

**VAIKUTTAVUUSARVIOINTI: TAUSTAT, MENETELMÄT JA KÄYTTÖYHTEYS
POLITIIKKAKOHERENSSIN NÄKÖKULMASTA**

**Selvitys kehityspoliittiselle toimikunnalle
10.4.2006**

Maaria Seppänen

Raportissa esitetyt ajatukset eivät heijasta kehityspoliittisen toimikunnan
tai Suomen hallituksen virallista kantaa
vaan ainoastaan tekijän henkilökohtaisia näkemyksiä.

1. Johdanto

Maaliskuussa 2006 allekirjoittanut sai toimeksiannoksi (liitteenä) kehityspoliittiselta toimikunnalta (KPT) kartoittaa vaikuttavuusarviointien (VA; englanniksi *impact assessment*, IA) kenttä sekä kirjoittaa niistä tiivis yleiskatsaus. Toimeksiantajan edustajan kanssa sovittiin, että tehtävä rajataan koskemaan ainoastaan uudempaa vaikuttavuusarvioinnin suuntausta, etukäteisarviointeja, ja suljettiin perinteinen vaikutusten (ex post) evaluatio pois tarkastelun piiristä sillä perusteella, että politiikkakoherenssin näkökulmasta etukäteisarviointi on kokonaisvaltaisen kehityspolitiikan¹ suhteen innovatiivinen, uusi käytäntö.

Valintaa voidaan perustella myös sillä, että Euroopan Unionin komissio on kehityspoliittisen koherenssin turvaamiseksi sinetöinyt etukäteisarvioinnit osaksi kehityspolitiikkaansa. Poliitiikkakoherenssin korostaminen kehitysmaiden kehityksen edistäjänä vahvistettiin Euroopan Unionin Maastrichtin sopimuksessa, ja se on myöhemmin otettu myös Suomen kehityspolitiikan (2004) periaatteeksi ja sittemmin integroitu EU:n kehityspoliittiseen julkilausumaan (« Euroopan konsensus », 2006). Vuosituhattavoitteiden lisäksi Montereyn kehitysrahoituskokous (2002) sekä korkea tason foorumit (Rooma 2003 ja Pariisi 2005) ovat osaltaan edistäneet politiikkakoherenssia korostavaa suuntausta kansainvälisesti. Myös kehityspoliittinen toimikunta on vuoden 2005 lausunnossaan korostanut etukäteisarviointeja politiikkajohdonmukaisuuden takaamisen välineinä. Koherenssilla tarkoitetaan tässä selvityksessä ensisijaisesti poliittisen toimijan sisäistä (*intra-governmental*) johdonmukaisuutta eli sitä, että esim. Suomen tai EU:n eri politiikkalohkot ovat kehityspolitiikan kanssa sopusoinnussa niin, että ne tukevat – tai eivät ainakaan estä – kehitysmaiden kehitystä. Nämä teemat muodostanevat myös oleellisen politiikkalohkon Suomen EU-puheenjohtajuuskautta varten valmistauduttaessa.

Tämä selvitys kattaa toisaalta Euroopan Unionin piirissä käytössä olevat arviointimekanismit sekä toisaalta OECD:n kehitysapukomitean DAC:n köyhyystyöryhmän (POVNET) ohjeistuksen ja Maailmanpankin käyttämät menetelmät, jotka puolestaan liittyvät läheisesti toisiinsa². Kaikille vaikuttavuudesta tehdyille etukäteisarvioinneille on myös yhteistä tietyt menetelmälliset oletukset ja analyysivälineet terminologioineen. Tässä selvityksessä esitelläänkin ensiksi etukäteisarvioinnin « peruskuvio », se mikä niille kaikille on yhteistä ja sen jälkeen siirrytään tapauskohtaiseen käsittelyyn eli eri organisaatioiden erityissäännöksiin vaikuttavuusarvioinneista ja siitä, missä yhteyksissä niitä käytetään. Kuvaavaa aiheen ajankohtaisuudelle on se, että usea käsikirjaksi tarkoitettu opas etukäteisarviointien tekemiseen on päivätty helmi-maaliskuulle 2006 tai loppuvuodelle 2005.

Koko selvityksen vaikeutena on tietty tasapainoilu hyvin yksityiskohtaisen menetelmänalyysin ja toisaalta yleisluontoisen kontekstiesittelyn välillä. Vaikka arviointimenetelmien esittelyä ei täysin voi tai pidä välttääkään, korostettakoon että käsillä olevan selvityksen tarkoitus ei ole olla opaskirja vaikuttavuusarviointien tekemiseen vaan pikemminkin yleisesittely siitä kehityspoliittisesta kontekstista, johon etukäteisarvioinnit liittyvät ennenkaikkea politiikkakoherenssin ja köyhyiden vähentämisen näkökulmasta.

Raportissa esitellään ensiksi se laaja konteksti, johon etukäteisarvioinnit alunperin liittyvät, nimittäin kehitysyhteistyön interventiologiikka. Etukäteisarvioinnit voidaan nähdä lisäyksenä perinteiseen hankesykliin ja samalla hankemaisuuden ulottamisena poliittiseen päätöksentekoon. Seuraavaksi selostetaan kaikille etukäteisarvioinneille yhteiset piirteet niiden menetelmissä ja perusolettamuksissa, kysehän on eräällä tavalla tapahtumien kulun ennustamisesta nykyisen tiedon perusteella heijastaen niitä tulevaisuuteen. Sen jälkeen esitellään kunkin organisaation erityispiirteet etukäteisarviointien käyttöyhteyksien ja muun säädöstön suhteen. Lopuksi keskustelu

1 Suomessa on viime aikoina vakiintunut keskusteluun sana 'kehityspolitiikka' merkityksessä, jolla viitataan johdonmukaisesti kehitysmaiden kehitykseen. Tämä käytötapa sulkee esim. Suomen oman kehityksen pois termin 'kehitys' piiristä ja on täten puutteellinen jollei suorastaan virheellinen. Mutta tässä selvityksessä noudatetaan vakiintunutta käytäntöä sekaannuksien estämiseksi.

2 Ns. PSIA-verkolla on jatkuvaa yhteydenpitoa ja menetelmien kehittämistä.

nostetaan jälleen laajemmalle tasolle; tarkoituksena on pohtia lyhykäisesti sitä, millaisia poliittisia, ei vain *kehityspoliittisia*, seurauksia etukäteisarvioinneista mahdollisesti on.

Toimeksiannon puitteissa allekirjoittanut osallistui Brysselissä 21.-22.3.2006 järjestettyyn seminaariin Euroopan Unionin ulkomaankauppapoliittisen pääosaston kauppavaikuttavuusarvioinneista ja niiden tilasta seitsemän vuotta käyttöönoton jälkeen (*Trade Sustainability Impact Assessment*). Tilaisuus tarjosi korvaamattoman näkökulman Euroopan Unionin eri instituutioiden, erityisesti ulkomaankauppapoliittisen pääosaston hyvien käytäntöjen nykytilaan.

2. Kehityspoliittisen päätöksenteon muuttuminen

Jotta etukäteen suoritettavat vaikuttavuusarviointit asettuisivat oikeaan perspektiiviin, on tiedettävä perustiedot aikaisemmista tavoista yrittää saada aikaan kehitystä. Joillekin lukijoille seuraava selostus on vanhan kertausta, mistä valitteluni, mutta toisille taas tarpeellinen tietoisku kehityksen käytännöistä.

Hankesykli on perinteinen kehityksintervention peruskaavio, jossa sektorikohtaisesta päätöksenteosta edetään hankkeen ideointiin, muotoiluun, suunnitelman arviointiin (*appraisal*) ja kustannustehokkuuden tarkasteluun sekä lopulta rahoituspäätökseen, toimeenpanoon ja loppuevaluatioon³. Englannin kieli sallii tarkan erottelun eri arviointien välillä (*assessment, appraisal, evaluation*) mitä suomi taas ei tee mahdolliseksi. Nyt käsillä oleva etukäteen suoritettava arviointi aloitteen (hankkeen, ohjelman, rakenneuudistuksen, politiikkalinjauksen tms.) positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista on rinnastattavissa hankesyklin *appraisal* -arviointiin. Siinä ennen lopullista päätöksentekoa (EU:n direktiivin säätämistä, vapaakauppasopimuksen neuvottelemista, kehitysyhteistyöhankkeen rahoituspäätöstä jne) ennakoidaan vaikutusta, joka tarkastelun kohteena olevalla päätöksellä tulee olemaan. Voidaan siis tästä näkökulmasta nähdä VA, *ex ante* -vaikuttavuusarviointi, eräänä sofistikoituneena *appraisal*-arvioinnin muotona, joka auttaa tukena päätöksenteossa silloin, kun aloitteen toteuttamisesta keskustellaan.

Eräs toinenkin perinteisen hankemaailman piirre on tunnettava, jotta ymmärtää mihin vaikuttavuusarvioinneilla pyritään. Vaikutus tai vaikuttavuus, englannin ja useimpien muiden indoeurooppalaisten kielten latinalaisperäinen *impact*, on projekteissa käytetyn loogisen viitekehyyksen evaluatio-termi⁴, joka merkitykseltään avautuu ainoastaan muita hankkeen saavutuksia vasten heijastettuna. Loogisen viitekehyyksen välittömät aikaansaannokset, käytettävissä olevien resurssien – input – ja toimenpiteiden seurauksena saatavat « output », tuottavat tuloksia, joiden yhdessä odotetaan johtavan hankkeen erityisen tavoitteen saavuttamiseen. Näiden välistä suhdetta (se kuinka hyvin välittömien tuloksien aikaansaaminen edistää hankkeen erityisen tavoitteen saavuttamista) kutsutaan tuloksellisuudeksi. Vaikuttavuudella puolestaan viitataan siihen, miten hyvin hankkeen erityisen tavoitteen saavuttaminen edistää korkeimman hierarkiatason tavoitteen, kehitystavoitteen, saavuttamista. Tästä hierarkisesta tavoitteellisuudesta voitaisiin esittää erään VA-menettelmäoppaan kertoma esimerkki kouluaterioista: kouluaterioiden järjestäminen tuottaa tuloksena paremmin ravittuja lapsia, jolloin erityinen tavoite, lasten koulumenestyksen paraneminen edistyy koska hyvin ruokitut lapset voivat opiskella ja oppia huonosti ruokittuja tehokkaammin. Koulumenestyksen lisääntyminen puolestaan johtaa vähitellen vaikutukseen eli köyhyyden vähenemiseen sitä kautta, että paremmin koulutetut lapset menestyvät paremmin työelämässä ja voivat nostaa itsensä ja perheensä ulos köyhyydestä. Vaikuttavuusarviointit siis ovat kiinnostuneita tehtyjen valintojen korkean hierarkiatason, yleensä vain keskipitkällä tai pitkällä tähtäimellä aikaansaattavista, käyttäytymisen muutosta edellyttävistä kehitysvaikutuksista, ei siitä kuinka monta suuta on ruokittu tai kilometriä tietä rakennettu.

3 Katso esim. Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation sivuilla <http://global.finland.fi> erityisesti sivun 10 hankesykli.

4 Guidelines, esim. sivut 34 ja 65. Hankkeen tarkoituksesta (*purpose*) käytetään tässä raportissa EU:n käyttämää hankekohtainen (erityinen) tavoite -termiä.

Etukäteisarvioon vaikuttavuudesta panostettaneen nykyisin myös siitä syystä, että perinteiset ex post -hanke-evaluaatiot ovat aivan liian usein keskittyneet hankkeen tuloksellisuuden ja tehokkuuden (panos-hyöty -suhteen) tarkasteluun ja jättäneet vähälle huomiolle vaikutusten arvioinnin, osittain loppuevaluaatioiden (liian aikaisen) ajankohdan takia. Toisena syynä epäilemättä ovat uudet kehitysyhteistyön muodot, ennenkaikkea sektoriohjelmat, joissa liikkuvien rahamäärien takia entistä tarkempi appraisal-tyyppinen arvio tulevista vaikutuksista on hyödyllinen.

Kehitys(yhteistyö)poliittista päätöksentekoa on kehitystutkimuksen piirissä tarkasteltu usein kahdesta näkökulmasta, developmentalistisesta ja instrumentalistisesta. Developmentalismilla viitataan tässä yhteydessä vakaumukseen siitä, että kehitystä voidaan saada aikaan rationaalisella suunnittelulla vastakohtana päinvastaiselle ajatukselle, että kehitys on itsestään tuleva – tai tulematta jäävä – sisäsyntyinen prosessi, jota ei voida ulkopuolelta ja/tai suunnitellusti edesauttaa. Koko « kehitysteollisuus » loogisine viitekehyksineen ja evaluaatiokäsitteineen, strategioineen, organisaatioineen, ja hyvine käytäntöineen perustuu developmentalistisille periaatteille. Developmentalismiinkin kuuluu myös aimo annos idealismia siinä, että kehitysmaiden kehitys ja vain ja ainoastaan kehitysmaiden kehitys saa olla toimintaa johtava motiivi. Instrumentalismilla tarkoitetaan puolestaan sitä ajatussuuntaa, jonka mukaan kehitysapu tai -yhteistyö on ensisijaisesti harrastajansa ulko- tai kauppapolitiikkaa, jossa omat edut ovat tärkeämmät tai ainakin yhtä tärkeitä kuin kehityksen aikaansaaminen. Tarkastelukulmat sekoittuvat toisiinsa ja painottuvat eri aloitteissa eri tavalla riippuen aikakaudesta ja paikasta [kunkin avunantajan kehitys(yhteistyö)politiikasta].

Politiikkakoherenssin näkökulmasta etukäteisarviointien käyttöönotto poliittisessa päätöksenteossa, ei siis vain kehitysyhteistyössä, merkitsee hankelogiikan laajenemista aloille, joilla sitä ei ennen ole käytetty. Tämä seikka puolestaan ainakin periaatteessa merkitsee developmentalistin lisääntymistä kansainvälisen toimijan (valtion, valtioliiton) ulkosuhteissa instrumentalististen intressien sijaan siitä syystä, että teknokraattinen, pitkän tähtäimen kehitysvaikutuksiin pyrkivä asenne, joka perustelee päätöksentekoaan tieteellisellä tutkimuksella, voittaa alaa omiin, esim. kansallisiin etuihin keskittyvältä asenteelta. Samasta syystä teknokraattisuus päätöksenteossa lisääntyy ja varsinaiselle (puolue)poliittiselle tavoitteenmuodostukselle jää yhä vähemmän tilaa. Tämä heijastuu käytännössä siinä, että parlamentit ja poliittiset puolueet ovat yleensä ne tahot, jotka syrjäytyvät kehityspolitiikan muodostamisesta näiden uusien tuulien myötä. Sijaa voittaa teknokraattinen, « evidenssiin » perustuva päätöksenteko, jota ohjaavat enemmän pitkän tähtäimen konkreettiset tavoitteet kuin ideologis-poliittinen harkinta ja valinta eri vaihtoehtojen välillä. Pelkälle kansallisista lähtökohdista kumpuavalle päätöksenteollekin on yhä vähemmän tilaa, jos kaikessa politiikan muodostamisessa on otettava huomioon kehitysmaiden köyhyden vähentämisen tavoite.

Olisi tietysti suorastaan virheellistä ajatella, että poliittisen (ideologioiden mielessä) harkinnan tarve tai sen tila olisivat hävinneet. Suuntaus vain siirtää politiikan osuutta « syvemmälle » eli vaikutusarviointien menetelmien sisään; poliittinen kamppailu eri ideologioiden välillä käydään nyt esimerkiksi väittelyssä tietyn indikaattorin suhteellisesta osuudesta vaikutusten kokonaisarviossa, politiikkapäätöksen vaihtoehtoiskustannuksista tai siitä, aliarvioiko esim. CGE-malli (*computable general equilibrium model*) sisämarkkinoiden osuutta talouskasvussa... Ja tietysti samasta syystä tämän raportin sisältö käy yli pelkän teknisen selvityksen. Tavoitteena on tuoda esiin asioiden poliittisuus sekä tarvittavat asiantuntemuksen vaatimukset, jotta poliittista keskustelua tällä tasolla voitaisiin mielekkäästi käydä. Tämä haaste tulee eteen muun muassa käsillä olevaan toimeksiantoon kuuluvassa pohdinnassa siitä, mikä esillä olevista vaikutusarvioinneista kiinnittää parhaiten huomiota köyhyden poistamisen kehitystavoitteeseen (ks. luku 5).

3. Ex ante vaikutusarvioiden peruskäsitteet ja keskeiset menetelmät

Kentän kartoitus PSIA, SIA, PIA, IA...KVA, KSA, YVA.... selailu internetissä tuo esiin pikemminkin aakkossekamelskan kuin johdonmukaisen kuvan vaikutusarvioista. Mutta heti kun aihepiiri kohdentuu vain etukätteen tehtävään vaikutusarviointiin, tilanne alkaa kirjainvilinästä huolimatta hahmottua.

Etukäteen toteutettavaa vaikutusarviointia harjoitetaan tällä hetkellä laajimmin ympäristön alalla, ja se lieneekin ainoa politiikkalohko, jolla useimmissa maissa on lain edellyttämä pakko toteuttaa päätöksenteon tueksi ympäristövaikutusten arviointi, YVA. Muuten vakituksena käytäntönä VA:ta harjoitetaan kahdella taholla. Kehitysyhteistyön piirissä käytetään köyhyys- ja sosiaalisten vaikutusten arviointia, joka tässä voitaneen nimittää suomeksi KSVÄ:ksi (PSIA, *poverty and social impact assessment*) tai KVA-arvioiteja (vastaavasti PIA, engl. *poverty impact assessment*), joita erityisesti Maailmanpankki KSVÄ:n osalta ja OECD/DAC:in köyhyystyöryhmään (POVNET) kuuluvat multi- ja bilateraaliset sen kevytversion KVA:n osalta edistävät. Toinen taho, jolla on oma vaikutusarviointisäännöstönsä on Euroopan Unioni, jonka kaksi työvälinnettä, yleinen (tai integroitu) vaikutusarviointi (GIA tai IA) ja kaupan alan kestävyys-VA (*Trade SIA*) on vakiinnuttanut asemansa hallintokäytännöissä kuluvalle vuosituhannella. Tässä raportissa käytetään EU:n yleisestä arvioinnista nimitystä IVA, integroitu vaikutusarvio.

Nämä kaksi ryhmää eroavat toisistaan VA:n käyttöyhteyden mukaan niin, että KSVÄ ja KVA ovat käytössä vain kehitysyhteistyöhön liittyvissä tai sitä sivuavissa aloitteissa kuten esimerkiksi hankkeiden ja ohjelmien tai (Maailmanpankin osalta) kehitysmailta edellytettävien rakenneuudistusten yhteydessä. Ne siis näyttäytyvät politiikkakoherenssin kannalta aivan eri valossa kuin Euroopan Unionin edellyttämät arvioinnit. Kehitysyhteistyön – ei siis kehityspolitiikan – koherenssin vaatimus liittyy esitettyjen aloitteiden johdonmukaisuuteen köyhyyden vähentämisen ja muiden vuosituhattavoitteiden saavuttamisen suhteen kehitysmaissa. Ne eivät siis käsittele sitä, miten arvioinnin alaisina olevat aloitteet vaikuttavat teollisuusmaihin vaan sitä, kuinka hyvin ne oletettavasti edistävät vuosituhattavoitteiden saavuttamista kehitysmaissa.

Toisaalta Euroopan Unionin integroitu VA ja kaupan kestävyysarviointi (Trade SIA) liittyvät uudempaan, vielä vaativampaan koherenssin käsitteeseen eli siihen, että kaikilla politiikkalohkoilla tehtävät päätökset olisivat sopusoinnussa mm. vuosituhattavoitteiden ja muiden sitoumusten saavuttamispyrkimysten kanssa sekä kehitysmaissa että Euroopassa. Tämä piirre on juuri se, joka tekee näistä EU:n käyttämisestä arviointitavoista niin merkitykselliset kehityspoliittiselle toimikunnalle ja Suomen tulevalle puheenjohtajuuskaudelle. Seuraavassa menetelmien kuvauksessa käytetään jälleen termiä 'aloite' viittaamaan joko hankkeeseen, kehitysohjelmaan, kehitysmaalta edellytettävään rakenneuudistukseen, politiikkaan tai vaikkapa vapaakauppasopimukseen eli kaikkeen siihen, minkä hyvien ja huonojen vaikutusten hahmottamiseen VA:ia käytetään.

Peruskäsitteet Kaikissa etukäteen toteutettavissa arvioinneissa on yhteisiä piirteitä niiden terminologiassa ja päättelytavoissa. VA alkaa yleensä seulonnalla (*screening*), jossa aloitteen mahdollisista vaikutuksista valikoidaan tarkempaan « syyniin » eli fokusoituun tarkasteluun (*scoping*) ne aiheet, joissa vaikutusten voidaan olettaa olevan merkittävät. Arvioinnin perusta on aikaisempaan tietoon (tilastoihin, tutkimuksiin, asiantuntijalausuntoihin) perustuva looginen päättelyketju syy-seuraussuhteista, joka kuitenkin on samalla tavalla oletus kausaliteetista kuin on hankkeiden loogisen viitekehityksen tavoitehierarkiakin (tehdään X, mikä johtaa tilanteeseen Y, josta puolestaan seuraa Z; logiikan termein $X \rightarrow Y \rightarrow Z$). Toistettakoon, että tarkastelu ei etsi ainoastaan toivottuja vaan myös mahdollisesti ei-toivottuja, negatiivisia vaikutuksia. Lienee myös syytä huomauttaa, että se tosiasia, että loogisessa päättelyketjussa on kyse oletuksista, ei tarkoita että ne olisivat välttämättä virheellisiä. Mutta epistemologisista (tietoteoreettisista) syistä ne yleensä ovat rajoittuneita ja ihmisten ja yhteiskuntien ennakoimattoman käyttäytymisen takia epätäydellisiä – muutenhan kaikki kehitysyhteistyöprojektit olisivat aina tuottaneet kaikki ne tulokset ja vaikutukset, joihin niillä on pyritty.

Vaikutusarvioiden oletukset kausaliteetin syy-seuraus -suhteen toiminnasta on selkeästi tuotava esiin arvioinnin raportoinnissa. Yleensä tämä tehdään muodostamalla eri skenaarioita, joista käsin heijastetaan oletuksia tulevaisuuteen (« ei tehdä mitään – muokataan nykyistä säädöstöä – kehitetään uusi politiikkalinjaus »; « ei tehdä mitään – vapautetaan tulleista X artikkeleista – vapautetaan koko kauppa »). Tässä yhteydessä yksi yhteinen piirre kaikille VA:ille on luotettavan tiedon (esim. tilastojen) puute tai työläs hankkiminen; kymmenyksenkin heitto tilastotiedossa voi ekonometrisissä laskentamalleissa kertautua suurina eroina ennustutuloksissa.

VA:issa kutsutaan välittäjäkanaviksi (*transmission channels*) niitä aloitteen « kosketuspintoja »

todellisuuden kanssa, niitä johtimia, joiden kautta aloitteen aikaansaamat tulokset siirtyvät yhteiskunnallisiksi ja kansan- tai mikrotaloudellisiksi vaikutuksiksi. Luokittelu kuuteen kanavaan perustuu Maailmanpankin käyttämään KSV-metodologiaan. Välittäjäkanavia ovat PSIA-verkoston vakiintuneen käytännön mukaan seuraavat toisiinsa linkittyvät aiheet, jotka arvioinneissa otetaan mukaan lukumäärältään ja painotuksiltaan vaihtelevasti aloitteesta riippuen:

- **Hinnat:** viittaa tuotannossa ja kulutuksessa käytettäviin hintoihin sekä palkkojen ja korkojen tasoon; miten aloite vaikuttaa näin määriteltyihin hintoihin?
- **Työllisyys:** muutokset sekä virallisten että epävirallisten työpaikkojen luomisessa tai häviämässä, työturvallisuus, työmäärä, työhön liittyvät sukupuolten tasa-arvokysymykset; miten aloite vaikuttaa työllisyyteen?
- **Verot ja tulonsiirrot:** kattaa yksityiset ja julkiset tulonsiirrot ja verot. Erityisesti kiinnitetään huomiota tulonsiirtojen ja verojen rooliin köyhimpien kotitalouksien tilanteessa, mukaanluettuna siirtolaisten kotiinlähettämät maksatukset; varsinaiset tulonsiirrot sekä verotuksen progressiivisuus. Minkälainen vaikutus aloitteella on näihin?
- **Saatavuus:** julkisten ja yksityisten palvelujen saatavuus. Aloite voi vaikuttaa saatavuuden esteiden poistamisen tai palvelujen laadun parantamisen kautta.
- **Auktoriteetti:** instituutioiden, virkavallan, vallankäytön ja auktoriteetin muotojen tarkastelu, lait, kulttuurilliset käyttäytymismallit ja poliittiset tekijät erityisesti siltä osin kuin ne liittyvät tasa-arvoon, yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja voimallistamiseen. Miten aloite vaikuttaa tähän välittäjäkanavaan?
- **Resurssit:** yksilöiden ja kotitalouksien käytettävissä olevat resurssit ja vaikutus siihen, miten haavoittuvainen niiden tilanne on. Kattaa fyysiset, ympäristölliset, inhimilliset, sosiaaliset (mm. sosiaalinen pääoma ja -verkostot) ja rahalliset resurssit. Aloitteen vaikutus näihin?

Osallistuminen versus konsultaatio VA-ajattelu on eräin osin jatkoa kansainvälisten rahoituslaitosten 1990-luvun toisella puoliskolla aloittamalle « osallistavuuden politiikalle », jota alettiin harjoittaa ennenkaikkea ylivelkaantuneiden köyhien maiden velkahelpotusaloitteen (HIPC) yhteydessä köyhyysvähentämisstrategioiden (PRSP) suunnittelussa. Etukäteen suoritettavissa vaikutusarvioinneissa edellytetään « osallistavuutta » sidosryhmien suuntaan, olkoonkin että konsultaatio on tässä yhteydessä parempi ilmaisu kuin osallistuminen⁵. VA:n periaatteiden mukaan arvioinnin tekemisessä täytyy konsultoida aloitteen sidosryhmiä, joilta kysytään niiden mielipidettä aloitteesta ja sen vaikutuksista tai joissakin tapauksissa yhdessä analysoidaan oletettuja vaikutuksia. Ja tässä kuten kaikessa muussakin « osallistumiseksi » luokiteltavassa yhteiskunnallisessa toiminnassa, mukaanlukien osallistuva demokratia, on oleellisen tärkeää tietää, kuka osallistuu ja kuka syrjäytyy osallistumasta, kuka on se, joka pystyy käyttämään hyväkseen tätä konsultaatiota ja ottamaan siitä hyödyn ja ketä ei kuunnella. Tähän asiaan palataan raportin lopussa.

Prosessiluonne Useimmille vaikuttavuusarvioinneille on luonteenomaista niiden prosessimaisuus. Tarkoituksena on ensin seulonalla ja sitten fokusoidulla tarkastelulla löytää aloitteen muotoilu- ja päätöksentekoprosessin aikana kiperiä kohtia, joissa ennenkaikkea negatiiviset vaikutukset tulevat olemaan suuria, ja löytää niihin saman tien ratkaisu ennen aloitteen lopullista hyväksymistä. Näistä käytetään nimitystä oheistoimenpiteet (*flanking measures*) tai vaikutuksia lieventävät toimenpiteet (*mitigating measures*); myös alkuperäistä aloitetta voidaan muokata VA:n tulosten mukaan.

Tiiviisti ilmaisten vaikuttavuusarviointien yhteisinä piirteinä voidaan siis mainita niiden kaksi-vaiheisuus (seulonasta fokusointiin), niiden perustuminen loogiselle päättelylle syy-seuraus -

5 Puhutaan osallistavuuden jatkumosta, jossa alin taso on tiedon jakaminen ja seuraavaksi kunnianhimoisempi taso on konsultaatio (kysytään sidosryhmiltä niiden mielipidettä, mutta sitä ei välttämättä tarvitse ottaa päätöksenteossa huomioon). Tämän jälkeen tulee sidosryhmien mielipiteen pakollinen huomioiminen (yhdessä päättäminen) ja viimeisenä konsensus. Yleensä se, mitä kutsutaan osallistavuudeksi (tai osallistumiseksi) on itse asiassa konsultaatiota. Täällä asiassa englanti on epätarkempi kieli kuin suomi, joka sallii tehdä eron osallistuvuuden ja osallistavuuden välillä, intransitiivisen ja transitiivisen aspektin, välillä.

kausaaliketjun avulla, jossa käytetään analyysin välineenä esim. kuutta välityskanavaa eli teemaluokkaa. Käytännön analyysivälineet ovat vakiintuneita ekonometrisiä, tilastollisia ja laadullisia tutkimusmenetelmiä. Tämä lisäksi VA:t pyrkivät konsultoivaan prosessiluonteisuuteen eli siihen, että arvioinnin kuluessa syötetään mm. sidosryhmien konsultoinnin avulla saatua tietoa erityisesti odotettavissa olevista negatiivisista vaikutuksista takaisin päätöksentekokoneistoon, jossa tämän jälkeen voidaan suunnitella lievittäviä oheistoimenpiteitä. Vaikutusarviot ovat siis hankesyklin termein pitkälle viety, hienostunut appraisal-arvioinnin muoto. Vaikka jo kymmenisen vuotta sitten eräät tahot iloisesti julistivat loogisen viitekehityksen kuolleeksi ja kuopatuksi, näyttää VA-tarkastelun perusteella pikemminkin siltä, että looginen kausaaliketju on vain vahvistamassa asemaansa kehitysajattelussa.

4. Vaikutusarviot ryhmittäin: käyttöyhteys ja keskusteluteemat

Etukäteen suoritettavat vaikuttavuusarviot on yllä jaettu kahteen ryhmään, toisaalta Euroopan Unionin piirissä käytettäviin politiikkalohkojen vaikutusarviointeihin ja toisaalta kehitys yhteistyössä käytettäviin etukäteisarviointeihin. EU:n arvioinneissa tavoitteena on tutkia politiikka-aloitteiden vaikutusta Euroopassa sekä soveltuvien osin myös kehitysmaissa. Koherenssin viitepisteen suhteen aloitteet eroavat niin, että EU:n tavoitteena on tiettyjen aloitteiden osalta taata politiikkakoherenssi kaiken politiikanmuodostuksen ja kehitysmaiden kehityksen välillä; muissa (KSPA ja KVA) koherenssi arvioidaan harkitun kehitysaloitteen annin suhteessa vuosittain asetettuihin kehitysmaissa. Tarkastelun kohteena olevasta otoksesta on siis seulottu esiin kolme Suomelle relevanttia VA-kokonaisuutta, joiden erityispiirteitä selostetaan tässä luvussa.

Köyhyysvaikutusarviointi ja köyhyys- ja sosiaalisten vaikutusten arviointi (KVA, KSPA) on kehitys yhteistyön piirissä yhä laajempaan käyttöön tuleva välineistö arvioida laadullisten ja kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien avulla suunniteltujen kehitysaloitteiden ja kehitysmaiden politiikkalinjausten vaikutuksia köyhyyteen ja siihen, miten niiden toteuttaminen auttaa vuosittain asetettujen saavuttamista.

KSPA on Maailmanpankin vuonna 2001 vakiinnuttama hyvin laaja, resursseja ja aikaa vaativa vaikutusten ex ante -analyysikehikko, jonka käsikirjan toinen, toistaiseksi viimeisin painos on vuodelta 2003. OECD:n kehitysapukomitean (DAC) piirissä toimiva köyhyysohjelma POVNET on keskuudessaan kehittänyt siitä kevytversion, köyhyysvaikutusarvioinnin KVA:n, joka on nopeampi, vähemmän resursseja (aikaa ja rahaa) vaativa ennen kaikkea makrotaloudellisten, ekonometristen ennustusten osalta. Maailmanpankin KSPA:n metodologian « työkalupakki » oppineen ja jopa tietojenkäsittelyn ohjelmistoinen on imuroitavissa internetistä. POVNET:in piirissä KVA on kehitetty Maailmanpankin, Aasian kehitys pankin ja OECD:n *capabilities* -viitekehityksen (kykeneväisyys-viitekehitys) pohjalta. Menetelmästä ollaan tuottamassa opastava CD-levy, joka sisältää mm. malliraportin. Tämä tekijä ei ole saanut kyseistä levyä käsiinsä: Ison-Britannian kehitys yhteistyöviranomaisen DFID:in sivuilla kuitenkin on sen virkamiehen kirjoittama opastus KVA:n tekemiseen ja KVA-raportin täyttämiseen. OECD:n POVNET kehittää KVA-menetelmää edelleen, mutta sen asiakirjat eivät ole verkossa vapaasti saatavilla. KVA ja KSPA sopivat kaikille kehitysinterventioille (mukaanlukien kehitysmaiden sektorikohtaiset politiikka-aloitteet) paitsi hyvin pienille projekteille ja toisaalta suoralle budjettituella, joiden yhteydessä niitä ei suositella käytettävän. Niiden tekeminen vaatii erityistä asiantuntemusta ja mahdollisesti tutkijakoulutusta.

OECD:n kehitysapukomitea DAC on aloittamassa vuonna 2006 kampanjaa KVA-analyysien käyttöönoton innostamiseksi eri avunantajien parissa, eikä mikään varsinaisesti estä kehitysmaiden hallituksia tekemästä vaikutusarvioita saman metodologian avulla omasta politiikanmuodostuksestaan. Toistaiseksi kahdenkeskiset avunantajat vasta pilotoivat köyhyysvaikutusanalyysiä⁶; Maailmanpankki sen sijaan on jo pitkään harrastanut omaa KSPA:aan. Se, että maailman merkittävin, usein voimakkaasti kritisoitu rahoituslaitos on ollut uranuurtaja köyhyysvaikutusarviointien kehittämisessä ja käyttöönotossa ei ehkä ole niin yllättävää kuin voisi ajatella. KSPA:ssa on nähtävissä Maailmanpankin entisen pääjohtajan James Wolfensonin kätten

6 Lähde: Timo Voipio, UM / KEO-12; henkilökohtainen tiedonanto.

jälki. 1990- ja 2000 -lukujen vaihteessa yhä voimistuva maailmanlaajuinen kansalaisjärjestöjen kritiikki (mukaanlukien maailman sosiaalifoorumit) kansainvälisten rahoituslaitosten reseptejä kohtaan sai Maailmanpankissa senhetkisen suosiollisen johdon ansiosta aikaan reaktion: edellytetyt rakenneuudistukset jouduttiin perustelevaan sille, että ne eivät haittaa heikoimpien asemaa, tai ainakin voidaan samalla kehittää politiikkalohkoja ja hankkeita, jotka vähentävät negatiivisia vaikutuksia. Vuosituhattulistus ja -tavoitteet puolestaan vain vahvistivat tätä suuntausta, johon kuuluu myös pyrkimys suurempaan läpinäkyvyyteen päätöksenteossa.

Kriitikkojen (mm. kansalaisjärjestöjen) mielestä KSVÄ on vain silmänlumetta tai imagotemppu, joka tosiasiallisesti korkeintaan voi saada aikaan lieventäviä toimenpiteitä, ei muuttaa tai estää rahoituslaitosten kehitysmalleja sanelemia (neoliberaaleja – lainausmerkeillä tai ilman) rakenneuudistusreseptejä. Se, missä määrin tehdyt VA:t oikeasti muuttavat aloitteiden sisältöä ja sitä kautta edistävät köyhyydenvähentämistä on kysymys, johon palataan tuonnempana.

Linkit:

Maailmanpankin työkalulaatikko A *PSIA User's Guide to Poverty and Social Impact Assessment* ja muuta materiaalia aiheeseen liittyen: <http://www.worldbank.org/psia>

POVNET-opaskirjan luonnos KVA-malliraportin täyttämistä varten (2.10.2005):
<http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/poverty-impact-assessment.pdf>

Uudempi versio siitä [Guidance on Undertaking an Ex ante Poverty Impact Assessment (DCD/DAC/POVNET/RD(2005)14/RD1)] ei ole OECD:n sivuilla julkinen dokumentti, kuten ei myöskään uusin asiaa käsittelevä opas (Harmonizing Ex ante Poverty Impact Assessment; DCD/DAC(2006)24, 15.3.2006).

Kansalaisjärjestötahojen kritiikkiä Bretton Woods -instituutioiden KSVÄ-menetelmiä kohtaan: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=459>

Euroopan Unionin vaikuttavuusarviointi (IVA, integroitu VA) on monessa suhteessa mielenkiintoinen uudistus kehityspolitiikankin kannalta, vaikka se ei alunperin näytä liittyneen kehityspolitiikkaan muuten kuin marginaalisesti jos ollenkaan. IVA tehdään kaikista EU:n komission työohjelmassa olevista aloitteista joko suppeampana tai laajempaan versioon, ja arvioiden tuloksia käytetään EU:n politiikan muodostamisessa. Se ei ensisijaisesti ole kiinnostunut muodostetun politiikan vaikutuksista kehitysmaiden kehitykseen mutta sitä voitaisiin käyttää tähän tarkoitukseen; IVA-ohjeistuksen ja metodologioiden perusteella tälle ei ole estettä.

Euroopan Unionin IVA lähti liikkeelle Göteborgin ja Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksista (kesä- ja joulukuu 2001), jolloin neuvosto päätti kehittää järjestelmän, jolla päätöksien taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia voitaisiin seurata sekä toisaalta katsoi tarpeelliseksi järjestyttää, parantaa ja yksinkertaistaa lakien (direktiivien yms.) säätämismenettelyä hyvän hallinnon edistämiseksi Euroopassa. Vaikutusarviointi on yksi näistä päätöksistä syntynsä saaneista työkaluista. Vuonna 2002 komissio julkaisi VA-menetelmän julkilausumassaan⁷, joka selkeästi ilmaisee taustavaikuttimekseen lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman (*Better Regulation Action Plan*)⁸. VA-periaatteita on sen jälkeen kehitetty eri pääosastojen välisellä yhteistyöllä. Viimeisin, uusittu versio VA-oppaasta on päivätty 15.3.2006 (linkki alla). Maastrichtin sopimuksen periaate politiikkajohdon mukaisuudesta ei ole ollut asiakirjojen mukaan IVA:n motivaationa vaan nämä kaksi ovat « löytäneet toisensa » vasta IVA:n tultua yleisesti käyttöön. Kehityspolitiikka on omaksunut IVA:n edistämään politiikkakoherenssia, mutta IVA:ta ei alunperin kehitetty ensisijaisesti koherenssin edistämiseksi.

Politiikkakoherenssin tavoite tiivistyy vasta IVA-käsikirjan kohdassa 2.3. (sivulla 22), jonka mukaan kaiken lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa muiden politiikkalohkojen kanssa, ja vaikutuksia

7 COM(2002)276

8 COM(2002)278

kehoitetaan tarkastelemaan myös yhteisön ulkopuolisten tahojen osalta (luku 4, s. 26). Opaskirjan liitteissä (kohta 9.8., s. 33) kehoitetaan kahdella rivillä ottamaan huomioon mahdolliset vaikutukset kolmansille tahoille (kansainvälisille järjestöille, -- esim. WTO -, jäsenyyttä hakeville maille, kehitysmaille, muille maille). Taloudellisissa, sosiaalisissa ja ympäristöllisissä teemoissa IVA:t käyttävät opaskirjan liiteosiossa lueteltuja, yleisesti tunnettuja ja EU:n rahoittamia tietokonepohjaisia analyysimenetelmiä.

IVA on vähitellen vakiinnuttanut asemansa kaikessa EU:n päätöksenteossa ja politiikan muodostamisessa. Myös kehityspolitiikkaan IVA:a on sovellettu. Vuonna 2005 julkilausumassaan neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle⁹ komissio liitti IVA:n kehityspoliittisen päätöksenteon politiikkakoherenssiin (sivulla 4). Sittemmin on hyväksytty Euroopan Unionin kehityspoliittinen julkilausuma, « Euroopan konsensus »¹⁰, jonka muodostamista varten IVA pantiin käytäntöön konsultoimalla jäsenvaltioita (päättäjiä ja virkamiehiä), päättäviä tahoja, kansalaisyhteiskuntaa ja akateemisia tahoja jäsenmaissa ja kumppanimaissa internet-kommentoinneilla sekä seminaaritilaisuuksilla. Konsultaatioprosessista tuotettiin prosessijulkaisu sekä yhteenveto (linkki alla), jota käytettiin taustana politiikkaesityksen muodostamisessa. Uudessa Euroopan kehityskonsensusuksessa vaikuttavuusarviointi on nostettu nimenomaiseksi välineeksi, jolla pyritään takaamaan koherenssi eri politiikkalohkoilla. Kevään 2005 julkilausumassa näiksi on lueteltu mm. siirtolaisuuspolitiikka, kalastus, työ, tietoyhteiskunta, liikenne, energia, kasvien ja eläinten terveys, maatalouspolitiikka sekä turvallisuuspolitiikka ja asevarustelu.

EU:n yleisen vaikuttavuusarvioinnin yhtenä tavoitteena on ollut lainsäädännön parantamisen nimissä komission sisäisen eli pääosastojen välisen koordinaation parantaminen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen. IVA joudutaan tekemään kaikista komission toimintasuunnitelmaan kuuluvista aloitteista lukuunottamatta joitakin poikkeuksia (esim. Vihreät paperit). IVA tehdään virkatyönä asianomaisessa pääosastossa mahdollisesti perustettavan osastojen välisen koordinaatioryhmän kanssa, jonka tukena voidaan käyttää tieteellisiä asiantuntijalautakuntia, joiden käytöstä on omat ohjeensa¹¹. Jokaisessa pääosastossa on IVA-yhteyshenkilö tai -yksikkö.

EU:n kielenkäytössä « ex ante -evaluaatio » viittaa aloitteen hyväksymistä varten suoritettuun kustannus-hyöty -analyysiin, jonka IVA korvaa vain siinä tapauksessa, että jälkimmäisessä otetaan ex ante -arvioinnin edellyttämät budjetointiin liittyvät kohdat huomioon. Koska IVA ei ole määritelmällisesti kehityspoliittinen instrumentti vaan lainsäädännön ja hallinnon tehokkuuden ja avoimuuden edistämisen keino, se on pikemminkin kiinnostunut aloitteiden kustannusvaikutuksista eikä muiden VA:iden tapaan makrotaloudellisista vaikutuksista. Arviointi (IVA) suoritetaan kaksivaiheisena (*proportionate analysis*) niin, että vain merkittävien kysymysten kohdalla edetään laajennettuun arviointiin asti (*extended IA*). Päinvastoin kuin kaupan alan VA:ssa konsultointi pyritään IVA:ssa aloittamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta sen politiikkavaikutus olisi mahdollisimman suuri.

Lopulliset raportit ovat julkisia ja ne löytyvät internetistä (linkki alla). Kunkin vieressä on linkki kyseisen IVA:n pohjalta tehtyyn politiikkajulkilausumaan tai -linjaukseen. Raportin pohjalta nimittäin muodostetaan asianomaisessa pääosastossa politiikka-aloite (laki, direktiivi, politiikkalinjaus jne), joka lähtee lausuntokierrokselle EU:n instituutioihin yhdessä IVA-raportin kanssa. Koska IVA suoritetaan lähtökohtaisesti vain komission työohjelmaan kuuluvista aloitteista, ei se sinänsä koske jäsenmaita ja niiden toimivaltaan kuuluvia politiikkalohkoja. Halutessaan tehdä IVA:n jaetun toimivallan alueella komission täytyy erityisesti perustella, miksi jäsenmaat eivät sellaisinaan voi hoitaa kyseistä asiaa/aihetta (subsidiariteettiperiaate). Mutta jäsenmailla on pääsy arviointeihin ja instituutioiden työryhmissä toimiessaan mahdollisuus käyttää arviointeja muodostaessaan kantansa yhteisön aloitteista. (Mikään ei tietysti estä jäsenmaita käyttämästä samoja arviointimenetelmiä omassa päätöksenteossään.)

Käytetyssä metodologiassa huomiota herättää kehitysyhteistyöihmisessä se, kuinka voimakkaasti

9 COM(2005)134, 12.05.2005

10 Virallinen lehti 24.2.2006: C46

11 COM(2002)713

IVA muistuttaa hankedokumentin rakennetta ongelmapuineen, tavoitteineen jne. Ensimmäisen vaiheen raportti ei paljon eroa siitä, mikä olisi laajennettu esittelijän muistio projektiryhmälle Suomen ulkoministeriön hallintokäytännössä¹².

IVA pyrkii hyvän hallinnon lisäksi parantamaan politiikkakoherenssiä, mutta lyhytkin vilkaisu suoritettuihin arviointeihin antaa vaihtelevan kuvan siitä, kuinka hyvin kehityspolitiikka on otettu huomioon arvioinneissa. Vuonna 2006 toteutettujen arvioiden perusteella joissakin relevanteissa politiikkalinjauksissa kehitysmaiden tarpeet on otettu huomioon lyhyinä argumentteina (biopolttoaineet) kun taas toisissa ei aiheesta ollut mainintaakaan (eläinten hyvinvointi). Tietoyhteiskunta-alan laajennettu IVA vuodelta 2005 ei käytännöllisesti katsoen edes mainitse kehitysmaita huolimatta siitä, että Euroopan konsensuksessa se otetaan yhdeksi kehityspolitiikan alaksi. Muuttovirtojen hallinnasta vuonna 2005 tehty IVA pyrkii selvittämään, mikä on oikeudenmukainen jäsenvaltioiden välinen kustannusten jako muuttovirroista (pakolaisista ja laittomien kotiinpalauttamisesta), ei sitä, mikä osuus muutolla on alkuperämaiden kehitykselle. Kehityspoliittisen koherenssin integroituminen kaikkeen yhteisöpolitiikkaan jäänee kuitenkin toisen selvityksen harteille siitä syystä, että uusi EU:n kehityspoliittinen julkilausuma on julkaistu vasta helmikuun lopulla 2006, eikä sen « koherenssivaikutus » vielä ole täten ehtinyt tuntua täysimääräisesti. Sen sijaan voidaan ilman epäröintiä sanoa, että IVA on kehittänyt politiikan ja lainsäädännön läpinäkyvyyttä, tasoa ja legitimitettä – ja todennäköisesti lisännyt lobbailua.

Linkit:

Avaindokumentit EU:n komission vaikutusarvioinnista, ml. neuvoston päätökset ja ohjeet arviointien tekemiseen:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/key_en.htm

Erityisesti käsikirja:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA_guide_lines_main.pdf sekä sen metodologiset liitteet:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA_guide_lines_main.pdf

« Euroopan konsensus », uusi kehitys(yhteistyö)politiikka ja siitä etukäteen tehty VA:

[http://europa.eu.int/eur-](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_046/c_04620060224en00010019.pdf)

[lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_046/c_04620060224en00010019.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_046/c_04620060224en00010019.pdf)

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/ia_2005_2/SEC_2005_0929_1_EN.pdf

Toistaiseksi tuotetut IVA:t:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm

EU:n kaupan alan kestävyysarviointi (Trade SIA; tässä lyhyiden vuoksi kaupan VA) on EU:n yleisestä IVA:sta selkeästi erillinen, ja historialtaan IVA:ta edeltävä mekanismi. Kaupan VA tehdään EU:n vapaakauppasopimuksista niin WTO:n puitteissa kuin bilateraalisesikin. Kaupan VA:n tarkoituksena on tutkia kauppasopimusten vaikutusta niin Euroopassa kuin neuvottelujen osapuolellakin taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöllisten vaikutusten suhteen, ja se toteutetaan sen jälkeen kun neuvottelumandaatti on myönnetty komissiolle neuvostossa.

Kaupan alan arvioinnit aloitettiin komissiossa ulkomaankaupan pääosastossa vuodesta 1999 alkaen Seattlen epäonnistuneen WTO-kokouksen jälkeen silloisen komissaari Pascal Lamyn aloitteesta. Seattlen « katastrofi », jossa voimallinen kansalaisvastustus vapaakauppaa kohtaan

12 Komission tiedonanto COM(2002)276, Ensimmäisen vaiheen malliraportti, s. 12: ongelman tunnistaminen, aloitteen tavoite, politiikkavaihtoehdot, arviointi negatiivisista ja positiivisista vaikutuksista, seurannan järjestäminen. Raportit voidaan kirjoittaa englanniksi, saksaksi tai ranskaksi (tai usealla kielellä samassa asiakirjassa!) eikä niitä yleensä käännetä, koska kyseessä on komission sisäinen työpäperi.

tuli päättäjille täytenä yllätyksenä, johti komission pääosaston edistämään arviointeja, joissa on mukana sidosryhmien konsultaatio ja arvio vapaakauppasopimusten vaikutuksista Euroopalle ja kumppanimaalle/maille.

EU:n IVA:on kaupan alan VA ei liity varsinaisesti mitenkään, ja kaupan pääosastossa on pikemminkin nähtävissä institutionaalista mustasukkaisuutta muun komission IVA:ta kohtaan « omasta SIA »:sta. Kuitenkin nämä kaksi joutuvat tekemisiin keskenään niin, että vuodesta 2003 alkaen kauppaneuvottelujen aloittamisesta tulee tehdä suppea, ykkösvaiheen IVA silloin, kun se on komission työohjelmassa (tällaista tilannetta ei vielä ole tullut). Ensivaiheen IVA on liitteenä komission esitykselle neuvostolle neuvottelujen aloittamisesta. Sen jälkeen kun neuvosto on myöntänyt neuvottelumandaatin komissiolle, siirtyy vaikutusarviointien tekeminen pois IVA:n piiristä kokonaan kaupan pääosaston käsiin kauppa-VA:ihin. Vapaakauppasopimusten neuvottelemisen on yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva asia (komissio neuvottelee jäsenmaiden puolesta), joten kaupan VA:ssa ei komissio (kaupan pääosasto) joudu perustelevaan toimivaltaansa. Jäsenmaan näkökulmasta yksi hetki vaikuttaa kauppasopimukseen on mandaatin myöntämisen käsittely neuvostossa, ja siinä jäsenmaalla on työkaluna käsissään vain vähän syvälinen, mutta julkinen, ensivaiheen IVA. Tämän jälkeen kauppa-VA toimii ihannetapauksessa työkaluna sopimusmandaatin käsittelyssä vähäisestä läpinäkyvyydestään tunnetussa 133-komiteassa.

Kaupan alan kestävyysarviointien tarkoituksena on parantaa neuvoteltujen sopimusten laatua syöttämällä informaatiota « kentältä » takaisin neuvotteluprosessiin. Kuitenkin tässä vaikuttavuusarvioinnissa ongelmana on ajoitus. Vapaakauppa ja sen kyselemätön siunauksellisuus on sisäänrakennettu mekanismiin: vaikutusarviointi tehdään vasta sen jälkeen, kun neuvosto on komission esityksestä päättänyt aloittaa vapaakauppaneuvottelut ja myöntänyt komissiolle neuvottelumandaatin. Arvioinnin tulokset, olivatpa ne mitkä hyvänsä, eivät täten voi vaikuttaa siihen, avataanko kauppa vai ei, vaan ainoastaan siihen, millä aikataululla ja mitä lieventäviä toimenpiteitä kaupan avaamisen oheen liitetään. Ajoitus merkitsee myös sitä, että arviointien tulokset ovat vain rajoitetusti julkisia, jollei täysin salaisia ainakin neuvottelujen kuluessa, ja koska arvioinnit kilpailutetaan ulkopuolisilla, on tietyissä oloissa mahdollista, että menetelmistä tulee liikesalaisuuksia. Käsikirjan mukaan (linkki alla) vaikuttavuusarviointi voidaan suorittaa myös kauppaneuvottelujen jälkeen, mikä tietysti on hieman outoa ex ante -arvioinnille.

Näissä olosuhteissa ei ole kummallista, että komission pääosaston edustajien ja kriitikkojen, erityisesti kansalaisjärjestöjen edustajien välinen kiistely helposti taantuu väittelyksi siitä, onko kansainvälinen kauppa hyväksi vai pahaksi kehitykselle, minkä ei tietenkään tarvitsisi olla kiistan aiheena ollenkaan. Maaliskuun kauppa-VA -seminaarin perusteella kaikessa kaupan alan VA:ta vastaan kohdennetussa kritiikissä valituksen aiheet juontuvat lopulta ajoituksen ongelmaan, joka saa konsultoidut tahot tuntemaan, ettei konsultoinnilla ole mitään merkitystä, kun se tehdään niin myöhäisessä vaiheessa kauppaneuvotteluihin nähden.

Kyse on myös eräänlaisesta auki revähtäneestä Pandoran lippaasta: konsultointi saa aikaan odotuksia, joita ei sitten ehkä pystytä (tai kenties halutakaan) tyydyttää. Tästä syystä myös pääosaston sisällä on enemmän tai vähemmän hiljaista vastustusta koko vaikuttavuusarviointia kohtaan; se tekee kauppaneuvottelijoiden elämän hankalammaksi eikä siitä nähdä olevan « vastaavaa hyötyä » -- sen tulokset harvoin pääsevät sellaisinaan neuvottelutulokseen – ja se voidaan kokea epäluottamuslauseena omaa työtä kohtaan. Haasteena onkin edellämämainituista syistä se, miten arvioinnin tulokset integroidaan kauppaneuvotteluihin ja viimekädessä sopimusten sisältöön. Samalla tavalla on väärin kriittisten kansalaisjärjestöjen tavoin asettaa kysymys siitä, onko kaupan arvioinnin tavoitteena vain näennäinen neuvottelujen « valkaisu », silmäkääntötempu, vai vilpittömä pyrkimys muuttaa päätöksentekoa osallistuvammaksi. Kun Pandoran lipas kerran on aukaistu, syntyy painetta viedä mekanisme vääjäämättä avoimempaan suuntaan riippumatta siitä, kuinka yleisiä tai alhaisia sen keksijöiden motiivit ovat alunperin olleet.

Kaupan VA:ssa kestävä kehitys on toiminnallistettu vuodesta 1999 alkaen yhdeksään indikaattoriin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. Nämä ovat talouden alalla reaalitytulot, kiinteän pääoman muodostuminen ja työllisyys. Sosiaaliset indikaattorit ovat köyhyys, terveys ja koulutus sekä

tasavertaiset mahdollisuudet (*equity*), ja ympäristössä biodiversiteetti, ympäristön laatu ja luonnonvarat (määrällisesti; *stocks*). Tapaus-kohtaisesti näihin lisätään tarpeen mukaan alakategorioita. Metodologisesti kukin arviointi suoritetaan omanlaisellaan tavalla riippuen arvioinnin kohteesta ja suorittajasta; tästä syystä ei ole olemassa yhtä ainoaa metodologiaa, ja käytetty menetelmä on joissakin tapauksessa pääteltävissä vain rivien välistä. Sen mukaan, mitä julkisista kaupan alan arvioinneista on pääteltävissä, varsinaiset tutkimukselliset menetelmät ovat lähisukulaisia Maailmanpankin käsikirjassa (*User's Guide*; linkki yllä) esitellyille. Kaupan arviointien käsikirja esittelee perusperiaatteet ja prosessin mutta ei ole menetelmäopas ja päätellen siitä, ettei sillä ole virallista diaarinumeroa, se ei ole IVA-oppaaseen verrattava virallinen, sitova EU-asiakirja.

Saatavilla olevissa arvioinneissa herättää sivumennen sanoen huomiota se, miten epäsuhtaisia oletetut kaupan vapauttamisen vaikutukset ovat Euroopan ja kumppanimaan/alueen välillä. Useimmissa tapauksissa kaikki vaikutukset ovat Euroopassa lieviä, koska ne leviävät niin laajalle sektorikohtaisesti ja maantieteellisesti, kun taas kehitysmaissa vaikutukset voivat olla dramaattisia jopa lievittävien toimienpiteiden jälkeen. Ongelmana tietysti myös on, että kaikki suositellut lievittävät tai tukevat toimenpiteet eivät ole kaupan pääosaston tai edes Euroopan komission toimivallassa vaan jäävät kumppanimaiden hallitusten päätöksenteon varaan. Poliittisen päätöksenteon kannalta haasteena olisi miettiä vapaakaupan vaihtoehtoiskustannusta: kuinka pitkän ajan kuluttua kaupan vaurautta luova vaikutus alkaa tuntua ja mikä on sinä aikana sopeutumisen hinta rahallisesti ja inhimillisesti? Voitaisiko sama vauraus saada aikaan kokonaistaloudellisesti halvemmalla? Mutta tämän pohtiminen on siis suljettu kaupan alan VA:n ulkopuolelle.

Linkit:

Kaupan alan vaikutusarvioiden asiakirjalista: http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=168&lev=2&order=title
(Käsikirjaon etsittävä sivuilta eikä sillä ole EU:n virallista diaarinumeroa. Se on päivätty 21.3.2006 Trade SIA Stocktaking -seminaarin yhteyteen (21.-22.3.2006).) Sivulla ovat myös useimmat seminaarin alustukset, ml. kriittisiä kommentteja.

Pääosaston VA-sivu: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/sia/index_en.htm

Arviointeja tehneet konsultit: Manchesterin yliopiston kaksi sivua: <http://www.sia-trade.org/wto/index.htm> ja <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/iarc/>
Stockholm Environment Institute: <http://www.sei.se> , PriceWaterhouseCoopers: <http://www.sia-gcc.org/gcc/uk/nes.php> ja <http://www.sia-acp.org/acp/uk/news.php>

Metodologia; Manchester, ensimmäinen vaihe: <http://www.sia-trade.org/wto/Phase1/phaseonerpt.PDF>

Metodologia, Manchester, kolmas vaihe: <http://www.sia-trade.org/wto/Phase3/final.pdf>

5. Loppukeskustelu ja suosituksia

Tämä luvun tarkoituksena on vetää tiiviisti yhteen edellä esiin tuodut keskusteluteemat, pohtia vaikuttavuusarvioita köyhydenvähentämisen näkökulmasta sekä ehdottaa joitakin mahdollisia toimenpiteitä kehityspoliittiselle toimikunnalle ja ulkoministeriölle Suomen puheenjohtajuuskautta ajatellen.

Kuten aiemmissa luvuissa on mainittu, osallistava etukäteisarvio jonkin aloitteen tulevista vaikutuksista liittyy politiikan muodostamisen kahteen suureen nykylvirtaukseen, « tutkittuun tietoon » perustuvaan teknokratisoituvaan päätöksentekoon sekä sidosryhmien konsultoinnin yhä laajenevaan käyttöön eli osallistuvan demokratian keinojen käyttöönottoon edustuksellisen demokratian oheen. Kumpikaan ei tietysti ole sinänsä paha suuntaus, mutta niistä on tiettyjä vaikutuksia jotka on hyvä pitää mielessä. « Tietopohjainen » päätöksenteko muuttaa poliittisen

keskustelun paikkaa tiedontuottamisen sisälle, toisin sanoen yhä enemmän erityistä asiantuntemusta vaativaksi. Konsultointi sidosryhmien suuntaan tuo eteen sen haasteen, kuka saa äänensä esiin konsultoinneissa (« osallistuvassa » suunnittelussa).

Molemmissa EU:n VA-mekanismieissa korostetaan, ettei VA korvaa poliittista päätöksentekoa vaan on sen apuväline, mikä toisaalta tarkoittaa myös sitä, että päätös voidaan tehdä poliittisista syistä, vaikka kaikki arvioinnin tieto puhuisi ao. päätöksen tekemistä vastaan. Molemmat myös painottavat sitä, että terve tietopohjainen harkinta menee aina konsultoinnin antaman tiedon yli juuri siitä syystä, että joillakin on paremmat mahdollisuudet tulla kuulluiksi. Siinä missä Euroopassa konsultointisuuntaus on lisännyt ja järjestelmällistänyt lobbausta, eli järjestäytyneiden etujen vaikutusta esim. vapaakauppaneuvotteluissa, kehitysmaissa se on myös lisännyt ulkomailta rahoituksensa saavien järjestöjen (NGO) vaikutusvaltaa suhteessa sellaisiin kansalaisyhteiskunnan tahoihin, jotka eivät ole osanneet « hypätä aluetasolta toiselle » samassa määrin, nimittäin työmarkkinatahot, poliittiset puolueet ja muut vastaavat « vanhan » kansalaisyhteiskunnan osat, joihin voisi tässä yhteydessä lukea myös kansanedustuslaitokset.

Jos tässä esiteltyjä ex ante -vaikuttavuusarviointeja tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten kukin niistä edistää politiikkakoherenssin nimissä köyhyydenvähentämisen tavoitetta, täytyy edetä varovasti. Ensinnäkin voidaan todeta, että on olemassa yksi ja yhteinen VA-metodologia, jota sovelletaan hieman eri mekanismien avulla eri järjestöissä ja eri yhteyksissä. Toiseksi voidaan viitata edellä esiin nostettuun kysymykseen poliittisten ideoiden siirtymisestä tiedontuottamisen sisälle.

EU:n yleinen integroitu VA (IVA) on se, joka tosiasiallisesti vähiten pakottaa köyhyyden huomioimiseen siitä syystä, että nyt ollaan vielä tilanteessa, jossa moni EU:n politiikka-alue on integroitu kehityspolitiikkaan (« Euroopan konsensukseen ») mutta kehityspolitiikkaa ei ole integroitu kaikkeen EU:n politiikan muodostamiseen, johon sillä on jotakin edes epäsuoraa vaikutusta. Samalla IVA on se, joka potentiaalisesti eniten voisi antaa tällä saralla siksi, että se on sääntöjen edellyttämä ja se tehdään kaikista komission « hallitusohjelmaan » kuuluvista aloitteista. Tämä olkoon samalla **suositus** Suomelle puheenjohtajuuskautta varten. Eräs ratkaisu voisi olla perustaa Euroopan komission jonkinlainen kehityspoliittinen toimikunta, joka käsitelisi kaikki aloitteet kehityksen näkökulmasta. Toinen mahdollisuus olisi liittää kehityksen pääosaston edustaja kaikkiin IVA- ja kaupan VA-toimikuntiin (valitettavasi näin ei kaikissa tapauksissa ole), tai kouluttaa muiden pääosastojen virkamiehiä kehityspoliittisessa ajattelussa. Tarvittava säädöstö on jo olemassa, se vain pitää panna tehokkaaseen käytäntöön.

Kahden muun VA:n kohdalla törmätäänkin sitten ongelmaan, josta edellä jo vihjailtiin. Tullaan kohtaan, jossa keskustelu parhaimmasta köyhyyden vähentämisen tavasta törmää politiikkaan ideologioiden merkityksessä. Tilanteessa kuvaavaa on monien taloustieteilijöidenkin mielipide siitä, että tietyt kansainvälisten toimijoiden taloudelliset reseptit ovat tulleet tiensä päähän, koska ne aikaansaamastaan korkeasta kasvusta huolimatta eivät ole vähentäneet köyhyyttä. Tähän taas kyseiset järjestöt taloustieteilijöineen vastaavat, että resepti ei ole huono, vaan epäonnistuminen johtuu siitä, että reseptiä ei ole noudatettu tarpeeksi tarkkaan.

Eräs tapa päästä tällaisesta hedelmättömästä kiistelystä irti olisi ottaa tosissaan vaikutusarvioiden omat periaatteet. Niihin kuuluu **jälkikäteisseurannan ja -arvioinnin järjestäminen**. Allekirjoittaneen käsiin ei ole tämän toimeksiannon aikana kuitenkaan sattunut monia seurantaraportteja siitä, kuinka totuudenmukaisen kuvan ex ante -arvioinnit antoivat tulevasta tilanteesta. Tällaisen **vertailun tekeminen** (VA:n tulos oletetusta tulevasta tilanteesta ja se, miten tosiasiaa kävi) voisi olla erittäin hedelmällinen VA:n metodin kehittämisen kannalta sekä luonnollisesti myös siksi, että meillä olisi kättä pitempää arvioida, kuka on oikeassa köyhyydenvähentämisen parhaasta tavasta. Tai siitä, onko parasta tapaa olemassakaan vai riippuuko kaikki vain tilanteesta ajassa ja paikassa. Tällaisessa harjoituksessa on luonnollisesti pikemminkin kysymys laajasta tutkimusprojektista kuin virkamiestyönä tehdystä selvityksestä.

Jos tarkoituksena on pohtia, mitä Suomi voisi puheenjohtajuuskauttaan varten tai muutenkin oppia näistä vaikuttavuusarvioista, on helppo vastata: Kehitysyhteistyön piirissä tulee siirtyä käytettävissä

olevien resurssien puitteissa vaikuttavuusarviointeihin vähänkin isompien hankkeiden kohdalla, ml. sektoriohjelmat ja politiikkalinjaukset. Niissä alkuvaiheen (seulonta) raportti on vain laajempi ja tarkemmin perusteltu kuin esittelymuistio projektiryhmälle ja se voidaan tehdä virkатыönä. Sen perusteella voidaan sitten päättää, mitkä aloitteet ansaitsevat suuremman VA-panoksen, luonnollisesti muiden avunantajien kanssa myös rahallisesti harmonisoiden.

Kaupan VA sen sijaan ei mekanismina sovellu suoraan Suomelle siksi, että vapaakauppasopimukset ovat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva asia. Yksittäisistä kauppa-aloitteista tai -politiikasta sen sijaan voitaisiin Suomessakin tehdä VA ei vain ympäristön vaan myös sosiaalisten (mukaanlukien sukupuolivaikutusten arviointi) ja taloudellisten köyhyysvaikutusten suhteen; sekä kaupan VA että KSVA ja KVA tarjoavat valmiita, tosin erityisasiantuntijuutta edellyttäviä, menetelmiä tätä varten. Mutta jos tähän ryhdytään, arvioiden tulokset ja niihin liittyen konsultaatioiden viestit on otettava vakavasti ja jos aihetta on, aloitteista on voitava jopa luopua arvioinnin perusteella. Edustuksellisen poliittisen demokratian omaavan toimijan kohdalla osallistuvan demokratian periaatteiden käyttöönotto osana vaikutusarviointeja nimittäin näyttäytyy eri perspektiivistä kuin vastaavat käytännöt multilateraalisissa organisaatioissa (esim. EU ja Maailmanpankki). Laajojen konsultaatioiden käyttö mutta niissä esiin tulleiden ajatusten huomiottajättäminen politiikan muodostamisessa on keskipitkällä tähtäimellä huonompi ratkaisu poliittisen järjestelmän legitimitetille kuin luottaa pelkkään edustuksellisen demokratiaan.

IVA:ta käytetään vain EU-laajuisessa politiikassa eli siinä noudatetaan subsidiariteetin periaatetta. Tämän lisäksi IVA totetutetaan enimmäkseen virkатыönä. Tästä syystä jäsenmailla on mahdollisuus harrastaa samanlaista arviointia omaan toimivaltaansa ja jaetun toimivallan alueeseen kuuluvasta politiikanmuodostuksesta resurssiensa tarjoamissa puitteissa¹³. Suomi voi halutessaan alkaa soveltaen käyttää samaa metodologiaa omasta politiikanmuodostuksestaan; eräs arvioinnin arvoinen alue olisi Suomen koherenssi avunantajana toisaalta bilateraalisesti ja toisaalta esim. kansainvälisten rahoituslaitosten osakkeenomistajana. Muitakin mahdollisia koherenssiaukkoja voidaan helposti löytää.

Kuitenkin tulisi olla korkean poliittisen tahon päätettävissä oleva asia, alkaako Suomi käyttää EU:n IVA:n tapaista lakisääteistä (kehitys)vaikutusarviointia kaikista hallitusohjelmassa olevista aloitteistaan; tuollaisen suosittelu ei kuulu käsillä olevan selvityksen tekniseen luonteeseen. Sen sijaan ulkopuolinen, tekninen asiantuntija voi **suositella jatkoselvitystä** siitä, kuinka paljon EU:n IVA eroaa Suomen nykyisestä julkisen politiikan muodostamiskäytännöstä konsultaatioiden osalta. IVA:n uutuus lieneekin osaltaan se, että EU:n aikaisempi päätöksenteko tapahtui täysin ulkopuolisten katseiden katveessa. Nyt konsultoidaan – mutta ketä? Laajalla rintamalla vai vain järjestäytyneitä eturyhmiä, kansalaisjärjestöjä jotka eivät välttämättä edusta ketään, valmiita neuvottelukuntia...??? Nykyinen IVA ei välttämättä poikkea suomalaisesta hallintokäytännöstä muuten kuin että se on lakisääteinen, säädöstelty ja järjestelmällinen.

Ulkoministeriö on parhaillaan palkkaamassa kehityspoliittiselle osastolle koherenssineuvonantajaa, jonka toimenkuvaan vaikutusarvioiden kehittäminen osana koherenssipolitiikkaa voitaneen liittää siltä osin kuin liikutaan virkamiesten mandaattiin kuuluvalla teknisen hallintokäytännön alueella.

Politiikkakoherenssin suhteen lienee kehityspoliittisen toimikunnan syytä aloittaa sektorikohtainen keskustelu siitä, mihin kohti Suomi asettaa oman tavoitteensa hypoteettisella janalla, jonka yhdessä päässä on täydellinen kansallisista lähtökohdista kumpuava politiikanmuodostus ja toisessa päässä täysin ja kaikessa kehitysmaiden kehitystä edistävä politiikka. Kukaanhan ei kuitenkaan vielä ole ehdottanut esim. kaiken suomalaisen teollisuuden siirtämistä kehitysmaihiin, niin taloudellisesti piristävää kuin se voisikin kehitysmailla olla.

Jos Suomessa päädytään EU:n IVA:n tapaiseen kehityspoliittiseen vaikutusarviointiin kaikista

13 Maaliskuun kauppa-VA -seminaarissa Brysselissä Ruotsin SIDA:n edustaja ilmoitti, että Ruotsi ei käytä VA -menetelmiä taloudellisista syistä; toisen asteen (laajennetun) VA:n tekeminen on resurssi-intensiivistä.

hallituksen aloitteista, voidaan suositella viimeksi, *but not least*, että on valmistauduttava myös siihen, että ennenpitkää jotkut tahot alkavat -- vieläpä oikeutetusti -- kysellä, miksi arvio poliittisten aloitteiden köyhyysvaikutuksista tehdään vain kehitysmaiden kehitykseen ja köyhyyteen liittyvien kriteerien perusteella eikä myös suomalaisten köyhien asemaan huomiota kiinnittäen.