

Vaikutusten etukäteisarviointi suunnitteluprosessissa:

Esimerkkinä kaavoitus

Jari Paldanius & Lasse Tallskog

ABSTRACT

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

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

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

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

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

1 JOHDANTO

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

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

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

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

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

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

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

2 MITÄ VAIKUTUSTEN ARVIINTI ON?

Vaikutusten arviointi etukäteisarviointina

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

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

- Ovatko suunnitelmalle asetetut tavoitteet perusteltuja?

Kaavoilla ja muulla maankäytön suunnittelulla ohjataan alueiden käyttöä ja rakentamista.

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

Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma.

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

Kuva 1. Maankäytön suunnittelujärjestelmän kolme kaavatasoa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mitä arvioidaan, kun arvioidaan vaikutuksia?¹²

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

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

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

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

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

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

Nykytilan ja tulevan kehityksen sekä suunnitelman toteutumismahdollisuuksien arviointi

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

laistakin tunnutaan yritettävänkin.

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

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

Lainsäädäntö asettaa puitteet

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

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

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

Vaikutusten etukäteisarvioinnin tavoitteet

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

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

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

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

Vaikutusten etukäteisarvioinnin tavoitteet ja arvioinnin erilaiset hyödyntäjät ja hyödyntä-

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

Vaikutusten etukäteisarviointi sarjana erilaisia arviointitilanteita

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

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

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

3 VAIKUTUSTEN ARVIINTI KAAVAPROSESSIN PÄÄVAIHEISSA

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

ALOITUSVAIHE

Kaavan lähtökohtien
määrittämien
Suunnittelun ohjelmointi

*Vaikutusten arvioinnin suunnittelu
osana suunnittelun ohjelmointia*

VALMISTELUVAIHE

Kaavaluonnos- tai
kaavaluonnokset

*Vaikutusten arviointi sisäänrakennettu-
na suunnittelijoiden työssä kaavarat-
kaisuja punnittaessa*

*Kaavaluonnoksen tai -luonnosten
vaikutusten koottu arviointi*

Tarvittaessa erillisiä vaikutus selvityksiä

EHDOTUSVAIHE

Kaavaehdotus

*Kaavaehdotuksen vaikutusten koottu
arviointi*

Tarvittaessa erillisiä vaikutus selvityksiä

HYVÄKSYMIS- JA VAHVISTUSVAIHE

Kaavan hyväksyminen
ja tarvittaessa vahvis-
taminen sekä muutok-
senhakua koskeva
tuomioistuimen päätös

*Vaikutusten arvioinnin tulosten
hyödyntäminen päätöksiä tehtäessä*

Kuva 2. Vaikutusten arviointi kaavaprosessin päävaiheissa.

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

Aloitusvaihe

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

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

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

Valmisteluvaihe

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

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

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

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

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

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

Ehdotusvaihe

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

Kaavaehdotuksen vaikutukset arvioidaan kootusti ja arvioinnin tulokset kootaan

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

Aloitusvaihe

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

Valmisteluvaihe

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

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

Ehdotus-, hyväksymis- ja vahvistamisvaiheet

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

Kuva 3. Esimerkki vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa: Sipoon yleiskaavaprosessi.

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

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

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

Hyväksymis- ja vahvistamisvaihe

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

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

Lopuksi kuulutetaan kaavan voimaantulosta ja kaavan toimeenpano käynnistyy.

4 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI SISÄÄNRAKENNETTUNA SUUNNITTELUTYÖSSÄ

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

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

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

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

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

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

Systematisoivia jäsennyksiä voidaan luonnollisesti käyttää myös raportoitaessa kootusti suunnitelmaluonnosten vaikutuksista sekä laadittaessa erillisiä vaikutus selvityksiä.

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

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

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

5 ERILLISET VAIKUTUSSELVITYKSET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 KAAVALUONNOSTEN JA KAAVAEHDOTUKSEN VAIKUTUSTEN KOOTUT ARVIOINNIT

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

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

Kaavaehdotuksessa kaavakarttaa täydentää kaavaselostus, jossa on esitettävä myös vaikutusten arvioinnin keskeiset tulokset ja kuvattava,

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

7 KOKOAVIA HUOMIOITA

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

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

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

merkittäviä vaikutuksia.

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

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

VIITTEET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Arviointikirjallisuudessa tulokset erotetaan usein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Puustinen (2005, 16-17).

²³ Puustinen (2005, 32-34).

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

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

LÄHTEET

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

- ten arviointi maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 8, Helsinki, 2002.
- Heikkinen, T. & Sairinen, R. Social Impact Assessment in Regional Land Use Planning - Best Practices from Finland. NORDREGIO, Nordic Research Programme Report 2005-2008, Report:3, Stockholm, 2007.
- Hildén, M., Kosola, M.-L. & Jalonen, P. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 730, Helsinki, 2004.
- Hildén, M., Lepola, J., Mickwitz, P., Mulders, A., Palo-saari, M., Similä, J., Sjöblom, S. & Vedung, E. Evaluation of Environmental Policy Instruments - a Case Study of the Finnish Pulp & Paper and Chemical Industries. Finnish Environment Institute, Monographs of the Boreal Environmental Research, No 21/2002, Helsinki.
- Hilding-Rydevik, T. (toim.) Nordic Experience of Impact Assessment of Plans and Programmes - SEA Workshop, 11-12 February 2002, Stockholm. Workshop proceedings. Nordregio EP 2003:1, Stockholm.
- Hilding-Rydevik, T. & Theodorsdottir, A.H. (toim.) 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.
- Kivinen, K. & Paldanius, J. Kansallinen metsäohjelma 2010:n arviointi. Maa- ja metsätalousministeriö, 16.9.2002. <http://www.mmm.fi/attachments/5fLUy9oi5/5fZFTX1c/Files/CurrentFile/KMOevaluointi.pdf>
- Koivisto, J. & Haverinen, R. Systemaattiset tutkimuskatsaukset vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaalialalla. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 108-126.
- Koski, K. & Solin, L. Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Lähtökohtia arviointiin. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 51/2006, Helsinki.
- Laine, R., Hurmeranta, U. & Mynttinen, M. Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset ympäristön laatuun. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 2005.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 565, Helsinki, 2002.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 781, Helsinki, 2005.
- Martinen, J., Varelius, J. & Honkanen, P. TE-keskukset tulevaisuuden tekijöinä - TE-keskusten alueellisen ennakoinnin kehittämis- ja tukiprojektin loppuraportti. Euroopan sosiaalirahasto, Tavoite 4-ohjelma, 19.5.2003.
- Metsäalan tulevaisuusfoorumi, <http://www.metsafoorumi.fi>.
- Nilsson, M.A. & Dalkmann, H. Decision Making and Strategic Environmental Assessment. Journal of Environmental Assessment Policy and Management (2001): 3, s. 305-327.
- Noble, B.F. Strategic Environmental Assessment: What is it? & What Makes it Strategic? Journal of Environmental Assessment Policy and Management (2000): 2, s. 203-224.
- Nooteboom, S. Environmental Assessments of Strategic Decisions and Project Decisions: Interactions and Benefits. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, Hague, 1999.
- Paasio, P. Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 92-107.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 479, Helsinki, 2001.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 663, Helsinki, 2003.
- Paldanius, J., Tallskog, L. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin (SOVA) tukiaineisto. Ympäristöministeriö (verkkoversio: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=139960&lan=fi>), 2005a.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatu. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 778, Helsinki, 2005b.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. sekä Majjala, O., Riipinen, J. & Sairinen, R. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006, Helsinki, 2006.
- Planning, Monitoring and Evaluating Programmes and Projects. Introduction to Key Concepts, Approaches and Terms. IUCN, Working Draft Version 1, March 2000.
- Puustinen, S. & Hirvonen, J. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 782, Helsinki, 2005.
- Päivänen, J., Kohl, J., Manninen, R., Sairinen, R. & Kytä, M. Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Avauksia sisältöön ja menetelmiin. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 766, Helsinki, 2005.
- Rajavaara, M. Vaikuttavuuden tietokulttuurit. Hallinnon tutkimus 24(2006): 3, s. 81-91.
- Sadler, B. 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, 2001. s. 11-24.
- Sheate, W., Dagg, S., Richardson, J., Aschmann, R., Palmer, J. & Steen, U. SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision Making, Volume 1 (Main Report). Final Report to the European Commission, Imperial College Consultants Ltd., 2001.
- Stenvall, J., Niiranen, V. & Lumijärvi, I. Edustuksellisuus

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