

IHMISIIN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI SUUNNITELMISSA JA OHJELMISSA

TAPANI KAUPPINEN – KIRSI NELIMARKKA

Vaikutusten ennakoarvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Tavanomaisesta evaluaatiotutkimuksesta poiketen vaikutusten arviointi ajoittuu tilanteeseen ennen päätöstä (ex ante). Tällöin arvioinnin tuottama tieto voi vielä vaikuttaa suunnitteilla oleviin ratkaisuihin. Perinteisesti ennakoarvioinnissa on keskitytty ympäristövaikutusten tarkastelemiseen. *Ympäristövaikutukset käsitetään kuitenkin laajasti, jolloin niihin sisältyvät myös ihmisten terveydessä, elinoloissa ja viihtyvyydessä tapahtuvat muutokset.* Niiden arviointia kutsutaan usein ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinniksi (IVA) (ks. lisää <http://www.stakes.fi/sva>).

Vaikutusten ennakoarvioinnissa keskityttiin aluksi hankkeiden arviointiin. Hankkeiden vaikutusten ennakoarviointi on ollut ympäristösuunnittelussa lakisäateistä toimintaa vuodesta 1994 lähtien (ns. YVA-laki eli Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994, muutettu 1999). Laki edellyttää, että myös ihmisiin kohdistuvat vaikutukset otetaan huomioon arvioinnissa. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista on julkaistu mm. sosiaali- ja terveysministeriön opas (*Ympäristövaikutusten...*, 1999). Saadut kokemukset osoittivat, että hankkeiden arvioinnin tuottamalla tiedolla ei aina kuitenkaan pystytty vaikuttamaan suuriin, periaatteellisiin ratkaisuihin. Niistä oli jo päätetty politiikkoja, suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa. Sen vuoksi pidettiin tarpeellisena, että vaikutusten arviointia sovelletaan kaikkiin päätöksenteon tasoihin (kaavio 1). Sosiaali- ja terveysalalla arviointia on sovellettu päätöksentekoon, vaikka laki ei sitä edellyttäisikään.

Suunnitelmilla ja ohjelmilla tarkoitetaan esimerkiksi kunnan talousarvioita, vanhustenhuollon ohjelmia, lapsipoliittisia ohjelmia tai seudullisia jätehuoltosuunnitelmia. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista käytetään ly-

hennettä SOVA. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiin on viitattu myös termeillä strateginen ympäristövaikutusten arviointi (SYVA) (esim. Lumiaho-Suomi 2001) ja strategisen tason vaikutusten arviointi (StraVA) (Kauppinen 1996).

SOVA on määritelty formalisoiduksi, systemaattiseksi ja kokonaisvaltaiseksi prosessiksi, jossa arvioidaan politiikan, ohjelman tai suunnitelman ja niiden vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia (Thérivel & al. 1992). SOVA:n avulla viranomaisvalmistelussa voidaan nykyistä paremmin havaita välittömien ympäristövaikutusten lisäksi välillisiä ja kertautuvia ympäristövaikutuksia. Nämä vaikutukset voivat aiheutua useiden viranomaistoimien summana (Ohjeet..., 1998).

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnille on olemassa lainsäädännölliset perusteet. YVA-lain 24. § edellyttää, että ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin viranomaisten valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) 9. §:ssä todetaan, että ”kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset”.

Eräiden suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista on annettu myös EY:n direktiivi (2001/42/EY). Sen mukaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia tulee soveltaa muun muassa sellaisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistele ja/tai hyväksyy. Edellytyksenä on, että suunnitelmalla ja ohjelmalla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistellaan parhaillaan.

Ennakoarviointi päätöksenteon eri tasoilla	Esimerkkejä ennalta arvioiduista päätöksistä
Politiikkojen arviointi	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, Alkoholiuomien hintatason alentaminen
Suunnitelmien ja ohjelmien arviointi	Talousarviot, vanhustenhuollon strategiat, vammaispoliittiset ohjelmat, liikennejärjestelmäsuunnitelmat, aluekehitys-ohjelmat, kaavat
Hankkeiden arviointi	Vanhainkodin, sairaalan, kävelykadun, sillan, moottoritien tai voimalinjan toteuttaminen, lähipalveluiden parantaminen

TARKASTELUKEHIKKO

Vaikutusten ennakoarviointia eri sektoreiden suunnitelmissa ja ohjelmissa ovat tutkineet muun muassa Raino Kukkonen (2001) ja Marjaleena Kosola (2002). Kukkonen keskittyi arvioinnin laadun tarkasteluun ja Kosola selvitti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Lisäksi ohjelmien arviointia on tarkasteltu sektorikohtaisesti esimerkiksi liikennesuunnittelussa (Kaljonen 2000; Roininen 2001; Rusila & al. 2000), aluekehittämistyössä (Lumiaho-Suomi & al. 2000; Lumiaho-Suomi 2001) sekä jätehuollossa (Saarikoski 1997).

Sosiaali- ja terveystoimen näkökulmasta ohjelmien vaikutusten arviointia on käsitellyt Jyri Juslén (1997). Juslén on kartoittanut liikennepolitiikan ja joukkoliikennesuunnitelman sekä aluekehitysohjelmien vaikutuksia ihmisiin. Tapani Kauppinen (1997) on pohtinut sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden roolia vanhustenhuollon, joukkoliikennesuunnittelun, lähiöparannuksen ja kaupunkirakenteellisten vaihtoehtojen tarkastelussa. Vaikutusten arvioinnin näkökulmaa on sovellettu muun muassa pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnitteluun (Juslén 1998) sekä kaavoituksen yhteydessä tehtävään vaikutusten arviointiin (Tapaninen & Kauppinen 1999).

Tässä artikkelissa tarkastellaan YVA-lain ja MRL:n mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin sisältämää ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Tarkastelun pohjaksi luotiin kehikko (kaavio 2), joka pohjautuu hankkeiden sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (Välimäki & Kauppinen 2000) sekä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin (Juslén 1997) tarkistuslistoihin. Vaikutusten arvioinnin osatekijät on jäsennely tarkastelukehikossa neljään teemaan: tavoitteet, osallistuminen ja vuorovaikutus, vaikut-

tukset sekä havainnollisuus. Jatkossa suunnitelmiin ja ohjelmiin viitataan käyttäen yhteistä termiä ohjelma.

Tarkastellut ohjelmat on valittu erilaisilta sektoreilta ja aluetasoilta. Edustettuina ovat liikenne-, energia- ja metsäsektori sekä kaavoitus. Mukana on sekä valtakunnallisia (Energiansäästöohjelma ja Rataverkko 2020 -ohjelma) että alueellisia (Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma, Pohjois-Karjalan metsäohjelma ja Etelä-Pohjanmaan maakuntakaava) ohjelmia. Aineistona on käytetty näiden viiden ohjelman vaikutusten arviointiraportteja sekä muita ohjelmiin liittyviä raportteja.

Tutkimuksen aineistona on käytetty seuraavia raportteja (suluissa raportin julkaisuvuosi tai luonnoksen päivämäärä):

- Energiansäästöohjelman ympäristövaikutusten arviointi (2000),
- Rataverkko 2020 -ohjelman väliraportti (2000),
- Rataverkko 2020 -suunnitelma (2001),
- Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma 2000–2010 (2000),
- Pohjois-Karjalan metsäohjelma (2001),
- Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavan kaavaselostus (luonnos 10.9.2001)
- Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavan vaikutusten arviointi (luonnos 18.10.2001),
- Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavan sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi (luonnos 26.10.2001).

Aineiston pohjalta on pyritty saamaan kuva siitä, millaista suunnitelmien ja ohjelmien arviointi on tällä hetkellä eri sektoreilla. Tuloksia ei kuitenkaan voida yleistää, sillä monella sektorilla ohjelmien arviointi on vasta aluillaan ja arviointi kehitty nopeasti. Raporteissa voi kuitenkin nähdä arvioinnin yhteisiä piirteitä, vahvuuksia ja kehittämistarpeita.

Tavoitteet	– Miten ohjelman tavoitteet muodostettiin? – Tukivatko ohjelman toimenpiteet asetettuja tavoitteita?
Osallistuminen ja vuorovaikutus	– Miten vaikutusten arviointi ajoittui suunnitteluprosessissa? – Ketkä osallistuivat vaikutusten arviointiin? – Millaista oli vuorovaikutus asukkaiden kanssa?
Vaikutukset	– Miten vaikutuksia tunnistettiin? – Millaista oli vaikutusten käsittely? – Millaisilla menetelmillä vaikutuksia arvioitiin?
Havainnollisuus	– Miten havainnollistamismenetelmiä käytettiin (kartat, taulukot, kuvat)? – Kuvattiinko vaikutuksia ymmärrettävästi (esimerkit, vertaus tuttuun asiaan)? – Miten arviointi raportoitiin?

TAVOITTEET

Suurimmaksi haasteeksi ohjelmissa osoittautui eri tahojen ja eritasoisten tavoitteiden yleistäminen varsinaisiksi ohjelman tavoitteiksi. Ohjelmatyössä on kyettävä sovittamaan yhteen valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset tavoitteet. Tarvittaessa on myös priorisoitava tavoitteita eli määriteltävä, mitä ohjelman tavoitteista pyritään ensisijaisesti tukemaan.

Useimmiten ohjelmien tavoitteet oli johdettu ylemmältä tasolta, kuten kyseisen sektorin ministeriön (liikenne- ja viestintäministeriö, maaja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö) asettamista tavoitteista. Ylemmällä tasolla määriteltyjä tavoitteita pyrittiin konkretisoimaan ohjelmissa. Alueellisissa ohjelmissa tavoitteiden täsmentämisen ja tarkentamisen pohjana toimivat usein myös paikalliset ongelmat ja toiveet. Valtakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden lisäksi ohjelmiin liitettiin seudullisia tai hallinnon omia välitason tavoitteita.

Tavoitteet oli muodostettu siten, että niissä otettiin huomioon oman toimialan politiikat ja ohjelmat. Yhteistyö rinnakkaisen alan kanssa oli harvinaisempaa. Ohjelmaraporteissa ei ollut myöskään mainintoja eri sektoreiden välisestä yhteistyöstä. Ohjelmatyötä ei siis käytetty laajeman, monialaisen yhteistyön virittäjänä (ks. lisää esimerkiksi Tapaninen & Kauppinen 1999).

Tavoitteiden muodostamiseen liittyviä mahdollisia ongelmia ja ristiriitoja ei tuotu esille ohjelmissa. Tavoitteiden asetteluun voi usein liittyä toimijoiden keskenään eriäviä toiveita, joita olisi hyvä käsitellä ohjelmaraportissa. Toimijoiden suuri määrä voi tuottaa niin paljon tavoitteita, että ni-

den yhteensovittaminen on mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa tulisi harkita tavoitteiden priorisointia. Tiehallinnon ohjelmatyötä tutkinut Janne Roininen (2001) on tehnyt vastaavanlaisia huomioita. Roininen toteaa, että alueellisten haasteiden, odotusten ja tarpeiden yleistäminen valtakunnallisiksi tavoitteiksi osoittautui haastavaksi. Tavoitteiden runsas määrä ja niiden priorisoinnin puutteellisuus aiheuttivat hänen mukaansa ongelmia arvioinnin myöhemmissä vaiheissa. Sen seurauksena tavoitteita jouduttiin työn kuluessa karsimaan ja priorisoimaan uudelleen.

Onnistuneen ohjelman edellytyksenä on tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen selkeä yhteys. Yhteys voi jäädä epäselväksi, jos kaikille tavoitteille ei ole määritely toimenpiteitä tai ohjelmassa esitellään tavoitteista irrallisia toimenpiteitä. Tämän vuoksi ohjelmassa on tarpeellista tuoda esille, kuinka yksittäinen toimenpide tukee tavoitteen toteutumista.

Tavoitteiden osalta haasteena on sopivan konkreettisuustason löytäminen: Missä määrin yleisiä tavoitteita tulisi konkretisoida ja konkreettisia alueellisia tavoitteita yleistää, jotta ne olisivat hyödyksi ohjelmalle? Liian yleiset tai yksityiskohtaiset tavoitteet voivat aiheuttaa sen, että tavoitteet ja toimenpiteet eivät kohtaa toisiaan.

OSALLISTUMINEN

Arvioinnin ajoittuminen ohjelmatyössä jäi usein kuvaamatta. Jos se mainittiin, arviointi oli yleensä käynnistynyt jo ohjelmatyön alkuvaiheessa. Ohjelman valmistelun aikana tehty arviointi palvelee ohjelmasta kiinnostuneita kansalaisia ja jul-

kista keskustelua. Lisäksi arvioinnista saatavaa tietoa voidaan hyödyntää jo ohjelmatyön aikana, esimerkiksi haitallisten vaikutusten lieventämisessä sekä päätöksenteossa.

Vaikutusten arviointiin osallistui pääasiassa kyseisen sektorin asiantuntijoita, ministeriöiden tai aluehallinnon edustajia, etujärjestöjä sekä joissakin tapauksissa myös yrityksiä tai intressiryhmiä. Myös Juslénin (1997) ja Kukkonen (2001) havaintojen mukaan ohjelmien valmistelu ja arviointi ovat tapahtuneet pääosin asiantuntijatyönä. Vain yhdessä tässä tutkituista vaikutusten arvioinneista oli mukana sosiaali- ja terveysalan asiantuntija. Joidenkin ohjelmien valmistelun yhteydessä järjestettiin erillisiä sidosryhmäseminareja intressiryhmille. Kukkonen (2001) toteaa, että osallistujien valintaan ovat usein vaikuttaneet aikaisemmat yhteistyösuhteet. Tämä voi johtaa siihen, että tärkeät näkemykset rajautuvat arvioinnin ulkopuolelle.

Asukkaiden osallistumismahdollisuudet olivat epäsuoria eli edustuksellisuuteen pohjautuvia (intressi- ja kansalaisryhmät). Arviointiin osallistuneiden tahojen erittely oli useissa ohjelmissa puutteellista. Yksittäisen asukkaan mahdollisuudet osallistua vaikutusten arviointiin perustuivat palautteen antamiseen Internet-sivujen ja lausuntomenettelyn kautta. Juslén (1997) mainitsee, että usein ohjelmien vaikutusten arvioinnin kohdealueet ovat niin laajoja, että käytettävissä olevat resurssit eivät riitä kyselyjen ja haastattelujen tekemiseen sekä niiden analysointiin.

VAIKUTUKSET

Vaikutusten tunnistaminen tapahtui pääosin asiantuntijatyönä ja pohjautui pitkälti aikaisemmin tuotettuihin selvityksiin ja tutkimuksiin. Työryhmien aivoriihitapaamisissa käytettiin apuna muun muassa vaikutusten tunnistamiskehikkoa.

Yleisimmin ohjelmaraporteissa tarkasteltiin lämpötilan, vedon, melun, hajun, pölyn, pienhiukkasten ja päästöjen vaikutuksia ihmisten terveyteen. Lisäksi joissakin ohjelmissa otettiin huomioon viihtyvyyden ja terveyden välinen yhteys. Ohjelmissa ei käsitelty päästöjen ja ihmisten sairastumisen välistä yhteyttä. Myöskään sitä ei pystytty määrittämään, kuinka ohjelman toimenpiteet vaikuttavat sairastumisiin ja kuolemantapauksiin. Uusi näkökulma oli, että objektiivista ja koettua turvallisuutta käsiteltiin osana terveysvaikutuksia.

Alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo olivat uusia ohjelmissa käsiteltyjä vaikutuksia (vrt. Juslén 1997). Sosiaalisen tasa-arvon määritelmässä mainittiin erilaiset väestöryhmät (jaottelun pohjana mm. ikä, sukupuoli, ammatti, terveys, perheese- ma, taloudellinen asema, liikuntakyky sekä liikkumismuoto). Vaikutusten arvioinnissa kyseisten väestöryhmien huomioon ottaminen oli kuitenkin vaikeaa ja vaikutusten kohdentumista arvioitiin vain joidenkin ryhmien osalta. Yleisimmin arvioinnissa tarkasteltiin vaikutuksia eri liikkumismuotojen käyttäjien kannalta. Tasa-arvon käsittely jäi usein maininnaksi siitä, että toimenpite heikentää tai parantaa tasa-arvoa. Alueellista tasa-arvoa käsiteltiin pääosin liikkumisyhteyksien ja saavutettavuuden kautta.

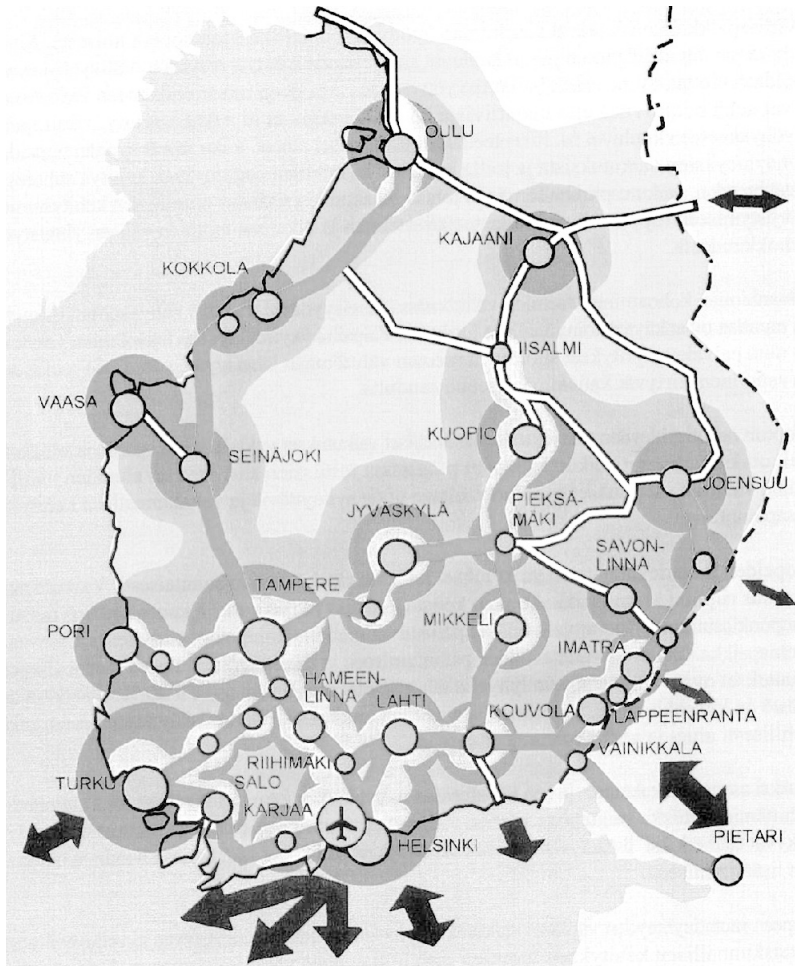
Paikallisten talousvaikutusten yhteydessä tuotiin vain harvoille talouden kanssa kilpailevia intressejä, kuten virkistysarvoja ja niiden menettämisen uhkaa. Joskus kilpailevia intressejä ja arvoja pohdittiin avoimesti. Esimerkiksi turvetuotannosta todettiin, että se työllistää lähiseutujen asukkaita, mutta aiheuttaa myös virkistyshaittoja. Ohjelmissa tarkasteltiin enemmän palvelujen saavutettavuutta kuin palvelurakenteessa tapahtuvia muutoksia. Elinkeinoelämän vuorovaikutusta ja yhteistyötä arvioitiin myös kansainvälisestä näkökulmasta (kuva 1.).

Yhteisöön ja alueeseen kohdistuvista vaikutuksista käsiteltiin monipuolisimmin maisemakuvaa, kulttuuriperintöä ja virkistysmahdollisuuksia. Esimerkiksi kulttuuriperintöön kohdistuvista vaikutuksista oli mainintoja kaikissa ohjelmissa. Kulttuuriperinnön yhteyksiä esimerkiksi ihmisten alueidentiteettiin tai viihtyvyyteen ei kuitenkaan aina tunnistettu.

Maisemavaikutukset jaoteltiin usein luonnonympäristöön ja rakennettuun ympäristöön (kaupunki- tai taajamakuvaan) kohdistuviin vaikutuksiin. Asukkaat eivät olleet mukana maisemassa tapahtuvien muutosten arvottamisessa, vaan se tehtiin asiantuntijatyönä. Vaikka maisemassa tapahtuvat negatiiviset ja positiiviset muutokset mainittiin, käsiteltiin harvemmin esimerkiksi maiseman merkitystä ihmisten hyvinvoinnille.

Vaikutusten käsittely saattoi jäädä puutteelliseksi, vaikka vaikutusten tunnistamisvaihe oli ollut kattava (ks. myös Kosola 2002). Vaikutusten laajuutta, voimakkuutta, kestoja tai kohdentumista eri väestöryhmiin ei yleensä arvioitu riittävästi. Usein esittämättä saattoi jäädä myös perustelu sille, miksi kyseiset vaikutukset ovat positiiv-

Kuva 1. Esimerkki vaikutusten kuvaamisesta. Raideliikenteen nopeutuminen vaikuttaa alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Lyhentyneet matka-ajat lisäävät alueiden välistä vuorovaikutusta mm. elinkeinoelämässä



Lähde: Rataverkko 2020 -ohjelman väliraportti, 2000, 59

visia tai negatiivisia. Lisäksi ohjelmista ilmeni, että vaikutukset ja toimenpiteet saatettiin sekoittaa keskenään. Esimerkiksi otsikon ”vaikutukset” alla lueteltiin erilaisia toimenpiteitä, joiden vaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu.

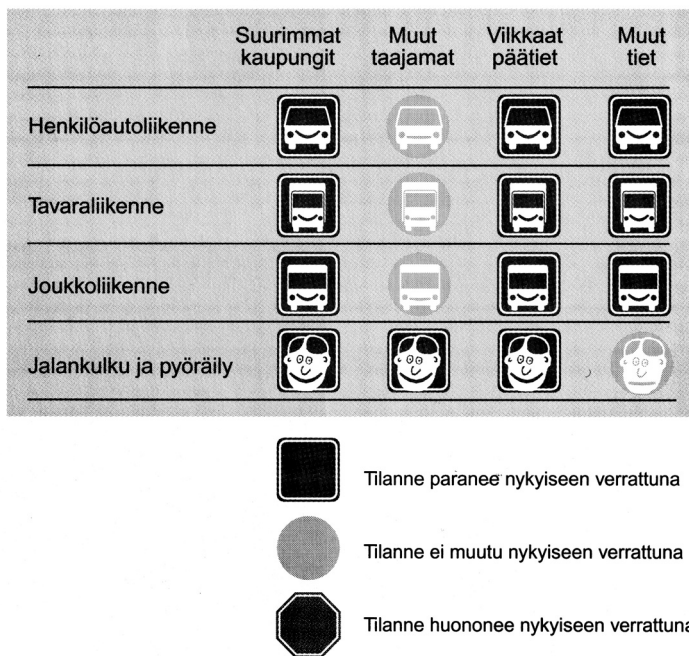
Vaikutusten arviointimenetelmät olivat pääosin samoja, joita käytetään myös hankkeiden vaikutusten arvioinnissa. Ohjelmien arviointi perustui useimmiten valmiiden aineistojen (kirjallisuus, tutkimukset, kyselyaineistot) käyttöön ja asiantuntija-arvioihin. Myös Kukkonen (2001) on tehnyt vastaavanlaisen havainnon menetelmien painottumisesta. Kosola (2002) näkee erona myös sen, että ohjelmissa informaatio joudutaan

ryhmittämään koko maata, jotakin hallinnonalaan tai toimialaa koskevaksi.

Vaikutuksia arvioitiin ja kuvattiin pääasiassa laadullisin keinoin (esim. laadulliset vaikutusmatriisit ja sanalliset kuvaukset). Ennakoarviointi ulottuu ajallisesti pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi arviointiin sisältyy epävarmuustekijöitä. Myös puutteelliset tiedot yhteisöstä ja alueesta voivat vaikuttaa siten, että vain laadullista arviointia on mahdollista käyttää. Nämä havainnot tukevat aikaisempia arvioinnista ja kustannuslaskennasta kirjattuja vaikeuksia (mm. Kauppinen 1997; Tapaninen & Kauppinen 1999).

Kuva 2. Esimerkki vaikutusten kohdentumisen havainnollistamisesta. Ohjelman vaikutuksia eri maantieteellisille alueille ja tienkäyttäjryhmiin voidaan havainnollistaa myös visuaalisesti

Liikkumisolosuhteiden muutokset nykytilanteeseen verrattuna



Lähde: Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma 2000–2010, 2000, 29

HAVAINNOLLISUUS

Ohjelmissa käytettiin erilaisia havainnollistamismenetelmiä. Havainnollistamisessa painopiste oli nykytilan tai tulevaisuuden kehityksen kuvaamisessa erilaisten karttojen, taulukoiden ja vuokaavioiden avulla. Käytetyt kartat, taulukot ja vuokaaviot olivat poikkileikkauksia nykytilasta. Päästömallinnuksien graafiset esitykset olivat tulevaisuuden kehityksen yleisimpiä havainnollistamiskeinoja.

Ohjelman toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten havainnollistaminen osoittautui vaikeaksi. Tässä yhteydessä tuli esiin vaikutusten arvioinnille tyypillinen ongelma: kuinka erottaa ohjelman vaikutukset yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Vaikutusten havainnollistaminen jäi melko vähäiseksi, sitä pyrittiin tekemään pääosin taulukoiden avulla. Taulukoissa käytettiin esimerkiksi laadullista kuvausta, jota täydennettiin plussilla ja miinuksilla. Plus- ja miinusarvotusten osalta ei aina mainittu, perustuivatko ne arviointiryhmän vai ohjelmasta vastaavan tahon näkemyksiin. Myös visuaalisempaa havainnollista-

mistapaa sovellettiin (kuva 2). Vaikutusten havainnollistamista voitaisiin kehittää esimerkiksi kuvailemalla erilaisia vaikutusketjuja. Vaikutusketjujen avulla voidaan tuoda esiin muun muassa syy- ja seuraussuhteita.

Vaikutusten kohdentumista ja merkittävyyttä on helpompi tarkastella, jos vaikutukset on kuvattu ymmärrettävästi. Ymmärrettävyydellä tarkoitetaan vaikutusten konkretisointia, kuvailua esimerkein tai vertaamalla lukijalle tuttuun asiaan. Heli Saarikoski (1997) on tarkastellut vaikutusten arviointia jätehuollon strategisessa suunnittelussa. Hän toteaa, että vaikutusten konkretisointi auttaa vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa. Ohjelmasta aiheutuvien päästöjen vertaaminen muiden lähteiden päästöihin tai valtakunnallisiin kokonaispäästöihin suhteuttaa muutoin irrallisiksi jääviä lukuarvoja. Saarikosken mielestä ongelmaksi osoittautuu mielekkään vertailukohdan valinta: päästö voi vaikuttaa joko suurelta tai pieneltä vertailuarvosta riippuen.

Yksi tapa tuoda vaikutukset lähemmäksi lukijaa on havainnollistaa vaikutusten kokoluokkaa tai merkittävyyttä. Esimerkiksi terveysvaikutusten

osalta vaikutusten merkittävyttä kuvattiin ilmoittamalla vaikutuksille altistuvan väestön määrä. Väestön määrä otettiin huomioon erityisesti haittojen (melu, ilmansaaste, liikennekuolema) käsittelyn yhteydessä. Tällöin tarkasteltiin muun muassa sitä, kuinka laajaan ihmisjoukkoon haitat kohdentuvat tai kuinka paljon asukkaita voidaan suojata haitoilta.

Arviointiprosessin raportoinnin yksityiskohtaisuudessa oli eroja. Ohjelmissa tulisi parantaa erityisesti arvioinnissa tehtyjen ratkaisujen sekä niiden perustelujen raportointia. Lisäksi tavoitteiden muodostamiseen ja arviointiin liittyvät näkemuserot on tarpeellista tuoda esille. Ohjelmaraportti on kompromissi eri tahojen näkemyksistä, jotka eivät välity lukijalle ilman niiden dokumentointia. Koska yksiselitteiset ennusteet eivät yleensä ole mahdollisia, täytyy eri tahojen näkemysten vaikutuksista ja niiden merkittävydestä käydä ilmi arviointiselostuksesta.

SOVA:N KEHITTÄMINEN

Tämän aineiston perusteella voidaan tunnistaa ainakin kolme menetelmällistä haastetta arvioinnille: ohjelmasta aiheutuvien vaikutusten erottaminen muusta yhteiskunnallisesta muutoksesta, ei-toivottujen vaikutusten riittävä arviointi sekä ohjelmassa käytettyjen käsitteiden määrittely.

Vaikutusten käsittelyssä haastavin asia oli *yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja ohjelmasta aiheutuvien vaikutusten erottaminen toisistaan*. Toiseksi *negatiiviset vaikutukset saattoivat jäädä arvioinnissa käsittelemättä*. Juslén (1997) on tehnyt samankaltaisen huomion. Vaikka ohjelmien tavoitteena on saada aikaan myönteisiä vaikutuksia, ohjelmista aiheutuu usein välillisesti myös haitallisia vaikutuksia. Ne voivat jäädä tunnistamatta, jos arviointi perustuu vain tavoitteiden vaikutusten arviointiin. Arviointiprosessia voidaan kehittää esimerkiksi niin, että ensiksi tunnistetaan toimenpiteiden *kaikki* vaikutukset (positiiviset ja negatiiviset). Sen jälkeen tarkastellaan, mitkä vaikutuksista tukevat asetettuja tavoitteita. Lopuksi pohditaan, kuinka negatiivisia vaikutuksia voidaan lieventää.

Kolmanneksi osassa ohjelmista *tuotiin esille vaikutuksiin liittyviä käsitteitä, joiden sisältöä ei määritely*. Ohjelmissa todettiin esimerkiksi, että jokin toimenpide ”lisää innovatiivisuutta” tai toimenpide ”ylläpitää historiallista kerroksellisuutta”.

Käsitteet jäivät hahmottomommiksi ja epäselviksi, eikä vaikutuksen sisältö käynyt riittävän hyvin ilmi. Myös esimerkiksi sosiaalisen kestävyyskäsitettä käytettiin täsmentämättä sen sisältöä.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin perusteellisuus oli usein yhteydessä siihen, minkä verran kyseisessä ohjelmassa oli sosiaalisia tai terveydellisiä tavoitteita. Jos ohjelman tavoitteena oli esimerkiksi alueellisen tai sosiaalisen tasa-arvon edistäminen, tunnistettiin ja arvioitiin tasa-arvoon liittyvät positiiviset ja negatiiviset vaikutukset kattavasti. Hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien tavoitteiden asettaminen auttoi tunnistamaan, millaisia vaikutuksia ohjelmalla on ihmisiin.

Vastaavasti hyvinvointia ja terveyttä koskevien tavoitteiden puuttuminen aiheutti sen, että ohjelman vaikutuksia ihmisiin ei aina tunnistettu ja arvioitu riittävästi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin onnistumiseksi on tarpeellista määritellä, millaisten tavoitteiden avulla ohjelma pyrkii edistämään ihmisten hyvinvointia ja terveyttä. Tämä edellyttää *sosiaali- ja terveysalan toimijoiden osallistumista ohjelmatyöhön*. Sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta vaikutusten ennakoarviointi on mahdollisuus edistää terveyttä ja hyvinvointia sekä huolehtia niiden huomioon ottamisesta kunnan eri toiminnoissa. Tätä edellyttää esimerkiksi sosiaalihuoltoasetus (607/83).

Ohjelmien valmistelu ja erityisesti ohjelmien vaikutusten ennakoarviointi näyttävät olevan hallinnonalakohtaista työtä. Yhteydet samalla tasolla oleviin muihin toimijoihin esimerkiksi alue- tai valtionhallinnossa ovat verraten vähäisiä. Myös ohjelman vaikutusten kohteena olevat tai kohdealueella asuvat ihmiset ovat vain välillisesti mukana ohjelmatyössä. Kunkin ohjelman tekijä on vastuussa kansalaiskeskustelun käynnistämisestä tai riittävän edustuksellisuuden varmistamisesta. Sen lisäksi sosiaali- ja terveysalalla on oma roolinsa heikkojen tai hiljaisten väestöryhmien lähestymisessä tai niiden edustamisessa. Ohjelman tekijät eivät hyödynnä sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta, eikä sosiaali- ja terveysalalla nähdä ohjelmien yhteyksiä ehkäisevään politiikkaan tai työhön. Koska kokemuksia yhteistyöstä ei ole kertynyt, ovat molempien osapuolten tiedolliset ja taidolliset valmiudet yhteistyöhön useimmiten riittämättömät.

Ohjelmien tavoitteiden toteutuminen vaatii yleensä usean toimijan samansuuntaisia toimenpiteitä. Myös toimenpiteiden tunnistamisessa ja

kuvaamisessa korostuu monialaisen yhteistyön tarve. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi edellyttää ennalta ehkäiseviä tavoitteita sekä sen

näkemistä, kuinka eri toimijoiden toimenpiteet voivat tukea näitä tavoitteita.

KIRJALLISUUS

Ihmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. <http://www.stakes.fi/sva>, päivitetty 19.8.2002

Juslén, Jyri: Ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -selvitys. Aiheita 42/1997. Stakes 1997

Juslén, Jyri: Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkistus 1998. Sosiaalisten vaikutusten arviointi. Aiheita 10/1998. Stakes 1998

Kaljonen, Minna: Vaikutusten arviointi liikennejärjestelmäsuunnittelun tukena. Tapaustudkimus pääkaupunkiseudulta. Suomen ympäristö 410. Suomen ympäristökeskus 2000

Kauppinen, Tapani: Kokemuksia strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnista. Yhteiskuntasuunnittelu 34 (1996): 1, 44–50

Kauppinen, Tapani: Haluttu tulevaisuus. Kokeuksia sosiaali- ja terveystoimen strategisen tason vaikutusten arvioinnista. Aiheita 30/1997. Stakes 1997

Kosola, Marjaleena: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen suunnitelmissa ja ohjelmissa. Artikkelikäsikirjoitus. Julkaistaan Ympäristö ja terveys -lehdessä 4–5/2002

Kukkonen, Raino: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi – kokemuksia arvioinneista. Julkaisematon käsikirjoitus 18.5.2001

Lumiaho-Suomi, Mirja: Strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin kokemuksia aluekehittämistyössä – SYVA-projektin loppuraportti. Alueelliset ympäristöjulkaisut 229. Hämeen ympäristökeskus 2001

Lumiaho-Suomi, Mirja & Hietanen, Juha & Suomalainen, Suvi: Strateginen ympäristövaikutusten arviointi Lounais-Pirkanmaan seutustrategian laadinnassa. Hämeen ympäristökeskuksen moniste 17/2000.

Hämeen ympäristökeskus 2000

Ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristöministeriö 1998

Rataverkko 2020 -ohjelman väliraportti. Kehittämismuutosten vaikutustarkastelut. Ratahallintokeskuksen julkaisuja A 1/2000. Ratahallintokeskus 2000

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

Rusila, Katja & Britschgi, Virpi & Pekkarinen, Saira: Liikennejärjestelmän suunnittelu, ympäristö ja vaikutusten kohdistuminen. Loppuraportti. Tutkimusraportti 579/2000. VTT Yhdyskuntatekniikka 2000

Saarikoski, Heli: Ympäristövaikutusten arviointi jätehuollon strategisessa suunnittelussa. Suomen ympäristö 164. Suomen ympäristökeskus 1997

Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma 2000–2010. Tiehallinto. Savo-Karjalan tiepiiri 2000

Tapaninen, Annikka & Kauppinen, Tapani: Ehkäisevä kaava. Voiko terveyttä ja hyvinvointia edistää kaavoituksella? Aiheita 41/1999. Stakes 1999

Thérivel, Riki & Wilson, Elizabeth & Thompson, Stewart & Heaney, Donna & Pritchard, David: Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan Publications, 1992

Välimäki, Johanna & Kauppinen, Tapani: Ympäristövaikutuksia arvioidaan – missä on ihminen? Raportteja 246. Stakes 2000

Ympäristövaikutusten arviointi: Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Oppaita 1999: 1. Sosiaali- ja terveysministeriö 1999.