

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tehostaminen maakuntakaavoituksessa

Tutkimuksen esittely ja tulosten hyödyntäminen Keski-Suomen
liitossa

Tiivistelmä ja haastattelu ympäristötieteen ja -tekniikan pro gradu -tutkielmasta

Anna-Kaisa Tupala

Kesäkuu 2014

JOHDANTO

Tässä raportissa tiivistetään ”Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tehostaminen maakuntakaavoituksessa” -pro gradun oleellinen sisältö ja tulokset. Lisäksi raportissa esitetään haastatteluun perustuva tilannekatsaus, miten tehty tutkimus vaikutti tilaajatahoon, Keski-Suomen maakuntaliittoon. Tutkimuksessa etsittiin työkaluja maakuntaliitolle sosiaalisten vaikutusten arvioinnin paremmaksi toteuttamiseksi. Tämä tiivistelmä on laadittu IMPERIA-hankkeen (Monitavoitearvioinnin käytännöt ja työkalut ympäristövaikutusten arvioinnin laadun ja vaikuttavuuden parantamisessa, EU LIFE11 ENV/FI/905) rahoituksella.

Ensin esitellään taustoja: mitä sosiaalisten vaikutusten arviointi on, miten se tehdään ja mitä ongelmia ja haasteita sen toteuttamisessa on. Tämän jälkeen esitellään lyhyesti aineisto ja tutkimuksessa käytetyt menetelmät. Tuloksia esitellään laajemmin, joiden jälkeen tutkimuksen tulosten vaikuttavuutta arvioidaan Keski-Suomen liiton suunnittelujohtaja Olli Ristaniemen ja ympäristöpäällikkö Reima Väливаaran haastattelun kautta.

TAUSTAA

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on joukko menetelmiä ja metodeja, joiden tarkoituksena on arvioida ihmisiin ja yhteisöihin kohdistuvia vaikutuksia isojen hankkeiden tai esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista (SVA) säädetään mm. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja se on usein nähty ympäristövaikutusten arvioinnin yhtenä osana. SVA poikkeaa kuitenkin ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) luonteensa perusteella: YVA tehdään kerran ja sen jälkeen se on valmis, mutta SVA on ennemminkin jatkuva keskusteleva prosessi, kuin kerralla kansiin lyöty suunnitelma. Yhteisöjen arvot ja mielipiteet eivät pysy muuttumattomina, vaan ne elävät ajassa ja tästä syystä myös sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tulisi katata muuttuvatkin tilanteet.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista on ohjeistettu erilaisissa Ympäristöministeriön ja tutkimuslaitosten oppaissa 2000-luvun alkupuolella, mutta näissä maakuntakaavoitus on jäänyt vähälle huomiolle. Lisäksi oppaissa ei juuri anneta käytännön ohjeita vaikutusten arvioinnin tekemiseen ja esitellyt menetelmät painottuvat enemmän jälkiarviointiin ja yksi- tai kaksisuuntaisiin menetelmiin (esim. ilmoitus, kuuleminen), jolloin aito vuorovaikutus voi jäädä prosessissa vähäiseksi.

Tieteellisessä kirjallisuudessa tutkimusesimerkkejä kaavoituksen yhteydessä toteutettavista sosiaalisten vaikutusten arvioinneista on niukasti. Julkaisut keskittyvät teoreettiseen puoleen: erilaisiin ohjeistoihin ja analysointikehikoihin. Pro gradu -tutkielmassa toteutettua maankäytön

suunnittelun ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin välistä tutkimusta ei ole Suomessa aikaisemmin tehty.

Tutkimuksessa selvitettiin maakuntakaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointiin paremmin soveltuvia ja tehokkaampia menetelmiä. Aineistona käytettiin Keski-Suomen liiton Turvetuotanto, suoluonto ja tuulivoima -vaihemaakuntakaavan ehdotusvaiheen muistutuksia. Ensimmäisenä tavoitteena oli löytää sopiva menetelmäkokonaisuus tai kehittää soveltuva jo olemassa olevien menetelmien pohjalta. Työtä määrittivät myös Keski-Suomen liiton toiveet uusista suunnittelutyökaluista ja niiden hyödynnettävyydestä. Uusien menetelmien käyttöönoton myötä voidaan parantaa osallistumista sekä tehostaa etukäteen tehtävää arviointia maakuntakaavoituksessa. Työssä ei kuitenkaan käsitelty asiaa osallistamisen näkökulmasta vaan ennemminkin ”miten tarkastella ja hyödyntää maakuntaliitolle tulleita aineistoja ja miten kehittää aineiston keruuta parempaan suuntaan?”.

Kaavoituksessa vältetään sijoittamasta toimintoja alueille, joihin kohdistuu esimerkiksi suurimmat vaikutukset tai joissa on suurin vastustus hanketta kohtaan. Tätä tavoitetta edesauttaa, jos jo kaavan valmisteluvaiheessa voitaisiin huomioida sosiaaliset vaikutukset nykyistä paremmin. Näin säästetään työtä ja resursseja, ja myös paikalliset sidosryhmät kokevat tulleen kuuluisiksi ja kuunnelluiksi.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin taustaa

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on arviointia, jossa analysoidaan kaikki yhteisöille aiheutuvat positiiviset ja negatiiviset muutokset kyseessä olevan hankkeen osalta. Tähän prosessiin kuuluu myös muutosten seuranta ja niiden lievennystoimenpiteet (Vanclay 2003). Määritelmät vaihtelevat hieman lähteestä riippuen, mutta keskeistä niissä tiivis yhteys ihmisten toimintaan omassa elinympäristössään sekä yhteiskunnan eri osa-alueisiin. Pienetkin muutokset voivat aiheuttaa kertautuvia vaikutuksia ja niiden ennustettavuus on usein vaikeaa. Sosiaalisen vaikutuksen tasoja on siis monia; ne voivat tarkoittaa yksilötasoa tai laajimmillaan koko yhteiskuntaa (Sairinen & Kohl 2004). Vaikutukset voivat tulla jo ennen hankkeen alkamista, sen aikana, sen jälkeen tai kaikissa näissä vaiheissa. Vaikutusten suuruus riippuu tarkastelijasta: tutkiiko vaikutuksia joku yhteisön jäsen vai ulkopuolinen arvioitsija.

Vaikutukset voivat olla esimerkiksi peltojen tai metsien raivaamisesta aiheutuvaa elinkeinojen menetystä, kaivoshankkeista aiheutuvaa siirtotyöläisyyttä (Petkova ym. 2009), asuntojen myynti- ja vuokrahintojen nousuja tai laskuja (Hokkanen 2013), humuksen tummentamien järviviesien aiheuttamaa allergiaa tai tuulipuiston muuttama maisemakokemus (Keski-Suomen liitto 2013, tutkimusaineisto).

Osallistuminen ja sosiaalisten vaikutusten arviointi sekoitetaan helposti keskenään. Osallistuminen on olennaista, kun kyse on ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) liittyvästä selvityksestä (Hokkanen 2013). SVA on kuitenkin enemmän analyysiin perustuva tutkimus (Sairinen & Kohl 2004), jossa osallistumisella on tärkeä rooli. Pelkkä kuulemistilaisuus ei siis vastaa SVA:ta, mutta toisaalta myöskään pelkkä asukaskysely ei ole sama asia, kuin osallistuminen (Päivänen ym. 2005).

Sosiaalisten vaikutusten arviointi jäsentyy usein seuraaviin vaiheisiin:

- 1) alkukatsaus ja vaikutusalueen määrittäminen
- 2) perustietojen hankinta
- 3) vaikutusten tunnistaminen ja rajaaminen
- 4) vaikutusten arviointi
- 5) arvioinnin riittävyyden tarkastelu
- 6) lieventämistoimenpiteiden luominen negatiivisille vaikutuksille
- 7) seuranta ja lieventämistoimenpiteiden toteutus (Wolf 1983, Finsterbush 1985, Becker 2001, Mäkäraainen 2003).

SVA toteutetaan usein ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) osana, eli sitä ohjataan luonnontieteellisestä näkökulmasta käsin. Ongelmia tässä on mm. ammattitaidon puute (ei hallita sosiaalitieteiden menetelmiä), SVA voidaan tehdä YVA:sta erillisenä kokonaisuutena, jolloin sen tulosten vaikuttavuus YVA:an voi jäädä vähäiseksi, SVA tehdään YVA:n tyyppisesti kerralla valmiiksi, vaikka se on luonteeltaan jatkuva keskusteluprosessi tai SVA tehdään vain kvantitatiivisia menetelmiä käyttäen (mm. Jain ym. 2002, Burdge & Vanclay 2004, Päivänen ym. 2005). Toisaalta sosiaalitieteet eivät tuo pelkästään helpotusta SVA:n toteuttamiseen. Sosiaalitieteiden menetelmät tuovat kyllä kaivattua keskustelemaa otetta prosessiin ja ihmislähtöistä tulkin-tänäkökulmaa, mutta samalla ongelmia ovat mm. luonnontieteiden ja sosiaalitieteiden termin-tön erilaisuus ja siitä johtuvat tulosten ymmärrys- ja tulkintavaikkeudet, sosiaalitieteet ovat pe-rinteisesti selittäviä, diskursiivisia, jolloin päätöksenteon tueksi kaivattavia ennustavia ja selit-täviä tuloksia ei saada, tai keskenään yhteismitallisia taustatietoja ei pystytä tuottamaan ja kaikkiin tilanteisiin sopivia mittaustapoja ei välttämättä löydy (Burdge & Vanclay 2004). Hallin-nollinen vastuualojen epämääräisyys on jarruttanut SVA:n kehittämistä ja näin ollen sosiaalitie-teet eivät ole lähteneet juurikaan kehittämään menetelmiä SVA:n parantamiseksi (Sairinen & Kohl 2004, Päivänen ym. 2005).

Olennaista SVA:n toteuttamisessa on huomioida sen erityisluonne suhteessa muihin vaikutusten arviointeihin ja etsiä soveltuvia menetelmiä tapauskohtaisesti (Kohl & Sairinen 2004). Arvioin-tia on järkevä lähestyä sekä kvantitatiivisin että kvalitatiivisin menetelmin, jolloin saadaan kat-tavin kuva kohdealueen yhteisöjen tilanteesta (Päivänen ym. 2005). Menetelmien ei välttämättä

tarvitse olla raskaita ja mutkikkaita, ne voivat olla toteutukseltaan myös kevyempiä (Mustajoki ym. 2013).

AINEISTO JA MENETELMÄT

Aineistona käytettiin Turvetuotanto, suoluonto ja tuulivoima -vaihemaakuntakaavan ehdotusvaiheesta 14.5-19.6.2012 saatuja 213 muistutusta sekä 159 lehtikirjoitusta kaavan valmistelu, luonnos- ja ehdotusvaiheen ajanjaksolta 1.1.2011-19.6.2012. Muistutukset olivat yksityisten ihmisten, viranomaisten, kuntien ja yritysten kannanottoja vireillä olleeseen kaavahankkeeseen. Mukana oli yleisen nettipalautelomakkeen kautta tulleita nimettömiä lyhyitä palautteita ja toisaalta monisivuisia yksityisten laatimia kaavaehdotuksen vastineita. Muistutuksia oli myös viranomaisilta (esim. kunnat, ELY-keskus, muut maakuntaliitot, ministeriöt), yrityksiltä ja yleishyödyllisiltä julkisilta tahoilta kuten Keski-Suomen museolta ja Huoltovarmuuskeskukselta. Palautteiden joukossa oli myös joitakin identtisiä tekstejä usealta eri lähettäjältä. Niiden tarkoituksena oli ilmeisesti tuottaa mahdollisimman paljon vastineita maakuntaliiton käsiteltäväksi.

Lehtikirjoitukset koostuivat haastatteluista, artikkeleista, mielipidekirjoituksista ja pääkirjoituksista. Lisäksi käytössä olivat liiton laatimat vastineet muistutuksiin ja kaavaan liittyvä kaava-aineisto. Tutkimuksessa hyödynnettiin myös Maanmittauslaitoksen vapaita kartta-aineistoja.

Tehdyssä tutkimuksessa päädyttiin testaamaan kahta kvalitatiivista menetelmää: sisällönanalyysi + sisällön erittely ja tavoitehierarkia, sekä kolmea kvantitatiivista menetelmää: tilastollinen analyysi, alueellinen kartta-analyysi ja media-analyysi. Menetelmien valintaa rajoitti käytävissä oleva aineisto: vaihemaakuntakaava hyväksyttiin maakuntavaltuustossa syksyllä 2013, jolloin tutkimusta aloitettiin, joten kaikki ennakoivat menetelmät (esim. kyselyt, tiedustelut) rajautuivat testauksesta ulos. Aineistona olleisiin palautteisiin ja kaavoitusmateriaaleihin oli järkevä soveltaa enemmän seurantaan sopivia menetelmiä, mutta päätettiin testata myös yhtä ennakoivaa menetelmää; tavoitehierarkiaa.

Sisällönanalyysillä laaja aineisto luokiteltiin kvalitatiivisesti ja sisällön erittelyllä kvantitatiivisesti. Analyysit tehtiin lukemalla aineisto kahdesti läpi ja luokittelemalla sitä tämän jälkeen. Sisällönanalyysin viitekehyksenä oli kysymys: *Vastustavatko ihmiset turvetuotantoa vai tuulivoimaa, miksi ja miten huoli välittyy palautteista?* Tekstien kärjekkyuden luokittelu tehtiin aineiston pohjalta, joka antoi mahdollisuuden tehdä luokittelu puhtaasti teksteihin nojaten, eikä niitä ollut pakko laittaa ennalta määrättyihin luokkiin. Luokiksi muodostuivat: 1) Asiallinen, 2) asiallinen negatiivinen lausunto, 3) asiallinen, mutta tiukkasanaanainen 4) vastustava 5) suuresti vastustava.

Tilastollinen analyysi ja alueellinen kartta-analyysi tehtiin sisällön erittelyn pohjalta IBM SPSS Statistics 20 -tilasto-ohjelman (IBM, USA) aineistoa kuvailevilla tilastoanalyysillä. Tavoitehierarkiassa muodostettiin kaavio osapuolten tärkeinä pitämistä tavoitteista ja media-analyysi toteutettiin sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn keinoin lehtikirjoitusaineiston pohjalta.

TULOKSET

Sisällönanalyysin tulokset

Tutkitusta aineistosta nousivat selkeimmin esille tulevaisuuteen liittyvät huolet ja oikeudenmukaisuuden kokeminen. Myös ympäristön tila ja luonnonsuojelun näkökohdat nousivat aineistosta esille. Sisällönanalyysin lopputuloksena saatava abstrahointi on esitetty kuvassa 1, joka kuvaa abstrahoinnin loppuvaiheita. Kaikista prosessin vaiheista koottu tiivistetty esitys on esitetty kuvassa 2.

Nykytilanteen kautta tulevaisuuteen liittyvät huolet olivat taustalla useassa muistutuksessa. Kaavaprosessi on käytännössä monelle vieras maankäytön suunnittelumuoto.

”Turvetuotannossa ei ole vielä olemassa toimivaa systeemiä, jossa luvanmyöntäjä, valvoja ja toiminnanharjoittaja ja haitankärsijät kommunikoivat käsitteillä, että puhutaan samaa kieltä ja ymmärretään toisia.”

”On kansantaloudellisesti järjetöntä, että varauksia tehdään maakuntakaavaan laitoksille, joiden toteutumiselle voi tulla tarvetta vasta ennustamattomassa tulevaisuudessa.”

Suurimmassa osassa muistutuksia otettiin kantaa vesien- ja ympäristönsuojeluun.

”Vesistöselvitykset on pyritty korvaamaan vesistövaikutuksiin sidotuilla suunnittelumääräyksillä. Puuttumatta tähän kysymykseen laajemmin, toteamme vain, että vesistöjen tilaa arvioidaan menetelmillä, jotka eivät sisällä humuksen vaikutusta. Ja humus on ainoa kuormittava tekijä, josta ihmiset ovat huolissaan turpeenotossa.”

”Vaihemaakuntakaavapäätös on ehkä suurin ilmastonmuutokseen vaikuttava maakuntaliiton päätös, joka liiton eteen koskaan tulee.”

Liiton toimintaan liittyviä huomautuksia oli muutamissa muistutuksissa.

”Lopuksi ilmaisemme tyytymättömyytemme siihen tapaan, jolla vaihekaavaehdotusta maakunnassa on esitelty. Uuraisten, Multian, Keuruun ja Petäjäveden muodostamalla laajalla alueella, jonne vielä suurin turvesuokeskittymä on osoitettu, järjestetään vain yksi tilaisuus.”

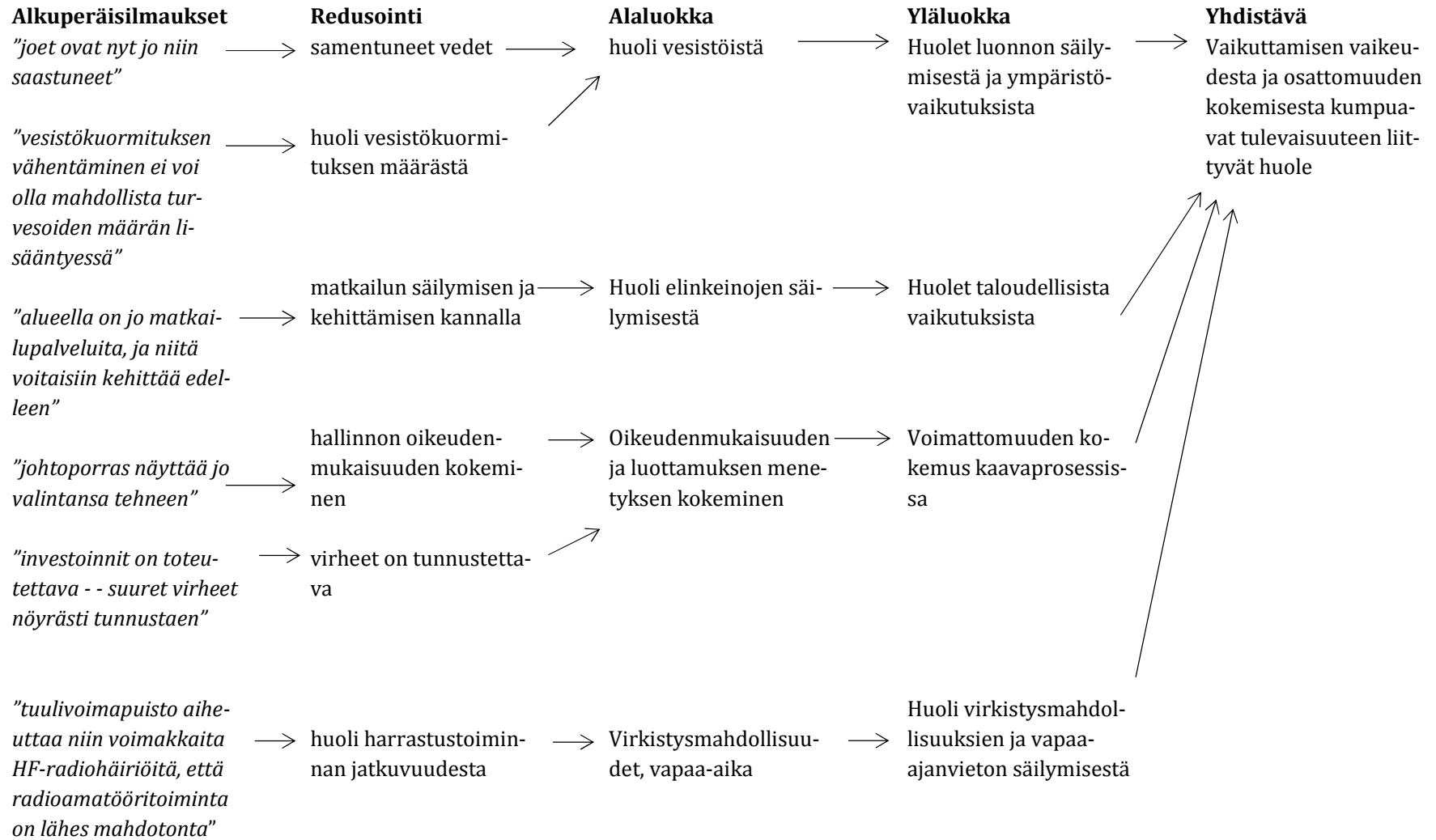
Perinteisen virkamies- tai asiantuntijatyönä tehtävä kaavanvalmistelu sai osassa muistutuksia kritiikkiä.

"Keski-Suomen liiton kaavanlaatijat mukaan lukien, eivät anna mitään arvoa paikallisten asukkaiden ja mökkiläisten puheille ja kertomuksille vesistöjemme tilanteesta. Aina vaaditaan uusia selvityksiä ja tutkimuksia vaikka koko surkeus on kenen tahansa nähtävissä ja koettavissa omilla aisteilla kun vain vaivautuu rannoille havaitsemaan. Ei tätä mitkään laskelmat ja monitavoitearvioinnit muuksi muuta."

"Tieteellisiä tutkimuksia ei aisteilla selvästi havaittavien tosiasioiden myöntäminen edellytä."

Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä
<ul style="list-style-type: none"> • Huoli vesistöistä • Esteettisyyden ja maiseman tuhoutumisen pelko • luonnon itseisarvon kunnioittaminen, elinympäristöjen säilyttäminen • Turpeen negatiiviset ilmasto-vaikutukset • Ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioinnin tarve • Luottamuksen menetys turvetuotantotoimijaan 	<p>Huolet luonnon säilymisestä ja ympäristövaikutuksista</p>	<p>Vaikuttamisen vaikeudesta ja osattomuuden kokemisesta kumpuavat tähän hetkeen ja tulevaisuuteen liittyvät huolet</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Huoli elinkeinojen säilymisestä • Tuulivoiman taloudellinen kannattamattomuus • Huoli maan arvon alenemisesta ja menetettyjen tulojen korvauksista 	<p>Huolet taloudellisista vaikutuksista</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Voimakkaiden tunteiden ja turhautumisen kokeminen • Oikeudenmukaisuuden ja luottamuksen menetyksen kokeminen • Pelot tilanteen pahenemisesta • Väheksynnän kokeminen 	<p>Voimattomuuden kokeminen kaavaprosessissa</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Virkistysmahdollisuudet, vapaa-aika 	<p>Huoli virkistysmahdollisuuksien ja vapaa-ajanvieton säilymisestä</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Tutkimusten riittävyden ja luotettavuuden kyseenalaistaminen • kaavaehdotuksen ja kaavamääräysten kyseenalaistaminen • Tehtyjen aluevarausten vastustus 	<p>Kaavanlaadinnan perusteiden ja tarkoituksen kyseenalaistus</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Negatiiviset kokemukset itse kaavaprosessista: vaikuttaminen, kaavanlaadinnan laatu ja perusteet, tiedotuksen epäonnistuminen • Kokemus liiton toiminnan ristiriitaisuudesta ja epäily roolista maakunnan kehittämisen tukijana • Kaava ei täytä lakien asettamia velvoitteita/ Kokemus lainsäädännön laiminlyönnistä 	<p>Liiton toimintaan liittyvät negatiiviset kokemukset</p>	

Kuva 1. Kolmanteen vaihemaakuntakaavaan annettujen muistutusten luokitteluun käytetyn sisällön-analyysin yhteenveto. Abstrahointi etenee vasemmalta oikealle.



Kuva 2. Ote abstrahoinnin vaiheista sisällönanalyyysissä Keski-Suomen liiton 3.VMK:ssa. Teoreettiset käsitteet luodaan aineiston pohjalta.

Tilastollisen analyysin tulokset

Muistutusten antajien asuinpaikkakunnan ja kohdepaikkakunnan tarkastelussa havaittiin, että kaikista molemmat paikkakunnat ilmoittaneista 55,2 % oli kotoisin samalta paikkakunnalta kuin mitä heidän huomautuksensa koski, ja eri paikkakunnalta oli kotoisin 44,8 %. Puuttuvia tietoja tässä tarkastelussa oli 68 kappaletta. Turvetuotantoa vastustaneita tekstejä tuli 163 kappaletta ja tuulivoimaa vastustaneita 42 kappaletta. Taulukossa 1 on esitetty tilastollisen analyysin perusmuuttujia ja kuvassa 3 muistutuksen sävyn jakautumista.

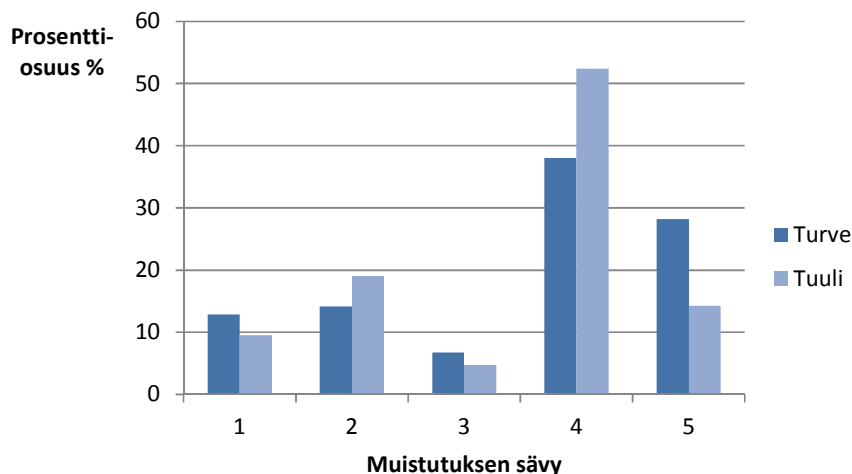
Taulukko 1. Turvetuotanto, suoluonto ja tuulivoima -vaihemaakuntakaavan sisällön erittelyn perusmuuttujia.

Yksikkö	Lukumäärä	Prosenttiosuus %
Kaikki	213* (491**)	100
Naiset	27	12,6
Miehet	66	30,9
Ryhmät/ parit	44* (320**)	20,6
Viranomaiset/ yhdistykset	73	34,2
Tyhjät (perustiedot puuttuu)	3	1,4
Muistutus ja kohde samalta paikkakunnalta (paikalliset)	79	45,5***
Muistutus ja kohde eri paikkakunnilta (ulkopaikkakuntalaiset)	66	54,5***

*Saapuneiden muistutusten lukumäärä

**Kun huomioidaan kaikki ryhmien ja parien allekirjoittajat

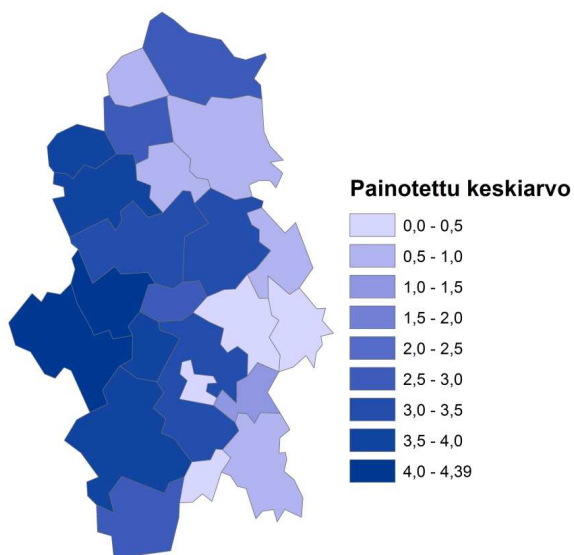
***Luvussa ei ole huomioitu puuttuvia tietoja



Kuva 3. Muistutusten suhteellinen jakautuminen eri kärjekkyyssluokkiin. (Lukumäärällä mitattuna turvetuotantoa koskevia muistutuksia oli nelinkertaisesti tuulivoimaan nähden.) Sävykuvaukset 1=asiallinen, 2=asiallinen negatiivinen, 3=asiallinen, mutta tiukkasanainen, 4=vastustava, 5=suuresti vastustava.

Alueellisen kartta-analyysin tulokset

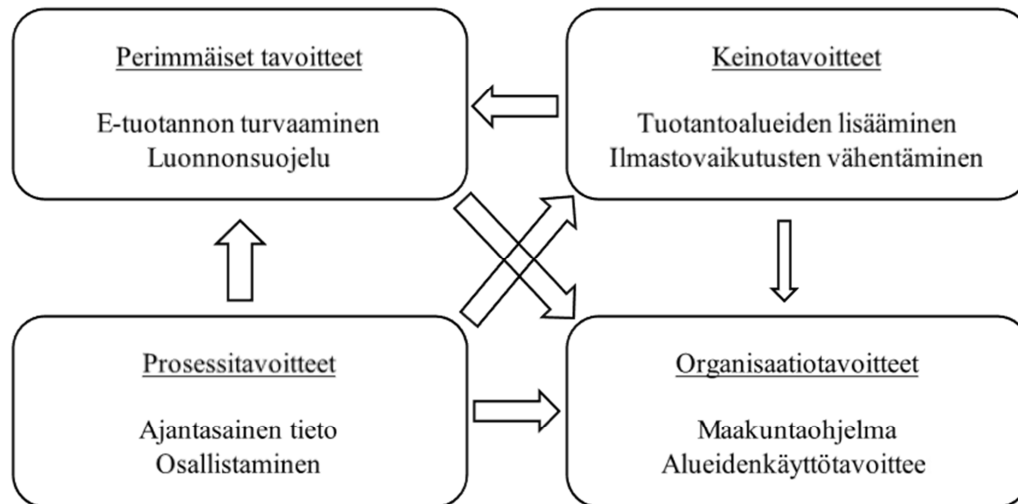
Karttatarkastelussa tutkittiin lausuntojen kärjekkyyttä kohdekunnittain. Tarkastelut tehtiin ArcGIS 10.2 for Desktop Advanced -paikkatieto-ohjelmalla (ESRI, USA) ja kuvat piirrettiin kärjekkyyden sävyn mukaan erilaisina kartta-tasoina. Tulosten perusteella tehtiin myös koostekuvaa painotettuja keskiarvoja käyttäen (kuva 4). Keskiarvot painotettiin sävynumeroilla, eli jokaisen kunnan kohdalla kunkin sävyluokan muistutusten lukumäärä kerrottiin sävyluokan numerolla, kaikkien luokkien tulot summattiin yhteen ja jaettiin lopuksi kyseisen kunnan kaikkien muistutusten lukumäärällä.



Kuva 4. Muistutusten kärjyvyyden tarkastelu sävynumeroilla painotetuilla kuntakohtaisilla keskiarvoilla.

Tavoitehierarkian tulokset

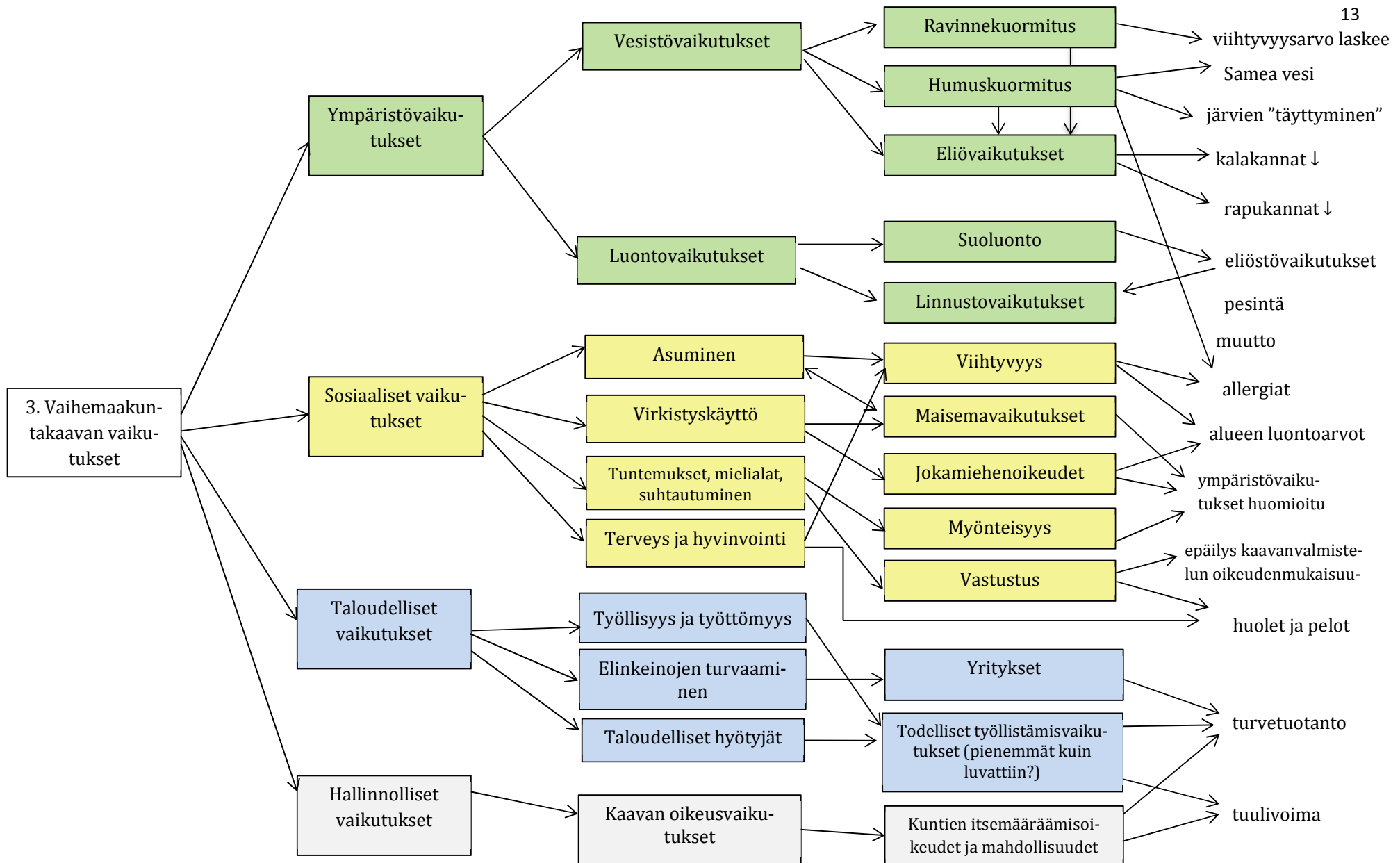
Tutkimuksessa muodostettiin tavoitteiden esimerkinomainen jäsenys, joka kattaa muutamat mahdolliset arvot ja tavoitteet (kuva 5). Kun menetelmää käytetään laajemmassa merkityksessä, se on monitahoisempi ja sen jäsentely tuottaa enemmän vaihtoehtoja. Luokitellut muistutukset koottiin sisällönanalyysin pohjalta teemoittain kaavioksi, joka osin mukailee tavoitehierarkiaa (kuva 6).



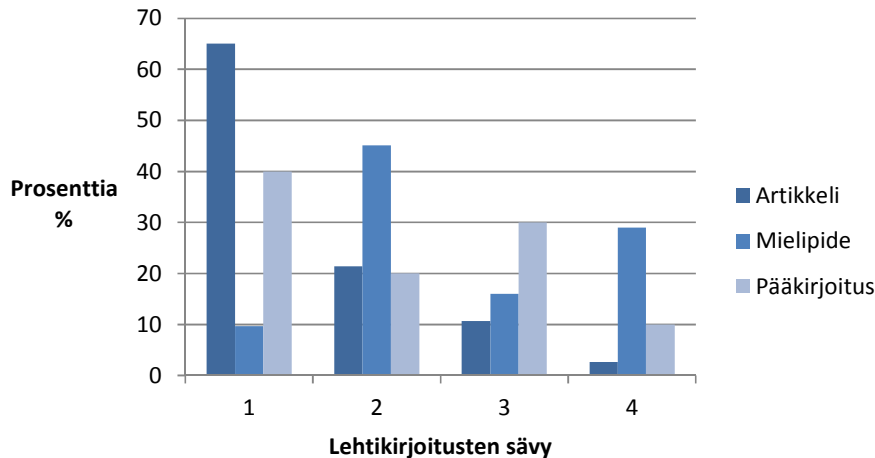
Kuva 5. Tavoitehierarkian tavoitteiden jäsenys (E-tuotanto=energiantuotanto).

Media-analyysin tulokset

Media-aineistot analysoitiin yksinkertaisilla aineistoa kuvailevilla tilastomenetelmillä. Analyysissä tarkasteltiin Keski-Suomen maakunnassa ilmestyvissä sanomalehdissä julkaistuja 3. vaihemaakuntakaavaan liittyviä kirjoituksia. Lehtikirjoitusten muotoja ja sävyjä vertailtaessa havaittiin, että artikkeleista valtaosa oli sävyiltään neutraaleja tai asiallisia, mielipidekirjoituksista taas 29 % oli syyttäviä (kuva 7).



Kuva 6. Tavoitehierarkian esimerkinomainen esitys Turvetuotanto-, suoluonto ja tuulivoima -vaihemaakuntakaavasta.



Kuva 7. Lehtikirjoitusten kärjekkyyden artikkelissa, mielipidekirjoituksissa ja pääkirjoituksissa. Sävykuvaukset: 1=neutraali, 2=asiapitoinen, tiukkanainen, 3=hieman syyttävä, 4=syyttävä.

TULOSTEN TARKASTELU

Sisällönanalyysin tuloksena eniten huolta aiheuttanut aihe oli ”vaikuttamisen hankaluudesta ja osallistumisen vaikeudesta kumpuavat huolet”. Tulevaisuudessa tällaisia kokemuksia voidaan ehkäistä laajemmalla suunnittelulla ja ennakoinnilla, esimerkiksi järjestämällä useampia keskustelutilaisuuksia niille alueille, jonne on luvassa suurimpia muutoksia. Koska sisällönanalyysin asteikko tehtiin aineiston pohjalta, se ei asettunut valmiiseen muottiin ja tämä on yksi tutkimuksen selkeä linjaus. Tulevaisuudessa asteikko voi olla kuitenkin valmiina, jolloin aineisto luokitellaan sen perusteella. Asteikon kehittämiseen vaikuttaa myös tutkimuksessa käytetty viitekehys.

Käytettyjen menetelmien hyödyllisyys

Sisällönanalyysi sopi hyvin aineiston analysointiin, mutta se olisi todennäköisesti hyödyllisempi tehdä jo luonnosvaiheessa. Tällöin se tukee paremmin etukäteissuunnitteluun painottuvaa sosiaalisten vaikutusten arviointia. Menetelmä myös kuvailee aineistoa aivan eri tasolla, kuin mikään kvantitatiivinen menetelmä ja se on nopein ja selkein tutkimukseen vaihtoehtona olleista kvalitatiivisista analysointimenetelmistä.

Tilastolliset analyysimenetelmät tuovat selkeyttä ja päätöksentekotilanteisiin kaivattua numeerista dataa. Kuvailevat analyysit ovat näppäriä toteuttaa ja helppo esittää tuloksissa. Tulosten esittämisen selkeyteen voi vaikuttaa käyttämällä taulukoita ja kuvaajia.

Alueellinen kartta-analyysi antoi visuaalisesti havainnollisia tuloksia ja sopii erityisesti teema-karttatyyppiseen tulosten esittämiseen. Mitä tarkempia paikkatietoja kohdealueelta pystytään

keräämään, sitä tarkempia karttoja niiden avulla voidaan piirtää. Kuntakohtainen aineistotarkastelu toi tässä tapauksessa kuntakohtaisia teemakarttoja.

Media tuo ulkopuolisen, joskaan ei aina puolueettoman, näkemyksen meneillään olevasta hankkeesta ja lehtitekstejä analysoimalla saadaan hieman erilaisia tuloksia kuin muistutusten sisällönanalyyseissä. Media-analyysi tehtiin sisällön erittelyllä. Vaihtoehtoja on paljon muitakin, mutta erittely soveltuu analyysimenetelmäksi, jos aikaa ei ole ylimäärin käytettävissä. Jatkoanalysointia voidaan tehdä tilasto-ohjelmilla.

Testatut menetelmät soveltuvat tavoitehierarkiaa lukuun ottamatta käytettäviksi hankkeen aikana tai sen jälkeen tehtävään arviointiin ja seurantaan. Keski-Suomen liitossa seurantaan ollaan myös parantamassa, joten tulokset palvelevat tässäkin suhteessa. Tuloksia pidettiin havainnollisina ja ne kuvasivat laajaa aineistoa huomattavasti paremmin kuin yhdellä läpilukukerralla muodostunut ensikäden tuntuma, jonka pohjalta tähänastiset vastineet liitossa on laadittu.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tulevaisuus kaavoitustyössä

Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaipaa tehostamista ja kehittämistä ei vain maakuntakaavoituksen kohdalla vaan valtakunnallisestikin. SVA:n laaja-alaisuus ja tapauskohtainen menetelmätarpeiden vaihtelu aiheuttaa hämmennystä aluesuunnittelun puolella. SVA:n toteuttamisesta YVA:sta erillisenä selvityksenä tulisi kuitenkin siirtyä integroituun suunnitteluun, jossa tarkasteltaisiin yhdessä sekä ympäristö- että yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Nykymuotoista maakuntakaavasuunnittelua on hyvä laajentaa pala palalta sosiaalisia vaikutuksia paremmin arvioivaksi. Kaikkien testattujen menetelmien yhtäaikainen ja perusteellinen käyttöönotto toisi todennäköisesti enemmän hankaluuksia kuin hyötyjä. Tiedonkeräysmenetelmiin on hyvä kiinnittää huomiota: on tiedettävä mitä tullaan selvittämään ja miksi, mitkä vaikutukset ovat oleellisia hankkeen kannalta ja minkälaisin mittarein tai mallein niitä tulisi mallintaa? On tärkeää myös kuvailla tai mitata lähtötilanne, jotta muutosten seuranta voidaan tehdä.

Tutkimuksen tuloksista on nähtävissä myös hallinnon avoimuuden tarve: maakuntaliitto sai kritiikkiä toimintatavoistaan vaihemaakuntakaavan laadinnassa. Suunnittelun avoimuutta liitto voisi toteuttaa Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa (OAS) ja kaavaselostuksessa sekä näitä edeltävissä tiedonkeruuvaiheissa. Työpaja -tyyppiset tapahtumat maakunnassa toimivat aiempien kokemusten mukaan hyvin (Tupala pro gradu 2014, kappale 4.1) ja niiden avulla voidaan kohdennetusti kerätä halutunlaista aineistoa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaalisten vaikutusten arviointia voidaan lähteä kehittämään parempaan suuntaan monin erilaisin menetelmin. Kun vaikutusten arvioinnin suunnittelijalla ja toteuttajalla on työkaluja tehdä parempaa arviointia, tulokset paranevat ja lakisääteiset velvoitteet saadaan täytettyä. Menetelmiä voidaan ja kannattaa kehittää edelleen eteenpäin, jotta ne palvelevat tulevaisuudessakin.

Tutkimuksessa testatut menetelmät sopivat hyvin hankkeen keskivaiheilla tai lopussa tehtävään seurantaan. Lisäksi ennakoivia menetelmiä esiteltiin useita, vaikka niitä kaikkia ei voituakaan aineistosta johtuen testata. Tulevissa tutkimuksissa tulisi perehtyä tieteen ja käytännön työn välisen kuilun ongelmakohtiin ja etsiä soveltavan tutkimuksen avulla ratkaisuja erilaisten menetelmien käytettävyyteen aluesuunnittelutyössä.

TULOSTEN HYÖDYNTÄMINEN KESKI-SUOMEN LIITOSSA

Tulosten vaikuttavuutta arvioitiin Keski-Suomen maakuntaliiton suunnittelujohtaja Olli Ristaniemeä ja ympäristöpäällikkö Reima Väливаaraa haastatteleamalla. Haastattelussa kysyttiin tehdyn tutkimuksen tulosten hyödyllisyyttä tilaajataholle ja mm. onko tutkimuksessa löydettyjä menetelmiä jo otettu käyttöön (ks. haastattelukysymykset liite 1).

Haastateltavat kertoivat tehdyn pro gradun vastanneen hyvin liiton asettamiin etukäteistavoitteisiin. Tuloksiin on oltu tyytyväisiä ja tutkimuksen alussa lähtökohdaksi asetettu uusien työkalujen löytyminen toteutui työssä hyvin. Tutkimuksesta on jäänyt ensisijaisesti mieleen menetelmäpuolelta media-analyysi, tavoitehierarkia-kaavio sekä ennakoinnin merkitys. Suunnittelutyön aikainen aloitus myös sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kohdalla oli huomattava tutkimuksen tuoma tieto liiton edustajien mielestä. Myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) tutkimuksessa saama pieni kritiikki oli muistissa, haastateltavat kommentoivat asiaa *”luulimme että se on jo hyvin hanskassa, mutta voisihan sitä tosiaan vielä parantaa arviointia avaamalla”*. Tutkimuksessa todettiin, että selvityksissä käytetyistä menetelmistä voitaisiin kertoa OAS:ssa tarkemmin. Myös ympäristö- ja tasa-arvovaikutusten työryhmän (YVA-ryhmä) työskentelyn tarkastelu tutkimuksessa oli asia, joka muistui haastateltavien mieleen. YVA-ryhmän päätösten seuranta kehitetään tutkimuksen tulosten pohjalta läpinäkyvämmäksi.

Hyödyllisimmäksi tutkimuksen myötä esiin nousseeksi tiedoksi koettiin ennakoivan suunnittelun periaatteet. Tulevien kaava-hankkeiden osalta tullaan Keski-Suomen kunnissa tekemään virkamiehille suunnattuja ennakoivia tiedustelukierroksia, joissa on tarkoitus esitellä tulevia suunnitelmia ja aloittaa sosiaalisten vaikutusten arviointia tätä kautta. Myös tavoitehierarkian

toteutus esimerkki oli liiton edustajien mielestä havainnollistava ja he pohtivatkin, mitkä liiton mahdollisuudet olisivat tulevaisuudessa hyödyntää ennakkosuunnittelumenetelmää, joka vaatii ainakin jonkin asteista asiantuntijatukea. Haastateltavat pohtivat tulevan kokonaisu-kaavaan uudistamisen kohdalla, olisiko tavoitehierarkiaa mahdollista käyttää vain tiettyihin osalu-alueisiin (esim. yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiin) koko kaavan sijata. Sosiaa-listen vaikutusten arvioinnin painotus kaavoitusprosessien alkuvaiheeseen oli kantava teema tutkimuksen hyödyllisimpiä löydöksiä listattaessa. Toinen haastateltava toteaa: *Arviointi on kyllä kytketty suunnitteluprosessiin, mutta SVA:n toteutus pitää painottaa tulevaisuudessa ensisi-jaisesti prosessin alkuvaiheeseen. Sisällönanalyysi vaikuttaa lupaavalta, mutta resursseja sen to-teuttamiseen täytyy miettiä.*

Kaavoitushankkeet ovat useita vuosia kestäviä pitkiä prosesseja. Pro gradu -tutkimuksessa ai-neistona ollut kolmas vaihemaakuntakaava hyväksyttiin maakuntavaltuustossa 14.11.2012 ja se oli vielä haastattelun aikaan, kesäkuun 2014 alussa, Ympäristöministeriön vahvistettavana. Uusi kokonaisu-kaavaan uudistaminen on alkamassa Keski-Suomen liitossa. Valmisteluja uut-ta hanketta varten on jo tehty, mutta esimerkiksi virallisia kuulutuksia ei ole vielä annettu. Liit-ton edustaja kertoo, että näin varhaisessa vaiheessa suunnittelua liitolla ei vielä ole ajatuksia julkisen yleisötilaisuuden järjestämisestä, mutta kunnissa tehtävä kierros on jo uutta vanhoihin käytäntöihin verrattuna. Kuntakierroksen tulosten perusteella on ideoitu OAS:aan uudenlaista teemakarttaa, josta näkyisi tulevat suunnittelun kulmakivet: mitä ollaan muuttamassa vanhaan verrattuna ja mikä jää ennalleen. Kysyttäessä ”onko tutkimuksessa esiintuotuja menetelmiä sovellettu jo käyttöön” todetaankin, että suunnitelmia on, mutta toteuttaminen ei ole vielä alka-nut.

Tutkimuksen tuloksissa linjattiin sisällönanalyysin olevan hyödyllisimmillään juuri kaavaan luonnosvaiheessa, sillä silloin on tulossa todennäköisesti vielä muitakin kaavamutoksia ja so-siaalisten vaikutusten arvioinnin tulokset tulisivat paremmin huomioiduksi. Haastateltavat poh-tivat menetelmän käyttöönottoa tulevassa maakuntakaavaan uudistamisessa, millaisia resursseja analyysin toteuttamiseksi liitossa on ja olisiko valmiin asteikon hyödyntäminen mahdollista. Haastateltavat huomauttivat myös, että 3. vaihemaakuntakaava oli kaavana varsin poikkeuksel-linen, sillä se herätti valtavasti mielenkiintoa. Yleensä maakuntakaavojen kohdalla ongelma on päinvastainen: muistutuksia tulee yllättävän vähän suhteessa kaavojen laajaan vaikuttavuuteen. Liiton edustajat ounastelivat, että tulevassa prosessissa, jossa on kyse vanhan kaavaan päivittä-misestä uuden luomisen sijaan, kiinnostus yleisön puolelta on vähäisempää. Myös media-analyysi oli koettu kiinnostavaksi vaihtoehdoksi, ja se olisi melko helposti toteutettavissa liiton tiedottajan työpanoksella.

Tutkimus sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tehostamisesta maakuntakaavoituksessa on herättänyt ajatuksia liiton työntekijöiden keskuudessa. Tutkimus on tavoittanut työntekijät ja menetelmät ovat mielessä uusia hankkeita suunniteltaessa, tosin joillekin suunnittelua tukeville ryhmille, kuten YVA-ryhmälle, tutkimusta ei ole vielä esitelty. Menetelmiä ei ole ehditty vielä testata uusien kaavoitusprosessien ollessa vasta tuloillaan. Tutkimus on vaikuttanut arkityöskentelyyn toisen haastateltavan sanoin siis ”ainakin henkisellä tasolla”. Toinen taas kertoo odottavansa uutta maakuntakaavaprosessia innolla. Kiinnostusta tuovat uudet menetelmätestaukset ja niiden myötä saatavat tulokset. Jatkotutkimustarpeita ei ole vielä ilmennyt, mutta kysymykset tulevat todennäköisesti konkretisoitumaan ensimmäisten menetelmäkokeilujen jälkeen.

Haastattelun pohjalta voidaan todeta tutkimuksen vaikuttaneen myönteisesti asenteisiin Keski-Suomen maakuntaliitossa. Kaavoitushankkeiden suunnittelusta ja arvioinnista vastaavat tiedostavat sosiaalisten vaikutusten arvioinnin erityispiirteet ja -tarpeet. Menetelmien toimivuutta oli vaikea vielä ennustaa ennen niiden soveltamista käytäntöön, mutta käytännön kokeiluja on kuitenkin tulossa. Menetelmien osalta liitossa oltiin kuitenkin ajoittain epäileväisiä, mihin resurssit lopulta riittävät. Esimerkiksi sisällönanalyysin kohdalla keskusteltiin menetelmän hyödyllisyydestä, mutta jäi vielä avoimeksi kenellä olisi aikaa lukea palautteet analysointimielessä läpi ja käyttää ja kehittää samalla arviointikehikkoa. Seuranta ja lievennystoimenpiteet ovat myös erittäin tärkeä osa SVA:ta, toivottavasti nämä pysyvät mielessä ennakoivaa suunnittelua parannettaessa.

Tutkimuksen tavoitettavuus oli hyvällä mallilla, mutta varmuutta siitä, ovatko kaikki suunnittelussa mukana olevat työntekijät sen lukeneet, ei haastattelussa tullut. Käsilläoleva tiivistelmä tullaan kuitenkin jakamaan mm. YVA-ryhmälle tiedonannoksi ja samoin se on saatavilla muillekin kiinnostuneille, jotka kaipaavat tiiviimpää esitystä aiheesta.

Oli hienoa huomata, että tutkimus on tuonut uusia ajatuksia suunnittelusta vastaaville ja käytäntöön sopivia menetelmiä on jo mietitty ennen seuraavan kaavoitushankkeen käynnistämistä. Pro gradun tutkimustuloksia tullaan myös esittämään vuoden 2014 lokakuussa maakuntakaavoituksen neuvottelupäivillä.

VIITTEET

- Becker, H. A. 2001: Social impact assessment. –European Journal of Operational Research 128: 311 – 321.
- Burdge, R. J. & Vanclay, F. 2004: Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin käytäntö ja tulevaisuus. Teoksessa: Sairinen, R. & Kohl, J. (toim.), Ihminen ja ympäristön muutos – Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä –Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Otamedia, Espoo B87: 41 – 65.
- Finsterbusch, K. 1985: State of Art in Social Impact Assessment. –Environment and Behavior 17 (2): 193 – 221.
- Hokkanen, P. 2013: YVA-jatkokurssi 2013, kurssimateriaalit. Jyväskylän yliopisto / Keski-Suomen ELY-keskus.
- Jain, R. K, Urban, L. V., Stacey, G. S. & Nalbach, H. E. 2002: Environmental Assessment. 655 s. –McGraw-Hill, toinen painos, United States.
- Kohl, J. & Sairinen R. 2004: SVA:n laatu ja kehittäminen Suomessa. Teoksessa: Sairinen, R. & Kohl, J. (toim.), Ihminen ja ympäristön muutos – Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä –Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Otamedia, Espoo B87: 84 – 118.
- Mustajoki, J., Marttunen, M. & Karjalainen T.P. 2013: Monitavoitearvioinnin työkaluja YVA-prosessin eri vaiheisiin. IMPERIA-hankkeen seminaari Helsingissä 28.5.2013. <http://imperia.jyu.fi/ajankohtaista/MCDASeminaariTykalut.pdf> (luettu 20.1.2014)
- Mäkäräinen, J. 2003: Askel kohti ihmistä – Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittäneen Sva-projektin loppuraportti. 85 s. –Sosiaali- ja terveystalvvelukeskus, Kaupunkisuunnittelutoimisto, Jyväskylä.
- Petkova, V., Lockie, S., Rolfe, J. & Ivanova G. 2009: Mining Developments and Social Impacts on Communities: Bowen Basin case study. –Rural Society 19 (3): 211-228
- Päivänen, J., Kohl, J., Manninen, R., Sairinen R. & Kyttä M 2005: Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa – Avauksia sisältöön ja menetelmiin. 88 s. –Ympäristöministeriön julkaisuja, Suomen Ympäristö SY766. Edita Prima Oy, Helsinki. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=138685>
- Sairinen, R. & Kohl, J. 2004: Sosiaalisen vaikutusten arviointi – tavoitteista konkreettiseen sisältöön. Teoksessa: Sairinen, R. & Kohl, J. (toim.), Ihminen ja ympäristön muutos – Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä –Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Otamedia, Espoo B87: 9 – 40.
- Tupala, A-K. 2014: Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tehostaminen maakuntakaavoituksessa. Pro gradu, Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/43137#>
- Vanclay, F. 2003: SIA Principles – International Principles For Social Impact Assessment. –Impact Assessment and Project Appraisal 21 (1): 5 – 11.

Wolf, C. P. 1983: Social Impact assessment: A Methodological overview. Teoksessa: Finsterbusch & Wolf (toim.), Social Impact Assessment Methods. -Sage Publications, United States: 15 - 33.

LIITE 1

Haastattelukysymykset

1. Olitteko tyytyväisiä tehtyyn tutkimukseen? Miksi?
 - a) Vastasiko se organisaationne asettamiin tavoitteisiin ja tarpeisiin?
2. Millaisia asioita teille on tutkimuksesta jäänyt mieleen?
3. Mitkä tutkimuksen löydökset ovat olleet tai tulevat jatkossa olemaan hyödyllisimpiä?
4. Onko menetelmiä onnistuttu soveltamaan jo käytäntöön?
 - a) Jos kyllä, niin mitä menetelmiä on sovellettu ja minkälaisia kokemuksia niistä on saatu?
 - b) Onko muita tulossa kokeiluun?
5. Onko menetelmien käytäntöön soveltamisessa ollut haasteita?
 - a) Jos kyllä, niin minkälaisia?
6. Onko tutkimus muutoin vaikuttanut arkityöskentelyyn liitossa?
7. Mitä jatkotutkimustarpeita on ilmennyt?