

Yhteistoiminnalliset prosessit auttavat haasteellisessa ympäristöpäätöksenteossa – ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun



Kuva 1. Yhteistoiminta laajentaa toimintatapojen valikoimaa päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

Hei viheliäisten haasteiden ratkaisija!

Ympäristöongelmien ratkaiseminen edellyttää julkisen hallinnon, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välistä yhteistyötä. Yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteita noudattamalla voidaan yleensä parantaa valmistelun tietopohjaa, tukea toimijoiden välistä luottamusta sekä edistää päätösten toimeenpanoa ja hyväksyttävyyttä. Tämä julkaisu kokoaa strategisen tutkimuksen CORE-hankkeessa (Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa) kertyneitä oppeja ja suosituksia yhteistoiminnan kehittämisestä. Julkaisu on suunnattu erityisesti julkisen hallinnon toimijoille.

Yhteistoiminnan periaatteita:

- Pohjautuu ongelmatilanteen analyysiin
- Tuo yhteen monia osapuolia ja risteäviä tavoitteita
- Toteutuu vaiheittain etenevässä yhteistyössä
- Hyödyntää fasilitointia erityisesti ristiriitaisissa kysymyksissä
- Perustuu neuvottelevaan ongelmanratkaisuun
- Tähtää konkreettiseen lopputulokseen
- Helpottaa monenvälistä toimeenpanoa

"Tää oli reiluudessaan ihan toiselta planeetalta kuin aiemmat osallistuvat prosessit."

– Jyväskylän metsäohjelman valmistelun osallistuja

Kimurantteja ongelmia ei kukaan ratkaise yksin

Ympäristöongelmien ratkaiseminen edellyttää usein monien risteävien intressien yhteensovittamista. Toimijoilla voi olla erilaisia käsityksiä ongelman luonteesta ja siitä, mitä tietoa ratkaisut edellyttävät tai miten niistä päätetään. Kamppailut ongelmien määrittelystä sekä vaikutusten ja vastuiden kohdentumisesta synnyttävät toimijoiden välisiä jännitteitä, jotka voivat äityä konflikteiksi.

Laajasti hyväksyttäviä ratkaisuja on vaikea saavuttaa, jos tarpeellista tietoa puuttuu ja käsittelemättömät ristiriidat hidastavat prosesseja. Lisäksi kokemus hallinnon tarjoamien vaikuttamismahdollisuuksien näennäisyydestä murentaa luottamusta päätöksentekoon.

Yhteistoiminnassa osapuolet tunnustavat riippuvuuden toisistaan

Kimuranttien ongelmien ratkaiseminen lähtee siitä, että tunnistetaan osapuolten keskinäisriippuvuus. **Yhteistoiminnallinen hallinta** on käytännöllinen lähestymistapa silloin, kun tehdään ja toimeenpannaan yleiseen etuun tähtääviä päätöksiä tilanteissa, joissa ongelman ratkaiseminen vaatii toimijoilta yhteistyötä ja sitoutumista (ks. kansikuva). Yhteistoiminnallisissa prosesseissa pyritään maksimoimaan kaikille osapuolille koituvat hyödyt ja minimoimaan haitat.

Taulukko 1. Yhteistoiminta sopii prosesseihin, joissa tavoitteen saavuttaminen vaatii yhteistä valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa.

PROSESSIN TARKOITUS	Tiedottaminen	Tiedon lisääminen ja kokoaminen	Neuvot, suositukset	Jaettu päätöksenteko	Yhteinen toimeenpano
ESIMERKKEJÄ	Tiedotteet, tiedotustilaisuudet	Kyselyt, lausuntopyynnöt, tiedon koonti tilaisuuksissa	Yhteistyöryhmät, neuvoantavat raadit	Fasilitoidut neuvottelut, sovittelu	Kumppanuudet
KOOLLEKUTSUJAN LUPAUS OSALLISTUJILLE	Pidämme teidät tietoisina prosessin etenemisestä ja ratkaisuista.	Kuulemme ja tunnustamme kertomanne asiat. Pidämme teidät tietoisina prosessin etenemisestä. Kerromme, miten panoksenne on vaikuttanut ratkaisuun.	Turvaudumme neuvoihinne ja innovaatioihinne ratkaisujen muotoilemiseksi. Otamme neuvonne ja suosituksenne päätöksissä huomioon mahdollisimman perusteellisesti.	Päätöksen teette te löytäessänne neuvottelussa yhteisen näkemyksen ratkaisusta.	Teemme toimeenpanosta kansanne sopimuksen ja toteutamme osuutemme siitä, mitä sovimme.

Prosesseissa sovitetaan yhteen todellisia tarpeita ja huolenaiheita, jotka ovat osapuolten vaatimusten taustalla. Yhteistoiminnalliset prosessit ovat luonteeltaan tavoitteellisia ja neuvottelevia (ks. taulukko 1) – eivät pelkkää keskustelua tai ohutta “osallistamista”.

Ratkaisujen aikaansaamiseksi on välttämätöntä saada keskeiset osapuolet mukaan neuvottelupöytään. Näitä ovat toimijat, jotka voivat edistää tai estää ongelman ratkaisemista. Kun osapuolet tuottavat tietoa yhdessä, he voivat muodostaa jaettua ymmärrystä tilanteissa, joissa tiedon tarpeista ja tulkinnasta on erilaisia näkemyksiä.

Koko prosessia tyypillisesti ohjaa kaikkien osapuolten puolueettomaksi kokema fasilitaattori. Fasilitaattorin rooli voi olla ratkaiseva, jos osapuolten välinen luottamus on vähäistä. Fasilitaattori voi myös auttaa osapuolia omien tavoitteiden selventämisessä ja keskinäisten riippuvuuksien tunnistamisessa.

Aina yhteistä ratkaisua ei synny. Näissäkin tilanteissa fasilitoitu vuoropuhelu voi lisätä yhteisymmärrystä ongelmista sekä parantaa osapuolten välisiä suhteita, keskusteluyhteyttä ja luottamusta.

”Ilman ulkopuolista sovittelijaa oltaisiin ehkä juututtu niihin umpikujiin.”

– Jyväskylän metsäohjelman prosessin osallistuja

Huomio osapuolten tarpeisiin ja intresseihin

Erilaisia tavoitteita ajavat osapuolet takertuvat usein omiin ja toistensa vaatimuksiin ja kannanottoihin. Valmiit ratkaisuehdotukset johtavat helposti juupas-eipäs-kinaamiseen ja vesitettyihin kompromisseihin.

Tehokkaampia ja luovempia ratkaisuja voi löytyä, jos osapuolet pystyvät ymmärtämään paremmin sekä omia että toistensa tarpeita ja sovittamaan niitä yhteen (kuva 2).

”Oli jopa sieltä pois tullessa joskus sellanen, että vau: suomalainen yhteiskunta toimii, tää on demokratiaa ja järkevä tapa valmistella.”

– Rahankeräyslain valmistelun osallistuja

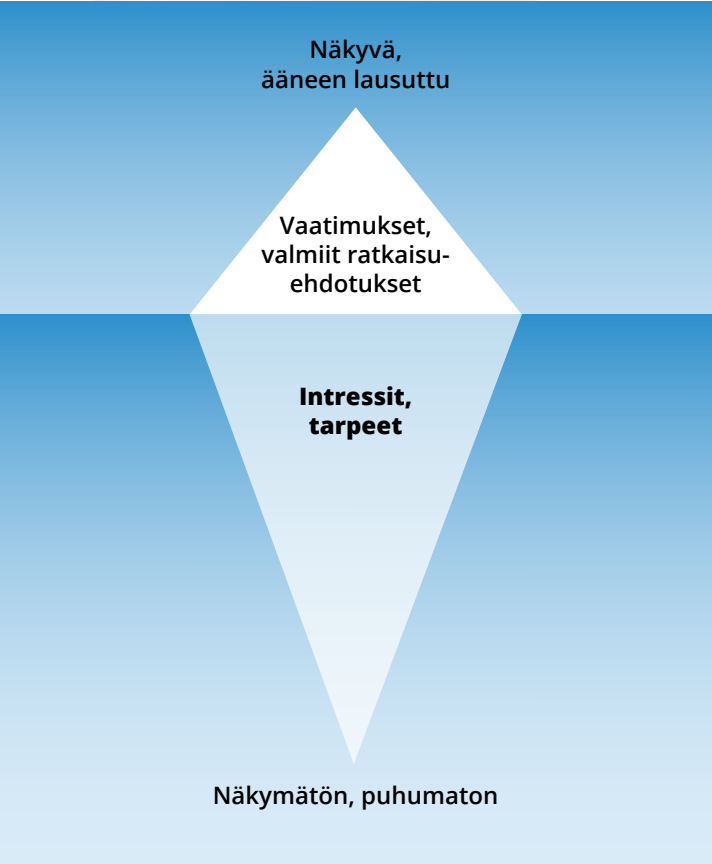
Laajasti hyväksyttyjä päätöksiä ja reiluuden kokemuksia

CORE-hankkeessa etsimme, kehitimme ja kokosimme edellä kuvattuja periaatteita ja työkaluja soveltavia ratkaisuja käytännön tapaustutkimuksissa.

Uuden rahankeräyslain valmistelussa sidosryhmät saivat jo valmistelun alussa **aktiivisen roolin** lakiin liittyvien haasteiden ratkaisijoina. Työpajoissa sidosryhmät tunnistivat eriäviä intressejä ja neuvottelivat vaihtoehdoista. Tuloksena oli laki, joka sai laajan sidosryhmien tuen taakseen. Osallistujat kokivat tulleen poikkeuksellisen hyvin kuulluiksi.

Jyväskylän metsäohjelmassa onnistuttiin nivomaan metsien suojelun laajentamisen ja taloudellisen metsänhoidon periaatteet strategiseksi linjauksiksi. Ohjelman laatineessa työryhmässä oli edustajia kaupungilta, metsäsektorilta, tutkimuksesta sekä ympäristö- ja asukasjärjestöistä. Onnistumisen avaintekijöitä olivat **toimijoiden sitoutuminen** prosessiin sekä ulkopuolinen fasilitointi.

Puolueeton fasilitaattori piti keskustelun raiteilla ja huolehti, että kaikki näkökulmat otettiin huomioon. Osallistujat kokivat prosessin hyvin reiluksi perinteiseen osallistumiseen verrattuna.



Kuva 2. Yhteistoiminnassa pureudutaan ääneen lausumattomiin tarpeisiin.

Lainsäädäntö turvaa osallistumisoikeudet, mutta ei estä vuorovaikutuksen syventämistä yhteistoiminnalla

Perustuslaki velvoittaa turvaamaan kansalaisille laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Lainsäädännön edellyttämiä osallistumis-menettelyitä on usein perusteltua syventää, jotta voidaan edistää suoria dialogeja, vuorovaikutusta ja toimijoiden keskinäistä luottamusta.

Esimerkiksi kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) sääntely luo hyvän kehyksen moniääniselle suunnittelulle. Konfliktiherkissä hankkeissa vuorovaikutus on usein perusteltua suunnitella ja aloittaa jo ennen muodollisten menettelyjen (kuten YVA- ja malminetsinnän lupaprosessit) vireilletuloa ja viranomaiskuulutuksia.

Lainsäädännöllä voidaan myös kannustaa tapauskohtaisesti sovitettujen vuorovaikutteisten mallien käyttöön. Toiminnan kulttuuria eivät kuitenkaan suoraan muuta pykälät vaan niiden soveltamisen prosessit ja yhteistyöhalu.

Suosituks

Käytä yhteistoiminnallisia menettelyjä ongelmassa, joita organisaatiosi ei voi ratkaista yksin. Yhteistoiminnalliset menettelyt parantavat yleensä valmistelun tietopohjaa ja voivat edistää päätösten toimeenpanoa ja hyväksyttävyyttä. Yhteistoiminnalla voidaan löytää käytännöllisiä ratkaisuja myös polarisoituneisiin kysymyksiin.

Suunnittele yksittäisten tilaisuuksien sijaan prosesseja ja niiden kokonaisuutta. Yhteistyö onnistuu vain, jos siihen on panostettu prosessien alkuvaiheessa. Kun prosessit suunnitellaan hyvin, säästyy yleensä resursseja ja tulee vähemmän valituksia.

Kannusta yhteistoiminnallisten menetelmien huomioon ottamiseen sääntelyssä ja ohjeissa, jotka määrittelevät suunnittelun ja päätöksenteon prosesseja. Esimerkiksi sidosryhmien ja intressien kartoittaminen on tarpeellinen vaihe kaikkien osallistumis- ja yhteistyöprosessien suunnittelussa.

Hyödynnä yhteistoiminnallista vaikutusten seuranta tiedon ymmärrettävyyden ja luottamuksen parantamisessa erityisesti kiistanalaisissa kysymyksissä. Yhteistoiminnallinen ympäristövaikutusten seuranta paikkaa perinteisen seurannan puutteita. Paikallisen yhteisön ottaminen mukaan seurannan eri vaiheisiin voi parantaa tiedon ymmärrettävyyttä ja rakentaa toimijoiden välistä luottamusta.

Kehitä ja resurssoi yhteistoiminnan osaamista omassa organisaatiossasi. Yksittäiset asiantuntijat tarvitsevat kokoonkutsumisen, verkostojen johtamisen, neuvottelun, konfliktinratkaisun ja fasilitoinnin taitoja, jotta viranomaisen rooli voi laajentua yhteistoiminnalliseen suuntaan. Varmista mahdollisuus myös ulkopuolisen fasilitoinnin hyödyntämiseen.

Lisätietoa

Peltonen, L. Faehnle, M., Saarikoski, H., Hannonen, P., Kotilainen, J.M., Litmanen, T., Luoma, E., Peltola, T. 2021. Ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun – tiekartta kohti yhteistoiminnallisempaa Suomea. Suomen ympäristökeskus. bit.ly/coretiekartta

Kotilainen, J.M., Peltonen, L., Sairinen, R. 2021. Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021.

Heinilä, A. Pölönen, I., Belinskij, A. 2021. Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021

Demirbas, S., Lahdenperä, S., Peltonen, L., Saarikoski, H., Jauhainen, J., Heiskanen, H., Vaara, E., Airaksinen, J. 2022. Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2022. Oikeusministeriö, Helsinki.

collaboration.fi
Lasse Peltonen, Itä-Suomen yliopisto, lasse.peltonen@uef.fi

ISBN 978-952-11-5467-6 (PDF)
ISBN 978-952-11-5468-3 (pain.)

Kirjoittajat:
Lasse Peltonen, Juha Kotilainen, Maija Faehnle & työryhmä
Julkaisija: Suomen ympäristökeskus 2022
Taitto: Piritta Hannonen, Et May Oy
Taustakuva: Shutterstock