



(LIFE11ENV/FI/905)

Osallistumisen parantaminen monitavoitearvioinnilla ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

Tiivistelmä ympäristönsuojelutieteen pro gradu -työstä

Anna-Mari Lehmonen

Marraskuu 2012

1 Johdanto

Tämä teksti on tiivistelmä pro gradu -työstä ja tässä keskitytään kuvaamaan erityisesti tutkimuksen lopputuloksia ja siinä havaittuja hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja monitavoitearvioinnin vuorovaikutteisesta soveltamisesta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millainen monitavoitearviointiprosessi voi edistää hyvää osallistumista ja miten YVA-menettelyä voisi kehittää monitavoitearvioinnin avulla edistämään hyvää osallistumista. Tiivistelmä on laadittu IMPERIA-hankkeen (Monitavoitearvioinnin käytännöt ja työkalut ympäristövaikutusten arvioinnin laadun ja vaikuttavuuden parantamisessa, EU LIFE11 ENV/FI/905) rahoituksella.

Aluksi esitellään tutkimusaiheen taustaa selvittämällä, mitä puutteita nykyisessä YVA-osallistumisessa on havaittu. Sitten tarkastellaan tutkimuskirjallisuuden perusteella, millainen on hyvä osallistava prosessi, ja miten monitavoitearvioinnin sanotaan edistävän osallistumista suunnittelussa. Tämän jälkeen kuvataan lyhyesti aineisto ja sen analysoinnissa käytetyt menetelmät, minkä jälkeen esitellään tutkimuksen tulokset ja lopuksi johtopäätökset.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kahdesta osasta, asiantuntijahaastatteluista sekä Rovaniemen tapaustutkimuksesta. Asiantuntijahaastatteluista pyrittiin saamaan esiin osallistumisen kannalta hyviä ja huonoja toimintatapoja. Rovaniemen tapaustutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka hyvin hyvän osallistumisen kriteerit täyttyivät. Sitten nämä tulokset yhdistettiin ja käytiin läpi YVA-osallistumisen puutteiden perusteella, mitä monitavoitearviointi voisi osallistumisen edistämiseen tarjota. Lopuksi hahmoteltiin nyky-lainsäädännön mukainen vuorovaikutteista monitavoitearviointia hyödyntävä YVA-prosessi, jossa tutkimuksen tulokset on huomioitu.

2 Tausta

On yleisesti hyväksytty periaate, että kansalaisille tulee tarjota mahdollisuus osallistua ympäristöönsä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon (mm. Webler ym., 2001). Tämä pyritään takaamaan kansainvälisillä sopimuksilla ja kansallisilla laeilla (mm. Århusin yleissopimus, Sops 122/2004; *Suomen perustuslaki*, 731/1999, 2 §). Osallistumista suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin voidaan kuitenkin haluta erilaisista syistä. Stirling (2006) jakaa syyt kolmeen kategoriin: normatiivisiin (osallistuminen on demokraattisten periaatteiden mukaista), substantiivisiin (osallistuminen lisää sosiaalista oppimista toimijoiden kesken sekä tuo kontekstispesifiä tietoa suunnitteluun, minkä avulla voidaan saavuttaa parempia lopputuloksia) sekä instrumentaalisiin (päättös voi saada tehokkaamman oikeutuksen osallistumisen avulla). YVA-lain mukaan osallistumisella tarkoitetaan eri tahojen välistä vuorovaikutusta ympäristö-vaikutusten arvioinnissa ja osallistua voivat ne, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa (YVAL, 468/1994, 2 §).

Hyvälle osallistumiselle on kirjallisuudessa esitetty erilaisia kriteeristöjä. Tässä tutkimuksessa valittiin käytettäväksi IAIA:n hyvän osallistumisen periaatteet (André ym., 2006) kriteereinä hyvälle osallistumiselle, sillä ne on luotu tukemaan osallistumista vaikutusten arvioinnissa. Kriteerit ovat laajoja ja kuvattu yleisellä tasolla, minkä vuoksi ne soveltuvat käytettäväksi tässä tutkimuksessa. Kriteerien avulla tarkastellaan osallistumismenettelyä, jossa monitavoitearviointimenettelyn avulla suunnitellaan hanketta ja arvioidaan sen vaikutuksia. Niiden mukaan osallistumisen vaikutusten arvioinnissa tulisi olla kontekstiin sopeutettua, informatiivista ja proaktiivista, joustavaa ja kommunikatiivista, oikeudenmukaista ja ketään syrjimätöntä, opettavaista, yhteistoiminnallista, sekä osallistujien panosta hyödyntävää (André ym., 2006).

Ympäristövaikutusten arviointimenettely perustuu YVA-lakiin ja -asetukseen. Lain tavoitteena on parantaa ympäristövaikutusten arviointi ja huomioimista sekä kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia (YVAL, 468/1994, 1 §). Vaikka YVA-menettely on tuonut näkyvästi esiin osallistumisen roolia ympäristösuunnittelussa, osallistumiseen liittyy silti haasteita (Pölönen ym., 2011). Yksittäisen kansalaisen osallistumismahdollisuus tarkoittaa minimissään mahdollisuutta saada suunnitellusta hankkeesta tietoa ja lausua siitä mielipiteensä kahdessa vaiheessa menettelyä, mitä tuskin voidaan pitää korkean tason osallistumisena. Myös osallistumisen vaikuttavuutta on pidetty vähäisenä (Hokkanen, 2008). Nykyisen osallistumismenettelyn heikkoutena on myös osallistujien antaman panoksen epäjohdonmukainen käyttö (Pölönen ym., 2011) sekä vuorovaikutuksen vähäinen määrä ja sen myöhäinen sijoittuminen suunnittelun kannalta (Niinimäki, 2011).

Osallistumisen järjestäminen on pääosin hankkeesta vastaavan vastuulla, joten hankevastaavasta riippuu, millaisia osallistumismahdollisuuksia minimivaatimusten lisäksi kansalaisille tarjotaan ja kuinka paljon (Jantunen ja Hokkanen, 2010). Vaikka YVA-menettely onkin tarjonnut uudenlaisia osallistumismahdollisuuksia, se ei ole onnistunut aktivoimaan poliittisesti passiivisia kansalaisia, vaan sitä hyödyntää harvalukuinen aktiivisten kansalaisten joukko (Pölönen ym., 2011). Syitä tähän voivat olla kansalaisten tietämättömyys menettelystä ja tottumattomuus siihen, epäluulot hanketta tai menettelyä kohtaan sekä osallistujien resurssien puute (Hokkanen, 2008).

Edellä mainittuihin YVA-osallistumisen puutteisiin pyrittiin etsimään ratkaisuja monitavoitearvioinnista (*multi-criteria decision analysis*, MCDA). Monitavoitearviointia voidaan hyödyntää monimutkaisissa suunnittelutilanteissa, joissa on tarpeen huomioida eri osapuolten erilaisia interessejä ja arvotuksia asioissa, jotka eivät ole yhteismitallisia. Ympäristösuunnittelu sisältää usein hankkeita, joilla tulisi olemaan monenlaisia vaikutuksia sitä ympäröivään luontoon ja ihmisiin. Hankkeen toteuttamisen eri vaihtoehtojilla voi olla keskenään erilaisia ekologisia, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, joiden kesken täytyy tehdä valintoja.

Tällaisissa tilanteissa päätöksenteko perustuu tyypillisesti monitieteiseen tietoon ja siinä on huomioitava kriteerejä, joita ei voida mitata rahassa (Kiker ym., 2005). Monitavoitearvioinnin avulla voidaan ottaa huomioon useita arviointikriteerejä sekä erilaisia arvostuksia ja tavoitteita sekä käsitellä samanaikaisesti laadullista ja määrällistä dataa (Mendoza ja Martins, 2006).

Menetelmiä on useita erilaisia, ja ne poikkeavat toisistaan. Yksi yleinen menetelmä on *multi-attribute value theory* (MAVT), jonka tavoitteena on löytää yksinkertainen ilmaisu osallistujan preferensseistä (Kiker ym., 2005). Tutkituissa tapauksissa on käytetty MAVT-perustaista lähestymistapaa. Pohdittaessa monitavoitearvioinnin hyödyntämistä YVAssa on lähtökohtana ollut seuraavaksi kuvattu vuorovaikutteisesti toteutettu monitavoitearviointiprosessi.

Ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan osallistujien tavoitteet, valitaan arviointikriteerit ja muodostetaan vaihtoehdot. Ryhmittelemällä kriteerejä yläotsikoiden alle, esimerkiksi sosiaalisiin, taloudellisiin ja ekologisiin vaikutuksiin, muodostuu arvioinnissa käytettävä arvopuu. Tämän jälkeen vaihtoehtojen vaikutukset arvioidaan arvopuussa asetettujen kriteerien suhteen, jolloin muodostuu vaikutusmatriisi. Sitten osallistujat asettavat kriteereille tärkeyspainot. Analyytikko syöttää joko yhteistyössä osallistujan kanssa tai pelkkien vastauslomakkeiden perusteella vastaukset tietokoneohjelmaan, joka laskee vaihtoehdoille hyvyysarvot. Luku kuvastaa sitä, kuinka mieluisina osallistuja vaihtoehdot näkee. Lopuksi tuloksia tulkitaan, ne yhdistetään ja niiden pohjalta luodaan suosituksia toiminnalle.

Osallistujien ja järjestävän tahon vuorovaikutuksen lisäämisen lisäksi monitavoitearviointi tarjoaa sopivan kehyksen informaation keräämiselle, säilyttämiselle ja käsittelemiselle, mikä parantaa päätöksentekoprosessin läpinäkyvyyttä ja päätösten jäljitettävyyttä (Lahdelma ym., 2000). Monitavoitearviointi voi parantaa osallistumista myös, koska subjektiiviset valinnat tiedon hankinnassa tuodaan esiin ja osallistujatkin voivat olla kehystämässä tiedon tuotantoa (Stirling, 2006). Tavoitteena ei ole aina löytää yhtä oikeaa vaihtoehtoa, vaan parantaa ymmärrystä kokonaistilanteesta ja helpottaa päätöksentekoa tavalla, joka huomioi riskit, moninaiset kriteerit ja ristiriitaiset intressit (Kiker ym., 2005).

3 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa tarkasteltiin monitavoitearviointihankkeita laadullisen sisällönanalyysin avulla (ks. esim. Tuomi ja Sarajärvi, 2006). Tutkimuksen kohteeksi valittiin neljä hanketta, joissa monitavoitearviointia on sovellettu vuorovaikutteisesti, joskin vuorovaikutuksen määrä vaihteli hankkeiden välillä. Tarkasteluun valittiin erilaisia hankkeita, jotta niiden avulla ilmenisi erilaisia hyviä ja huonoja käytäntöjä monitavoitearvioinnin toteuttamisessa. Rovaniemen hanketta tarkasteltiin

sen ollessa käynnissä, kolme muuta olivat jo päättyneet.

Nämä kolme jo päättynyttä hanketta olivat vaelluskalojen palauttamisen monitavoitearviointi Iijoella 2008–2010 (Karjalainen ym., 2011), Ylä-Lapin metsien kestävän käytön mahdollisuuksien monitavoitearviointi 2008 (Saarikoski ym., 2010) sekä turvetuotantoon soveltuvien soiden vesistövaikutusriskin arviointi Keski-Suomessa 2011 (Onkila ym., 2012). Ne muodostivat ensimmäisen kokonaisuuden, johon kuului kunkin hankkeen toteuttamiseen osallistuneen asiantuntijan teemahaastattelut. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin ja ne analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Valmista luokittelua ei ollut, vaan se muodostui aineiston perusteella.

Rovaniemen tulvasuojeluvaihtoehtojen monitavoitearviointihanke (Rytkönen ym., 2012) toteutettiin vuosina 2011–2012. Se oli pilottihanke, jossa kehitettiin ja testattiin monitavoitearviointilähestymistapaa. Pilottihankkeen luonteen vuoksi tulosten analysointia ja johtopäätösten tekemistä painotettiin vähemmän, mutta hanke antoi hyvän kuvan monitavoitearvioinnin käytännön soveltamisesta. Hankkeen tapaustutkimus muodosti tässä tutkimuksessa toisen kokonaisuuden. Aineistoon kuului havainnointi kolmessa kokouksessa, kahden osallistujan teemahaastattelut sekä palautelomakkeet kahdesta viimeisestä kokouksesta. Litteroidut haastattelut, palautelomakkeet sekä muistiinpanot analysoitiin teorialähtöisellä sisällönanalyysillä. Aineiston luokittelu oli valmiina: analyysissa testattiin, kuinka hyvin osallistuminen hankkeessa täytti hyvän osallistumisen kriteerit (André ym., 2006).

4 Tulokset

Asiantuntijahaastatteluiden aineistosta muodostui tiivistämisen ja ryhmittelyn jälkeen kymmenen kokonaisuutta, joista kussakin kuvattiin jokin oleellinen seikka vuorovaikutuksen ja koko prosessin osallistumisen onnistumisen kannalta. Seuraavaksi esitetään näiden kokonaisuuksien sisällöt tiivistetysti.

Osallistumisen ajoitus: On keskeistä ottaa osallistujat mukaan jo suunnittelun alkuvaiheessa, jotta he pääsevät mukaan määrittelemään tiedon tuotantoa. Osallistujilla voi olla aluespesiifää tietoa esimerkiksi arviointikriteereistä, jotka saattaisivat muuten jäädä pois. Varhainen osallistuminen on keskeistä myös oppimisen kannalta.

Arvojen pohtiminen: Monitavoitearvioinnin etuna on, että menetelmä saa osallistujat pohtimaan omia arvojaan ja muiden tavoitteita, mikä voi joissakin tilanteissa avata lukkiutuneita kantoja ja auttaa etenemisessä.

Yhteistyö ja keskustelu: Oppimisen ja yhteisymmärryksen löytymisen kannalta keskeistä on riittävä yhteistyö ja avoin keskustelu, mikä joissakin tapauksissa edisti yhteisymmärryksen löytymistä.

Osallistujien valinta: Monitavoitearviointiin osallistuvien määrä on rajallinen. On tärkeää valita osallistajat huolellisesti, jotta saada keskusteluun mukaan kaikki erilaiset näkökannat.

Ajankäyttö: Osallistujien ajankäytön varmistamiseksi heitä voi olla tarpeen motivoida. Ajankäyttö tulee suunnitella tehokkaaksi, mutta sitä täytyy kuitenkin käyttää riittävästi tapausten mukaan.

Systemaattisuus: Systemaattisuutta pidettiin monitavoitearvioinnin etuna, sillä se auttoi pysymään agendalla kiistatilanteissa, auttoi luomaan kokonaiskuvaa tilanteesta sekä toi esiin tiedolliset puutteet.

Ymmärrettävyys: Menetelmän heikkoutena voidaan pitää sen vaikeaselkoisuutta. Selkeyttä ja läpinäkyvyyttä on tarpeen lisätä, jotta osallistajat ymmärtäisivät, kuinka tulokset muodostuvat. Ymmärtämistä auttaa mukana olo koko arviointiprosessin ajan.

Tilannekohtaisuus: On tilannekohtaista, millaiset vuorovaikutustilanteet toimivat parhaiten näkökulmien esiin saamisen ja yhteisymmärryksen saavuttamisen kannalta. Monitavoitearviointi ei myöskään sovellu kaikenlaisiin tilanteisiin.

Vetäjän rooli: Arvioinnin vetäjän rooli on merkittävä osallistumisen onnistumisen kannalta. Vetäjän tehtävä on vaativa: se edellyttää paljon osaamista ja koordinoitukykyä sekä vuorovaikutustaitoja.

Muut tekijät: Toteutuksen kannalta haasteena saattavat olla ulkopuolisen asettamat aikataulut ja muut hankkeen suunnittelua ja toteutusta rajaavat tekijät: monitavoitearviointia ja osallistumista siinä ei käytännössä aina voida toteuttaa optimaalisella tavalla.

Rovaniemen tapaustutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka hyvin prosessissa toteutuivat luvussa 2 esitellyt hyvän osallistumisen kriteerit (André ym., 2006). Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi analyysin tulokset luokittelun seitsemän kohdan mukaan.

Kontekstiin sopeuttaminen: Vaihtoehdot oli muodostettu paikkakunnalla aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella, joten ne sopivat kontekstiin. Haastatellut kiittelivät tarkastelun rajausta.

Informatiivisuus ja proaktiivisuus: Toinen hyvän osallistumisen kriteeri täyttyi osittain varsin hyvin ja osittain melko huonosti. Ajoitus oli riittävän aikainen, mutta osallistujajoukko hyvin rajallinen. Menetelmää pidettiin sopivana, mutta vaikeasti ymmärrettävänä.

Joustavuus ja kommunikatiivisuus: Osallistujien erilaisuuteen ja vaihtelevaan tietotasoon oli mukauduttu melko vähän. Osa olisi kaivannut enemmän opastusta sekä rauhallisempaa etenemistä kokouksissa, osa piti tahtia sopivana.

Oikeudenmukaisuus ja syrjimättömyys: Osallistujajoukon tasapuolisuus toteutuu osallistavassa monitavoitearvioinnissa menettelyn luonteen vuoksi lähtökohtaisesti hyvin, sillä sen tavoitteena on saada esiin tasapuolisesti kaikki erilaiset näkemykset. Käytännössä voi olla haastavaa saada kaikki osallistajat sitoutumaan.

Opettavaisuus: Menettelyä pidettiin opettavaisena, sillä se lisäsi sekä yhteisymmärrystä että joillakin osallistujilla myös substanssitetämystä. Avoin keskustelu toi tietoa muiden näkökulmista.

Yhteistoiminnallisuus: Yhteistyön edistäminen vaikutti onnistuvan hyvin. Myös tiedon jakamiseen ja keskusteluun kokoukset olivat hyvä foorumi. Kaikki saivat sanoa sanottavansa ja lopuksi löytyi yhteinen tahtotila mielipide-eroista huolimatta.

Osallistujien panoksen hyödyntäminen: Osallistumisen tuottaman tiedon hyödyntäminen on monitavoitearvioinnin osallistavuuden kannalta keskeistä. Osallistajat näkivät, kuinka heidän panoksensa vaikutti arvioinnin lopputulokseen. Vaikuttavuudesta lopulliseen päätökseen ei vielä voida arvioida.

5 Tulosten tarkastelu

5.1 MCDA ja YVA-osallistumisen puutteet

Seuraavaksi verrataan luvussa 2 esiteltyä YVA-osallistumisen puutteita edellä selostettuihin aiheiston perusteella saatuihin tuloksiin – toisaalta asiantuntijahaastatteluilta nousseisiin kohtiin onnistuneen osallistumisen tärkeistä edellytyksistä ja huomioitavista kohdista sekä toisaalta siihen, kuinka hyvin Rovaniemellä osallistuminen onnistui arviointikriteerien valossa.

Heikko vaikuttavuus ja osallistumisen vaihteleva hyödyntäminen

Osallistujien panoksen vaikutus käy selvästi ilmi monitavoitearvioinnin tuloksista: tuloksena on kuvaus erilaisista näkemyksistä. Arvioinnin lopputuloksena ei kuitenkaan ole yhden tietyn vaihtoehdon valinta, vaan mahdollinen lopullisen valinnan tekeminen on yleensä kytketty hankkeen muuhun suunnitteluun. Monitavoitearviointiin osallistumisen vaikuttavuus hankkeen lopputuloksen kannalta riippuu sekä sen ajoituksesta muuhun suunnitteluun nähden että arvioinnille annetusta painoarvosta suunnittelussa. Perustavanlaatuinen edellytys vaikuttavalle osallistumiselle on toimijoiden aito halu kiinnittää huomiota sidosryhmien mielipiteisiin (Appelstrand, 2002), eli arvioinnin tulosten hyödyntäminen.

Vuorovaikutuksen niukkuus

Tarkastelemissani hankkeissa vuorovaikutusta oli vaihtelevasti, mutta usein monitavoitearviointi lisäsi sen määrää. Monitavoitearviointia voidaan kuitenkin hyödyntää myös sulkemaan poliittis-

ta keskustelua (Stirling, 2006), joten ei pidä ajatella kaikkien tarjottujen osallistumismahdollisuuksien itsestään selvästi parantavan osallistumista. Keskustelu ja vuorovaikutus ovat kuitenkin tärkeitä yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Menetelmä edellyttää kuitenkin osallistujamäärän rajaamista, joten suuren yleisön osallistamiseen täytyy käyttää muita keinoja.

Tiedon ja osallistumismahdollisuuksien myöhäinen ajoitus

Osallistumisen vaihe riippuu monitavoitearvioinnin ajallisesta sijoittumisesta hankkeen muuhun suunnitteluun ja toteutukseen nähden. Osallistuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on keskeistä, jotta osallistujat pääsevät kehystämään tiedon tuotantoa sekä oppivat menetelmästä, aiheesta ja muiden osallistujien näkökulmista.

Mielipiteiden kirjon edustavuuden varmistaminen

Monitavoitearvioinnissa keskeistä on osallistujien edustavuuden sijaan taata eri näkemysten edustavuus, joten mielipiteiden kirjon edustavuuden takaamisen suhteen menetelmä voisi tukea YVA-osallistumista. Vuorovaikutteinen monitavoitearviointi pyrkii lähtökohtaisesti kartoittamaan erilaiset näkemykset, mutta osallistujien valintaan ja sitouttamiseen tulee kiinnittää huomiota. Erilaisten ihmisten mielipiteiden kokoamiseksi on hyvä käyttää erilaisia välineitä.

Tietämättömyys ja tottumattomuus

Monitavoitearviointi ei itsessään välttämättä lisää kansalaisten tietämystä YVA-menettelystä ja siihen vaikuttamisesta, mutta osallistujiksi valituille se voi olla helpompi tapa osallistua ja vaikuttaa. Lausuntojen ja muistutusten jättäminen edellyttää YVA-menettelyn tuntemista ja prosessin seuraamista sekä oma-aloitteista tiedonhankintaa. Monitavoitearviointiin osallistuminen voi vaatia enemmän aikaa, mutta kokouksissa saa tietoa ja voi esittää kysymyksiä. Menettely vaatii kuitenkin omien arvojen pohtimista. Haasteena voi olla myös menetelmän vaikeaselkoisuus.

Epäluulot ja ristiriidat

Epäluulo hankkeen toteuttajaa kohti ja alueelliset ristiriidat saattavat olla este osallistumiselle (Hokkanen, 2008). Monitavoitearviointi voi parantaa luottamusta menettelyä kohtaan arvioinnin läpinäkyvyyden avulla (Lahdelma ym., 2000). Osallistujat näkevät, kuinka lopputulos muodostuu ja kuinka heidän mielipiteensä vaikuttavat siihen. Vuorovaikutteinen monitavoitearviointi voi myös edistää yhteisymmärryksen löytymistä kiistatilanteessa. Vaikka ristiriitoja ei olisikaan aina mahdollista sovittaa, tulisi ne tunnistaa (Hokkanen ja Ruuskanen, 2005). Tähän monitavoitearviointi on tulosten mukaan toimiva lähestymistapa.

Osallistujien resurssien puute

Osallistumista voi estää myös resurssien, kuten ajan, puute. Vuorovaikutteinen monitavoitear-

viointimenettely voi vaatia paljon aikaa. Ajan käytön tulisi olla tehokasta, mutta riittävää. Eri-tyisesti konfliktitilanteessa aikaa tarvitaan, sillä yhteisymmärrys ei synny hetkessä. Myös osallistujien tiedolliset ja taidolliset resurssit tulee huomioida ja antaa kullekin riittävä ohjeistus. Monitavoitearvioinnin heikkoudet ja vahvuudet YVA-osallistumisen ongelmien ratkaisemiseksi on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1: MCDA:n vahvuudet ja heikkoudet YVA-osallistumisen parantamisessa.

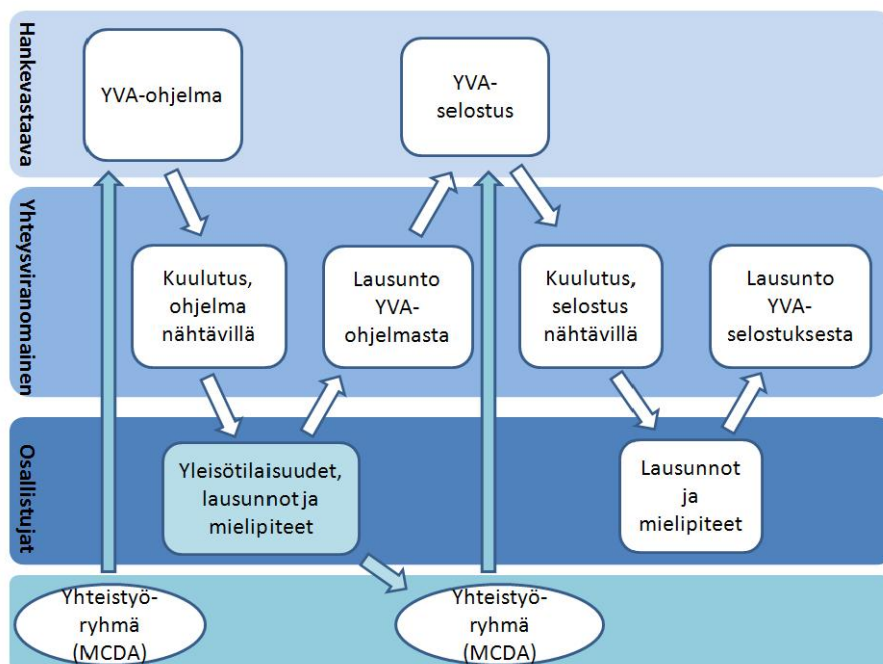
Vahvuudet, mahdollisuudet	Heikkoudet, uhkat
+ Lisää vuorovaikutusta	– Osallistujajoukkoa rajattava
+ Keskustelu lisää yhteisymmärrystä	– Vaatii osallistujilta aikaa
+ Osallistuminen alusta asti	– Menetelmä vaikeasti ymmärrettävä
+ Osallistujat saavat tietoa	– Ei takaa vaikuttavuutta
+ Tuo näkemykset esiin	– Ei poista osallistumisen esteitä
+ Lisää läpinäkyvyyttä	
+ Systemaattisuus auttaa etenemisessä	
+ Ristiriidat tulevat ilmi	

5.2 YVA-osallistumisen kehittäminen

Seuraavaksi esitellään, kuinka monitavoitearvioinnin voisi toteuttaa osana YVA-menettelyä nykyisen lainsäädännön puitteissa huomioiden edellisessä luvussa käsitellyt YVA-osallistumisen puutteet. Kuvassa 1 on hahmotelma parannellusta prosessista. Muutoksena nykyiseen YVAan on kuvan alin palkki, toimijatahojen ja sidosryhmien edustajista koostuva yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä osallistuu monitavoitearviointiin, joka toteutetaan luvussa 2 kuvatulla tavalla. Ryhmä aloittaa työskentelynsä jo ennen varsinaista YVA-prosessia. Monitavoitearviointia hyödyntäen ryhmä valitsee tarkasteltavat kriteerit ja muodostaa alustavat vaihtoehdot.

Aikainen osallistuminen mahdollistaa sen, että osallistujat pääsevät muovaamaan suunnittelua. Osallistujat voivat vaikuttaa arvioinnin lopputuloksiin enemmän, mikäli ovat mukana määrittelemässä arviointikriteerejä ja arvioinnin tavoitteita sekä kehystämässä vaikutustiedon hankintaa. Monitavoitearviointiin osallistuvien määrä on rajallinen, ja siksi siitä vastaa yhteistyöryhmä. Ryhmään valitaan hankkeesta vastaavan ja yhteysviranomaisen edustajan lisäksi kaikkien keskeisten sidosryhmätahojen edustajat niin, että koko näkemysten kirjo tulisi arvioinnissa mahdollisimman kattavasti esille.

YVA-menettelyn kaikille avoimen luonteen vuoksi tulee myös suurelle yleisölle tarjota tiedonsaanti-



Kuva 1: Vuorovaikutteinen monitavoitearviointia hyödyntävä YVA-menettely.

ja osallistumismahdollisuuksia. Hyvä ajankohta näille olisi ohjelmavaiheessa, jolloin YVA-ohjelma esiteltäisiin ja siihen voisi ottaa kantaa. Tuolloin on jo saatavilla suunnitelma vaikutusten arvioinnista sekä perustiedot hankkeesta ja sen vaihtoehdoista, mutta vielä mahdollisuus vaikuttaa ja muuttaa suunnitelmaa. Yksittäinen tilaisuus ei vaatisi osallistujalta niin paljon aikaa ja perehtymistä kuin yhteistyöryhmään kuuluminen.

Yleisötilaisuuksissa olisi hyvä tarjota erilaisia tapoja ilmaista mielipiteensä. Tilaisuudessa voisi käyttää myös karttoja tai muuta havainnollistamismateriaalia sekä pienryhmäkeskusteluja palautteen keräämisessä. Yleisölle tulee antaa totuudenmukaista tietoa havainnollistavasti sekä tuoda esiin mahdolliset epävarmuustekijät, jotta he voivat muodostaa tilanteesta realistisen kuvan ja sen perusteella oman mielipiteensä.

Yhteistyöryhmä kokoontuu tiedotus- ja osallistumistilaisuuksien jälkeen arvioimaan vaihtoehtojen vaikutukset hankevastaavan tuottaman tiedon perusteella sekä asettamaan tärkeys-painot monitavoitearviointin toisessa vaiheessa. Yhteistyöryhmä käsittelee myös yleisötilaisuudessa saadun palautteen. Näin yleisön osallistuminen saadaan läpinäkyvämmiin ja johdonmukaisemmin hyödynnettyä.

Kuvatun menettelyn toteuttaminen vaatii resursseja. Hankkeesta vastaava voi kuitenkin hyötyä osallistujien panoksesta, sillä heillä voi olla suunnittelulle hyödyllistä paikallistietoa ja osallistumisen kautta suunnittelulle hankkeelle voidaan saada voimakkaampi legitimitetti (Stirling, 2006). Konfliktitilanteita voidaan välttää, sillä osallistujat hyväksyvät helpommin epätäydelli-

siäkin vaihtoehtoja, kun kokevat tulleen kuulluiksi (Hokkanen ja Ruuskanen, 2005). Osaava analyytikko on kuitenkin ensiarvoisen tärkeä, jotta menetelmä osattaisiin avata myös osallistujille ja tulokset olisivat päteviä (Kangas ym., 2001). Muuten on vaarana, että menettely muuttuu osallistujien manipuloinniksi.

Hokkanen ja Ruuskanen (2005) toteavat, että osallistuva YVA on parhaiten toteutettavissa pienimuotoisissa hankkeissa, joissa osallistujat pääsevät vaikuttamaan omaan elinympäristöönsä, kun taas arvopohjaisia ristiriitoja sisältäviin hankkeisiin se ei sovellu. Edellä kuvatun menettelyn mukainen vuorovaikutteinen, hyvin ja läpinäkyvästi sekä kontekstin huomioiden toteutettu monitavoitearviointi voinee kuitenkin auttaa osallistuvan YVAN onnistumisessa myös sellaisissa hankkeissa, joihin liittyy arvoriitoja. Suurissa ja vaikutuksiltaan laajoissa hankkeissa keskeistä on myös suuren yleisön mielipiteiden ja arvojen huomioiminen.

6 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millainen monitavoitearviointimenettely voisi parantaa osallistumista suomalaisessa YVA-kontekstissa. Monitavoitearviointilla on mahdollista parantaa osallistumista etenkin, jos se aloitetaan varhaisessa suunnittelun vaiheessa, suunnittelun konteksti ja osallistujat huomioiden sekä läpinäkyvästi. Toteuttamisessa tulee kiinnittää huomiota osallistujien valintaan, menetelmän ymmärrettävyyteen ja osallistujien erilaisuuteen.

Tutkimuksen tulokset eivät ole laajasti yleistettävissä, mutta niitä voi tilanteen mukaan soveltaa vuorovaikutuksen suunnittelussa. On kuitenkin huomattava, että tarkastellut hankkeet eivät ole YVA-hankkeita vaan toteutettu yleisemmällä suunnittelun tasolla. Osallistumista on mahdollista edistää myös muilla tavoin, mutta tässä tutkimuksessa tarkasteltiin ainoastaan monitavoitearvioinnin potentiaalia. Monitavoitearvioinnin hyödyntäminen ei automaattisesti tarkoita parempaa osallistumista, mutta sillä voidaan luoda edellytykset vaikuttavalle osallistumiselle.

Nykyisen YVA-lainsäädännön puitteissa vuorovaikutuksen lisääminen ja monitavoitearvioinnin toteuttaminen perustuvat hankkeesta vastaavan vapaaehtoisuuteen. Mikäli nyky-lainsäädännön mukaisessa tilanteessa halutaan varmistaa osallistujille muutakin kuin mahdollisuus tulla kuulluiksi, on yhteysviranomaisen tehtävänä edesauttaa paremman osallistumisen mahdollistavien olosuhteiden syntymistä (Hokkanen ja Ruuskanen, 2005).

Lopputuloksen kannalta vuorovaikutuksen järjestävällä taholla on merkittävä rooli. Mikäli halutaan vaikuttavaa osallistumista, tulee osallistujille antaa osallistumismahdollisuuksia ja valtaa suunnittelussa. On osallistumismenettelyn järjestäjän päätös, kuinka paljon omaa valtaansa hän on valmis osallistujille luovuttamaan, mutta hänellä on siihen mahdollisuus.

Viitteet

- André, P., Enserink, B., Connor, D. & Croal, P. (2006). Public participation international best practice principles. *Special Publication Series, 4*. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- Appelstrand, M. (2002). Participation and societal values: The challenge for lawmakers and policy practitioners. *Forest Policy and Economics, 4*(4), 281–290.
- Hokkanen, P. (2008). Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. *Acta Universitatis Tamperensis*(1285).
- Hokkanen, P. & Ruuskanen, T. (2005). Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä. *Alueelliset ympäristöjulkaisut, 396*. Keski-Suomen ympäristökeskus.
- Jantunen, J. & Hokkanen, P. (2010). YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. *Suomen ympäristö, 18/2010*. Suomen ympäristökeskus.
- Kangas, J., Kangas, A., Leskinen, P. & Pykäläinen, J. (2001). MCDM methods in strategic planning of forestry on state-owned lands in Finland: applications and experiences. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis, 10*(5), 257–271.
- Karjalainen, T. P., Rytönen, A.-M., Marttunen, M., Mäki-Petäys, A. & Autti, O. (2011). Monitavoitearviointi Iijoen vaelluskalojen palauttamisen tukena. *Suomen ympäristö, 11/2011*. Suomen ympäristökeskus.
- Kiker, G. A., Bridges, T. S., Varghese, A., Seager, T. P. & Linkov, I. (2005). Application of multicriteria decision analysis in environmental decision making. *Integrated Environmental Assessment and Management, 1*(2), 95–108.
- Lahdelma, R., Salminen, P. & Hokkanen, J. (2000). Using multicriteria methods in environmental planning and management. *Environmental Management, 26*, 595–605.
- Laki ympäristövaikutusten arvioinnista. (468/1994).*
- Mendoza, G. A. & Martins, H. (2006). Multi-criteria decision analysis in natural resource management: A critical review of methods and new modelling paradigms. *Forest Ecology and Management, 230*(1–3), 1–22.
- Niinimäki, T. (2011). *Kansalaisten ja järjestöjen osallistumisen parantamismahdollisuudet suomen ympäristövaikutusten arviointiprosessissa*. Julkaisematon pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Onkila, H., Marttunen, M., Dufva, M., Nurmi, T. & Hjerpe, T. (2012). *Turvetuotantoon soveltuvien soiden vesistövaikutusriskin arviointi Keski-Suomessa – monitavoitearviointitarkastelun menetelmäkuvaus, tulokset ja yhteisriskien tunnistaminen. Keski-Suomen 3. vaihemaakuntakaava*. (Saatavilla: http://www.keskisuomi.fi/filebank/22693-TURVE_MCDA_raportti_25_04_2012.pdf)
- Pölönen, I., Hokkanen, P. & Jalava, K. (2011). The effectiveness of the Finnish EIA system –

- what works, what doesn't, and what could be improved? *Environmental Impact Assessment Review*, 31 (2), 120–128.
- Rytkönen, A.-M., Marttunen, M., Alaraudanjoki, T., Kurkela, A., Karjalainen, N. & Kämäräinen, J.-P. (2012). *Tulvariskien hallinnan suunnittelun monitavoitearviointi. Rovaniemen pilottihankkeen loppuraportti 17.8.2012.* (Suomen ympäristökeskus ja Lapin Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus)
- Saarikoski, H., Mustajoki, J., Marttunen, M., Ahtikoski, A., Hallikainen, V., Helle, T., Hyppönen, M., Jokinen, M., Naskali, A., Tuulentie, S., Varmola, M., Vatanen, E. & Ylisirniö, A.-L. (2010). Monitavoitearviointi Ylä-Lapin metsien kestäväen käytön mahdollisuuksista. *Metsätieteen aikakauskirja*(1).
- Stirling, A. (2006). Analysis, participation and power: Justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land Use Policy*, 23(1), 95–107.
- Suomen perustuslaki.* (731/1999).
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2006). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Tammi, Helsinki. 182 s.
- Webler, T., Tuler, S. & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental Management*, 27, 435–450.
- Århusin yleissopimus. Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus.* (Sops 122/2004).