



■ Leena A. Hytönen

Leena A. Hytönen

Osallistamismenetelmät metsätalouden päätöksenteossa

Hytönen, L.A. 2000. Osallistamismenetelmät metsätalouden päätöksenteossa. Metsätieteen aikakauskirja 3/2000: 443–456.

Katsauksessa kuvaillaan lyhyesti Suomessa 1990-luvulla toteutettua osallistavaa metsäsuunnittelua. Kuvatus materiaalin perusteella suunnittelun käytännöt jaetaan kolmeen osallistamismenetelmään: mielipidemittaus, vapaamuotoinen palaute ja neuvottelu. Kukin osallistamismenetelmä sisältää erilaisia mahdollisuuksia ja rajoituksia siitä, kuka osallistuu ja miten osallistutaan suunnitteluun ja päätöksentekoon metsätaloudessa. Mielipidemittaus käsittää sekä kyselytutkimukset että päätösanalyysin. Kyselytutkimukset mahdollistavat suuren yleisön osallistumisen, kun taas päätösanalyysi sopii parhaiten metsäalaa tunteville sidosryhmien edustajille. Vapaamuotoista palautetta voidaan kerätä paikallisilta asukkailta ja sidosryhmien edustajilta. Neuvottelu on mahdollista suunnittelevan organisaation sekä kansalais-, intressi- ja sidosryhmien edustajien välillä.

Lopuksi täsmennetään, mitä metsäsuunnittelussa tarkoittavat osallistava suunnittelu ja yhteistoiminnallinen suunnittelu. Osallistavassa suunnittelussa (*participatory planning*) järjestävä organisaatio kerää tietoa eri osapuolten mielipiteistä, arvostuksista ja preferensseistä käyttäen eri osallistamismenetelmiä. Tietoa käytetään organisaation tekemän suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Yhteistoiminnallisessa suunnittelussa (*collaborative planning*) osallistujilla on osavastuuta esim. suunnitelman sisällön tuottamisesta tai toteuttamisesta.

Asiasanat: osallistava metsäsuunnittelu, kyselytutkimus, päätösanalyysi, vapaamuotoinen palaute, neuvottelu

Yhteystiedot: Metsäntutkimuslaitos, Kannuksen tutkimusasema, PL 44, 69101 Kannus.

Faksi 06-8743 201 Sähköposti: leena.hytonen@metla.fi

Hyväksytty 12.9.2000

I Johdanto

Kansalaisten ottaminen mukaan suunnitteluun on tullut merkittäväksi osaksi metsätalouden toimintaa 1990-luvun Suomessa. Yhtenä syynä on ollut yhteiskuntaa ravistelleet metsäkonfliktit 1980–1990-luvuilla (Hellström ja Reunala 1995, Hellström 1996). Toiminnan häiriöttömän jatkuvuuden takaamiseksi tarvittiin menettely, jolla voidaan välttää puun korjuuta ja kuljetusta haittaavat sekä jopa vientituotteiden ostoboikotteja aiheuttavat konfliktit. Näkemuserojen sovittelumiseksi tarvittiin eri eturyhmien ja aktiivisten kansalaisten mukaan ottamista ja sitouttamista metsätalouden päätöksentekoon.

Metsätalouden kestävyys käsitteellä on 1990-luvulla laajennettu taloudellisesta kestävydestä käsitteeseen myös ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Suomi on sitoutunut näihin uusiin metsätalouden kestävyys tavoitteisiin kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Rion sopimuksessa ja Helsingin metsäministerikonferenssissa (1993). Kansalaisten osallistumisesta on tullut yksi indikaattori sosiaalisen kestävyys kriteerissä (Suomen kestävä metsätalouden ... 1997).

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet nähdään metsätaloudessa kahtaalla. Vaikuttaminen nähdään mahdolliseksi juuri metsäsuunnittelun yhteydessä, jolloin puhutaankin osallistavasta metsäsuunnittelusta (Loikkanen ym. 1997). Parhaiten tämä soveltuu julkisluontoiisiin metsiin, kuten valtion, seurakuntien tai metsäteollisuusyritysten omistamiin metsiin (Pirkanmaan kestävä metsätalous 1996a, 71, Metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma 1998, 33). Suunnitteluun viittaavat termit ovatkin syrjäyttäneet termin kansalaisten osallistuminen, joka oli englanninkielisen termin *public participation/involvement* alkuperäinen käännös. Toisaalta vaikuttamismahdollisuus liittyy toimintaperiaatteisiin. Esim. sidosryhmien tehokkaimpia vaikutusmahdollisuuksia on olla mukana valmistelemissa metsätaloutta ohjaavia lakeja ja metsänhoitosuosituksia (Pirkanmaan kestävä metsätalous 1996b, 17, Metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma 1998, 33).

Smith ja Nell (1997) toteavat kansalaisten osallistumista käsittelevän pohjoisamerikkalaisen kirjallisuuden sisältävän tekniikoiden ja prosessien kuvailua ilman käsitteiden ja oletusten analyysia. Epätasällisista käsitteistä on aiheutunut ongelmia yri-

tettäessä ymmärtää, mikä, miksi ja miten joku kansalaisten osallistumisessa käytetty menettely tai tekniikka toimii. Myös Suomessa on käytössä sekava käsitteistö kuvaamaan kansalaisten osallistumista metsätaloudessa. Puhutaan osallistavasta tai vuorovaikutteisesta metsä- tai luonnonvarojen suunnittelusta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa tai vaikkapa kansalaismielipiteen huomioonottamisesta. Usein myös käsitteitä sosiaalinen kestävyys, oppiminen, vuorovaikutteinen optimointi, alue-ekologinen suunnittelu, konfliktien hallinta ja yhteisymmärrys käytetään samassa yhteydessä ”osallistavuus”-termin kanssa.

Tässä artikkelissa *osallistavalla metsäsuunnittelulla* viitataan yleisesti kaikkiin metsäsuunnitteluprosesseihin, joissa ilmenee jotain menettelyjä kansalaisten, sidos- ja intressiryhmien osallistumiseksi, sekä osallistumisen tueksi kehitettyjä suunnittelumenetelmiä ja -tekniikoita. Myös prosesseja, joissa muodostetaan uusia toimintaperiaatteita, kuten uudistetaan metsälakeja ja metsänhoitosuosituksia, käsitellään tässä artikkelissa metsäsuunnitteluna. *Osallistumisella* tarkoitetaan tässä artikkelissa tilannetta, jossa yksittäiset kansalaiset, kansalaisryhmien sekä vakiintuneiden sidos- ja intressiryhmien edustajat 1) tuovat esille omia mielipiteitään ja tietojaan koskien metsäsuunnittelua ja 2) vaikuttavat suunnittelun lopputulokseen ja päätöksentekoon (esim. Arnstein 1969). Osallistaminen on organisaation toimintaa, jonka tavoitteena on saada mahdollisia osallistujia mukaan johonkin tiettyyn suunnittelu-prosessiin tai -vaiheeseen.

Tämä artikkeli käsittelee osallistumismahdollisuuksia metsäsuunnittelussa Suomessa 1990-luvulla. Katsauksen tavoitteena on selvittää ja kuvata, millaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia metsäorganisaatioiden järjestämät tilaisuudet ja käytännöt ovat luoneet kansalaisille sekä sidos- ja intressiryhmille. Koska asiaa selvitetään tässä artikkelissa kirjallisuuden avulla, muodostuu tutkimuskysymykseksi:

Millaisina kansalaisten, sidos- ja intressiryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet näyttävät niissä raporteissa ja tutkimuksissa, joissa kuvataan osallistavan metsäsuunnittelun tapauksia ja menetelmiä?

Työ on rajattu 1990-luvulle. Katsauksen aineistona on käytetty suomalaisia raportteja ja tutkimuk-

Taulukko 1. Kooste käytetyistä tiedonkeruu- ja työskentelymenettelyistä osallistavassa metsäsuunnittelussa.

	Suunnitelmien/ tapausten määrä kaikkiaan, kpl	Tapausten määrä, joissa on hyödynnetty suunnittelu- tai työryhmiä, kpl	Tapausten määrä, joissa on hyödynnetty päättösanalyysejä, kpl	Tapausten määrä, joissa on hyödynnetty kyselyjä, kpl	Tapausten määrä, joissa on hyödynnetty laadullista yleisöpalautetta (kuulemistilaisuudet, retkeilyt, lausunnot), kpl
Metsähallitus (Luonnonvarasuunnitelmat)					
Kainuu, Länsi-Suomi, Itä-Lappi, Länsi-Lappi Kaikkiaan	4	4	2	1	4
Metsäkeskukset (Alueelliset metsäohjelmat)					
Kaikkiaan	13 ¹⁾	12	1	2	8
Muut					
Pirkanmaa-projekti, Kans. Metsäohjelma, Helsingin kaupunki, MetsäRaahe-projekti, Kylämaisemasuunn., Kyläniemi-projekti, Porin Yyterinniemi, P-Pohjanmaan metsästr., Lapin metsästrategia, Kaikkiaan	9	7	1	6 ²⁾	8 ³⁾
Yhteensä	26	23	4	9	20

¹⁾ Yhdessä alueellisessa metsäohjelmassa todetaan ainoastaan: ”metsäkeskus on tehnyt laajaa yhteistyötä alueen ja seutukuntien kanssa”.

²⁾ Kaikkia kyselyjä ei ole suunnattu suurelle yleisölle, vaan käytännön tarpeen mukaan esim. lähialueen asukkaille, tietyille metsänomistajaryhmälle, yms.

³⁾ Yhdessä tapauksessa yleisötilaisuuteen kutsuttiin eri intressiryhmiä, ei suurta yleisöä yleisesti.

sia, jotka koskevat osallistavaa metsäsuunnittelua tai siihen soveltuviksi ehdotettuja suunnittelu- ja päätöstekniikoita. Aineisto on enimmäkseen julkista, sisältäen mm. Metsähallituksen julkaisemia luonnonvarasuunnitelmien raportteja ja metsäkeskusten laatimia alueellisia metsäohjelmia (taulukko 1) sekä tutkimusjulkaisuja.

Luvussa 2 esitellään lyhyesti osallistavaa metsäsuunnittelua ja siinä käytettyjä menettelyjä 1990-luvun Suomessa. Kirjallisuudessa esiintyvien menettelyjen perusteella osallistamismenetelmät luokitellaan luvussa 3 mielipidemittaukseen, vapaa-muotoiseen palautteeseen ja neuvotteluun. Luvun 4 päätelmissä tarkastellaan luokittelua sekä pohditaan osallistamismenetelmien merkitystä suunnittelulle ja päätöksenteolle. Lopuksi tehdään ehdotus käsitteistön selkeyttämiseksi.

2 Osallistava metsäsuunnittelu Suomessa 1990-luvulla

Kansallisen metsäpolitiikan tasolla osallistavaa metsäsuunnittelua on toteutettu vuonna 1998 laadittaessa Kansallista metsäohjelmaa vuoteen 2010 (Kansallinen metsäohjelma 2010 1999). Metsäohjelman laadinnan yhteydessä sovellettiin tavanomaista virkamies- ja komiteatyöskentelyä laajempaa osallistumista (taulukko 1). Laajasti edustettujen työryhmien lisäksi järjestettiin koko maassa 59 kansalaisfoorumia eli esittely- ja kuulemistilaisuutta. Tilaisuuksiin osallistui n. 2900 henkeä ja kirjallisia lausuntoja annettiin 140. Kansallisella metsäohjelmalla oli myös verkkosivut, joihin sisältyivät ohjelman dokumentit ja keskustelupalsta. Avointa menettelyä on tarkoitus jatkaa myös metsäohjelman seurannan aikana (<http://www.mmm.fi/KMO/>).

Metsäkeskukset ovat yhteistyössä sidosryhmien kanssa laatineet ensimmäisen kerran alueelliset metsäohjelmat vuosina 1997–1998, kuten nykyinen Metsälaki (1093/1996, §4) edellyttää. Viisivuotiset ohjelmat ovat ajanjaksolle 1998–2002, ja niitä voidaan tarkistaa tarpeen mukaan (esim. Keski-Suomen metsätalouden tavoiteohjelma 1998). Toteutuksesta ja seurannasta vastaa metsäkeskus. Alueellisten metsäohjelmien muodostamisen yhteydessä yhteistyömuotoja ovat olleet sidosryhmien edustajista koostuvat ohjaus- ja työryhmät, kyselyt, päätösanalyysi sekä suurelle yleisölle ja sidosryhmille tarkoitetut seminaarit ja kuulemistilaisuudet (taulukko 1).

Metsähallitus on toteuttanut maillaan laajojen alueiden, jopa useita maakuntia kattavaa, luonnonvarasuunnittelua vuodesta 1995. Luonnonvarasuunnittelu antaa puitteet alue-ekologiselle suunnittelulle, jonka kehittäminen aloitettiin Metsähallituksessa vuonna 1994. Alue-ekologinen suunnittelu on suuren, yleensä useiden neliökilometrien kokoisen, metsäalueen luontoarvojen kokonaistarkastelua (Heinonen 1997, 14, Rissanen 1997, 7). Sekä luonnonvara- että alue-ekologisessa suunnittelukäytännössä juuri Metsähallitus on selkeimmin ilmoittanut toteuttavansa osallistavaa suunnittelua, jolla Loikkanen (1995, 150) mukaan tarkoitetaan ”... yleensä nk. suoraa institutionaalista osallistavaa suunnittelua, jossa suunnittelun toteutuksesta ja päätöksenteosta vastaa jokin metsäalan organisaatio ja johon suunnittelun vaikutuspiirissä olevat asianosaiset osallistuvat”. Suunnittelussa osallisia ovat viralliset intressitahot (kuten eri viranomaistahot ja järjestäytyneet yhteisöt ja yhdistykset), alueen hoidosta ja käytöstä kiinnostuneet kansalaiset ja suunnitteluorganisaation omat työntekijät (Loikkanen 1995, 150). Metsähallituksessa osallistavaa suunnittelua on käytetty edellisten lisäksi kaavoitussuunnittelussa sekä Itä-Lapissa yksittäisissä suunnitteluhankkeissa (Kinnunen ym. 1998, 102).

Käytännössä Metsähallituksen osallistava suunnittelu on edennyt siten, että luonnonvarasuunnittelman laadinnan alkuvaiheessa suunnittelusta on tiedotettu ja aktivoitu kansalaisia osallistumaan (Heinonen ym. 1997, 49, 75, Loikkanen 1997, 8, Kinnunen ym. 1998, 85–88). Osallistujilla on ollut mahdollisuus esittää toiveitaan ja mielipiteitään Metsähallituksen toiminnasta yleisökokouksissa, avoi-

mien ovien päivillä, palautelomakkeilla, infopisteissä sekä internetin ja palautepuhelimien avulla. Sidosryhmien edustajat ovat suunnittelutyöryhmissä tuoneet esille taustaryhmiensä tavoitteita ja ottaneet kantaa suunnitteluun, mm. osallistumalla Metsähallituksen nelikenttäanalyysiin ja päätösanalyysiin. Alue-ekologisessa suunnittelussa osallistavan suunnittelun menetelminä on käytetty avoimien ovien päiviä, maastoretkeilyjä, haastatteluja, suunnittelu-luonnoksen esittelyjä, sidosryhmätilaisuuksia, asennekyselyjä sekä suunnittelun ohjausryhmiä (Karvonen ym. 1997, 14, Rissanen ym. 1997, 8, Koponen ym. 1998, 10–11). Yleisölle on esitelty yleensä myös valmiit suunnitelmat.

Yksityismetsätaloudessa tila- ja aluekohtaista osallistavaa suunnittelua on toteutettu lähinnä kaupunkien omistamien metsien suunnittelun yhteydessä, joista esimerkkinä Helsinki (Helsingin kaupungin metsä- 1995, 18), Raahe (Tikkanen 1996) ja Hämeenlinna (Kivinen 1998). Porin Yyterinniemes- sä osallistava suunnittelu on koskenut yhtälailla kaupungin, UPM-Kymmenen kuin pienten yksityismetsänomistajienkin metsiä (Salonen ja Laitinen 1999). Asukkaat ovat osallistuneet kylämaiseman suunnitteluun esim. Kainuussa Melalahden ja Naapurivaaran kylissä, Suomenselän Peränteellä ja Lounais-Suomen Häntälässä (Komulainen 1998) sekä Kymen metsäkeskuksen Kyläniemi-hankkeessa (Kyläniemi – luonto ja ... 1997). Käytettyjä menetelmiä ovat olleet maastokäynnit, yleisötilaisuudet, kyselyt, suunnitteluryhmät ja kyläkokoukset.

Viimeisenä esimerkkinä osallistavasta metsäsuunnittelusta tässä yhteydessä esitellään puunhankintaorganisaatiot. Puunhankintaorganisaatioille on kehitetty osallistava yhteistoimintamalli organisaation ja sidosryhmien välille ympäristövaikutusten arvioinnin yhteyteen (Kariniemi ym. 1997). Menettelyn tavoitteena on vähentää toimintaan kohdistuvia riskejä sekä auttaa havaitsemaan uusia päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä. Soveltuvia menettelytapoja ovat tiedottaminen, tiedonhankinta haastatteluin ja kyselyin, keskustelutilaisuudet, vastaanotot, yhteissuunnitteluryhmät ja neuvottelukunnat (Kariniemi ym. 1997, 16).

3 Metsäsuunnittelussa käytetyt osallistamismenettelyt

3.1 Hyödynnetty kirjallisuuden analyysimenettely

Vaikka kussakin metsäsuunnittelutapauksessa on menettely aina kunhunkin tilanteeseen soveltuvalta tavalla, löytyi tapauksista paljon samoja tai samankaltaisia menettelyjä. Näitä olivat esim. kyselyjen teettäminen ja kansalaisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen. Katsauksen analyysi perustuu Glaserin ja Straussin kehittämän ”grounded theory”-nimiseen lähestymistapaan (Alasuutari 1994, 83). Tässä aineistolähtöisessä lähestymistavassa etsitään aineistosta ääripäitä edustavia tapauksia esimerkiksi osallistumismahdollisuuksien suhteen. Ääripäistä pohditaan, mitkä tekijät tekevät niistä erilaisia. Tämän jälkeen kokeillaan, voiko koko aineiston jakaa kyseisellä erottelukriteerillä. Kirjallisuusaineistosta lähdettiin etsimään sopivaa erottelukriteeriä erilaisille menettelyille. Valittu näkökulma oli kansalaisten sekä sidos- ja intressiryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Analyysin aikana syntyi kolme kriteeriä osallistamismenettelyjen ryhmittelemiseksi: 1) Ketkä osallistuvat? 2) Millä keinoin osallistujat osallistuvat ja missä muodossa informaatiota käsitellään? 3) Miten menettely vaikuttaa suunnitelman tai päätöksen lopputulokseen? Ensimmäinen kriteeri jakaa menettelyt lähinnä suurelle yleisölle tarkoitettuihin ja niihin, joihin osallistujat joko valikoidaan tai valikoituvat prosessissa. Toinen kriteeri jakaa menettelyt sen mukaan, ovatko osallistujat organisaation tekemän tiedonkeräämisen kohteena vai keskusteluyhteydessä ja vuorovaikutuksessa organisaation edustajien kanssa. Tietoa voidaan kerätä kahdella tavalla: strukturoidusti numeerisessa muodossa tai vapaamuotoisesti laadullisessa muodossa. Mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousi myös eri tiedonkeräämismenettelyjen kyky liittää esitetyt kysymykset ja vastaukset mahdollisimman tarkasti asiayhteyteensä. Kolmas kriteeri erottaa menettelyt sen mukaan, käytetäänkö osallistujilta kerättyä tietoa suunnittelun taustainformaationa vai pääsevätkö osallis-

tujat mukaan vaikuttamaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Näitä kriteereitä käyttäen ryhmiteltiin kirjallisuusaineistosta kuhunkin tilanteeseen sovelletut menettelyt. Käytäntöjen ryhmittelyyn tuloksena syntyi kolme yleistä osallistamismenettelyluokkaa: mielipidemittaaminen, vapaamuotoinen palaute ja neuvottelu (taulukko 2).

3.2 Mielipidemittaus osallistamismenettelyinä

3.2.1 Kyselyjen käyttö

Kyselytutkimuksilla voidaan selvittää ns. suuren yleisen mielipide metsien hoidosta ja käytöstä. Näin on menettely Pohjois-Karjalan, Lapin ja Kainuun metsäkeskusten alueellisten metsäohjelmien laadinnan yhteydessä (Kajala 1997, Pykäläinen ja Rantala 1997, Mäntymaa 1998). Kyselyjen perusjoukko on ollut alueen aikuinen väestö, josta otos on poimittu joko satunnaisotannalla, tasavälisellä satunnaisotannalla tai systemaattisella otannalla suhteellista kiintiötä noudattaen. Vastausprosentti on vaihdellut 40–58 % välillä. Kysymykset ovat olleet enimmäkseen strukturoituja monivalinta- ja mielipidekysymyksiä, jotka on analysoitu tilastotieteen menetelmin. Kainuun kysely sisälsi myös avoimia kysymyksiä, joiden vastaukset analysoitiin ryhmittelemällä (Mäntymaa 1998, 14).

Kainuussa kyselyn tulosten tarkoitus oli täydentää muussa osallistumisessa saatua näkemystä, koska kysely tavoittaa koko kansalaisjoukon paremmin kuin erilaiset yleisötilaisuudet ja seminaarit (Kainuun metsätalouden tavoiteohjelma ... 1998, 56). Lapissa kyselyä käytettiin taustainformaationa, kun Lapin metsästrategian työryhmä hahmotteli tulevaisuuden visioita ja skenaarioita (Lapin metsästrategia 1996, 68). Myös Pohjois-Karjalassa kyselyä hyödynnettiin yhtenä taustainformaation lähteenä muodostettaessa vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia eli skenaarioita (Euroopan metsämaakunta 2010 1998, 6).

3.2.2 Päätösanalyysin käyttö

Metsätaloudessa ns. päätösanalyysi tarkoittaa päätösti- ja suunnittelutekniikoita, joiden soveltamista monitavoitteiseen metsäsuunnitteluun on tutkittu laajasti (Kangas 1992, Kangas ja Matero 1993, Kangas ym. 1996a). Monitavoitteisessa metsäsuunnittelussa otetaan taloudellisesti kannattavan ja kestävä puuntuotannon lisäksi huomioon muita mahdollisia metsän arvoja, kuten virkistys- ja maisemarvot, luonnonsuojelu ja metsästys. Päätösanalyysin tarkoitus on selkeyttää ja analysoida osallistujille päätöksentekotilannetta.

Suuralueilla, kuten Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun ja alueellisten tavoiteohjelmien yhteydessä voidaan hyödyntää strategiseen suunnitteluun soveltuvaa päätösanalyysia, jossa vertaillaan useita suunnitelmavaihtoehtoja. Ne metsätalouden tavoitteet, joille ei ole olemassa yhteistä mittayksikköä, saadaan vertailukelpoisiksi tiedustelemalla päätöksentekijältä (ja tässä tapauksessa myös osallistujilta), miten tärkeitä eri tavoitteet ovat verrattuna toisiinsa (Kangas 1992). Päätöksentekijän ja osallistujien ilmaisemista preferensseistä muodostetaan hyötyfunktio ja eri tavoitteille painoarvot. Tavoitteita kuvataan kriteerein ja näitä edelleen tarvittaessa alikriteerein. Vaihtoehtoisia suunnitelmia verrataan riittävän yksityiskohtaisesti määritettyjen kriteerien ja alikriteerien suhteen. Päätösanalyysi kykenee käsittelemään rinnan useilta osallistujilta tiedusteltuja preferenssejä (Kangas ja Matero 1993, Kangas ym. 1996a). Osallistujat voidaan asettaa päätöshierarkiaan toiselle tasolle ja kullekin muodostetaan oma hyötyfunktio. Kokonaisyödyn laskemiseksi päätösanalyysissä osallistujille annetaan painoarvot sen mukaan, miten eri osallistujia halutaan laskennassa painottaa (Kangas ym. 1996a, 10–11).

Paikallisella tasolla, kuten Metsähallituksen alueekologisessa suunnittelussa tai yksityismetsätalouden alue- ja tilakohtaisessa suunnittelussa voidaan hyödyntää taktista suunnittelua varten kehitettyä päätösanalyysia (Kangas ym. 1996a). Siinä osallistujien yhdistetty hyötyfunktio muodostetaan samalla tavalla kuin strategisen päätösanalyysin tekniikassa. Erona strategiseen päätösanalyysiin on, että vertailtavana ei ole vain rajoitettu määrä suunnitelmavaihtoehtoja. Metsätalouden laskentajärjestelmään on tallennettu metsikkökuviokohtaisesti puuston

kasvu- ja tuotostiedot sekä muut metsäinventoinnin yhteydessä kerättävät tiedot. Laskentajärjestelmä sisältää ennustemalleja puuston kasvusta ja tuotoksesta, maiseman kauneuden kehittymisestä ja esim. biodiversiteetin kannalta tärkeiden lajien kehittymisestä. Osallistujien hyötyfunktioita optimoidaan laskentajärjestelmässä esim. HERO-optimoinnin (Pukkala ja Kangas 1993) avulla, jolloin tuotetaan osallistujien yhdistetyt hyödyt parhaiten toteutava suunnitelmaehdotus.

Metsähallituksessa ja alueellisten metsäohjelmien yhteydessä on hyödynnetty strategisen päätösanalyysin tekniikoita (taulukko 1). Metsähallitus on käyttänyt päätösanalyysia Kainuun ja Länsi-Suomen luonnonvarasuunnitelmissa suunnitelmavaihtoehtojen vertailemiseen (Heinonen ym. 1997, 73–79, Hiltunen ym. 1997, 33–53). Päätösanalyysiin on osallistunut Metsähallituksen ja sidosryhmien edustajia. He ovat antaneet numeeriset painotuksensa päätösanalyysiin sisällytetyille tavoitteille joko vastaamalla kyselylomakkeeseen, osallistumalla vuorovaikutteiseen päätösanalyysi-istuntoon tai konsulttina toimivan suunnittelijan välityksellä. (Pykäläinen 1997, 14–18, Pykäläinen ym. 1999a, 14–17). Iteratiivisessa päätösanalyysi-istunnossa osallistujat ovat tarkastelleet annettujen painotusten vaikutuksia strategiavaihtoehtojen hyvyysarvoihin painotuskertojen välillä. Myös suunnittelija-konsultti on voinut toimia välittäjänä antamalla kansalaisten tavoitteita vastaavat painotukset tekemänsä kansalaispalautteen arvioinnin perusteella (Pykäläinen 1997, 18). Päätösanalyysin tulokset ovat olleet osa luonnonvarasuunnitteluprosessin tuomaa informaatiota, jonka perusteella Metsähallitus on valinnut lopullisen suunnitelman (Heinonen ym. 1997, 82, Hiltunen 1997, 55).

Myös Lapin metsästrategian ja Pohjois-Karjalan alueellisen metsäohjelman laadinnan yhteydessä käytettiin päätösanalyysia (Lapin metsästrategia 1996, 124–126, Euroopan metsämaakunta 2010 1998, 49–53). Lapin metsästrategian työryhmän jäsenistä muodostettiin seuraavat intressiryhmät: metsätalous ja -teollisuus, suojelu, virkistys ja matkailu sekä koko Suomi. Kukin intressitaho ilmaisi omat tavoitteensa painottamalla eri metsän käyttömuotojen, puuntuotannon, virkistykseen ja luonnonsuojelun, tärkeyttä. Tarkasteltavat skenaariot olivat: talousskenaario 1, talousskenaario 2, monikäyttö-

Taulukko 2. Osallistamismenetelmien jaottelu.

Käytäntö	Osallistajat	Osallistumistapa	Informaation muoto	Ratkaisun muodostamistapa
Mielipidemittaus – Kyselyt	”Suuri yleisö”	Kyselyyn vastaaminen	Kvantitatiivista, koskien arvoja ja mieltymyksiä	Objektiivista tutkimustietoa käytetään päätöksenteon tukena
– Päätösanalyysi	Sidos- ja intressiryhmät	Preferenssien ilmaiseminen	Kvantitatiivista preferenssitietoa	Osallistujien preferenssit sisällytetään päätösanalyysin, jonka optimiratkaisua käytetään päätöksenteon tukena
Vapaamuotoinen palaute	Paikalliset, osalliset ihmiset, sekä sidosryhmät	Mielipiteiden esittä- minen yleisötilai- suuksissa, lausuntojen antaminen yms.	Kvalitatiivista, mahdollisesti ns. paikallista tietoa	Laadullista tietoa käytetään pätöksenteon tukena, rajoit- teiden asettaminen joillekin toimenpiteille tai alueille
Neuvottelu	Sidos- ja intressi- ryhmät, paikal- listen ihmisten edustaja(t)	Henkilökohtainen kohtaaminen ja keskustelu päätök- sentekijän tai tämän edustajan kanssa	Keskustelut, vuoro- vaikutus, tiedon muodostuminen sosi- aalisisena prosessina	Yhteisen kannan muodostaminen: a) suostuttelu b) kompromissi c) konsensus

skenaario ja luonnonsuojeluskenaario. Monikäyttökkenaario antoi päätösanalyysissa suurimman kokonaisuuden siinä tapauksessa, että intressitahoille annettiin yhtäläinen painotus. Päätösanalyysi tuotti taustainformaatiota päätöksenteon tueksi (Lapin metsästrategia 1996, 124–126).

Pohjois-Karjalan alueellisen metsäohjelman laadinnassa päätösanalyysiin osallistunut työryhmä oli mukana tuottamassa vertailtavia strategioita sekä määrittämässä päätösanalyysiin sisällytetyjä tavoitteita (Euroopan metsämaakunta 2010 1998, 49–53). Päätösanalyysia hyödynnettiin kokonaisuuden hahmottamista helpottavana apuvälineenä.

3.2.3 Kysely ja päätösanalyysi mielipidemittauksena

Mielipidemittauksen ominaispiirre on, että suunnittelun ja päätöksentekotilanteen kysymyksenasettelussa hyödynnetään *a priori* tietoa. Tietoa pyritään keräämään kohdennetusti ja tehokkaasti tietyistä etukäteen tärkeiksi arvioiduista asioista. Mielipidemittaus on tiedon keräämistä ja hyödyntämistä numeerisessa muodossa ihmisten preferensseistä (ts. omista mieltymyksistä) ja arvoista (ts. moraalii-

sista kannanotoista). Mielipidemittauksen luokkaan kuuluvat kysely ja päätösanalyysi (taulukko 2).

Kyselytutkimusten vahvuus on, että sen avulla saavutetaan laajankin suunnittelun alueen ”suuri yleisö”, joten usein puhutaankin kansalaismielipiteen selvittämisestä. Otokseen osuvat ihmiset ilmaisevat arvojaan ja preferenssejään vastaamalla kyselyyn. Strukturoidut kysymykset mahdollistavat vastausten tehokkaan analyysin ja raportoinnin. Kyselyn tulokset ovat parhaimmillaan objektiivista tutkimustietoa, jota voidaan hyödyntää taustainformaationa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Kyselytutkimusten ongelmana on, että ne irrottavat kysymykset käytännön asiayhteydestään (Lauer ja Knuth 1998, Satterfield ja Gregory 1998, Zinn ym. 1998, McComas ja Scherer 1999). Kyselyillä voidaan esimerkiksi hankkia tietoa ihmisten perusarvoista ja moraalikäsitteistä. Kun kysely ei ole asiayhteydessä tiettyyn suunnittelu- ja päätöksentekotilanteeseen, on hankalaa tulkita oikein yleisellä tasolla määriteltyjä perusarvoja tietyssä käytännön tilanteessa (Satterfield ja Gregory 1998, 633, 635). Ongelmaa voidaan yrittää ratkaista siten, että kysymykset sidotaan tiettyyn suunnittelu- ja päätöksentekotapaukseen. Asiayhteyden korostamisen ongelma on kuitenkin se, että ihmisten mielipide-

vastauksiin voidaan vaikuttaa esittämällä kysymykset eri tavoin tai tarjoamalla erilaista informaatiota kyselylomakkeen ohessa (Lauber ja Knuth 1998, McComas ja Scherer 1999).

Erilaisten päätösanalyysin tekniikoiden ja menetelmien tarkoitus on tiedustella osallistujan mielipiteitä siten, että saatujen vastausten perusteella muodostetaan parhaiten osallistujan preferenssejä kuvaava hyötyfunktio. Suurelta joukolta osallistujia preferenssejä tiedustellaan esim. kyselylomakkeella. Myös suunnittelijaa käytetään konsulttina muodostamaan tavoitteiden painotukset kansalaispalautteen perusteella (Pykäläinen 1997, 18). Jos osallistujia on rajoitetusti, esim. sidosryhmien edustajia, voidaan hyödyntää päätösanalyysin vuorovaikutteisia tekniikoita (Kangas ym. 1996b), teema-haastattelua (Pykäläinen 1998a) tai ryhmäsuunnittelua (Pykäläinen ym. 1999b). Päätösanalyysia, jossa on ollut mukana suuri osallistujajoukko, ei pidetä tuloksiltaan kovin luotettavana (Heinonen 1997, 82). Epävarmuutta kontrolloidaan herkkyyssanalyysin avulla (Pykäläinen 1997, 13). Kun käytetään päätösanalyysin vuorovaikutteisia preferenssien tiedustelutekniikoita, luotettavuus perustuu pitkälti siihen, että osallistuja itse on tyytyväinen hänen tavoitteitaan vastaavaan suunnitelmaehdotukseen (Kangas ym. 1996, 239, Pykäläinen 1998b, 7).

Päätösanalyysi pystyy yhdistämään ja arvioimaan yhtäaikaaisesti preferenssitietoa ja muuta informaatiota, jota on kerätty suunnittelua varten. Osallistujan antamat vastaukset kytketään suunnittelijoiden kysymyksen alla olevaan alueeseen ja mahdollisiin toimenpiteisiin. Osallistuja näkee, millaisia seurauksia hänen vastauksillaan on juuri kyseisessä suunnittelutilanteessa. Vaikuttaa siltä, ettei taktiseen suunnitteluun tarkoitettuja päätösanalyysin tekniikoita sovellettaessa ole sellaista asiayhteyden ongelmaa kuin kyselytutkimuksilla.

Kun käytetään kyselyä metsäsuunnittelussa, osallistujan rooli on ilmaista preferenssejään ja arvojaan ja siten olla informaation lähde ja tuottaja. Päätösanalyysitekniikoilla tiedustellaan ja mitataan osallistujan preferenssejä olematta kiinnostuneita osallistujan arvoista. Arvot, jotka päätöksentekotilanteeseen sisällytetään, ovat yhteiskunnan asettamat säännöt, kuten lait ja metsänhoitosuositukset. Nämä arvot on sisällytetty laskentajärjestelmään. Yhteiskunnan asettamat säännöt rajaavat sen vaihto-

ehtojen joukon, josta osallistuja voi valita mieleisensä. Kun kyselyssä osallistujan rooli oli ilmaista mielipiteensä, on hänen roolinsa päätösanalyysissa vielä hieman kapeampi: tuottaa ja ilmaista preferenssitietoa suunnittelua ja päätöksentekoa varten.

3.3 Vapaamuotoinen palaute osallistamismenetelmänä

Vapaamuotoinen palaute (myöhemmin käytetään myös lyhyempää muotoa ”palaute” viittaamaan samaan käsitteeseen) on luonteeltaan laadullista kerättyä tai vastaanotettua tietoa. Se eroaa tällä tavoin mielipidemittauksesta, jossa tietoa kerätään strukturoidusti ja numeerisesti. Vapaamuotoisen palautteen lähteenä ovat yleensä yksittäiset kansalaiset sekä sidos- ja intressiryhmien edustajat (taulukko 2).

Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelussa vapaamuotoista palautetta on kerätty kansalaisilta mm. yleisökokouksissa, avoimien ovien päivillä, palaute-lomakkeilla, infopisteissä sekä internetin ja palaute-puhelimen avulla (Heinonen ym. 1997, 49, Loikkanen 1997, Kinnunen ym. 1998, 13, 85). Sidosryhmien edustajien osallistuminen nelikenttäanalyysiin on hieman strukturoidumpi muoto kerättyä palautetta. Alue-ekologisen suunnittelun yhteydessä vapaamuotoista palautetta on vastaanotettu mm. avoimien ovien päivillä, maastoretkeilyillä, haastatteluin, suunnitelmaluonnoksen esittelytilaisuuksissa ja sidosryhmätilaisuuksissa (Karvonen ym. 1997, 14, Rissanen ym. 1997, 8, Koponen ym. 1998, 10–11). Laadullinen kansalaispalaute on koottu raporteiksi (Karvonen ym. 1998, Kinnunen ym. 1998, 86), käytettäväksi taustainformaationa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Useimmissa alueellisen metsäohjelman laatimisprosessissa on järjestetty yleisölle avoimia kuulemistilaisuuksia (taulukko 1). Kainuussa asiantuntijaryhmien ja -seminaarien lisäksi kerättiin vapaamuotoista palautetta järjestämällä kansalaisille ja kuntien luottamusmiehille keskustelutilaisuuksia (Kainuun metsätalouden tavoiteohjelma ... 1998, 56). Näissä tilaisuuksissa kuultiin 230 kainuulaista. Tapaamisissa esille tulleet näkemykset kirjattiin ylös, lisäksi tilaisuuksien osallistajat täyttivät palaute-lomakkeen, jossa kysyttiin heidän kantaansa mm. luonnon monimuotoisuuden säilymiseen ohjelman

päälinjausten toteutuessa. Materiaalista on kirjoitettu yhteenveto. Näkemykset on pyritty ottamaan huomioon kehittämistarpeiden ja toimenpide-esitysten kuvauksessa.

Menetelmän heikkoutena verrattuna kyselyyn on se, että mm. otannan puuttuessa palautteen edustavuudesta ei ole tietoa. Palautteen antajiksi valikoituu ennalta ennakoimaton joukko osallistujia. Kylätason yleisötilaisuuksissa eli ns. tupailloissa voi paikallinen mielipidejohtaja vaikuttaa oleellisesti saatavaan palautteeseen ja käytävään keskusteluun. Toisaalta, kun suunnittelu koskee riittävän pientä aluetta (esim. alue-ekologinen suunnittelu), palautteen vastaanottaminen on tiiviisti kiinni asiayhteydessään. Palautteen analysointi muuttuu ongelmalliseksi, mitä suurempi suunnittelualue on. Palautteen määrä voi olla niin suuri, että sen analysointi ja hallitseminen on työlästä ja hankalaa. Lisäksi jotain palautetta voi olla vaikea ymmärtää, jos sen asiayhteys on katkennut.

Vapaamuotoisen palautteen analysointiin ei ole olemassa vastaavaa yleispätevää ja tehokasta menetelmää kuin on kyselyjen vastausten analyysiin. Viime aikoina kehitettyjä menetelmiä laadullisen palautteen analysoimiseksi ei ole juurikaan sovellettu (Haverinen 1999, Hytönen ym. 2000). Käytännössä palautetta ryhmitellään ja luokitellaan ja tuloksista kootaan muistioita yrittäen tavoittaa oleelliset asiat (esim. Kainuun metsätalouden tavoiteohjelma ... 1998, 56, Karvonen 1998). Jos palaute on liittynyt johonkin maastossa sijaitsevaan kohteeseen, on informaatiota voitu hyödyntää tallettamalla se paikkatietojärjestelmään (Kinnunen ym. 1998, 92). Paikkaan sidottua kansalaispalautetta onkin otettu jonkin verran huomioon asettamalla käsitteilyrajoituksia tietyille kuvioille tai alueille.

Verrattuna mielipidemittaukseen vapaamuotoista palautetta antaessaan osallistajat saavat kertoa mielipiteensä siinä muodossa kuin haluavat. Tämä osallistamismenettelmä ei sisällä ennalta määritettyä kysymyksenasettelua, missä se eroaa luonteeltaan ratkaisevasti kvantitatiivisesta mielipidemittauksesta. Päätösongelman pohtimisen ja määrittelemisen rooli voidaan antaa osallistujalle suunnittelijan asemesta. Vapaamuotoinen palaute voi sisältää ns. paikallista tietoa. Paikallisen tiedon käsitteen taustalla on näkemys, jonka mukaan luonnon resurssit sijaitsevat sosiaalisessa ja poliittisessa ympäris-

tössä, joka sisältää paikallisten ihmisten luomia asioita, kuten maiseman, sosiaalisen historian, kauneusarvoja, yhteisön identiteetin, perinteitä ja uskonnollisia arvoja (Williams ja Stewart 1998, 18, 22–23). Williamsin ja Stewartin (1998) mukaan nämä piirteet on sisällytettävä mukaan luonnonvarasuunnitteluun. Tällaisen tiedon analysointi sisältää suunnittelijoille mahdollisuuden uudenlaisen tiedon keräämiseen ja uuden näkökulman löytämiseen. Vapaamuotoisessa palautteessa, kuten mielipidemittauksessakin, osallistujan rooli on kertoa mielipiteistään ja arvoistaan suunnittelussa hyödynnettäväksi, ts. olla informaation lähde (taulukko 2).

3.4 Neuvottelu osallistamismenettelmänä

Neuvottelukäytännön ominaispiirre on se, että osallistajat ja päätöksestä vastuullinen henkilö(t) kohtaavat ja keskustelevat vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus merkitsee tässä eri tahojen kohtaamista. Kohtaamisella tarkoitetaan kommunikointia eri osapuolten välillä niin, että erilaiset näkökulmat ja ongelmanmäärittelyt tulevat päätöksestä vastaavien tietoisuuteen (Healey 1992, Habermas 1994). Ihanteellisessa neuvottelutilanteessa kaikkien osapuolten tulkinta ja tietämys tulee tasa-arvoisessa asemassa mukaan. Tällä tavoin tiedon tuottaminen muuttuu sellaiseksi sosiaaliseksi prosessiksi, missä uusien innovaatioiden syntymiselle on hyvä edellytys (Nonaka ja Takeuchi 1995). Neuvottelutilanteessa voidaan ratkaisu muodostaa kuitenkin kolmella eri tavalla: suostuttelemalla, tekemällä kompromissi tai saavuttamalla konsensus (taulukko 2). Näistä konsensus on se ratkaisumalli, jossa eri osapuolien näkemykset kohtaavat vuorovaikutuksessa.

Suostuttelun tapauksessa suunnittelun joku osapuoli markkinoi oman suunnitelmansa myös muille osapuolille parhaaksi ratkaisuksi. Esimerkiksi organisaation toteuttamana suostuttelu nopeuttaisi oman suunnitelman läpivientä osallistamisprosessissa. Toisaalta se voisi käyttää prosessia imagonsa kehittämiseen esim. ulkomaisten asiakkaiden silmissä.

Toisessa vaihtoehdossa neuvottelussa saavutetaan kompromissi. Yksilökeskeisessä (amerikkalaisen liberalismissa) lähestymistavassa osallistavan suunnittelun tai kansalaisten osallistumisen tarkoituksena on turvata yksilön vapaus ajaa omaa etuaan yh-

teiskunnallisessa päätöksenteossa (Lauber ja Knuth 1998, 412). Ehtona on, ettei uhkaa samalla muiden yksilöiden vapautta. Kansalaisten osallistuminen takaa, että yhteiskunta hallintoineen toteuttaa kansalaisten tarpeita vastaavaa politiikkaa. Yhteiskunnan rooli on järjestää sopivat puitteet prosessille, jossa yksilöt ja eturyhmät ajavat etujaan. Ratkaisu suunnittelutilanteessa syntyy eri ryhmittymien välillä käytävän neuvottelun avulla, jota viranomaisen edistää (Lauber ja Knuth 1998, 412).

Kolmannessa tapauksessa neuvottelussa saavutetaan konsensus. Suunnittelijat pyrkivät paikallisten toimijoiden ja yhteisöjen kanssa yhteistoimintaan (Shindler ja Neburka 1997, Venter ja Breen 1998). Suunnittelussa erilaiset arvot, ja niistä kytevät potentiaaliset ristiriidat käytetään avoimen keskustelun aiheiksi metsätalouden tavoitteista ja yhteisymmärryksen rakentamiseen. Yhteistoiminnallinen päätöksenteko ja suunnittelu edellyttää, että ymmärretään toisten osapuolten näkemys tilanteesta ja pystytään kommunikoimaan keskenään, mm. tarkoitetaan samoilla sanoilla samoja asioita. Kommunikointi on vaikeaa, sillä suunniteltavalla alueella on erilaisia merkityksiä eri ihmisille. Kohtaamalla toiset osapuolet opitaan ymmärtämään nämä eri merkitykset ja viime kädessä työstetään yhteinen tuleva alueen merkitys. Paikalliset toimijat määrittelevät ja toteuttavat näin oman toimivan visionsa kestävästä metsätaloudesta (Diemer ja Alvarez 1995, Williams ja Stewart 1998, 23, Kearney ym. 1999, Sinclair ja Smith 1999, 123).

Kirjallisuusaineistossa on kuvattu neuvotteluprosesseja erittäin niukasti. Käytännössä neuvotteluisia paras esimerkki on alueellisten metsäohjelmien työ- ja ohjausryhmien työskentely, johon metsäkeskukset ovat kutsuneet alueensa sidosryhmien edustajia (taulukko 1). Sidosryhmät ovat olleet mukana työstämässä ohjelmaa, jonka lopulta on hyväksynyt metsäkeskuksen johtokunta (esim. Pohjois-Pohjanmaan metsätalouden alueellinen... 1998). Metsäkeskus on vastuussa ohjelman toteutumisesta. Joissakin tapauksissa on kuitenkin haluttu korostaa yhteistyötä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. ”Ohjelman toteutumisen edellytyksenä on kaikkien osapuolien sitoutuminen ja myötävaikuttaminen, joka näkyy kunkin toimijan omina ponnistuksina sekä eri osapuolien yhteishankkeina” (Pohjois-Pohjanmaan metsätalouden alueellinen... 1998, 7).

Neuvottelutilanteeseen voi luonnollisesti mahtua vain rajoitettu määrä kansalais-, sidos- ja intressiryhmien edustajia. Neuvottelussa tapahtuvan vuorovaikutuksen etu on, että osapuolten tavoitteet ja mielipiteet tulevat paremmin oikein ymmärretyksi kuin muissa osallistamismenetelmissä. Osallistujien roolina on olla mukana työstämässä lopullista suunnitelmaa ja päätöstä. Tavoitteena on yleensä yksimielinen suunnitelmaehdotus, josta suunnitteleva organisaatio tekee päätöksen. Sitä, onko neuvottelutilanteissa saavutettu ratkaisu suostuttelun keinoin, kompromissina vai konsensusena, on hyvin vaikea arvioida.

4 Tulosten tarkastelu

4.1 Osallistujien vaikuttamismahdollisuudet metsäsuunnittelussa

Osallistavaksi metsäsuunnitteluksi kutsuttiin tässä artikkelissa kaikkia niitä tapauksia sekä suunnittelumenetelmiä ja -tekniikoita, jotka sisälsivät menettelyjä kansalaisten tai sidos- ja intressiryhmien osallistumiselle. Osallistumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa eri osapuolet tuovat esille suunnitteluja päätöksentekotilanteeseen liittyviä tietoja ja mielipiteitä sekä vaikuttavat päätöksen lopputulokseen. Tässä katsauksessa tarkasteltiin osallistavan metsäsuunnittelun raportointi- ja tutkimuskirjallisuuden antamaa kuvaa kansalaisten ja sidos- ja intressiryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Katsauksessa läpikäydyistä tapauksista voitiin löytää kolme *osallistamismenetelmää* (*participatory planning tool*): mielipidemittaus, vapaamuotoinen palaute ja neuvottelu. Kukin osallistamismenetelmä sisältää mahdollisuuksia ja rajoituksia siitä, kuka osallistuu ja miten osallistutaan suunnitteluun ja päätöksentekoon metsätaloudessa (taulukko 2). Mielipidemittauksessa kyselytutkimukset antavat suurelle yleisölle mahdollisuuden osallistua varsin vähällä vaivalla. Tutkimuksen otantaluonne ja vastaajien nimettömyys mahdollistaa vastausten edustavuuden. Ongelmana on tulosten irrallisuus päätöksenteon asiayhteyden nähdessä. Päätösanalyysimenetelmä liittyy osallistumisen huomattavasti kyselytutkimuksiin paremmin päätöksenteon asiayhteyden. Päätösanalyysi sopii parhaiten metsäasioihin

perehtyneiden sidosryhmien edustajien käyttöön.

Vapaamuotoisen palautteen kerääminen on helppoa, mutta sen analysointi ja koostaminen päätöksenteon tueksi on osoittautunut hankalaksi. Vapaamuotoinen palaute kerätään lähinnä suunnittelussa osallisilta asukkailta ja sidosryhmien edustajilta. Toisaalta palautteen hyödyntämiseen sisältyy heikkous, joka voidaan välttää mielipidemittauksessa: mielipidejohtajien näkökulma saattaa korostua liikaa vapaamuotoisessa palautteessa.

Kyselytutkimus, päätösanalyysi ja vapaamuotoisen palaute ovat itse asiassa erilaisia tiedon keräämistapoja suunnittelua ja päätöksentekoa varten. Neuvottelu, jossa suunnitteleva organisaatio ottaa sidosryhmien ja/tai paikallisten asukkaiden edustajia mukaan suunnitteluun, on hieman monipuolisempi osallistamismenettely. Edellytyksenä on, että osallistujat kohtaavat vuorovaikutuksessa suunnittelusta ja päätöksenteosta vastuullisen(sia) henkilön(itä). Osallistujien rooli ei siten ole pelkkä taustainformaation tuottaminen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi, vaan heillä on ainakin periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa suunnittelun ja päätöksenteon lopputulokseen. Jos neuvottelutilanteessa organisaation edustaja ei kuitenkaan ole päättänytvaltainen, muuttuu tilaisuuden luonne lähinnä kuuntelumenettelyksi ja tiedon keräämiseksi.

Ero, jonka perusteella päätösanalyysi on luokiteltu mielipidemittaukseksi eikä neuvottelun luokkaan kuuluvaksi osallistamismenettelyksi, on hiuksenhieno mutta merkittävä. Päätösanalyysin tekniikoiden avulla voidaan luoda kompromissiratkaisuja, eli suunnitelmaehdotuksia, joissa on painotettu kunkin osallistujan tavoitteita. Kuitenkin kompromissin syntymiseksi vaaditaan tilanne, jossa neuvottelussa osapuolet sopivat siitä, että ko. ratkaisu valitaan kompromissipäätökseksi. Jos osallistujat ovat mukana tällaisessa neuvottelussa, voidaan päätösanalyysin luoma kompromissiratkaisu valita päätökseksi joko suostuttelun keinoin, kompromissina tai konsensuksena. Päätösanalyysin tekniikoin luotu kompromissiratkaisu voi myös päättyä sellaisenaan suoraan suunnittelua järjestävän organisaation omaan päätöksentekoprosessiin, jolloin osallistujien rooli on olla suunnittelun ja päätöksenteon taustainformaation tuottaja. Osallistujat ovat tällöin olleet mukana vain preferenssien mittaamisessa, mikä toisaalta on voinut olla erittäin vuorovaikutteinen

analyysiprosessi.

Neuvottelussa aikaansaatu ratkaisu tai päätös on voinut syntyä joko suostuttelun lopputuloksena, kompromissina tai konsensuksena. Jos osallistujia heidän huomaamattaan suostutellaan tai he häviävät kompromissiratkaisussa, ovat heidän vaikutusmahdollisuutensa jälleen tyrehtyneet. Toisaalta neuvotteluryhmä voi myös riitautua, eikä näin mitään ratkaisua synny, tai suunnitteleva organisaatio voi lopulta ohittaa neuvotteluryhmän päätöksen.

Tämän katsauksen perusteella ei voida sanoa, miten paljon kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen neuvotteluun metsäsuunnittelussa lopulta vaikuttaa suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttäisi laajan empiirisen aineiston keräämistä osallistavan metsäsuunnittelun tapauksista esim. havainnoin ja haastatteluin. Tutkimusasetelman haasteena olisi esittää luotettava ja yleispätevä mittari ”vaikuttamiselle”.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että ainoastaan neuvottelu on osallistamismenetelmä, joka voi avata osallistujille joitain mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitteluun ja päätöksentekoon. Muissa osallistamismenettelyissä, mielipidemittauksissa ja vapaamuotoisessa palautteessa, osallistujien mielipiteistä kerätään tietoa. Suunnittelevassa organisaatiossa päätetään siitä, miten paljon näitä mielipiteitä otetaan huomioon lopullisessa suunnitelmassa tai päätöksessä.

Vaikka mitään takeita kansalaisten ja sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisestä ei ole, on tietoa ihmisten mielipiteistä, metsäsuunnittelun vaiheista ja lopputuloksista alkanut kulkea organisaatioiden, suuren yleisön ja eri sidos- ja intressiryhmien välillä. On syntynyt uusia keskustelufoorumeita, joissa tieto liikkuu ja aktiivisten kansalaisten on aikaisempaa helpompi tarttua heille tärkeisiin asioihin. Uudet tahot ovat joka tapauksessa saaneet ainakin ”puheoikeuden” metsäasioissa.

Voidaan olettaa, että uusien osapuolten vaikuttaminen metsäasioihin näkyy tulevaisuudessa enemmän uudistuneen sosiaalisen verkoston kautta. Maallikot ovat tutustuneet metsäammattilaisiin ja päinvastoin. Se sosiaalinen verkosto, joka tuntee ja käsittelee metsäasioista, uudistuu ja laajenee, jolloin myös metsätalouden käytännöt ja päätöksenteko voivat tulevaisuudessa muuttua sosiaalisen oppimisen myötä (Glasbergen 1996).

4.2 Metsäsuunnittelun käsitteistöä

Metsäsuunnittelun yhteydessä voidaan siis käyttää erilaisia osallistamismenetelmiä suunnittelutilanteen mukaan. Osallistamisen sisällön mukaan voitaisiin erotella osallistava suunnittelu ja yhteistoiminnallinen suunnittelu. *Osallistavassa suunnittelussa (participatory planning)* järjestävä organisaatio kerää tietoa eri osapuolten mielipiteistä, arvostuksista ja preferensseistä käyttäen eri osallistamismenetelmiä. Tietoa käytetään organisaation tekemän suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Osallistujien mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ovat varsin rajoitetut.

Kun halutaan ilmaista, että osapuolilla on tavalista informaation tuottajan roolia suurempi vastuu suunnittelussa ja päätöksenteossa, voitaisiin puhua *yhteistoiminnallisesta suunnittelusta (collaborative planning)*. Laajojen kansalaispiirien mielipiteitä voidaan kysellä tässäkin tapauksessa, mutta varsinaiseen yhteistoiminnalliseen suunnitteluun osallistuisi kansalais-, sidos- ja intressiryhmien edustajia. Suunnittelussa käytettäisiin osallistamismenetelmänä pääasiassa neuvottelua tai vastaavia menettelyjä. Yhteistoiminnallisen suunnittelun tunnusmerkkejä voisi olla esim. että osallistujat tekisivät esityksiä suunnitelman sisällöksi tai että heillä olisi osavastuu suunnitelman toteuttamisesta.

Vuorovaikutteinen (metsä)suunnittelu on eri asia kuin osallistava suunnittelu. Ensin mainitussa osapuolia ovat päätöksentekijä, suunnittelija ja metsäsuunnittelun laskentajärjestelmä. *Vuorovaikutteisessa metsäsuunnittelussa (interactive planning)* päätöksentekijä (esim. yksityismetsänomistaja) tekee suunnitelman vuorovaikutteisesti suunnittelijan tai laskentajärjestelmän kanssa (esim. Pykäläinen 1998b, 6). Jos päätöksentekijöitä on useita (esim. perikunta), ovat he laskentajärjestelmän (ja/tai suunnittelijan) lisäksi vuorovaikutuksessa keskenään.

On kuitenkin syytä todeta, ettei metsäsuunnittelussa sovelletut termit välttämättä tarkoita samaa muiden sektorien toteuttamassa suunnittelussa. Esimerkiksi tie- ja yhdyskuntasuunnittelussa käytettynä termin ”vuorovaikutteinen suunnittelu” sisältö vastaa lähinnä edellä esitettyjen termien ”osallistava suunnittelu” ja ”yhteistoiminnallinen suunnittelu” merkitystä (Helsingin kaupungin metsä- ... 1995, Paldanius 1997).

Kiitokset

Esitarkastajien lisäksi arvokkaita kommentteja käsitteilyä ja siihen liittyneeseen tutkimustyöhön ovat antaneet professori Yrjö Haila, Professori Timo Pukkala, Dosentti Jyrki Kangas, MMT Annika Kangas, YTM Pekka Leskinen ja MH Ron Store. Toimistovirkailija Satu Ainali oli suurena apuna aineiston hankinnassa. Esitän edellä mainituille henkilöille lämpimät kiitokset. Työtä ovat rahoittaneet SNS, Nesslingin Säätiö ja Suomen Luonnonvarain Tutkimussäätiö.

Kirjallisuus

- Alasutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. Toinen, uudistettu painos. Vastapaino, Tampere. 281 s.
- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners* xxxv: 216–224.
- Diemer, J.A. & Alvarez, R.C. 1995. Sustainable community, sustainable forestry. A participatory model. *Journal of Forestry* (11): 10–14.
- Euroopan metsämaakunta 2010, Pohjois-Karjalan metsästrategia vuosiksi 1998–2010. 1998. Pohjois-Karjalan metsäkeskus. 96 s. + liitteet.
- Glasbergen, P. 1996. Learning to manage the environment. Julkaisussa: Lafferty, E.M. & Meadowcroft, J. (toim.). *Democracy and the environment. Problems and prospects*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. s. 175–193.
- Habermas, J. 1994. Kommunikatiivisen toiminnan käsitteen tarkastelua. Julkaisussa: Habermas, J. (toim.). *Järki ja kommunikaatio*. Gaudeamus Kirja, Tampere. s. 68–97.
- Haverinen, R. 1999. Vuorovaikutuksen jäsentäminen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Opas hankkeesta vastaaville, suunnittelijoille ja yhteysviranomaisille. Suomen ympäristökeskus, Ympäristöopas 64, Helsinki. 52 s.
- Healey, P. 1992. Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review* 63 (2): 143–162.
- Heinonen, P., Hallila, H., Koivurinne, J., Oikarinen, A., Saarikoski, P., Salmi, O., Soine, H. & Tanninen, T. 1997. Länsi-Suomen luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus, Vantaa. 111 s. + kartta.
- Hellström, E. 1996. Environmental forestry conflicts, forest policies and use of forest resources – Recent development in USA, Germany, France, Sweden, Fin-

- land and Norway. European Forest Institute, Working Paper 7, Joensuu. 72 s.
- & Reunala, A. 1995. Forestry conflicts from the 1950's to 1983. A review of a comparative study between USA, Germany, France, Sweden, Finland and Norway. European Forest Institute, Research Report 3, Joensuu. 92 s.
- Helsingin kaupungin metsä- ja maatalousosaston vuorovaikutteisen suunnittelun kehittäminen. 1995. Diskursi Oy. Helsingin kaupunki. 26 s.
- Helsingin metsäministerikonferenssi 1993. Maa- ja metsätalousministeriö. 45 s.
- Hiltunen, V., Kytövuori, T., Siira, J., Jorri, E.-L., Leskinen, A., Leskinen, J., Meriruoko, A., Santala, E., Tolonen, A. & Tolonen, J. 1997. Kainuun alueen luonnonvarasuunnitelma, Vantaa. 76 s.
- Hytönen, L., Leskinen, P. & Store, R. 2000. A spatial approach to participatory planning in forestry decision-making. Käsikirjoitus. 10 s.
- Kainuun metsätalouden tavoiteohjelma vuosille 1998–2002. 1998. Tolonen, J. (toim.) Kainuun metsäkeskus, Kajaani 64 s.
- Kajala, L. 1997. Lappilaisten näkemyksiä metsien hoidosta ja käytöstä. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 645. 41 s.
- Kangas, J. 1992. Multiple-use planning of forest resources by using the analytic hierarchy process. *Scandinavian Journal of Forest Research* (7): 259–268.
- & Matero, J. 1993. Ruunaan luonnonsuojelualueen jako aarni- ja puisto-osiin – kokemuksia AHP-menetelmästä osallistuvassa metsäsuunnittelussa. Metsäntutkimuslaitos. 44 s.
- , Loikkanen, T., Pukkala, T. & Pykäläinen, J. 1996a. A participatory approach to tactical forest planning. *Acta Forestalia Fennica* 251. 24 s.
- , Pukkala, T. & Pykäläinen, J. 1996b. Vuorovaikutteinen heuristinen optimointi yksityismetsien suunnittelussa. *Folia Forestalia – Metsätieteen aikakauskirja* (3): 231–244.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. 1999. Maa- ja metsätalousministeriö, Julkaisuja 2/1999. 38 s.
- Kariniemi, A., Kuitunen, S. & Örn, J. 1997. Osallistava yhteistoimintamalli osana puuhuollon ympäristövaikutusten arviointia. Julkaisematon moniste. Metsäteho. 31 s. + liitt.
- Karvonen, L., Huusko, M., Itkonen, P. & Prokkola, A. 1997. Aalistunturin alue-ekologinen suunnitelma. Suunnittelun periaatteet Metsähallituksen Länsi-Lapin alueella. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 7. 95 s.
- , Keränen, M., Kokkonen, S., Salmi, J., Sandström, O., Tormilainen, M. & Vaara, I. 1998. Yhteenveto vuonna 1998 saadusta yleisöpalautteesta. Metsähallituksen Länsi-Lapin luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus, julkaisematon moniste. 137 s.
- Kearney, A.R., Bradley, G., Kaplan, R. & Kaplan, S. 1999. Stakeholder perspectives on appropriate forest management in the Pacific Northwest. *Forest Science* 45(1): 62–73.
- Keski-Suomen metsätalouden tavoiteohjelma. 1998. Keski-Suomen metsäkeskus, julkaisu 2/1998. 45 s.
- Kinnunen, O., Kokkonen, S., Kokkonen, T., Korpivuoma, J., Murtoniemi, S., Sandström, O. & Soine, H. 1998. Itä-Lapin luonnonvarasuunnitelma. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 16. 161 s. + liitekartta.
- Kivinen, K. 1998. Sidosryhmävuorovaikutus osana metsäteollisuusyrityksen laatu- ja ympäristöjohtamista. Helsingin Yliopisto, Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, Ympäristöekonomia, Progradu-työ, julkaisematon. 75 s.
- Komulainen, M. 1998. Kylämaisema eläväksi! – asukaskeksinen suunnittelu maaseudun kehittäjänä. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 682. 128 s.
- Koponen, M., Sapattinen, A., Toivanen, A. & Timonen, K. 1998. Ylä-Kerityn alue-ekologinen suunnitelma. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 15. 64 s.
- Kyläniemi – luonto ja kehitys 1997. Kymen metsäkeskuksen tiedote 19.6. 1997.
- Lapin metsästrategia. 1996. Kajala, L. (toim.). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1996. 129 s.
- Lauber, B.T. & Knuth, B.A. 1998. Refining our vision of citizen participation: lessons from a moose reintroduction proposal. *Society and Natural Resources* (11): 411–424.
- Loikkanen, T. 1995. Osallistava metsäsuunnittelu. *Folia Forestalia – Metsätieteen aikakauskirja* 1995(2): 147–154.
- 1997. Kainuun metsäkysely 1996. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 6. 46 s.
- , Simojoki, T. & Wallenius, P. 1997. Osallistavan suunnittelun opas luonnonvara-ammattilaisille. Metsähallitus, Kuopio. 96 s.
- McComas, K.A. & Scherer, C.W. 1999. Providing balanced risk information in surveys used as citizen participation mechanisms. *Society & Natural Resources* 12(2): 107–119
- Metsälaki 1093/1996.
- Metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma. 1998. Leinonen, S. (toim.). Hämeen-Uudenmaan metsäkeskus. 62 s.
- Mäntymaa, E. 1998. Kainuulaisten metsäasenteet 1997. REDEC Kajaani, Research Reports 5. 166 s.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. The Knowledge-creating

- company. How Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press. 284 s.
- Paldanius, J. 1997. Vuorovaikutteisen suunnittelun kokemuksia Suomessa. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto, Suomen ympäristö 107. 67 s.
- Pirkanmaan kestävä metsätalous, Pirkanmaan metsätalouden nykytila. 1996a. Raportti, julkaisematon. 75 s.
- Pirkanmaan kestävä metsätalous, Kestävän metsätalouden kehitysstrategia. 1996b. Raportti, julkaisematon. 39 s.
- Pohjois-Pohjanmaan metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma 1998–2002. 1998. Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus. 68 s.
- Pukkala, T. & Kangas, J. 1993. A heuristic optimization method for forest planning and decision-making. *Scandinavian Journal of Forest Research* 8 : 560–570.
- Pykäläinen, J. 1997. Päätösanalyysimenetelmä Metsähallituksen alueelliseen luonnonvarasuunnitteluun. *Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja* 11. 33 s.
- 1998a. Thematic interview in interactive forest planning. Workshop on economic optimization of multiple-use forestry and other natural resources, Copenhagen, August 9–12 s.
- 1998b. Vuorovaikutteiset tekniikat taktisessa ja strategisessa metsäsuunnittelussa. Joensuun yliopisto, Metsätieteellinen tiedek., lisensiaattityö, julkaisematon. 36 s.
- & Rantala, E. 1997. Pohjoiskarjalalaisten kansalaismielipide metsien hoidon ja käytön kehittämistarpeista. Joensuun yliopisto, Metsätieteellinen tiedekunta, tiedonantoja 64. 23 s.
- , Kangas, J. & Loikkanen, T. 1999. Interactive Decision Analysis in participatory strategic forest planning: Experiences from state owned boreal forests. *Journal of Forest Economics*, manuscript.
- , Pukkala, T. & Kurttila, M. 1999. Mitä metsien hoidon ja käytön ryhmäsuunnittelu voisi olla? Julkaisussa: Nuutinen, T. & Suokas, A. (toim.). MELA99 ja metsätalouden suunnittelu. MELA-käyttäjäpäivä ja tutkimusseminaari 11.–12.5.1999 Majvik, Kirkkonummi. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 752: 27–32.
- Rissanen, K., Hirvonen, R., Mahosenaho, J. & Ollila, H. 1997. Pyhännän alue-ekologinen suunnitelma. *Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja* 13. 71 s.
- Salonen, S. & Laitinen, K. 1999. Vuorovaikutteinen suunnittelu Yyterinniemen LIFE-projektissa. Julkaisussa: Salonen, S. (toim.). Yyterinniemen NATURA 2000 -alueiden biodiversiteetin hallinta. Turun yliopisto, Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus, Turku. Sykesarja A9. s. 21–27
- Satterfield, T. & Gregory, R. 1998. Reconciling environmental values and pragmatic choices. *Society & Natural Resources* 11: 629–647.
- Shindler, B. & Neburka, J. 1997. Public participation in forest planning. *Journal of Forestry* 1997(1): 17–19.
- Sinclair, A.J. & Smith, D.L. 1999. The Model Forest program in Canada: Building consensus on sustainable forest management? *Society & Natural Resources* 12(2): 121–138.
- Smith, L.G. & Nell, C.Y. 1997. The converging dynamics of interest representation in resources management. *Environmental Management* 21(2): 139–146.
- Suomen kestävä metsätalouden kriteerit ja indikaattorit. 1997. Eeronheimo, O., Ahti, A. & Sahlberg, S. (toim.). Maa- ja metsätalousministeriö. 72 s.
- Tikkanen, J. 1996. Taajamametsien osallistava suunnittelu. *Kokemuksia MetsäRaahe-suunnitteluprojektista. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 603. 31 s.
- Venter, A.K. & Breen, C.M. 1998. Partnership forum framework: Participative framework for protected area outreach. *Environmental Management* 22(6): 803–815.
- Williams, D.R. & Stewart, S.I. 1998. Sense of place. An elusive concept that is finding home in ecosystem management. *Journal of Forestry* 96(5): 18–23.
- Zinn, H.C., Manfredo, M.J., Vaske, J.J. & Wittman, K. 1998. Using normative beliefs to determine the acceptability of wildlife management action. *Society & Natural Resources* 11: 649–662.

64 viitettä