



**Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CORE)**

*Tilannekuvaraportti 2017*



**SUOMEN  
AKATEMIA**

## **CORE –hanke Tilannekuvaraportti**

### **1. Tiivistelmä (2–3 kappaletta)**

CORE konsortio etsii yhteistoiminnallisia ratkaisumalleja monimutkaisiin ympäristösuunnittelun ja päätöksenteon ongelmiin tilanteessa, jossa yhteiskunnallinen keskustelu on sirpaloitumassa ja perinteisen poliittisen osallistumisen muodot ovat menettämässä suosiotaan verkostomaisille ja hetkellisille osallistumisen muodoille. Monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi perinteisen poliittisen osallistumisen kriisin kontekstissa yhteiskuntatieteilijät ovat nostaneet esille ajatuksen yhteistoiminnallisesta hallinnasta (collaborative governance), joka nojaa dialogiin ja yhteistyöhön julkishallinnollisten organisaatioiden, yritysten, sidosryhmätahojen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä. Yhteistoiminnallisen ympäristöhallinnan käytännön sovellutuksia ovat paikallisten ympäristöristiriitojen sovittelu- ja neuvotteluprosessit, yhteistoiminnallinen luonnonvarojen käytön suunnittelu, fasilitoidut politiikka- ja säädösvalmisteluprosessit sekä vuorovaikutteiset tietokäytännöt.

CORE -hankkeessa tutkitaan ja kokeillaan yhteistoiminnallisten prosessien ja uusien tietokäytäntöjen toimivuutta käytännön ympäristösuunnittelun ja päätöksenteon tilanteissa ja arvioidaan niitä kriittisesti eri toimijatahojen ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan näkökulmista: Millä edellytyksillä yhteistoiminnalliset prosessit voivat tuottaa tehokkaita, viisaita ja oikeudenmukaisia ratkaisuja monimutkaisiin ympäristön käyttöä koskeviin ongelmiin? Hanke tuottaa myös tietoa maankäytön suunnittelua ja ympäristönkäyttöhankkeita ohjaavan sääntelyn soveltamismahdollisuuksista ja kehittämistarpeista uusien yhteistoiminnallisten prosessien käyttöönottamiseksi. Hankkeessa kehitetään konkreettisia toimintamalleja vaikeisiin prosesseihin ympäristöhallinnolle ja muille toimijoille yhteiskunnassa. Tulosten pohjalta ympäristönkäyttöhankkeiden vaikutustiedon hankinnassa ja tulkinnaissa voidaan hyödyntää laaja-alaisemmin eri toimijoiden asiantuntemusta ja parannetaan luottamusta päätöksenteon ja ympäristöhallinnan pohjana olevaan tietoon.

### **2. Mihin ongelmaan konsortio hakee ratkaisua?**

CORE konsortio etsii ratkaisumalleja monimutkaisiin ympäristösuunnittelun ja päätöksenteon ongelmiin tilanteessa, jossa yhteiskunnallinen keskustelu on sirpaloitumassa ja perinteisen poliittisen osallistumisen muodot ovat menettämässä suosiotaan verkostomaisille ja satunnaisille osallistumisen muodoille.

Kansainvälisesti katsottuna kansalaisten äänestysaktiivisuus ja sosiaalisen pääoman taso on Suomessa edelleen korkea, mutta luottamus valtiollisiin instituutioihin on heikentynyt viime vuosina<sup>1</sup>. Kansalaisten aktiivisuus kanavoituu poliittisten puolueiden tai järjestöjen sijaan yhä enemmän väliaikaisiin osallistumisen muotoihin. Aktiivisille kansalaisille on tarjolla aiempaa enemmän mahdollisuuksia

---

<sup>1</sup> Kiiski Kataja, E. 2017. Demokratian vaikeuksista kohti tulevaisuuden osallisuutta. pp. 23-25. Sitra muistio, Sitra. ISBN 978-951-563-990-5.

järjestäytyä ja vaikuttaa sosiaalisen median avulla nopeasti toimivien verkostojen ja kertaluontoisten tapahtumien kautta. Aktiivit järjestävät osallistumismahdollisuuksia muille ja tuottavat päätöksentekoon ratkaisuehdotuksia, kuten kehittämisaloitteita ja vaihtoehtosuunnitelmia. Kansalaisverkostojen järjestämällä toiminnalla voi olla merkitystä myös päätösten toimeenpanossa. Esimerkiksi paikallisten omat aurinkoenergiaprojektit voivat osaltaan toteuttaa kansallisen ja EU-tason ympäristötavoitteita. Hallinnon ja päätöksenteon käytännöt eivät kuitenkaan vielä tunnista ja hyödynnä tätä kansalaisyhteiskunnan omaehtoista toimintaa ja sen tuomia mahdollisuuksia niin hyvin kuin voisivat. Haasteena on myös joidenkin kansalaisryhmien syrjäytyminen digitaalisesta osallistumisesta. Lisäksi digitaaliset keskustelufoorumit synnyttävät helposti 'siiloutumista' ja ns. 'vaihtoehtoiset totuudet' leviävät helposti eriytyneillä keskustelukanavilla. Vuonna 2016 tehdyssä selvityksessä yli 90 prosenttia suomalaisista koki, että tahallinen provosointi on lisääntynyt julkisessa keskustelussa ja puolet vastaajista oli niin kyllästynyt vastakkainasetteluihin, että harkitsi vetäytymistä yhteiskunnallisesta keskustelusta<sup>2</sup>.

Suomen poliittista päätöksentekoa on myös kritisoitu läpinäkymättömyydestä ja erilaisten intressitahojen epätasa-arvoisesta huomioonottamisesta. Viimeaikaisen tutkimuksen<sup>3</sup> mukaan suurimpia järjestöjä sekä vakiintuneita instituutioita, elinkeinoelämää ja työntekijöitä edustavia järjestöjä kuullaan tiiviisti säädösvalmistelussa, mutta pienemmät järjestöt sekä erilaisia ihmisryhmiä ja ammattikuntia edustavat järjestöt sekä vapaa-ajan järjestöt eivät koe pääsevänsä osallistumaan valmisteluun yhtä hyvin. Vastaavasti tutkijat ja muut asiantuntijat ovat kokeneet, että tutkimustietoa ei riittävästi hyödynnetä lainsäädäntötyön ja muun päätöksenteon pohjana. Tuoreessa Sitran kyselyssä vain neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että tiedontuotannon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vuorovaikutus toimii Suomessa hyvin<sup>4</sup>. Vastaajat kaipasivat tutkimustiedon ja sekä ennakointi-, kokeilu- ja synteetitiedon parempaa hyödyntämistä päätösvalmistelussa. Raportin ydinviesti onkin, että tiedon ja päätöksenteon välisen vuorovaikutuksen kehittäminen on Suomen tulevaisuuden kannalta keskeinen haaste, johon vastaaminen edellyttää dialogiloikkaa: "syvällistä toimintakulttuurin muutosta, jonka ytimessä on ymmärrys siitä, että tiedon merkitys luodaan vuorovaikutuksessa".

Monimutkaisten ympäristöongelmien käsittely edellyttää eri toimijatahojen verkostoitumista, yhteistyötä ja tiedon jakamista sekä menetelmiä konfliktien käsittelyyn. Nykyinen sääntelyjärjestelmä tarjoaa puitteet kansalaisten ja sidosryhmätahojen muodolliselle osallistumiselle, mutta se edellyttää hyvin rajallisesti vuorovaikutteisten menetelmien käyttöä. Laeissa säädetyt osallistamisen muodot perustuvat pääasiallisesti eri osapuolten kirjalliseen kuulemiseen sekä tiedonsaanti-, vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksiin. Viimeaikaisessa maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa todettiin, että osallistumisen ongelmat liittyvät myös nykyisten suunnitteluorganisaatioiden kulttuuriin ja käytäntöihin<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Pitkänen ja Westinen (2016). Provokaatioita ja vastakkainasetteluja – kuka innostuu, kuka vetäytyy? e2-julkaisu.

<sup>3</sup> Vesa ja Kantola (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016

<sup>4</sup> Hellström ja Ikäheimo (2017). Tieto päätöksenteossa: Kartoitus tulevaisuuden vuorovaikutustarpeista. Yhteenveto tuloksista. Sitra 12.9.2017.

<sup>5</sup> Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014, Rakennettu ympäristö, s. 246. Ympäristöministeriö.

Vastaavanlaisia haasteita on todettu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä<sup>6</sup> sekä luonnonvarojen käytön suunnitteluprosesseissa<sup>7</sup>. Ratkaisuksi on esitetty vuorovaikutusvalmiuksien sekä konfliktien hallinta- ja neuvottelutaitojen kehittämistä osana maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelua. Erilaisten suunnitelmien ja ohjelmien toteutuksesta vastaavat viranhaltijat tarvitsevat uudenlaisia vuorovaikutuksen, horisontaalisen yhteistyön ja konfliktien hallinnan taitoja. Uusia välineitä ja taitoja tarvitaan sekä yksilö- että organisaatiotasolla ja organisaatioiden välisessä yhteistoiminnassa.<sup>8</sup> Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan uudenlaisesta, ”yhteistoimintakykyisestä viranhaltijasta” (collaborative public manager), joka toimii sekä omassa hierarkisessa organisaatiossaan että horisontaalisissa verkostoissa yhdessä muiden hallinnonalojen ja sidosryhmien kanssa.<sup>9</sup>

Monimutkaisiin ympäristökiistoihin liittyvät ’pattitilanteet’ ovat ongelmallisia myös yritysten näkökulmasta. Ympäristö- ja yhteiskuntavastuusta on tullut yhä tärkeämpi osa yritysten toimintaa. Monilla ympäristöä muuttavilla toimialoilla, kuten energiantuotannossa ja kaivostoiminnassa ymmärretään yhä selvemmin ns. ”sosiaalisen toimiluvan” eli paikallisyhteisöjen hyväksynnän merkitys yrityksen toiminnan keskeisenä edellytyksenä. Yrityksiltä vaaditaan yhä useammin kunnon ’yrityskansalaisuutta’ sekä yhteisen hyvän ja jaettujen arvojen (ns. shared value) tuottamista oman liiketoiminnan ohessa. Tämä edellyttää rakentavaa ja tiivistä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa, ja yritykset kaipaavat vuorovaikutteisia menetelmiä käydäkseen dialogia muiden toimijoiden kanssa usein lähtien eri toimintakulttuureista ja –käytännöistä.

Polarisoituvien mutta nopeasti mobilisoituvien kansalaisten, monimutkaisten ympäristöongelmien ja turhauttavien osallistumisen muotojen yhdistelmä synnyttää jännitteitä ja konflikteja. Ympäristökonfliktit seuraavat muun yhteiskunnan kehitystä. Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan tuulivoima, pedot ja kaivokset ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana nousseet ympäristöön liittyvien kiistojen aiheeksi. Metsien käyttö on puolestaan ollut Suomessa kiistojen kestoaihe 1960-luvulta tähän päivään. Näiden lisäksi maankäytön muutokset, kaupungistuminen ja kaavoitus synnyttävät toistuvasti konflikteja.<sup>10</sup> Kehittyvät talouden trendit kuten biotalous ja kiertotalous sisältävät nekin omat jännitteensä ja kohtaavat ristiriitoja ja hyväksyttävyyden haasteita sekä politiikkaohjelmien määrittelyn että niiden paikallisen toimeenpanon tasolla.

### **3. Mikä on toimintaympäristön tiedontaso tässä ongelmakentässä?**

Mutkikkaiden ongelmien ja perinteisen poliittisen osallistumisen kriisin edessä yhteiskuntatieteilijät politiikka- ja hallintotieteiden, organisaatiotutkimuksen sekä ympäristöpolitiikan ja –hoidon aloilla ovat

---

<sup>6</sup> Pölönen, Hokkanen ja Jalava (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.

<sup>7</sup> Saarikoski, Åkerman & Primmer. 2011. The Potential of Governance in Forest Policy: Institutional Capacity in Preparing Regional Forest Programmes in Finland. *Soc and Nat Resources* 25(7): 667-682.

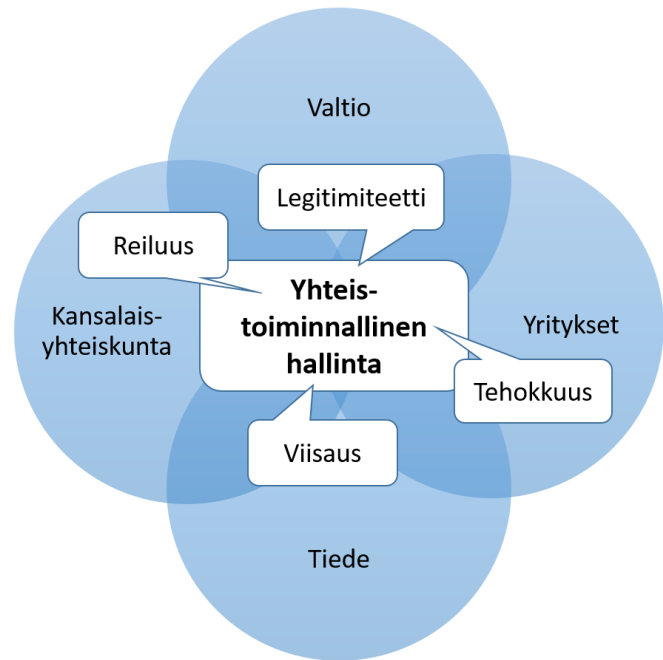
<sup>8</sup> Kangasoja (2017) Retooling Planning. Towards trading zone capabilities. Aalto University Doctoral dissertations 229/2017.

<sup>9</sup> O'Leary & Bingham (eds) (2009) *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Georgetown University Press.

<sup>10</sup> Pettersson & al. (2017) Ympäristökonfliktit Suomessa: Mistä on kiistelty ja miksi? *Terra* 2/2017.

nostaneet esille ajatuksen yhteistoiminnallisesta hallinnasta (collaborative governance), joka nojaa verkostomaiseen yhteistyöhön julkishallinnollisten organisaatioiden, yritysten, sidosryhmätahojen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä. Yhteistoiminnallinen hallinta voidaan määritellä tavoitteellisiksi prosesseiksi, joissa eri toimijatahot kutsutaan mukaan rakentamaan yhteistyöhön julkisen vallan suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa.<sup>11</sup> Prosessit ovat pitkäjänteisiä tai jatkuvia, konsensushakuisia ja niissä sekä päätöksenteko- että toimeenpanovaltaa on jaettu osapuolten kesken.

**Kuvio 1.** Yhteistoiminnallisen hallinnan käsite



Yhteistoiminnallisen hallinnan käytännön sovellutuksia ovat monenväliset prosessit, jotka tähtäävät innovatiivisiin, tehokkaisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin maankäytön ja luonnonvarojen hallintaan liittyvien kiistanalaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tyypillisiä kohteita ovat olleet monia eri hallinnon sektoreita ja sidosryhmiä koskettavat haasteet, kuten vesivarojen hallinta ja alueellinen luonnonvarojen käytön suunnittelu. Tällaisia prosesseja on hyödynnetty pitkään Yhdysvalloissa ja

Kanadassa, joissa yhteistoiminnallisten menetelmien taustalla vaikuttaa vaihtoehtoisen riidanratkaisun perinne (alternative dispute resolution) ja pyrkimys välttää kalliita oikeusprosesseja.<sup>12</sup> Yhteistoiminnallisen hallinnan prosesseista ympäristöhaasteiden käsittelyssä on saatu kansainvälisesti hyviä kokemuksia. Niiden hyödyllisyys vaihtelee kuitenkin sen mukaan, millaisesta kollektiivisen toiminnan haasteesta on kyse, millaista aluetta tai ekosysteemiä käsitellään ja miten hyvin yhteistoiminta on organisoitu ja osataan.<sup>13</sup> Yhteistoiminnallisen hallinnan haasteiksi ympäristösuunnittelussa ja –päätöksenteossa on tunnistettu mm. verkostomaisen yhteistyön ja hierarkisen hallintomallin yhdistäminen, yhteistoiminnan jatkuvuuden turvaaminen sekä erilaisten kansalaisryhmien sisällyttäminen prosesseihin, jotka ovat usein sidosryhmien edustajien ja asiantuntijoiden dominoimia.<sup>14</sup>

Yhteistoiminnallisten menetelmien hyödyntäminen ympäristösuunnittelussa ja –päätöksenteossa on kansainvälinen ilmiö, joka on vakiintunut Yhdysvalloissa ja Kanadassa, ja josta löytyy myös eurooppalaisia

<sup>11</sup> Emerson, Nabatchi & Balogh (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *J. of Public Administration Research & Theory* 22(1): 1-29.

<sup>12</sup> Margerum. & Robinson (eds.) (2017) *The Challenges of Collaboration in Environmental Governance. Barriers and Responses*. Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>13</sup> Bodin (2017) Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems. *Science*. Vol 358, 18 Aug 2017.

<sup>14</sup> Margerum & Robinson (eds.) (2017)

esimerkkejä.<sup>15</sup> Yhteistoiminnallisten menetelmien käyttö on kuitenkin melko tuntematonta Suomessa ja pohjoismaissa, jotka ovat perinteisesti tukeutuneet oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion perinteisiin. Joitakin esimerkkejä voidaan Suomessakin tunnistaa; Esimerkiksi Jyväskylän kaupunki hyödyntää metsäohjelman valmistelussa fasilitoitua, neuvottelevaa menettelytapaa, jossa ohjelmaa rakennetaan sidosryhmien yhteistyöryhmässä.<sup>16</sup> Lijoella on työstetty jokialueen vesistövisiota alueen toimijoista koostuvassa neuvottelukunnassa fasilitoidussa ja konsensushakuisessa prosessissa.<sup>17</sup>

Suomessa kiinnostus fasilitoituihin ympäristösuunnittelun prosesseihin on lisääntynyt viime vuosina. Jotkut kaupungit ovat palkanneet päätoimisia vuorovaikutussuunnittelijoita, joiden tehtävänä on vuorovaikutusprosessien ja kuulemistilaisuuksien fasilitointi. Lisäksi suunnitteluorganisaatiot ovat alkaneet hyödyntää fasilitaattoreita ja ns. palvelumuotoilua prosessien kehittämisessä. Fasilitointi parantaa vuorovaikutusta, mutta se ei yksin tee prosesseista yhteistoiminnallisia. Yhteistoiminnalliset prosessit sisältävät pidemmälle menevän ajatuksen päätöksenteon ja toimeenpanon sekä vallan ja vastuiden aidosta jakamisesta eri osapuolten kesken. Nykyisellään vain harvat osallistumisprosessit toteuttavat tätä periaatetta.

Luonnonvarojen ja –alueiden yhteishallinta (co-management) paikallisyhteistöjen ja hallinnon välillä perustuu maailmalla yhteistoiminnan, vallan ja vastuun jakamiselle. Suomalaisittain tunnettu esimerkki tämältyyppisestä prosessista on Metsähallituksen pilottiprosessi, jossa Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelma rakennettiin tiiviissä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon –ohjeiden mukaisesti. Prosessissa rakennettiin uudenlaista vuorovaikutusta ja hyödynnettiin perinnetietoa suunnittelun apuna. Päätöksentekovalta pysyi kuitenkin Metsähallituksen käsissä. Siirtyä kohti yhteishallintaa, vallan- ja vastuunjakoa hallinnon ja paikallisyhteistöjen välillä luontoalueiden hallinnasta edellyttäisi sekä vuorovaikutuksen laadun että uusien hallinnollisten ja institutionaalisten rakenteiden luomista neuvotelluille sopimuksille.<sup>18</sup> Yhteishallintajärjestelyiden kehittämisessä on tunnistettava hyvinkin periaateellisia kysymyksiä luonnonvarojen hallinnan historiasta ja saamelaisten asemasta ja oikeuksista Suomessa.

Vuorovaikutteisia menetelmiä voidaan käyttää myös laajemman kansalaiskeskustelun ja mielipiteen muodostamisen tueksi ilman suoraa kytköstä konkreettisiin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että ymmärryksen lisäämiseen tähtäävät dialogiprosessit toimivat päätöksenteon tukena parhaiten silloin, kun ne erotetaan varsinaisesta päätöksenteosta<sup>19</sup>. Tämä jossain määrin paradoksaalinen päätelmä perustuu siihen, että päätöksentekoa ohjaavat intressit ja lyhyen aikavälin tavoitteet on hyvä pitää erillään dialogista, jonka tehtävänä on oppiminen ja ymmärryksen syventäminen.

---

<sup>15</sup> Van Buuren & Popering-Verkerk (2017) Collaborative governance – does it work for climate change adaptation? Insights from the Dutch Delta Programme. Teoksessa Margerum & Robinson (toim.) The Challenges of Collaboration in Environmental Governance, 152-174.

<sup>16</sup> <https://www.jyvaskyla.fi/metsat/metsaohjelma>

<sup>17</sup> <https://yle.fi/uutiset/3-9844079>

<sup>18</sup> Sormunen, Johanna (2017) Yhteishallintaa Hammastunturilla? Akwé: Kon –ohjeiden vaikutus Hammastunturin erämaa-alueen hallintaan. Pro Gradu. Turun yliopisto, maantieteen laitos.

<sup>19</sup> Alhanen (2016). Dialogi demokratiassa. Gaudeamus

## Vuorovaikutuksen asteet ympäristösuunnittelussa ja - päätöksenteossa

Prosessin tarkoitus	Tiedon lisääminen ja kokoaminen	Kuuleminen, konsultaatio	Neuvot ja suositukset	Yhteinen päätöksenteko	Yhteinen Toimeenpano
<b>Tavoite</b>	Parempi ymmärrys ratkaistavista ongelmista, huolenaiheiden tunnistaminen	Palaute suunnitelmista ja ohjelmaluonnoksista politiikkalinjauksista, keskustelu toimintavaihtoehtoista	Sidosryhmien yhteiset suositukset esimerkiksi suunnitteluprosesseissa	Konsensuspäätökset yhdessä eri osapuolten kesken	Monen toimijan välinen sopimus yhteisestä toimeenpanosta
<b>Esimerkki-prosessit</b>	Tiedotustilaisuudet, Seminaarit, fokusryhmät	Työpajat, kuulemistilaisuudet, Yleisötilaisuudet, Dialogiprosessit	Politiikkadialogit, Työryhmät, neuvoo-antavat komiteat, raadit, yhteistyöryhmät	Fasilitoidut neuvottelut, sovitteluprosessit, neuvotellut lupa-prosessit, yhteinen tiedontuotanto	Strateginen suunnittelu, Kumppanuudet

**Kuvio 2.** Osallistumisen ja yhteistoiminnan asteet julkisyhteisöjen päätöksenteossa. CORE-hankkeen tavoitteena on laajentaa vuorovaikutteisen suunnittelun ja –pätöksenteon menetelmiä osallistumisesta yhteistoiminnan suuntaan. (kuvio muokattu lähteestä: US.Institute of Environmental Conflict Resolution)

Välimuotona intressien ja arvojen yhteensovittamiseen tähtääville neuvotteluprosesseille ja yhteisymmärrystä luoville dialogiprosesseille voidaan pitää neuvoo-antavia sidosryhmätyöskentelyn areenoita, komitea-tyyppistä työskentelyä tai kansalaisraateja tai -paneeleja, joilla on neuvoo-antava rooli päätöksenteossa. Esimerkiksi Tanskassa kansalaisraateja (citizens' jury) on hyödynnetty pitkään mm. uusien teknologioiden arvioinnissa.<sup>20</sup> Suomessa kansalaisraateja on kokeiltu pienimuotoisesti mm. ydinvoima-<sup>21</sup> ja ilmastoteemaan<sup>22</sup> liittyen. Isommat kaupungit ovat hyödyntäneet raateja kaupunkien yleiskaavavalmistelussa ja sosiaalipalveluiden suunnittelussa ja eri ikäryhmien kuulemisessa<sup>23</sup>. Helsingin kaupunki on hyödyntänyt kansalaisraateja kaupungin pysäköintipolitiikan valmistelussa.<sup>24</sup> Oman ulottuvuutensa kansalaisten osallistumiseen muutokseen tuovat digitaaliset osallistumisen alustat, joita on kehitetty sekä kansalaisten, yritysten että julkishallinnon toimesta.<sup>25</sup> Toistaiseksi ei ole kuitenkaan tehty systemaattista analyysia näiden digitaalisten työkalujen roolista ja mahdollisuuksista kansalaiskeskustelun ja –tiedon keruun edistämisessä.

<sup>20</sup> Decker & Ladikas (eds.) (2013) Bridges between Science, Society and Policy. Tehchnology Assessment – Methods and Impacts. Springer.

<sup>21</sup> Grönlund, Setälä & Herne (2010). Citizen deliberation on nuclear power: A comparison of two decision-making methods. Political Studies, 58:4, 688–714

<sup>22</sup> Rask, Worthington, R and Lammi, M (Eds.) (2012). Citizen Participation in Global Environmental Governance. Routledge, London and New York

<sup>23</sup> Raisio & Vartiainen (2011). Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

<sup>24</sup> Antti Möller, Jan-Erik Tarpila, Lari Karreinen (2014) Kaupunkilaisten raati. Käsikirja. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsinki.

<sup>25</sup> Ks. esim. debattibaari.fi, Sähköisen asiointin ja demokratian edistämishjelma SADe vm.fi/sade. Myös Kahila (2015) Reshaping the planning process using local experiences: Utilising PPGIS in participatory urban planning. Aalto University dissertations 223/2015.

Erilaisten yhteistoiminnallisten ja osallistavien menetelmien toistuvana haasteena on yhteisen tietopohjan muodostaminen tilanteissa, jossa tiedolliset näkemyserot ovat ongelmien ratkaisun esteenä. Tämä tietopohjan muodostamisen haaste on erityisen tärkeä ympäristöpäätöksenteossa, jossa ympäristövaikutuksiin, -muutoksiin ja –riskeihin sekä monimutkaisiin ekologisiin ja taloudellis-teknisiin prosesseihin liittyvä tieto on päätöksenteon kannalta ratkaisevassa asemassa. Viimeaikainen esimerkki tällaisista ongelmista on kysymys Suomen metsien hiilinielusta ja siitä, voidaanko biotalouden avulla hillitä ilmaston lämpenemistä vai lisääkö tehostettu puuntuotanto ja korjuu kokonaiskasvihuonekaasupäästöjä. Kun panokset ovat kovat, niin faktoista muodostuu oma kiistelyn alue

Kansalaisraateja ja politiikkadialogia strukturoidumpia menetelmiä yhteisen tietopohjan muodostamiseksi on yhteinen tiedon etsintä (*joint fact finding*)<sup>26</sup> ja yhteistoiminnallinen oppiminen (*collaborative learning*)<sup>27</sup>. Yhteinen piirre tällaisille yhteistoiminnalliseen tiedontuotantoon perustuville menetelmille on, että osapuolet sitoutuvat jakamaan osaamistaan ja käymään rakentavaa keskustelua siitä, miten käsiteltävä ongelma tulisi määritellä, missä tiedon aukkopaikat ovat, mitä tietoa tulisi kerätä ja keitä asiantuntijoita kuulla, ja miten tuloksia tulisi vetää yhteen ja tulkita. Prosesseissa voidaan hyödyntää sekä tutkimustietoa että paikallista ja kokemukseen perustuvaa tietoa kuten mökkiasukkaiden havaintoja vesien tilasta tai maanviljelijöiden ymmärrystä paikallisista olosuhteista. Prosesseissa on yleensä mukana ulkopuolinen sovittelija, jonka roolina on huolehtia rakentavan keskustelun edellytyksistä. Näitä ovat tasa-arvoisuus, vastavuoroisuus, oppiminen ja toisten arvojen ja intressien kunnioittaminen.

Yhteistoiminnallisia tietokäytäntöjä on sovellettu laajalti Yhdysvalloissa ja Kanadassa osana ympäristöriitojen sovitteluprosesseja. Rohkaisevia kokemuksia on saatu esimerkiksi energiantuotantoon ja ilmastokysymyksiin liittyvistä päätöksentekotilanteissa<sup>28</sup>. Osallistuvaa tiedon tuotantoa on sovellettu myös Suomessa esimerkiksi vesistön kunnostushankkeiden<sup>29</sup> sekä metsänkäyttömuotojen vaihtoehtojen vaikutusten integroidussa arvioinnissa<sup>30</sup>. Näätämöjoen valuma-alueen yhteishallintahankkeessa<sup>31</sup> puolestaan on ilmastonmuutoksen kehyksessä kerätty tilannekuva kolttasaamelaisten tiedon ja tieteellisen tutkimuksen yhteistyössä, mikä on johtanut valuma-aluekunnostuksiin, maankäytön selvityksiin ja lohen hallinnan uudistamismalleihin. Paikallisen ja alkuperäiskansojen kulttuurisen tiedon ja modernin tieteen välisen sillan rakentaminen on haastava mutta erittäin kiinnostava yhteistoiminnallisen tiedontuotannon mahdollinen sovelluskohde.<sup>32</sup> Ongelma on tuttu monesta yhteydestä, mutta tutkimus- ja kokeilutoiminta ei ole suuntautunut ratkaisuhakuiseen menetelmien kehittämiseen - eikä toistaiseksi ole toteutettu laajamittaisia kokeiluhankkeita, joissa

<sup>26</sup> Matsuura & Schenk (2017). *Joint fact-finding in Urban Planning and Environmental Disputes*. Routledge.

<sup>27</sup> Daniels & Walker (2001). *Working through environmental conflict: The collaborative learning approach*.

<sup>28</sup> Raab (2017). *Energy and climate stakeholder processes in the United States*. In Matsuura & Schenk (eds). *Joint fact-finding in Urban Planning and Environmental Disputes*. Routledge

<sup>29</sup> Saarikoski, Riihimäki, Österholm, Miettinen, Vehanen, Leppänen, Wallin, Karjalainen, Marttunen, Rautio, Jääskeläinen & Vuori (2014). *Happamien sulfaattimaiden vesiensuojelumenetelmien ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset Kyrönjoen valuma-alueella*. *Ympäristö & Terveys* 1(45): 54-63.

<sup>30</sup> Saarikoski, Mustajoki, Marttunen, Ahtikoski, Hallikainen, Helle, Hyppönen, Jokinen, Tuulentie, Varmola, Vatanen, & Yli-Sirniö (2010). *Monitavoitearviointi Ylä-Lapin metsien käytöstä*. *Metsätieteen aikakauskirja* 1: 39–63.

<sup>31</sup> Pecl, et al., *Biodiversity redistribution under climate change: Impacts on ecosystems and human well-being*. *Science* 355, eaai9214 (2017).

<sup>32</sup> Juntunen, Suvi & Stolt, Elina (2013) *Akwé: Kon –ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa*. Loppuraportti. Metsähallitus, Vantaa.



päätöksentekijät, viranomaiset, tutkijat ja paikalliset asiantuntijat olisi tuotu saman pöydän ääreen oppimaan toisiltaan ja rakentamaan yhteistä tietopohjaa.

Yhteistoiminnallisten prosessien tutkimuksen lähtökohdat ovat yleisellä tasolla politiikan, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa. CORE-konsortiossa näitä ilmiöitä lähestytään monitieteisesti, myös oikeustieteiden, liiketaloustieteen ja kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen näkökulmista. Ympäristöoikeustiede on tarkastellut yhteistoiminnallista suunnittelua osallistumisteorian näkökulmasta. Yhteistoiminnallisuus luo mahdollisuuden säätelyn keventämiselle<sup>33</sup>; toisaalta säätelyn keventämis- ja nopeuttamispyrkimysten on pelätty heikentävän kansalaisten osallistumismahdollisuuksia<sup>34</sup>. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida keskeisen lainsäädännön, kuten maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista osallistumisoikeuksien ja yhteistoiminnallisten ratkaisujen näkökulmista. Osallistumisoikeuksia ja niistä saatavia hyötyjä on tutkittu laaja-alaisesti etenkin ennakollisten osallistumiskeinojen, kuten YVA-menettelyn osalta.<sup>35</sup> Uutta tutkimusta tarvitaan siitä, miten osallistumismenettelyitä voidaan ulottaa myös hankkeiden toteuttamisvaiheeseen, esimerkiksi osallistuvan seurannan ja olosuhdemuutoksiin mukautuvan hallinnan avulla.

Liiketaloustieteissä on tutkittu pitkään yhteistä arvonluontia, mutta lähinnä yritysten välisen yhteistyön ja osakkeenomistajien taloudellisen arvon näkökulmasta. Yritykset ja liiketoiminta ovat kuitenkin tiiviissä yhteydessä muihin yhteiskunnallisiin toimijoihin, ja tämän vuoksi olisi tärkeää laajentaa tarkastelua kattamaan arvonluontia yritysten, julkisten organisaatioiden ja yksittäisten henkilöiden muodostamissa arvoverkoissa<sup>36</sup>. Yhteistoiminnallisten prosessien avulla voidaan tukea liiketoiminnan ja yhteiskunnan välistä yhteisarvonluontia, mikä auttaa avaamaan, ymmärtämään ja oppimaan vuorovaikutteisessa prosessissa liiketoiminnan ja muun yhteiskunnan mahdollisia kulttuurillisia ja käytännöllisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Kansalaisyhteiskunnan ja –osallistumisen tutkimuksessa puolestaan huomiota ovat usein saaneet perinteinen järjestötoiminta ja toisaalta kansalaisten protestiliikkeet ja erilaiset konfliktiprosessit. Kevyesti organisoituvaa, neljännen sektorin kansalaistoimintaa on Suomessa tutkittu erityisesti kaupunkikontekstissa<sup>37</sup>, mutta tätä näkökulmaa ei ole juurikaan hyödynnetty muun ympäristösuunnittelun ja –päätöksenteon tutkimuksessa.

#### **4. Mikä on hankkeen tuoma lisäarvo tämän ongelman ratkaisuun?**

CORE-hankkeen lähtökohtaletuksena on, että uudenlaisten yhteistoiminnallisten hallinta-, suunnittelu- ja päätöksentekomallien kehittäminen parantaa osallistumisen mielekkyyttä ja vahvistaa aktiivista

<sup>33</sup> Gunningham (2011). Enforcing Environmental Regulation. *Journal of Environmental Law*, Vol. 23, p. 196–201.

<sup>34</sup> Similä (2017). The Evolution of Participatory Rights in the Era of Fiscal Austerity and Reduced Administrative Burden. In: *Procedural environmental rights: Principle X of the Rio Declaration in theory and practice*, European Environmental Law Forum

<sup>35</sup> Pölönen (2007) Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280. Jyväskylä 2007.

<sup>36</sup> Helander & Vuori (toim) (2017) *Avaimia Arvonluontiin*. Tampereen teknillinen yliopisto.

<sup>37</sup> Faehnle, Mäenpää, Blomberg & Schulman. 2017. Civic engagement 3.0 - Shifts towards self-made society in Helsinki metropolitan region. *The Finnish Journal of Urban Studies* 3/2017

kansalaisuutta. Kansalaisten integroiminen paremmin suunnitteluun ja päätöksentekoon on omiaan vahvistamaan sekä väestöryhmien välistä luottamusta että luottamusta instituutioihin, julkiseen valtaan ja elinkeinoelämään. Luottamus lisääntyy, kun yhteistoiminnalliset prosessit tuovat eri ryhmät yhteen, ulos omista kuplistaan, oppimaan yhdessä ja ratkaisemaan yhteisiä ongelmia. Hallinnan tapojen uudistamisen lähtökohtana toimii arvon yhteisluonti, jota tarvitaan kestävän kehityksen takaamiseksi nopeasti muuttuvassa maailmassa. Arvon yhteisluontiin voidaan päästä avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja yhteistä arvopohjaa sekä toimijoiden aktiivista vastuullisuutta lisäämällä.

Hankkeessa kokeillaan näiden yhteistoiminnallisten prosessien ja arvon yhteisluonnin toimivuutta käytännön ympäristösuunnittelun ja päätöksenteon tilanteissa ja arvioidaan niitä kriittisesti eri toimijatahojen ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan näkökulmista: Missä määrin—ja millä edellytyksillä—yhteistoiminnalliset prosessit voivat tuottaa tehokkaita, viisaita ja oikeudenmukaisia ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin? Miten varmistetaan yhteistoiminnallisten neuvottelu- ja sovitteluprosessien vastuuvollisuus (*accountability*) eri toimijoiden, viranomaisroolien ja edustuksellisten demokraattisten prosessein näkökulmasta? Miten varmistetaan heikommassa asemassa olevien kansalaisyhteiskunnan jäsenten osallistuminen, ja miten voidaan hyödyntää digitaalista osallistumista demokratian vahvistajana? Hanke tuottaa uutta tietoa yhteistoiminnallisten ratkaisujen mahdollisuuksista ja edellytyksistä ja auttaa suuntaamaan suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuria vuorovaikutteisempaan suuntaan. Hanke tuottaa myös kiinnostavia esimerkkejä yhteistoiminnallisesta hallinnasta ja paremmasta osallisuudesta yksittäisissä tapaustutkimuksissa. Tuloksena on myös parempi ymmärrys yhteistoiminnallisten ratkaisujen oikeudellis-hallinnollisista edellytyksistä ja toteuttamismahdollisuuksista suunnittelun ja päätöksenteon eri tasoilla.

Yhteistoiminnallisten menettelytapojen hyödyt voivat toteutua monissa erilaisissa prosesseissa, joissa käsitellään jännitteisiä tai konfliktoituneita kysymyksiä ja joissa pyritään sovittamaan yhteen erilaisia alueiden ja ympäristön käyttömuotoja. Erilaisten käyttömuotojen ja intressien yhteensovittamisen tarve on ilmeinen esimerkiksi alueiden käytön suunnittelussa. Pidemmällä aikavälillä yhteistoiminnallisten ratkaisujen vaikutuksena on kansalaisten roolin muutos haitankärsijästä aktiiviseksi toimijaksi ja neuvottelukumppaniksi. Pidemmän aikavälin vaikutuksia syntyy myös viranomaisille ja suunnittelijoille sekä yrityksille ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille suunnatusta, hankkeen toteuttamasta koulutuksesta, jolla pyritään vahvistamaan valmiuksia vuorovaikutukseen ja yhteistoiminnalliseen oppimiseen.

Hanke tuottaa myös tietoa siitä, miten maankäytön suunnittelua ja ympäristönkäyttöhankkeita ohjaavan sääntelyä voidaan soveltaa yhteistoiminnallista hallintaa tukevalla tavalla. Hankkeessa kehitetään myös konkreettisia lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoja ja käytännön toimintamalleja erityisesti yrityksille ja ympäristöhallinnolle. Tulosten pohjalta ympäristönkäyttöhankkeiden vaikutustiedon hankinnassa ja tulokinnassa voidaan hyödyntää laaja-alaisemmin eri toimijoiden asiantuntemusta ja parannetaan luottamusta päätöksenteon ja ympäristöhallinnan pohjana olevaan tietoon.

## **5. Millä keinoilla konsortio tekee tämän?**

CORE-hankkeen ytimenä ovat tapaustutkimukset, jotka kiinnittyvät ajankohtaisiin ympäristönkäyttöä koskeviin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Hankkeen alussa muodostetaan tapausportfolio, josta valitaan testattavaksi ja arvioitavaksi edustava joukko toisiaan täydentäviä tapaustutkimuksia eri sektoreilta kuten maankäytön suunnittelusta, luonnonvarojen käytön hallinnasta sekä uusiutuvien energianlähteiden käytön lisäämiseen tähtäävistä hankkeista ja politiikkatoimista. Jotta hanke lähtisi vauhdikkaasti liikkeelle, hankevalmisteluvaiheessa on tunnistettu kaksi ennalta sovittua tapausta. Toinen keskittyy Sodankylän kaivossopimuksen laatimiseen ja toinen digitaaliseen yhteistyöhön Lahden kaupungin kaupunkisuunnittelussa.

Tutkimusotteena on toimintatutkimus ja kokeilukulttuurin<sup>38</sup> periaatteiden soveltaminen: Hankkeessa kehitettäviä menetelmiä ja lähestymistapoja testataan käytännön suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa tiiviissä yhteistyössä näistä prosesseista vastaavien tahojen kanssa. Tapaustutkimusten valinnan kannalta keskeinen kriteeri onkin, että ongelman 'omistajat' ovat valmiita ottamaan riskin ja kokeilemaan uusia toimintatapoja vakiintuneiden suunnittelu-, päätösvalmistelu ja osallistumiskäytäntöjen sijaan.

Monitieteinen konsortio työskentelee tiiviisti yhdessä samojen tapaustutkimusten parissa ja tuo näihin oman tieteenalansa lähestymistavat ja ymmärryksen. CORE-hankkeen tutkimusstrategia on esitetty kuvassa x. Työpaketit 1 ja 2 kartoittavat yhteistoiminnallisen prosessien ja vuorovaikutteisten tietokäytäntöjen menetelmiä ja lähestymistapoja ja soveltavat näitä tapaustutkimuksiin tiiviissä yhteistyössä työpaketin 6 kanssa. Jälkimmäinen vastaa myös tapaustutkimusten koordinoinnista ja tulosten kriittisestä arvioinnista yhteistyössä koko konsortion ja sidosryhmätahojen kanssa. Työpaketti 3 katsoo yhteistoiminnallisia ratkaisuja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta, työpaketti 4 keskittyy säätelyn rooliin vuorovaikutuksen mahdollistajana, ja työpaketti 5 keskittyy arvon yhteisluontiin yhdessä yritysten, viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Työpaketti 9 vastaa tehokkaasta tiedottamisesta ja yhteistyöstä keskeisten sidosryhmätahojen kanssa ja työpaketti 7 koordinoi synteessin laatimista. Tuloksena on 'tiekartta' askeleista, joilla kokemuksia ja kokeiluita yhteistoiminnallisista menetelmistä juurrutetaan suomalaisiin prosesseihin ja organisaatioihin.

Hanke käynnistyy diagnoosi ja design -osiolla, jossa kartoitetaan nykyisen osallistumisen, vuorovaikutuksen ja yhteisen arvonluonnin pullonkauloja ja mahdollisuuksia ja suunnitellaan tutkimusinterventioita. Kokeilu ja arviointiosuudessa testataan yhteistoiminnallisia menetelmiä ja lähestymistapoja osana ajankohtaisia suunnittelu- ja päätösvalmisteluprosesseja ja synteessiosiossa laaditaan yhteenveto ja suosituksia siitä, miten suomalaista suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuria voisi suunnata avoimempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan. Yhteistoiminnallisten prosessien käytännön osaamista edistetään järjestämällä CORE:n kansainvälisten yhteistyökumppanien kanssa suomalaisten julkishallinnon edustajille ns. "collaborative environmental manager" koulutusta, joka kehittää valmiuksia vuorovaikutukseen, sidosryhmäyhteistyöhön ja yhteistoiminnallisten prosessien suunnittelun ja toteutukseen.

---

<sup>38</sup> <http://kokeilevasuomi.fi/en/frontpage>