Lausunto tulevaisuusvaliokunnalle 11.6.2021 / VNS 3/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

Teema: Kestävyysmurroksen arki

Aihe: Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti kestävyysmurros arjessa – miten tukea ihmisten toivoa ja osallisuutta sekä kykyä ja motivaatiota osallistua kestävyysmurrokseen?

Lausunnon antaja:

Lasse Peltonen
professori, ympäristökonfliktien hallinta
Itä-Suomen yliopisto
STN CORE -hankkeen johtaja

Kiitän tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta esittää lausunto Kestävyysmurroksen arki-teemasta

Yhteistoiminnallinen ongelmanratkaisu demokratian tueksi kestävyysmurroksessa

Kestävyysmurroksen systeeminen luonne edellyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja siihen liittyviä valmiuksia. Mutkikkaiden ongelmien ratkaisemisessa keskinäinen riippuvuus eri toimijoiden välillä on kasvanut, eivätkä ongelmat ratkea pelkästään poliitikkojen päätöksillä ja julkisen hallinnon toimilla. Ratkaisujen toimeenpanoon tarvitaan erilaisia organisaatioita ja osaamista, olkoonkin, että julkisen vallan rooli on murroksen hallinnan kannalta edelleen tärkeä.

OECD:n arvion mukaan Suomella on hyvät edellytykset Agenda2030:n johdonmukaiseen toteutukseen. Tätä edistävät korkean tason poliittinen sitoutuminen ja hallituksen sitouttava strateginen kehys, koko hallinnon kattava koordinaatio sekä systemaattinen ja osallistava seuranta- ja arviointijärjestelmä. Toisaalta OECD nosti tuoreessa Suomea koskevassa selvityksessään esiin mielenkiintoisen paradoksin: vaikka luottamus julkiseen valtaan ja tyytyväisyys demokratiaan on Suomessa korkealla, suomalaiset eivät koe voivansa vaikuttaa päätöksenteon prosesseihin yhtä paljon kuin verrokkimaissa.

Yhdessä nämä havainnot tunnistavat valtion merkittävän roolin kestävyysmurroksen toteutuksessa ja toisaalta herättävät kysymyksen siitä, miten kansalaisten ja sidosryhmien vaikuttavaa osallisuutta voidaan kehittää kestävyysmurroksen kontekstissa. Tämä haaste on tunnistettu Agenda 2030 selonteossa, jossa viitataan mm. kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin näkemykseen kestävyysmuutoksesta *toisiinsa kietoutuneiden järjestelmien ja kansalaisten toiminnan* kautta (s. 109). Kestävyyspaneeli on kiinnittänyt huomiota kestävyysmuutoksen prosesseihin, kuten tutkimuksen rooliin kestävyysmuutoksen läpinäkyvyyden varmistamisessa ja kestävyydestä

budjetoinnin perustana. Se on viitannut myös *tietoon ja yhteistoiminaan perustuvaan suunnitteluun*, joka integroi kestävyyden tavoitteita kansalaisten ja yhteisöjen arkeen.

Toisin kuin kestävyyspaneeli, joka viittaa yhteistoiminnalla laajasti yhteisöllisiin vuorovaikutuksen käytäntöihin, haluan omassa lausunnossani määritellä tarkemmin yhteistoiminnan logiikkaa, sen mahdollisia hyötyjä sekä sovellusmahdollisuuksia kestävyysmurroksen kontekstissa.

Olemme tutkineet yhteistoiminnallisten prosessien ja nk. yhteistoiminnallisen hallinnan mahdollisuuksia johtamassani Suomen Akatemian Strategisen tutkimusneuvoston rahoittamassa CORE-hankkeessa.[1] Tukeudun lausunnossani CORE -hankkeen tuloksiin ja tutkijaryhmän havaintoihin. Hankkeen perusteella voidaan todeta, että Suomessa on mahdollista ja tarpeen kehittää yhteistoiminnallisia prosesseja. Yhteistoiminnallinen, monenvälinen ongelmanratkaisu on ajankohtainen malli sekä demokratian että kestävien ratkaisujen toteuttamisen ongelmiin.

Mitä yhteistoiminnallisilla prosesseilla tarkoitetaan?

- **Yhteistoiminnalliset prosessit ovat neuvotteluprosesseja**

Yhteistoiminnalliset prosessit ovat monen toimijan välisiä, tavoitehakuisista, neuvottelevista prosesseja. Ne ovat luonteeltaan pikemmin ryhmätyötä kuin yleisötilaisuuksia. Ratkaisuja ongelmiin etsitään räätälöidyissä ja fasilitoiduissa prosesseissa, joilla on mielekäs mandaatti, yhteisesti rakennetut pelisäännöt ja konkreettiset tavoitteet. Prosesseissa hyödynnetään konsensushakuista päätöksentekoa ongelmanratkaisun välineenä eri organisaatioiden ja toimijoiden välisessä työskentelyssä. Yhteistoiminnallisuus mahdollistaa eri tavoitteiden ja intressien paremman yhteensovittamisen. Tähän tarvitaan relevanttien toimijoiden tunnistamista, prosessien laadukasta suunnittelua ja fasilitointia, välineitä ristiriitojen käsittelyyn ja yhteisen tietopohjan rakentamiseen, toimijoiden sitoumuksia ja niiden yhteistä seurantaa.

- **Yhteistoiminnalliset prosessit soveltuvat parhaiten organisaatioiden välisten, sidosryhmien sitoutumista edellyttävien ongelmien ratkaisemiseen.**

Yhteistoiminnallisuuteen kannustavat tilanteet, joissa yksi toimija tarvitsee muiden sitoutumista, tukea tai resursseja, jotta se voisi saavuttaa omia tavoitteitaan. Otollisia voivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa toimijoiden erilliset yritykset ratkaista ongelma ovat epäonnistuneet, tai jossa jonkin politiikkatavoitteen toimeenpano on kariutunut yhteistyön ongelmiin ja ristiriitoihin. Kyse on tyypillisesti eri sektoreiden ja organisaatioiden rajoja ylittävistä suunnittelu- ja päätöstilanteista. Yhteistoiminnallinen hallinta perustuu hierarkkisen vallankäytön sijaan eri toimijoiden - julkisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja yksityisten sektorin välisiin horisontaalisiin suhteisiin. Aloite yhteistoiminnallisiin prosesseihin voi tulla julkisen vallan lisäksi myös muilta toimijatahoilta.

Yhteistoiminnallisien lähestymistapojen tavoitteellisia hyötyjä ovat muun muassa seuraavat:

- vastakkainasettelua ruokkivan päätöksenteon aiheuttamien kustannusten välttäminen;

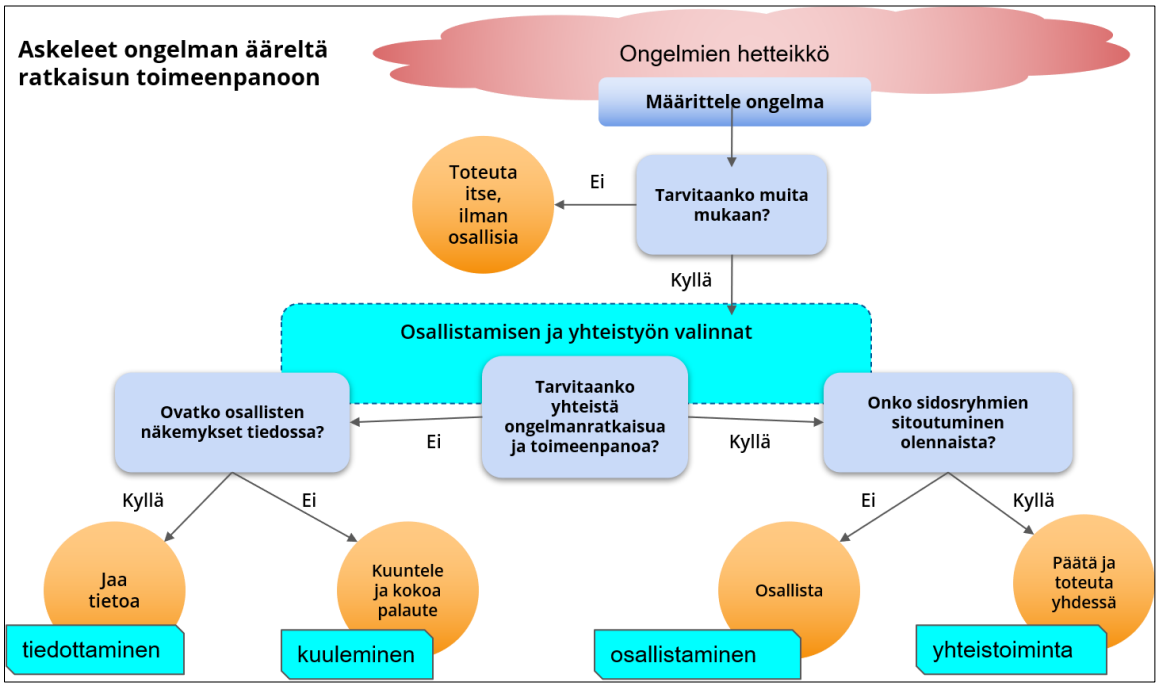
[1] Hankkeen koko nimi: ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin: käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” www.collaboration.fi Hanketta rahoittaa Strategisen tutkimuksen neuvosto 2017-2022.

- mielekkään, vaikuttavan ja demokraattisen osallistumisen lisääminen;
- kollektiivisen oppimisen mahdollistaminen;
- avoimuus erilaisten tietopohjien hyödyntämiselle;
- joustavien toimintatapojen tarjoaminen jäykkien byrokraattisien prosessien tilalle;
- monipuolisten resurssien mobilisoiminen; ja
- riskien ja vastuiden jakautuminen eri toimijoiden ja organisaatioiden kesken.

- **Yhteistoiminnalliset menetelmät eroavat yleisesti käytetyistä osallistumisen ja kuulemisen menetelmistä**

CORE-hankkeen tiekarttatyössä[2] on kiteytetty yhteistoiminnallisten prosessien logiikkaa. Askeleita ongelman määrittelyn ääreltä erilaisten osallistamisen tapojen äärelle on kuvattu oheisessa kuviossa, joka kuvaa polun myös yhteistoiminnan prosessien suuntaan (ks. oikea alakulma)

Eri osallistumisen tapojen hyödyntäminen riippuu siitä, tarvitaanko sidosryhmiä ratkaisujen toimeenpanoon ja miten olennaista eri sidosryhmien sitoutuminen on toimeenpanon onnistumisen kannalta. Yhteistoiminnallisissa prosesseissa sekä ratkaisuista päättäminen että niiden toimeenpano tapahtuvat yhteisesti.



Kuvio: Askeleet ongelman tunnistamisesta ratkaisujen toimeenpanoon. Kuvio osoittaa polkuja erilaisten osallistumisen menetelmien äärelle. Yhteistoiminnan polku oikeassa alakulmassa.

[2] Hankkeessa rakennetaan yhteistoiminnallisen käänteen tiekarttaa otsikolla ”Ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun” Tiekartan työversio löytyy avoimesta dokumentista: https://docs.google.com/presentation/d/1K3SZC0DbzdxdxG0VD2QUlacyrww2dg8AiD7UnTcoyjM/edit?usp=sharing

Yhteistoiminnallisten prosessien ja yhteistoiminnallisen hallinnan sovellusmahdollisuuksia kestävyysmurroksen kontekstissa Suomessa

Yhteistoiminnalliset menettelytavat ovat hyödyksi monimutkaisten ongelmien tilanteissa, joissa monet toimijat, sektorit ja näkemykset kohtaavat. Kestävyysmurrokseen liittyy monia tällaisia haasteita. Niitä ovat esimerkiksi uusien teknologioiden käyttöönotto, luonnonvarojen kuten vesivarojen ja metsien käytön suunnittelu, ilmastoratkaisujen paikallinen ja alueellinen toimeenpano, maankäytön muuttuvien tarpeiden yhteensovittaminen, luonnonsuojelu ja vastuullinen ruoantuotanto. Yhteistoiminnallisten prosessien yhteensovittava luonne on hyödyksi kestävyyden eri ulottuvuuksien käsittelemisen tarpeeseen.

- **Luonnonvarojen yhteistoiminnallinen hallinta**

Ympäristökysymykset tarjoavat kiinnostavan kontekstin yhteistoiminnallisille lähestymistavoille. Ympäristöpolitiikassa ja -suunnittelussa on jo pitkään tunnistettu monimutkaisten ongelmien haasteet samoin kuin olemassa olevien politiikan ja talouden instituutioiden vaikeudet tarttua näihin. Luonnonvarojen osalta yhteistoiminnallisen hallinnan järjestelyjä on tutkittu runsaasti sellaisissa yhteyksissä, joissa luonnonvarat tai niiden käytön vaikutukset ulottuvat hallinnollisten rajojen yli ja niillä on monipuolinen joukko erilaisia käyttäjiä. Vesivarojen suunnittelu ja hallinta on ollut selkeä yhteistoiminnallisten järjestelyiden kokeilu- ja tutkimuskohde. Suomessa esimerkiksi alueelliset vesistövisioprosessit suurten jokien vesistöalueilla ovat mielenkiintoinen, kehittymässä oleva alueellinen hallintatapa, jossa yhteistoiminnalliset menetelmät ovat hyödyksi.

Yhteistoiminnallisia menetelmillä on potentiaalia myös metsien käytön suunnittelussa, johon kohdistuu laaja kirjo erilaisia odotuksia käyttötarpeita. Esimerkkinä CORE-hankkeessa on tutkittu mm. Jyväskylän kaupungin metsäohjelman laatimisen prosessia, joka toteutettiin fasilitoituna sidosryhmäprosessina. Prosessiin sisältyi yhteisen tiedontuotannon vaihe, jossa metsäohjelman tietopohja rakennettiin yhdessä paikallisten järjestöjen ja muiden sidosryhmien kesken. Tämä loi pohjan yhteiselle, neuvottelevalle suunnittelutyölle, jota ulkopuolinen fasilitaattori avusti. Prosessilla oli kaupungin päättäjien mandaatti ja sidosryhmien rakentama metsäohjelma hyväksyttiin Jyväskylän kaupunkiympäristölautakunnassa.

Yhteistoiminnallisia menetelmiä on hyödynnetty myös mm. luonnonsuojelun riistan sääntelyssä sekä niihin liittyvien konfliktien hallitsemisessa. CORE-hankkeessa on tutkittu susien kannanhoitosuunnitelman rakentumista ja uudenlaisten, suoran vuorovaikutuksen menetelmien hyödyntämistä kannanhoidon suunnittelussa ja sidosryhmäyhteistyössä.

- **Yhteistoiminnallisten prosessien linkit yritysten vastuullisuustyöhön**

Yhteistoiminnallista hallintaa on lisäksi tutkittu yksittäisten toimialojen näkökulmasta. Esimerkiksi kaivannaisalan vaikutukset niin ympäristöön kuin ihmistoimintaan voivat olla merkittäviä alueellisesti, josta aiheutuu moninaisia yhteensovittamisen haasteita paikallisyhteisöille, ympäristölle ja haasteita koko teollisuuden alan hyväksyttävyydelle. Erilaiset yhteistoiminnalliset järjestelyt ja kumppanuussopimukset paikallisyhteisöjen kanssa ovat tässä yhteydessä syntyneet tarpeesta yhteensovittaa erilaisia toiminnan muotoja kaivosalueilla, parantaa alan ympäristövaikutusten

hallintaa ja hankkia hyväksyttävyyttä toiminnalle. CORE-hankkeessa paikallisen yhteistyömallin edellytyksiä ja sen mahdollisia hyötyjä on tutkittu Sodankylän alueella.

- **Yhteistoiminnalliset menettelytavat avaimena vaikuttavaan osallistumiseen ja parempaan politiikkaohjelmien toimeenpanoon**

Yhteistoiminnallisten prosessien tutkimuksessa on todettu, että ongelmien yhteinen määrittely ja osallistuminen politiikkaohjelmien suunnitteluun on eduksi ohjelmien ja suunnitelmien toimeenpanon kannalta. Yhteistoiminnalliset menettelytavat voivat olla hyödyksi siellä, missä kestävyystavoitteiden toimeenpano kangertelee erilaisten toimijoiden ja intressien ristipaineessa. Toimeenpanon ongelmat voivat liittyä monenvälisen toiminnan koordinoinnin tai erilaisten intressiristiriitojen ja konfliktien haasteisiin. Yhteistoiminnalliset menettelytavat sopivat hyvin esimerkiksi Ohjaus 2020 -hankkeessa tunnistettuun ’nöyrän ohjauksen” malliin, joka perustuu politiikkatasolla tunnistettujen ongelmien käsittelyyn suhteellisen itsenäisesti organisoituneissa toimijaryhmissä ja -verkostoissa. Laajan poliittisen yhteisymmärryksen varaan rakentuvien tavoitteiden ratkaisuja voidaan näin rakentaa eri sektoreilla ja alueilla.

- **Välineitä ristiriitaisten kysymysten käsittelyyn**

Erilaiset ristiriidat toimijoiden välillä voivat muodostua kompastuskiviksi kestävyyspoluilla. Yhteistoiminnallisten prosessien ja yhteistoiminnallisen hallinnan ideat ovat rakentuneet konfliktinratkaisun menetelmien varaan. Sovitteluprosesseille ominaisia menetelmiä pyritään kuitenkin hyödyntämään jo suunnitteluprosessien varhaisissa vaiheissa, ei vasta konfliktien kärjistyttyä. Yhteistoiminnallisissa prosesseissa panostetaan esimerkiksi lähtötilanteen ja eri osapuolten intressien kartoittamiseen ennen yhteisen prosessin suunnittelua.

- **Sovellusmahdollisuudet paikallisella ja aluetasolla**

Yhteistoiminnallisia menetelmiä on hyödynnetty paikallisten ja alueellisten yhteistyön haasteisiin, esimerkiksi ympäristö- ja luonnonvarakysymyksissä. Ne toimivat luontevasti paikallisissa ja alueellisissa kysymyksissä eri osapuolten intressien ja jännitteidenkin käsittelyyn. Maakunnallisen ja seututasoisten kysymysten käsittelyyn yhteistoiminnalliset mallit voisivat sopia erittäin hyvin, koska alueilla on paitsi yhteisiä ongelmia ratkaistavana, myös joukko itsenäisiä kuntia ja muita toimijoita näitä ratkomassa. Aluetasoiset prosessit hyötyisivät selkeämmistä yhteistoiminnan mandaateista, joita maakuntien liitoilla ei välttämättä ole. Yhteistoiminnan mahdollisuuksia olisi hyödyllistä tarkastella lähemmin maakuntamallin kontekstissa.

- **Sovellusmahdollisuudet politiikkaprosesseissa**

Yhteistoiminnallisia menetelmiä on hyödynnetty myös politiikkaohjelmien ja strategioiden valmistelussa. Lainsäädännön ja hallinnon strategioiden valmistelussa erilaiset työryhmät ovat tavanomaisia valmistelun työkaluja. Työryhmien toimintalogiikka painottaa kuitenkin usein edunvalvontaa yhteistoiminnan sijaan. Yhteistoiminnallisia menettelytapoja, fasilitoitua neuvottelua

voitaisiin kokeilla lainvalmisteluprosessien kontekstissa. Koska lainvalmistelun prosesseihin ministeriöissä liittyy ministeriön omaa harkintavaltaa

CORE-hankkeessa on tutkittu yhteistyössä Oikeusministeriön kanssa rahankeräyslain aiemman vaiheen sidosryhmäyhteistyötä, joka toteutettiin tavanomaisesta poiketen sidosryhmätyöpajojen muodossa, osana OM:n paremman lainvalmistelun hankeklinikkaa. Sidosryhmien yhteistyötä hyödyntämällä löydettiin aiemmassa vaiheessa umpikujaan ajautuneeseen valmisteluprosessiin uudenlainen, eri kokoisten järjestöjen tarpeisiin istuva ratkaisumalli. Haastateltujen sidosryhmien kommentit poikkeuksellisesta lainvalmistelusta olivat erittäin positiivisia.

Yhteistoiminnan kapasiteetin kasvattaminen



Yhteistoiminnallisuus edellyttää uusia rooleja sekä organisaatioiden sisällä että niiden välillä. Yhteistoiminnallinen kapasiteetin käsite kuvaa niitä edellytyksiä ja kyvykkyyksiä, jotka mahdollistavat eri toimijoiden välisen, yhteisen ongelmanratkaisun ja haluttujen tulosten saavuttamisen.

Kapasiteettia tarvitaan aina yksilöstä järjestelmätasolle saakka. Näiden valmiuksien kehittäminen voisi parantaa esimerkiksi hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja edelleen sidosryhmien ja kansalaisten osallistumisen mielekkyyttä. Yksilöiden osaamisen ohella voitaisiin organisaatiotasolla hyödyntää verkostojohtamisen tai ns. fasilitatiivisen johtamisen osaamista. Organisaatioiden välillä yksittäisten prosessien sijaan voitaisiin rakentaa pysyvämpi yhteistoiminnallisia alustoja ja tukea. Yhteistoiminnallisen kapasiteetin tasoja on kuvattu oheisessa kuviossa.

Hallintojärjestelmän tason yhteistoiminnallisesta kapasiteetista hyvänä esimerkkinä on CORE-hankkeessa nostettu esiin Oregonin osavaltion toimintamalli, jossa julkisluonteisten konfliktien ratkaisuun kehitetty osaaminen on 1990-luvulta lähtien kehittynyt osavaltion hallinnon järjestelmällisemmäksi tavaksi yhteisten ongelmien käsittelyyn. Oregonissa esimerkiksi vesistöjen hallinta perustuu vesialuekohtaisille monenvälisille yhteistoimintaryhmille (collaboratives), ja mallia on sovellettu muillakin hallinonaloilla, esimerkiksi terveydenhuollon ja turvallisuuden kysymyksissä.

Yhteistoiminnallisten mallien kehitys avittaa demokratiaa ja kestävyystavoitteita

Vaikka yhteistoiminnallista hallintaa on jo sovellettu laajemmin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Hollannissa, on se tähän asti jäänyt melko vähälle huomiolle Suomessa niin tutkimuksessa kuin käytännössäkin. Syyt tähän edellyttävät tarkempaa tutkimusta, mutta vastauksia voidaan etsiä julkisen vallan suhteellisen vahvasta roolista ja legalistisesta hallintokulttuurista, joka jättää neuvotteleville menettelyille melko vähän tilaa. Toisaalta konsensushakuinen ja yhteisymmärrystä arvostava päätöksenteon perinne voisi hyvin omaksua ja hyödyntää yhteistoiminnallisen hallinnan menetelmiä. Konsensuksen rakentamisen taitoja tarvittaisiin kuitenkin ongelmanratkaisun välineenä monella tasolla, ei vain (talous)politiikan ylätasolla.

Demokratian kehittämisen näkökulmasta yhteistoiminnallinen käänne korostaa kansalaisten osallistumisen ja kansalaiskeskustelun sijaan paremman neuvottelun ja ongelmanratkaisun näkökulmia horisontaalisessa yhteistyössä eri organisaatioiden ja sidosryhmien kesken.

Suomalaisen demokratian näkökulmasta yhteistoiminnalliset prosessit voidaan nähdä uudistamassa demokratian käytäntöjä tiivistämällä suoria yhteistyösuhteita julkisen vallan ja yhteiskunnan eri sidosryhmien, kuten kansalaisjärjestöjen välillä. Yhteistoiminnalliset menettelytavat auttavat julkishallintoa ja päättäjiä toimivien ratkaisujen ja hyväksynnän kehittämiseen sekä hyvään toimeenpanoon. Kansalaistoimijoille yhteistoiminta voi avata uudenlaisia, mielekkäitä osallistumisen mahdollisuuksia. Prosessit ovat intensiivisempiä ja vaativat enemmän panostuksia kuin perinteiset kuulemisen menetelmät, mutta tarjoavat myös suorempia vaikutusmahdollisuuksia. Onnistuneet yhteistoiminnalliset prosessit voivat tunnistaa ja kartoittaa ongelmia ilmiölähtöisesti, laajentaa mukaan kutsuttavia osallistujapiirejä, haastaa vakiintuneita edunvalvontaryhmiä ja rikkoa osallistumisen rutiineja.

Kestävyysmurroksen näkökulmasta yhteistoiminnalliset prosessit ja niiden osaamisen kehittäminen toisi uusia välineitä kestävyyden eri osa-alueiden integroimiseen ja organisaatioiden raja-aitojen väliin jäävien tai kiistanalaisten kestävyyskysymysten parempaan käsittelyyn.