

## CORE- Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CITIZEN-ohjelma)

### Vaikuttavuustarina 1: Yhteistoiminnallinen hallinta ja tietokäytännöt

#### 1. Vaikuttavuustavoite

CORE-hanke tavoitteli yhteistoiminnallista käännettä ympäristösuunnittelussa ja - päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa uudenlaisten, toimivien ja jäseneltyjen kansalais- ja sidosryhmäyhteistyön prosessien tunnistamista ja hyödyntämistä ympäristön käyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa hallinnon eri tasoilla (kunnat, maakunnat, valtakunnallinen taso). Tavoitteena oli edistää yhteistoiminnallisia sovitteluun, neuvotteluun ja dialogiin sekä yhteiseen tiedon tuotantoon perustuvia ratkaisumalleja monimutkaisten ympäristöongelmien käsittelyssä ja auttaa yhteiskunnan eri toimijoita omaksumaan lupaavia käytäntöjä osaksi toimintaansa.

#### 2. Mitä ohjelman tavoitetta vaikuttavuuskertomus käsittelee?

Yhteistoiminnallinen käänne kattaa kaikki ohjelman tavoitteet.

#### 3. Keinot

CORE tutki ja kehitti uudenlaisia lähestymistapoja yhteistoiminnalliseen hallintaan tiiviissä yhteistyössä käytännön toimijoiden kanssa, tarjonnut koulutusta avainryhmille ja järjestänyt tilaisuuksia myös tutkijoille, päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle. Hankkeen [tiekartta](#) toimi toiminut sidosryhmäyhteistyön punaisena lankana ja viestinnällisenä lopputuotteena. Tiekartta ja sitä täydentävä yhteistoiminnan materiaalipankki kokoavat hankkeen tuloksia ja jäävät elämään hankkeen päätyttyä.

Suora vaikuttavuutta saavutettiin toimintatutkimusta hyödyntävillä **tapaustutkimuksilla**, jotka toimivat alustoina uudenlaisten yhteistoiminnallisten menetelmien ja tietokäytäntöjen kokeilemiselle käytännön toimijoiden kanssa:

- CORE tuki tiiviisti maa- ja metsätalousministeriön susikannan hoitosuunnitelman päivittämistyötä auttamalla konfliktien tunnistamisessa, prosessin suunnittelussa ja tapaamisten fasilitoinnissa vuosina 2018–2019.
- CORE kehitti Sodankylän kunnan, paikallisten kaivosyhtiöiden ja sidosryhmien kanssa paikallista yhteistyömallia.
- CORE tuki Oikeusministeriön työtä osallistuvan säädösvalmistelun kehittämiseksi.
- CORE toteutti tiedon yhteistuotantoon tähtääviä interventioita merimetso-kalastus - kysymyksissä sekä suomalaisessa että pohjoismaisessa yhteistyössä toimijoiden kanssa. Näitä olivat monitieteinen tutkijatyöpaja, tiedontuotantoprosessi Etelä-Pohjanmaan ELY:n merimetso-OHKE-hankeessa sidosryhmien välillä (2021–2022) sekä osallistuminen pohjoismaisen tutkija- ja viranomaistahojen työpajasarjan järjestämiseen (2020–2021).
- CORE järjesti murrosareenaprosessin kansalaisenergian edistämisestä yhteistyössä SET-hankkeen, ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa 2020. Se kokosi energia-alan toimijoita ja tietämystä taloyhtiökohtaisen uusituvan energian tuotannon edellytyksistä ja pullonkauloista.
- CORE kehitti Keski-Suomen liiton ja kansalaisjärjestöjen kanssa yhteistoiminnallisia kansalaisosallistumisen malleja osana maakuntasuunnitelman toimenpideohjelman uudenlaista toteuttamista. Kokeilu huipentui Järvipäivät-tapahtumaan 2019.

- CORE järjesti Etelä-Pohjanmaan liiton kanssa soiden ekosysteemipalveluja koskevan kansalaisraatikokeilun, jonka avulla testattiin puntaroivan mielipiteenmuodostuksen edellytyksiä. Raati järjestettiin osana soiden käyttöön keskittyvän maakuntakaavan kuulemisprosessia vuonna 2018.
- CORE analysoi sidosryhmäyhteistyönä laadittua Jyväskylän metsäohjelmaa esimerkkinä onnistuneesta yhteistoiminnallisesta luonnonvarojen käytön hallinnasta.

Vaikuttavuutta saavutettiin myös **koulutusten** ja kansainvälisen yhteistyön avulla:

- Maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelijoille suunnatussa Collaborative Public Manager (CPM) -koulutuksessa vuosina 2018–2019 hyödynnettiin ns. Oregonin mallin kokemuksia monitoimijaisen yhteistyön järjestämisessä. Koulutus järjestettiin yhteistyössä oregonilaisten asiantuntijoiden kanssa. CPM-koulutuksesta kehitetty suomenkielinen versio toteutettiin pilottina Uudenmaan liitolle 2019.
- CORE oli kouluttajana keskeisten kohderyhmien koulutus- ja valmennustilaisuuksissa. Tärkein ja laajin näistä oli ympäristöhallinnon johdon ns. Y-Akatemian koulutus syksyllä 2021. COREn sisältöjä tuotiin myös mm. Valtiokonttorin kehittäjävalmennukseen ja Kotiseutuliiton jäsenkoulutukseen.
- CORE:n tuloksia hyödynnettiin kaikkien konsortioon kuuluvien yliopistojen opetuksessa. Lisäksi CORE:n sisältöjä esiteltiin lukuisilla yksittäisillä luennoilla ja esitelmätilaisuuksissa, kuten kansainvälisillä vierailuluennoilla COREvents -tilaisuuksissa.

COREn **asiantuntijatyö** tuotti tutkimustietoa päätöksentekijöiden käyttöön ajankohtaisissa päätöksentekoprosesseissa:

- Hankkeen edustaja kutsuttiin sekä valiokuntien että eduskuntaryhmien keskusteluihin hallituksen esityksestä kaivoslain muuttamiseksi, suden kannanhoidolliseen metsästyksen liittyvästä kansalaisaloitteesta sekä kestävyysmurroksen osallisuus- ja oikeudenmukaisuustavoitteiden toteuttamisesta.
- Yhteistyössä Ympäristötiedon foorumin kanssa tuotiin tutkijoita ja kansanedustajia keskustelemaan kaivosteemasta ja -sääntelystä.
- Hankkeen edustaja oli kuultavana hallitusneuvotteluissa 2019. Kuulemisessa esitettiin tutkimusperustaisia suosituksia maankäyttö- ja rakennuslain sekä kaivoslainsäädännön kehittämiseksi.
- Hanke tuki Etelä-Pohjanmaan Ely-keskuksen koordinoimaa alueellisen merimetso-toimenpideohjelman päivitystyötä vuosina 2021-2022 ja tukee MMM:n koordinoiman kalastusasetustyöryhmän saimaannorpan suojelun ja kalastuksen yhteensovittamistyötä (KASSY-hanke 7/2021-5/2022).
- Hankkeen edustaja alusti yhteistoiminnallisesta hallinnasta biodiversiteettistrategian toimintaohjelman Asenteet, kulttuuri ja tietopohja -alatyöryhmän osallistumista ja oikeudenmukaisuutta käsitelleessä kokouksessa 2021. Useampi hankkeen tutkija kommentoi ko. ohjelman osallistuminen ja oikeudenmukaisuus -osa-alueen luonnosta.
- CORE osallistui ulkoministeriön vesidiplomatia-aloitteen rakentamiseen ja suomalaisen vesidiplomatiaverkoston rakentamiseen sekä teki vesiturvallisuutta koskevaa yhteistyötä WINLAND-hankkeen kanssa.

#### 4. Havainnot konkreettisista vaikutuksista

Yhteistoiminnallisten menettelyjen soveltaminen vaikutti CORE-hankkeen aikana moniin politiikkaprosesseihin. Konkreettisia vaikutuksia havaittiin erityisesti petopolitiikan ja lajien suojelun ristiriitojen käsittelyyn sekä luonnonvarojen- ja maankäytön suunnitteluun. Lisäksi CORE vaikutti lainvalmistelun prosessien kehittämiseen.

## **Petopoliitiikan ja lajiensuojelun konfliktien käsittely:**

Susikannan hoitosuunnitelman päivityksen tukeminen uudisti MMM:n sidosryhmätyön käytäntöjä. COREn interventiot lisäsivät osapuolten kykyä arvioida omaa toimintaansa, keskinäistä ymmärrystä ja luottamusta. Päivitystyössä onnistuttiin avaamaan vallinneita tabuja (esim. salametsästys), parannettiin hankalista aiheista käytyä keskustelua (esim. vihapuhe) ja kehitettiin käytäntöjä (esim. poliisin toiminta). Prosessin arviointiin (Ratamäki & Peltola, 2020) perustuvia suosituksia hyödynnetään toimintatapojen kehittämisessä. Työ on vaikuttanut myös kansainvälisesti: EU-komission valmistelutyöhön (Suomen ja Ruotsin yhteisen suurpetopoliitiikan sidosryhmäyhteistyön kehittäminen), sekä Ruotsin susikannanhoitosuunnitelman päivitysprosessiin.

COREn järjestämä tiedon yhteistuotantoprosessi rakensi tutkijoiden ja sidosryhmien yhteistä ymmärrystä merimetsojen vaikutuksista kalastuselinkeinoon (Heikinheimo ym., 2020) sekä poikkeuslupaprosessin kehittämistarpeista ja reunaehdoista. Tuloksia hyödynnettiin Etelä-Pohjanmaan Ely-keskuksen merimetsoja koskevassa ohjauksen kehittämishankkeessa (OHKE) ja alueellisessa merimetsostrategiassa. Tuloksia voidaan hyödyntää myös YM:n selvityshankkeessa, joka tukee rauhoitettujen lajien aiheuttamien haittojen korvausten sääntelyä.

COREn asiantuntijatyö Saimaan kalastusasetustyöryhmässä suuntasi huomion monenvälisen yhteistyöryhmien kykyyn käsitellä ristiriitoja ja yhteensovittaa risteäviä tavoitteita. Työ johti MMM:n rahoittamaan hankkeeseen "Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY)", joka käynnistyi CORE:n jatkoksi vuonna 2021.

## **Luonnonvara- ja maankäytön suunnittelu**

CORE-hanke edisti kaivoskysymyksiin liittyvää vuoropuhelua ja yhteistyötä Suomen suurimmalla kaivospaikkakunnalla Sodankylässä koko hankkeen ajan. Tuloksena syntyi joukko toteuttamiskelpoisia yhteistyön keinoja liitettäväksi mm. kunnan kaivosohjelmaan. Erityisesti CORE:n kättilöimä kaivosten vesistövaikutusten yhteistoiminnallisen seurannan malli sai toimijoilta positiivisen vastaanoton ja sen potentiaali on tunnistettu laajemmin Suomessa. CORE:n tutkimustyö vaikutti myös laajemmin kaivospolitiikan ja -lainsäädännön kehittämiseen (ks. vaikuttavuustarina sääntelystä). CORE myös vastasi kansalaisten akuuttiin tiedon tarpeeseen kaivostoimintaan liittyvistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista useissa paikallisissa tilaisuuksissa.

Kaivoskysymyksiin vaikuttamisen ohella CORE:n kokeilut ja dokumentoimat yhteistoiminnalliset prosessit toimivat vaikuttavina esimerkkeinä yhteistoiminnallisesta luonnonvarasuunnittelusta:

- Jyväskylän metsäohjelman yhteistyöryhmä loi yhteisen strategian Jyväskylän metsien käyttämiseksi ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla.
- Kansalaisenergiaa koskeva dialogiprosessi tuotti energia-alan toimijoiden jaettua kuvaa kansalaisenergian esteistä ja potentiaalista. Mukana olivat TEM ja YM, joilla on merkittävä rooli kansalaisenergiaa koskevien hankkeiden ja politiikkatoimien edistämässä.
- Turvemaiden käyttöä koskeva kansalaisraatikokeilu osoitti menetelmän toimivuuden puntaroidun kansalaispalautteen kokoamiseksi kiistanalaisissa luonnonvarakysymyksissä. Raadin tulokset tukivat suoraan Etelä-Pohjanmaan liiton vaihemaakuntakaavatyötä.

## **Lainsäädännön kehittäminen**

CORE toi tutkimustietoa käyttöön kaivosalan lainvalmistelussa (ks. vaikuttavuustarina sääntelystä). CORE:n analyysi sidosryhmäyhteistyöstä rahankeräyslain valmistelussa osoitti, että yhteistoiminnalliset menetelmät voivat tuottaa parempia tuloksia kuin perinteinen pistemäinen kuulemisosallistuminen. CORE:n ja OM:n yhteinen raportti on suunnattu suoraan lainvalmistelijoille, tavoitteenaan uudistaa lainvalmisteluprosessien kuulemiskäytäntöjä (Demirbas ym. 2022). Tuloksia esiteltiin lainvalmistelijoille OM:n tilaisuuksissa keväällä 2022.

### **Osaamisen kehittäminen**

CORE vaikutti organisaatioiden ja yksilöiden toimintaan koulutusten avulla. Esimerkiksi suuri osa CORE:n järjestämän Collaborative Public Manager -koulutukseen osallistujista antoi myönteistä palautetta ja kertoi hyödyntäneensä sen oppeja omassa työssään kunnissa, maakunnissa ja valtionhallinnossa. Koulutuksen alumneille on muodostumassa verkosto, jolla on vaikutuksia uusien toimintatapojen vakiintumiseen osaksi maankäytön ja luonnonvarojen hallintaa.

Hankkeen tutkimusta tehtiin tunnetuksi useilla työpajoilla ja muilla tilaisuuksilla julkiselle hallinnolle, kansalaisyhteiskunnalle ja yrityksille. CORE:n tutkijat kouluttivat osallistujia mm. Valtiokonttorin kehittäjävalmennuksessa, ympäristöhallinnon johdon Y-akatemiassa ja Kotiseutuliiton jäsenkoulutuksessa.

### **5. Tavoiteltu vaikuttavuus ja konsortion saavutukset tällä hetkellä**

Osallistumiskäytännöt ympäristösuunnittelussa ja -päätöksenteossa ovat olleet ohuita ja perustuneet lähinnä pistemäiseen yksisuuntaiseen kuulemiseen tai korkeintaan kaksisuuntaiseen tiedonvaihtoon. Yhteistoiminnan ja verkostomaisen hallinnan tarve on kuitenkin tunnistettu yhä vahvemmin hankkeen aikana. Havaintona on, että verkostomaisen yhteistyön ja ongelmanratkaisun prosessien rooli korostuu kompleksisten ongelmien ratkaisussa yleisemminkin, ei ainoastaan ympäristökysymyksissä.

CORE:n alkaessa Suomessa oli vain vähän esimerkkejä uudeltaisista yhteistoiminnallisista toimintatavoista. CORE:n analyysit onnistuneista tapaustutkimuksista sekä hankkeen toteuttamat kokeilut ja koulutukset ovat tehneet hyviä käytäntöjä laajemmin tunnetuiksi. Työ on samalla rakentanut eri toimijoiden valmiuksia yhteistoiminnallisten prosessien hyödyntämiseksi.

Hanke on onnistunut nostamaan yhteistoiminnallisen ongelmanratkaisun näkökulman monien keskeisten sidosryhmien tietoisuuteen erityisesti julkishallinnon eri tasoilla. Tätä voidaan pitää hankkeen keskeisen vaikuttavuustavoitteen kannalta olennaisena saavutuksena. Hankkeen aikana on vahvistunut ymmärrys siitä, millaisia taitoja, menettelytapoja ja oppimista yhteistoiminnallinen käänne edellyttäisi. Osaamisen ohella tarvitaan yhteistoiminnan hyötyjen tunnistamista sekä yhteistoiminnan resurssointia ja vakiinnuttamista osaksi organisaatioiden käytäntöjä. Hankkeen yhtenä teemana onkin ollut yhteistoiminnallisen kapasiteetin rakentaminen Suomessa. Koulutustyö kuten Collaborative Public Manager ja ympäristöhallinnon johdon (Y-Akatemia) koulutukset ja CORE:n tiekarttaprosessi edistivät tätä tavoitetta. Hankkeen sidosryhmätilaisuudet osoittivat, että julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen toimijat ovat tarttuneet mielenkiinnolla CORE:n tuotoksiin ja viesteihin. Haasteena on vastata näihin osaamis- ja koulutustarpeisiin CORE:n päätyttyä.

### **6. Tahattomat vaikutukset ja muutokset konsortion toimintatavoissa**

Pandemian yllättäen tuoma siirtyminen etätyöskentelyyn toi oppia siitä, miten yhteistyö voi onnistua digitaalisilla välineillä (esim. Kansalaisenergia-areena, tiekarttatyöpajat, konsortiokokoukset). Joissain tapauksissa pandemia viivytti tapaustutkimusten ja niiden pohjalta

laadittavien julkaisujen etenemistä, koska yhteistyöprosesseja siirrettiin eteenpäin sen toivossa, että kasvokkaiset kokoukset olisivat vielä mahdollisia hankkeen aikana. Tämä vaikutti etenkin merimetson ja kalastuksen välisiä suhteita koskevaan tiedon yhteistuotantoprosessiin, joka lopulta järjestettiin etäyhteyksillä. Etätyöskentely hankaloitti luottamuksen rakentamista; toisaalta se mahdollisti kansainvälisten asiantuntijoiden kuulemisen pienellä panoksella. Kansainvälistä yhteistyötä ja vierailuja ei kuitenkaan kaikkiaan pystytty toteuttamaan suunnitellussa mittakaavassa.

#### **7. Vaikuttavuuden saavuttamiseksi tehty tutkimustyö**

Brunet, L., Tuomisaari, J., Lavorel, S., Crouzat, E., Bierry, A., Peltola, T. & Arpin, I. (2018). Actionable knowledge for land-use planning: Making ecosystem services operational. *Land Use Policy* 72: 27-34.

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

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

<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/338545>

Peltonen, L., Kotilainen, J.M., Faehnle, M. (2022). Yhteistoiminnalliset prosessit auttavat haasteellisessa ympäristöpäätöksenteossa – ohuesta osallistumisesta yhteiseen ongelmanratkaisuun. CORE-hankkeen politiikkasuositus. Suomen ympäristökeskus. ISBN 978-952-11-5467-6 (PDF), ISBN 978-952-11-5468-3 (pain.) <https://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>

Heikinheimo, O., Lappalainen, A., Lehtinen, E., Olin, M., Salmi, P., Veneranta, L. Rusanen, P., Saarikoski, H., Svells, K., Vikström, S. (2020). Merimetsot voivat pienentää ahvensaaliita. Suomen kalastuslehti 5/2020, s. 10–13.

Jaakkola, M., Vuorisalo, T., & Peltonen, L. (2018). Saimaannorppa ja Ihminen – sosiaalisen kestävyuden haaste luonnonsuojelussa. Into kustannus, Helsinki.

Korhonen-Kurki, K., Bor, S., Faehnle, M., Kosenius, A-K., Kuusela, S., Käyhkö, J., Pekkonen, M., Saarikoski, H. and Keskinen, M. 2022. Empirical insights into knowledge-weaving processes in strategic environmental research. *Journal of Environmental Policy & Planning*.

Kotilainen, J.M., Peltonen, L., & Sairinen, R. (2021). Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 7–47.

Kotilainen, J.M., Peltonen, L., & Reinikainen, K. (2021). Sodankylän yhteistyömalli – Kartoitusraportti lähtötilanteesta. CORE ja PKK (Paikallisesti kestävää kaivostoimintaa) -hankkeiden raportti paikallisen kaivosyhteistyön mahdollisuuksista, 3/2021. Saatavilla: <http://www.collaboration.fi/wp-content/uploads/2022/02/Sodankyla%CC%88n-yhteistyomalli-raportti-lahtotilanteesta.pdf>

Kotilainen, J.M., Pölönen, I., Peltonen, L., & Metsä-Simola, K. (2019). Kaivossopimukset – Sisällöt, funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII 2019, s. 7–42.

Leino, J. (2019). Yhteishallinnan mahdollisuuksista Suomessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII 2019, s. 346–379.

Lukkarinen, J., Marttila, T., Saarikoski, H., Auvinen, K., Faehnle, M., Hyysalo, S., Kangas, H-L., Lähteenoja, S., Peltonen, L., Salo, M. (2019). Taloyhtiöistä tulevaisuuden energiatuottajia – Muutospolut vuoteen 2035 ja murrosareena tiedon yhteistuotannon menetelmänä. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39, 2020.

Marttila, L. & Forss, K. (2018). Tutkimus avaa karttapohjaisten osallistumismenetelmien roolia nykypäivän suunnittelussa. Maankäyttö 3/2018.

Peltola, T., Ratamäki, O., Åkerman, M., Arpin, I., Balian, E., Bunnefeld, N., James Irvine, S., Nygren, N.V., Palosaari, T., Peltonen, L., Stadelmann, T., Thomson, I., Von Korff, Y., Young, J.C. & Redpath, S. (2018). Missing the Peacock – Arts, Sciences, Creativity, and Chronic Environmental Conflicts. *Polymath* 8(1), 1-15.

Ratamäki, O. & Peltola, T. (2020). Susikannan hoitosuunnitelman päivitysprosessin arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:11.

Saarikoski, H., Marttila, L., Forss, K., Vartiainen, K., Kahila-Tani, M. (2019). Karttapohjaiset osallistumistyökalut aktiivisen kansalaisuuden edistäjinä. *Ympäristö ja Terveys* 4/2019.

Tiitu, M., Viinikka, A., Ojanen, M. & Saarikoski, H. 2021. Transcending sectoral boundaries? Discovering built-environment indicators through knowledge co-production for enhanced planning for well-being in Finnish cities. *Environmental Science and Policy* 126: 177–188.