

22.11.2012

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 8.10.2012, TEM/648/09.02.01/2012

**LAUSUNTO YMPÄRISTÖARVIOINTIA KUVAAVASTA OSALLISTUMIS- JA
ARVIOINTISUUNNITELMASTA**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriö lausuntoa Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman 2014-2020 valmistelua ja siihen liittyvää ympäristöarviointia kuvaavasta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.


Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu edellä mainitusta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysministeriö tukee liitteenä olevassa Jouni Tuomiston ja Mikko Pohjolan muistiossa esitetyjä ehdotuksia rakennerahasto-ohjelman SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin kehittämiseksi.

Osastopäällikkö


Aino-Inkeri Hansson

Johtaja


Jari Keinänen

LIITTEET

Muistio 21.11.2012 (Jouni tuomisto ja Mikko Pohjola)

TIEDOKSI

STM/kansliapäällikkö Sillanaukee
THL
Valvira
Aluehallintovirastot/POL-vastualueet



Jouni Tuomisto
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Ympäristöterveyden osasto
Altistuksen ja mallituksen yksikkö
PL 95
70701 Kuopio
jouni.tuomisto@thl.fi

MUISTIO

Kuopio, 21.11.2012

Työ- ja elinkeinoministeriö/alueosasto
PL 32
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@tem.fi

ASIA: RAKENNERAHASTOJEN SOVA-SUUNNITELMA TEKAISUN NÄKÖKULMASTA

Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama ja Terveiden ja hyvinvoinnin koordinoima Tekaisu-hanke (Ympäristön aiheuttamien Terveyshaittojen arviointi KAIkkeen SUunnitteluun ja päätöksentekoon, <http://fi.opasnet.org/fi/Tekaisu>) kehittää tiedon käyttöä päätöksenteossa. Hankkeessa on kehitetty ns. Tekaisu-menetelmä, jonka avulla erilaisia päätösprosesseja voi evaluoida. Tämän takia rakennerahastojen ohjelmasuunnitelma on mielenkiintoinen niin ympäristövaikutustensa takia kuin päätösprosessina. Niinpä tarkastelemme tätä suunnitelmaa Tekaisu-menetelmän näkökulmasta. Tarkastelu on toteutettu Opasnet-työtilassa:

http://fi.opasnet.org/fi/Manner-Suomen_rakennerahasto-ohjelma

Tämä muistio ei ole lausunto eikä välttämättä vastaa THL:n virallista kantaa.

Jouni Tuomisto
Johtava tutkija

Mikko Pohjola
asiantuntija

Rakennerahastojen ohjelmasuunnitelma ja SOVA Tekaisumenetelmän näkökulmasta

EU:n rakennerahastojen ohjelmakaudelle 2014–2020 laaditaan yksi ohjelma-asiakirja, joka sisältää sekä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) että Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimet. Osana ohjelman valmistelua tehdään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun ns. SOVA-lain (200/2005) mukainen ympäristöarviointi, jossa selvitetään ja arvioidaan ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset ja laaditaan ympäristöselostus.

Laki edellyttää SOVA-arvioinnin valmistuvan ennen ohjelman hyväksymistä (SOVA-laki, 8 §) [2]. Taustalla lienee ajatus siitä, että SOVA-arvioinnin rooli on lähinnä vaikuttaa ohjelmatekstin sisältöön siten, että SOVA-asetuksen 4§ kohdan 7 mukaiset ympäristöhaittaa ehkäisevät toimet tulevat kirjatuiksi [3]. Varsinainen ohjelman toteuttaminen sitten perustuu ohjelmatekstin sisältöön.

Lähes kaikki rakennerahasto-ohjelman vaikutus tulee rahoitettavien ja toteutettavien hankkeiden kautta, mutta ennakkoon on mahdollista tunnistaa ympäristö- ja muista vaikutuksista vain lähinnä mahdollisia vaikutustyyppisiä ja vaikutusten suuntia, ei suuruuksia. SOVA:n vaikutus jää siis heikoksi, jos sitä sovelletaan pelkästään ohjelman suunnittelussa. Laki ja asetus kuitenkin asettavat minimivaatimukset, eikä niiden henki mitenkään estä SOVA:n perusteellisempaa hyödyntämistä, joka voi tapahtua kokonaisvaltaisen evaluoinnin avulla. Tähän nimittäin uudet päätöksenteon tukijärjestelmät antavat mahdollisuuden, ja tähän mahdollisuuteen kehotamme tarttumaan. Asiaa kuvataan tarkemmin alla.

Kokonaisvaltaisessa evaluoinnissa on kaksi ydinasiaa. Ensinnäkin ohjelman onnistumista evaluoidaan jatkuvasti alusta loppuun saakka eli suunnittelusta jälkiseurantaan eikä vain suunnitteluvaiheessa. Toiseksi, ohjelmalle asetetaan selkeät tavoitteet ja tavoitteille mitattavat, toimintaa ohjaavat kriteerit (ns. evaluointikriteerit). Sekä tavoitteet että kriteerit julkaistaan jo ohjelman suunnitteluvaiheessa, ja niitä sekä ohjelman toteutumista niiden suhteen voi avoimesti kommentoida koko ohjelman ajan. Ehdotamme siis suunnitteluvaiheen SOVAan merkittävää sisällöllistä muutosta. Näin ei saada aikaiseksi vain mahdollisten vaikutusten listaa vaan voidaan arvioida ohjelman tavoitteita ja ohjelman kykyä saavuttaa tavoitteensa ympäristö- ym. vaikutusten kannalta. Jatkuvan evaluoinnin ja avoimen kritiikin tuoma lisätieto käytetään suuntaamaan ohjelman toteutusta tarvittavaan suuntaan.

Ohjelman kokonaisvaltainen evaluointi sisältäisi kolme osaa samalla tavalla kuin mm. Innokylä-hankkeen evaluointikäytännöt. [4] [5] [6]

1. Ohjelman suunnittelu: tavoitteiden määrittely, tavoitteisiin ohjaavan evaluointikriteeristön luominen ohjelmalle ja rahoitettaville hankkeille.
2. Ohjelman toimeenpano: hankevalinta ja -ohjaus evaluointikriteeristön mukaisesti.
3. Seuranta ja jälkiarviointi: tavoitteiden toteutumisen seuranta sekä hankkeissa että koko ohjelmassa.

SOVA-arvioinnin kannalta pääkysymys on tämä: Kuinka ympäristö-, terveys- ja muut vaikutukset on huomioitu ja otettu osaksi ohjelman tavoitteita ja evaluointikriteeristöä?

Tavoitteiden ja evaluointikriteerien muotoilemisessa ja kuvaamisessa kannattaa soveltaa suurta avoimuutta ja laajaa osallistamista. Tämä on tärkeää kahdesta syystä: ensinnäkin jatkuva avoimuus ja vaikutusmahdollisuus houkuttelevat asianosaisia osallistumaan ja tuomaan oman tietotaitonsa ohjelman käyttöön; toiseksi avoimuus toimii jatkuvana testinä sille, ovatko esimerkiksi tavoitteet ja kriteerit selkeitä. Tietämyksen laaja hyödyntäminen ja tavoitteiden selkeys ovat erinomaisen

rakennerahasto-ohjelman välttämättömiä edellytyksiä; keskinkertaisen ja vaikuttavuudeltaan hajanaisen ohjelman saa toki vähemmälläkin.

Laajassa osallistamisessa avaintoimijoita ovat virkamiehet eri tasoilla, aiheeseen liittyvien eri alojen asiantuntijat, rahoitusta mahdollisesti hakevat tahot, ohjelmaan kuuluvien hankkeiden vaikutuspiiriin kuuluvat tahot ja kansalaiset yleisesti, eli lyhyesti sanoen kaikki. Osallistumisen muotoja voi ja pitääkin olla monenlaisia, mutta tärkeintä on, että määritetyt tavoitteet ja evaluointikriteerit sekä niistä annetut kannanotot ovat avoimesti nähtävissä ja kommentoitavissa erityisesti läpi koko suunnitteluvaiheen, mutta myös koko ohjelman ajan, ainakin loppuarviointiin saakka.

Tässä ehdotettu suuri avoimuus ja jatkuva evaluointi on käytäntö, joka on tieteellisessä *management science* -kirjallisuudessa todettu tärkeäksi [7] [8], mutta jota on vasta niukasti kokeiltu suomalaisessa hallintokulttuurissa. Viimeisen vuoden aikana on kuitenkin ilmaantunut verkkotyökaluja ja testattuja käytäntöjä, jotka ovat käytännössä osoittaneet tällaisen työskentelytavan mahdolliseksi [9] [6] [10]. Suomessa tämän alueen aktiivisuus on selvästi lisääntymässä. SOVA-aihepiirin kannalta relevantteja hankkeita ovat mm. STM:n rahoittama Tekaisu sekä Kuntaliiton ja THL:n yhteistyönä toteutetun Innokylä.

Edelliseen liittymättömänä, pienenä yksityiskohtana mainittakoon, että SOVA-arviointisuunnitelman kohdasta 1.2 löytyy seuraava epälooginen lause, joka pitäisi korjata: "Euroopan komissio on esittänyt rakennerahastojen varojen keskittämistä nykyistä suppeampaan määrään temaattisia painopistealueita. Euroopan aluekehitysrahaston tuki Suomen osalta tulee keskittää 80 %:sti energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan, pk-yritysten kilpailukykyyn sekä innovaatioihin. Energiatehokkuuteen, uusiutuvaan energiaan ja muihin alueiden vähähiilisyyttä edistäviin toimenpiteisiin tulee varata 20 % rahoituksesta."

Viitteet

1. ↑ Kuulutus Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelmasta
2. ↑ Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.2005/200 (SOVA-laki)
3. ↑ Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 19.5.2005/347 (SOVA-asetus)
4. ↑ Juha Koivisto and Pasi Pohjola: Practices, modifications and generativity – REA: a practical tool for managing the innovation processes of practices. *Systems, Signs & Actions: Vol. 5 (2011), No. 1, pp. 100–116* [1] [2]
5. ↑ Innokylä: Sosiaali- ja terveysalan käytäntöjen kehittämissympäristö
6. ↑ 6.0 6.1 Tekaisu-hanke: Terveysvaikutusten arviointi osaksi kaikkea suunnittelua ja päätöksentekoa
7. ↑ Tjihuis MJ, Pohjola MV, Gunnlaugsdóttir H, Kalogeras N, Leino O, Luteijn JM, Magnússon SH, Odekerken-Schröder G, Poto M, Tuomisto JT, Ueland O, White BC, Holm F, Verhagen H. Looking beyond borders: integrating best practices in benefit-risk analysis into the field of food and nutrition. *Food Chem Toxicol.* 2012 Jan;50(1):77-93.
8. ↑ Pohjola MV, Tuomisto JT. Openness in participation, assessment, and policy making upon issues of environment and environmental health: a review of literature and recent project results. *Environ Health.* 2011 Jun 16;10:58.
9. ↑ Rauman sataman laajennuksen vaikutus terveyteen: täysin avoimesti toteutettu terveysvaikutusten arviointi.
10. ↑ Opasnet: verkkotyötila vaikutusarviointien tekemiseen avoimesti ja osallistavasti