheita ovat esimerkiksi vaikutusten arvioinnin integrointi suunnitteluun ja arvioinnin rooli suunnittelun tukijana.

Vuodesta 2001 lähtien on ympäristöministeriön toimesta järjestetty kaksipäiväisiä peruskursseja, jotka on tarkoitettu lähinnä vaikutusarviointien tekijöille ja arvioinneista vastaaville eri hallinnonaloilla sekä konsulteille. Kurssilla on käsitelty arvioinnin yleisperiaatteita sekä käytännön toteutusta. Kurssien sisältöä ei ole rajattu tiettyihin suunnitelmatyyppeihin. Jatkossa tarvitaan myös sellaista kohdennettua koulutusta, jossa keskitytään tietyn tyyppisten suunnitelmien tai tietyn hallinnonalan tai yksittäisen julkishallinnon organisaation suunnitelmien vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi saataisi olla perusteltua järjestää maakuntaohjelmien vaikutusten arviointia koskevaa koulutusta.

Ohjeet ja opasaineistot. Suomessa on tehty ohjeita ja oppaita ja tukiaineistoja, jotka ovat tarjonneet tukea vaikutusten arviointien tekijöille. Keskeinen on ympäristöministeriön vuonna 1998 antama ohje suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Laaditut ohjeet ja opasaineistot ovat olleet varsin yleisluonteisia ja periaatteellisia. Jatkossa tarvitaan erityisesti sellaisia opasaineistoja, jotka tukevat käytännönläheisesti arvioinnin tekemistä.

Tämän laaturaportin pohjalta on koottu käytännönläheinen internetpohjainen tukiaineisto, joka on tarkoitettu kaikenlaisten suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointien käytännön tekemisen tueksi⁵³. Jatkossa tullaan tarvitsemaan myös räätälöidympiä suunnittelutyypin- ja organisaatiokohtaisia opasaineistoja. Erityisesti useita suunnitelmia ja ohjelmia laativissa organisaatioissa saattaa olla perusteltua laatia omia arvioinnin opasaineistoja. Yleisiä opasaineistoja on mahdollista täydentää suunnitelmatyypikohtaisilla sovellutusohjeilla.

Koulutuksessa ja opasaineistossa on olennaista esitellä käytännönläheisiä ja selkeitä toimintatapoja, mutta on huolehdittava, että ne jättävät tilannekohtaisille ratkaisuille riittävästi tilaa.

⁵³ www.ymparisto.fi/sova.

Tutkimus ja kehittämistyö

Tutkimuksella ja kehittämistyöllä on keskeinen rooli vaikutusten arviointia koskevien kokemusten ja tiedon hankkimisessa ja uusien arvioinnin toimintatapojen ja työkalujen luomisessa sekä myös niiden välittämisessä käytännön arviointityöhön. Tutkimuksesta ja kehittämistyöstä vastaavat erityisesti vaikutusten arviointien tekijät, julkisorganisaatioissa suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin kehittämisestä vastaavat sekä tutkijat ja konsultit.

Jatkossa tarvitaan vaikutusten arvioinnin toteutuksen keskeisiin haasteisiin vastaavaa tutkimusta ja kehittämistyötä sekä tiettyjen suunnitelmatyyppien vaikutusten arviointien kohdennettua kehittämistyötä. Tällaisia suunnitelmatyyppejä ovat esimerkiksi ympäristöarviointia edellyttävät suunnitelmat sekä sellaiset vaikutuksiltaan merkittävät suunnitelmat, joita tehdään useita.

Käytännön toimintatavat ja työkalut. Selkeiden ja johdonmukaisten käytännön toimintatapojen ja työkalujen kehittäminen ja niiden käyttöönoton tukeminen on erityisen tärkeää. Erityisen hyödyllisiä ovat organisaation yhteiset ja rutinoituneet toimintatavat ja työkalut. Niitä ovat esimerkiksi prosessimallit, muistilistat ja tulostuspohjat. Yhteiset toimintatavat ja työkalut lisäävät arviointien yhtenäisyyttä sekä ylipäättään tukevat laadun tekemistä. Ne myös tuovat organisaation arviointikäytäntöihin jatkuvuutta, sillä ne vähentävät riippuvuutta yksittäisten henkilöiden arviointiasiantuntemuksesta. Toimintatapoja ja työkaluja rakennettaessa on huolehdittava että tilannekohtaiselle soveltamiselle jätetään riittävästi tilaa. Toimintatapoja ja työkaluja kehitettäessä olisi hyvä kokeilla hyvinkin ennakkoluulottomasti ja luovasti aivan uudenslaisiakin työtapoja.

Arviointiprosessien analyysit ja kokeiluhankkeet. Jatkossa tarvitaan sellaisia arviointiprosessien analyysijä, joissa systemaattisesti analysoidaan vaikutusten arvioinnissa sovellettujen toimintatapojen toimivuutta erilaisissa tilanteissa. Analyysien kohteena voi olla yksi tai useampi arviointi- ja suunnitteluprosessi. Esimerkiksi yksittäisessä julkishallinnon organisaatiossa tai koko hallinnonalalla voidaan tehdä arvio suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin sen hetkisestä tilanteesta ja kehittämistarpeista.

Erityisen hedelmällisiä ovat sellaiset kokeiluhankkeet, joissa konkreettisisu suunnittelutilanteissa kehitetään, sovelletaan ja arvioidaan erilaisia vaikutusten arvioinnin toimintatapoja ja työkaluja. Kokeiluhankkeisiin on mahdollista liittää myös koulutuksellista ainesta. Tällaiset kokeiluhankkeet auttavat liittämään kehittämistyötä käytännön arviointiin ja suunnittelun sekä toisaalta tukevat arvioinnista ja suunnittelusta vastaavien ”tekemällä oppimista”.

Julkishallinnon organisaatioissa on tärkeä kehittää vaikutusten arviointia koordinoitusti, etenkin silloin, kun organisaatiossa tehdään paljon suunnitelmia ja ohjelmia. Koordinointi sekä tehostaa kehittämistyötä että tukee arviointien yhtenäisyyttä. Organisaatioissa voidaan nimetä vaikutusten arvioinnin yhteyshenkilö tai kehittämisryhmä. On myös mahdollista kouluttaa erityisiä ”sisäisiä konsultteja”: vaikutusten arviointiasiantuntijoita, jotka osallistuvat arviointien tekemiseen. On kuitenkin tärkeä varmistaa, että arviointiosaaminen ei rajoitu liian harvoille. Arviointitiimien kokoaminen eri yksiköissä ja erilaisissa tehtävissä toimivista toisaalta auttaa kokoamaan monipuolista osaamista arvioinnin käyttöön ja toisaalta tukee arviointiosaamisen leviämistä organisaation sisällä. Ulkopuolinen konsultti voi arvioida vaikutusten arviointien tilaa ja kehittämistarpeita, kouluttaa ja kehittää arviointikäytäntöjä - yhteistyössä suunnitteluorganisaation henkilöstön kanssa.

Suunnittelun sisältöjen ja prosessien kehittäminen saattaa usein parantaa ratkaisevasti vaikutusten arvioinnin toteutusedellytyksiä. Usein olisikin järkevää pyrkiä kehittämään kokonaisvaltaisesti koko suunnitteluprosessia ja vaikutusten arviointia sen osana.

Laadun arviointi. Laadun arvioinnilla eri muodoissaan on tärkeä rooli tutkimuksessa ja etenkin kehittämistyössä. Laadun arviointia tarvitaan jatkossa määrittäessä tehtyjen arviointien ja niiden laadun riittävyyttä. Erityisesti ympäristöarvioinnin riittävyyden arviointiin jouduttaneen jatkossa kiinnittämään huomiota.

Käyttökelpoisia laadun arviointitapoja ovat esimerkiksi vaikutusten arvioijien omat arvioinnit sekä palautteen kerääminen suunnittelijoilta, päättäjiltä ja muilta arviointiin osallistuneilta ja arvioinnin tuloksia hyödyntäviltä. Myös ulkopuolinen taho voi tehdä systemaattisen laadun arvioinnin.

Käytetty kirjallisuus

- Ahonen, P. 2001. Evaluaatio-oppia edistyville. *Hallinnon Tutkimus* 20(3): 102-117.
- Airaksinen, A-K. & Heikkinen, A. 2000. Energiansäästöohjelman ympäristövaikutusten arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, energiaosasto. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 26/2000. Helsinki. 77 s.
- Bina, O. 2001. Strategic environmental assessment of transport corridors: lessons learned comparing the methods of five member states. Report to the European Commission, DG Environment. *Environmental Resources Management*. 103 s.
- Bina, O. & Vingoe, J. 2000. Strategic environmental assessment in the transport sector: an overview of legislation and practice in EU member states. Report to the European Commission, DG Environment. *Environmental Resources Management*. 46 s.
- Bonde, J. & Cherp, A. 2000. Quality review package for strategic environmental assessment of land-use plans. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(2): 99-110.
- Brown, A.L. & Thérivel, R. 2000. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 183-189.
- Alueellisten kehittämissuunnitelmien ympäristövaikutusten arviointi. 1999. Ympäristöministeriö ja sisäasiainministeriö. Helsinki. 72 s.
- Bartlett, R.V. & Kurian, P.A. 1999. The theory of environmental impact assessment: implicit models of policy making. *Policy & Politics* 27(4): 415-433.
- Dalal-Clayton & Sadler, B. 2004. Strategic environmental assessment (SEA): a sourcebook and reference guide on international experience. Final pre-publication draft 13.10.2004. International Institute for Environment and Development. 385 s.
- Dalkmann, H., Herrera, R.J. & Bongardt, D. 2004. Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA. *Environmental Impact Assessment Review* 24: 385-402.
- Eggenberger, M. & Partidário, M.R. 2000. Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 201-207.
- Elling, B. 2000. Integration of strategic environmental assessment into regional spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 233-243.
- Finnveden, G., Nilsson, M., Johansson, J., Persson, Å., Moberg, Å., & Carlsson, T. 2003. Strategic environmental assessment methodologies – applications within the energy sector. *Environmental Impact Assessment Review* 23: 91-123.
- Fischer, T.B. 2002. Strategic environmental assessment performance criteria – the same requirements for every assessment? *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 4(1): 83-99.
- Fischer, T.B. 2003. Strategic environmental assessment in post-modern times. *Environmental Impact Assessment Review* 23: 155-170.
- Furman, E. & Hildén, M. (toim.) 2001. Transport planning: does the influence of strategic environmental assessment/ integrated assessment reach decision-making. Final report of a workshop. Ministry of Environment. *The Finnish Environment* 534. Helsinki. 82 s.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. 2004. HE 243/2004. 81 s.
- Heikkonen, M. & Irjala, A. 2002. Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 8. Helsinki. 68 s.
- Hildén, M. 2000. Myths and reality in EIA and SEA. Teoksessa: Bjarnadottir, H. (toim.) *Environmental Assessment in the Nordic Countries – Experience and Prospects*. Proceedings from the 3rd Nordic EIA/SEA Conference, Karlskrona, Sweden 22-23 November 1999. Nordregio Report 2000:3. S. 59-69.
- Hildén, M., Attila, M., Hiltunen, M., Karvosenoja, N. & Syri, S. 2001. Kansallisen ilmastostrategian ympäristövaikutusten arviointi. *Suomen ympäristö* 482. Helsinki. 105 s.

- Hildén, M., Furman, E. & Kaljonen, M. 2004. Views on planning end expectations of SEA: the case of transport planning. *Environmental Impact Assessment Review* 24: 519-556.
- Hildén, M. & Jalonen, P. 2003. Key issues in strategic environmental impact assessment. Finnish experiences. Teoksessa: Hilding-Rydevik, T. (toim.). *Environmental assessment of plans and programs. Nordic experience in relation to the implementation of the EU directive 2001/42/EC. Nordregio Report 2003:4.* Stockholm, Sweden. S. 41-72.
- Hildén, M., Kosola, M-L. & Jalonen, P. 2004. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa. *Suomen ympäristö* 730. Helsinki. 25 s.
- Hildén, M., Kuuluvainen, J., Ollikainen, M., Pelkonen, P. & Primmer, E. Kansallisen metsäohjelman ympäristövaikutusten arviointi. Loppuraportti. 17.9.1999. 1999. Maa- ja metsätalousministeriö. 76 s. + liit.
- Hildén, M., Tahvonen, O. Valsta, L. Ostamo, E. Niininen, I., Leppänen, J. & Herkiä, L. 1998. Natura-2000 -verkoston vaikutusten arviointi. *Suomen ympäristö* 201. Helsinki. 90 s.
- Hilding-Rydevik, T. (toim.) 2003a. *Environmental assessment of plans and programs. Nordic experience in relation to the implementation of the EU directive 2001/42/EC. Nordregio Report 2003:4.* Stockholm, Sweden. 170 s.
- Hilding-Rydevik, T. (toim.) 2003b. *Nordic experience of impact assessment of plans and programmes – SEA workshop, 11-12 February 2002, Stockholm. Workshop proceedings. Nordregio EP 2003:1.* 72 s.
- Hyvärinen, M. 1997. Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen metsätalouteen liittyvässä suunnittelussa – esimerkkisuunnitelmien tarkastelu. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus. *Suomen ympäristö* 159. Oulu. 56 s.
- IAIA strategic environmental assessment performance criteria. 2002. Special publications series No.1. International Association for Impact Assessment. 1 s.
- Kaljonen, M. 2000. Vaikutusten arviointi liikennejärjestelmäsuunnittelun tukena. Tapaustutkimus pääkaupunkiseudulta. *Suomen ympäristö* 410. Helsinki. 68 s.
- Kauppinen, T. 1997. Haluttu tulevaisuus. Kokemuksia sosiaali- ja terveystoimen strategisen tason vaikutusten arvioinnista. *Stakes. Aiheita* 30/1997. Helsinki. 62 s.
- Kjørven, O. & Lindhjem, H. 2002. Strategic environmental assessment in World Bank operations: experience to date – future potential. Background paper prepared for the environment strategy. 51 s.
- Kosola, M.-L., Kontio, P. & Furman, E. 2004. Selvitys uuden lainsäädännön vaikutuksista suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. *Suomen ympäristö* 743. Helsinki. 46 s.
- Kørnø, L. & Thissen, W.A.H. 2000. Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 191-200.
- Lampinen, S. & Saarlo, A. 2002. *Opas ohjelmien vaikutusten arviointiin.* Tiehallinto. Helsinki. 86 s.
- Lawrence, D.P. 2000. Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 20: 607-625.
- Leknes, E. 2001. The roles of EIA in the decision-making process. *Environmental Impact Assessment Review* 21: 309-334.
- Leskinen, A. 1987. Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisien päätöksenteossa. Ympäristöministeriö; Sarja A 63/1987. Helsinki. 182 s.
- Lumiaho-Suomi, M. 2001. Strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin kokemuksia aluekehittämistyössä – SYVA-projektin loppuraportti. Alueelliset ympäristöjulkaisut 229. Hämeenlinna. 72 s.
- Lumiaho-Suomi, M., Hietanen, J. & Suomalainen, S. 2000. Strateginen ympäristövaikutusten arviointi Lounais-Pirkanmaan seutustrategian laadinnassa. Hämeen ympäristökeskuksen moniste 17/2000. Hämeenlinna. 89 s.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. 2002. *Suomen ympäristö* 565. Helsinki. 125 s.
- Marjanen, P. 1997. Tavoite 2 -ohjelman ympäristövaikutusten arviointi. Yhdyskuntarakenne- ja ympäristövaikutusten arviointi Satakunnan 2 -ohjelman toteuttamisen yhteydessä. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisu 7/1997. Helsinki. 41 s. + liit.
- Markus, E. & Emmelin, L. 2004. Applying good EIA practice criteria to SEA – the Öresund Bridge as a case. Teoksessa: Hilding-Rydevik, T. & Theodorsdottir, A.H. (toim.) 2004. *Planning for sustainable development – the practice and potential of environmental assessment. Proceedings from the 5th Nordic Environmental Assessment Conference 2003. Nordregio Report 2004:2.* Stockholm, Sweden. S. 103-117.

- Marsden, S. 1998. Importance of context in measuring the effectiveness of strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 16(4): 255-266.
- Marsden, S. 2002. An international overview of strategic environmental assessment, with reference to world heritage areas globally and in Australian coastal zones. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 4(1): 31-66.
- Nitz, T. & Brown, A.L. 2001. SEA must learn how policy making works. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 3(3): 329-342.
- Nilsson, M.A. & Dalkmann, H. 2001. Decision making and strategic environmental assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 3(3): 305-327.
- Noble, B.F. 2000. Strategic environmental assessment: what is it? & what makes it strategic? *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 2(2): 203-224.
- Noble, B.F. 2003. Auditing strategic environmental assessment practice in Canada. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 5(2): 127-147.
- Noble, B.F. 2004. Strategic environmental assessment quality assurance: evaluating and improving the consistency of judgements in assessments panels. *Environmental Impact Assessment Review* 24(1): 3-25.
- Noble, B.F. & Storey, K. 2001. Towards a structured approach to strategic environmental assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 3(4): 483-508.
- Nooteboom, S. 1999. Environmental assessments of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands. Hague. 120 s.
- Nooteboom, S. 2000. Environmental assessments of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(2): 151-160.
- Ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. 1998. Ympäristöministeriö. Helsinki. 37 s.
- Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. 1998. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista. 1998. Ympäristöministeriö. Helsinki. 26 s.
- Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. 1999. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista. 2003. Sisäasiainministeriö. Helsinki. 33 s.
- Paldanius, J. 2001. Kokemuksia vuorovaikutteisista strategiaprosesseista Suomessa. Uudenmaan liitto. Uudenmaan liiton julkaisuja E67 – 2001. Helsinki. 37 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2000. Alueellisten metsäohjelmien vaikutusarvioinnin tukiaineisto. Periaatteita ja käytännön ohjeita. 12.5.2000. Diskurssi Oy (julkaisematon). Helsinki. 27 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2001. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479. Helsinki. 89 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2003. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Suomen ympäristö 663. Helsinki. 60 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2004a. Hankkeiden vaikutusten huomioon ottaminen ohjelmien vaikutusten arvioinnissa. Tiehallinnon keskushallinnolle laadittu kehittämismuistio. 5.1.2004. Diskurssi Oy (julkaisematon). 12 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2004b. Indikaattoreiden soveltaminen tiehallinnon suunnittelussa. Kehittämismuistio Tiehallinnon keskushallinnolle. Diskurssi Oy (julkaisematon). 22 s.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. 2005. Suunnitelmien ja ohjelmoinnin vaikutusten arvioinnin (SOVA) tukiaineisto. Ympäristöministeriö. (www.ymparisto.fi/sova).
- Paldanius, J., Tallskog, L. & Turtiainen, M. 2003. Asiantuntija-arviointi pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva 2025:n vaikutusarvioinnin kehittämiseksi. YTV:n kehitystoimistolle laadittu arviointi. 5.2.2003. Diskurssi Oy (julkaisematon). 16 s.
- Partidário, M.R. 1996. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. *Environmental Impact Assessment Review* 16: 31-55.
- Partidário, M.R. 2000. Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review* 20: 647-663.
- Partidário, M.R., 2003. SEA Training Course Manual, International Association for Impact Assessment. 69 s.
- Peuhkuri, T. 1997. Ympäristövaikutusten arviointi energia-alan ohjelmavalmistelussa. Tapaus-tutkimus hallituksen energiansäästöohjelman valmisteluprosessista. Suomen ympäristö 126. Helsinki. 87 s.

- Pohjolan kolmion ympäristövaikutusten arviointi. 1996. Liikenneministeriön julkaisuja L 4/96. Helsinki. 57 s. + liit.
- Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän strategisen tason ympäristövaikutusten arviointi. 1998. LYYLI -raporttisarja 1, Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 1998:4. Helsinki. 99 s.
- Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arviointi. 2002. YTV. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2002:10. Helsinki. 73 s + liitt.24 s.
- Rataverkko 2020 -ohjelman väliraportti. Kehittämissuunnitelman vaikutustarkastelut. 2000. Ratahallintokeskuksen julkaisuja A 1/2000. Helsinki. 88 s.
- Roininen, J. 2001. Ohjelmataason tienpidon suunnittelun prosessiarviointi. Kokemuksia ja arviointia Tielaitoksen Tienpidon linjausten 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelman 2000-2010 laadinnasta. Tiehallinnon selvityksiä 31/2001. Helsinki. 68 s. + liit.
- Rossouw, N., Audouin, M., Lochner, P., Hearther-Clark, S. & Wiseman, K. Development of strategic environmental assessment in South Africa. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 217-223.
- Saarikoski, H. 1997a. Jätehuollon kehittämismuutosten ympäristövaikutukset Pirkanmaalla. *Alueelliset ympäristöjulkaisut* 37. 75 s.
- Saarikoski, H. 1997b. Ympäristövaikutusten arviointi jätehuollon strategisessa suunnittelussa. *Suomen ympäristö* 164. Helsinki. 68 s.
- Sadler, B. 2001. A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice. Teoksessa: Dusik, J. (toim.) Proceedings of international workshop on public participation and health aspects in strategic environmental assessment. November 23-24, 2000. Szentendre, Hungary. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. S. 11-24.
- Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma 2000-2010. 2001. Osa A ja osa B. 34 s. ja 115 s.
- Savola, A. 2004. Kokemuksia ympäristövaikutusten arvioinnista maakunnan suunnittelujärjestelmässä – esimerkkinä Satakunta. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 1.4.2004. 18 s.
- Sheate, W., Dagg, S., Richardson, J., Aschmann, R., Palerm, J. & Steen, U. 2001. SEA and integration of the environment into strategic decision making. Volume 1 (Main report). Final report to the European Commission. Imperial College Consultants Ltd. 112 s.
- Simpson, J. 2001. Developing a review package to assess the quality of EA reports of Local Authority structure and local plans in the UK. *Environmental Impact Assessment Review* 21: 83-95.
- Strategic environmental assessment existing methodology. 1994. Report to Directorate General XI, European Commission, summary. 5 s.
- Tallskog, L. & Turtiainen, M. 2004. YVA-tukiaineisto. Ympäristöministeriö. (www.ymparisto.fi/yva).
- Tapio, J. 1998. Tienpidon vaikutusarvioinnin nykytila ja kehittämistarpeet ohjelma- ja politiikkatasoilla. Tiehallinto, tie- ja liikennealojen suunnittelu. Tielaitoksen selvityksiä 7/1998. Helsinki. 94 s.
- Tesli, A. 2002. The use of EIA and SEA relative to the objective of sustainable development. Norwegian Institute for Urban and Regional Research. Oslo. 26 s.
- Thérivel, R. 1998. Strategic environmental assessment of development plans in Great Britain. *Environmental Impact Assessment Review* 18: 39-57.
- Thérivel, R. & Minas, P. 2002. Ensuring effective sustainability appraisal. *Impact Assessment and Project Appraisal* 20(2): 81-91.
- Tienpidon linjaukset 2015. Taustat. 2000. Tielaitos. Helsinki. 110 s.
- Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpano. 2004. Euroopan komissio, ympäristöasioiden pääosasto. 65 s.
- Tuhkanen, S. & Pipatti, R. 1999. Uusiutuvien energialähteiden edistämishojelman ympäristövaikutusten arviointi. VTT Energia. 2.7.1999. Helsinki. 61 s.
- Valve, H. 1999. Frame conflicts and the formulation of alternatives: environmental assessment of an infrastructure plan. *Environmental Impact Assessment Review* 19: 125-142.
- Verheem, R.A.A. & Tonk, J.A.M.N. 2000. Strategic environmental assessment. one concept, multiple forms. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(3): 177-182.

Haastatellut henkilöt

Anton Goebel	projektipäällikkö, Tiehallinto
Sakari Grönlund	suunnittelupäällikkö, Maa ja Vesi Oy
Mikael Hildén	ohjelmajohtaja, Suomen ympäristökeskus
Antti Irjala	yli-insinööri, ympäristöministeriö
Anders Jansson	kehittämispäällikkö, Tiehallinto
Tapani Kauppinen	tutkija, Stakes
Raino Kukkonen	projektipäällikkö, Suomen IP-Tekniikka Oy
Eija Lehtonen	ympäristöinsinööri, Uudenmaan ympäristökeskus
Mirja Lumiaho-Suomi	erikoissuunnittelija, Hämeen ympäristökeskus
Tapani Mäkinen	kehitysjohtaja, metsäkeskusten yhteistyöryhmä
Pirkko Pulkkinen	ympäristötarkastaja, Helsingin kaupunki
Lasse Rekola	ympäristösuunnittelija, Uudenmaan liitto
Suoma Sihto	projektipäällikkö, YTV
Terhi Trast	ylitarkastaja, ympäristöministeriö
Timo Turunen	yli-insinööri, ympäristöministeriö
Raisa Valli	liikenneneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Helena Valve	erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika	Heinäkuu 2005
Tekijä(t)	Jari Paldanius, Lasse Tallskog		
Julkaisun nimi	Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatu		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain (200/2005) toimeenpanon ja vaikutusten arviointien käytännön toteutuksen tueksi laaditussa selvityksessä on</p> <ul style="list-style-type: none"> • käsitelty vaikutusten arviointien laadun keskeisiä lähtökohtia ja periaatteita, • muodostettu kokonaiskuva suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatuun vaikuttavista tekijöistä ja laadun toteuttamisesta käytännössä sekä • esitetty suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin kehittämistoimia Suomessa. <p>Selvityksen perusteella tulisi erityisesti seuraaviin kysymyksiin kiinnittää huomiota kehitettäessä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suunnitelman ja ohjelman valmistelun, toteutuksen ja seurannan kannalta olennaisen tiedon tuottaminen ja tehokas välittäminen suunnittelussa hyödynnettäväksi. • Vaikutusten arvioinnin kokonaisuuden hallinta ja tiivis integrointi suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. • Systemaattisten, selkeiden ja käytännöllisten työtapojen kehittäminen: erityisesti vaikutusten tunnistamista ja rajausta, yksityiskohtaista selvittämistä sekä merkittävyyden arviointia tukevien työkalujen kehittäminen. • Arviointien käytännön toteutusta koskevan kokemuksen ja tietotaidon hankkiminen ja välittäminen esimerkiksi koulutuksen, opasaineistojen, yhteistyön sekä tutkimus- ja kehittämistyön avulla. • Vaikutusten arvioinnin merkityksen korostaminen suunnittelun tukijana. 		
Asiasanat	suunnitelmat ja ohjelmat, ympäristövaikutukset, vaikutusten arviointi, laatu		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 778		
Julkaisun teema	Alueiden käyttö		
Projektihankkeen nimi ja projektinumero			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	951-731-320-9 (nid.), 951-731-321-7 (PDF)	
	Sivuja	Kieli	
	56	suomi	
	Luottamuksellisuus	Hinta	
	julkinen		
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2005		
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: Ulla-Riitta Soveri, puh. (09) 1603 9442		

Presentationssblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Juli 2005
Författare	Jari Paldanius, Lasse Tallskog	
Publikationens titel	Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatu (Kvalitet i konsekvensbedömningar av planer och program)	
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Till stöd för genomförandet av lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005) och för att underlätta konsekvensbedömningarna i praktiken har i denna utredning</p> <ul style="list-style-type: none">behandlats de centrala utgångspunkterna och principerna för kvalitet i konsekvensbedömningarna,utformats en helhetsbild av de faktorer som påverkar kvaliteten i konsekvensbedömningar av planer och program och hur kvalitet uppnås i praktiken samtpresenterats åtgärder för vidareutveckling av konsekvensbedömningar av planer och program i Finland. <p>På basis av utredningen borde särskild uppmärksamhet fästas vid följande frågor:</p> <ul style="list-style-type: none">Produktion av information som är väsentlig med tanke på beredning, genomförande och uppföljning av planer och program samt effektiv förmedling av denna information, så att den kan utnyttjas vid planering.Hantering av den helhet som konsekvensbedömningen utgör och en effektiv integrering av bedömningen med beredningen av planer och program.Utveckling av systematiska, åskådliga och praktiska arbetssätt: i synnerhet utveckling av arbetsredskap som kan stödja identifiering och avgränsning av konsekvenser samt detaljerad utredning och utvärdering av konsekvenserna.Satsning på behövlig erfarenhet och kompetens för konsekvensbedömningarna i praktiken och vidareförmedling av kompetensen exempelvis genom utbildning, handböcker, samarbete samt forskning och utveckling.Framhållande av konsekvensbedömningarnas betydelse som ett stöd för planering.	
Nyckelord	planer och program, miljökonsekvenser, konsekvensbedömning, kvalitet	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 778	
Publikationens tema	Markanvändning	
Projektets namn och nummer		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
Organisationer i projektgruppen		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	951-731-320-9, 951-731-321-7 (PDF)
	Sidantal	Språk
	56	finska
	Offentlighet	Pris
	offentlig	
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundenservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2005	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet: Ulla-Riitta Soveri, telefon (09) 1603 9442	

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	July 2005
Author(s)	Jari Paldanius, Lasse Tallskog		
Title of publication	Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatu (Quality of impact assessments of plans and programmes)		
Parts of publication/ other project publications			
Abstract	<p>The purpose of the study was to support the implementation of the Act on the Assessment of the Authorities' Plans and Programmes on the Environment (200/2005) and to enhance the assessments in practice. To this end, the study</p> <ul style="list-style-type: none"> • deals with the principles and basics of the quality of impact assessments, • gives a general view of the factors affecting the quality of the assessments and of how assessments are carried out in practice, and • includes proposals for developing impact assessment of plans and programmes in Finland. <p>According to the study, especially the following items are important for ensuring good quality impact assessment of plans and programmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Producing and communicating efficiently the relevant information necessary for the preparation, implementation and monitoring of plans and programmes. • Managing the complexity of an assessment and integrating the assessment into the preparation of plans and programmes. • Developing systematic, simple and practical tools for supporting the identification and investigation of impacts and their significance. • Sharing experiences and know-how through, for instance, training, guidance, cooperation, and research and development. • Emphasising the importance of impact assessment as a planning tool. 		
Keywords	plans and programmes, environmental impacts, impact assessment, quality		
Publication series and number	The Finnish Environment 778		
Theme of publication	Land Use		
Project name and number, if any			
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment		
Project organization			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	951-731-320-9, 951-731-321-7 (PDF)	
	No. of pages	Language	
	56	Finnish	
	Restrictions	Price	
	for public use		
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket		
Financier of publication	Ministry of the Environment		
Printing place and year	Edita Ltd. Helsinki 2005		
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Ulla-Riitta Soveri, telefon (09) 1603 9442		