

HELSINGIN YLIOPISTO

Julkisten luonnonvarojen osallistava suunnittelu ja
yhteishallinta: sidosryhmänäkökulmia Metsähallituksen Etelä-
Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022

Pro gradu –työ

Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta

Ympäristömuutos ja globaali kestävyys

Anni Kettunen

Lokakuu 2019



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta	Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Ympäristönmuutos ja globaali kestävyys	
Tekijä – Författare – Author Anni Kettunen		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Julkisten luonnonvarojen osallistava suunnittelu ja yhteishallinta: sidosryhmänäkökulmia Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022		
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Globaali kestävyys		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu	Aika – Datum – Month and year Lokakuu 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83 s.
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Ympäristöön liittyvät ongelmat ovat usein luonteeltaan monimutkaisia, sisältävät epävarmuutta ja vaikuttavat eri asteilla moniin ihmisryhmiin ja toimijoihin, ja sen vuoksi niiden käsittelyssä ja ratkaisussa vaaditaan läpinäkyvää päätöksentekoa, jossa huomioidaan erilaiset arvot, näkemykset ja tietämys. Osallistavassa päätöksentekoprosessissa syntyneet päätökset heijastavat paremmin yleisön arvoja ja yleisön paikallistuntemusta ympäristönsä kuin ylhäältä alaspäin suuntautuvassa hallintamallissa. Yhteistoiminnasta on tullut kaikkialla läsnä oleva käsite osallistavan suunnittelun ja ympäristönhallinnan kontekstissa. Sitä käytetään kuvaamaan laajaa joukkoa osallistavia lähestymistapoja ja se on usein työväline viheliäiden ongelmien ratkaisussa. Kuitenkaan osallistaminen ei automaattisesti takaa parempaa menestystä ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisussa ja siksi onkin tärkeitä pohtia, millaista osallistamisen lähestymistapaa käytetään ja millaisiin tilanteisiin se sopii.</p> <p>Tässä pro gradu -työssä tarkastellaan Metsähallituksen osallistavaa luonnonvarasuunnittelua (LVS) yhteistoiminnallisuuden käsitteen kautta. Työ jakautuu kahteen toisiaan tukevaan tutkimusosaan: tapaustutkimukseen Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022 sekä yhdenvertaisuustarkasteluun, joka kattaa neljän luonnonvarasuunnitelman yhteistyöryhmien kokoonpanot. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten luottamuksenrakentaminen, sitoutuminen, sosiaalinen pääoma ja sidosryhmien vaikuttamismahdollisuudet toteutuivat Etelä-Suomen LVS-prosessissa. Lisäksi tarkastellaan luonnonvarasuunnittelun yhdenvertaisuusnäkökulmia. Tapaustutkimuksen aineisto koostuu seitsemästä puolistrukturoidusta teema-aastattelusta ja ne analysoidaan hyödyntäen laadullista sisällönanalyysiä. Yhdenvertaisuustarkastelun aineisto koostuu kuudesta LVS-yhteistyöryhmän osallistujaluetteloista ja analyysimenetelmänä käytetään laadullista sisällön erittelyä.</p> <p>Tulosten perusteella osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuus toteutuu parhaiten yhteistyöryhmän toimintatasolla. Käytetyt työskentelymenetelmät sekä fasilitoijan työpanos edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista yhteistyöryhmän sisällä. Arvojen ja intressien yhdenvertaisessa käsittelyssä sidosryhmät havaitsivat joitakin epäkohtia, kuten metsätalouden asioiden painottuminen yli muiden asioiden. Sidoryhmien edustavuus prosessissa toteutuu hyvin. Hallinnollisia toimijoita osallistetaan määrällisesti eniten ja vain joka viides osallistetuista oli nainen. Sitoutuminen ja luottamus ovat hyvällä tasolla. Merkittävin tulos sosiaalisen pääoman kannalta oli oppimisen kautta syntynyt ymmärryksen lisääntyminen sidoryhmien välillä. Sidoryhmien kokemuksia heidän omista vaikuttamismahdollisuuksistaan leimasi osin tyytyväisyys ja realismi, mutta osin myös alhainen odotustaso. Vaikuttamisen mahdollisuus päätöksenteossa on merkittävä tekijä sidoryhmien sitoutumisen ja osallistumismotivaation kannalta. Konteksti vaikuttaa LVS-prosessin toteutukseen ja tuloksiin, mutta tästä tarvitaan lisää tutkimusta ja ehdotankin sitä yhdeksi jatkotutkimusaiheeksi. Lisää tutkimusta tarvitaan myös yhteistoiminnallisuuden keskeisestä elementistä, päätöksentekovallan jakamisesta, ja sen vaikutuksista luonnonvarasuunnitteluun ja sen tuloksiin.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords yhteistoiminta; yhteistoiminnallinen hallinta; osallistaminen; luonnonvarat; luonnonvarojen hallinta; sidoryhmät		
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Kaisa Korhonen-Kurki		
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited E-thesis, Helsingin yliopisto		



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Faculty of Agriculture and Forestry		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Environmental Change and Global Sustainability	
Tekijä – Författare – Author Anni Kettunen			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Participatory planning and collaboration in management of public natural resources: stakeholder perspectives regarding Metsähallitus' Natural Resource Plan for Southern Finland 2017-2022			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Global Sustainability			
Työn laji – Arbetets art – Level Master's thesis		Aika – Datum – Month and year October 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83 s.
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Environmental problems are usually complex in nature, encompass uncertainties and affect multiple actors and groups of people in multiple ways. Hence, managing these problems requires transparent decision making that takes into consideration diverse values, perceptions and knowledge of those groups. Decisions that are made in a participatory decision-making process are more likely to express public values and local knowledge than decisions made in top-down management processes. Collaboration has become a ubiquitous concept within the context of participatory planning and environmental management. It is used in describing a wide array of participatory approaches and it is often used as a tool in managing wicked problems. However, participatory approaches do not guarantee better success in solving environmental problems. Hence, it is crucial to deliberate what kind of approach is used and what kind of situations it suits.</p> <p>This master's thesis examines Metsähallitus' participatory natural resource planning (NRP) process through the concept of collaboration. The study encompasses two mutually supporting parts: a case study about Metsähallitus' natural resource planning process for Southern Finland 2017-2022 and an equality analysis encompassing altogether four cooperation groups from natural resource planning processes. The aim of the study is to find out how trust building, commitment, social capital and stakeholders' opportunities to influence decision-making were realized in the NRP process of Southern Finland. In addition, aspects of equality in natural resource planning are examined. Data of the case study consists of seven qualitative semi-structured interviews. Data is analyzed according to the principles of qualitative content analysis. Data of the equality analysis consists of six NRP cooperation groups' participant lists and the data is analyzed with quantitative content analysis.</p> <p>Based on the results, opportunities to participate actualize most efficiently in the operational level of the cooperation group. The methods used and facilitator's contribution enhance the realization of equality within the cooperation group. Stakeholders reported a few defects concerning equal processing of values and interests. For example, topics regarding forestry overweighs other topics. The representativeness of stakeholders was considered good. Representatives of public agencies are most frequently participating of all stakeholder groups. Every fifth participant was a woman. What comes to social capital, one of the main results was increased mutual understanding among stakeholders that resulted from learning from each other in the process. Stakeholders' perceptions of their opportunities to influence decision-making were labeled partly by contentment and realism, but partly by a low level of expectations. Opportunity to influence in decision-making is a remarkable factor for commitment and motivation to participate. The context of NRP-process also affects the planning and its results, but further research on this topic is needed and I propose this as one future research topic. More research is also needed to evaluate on how one of the main principles of collaboration, sharing decision-making power, affects natural resource planning and its results, if adopted.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords collaboration; collaborative governance; participation; natural resource management; stakeholders			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Kaisa Korhonen-Kurki			
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited E-thesis, University of Helsinki			

Kiitokset

Kiitokset ohjaajalleni Helsingin yliopistossa sekä ohjaajille Metsähallituksessa antamastanne panoksesta, rakentavasta palautteesta ja kannustavista kommentteista.

Kiitokset tutkimukseeni osallistuneille haastateltaville irrottamastanne ajasta työtäni varten.

Kiitokset perheelle ja ystäville, kun jaksoitte ”puurtaa” työtä kanssani.

Kiitokset myös hanketta rahoittaneelle Metsämiesten Säätiölle. Lahjoitukset ja säätiöfuusiot ovat tärkeä osa Säätiön yleishyödyllisen toiminnan vaikuttavuutta.

Lisätietoa www.mmsaatio.fi.

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
1.1	Taustaa	1
1.2	Metsähallitus organisaationa	3
1.3	Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu	4
1.3.1	Luonnonvarasuunnittelun viitekehys	4
1.3.2	Luonnonvarasuunnittelulle asetetut tavoitteet	5
1.3.3	Luonnonvarasuunnittelun prosessi yleisesti	6
2	TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN TAVOITE	8
3	YHTEISTOIMINTA JA OSALLISTAMINEN	10
3.1	Yhteistoiminnallisen prosessin piirteet	12
3.2	Yhteistoiminnallisen prosessin tavoitteet ja tulokset	13
3.3	Konteksti ja suunnittelu vaikuttavat yhteistoiminnallisen prosessin tuloksiin	14
3.4	Kritiikkiä osallistamisesta ja yhteistoiminnasta	15
4	ANALYYTTINEN VIITEKEHYS	17
4.1	Luottamuksenrakentaminen	17
4.2	Sitoutuminen	18
4.3	Sosiaalinen pääoma	20
4.4	Sidosryhmien vaikuttamismahdollisuudet päätöksenteossa	21
4.5	Yhdenvertaisuus yhteistoiminnallisuuden taustatekijänä	22
5	AINEISTO JA MENETELMÄT	25
5.1	Yhdenvertaisuustarkastelu	25
5.2	Tapaustutkimus Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022	26
5.2.1	Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017-2022	28
5.2.2	Puolistrukturoidut teemahaastattelut	30
5.2.3	Tutkimushenkilöiden valinta ja haastattelu	31
5.2.4	Laadullinen sisällönanalyysi	33
5.3	Tutkimuksen reliabiliteetti, validiteetti ja eettiset näkökulmat	35
6	TULOKSET	38
6.1	Yhdenvertaisuus luonnonvarasuunnittelussa	38
6.1.1	Luonnonvarasuunnitelmien yhdenvertaisuustarkastelun tulokset ja pohdintaa	38
6.1.2	Kokemuksia yhdenvertaisuudesta	41
6.2	Yhteistoiminnallisuuden elementit luonnonvarasuunnittelussa	48
6.2.1	Sitoutuminen	48
6.2.2	Luottamuksenrakentaminen	52
6.2.3	Sosiaalinen pääoma	55
6.2.4	Kokemukset vaikuttamismahdollisuuksista	60
7	TULOSTEN TARKASTELUA	65
7.1	Yhdenvertaisuuden toteutuminen	65

7.2	Yhteistoiminnallisuuden elementtien toteutuminen	67
7.3	Vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen	70
7.4	Prosessin kontekstin ja suunnittelun merkitys.....	71
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	74
9	LÄHTEET	76
	LITTEET	

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Sidosryhmien osallistaminen ympäristön ja luonnonvarojen hallintaan on kasvattanut kiinnostusta 2000-luvulla. Ympäristöön liittyvät ongelmat ovat usein luonteeltaan monimutkaisia, sisältävät epävarmuutta ja vaikuttavat eri asteilla moniin ihmisryhmiin ja toimijoihin, ja siten niiden käsittelyssä ja ratkaisussa vaaditaan läpinäkyvää päätöksentekoa, jossa huomioidaan erilaiset arvot, näkemykset ja tietämys (Reed 2008). Luonnonvarojen kestävä käyttö ja hallinta ovat olennainen osa globaaleihin haasteisiin vastattaessa, mutta luonnonvarojen hallintaan ja käyttöön liittyy usein ristiriitaisia toiveita ja suoranaisia konflikteja (Wondolleck ja Yaffee 2003). Pienenevä resurssivarat, kilpailevat näkemykset siitä, miten resursseja tulisi hoitaa sekä ympäristön tilan heikkeneminen ovat lisänneet konflikteja valtionhallinnollisten toimijoiden kuin yksityissektorin ja kansalaisten välillä (Buchy ja Hoverman 2000). Ylhäältä alaspäin suuntautuva ja tekninen luonnonvarojen hallintamalli on osoittautunut haasteelliseksi, sillä se ei heijasta kansalaisten arvoja, intressejä eikä tietämystä (Wondolleck ja Yaffee 2003) ja voi siten aiheuttaa yleisössä tyytymättömyyttä ja epäluottamusta hallinnoivaa tahoa kohtaan (Beierle ja Koninsky 2000). Sen sijaan osallistavassa (eng. *participatory*) päätöksentekoprosessissa syntyneet päätökset heijastavat paremmin yleisön arvoja ja yleisön paikallistuntemusta ympäristöönsä (Beierle ja Koninsky 2001) ja osallistamisen on todettu tarjoavan myös joukon muita etuja. Osallistaminen esimerkiksi kehittää sidosryhmien välisiä suhteita vähentämällä konflikteja, rakentaa luottamusta hallinnoivaan tahoon (eng. *government agency*) sekä lisää sidosryhmien ja hallinnoivan tahon kykyä ymmärtää ympäristöön liittyviä ongelmia ja vastata niihin (Beierle ja Koninsky 2001). Osallistaminen voi lisäksi helpottaa syntyneiden päätösten toimeenpanoa; sidosryhmät todennäköisemmin hyväksyvät pitkälläkin aikavälillä sellaiset päätökset, jotka ovat syntyneet reilulta ja oikeutetulta tuntuneessa prosessissa (Young ym. 2013). Osallistavissa prosesseissa sidosryhmien edustavuuden ja prosessin läpinäkyvyyden tärkeyttä usein aliarvioidaan (Buchy ja Hoverman 2000). Sen vuoksi on tärkeitä pohtia tarkoin, keitä prosessiin osallistetaan ja miten.

Osallistamisen termin ohella käytetään nykyään useita muitakin osallistaviin prosesseihin viittaavia termejä, kuten yhteishallinta (eng. *co-management*) (esim.

Koontz 2006, Sandström ym. 2014) ja yhteistoiminta (eng. *collaboration*) (esim. Wondolleck ja Yaffee 2000, s. 23-35, Margerum 2011, s. 4), josta on tullut kaikkialla läsnä oleva käsite osallistavan suunnittelun ja ympäristöhallinnan kontekstissa. Sitä käytetään nykyään kuvaamaan laajaa joukkoa osallistavia prosesseja ja lähestymistapoja ja se on usein työväline viheliäiden ongelmien (Rittel ja Webber 1973) ratkaisussa (Margerum 2011, s. 6-7). Osallistavien ja yhteistoiminnallisten menetelmien monista eduista huolimatta ne saavat osakseen myös kritiikkiä. Sidosryhmiä, kansalaisia ja muita toimijoita osallistava lähestymistapa on aikaa ja resursseja kuluttava prosessi (Margerum 2011, s. 5-6) ja ei ole olemassa aivan selkeää kuvaa siitä, millaisiin tapauksiin yhteistoiminnallinen lähestymistapa erityisesti sopii (Bodin 2017). Sidosryhmäosallistaminen ei automaattisesti takaa parempaa menestystä ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisussa (Bodin 2017) ja siksi onkin tärkeitä pohtia, millaista osallistamisen lähestymistapaa käytetään ja millaisiin tilanteisiin se sopii.

Metsähallitus hallinnoi Suomen valtion maa- ja vesialueita ja niihin liittyviä julkisia luonnonvaroja (Metsähallituksen vuosikertomus 2018). Metsähallituksen hallinnoimien alueiden ja luonnonvarojen käytön strategisessa suunnittelussa, eli niin kutsutussa luonnonvarasuunnittelussa, noudatetaan osallistavan suunnittelun periaatteita (Luonnonvarasuunnittelu 2018). Suunnitteluun osallistetaan niin paikallisia asukkaita kuin alueellisia ja valtakunnallisiakin toimijoita ja sidosryhmiä (Luonnonvarasuunnittelu 2018). Osallistavasta menettelystä huolimatta kiistoilta tai tyytymättömyydeltä Metsähallituksen ja sidosryhmien välillä ei aina vältytä. Usein kiistat koskevat metsien käyttöä ja metsähakkuita (Seura 11.5.2017, Helsingin Sanomat 27.9.2017, Yle 22.11.2017) erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa, missä Metsähallituksen hallinnoimat alueet pääasiassa sijaitsevat. Metsähallituksen sidosryhmien mukaan Metsähallituksen tärkeimpiä kehittämiskohteita ovat ”entistä kuuntelevampi ja ymmärtävämpi kohderyhmien kohtaaminen sekä eri osapuolten tarpeiden yhteensovittaminen” (Metsähallituksen vuosikertomus 2018).

Jotta voidaan varmistaa, että osallistaminen luonnonvarasuunnittelussa on tarkoituksenmukaista, osallistamisen kontekstiin sopivaa ja että se johtaa yleisesti hyväksytympiin hallintatapoihin, on käytetyn osallistamismenetelmän tarkastelu tarpeen.

1.2 Metsähallitus organisaationa

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön tulosohjauksessa oleva valtion liikelaitos, jonka hoidossa on 12,5 miljoonaa hehtaaria valtion maa- ja vesialueita. Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa ja käyttää valtion maa- ja vesialueita niin, että niistä saatava yhteiskunnallinen kokonaishyöty on mahdollisimman suuri (Monien mahdollisuuksien Metsähallitus...2018). Metsähallituksen muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti toisistaan eriytetyt liiketoimintoiminnot sekä julkiset hallintotehtävät. Liiketoimintojen tehtäviin kuuluvat valtion metsien kestävä hoito ja käyttö, metsäpuiden siementuotanto sekä valtion maa- ja vesialueita koskeva vuokraus-, myynti- ja kehitystoiminta. Näistä vastaavat Metsähallitus Kiinteistökehitys sekä Metsähallituksen tytäryhtiöt Metsähallitus Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluvat luonnonsuojelualueiden hoito, retkeilypalveluiden tuottaminen, kalastus- ja metsästysasiat sekä erävalvonta. Näistä tehtävistä vastaavat Metsähallitus Luontopalvelut ja Metsähallitus Eräpalvelut. Metsähallitus Metsätalous Oy, Kiinteistökehitys, Luontopalvelut ja Eräpalvelut muodostavat niin kutsutut Metsähallituksen vastualueet. (Metsähallituksen vuosikertomus 2018).

Metsähallituksen toimintaa ohjaavia säädöksiä ovat Laki Metsähallituksesta (234/2016), Valtioneuvoston asetus Metsähallituksesta (247/2016) ja Metsähallitus Metsätalous Oy tytäryhtiötä koskeva laki valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016). Lisäksi Metsähallituksen toimintaa sääteleviä muita säädöksiä ovat muun muassa luonnonsuojelulaki, kalastuslaki, metsästyslaki, erämaalaki, luontaiselinkeinolaki ja ulkoilulaki. (Metsähallituksen ohjaus...2016).

Valtio-omistajan Metsähallitukselle asettamat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet tukevat Metsähallituksen tavoitetta yhteensovittaa valtion maihin kohdistuvia erilaisia käyttötarpeita ja toiveita. Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet velvoittavat Metsähallitusta ottamaan luonnonvarojen kestävässä hoidossa ja käytössä huomioon luonnon biologisen monimuotoisuuden turvaamisen, virkistyskäytön ja työllisyyden edistämisen, saamelaiskäräjistä annetussa laissa (Laki saamelaiskäräjistä 974/1995) määritellyt saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja kulttuurin harjoittamisen turvaamisen sekä poronhoitolaissa (Poronhoitolaki 848/1990) säädetyt velvoitteet. Lisäksi toiminnassa on huomioitava tutkimuksen, opetuksen puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet. Yleisistä yhteiskunnallisista velvoitteista on

määrätty laissa Metsähallituksesta. (Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset...2017).

1.3 Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu

Metsähallituksen hallinnoimien alueiden suunnittelu perustuu nelitasoiseen suunnittelujärjestelmään. Ylimmällä tasolla on luonnonvarasuunnittelu suuralueille, joka on suunnittelun tasoista laajin. Muut suunnittelun tasot ovat alue-ekologinen tarkastelu osa-alueille, hoidon ja käytön suunnittelu erityisalueille ja toimenpidesuunnittelu työkohteille (Alueiden käytön...2015). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suunnittelun tasoista laajinta, eli luonnonvarasuunnittelua ja sen osallistavia prosesseja.

1.3.1 Luonnonvarasuunnittelun viitekehys

Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelma on alueellinen, strategisen suunnittelun työkalu, joka yhteensovittaa valtio-omistajan tavoitteet sidosryhmien ja kansalaisten toiveisiin ja tavoitteisiin (esim. Halla ym. 2018). Luonnonvarasuunnitelma ja siihen sisältyvä toimintaohjelma ohjaavat valtion alueiden kestävästä käyttöä sekä luonnonvarojen hoitoa viiden vuoden ajan. Julkisten luonnonvarojen kestävästä käytön ja hoidon hallinnoijana Metsähallituksen tulee ottaa toiminnassaan huomioon lakisäätöiset, niin kutsutut yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet, jotka pitävät sisällään esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden suojelun, luonnon virkistyskäytön ja työllisyyden, saamelaiden kulttuurin harjoittamisen sekä poronhoidon edellytyksien turvaamisen (Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset...2017). Luonnonvarasuunnitelmat ovat keskeinen työkalu yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden käytännön toteuttamisessa (Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset...2017). Luonnonvarasuunnittelun yleisen viitekehyksen muodostavat Metsähallitusta ohjaavat lait sekä omistajapoliittiset linjaukset. Alueelliset luonnonvarasuunnitelmat syntyvät alhaalta ylöspäin suuntautuvassa luonnonvarasuunnitteluprosessissa, jossa kerätään sidosryhmien toiveita ja tarpeita valtion maa- ja vesialueisiin liittyen, ja yhdistetään nämä suunnittelua rajaavien Metsähallitusta ohjaavien lakien ja valtio-omistajan asettamien tavoitteiden kanssa.

1.3.2 Luonnonvarasuunnittelulle asetetut tavoitteet

Luonnonvarasuunnitelman perimmäisenä tavoitteena on erilaisten valtion maihin ja vesiin kohdistuvien toiveiden ja intressien yhteensovittaminen (esim. Halla ym. 2018). Valtio-omistajan tavoitteet eli omistajapoliittiset linjaukset, Metsähallituksen strategiassa esitetyt tavoitteet, yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet sekä sidosryhmien ja asiakkaiden toiveet ja tavoitteet asettavat raamit yhteensovittamiselle.

Omistajapoliittiset linjaukset vuosille 2016-2020 sisältävät linjaukset niin liiketoimintojen, julkisten hallintotehtävien kuin Metsähallitus-konsernin osalta. Liiketoiminnalle asetettuja tavoitteita on muuan muassa liiketoiminnan kannattavuuden parantaminen, yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioiminen sekä niiden vaikuttavuuden parantaminen ja kiinteistötoiminta. Liiketoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin liittyen Metsähallituksen sijoitetun pääoman tuottotavoite on 4,6 % vuoteen 2020 mennessä, mikä vastaa 120 miljoonan euron tulostavoitetta. Yhteiskunnallisista velvoitteista saatavien hyötyjen edellytetään säilyvän vähintään nykyisellä tasolla. Kiinteistötoimintaan liittyen Metsähallitus pyrkii ottamaan huomioon yhteiskunnallisen kokonaishyödyn ja pitkän aikavälin tuottomahdollisuuksien säilyttämisen. Julkisia hallintotehtäviä koskevia tavoitteita ovat puolestaan esimerkiksi tuottavuuden parantaminen, toiminnan vaikuttavuuden lisääminen, Natura-luontotyyppien suojelutason parantaminen Luontopalvelujen käytössä olevilla alueilla, matkailu-, virkistys- ja erätalouskäytön kysyntälähtöinen kehittäminen sekä liiketoimintamahdollisuuksien luominen ja erävalvonnan tiivis yhteistyö muiden valvontaviranomaisten kanssa. Metsähallitus-konsernille asetettuja tavoitteita ovat muun muassa valtion maa- ja vesiomaisuuden hoitaminen ja alueiden käytön suunnittelu yhtenä kokonaisuutena, yhteisten prosessien ja järjestelmien johtaminen ja kehittäminen kustannustehokkaina kokonaisuuksina sekä näiden osalta julkisten hallintotehtävien riippumattomuuden turvaaminen. (Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset... 2016).

Metsähallituksen strategiassa asetettuja tavoitteita ovat muun muassa valtion maiden ja vesien parhaan kestävä hyödyn takaaminen, alueiden elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen, valtion maihin ja vesiin kohdistuvien odotusten yhteensovittaminen vastuullisesti ja vuorovaikutteisesti, globaaleihin haasteisiin innovatiivisilla ja kestäväillä ratkaisuilla vastaaminen, biologisen monimuotoisuuden turvaaminen, yhdenvertaisten palvelujen tarjoaminen sekä eettinen, tietoon perustuva

johtaminen ja monimuotoinen työyhteisö. (Metsähallituksen strategia...2018).

1.3.3 Luonnonvarasuunnittelun prosessi yleisesti

Luonnonvarasuunnitelma syntyy luonnonvarasuunnitteluprosessissa, joka toteutetaan yhdessä sidosryhmien kanssa noudattaen osallistavan suunnittelun periaatteita. Luonnonvarasuunnittelu on kaikkien Metsähallituksen vastuualueiden yhteinen prosessi, jonka keskiössä on Metsähallituksen sidosryhmistä ja asiakkaista muodostuva yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä muodostetaan siten, että Metsähallituksen vastuualueiden edustajista koostuva luonnonvarasuunnitelmaprojektin ohjausryhmä valitsee yhteistyöryhmään kutsuttavat sidosryhmätahot ja valinnassa pyritään alueellisten toimijoiden monipuoliseen edustukseen. Sidosryhmät valitsevat keskuudestaan edustajan prosessiin. Lisäksi prosessin alussa yhteistyöryhmän jäseniltä kysytään mahdollisista täydennystarpeista. Lisäksi luonnonvarasuunnittelusta tiedotetaan myös yhteistyöryhmän ulkopuolisille sidosryhmille. Esimerkiksi Lapin luonnonvarasuunnitelmassa 2019-2024 (Sundman ym. 2019) hyödynnettiin avoimia teemaryhmiä, joihin myös yhteistyöryhmän ulkopuoliset sidosryhmät saattoivat halutessaan osallistua. (Leinonen 2019a)

Toiveena on, että yhteistyöryhmien sidosryhmäedustajat välittävät tietoa suunnittelusta ja sen vaiheista eteenpäin omissa ryhmissään (Leinonen 2019b). Yhteistyöryhmä kokoontuu luonnonvarasuunnitteluprosessin aikana useamman kerran ja suunnitteluprosessissa on useimmiten mukana myös ulkopuolinen ammattilaisfasilitaattori (esim. Kiljunen ym. 2017, Halla ym. 2018). Yhteistyöryhmän työskentelyn tavoitteena on kerätä sidosryhmien ja asiakkaiden toiveita ja tarpeita alueen ja luonnonvarojen käyttöön liittyen sekä ideoida valtion mailta saatavia hyötyjä ja näiden saavuttamismahdollisuuksia. Sidosryhmien osallistamisella haetaan vastauksia sellaisiin kysymyksiin, joihin suunnittelussa voidaan vaikuttaa. Tietyt asiat, kuten esimerkiksi Metsähallitukselle asetettu tulostavoite ja Natura-luontotyyppien suojelutason parantaminen, määräytyvät ennalta tehtyjen omistajapoliittisten linjausten myötä. Suunnitteluprosessin alkuvaiheissa osallistujat tutustutetaan näihin ennalta asetettuihin Metsähallituksen omistajapoliittisiin linjauksiin, strategiaan ja yleisiin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin ja tehdään katsaus suunnittelualan nykytilaan sekä menneeseen (esim. Kiljunen ym. 2017). Yhteistyöryhmän työskentelyn lisäksi luonnonvarasuunnittelussa kerätään kansalaisten odotuksia ja

toiveita avoimella internetkyselyllä (esim. Halla ym. 2018). Konfliktien vähentäminen voi olla yksi osallistavan suunnittelun tulos (esim. de Vente ym. 2016) ja se on tavoitteena myös Metsähallituksen luonnonvarasuunnitteluprosesseissa (Wallenius 2001). Sidosryhmien osallistaminen luonnonvarasuunnittelussa perustuu vapaaehtoisuuteen.

Vuodesta 2015 lähtien luonnonvarasuunnitelmat noudattavat uusinta luonnonvarasuunnittelumallia ja suunnitelmat tehdään viideksi vuodeksi kerrallaan. Suunnitelma-alueet ovat nykyisellään Etelä-Suomi, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu, Lappi ja Saamelaiden kotiseutualue. Suunnitelmien toteutumista mitataan 34 eri mittarin avulla. (Luonnonvarasuunnittelu 2018). Luonnonvarasuunnitelmien toteutumisesta ja muusta Metsähallituksen toiminnasta viestitään sidosryhmille alueellisissa sidosryhmätilaisuuksissa. Luonnonvarasuunnittelussa tapahtuvan sidosryhmäosallistamisen lisäksi sidosryhmiä osallistetaan jatkuvasti myös muilla Metsähallituksen toiminnan tasoilla. (Leinonen 2019a)

Metsähallituksen vuosittaisen sidosryhmille suunnatun mainetutkimuksen mukaan Metsähallituksen maine on kohtalainen ja keskeisimmät kehittämiskohteet ovat ”entistä kuuntelevampi ja ymmärtävämpi kohderyhmien kohtaaminen sekä eri osapuolten tarpeiden yhteensovittaminen” (Metsähallituksen vuosikertomus 2018).

2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN TAVOITE

Tämä pro gradu –työ jakautuu kahteen toisiaan tukevaan tutkimusosaan: tapaustutkimukseen Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022 sekä yhdenvertaisuustarkasteluun neljän eri Metsähallituksen tuottaman luonnonvarasuunnitelman yhteistyöryhmien kokoonpanoista. Tapaustutkimus muodostaa pro gradu –työn painoarvoltaan isomman osan, jota yhdenvertaisuustarkastelu tukee ja taustoittaa. Tapaustutkimuksessa tarkastelen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmaprosessia vuosille 2017-2022 kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäiseksi tarkastelen, miten yhteistoiminnallisuuden (esim. Ansell ja Gash 2008) keskeiset elementit, luottamuksenrakentaminen, sitoutuminen ja sosiaalinen pääoma toteutuvat Metsähallituksen osallistavassa luonnonvarasuunnitteluprosessissa osallistuneiden sidosryhmien näkökulmasta. Toiseksi selvitän osallistuneiden sidosryhmien näkemyksiä heidän omista vaikuttamismahdollisuuksistaan luonnonvarasuunnittelussa. Tämä selvitys tukee kolmatta tarkastelun näkökulmaa, jossa selvitän osallistuneiden sidosryhmien näkemyksiä luonnonvarasuunnitteluprosessin yhdenvertaisuudesta ja siitä, miten yhdenvertaiseksi osallistuneet sidosryhmät kokivat omat vaikuttamismahdollisuutensa luonnonvarojen hoitoa ja käyttöä koskevassa suunnittelussa. Täydennän tapaustutkimusta tarkastelemalla myös Metsähallituksen edustajien näkemyksiä aiheista. Tapaustutkimuksen taustatiedoksi ja tueksi toteutan yhdenvertaisuustarkastelun kaikkien vuodesta 2015 lähtien valmistuneiden luonnonvarasuunnitelmien yhteistyöryhmien kokoonpanoista. Yhdenvertaisuustarkastelussa tavoitteenani on selvittää, miten yhdenvertaisesti eri sidosryhmiä on suunnitelmiin osallistettu. Tutkimuskysymykset olen muotoillut alle seuraavasti:

1. Miten yhdenvertaisuus toteutuu Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmiin osallistettujen sidosryhmäyhteistyöryhmien kokoonpanoissa ja miten yhdenvertaiseksi osallistuneet sidosryhmät kokevat luonnonvarasuunnitelman osallistavan prosessin?

2. Miten luottamuksenrakentaminen, sitoutuminen ja sosiaalinen pääoma näkyvät Metsähallituksen luonnonvarasuunnitteluprosessissa ja miten ne toteutuivat prosessissa sidosryhmien näkökulmasta?
3. Millaiseksi sidosryhmät kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa luonnonvarasuunnittelussa?

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa Metsähallitukselle luonnonvarasuunnitteluprosessien kehittämiseen. Yhdenvertaisuustarkastelu Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmiin liittyen tehdään, jotta voidaan tarkastella, kuinka yhdenvertaisia yhteistyöryhmien kokoonpanot ovat esimerkiksi sukupuolen tai organisaatioiden toimialojen näkökulmasta.

3 YHTEISTOIMINTA JA OSALLISTAMINEN

Yhteistyöhön perustuvat osallistavat ja yhteistoiminnalliset lähestymistavat ovat kasvattaneet suosiotaan alueisiin, ekosysteemeihin ja luonnonvaroihin liittyvässä päätöksenteossa ja hallinnassa. Siitäkin huolimatta, että suomalaisten usko omiin vaikuttamismahdollisuuksiinsa yhteiskunnassa on Paloheimon (2013) mukaan heikko, on kiinnostus politiikkaa ja vaikuttamismahdollisuuksia kohtaan kasvanut. Tämä on Paloheimon (2013) mukaan edistänyt uudenlaisten osallistumismuotojen kehittymistä ja käyttöä. Edustuksellisen demokratian rinnalla vahvistetaan suoran demokratian keinoja, joissa kansalaisilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa oman arkiympäristönsä asioihin (Periaatepäätös demokratian edistämisestä...2010). Kooimanin (2003, s. 103-104) mukaan yhteishallinnan lähtökohtana on, että ihmiset saavat vaikuttaa heitä ja heidän elinympäristöään koskeviin päätöksiin, jolloin tehdyt päätökset ja hallintatoimenpiteet legitimoituvat ja saavat paremmin yleisön hyväksynnän.

Osallistamiseen ja yhteistyöhön perustuvaan hallintaan viittaavien termien kirjo on laaja. Arnsteinin (1969) kansalaisosallistamisen tikkait (eng. Ladder of Citizen Participation) on yksi varhaisimmista kansalaisosallistamista kuvaavista typologioista, joka perustuu ajatukseen päätöksentekovallan uudelleenjaosta. Kansalaisosallistamisen lisäksi puhutaan osallistavasta suunnittelusta (eng. *participatory planning*) (esim. Beierle ja Koninsky 2000) ja yhteissuunnittelusta (eng. *collaborative planning*) (esim. Wondolleck ja Yaffee 2003). Innes ja Booher (1999) puolestaan käyttävät termiä konsensuksen rakentaminen (eng. *consensus building*). Osallistaminen kääntyy englanniksi myös *engagement* tai *involvement* ja myös näitä käytetään viitattaessa osallistaviin prosesseihin. Osallistamiseen viittavia termejä ovat myös yhteishallinta (esim. Wondolleck ja Yaffee 2000, s. 23-35, Margerum 2011, s. 4) ja yhteistoiminnallinen hallinta (eng. *collaborative governance*) (esim. Ansell ja Gash 2008, Emerson ym. 2012), joista viimeisin on kasvattanut kiinnostusta maailmalla viime vuosikymmeninä erityisesti julkisen päätöksenteon yhteydessä (Ansell ja Gash 2008, Margerum 2011, s. 10-11). Suomessa kiinnostus on polkaissut käyntiin yhteistoiminnallista hallintaa tutkivan ja kehittävän CORE-hankkeen (CORE 2018).

Toisinaan osallistamiseen tai yhteistoimintaan perustuvan suunnittelun ja hallinnan käsitteitä saatetaan usein käyttää toisiaan vastaavina. Ansell ja Gash (2008) esimerkiksi toteavat, että yhteistoiminnallisen hallinnan kanssa vastaavina termeinä voidaan käyttää esimerkiksi yhteishallintaa ja osallistavaa hallintaa. Osallistamisen määritelmät voivat erota esimerkiksi siten, miten kussakin määritelmässä on painotettu osallistujien mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan päätöksentekoon. Rowe ja Frewer (2005) jakavat kansalaisosallistamisen (eng. *public participation*) muodot sen mukaan, miten ja millaista tietoa kulkee hallinnoivan tahon ja sidosryhmien ja kansalaisten välillä prosessissa. Osallistaminen voi olla yksisuuntaista sidosryhmien informointia tai sidosryhmien konsultointia. Enemmän keskustelevia ja yhteistuotannollisia (eng. *coproductive*) lähestymistapoja ovat sellaiset menetelmät, joissa sidosryhmät ja kansalaiset pääsevät keskustelemaan keskenään ja pohtimaan yhteisiä tavoitteita ja tuloksia (Rowe ja Frewer 2005). Ansell ja Gash (2008) painottavat yhteistoiminnallisessa hallinnassa kaksisuuntaista yhteydenpitoa, osallistujien suoraa valtaa päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon sekä osittaista vastuuta tehdyistä päätöksistä. Jotkin osallistamisen menetelmät, kuten avoimet internetkyselyt ja palautelomakkeet, mahdollistavat yleisön osallistumisen, mutta tällaista osallistamista voidaan pitää enemmänkin konsultoivana kuin aidosti päätöksentekoon vaikuttavana. Esimerkiksi pelkkä tiedonvaihtamisen (eng. *information exchange*) lähestymistapa harvoin mahdollistaa avointa ajatustenvaihtoa ja keskustelua osapuolten välillä (Cooper 2006).

Osallistavien ja yhteistoiminnallisten prosessien sekä niiden tulosten arvioinnin helpottamiseksi on kehitetty useita viitekehyksiä (esim. Innes ja Booher 1999, Ansell ja Gash 2008, Emerson ym. 2012, Reed ym. 2018). Esimerkiksi Ansellin ja Gashin (2008) yhteistoiminnallisen hallinnan mallin (eng. *A Model of Collaborative Governance*) keskiössä on yhteistoiminnallinen prosessi, joka perustuu keskenään vuorovaikutuksessa oleviin elementteihin, kuten kasvotusten käytävään dialogiin, luottamuksen rakentamiseen, sitoutumiseen, jaettuun ymmärrykseen ja välituloksiin. Välituloksilla Ansell ja Gash viittaavat esimerkiksi syntyneisiin suunnitelmiin, ”pieniin voittoihin” tai yhteiseen tiedontuotantoon (eng. *joint fact-finding*) (Ansell ja Gash 2008).

Tässä tutkimuksessa määrittelen yhteistoiminnan olevan yksi osallistamisen laji ja monimutkaisten kysymysten ratkaisemisen lähestymistapa, jossa monipuolinen

sidosryhmäjoukko työskentelee keskenään rakentaakseen yhteisymmärrystä, keskinäisiä sosiaalisia verkostoja sekä määrittääkseen yhteisiä tavoitteita löytääkseen kysymyksiin yhteisiä ratkaisuja, jollaisiin ei ilman osapuolten välistä yhteistyötä päästäisi (Margerum 2011, s. 6). Sidosryhmällä tarkoitan järjestäytyntä tai järjestäytymätöntä ihmisryhmää, joka jakaa yhteisen kiinnostuksen kyseessä olevaa aihetta kohtaan (Grimble ja Wellard 1997) ja johon päätöksenteko käsiteltävän asian suhteen vaikuttaa. Selvyyden vuoksi määrittelen yhteistoiminnan lisäksi tässä myös englanninkielisen käsitteen *participation*, joka kääntyy suomeksi osallistuminen tai osallistaminen. Osallistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa päätöksentekoa johtava taho ottaa kansalaisia ja sidosryhmiä mukaan heitä koskevaan päätöksentekoon (Buchy ja Hoverman 2000). Sidosryhmäosallistamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa prosessia, jossa osallistava taho luo aktiivisesti edellytyksiä tehokkaalle osallistumiselle (Ansell ja Gash 2008) ja yksilöt, ryhmät tai organisaatiot ottavat aktiivisen roolin itseään koskevassa päätöksenteossa (Reed ym. 2008). Yhteistoiminta, osallistaminen ja osallistuminen liittyvät kaikki läheisesti toisiinsa, sillä yhteistoiminta edellyttää osallistamista, joka puolestaan edellyttää osallistumista.

Tutkimuksessa käytän termiä ”yhteistoiminnallisuus” viitattessani joukkoon periaatteita ja elementtejä, jotka ovat yhteisiä useimmille osallistamiseen viittaaville termeille. Seuraavaksi tarkastelen yleisellä tasolla yhteistoiminnallisia prosesseja ympäristöön kohdistuvassa ja luonnonvaroihin liittyvässä päätöksenteossa, suunnittelussa ja hallinnassa.

3.1 Yhteistoiminnallisen prosessin piirteet

Yhteistoiminnallisen prosessin alussa sidosryhmäosallistujien kanssa sovitaan prosessin tarkoituksesta ja tavoitteista, jotka koko projektiryhmä kokee yhteisekseen (Innes ja Booher 1999, Reed 2008). Osallistujilla on mahdollisuus päättää prosessia koskevista järjestelyistä, säännöistä, tavoitteista ja keskusteluaiheista (Innes ja Booher 1999). Osallistuvien sidosryhmien edustavuus prosessissa pyritään varmistamaan (Innes ja Booher 1999, Reed 2008), mutta sidosryhmäosallistujien ei kuitenkaan yleensä ole tarkoitus edustaa koko yleisöä (Innes ja Booher 1999). Osallistamisessa painotetaan osallistujien voimaannuttamista, tasapuolisuutta, luottamusta ja oppimista, ja osallistaminen jatkuu läpi koko prosessin. Lisäksi osallistamisen keinot valitaan kontekstiin, tavoitteisiin, osallistujiin ja osallistamisen asteeseen nähden sopivaksi (Reed 2008). Osallistuminen pyritään tekemään helpoksi ja houkuttelevaksi

ja osallistujille osoitetaan selkeästi, mitä prosessi heille tarjoaa sekä miten osallistujien työpanokseen reagoidaan (de Vente ym. 2016). Yaffeen ja Wondolleckin (2003) mukaan yhteistoiminnallisia prosesseja voi olla monenlaisia. Kaikkia prosesseja kuitenkin yhdistää se, että ne perustuvat neuvotteluihin kattavan sidosryhmäjoukon kanssa, ovat läpinäkyviä, konsensushakuisia ja niissä pyritään hakemaan ratkaisuja ongelmiin. Sitoutuminen (Beierle ja Koninsky 2000, Wondolleck ja Yaffee 2003, Ansell ja Gash 2008) ja osapuolten välinen yhteydenpito (Beierle ja Koninsky 2000) ovat prosessin onnistumisen kannalta merkittäviä tekijöitä.

Päätöksenteko prosessissa pohjautuu laadukkaaseen tietopohjaan, jossa yhdistyvät sidosryhmien paikallistuntemus ja tieteellinen tieto (Innes ja Booher 1999, Reed 2008). Ammatillisfasilitoijan mukanaolo yhteistoiminnallisessa prosessissa voi olla merkittävän tärkeää (Ansell ja Gash 2008, Reed 2008, Margerum 2011, s. 88-89). Taidokas fasilitoija tukee yhteisymmärryksen rakentamisen prosessia siten, että osallistujien työskentely prosessissa on sujuvaa, tehokasta ja tarkoituksenmukaista (Margerum 2011, s. 91).

3.2 Yhteistoiminnallisen prosessin tavoitteet ja tulokset

Yhteistoiminnallisen prosessin tuloksena voi olla konkreettinen suunnitelma tai sopimus (Innes ja Booher 1999, Koontz 2006, Ansell ja Gash 2008) tai aineettomia tuotteita, jotka voivat usein olla konkreettisia tuloksia tärkeämpiä (Innes ja Booher 1999). Sosiaalisen pääoman karttuminen voi olla yksi tällaisista aineettomista tuotteista; osallistavan prosessin myötä osallistajat voivat esimerkiksi ymmärtää paremmin toistensa arvoja ja intressejä sekä käytettyä menetelmiä ja jakaa ymmärryksen yhteistä ongelmaa kohtaan (Innes ja Booher 1999). Muita aineettomia tuotteita voivat olla esimerkiksi lisääntynyt luottamus tai sitoutuminen (Margerum 2011, s. 119-120). Beierle ja Koninsky (2000) puhuvat sosiaalisista tavoitteista, joita osallistamisella voidaan saavuttaa. Näitä ovat yleisön arvoihin reagoiminen päätöksenteossa, sidosryhmien välisten konfliktien ratkaiseminen, luottamuksenrakentuminen sidosryhmien ja hallinnoivan tahon välillä, päätöksenteon laadun parantaminen sekä yleisön tietämyksen lisääminen (Beierle ja Koninsky 2000). Prosessin tulokset voivat olla heti prosessin aikana tai välittömästi sen jälkeen

tunnistettavissa, tai ne voivat ilmetä vasta myöhemmin prosessin päättymisen jälkeen (Innes ja Booher 1999).

Innes ja Booher (1999) huomauttavat, että prosessin tuloksia ei voi tarkastella täysin erillään itse prosessista ja sen ominaisuuksista, sillä prosessi ja sen tulokset ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Onnistunut prosessi johtaa todennäköisemmin myös onnistuneisiin tuloksiin (Innes ja Booher 1999). Onkin luontevaa ajatella, että jos prosessi perustuu luottamuksen rakentamiselle, on tuloksena mitä todennäköisimmin kasvanut luottamus osapuolten välillä prosessin jälkeen. Reedin (2008) mukaan prosessin luonne vaikuttaa prosessissa tehtyjen päätösten laatuun.

3.3 Konteksti ja suunnittelu vaikuttavat yhteistoiminnallisen prosessin tuloksiin

Yhteistoiminnalliseen prosessiin vaikuttaa konteksti, jossa prosessi tapahtuu, eikä siten osallistavaa prosessia voi tarkastella täysin irrallaan ympäröivästä kontekstista (Beierle ja Cayford 2002, s. 34-41, Koontz 2005, Ansell ja Gash 2008, Reed ym. 2018). Osallistavan prosessin konteksti muodostuu käsiteltävien asioiden laadusta (Beierle ja Cayford 2002, s. 36-38), prosessia edeltävistä suhteista (Beierle ja Cayford 2002, s. 38-39) tai olosuhteista (Ansell ja Gash 2008), yhteiskunnallisista rakenteista (Beierle ja Cayford 2002, s. 39-40, Ansell ja Gash 2008) ja fasilitoivasta johtajuudesta (Ansell ja Gash 2008). Käsiteltävät asiat voivat olla laadultaan esimerkiksi laajoja politiikkatason kokonaisuuksia tai suppealaisia paikkakohtaisia tapauksia (Beierle ja Cayford 2002, s. 36-38). Prosessia edeltävät suhteet käsittävät luottamuksen, yhteistyön ja konfliktien historian ennen prosessia (Beierle ja Cayford 2002, s. 38-39, Ansell ja Gash 2008) ja nämä tekijät vaikuttavat osallistumisen kannusteisiin tai rajoitteisiin. Osallistumisen kannusteisiin voi vaikuttaa esimerkiksi se, miten merkityksekkäitä tuloksia sidosryhmät prosessilta odottavat. Toisaalta osallistumisen kannusteet voivat olla heikot, jos sidosryhmät kokevat voivansa saavuttaa haluamansa tulokset jotakin muuta kautta kuin osallistavaan prosessiin osallistumalla. (Ansell ja Gash 2008). Lisäksi lähtötilanteen olosuhteet sisältävät valta-resurssi-epätasapainon (Ansell ja Gash 2008), jota tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.5.2 yhdenvertaisuudesta.

Institutionaalisella kontekstilla tarkoitetaan hallinoivaa tahoa koskevia asioita, kuten mainetta, organisaatiokulttuuria, rahoitusta tai kyvykkyyttä (Beierle ja Cayford 2002, s. 39-40). Ansellin ja Gashin (2008) mukaan institutionaalinen konteksti koostuu tekijöistä, jotka määrittelevät prosessin menettelytapojen legitimiuden, esimerkiksi keitä osallistetaan, millaiset säännöt ja toimintatavat asetetaan ja kuinka läpinäkyvä prosessi on. Lisäksi Ansell ja Gash (2008) nimeävät fasilitoivan johtajuuden yhdeksi kontekstin elementiksi; fasilitointi on tärkeää, jotta prosessi säilyy ehyenä ja jakamattomana. Johtajuutta prosessissa tarvitaan esimerkiksi sääntöjen asettamiseen, keskustelun fasilitointiin, luottamuksenrakentamiseen, yhteisten hyötyjen etsimiseen ja heikompien äänten kuuluvilletuomiseen (Ansell ja Gash 2008).

Osallistavan prosessin kontekstin ja prosessin suunnittelun vaikutuksia prosessin tuloksiin ovat tutkineet ainakin de Vente ym. (2016) ja Koontz (2005) ja prosessin suunnittelun, kontekstin ja tulosten välillä on havaittu olevan yhteys. Esimerkiksi puutteellisesti suunniteltu prosessi ja fasilitoinnin puute voivat johtaa tilanteeseen, jossa vahvemmat osallistajat rajoittavat heikompien osallistumista ja näin vääristävät tuloksia (de Vente ym. 2016). Sen sijaan Beierlen ja Cayfordin (2002, s. 40-41) mukaan konteksti vaikuttaa prosessin toteutukseen ja sujuvuuteen, mutta se ei kuitenkaan ennalta määrittele prosessin tuloksia tai sitä, miten onnistunut prosessi on. Tässä tutkimuksessa kontekstin vaikutusta prosessin tuloksiin ei arvioida syvällisesti, vaan kontekstia tarkastellaan lähinnä tulosten arvioinnin ja pohdinnan tukena.

3.4 Kritiikkiä osallistamisesta ja yhteistoiminnasta

Vaikka yhteistoiminnallisuuden ja osallistamisen puolestapuhujia on paljon, on näihin lähestymistapoihin kohdistunut myös kritiikkiä ja varovaista suhtautumista. Ostrom (2007) on kritisoinut yksinkertaistettujen mallien käyttöä ”ihmelääkkeenä” monimutkaisten ekologisten ja sosiaalisten systeemien hallinnassa. Myös Koontz (2006) huomauttaa, että yhteistoiminnan ei voida ajatella olevan ihmeratkaisu ongelmiin, vaan päätös yhteistoimintaan ryhtymisestä pitäisi perustua tuloksiin, joita prosessilla voidaan olettaa saavutettavan; sidosryhmien osallistaminen ei takaa parantunutta luonnonvarojen ja ympäristön hallintaa.

Hurlbertin ja Guptan (2015) mukaan on tarpeen pohtia, millaisiin tapauksiin osallistaminen aidosti sopii ja miten se tuottaa molemminpuolisia hyötyjä. He

kritisoivat tutkimuskirjallisuutta osallistamisen romantisoimisesta ja siitä, ettei kirjallisuudessa tarkastella sitä, milloin osallistaminen on haasteellista, toteutettu väärin menetelmin tai ylipäänsä aidosti hyödyllistä. Osallistamisen trendikkyyteen ei siis yksin voida turvautua. Bodin (2017) huomauttaa, että yhteistoiminnallinen prosessi voi olla pitkäkestoinen, eikä se siten välttämättä sovi nopeasti toimenpiteitä vaativien ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisuun. On olemassa näyttöä siitä, että yhteistoiminnallisessa prosessissa osapuolet ajavat vain omaa etuaan yhteisen ongelmanratkaisun sijaan ja yhteistoiminnallinen lähestymistapa saattaa tuottaa vain listan erilaisista toiveista, ilman aitoa pyrkimystä yhteensovittaa niitä (Bodin 2017). Bodin (2017) toteaaakin, että on hyvä kyseenalaistaa, koska ja millainen yhteistoiminta on tehokasta ja millaiseen ympäristöön liittyvään ongelmaan se sopii.

Brody (2002) puolestaan havaitsi, että liian laajan sidosryhmäjoukon osallistaminen ekosysteemin hallintaa ohjaavan suunnitelman laadintaan ei tilastollisesti parantanut suunnitelman laatua, vaan saattoi jopa haitata päätöksentekoa. Useat keskenään kilpailevat intressit ja jokaisen osallistujan kuuleminen prosessissa voi heikentää päätöksenteon laatua ja yksimielisyyteen voi olla vaikeaa päästä (Brody 2002). Toisaalta Brodyn selvityksestä kävi ilmi, että sidosryhmien yksittäiset edustajat voivat vaikuttaa positiivisesti lopputulokseen, etenkin jos kyseessä on teollista luonnonvara-alaa edustava sidosryhmä tai kansalaisjärjestö. Yhteistoiminnalliset suunnitteluprosessit vaativat ajan ja työvoiman lisäksi myös osaamista, sosiaalisia taitoja, ongelmanratkaisukykyä, oppimiskykyä ja kykyä uudenlaiseen ajatteluun. Suunnittelun osapuolilla voi olla joitakin näistä taidoista, mutta ei välttämättä kaikkia, ja usein resursseja tai mahdollisuuksia yhteistoimintaprosessia edeltävään koulutukseen ei ole (Wondolleck ja Yaffee 2003).

4 ANALYYTTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen analyyttinen viitekehys koostuu seuraavista yhteistoiminnallisuuden käsitteistä: luottamuksenrakentuminen, sitoutuminen, sosiaalinen pääoma, vaikuttamismahdollisuudet ja yhdenvertaisuus. Valitsin nämä elementit lähempään tarkasteluun siksi, että ne ovat keskeisiä yhteistoiminnallisuudessa (Ansell ja Gash 2008) ja siten tärkeitä myös Metsähallituksen osallistavan luonnonvarasuunnitteluprosessin arvioinnin kannalta. Viitekehysten perustana hyödynnän Ansellin ja Gashin (2008) yhteistoiminnallisen hallinnan mallia, jota voidaan Ansellin ja Gashin mukaan käyttää apuna tunnistettaessa merkittävimpiä yhteistoiminnallisen strategian haasteita ja rajoitteita. Lisäksi täydennän mallia Innesin ja Booherin (1999) käyttämällä termillä 'sosiaalinen pääoma' Ansellin ja Gashin (2008) 'jaetun ymmärryksen' sijaan. Tulkiten nämä kaksi termiä toisiaan sisällöllisesti täydentäviksi ja pidän oleellisena, että molempien termien sisällöt otetaan mukaan tarkasteluun. Kokonaisuudesta käytän termiä 'sosiaalinen pääoma', sillä pidän sitä kattavampana ja kokonaisuutta paremmin kuvaavana terminä.

4.1 Luottamuksenrakentaminen

Yhteistoiminnallisen prosessin onnistuminen edellyttää luottamusta (esim. Leach ja Sabatier 2005). Luottamus on tärkeä elementti pyrittäessä yhteisymmärryksen sellaisten osapuolten välillä, joiden intressit, arvot ja näkemykset ovat suoraan ristiriidassa keskenään (Leach ja Sabatier 2005b, s. 234). Luottamuksen ja konfliktien välinen suhde on ilmeinen (Lewicki ja Wiethoff 2006), sillä jos osapuolet eivät luota toisiinsa, johtaa tilanne konfliktiin. Luottamuksen määrittelyminen ei ole helppoa, määritelmiä on useita (Stern ja Coleman 2015) ja kirjallisuutta on runsaasti eri yhteiskuntatieteen aloilta (Vangen ja Huxham 2003, Lewicki ja Wiethoff 2006). Lewickin ja Wiethoffin (2006) mukaan luottamus tarkoittaa sitä, että henkilö uskoo toisen henkilön sanoihin, tekoihin ja päätöksiin ja myös toimii siten näiden mukaisesti.

Beierle ja Koninsky (2000) avaavat luottamuksen eri tasoja, joihin osallistamisella voidaan vaikuttaa. Henkilöiden välinen luottamus mahdollistaa osapuolten vilpittömän yhteistyön ilman tarvetta kyseenalaistaa ja valvoa toisen osapuolen tekemisiä jatkuvasti. Ihmisten luottamus yhteiskuntaan mahdollistaa heidän

osallistumisensa taloudellisiin, poliittisiin ja sosiaalisiin toimiin (eng. *transaction*) ilman kohtuutonta huolta valvonnasta ja vastuuvollisuudesta (eng. *accountability*). Luottamus hallinnollisiin toimijoihin mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat luovuttaa vastuun monimutkaisten systeemien hallinnasta hallinnollisille toimijoille. (Beierle ja Koninsky 2000). Tutkijat ovat yksimielisiä siitä, että prosessin koollekutsujan ominaisuuksista yksi tärkeimpiä on puolueettomuus tai luotettavuus (Margerum 2011, s. 53). Leach ja Sabatier (2005) puolestaan huomasivat, että luottamus oli suurempi niillä sidosryhmillä, jotka suunnittelevat olevansa vuorovaikutuksessa muiden osallistujien kanssa myös lähitulevaisuudessa.

Ansell ja Gash (2008) havaitsivat, että erityisesti silloin, kun sidosryhmien välillä on vastakkainasettelua jo entuudestaan, tulee luottamuksenrakentamisesta prosessin alkuvaiheen merkittävin asia, mutta luottamusta voi olla haastavaa kehittää. Kuitenkaan luottamuksenrakentaminen ei ole erillinen osa prosessia, vaan pikemminkin se kulkee neuvottelujen ja keskustelujen rinnalla. Luottamuksenrakentaminen on aikaa vievä prosessi, jossa vaaditaan pitkäaikaista sitoutumista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ansell ja Gash ehdottavat, että mikäli osapuolten välistä historiaa vaivaa vastakkainasettelu, on molempien osapuolten varattava prosessissa aikaa tehokkaalle luottamuksenrakentamiselle. (Ansell ja Gash 2008). Vangen ja Huxham (2003) mukaan luottamuksen hallinnassa perustavanlaatuisia elementtejä ovat osapuolten odotukset toisiaan ja prosessin tuloksia kohtaan, riski tai pelko toisen osapuolen opportunistisesta käyttäytymisestä sekä tähän läheisesti liittyvä haavoittuvuus, jolla viitataan toisen osapuolen riippuvuuteen toisesta. Vangen ja Huxham (2003) havaitsivat, että erityisesti valtasuhteisiin liittyvä epätasapaino hankaloittaa luottamuksenrakentamista. De Venten ym (2016) mukaan luottamuksen lisääntyminen sekä ongelmien ja ratkaisujen yhteinen omistajuus prosessissa tuottavat päätöksiä, jotka hyväksytään ja toimeenpannaan todennäköisemmin. Tämä voi auttaa myös ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa.

4.2 Sitoutuminen

Sitoutuminen (eng. *commitment*) prosessiin muodostuu Ansellin ja Gashin (2008) yhteistoiminnallisen hallinnan mallissa osallistujien keskinäisen riippuvuuden

yhteisestä tunnistuksesta (eng. *mutual recognition of interdependence*), prosessin yhteisomistuksesta (eng. *shared ownership of process*) ja avoimuudesta hakea yhteisiä hyötyjä (eng. *openness to exploring mutual gains*). Sitoutumiseen voi liittyä ainakin henkilön alkuperäinen motivaatio ja syy osallistua prosessiin, halu tuoda omat näkökulmansa esiin tai varmistaa ettei niitä jätetä huomiotta tai usko siihen, että neuvottelu hyvässä hengessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi on paras tapa päästä toivottuihin tuloksiin. Sitoutuminen perustuu osapuolten keskinäiseen luottamukseen siitä, että osapuolet kunnioittavat toistensa näkökulmia ja intressejä. Sitoutuneisuutta prosessiin voidaan myös ajatella 'prosessin omistajuutena' (eng. *ownership of the process*), eli tilanteena, jossa prosessin omistajuus vastuineen siirtyy osittain hallinnoivalta taholta sidosryhmille ja sidosryhmät yhdessä hallinnoivan tahon kanssa vastaavat prosessin tuloksista. (Ansell ja Gash 2008).

De Vente ym. (2016) havaitsivat, että osallistaminen motivoi ja luo osallistujiin itsevarmuutta silloin, kun he huomaavat, että heidän näkemyksensä todella otetaan huomioon prosessissa. Tämä puolestaan lisää heidän sitoutumistaan prosessiin. Osallistumisen pitää olla helppoa ja houkuttelevaa; on oltava selkeää, mitä prosessi osallistujille tarjoaa ja miten osallistujien työpanokseen reagoidaan (de Vente ym. 2016). Lisäksi ennen osallistamista tulee osallistujille avoimesti kertoa, mitä osallistamisella tavoitellaan ja mitä sillä halutaan saavuttaa, jottei osallistujia johdettaisi harhaan tai nostettaisi osallistujien odotuksia turhaan (Buchy ja Hoverman 2000).

Sitoutuneisuutta voidaan tarkastella toisaalta osallistujien sitoutuneisuuden ja toisaalta hallinnoivan tahon ja prosessia johtavan henkilön sitoutuneisuuden näkökulmasta (Beierle ja Koninsky 2000, Wondolleck ja Yaffee 2003, Ansell ja Gash 2008) ja kaikkien osapuolten sitoutuneisuudella on merkittävä vaikutus prosessin onnistumisen kannalta (esim. Margerum 2002, Wondolleck ja Yaffee 2003). Yksi sitoutuneisuuden mittari prosessissa on osallistavaan prosessiin varattu aika (Buchy ja Hoverman 2000). Wondolleck ja Yaffee (2003) havaitsivat, että Yhdysvalloissa yhteistoiminnallisessa suunnittelussa esiin nousseiden ongelmien syistä merkittävin on ollut prosessia johtavan henkilön heikko tai puutteellinen sitoutuminen suunnitteluun ja siten on tärkeää, että suunnittelua johtava henkilö on täysin sitoutunut prosessiin. Margerumin (2002) mukaan osallistujien sitoutuminen prosessiin on yksi tärkeimpiä tekijöitä

yhteistoiminnallisuudessa. Beierle ja Koninsky (2000) havaitsivat merkittävän yhteyden prosessia johtavan tahon sitoutumisen ja luottamuksenrakentumisen välillä.

Ansell ja Gash (2008) huomauttavat, että sidosryhmäosallistujien prosessiin sitoutumiseen liittyy eräs pulma. Jotta prosessiin voi täysin sitoutua, vaatii se osallistujalta halua sietää prosessissa syntyneitä päätöksiä siitakin huolimatta, että ne voivat olla odottamattomia ja sellaisia, mihin sidosryhmän edustaja ei täysin voi sitoutua. Siten Ansell ja Gash toteavat, että ennen sitoutumista mahdollisesti odottamattomia tuloksia tuottavaan prosessiin sidosryhmien on oltava varmoja, että prosessi on jakamaton (eng. *integrity*). Tämän varmistamiseksi voidaan hyödyntää fasilitointia (Ansell ja Gash 2008).

4.3 Sosiaalinen pääoma

Colemanin (1988) mukaan sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan aineetonta, ihmisten välisissä suhteissa olevaa pääomaa, joka edesauttaa tuloksellista toimintaa. Sosiaalinen pääoma koostuu ihmisten välisistä suhteista ja verkostoista, vastavuoroisuuden ja luottamuksen tunteesta sekä sosiaalisista normeista. Verkostoihin Coleman liittyy informaation kulun ihmisten välillä. Sosiaalisiin normeihin liittyy ajatus siitä, että ihmiset luopuvat lyhytnäköisestä oman edun tavoittelusta yhteisen edun saavuttamiseksi (Coleman 1988). Myös luottamus liitetään kuuluvaksi sosiaaliseen pääomaan (Coleman 1988, Innes ja Booher 1999), mutta tässä tutkimuksessa tarkastelen sitä omana elementtinään. Innesin ja Booherin (1999) mukaan sosiaalisen pääoman karttuminen prosessissa voi tarkoittaa esimerkiksi uusien henkilökohtaisten tai ammatillisten suhteiden luomista, joka puolestaan mahdollistaa aidon yhteydenpidon ja yhteisen ongelmanratkaisun. Tämän myötä osallistujat voivat suhtautua myöntämielisemmin toistensa näkemyksiin ja todennäköisemmin jakavat tietoa keskenään sekä neuvottelevat ristiriitaisista asioista. Ansellin ja Gashin (2008) määritelmä prosessin jaetusta ymmärryksestä koostuu selkeästä tehtävästä, yhteisestä ongelman määrittelystä sekä yhteisten arvojen tunnistamisesta. Yhteisten tavoitteiden määrittäminen auttaa osallistujia huomaamaan, että heillä on enemmän yhteistä ja enemmän potentiaalia yhdessä työskentelyyn, kun he osasivat aiemmin kuvitellakaan (Gray ja Wood 1991).

Osallistavat prosessit tarjoavat eräänlaisen tiedonvaihtamisen foorumin osapuolille, jotka eivät välttämättä muuten ole keskenään tekemisissä tai kokevat keskinäisen yhteydenpidon haastavaksi. Kun osapuolille tarjotaan mahdollisuus oppia toisiltaan ja tutustua toistensa asenteiden ja käytöksen motiiveihin ja perusteisiin, voivat osapuolet paremmin oppia ymmärtämään ja arvostamaan toisiaan (de Vente ym. 2016). Tämä taas voi lisätä henkilöiden välistä luottamusta ja kehittää verkostoja (de Vente ym. 2016). Tietoa jakamalla voidaan myös tunnistaa uusia ratkaisuja esimerkiksi maankäyttöön liittyviin kysymyksiin (de Vente ym. 2016) ja rakentaa yhteistä tietopohjaa (Margerum 2011, s. 119). Oppiminen voi saada aikaan muutoksia ymmärryksessä ja asenteissa, ja nämä muutokset voivat levitä osallistuneelta henkilöltä eteenpäin hänen sosiaalisiin verkostoihinsa (Reed ym. 2010). Leach ym. (2002) ovat selvittäneet sidosryhmien käsityksiä siitä, miten sidosryhmäkumppanuudet päätöksenteossa edistävät sosiaalisen pääoman karttumista. Selvitys osoitti, että kumppanuudet voivat edistää tiedon karttumista, synnyttää uusia suhteita henkilöiden välille ja lisätä yhteisymmärrystä (Leach ym. 2002). Yhteistoiminnalliset prosessit eivät useinkaan tuota täydellistä yhteisymmärrystä, mutta on olemassa esimerkkejä siitä, että yhteistoiminnalla voidaan muuttaa ideologioita tai syvään juurtuneita eroavaisuuksia ajattelutavoissa (Margerum 2011, s. 4).

4.4 Sidoryhmien vaikuttamismahdollisuudet päätöksenteossa

Käsityksiä sidosryhmien omista vaikuttamismahdollisuuksista tarkastellaan, sillä osallistujien näkemysten sisällyttäminen prosessiin ja päätöksiin on yhteydessä esimerkiksi lisääntyneeseen sitoutumiseen prosessissa (de Vente ym. 2016). Lisäksi de Vente ym. (2016) huomauttavat, että kun paikalliset sidosryhmät otetaan mukaan päätöksentekoon, ovat syntyneet päätökset paremmin räätälöityjä paikalliseen kontekstiin. Tämä lisää yleisön tyytyväisyyttä ja hyväksyntää tehtyjä päätöksiä kohtaan sekä vähentää konflikteja (Beierle ja Koninsky 2000, Wondolleck ja Yaffee 2003, Sandström ym. 2014). Ansellin ja Gashin (2008) mukaan sidosryhmillä tulisi olla suoraa valtaa päätöksentekoon, mikä merkitsee myöskin vastuuta tehdyistä päätöksistä. Käytännön tasolla tämä ei kuitenkaan usein toteudu (Ansell ja Gash 2008).

Sidosryhmien arvojen ja intressien sisällyttämistä päätöksentekoon tarkastellaan tässä erityisesti konfliktinratkaisuun liittyen. Luonnonvaroihin liittyvät konfliktit ovat usein haastavia. Grittenin ym. (2009) mukaan luonnonvaroihin liittyvien konfliktien vaikeaselkoisuus johtuu usein konfliktin osapuolten eriävistä näkemyksistä (eng. *perceptions*), joiden tunnistaminen ja ymmärtäminen ovat ensimmäinen askel kohti konfliktinratkaisua (Gritten ym. 2009). Grittenin ym. (2009) mukaan eettinen analyysi helpottaa erilaisten intressien, arvojen ja periaatteiden tunnistamista ja se on hyvä työkalu erityisesti haastavien arvolähtöisten konfliktien ratkaisussa. Eettisen analyysin tavoitteena on auttaa konfliktin osapuolia ymmärtämään paremmin toistensa arvoja ja intressejä sekä moraalisia vahvuuksia ja heikkouksia. Kun osapuolet ymmärtävät toisiaan paremmin, on heillä parempi yhteinen, jaettu käsitys todellisuudesta (Birkhoff ja Lowry 2003, s. 42-43). Eettisessä analyysissä tunnistetaan ensin moraalinen ongelma ja eettiset kysymykset, joihin kaivataan vastausta. Toiseksi tunnistetaan sidosryhmät, joita konflikti koskettaa, ja selvitetään näiden sidosryhmien intressit, arvot ja periaatteet. Tämän lisäksi selvitetään sidosryhmien näkemyksiä siitä, miten heidän omat arvonsa, intressinsä ja periaatteensa eroavat vastapuolen arvoista, intresseistä ja periaatteista. Intressien, arvojen ja periaatteiden joukosta tunnistetaan myös osapuolten välistä vuoropuhelua edistäviä tai rajoittavia tekijöitä. Eettinen analyysi toisaalta rohkaisee sidosryhmiä tarkastelemaan asioita oman näkökulmansa ulkopuolelta, mutta myös sitouttaa konfliktin osapuolia tavoittelemaan yhteistä, kestäväää ratkaisua konfliktiin oman edun tavoittelun sijaan. Konfliktitilanteessa osapuolet ovat yleensä erimielisyyksistä huolimatta samaa mieltä edes joistakin asiaan liittyvistä faktoista tai arvoista. Eettisen analyysin tarkoituksena on laajentaa tätä yhteisesti jaettua tieto- ja arvopohjaa, jotta yhteisymmärrys lisääntyisi (Gritten ym. 2009). Gritten ym. (2009) kuitenkin toteavat, että osapuolten keskenään ristiriidassa olevia arvoja ei voida koskaan täydellisesti yhteensovittaa, vaan ristiriitaisuudet tulevat aina olemaan läsnä jossain määrin. Siksi ristiriitaisten arvojen välillä on tasapainoiltava ja tehtävä kompromisseja.

4.5 Yhdenvertaisuus yhteistoiminnallisuuden taustatekijänä

Suomen Oikeusministeriö määrittelee yhdenvertaisuuden seuraavasti: *”Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki ihmiset ovat samanarvoisia riippumatta heidän sukupuolestaan, iästään, etnisestä tai kansallisesta alkuperästään,*

kansalaisuudestaan, kielestään, uskonnostaan ja vakaumuksestaan, mielipiteestään, vammastaan, terveydentilastaan, seksuaalisesta suuntautumisestaan tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa henkilöön liittyvät tekijät, kuten syntyperä tai ihonväri, eivät saisi vaikuttaa ihmisten mahdollisuuksiin päästä koulutukseen, saada työtä ja erilaisia palveluja - perusoikeudet kuuluvat kaikille. ” (Mitä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan...2019). Yhdenvertaisuutta tarkasteltaessa on mielekästä tarkastella mahdollisuuksien yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaiset mahdollisuudet perustuvat nykypäivän länsimaissa kahteen käsitykseen (Roemer 1998, s. 1). Ensimmäisen periaatteen mukaan yhteiskunnan tulisi turvata kaikkien yksilöiden mahdollisuudet tasavertaiseen asemaan yhteiskunnassa. Toinen käsitys on periaate syrjimättömyydestä, eli ketään yksilöä ei saa syrjiä kilpailussa asemista yhteiskunnassa aseman tehtävien suorittamiseen vaikuttamattomien ominaisuuksien, kuten sukupuolen, vuoksi (Roemer 1998, s. 1).

Tarkastelen yhdenvertaisuutta tässä tutkimuksessa yhtenä kokonaisvaltaisena taustatekijänä yhteishallinnassa, osana prosessin kontekstia. Ansell ja Gash (2008) viittaavat yhteistoiminnallisessa hallinnassa yhtäläisiin osallistumisen mahdollisuuksiin valta- ja resurssiepätasapainon yhteydessä. Mikäli yhdellä sidosryhmällä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia, kykyjä tai asemaa osallistua yhteistoiminnalliseen prosessiin ja siinä tapahtuvaan päätöksentekoon kuin mitä toisella sidosryhmällä on, voi yhteistoiminnallinen prosessi altistua vahvempien sidosryhmien vaikutukselle (Ansell ja Gash 2008) ja siten vääristää prosessin tuloksia. Tilanteissa, joissa valta-asetat eivät ole tasavertaiset sidosryhmien kesken, Ansell ja Gash (2008) esittävät ratkaisuksi suunnitelmaa heikompien sidosryhmien voimaannuttamiseen ja edustavuuden lisäämiseen. Buchyn ja Hovermanin (2000) mukaan tieto on valtaa: ne henkilöt, yhteisöt tai sidosryhmät, jotka tietävät asioista enemmän ja tuntevat omat resurssinsa, ovat paremmassa neuvotteluasemassa kuin ne, jotka eivät näitä tunne. McCloskey (2000) on esittänyt yhteistoiminnallisen hallinnan osalta kritiikkiä, että amerikkalaiset ympäristöjärjestöt ovat epäileväisiä yhteistoiminnallista hallintatapaa kohtaan, sillä he kokevat sen hyödyttävän enemmän teollisuuden intressiryhmiä (McCloskey 2000). Mustalahden (2018) mukaan Suomessa metsäsektori on perinteisesti ollut teknis-taloudellinen ja byrokraattinen, jossa asiantuntijat painottavat biotaloudesta saatavia taloudellisia arvoja muita arvoja enemmän. Wallenius (2001) toteaa tutkimuksessaan Metsähallituksen

luonnonvarasuunnitteluprosessiin liittyen, että suunnitelmiin tasapuolisen osallistumisen nimissä olisi tärkeää, että osallistujat itse pääsisivät vaikuttamaan suunnitteluhankkeeseen ja sen osallistamisperiaatteisiin.

Innesin ja Booherin (1999) mukaan prosessin on vaikea saada kannatusta, jos sitä ei voida pitää reiluna, avoimena, tasapuolisena tai muuten oikeutettavana. Prosessin onnistumisen kannalta on kriittisen tärkeää huomioida kaikkien osapuolten intressit, toiveet ja odotukset. Prosessi voi menettää uskottavuutensa, jos vasta prosessin lopuksi huomataan, että jokin tärkeä näkökulma jäi käsittelemättä ja aikaa ja rahaa tuhlaantui turhaan (Buchy ja Hoverman 2000). Innes ja Booher (1999) argumentoivat, että uskottavuuspulasta kärsivä prosessi ei pysty tuottamaan erityisen hyviä tuloksia tai ratkaisuja. Toisaalta taas prosessi, jossa kaikki intressit on otettu huomioon, tuottaa todennäköisemmin koko yhteiskuntaa hyödyttäviä tuloksia (Innes 1996). Lisäksi erilaisten toimijoiden välinen yhteistyö on johtanut innovatiiviseen ongelmanratkaisuun (Innes ja Booher 2003, s. 46-47). Bairdin ym. (2018) selvityksessä sosiaalisen monimuotoisuuden vaikutuksista ympäristön yhteistoiminnalliseen hallintaan selvisi, että monimuotoisuus kehitti uudenlaisia ongelmanratkaisun lähestymistapoja ja vaikutti positiivisesti ongelmien käsittelyn joustavuuteen. Riittävää näyttöä siitä, vähentääkö monimuotoisuuden huomioiminen päätöksenteon tehokkuutta, ei ollut, mutta joitakin kompromisseja tehokkuuden ja monimuotoisuuden välillä täytyy tehdä. (Baird ym. 2018).

Ei ole yhdentekevää, keitä sidosryhmiä prosessiin valitaan mukaan. Esimerkiksi de Vente ym. (2016) huomasivat, että osallistujien valinta määrittelee voimakkaasti sitä, millaisia tuloksia prosessilla voidaan saavuttaa. Sidoryhmien aito edustavuus esimerkiksi edesauttaa oppimista ja luottamuksenrakentamista osapuolten välillä ja edistää prosessin tavoitteiden saavuttamista. De Venten ym. (2016) mukaan myös sidoryhmät itse pitivät tärkeänä, että mukaan prosessiin valitaan tavoitteiden kannalta oleelliset sidoryhmät. Liian kontrolloitu osallistaminen voi kuitenkin heikentää prosessista saatavia tuloksia. Oleellisten sidoryhmien valitsemiseksi de Vente ym. (2016) suosittelivatkin sidoryhmäanalyysin tekoa ennen prosessiin ryhtymistä. On tarpeen miettiä tarkoin, keitä sidoryhmiä on suunnittelun tavoitteiden kannalta oleellista osallistaa, sillä esimerkiksi Brodyn (2003) mukaan kaikkien sidoryhmien mukanaolo ei takaa suunnitelman hyvää laatua tai voi jopa olla haitata prosessia.

5 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tämä pro gradu –työ muodostuu kahdesta toisiaan tukevasta osasta, tapaustutkimuksesta Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta ja tapaustutkimusta taustoittavasta yhdenvertaisuustarkastelusta. Tutkimusaineistot ja käytetyt tutkimusmenetelmät määräytyvät näiden osioiden mukaan ja esittelen ne seuraavissa alaluvuissa.

5.1 Yhdenvertaisuustarkastelu

Kokosin yhdenvertaisuustarkastelun aineiston, eli osallistujalistat yhteistyöryhmissä mukana olleista sidosryhmistä, Metsähallituksen valmiista luonnonvarasuunnitelmista. Tarkastelin yhdenvertaisuutta vuoden 2015 aikana tai sen jälkeen valmistuneiden Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien osalta. Näitä uudemman suunnittelumallin mukaisia valmistuneita suunnitelmia on yhteensä neljä: Kainuun luonnonvarasuunnitelma 2015-2020 (Tolonen ym. 2015), Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017-2022 (Kiljunen ym. 2017), Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan luonnonvarasuunnitelma 2018-2023 (Halla ym. 2018) ja Lapin luonnonvarasuunnitelma 2019-2024 (Sundman ym. 2019). Yhteensä työryhmiä näissä on kuusi; Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmassa kolme yhteistyöryhmää (Itä-Suomen, Länsi-Suomen ja Meri- ja rannikkoalueen yhteistyöryhmä) ja muissa kolmessa yksi yhteistyöryhmä. Tein tarkasteluun sisällytettävien luonnonvarasuunnitelmien rajauksen näin siksi, että tuoreimman suunnitelmamallin myötä myös luonnonvarasuunnitelmaprosesseihin osallistuvien toimialojen kirjo on laajentunut (Leinonen 2019a) ja siten käytettävät tiedot vastaavat paremmin nykyhetkeä. Tarkastelun tavoitteena oli selvittää, miten tasapuolisesti eri sidosryhmiä ja sukupuolia oli luonnonvarasuunnitelmiin osallistettu.

Yhdenvertaisuustarkastelun tutkimusmenetelmänä hyödynsin määrällistä sisällönanalyysia eli sisällön erittelyä (Tuomi ja Sarajärvi 2018, s. 119). Sisällön erittelyllä tarkoitetaan aineiston sisällön kuvaamista kvantitatiivisesti (Tuomi ja Sarajärvi 2018, s. 119). Sisällön erittelyä varten saatavissa olevia ja tutkimuksen kannalta merkityksellisiä tietoja osallistetuista sidosryhmistä olivat tieto sidosryhmäedustajan edustamasta organisaatiosta ja sukupuolesta. Siten aineiston

pohjalta oli mahdollista selvittää, mitä sidosryhmiä suunnitteluun on osallistettu, kuinka paljon ja millainen on osallistuneiden sidosryhmäedustajien sukupuolijakauma. Kokosin listat osallistetuista yhteistyöryhmistä osallistujineen luonnonvarasuunnitelmittain Microsoft Excel -taulukkoon, jossa luokittelin värikoodia käyttäen jokaisen osallistujan tämän edustaman organisaation perusteella johonkin seuraavista sidosryhmäluokista: 'Tutkimus ja koulutus', 'Etujärjestöt ja liitot', 'Kansalaisjärjestöt', 'Hallinto', 'Elinkeinot' ja 'Muut'. 'Muut'-luokkaan luokiteltiin sellaiset osallistajat, joiden edustama organisaatio ei sopinut mihinkään muista luokista. Tällaisia olivat esimerkiksi kaksi ulkopuolista asiantuntijajäsentä, jotka eivät edustaneet kyseisessä luonnonvarasuunnitteluprosessissa ketään sidosryhmää. Käytettävä luokittelu on sama, kuin mitä oli käytetty Metsähallituksen kumppani- ja sidosryhmätutkimuksessa vuonna 2018. Tulosten analysoinnin ja pohdinnan kannalta tuntui tarkoituksenmukaisemmalta luokitella osallistajat laajempiin sidosryhmäkategorioihin sen sijaan, että olisin laskenut yksittäisten sidosryhmien osallistumiskertoja. Sidoryhmien luokittelun jälkeen jokaisen luonnonvarasuunnitelman osalta laskin kunkin sidosryhmäluokan suhteellisen osuuden osallistetuista sidosryhmistä. Lopuksi laskin kaikkien sidosryhmäluokkien suhteelliset osuudet kaikista luonnonvarasuunnitelmista. Lisäksi laskin osallistuneiden naisten ja miesten absoluuttisen määrän sekä suhteellisen osuuden kaikista osallistuneista henkilöistä kaikkien luonnonvarasuunnitelmien osalta.

Yhdenvertaisuuden osalta selvitin myös puolistrukturoitujen haastattelujen avulla sitä, miten yhdenvertaiseksi Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmaan osallistettut sidosryhmät kokivat mahdollisuutensa vaikuttaa kyseessä olevan suunnittelualan luonnonvarojen hallintaa ja käyttöä koskeviin päätöksiin. Kerron tästä lisää seuraavassa luvussa.

5.2 Tapaustutkimus Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022

Tarkastelin yhteistoiminnallisuuden elementtien luottamuksenrakentaminen, sosiaalinen pääoma, sitoutuminen sekä vaikuttamismahdollisuuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista tapaustutkimuksessa, jonka toteutin Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta 2017-2022 (Kiljunen ym. 2017). Tapaustutkimus keskittyy tarkastelemaan yhtä tai muutamaa havaintoyksikköä ja se pyrkii

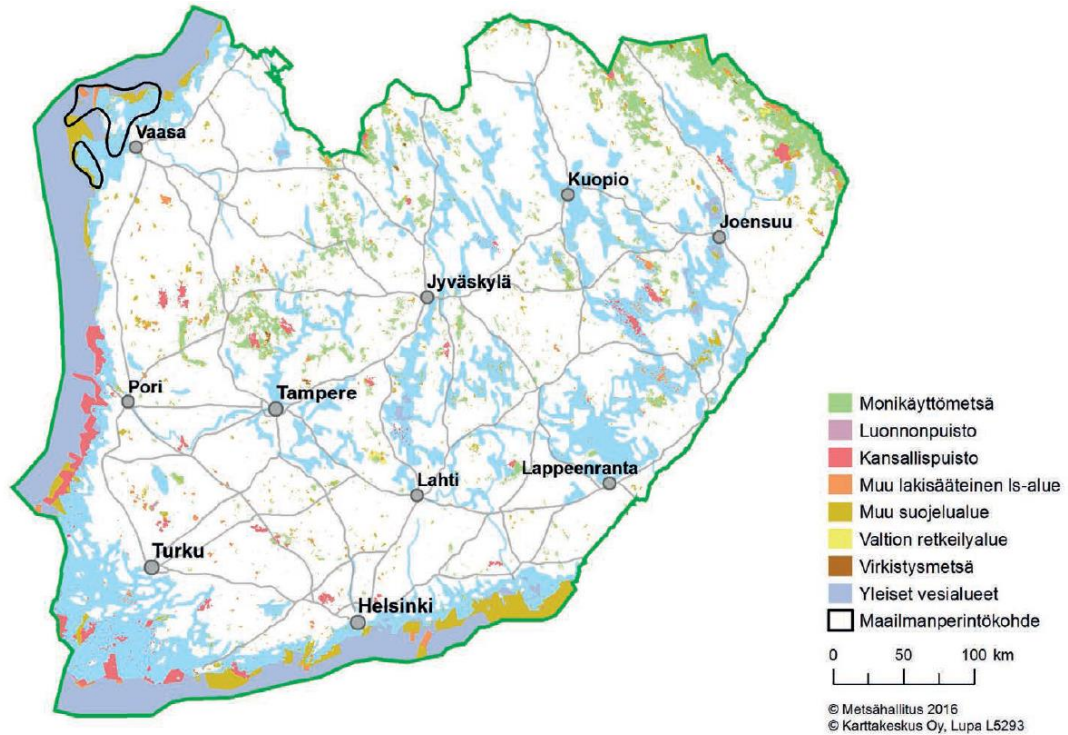
muodostamaan tutkittavasta kohteesta kokonaisvaltaisen kuvan (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 58). Tapaustutkimuksesta voidaan saada erityisen hyödyllistä tietoa, kun tutkitaan erityislaatuista tapausta, esimerkiksi erittäin harvinaista tapahtumaa tai luonteeltaan kokonaisvaltaista tapahtumaa (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 58). Tapaustutkimuksen yleistämisestä on tutkijoiden välillä eriäviä näkemyksiä (Silverman 2000, 102-111). Stake (2000, 437-438) on määritellyt erilaisia tapaustutkimuksen muotoja, joissa kussakin on erilainen tavoite yleistämiselle. Alasuutarin (2011, s. 250) mukaan yleistämisen sijaan olisi parempi puhua suhteuttamisesta, eli siitä, miten tutkija analyysissään olettaa tutkimansa yksittäistapauksen kertovan laajemmin ilmiöstä. Ansell ja Gash (2008) toteavat, että yhteistoiminnallisen hallinnan tapaustutkimukset sopivat hyvin sellaisiin tilanteisiin, joissa eri muuttujien välinen vuorovaikutus ei ole lineaarista, kuten esimerkiksi tutkittaessa luottamuksen rakentamista, yhteisymmärryksen kehittämistä tai sitoutumisen muodostumista.

Valitsin Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman 2017-2022 tapaustutkimuksen kohteeksi tarkoituksenmukaista otantaa (Silverman 2000, s. 104-105) hyödyntäen. Ensinnäkin, Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman osallistavassa prosessissa toteutuu kiinnostavia piirteitä, kuten osallistaminen ja fasilitointi. Toiseksi, Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman ajoitus ja maantieteellinen sijainti olivat tutkimuksen kannalta sopivat; suunnitelma on valmistunut vuonna 2017 ja vuoteen 2022 asti voimassa olevaa suunnitelmaa toteutetaan parhaillaan. Siispä oletin, että sidosryhmillä on vielä kohtalaisen tuoreessa muistissa osallistamisprosessit, ja toisaalta sidosryhmät pystyvät arvioimaan jälkikäteen prosessin tuloksia ja suunnitelman toteutumista käytännössä. Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman kolmesta yhteistyöryhmästä valitsin tarkasteluun Itä-Suomen yhteistyöryhmän, koska Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelua koskevalla alueella Metsähallituksen hallinnoimia maa-alueita on eniten Itä-Suomessa (ks. Kuva 1) ja erilaisia tavoitteita maankäytölle on paljon (Kiljunen ym. 2017). Kolmanneksi, kaikkien kolmen yhteistyöryhmän tai laajemmin useamman luonnonvarasuunnitelman yhteistyöryhmien mukaan ottaminen olisi käynyt liian työlääksi tutkimuksen aikarajan puitteissa. Tapaustutkimuksen lähestymistapa on laadullinen ja tutkimusmenetelminä käytän sekä puolistrukturoituja teemahaastatteluja että laadullista sisällönanalyysia.

Jätin tapaustutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle muut luonnonvarasuunnittelun osallistamisen menetelmät, kuten kansalaisten osallistamisen avoimella nettipohjaisella kyselyllä (esim. Kiljunen ym. 2017), sillä tutkimuksen tarkoituksena on keskittyä tarkastelemaan vuorovaikutteisempaa osallistamista yhteistyöryhmätyöskentelyssä.

5.2.1 Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017-2022

Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma vuosille 2017-2022 valmistui vuonna 2017. Luonnonvarasuunnitelma laadittiin ensimmäistä kertaa yhtenäisesti Etelä-Suomeen, sillä aiemmin Itä- ja Länsi-Suomen alueille on laadittu omat suunnitelmansa ja suunnitelmaan otettiin ensimmäistä kertaa myös meri- ja rannikkoalue mukaan. Suunnitelma-alue kattaa kokonaisuudessaan 14 maakuntaa: Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Satakunta, Uusimaa ja Varsinais-Suomi (Kuva 1). Metsähallituksen hallinnassa luonnonvarasuunnittelualueella on valtion omistamia alueita noin kolme miljoonaa hehtaaria, joista vesialueita on noin kaksi miljoonaa hehtaaria ja maa-alueita on noin miljoona hehtaaria. Hallinnoitavat maa-alueet painottuvat Pohjois-Karjalaan ja Suomenselälle. Etelä-Suomessa valtion maat sijaitsevat hajanaisemmin kuin Pohjois-Suomessa (Kiljunen ym. 2017).



Kuva 1: Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman 2017-2022 suunnitelma-alue. (Kiljunen ym. 2017).

Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelussa käytettiin Kainuun luonnonvarasuunnittelussa vuonna 2015 kehitettyjä periaatteita ja mittaristoa (Kiljunen ym. 2017). Luonnonvarasuunnitteluprosessin toteutuksessa olivat mukana kaikista Metsähallituksen vastuualueista ja Metsähallitus-konsernista muodostuva ohjausryhmä ja projektiryhmä, sidosryhmistä muodostuvat kolme yhteistyöryhmää sekä yhteistyöryhmien työpajojen työskentelyä avustanut fasilitaattori. Yhteistyöryhmät olivat Itä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Meri ja rannikko. Kuhunkin yhteistyöryhmään oli tarkoin harkiten kutsuttu mukaan 17-20 osallistujaa sekä osallistujien mahdolliset varajäsenet, jotta ryhmien edustus olisi kattava. Kuhunkin yhteistyöryhmään nimettiin lisäksi puheenjohtaja. Myös kansalaisten osallistettiin keräämällä heiltä odotuksia valtion maita ja vesiä kohtaan avoimella internet-kyselyllä (Kiljunen ym. 2017).

Yhteistyöryhmät kokoontuivat neljä kertaa, ja kerroista viimeisin toteutettiin retkeilynä maastossa. Osallistaminen ja yhteistyöryhmien työskentely ”suunniteltiin tukemaan sisällöltään, järjestykseltään ja toteutukseltaan luovaa yhteistyötä ja

rikkomaan sitä estävää ajattelua ja toimintaa” (Kiljunen ym. 2017). Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun tavoitteena oli ”selvittää valtion maista ja vesialueista saatavia hyötyjä ja niiden saavuttamismahdollisuuksia, ja niiden sovittamista omistajan vaatimukseen ja toimintaympäristön reunaehtoihin” (Kiljunen ym. 2017). Omistajan vaatimukset esittelen luvussa 1.3.2. Yhteistyöryhmien tapaamisissa sidosryhmiltä kerättiin toiveita prosessiin liittyen sekä kartoitettiin valtion maista ja vesistä saatavia hyötyjä ja keinoja niiden saavuttamiseksi. Lisäksi sidosryhmille esiteltiin toimintaympäristön muutokset ja omistajan asettamat vaatimukset sekä tehtiin katsaus suunnitelma-alueen nykytilaan ja menneeseen kauteen. Yhteistyöryhmien osallistamistilaisuuksien tuloksista muodostettiin runko luonnonvarasuunnitelmaan kuuluvan toimintaohjelman luomiseksi, jota sidosryhmillä oli mahdollisuus kommentoida prosessin kuluessa. (Kiljunen ym. 2017).

5.2.2 Puolistrukturoidut teemahaastattelut

Tapaustutkimuksen aineistonkeruussa hyödynsin puolistrukturoituja teemahaastatteluja (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 47-48), joiden avulla selvitin osallistuneiden sidosryhmien ja Metsähallituksen edustajien kokemuksia siitä, miten yhteistoiminnallisuuden elementit sekä vaikuttamismahdollisuudet ja yhdenvertaisuus toteutuivat Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluprosessissa. Kokemusten ja käsitysten selvittäminen on mielekästä, sillä Carrollin (1988, s. 1) mukaan todellisuus on läheisesti sidoksissa käsityksiin. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 47-48) mukaan teemahaastattelu etenee nimensä mukaisesti ennalta määriteltyjen teemojen mukaan ja haastateltavista tiedetään, että he ovat kokeneet tilanteen, jota haastattelun teemat koskevat. Teemahaastattelu tuo tutkittavan äänen strukturoidumpaa haastattelua paremmin kuuluviin ja teemahaastattelu korostaakin ihmisten tulkintoja ja merkityksiä asioista sekä näiden syntymistä vuorovaikutuksessa (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 47-48). Teemahaastattelussa läpikäytävät aihealueet ovat kaikille haastateltaville samat (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 48). Tuomi ja Sarajärvi (2009, s. 73-74) toteavat yleisesti haastatteluista, että ne ovat tehokas tapa kerätä tietoa tutkittavasta aiheesta, kun haastatteluiden aikana haastattelijalla saa mahdollisuuden tarkentaa kuulemaansa, selvittää ilmaisuja ja korjata väärinkäsityksiä. Siten haastattelu soveltuu tämän tyylliseen tutkimukseen.

Teemahaastatteluita varten koostin kaksi haastattelurunkoa, yhden sidosryhmäedustajille (liite 1) ja toisen Metsähallituksen edustajille (liite 2). Muodostin haastattelurungot tutkittavasta ilmiöstä tiedettävien keskeisten piirteiden (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 47) pohjalta, joihin tutustuin aikaisempaan kirjallisuuteen perehtyessäni. Lisäksi rakensin haastattelurungot niin, että haastatteluista saatavat vastaukset tarjoaisivat vastauksen kaikkiin tutkimuskysymyksiin ja sisältäisivät teemat 'sitoutuminen', 'luottamuksenrakentaminen', 'sosiaalinen pääoma', 'vaikutusmahdollisuudet', 'yhdenvertaisuus' ja 'konteksti ja suunnittelu'. Lisäksi koostin haastattelurungot niin, että sidosryhmäedustajien ja Metsähallituksen edustajien haastattelurungot täydentäisivät toisiaan ja tuottaisivat toisiinsa nähden vertailukelpoista aineistoa.

5.2.3 Tutkimushenkilöiden valinta ja haastattelu

Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman Itä-Suomen yhteistyöryhmään osallistui yhteensä 21 eri sidosryhmän edustajaa (Kiljunen ym. 2017). Tutkimusta varten haastattelin yksittäin yhteensä seitsemää henkilöä, viittä sidosryhmän edustajaa ja kahta Metsähallituksen edustajaa. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 58-69) mukaan haastateltavien määrä on oltava sopiva, jotta haastatteluista saatavasta aineistosta voidaan tehdä syvällisiä tulkintoja. Eskolan ja Suorannan (1998, s. 61-62) mukaan aineiston kokoa tärkeämpää on aineistosta johdettavien tulkintojen kestävyys ja syvyys. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 60) mukaan aineiston edustavuudesta ei kukaan voi koskaan olla täysin varma, ja Holstein ja Gubrium (1995, s. 26-27) painottavatkin yksilöiltä saatavia tarinoita ja kertomuksia ja näiden edustavuutta yli haastateltavien kokoonpanon edustavuuden. Valitsin haastateltavat hyödyntämällä niin kutsuttua eliittiotantaa (Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 86), jossa haastateltaviksi valitaan ne henkilöt, joiden oletetaan olevan parhaita tiedonantajia ja joilta voi saada keskeistä ja tutkimuksen tarkoitusta vastaavaa tietoa. Tätä varten pyysin apua Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman projektipäälliköltä aktiivisesti prosessiin osallistuneiden sidosryhmäedustajien tavoittamiseksi. Jotta haastateltavien kokoonpano, eli laadullisen tutkimuksen harkinnanvarainen näyte (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 59-60) olisi kattava, edustivat haastatellut sidosryhmät mahdollisimman hyvin eri sidosryhmäluokkia. Kuitenkaan 'Etujärjestöt ja liitot'-luokasta en saanut osallistujaa tutkimukseen. Metsähallituksen edustajista toisen valitsin

luonnonvarasuunnittelun projektiryhmästä ja toisen luonnonvarasuunnittelun ohjausryhmästä. Päätelin aineiston olevan kylläntynyt (Eskola ja Suoranta 1998, s. 62-63), kun tutkimusongelman kannalta uutta tietoa ei mielestäni haastatteluissa enää noussut esiin. Tiedot haastatelluista löytyvät kootusti taulukosta 1.

Taulukko 1. Tutkimukseen haastateltujen henkilöiden sidosryhmäluokat, haastattelun toteutustavat ja kesto.

	Haastattelun päivämäärä	Sidosryhmäluokka/ MH edustaja	Toteutustapa	Kesto min
1.	2.4.2019	Metsähallitus	Kasvotusten	51:25
2.	3.4.2019	Hallinto	Kasvotusten	57:43
3.	3.4.2019	Hallinto	Kasvotusten	34:50
4.	4.4.2019	Tutkimus ja koulutus	Kasvotusten	40:05
5.	15.4.2019	Metsähallitus	Skype	51:08
6.	23.4.2019	Elinkeinot	Skype	40:11
7.	25.4.2019	Kansalaisjärjestö	Kasvotusten	56:24

Lähestyin haastateltavia sähköpostitse helmi-maaliskuussa 2019 ja sähköpostikutsussa pyrin tarjoamaan heille riittävästi tietoa tutkimuksesta, sen tarkoituksesta, toteuttajasta, toteutustavasta ja edellytyksistä sekä tutkittavilta kerättävien tietojen käyttötarkoituksesta ja osallistumisen vapaaehtoisuudesta. Tässä pyrin varmistamaan, että tutkimukseen kutsutut henkilöt voisivat tehdä riittävään tietoon perustuvan, vapaaehtoisen päätöksen osallistumisesta (Kuula 2011, s. 86-88). Kaikki kutsutut yhtä henkilöä lukuun ottamatta vastasivat myönteisesti haastattelukutsuun. Haastatteluaikaa sopiessa lähetin haastateltaville vielä sähköpostikutsua lyhyesti täydentävän tutkimustiedotteen (liite 3) sekä haastattelukysymykset, joihin haastateltavat saattoivat halutessaan etukäteen tutustua. Toteutin haastattelut maaliskuuhuhtikuussa 2019. Viisi haastattelua tehtiin kasvotusten rauhallisissa neuvotteluhuoneissa ja kaksi haastattelua Skype-yhteyden välityksellä. Haastattelun alussa pyysin osallistujilta lisäksi suullisen suostumuksen tutkimukseen osallistumisesta, haastatteluaineiston käytöstä osana tutkimusta sekä haastattelun nauhoittamisesta. Keskimääräinen haastattelun kesto oli noin 47 minuuttia.

Anonymisoin haastatteluaineiston haastateltavien henkilöllisyyden suojaamiseksi. Anonymisoinnissa keskeistä on Ahon ym. (2017) mukaan mahdollisten

tunnistetietojen, kuten nimen, poistaminen tai muuttaminen toiseksi. Kolmas keino on aineiston kategorisointi, jolla tarkoitetaan epäsuorien tunnistetietojen häivyttämistä yleisemmälle tasolle. (Aho ym. 2017). Tässä tutkimuksessa häivytin haastateltavien taustaryhmät viittaamalla aina pelkkään sidosryhmäedustajaan erittelemättä tarkemmin, mitä taustaryhmää tai –organisaatiota haastateltava edusti. Lisäksi kategorisoin Metsähallituksen edustajat yhdeksi ryhmäksi ilman, että heidän kommenttejaan eriteltiin toisistaan.

5.2.4 Laadullinen sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä ja siinä tarkastellaan tekstin tai puheen sisältöä näiden merkityksiä (Tuomi ja Sarajärvi 2018, s. 93). Tämä analyysimenetelmä mahdollistaa dokumenttien, kuten litteroitujen haastatteluiden, objektiivisen ja systemaattisen tarkastelun. Sisällönanalyysi on hyvä työkalu, kun halutaan jäsentää ja tiivistää tutkittavaa ilmiötä kuvaavaa aineistoa selkeämmäksi ja informatiivisemmaksi. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, s. 93). Tässä tapaustutkimuksessa toteutin sisällönanalyysin kerätystä teemahaastatteluaineistosta. Jätin prosessiin liittyvien dokumenttien, kuten kokouspöytäkirjojen tai palautekirjelmien, tarkastelun pois analyysistä tutkimuksen aikarajoitteen vuoksi. Sisällönanalyysin avulla halusin selvittää, miten aineistot ilmentävät yhteistoiminnallisuuden elementtejä, vaikuttamismahdollisuuksia ja yhdenvertaisuutta. Sisällönanalyysia varten purin auki kerätyn haastatteluaineiston litteroimalla. Kun kyseessä on sisällönanalyysi, eikä esimerkiksi keskusteluanalyysi, ei aineiston sanasta sanaan litteroiminen ole tarpeen, vaan aineistosta litteroidaan vain sisällöllisesti merkittävimmät asiat (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 139-140). Aloitin aineiston analyysin jo osin aineistonkeruun rinnalla. Tämä on Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 135) mukaan tutkimuksen kannalta edullista, sillä silloin aineisto on vielä tuore ja mahdollisia tarkennuksia on helpompi tehdä.

Sisällönanalyysissa noudatin osin aineistolähtöistä sisällönanalyysia ja osin teorialähtöistä sisällönanalyysia (Drisko ja Maschi 2015, s. 104-107). Hyödynsin molempia sisällönanalyysitapoja, koska ne voidaan nähdä toisiaan täydentävinä analyysitapoina. Aineistolähtöinen, eli induktiivinen sisällönanalyysi mahdollistaa tuoreesta aineistosta uusien, ennalta tuntemattomien asioiden tunnistamisen, mikä

teorialähtöisessä sisällönanalyysissa on usein rajoitteena. Teorialähtöistä, eli deduktiivista, sisällönanalyysia puolestaan ohjaa aiempi tutkimus ja kirjallisuus, jolloin aineiston koodaaminen ja kategorioiden luominen helpottuvat. (Drisko ja Maschi 2015, s. 104-107).

Laadullisessa sisällönanalyysissa käytin apuna laadullisen tutkimuksen analyysityökalua Atlas.ti-ohjelmaa. Aloitin sisällönanalyysin pelkistämällä empiirisen aineiston sen sisältöä kuvailevilla ilmaisuilla, eli koodeilla (Tuomi ja Sarajärvi 2018, s. 122). Teorialähtöisiä koodeja muodostin aiemman tutkimuksen ja tutkimuskysymysten pohjalta jo ennen varsinaisen analyysin aloittamista. Samalla kun luin aineistoa läpi, lisäsin aineistosta tekemiini löydöksiin teorialähtöisiä koodeja (Drisko ja Maschi 2015, s. 106). Mikäli vastaan tuli jokin kiinnostava ja tutkimuksen tavoitteen kannalta merkityksellinen asia ja johon teorialähtöiset koodit eivät sopineet, merkitsin se sen sisältöä kuvailevalla ilmaisulla, eli koodasin sen aineistolähtöisesti (Drisko ja Maschi 2015, s. 105). Koodasin aineistosta läpi ensin vain kolmanneksen, jonka jälkeen toteutin koodatun aineiston tarkastuskierroksen (Drisko ja Maschi 2015, s. 105) luotettavuuden varmistamiseksi. Tarkastuskierroksessa tarkastelin koodauksen yhdenmukaisuutta ja tarvittaessa jaoin koodeja tarkemmin asiasisältöä kuvaaviksi uusiksi koodeiksi tai yhdistelin samankaltaisia koodeja. Tarkistuksen jälkeen koodasin lopun aineiston aiempia periaatteita noudattaen ja tarpeen vaatiessa tarkensin yhä koodausta. Mikäli aineistosta nousi esiin asioita, joille en keksinyt mitään sopivan kuvailevaa koodia, merkitsin ne tähdellä ja palasin näiden koodaukseen sen jälkeen, kun koko muu aineisto oli koodattu. Lopullinen koodien määrä oli 35 ja koodeihin liitettyjen tekstiotteiden määrä 886. Osan tekstiotteista olin merkinnyt yhdellä tai useammalla koodilla, joten todellinen merkittyjen tekstiotteiden määrä oli hieman alhaisempi, ollen 679. Lopuksi ryhmittelin koodit teemoittain ja kolmen pääkategorian alle (Drisko ja Maschi 2015, s. 105). Tarkempi koodien ryhmittely löytyy taulukosta 2.

Taulukko 2. Koodit ryhmiteltynä teemoittain ja pääkategorioittain.

PÄÄ-KATEGORIA	YHTEISTOIMINNALLISUUDEN ELEMENTIT	PROSESSIN KONTEKSTI JA SUUNNITTELU
Yläluokka <ul style="list-style-type: none"> [koodi] 	Sosiaalinen pääoma <ul style="list-style-type: none"> [uudet kontaktit ja verkostot] [yhteisymmärrys] [ymmärrys] [tiedonvaihto] [yhteistyö] [vuorovaikutus] [oppiminen] 	Suunnittelu, toteutus ja konteksti <ul style="list-style-type: none"> [asioiden käsittely] [fasilointi] [seuranta/viestintä] [osallistavan prosessin onnistumisen edellytykset] [prosessin merkitys] [prosessin saavutukset] [osallistaminen, näkökulmia] [osallistamisen haasteet] [osallistuminen] [kehityskohteita] [kokemukset prosessista] [suunnittelu, toteutus ja konteksti] [läpinäkyvyys] [kutsutut sidosryhmät]
	Sitoutuminen <ul style="list-style-type: none"> [sitoutuminen] [motivaatiotekijät] [tavoitteet] 	
	Luottamus <ul style="list-style-type: none"> [luottamuksenrakentaminen] [luottamus] 	Yhdenvertaisuus <ul style="list-style-type: none"> [edustavuus] [yhdenvertaisuus, yleinen] [yhdenvertainen käsittely, arvot ja intressit] [yhdenvertaisuus luonnonvara-suunnitelmassa] [edunvalvonta]
	Vaikuttamismahdollisuudet <ul style="list-style-type: none"> [vaikuttamismahdollisuudet] [tyytyväisyys] [päätöksenteko] [hyväksyminen] 	

5.3 Tutkimuksen reliabiliteetti, validiteetti ja eettiset näkökulmat

Silvermanin (2000, s. 175) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tutkimusaineiston luotettavuuden, eli reliabiliteetin, ja tulkintojen paikkansapitävyyden, eli validiteetin, tarkastelu on tärkeää tutkimuksen objektiivisuuden vuoksi. Reliabiliteetilla kuvataan Kirkin ja Millerin (1986, s. 69) mukaan tutkimuksen toistettavuutta. Pyrin

varmistamaan aineiston ja analyysin luotettavuutta, kuten esimerkiksi koodauksen yhtenäisyyttä, vaiheittaisella koodauksella ja koodatun aineiston tarkastuskierröksellä. Kuvasin aineiston analyysin vaiheet ja kulun mahdollisimman tarkasti, jotta lukija voisi saada käsityksen siitä, miten tulokset ovat syntyneet.

Silvermanin (2000, s. 175-178) mukaan keskeinen kysymys validiteetissa on se, miten tutkija vakuuttaa itsensä ja lukijat siitä, että tutkimuksen löydökset perustuvat aidosti kriittiseen tulosten tarkasteluun sen sijaan, että ne perustuisivat pelkästään pariin hyvin valittuun esimerkkiin. Kriittisen tulosten tarkastelun mahdollistamiseksi liitän tulosten raportoinnin oheen suoria lainauksia haastatteluaineistosta. Näiden pohjalta lukijat saavat tilaisuuden tarkastella, miten olen rakentanut analyysia ja tehnyt tulkintoja aineiston pohjalta. Tulosten raportoinnissa pyrin tuomaan esille eri osapuolten näkökulmia ja koska aivan kaikkia havaintoja en saanut tulosten raportointiin tai analyysiin mahdutettua mukaan, painotin esille nostettavien asioiden valinnassa havaintojen toistuvuutta aineistossa. Validiteettia voidaan joidenkin tutkijoiden mukaan lisätä triangulaation (eng. *triangulation*) avulla, eli yhdistämällä tutkimuksessa useampia tutkimusmenetelmiä (Silverman 2000, s. 98-99). Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan hyödyntänyt triangulaatiota tutkimuksen aikarajoitteen vuoksi. Silvermanin (2000, s. 98-99) mukaan tutkimusaineiston kasaaminen useiden eri metodien kautta ei myöskään välttämättä takaa täydellistä totuutta tai kokonaisempaa kuvaa tutkimuksen kohteesta. Silverman kehottaakin tutkijoita valitsemaan yksinkertaisuuden ja perusteellisuuden ”täydellisen kuvan” tavoittelun sijaan. Tällä perusteella päätin keskittyä haastatteluaineiston täsmälliseen ja syvään analyysiin sen sijaan, että olisin kiirehtinyt pintapuolisesti laajentamaan metodi- ja aineistokirjoa. Sen sijaan hyödynsin tutkimuksen totuudenmukaisuuden varmistamisessa vastaajien validitointia (eng. *respondent validation*) (Torrance 2012). Vaikka jotkin tutkijat (esim. Silverman 2000, s. 177) pitävät metodologiaa kyseenalaisena, päätin käyttää sitä tässä tutkimuksessa, koska mielestäni metodi on merkityksellinen eettisyyden näkökulmasta. Validioimalla haastateltavien avulla tutkimustulokset ja niistä johdetut tulkinnat halusin varmistaa, että tulokset olivat tarkkoja ja tekemäni tulkinnat tapauksesta haastateltavien mielestä kohtuudella ja reilulla tavalla tapausta (luonnonvarasuunnittelun osallistavaa prosessia) kuvastavia (Torrance 2012).

Tarkastelin eettisiä näkökulmia tässä lyhyesti Kuulan (2011) teoksen pohjalta. Tutkimuksessa varmistin osallistujien itsemääräämisoikeuden (Kuula 2011, s. 86-88) siten, että tarjosin kaikille tutkimukseen kutsutuille mahdollisimman paljon tietoa tutkimuksesta, sen tarkoituksesta, toteuttajasta, toteutustavasta ja edellytyksistä sekä tutkittavilta kerättävien tietojen käyttötarkoituksesta (liite 3), jotta tutkimukseen kutsutut henkilöt voisivat tehdä riittävään tietoon perustuvan, vapaaehtoisen päätöksen osallistumisesta. Lisäksi varmistin haastateltavilta, että he ovat tietoisia osallistumisen vapaaehtoisuudesta ja siitä, että tutkimuksesta voi vetäytyä pois koska tahansa ilmoittamalla tästä tutkimuksesta vastaavalle henkilölle, eli minulle (liite 3). Tutkimushaastattelun alussa pyysin osallistujilta suullisen suostumuksen tutkimukseen osallistumisesta, haastattelun nauhoittamisesta ja kerätyn haastatteluaineiston käytöstä tutkimustarkoituksessa.

Tutkimuksessa mahdollisia tutkimukseen osallistuviin kohdistuvia vahinkoja voivat olla henkiset tai sosiaaliset vahingot (Kuula 2011, s. 62-63) esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että haastattelutilanne olisi aiheuttanut osallistujille kovaa stressiä tai jos kerätty tutkimusaineisto olisi joutunut väärin käsiin. Lähetin haastateltaville tutkimuskysymykset ja tutkimustiedotteen noin viikkoa ennen haastatteluja tutustuttavaksi. Haastattelutilanteessa pyrin olemaan selkeä, avoin, puolueeton sekä herättämään olemuksellani luottamusta ja kunnioitusta haastateltavaa kohtaan (Kuula 2011, s. 64-65). Pyrin samaan myös kirjallisesta tutkimusraporttia kirjoittaessani. Kunnioitin osallistujien yksityisyyttä takaamalla osallistujille täyden luottamuksellisuuden ja anonymiteetin (liite 3). Käsittelin kerättyä aineistoa luottamuksellisesti ja vain pyydettyyn tarkoitukseen ja tutkimuksen valmistuttua hävitin kaiken kerätyn aineiston tietoturvallisesti. Aineisto anonymisoitiin haastateltavien henkilöllisyyden suojaamiseksi Ahon ym. (2017) anonymisoinnin periaatteiden mukaisesti poistamalla aineistosta mahdolliset suorat tunnistetiedot ja kategorisoimalla vastaajaryhmät.

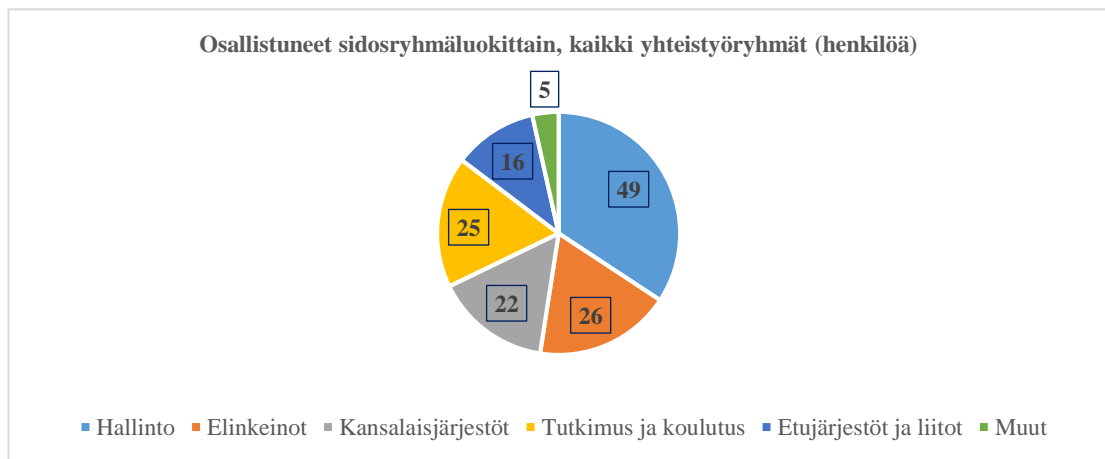
6 TULOKSET

6.1 Yhdenvertaisuus luonnonvarasuunnittelussa

6.1.1 Luonnonvarasuunnitelmien yhdenvertaisuustarkastelun tulokset ja pohdintaa

Yhdenvertaisuustarkasteluun sisällytetyissä kuudessa yhteistyöryhmässä osallistuneiden määrä oli yhteensä 143 sidosryhmäedustajaa, joista miehiä oli 113 ja naisia 30. Lisäksi useimmille sidosryhmäedustajille oli määrätty varaedustaja, mutta varaedustajat jätettiin tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle. Jaoin tarkastelussa osallistetut sidosryhmät ja asiakkaat kuuteen eri sidosryhmäluokkaan, jotka olivat 'Tutkimus ja koulutus', 'Etujärjestöt ja liitot', 'Kansalaisjärjestöt', 'Hallinto', 'Elinkeinot' ja 'Muut'. 'Muut'-luokan jätin sidosryhmäkoonpanojen tuloksia tarkasteltaessa huomiotta, sillä 'Muut'-luokassa osallistuneet henkilöt eivät edustaneet suunnittelussa ketään sidosryhmää. 'Hallinto' -luokan edustajia olivat muun muassa muut valtionhallinnon alaiset toimijat, kuten kuntien, viranomaisten tai julkishallinnon edustajia. 'Kansalaisjärjestöt' -luokan edustajia olivat esimerkiksi liikunta- ja harrastajayhdistyksiä tai luonnonsuojelujärjestöjä. 'Elinkeinot' -luokassa oli osallistettu esimerkiksi metsäteollisuuden, energia-alan tai matkailualan yrityksiä. 'Tutkimus ja koulutus' -luokka piti sisällään esimerkiksi yliopistoja tai tutkimuskeskuksia, kuten Luonnonvarakeskus tai Suomen ympäristökeskus. 'Etujärjestöt ja liitot' -luokassa oli mukana muun muassa kone- ja kuljetusalan etujärjestöjä tai kalatalouden ammattijärjestöjä.

Kaiken kaikkiaan eniten osallistettu sidosryhmäluokka oli 'Hallinto' -luokka. Toiseksi ja kolmanneksi eniten osallistettiin 'Elinkeinot' sekä 'Tutkimus ja koulutus' -luokan edustajia, joista Elinkeinot' -luokka oli hieman 'Tutkimus ja koulutus' -luokkaa suurempi. Neljänneksi eniten osallistettiin kansalaisjärjestöjen edustajia. Kun 'Muut' -luokka jätetään huomiotta tuloksissa, oli 'Etujärjestöt ja liitot' -luokan osuus pienin.



Kuva 3. Osallistuneet sidosryhmät sidosryhmäluokittain kaikkien yhteistyöryhmien osalta.

'Hallinto' -luokka oli kaikissa yhteistyöryhmissä suurin osallistettu sidosryhmäluokka, mutta muiden sidosryhmäluokkien osalta eri yhteistyöryhmissä oli nähtävissä alueellisia eroja (liite 4). 'Elinkeinot' ja 'Tutkimus ja koulutus' -luokat olivat lähes kaikissa yhteistyöryhmissä toiseksi suurimpia luokkia, paria poikkeusta lukuun ottamatta. 'Elinkeinot' -luokka oli kaikista yhteistyöryhmistä pienin Meri- ja rannikkoalueen yhteistyöryhmässä, kun taas 'Tutkimus ja koulutus' -luokka oli Kainuun yhteistyöryhmässä pienin. 'Kansalaisjärjestöt' ja 'Etujärjestöt ja liitot' -luokkien koko yhteistyöryhmissä vaihteli suunnittelualueen mukaan. Esimerkiksi Meri- ja rannikkoalueen yhteistyöryhmässä kansalaisjärjestöjä osallistettiin toiseksi eniten, mutta Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan yhteistyöryhmässä kansalaisjärjestöjen osuus oli pienin yhdessä 'Elinkeinot' -luokan kanssa. Lapin luonnonvarasuunnitelman yhteistyöryhmän kokoonpano oli kaikista yhteistyöryhmistä tasapainoisin, vaikka sielläkin 'Hallinto' -luokan osuus oli kaksinkertainen verrattuna muihin, tasaisesti jakautuneisiin sidosryhmäluokkiin.

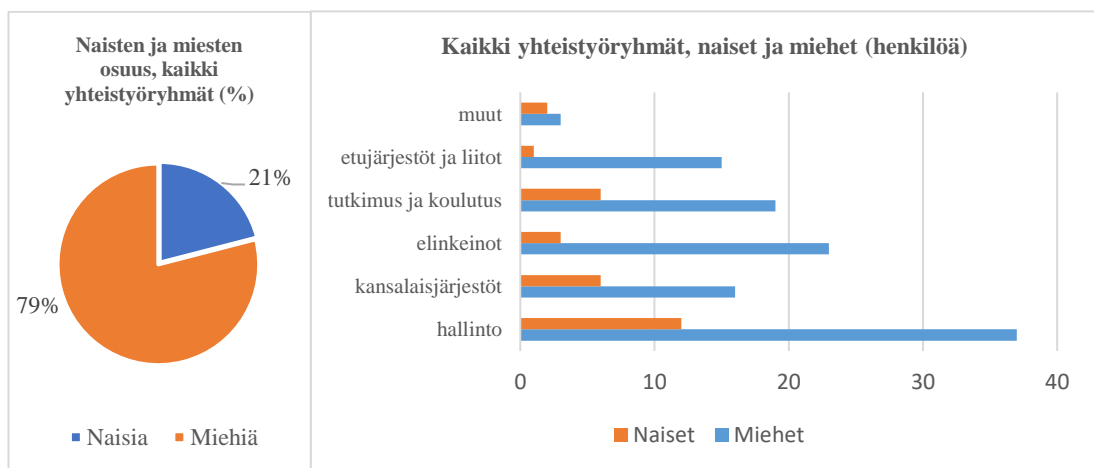
Yhdenvertaisuustarkastelun osalta otin lähempään tarkasteluun Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman Itä-Suomen yhteistyöryhmän, ikään kuin taustatiedoksi tapaustutkimuksessa selvittäviin kokemuksiin yhdenvertaisuudesta ja edustavuudesta liittyen. 'Hallinto'-luokan edustajia oli myös Itä-Suomen yhteistyöryhmään osallistettu eniten ja puolestaan etujärjestöjen ja liittojen tai kansalaisjärjestöjen edustajia vähiten. Itä-Suomen yhteistyöryhmässä elinkeinojen edustajia oli osallistettu enemmän kuin kansalaisjärjestöjä, kun taas vastaavasti kahdessa muussa Etelä-Suomen yhteistyöryhmässä osallistuneiden kansalaisjärjestöjen edustajien osuus oli

elinkeinoja suurempi. Tämä viittaa todennäköisesti siihen, että Itä-Suomen alueella valtion maaomaisuutta on paljon ja erilaisia luonnonvaroihin perustuvia tai niihin liittyviä elinkeinoja on runsaasti.



Kuva 4. Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun Itä-Suomen yhteistyöryhmän kokoonpano sidosryhmäluokittain.

Yhteensä kaikissa yhteistyöryhmissä osallistettiin huomattavasti enemmän miehiä; osallistujista vain noin joka viides oli nainen. Lähes puolet kaikista osallistetuista naisista kaikissa yhteistyöryhmissä oli hallinnon edustajia. Toiseksi eniten naisia oli 'Tutkimus ja koulutus' sekä 'Kansalaisjärjestöt'- luokassa ja vähiten puolestaan etujärjestöjen tai -liittojen ja elinkeinojen sidosryhmistä. Alueellisia eroja naisten ja miesten osuuksista en tarkastellut, sillä ei mielestäni ollut merkityksellinen seikka.



Kuva 4. Vasemmalla: naisten ja miesten prosentuaalinen osuus yhteensä kaikissa luonnonvarasuunnitelmien yhteistyöryhmissä. Oikealla: kaikkien yhteistyöryhmien osallistetut naiset ja miehet sidosryhmäluokittain.

Hallinnon edustajien merkittävästi suurempi osuus niin alueellisesti kuin kaikissa yhteistyöryhmissä yhteensä selittynee sillä, että valtion maa- ja vesiomaisuuden haltijana sekä merkittävänä alueellisena toimijana Metsähallituksen tulee toimia vahvassa yhteistyössä muiden valtionhallinnollisten toimijoiden kanssa. Metsähallituslaki esimerkiksi velvoittaa Metsähallitusta ottamaan huomioon tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet (Laki Metsähallituksesta 234/2016, 7§). Merkittävä miesvaltaisuus yhteistyöryhmissä voi selittyä esimerkiksi sillä, että useiden elinkeinojen edustajien toimiala, kuten esimerkiksi metsäala tai kuljetusala, on Tilastokeskuksen raportin mukaan miesvaltainen (Pietiläinen 2013 s. 68-69). On myös otettava huomioon, että Metsähallitus tekee valinnat vain kutsuttavien sidosryhmien osalta ja lopullinen prosessiin osallistuja päätetään sidosryhmän keskuudessa. Seuraavassa kappaleessa tarkastelen sidosryhmien ja Metsähallituksen edustajien kokemuksia yhdenvertaisuudesta, mikä täsmentää ja tuo konkretiaa kehittämistä vaativiin asioihin.

6.1.2 Kokemuksia yhdenvertaisuudesta

Yhdenvertaisuuden koettiin prosessissa toteutuvan kohtalaisen hyvin, kuitenkin prosessin eri vaiheissa eri tavoin. Jaottelen kokemukset yhdenvertaisuudesta haastatteluaineiston pohjalta tehtyjen havaintojen perusteella tässä kolmeen eri osa-alueeseen, jotka ovat osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuus, arvojen ja intressien käsittelyn sekä päätöksenteon yhdenvertaisuus ja edustavuus prosessissa. Seuraavissa alaluvuissa käsittelen näitä osa-alueita tarkemmin.

6.1.2.1 Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuus

Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuudella viitataan tässä siihen, miten osallistamisen menetelmät tukivat yhdenvertaisuutta yhteistyöryhmyöskentelyssä sekä miten yhdenvertaiset mahdollisuudet sidosryhmillä oli lähtenä mukaan prosessiin. Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuus koettiin tärkeäksi. Yksi sidosryhmäedustaja sanoi yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien olevan avaintekijä prosessissa. Toinen sidosryhmäedustaja totesi, että yhdenvertaisuus toteutuu nykyisellään ennen kaikkea yhteistyöryhmän toimintatasolla ja että yhdenvertaisuutta ajatellen juuri tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien

toteutuminen on tärkeintä. Yhteistyöryhmän työtavoista sidosryhmät kommentoivat yleisesti, että ne mahdollistivat kaikkien tasapuolisen ääneen pääsyn ja asioiden kommentoinnin. Ulkopuolisella fasilitaattorilla ja puheenjohtajilla todettiin olevan merkittävä rooli tasavertaisen ja puolueettoman ilmapiirin rakentamisessa. Eräs sidosryhmäedustaja kommentoi, että prosessi oli yhdenvertainen, koska ketään ei asetettu toiseen asemaan edustamansa sidosryhmän perusteella.

Metsähallituksen edustaja kertoi, että eräs taho oli ottanut ennen suunnittelua yhteyttä Metsähallitukseen esittääkseen toiveensa keskustella asioista ennen prosessin alkua. Keskusteluun ryhdyttiin, mutta Metsähallituksen puolelta todettiin, ettei kellekään anneta lähtötilanteessa erityisasemaa, vaan kaikki lähtevät prosessiin ”samalta pöydältä”.

Osallistujien yhdenvertaisen tietopohjan merkitys nousi yhtenä tekijänä tasapuolisissa osallistumismahdollisuuksissa. Eräs sidosryhmäedustaja mainitsi, että taustatietoja ei prosessissa annettu riittävästi ennen kuin sidosryhmät niitä pyysivät. Epäyhteneväinen tietopohja johtaa sidosryhmäedustajan mukaan epäyhdenvertaisiin osallistumismahdollisuuksiin. Lisäksi se vaikuttaa asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon prosessin edetessä.

” ...se on vähän myös semmonen yhdenvertaisuuskysymys mun näkökulmasta, et kaikilla on ne samat tiedot, et se tietopohja on mahdollisimman tasainen, koska jos ihmisillä jotenkin hajaantuu ne ajatukset siitä että paljonko niitä valtion metsiä nyt on ja mitä sieltä hakataan niin se helposti sit vie sen jatkoprosessinkin tietysti vähä hakoteille.”

Taustatietojen yhdenvertaisuuden varmistamisen lisäksi sidosryhmäedustajilta nousi muitakin kehitysehdotuksia. Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuuden heikoin kohta näyttäisi olevan osallistamisjärjestelyt. Yhteistyöryhmätyöskentely nykyisellään suosii sellaisia henkilöitä, jotka voivat työnsä puolesta työajalla osallistua prosessiin. Esimerkiksi pienyrittäjät ja vapaaehtoispuolelta osallistuvat henkilöt joutuvat osallistumaan ”omakustanteisesti”, ilman kompensatiota esimerkiksi matkakuluista tai menetetyistä työpäivistä. Lisäksi osallistuminen tapahtuu arkisin ja päiväsaikaan ja tämä voi rajata joidenkin sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia. Keinoiksi lisätä yhdenvertaisuutta ehdotettiin esimerkiksi rahallista kompensatiota matkakuluista ja menetetyistä työajasta sekä monipuolisempien

osallistamismenetelmien kokeilua, joka mahdollistaisi ja tasapuolistaisi osallistumista. Esimerkkinä tällaisesta mainittiin kansalaispaneelit.

6.1.2.2 Arvojen ja intressien käsittelyn ja päätöksenteon yhdenvertaisuus

Arvojen ja intressien yhdenvertaiseen käsittelyyn ja päätöksentekoon kohdistui osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuutta enemmän kriittisiä näkemyksiä. Kysyttäessä sidosryhmiltä, miten yhdenvertaisesti erilaisia tavoitteita, näkökulmia ja intressejä prosessissa käsiteltiin, nousi merkittävimpänä asiana metsätalouden suurempi painoarvo muihin käsiteltäviin asioihin nähden. Eräs sidosryhmäedustaja kritisoi sitä, että metsätalouden tavoitteisiin ja niiden muotoiluun on panostettu enemmän kuin esimerkiksi luonnonsuojelun tavoitteisiin ja tämä näkyy tavoitteiden konkretiassa.

”...ne metsätalouden tavoitteet on aina sellaisia jämpöjä ja yksityiskohtaisia... ja niissä näkyy se epäsuorasti et näihin on panostettu, et näitä on mietitty... ja sit suojelutavoitteet voi olla sellaisia et 'pyritään kasvattamaan lehtipuiden osuutta jonkun verran jossain'. Et siinä se näkyy se eräänlainen epätasapaino...”

Ajankäyttöön liittyen haastatelluilta sidosryhmiltä tuli toisistaan hyvinkin eroavia kommentteja. Yksi sidosryhmäedustajista kommentoi, että eri asioiden käsittelyyn varattu aika pitäisi jakaa tasaisemmin, sillä se painottuu nyt enemmän metsätalouteen ja muut asiat, kuten eränkävyn ja virkistykseen näkökulmat, jäävät vähemmälle painoarvolle. Toinenkin sidosryhmäedustaja totesi metsätalouden asioiden painottuvan prosessissa, mutta toisaalta hän korosti, että asioiden yhdenvertainen käsittely ei tarkoita ajankäytön tasajakoa käsiteltävien asioiden välillä, vaan kunkin asian käsittelyyn varattava aika tulisi määräytyä asian suhteellisen merkityksen ja tuotannon volyymin mukaan. Sidosryhmäedustajan mukaan Metsähallitus on ottanut muita metsätalouden toimijoita paremmin huomioon myös taloudellisesti merkitykseltään pienempiarvoisia intressejä, jotka saattavat usein jäädä metsätalouden intressien jalkoihin.

Kolmas sidosryhmäedustaja kommentoi, että yhteistyöryhmässä käytetyt keinot tukivat yhdenvertaista yhteistyöryhmyöskentelyä, mutta asioiden yhdenvertainen siirtyminen käsittelyssä eteenpäin ei sen sijaan ollut niin yksiselitteistä. Hän totesi, että

on epäselvää, miten yhdenvertaista erilaisten tavoitteiden, arvojen ja intressien käsittely on:

”Niin sit sitä me ei tiedetä, koska se on musta laatikko se hallitustyöskentely, jossa ne varsinaiset linjaukset sitten tehdään, et sitä avoimuutta sit täältä yhteistyöryhmästä hallituksen päätöksiin ja takaisin niin sitä varmaan ois syytä lisätä.”

Lisäksi sidosryhmäedustaja huomautti, että Metsähallituksen tulisi paremmin perustella tekemiään valintoja prosessissa, sillä nykyisellään Metsähallituksen projektiryhmän vaikutus käsittelyyn otettaviin asioihin on merkittävä, eivätkä valintaperusteet ole sidosryhmille läpinäkyvät.

”Se pitäis olla vähän tarkempaa tavallaan se reagointi niihin esille tulleisiin asioihin, että siinä kuitenkin sitten Metsähallitus nyt sen projektiryhmänsä kautta aika vahvasti suodattaa sen, että mitä asioita sitten aina otetaan sinne seuraavalle portaalle. Siinä askelluksessa olis parantamisen varaa, et siellä ei tapahtuisi sen tyyppistä, että tavallaan sen Metsähallituksen oman projektiryhmän käsitykset asiasta liikaa siivilöi sitä asijoukkoa, joka sitten otetaan seuraavassa vaiheessa esille.”

Luonnonvarasuunnitelman ja sen sisältämän toimintaohjelman osalta haastatellut sidosryhmät eivät nähneet suuria ongelmakohtia yhdenvertaisuudessa. Yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että kirjallinen raportti tuntui hieman vieraalta ja irralliselta osallistavaan prosessiin verrattuna ja esitti, että yhteistyöryhmäkeskustelujen ja niissä esiin nousseiden näkökulmien parempi integrointi luonnonvarasuunnitelmaan lisäisi läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta suunnitelmassa. Toisen sidosryhmäedustajan mukaan osallistamisessa ja yhdenvertaisuudessa tärkeintä on se, osallistujat saavat antaa kommentteja suunnitelmaan ja Metsähallitus toteuttaa niitä mahdollisuuksien mukaan.

Kun Metsähallituksen edustajilta kysyttiin, miten yhdenvertaiset vaikutusmahdollisuudet otettiin prosessissa huomioon, mainittiin esimerkiksi asioiden avoin valmistelu ja kaikkien yhteneväiset mahdollisuudet vaikuttaa asioihin. Todettiin, että tässä prosessissa yhdenvertaiset vaikutusmahdollisuudet toteutuivat, mutta myös arveltiin luonnonsuojelujärjestöjen haluavan, että heitä huomioitaisiin ja kuunneltaisiin vieläkin enemmän. Lisäksi Metsähallituksen edustajat arvioivat yhdenvertaisuuden ja kokemuksen tasapuolisesta kohtelusta vaikuttavan prosessin ja suunnitelman hyväksyntään; paras mahdollinen tulos saavutetaan silloin, kun mukana

olleet sidosryhmät tuntevat tullessa kuulluksi ja saaneensa osallistua. Metsähallituksen edustajien mukaan asioita poimitaan toteutettavaksi sen mukaan, mikä on valtio-omistajan antamissa raameissa mahdollista toteuttaa. Heidän mukaansa yhdenvertaisuus näkyy myös luonnonvarasuunnitelman toimenpideohjelmassa, jossa on otettu laajasti erilaisia asioita huomioon.

”... sieltä [toimenpideohjelmasta] kyllä näkyy, että siellä on eri sidosryhmien esittämiä asioita otettu aika laajasti huomioon siinä. Sit siellä on kyllä laidasta laitaan asioita ja sieltähän ne varmaan nämä sidosryhmät näkee sen oman työnsä tuloksen, että ne todellakin on ne heidän tärkeinä pitämät asiat, niin löytyy sieltä toimenpideohjelmasta.”

6.1.2.3 Edustavuus

Kysyttäessä yhteistyöryhmän edustavuudesta haastatellut sidosryhmät olivat pitkälti yhtä mieltä siitä, että edustavuus oli riittävän kattava, keskeiset tahot olivat paikalla tai ainakin kutsuttuna ja Metsähallituksella oli aito pyrkimys edustavuuteen.

”... Metsähallitus oli rekrytoinut kaikki keskeiset toimijat mukaan näihin prosesseihin, et niitä käytännön päätöksiä tekevät ihmiset oli mukana koko ajan, siis sitä kyllä arvostan suuresti.”

Sidosryhmät pitivät täydennystarpeiden kartoittamista prosessin alussa hyvänä ideana. Muutama muisteli, että joitakin täydennystarpeita esitettiin ja näihin Metsähallitus reagoi hyvin. Edustavuudessa tärkeänä seikkana pidettiin merkityksellisyyttä: ketä käsiteltävät asiat koskettavat ja millä alueella ollaan. Tämän arveltiin myös vaikuttavan sitoutumiseen ja motivaatioon. Mikäli osallistuja kokee, ettei asia kosketa häntä tai hänellä ei ole annettavaa prosessiin, voi sitoutuminen prosessiin laskea. Metsähallituksen edustaja kommentoikin, että yhteistyöryhmien alueellisen jaon myötä esimerkiksi Itä-Suomen yhteistyöryhmässä ei yhteisesti käsitelty merialueita, mutta osallistujat saivat halutessaan antaa kommenttinsa merialueisiin liittyen. Lisäksi Metsähallituksen edustajat kertoivat, että kutsuttavia tahoja mietittiin tarkkaan, keiden olisi merkityksellistä olla mukana.

Joitakin täydennystarpeita tai puutteita edustavuudessa nousi haastatteluissa esille. Yksi sidosryhmäedustaja koki, että metsätalouden edustus on muita toimijoita

vahvempi ja erityisesti matkailun edustavuuteen tulisi tulevaisuudessa kiinnittää huomioita.

”...kyllähän siellä tää perinteisesti tää metsätalouspuoli on hyvin edustettuna, paitsi Metsähallituksen sisältä niin myös sitten puun ostajien ja alan yritysten ja työntekijäjärjestöjen ja muitten osalta, et se on sinänsä hyvin edustettu, että sillä on ehkä vähän kaivattu siis just näiden virkistyskäyttäjien ja matkailun ja näitä näkökulmia sinne enemmän. ---... se [matkailun] merkitys varmaan myös kasvaa koko ajan, varsinkin kun tässäkin katottiin myös niitä suojelualueita, siellä oli kaikki Kolit ja muut puistot mukana, niin se monikäyttö, virkistyskäyttö, matkailupuoli siellä varmasti jatkossa ainakin korostuu aikasempaa enemmän...”

Myös toinen sidosryhmäedustaja toivoi edustavuutta yli sektorirajojen ja painopisteen siirtämistä enemmän myös nuorille, kasvaville elinkeinoille maaseudulla, kuten luonnontuotealan yrittäjille ja matkailuyrittäjille. Hän totesi myös edustavuuden ja yhdenvertaisuuden osalta, että näissä asioissa toimitaan itsestänselvyyksillä ja rutiininomaisesti, joten yhdenvertaisuuden merkitystä metsäalalla kannattaa pohtia. Tästä hän nosti esimerkiksi ulkomaalaiset marjanpoimijat, joiden osallistamista kannattaisi hänen mukaansa jossain vaiheessa harkita, kuitenkin niin, että riittävä tietotaso ja kyvykkyys varmistetaan tehokkaan osallistumisen varmistamiseksi.

Kun haastateltaville kerrottiin havaintoja pro gradu -työssä toteutetusta yhdenvertaisuustarkastelusta, muutama sidosryhmäedustaja tarttui selkeästi havaittavissa olevaan epätasaiseen nais-miesjakaumaan. Yksi totesi ”sukupuoliväärityksen olevan ilmeinen” ja että yhdenvertaisuutta suunnitelman osalta voitaisiin lisätä korjaamalla vääritysmää. Toinen sidosryhmäedustaja totesi, etteivät myöskään niin sanotut ’kiintiöedustajat’ tuo aitoa yhdenvertaisuutta prosessiin. Metsähallituksen edustajat puolestaan totesivat, etteivät he tee päätöstä lopullisista osallistujista eivätkä he aseta vaatimuksia edustajan ulkonäölle, sukupuolelle tai muille ominaisuuksille. He painottivat, että prosessiin kutsuttavien sidosryhmien valinnassa on keskeistä se, keitä sidosryhmiä valtion maat ja niiden käyttö koskettavat ja ketkä ovat keskeisiä kumppaneita Metsähallitukselle.

Eräs sidosryhmäedustaja nosti esiin ikähaasteen: nuoria saisi suunnittelussa olla mukana enemmän ja ikäihmisten suuri määrä ”kauhistuttaa”. Tämä ei kuitenkaan hänen mukaansa ole vain kyseisin prosessin tai Metsähallituksen ongelma, vaan

ongelma esiintyy kaikkialla, kuten esimerkiksi politiikassa. Kaksi sidosryhmäedustajaa luonnehti osallistuvaa porukkaa ”vakiintuneeksi”, jonka vuoksi ei pääse syntymään ”yllätyksiä”, uusia tuttavuuksia tai oppimista. Vaihtuvuutta porukkaan toivottiin, kuitenkin siten, että uusilla osallistujilla olisi riittävä tietotaso, jotta prosessiin pääsee kohtuullisen nopeasti kiinni.

Metsähallituksen edustajat totesivat, että prosessin jälkeen loppulausunnoissa tuli palautetta joidenkin sidosryhmien puuttumisesta tai epäedustavuudesta. Näitä olivat muun muassa luonnonsuojeluorganisaatiot ja maakuntaliitot. Maakuntaliittojen osallistaminen koettiin haasteelliseksi sopivan ryhmäkoon kannalta, koska epäiltiin, että kaikkien maakuntaliittojen ”edunvalvojien” mukaan ottaminen puurouttaisi prosessia. Nyt asia oli ratkaistu siten, että edustajat niistä kunnista, missä Metsähallituksen merkitys on suuri, oli otettu mukaan suunnitteluun. Tätä ratkaisua Metsähallituksen edustajat pitivät hyvänä. Maakuntaliittojen osalta Metsähallituksen edustajat pohtivat mahdollisuutta suunnitelmaluonnoksen esittelykierrokseen maakunnissa tai kunnissa, jolloin voitaisiin kerätä kommentteja laajemmin rasittamatta yhteistyöryhmää liian suurella ryhmäkoolla.

Sidosryhmien edustavuuden lisäämiseksi sidosryhmät nostivat esiin muut mahdolliset osallistamisen menetelmät, kuten yksilö- tai ryhmähaastattelut. Tällaiset voisivat sopia sellaisissa tapauksissa, kun osallistumisen resurssit, kuten aika, raha, kyvyt tai tietotaso, ovat rajallisia. Näin saattaisi olla esimerkiksi ulkomaalaisten marjanpöimijöiden tai nuorten kohdalla. Toisaalta yhteistyöryhmätyöskentelyssä syntyvää vuorovaikutustilannetta pidettiin keskeisen tärkeänä suunnittelun onnistumisessa. Yksi sidosryhmäedustajista totesi, ettei usko lisäedustavuuden tuovan lisäarvoa suunnitelmaan, vaikka mahdollisuuksia edustavuuden laajentamiseksi olisikin. Toinen taas huomautti, että aidosti edustava osallistaminen toteutuu vain tilastollista otantaa hyödyntämällä ja ehdottikin, että Metsähallitus ottaisi käyttöön tutkimusmenetelmiä soveltavan kyselyn avoimen kansalaispalautekanavan tueksi.

Edustavuuteen liittyen nousi esiin eräs huomionarvoinen seikka osallistujista ja osallistamisstrategiasta. Osallistajat voivat osallistua prosessiin henkilöinä, jolloin he edustavat prosessissa itseään ja omia mielipiteitään. Vastaavasti osallistajat voidaan valita edustamaan prosessissa omaa taustaorganisaatiotansa tai -ryhmäänsä, jolloin kyseessä on edunvalvonta-asetelma. Metsähallituksen osallistamisstrategia toteuttaa

näistä jälkimmäistä. Tähän liittyen yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että jos osallistamisstrategiana on edunvalvonta-asetelma, tulisi sidosryhmäedustajan huolehtia entistä paremmin taustatyöstä edustamassaan organisaatiossa pystyäkseen aidosti edustamaan koko sidosryhmää. Asiaa kommentoineelle sidosryhmäedustajalle oli jäänyt epäselväksi, miten paljon taustaryhmän kanssa tulisi asioista keskustella. Hän sanoi, että Metsähallitus ei ollut riittävästi painottanut osallistujille sitä, että toivoi sidosryhmäedustajien keskustelevan taustaryhmiensä kanssa luonnonvarasuunnitteluun liittyvistä asioista. Lisäksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että edunvalvonta-asetelma voi olla haitallinen prosessin onnistumisen kannalta ja toisaalta työilmapiirin kannalta voisi olla hyvä, jos henkilöt edustaisivat prosessissa itseään.

”... ja semmonen hyvin tiukka edunvalvonnan poteroihin asemoituminen aika usein lukitsee nämä prosessit, et niistäkin on paljon esimerkkejä...---... et tietyllä tavalla se osallistamisen ilmapiirin ja sen työryhmäilmapiirin kannalta vois olla hyväkin se että osallistujien joukko... henkilö edustaa jonkunmoista koostumusta ja he vois sitten aidosti tuoda esille niitä omia mielipiteitään...”

6.2 Yhteistoiminnallisuuden elementit luonnonvarasuunnittelussa

6.2.1 Sitoutuminen

Sitoutumisen osalta tarkastelen tuloksia kolmesta eri näkökulmasta. Nämä ovat sitoutuminen prosessiin, motivaation ja sitoutumisen taustalla olevat tekijät sekä sitoutumista lisäävät tekijät ja sitoutumisen haasteet.

6.2.1.1 Sitoutuminen hyvällä tasolla

Kaikki haastatellut henkilöt kokivat olleensa erittäin hyvin, hyvin tai kohtalaisen hyvin sitoutuneita prosessiin. Kukaan haastatelluista ei ollut huomannut merkittäviä puutteita muiden osallistujien tai Metsähallituksen edustajien sitoutumisessa, vaikka useampi sidosryhmäedustajista mainitsi aikatauluhaasteet. Eräs sidosryhmäedustaja kommentoi sitoutumista seuraavasti:

”No mun mielestä se tietysti osoittaa, että osallistumisaktiivisuus oli kohtalaisen suurta, että perus sitoutuminen on ollut hyvin kohdallaan. Tietysti sitä vaihtelevuutta

siellä jonkun verran tulee, matkan varrella sieltä vetäytyy ihmisiä muitten kiireitten vuoksi pois, mutta jos minä vertaan muihin osallistaviin prosesseihin missä oon ollu mukana, niin kyllä tässä nyt se sitoutuminen on vähintäänkin samalla tasolla, ehkä jopa paremmin näihin osallistutaan kuin noin yleensä...”

Yksi sidosryhmäedustaja kommentoi olleensa sitoutunut ainakin niiden asioiden osalta, mitkä omaa organisaatiota kosketti. Toinen taas totesi, ettei ole syytä olla sitoutumatta, koska hänen edustamansa organisaatio ja Metsähallitus toimivat saman ohjaavan ministeriön ohjauksessa ja ovat sitoutuneet saman ministeriön tavoitteisiin, eikä heillä siten ”lähtökohtaisesti ole konfliktista suhdetta”.

Metsähallituksen edustajien mukaan aina kun ihmiset olivat yhteistyöryhmissä paikalla, he osallistuivat hyvin aktiivisesti, mutta haasteena oli saada ihmiset sitoutumaan läpi koko prosessin. Heidän mukaansa sidosryhmien sitoutumisen taustalla oli se, että sidosryhmät kokivat asian tärkeäksi. Metsähallituksen edustajat eivät nähneet ”asenteellista eripuraa” sitoutumisessa prosessiin osallistuneiden metsähallituslaisten välillä. Myöskään puutteita metsähallituslaisten sitoutumisessa ei ollut havaittu.

Sidosryhmäedustajien mukaan Metsähallituksen hyvä sitoutuminen näkyi siinä, että prosessiin oli panostettu paljon. Myös metsähallituslaisten vahva edustus aina aluejohtoa myöten nähtiin osoituksena vahvasta sitoutumisesta. Koko organisaation tasolla sitoutuminen näkyi siinä, että metsähallituslaisten toimenkuvia oli riisuttu puhtaaksi muista työtehtävistä ja projektiin oli nimetty vastuuhenkilöt. Yksi sidosryhmäedustaja kommentoi sitoutumisen näkyvän siinä, että asiat oli pääasiassa valmisteltu hyvin ja kysymyksiin etsittiin vastaukset. Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että kaikkien osapuolten sitoutumisen merkitys prosessin onnistumisen kannalta on ratkaisevan tärkeä.

6.2.1.2 Sitoutumisen taustatekijät ja sitoutumista lisäävät tekijät

Sitoutumisen taustalla olevia motivaatiotekijöitä sidosryhmäedustajat nimesivät useita. Yksi merkittävimmistä motivaatiotekijöistä oli seurata Metsähallituksen toimintaa ja sitä, miten se vaikuttaa omaan tai muiden toimijoiden toimintaan. Mahdollisuus vaikuttaa asioihin sekä omien tai edustamansa sidosryhmän tavoitteiden ja intressien eteenpäinvieminen motivoivat myös sidosryhmiä osallistumaan. Lisäksi

uusien ihmisten ja kiinnostavien kumppaneiden tapaaminen, verkostoitumismahdollisuus ja sitä kautta omien asioiden eteenpäinvienti sekä oppimisen ja ammatillisen kehityksen mahdollisuus motivoivat osallistumaan. Myös kiinnostus Metsähallitukseen, valtion maiden käyttöön ja ajankohtaisiin asioihin motivoivat. Osa haastatelluista sidosryhmistä myös myönsi olevansa velvoitettuja osallistumaan, joko työnsä puolesta tai metsäalan ammattilaisena. Yksi sidosryhmäedustajista kertoi olevansa utelias, miten Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelu onnistuu, sillä sitä edeltänyt Kainuun luonnonvarasuunnitteluprosessi oli riitaisa ja Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluprosessissa käytettiin samaa suunnittelumallia. Eräs sidosryhmäedustaja mainitsi osallistujien sitouttamisen tärkeyden heti alusta lähtien, jotta sitoutuminen läpi koko prosessin säilyy.

”... että kun kokee sen ihan fiksuks hommaks niin kyllä se sen jälkeen sit taas motivoi myös jäljestäpäin siellä olemaan, että jos ensimmäisellä kerralla tulee sellainen fiilis, että en jaksa, en viitti, niin voi olla että löytyy jotain muita tärkeitä juttuja seuraavien tapaamisten ajaksi...”

Metsähallituksen edustajan mukaan sidosryhmien sitoutuneisuuteen vaikutti se, että Metsähallitus onnistui löytämään aidosti osallistumisesta kiinnostuneet sidosryhmät. Metsähallituksen edustaja mainitsi, että parinkymmenen hengen yhteistyöryhmässä oli helppo tehdä ryhmätyötä ja käydä yhteistä keskustelua. Hän kiitteli myös puheenjohtajien erinomaista sitoutumista tehtäviinsä. Itsensä ja muiden metsähallituslaisten hyvän sitoutumisen taustalla hän mainitsi sen, että kaikille oli varattu riittävästi työaika, jotta kaikki pystyivät antamaan panoksensa prosessiin. Hyvä työnjako Metsähallituksen edustajien, fasilitaattorin ja puheenjohtajien välillä mahdollisti sen, että kaikki pystyivät keskittymään omiin vastuutehtäviinsä.

Kun Metsähallituksen edustajilta kysyttiin, miten prosessissa pyrittiin edistämään sitoutumista, esille nousseita asioita olivat esimerkiksi asioiden selkeä ja kattava valmistelu, asioiden avoin dokumentointi sekä osallistumisen helppous. Yhteistyöryhmien tapaamisissa kootut asiat olivat helposti saatavilla ja kommentoitavissa. Käsiteltäviin aiheisiin johdateltiin, jotta osallistujien mielenkiinto saatiin mukaan. Tarpeen tullen prosessiin otettiin mukaan prosessin ulkopuolisia metsähallituslaisia, jotta saatiin asiantuntemusta eri aihepiireistä. Sidosryhmäedustaja

kertoi asioiden valmistelun ja niihin paneutumisen olevan merkittävä seikka osallistujien sitouttamisessa:

”...että se kaikki kuinka asiat valmistellaan ja asioihin paneudutaan, niin se kertoo siitä yleisestä ilmapiiristä ja tahtotilasta ja siinä mielessä niin se on tärkeä asia, ja Metsähallitus kyllä siihen on panostanut aina, kaikkien niiden luonnonvarasuunnitteluvuosien aikana...”

6.2.1.3 Sitoutumisen haasteet

Myös haasteita sitoutumiselle nimettiin. Lähes kaikki haastatellut sidosryhmät mainitsivat haasteeksi prosessin aikaa vievyyden ja yksi kommentoi, että kestoa lyhentämällä voitaisiin ehkä lisätä sitoutumista. Mahdollisina uhkina sitoutumiselle nähtiin kokemukset siitä, että käsiteltävät asiat ovat vieraita, tai ne eivät kosketa tai osallistuja kokee, ettei hänellä ei ole annettavaa prosessiin. Metsähallituksen edustaja arveli, että sitoutumista voitaisiin ehkä lisätä kohdentamalla tarkemmin käsiteltävät asiat eri sidosryhmille merkityksellisyyden tai kiinnostuksen mukaan, mutta tällainen on kuitenkin haastavaa luonnonvarasuunnitteluprosessissa, jossa on paljon asioita käsiteltävänä ja eteenpäin vietävänä.

Yhtenä merkittävänä sitoutumista heikentävänä tekijänä sidosryhmät kokivat mahdollisten vaikutusmahdollisuuksien puutteen, etenkin jos kokemus vaikutusmahdollisuuksien puutteesta toistuu usein ja aina saman henkilön kohdalla.

”...sehän tietysti myös nakertaa sitä mielenkiintoa tällaisiin prosesseihin jos joka kerta jää vähän semmonen olo että no taas lähin mutta ei tästä nyt tälläkään kertaa mitään tullu, että ei taaskaan kannattanu, että tietysti se argumentti mikä sieltä kuuluu usein on se että 'eihän kukaan saa koskaan kaikkia tavoitteitaan läpi', ja sehän on sinänsä ihan totta, mutta että jos siellä on joku sidosryhmä jolle kerrasta toiseen jää se tyhjä arpa käteen niin se tietysti vaikuttaa siihen, että miten niihin prosesseihin ylipäänsä sit jaksetaan suhtautua, et jos siitä tulee semmonen et tää nyt on ihan turhaa istumista...”

Kukaan ei kuitenkaan suoraan sanonut, että juuri tässä prosessissa tämä olisi ollut merkittävä sitoutumista laskeva tekijä. Yksi sidosryhmäedustaja arveli, että prosessiin voi sitoutua niin kauan, kun tuntee, että voi vaikuttaa prosessin lopputulokseen. Myös

epätietous omista vaikutusmahdollisuuksista prosessissa mainittiin yhtenä sitoutumista ja motivaatiota heikentävää tekijänä. Toisaalta yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että osallistujien motivaatio prosessia kohtaan saattaa laskea, jos heille osoitetaan prosessin alussa selkeästi se, mihin prosessilla voidaan vaikuttaa ja mihin ei. Yksi sidosryhmäedustaja mainitsi sitoutumista heikentäväksi tekijäksi myös tunteen siitä, ettei tule kuulluksi. Hän kertoi, että vastaavissa Metsähallituksen prosesseissa tätä on tapahtunut, muttei muistanut, miten asia oli Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluprosessin kohdalla.

Metsähallituksen edustajien mukaan suuri haaste myös osallistujien sitouttamisessa on Etelä-Suomen valtavan suuri suunnittelualue, jossa valtion alueet ovat hajanaisesti levittäytyneet. Siten Metsähallituksen asioista kiinnostuneiden sidosryhmien tavoittaminen on haasteellisempaa. Metsähallituksen edustajat arvelivat, että Itä-Suomessa, missä valtion maat ovat sijoittuneet kompaktimmin kuin muualla Etelä-Suomessa, on osallistujien helpompi kiinnostua osallistumaan.

6.2.2 Luottamuksenrakentaminen

Tarkastelen tuloksia luottamuksenrakentamiseen liittyvistä kokemuksista kolmesta eri näkökulmasta, jotka ovat luottamus ja sen taustalla olevat tekijät, luottamuksenrakentaminen prosessissa ja muutokset luottamuksessa.

6.2.2.1 Luottamus ja taustatekijät

Kysyttäessä sidosryhmiltä millainen heidän luottamuksensa Metsähallitukseen on, erosivat vastaukset toisistaan. Kolme sidosryhmäedustajaa vakuuttivat luottavansa Metsähallituksen toimijana ja kertoivat luottamuksen syntyneen aikaisemman yhteistyön, hyvien kokemusten ja henkilökohtaisten tuttavuuksien kautta. Haastatellut kertoivat, ettei yhteistyö ole tuottanut pettymyksiä ja asiat on hoidettu sovitun mukaisesti. Yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että Metsähallituksen toiminta on tuttua eikä ”Metsähallitus suuria yllätyksiä tarjoa”.

Neljäs pitkän aikaa ja läheltä Metsähallituksen toimintaa seurannut sidosryhmäedustaja totesi, ettei yksittäinen prosessi vaikuta hänen käsitykseensä Metsähallituksesta. Sen sijaan hän toi esiin Metsähallituksen omistajapoliittiset

linjaukset, joihin ei prosessissa pystytä tai ole tarkoituskaan vaikuttaa. Sidosryhmäedustajan näkemyksen mukaan Metsähallitus tukeutuu omistajapoliittisiin linjauksiin nykyään aiempaa enemmän ja myös perustelee niillä päätöksiään enemmän kuin aiemmin. Sidosryhmäedustaja kuitenkin kaipaisi lisää ja tarkempia perusteluja päätöksille, jotta ne olisivat läpinäkyvämpiä sidosryhmille.

Viides sidosryhmäedustaja kuvaili suhtautumistaan Metsähallitukseen ”uteliaan epäileväiseksi”. Tällä sidosryhmäedustaja viittasi siihen, ettei ehkä usko prosessin tuovan mukanaan suuria muutoksia, mutta haluaa kuitenkin olla tietoinen Metsähallituksen toiminnasta, ettei yllätyksiä pääse syntymään. Kysyttäessä sidosryhmiltä, millaiset asiat voisivat horjuttaa luottamusta Metsähallitusta kohtaan, erään sidosryhmäedustajan mukaan luottamusta voisi heikentää se, että Metsähallitus jäisi kiinni siitä, ettei ole noudattanut suunnitelmaa. Hän ei kuitenkaan usko näin käyvän, sillä hän uskoo suunnitelman olevan rakennettu sellaisella mittakaavalla, että sitä pystytään toteuttamaan. Kysyttäessä sidosryhmäedustajien luottamusta toisiin sidosryhmiin yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että yhteistyö eri toimijoiden kanssa on vakiintunutta ja että luottamukseen liittyy myös ajatus yhteistyöryhmien tapaamisissa käsiteltävistä asioista ja niiden laadusta.

”...mä sanoisin, että se [yhteistyö] on kuitenkin niin vakiintunutta jo, että tavallaan siinä on myöskin semmonen luottamus, että siellä käsitellään semmoisia asioita mitä siellä voidaan käsitellä, että jokainen tuo siihen pöytään niitä juttuja mitkä on semmosia, että niitä voidaan jakaa sillä porukalla ja niitä voidaan yhdessä mieltiä.”

Tästä sidosryhmäedustaja antoi esimerkkinä Metsähallitukseen kohdistuvan Avohakkuut historiaan -kansalaisaloitteen. Hän muisteli, ettei avohakkuukiellosta ollut yhteistyöryhmien tapaamisissa puhetta, vaan siellä käytiin yleisellä tasolla saman mielistä keskustelua erilaisista erikoishakkuista. Sidosryhmäedustaja lisäsi, että uskoo kaikkien osapuolten yhteisesti hyväksyvän sen, että tällaiset aloitteet tulevat muita kanavia pitkin ja että niiden käsittely ei kuulu tällaiseen prosessiin.

6.2.2.2 Luottamuksenrakentamisen keinot prosessissa

Kysyttäessä Metsähallituksen edustajilta, miten prosessissa rakennettiin luottamusta, korostui vastauksissa jälleen asioiden käsittelyn, dokumentoinnin ja valmistelun avoimuus. Kerrottiin, että ulkopuolisten puheenjohtajien ja fasilitaattorin

hyödyntämisen myötä pyrittiin vähentämään riippuvuutta Metsähallituksesta ja lisäämään puolueettomuutta. Metsähallituksen edustajien mukaan keskusteluissa esille nousseet asiat pyrittiin kirjaamaan lopulliseen luonnonvarasuunnitelmaan siten kuin ne olivat yhteistyöryhmissä tulleet esille ja Metsähallituksen näkökulmasta. Lisäksi kaikki sidosryhmät olivat saaneet kertoa omat ajatuksensa ja näihin suhtauduttiin neutraalisti.

”... ketään ei tyrmätty. Kaikki sai kertoa ajatuksensa, ne dokumentoitiin, ja tosiaan suhtauduttiin... tai itse ainakin suhtauduin neutraalisti kaikkeen, että kaikki oli siinä valossa yhtä hyviä esityksiä.”

Yksi sidosryhmäedustaja sanoi, että ilmapiiri yhteistyöryhmässä oli avoin, innostava ja eri osapuolia kunnioittava ja siten se ”rakensi perustasolla halua ja kykyä kommunikoida”. Kaksi sidosryhmäedustajaa totesivat yhteistyöryhmätyöskentelyn hengen olleen luottamuksellinen ja toinen näistä mainitsi prosessin yhdeksi avaintekijäksi luottamuksellisen ilmapiirin rakentamisen heti prosessin alkuvaiheessa, jotta ihmiset voivat keskustella avoimesti. Hänen mukaansa luottamuksenrakentamisessa onnistuttiin, sillä keskustelu oli vilkasta ja antoisaa ja asioita saatiin oikeasti esille. Toisaalta yksi sidosryhmäedustaja ei nähnyt erityistä tarvetta luottamuksenrakentamiselle, koska kuvaili yhteistyön jo olevan ”vakiintunutta”. Erään sidosryhmäedustajan mukaan luottamuksenrakentamisella on luonnonvarasuunnittelun alkuvaiheilla ollut suurempi merkitys ja vaikutus kuin nykyään.

”...et tietysti siinä vaiheessa, kun tää luonnonvarasuunnittelu ylipäänsä otettiin käyttöön, niin kyllähän se tuki varmasti enemmän just sitä luottamuspuolta, että ylipäänsä kokoonnuttiin yhteen ja kerrottiin etukäteen avoimesti, että mistä on kyse ja mitä tässä tavoitellaan ja mikä on mahdollista ja mikä ei... et se suurempi muutos on varmaan ollu siinä alussa.”

Metsähallituksen edustajien arviot luottamuksen merkityksestä prosessin onnistumisen kannalta eivät olleet yhteneväiset. Toisaalta todettiin, että luottamuksella oli tärkeä merkitys prosessin onnistumisen kannalta ja että prosessissa pyrittiin vahvistamaan luottamusta. Todettiin myös, että kaikki perustuu viime kädessä luottamukseen ja vaikka osapuolten välillä saattaa olla isojakin näkemyseroja, ei se

tarkoita, etteikö osapuolten välillä olisi luottamuksellisia välejä. Toisaalta kerrottiin, että luottamuksen merkitystä prosessin onnistumiseen on vaikeaa arvioida.

6.2.2.3 Muutokset luottamuksessa

Kun sidosryhmiltä kysyttiin, muuttuiko sidosryhmien luottamus Metsähallitukseen tai muihin sidosryhmiin prosessin myötä, olivat vastaukset yksimielisiä; sidosryhmät eivät kokeneet prosessin vaikuttaneen heidän luottamukseensa Metsähallitusta kohtaan. Merkittävin syy tälle oli, että prosessi ei ollut tarpeeksi pitkäaikainen, perusteellinen tai syvälinen, jotta suuria muutoksia luottamuksessa tai epäluottamuksessa olisi voinut syntyä.

Myöskään luottamus sidosryhmiin ei haastateltujen sidosryhmäedustajien mukaan muuttunut prosessin myötä. Yksi sidosryhmäedustaja kommentoi, että yhteistyöryhmätyöskentelyn aikana joutui toisinaan kyseenalaistamaan muiden sidosryhmien esittämien väitteiden todenperäisyyden. Hän ei kuitenkaan maininnut tämän vaikuttaneen luottamukseen.

6.2.3 Sosiaalinen pääoma

Sosiaaliseen pääomaan liittyviä tuloksia tarkastellaan kahdesta eri näkökulmasta: uudet kontaktit ja tiedonvälittyminen sekä oppiminen ja osapuolten välisen ymmärryksen lisääntyminen.

6.2.3.1 Uudet kontaktit ja tiedonvälittyminen

Kysyttäessä syntyikö prosessissa uusia tuttavuuksia tai kontakteja, poikkesivat sidosryhmien vastaukset toisistaan. Kaksi sidosryhmäedustajaa totesivat, etteivät he olleet saaneet yhtään uutta kontaktia tai tuttavuutta prosessista, sillä he olivat olleet paljon tekemisissä Metsähallituksen kanssa aikaisemmissa projekteissa ja siten kaikki osallistujat olivat jo entuudestaan tuttuja. Loput kolme sidosryhmäedustajaa puolestaan kertoivat saaneensa uusia kontakteja, tosin nämä eivät vielä olleet poikineet mitään konkreettisia yhteistyöhankkeita tai projekteja. Eräs sidosryhmäedustaja sanoi, että juuri uusien tuttavuuksien ja verkostoitumismahdollisuuksien vuoksi prosessi on tärkeä. Kysyttäessä edistivätkö uudet kontaktit yhteydenpitoa, sidosryhmät totesivat

niiden helpottaneen tai ainakin ylläpitäneen sitä. Myös Metsähallituksen edustajat kertoivat oppineensa tuntemaan uusia sidosryhmäedustajia prosessissa. Toinen Metsähallituksen edustajista arveli tämän lisännen yhteydenpitoa joihinkin sidosryhmiin, mutta muistutti, että useat prosessiin osallistetuista sidosryhmistä ovat muutenkin Metsähallituksen kanssa paljon tekemisissä.

Kun sidosryhmiltä kysyttiin, miten he olivat mielestään onnistuneet välittämään tietoa omasta sidosryhmästään luonnonvarasuunnitteluprosessiin, lähes kaikki totesivat tuoneensa prosessiin joitakin omalle sidosryhmälleen tärkeitä asioita. Useat totesivat, että olivat onnistuneet välittämään prosessin muille osapuolille oman sidosryhmänsä tärkeimmät viestit tai yleisellä tasolla tietoa omasta organisaatiostaan. Yksi sidosryhmäedustaja totesi, että jotakin tiedonvaihtoa sidosryhmästä luonnonvarasuunnitteluprosessiin oli, mutta tiedonvaihto olisi voinut olla vielä tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa. Hänen mukaansa Metsähallituksen taholta ei myöskään osoitettu riittävän selkeästi, että sidosryhmäedustajien tulisi keskustella oman taustaryhmänsä kanssa prosessista tai sen sisällöistä. Erään sidosryhmäedustajan mukaan hänen taustaorganisaatiostaan ei ollut tullut paljoa palautetta välitettäväksi luonnonvarasuunnitteluprosessiin, sillä oli jo etukäteen tiedossa, ettei prosessissa tehtäisi maankäyttöpäätöksiä, joita kyseisen sidosryhmän palaute oli yleensä aiemmin koskenut. Sidoryhmäedustaja kertoi koordinoineensa muissa Etelä-Suomen yhteistyöryhmissä osallistuneiden, samaa sidosryhmää edustaneiden henkilöiden kanssa, että heidän prosessissa eteenpäin viemänsä asiat olisivat linjassa keskenään.

Yksi sidosryhmäedustaja kertoi välittäneensä prosessista tietoa omaan taustaorganisaatioonsa vain niiltä osin, kun se taustaorganisaatiota koskee, ja myönsi tässä olevan vielä parantamisen varaa. Hän totesi, ettei prosessi poikkea muista sidosryhmän ”normaalista toiminnasta” merkittävästi, jolloin luonnonvarasuunnittelusta tuleva informaatio joutuu kilpailemaan kaiken muun informaation kanssa. Toinen sidosryhmäedustaja epäili, että tiedonvälittyminen luonnonvarasuunnittelusta sidosryhmälle jää vähäiseksi luonnonvarasuunnittelu-termin vierauden vuoksi. Kolmas puolestaan kertoi, että tiedonvälittyminen luonnonvarasuunnittelusta sidosryhmään jäi tiedottamisen ja lyhyen keskustelun tasolle sidosryhmän sisällä silloin, kun luonnonvarasuunnitelma julkaistiin.

Metsähallituksen edustajat puolestaan kertoivat, että sidosryhmiltä saatiin suunnitteluun uutta tietoa sekä heidän omia käsityksiään vahvistavaa tietoa. Kun on tiedossa, mitä sidosryhmät asioista ajattelevat, on myös Metsähallituksen helpompi toimia.

6.2.3.2 Oppiminen ja ymmärryksen lisääntyminen

Sidosryhmien kokemukset oppimisesta prosessissa vaihtelivat. Yksi sidosryhmäedustaja kertoi oppineensa lisää itselleen vieraimmista Metsähallituksen vastuualueista, Kiinteistökehityksestä ja Eräpalveluista. Toinen sanoi, ettei hän uusia kontakteja lukuun ottamatta ollut oppinut mitään uutta. Kolmas kertoi oppineensa yleisesti luonnonvarasuunnittelun merkityksestä. Kaksi aiemmin luonnonvarasuunnittelussa mukana ollutta kommentoivat, että yksittäisestä prosessista on vaikea eritellä, mitä uutta on oppinut, mutta arvelivat oppimista tapahtuneen jo aiemmissa prosesseissa.

Metsähallituksen edustajat kertoivat oppineensa prosessista prosessitekniisten seikkojen lisäksi sen, miten tärkeää asioiden avoin dokumentointi ja prosessin määrätietoinen ohjaaminen ovat. He myös totesivat oppineensa uusia asioita sidosryhmistä. Toinen Metsähallituksen edustajista arveli sidosryhmien oppineen prosessissa lisää Metsähallituksesta ja toisistaan sekä saaneen työkaluja omaan työhönsä.

Merkittävin tulos oppimiseen liittyen oli se, että useimmat sidosryhmät kertoivat oppineensa uutta toisten sidosryhmäedustajien näkemyksistä, mikä oli seurausta osapuolten välisistä keskusteluista, erilaisten näkökulmien esilletuonnista ja perusteluista. Tämän puolestaan todettiin lisänneen osapuolten välistä ymmärrystä.

”Kyllä se lisää [ymmärrystä], että siellä monesti ne henkilöt, jotka on kutsuttu sinne tai valikoitunut sieltä omasta taustaryhmästään, niin ne on henkilöitä jotka pystyy myös perustelemaan sen näkökantansa. Ja kun kuulee niitä perusteluja niin totta se auttaa ymmärtämään myöskin toisiaan.”

Lähes kaikki sidosryhmäedustajat mainitsivat ymmärryksen lisääntyneen prosessissa muita sidosryhmäedustajia kohtaan. Yksi sidosryhmäedustajista totesi oppimisesta

juontuvan ymmärryksen lisääntymisen olevan kyseisen osallistamisstrategian paras puoli.

”...varsinkin tässä prosessissa, kun yhteistyöryhmään ei päätynyt mihinkään yhteiseen kannanottoon, vaan se osallistamisstrategia on tässä mallissa se, että keskustellaan, tuodaan paljon asioita esille ja Metsähallitus mutustelee niitä, ja poimii sieltä sitten jotakin. Niin tämmösen lähestymistavan paras puoli ja ne suurimmat vaikutukset tulee sen oppimisprosessin kautta pitkin sitä matkaa.”

Toinen sidosryhmäedustaja sanoi, että ymmärrys kasvaa enemmän muita sidosryhmiä kuin Metsähallitusta kohtaan, sillä Metsähallitus on toimijana ennestään tuttu. Sen sijaan harvemmin toisiaan tapaavat tai vähemmän keskenään tutut sidosryhmät saavat prosessissa tilaisuuden keskustella keskenään, jolloin väistämättä ymmärrys toisten näkemyksistä lisääntyy. Sidoryhmäedustajan mukaan luonnonvarasuunnittelussa läpi käytävän materiaalin laajuus ”pakottaa valaisemaan eri asioita eri näkökulmista monipuolisesti”, jolloin ymmärrys ja tietous luonnonvarasuunnittelun merkityksestä kasvaa. Kolmas sidoryhmäedustaja ei kokenut ymmärryksensä toisia osapuolia kohtaan muuttuneen, sillä hänen mukaansa osapuolten välinen yhteistyö on vakiintunutta, toimijat tuttuja eikä heidän suhteensa tule yllätyksiä. Neljäs sidoryhmäedustaja kertoi, että ymmärrys Metsähallitusta kohtaan erilaisten toiveiden yhteensovittajana lisääntyy silloin, kun prosessin aikana huomaa, miten paljon erilaisia ja keskenään ristiriidassakin olevia toiveita Metsähallitukselle tulee ja näihin kaikkiin Metsähallituksen pitäisi reagoida. Lisäksi sidoryhmäedustaja totesi ymmärryksen lisääntyvän myös prosessin luonteen osalta; kompromisseja joudutaan tekemään ja Metsähallituksella on lopullinen päätösvalta.

”... tulee se ymmärrys, että tehdään niitä kompromisseja ja tehdään niitä ratkaisuja tai ymmärtää sen, että Metsähallitushan ne ratkaisut tekee siellä loppupeleissä. Mut siis et ymmärtää sen tuloksen et mistä se sit sinne tulee. Ja joutuu ottaa sit monen osapuolen toiveita huomioon.”

Metsähallituksen edustajat arvelivat, että keskustelu yhteistyöryhmissä auttoi kaikkia osapuolia näkemään, että jokaisen omat näkemykset ovat yksittäisiä näkemyksiä muiden joukossa. Toivottiin, että prosessissa pystyttiin prosessissa mahdollistamaan ymmärryksen lisääntymisen. Lisäksi arveltiin, että puheenjohtajien erinomainen suoriutuminen tehtävistään edesauttoi ymmärryksen syntymistä.

Haastatteluissa kysyttiin myös yhteisymmärryksestä, sen synnystä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Sidosryhmät eivät nähneet tarvetta omien mielipiteidensä pyörtämiseen yhteiseen tavoitteeseen pääsyn nimissä, sillä tämä ei ollut prosessin tavoite eikä osa osallistamistrategiaa.

”...niin ei tavoiteltukaan sitä et se olis ollu tämmönen kirjattu yhteisymmärrys. Ja tuota...ne tietyt arvopohjaiset, tai omasta näkökulmasta johtuvat erothan siellä on eikä ne välttämättä hälvene eikä se tässä ole tarkoituskaan.”

Kysymykseen *”havaitsetko, että prosessin aikana pystyttiin tunnistamaan kaikille osallistujille yhteisiä arvoja tai tavoitteita?”* yksi sidosryhmäedustaja kertoi, että ainakin eränkäyntiin, metsästykseseen ja kalastukseen liittyvistä asioista oltiin usein yhtä mieltä. Toinen sidosryhmäedustaja vastasi, että joitakin yhteisiä asioita voitiin tunnistaa, mutta niiden pohjalta yhteisen arvon muodostaminen on haastavaa osallistamismenetelmän tuottaman suuren näkemysmäärän vuoksi. Kolmas sidosryhmäedustaja näki suuren informaatiomäärän tiivistämisen haasteena. Osallistamismenetelmä tuottaa valtavan määrän ideoita, joiden tiivistämisessä ja *”yhteisen tahtotilan kirkastamisessa”* on vielä tehtävää. Neljäs sidosryhmäedustaja kertoi, että yhteistyöryhmässä syntyi yhteisymmärrys heidän yhteisistä vaikutusmahdollisuuksistaan prosessissa:

”...kyl mä luulen et sellanen yhteisymmärrys, ainakin siinä hetkessä oli, siinä porukassa että... tavallaan se, että Metsähallituksella on ne tulostavoitteet ja siitä seuraa tiettyjä asioita, että niitä ei voi sillä porukalla pyristellä niitä vastaan, et mä luulen että semmonen yhteisymmärrys syntyi.”

Lisäksi sidosryhmäedustaja painotti Metsähallituksen Metsätalous Oy:n ja Luontopalvelujen yhteistyön merkitystä prosessissa ja sanoin sen olleen suurin saavutus prosessissa, että metsätalouden ja Luontopalvelujen ihmiset keskustelivat prosessissa keskenään.

Kysyttäessä Metsähallituksen edustajilta miten prosessissa rakennettiin yhteisymmärrystä, toistuivat vastauksissa asioiden avoin valmistelu ja selkeä esillepano, avoin keskustelu esillä olevien asioiden äärellä sekä erilaisten näkemysten jakaminen ja kommentointi. Todettiin, että näkemyseroista huolimatta ei suuria kiistanaiheita Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelussa ollut, toisin kuin esimerkiksi Kainuun tai Ylä-Lapin luonnonvarasuunnittelussa. Lisäksi huomautettiin, että vaikei

prosessissa päästäisiin täydelliseen yhteisymmärrykseen, niin hakemalla yhteisiä ratkaisuja osapuolet voivat päästä ”näkemyksellisesti lähemmäksi toisiaan”.

6.2.4 Kokemukset vaikuttamismahdollisuuksista

Tarkastelen tuloksia vaikuttamismahdollisuuksien kokemuksista tässä kahdesta eri näkökulmasta, jotka ovat tyytyväisyys omiin vaikuttamismahdollisuuksiin sekä suunnitelman hyväksyntä.

6.2.4.1 Vaikuttamismahdollisuudet ja tyytyväisyys

Sidosryhmät pitivät vaikuttamisen mahdollisuutta prosessissa erittäin tärkeänä ja vaikuttamismahdollisuuksien nähtiin olevan vahvasti yhteydessä esimerkiksi osallistumismotivaatioon ja sitoutumiseen. Erään sidosryhmäedustajan mukaan prosessi oli merkityksellinen, koska siinä voidaan muiden toimijoiden kanssa hiljalleen viedä metsäalaa yhdessä eteenpäin. Toinen sidosryhmäedustaja oli vaikuttanut siitä, että prosessissa sidosryhmille tarjotaan vaikuttamismahdollisuus suuren maanomistajan omaisuuden käyttöön ja toivoi, että muutkin isot maanomistajat ottaisivat Metsähallituksen tavoin osallistavan menettelyn käyttöönsä maankäytön suunnittelussa. Hänen mukaansa osallistujat myös pääsivät vaikuttamaan prosessissa käsiteltäviin asioihin, sillä niitä ei ollut etukäteen lyöty lukkoon.

Haastatteluissa kysyttiin, miten sidosryhmät olivat mielestään saavuttaneet prosessille asettamia tavoitteitaan ja miten tyytyväisiä he olivat omiin vaikuttamismahdollisuuksiinsa prosessissa. Lähes kaikki haastatelluista kertoivat olevansa ainakin jossain määrin tyytyväisiä vaikuttamismahdollisuuksiinsa. Kokemukseen tyytyväisyydestä vaikutti useammalla sidosryhmäedustajalla ymmärrys siitä, mitä on realistista tavoitella ja saavuttaa strategisen tason suunnittelussa, jota Metsähallitukselle asetetut omistajapoliittiset linjaukset ja Metsähallitusta koskevat lait ohjaavat. Moni sidosryhmäedustajista kertoi olevansa tyytyväinen, koska oli saanut tuotua asioita esille prosessissa tai jotkin itselle tärkeät asiat olivat menneet eteenpäin. Kuitenkin kokemukseen tyytyväisyydestä vaikutti muutamalla haastatellulla se, ettei omia lähtötason odotuksia ollut asetettu korkealle.

”... joitakin asioita on mun mielestä mennyt ihan hyvin eteenpäin, että kyllä minä voisin sanoa olevani tyytyväinen, mutta minun tyytyväisyydessä se lähtötaso ei ole kovin korkealla, että mä nyt en oo ehkä olettanutkaan, että siinä isossa linjassa näitten myötä muutosta tapahtuiskaan.

Kaikille haastatelluille sidosryhmille vaikutti olevan melko selkeää, mihin asioihin he pystyivät lähtökohtaisesti prosessissa vaikuttamaan ja mihin eivät ja he olivat tietoisia, että Metsähallitus vastaa lopullisesta päätöksenteosta. Kuitenkin se, millainen vaikutus heidän panoksellaan prosessissa oli Metsähallituksen tekemiin valintoihin ja päätöksiin, oli osittain epäselvää ja tämän selkeyttämisessä olisi muutaman haastatellun sidosryhmäedustajan mukaan parannettavaa. Osa haastatelluista sidosryhmistä kommentoi, että vaikuttamisen paikkoja prosessin aikana kyllä tarjottiin, mutta oman panoksen vaikutusten arviointi on vaikeaa.

Kriittiset kommentit vaikuttamismahdollisuuksien suhteen kohdistuivat luonnonvarasuunnitelmaa ohjaaviin ”isoihin linjauksiin”, eli omistajapoliittisiin linjauksiin. Erityisesti hakkuiden taso, johon ei osallistavassa prosessissa voinut tai ollut tarkoituksenakaan ottaa kantaa, nousi esiin sidosryhmien haastatteluissa. Eräs aiemmissa luonnonvarasuunnitteluprosesseissa mukana ollut sidosryhmäedustaja totesi, että nykyään Metsähallitus tukeutuu luonnonvarasuunnittelussa aiempaa vahvemmin politiikkaohjauksen asettamiin raameihin ja painottaa tavoitteiden yhteensovittamista näiden raamien sisällä. Näiden asioiden käsittelyyn sidosryhmäedustaja toivoi muutosta, sillä kyse on hänen mukaansa kaikkein ratkaisevimmista kysymyksistä luonnonvarasuunnittelussa. Päätöksenteon suhteen läpinäkyvyyttä tulisi lisätä perustelemalla paremmin tehtyjä valintoja, jotta sidosryhmille kirkastuisi, millainen vaikutus heidän panoksellaan suunnittelussa on ollut.

”...- minä toivoisin selkeemmin perusteluita siitä, et miten kussakin vaiheessa sitten se yhteistyöryhmässä esitetyt asiat on otettu huomioon ja missä kohti niitä ei oo otettu huomioon. Ja sitten vielä se iso kysymys siitä hakkuulinjasta, että yhteistyöryhmä ei siitä keskustellut, et missä se päätös syntyy ja kuinka läpinäkyvä se on... niin se Metsähallituksen hallitustason, johtokuntatason prosessi nyt ei ainakaan meille osallistujille oo tullu läpinäkyväksi, että minkälaista keskustelua siellä on käyty ja linjattu näitä asioita.

Toisaalta omistajapoliittisten linjausten käsittelyyn liittyen nousi esiin eräs toinenkin näkökulma. Jos keskustellaan hyvin tarkkaan ja yksityiskohtaisesti esimerkiksi erilaisista hakkuutasoista ja yritetään löytää yhteinen näkökanta tähän, voi tällainen lähestymistapa sidosryhmäedustajan mukaan supistaa erilaisten arvojen esilletuontia. Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun vahvuus olikin sidosryhmäedustajan mielestä juuri se, että keskustelu oli moniarvoista, avaraa ja innostavaa.

Toinen sidosryhmäedustaja toivoi yhteistyöryhmissä esiteltävän lisää erilaisia toimenpidevaihtoehtoja, kuten esimerkiksi erilaisia hakkuuvaihtoehtoja. Tämä lisäisi hänen mukaansa Metsähallituksen toimien läpinäkyvyyttä, vuorovaikutusta sekä tiedonvälittymistä prosessissa. Edellisessä luonnonvarasuunnitteluprosessissa, missä sidosryhmäedustaja oli ollut mukana, oli hänen mukaansa käyty kattavammin läpi erilaisia vaihtoehtoja, mikä oli sidosryhmäedustajan mukaan hyvä asia. Lisäksi sidosryhmäedustaja piti nykyistä suunnittelun ja päätöksenteon asettelua nurinkurisena ja sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia rajaavana. Hänen mukaansa osallistavassa prosessissa sidosryhmiltä saadut toiveet ja tavoitteet tulisi paremmin integroida politiikkaohjauksen tavoitteisiin.

”...prosessimielessähän tietysti ois parempi niin että ois ensin se luonnonvarasuunnittelu ja katottais mitä toiveita sieltä tulee ja sitten otettais se huomioon ensin siinä tulostavoite-hakkuumäärä jutussa. Kun nyt se menee tavallaan just toisin päin ja se on vähän silleen hassua päätöksenteon näkökulmasta, että voidaan keskustella ja päättää tämmösistä asioista mutta näissä ja näissä rajoissa. Et sit se ei minun mielestä tietyllä tapaa tuu tarpeeks selvästi siinä välttämättä ilmi. Et se menee vähän nurinkurisesti tietyllä tapaa.”

Lisäksi sidosryhmäedustajan mukaan heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan on myös kaventanut se, ettei luonnonvarasuunnittelussa nykyisin enää tehdä maankäyttöpäätöksiä. Kun maankäyttöpäätökset jätettiin pois suunnittelusta, on samalla myös yksi merkittävä vaikuttamisen kanava suljettu ja tämän vuoksi suunnittelussa ei sidosryhmäedustajan mukaan päästä niin syvälle kiinni konkretiaan. Konkretian puute luonnonvarasuunnittelulle asetetuissa tavoitteissa olikin yksi tyytyväisyyteen laskevasti vaikuttava tekijä, minkä sidosryhmäedustaja mainitsi. Lisäksi odotuksiin vaikuttamismahdollisuuksista vaikuttaa sidosryhmäedustajan mukaan myös se, ettei kyseessä ole täysin uusi projekti, vaan

luonnonvarasuunnitelman päivitys. Siten tämä vaikuttaa mielenkiintoon prosessia kohtaan. Lisäksi aiemmat tai vastaavanlaiset prosessit, joissa osallistujan omat tavoitteet eivät ehkä ole täyttyneet, laskevat odotusten tasoa.

Kun Metsähallituksen edustajilta kysyttiin hakkuutavoitteesta, he painottivat, ettei Metsähallitus voi kyseenalaistaa omistajapoliittisia linjauksia, joista hakkuutavoitekin tulee. Edustajien mukaan Metsähallitus ei myöskään voi vaikuttaa eduskunnan antamiin tavoitteisiin. Sen sijaan Metsähallituksen edustajat totesivat, että yhteistyöryhmissä sidosryhmiltä esiin tulleiden ideoiden joukosta poimitaan toteutettavaksi sellaisia, mitä on mahdollista toteuttaa. Arveltiin, että luontojärjestöjen edustajat eivät yleensä tyydy sellaisenaan suunnittelun lopputulokseen, sillä usein luontojärjestöiltä tulee vielä erillisiä yhteydenottoja prosessin ulkopuolelta. Lisäksi Metsähallituksen edustajat totesivat, että jotkin käsiteltävät asiat, kuten hakkuusuunnitelaskelma, ”tulee annettuina” ja ne on teknisistä syistä toteutettava prosessista ainakin osittain erillään.

”Luonnonvarasuunnittelussa on tietysti paljon semmoisia asioita...mitkä tulee hiukan niin kuin annettuna, mitä ei yhteistyöryhmässä käsitellä, esimerkiksi hakkuulaskenta on aivan keskeinen asia luonnonvarasuunnittelua. Mutta se on teknisenä toimenpiteenä semmoinen, että sitä ei voi siellä tilaisuuksissa järjestää vaan se on tehtävä erikseen. --- [hakkuu]laskenta oli erittäin raskas ja kuitenkin se eteni siinä prosessin kanssa yhtä aikaa ja sitä saatettiin sitä asiaa tuoda esille siellä tilaisuuksissa. Jotkut sidosryhmät olisi ehkä halunneet päästä vaikuttamaan sitten siihen, et minkälainen se [hakkuu]suunnitteen lopputulos on. Tällä tavoin lähestyttiin asiaa joissakin vanhemmissa luonnonvarasuunnitelmissa, mutta siitä on luovuttu nyt. Mut kuitenkin pystyttiin sitä suunnitteen laskelmaa tuomaan myös esille niissä tilaisuuksissa hyvin, vaikkakaan se ei ollut semmoinen että siihen olisi erityisesti ideoita kerätty siellä tilaisuuksissa. ---Mutta tämmösenä ihan viestintätapahtumana niin minä uskon että se on toiminut hyvin semmoisille ihmisille jotka ei ole niin aktiivisesti Metsähallituksen kanssa tekemisissä.”

6.2.4.2 Suunnitelman hyväksyminen

Yhtenä näkökulmana oli selvittää sidosryhmien näkemyksiä siitä, voiko valmiin luonnonvarasuunnitelman hyväksyä, mikäli suunnitelmassa ei pystytä toteuttamaan

sidosryhmäosallistujan sille asettamia tavoitteita. Vastauksista välittyi, että suunnitelman hyväksyminen ei ole ”kyllä-ei” -tyyppinen asia, sillä suunnitelma on niin laaja kokonaisuus. Yksi sidosryhmäedustaja esimerkiksi totesi, että tavoitteiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen pikemminkin vaikuttaa hänen arvioonsa siitä, miten hyvänä tai onnistuneena hän luonnonvarasuunnitelmaa ja siihen johtanutta prosessia pitää. Toinen sidosryhmäedustaja sanoi sen olevan realismia, ettei kaikkea voida toteuttaa ja kaikki asiat eivät mene läpi siten kuten haluaisi. Lisäksi hän totesi, että on päätöksentekijän vastuulla tehdä ratkaisut parhaaksi näkemällään tavalla ja sidosryhmien rooli on tarjota näkemyksiä prosessiin, tarvittaessa useampaan kertaan. Yksi sidosryhmäedustaja pohti osallistamisen tarkoitusta ja sitä, kuuluuko osallistuneiden sidosryhmien ylipäänsä hyväksyä suunnitelma, vaikka se mahdollista olisikin.

”tottakai sen voi... Että onhan se mahdollista, mutta että pitääkö, onko se tarpeen, niin se on nyt sitten se lähestymistapakysymys... mikä tämä osallistumisen idea halutaan olevan. Et en esimerkiksi henkilökohtaisesti oo edes millään tavalla pohtinut sitä, että missä määrin minä oon niiden linjausten takana, ja missä määrin en, että en varmasti oo suurimman osan tavoitteitten takana, ensinkään, vaikka oon ollu osallisena. Mutta sitten siellä on joitakin asioita, jotka varmasti oon saanu tuotua esille, jotka sitten on jollakin tavalla vaikuttanut Metsähallituksen toimintaan, ja se ehkä sitten minulle riittää tavoitteeksi.”

Metsähallituksen edustajat puolestaan arvelivat, että prosessi ei saa kaikkien osallistujien hyväksyntää, mikäli joku kokee jääneensä liian vähälle huomiolle tai tulleen kohdelluksi epätasa-arvoisesti. Sen sijaan luonnonvarasuunnitelma, joka on yhdessä tehty sidosryhmiä kuunnellen, on helpommin toimeenpantavissa ja saa sidosryhmien hyväksynnän.

7 TULOSTEN TARKASTELUA

Seuraavissa alaluvuissa tarkastelen tuloksia syvemmin ja vertaan, miten ne suhteutuvat aiempaan tutkimukseen. Kappaleet antavat kokoavat vastaukset luvussa kaksi asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

7.1 Yhdenvertaisuuden toteutuminen

Hallinnollisia toimijoita osallistetaan eniten luonnonvarasuunnitteluun suunnittelualueeseen katsomatta. Muiden sidosryhmien edustavuus puolestaan vaihtelee alueittain. Miesten huomattavasti naisia suurempi osuus osallistetuista sidosryhmäedustajista on ehkä ennustettavissa, mutta silti tulos yllättää ja se innoittaa pohtimaan, miksi näin on. Ehkä metsä- ja luonnonvara-ala on yhä miesvaltainen, ja vaikka asiantuntijoina työskentelevien enemmistö on naisvaltainen (Pietiläinen 2013, s. 67-68), ovat luonnonvarasuunnitteluun osallistuvat asiantuntijat silti useammin miehiä. Toisaalta voisi olla myös kiinnostavaa pohtia, onko sukupuolten välisillä eroilla edustavuudessa vaikutusta suunnitteluun tai sen tuloksiin. Tarkastelun tulokset auttavat hahmottamaan paremmin nykytilannetta ja kiinnittämään huomiota tulevaisuudessa yhteistyöryhmien kokoonpanoihin ja niissä mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin.

Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuus toteutuu parhaiten yhteistyöryhmän toimintatasolla. Käytetyt työskentelymenetelmät sekä fasilitoijan ja ulkopuolisten puheenjohtajien mukanaolo ja työpanos edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista ja valta-resurssitasapainoa (Ansell ja Gash 2008) prosessissa. Yhdenvertaisuuden haasteena ovat sen sijaan osallistumisjärjestelyt; nykyisellään menettely suosii sidosryhmäedustajia, jotka voivat osallistua prosessiin työnsä puolesta työpaikkansa kustantamana. Yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää selvittää, miten osallistaminen järjestettäisiin niin, että osallistumismahdollisuudet olisivat tasapuoliset kaikille, syrjimättä tai suosimatta ketään. Ratkaisu saattaisi löytyä monipuolisemmista, uudenlaisista osallistamismenetelmistä, kuten kansalaispaneeleista, tai esimerkiksi osallistumisen taloudellisesta tuesta. Osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuuteen liittyen nousi esiin myös tarve varmistaa osallistujien yhdenmukainen taustatietotaso prosessin alkuvaiheessa.

Prosessin alussa sidosryhmille annettavat lähtötiedot ovat tärkeitä tasavertaisen keskustelu- ja neuvotteluaseman luomisessa ja tämä on linjassa myös Buchyn ja Hovermannin (2000) ajatuksen ”tieto on valtaa” kanssa. Yhteisesti hyväksyty ja luotettava tietopohja edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Yhdenvertaisuuden osalta sidosryhmien kriittisimmät näkökulmat koskivat arvojen ja intressien käsittelyä sekä päätöksentekoa. Osa sidosryhmäedustajista koki metsätalouden painottuneen prosessissa niin käytetyn ajan, käsiteltävien aiheiden kuin osallistujienkin osalta. McCloskeyn (2000) esittämää voimakasta argumenttia yhteistoiminnallista hallintaa vastaan ei voida tämän tutkimuksen tulosten perusteella puoltaa, sillä osallistujilta ei suoraan kysytty, keitä sidosryhmiä osallistava tai yhteistoiminnallinen lähestymistapa suosii. Vaikka muutamat sidosryhmäedustajat esittivät kritiikkiä, että metsätalouden asiat ovat prosessissa paremmin valmisteltuja, metsätalouden tavoitteet konkreettisempia ja aikaa näiden käsittelyyn käytetään enemmän kuin muihin asioihin, ei näistä suoraan voida vetää johtopäätöstä, että prosessi hyödyttäisi enemmän esimerkiksi metsätalouden tai -teollisuuden sidosryhmiä. Tällaiseen argumenttiin tarvittaisiin perusteellisempia tutkimustuloksia kattavammasta sidosryhmien tutkimusotoksesta. Sen sijaan voidaan ehdottaa, että myös Metsähallituksen muita toiminnan tavoitteita työstettäisiin yhä konkreettisempaan suuntaan. Tällä voitaisiin mahdollisesti lisätä läpinäkyvyyttä ja yhdenmukaistaa asioiden käsittelyä. Arvojen ja intressien yhdenvertaiseen käsittelyyn saattaa liittyä myös tulkinnallisia eroja. Vaikka toinen osapuoli kokee, että kaikkia näkemyksiä käsiteltiin tasapuolisesti ja prosessi eteni ”kuin oppikirjassa”, saattaa toisen osapuolen näkemys olla aivan eri. Kokemusten välissä tunnistettava kuilu saattaa osin johtua vuorovaikutuksellisista seikoista, kuten sanavalinnoista, äänensävyistä ja puhetyylistä tai non-verbaalisesta viestinnästä, joihin kannattaakin kiinnittää erityistä huomiota suunnittelussa. Koska kokemukset ovat todellisia, täytyy niihin suhtautua vakavuudella ja pohtia, mistä toisen osapuolen kriittinen kokemus tai näkemys syntyi. Tulokset ovat linjassa Innesin ja Booherin (1999) sekä Buchyn ja Hovermannin (2000) näkemysten kanssa siinä, että kaikkien osapuolten intressit ja näkökulmat ovat tärkeä huomioida tasapuolisesti ja huolellisesti, jotta prosessi saa sidosryhmien kannatuksen ja hyväksynnän. Eettisen analyysin (Gritten ym. 2009) toteuttaminen saattaisi auttaa Metsähallitusta tunnistamaan proaktiivisesti

sidosryhmien arvoja erityisesti sellaisessa tilanteessa, kun tiedossa on konfliktierkää luonnonvarasuunnittelualue.

Edustavuudessa Metsähallituksella on sidosryhmien mukaan aito pyrkimys kattavuuteen ja nykyisellään edustavuus toteutuukin hyvin, vaikkakin metsätalouden edustavuuden saatettiin todeta olevan muita vahvempi. Myös joidenkin sidosryhmien, kuten kehittyvien matkailu- ja luonnontuotealan edustajien tai nuorten osallisuutta toivotaan lisäävän. Jään pohtimaan median puuttumista kokonaan yhteistyöryhmäkoonpanoista; median edustajien mukaan ottaminen prosessiin voisi kustannustehokkaasti edistää tiedonkulkua luonnonvarasuunnittelusta yleisesti laajemmalle yleisölle. Nopeasti muuttuvassa ja megatrendien muokkaamassa toimintaympäristössä on tarpeen pohtia, mitä edustavuus metsä- ja luonnonvara-alalla tarkoittaa, ja ehkä jopa kyseenalaistaa rohkeasti vanhat toimintamallit. Sidosryhmäanalyysin tekeminen (de Vente ym. 2016) voi auttaa yhä systemaattisemman sidosryhmäkoonpanon muodostamisessa. Metsähallitus ei aseta mukaan kutsuttaville sidosryhmäedustajille nykyisellään kriteerejä, mutta tätäkin voi olla hyvä miettiä tulevaisuuden varalle, esimerkiksi nais-miesjakauman tai ikäkysymyksen osalta. Lisäksi kannustaisin Metsähallitusta pohtimaan merkityksellisyyden käsitettä sidosryhmävalinnassa, sillä ajattelen käsitteen olevan subjektiivinen; kenen, keiden tai minkä kannalta erilaisten sidosryhmien osallistaminen on merkityksellistä? Tätä varten olisi hyvä määritellä merkityksellisyyden periaatteet. De Venten ym. (2016) mukaan osallistujien valinta määrittelee voimakkaasti prosessista saatavia tuloksia ja sidosryhmät pitävät tärkeänä, että prosessiin valitaan tavoitteiden kannalta oleelliset sidosryhmät. Tämän tutkimuksen tulokset ovat linjassa De Venten ym. (2016) näkökulmien kanssa.

7.2 Yhteistoiminnallisuuden elementtien toteutuminen

Sitoutuminen prosessiin niin Metsähallituksen edustajien kuin sidosryhmienkin osalta on hyvällä tasolla. Ansellin ja Gashin (2008) mukaan sitoutuminen vaatii osallistujilta kykyä sietää sellaisiakin tuloksia, joita osallistujat eivät voi täysin hyväksyä tai allekirjoittaa. Tässä tutkimuksessa haastatellut sidosryhmät kokivat olleensa sitoutuneita prosessiin, vaikka eivät välttämättä olleet suunnitelman linjauksia koskevien päätösten takana tai saaneet kaikkia tavoitteitaan toivomansa kaltaisena

läpi. Tulos on siten linjassa Ansellin ja Gashin (2008) näkemysten kanssa. Sidosryhmien sitoutumista lisääviä tekijöitä olivat muun muassa mahdollisuus verkostoitua ja vaikuttaa asioihin, joista jälkimmäinen oli myös merkityksellisin sitoutumista vähentävä tekijä. Mikäli mahdollisuutta vaikuttaa asioihin ei ole, sitoutuminen laskee. Kuten de Vente ym. (2016) toteavat, sidosryhmien täytyy tietää oman työpanoksensa vaikutus lopputulokseen säilyttääkseen mielenkiinnon prosessia kohtaan. Metsähallituksen edustajat kokivat osin haasteelliseksi sidosryhmien sitouttamisen läpi koko prosessin. Tämä voi johtua siitä, että sidosryhmät sitoutuvat prosessiin niiltä osin, mitkä he itse kokevat tärkeäksi tai mihin he kokevat voivansa vaikuttaa. Lisäämällä läpinäkyvyyttä ja esimerkiksi perustelemalla tarkemmin prosessin kuluessa tehtyjä valintoja voitaisiin mahdollisesti lisätä sitoutumista ja osallistumisaktiivisuutta. Metsähallituksen edustajien sitoutumiseen puolestaan vaikuttivat positiivisesti esimerkiksi se, että työaika oli varattu riittävästi. Kuten Buchy ja Hoverman (2000) toteavat, prosessiin varattu aika on yksi tärkeä sitoutumisen mittari. Sidosryhmien mielestä osoitus Metsähallituksen edustajien vahvasta sitoutumisesta oli se, että prosessissa oli mukana myös varsinaisia päätöksiä tekeviä henkilöitä. Kaikki haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että sitoutumisella on merkittävä vaikutus prosessin onnistumiselle, mikä on linjassa Margerumin (2002) ja Wondolleckin ja Yaffeen (2003) näkemysten kanssa. Lisäksi sitoutumiseen näytti positiivisesti vaikuttaneen prosessin fasilitointi, jolla voidaan Ansellin ja Gashin (2008) mukaan lisätä prosessin jakamattomuutta.

Useimmilla haastatelluista sidosryhmäedustajista oli hyvä luottamus Metsähallitukseen. Beierlen ja Koninskyn (2000) mukaan sidosryhmät voivat tällöin luovuttaa vastuun monimutkaisten systeemien hallinnasta hallinnolliselle toimijalle. Vaikuttaisi siltä, että prosessissa ei näyttänyt olevan akuuttia tarvetta luottamuksenrakentamiselle, koska osapuolet olivat keskenään tuttuja, yhteistyö vakiintunutta ja äärimmäistä vastakkainasettelua ei lähtötilanteessa ollut. Toisaalta prosessi ei myöskään ollut riittävän syvällinen tai pitkäkestoinen, jotta isoja muutoksia luottamuksessa olisi ehtinyt syntyä. Läpinäkyvyys, avoin vuoropuhelu ja kaikkien tasapuolinen kohtelu olivat sekä Metsähallituksen edustajien että sidosryhmien mukaan avainasemassa luottamuksenrakentumisessa prosessissa. Ulkopuolisen fasilitoijan ja puheenjohtajien rooli koettiin tärkeäksi luottamuksellisen ilmapiirin rakentamisessa. Fasilitoinnin koettiin mahdollistavan kaikkien tasapuolisen

osallistumisen, mikä tasoittaa valtasuhteita (Ansell ja Gash 2008) ja helpottaa siten luottamuksenrakentumista (Vangen ja Huxham 2003). Nämä seikat vahvistavat Ansellin ja Gashin (2008) näkemystä siitä, että fasilitointi on tärkeää luottamuksenrakentumisen kannalta. Tulokset ovat linjassa myös Leachin ja Sabatierin (2005) näkemyksen kanssa; luottamus on perusedellytys prosessin onnistumiselle. Vangenin ja Huxhamin (2003) mukaan luottamuksen hallinnassa olennaisia elementtejä ovat muun muassa osapuolten odotukset toisiaan ja prosessin tuloksia kohtaan. Näiden odotusten kartoittaminen ja niihin vastaaminen ovat keskeisessä asemassa luottamuksenrakentamisessa silloinkin, kun erityistä tarvetta luottamuksenrakentamiseen ei ole. Luottamuksenrakentamisen erityinen tarve voi tulla kyseeseen silloin, kun prosessia edeltävä lähtötilanne on osapuolten välillä hyvin konfliktinen (Ansell ja Gash 2008). Vaikka akuuttia tarvetta luottamuksenrakentamiselle ei ilmennyt, luottamus Metsähallitusta kohtaan saattaisi kasvaa, jos läpinäkyvyyttä ja perusteluja tehdyille päätöksille lisättäisiin.

Sosiaalisen pääoman osalta merkittävin tulos oli oppimisen kautta syntynyt ymmärryksen lisääntyminen. Aktiivinen osallistuminen ja toisten perusteltuihin näkemyksiin tutustuminen mahdollistivat oppimisen toisilta osapuolilta prosessissa, mikä sai aikaan muutoksia ymmärryksessä sidosryhmien keskuudessa. Tällöin – kuten Birkhoff ja Lowry (2003, 42-43) toteavat – osapuolilla on parempi yhteinen, jaettu käsitys todellisuudesta. Tulos on linjassa myös Reedin ym. (2010) näkemyksen kanssa. Myös sidosryhmien ymmärrys Metsähallitusta kohtaan saattoi lisääntyä, kun erilaisia toiveita ja tarpeita tuotiin prosessissa avoimesti esille ja sidosryhmät huomasivat, mikä on Metsähallituksen rooli erilaisten toiveiden ja tavoitteiden yhteensovittajana. Siispä yhteistyöryhmätyöskentelyn vuorovaikutustilanne on sidosryhmäosallistamisen keskeinen elementti siitäkin huolimatta, että sidosryhmät ja Metsähallituksen edustajat kokivat prosessin aikaa vieväksi ja työlääksi. Ymmärryksen karttumisen lisäksi prosessissa syntyi uusia kontakteja ja vaikeivat nämä vielä olleet poikineet esimerkiksi konkreettisia yhteistyöhankkeita, pidettiin verkostoitumisen mahdollisuutta prosessissa tärkeänä. Tulokset ovat linjassa Innesin ja Booherin (1999) näkemyksen kanssa uusien ihmissuhteiden suhteen: uudet kontaktit koetaan hyödyllisenä tulevaisuuden yhteydenpitoa ajatellen. Toisaalta osa haastatelluista sidosryhmäedustajista luonnehti osallistujaporukkaa vakiintuneeksi ja tutuksi, jolloin uusia kontakteja oli vaikeampi löytää. De Vente ym. (2016) mukaan

osallistaminen tarjoaa osapuolille mahdollisuuden tutustua toisiinsa ja toistensa huolenaiheisiin, mikä lisää henkilöiden välistä luottamusta ja kehittää verkostoja. Tämä näkemys pätee osittain myös Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun osallistavaan prosessiin. Ilmiö voisi olla selkeämmin havaittavissa, mikäli osapuolet olisivat täysin tuntemattomia keskenään ja jos perustavanlaatuisen luottamussuhde uupuisi. Toisin kuin Ansell ja Gash (2008) yhteistoiminnallisen hallinnan mallin osalta argumentoivat, ei tässä prosessissa ollut tavoitteena täydellinen yhteisymmärrys osapuolten välillä.

7.3 Vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen

Tulosten perusteella voidaan sanoa, että vaikuttamisen mahdollisuus on merkittävä tekijä sidosryhmien sitoutumisen ja osallistumismotivaation kannalta. Tämä keskeinen tutkimustulos on yhtäpitävä de Venten ym. (2016) näkemyksen kanssa. Sidosryhmien kokemukset heidän omista vaikuttamismahdollisuuksistaan prosessissa olivat lähtökohtaisesti selkeät; sidosryhmät tiedostavat vaikuttamismahdollisuuksien rajoitteet, kuten omistajapoliittiset linjaukset ja sen, että viime kädessä päätöksentekovalta on Metsähallituksella. Sidosryhmien kokemuksia heidän omista vaikuttamismahdollisuuksistaan leimasi osin tyytyväisyys ja realismi, mutta osin myös alhainen odotustaso; jo pieniin edistysaskeliin ollaan tyytyväisiä. Sen sijaan epäselvää saattoi olla se, miten oma työpanos näkyi lopputuloksessa tai miten lopputulokseen päädyttiin. Koska tämän arviointi koettiin haastavaksi, nousee jälleen esiin läpinäkyvyyden ja perustelujen tärkeyden merkitys prosessissa ja viestinnässä – niin prosessia edeltäen, sen aikana kuin jälkityössäkin. Perusteluja lisäämällä voitaisiin ehkä lisätä sidosryhmien tietoisuutta siitä, miten paljon ja mihin he ovat prosessissa voineet vaikuttaa ja sitä kautta luonnonvarasuunnitelma voisi saada vahvemman yleisön hyväksynnän. Ansellin ja Gashin (2008) mukaan osallistujilla tulisi olla suoraa valtaa päätöksentekoon, muttei se käytännössä aina toteudu. Metsähallituksen osallistavassa prosessissa lopullinen päätöksentekovalta ja täysi vastuu päätöksistä säilyvät Metsähallituksessa. Käytännössä luonnonvarasuunnitelmaa koskevia päätöksiä voidaan tehdä ilman sidosryhmien sanavaltaa aivan prosessin loppuvaiheillakin, kun suunnitelmaluonnos viedään Metsähallitusta ohjaavan hallituksen hyväksyttäväksi.

Tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että sidosryhmät pystyvät sitoutumaan suunnitelmaan ja hyväksymään sen siitä huolimatta, että kaikkia prosessille asetettuja tavoitteita ei voida toteuttaa. Kyseessä on laaja-alainen strateginen suunnitelma, joka käsittelee valtavan määrän asioita, olivat sidosryhmät siten melko realistisia omien vaikuttamismahdollisuuksiensa suhteen. Sen sijaan mahdolliset puutteet sidosryhmien yhdenvertaisessa huomiointissa ja kohtelussa nähtiin suunnitelman hyväksyntään vaikuttavina seikkoina. Lisäksi Metsähallituksen kerrottiin tukeutuvan omistajapoliittisiin linjauksiin liikaa tai ainakin aiempaa enemmän. 'Piiloutuminen' omistajapoliittisten linjausten taakse saattaa vaikuttaa vuorovaikutuksen laatuun heikentämällä kaksisuuntaista dialogia. Nykyistä suunnittelun ja päätöksenteon asettelua pidettiin osin nurinkurisena ja jopa sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia rajaavana; yksi sidosryhmäedustaja ehdotti, että ensin asioista olisi tarpeen keskustella ennen kuin suunnitelman raamit määritellään, pikemmin kuin päinvastoin.

Esimerkiksi de Vente ym. (2016) ja Innes ja Booher (1999) ovat todenneet, että paikallisten sidosryhmien osallistaminen päätöksentekoon saa aikaan paikalliseen kontekstiin paremmin sopivia ratkaisuja. Tämä seikka ei noussut esiin haastatteluissa, ehkä siksi, että kyseessä on strategisen tason suunnitteluprosessi ja suunnitelma-alueita koskevat päätökset tehdään siten yleisellä tasolla. Koska luonnonvarasuunnitelma on strategisen tason suunnitelma ja sitä koskevat toiminnan linjaukset laajoja, voi sidosryhmille olla haastavaa hahmottaa Metsähallituksen yksittäisten toimien yhteyttä luonnonvarasuunnitteluun. Sidosryhmille voi olla epäselvää, miten luonnonvarasuunnittelu kytkeytyy Metsähallituksen jokapäiväiseen operatiiviseen toimintaan. Tämän vuoksi viestintää luonnonvarasuunnitelmeprosessista, suunnitelman toteutumisesta ja tuloksista tarvitaan lisää. Myös sidosryhmät olivat yksimielisiä siitä, että luonnonvarasuunnittelusta voitaisiin viestiä enemmän ulospäin ja esimerkiksi kokoontua vuosittain kuulemaan suunnitelman toteutumisesta.

7.4 Prosessin kontekstin ja suunnittelun merkitys

Tässä kappaleessa tarkastelen lyhyesti prosessin kontekstin ja suunnittelun vaikutusta yhteistoiminnallisuuden elementtien toteutumiseen, sillä niillä on vaikutusta prosessin

toteutumiseen ja tuloksiin (Beierle ja Cayford 2002, s. 34-41, Koontz 2005, de Vente ym. 2016, Reed ym. 2018). Kuten Beierle ja Cayford (2002, s. 36-38) toteavat, asioiden käsittelytaso vaikuttaa yhteistoiminnallisen prosessin toteutukseen ja sujuvuuteen. Luonnonvarasuunnitteluprosessi on strategisen tason suunnittelua, jolle suunnittelun viitekehys (luku 1.3.1) asettaa raamit. Tämä oli selkeää sidosryhmille, mutta kuitenkin kritiikkiä kohdistui osallistamisen ja päätöksenteon nurinkuriseen järjestykseen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Toivottiin, että päätöksentekoa kirkastettaisiin ja läpinäkyvyyttä lisättäisiin, vaikka Metsähallituksen tuleekin noudattaa suunnittelussa valtio-omistajan tavoitteita. Koska luonnonvarasuunnittelu on strategisen tason suunnittelua, se tuo omat haasteensa esimerkiksi prosessista viestittäessä.

Prosessia edeltävät suhteet (Beierle ja Cayford 2002, s. 38-39, Ansell ja Gash 2008), käsittäen prosessia edeltävän luottamuksen ja konfliktien tason, eivät vaikuttaneet olleen merkittävä haaste prosessin onnistumiselle, sillä painavaa tarvetta luottamuksenrakentamiselle ei prosessissa koettu. Institutionaalisella kontekstilla Beierle ja Cayford (2002, s. 39-40) viittaavat hallinnoivan tahon maineeseen, organisaatiokulttuuriin, rahoitukseen tai kyvykkyyteen. Haastatteluista kävi ilmi, että Metsähallitus on tuttu toimija. Metsähallituksen maineen ollessa kohtalaisella tasolla (Metsähallituksen vuosikertomus 2018) tämä voi vaikuttaa esimerkiksi sidosryhmien mielenkiintoon prosessia kohtaan, ja siten Metsähallituksen tavoite ”entistä kuuntelevampi ja ymmärtävämpi kohtaaminen sekä yhteensovittaminen” on sitäkin tärkeämpi myös luonnonvarasuunnittelun kannalta. On mahdollista, että organisaation sisäisen viestinnän puutteet tai organisaatiokulttuurin ongelmakohdat voivat haastaa suunnittelua. Metsähallituksen tapauksessa omistajan asettamien omistajapoliittisten linjausten taakse saatetaan ”piiloutua” helposti. Ehkä syy piilee siinä, että näistä linjauksista ei välttämättä ole sisäisesti keskusteltu riittävästi; mitä ne tarkoittavat, miten ne konkretisoituvat organisaation sisällä, entä asiakkaille ja sidosryhmille? miten niistä viestitään ulospäin? Mikäli sisäinen keskustelu asiasta on vaillinaista, on asiasta haastavaa viestiä myös ulospäin ilman, että syntyy mielikuva ”piiloutumisesta”. Jos keskustelukulttuuria yhä avarrettaisiin, viestittäisiin yhä aktiivisemmin ulospäin ja toimittaisiin yhä vuorovaikutteisemmin, voisi tietous monisyisistä asioista lisääntyä sekä avoin keskustelu linjauksista ja niiden merkityksestä mahdollistua. Kontekstia tulisi kuitenkin tarkastella tässä tutkimuksessa

tehtyä perusteellisemmin, jotta esimerkiksi organisaatiokulttuurin syvällisempiä vaikutuksia voitaisiin arvioida.

Ansell ja Gash (2008) viittaavat institutionaalisella kontekstilla muun muassa osallistamisen pelisääntöihin ja prosessin läpinäkyvyyteen. Osallistamisen pelisäännöistä yksi sidosryhmäedustajista totesi, että niitä voisi vielä tarkentaa.

”...et se alkuvaihe on sillä tavalla kriittinen, että siinä pitäis käydä ne pelisäännöt ja roolit ja vastuut selkeesti läpi ja mihin ja miten se osallistujien vaikutus sitten vaikuttaa ja ehkä siinä kohti ois parantamisen varaa.”

Vuorovaikutustaitojen harjoittaminen ja selkeiden pelisääntöjen sopiminen suunnittelun alussa on tärkeää, jotta kaikki osapuolet ovat samassa käsityksessä, miten suunnittelu etenee, miten toimitaan ja mitkä ovat vuorovaikutuksen pelisäännöt.

Tulokset tukevat Ansellin ja Gashin (2008) näkemystä fasilitoivan johtajuuden tärkeydestä. Fasilitoinnin mainittiin lisänneen luottamusta puolueettomuutta, innostusta ja luottamusta, tuoneen uusia työtapoja suunnitteluun ja irrottaneen uusia ideoita yhteistyöryhmäläisiltä. Ammattitaitoinen fasilitaattori, joka tuntee yhteistoiminnallisuuden strategiat ja osaa soveltaa näitä kontekstiin sopivaksi, on merkittävä tekijä menestyksekkään lopputuloksen kannalta. Kun haastattelussa keskusteltiin luottamuksesta, mainittiin usein myös läpinäkyvyys, tai toisin päin. Lisäksi prosessin teknistä toteutusta kehitettiin. Hyvä työjärjestys, työn ja vastuun jako sekä prosessiin varattu riittävä työaika mainittiin merkittäviksi tekijöiksi prosessin onnistumiselle. Se, että Metsähallituksen ihmisiä oli mukana aluejohtotasolta asti ja että päätöksiä tekevät ihmiset todella olivat mukana läpi koko prosessin, vahvisti luottamusta.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun osallistavasta prosessista tunnistetaan yhteistoiminnan elementtejä. Lisäksi havaitaan, että yhteistoiminnallisuuden kaikki elementit vaikuttavat toisiinsa, siten niitä on tarkasteltava kokonaisuutena. Esimerkiksi sitoutumista pohdittaessa ja keinoja kiinnostuksen ja motivaation lisäämiseksi etsittäessä on kiinnitettävä huomiota päätöksenteon yhdenvertaisuuteen, vuorovaikutuksen luonteeseen ja luottamuksenrakentamiseen. Myös prosessin kontekstilla ja suunnittelulla on selkeä rooli prosessin toteutuksessa ja sujuvuudessa. Esimerkiksi omistajapoliittiset linjaukset ovat osa kontekstia ja ne vaikuttavat niin suunnittelun tavoitteisiin, toteutustapaan kuin sidosryhmien kokemuksiin vaikuttamismahdollisuuksista. Toinen hyvä esimerkki on fasilitointi, jonka oleellisuus korostui haastattelusta toiseen. Tarkastelu kontekstin merkityksestä prosessin onnistumiselle tai tuloksille jää tässä tutkimuksessa varsin pintapuoliseksi; esimerkiksi organisaatiokulttuurin ja rahoituksen vaikutusta en tarkastellut lainkaan. Ehdotankin jatkotutkimusaiheeksi selvitystä näiden merkityksestä prosessin toteutukseen ja tuloksiin.

Jos tarkastellaan luonnonvarasuunnittelun osallistavaa prosessia laajemmin yhteistoiminnan määritelmän ja periaatteiden kautta, voidaan tehdä johtopäätös, että osallistava prosessi sijaitsee jossain sidosryhmien konsultoinnin sekä yhteistoiminnan välimaastossa. Osapuolet pääsevät keskustelemaan arvoistaan, näkemyksistään ja intresseistään yhdessä pöydän ympärillä ja voivat näin oppia toisiltaan, kehittää vastavuoroista ymmärrystä ja rakentaa yhteistä tietopohjaa. Toisaalta sidosryhmät eivät pääse täysin vaikuttamaan prosessin suunnitteluun ja lähtöasetelmiin, mikä olisi tärkeää yhteistoiminnallisuuden periaatteiden näkökulmasta. Myöskin lopullinen päätöksentekovalta säilyy Metsähallituksella. Lisää tutkimusta tarvittaisiin mielestäni siitä, mitä jaettu päätöksentekovalta käytännössä tarkoittaisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi alueiden ja luonnonvarojen hallinnassa, jos luonnonvarasuunnittelua kehitettäisiin tällaiseen suuntaan.

Luonnonvarasuunnittelussa osallistaminen vaikuttaa kannattavalta sen vaatimista resursseista ja työllistävyydestä huolimatta. Luonnonvarasuunnittelun monitahoisten haasteiden ratkaisussa tarvitaan läpinäkyvää päätöksentekoa, joka perustuu erilaisten

arvojen ja näkemysten yhteensovittamiseen ja yhdenvertaisuusnäkökulmien huomioimiseen. Suunnittelussa sovellettava osallistamisen menettelytapa, olipa se sitten enemmän konsultoiva tai päätöksentekovaltaa sidosryhmille luovuttava menettelytapa, valitaan suunnittelun tavoitteita vastaavaksi. Siten oleellista lieneekin pohtia, mitä osallistamisella tavoitellaan nyt ja tulevaisuudessa: onko tavoitteena vähentyneet konfliktit ja lisääntynyt toiminnan hyväksyttävyyys, kohentunut maine, kustannustehokkaammat, kestävämmät ratkaisut vai paremmin alueeseen ja ympäristöön sopivat päätökset?

Yhteistoiminnallisuuden elementtien soveltaminen luonnonvarasuunnittelussa saattaisi lisätä Metsähallituksen toiminnan hyväksyttävyyttä ja vähentää konflikteja alueilla ja tämän myötä kohentaa Metsähallituksen mainetta. Yhdessä laaditut luonnonvarasuunnitelman toimenpidelinjaukset, jotka pohjautuvat yhteiseen tietopohjaan ja avoimeen keskusteluun osapuolten monipuolisista arvo- ja intressinäkökulmista, ovat mahdollisesti läpinäkyvämpiä ja saattavat vahvistaa Metsähallituksen sosiaalista toimilupaa alueilla. Lisäksi tällainen prosessi saattaisi tuottaa Metsähallitukselle valmiiksi ”pureskeltuja”, legitiimejä perusteluja, joilla se voisi vastata kohtaamaansa mahdolliseen julkiseen kritiikkiin. Tällöin Metsähallitus saisi suunnittelua ohjaavien omistajapoliittisten linjausten (jotka saattavat sidosryhmien mielestä vaikuttaa raskassoutuisilta perusteilta) rinnalle muitakin tukevia perusteluja.

Loppujen lopuksi keskeisessä asemassa prosessin onnistumisessa on kolme tekijää: osapuolten keskinäinen ymmärrys ja toisilta oppiminen niin tietoon kuin arvoihin liittyen, yhteinen hyväksyntä ja molemminpuolinen arvostus. Näihin seikkoihin voidaan todennäköisesti vaikuttaa paitsi osallistamistavan valinnalla ja prosessin suunnittelulla, myös osapuolten keskinäiseen vuorovaikutukseen panostamalla.

9 LÄHTEET

Aho, A. L., Hyvärinen, M., Nikander, P. ja Ruusuvuori, J. 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uud. p. Tampere: Vastapaino.

Alueiden käytön suunnittelu. Metsähallitus. 2015. Sivun päiväys 25.5.2015 [viitattu 28.1.2019.] <http://www.metsa.fi/alueiden-kayton-suunnittelu>

Ansell, C. ja Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4):543–571

Arnstein, S. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216–224.

Baird, J., Plummer, R., Schultz, L., Armitage, D. ja Bodin, Ö. 2018. How Does Socio-institutional Diversity Affect Collaborative Governance of Social–Ecological Systems in Practice? *Environmental Management* 63(2): 200–214.

Beierle, T. C. ja Koninsky, D. 2000. Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4):587–602.

Beierle, T. C. ja Koninsky, D. 2001. What are we Gaining from Stakeholder Involvement? Observations from Environmental Planning in the Great Lakes. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4):515–527.

Beierle, T. C. ja Cayford, J. (2002) *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*.

Birkhoff, J. ja Lowry, K. 2003. Whose reality counts? Teoksessa: O’Leary, R. ja Bingham, L. (toim.) 2003. *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Routledge, 1. painos. 400 s.

Bodin, Ö. 2017. Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems. *Science*, 357(6352):1–10.

Brody, S. 2003. Measuring the Effects of Stakeholder Participation on the Quality of Local Plans Based on the Principles of Collaborative Ecosystem Management. *Journal of Planning Education and Research*, 22(4):407–419.

- Buchy, M. ja Hoverman, S. 2000. Understanding public participation in forest planning: A review. *Forest Policy and Economics*, 1(1):15–25.
- Carroll, J. 1988. *International environmental diplomacy: the management and resolution of transfrontier environmental problems*. Cambridge University Press, Cambridge. 291 s.
- Coleman, J. 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95-120
- Cooper, T. 2006. Citizen-centered collaborative public management. *Public administration review*, 6676-88.
- CORE — Collaborative remedies for fragmented societies — Facilitating the collaborative turn in environmental decision-making. 2018. [viitattu 6.3.2019] http://www.collaboration.fi/wp-content/uploads/2018/03/CORE_SYKE_Forester_Laws_080118.pdf
- De Vente, J. Reed, M., Stringer, L., Valente, S. ja Newig, J. 2016. How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? evidence from sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society* 21(2): 24.
- Drisko, J. ja Maschi, T. 2015. *Content analysis*. New York: Oxford University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. ja Balogh, S. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1):1-29.
- Eskola, J. ja Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 5. painos. Tampere: Vastapaino.
- Gray, B. ja Wood, D. 1991. Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1):3-22
- Grimble, R. ja Wellard, K. 1997. Stakeholder methodologies in natural resource management: A review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems*, 55(2):173–193.

Gritten, D., Saastamoinen, O. ja Sajama, S. 2009. Ethical analysis: A structured approach to facilitate the resolution of forest conflicts. *Forest Policy and Economics*, 11(8):555–560.

Halla, T. Kirjallinen tiedonanto. 26.8.2019. Viestintäpäällikkö, Metsähallitus.

Halla, T., Arovainio, P., Kontiokari H., Ollila H., Rautiainen, M. ja Tolonen. H. 2018. Luonnonvarasuunnitelma Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien valtion maa- ja vesialueille 2018-2023. [Viitattu 14.12.2018.] <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pohjanmaa-lvs.pdf>.

Helsingin Sanomat 27.9.2017. ”Loukkaus Suomen luontoa kohtaan” – Metsähallitus haluaa hakata 200 hehtaaria vanhaa luonnonmetsää retkeilyalueelta, hakkuista nousemassa ilmiriita. [Viitattu 19.12.2018.] <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005385382.html>.

Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Holstein, J. A. ja Gubrium, J. F. 1995. *The active interview*. Thousand Oaks, Calif.; London: SAGE. 85 s.

Innes, J. 1996. Planning through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of American Planning Association*, 62: 460-472.

Innes, J. ja Booher, D. 1999. Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association* 65(4): 412–423.

Innes, J. ja Booher, D. 2003. Collaborative policymaking: governance through dialogue. Teoksessa: Hajer, M. ja Wagenaar, H. 2003. *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge, UK; New York, USA: Cambridge University Press. 307 s.

Kiljunen, N., Björkqvist, N., Halla, T., Itkonen, R., Viisanen, J. ja Väisänen, J. 2017. Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017-2022. [Viitattu 6.2.2019.] <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mt/mt75.pdf>.

- Kirk, J. ja Miller, M. L. 1986. Reliability and validity in qualitative research. Beverly Hills, Calif.; London: SAGE.
- Koontz, T. 2005. We Finished the Plan, So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy. *Policy Studies Journal*, 33(3):459–481.
- Koontz, T. 2006. What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 111-121.
- Kuula, A. 2011. Tutkimuseetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. 2. uud. p. Tampere: Vastapaino.
- Laki Metsähallituksesta (234/2016, 7§). Finlex. [Viitattu 15.5.2019.] <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160234#Pidp3693120>.
- Laki saamelaiskäräjistä (1995/974). Finlex. [Viitattu 15.5.2019] <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>
- Laki valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016). Finlex. [Viitattu 15.5.2019]. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160235>
- Leach, W., Perkeley, N. ja Sabatier, P. 2002. Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21(4): 645–70.
- Leach, W. ja Sabatier, P. 2005. To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *American Political Science Review*, 99(4): 491–503.
- Leach, W. ja Sabatier, P. 2005b. Are trust and social capital the keys to success? Watershed partnerships in California and Washington. Teoksessa: Sabatier, P., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A. ja Matlock, M. (toim.) 2005. *Swimming upstream. Collaborative approaches to watershed management*.
- Leinonen, J. 2019a. Suullinen tiedonanto. 28.1.2019. Kehityspäällikkö, Metsähallitus.
- Leinonen, J. 2019b. Kirjallinen tiedonanto 7.3.2019. Kehityspäällikkö, Metsähallitus.
- Lewicki, R. ja Wiethoff, C. 2006. Trust, trust development, and trust repair. *The handbook of conflict resolution: Theory and practice*, 2: 92–119.

Luonnonvarasuunnittelu. 2018. Sivun päiväys 29.1.2019 [viitattu 2.3.2019]
<http://www.metsa.fi/luonnonvarasuunnittelu>

Margerum, R. 2002. Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3): 237–253.

Margerum, R. 2011. *Beyond consensus: Improving collaborative planning and management*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

McCloskey, M. 2000. Problems with using collaboration to shape environmental public policy. *Valparaiso University Law Review*, 34: 423–595.

Metsähallituksen ohjaus. Metsähallitus. 2016. Sivun päiväys 12.05.2016 [viitattu 6.2.2019]. <http://www.metsa.fi/metsahallituksenohjaus>

Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset 2016-2020. 2016. [viitattu 6.2.2019.] <https://mmm.fi/documents/1410837/1890407/Mets%C3%A4hallituksen+omistajapoliittiset+linjaukset+25.10.2015.pdf/f5b779d7-08de-4217-947a-94a2475376da/Mets%C3%A4hallituksen+omistajapoliittiset+linjaukset+25.10.2015.pdf.pdf>

Metsähallituksen strategia ja arvot. Metsähallitus. 2018. Sivun päiväys 18.12.2018 [viitattu 6.2.2019.] <http://www.metsa.fi/strategiajaarvot>

Metsähallituksen vuosikertomus 2018. Sivun päiväys 18.04.2019 [viitattu 6.6.2019.] <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mhvuosikertomus2018fin.pdf>

Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet 2017. Seurantaraportti 9.2.2018. [Viitattu 6.2.2019] <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mh-yyv-2017.pdf>.

Mitä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan? Oikeusministeriö. 2019. [viitattu 3.1.2019] <https://yhdenvertaisuus.fi/mita-on-yhdenvertaisuus>

Monien mahdollisuuksien Metsähallitus. Metsähallitus. 2018. Sivun päiväys 25.09.2018 [viitattu 10.1.2019.] <http://www.metsa.fi/metsahallitus>

Mustalahti, I. 2018. The responsive bioeconomy: The need for inclusion of citizens and environmental capability in the forest based bioeconomy. *Journal of Cleaner Production*, 172: 3781–3790.

Ostrom, E. 2007. A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39): 15181–15187.

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. 2010. Oikeusministeriö. [Viitattu:19.9.2019.]

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76228/omml_17_2010_periaatepaatos_demokratian_edistamisesta_suomessa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pietiläinen, M. 2013. Työ, talous ja tasa-arvo. Helsinki: Tilastokeskus.

Poronhoitolaki (1990/848). Finlex. [Viitattu 15.5.2019].
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900848>

Reed, M. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), pp. 2417-2431.

Reed, M., Evely, A., Cundill, G., Fazey, I., Glass, J., Laing, A., Newig, J., Parrish, B., Prell, C., Raymond, C. ja Stringer, L. 2010. What is social learning? *Ecology and Society*, 15(4), p. 542.

Reed, M., Vella, S., Challies, E., De Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R., Oughton, E., Sidoli Del Ceno, J. ja Van Delden, H. 2018. A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26:(1): S7-S17.

Rittel, H. ja Webber, M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.

Roemer, J. 1998. *Equality of opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rowe, G. ja Frewer, L. 2005. A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2):251-290.

Sandström, A. Crona, B., ja Bodin, Ö. 2014. Legitimacy in Co-Management: The Impact of Preexisting Structures, Social Networks and Governance Strategies. *Environmental Policy and Governance*, 24(1):60-76.

Seura. 11.5.2017. Kaikkiko tasaiseksi? Kainuussa kytee hiljainen kapina Metsähallituksen toimia vastaan. [Viitattu 19.12.2018.]

<https://seura.fi/asiat/ajankohtaista/kaikkiko-tasaiseksi-kainuussa-kytee-hiljainen-kapina-metsahallituksen-toimia-vastaan/>

Silverman, D. 2000. *Doing qualitative research: A practical handbook*. London: Sage.

Stern, M. ja Coleman, K. 2015. The Multidimensionality of Trust: Applications in Collaborative Natural Resource Management. *Society and Natural Resources*, 28(2): 117–132.

Stake, R. 2000. Case studies. Teoksessa: Denzin, N., ja Lincoln, Y. (toim.) 2000. *Handbook of qualitative research*. 2. painos. Thousand Oaks, CA: Sage, 435-54.

Sundman, M., Hasa, J., Juntunen, H., Karvonen, L., Kiiskinen, A., Kuusisto, L., Miettinen, O., Pirttilä, L., Salmi, J., Satta, J., Tolonen, S. ja Vasama, A. 2019. Luonnonvarasuunnitelma Lapin maa- ja vesialueille 2019-2024 (pois lukien saamelaisten kotiseutualue). [Viitattu 26.9.2019]. <http://www.e-julkaisu.fi/metsahallitus/luonnonvarasuunnitelma-lapin-maa-ja-vesialueille-2019-2024/mobile.html#pid=1>

Tolonen, A., Juntunen, H., Härkönen, K., Meriruoko, A., Heikkinen, M., Mähönen, J. ja Väisänen, M. 2015. Kainuun luonnonvarasuunnitelma 2015-2020. [Viitattu 2.3.2019] <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mt/mt72.pdf>

Torrance, H. 2012. Triangulation, Respondent Validation, and Democratic Participation in Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2): 111–123.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5., uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Valtionneuvoston asetus Metsähallituksesta (247/2016). Finlex. [viitattu 3.3.2019]. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160247>

Vangen, S. ja Huxham, C. 2003. Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1):5–31.

Wallenius, P. 2001. Osallistava strateginen suunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa. Vantaa: Metsähallitus.

Wondolleck, J. ja Yaffee, S. 2000. Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management. Washington, D.C.: Island Press.

Wondolleck, J. ja Yaffee, S. 2003. Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges. *Environments*, 31(2): 59.

Yle. 22.11.2017. Inarin metsäkiista ottamassa jälleen tuulta alleen – Saamelaiskäräjät pyytää osapuolia saman pöydän ääreen. Sivun päiväys 22.7.2017 [viitattu 15.1.2019.] <https://yle.fi/uutiset/3-9940940>

Young, J., Jordan, A., Searle, K., Butler, A., Chapman, D., Simmons, P. ja Watt, A. 2013. Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation*, 158(C): 359–370.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko sidosryhmille

Taustatietoa haastatteluun

Tässä tutkimushaastattelussa kartoitetaan Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman (2017-2022) tekoon osallistuneiden sidosryhmien sekä Metsähallituksen edustajien näkemyksiä ja kokemuksia luonnonvarasuunnittelun osallistavasta prosessista Itä-Suomen yhteistyöryhmässä.

Painopisteenä on tarkastella sitoutumista, luottamuksenrakentumista ja sosiaalisen pääoman, kuten uusien suhteiden, lisääntyneen tiedon tai molemminpuolisen ymmärryksen, karttumista prosessissa. Lisäksi selvitetään kokemuksia yhdenvertaisuudesta.

Etelä-Suomen luonnonvarasuunnittelun osallistavassa prosessissa selvitettiin sidosryhmien kanssa valtion mailta ja vesiltä toivottavia hyötyjä ja uusia mahdollisuuksia, sekä ideoita niiden saavuttamiseksi ja sovitettiin näitä yhteen valtio-omistajan ja toimintaympäristön asettamien reunaehtojen kanssa. Osallistaminen tapahtui yhteistyöryhmyöskentelyn kautta syksyllä 2016 ja keväällä 2017 yhteensä kolmessa työpajassa ja yhdellä maastoreikeilyllä. Tapaamisten pohjalta luonnosteltiin runko luonnonvarasuunnitelmalle ja sen toimintaohjelmalle.

'Osallistavalla prosessilla' viitataan tässä haastattelussa kaikkeen osallistamiseen, mitä luonnonvarasuunnitteluprosessin Itä-Suomen yhteistyöryhmän työskentelyn aikana tapahtui (mukaan lukien yhteistyöryhmän tapaamiset, kommenttikierrokset työpajojen välillä, retkeily jne.).

Lämmittely

1. Millainen kokemus osallistuminen Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluun oli?

Yleisesti prosessista – konteksti ja suunnittelu

2. Miten osallistaminen prosessissa mielestäsi onnistui?
3. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimpiä avaintekijöitä osallistamisen onnistumisen kannalta?
4. Mitkä olivat mielestäsi osallistavan prosessin merkittävimmät saavutukset?
5. Mitä haasteita tai kehityskohteita havaitisit osallistavassa prosessissa?
6. Millainen merkitys fasilitoinnilla oli mielestäsi osallistavassa prosessissa?
7. Onko jotakin, mitä jäit kaipaamaan osallistavalta prosessilta?
8. Mikä merkitys osallistavalla prosessilla yleisesti mielestäsi on?
9. Miten läpinäkyväksi koit päätöksenteon osallistavassa prosessissa?

Sitoutuminen

10. Mikä sinua motivoi osallistumaan?

- Mitä tavoitteita itselläsi oli luonnonvarasuunnitelman suhteen?

11. Miten sitoutunut olit prosessiin?

- Mitkä tekijät vaikuttivat omaan sitoutumiseesi prosessissa?

12. Miten sitoutuneita

- muut sidosryhmät olivat prosessissa?
- Metsähallituksen edustajat olivat prosessissa? Mitkä tekijät vaikuttivat tähän?

13. Miten koet osapuolten sitoutumisen vaikuttaneen prosessin onnistumiseen?

Sosiaalisen pääoman karttuminen

14. Syntyikö osallistavan prosessin aikana uusia kontakteja, tuttavuuksia tai verkostoja? (Jatkokysymys, mikäli vastaus edelliseen on myönteinen) Ovatko nämä edistäneet

- yhteydenpitoa Metsähallitukseen prosessin ulkopuolella?
- yhteydenpitoa muihin mukana olleisiin sidosryhmiin prosessin ulkopuolella?

15. Arvioi, miten olet onnistunut välittämään luonnonvarasuunnitteluprosessissa saatua tietoa eteenpäin omassa sidosryhmässäsi?

- Missä määrin tieto/palaute edustamaltasi sidosryhmältä on kulkeutunut kauttasi osaksi luonnonvarasuunnittelua?

16. Mitä opit prosessissa?

17. Miten yhteisymmärrys kehittyi prosessin kuluessa?

- havaitsitko, että prosessin aikana pystyttiin tunnistamaan kaikille osallistujille yhteisiä arvoja tai tavoitteita?
- Lisäikö prosessi ymmärystäsi toisia osapuolia kohtaan?
- Jouduitko tekemään osallistavan prosessin aikana myönnytyksiä näkemyksissäsi, jotta yhteisymmärrykseen päästäisiin?

Luottamus

18. Millaiseksi kuvailisit luottamustasi Metsähallitukseen ennen osallistavaa prosessia? Entä osallistavan prosessin jälkeen?

- Miten luottamuksesi (epäluottamuksesi) on syntynyt?

19. Miten kuvailisit luottamustasi muihin osallistuneisiin sidosryhmiin ennen osallistavaa prosessia? Entä osallistavan prosessin jälkeen?

- Miten luottamuksesi (epäluottamuksesi) on syntynyt?

20. Miten osallistavassa prosessissa käytetyt menetelmät tukivat luottamuksenrakentumista

- Metsähallitukseen?
- Muihin sidosryhmiin?

21. Mikä prosessissa erityisesti vaikutti luottamuksenrakentumiseen Metsähallitusta kohtaan?

Entä muita sidosryhmiä kohtaan?

Vaikutusmahdollisuudet ja yhdenvertaisuus prosessissa

22. Miten sidosryhmien edustavuus mielestäsi toteutui osallistavassa prosessissa?

- Tulisiko mielestäsi joidenkin sidosryhmien edustavuutta lisätä?

23. Miten yhdenvertaiseksi koit osallistavan prosessin?

- Koetko, että kaikkia näkökulmia ja tavoitteita käsiteltiin osallistavassa prosessissa yhdenvertaisesti?
- (Jatkokysymys, mikäli vastaus edelliseen on myönteinen) Näkyykö tämä mielestäsi Metsähallituksen tekemissä päätöksissä koskien valmista luonnonvarasuunnitelmaa ja sen toimintaohjelmaa?

24. Miten tyytyväinen olet Metsähallituksen tekemiin päätöksiin koskien luonnonvarasuunnitelmaa?

- Miten tyytyväinen olet omiin vaikutusmahdollisuuksiisi luonnonvarasuunnittelussa?
- Miten koet omien tavoitteidesi toteutuneen luonnonvarasuunnitelmassa?

25. Miten mielestäsi yhdenvertaisuutta voidaan lisätä

- Osallistavassa prosessissa
- Valmiissa luonnonvarasuunnitelmassa?

Muut tiedot

Aiempi mukanaolo luonnonvarasuunnittelussa?

Liite 2. Haastattelurunko Metsähallituksen edustajille

Taustatietoa haastatteluun

Tässä tutkimuksessa kartoitetaan Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman (2017-2022) tekoon osallistuneiden sidosryhmien sekä Metsähallituksen edustajien näkemyksiä ja kokemuksia luonnonvarasuunnittelun osallistavasta prosessista Itä-Suomen yhteistyöryhmässä. Painopisteenä on tarkastella sitoutumista, luottamuksenrakentumista ja sosiaalisen pääoman, kuten uusien suhteiden, lisääntyneen tiedon tai molemminpuolisen ymmärryksen, karttumista prosessissa. Lisäksi tarkastellaan kokemuksia yhdenvertaisuudesta.

Luonnonvarasuunnittelun osallistavassa prosessissa selvitettiin sidosryhmien kanssa Etelä-Suomen valtion mailta ja vesiltä toivottavia hyötyjä ja uusia mahdollisuuksia, sekä ideoita niiden saavuttamiseksi ja sovitettiin näitä yhteen valtio-omistajan ja toimintaympäristön asettamien reunaehtojen kanssa. Osallistaminen tapahtui yhteistyöryhmätyöskentelyn kautta syksyllä 2016 ja keväällä 2017 yhteensä kolmessa työpajassa ja yhdellä maastoretkeilyllä. Tapaamisten pohjalta luonnosteltiin runko luonnonvarasuunnitelmalle ja sen toimintaohjelmalle.

Tässä haastattelussa 'osallistavalla prosessilla' viitataan kaikkeen Itä-Suomen yhteistyöryhmään ja sen työskentelyyn liittyvään osallistamiseen (mukaan lukien yhteistyöryhmän tapaamiset, yhteistyöryhmäläisten kommenttikierrokset tapaamisten välillä, retkeily jne.).

Lämmittely

1. Millainen kokemus luonnonvarasuunnitteluprosessi yhdessä sidosryhmien kanssa oli?

Yleisesti prosessista – konteksti ja suunnittelu

2. Miten sidosryhmien osallistaminen luonnonvarasuunnitteluprosessiin mielestäsi onnistui?
3. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimpiä avaintekijöitä osallistavan prosessin onnistumisen kannalta?
4. Mitkä olivat mielestäsi osallistavan prosessin merkittävimmät saavutukset?
5. Miten osallistamisen toteutustapa (työryhmätyöskentely, fasilitointi, kommenttikierrokset jne.) tuki osallistavalle prosessille asetettujen tavoitteiden saavuttamista?
 - Miten arvioit oman panoksesi vaikuttaneen osallistavan prosessin onnistumiseen?
6. Millainen merkitys fasilitoinnilla oli mielestäsi osallistavassa prosessissa?
7. Mitä haasteita tai kehityskohteita havaitsit sidosryhmien osallistamisessa?
8. Miten arvioit sidosryhmien osallistamisen vaikuttaneen luonnonvarasuunnitelman ja toimintaohjelman toimeenpanoon?

Sitoutuminen

9. Arvioi,

- miten sitoutuneita sidosryhmät olivat osallistavaan prosessiin?
- miten sinä ja muut Metsähallituksen edustajat olitte sitoutuneita osallistavaan prosessiin?
- Mitkä tekijät vaikuttivat sitoutumiseen tai sen puutteeseen?

10. Millä keinoin sidosryhmien sitoutumista osallistavaan prosessiin edistettiin?

11. Millainen rooli osapuolten sitoutumisella on prosessin onnistumisen kannalta?

Sosiaalinen pääoma

12. Syntyikö osallistavan prosessin aikana uusia kontakteja, tuttavuuksia tai verkostoja?

13. Onko sidosryhmien osallistaminen prosessiin vaikuttanut Metsähallituksen ja sidosryhmien väliseen vuorovaikutukseen prosessin ulkopuolella? Jos on, niin miten?

14. Miten osallistavassa prosessissa rakennettiin yhteisymmärrystä osapuolten välille?

- Millaiset mahdollisuudet osapuolilla oli tutusta toisiinsa ja toistensa näkemysiin?
- Määriteltiinkö osapuolten kanssa yhteiset tavoitteet prosessille?

15. Mitä opit prosessissa?

Luottamus

16. Millainen merkitys osapuolten välisellä luottamuksella on osallistavassa prosessissa?

17. Millaisin keinoin osapuolten välistä luottamusta pyrittiin rakentamaan osallistavassa prosessissa?

- Miten itse rakensit luottamusta prosessissa?

18. Miten arvelet osapuolten välisen luottamuksen vaikuttaneen osallistavan prosessin onnistumiseen?

Vaikutusmahdollisuudet ja yhdenvertaisuus prosessissa

19. Miten sidosryhmien edustavuus mielestäsi toteutui osallistavassa prosessissa?

- Tulisiko mielestäsi joidenkin sidosryhmien edustavuutta lisätä?

20. Miten sidosryhmien yhdenvertaiset vaikutusmahdollisuudet osallistavassa prosessissa on otettu huomioon?

- Miten yhdenvertaista arvojen ja intressien huomiointi oli prosessissa?

21. Miten arvelet yhdenvertaisuuden vaikuttavan osallistavan prosessin onnistumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen?

22. Näkyykö yhdenvertaisuus Metsähallituksen tekemissä päätöksissä koskien valmista luonnonvarasuunnitelmaa ja sen toimintaohjelmaa? Miten?

Muut tiedot

Aiempi mukanaolo luonnonvarasuunnittelussa?

Liite 3. Tutkimustiedote

Tutkimustiedote

pv.kk.vvvv

Hyvä vastaanottaja,

Tämä on pro gradu –tutkimus osallistavasta suunnittelusta julkisten luonnonvarojen hallinnassa. Tutkimus toteutetaan laadullisena tapaustutkimuksena Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelmasta vuosille 2017-2022. Tutkimuksessa selvitetään Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluprosessin Itä-Suomen yhteistyöryhmään osallistuneiden sidosryhmien sekä Metsähallituksen edustajien näkemyksiä ja kokemuksia osallistamisesta sekä osallistamisen sosiaalisista vaikutuksista. Painopisteenä on tarkastella sitoutumista, luottamuksenrakentumista ja sosiaalisen pääoman, kuten uusien suhteiden, lisääntyneen tiedon tai molemminpuolisen ymmärryksen karttumista prosessissa. Lisäksi tarkastellaan kokemuksia yhdenvertaisuudesta. Tutkimukseen on pyydetty mukaan henkilöitä, jotka olivat mukana Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitteluprosessissa (syksy 2016 – kevät 2017) Itä-Suomen yhteistyöryhmässä joko sidosryhmän edustajana tai Metsähallituksen edustajana.

Tutkimuksen aineistonkeräys toteutetaan yksilöhaastatteluina joko kasvotusten tai Skype-yhteyden kautta. Haastattelun kesto on noin yksi tunti ja haastattelut nauhoitetaan tutkimukseen osallistuvan suostumuksella. Kerättyä haastatteluaineistoa käsittelee vain pro gradu –tutkimuksen tekijä ja kerätystä haastatteluaineistosta saatetaan esittää otteita pro gradu –tutkimusraportissa, kuitenkin niin, että tutkimukseen osallistuvien henkilöllisyys säilyy anonyyminä koko tutkimuksen ajan. Haastatteluaineistoa käsitellään luottamuksellisesti ja tietoturvallisesti ja kerätty aineisto hävitetään tutkimuksen valmistuttua. Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja tutkimukseen osallistumisen voi keskeyttää milloin tahansa tutkimuksen aikana ilmoittamalla tästä pro gradu –tutkimuksen tekijälle.

Yhteystiedot mahdollisia yhteydenottoja varten tutkimukseen tai sen toteutukseen liittyen:

Anni Kettunen, pro gradu –tutkimuksen tekijä

Helsingin yliopisto

anni.k.kettunen@helsinki.fi

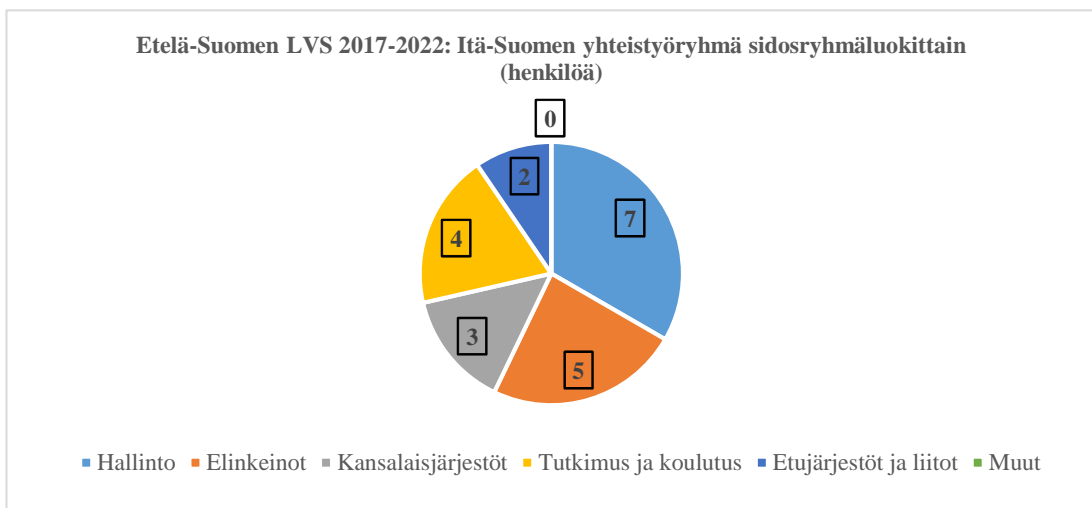
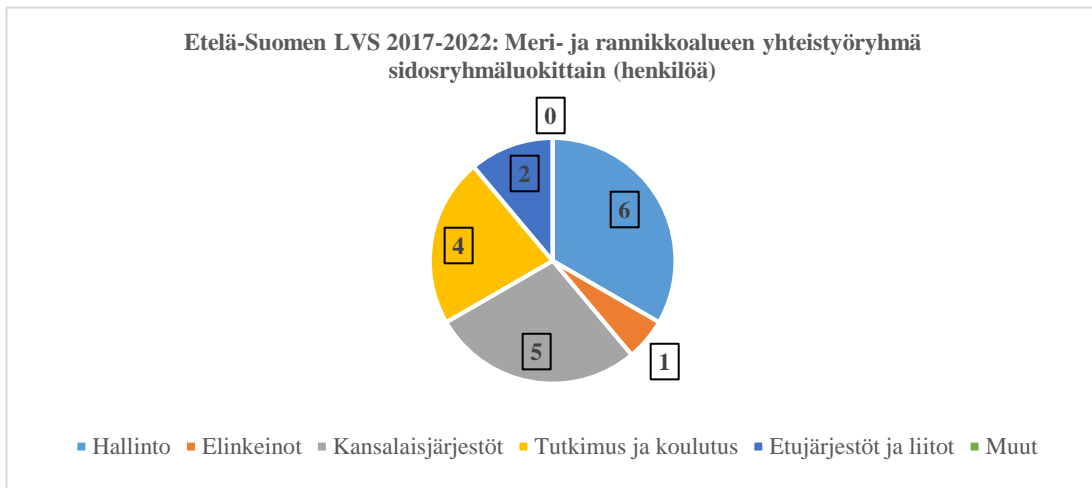
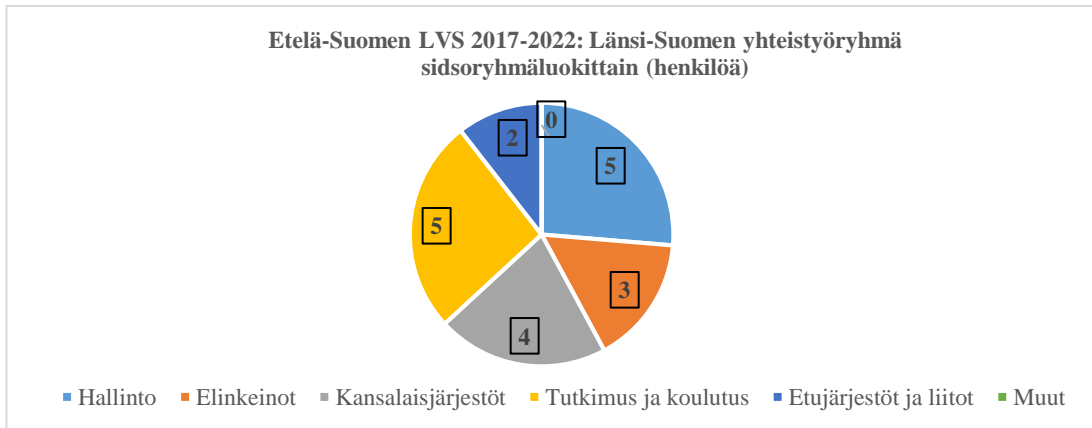
p. +358 40 035 8814

Pro gradu -työn ohjaaja:

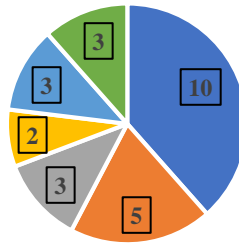
Kaisa Korhonen-Kurki

Helsingin yliopisto

Liite 4. Kaikki yhdenvertaisuustarkasteluun sisällytetyt yhteistyöryhmät sidosryhmäluokittain.

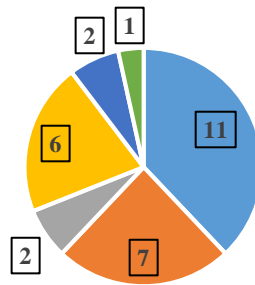


Kainuun LVS 2015-2020: yhteistyöryhmä sidosryhmäluokittain (henkilöä)



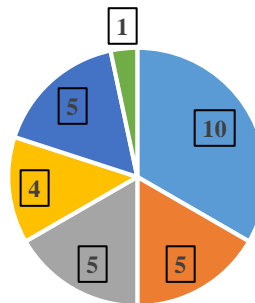
■ Hallinto ■ Elinkeinot ■ Kansalaisjärjestöt ■ Tutkimus ja koulutus ■ Etujärjestöt ja liitot ■ Muut

Pohjanmaan LVS 2018-2023: yhteistyöryhmä sidosryhmäluokittain (henkilöä)



■ Hallinto ■ Elinkeinot ■ Kansalaisjärjestöt ■ Tutkimus ja koulutus ■ Etujärjestöt ja liitot ■ Muut

Lapin LVS 2019-2024: yhteistyöryhmä sidosryhmäluokittain (henkilöä)



■ Hallinto ■ Elinkeinot ■ Kansalaisjärjestöt ■ Tutkimus ja koulutus ■ Etujärjestöt ja liitot ■ Muut