

# Merialuesuunnittelun evaluoinnin ja monitoroinnin johdantodokumentti

Lokakuu 2020

Mari Saario, Fanny Suominen, Anu Vaahtera  
Gaia Consulting

Elisa Lähde, Tuuli Rantala  
WSP Finland

MERIALUESUUNNITTELU



EUROOPAN MERI- JA  
KALATALOUSRAHASTO



EUROOPAN MERI- JA KALATALOUSRAHASTO  
SUOMEN TOIMINTAOHJELMA  
2014-2020

*gaia*

**wsp**

# Sisältö

<b>1. Johdanto</b>	<b>3</b>
<b>2. Monitorointi ja evaluointimallin tavoitteet</b>	<b>4</b>
<b>3. Monitorointi- ja evaluointimallin menetelmäkuvaus</b>	<b>4</b>
<b>4. Monitoroinnille ja seurannalle asetettavat tavoitteet</b>	<b>8</b>
<b>5. Ohjeistus monitoroinnin ja evaluoinnin toteuttamiseksi</b>	<b>9</b>

# 1. Johdanto

Merialuesuunnitelmien toimeenpanon vaikutusten seuranta ja arviointi ovat keskeisiä, jotta voidaan tarkistaa toimenpiteiden tehokkuus ja seurata muutoksia ympäristöolosuhteissa ja merialueen käytössä sekä arvioida, ovatko suunnitelmat onnistuneet.

Merialuesuunnitteluprosessia voidaan tukea sekä määrällisellä (kvantitatiivinen) että laadullisella (kvalitatiivinen) arvioinnilla.

- Määrälliset arviot tarjoavat yleensä tuloksia, joita voidaan verrata ajallisesti. Arviointi edellyttää, että merialuesuunnittelun tavoitteet liitetään asianmukaisesti indikaattoreihin, jotta niiden avulla voidaan mitata ja arvioida kunkin toimenpiteen tehokkuutta ajan myötä. Määrällisessä arvioinnissa ehtona on, että riittävän laadukasta ja yhteismitallista numerodataa on saatavissa.
- Laadulliset arvioinnit perustuvat joko omaan arviointiin etenemisestä tai ulkoisesti todennettavissa oleviin toteutuneisiin muutoksiin. Niitä voidaan kartoittaa esimerkiksi erilaisilla tarkistuslistoilla, kyllä/ei -kysymyksillä tai asiantuntijoiden ja sidosryhmien osallistumiseen perustuvilla kyselyillä siitä, onko toimintaympäristö muuttunut oikeaan suuntaan.

- Merialuesuunnittelussa arvioinnin tavoitteena on mitata keskeisiä suunnitteluprosessin osia ja tuloksia, jotka voidaan parhaassa tapauksessa kvantifioida määrällisiksi indikaattoreiksi.

- Laadullinen arviointi voi korvata tai täydentää määrällistä arviointia tilanteessa, jossa mittareita ei ole saatavissa tai niillä ei tavoiteta esimerkiksi sidosryhmien näkemyksiä. Määrällinen arviointi ei siis yksiselitteisesti ole laadullista parempi. Merialuesuunnittelun luonne kokoavana ja yhteistyötä korostavana prosessina on myös peruste sidosryhmien näkemyksen kokoamiselle.

Tässä dokumentissa kuvataan Suomen merialuesuunnitelman monitorointi- ja evaluointimalli, jonka laatimisessa on noudatettu EU:n MSP Platformin ohjeistuksia. Osana mallia, määritellyt tavoitteet ja indikaattorit on strukturoitu maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) merialuesuunnittelulle määriteltujen tavoitteiden mukaisesti. Lopuksi on määritelty konkreettiset suositukset ja ohjeistukset monitoroinnin ja evaluoinnin toteuttamiseksi suomalaisessa merialuesuunnittelun kontekstissa.

## 2. MONITOROINTI- JA EVALUOINTIMALLIN TAVOITTEET

Monitorointi- ja evaluointimallin avulla viranomaiset pystyvät mittaamaan ja seuraamaan merialuesuunnittelun tavoitteiden toteutumista sekä tarvittaessa muokkaamaan tavoitteita esimerkiksi muuttuvan toimintaympäristön niin edellyttäessä. Tavoitteet ovat seuraavat:

A. Määrittää ne tahot, jotka vastaavat seurattavien tietojen tiedonkeruusta, analysoinnista ja raportoinnista.

B. Antaa metodologinen kuvaus valituista indikaattoreista; indikaattorien määritelmät, tietolähteet, lähtötilanne, tavoitearvo, rajoitukset suhteessa tavoitteisiin.

C. Määrittää tietojen keruun ja ilmoittamisen tiheys; sekä

D. Tunnistaa indikaattorien tyypilliset käyttäjät, joita voivat olla mm. merialuesuunnittelusta vastaavat viranomaiset; muut kansalliset / alueelliset viranomaiset; sidosryhmät eri aloilta; laajempi yleisö, mukaan lukien kansalaisjärjestöt.

## 3. MONITOROINTI- JA EVALUOINTIMALLIN MENETELMÄKUVAUS

Osana monitorointi- ja evaluointimallia määritellään lähtökohdat, tavoitteet, toimenpiteet, indikaattorit, vastuut, aikataulu sekä lopputuotos (Kuva 1). Mallin laatimisessa huomioidaan seuraavat merialuesuunnittelun käyttömuodot ja toimialat: merellisen luonnon suojeleminen ja hoito, merituulivoima, merilogistiikka, matkailu ja

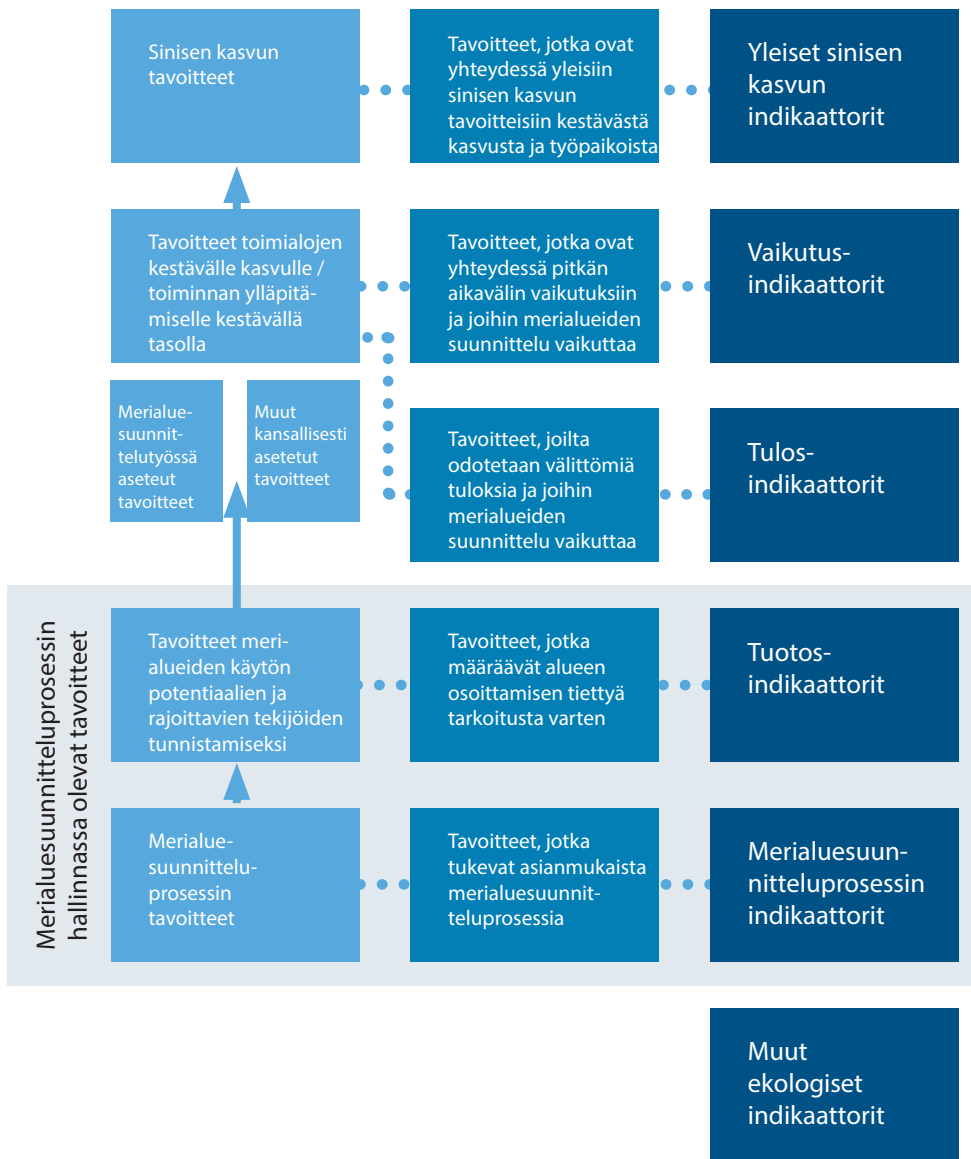
virkestyskäyttö, kalastus ja vesiviljely, meriteollisuus, sininen bioteknologia, kaivannaisala, kulttuuriperintö ja maanpuolustus.



Kuva 1. Monitorointi- ja evaluointimallin kehittämisprosessi

Jotta viranomaiset voisivat seurata merialuesuunnitelman toteutumista, vaikutuksia ja vaikuttavuutta sekä kehittää asianmukaisia indikaattoreita, on muotoiltava selkeät tavoitteet. Merialuesuunnittelun tavoitteiden tulisi noudattaa SMART-kriteerejä (Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Time-bound):

tavoitteiden tulisi olla konkreettisia, mitattavissa, saatavissa määräjän puitteissa, vastata tunnistettuihin tarpeisiin, aikaan sidottuja. Tavoitteet voivat myös sijaita eri tasoilla (ks. kuva 2).



Kuva 2. Monitorointi- ja evaluointimallin tavoitteiden ja indikaattorien määrittely

Vain prosessin ja operatiiviset tavoitteet ovat merialuesuunnitteluviranomaisten valvonnassa, kun taas merialuesuunnitelma ja ulkoiset tekijät vaikuttavat muihin tasoihin. Korkean tason tavoitteet tulisi silti ottaa huomioon suunnitteluprosesseissa, koska ne johtuvat usein poliittisesta päätöksenteosta, joka vaikuttaa merialuesuunnitteluun. Tavoitteiden suunnittelussa on otettu huomioon:

- Sinisen kasvun tavoitteet, kansalliset strategiat / politiikat / toimintasuunnitelmat sekä alueellisissa ja paikallisissa strategioissa / politiikoissa / toimintasuunnitelmissa asetetut tavoitteet

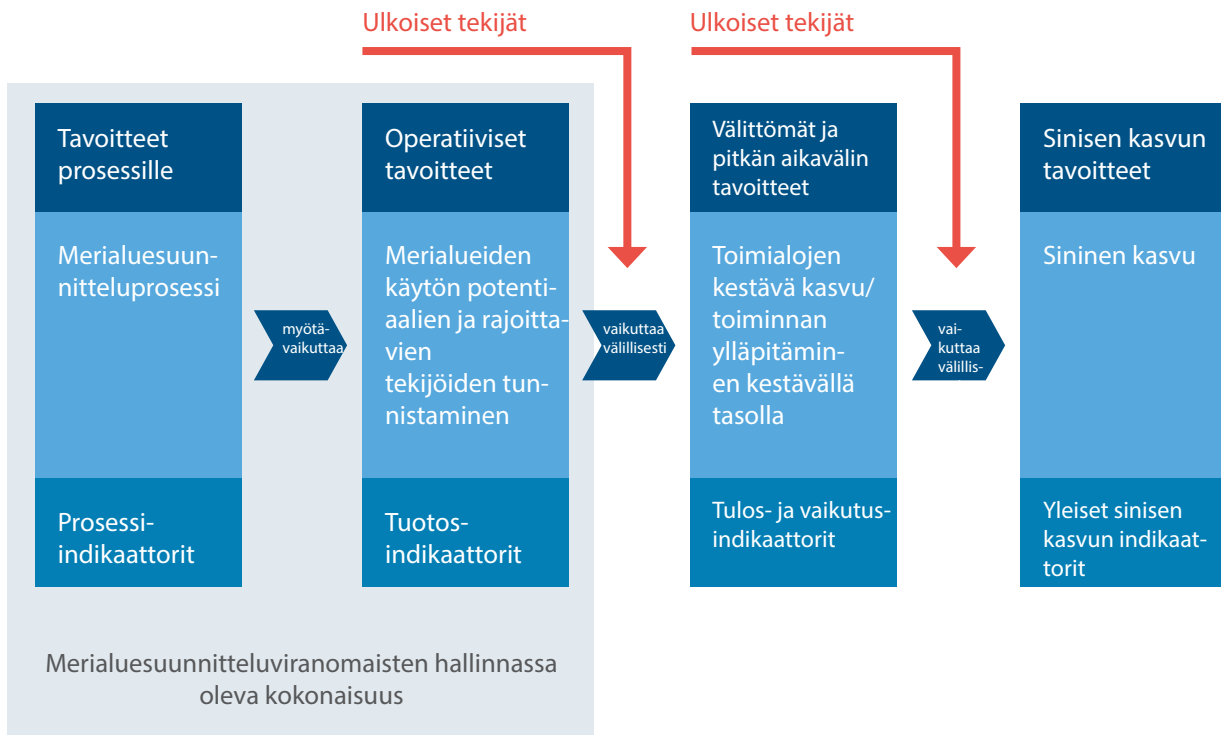
- Tavoitteet sinisen talouden eri sektoreille
- Ympäristön / biologisen monimuotoisuuden tavoitteet / meren hyvän tilan ylläpitämisen ja edistämisen tavoitteet
- Merialuesuunnitteluprosessin tavoitteet
- SMART-kriteerien toteutuminen
- Sidosryhmien osallistaminen

Kun tavoitteet on muotoiltu, ne voidaan yhdistää indikaattoreihin, jotka mittaavat niiden saavuttamista kaikilla eri tasoilla (ks. kuva 3).

- Yleiset sinisen kasvun indikaattorit (esim. työpaikkojen lukumäärä, lisäarvo ja kasvihuonekaasupäästöt); käyttö konteksti-indikaattoreina
- Vaikutusindikaattorit seuraavat sinisen talouden alojen kehitystä
- Tulosindikaattorit liittyvät sinisen talouden eri sektoreihin ja heijastavat sosioekonomisia ja ekologisia

näkökohtia

- Tuotosindikaattorit mittaavat etenemistä kohti operatiivisia tavoitteita ja niiden tulisi olla yhteydessä toiminnallisiin ekologiisiin tavoitteisiin sekä ottaa huomioon maan ja meren vuorovaikutus
- Merialuesuunnitteluprosessin indikaattorit; kvantitatiivisia (esim. neuvottelujen lukumäärä) tai laadullisia



Kuva 3. Merialuesuunnittelun vaikuttavuuspolku

Sekä merialuesuunnitelmien valmistelun aikana että niiden valmistumisen jälkeen tavoitteiden saavuttamisen edistymistä seurataan määriteltyjen indikaattoreiden avulla. Indikaattorien osalta huomioidaan EU:n MSP Platformin laatukriteerit.

Tavoitteena on tarjota laadullista ja kvantitatiivista tietoa, jotta voidaan auttaa julkiseen toimintaan osallistuvia toimijoita kommunikoimaan, neuvottelemaan tai tekemään päätöksiä.

Indikaattorien valinnassa tulisi noudattaa seuraavia laatukriteerejä:

- nk. SMART-kriteerit: indikaattorien tulisi olla konkreettisia, mitattavissa olevia, saavutettavissa asetetussa määräajassa, merkityksellisiä tavoitteisiin nähden sekä aikarajoitettuja (ts. pitäisi olla selkeä odotus siitä,

milloin määritelty tavoitteet odotetaan saavutettavan).

- kustannustehokkuus: tietojen hankkimiskustannusten olisi oltava perusteltuja ja suhteessa seurantaan käytävissä oleviin resursseihin;
- normatiivisuus/suunta: indikaattorilla on oltava selkeä suunta (nouseva tai laskeva) mikäli merialuesuunnittelu on onnistunut
- sidosryhmien osallistaminen indikaattorijärjestelmien suunnitteluun
- yksinkertaisuus: indikaattorien tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia ja helposti ymmärrettäviä.

Indikaattorien kehitysprosessi sisältää lähtökohtien ja niihin liittyvien tavoitearvojen määrittelyn sekä annetut tietolähteet, mukaan lukien tiedon kattavuuden ja aukkojen analysoinnin. Tavoitteiden määrittely tapahtuu todennäköisesti uudelleen tavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen edistymisestä riippuen, mitä myös indikaattoreiden tarkistamisen edellyttäisi.

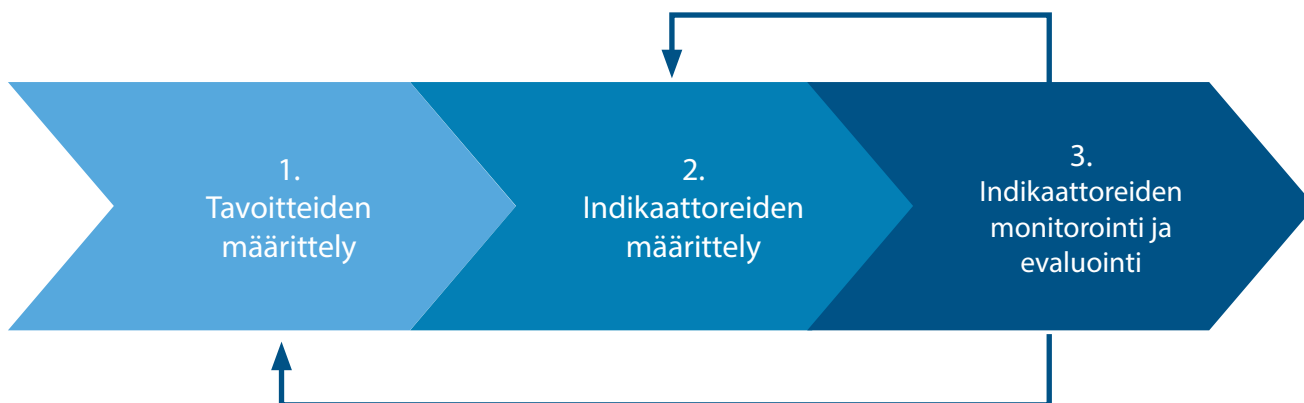
Kun tavoitteet ja indikaattorit on määritelty, voidaan niiden avulla monitoroida, toimivatko suunnitellut prosessit, tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Suunnitelmiin sisältyviä indikaattoreita olisi seurattava koko niiden toteuttamisen ajan ja tiedot muutoksista olisi toimitettava asianosaisille sidosryhmille.

Valittujen indikaattoreiden järjestelmällinen tiedonkeruu antaa sidosryhmille viitteitä siitä, missä määrin edistyminen asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa on edistynyt. Indikaattorit muodostavat perustan

merialuesuunnitteluprosessin suorituskyvyn mittaamiselle ja määrittämiselle.

Monitorointi- ja evaluointimalli kuvataan lopuksi merialuesuunnittelun indikaattoridokumentissa. Kuvaus kattaa indikaattorien kehitysprosessin, indikaattorikontekstin (esim. strategiset asiakirjat), indikaattorien kokonaisrakenteen, indikaattorijärjestelmän mukauttamisjärjestelyt, tavoitearvojen saavuttamiseen vaikuttavat keskeiset oletukset ja ulkoiset tekijät sekä tavoitearvojen saavuttamisen viestintätavat.

Monitoroinnin ja evaluoinnin tulokset olisi ilmoitettava indikaattorien käyttäjille, ja ne voivat johtaa muutoksiin indikaattorijärjestelmissä ja tavoitteiden uudelleenmäärittelyyn (ks. Kuva 4).



Kuva 4. Monitoroinnin ja evaluoinnin palautesykli osana mallia

Lähtökohdat, tavoitteet ja toimenpiteet määritellään edellä laaditun vaikutusten arvioinnin pohjalta.

Indikaattorit määritellään suhteessa tavoitteisiin ja toimenpiteisiin jokaisen merialuesuunnittelun toimialan osalta. Tavoitteita ja indikaattoreita tarkastellaan suhteessa EU:n MSP Platformilla määriteltyihin tavoitteille asetettuihin kriteereihin. Osana indikaattoreiden määrittelyä määritellään myös ne tahot, jotka vastaavat indikaattoritiedon keruusta, analysoinnista ja raportoinnista. Lisäksi tuotetaan metodologinen kuvaus valituista indikaattoreista. Valittujen indikaattorien metodologisen kuvauksen tulisi sisältää vähintään: valittujen indikaattorien määritelmät; yksityiskohtainen kuvaus tietolähteistä; lähtötilanteen ja tavoitearvojen

laskentamenetelmät; indikaattorien rajoitukset suhteessa tavoitteisiin; tiedonkeruun tiheys; tietojen ilmoittamisen tiheys.

Lisäksi tunnistetaan indikaattorien tyypilliset käyttäjät, joita voivat olla mm. merialuesuunnitteluviranomaiset; muut kansalliset / alueelliset viranomaiset; sidosryhmät eri aloilta; laajempi yleisö, mukaan lukien kansalaisjärjestöt. Monitoroinnin ja evaluoinnin tulokset olisi aina ilmoitettava indikaattorien käyttäjille, ja ne voivat johtaa muutoksiin indikaattorijärjestelmissä ja tavoitteiden uudelleenmäärittelyyn.

# 4. Monitoroinnille ja seurannalle asetettavat tavoitteet

Osana mallia määritellyt tavoitteet ja indikaattorit on strukturoitu maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) merialuesuunnittelulle määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. Nämä kolme päätavoitetta ovat:

- Edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävästä kehitystä ja kasvua
- Edistää merialueen luonnonvarojen kestävästä käyttöä
- Edistää meriympäristön hyvän tilan saavuttamista

Näiden lisäksi keskeisiä tavoitteita ovat:

- Merialueen eri käyttömuotojen tarpeiden yhteensovittaminen
- Merialueen ominaispiirteiden huomioiminen
- Maan ja meren vuorovaikutuksen huomioiminen
- Maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen

SMART-kriteerien mukaan (Specific – Measurable – Achievable – Relevant - Time-bound) tavoitteiden tulisi olla konkreettisia, mitattavissa, saavutettavissa määräjän puitteissa, vastata tunnistettuihin tarpeisiin sekä sidottuja aikaan, jotta kehityssuunta saadaan näkyviin.

Viisi ensimmäistä tavoitetta toimivat tavoitteiden luokittelun perustana. Maan ja meren vuorovaikutus sekä maanpuolustuksen tarpeet sisältyvät näihin osana mm. toimialoille määriteltyjä tavoitteita.

Päätavoitteiden - jotka luovat tavoitteiden luokittelun perustan - lisäksi on määritelty tavoitetasot seuraavasti:

- Merialuesuunnitteluprosessin tavoitteet
- Tavoitteet merialueiden käytön potentiaalien ja rajoittavien tekijöiden tunnistamiseksi
- Merialuesuunnittelutyössä asetetut tavoitteet toimialojen kestäväälle kasvulle / toiminnan ylläpitämiselle kestäväällä tasolla
- Muut kansallisesti asetetut tavoitteet toimialojen kestäväälle kasvulle / toiminnan ylläpitämiselle kestäväällä tasolla

- Tavoitteet siniselle kasvulle

Merialuesuunnitteluprosessin tavoitteet on johdettu ekosysteemilähestymistavan periaatteista. Alatavoitteiden määrittelyssä on hyödynnetty European MSP Platformin ohjeistusta. Lisäksi on huomioitu merialuesuunnitelmassa määritellyt vyöhykejaot sekä suunnittelualueiden erot.

Tavoitteet merialueiden käytön potentiaalien ja rajoittavien tekijöiden tunnistamiseksi on määritelty pääsääntöisesti Merialuesuunnittelun vyöhykkeet ja merkinnät -asiakirjan pohjalta. Nämä tavoitteet määräävät alueen osoittamisen tiettyä tarkoitusta varten. Toimintojen sijoittaminen potentiaalisille alueille edellyttää tarkempaa suunnittelua. Kaikkia toimintoja suunniteltaessa ja kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon meriympäristön hyvän tilan tavoite.

Merialuesuunnittelutyössä asetetut tavoitteet toimialojen kestäväälle kasvulle / toiminnan ylläpitämiselle kestäväällä tasolla pohjautuvat merialuesuunnittelun visiotyössä laadittuihin toimialakohtaisissa tiekartoissa määriteltyihin tavoitteisiin. Toimialojen lisäksi tavoitteet on luokiteltu taloudellisiin, ekologisiin ja sosio-kulttuurisiin tavoitteisiin.

Muut kansallisesti asetetut tavoitteet toimialojen kestäväälle kasvulle / toiminnan ylläpitämiselle kestäväällä tasolla pohjautuvat kansallisiin politiikkalinjauksiin ja strategioihin sekä EU-direktiiveihin tai niitä toimeenpanneviin kansallisiin suunnitelmiin relevantein osin.

Tavoitteet siniselle kasvulle on johdettu pitkälti EU-tason strategioista (mm. Sinisen kasvun strategia, Itämeri-strategia) sekä relevantein osin kansallisista strategioista.

Tavoitteet on listattu erilliseen Excel-tiedostoon. Osalle tavoitteista on määritelty erikseen ylläpito- ja tarvittaessa useampi alatavoite. Osa tavoitteista on myös keskenään samankaltaisia, jolloin niistä löytyy keskinäinen linkitys. Tavoitteiden seuranta varten määritellyt indikaattorit on määritelty erillisellä välilehdellä ja keskeisiin indikaattoreihin on linkitys tavoitteen yhteydessä.



## 5. OHJEISTUS MONITOROINNIN JA EVALUOINNIN TOTEUTTAMISEKSI

Asetettujen tavoitteiden saavuttamista tulisi seurata sekä suunnitteluprosessin että valmiin suunnitelman toteuttamisen osalta. Kun tavoitteet ja indikaattorit on määritelty, voidaan niiden avulla monitoroida, toimivatko suunnitellut prosessit, tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Asetettuja tavoitteita tulee voida muokata ja muuttaa, jolla on vaikutusta myös käytettäviin indikaattoreihin.

Valittujen indikaattoreiden järjestelmällinen tiedonkeruu antaa sidosryhmille viitteitä siitä, missä määrin

edistyminen asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa on edistynyt. Indikaattorit muodostavat perustan merialuesuunnitteluprosessin suorituskyvyn mittaamiselle ja määrittämiselle.

Monitoroinnin ja evaluoinnin tulokset olisi ilmoitettava indikaattorien käyttäjille, ja ne voivat johtaa muutoksiin indikaattorijärjestelmissä ja tavoitteiden uudelleenmäärittelyyn.