

Etukäteisarviointi monimuotoisena ilmiönä

Per Mickwitz

ONKO ETUKÄTEISARVIOINTI EDES ARVIOINTIA?

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

Ennen kuin tarkastelemme etukäteisarviointia tarkemmin on syytä aloittaa kysymyksestä onko etukäteisarviointi arviointia vaan onko se pikemminkin lähisukuinen mutta samalla ratkaisevasti erilainen päätöksenteon ja suunnittelun apuväline? Kysymys voi tuntua sekä kummalliselta että turhailta, sillä olemme Suomessa tottuneet näkemään etukäteisarvioinnin yhdenlaisena arviointina ainakin kahdesta syystä. Ensimmäinen syy liittyy suoraan kieleen; suomeksi sanan "etukäteisarviointi" jälkimmäinen osahan on "arviointi". Samoin Suomessa puhutaan esimerkiksi "ympäristövaikutusten arvioinnista" tai "sukupuolivai-

kutusten arvioinnista" eli näihinkin käsitteisiin sisältyy sana arviointi ja niillä tarkoitetaan nimenomaan valmistelun yhteydessä tapahtuvaa vaikutusten etukäteisarviointia. Toiseksi Euroopan unionissa, ja erityisesti rakennerahastojen yhteydessä, puhutaan ennakoarvioinnista yhtenä kolmesta arviointimuodosta (kaksi muuta muotoa ovat toteutuksen aikana tapahtuvat arvioinnit ja jälkikäteisarviointi). Tunnetusti EU:lla on ollut hyvin keskeinen vaikutus Suomen arviointikäytäntöjen kehitykseen (Ahonen et al. 2002).

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

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

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

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

ETUKÄTEISARVIOINNIN PERUSTA

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

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

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

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

KOLME ESIMERKKIÄ ERILAISISTA ETUKÄTEISARVIOINNEISTA

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

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

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

Paldanius ja Tallskog tarkastelevat erilaisten

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

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

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

VIITTEET

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

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

LÄHTEET

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