



## Vaikutustenarviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa YHTÄJALKAA-hankkeen työpaja, 19.11.2019

### Työpajan yhteenveto

**Työpajassa pohdittiin, kuinka vaikutustenarviointi voi tukea ilmiöpohjaista suunnittelua.** Ilmiöperustaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Niihin vastaaminen edellyttää sekä strategista kykyä pitkän aikajänteen ennakkointiin että valmiuksia reagoida nopeasti erilaisiin tarpeisiin lyhyellä aikajänteellä. Näin ilmiöpohjainen suunnittelu edellyttää paitsi sektoreiden ja tasojen välistä yhteistyötä myös askelittain eteneviä ja jatkuvia suunnittelun prosesseja. **Tällaisissa prosesseissa vaikutustenarvioinnin ja sen menetelmien tulisi tuottaa tietoa, joka huomioi eri aikajänteet sekä suunnittelun ja päätöksenteon vaiheet, mutta myös parhaimmillaan tarjota yhteistyöfoorumi suunnittelun monille toimijoille.**

**Alustuksessaan HSL:n ja Uudenmaanliiton edustajat esittelivät Uusimaa-kaavan ja Helsingin seudun MAL-suunnitelman yhteispeliä vaikutusten arvioinnissa.** Ryhmäpäällikkö **Aarno Kononen (HSL)** pohjusti, kuinka Helsingin seudun 14 kunnan MAL 2019 -suunnitelmassa on yhteistyössä määritetty tavoitteet vähäpäästöisestä, houkuttelevasta, elinvoimaisesta ja hyvinvoivasta seudusta. Nämä tavoitteet on konkretisoitu suunnitteluperiaatteiksi ja investoinneiksi, joiden tulisi ohjata seudun kuntien suunnittelua. Liikennesuunnittelija **Reetta Koskela (HSL)** kertoi, että **vaikutusten arvioinnilla oli keskeinen rooli MAL 2019 -suunnitelman tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden valinnassa.** Suunnitteluprosessin aikana **jokainen suunnitelmaversio arvioitiin, jolloin arviointitieto mahdollisti suunnitelman ja sitä toteuttavien toimenpiteiden tarkentamisen askel askeleelta paremmin tavoitteita vastaavaksi.** Vaikutustenarviointityössä keskityttiin arvioimaan ehdotettuja toimenpiteitä ja keinoja suhteessa suunnitelman keskeisiin tavoitteisiin, joiden pohjalta tehtiin suosituksia jatkosuunnitteluun. **Tätä varten arviointityössä oli määritetty keskeiset numeeriset päämittarit, ja näitä tukevat muut mittarit sekä keinojen ja toimenpiteiden laadullinen arviointi.**

Ympäristöasiantuntija **Tanja Lamminmäki (Uudenmaan liitto)** korostikin, että **vaikutusten arviointi ei ole menetelmä, vaan prosessi, jonka tulee jatkua koko suunnitteluprosessin ajan.** Uusimaa 2050 -kaavan vaikutustenarviointiprosessi kuitenkin erosi MAL 2019 -suunnitelman vaikutusten arvioinnista siinä, että käytössä oli enemmän laadullisia kuin määrällisiä mittareita. Tämä johtui kaavan yleispiirteisestä tarkkuustasosta, maantieteellisestä laaja-alaisuudesta ja lain asettamista vaatimuksista. Kaavoituspäällikkö **Ilona Mansikka (Uudenmaan liitto)** kertoi, että **Uusimaa -kaavan ja MAL 2019 -suunnitelman vaikutustenarviointityössä oli tehty yhteistyötä** esimerkiksi asiantuntijayhteistyön sekä liikenteellisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin muodossa. Tämän onnistuneen arviointiyhteistyön perustana oli vaikutustenarviointiprosessien ohjelmointi ajoissa yhteen ja selkeä viestintä vaikutustenarvioinnin roolista ja tuloksista ulospäin. Kuitenkin Mansikka

nosti esiin kysymyksen: **Tulisiko ilmiöpohjaisessa suunnittelussa siirtyä yhteistyöstä yhdessä tekemiseen?**

Tämän kysymyksen myötä **T&K johtaja Raisa Valli** (Sitowise) johdatti **35 työpajaan saapunutta maankäytön ja liikenteen asiantuntijaa pohtimaan, millaista vaikutusten arvioinnin ilmiöpohjaisessa suunnittelussa tulisi olla.** Raisa Valli pohjusti, että ilmiöpohjaisen suunnittelun kannalta on keskeistä pohtia vaikutusten arvioinnin menetelmiä, yhteistyötä ja yhdessä tekemistä vaikutusten arvioinnissa, vaikutusten arvioinnin osallisia ja roolia päätöksenteossa sekä jatkuvan suunnitteluprosessin vaatimuksia vaikutustenarvioinnille.

## **Vaikutusten arvioinnin menetelmät ilmiöpohjaisen suunnittelun tukena**

**MAL- suunnittelussa on tällä hetkellä käytössä sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia vaikutusten arvioinnin menetelmiä.** Ne on aikojen saatossa kehitetty johonkin tiettyyn suunnittelutarpeeseen tai vaikutusten arviointiin, kuten liikennemallit liikennejärjestelmäsuunnitteluun tai kustannus/hyötyanalyysi hankkeiden taloudellisuuden vertailuun. Sen sijaan **järjestelmätasolle kehitettyjä menetelmiä on vähän, mikä vaikeuttaa toisiinsa vaikuttavien tekijöiden vuorovaikutuksen tunnistamista.**

**Arvioinnissa tarvitaan yleensä eri menetelmien käyttöä ja vaikutusten ristiintaulukointia.** Arviointimenetelmien ymmärrys ja tarkoituksenmukainen käyttö on tärkeää, sillä niiden tausta, sisältyvät arvovalinnat ohjaavat suunnittelukohteesta saatavaa näkemystä. **Huomiota ei useinkaan kiinnitetä siihen, miten menetelmät suuntaavat ja rajaavat käsiteltävää aihetta.** Keskustelua käydään harvoin siitä, mitä menetelmällä ei voida arvioida tai mikä on menetelmään sisältyvä luottamus-/vaihteluväli. Myöskään lähtötietojen asettamia rajoitteita ei usein esitetä.

Kun arvioidaan kehitystä, haasteena on arvioida mielekkäästi sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita sekä kehityspolkuja. Kun tarkastellaan pitkää aikaväliä, tarvitaan jonkinlainen välipäätös konkretisoimaan strategisia abstraktilla tasolla olevia tavoitteita. Tarkemmin pitäisi kuitenkin tarkastella lähempänä olevien vuosien tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpidekokonaisuuksien vaihtoehtoja, jotta tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä syntyisi kytkeä ja voitaisiin ainakin valita oikea suunta pitkän aikavälin kehityspolulla. Tämä haastaa nykyiset tiedonkeruun tavat ja kannustaa valitsemaan arvioinnin välineet niin, että ne sopivat ilmiön tarkasteluun. **Tarvitaan siis menetelmiä, jotka tuovat tutuille vaihtoehdoille myös uusia näkökulmia ja vaihtoehtoja, mutta myös päättäjien mukaan ottamista prosessin alussa, kun keskustellaan suunnittelun tavoitteista ja vaihtoehdoista.** Lisäksi selviä menetelmäpuutteita on vaikutusten kohdentumisen tarkasteluissa, palvelujen huomioon ottamisessa, yhteistyönjärjestämisessä sekä tulosten selkeässä ja havainnollisessa esittämisessä. Kokonaisuuden hallinnan ohella on yhteistyössä kyettävä pilkkomaan tarkastelua niin, että syntyy hallittavia työpaketteja, joiden arvioinnissa voi olla eri vastuutahot ja sisällöt.

## **Vaikutusten arviointi toimijoiden yhteistyöfoorumina**

**Vaikutusten arvioinnin tulisi aidosti hyödyttää ja kehittää suunnittelua eikä sitä tulisi tehdä vain suunnitelmien legitimoimiseksi.** Tämä vaatisi arvioinnin näkemistä, kehittämistä ja toteuttamista integroituna ja iteroituvana osana suunnitteluprosessia. **Vaikutustenarvioinnin tulisi myös kohdentua eri tavalla eri tasoilla.** Tällä hetkellä ollaan kuitenkin ”oravanpyörässä”, jossa arviointi on jokaisella tasolla suunnitelmien tavoitteiden ja luonteen kannalta liian tarkkaa. Tarkkuuteen pyritään lakiperustan ohjaamana. Turhaa arviointia tehdäänkin paljon – jossain tapauksissa jopa 80% voi olla itse asian kannalta tarpeetonta.

Arvioinnin tulisi keskittyä kokonaisuuksiin, jotka on tunnustettu ”lentokorkeuden” mukaisesti. Tällöin jo alkuperäinen suunnitteluongelma tai -kysymys tulisi rajata siten, että sitä voidaan käsitellä luontevasti eri tasoilla. **Samalla olisi sekä tunnustettava kunkin suunnittelutehtävän ja arvioinnin tärkeät kysymykset että oltava kiinnostunut muista tasoista ja niillä tehtävistä arvioinneista.**

Vaikutusten arvioinnin tulisi tarkentua suunnittelun tarkentumisen myötä. **Prosessien omistajilla tulisikin olla rohkeutta – ja lainsäädännön puolesta mahdollisuus – samalla rajata prosesseja ja tehdä niistä asteittain tarkentuvia, jotta nimenomaan eri tasojen merkittävimmät vaikutukset löytyvät prosessin aikana.**

**Yhteistyölle tulee kehittää foorumeita, mutta olennaisempaa olisi synnyttää yhdessä tekemistä.** Eri prosessien omistajien tulisi tunnustaa yhdessä tekemisen paikat ja **motivoida eri tahojen tarvittavat ihmiset paikalle.** Sektoroitumisen myötä eri toimijat katsovat asioita omista lähtökohdistaan, ja osalla osallisista voi olla hyvinkin rajattu näkökulma. **Kaikkien tulisi kuitenkin olla tietoisia siitä, missä roolissa ja millä mandaatilla kukin on yhteistyössä mukana.** Toimijoiden ymmärrystä eri näkökulmista tulisi parantaa. Tätä voitaisiin tukea toimijoiden rooleja sekoittavilla, yhteistyötä tehostavilla menetelmillä. Näin tähdättäisiin **järjestelmiin, joissa jokainen taho olisi valtuutettu ottamaan tarkoituksenmukaisen roolin kussakin tilanteessa ja kullakin tasolla.**

## Vaikutusten arviointi päätöksenteon tukena ja vaikutusten arvioinnin osalliset

Suunnitteluprosessien käynnistyessä ja niiden aikana tehdään monia valintoja ja päätöksiä alkaen siitä, käynnistetäänkö suunnittelu, miten suunnittelun kohde rajataan, mitä suunnittelulla tavoitellaan ja mitkä tahot otetaan mukaan. **Virkamiesvalmistelulla on näissä valinnoissa suuri merkitys.** Huomionarvoista on, että dokumentoitua vaikutustenarviointia ei näistä päätöksistä välttämättä tehdä. Päätöksiä ohjaa usein **tarkoituksenmukaisuuden arviointi**, joka perustuu arvioijan kokemuspohjaan ja vallitsevaan (poliittiseen) ilmapiiriin.

**Tavoitteiden rooli vaikutusten arvioinnissa** edellyttää pohdintaa. Esimerkiksi MAL 2019 -suunnitelma on saanut kritiikkiä korostuneesta tavoitteisiin vertaamisesta. On nähty, että olisi pitänyt tarkastella myös vaikutuksia liikennejärjestelmän kokonaisuuteen. Voidaan toisaalta ajatella niin, että **vaikutusten arviointitieto mahdollistaa suunnittelulle asetettujen tavoitteiden muokkaamisen.**

**Poliittisten päättäjien sitoutuminen vaikutustiedon käyttöön päätöksenteossa on haaste suunnittelujärjestelmälle.** Kansalaisten parempi tuntemus strategisen tason suunnitteluprosesseista voisi herättää median mielenkiinnon ja näin luotaisiin painetta entistä läpinäkyvämpään vaikutustietoon perustuvaan päätöksentekoon. Voitaisiin muodostaa prosessi, jossa **päätettäisiin ensin tavoiteltavista vaikutuksista ja sitten etsittäisiin keinot** (hankkeet), jotka parhaiten tuottavat haluttuja vaikutuksia.

## Vaikutusten arviointi jatkuvassa suunnittelussa

Jatkuvassa suunnittelussa tulisi lähteä liikkeelle **kehityspolkuajattelusta, joka kytkee yhteen pitkän aikavälin tavoitteet, keskipitkän aikavälin ohjelmoinnin ja lyhyen aikavälin toimenpiteet.** Vaikutusten arvioinnin tulisi varmistaa, että pysytään halutulla kehityspolulla. Jotta tämä pystytään varmistamaan, tulisi seurantatiedon kerääminen varmistaa. **Jatkuvassa suunnittelussa seurannan ja jatkuvan tiedonkeruun rooli korostuu.** Vaikutustenarvioinnin fokus kirkastuu prosessin aikana, kun

askelittain kirkastetaan tavoitteita ja niiden toteuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Näin vaikutustenarvioinnissa voidaan keskittyä arvioimaan päätöksenteon kautta valikoituneita toimenpiteitä suhteessa iteroituvan prosessin keskeisiksi koettuihin tavoitteisiin. Vaikutustenarvioinnin kohteen tällä tavoin rajaaminen ei tarkoita, etteikö toimenpiteillä olisi muitakin vaikutuksia. Tämän takia seurantatietoa tulisi kerätä laajasti ja mahdollisia **vaikutuksia visualisoida esimerkiksi vaikutuskartalla.**

Jatkuvan vaikutusten arvioinnin kannalta on haaste, että **vaikutustenarviointi toteutetaan usein ulkopuolisen toimijan toimesta kertaluonteisena hankkeena.** Kuinka ulkopuoliset arvioitsijat voivat tällöin hyödyntää organisaation 'hiljaista tietoa', jotka selittävät valittuja toimenpiteitä. Toisaalta, kuinka organisaatio saa käyttöönsä sen hiljaisen tiedon ja osaamisen joka ulkopuoliselle arvioitsijalle karttuu arviointiprosessin aikana? **Hiljaisen tiedon esiintuomisessa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti arviointitiedon selkeään esiintuomiseen jatkuvan suunnitteluprosessin eri vaiheissa ja varata riittävästi aikaa arviointituloksista keskustelemiseen organisaation sisällä.** Koska jatkuvan suunnitteluprosessi kytkee yhteen sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteet, tulee arvioinnin menetelmät valita niin, että myös pitkän aikavälin tavoitteita voidaan kyseenalaistaa.

## Ilmiölähtöistä suunnittelua tukeva vaikutustenarviointi

**Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa vaikutusten arviointi tulisi nähdä prosessina, jonka tavoitteena on yhteinen oppiminen.** Tällöin tarvitaan paitsi toimenpiteiden kvalitatiivista ja kvantitatiivista arviointia, myös järjestelmätason arviointeja, joilla pystytään kyseenalaistamaan suunnittelun tavoitteita sekä tunnistamaan toisiinsa vaikuttavia tekijöitä. **Yhteisen oppimisen mahdollistamiseksi, tulisi arviointi nähdä osana suunnittelua ja sitä tulisi rohkeasti rajata suunnitelmien luonteen ja tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin.** Päätöksenteko tulisi kytkeä entistä läpinäkyvämmiin arviointitietoon, josta keskusteluun tulisi varata organisaatioissa nykyistä enemmän aikaa.

Keskustelua arviointitiedon hyödyntämisestä ilmiöpohjaisessa suunnittelussa voi jatkaa ideatehtaassa. Kutsu ideatehdastyöskentelyyn lähetetään kaikille työpajaan osallistuneille henkilöille. Kutsun ideatehtaaseen saa myös ottamalla yhteyttä tiina.ronkainen@sitowise.com