



Jukka Tikkanen

Jukka Tikkanen

Alueellisen metsäohjelmatyön osallistamismenettely Pohjois-Suomen metsäkeskuksissa vuosina 1997–1998 ja 2000–2001

Tikkanen, J. 2003. Alueellisen metsäohjelmatyön osallistamismenettely Pohjois-Suomen metsäkeskuksissa vuosina 1997–1998 ja 2000–2001. Metsätieteen aikakauskirja 3/2003: 321–344.

Tutkimuksessa kehitetään osallistavan suunnittelun tutkimuksiin nojautuen kysymyssarja, jonka avulla kuvataan Pohjois-Suomen metsäkeskusten metsäohjelmatyöhön liittyneitä osallistamismenettelyjä vuosina 1997–1998 ja 2000–2001. Kehitetyn kuvausmallin ydinkysymyksiä ovat osallistamisen 1) suunnitelmallisuus, 2) intensiteetti, johon vaikuttavat osallistamisen pitkäjänteisyys ja osallistumien päätöksentekoon, 3) avoimuus ja läpinäkyvyys sekä 4) organisoinnin periaate. Empiirisenä tutkimusaineistona ovat ohjelmatyöstä vastanneiden metsäkeskusten asiantuntijoiden haastattelut ja kirjalliset dokumentit. Ohjelmatyön perusratkaisut olivat kaikissa ohjelmaprosesseissa hyvin samankaltaiset. Yleisötilaisuuksien ja työryhmätyöskentelyn organisointi oli lähes yksinomaan yhdistävää, koska eri intressiryhmät kutsuttiin mukaan samoihin tilaisuuksiin. Ohjelmatyössä tavoiteltiin avoimuutta, mutta avoimuutta ei kaikilta osin saavutettu. Osallistamisen intensiteetin suhteen maakuntien osallistamisprosessit olivat selvästi erilaisia. Kainuussa järjestettiin metsätalouden alueellista tavoiteohjelmaa laadittaessa mittava määrä kertaluontoisia yleisötilaisuuksia, kun taas Lapissa perustettiin lukuisia työryhmiä, jotka kokoontuivat tiiviisti ohjelmatyön aikana. Pohjois-Pohjanmaalla panostettiin kokonaisuutena osallistamiseen vähemmän kuin Lapissa ja Kainuussa. Tulosten perusteella tutkimuksessa esitetään osallistamismenettelyn johdonmukaisuutta parantavia kehittämissuhteita.

Asiasanat: osallistava suunnittelu, osallistamismenettely, metsäohjelmatyö, Pohjois-Suomen metsäkeskukset

Yhteystiedot: Oulun seudun amk, Luonnonvara-alan yksikkö, Metsäkouluntie, 90650 Oulu

Sähköposti: jukka.tikkanen@oamk.fi

Hyväksytty 3.9.2003

I Johdanto

Metsäsuunnittelun yhtenä kehityssuuntana on ollut kansalaisten ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen (Loikkanen 1995, Hytönen 2000). Suomessa osallistavaa suunnittelua on kehitetty erityisesti valtion metsien ja taajamametsien sekä sittemmin myös kansallisen ja maakunnallisen metsäohjelmatyön yhteydessä (Hyttinen 1999, Kivinen 1999, Hytönen 2000, Leskinen ym. 2002, Ollonqvist 2002). Metsähallituksen hallinnoimia maita koskeva ensimmäinen laaja osallistava suunnittelukierros päättyi, kun viimeinen luonnonvara-suunnitelma ja alue-ekologinen suunnitelma valmistuivat vuoden 2000 loppuun mennessä. Myös kansallisen metsäohjelman ja alueellisten metsäohjelmien ensimmäinen kierros tarkistuksineen saatettiin päätökseen vuoden 2001 loppuun mennessä. Näin ollen kokemuksia laajoista osallistamishankkeista on kertynyt metsätalouden eri sektoreilta.

Maakunnallinen ohjelmatyö jäsenyi ensimmäistä kertaa selkeästi vuoden 1996 metsälakiuudistuksen jälkeen, jossa metsäkeskusten tehtäväksi määritettiin alueellisten metsätalouden tavoiteohjelmien laatiminen (Metsälaki 1093/1996). Ensimmäiset metsälain tarkoittamat metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat (MATO) valmistuivat 1998. Tavoiteohjelmia hyödynnettiin kansallisen metsäpolitiikan valmistelussa, kun Kansallinen metsäohjelma 2010 laadittiin (Kansallinen metsäohjelma... 1999). Vuosina 2000–2001 tavoiteohjelmat tarkistettiin Kansallisen metsäohjelman linjausten mukaiseksi ja samalla ohjelmasta alettiin käyttää nimeä alueellinen metsäohjelma (AMO).

Metsälain mukaan tavoiteohjelmassa esitetään metsien kestävä hoidon ja käytön edistämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet, kestävä metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa (1094/1996) tarkoitetuille toimenpiteille ja niiden rahoittamiselle asetettavat tavoitteet sekä alueen metsätalouden kehittämiselle asetettavat yleiset tavoitteet. Ohjelmassa otetaan huomioon metsien hoitoon ja käyttöön liittyvät taloudelliset, ekologiset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökohdat. Metsäkeskuksen on oltava ohjelmaa laatiessaan yhteistyössä alueen keskeisten metsätalouden tahojen sekä ympäristönsuojeluviran-

omaisten ja muiden ohjelman laatimisen kannalta tarpeellisten tahojen kanssa.

Hyttinen ja Niskanen (1999) kuvasivat alueellisten metsäohjelmien yhteistyömenettelyä vuosina 1997–1998. Heidän mukaansa 1) alueelliset metsäohjelmat laadittiin hyvässä yhteistyössä ilman suurempia konflikteja. 2) Prosesseissa alhaalta-ylös-lähestymistapa toimi periaatteessa hyvin, mutta 3) osallistamista ei pystytty lisäämään niin paljon kuin toivottiin, koska eri maakunnissa noudatetut osallistamismenettelyt poikkesivat toisistaan. 4) Prosessien läpinäkyvyys oli myös yleisesti ottaen hyvä. Hyttisen ja Niskasen (1999) tutkimuksessa ei kuvattu eri maakunnissa noudatettua osallistamismenettelyä yksityiskohtaisesti, mistä johtuen he eivät myöskään esittäneet osallistamisen kehittämisehdotuksia.

Kivisen (1999) tutkimuksen tavoitteena oli nimetä, miten metsäohjelmiin liittynyttä yhteistyötä voitaisiin kehittää. Kivisen mukaan eri osapuolet olivat etupäässä tyytyväisiä AMO:ien yhteistyöjärjestelyihin. Teknisiä järjestelyjä, joiden avulla yhteistyötä voitaisiin kehittää ovat esimerkiksi kunnollinen yhteistyösuunnitelma, sidosryhmien ja niiden näkemysten järjestelmällinen selvittäminen, yhteistyöprosessin riittävä dokumentointi, osallistujapalautteen järjestelmällinen kerääminen ja tilaisuuksien järjestämisen ajankohdat.

Glassin (1979) mukaan osallistamista voidaan tarkastella joko 1) pragmaattisesti suunnitteluorganisaation tai hallinnon näkökulmasta tai sitten 2) normatiivisesti osallisen näkökulmasta. Yleensä osallisen tai kansalaisen näkökulma (*citizen power*) pitää sisällään normatiivisen tavoitteen, jonka mukaan osallistaminen on vallan jakamista siten, että kansalaiset voisivat aidosti vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (Arnstein 1969). Pragmaattisen, organisaationäkökulman osallistamiseen ovat esittäneet Vroom ja Jago (1988) sekä Thomas (1990). Pragmaattinen organisaationäkökulma on kiinnostunut siitä parannetaanko osallistamisella päätöksenteon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Vroomin ja Jagon (1988) mallia on sovellettu metsätalouden päätöksentekotilanteisiin sopivan osallistamistrategian valintaan (Sample 1993, Daniels ym. 1996). Sekä Hyttisen ja Niskasen (1999) että Kivisen (1999) tutkimusten lähestymistapa osallistamiseen edustaa normatiivista näkökulmaa, jossa

tavoitteena on määrittää millaista metsäohjelmatyön osallistamismenettelyn tulisi olla.

Osallistavan suunnittelun kehittämiseen on suhtauduttu yksityismetsätalouden organisaatioissa varsin varovaisesti (Tikkanen ym. 2002). Mihin saattaa osaltaan vaikuttaa se, että erilaiset osallistamismenettelyjä kuvaavat käsitteet ja näkökulmat eivät ole selkeytyneet ja vakiintuneet metsätalouden keskustelussa (Wallenius 2001). Lisäksi eri tieteenaloilla samoja suunnittelukäsitteitä on käytetty hieman erilaisissa merkityksissä (Hytönen 2000). Metsätalouden alalla yleiskäsitteeksi näyttää olevan vakiintumassa metsähallituksen käyttämä käsite: ”osallistava suunnittelu” (Wallenius 2001). Valtion maiden luonnonvarasuunnittelussaan käyttämä osallistamismenettely ei kuitenkaan välttämättä sovellu alueohjelmatyössä noudatettavaksi. Käytännön metsätaloudessa ei ole kaikissa tilanteissa järkevää noudattaa samanlaista osallistamismenettelyä, johtuen esimerkiksi resurssien rajallisuudesta tai siitä, että päätöksentekijät haluavat syystä tai toisesta rajata osallisten joukkoa (Loikkanen ym. 1997). Suunnittelusta vastaavien tehtävänä on valita suunnittelutilanteesta riippuvat periaatteet, jotka määrittävät, millä tavalla osallistaminen hankkeessa toteutetaan (Daniels ym. 1996). Suunnittelun järjestelmällinen kehittäminen edellyttää erilaisia osallistamismenettelyjä kuvaavien käsitteiden määrittelyä (Wallenius 2001).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on

- 1) esittää malli osallistamismenettelyn jäsentämiseksi ja mallia soveltaen kuvata
- 2) millaista osallistamismenettelyä noudatettiin Pohjois-Suomen metsäkeskusten johtamisessa ohjelmaprosesseissa vuosina 1997–1998 ja 2000–2001, sekä
- 3) esittää ehdotuksia osallistamismenettelyn johdonmukaisuuden kehittämiseksi.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen, kuvaileva tapaustutkimus. Hellströmin ja Hyttisen (1996) mukaan tapaustutkimusstrategia on perusteltavissa yhteiskunnallisesti suuntautuneessa tutkimuksessa, kun ilmiötä tarkastellaan niiden omassa, aidossa ympäristössään. Tässä tutkimuksessa tehdään ennakkoteorian pohjalta luettelo kysymyksistä, joiden avulla tutkimuskohde kuvataan mahdollisimman ”täydellisesti” ja valitaan kysymyksistä ne kokonaisuudet,

jotka muodostavat kuvauksen ytimen (Yin 1994).

Tapaustutkimuksen tuloksia ei voida välttämättä yleistää muihin tilanteisiin (tilastollinen yleistäminen). Sen sijaan ilmiön käsitteellistäminen ja siihen liittyvien yhteyksien havaitseminen voi avata uusia näkökulmia, joiden avulla voidaan ymmärtää ilmiötä myös muissa vastaavan kaltaisissa tilanteissa edellyttäen, että tulkinta pystytään tekemään riittävän yleisellä tasolla (teoreettinen yleistäminen). Näkökulman järjestelmällinen rakentaminen ja kuvaus ovat keskeinen osa tutkimusta ja yksi tutkimuksen tulos. Havainnot ja tulkinnot voivat toimia edelleen teoreettisena näkökulmana uusiin tutkimuskysymyksiin ja -asetelmiin (Alasuutari 1994, Hellström ja Hyttinen 1996).

2 Aineisto ja menetelmä

Yinin (1994) mukaan tapaustutkimus voi olla kokonaisvaltainen, jolloin tapausta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena tai yhteen tapaukseen voi liittyä useita eri analyysiyksiköitä, jotka on määriteltävä yksiselitteisesti (Hellström ja Hyttinen 1996). Lisäksi tapaustutkimuksissa on määriteltävä tutkimuksen ajallinen rajaus (Hellström ja Hyttinen 1996).

Tässä tutkimuksessa analyysiyksikköinä ovat Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskusten vastuulla olleet metsäohjelmaprosessit vuosina 1997–2001. Aineiston keruussa ja analyysissä tarkasteltiin erikseen MATO-prosessia vuosina 1997–1988 ja AMO-prosessia vuosina 2000–2001. Analyysin edetessä havaittiin, että keskeiset osallistamiseen liittyvät ratkaisut tehtiin, kun tavoiteohjelmia alettiin laatia, joten MATO-prosessi ja ohjelman tarkistaminen AMO:ksi muodostavat yhden kokonaisuuden, joka on lopulta tämän tutkimuksen analyysiyksikkönä eri maakunnissa

Tutkimuksen teoreettisen osan aineistona (luku 3.1) ovat tutkimusartikkelit ja teokset, jotka määrittelevät osallistamiseen liittyviä käsitteitä. Näiden artikkeleiden synteessä, käsitteiden määrittely tiivistetään ehtoihin, jotka suunnittelussa käytetyn osallistamismenettelyn on täytettävä, jotta suunnitteluprosessi voidaan katsoa noudattavan nimettyä osallistamismenettelyä (luku 3.2). Ehdot on esitetty kysymyksinä, joiden avulla analysoidaan empiiris-

tä aineistoa. Kysymyssarja on vastaus tutkimuksen ensimmäiseen tavoitteeseen (malli osallistamismenettelyn jäsentämiseksi).

Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat suunniteluhankkeiden raportit, muistiot, pöytäkirjat, kutsukirjeet ja muu kirjallinen materiaali sekä metsäkeskuksen ohjelmatyöstä vastanneiden henkilöiden haastattelut. Ensimmäisessä vaiheessa haastateltiin kustakin metsäkeskuksesta kahta henkilöä. Tulkinan edetessä haastateltiin vielä puhelimitse neljää henkilöä. Haastattelutilanteessa kirjoitettiin vastaukset suoraan ylös, kuusi haastattelua myös nauhoitettiin. Kirjallisia dokumentteja analysoitiin kaikkiaan 250. Haastattelut ja dokumentit litteroitiin.

Alasuutarin (1994) mukaan laadullisessa analyysissä on erotettava empiirisestä aineistosta tehtävät havainnot ja niiden pohjalta tehtävät tulkinat, jotka ovat tutkimuksen tuloksia. Tässä tutkimuksessa kirjattiin ylös yksiselitteisiä havaintoja, ”todistusaineistoa” (Alasuutari 1994), joiden avulla voidaan perustella vastausta osallistamismenettelyn nimeäviin kysymyksiin (Liitteet 1–3). Havaintojen lähteenä oleva dokumentti on osoitettu havainnon yhteydessä liitteissä, erottamalla dokumentin tunnusite /-merkein havainnosta, esimerkiksi seuraavasti: /KP2, KH4/. Haastatteluaineistoon perustuvat havainnot varmistettiin mahdollisuuksien mukaan kirjallisista lähteistä, kuten kokouskutsuista, esityslistoista ja muistioista. Liitteen 1–3 havainnot palautettiin kuudelle avaininformantille, jotka esittivät havaintoja tukevia tai epäileviä kommentteja kirjallisesti. Havaintoja työstettiin tarkemmaksi saatujen kommenttien perusteella.

Havaintojen perusteella tehty tulkinta on esitetty kolmella teoreettisen yleistämisen tasolla. Ensin, luvussa 4.1, kuvataan eri metsäkeskusten osallistamismenettelyn pääpiirteet, sitten luvussa 4.2 kuvataan edellistä tarkemmin osallistamismenettelyn ydinkysymyksiä, joita ovat 1) osallistamisen suunnitelmallisuus, 2) intensiteetti, joka määrittää yhteydenpidon pitkäjänteisyyden ja päätöksentekoon osallistumisen paerusteella, 3) avoimuus ja läpinäkyvyys sekä 4) osallistamisen organisoinnin periaate. Luvussa 4.3, vastauksena tutkimuksen toiseen tavoitteeseen (millaista osallistamismenettelyä noudatettiin?), nimetään eri metsäkeskuksissa noudatettu osallistamismenettely (taulukko 4).

Pohjois-Suomen metsäkeskukset

Pohjois-Suomella tarkoitetaan tässä Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksen alueita. Metsätalouden maata alueella on yhteensä 13,5 miljoonaa hehtaaria. Valtio omistaa Lapin metsäkeskuksen alueen metsätalouden maasta valtaosan (67%). Kainuussa sekä yksityiset, että valtio omistavat saman määrän metsätalouden maata (42%). Pohjois-Pohjanmaalla yksityisten metsänomistajien omistusosuus (66% metsätalouden maasta) on selkeästi suurempi kuin muiden omistajaryhmien. Kaikkiaan Pohjois-Suomessa on noin 90 000 metsänomistajaa. Luonnonsuojelualueet ovat keskittyneet Lappiin, jossa 32% metsäalasta on suojelun piirissä, Kainuussa suojeltujen metsäalueiden osuus on 7% ja Pohjois-Pohjanmaalla 9% metsätalouden maan alasta.

Metsäkeskuksen toimialueen rajat ovat yhtenevät maakuntien rajojen kanssa, joten alueella on myös kolme ympäristökeskusta, maakunnan liittoa ja TE-keskusta. Metsänhoitoyhdistyksiä on yhteensä 40. Pohjois-Suomen alueella toimii Pohjois-Suomen ja Kainuun metsänomistajien liitot sekä ja osin myös Keski-Pohjanmaan metsänomistajien liitto. Alueelta puuta ostavia isoja metsäteollisuusyrityksiä on kolme, mekaanisen puunjalostuksen keskisuuria yrittäjiä on eri puolilla Pohjois-Suomea. Muita metsätalouden yhteistyötahoja ovat esimerkiksi kussakin maakunnassa toimivat riistanhoito- ja luonnonsuojelupiirit sekä paikalliset yhdistykset. Paliskuntain yhdistys ja paliskunnat ovat merkittäviä toimijoita Lapissa, Koillismaalla ja Kainuun pohjoisosissa.

3 Osallistamismenettelyn tunnistaminen

3.1 Osallistamisen luokitteluja aiemmissä tutkimuksissa

Osallistavaa suunnittelua on usein jäsennetty määrittelemällä eräänlaisia intensiteettitasoja, jotka kuvaavat osallisten roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa (Arnstein 1969, Harju 1988, Hytönen 2000). Periaatteelliselta kannalta merkittävä on jako

osallistavaan suunnitteluun ja ”ei osallistavaan” asiantuntijasuunnitteluun. Asiantuntijasuunnittelussa (expert planning) suunnitteluorganisaatio laatii omiin tietoihinsa ja kokemukseensa perustuen suunnitelman valmiiksi ja antaa sen tiedoksi osallisille. Tällaisen suunnittelun lähtökohtana on objektiivinen tieto ympäristöstä, suunnittelua ohjaavat ulkoapäin annetut mallit ja normit, esimerkiksi valtakunnalliset suositukset tai ohjeet (Harju 1988). Asiantuntijasuunnittelussakin suunnittelija on usein yhteydessä organisaationsa ulkopuolisiin tahoihin. Olennaista on tällöin se, että kanssakäymisen tavoitteena on vaihtaa arvovapaata asiantuntijatieta, ”faktatieta” (Paldanius 1995). Asiantuntijasuunnittelussa osallistujien joukko on motivoitu osallistumiseen pääasiassa ammatillisen tai muunlaisen erityisosaamisen kautta. Aidosta osallistavasta suunnittelusta on kysymys, mikäli hankkeessa on mukana ainakin joitakin ihmisiä, jotka osallistuvat tuodakseen esille omia tai edustamansa ryhmän mielipiteitä ja näkemyksiä suunnittelussa huomioon otettavaksi (Paldanius 1995, Hytönen 2000). Käytännössä asiantuntijasuunnittelun ja osallistavan suunnittelun välinen raja ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.

Yleensä edellytetään lisäksi, että osallistamisen tulee olla tietoista ja suunnitelmallista toimintaa, jolloin satunnainen yhteydenpito tai mielipiteen keruu ei tee suunnittelusta osallistavaa (Loikkanen 1995). Leskisen ja Turtiaisen (1988) mukaan ei riitä, että vain suunnittelija on tietoinen osallistamisen tavoitteista ja asemasta päätöksentekoprosessissa, vaan tärkeää on myös se, että osalliset ymmärtävät, miten heiltä odotettu panos otetaan suunnittelussa ja päätöksenteossa huomioon.

Osallistamistasojen luokittelun yhteydessä viitataan usein Arnsteinin (1969) esitykseen, joka tarkastelee osallistamistasoja normatiivisesti, kansalaisen näkökulmasta. Osallistaminen on vallan jakamista siten, että kansalaiset voisivat aidosti vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Arnstein (1969) erottaa seuraavat tasot: 1) manipulaatio ja 2) terapia, jotka eivät ole osallistamista, koska ne tähtäävät osallisten mielipiteen muuttamiseen tai koulumiseen; 3) tiedonvaihto; 4) konsultaatio; 5) sovittelu (*placation*) antavat osallisille mahdollisuuden kuulla ja tulla kuulluksi, mutta heillä ei ole varmuutta siitä, miten heidän esittämänsä seikat otetaan päätöksenteossa huomioon; 6) yhteistoiminta, jolloin osalliset

ovat mukana myös päätöksenteossa; 7) delegoitu valta, jolloin osalliset ovat enemmistönä päättävässä elimessä ja 8) kansalaiskontrolli, jolloin kansalaiset päättävät suunnitteluorganisaation toiminnasta ja suunnittelun etenemisestä.

Arnsteinin (1969) luokitusta soveltaen on esitetty erilaisia luokitteluja. Yhteiskuntasuunnittelun alalla Suomessa on usein viitattu Harjun (1988) luokitteluun: 1) yksisuuntainen informaatio, 2) kaksisuuntainen informaatio, 3) vuorovaikutussuunnittelu ja 4) yhteissuunnittelu (Suonoja ja Vuorela 1992, Leskinen ja Turtiainen 1988). Paldanius (1995) lisää edellä esitettyyn luokitukseen yhden tason: tiedonvaihto työryhmässä, joka kokoontuu vain yhden tai muutaman kerran siten, että pitkäjänteinen toisilta oppiminen ei ole mahdollista.

Pelkästään yksisuuntaiseen viestintään perustuva suunnittelu on asiantuntijasuunnittelua. Toisella tasolla, kommunikaation ollessa kaksisuuntaista, suunnitteluelin hankkii tietoja osallisten tarpeista ja tavoitteista esimerkiksi postikyselyillä tai järjestämällä yleisötilaisuuksia tai muita kertaluontoisia keskustelutilaisuuksia. Osallisten ei tarvitse olla järjestäytyneitä, koska tiedonkeruu kohdistuu useimmiten yksityiseen henkilöön. Suunnittelijat harkitsevat missä laajuudessa he ottavat huomioon saamansa tiedot. Tällaisen suunnittelun peruslähtökohta on edelleen objektiivinen tieto ympäristöstä, mutta suunnittelussa pyritään hyödyntämään myös osallisten subjektiivisia näkemyksiä. (Harju 1988).

Kolmannella tasolla, ”vuorovaikutussuunnittelussa,” osallisia kutsutaan mukaan erilaisiin suunnitteluryhmiin, jota voivat olla esimerkiksi seurantaryhmät, ohjausryhmät tai muut vastaavat työryhmät, jotka kokoontuvat useita kertoja suunnitteluprosessin aikana. Toistuvat kokoontumiset mahdollistavat sen, että työryhmän jäsenet oppivat ymmärtämään toistensa näkökantoja ja perusteluita. Osalliset voivat vaikuttaa suunnittelutyöhön muun muassa laajentamalla ja syventämällä tietopohjaa, pohtimalla tavoitteita ja arvioimalla keinoja. Vuorovaikutussuunnittelu edellyttää osallisten organisoitumista ja ryhmien edustajien valikoitumista suunnittelutyöryhmiin. Vuorovaikutussuunnittelussa suunnitteluorganisaatio varaa kuitenkin itselleen vallan päättää suunnitelmasta ja siitä miten työryhmän esitykset otetaan lopullisessa suunnitelmassa

huomioon. (Harju 1988).

Neljäs taso, ”yhteissuunnittelu” merkitsee suunnitteluosapuolten, asukkaiden, suunnittelijoiden, viranhaltijoiden ja intressiryhmien intensiivistä yhteistyötä suunnitelman laatimiseksi. Yhteissuunnittelussa osapuolet hyväksyvät yhdessä lopullisen suunnitelman tai esityksen. Harju (1988).

Hytönen (2000) esittää kaksitasoisen luokituksen metsäsuunnittelulle, erottaen osallistavan suunnittelun ja yhteistoiminnallisen suunnittelun:

”Osallistavassa suunnittelussa (*participatory planning*) järjestävä organisaatio kerää tietoa osapuolten mielipiteistä, arvostuksista ja preferensseistä käyttäen eri osallistamismenetelmiä. Tietoa käytetään organisaation tekemän suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Osallistujien mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ovat varsin rajoitetut.

Kun halutaan ilmaista, että osapuolilla on tavallista informaation tuottajan roolia suurempi vastuu suunnittelussa ja päätöksenteossa voitaisiin puhua yhteistoiminnallisesta suunnittelusta (*collaborative planning*). Laajojen kansalaispiirien mielipiteitä voidaan kysellä tässäkin tapauksessa, mutta varsinaiseen yhteistoiminnalliseen suunnitteluun osallistuisi kansalais-, sidos- ja intressiryhmien edustajia. Suunnittelussa käytettäisiin osallistamismenetelmänä pääasiassa neuvottelua tai vastaavia menettelyjä. Yhteistoiminnallisuuden tunnusmerkkejä voisi olla esimerkiksi, että osallistajat tekisivät esityksiä suunnitelman sisällöksi tai että heillä olisi osavastuu suunnitelman toteuttamisesta.”

Vroomin ja Jagon (1988) pragmaattinen jaottelu perustuu tutkimuksiin siitä, miten päätöksentekijät tekevät tehokkaita päätöksiä erilaisissa tilanteissa. Mallin pohjalta Vroom ja Jago (1988) ja Thomas (1990) esittävät viisi vaihtoehtoista päätöksenteon strategiaa: 1) Autonominen asiantuntijapäätös, kun organisaatio tekee päätöksen ilman osallistamista. 2) Muokattu asiantuntijapäätös, kun organisaatio kuulee osallisten mielipiteitä, mutta tekee päätöksen yksin, ottaen ulkopuolisen mielipiteen huomioon tai sitten ei. 3) Eriytetty vuorovaikutteinen päätös, jolloin organisaatio jakaa ongelman erikseen kunkin osallistujaryhmän kanssa saaden esityksiä ja ideoita, tehden sitten päätöksen, joka heijastaa ryhmien vaikutusta suunnittelijan haluamalla tavalla. 4) Yhdistetty vuorovaikutteinen päätös, jolloin suunnitteluongelma jaetaan yhden ryhmän

kanssa, jossa on edustettuina erilaisia näkökantoja edustavia tahoja, päätöksentekovaltaa ei kuitenkaan jaeta. 5) Yhteinen päätös, jolloin organisaatio jakaa ongelman yhden suunnitteluryhmän kanssa siten, että päätöksentekijä ja suunnitteluryhmä pyrkivät yhdessä hyväksymään ratkaisun.

Edellä esitetyt näkemykset (Arnstein 1969, Vroom ja Jago 1988, Harju 1988) ovat osallistamisintensiiviteettien luokittelun osalta samansuuntaiset. Osallistamisen määrittelyä vaikeuttaa se, että samassakin suunnitteluprosessissa käytetään yleensä useita erilaisia osallistamismenetelmiä: esimerkiksi suunnitteluorganisaatio voi kerätä tietoa kansalaisten mielipiteistä käyttäen kyselyjä ja eri tavoin kerättyä avointa palautetta ja samalla voidaan organisoida työryhmiä, jotka kokoontuvat useita kertoja suunnitteluprosessin aikana neuvottelemaan keskenään suunnitteluun liittyvistä asioista, työryhmä voi jopa lopulta yhdessä tehdä päätöksen suunnitelman hyväksymisestä (Hytönen 2000). Luokittelujen ajatus näyttää olevan se, että intensiivisin osallistamisen menettelytapa määrittää suunnittelun. Siten yhteistoiminnallisessa suunnittelussa voi olla vuorovaikutteisia elementtejä ja tiedonvaihtoa, mutta tiedonvaihtoon perustuvassa suunnittelussa ei käytetä neuvottelua tai tehdä yhteisiä päätöksiä.

3.2 Malli osallistamismenettelyn tunnistamiseksi

Tässä luvussa edellä esitetty tiivistetään malliksi, jonka avulla seuraavassa luvussa tunnistetaan metsäohjelmatyössä noudatettuja osallistamismenettelyjä.

Termiä ”osallistava suunnittelu” käytetään tässä tutkimuksessa, metsätalouden käytännön keskusteluun vakiintuneella tavalla, yleiskäsitteenä tarkoitamaan kaikkea suunnittelua, johon osallistuu muita kuin suunnittelun käynnistäneen tai toteuttavan organisaation edustajia. Näiden toivotaan välittävän suunnitteluprosessiin omia tai edustamansa ryhmän mielipiteitä ja tietoa suunnittelun kohteena olevasta asiasta. Yleensä edellytetään, että osallistaminen on tietoista ja suunnitelmallista toimintaa. Tällaisessa suunnittelussa noudatettua osallistamismenettelyä voidaan kuvata tarkastelemalla osallistamisen intensiteettiä, avoimuutta ja organisoinnin periaatetta.

Taulukko 1. Vaihtoehtoiset osallistamismenettelyt.^{*)}

| Osallistamis- menettely | Tietopohja | Päätöksenteko | Esimerkkejä osallistamismenetelmistä |
|---|---|---|---|
| 0. Asiantuntija- suunnittelu | Objektiivinen tieto, suunnittelua ohjaavat ulkoa annetut mallit ja normit | Päätöksentekijän itsenäinen päätös muita kuulematta | Ei osallistamista |
| 1. Tietoa vaihtava eriytetty suunnittelu (Te) | Objektiivinen tieto ja tieto yleisestä tai osallistettujen mielipiteestä | Päätöksentekijän itsenäinen päätös, johon muiden mielipide saattaa vaikuttaa | Kyselyt, yksittäiset suunnittelu- kokoukset eri tahojen kanssa erikseen, kyselyt tai vapaamuotoinen suljettu palaute |
| 2. Tietoa vaihtava yhdistetty suunnittelu (Ty) | Edellisten lisäksi tieto siitä, miten eri osapuolet reagoivat toistensa mielipiteeseen | Päätöksentekijän itsenäinen päätös, johon muiden mielipide saattaa vaikuttaa | Yleisötilaisuudet, yksittäiset suun- nittelukokoukset useiden tahojen kanssa yhdessä, avoin palaute |
| 3. Vuorovaikutteinen eriytetty suunnittelu (Ve) | Edellisten lisäksi: Suunnittelijan ja intressiryhmien ymmärrys toistensa näkemyksistä | Päätöksentekijän itsenäinen päätös, jossa eri intressiryhmien vaikutus näkyy kukin erikseen | Työryhmätyöskentely osaryhmien kanssa, Ryhmätyötekniikat, Päätösanalyysi |
| 4. Vuorovaikutteinen yhdistetty suunnittelu (Vy) | Edellisten lisäksi: Osapuolten ymmärrys näkökul- mien erilaisuudesta, ryhmien välisistä ristiriidoista | Päätöksentekijän itsenäinen päätös, joka heijastaa kokonais- näkemystä osapuolten näkemyksistä | Edellisten lisäksi. Seuranta tai ohjausryhmät, toiminto- ja tavoiteanalyysi, delphi-työryhmät |
| 5. Yhteistoiminnallinen suunnittelu (Y) | Edellisten lisäksi: Yhteisymmärrys | Yhteisesti hyväksytty päätös työryhmässä, päätöskokous | Edellisten lisäksi. Jaetut vastuut |

Kutakin osallistamismenettelyä (1–5) voidaan toteuttaa avoimesti (A) tai rajatusti (R), jolloin voidaan tunnistaa kaikkiaan 10 osallistamismenettelyä. Tea, Ter, Tya, Tyr, Veä, Ver, Vya, Vyr, Ya, Yr.

^{*)} Muokattu käyttäen lähteitä Arnstein (1969), Thomas (1990), Suopohja ja Vuorela (1992), Leskinen ja Turtiainen (1992), Hytönen (2000).

1) Osallistamista voidaan kuvata riittävän yksityis-kohtaisesti erottamalla kolme osallistamisen intensiteettiä kuvaavaa tasoa: Tietoa vaihtava suunnittelu, Vuorovaikutussuunnittelu ja Yhteistoiminnallinen suunnittelu (kirjoitan nämä intensiteetit jatkossa isolla, koska ne ”nimeävät” suunnittelun). Osallistamisen intensiteettiä kuvaavia ydinkysymyksiä ovat yhteydenpidon pitkäjänteisyys ja osallistuminen päätöksentekoon. Usein osallistaminen toteutetaan erilaisilla menetelmillä siten, että vain pieni osa kaikista osallistujista osallistuu vuorovaikutteisten tai yhteistoiminnallisten työryhmien työskentelyyn. Tällöin intensiivisin suunnittelussa käytetty osallistamismenettely määrittää suunnittelun.

2) Osallistaminen voi olla joko avointa tai rajattua. Viimemainitussa osallistujajoukko rajataan tietoisesti tai tiedostamatta kutsumalla suunnitteluun mukaan etukäteen määritettyjä tahoja tai järjestämällä osallistuminen siten, että vain rajatulla joukolla on todelliset mahdollisuudet osallistua. Avoimessa Vuorovaikutteisessa tai Yhteistoiminnallisessa suunnittelussa osalliset järjestäytyvät haluamal-

laan tavalla ryhmiksi, joista valikoituu edustajia suunnitteluun, esimerkiksi työryhmiin. Avointen, intensiivisten osallistamismenettelyjen onnistumisen kannalta ratkaisevaa on se, miten laajempien osallistujajoukkojen näkemys välittyy työryhmätyöskentelyyn ja päätöksentekoon joko suoraan suunnittelijoiden toimesta tai sitten työryhmissä toimivien edustajien välityksellä. Avoin suunnittelu on myös läpinäkyvää siten, että osalliset ovat tietoisia suunnitteluprosessista ja sen yhteydessä tehtävistä päätöksistä sekä siitä, miten heidän kannanottonsa otetaan suunnittelussa huomioon.

3) Tietoa vaihtava suunnittelu ja Vuorovaikutussuunnittelu voidaan organisoida joko niin, että eri tahot tulevat tietoisiksi toistensa esittämistä näkemyksistä (yhdistetty osallistaminen) tai niin, että kukin taho osallistetaan erikseen (eriytetty osallistaminen). Yhdistämistä voidaan tehostaa käyttämällä menetelmiä, jotka varmistavat sen, että osallistujien näkemykset saatetaan muiden arvioitavaksi. Tavallisimmin yhdistetty osallistaminen toteutetaan siten, että eri tahot osallistuvat samoihin

Taulukko 2. Kysymyssarja osallistamismenettelyiden tunnistamista varten.

A. Osallistamisen suunnitelmallisuus

A1. Onko jo ennen suunnittelua tai sen alkuvaiheessa olemassa suunnitelma tai aikomus siitä, miten osallistaminen toteutetaan?

A2. Tietävätkö suunnittelijat ja osallistujat, mihin osallistamisella pyritään ja mikä on sen asema päätöksenteossa?

A3. Onko suunnitteluun osallistunut tahoja, joiden on toivottu tuovan suunnitteluun omia tai edustamansa tahon mielipiteitä tai näkemyksiä, eikä ainoastaan objektiivista asiantuntijatietaoa?

Mikäli edellä oleviin kysymyksiin voidaan perustellusti vastata kyllä, suunnittelu on aitoa osallistavaa suunnittelua, muussa tapauksessa eri tavoin organisoitua asiantuntijasuunnittelua

B–C Osallistamisen intensiteetti

B. Yhteydenpidon pitkäjänteisyys

B1. Onko järjestetty mahdollisuus pitkäjänteiseen, toistuvaan mielipiteiden vaihtoon ja keskusteluun suunnittelijoiden ja osallistujien edustajien kanssa?

Mikäli vastaus on kyllä, suunnittelu on Vuorovaikutussuunnittelua, muussa tapauksessa Tietoa vaihtavaa suunnittelua

C. Osallistaminen päätöksentekoon

C1. Voivatko osallistujat vaikuttaa työtappoihin ja rooleihin?

C2. Onko työryhmien kokoukset valmisteltu etukäteen niin, että osallistujilla on tieto käsiteltävistä asioista ja mahdollisuus tutustua pohjaehdotuksiin ennakkoon?

C3. Ovatko osalliset edustettuna joukossa, joka tekee tosiasiallisen päätöksen hyväksyttävästä suunnitelmasta?

Mikäli vastaus edellä esitettyihin kolmeen kysymykseen on kyllä, suunnittelu on Yhteistoiminnallista suunnittelua

D. Osallistamisen avoimuus ja läpinäkyvyys

D1. Onko olemassa tiedostettu menettelytapa, jolla varmistetaan kaikkien sitä haluavien saada mielipiteensä ilmaistuksi ja toimitetuksi suunnitteluprosessiin?

D2. Onko osallisilla ollut mahdollisuus nimetä suunnittelutyöryhmiin edustajansa, mikäli tällaisia ryhmiä on perustettu?

D3. Onko osallisilla ollut mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville työryhmissä olevien edustajiensa kautta?

D4. Onko laajempien piirien mielipiteen ilmaisut saatettu mahdollisten työryhmien ja päätöksentekijän tietoon?

Mikäli kaikkiin kolmeen kysymyksiin voidaan vastata ”Kyllä” osallistaminen on avointa. Muussa tapauksessa rajattua

E. Osallistamisen organisoinnin periaate

E1. Onko osallistaminen organisoitu pääosin siten, että osalliset tai heidän edustajansa tulevat tietoisiksi toistensa mielipiteistä ja voivat olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa?

Mikäli vastaus edellä esitettyyn kysymykseen on ”kyllä”, osallistaminen on yhdistettyä, muussa tapauksessa eriytettyä

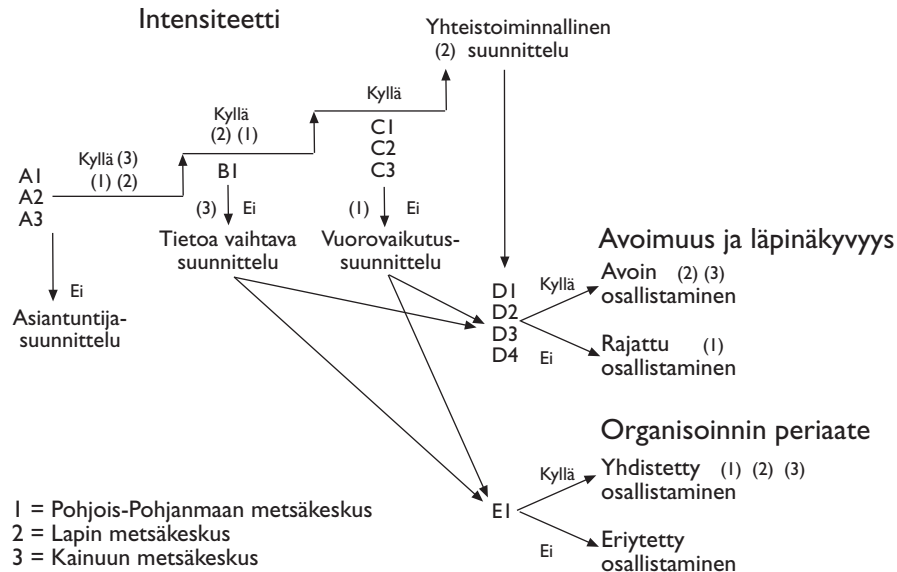
suunnittelutilaisuuksiin, mutta toisten osapuolten esittämiä näkemyksiä voidaan myös muilla tavoin välittää muiden osallistujien tietoon.

Rajaamalla Asiantuntijasuunnittelu tarkastelusta voidaan erottaa kaikkiaan kymmenen erilaista osallistamismenettelyä (taulukko 1), joiden määrittely voidaan esittää myös kysymysten muodossa (taulukko 2, kuva 1). Aiemmin Leskinen ja Turtiainen (1988) ovat käyttäneet kysymyssarjoja työkaluna, jolla on arvioitu, kuinka hyvin osallistamismenettely on noudattanut etukäteen määritettyä ”ideaalia” menettelyä. Taulukon 2 kysymyssarja ei sinällään sisällä normatiivista käsitystä siitä millaista osallistamisen tulisi olla, vaan malliin on pyritty sisällyttämään riittävän yleisiä kysymyksiä, jotka auttavat tunnistamaan erilaisia tietoisesti tai tiedostamatta noudatettuja osallistamismenettelyjä.

4 Tulokset

4.1 Osallistamisen yleiskuvaus

Osallistamisratkaisut olivat metsäkeskuksissa pääosin samansuuntaisia (taulukko 3). Ohjelman koostamisesta vastasi työryhmä tai projektiryhmä. Lapsa työryhmässä oli myös muita kuin metsäkeskuksen edustajia, mutta käytännössä metsäkeskuksen toimihenkilöt vastasivat ohjelman, etenkin AMO:n kokoamisesta. Kainuussa ja Pohjois-Pohjanmaalla projektiryhmän muodosti kolme metsäkeskuksen toimihenkilöä. Ohjelmatyölle nimetyn ohjausryhmän toiminta oli kaikissa metsäkeskuksissa hyvin samanlaista. Laajempien osallistujajoukkojen mielipiteitä kuultiin sidosryhmä- ja yleisötilaisuuksis-



Kuva 1. Kaavio metsäkeskusten osallistamismenettelyistä.

Kuvaan liittyvät kysymykset on esitetty taulukossa 2. Kysymykset A1–C3 määrittävät osallistamisen intensiteettiä, jonka perusteella perusmenettely voidaan nimetä. Kysymykset D1–E1 kuvaavat osallistamisen avoimuutta ja organisoinnin periaatetta käsittepareilla avoin/rajattu ja yhdistetty/eriytetty. Suluissa olevilla numeroilla on kuvattu pohjoisten metsäkeskusten osallistamisstrategiaa. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksessa (1) osallistamismenettelyä kuvaa seuraava vastauspolku: A1–A3 → Kyllä, B1 → Kyllä, C1–C3 Ei, D1–D4 → Ei ja E1 → Kyllä, joten Pohjois-Pohjanmaan osallistamismenettely on Vyr (Vuorovaikutteinen, yhdistetty ja rajattu). Katso myös taulukko 4.

sa. AMO:a laadittaessa pyydettiin myös kirjallista palautetta sähköisesti ja kyselyillä.

Osallistamismuotoja painotettiin kuitenkin metsäkeskuksissa selvästi eri tavoin. Kainuussa järjestettiin MATO:a laadittaessa mittava määrä kertaluontoisia yleisötilaisuuksia, kun taas Lapissa perustettiin lukuisia työryhmiä, jotka kokoontuivat tiiviisti ohjelmatyön aikana. Pohjois-Pohjanmaalla panostettiin kokonaisuutena osallistamiseen vähemmän kuin Lapissa ja Kainuussa. AMO työstettiin Kainuussa tietoisesti ”*virkamiestyönä*.”

AMO:t laadittiin pääosin samoilla periaatteilla, mutta kevyemmällä osallistamisella kuin MATO:t, koska kyse oli tuoreen ohjelman tarkistamisesta MMM:n asettaman tiukan aikataulun puitteissa. Yleisöpalautteen keruun menetelmiä (Internet ja kyselyt) käytettiin kaikissa maakunnissa AMO:n laatimisen yhteydessä. Etenkin Kainuussa maakunnan sidosryhmiä oli ”*rasitettu*” monilla peräkkäisillä osallistavan suunnittelun hankkeilla, joita

olivat metsäohjelmatyön lisäksi Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun prosessit.

4.2 Osallistamismenettelyn ydinkysymykset

Osallistamisen suunnitelmallisuus

Kaikissa metsäkeskuksissa laadittiin ohjelmatyön projektisuunnitelma, jossa nimettiin työryhmät ja niihin osallistuvat tahot sekä määritettiin sidosryhmä- ja yleisötilaisuuksien aikataulu. AMO:n projektisuunnitelmissa osallistamisen kuvaus oli yksityiskohtaisempia kuin MATO:n projektisuunnitelmissa, mikä johtunee siitä, että AMO:n vaikutusarvioinnin tukiaineistossa (Paldanius ja Tallskog 2000) käsiteltiin myös osallistamista. Erillisiä osallistamissuunnitelmia ei kuitenkaan laadittu – lukuun ottamatta Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksessa luonnosasteelle jäänyttä ”*yhteistoimintasuunnitel-*

Taulukko 3. Osallistamisjärjestelyt Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun metsäohjelmatyössä vuosina 1997–2001.

| | Lappi | Pohjois-Pohjanmaa | Kainuu |
|-----------------------------------|---|--|--|
| Työryhmä | Johtokunta | Johtokunta | Johtokunta |
| 1. Tehtävä | 1. Hyväksyy ohjelman | 1. Hyväksyy ohjelman | 1. Hyväksyy ohjelman |
| 2. Edustajien määrä (MATO/AMO) | 2. 7 henkilöä | 2. 7 henkilöä | (toimi AMO:n ohjausryhmänä) 2. 7 henkilöä |
| 3. Kokoumiskerrat (MATO/AMO) | 3. 2 / 1 kertaa | 3. 2 / 1 kertaa | 3. 3 / 4 kertaa |
| | Työryhmä: | Projektiryhmä | Projektiryhmä |
| | 1. Vastaa ohjelman laadinnasta ja esityksestä johtokunnalle | 1. Ohjelman työstäminen | 1. Ohjelman työstäminen |
| | 2. 6 / 9 henkilöä eri sidosryhmistä | 2. 3 henkilöä metsäkeskuksesta | 2. 3 henkilöä metsäkeskuksesta |
| | 3. 8 / 10 kertaa | 3. Jatkovaa keskinäistä yhteydenpitoa | 3. Jatkovaa keskinäistä yhteydenpitoa |
| | Työjaokset (7 kpl) | Ohjausryhmä | Ohjausryhmä |
| | 1. Valmistele ohjelmaa erityiskysymyksissä | 1. Linjaa työtä | 1. Linjata ja valvoa |
| | 2. Yhteensä 34 henkilöä eri sidosryhmistä | 2. 10 henkilöä | 2. 7 henkilöä |
| | 3. 3–4 / 0 kertaa | 3. 6 / 4 kertaa | 3. 6 / 0 kertaa |
| | Ohjausryhmä | Teemaryhmät (3 kpl) | Teemaryhmät (3 kpl) |
| | 1. Ohjaa työryhmää, kuullaan | 1. Tukea ohjelman laatimista | 1. Kerää ja muokkaa aineistoa |
| | 2. 26 henkilöä (AMO:ssa avoin) | 2. 47 henkilöä | 2. Yhteensä 32 henkilöä |
| | 3. 4 / 4 kertaa | 3. 5–6 / 2–3 kertaa | 3. 1–3 / 0–1 kertaa |
| Yleis- ja sidosryhmätilaisuudet | | | |
| 1. Tilaisuuksien määrä (MATO/AMO) | 1. 1/3 tilaisuutta | 1. 5 / 1 tilaisuutta | 1. 27 / 2 tilaisuutta |
| 2. Osallistujien määrä yhteensä | 2. 111 osallistujaa | 2. 129 osallistujaa | 2. 233 osallistujaa |
| Muu osallistaminen | Internet (AMO:ssa) Sidosryhmäkysely (AMO:ssa). | Internet (AMO:ssa) Sidosryhmäkysely (AMO:ssa) Palautelomake metsäsanomissa. | Internet (AMO:ssa) Sidosryhmäkysely (AMO:ssa). |
| Työmenetelmät | Työryhmäkokoukset. Sähköpostityöskentely (AMO:ssa). Seminaarien ryhmätyöt. Ohjelma ohjausryhmään kuuluneille sidosryhmille lausunnoille. | Työryhmäkokoukset. Sähköpostityöskentely (AMO:ssa). Seminaarien ryhmätyöt. Ohjelma keskeisten sidosryhmien lausunnoille. | Työryhmäkokoukset. Sähköpostityöskentely (AMO:ssa). Seminaarien ryhmätyöt. Tuplatiimitekniikka Kommentit ”fläpille”. Ohjelma sidosryhmien lausunnoille. |
| Innovaatioesimerkkejä | Joidenkin intressien puheenvuoro ”ikkunoina” ohjelmassa. Kirjoitusvastuun jakaminen työjaostoille. | Metsäkeskuksen henkilöstön lupaus osallistua sidosryhmien omiin tilaisuuksiin. Eriytetty keskustelu paliskuntien ja puuyrittäjien edustajien kanssa. Yhteistoiminta-suunnitelma. | Kansalaistilaisuudet kaikissa kunnissa. Tilaisuudet kuntien päättäjille. |

maa,” jossa osallistamisjärjestelyjä hahmoteltiin yksityiskohtaisesti kronologisessa esityksessä.

Metsäkeskusten projektisuunnitelmille tyypillistä oli toisaalta asiantuntemuksen ja toisaalta edunvalvonnan korostaminen, mistä johtuen ohjelmatyön alkuvaiheessa keskusteltaessa projektisuunnitelmista kiinnitettiin huomiota lähinnä työryhmien kokoonpanoon, ei niinkään suunnitteluprosessiin ja vuorovaikutukseen. Kuvaavaa on, että Lapin AMO-prosessin projektisuunnitelmassa kappaleessa, joka oli saanut otsikon ”*vuorovaikutussuunnitelma*,” luettiin kansalaispalautteen keräämiseksi käytettävät menetelmät, mutta laajaa työryhmätyöskentelyä ei käsitelty lainkaan.

Osallistamisen intensiteetti

Lapissa työryhmä sekä Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa ohjausryhmä kokoontuivat ohjelmatyön kuluessa säännöllisesti perusteellisiin kokouksiin (taulukko 3). Näissä ryhmissä käytiin yksityiskohtaista, konsensushakuista keskustelua, joten ne muodostivat osallistamisen ydinryhmän. Muut ryhmät, joissa oli eri organisaatioiden edustajia, olivat enemmän tai vähemmän ad hoc-ryhmiä. Niissä asioiden käsittelytapa oli yleistä tai keskittyi tietyn asiantuntija-alan ongelmiin, kokouksia oli vähän ja usein osallistujien joukko vaihteli kokouksesta toiseen.

Virallinen päätöksentekomenettely oli kaikissa metsäkeskuksissa selkeästi määritelty: johtokunta ”hyväksyi” tai ”vahvisti” ohjelmat, Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa pienin muutoksin. Johtokunnat käsitelivät ohjelmaa yhtenä asialistansa kohtana muiden joukossa, mistä johtuen käsitteilyyn varattu aika oli lyhyt verrattuna käsiteltävän ohjelman laajuuteen. Kainuussa AMO hyväksyttiin puhelinkokouksessa. Näin ollen on mahdollista, että tärkeimmät ohjelmaan sisältyneet ratkaisut tehtiin tosiasiaa muilla foorumeilla kuin johtokunnissa. Moni johtokunnan jäsenistä tosin osallistui prosessiin työryhmien jäsenenä ja yleisötilaisuuksien osallistujana. Lapissa ohjelmaluonnos lähetettiin johtokunnan jäsenille kommentoitavaksi jo ennen viimeistelyä.

Lapin projektisuunnitelmassa oli selkeästi määritelty *työryhmän* tehtäväksi laatia esitys johtokun-

nan käsittelyä varten. Työryhmän ja ohjausryhmän roolit ja työtapa olivat työskentelyn loppuvaiheessa kuitenkin hyvin samanlaiset. Myös Pohjois-Pohjanmaalla ohjausryhmä käsiteli ohjelmatekstiä yksityiskohtaisesti juuri ennen kuin ohjelma esitettiin johtokunnalle. Kainuussa metsäkeskuksen toimihenkilöiden muodostaman projektiryhmän osuus ohjelman viimeistelyssä oli suurempi kuin Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Missään maakunnassa ei ryhmissä kuitenkaan varsinaisesti ”hyväksytyt” johtokunnalle vietävää esitystä, joten ryhmien työskentely jäi loppuvaiheissaan jossain määrin avoimeksi.

Ryhmiin osallistuneilla oli kaikissa metsäkeskuksissa mahdollisuus vaikuttaa projektisuunnitelmiin, joihin myös tehtiin olennaisia muutoksia ensimmäisissä ryhmien kokouksissa ja sidosryhmäseminaarissa. Työryhmät ”*järjestäytyivät*” normaaliin tapaan työskentelynsä aluksi, mutta työtavoista ja tehtävien jaosta ei käyty keskustelua: metsäkeskuksen edustajat toimivat ryhmien puheenjohtajina ja sihteerinä ”*viran puolesta*.”

Kokouskutsut ja esityslistat pyrittiin toimittamaan osallistujille etukäteen, joten heillä oli mahdollisuus perehtyä käsiteltäviin asioihin. Tiivistynyt työtahti johti siihen, että sihteeristön rooli korostui ohjelmatyön loppuvaiheessa.

Osallistamisen avoimuus ja läpinäkyvyys

Kaikissa metsäkeskuksissa käytettiin menettelyjä, joilla pyrittiin tarjoamaan kaikille mahdollisuus osallistua suunnitteluun. Kainuun MATO-prosessia leimasi sarja avoimia yleisötilaisuuksia, joista myös tiedotettiin kutsukirjeillä sekä lehti- ja radioilmoituksin. Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla tilaisuuksia oli vähemmän ja tiedottamisessa luotettiin pääosin lehdistötiedotteisiin. Ohjelmatyötä käsitteiden artikkeleiden pääuutinen liittyi Kainuussa ja Pohjois-Pohjanmaalla yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ohjelman metsäpoliittisiin tavoitteisiin. Sen sijaan Lapissa sekä MATO:oon että AMO:oon liittyvisä artikkeleissa käsiteltiin ohjelman laatimisen työtappaa ja vaikutusmahdollisuuksia jokseenkin perusteellisesti. AMO:n laadintaan liittyi avoimia kanavia kuten internet-palautte ja palautelomake Pohjois-Pohjanmaan Metsäsanomissa, joiden kautta

ohjelman laatijoille jätettiin kuitenkin vain muutama viesti. Pohjoisten metsäkeskusten sidosryhmille postitettiin syyskuussa 2000 laaja sidosryhmäkysely, johon vastasi 767 eri sidosorganisaatioiden edustajaa (Leskinen ym. 2002). Kainuun metsäkeskuksessa AMO:n ohjelmaluonnos oli avoimesti nähtävillä internetissä ennen viimeistelyä. Ohjelmia ei asetettu suunnitelmallisesti ”nähtäville,” mutta viimeiset ohjelmaluonnokset lähetettiin tärkeimpien sidosryhmien edustajille lausuntoa varten.

Osallistumisen kynnystä madaltavia aktiivisia toimenpiteitä olivat Kainuun MATO-prosessiin liittynyt laaja yleisötilaisuuksien sarja ja Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksen tarjous tulla esittelemään metsäohjelmatyötä sidosryhmien tilaisuuksiin (Luultavasti vähäisen markkinoinnin takia yksikään organisaatio ei käyttänyt Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksen tarjoamaa mahdollisuutta hyväksien). Muut osallistamisratkaisut olivat enemmän passiivisia, aktiivisille osallisille mahdollisuuksia tarjoavia.

Ohjelmatyöhön osallistuneiden ryhmien muodostaminen oli kaikissa maakunnissa varsin avointa: Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa ensimmäisen sidosryhmäseminaarin osallistujat saivat hakeutua ”teemaryhmiin” mielenkiintonsa mukaisesti. Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskukset pyysivät valittuja tahoja nimeämään edustajansa ohjausryhmään ja Lapissa myös työryhmään. Lapissa AMO:n ohjausryhmä todettiin avoimeksi kaikille sitä haluaville organisaatioille, mistä ei tosin tiedotettu kovin aktiivisesti.

Lapin AMO:n projektisuunnitelmassa ja tiedotteessa käsiteltiin sitä, että palautetta ja mielipiteitä voi välittää työryhmiin nimettyjen edustajien välityksellä. Muutoin edustuksellisuuden oletettiin toteutuvan ilman, että edustajien ja taustaryhmän välisen viestinnän tärkeyttä olisi korostettu tai muutoin tuettu. Työryhmien kokoonpanosta tiedotettiin työryhmien ensimmäisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Lausunnot lähetettyjä luonnoksia käsiteltiin virallisesti joidenkin sidosryhmien tilaisuuksissa.

Työryhmien työskentely oli pääosin läpinäkyvää: kokousmuistiot toimitettiin työryhmän jäsenille ja työryhmissä sovitut muutokset kirjattiin muistioihin ja ohjelmatekstiin. Lapissa osa työryhmän jäsenistä nosti ryhmän agendalle metsäkeskuksen, mielestään

läpinäkyvyyttä vaarantavan työtavan. Kaikkien yleisötilaisuuksien muistioita ei suunnitelmallisesti toimitettu ohjelmaa koostavan ryhmän jäsenille tai päätöksentekijöille. Sihteeristö ratkaisi pitkälti sen, miten yleisöpalaute otettiin huomioon ohjelmateksteissä. Yleisötilaisuuksien osallistuneille tai ohjelmaa muutoin kommentoineille kansalaisille ei toimitettu jälkikäteen tietoa tilaisuuksien johtopäätöksistä tai siitä miten kommentit on voitu ottaa huomioon.

Osallistamisen organisoinnin periaate

Työryhmätyöskentely ja sidosryhmätalaisuudet organisoitiin lähes aina siten, että samoihin tilaisuuksiin osallistui eri sidosryhmien edustajia. Pohjois-Pohjanmaalla järjestettiin AMO-työhön liittyen paliskuntien ja puuyrittäjien edustajille kokoontuminen, johon kutsuttiin vain näiden alojen edustajia. Näiden taapaamisten taustalla oli pyrkimys ”realistisempiin tavoitteisiin” kuin MATOssa ja toisaalta näiden intressiryhmien halu tuoda omia tavoitteitaan korostummin esille, mikä on vaikeaa tilaisuuksissa, joissa käsitellään monia erilaisia teemoja. Työryhmissä ja yleisötilaisuuksissa noudatettiin yleensä normaalia kokousmenettelyä. Kainuun yleisötilaisuuksissa käytettiin ”tuplatiimitekniikkaa.” Sen tarkoitus on varmistaa, että kaikkien osallistujien näkemykset saatetaan jäsenyteen yhteiseen käsittelyyn. Kainuun yleisötilaisuuksissa puheenvuorot kirjattiin tilaisuudessa kaikkien nähtäville. Yleisö- ja sidosryhmätalaisuuksien muistioita ei toimitettu järjestelmällisesti tilaisuuden osallistujille tiedoksi.

4.3 Osallistamismenettelyjen nimeäminen

Osallistamismenettelyä tunnistavien kysymysten avulla metsäkeskusten osallistamismenettelyt voidaan pelkistää seuraavasti (taulukko 4, kuva 1):

Metsäohjelmatyö oli kaikissa maakunnissa osallistavaa, koska suunnitelmallisesti ja tietoisesti järjestettiin kansalaisille ja intressiryhmille osallistumismahdollisuuksia. Kainuun MATO:a laadittaessa järjestettiin useita avoimia yleisötilaisuuksia. Myös Lapissa järjestettiin yleisötilaisuuksia maakunnassa ja siellä työryhmätyöskentely oli laajaa ja avointa. Pohjois-Pohjanmaalla avoimuutta varmistavia toi-

Taulukko 4. Pohjois-Suomen metsäkeskusten metsäohjelmajärjestelmien osallistamismenettely osallistamismenettelyä kuvaavien kysymysten valossa.

| | Pohjois-Pohjanmaa | Lappi | Kainuu |
|---|-------------------|----------------|----------------|
| A. Osallistamisen suunnitelmallisuus | | | |
| A1. Onko jo ennen suunnittelua tai sen alkuvaiheessa olemassa suunnitelma tai aikomus siitä miten osallistaminen toteutetaan? | Kyllä | Kyllä | Kyllä |
| A2. Tietävätkö suunnittelijat ja osallistujat mihin osallistamisella pyritään ja mikä on sen asema päätöksenteossa? | Kyllä osittain | Kyllä osittain | Kyllä |
| A3. Onko suunnitteluun osallistunut tahoja, joiden on toivottu tuovan suunnitteluun omia tai edustamansa tahon mielipiteitä tai näkemyksiä, eikä ainoastaan objektiivista asiantuntijatietoa? | Kyllä | Kyllä | Kyllä |
| B. Yhteydenpidon pitkäjänteisyys | | | |
| B1. Onko järjestetty mahdollisuus pitkäjänteiseen, toistuvaan mielipiteiden vaihtoon ja keskusteluun suunnittelijoiden ja osallistujien edustajien kanssa? | Kyllä | Kyllä | Ei täysin |
| C. Osallistaminen päätöksentekoon | | | |
| C1. Voivatko osallistujat vaikuttaa työtappoihin ja rooleihin? | Kyllä osittain | Kyllä osittain | Kyllä osittain |
| C2. Onko työryhmien kokoukset valmisteltu etukäteen niin, että osallistujilla on tieto käsiteltävistä asioista ja mahdollisuus tutustua pohjaehdotuksiin ennakkoon? | Kyllä osittain | Kyllä osittain | Kyllä osittain |
| C3. Ovatko osalliset edustettuina joukossa, joka tekee tosiasiallisen päätöksen hyväksyttävästä suunnitelmasta? | Ei selkeästi | Kyllä | Ei |
| D. Osallistamisen avoimuus ja läpinäkyvyys | | | |
| D1. Onko olemassa tiedostettu menettelytapa, jolla varmistetaan kaikkien sitä haluavien saada mielipiteensä ilmaistuksi ja toimitetuksi suunnitteluprosessiin? | Kyllä osittain | Kyllä osittain | Kyllä |
| D2. Onko osallisilla ollut mahdollisuus nimetä suunnittelutyöryhmiin edustajansa, mikäli tällaisia ryhmiä on perustettu? | Kyllä | Kyllä | Kyllä osittain |
| D3. Onko osallisilla ollut mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville työryhmissä olevien edustajiensa kautta? | Ei täysin | Kyllä osittain | Kyllä osittain |
| D4. Onko laajempien piirien mielipiteen ilmaisut saatettu mahdollisten työryhmien ja päätöksentekijän tietoon? | Ei täysin | Kyllä osittain | Ei täysin |
| E. Osallistamisen organisoimisen periaate | | | |
| E1. Onko osallistaminen organisoitu pääosin siten, että osalliset tai heidän edustajansa tulevat tietoisiksi toistensa mielipiteistä ja voivat olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa? | Kyllä osittain | Kyllä osittain | Kyllä |

menpiteitä oli selvästi vähemmän kuin muissa maakunnissa, joten siellä osallistaminen rajautui lähinnä mukaan kutsuttuihin tahoihin. Kaikissa metsäkeskuksissa työryhmätyöskentely ja yleisötilaisuudet oli organisoitu pääosin siten, että tilaisuuksissa oli yhtä aikaa läsnä eri sidosryhmien edustajia, siten suunnittelu oli yhdistettyä.

Lapissa työryhmätyöskentelyn määrä oli selvästi suurempi kuin muissa maakunnissa. Varsinkin eri sidosryhmien edustajien muodostama työryhmä kokoontui pitkäjänteisesti ja usein. Työryhmä myös asiallisesti päätti johtokunnalle vietävän ohjelman sisällöstä. Ohjelmatyö Lapissa oli Yhteistoiminnal-

lista. Pohjois-Pohjanmaalla ohjausryhmän tehtävä oli ”*tukea*” ohjelmatyötä. Ryhmä kuitenkin kokoontui varsin usein ohjelman viimeistelyvaiheeseen asti, joten Pohjois-Pohjanmaan ohjelmatyö oli Vuorovai- kuteista. Kainuussa työryhmätyöskentely, etenkin AMO:a laadittaessa oli selvästi vähäisempää kuin muissa maakunnissa ja painottui työn alkuvaiheeseen. Siellä osallistamisen pääpaino oli kansalais- ja sidosryhmätilaisuuksissa. Näin ollen Kainuun ohjelmajärjestelmä oli tietoa vaihtavaa.

Yksinkertaistaen voidaan osallistamismenettelyä kuvata siten, että Lapin metsäkeskuksessa suunnittelu noudatti Ya-menettelyä (Yhteistoiminnal-

lista avointa), Kainuussa Tya-menettelyä (Tietoa vaihtavaa, yhdistettyä ja avointa) ja sekä Pohjois-Pohjanmaalla Vyr-menettelyä (Vuorovaikutteista, yhdistettyä ja rajattua).

5 Tarkastelu ja johtopäätökset

Tutkimuksessa laadittiin, kysymyksinä esitetty malli suunnittelussa noudatetun osallistamismenettelyn tunnistamiseksi. Käytännön osallistamismenettelyjen nimeäminen kysymyssarjan avulla ei onnistunut yksiselitteisesti. Osaltaan luokittelun vaikeus johtuu siitä, että osallistamismenettely oli osin suunnittelematonta ja epäjohdonmukaista, koska ohjelmityön ensimmäisistä hankkeista vastanneet eivät ilmeisesti olleet kovin hyvin perillä osallistamisen periaatteista, käytännöistä ja vaihtoehtoisista osallistamistavoista. Kategorinen osallistamismenettelyn luokittelu ei kuvaa vaihtelua, jota prosesseissa on. Se kuitenkin auttaa havaitsemaan painotuseroja ja mahdollisia puutteita. Osallistamisen intensiteetti, avoimuus ja organisointiperiaate ovat ulottuvuuksia, joita eri tavoin painottamalla päädytään erilaisiin osallistamismenettelyihin.

Tutkimuksen empiirinen osa kuvaa metsäohjelmityössä Pohjois-Suomessa noudatettua osallistamismenettelyä. Tulosten yksityiskohdat eivät sellaisenaan ole yleistettävissä muihin maakuntiin, mutta vastaukset osallistamisen ydinkysymyksiin kuvannevat metsäohjelmityössä noudatettua menettelyä laajemminkin.

Metsäohjelmityön perusratkaisut olivat kaikissa metsäkeskuksissa samankaltaiset. Yleisötilaisuuksien ja työryhmätyöskentelyn organisointi oli lähes yksinomaan yhdistävää, koska eri intressiryhmät kutsuttiin mukaan samoihin tilaisuuksiin. Ohjelmityössä tavoiteltiin avoimuutta, mutta avoimuutta varmistavat toimenpiteet jäivät varsinkin Pohjois-Pohjanmaalla aika vähäisiksi. Osallistamisen intensiteetin suhteen maakuntien osallistamisprosessit olivat selvästi erilaisia, mikä tukee Hyttisen ja Niskasen (1999) havaintoa, jonka mukaan osallistaminen AMO:n laadintaan vaihteli eri maakunnissa huomattavasti. Kainuussa työtä leimasivat kertaluonteiset yleisötilaisuudet, Lapis-

sa laaja konsensushakuinen työryhmätyöskentely. Pohjois-Pohjanmaalla osallistamiseen panostettiin kokonaisuutena vähemmän kuin muissa maakunnissa.

Leimallista ohjelmityölle oli toisaalta asiasuuntautuneisuus ja toisaalta edunvalvonnan näkökulman korostaminen, jolloin prosessin toteuttamiseen liittyvät asiat, kuten eri osallistujien roolit ja työmenetelmät, eivät juuri olleet suunnittelutilaisuuksien tai projektisuunnitelmien agendassa. Eri toimijoiden rooli ja työmenetelmät olivat ohjelmityössä perinteiset: metsäkeskuksen edustajat hoitivat ”viran puolesta” lähes kaikki sihteerin ja puheenjohtajan tehtävät. Vuorovaikutusta tehostavia tekniikoita käytettiin järjestelmällisesti vain Kainuun yleisötilaisuuksissa.

Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva, joten siinä ei pyritty varsinaisesti vastaamaan kysymykseen millaista osallistamisen tulisi olla. Tällaiseen kysymykseen vastaaminen edellyttäisi tutkimukselta erilaista, joko pragmaattista organisaatio- tai sitten kansalaisnäkökulmaa (Glass 1979). Kumpikin näistä näkökulmista edellyttää, että osallistamisen tulee olla tietoista ja noudattaa valittua osallistamismenettelyä johdonmukaisesti. Tässä tutkimuksessa kehitetty malli antaa mahdollisuuden tehdä metsäohjelmityön johdonmukaisuuteen liittyviä kehittämissuhteita.

Projektisuunnitelmiin liitettävä yhteistyö- tai vuorovaikutussuunnitelma lisäisi ohjelmityön johdonmukaisuutta ja osallistamisen tavoitteellisuutta. Prosessissa ajaututaan ilman keskustelua totuttuihin rooleihin ja työtapoihin, jos suunnittelusta vastaava taho ei nosta vaihtoehtoisia työtapoja ja rooleja keskusteltavaksi muutoin kuin retorisesti asialistan kohdassa ”järjestäytyminen.” Ulkopuolisten ”fasilitaattoreiden” käyttö saattaisi tietyissä tilanteissa parantaa osallistamisen johdonmukaisuutta, koska ”*organisaation järjestäessä itse yhteistyötä on järjestäjillä organisaatiokulttuuri painolastinaan*” (Kivinen 1999).”

Monet ohjelmityössä vähemmälle huomiolle jääneet, mutta osallistamisen johdonmukaisuuden kannalta tärkeät kysymykset voitaisiin haluttaessa ratkaista toimenpiteillä, jotka eivät olennaisesti lisää ohjelman laatimisen vaatimaa resurssia. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi

– Suunnittelutyöryhmien ja kokoonpanosta ja kansa-

- laisten vaikutusmahdollisuuksista tiedottaminen,
- tiedonkulku yleisötilaisuuksista suunnitteluryhmillle,
- yleisötilaisuuksissa esillä olleiden asioiden etenemisestä tiedottaminen mukana olleille,
- eri työryhmien kokousten ajoitus ja työskentely suunnittelun loppuvaiheessa.

Kaikissa metsäkeskuksissa noudatettiin osallistamisen organisoimisessa yhdistävää, konsensushakuista menettelyä (ks. myös Hyttinen ja Niskanen 1999), eriyttävän menettelyn mahdollisuuksista ei ohjelmatyön yhteydessä keskusteltu. Esimerkiksi Sotarauta (1996) korostaa ohjelmatyössä kompromissien etsimisen sijaan niiden asioiden kartoittamista, joista voidaan olla aidosti yksimielisiä ja joiden edistämiseen voidaan sitoutua organisaation omista tavoitteista lähtien. Konsensushakuisen yhdistävän ja toisaalta avoimen, moniarvoisen eriyttävän osallistamismenettelyn etujen ja haittojen pohtiminen sekä näihin liittyvän osallistamisstrategian (Sample 1993, Daniels ym. 1996) tietoinen valinta ovat tulevan metsäohjelmatyön haasteita.

Metsäkeskuksen johtokunnan rooli metsäohjelman hyväksyjänä on lakisäateisen ohjelmatyön yksi lähtökohta. Ohjelmaprosessia suunniteltaessa on tarpeen kysyä, halutaanko johtokunnan olevan muodollinen vahvistaja vai yhteistoiminnallinen osallistaja. Viimemainitussa tapauksessa johtokunnalle ilmeisesti tulisi varata ohjelmatyöhön enemmän aikaa kuin MATO- ja AMO-prosesseissa varattiin, tai sitten tulisi korostaa muun yhteistoiminnallisen ryhmän roolia ohjelman viimeistelijänä ja esityksen tekijänä johtokunnan päätettäväksi. Muussa tapauksessa sihteerityön rooli korostuu ja suunnittelun läpinäkyvyys vaarantuu.

Maakunnallisen strategisen metsäsuunnittelun tutkimukselle voi tämän artikkelin perusteella määritellä kaksi linjaa: 1) pragmaattisesta organisaationäkökulmasta on tarpeen tutkia millaisiin suunnittelutilanteisiin erilaiset osallistamismenettelyt soveltuvat, ottaen huomioon suunnittelun tavoitteet ja myös suunnitteluun käytettävissä olevat resurssit; 2) tarvitaan myös normatiivista osallistavan suunnittelun tutkimusta metsäpoliittisten ja laajemminkin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Viimeksi mainittu näkökulma on viime vuosina korostanut

yhteistoiminnallista suunnittelunäkemyä (Healey 1997). Yhteiskuntasuunnitteluun liittyvässä keskustelussa on arvosteltu ”idealistsina” niin perinteistä tavoitesuuntautunutta kuin yhteistoiminnallistakin suunnittelunäkemyä ja kaivattu kriittistä näkökulmaa, joka pureutuu osallistamisretoriikan ja käytännön välillä mahdollisesti piileviin ristiriitaisuuksiin (Sotarauta 1996, Mäntysalo 2000). Tällainen kriitikki saattaisi haastaa arvokkaalla tavalla myös metsäsuunnittelututkimusta.

Kiitokset

Tutkimusta ovat tukeneet Maa- ja metsätalousministeriö sekä Metsämiesten säätiö. Kiitän Metsäkeskus Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan edustajia myönteisestä yhteistyöstä, erityisesti kaikkia aikansa haastatteluihin ja kirjalliseen vuorovaikutukseen uhranneita. Käsikirjoitukseen sen eri vaiheissa arvokkaita kommentteja antoivat Leena Leskinen, Jyrki Kangas, Harri Hänninen ja Pekka Ollonqvist sekä kaksi käsikirjoituksen tarkastajaa. Tutkimuksen teknisessä viimeistelyssä auttoi Jenni Sippula.

Kirjallisuus

- Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere. 281 s.
- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners* 35(4): 216–224.
- Daniels, S., Lawrence, R. & Align, R. 1996. Decision-making and ecosystem-based management: applying the Vroom-Yetton Model to public participation strategy. *Environmental Impact Assessment Review* 16: 13–30.
- Glass, J. 1979. Citizen participation in planning: the relationship between objectives and techniques. *Journal of American Planning Association* 45(2): 180–189.
- Harju, P. 1988. Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Raportti SOFY-projektin kenttäkokeilusta. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A15. 292 s.
- Healey, P. 1997. Collaborative planning. *Shaping places*

- in fragmented societies. Macmillan. 333 p
- Hellström, E. & Hyttinen, P. 1996. Tapaustutkimusstrategia ja metsätieteet. *Metsätieteen aikakauskirja* 1996(4): 389–407.
- Hyttinen, P. & Niskanen, A. 1999. Practical experiences from the formulation of regional forest programmes in Finland. Julkaisussa: Niskanen, A. & Väyrynen. *Regional forest programmes: A Participatory approach to support forest based regional development*. *EFI Proceedings* 32: 73–81.
- Hytönen, L. 2000. Osallistamismenetelmät metsätalouden päätöksenteossa. *Metsätieteen aikakauskirja* 3/2000: 443–456.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1999. 40 s.
- Kivinen, K. 1999. Yhteistyö metsätalouden alueellisten ohjelmien laadinnassa. Tutkimuskohteena Kainuun ja Pirkanmaan ohjelmat. *Diskurssi Oy*. 43 s.
- Leskinen, A. 1994. Environmental planning as learning. The principles of negotiation, the disaggregative decision-making method and parallel organization in developing the road administration. *Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos*. Julkaisuja 5, Maankäytön ekonomia. 162 s.
- & Turtiainen, M. 1988. Osallistuva suunnittelu ja SO-FY-projekti. *Yhteiskuntasuunnittelu* 26(4): 10–18.
- Leskinen, L., Tikkanen, J. & Leskinen, P. 2002. Pohjoisten metsäkeskusten yhteistyöryhmät ja niiden osallistuminen alueellisten metsäohjelmien laadintaan. *Metsätieteen aikakauskirja* 2(2002): 99–114.
- Loikkanen, T. 1995. Osallistava metsäsuunnittelu. *Metsätieteen aikakauskirja – Folia Forestalia* 1995(2): 147–154.
- , Sijojoki, T. & Wallenius, P. 1997. Osallistavan suunnittelun opas luonnonvara-ammattilaisille. *Metsähallitus* 1997. 95 s.
- Pykäläinen, J., Kangas, J. & Loikkanen, T. 1999. Interactive decision analysis in participatory strategic forest planning: Experiences from state owned boreal forests. *Journal of Forest Economics* 5(3): 341–364.
- Metsähallituksen alue-ekologinen suunnittelu 2001: Arviointi ja kehittämissuosituksset. Helsinki. Consulting Group Oy Ltd. 136 s.
- Mäntysalo, R. 2000. Land-use planning as inter-organizational learning. Department of Architecture, University of Oulu. Oulu University Press. 386 s.
- Ollonqvist, P. 2002. Collaboration in the forest policy arena in Finland – from neo-corporatist planning to participatory program preparation. Julkaisussa: Gislerud, I., *National forest programmes in a European context*. *EFI Proceedings* 44: 27–47.
- Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 2000. Ympäristöministeriö. Saatavana: <http://www.vyh.fi/aluekayt/kaavat/osa/oas.htm>. [Luettu 27.3.2000]
- Paldanius, J. 1995. Osallistuvan strategisen suunnittelun kehittämisnäkökohtia. Julkaisussa: *Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen*. *Tielaitoksen selvityksiä* 25: 47–63.
- & Tallskog, L. 2000. Alueellisten metsäohjelmien vaikutusarvioinnin tukiaineisto. Periaatteita ja käytännön ohjeita. *Moniste*. *Diskurssi Oy*. 27 s.
- Saarinen, E. 1994. *Filosofia*. WSOY. Helsinki. 300 s.
- Sample, A. 1993. A framework for public participation in natural resource decisionmaking. *Journal of Forestry* 91: 22–27.
- Sotarauta, M. 1996. Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Julkaisussa: Siirilä, S., Haveri, A. & Linnanmaa, R. (toim.). *Aluetieteen laitoksen julkaisuja sarja A18*: 145–164.
- Suonoja, K. & Vuorela, P. 1992. Kymmenen vuotta yhteissuunnittelua. *Yhteiskuntasuunnittelu* 30(3): 27–34.
- Thomas, J. 1990. Public involvement in public management: adapting and testing a borrowed theory. *Public Administration Review* 50: 435–445.
- Tikkanen, J., Leskinen, L. & Kangas, J. 2002. Maisemaekologinen tarkastelu Pohjois-Suomen yksityismetsätalouden suunnittelua ohjaavissa asiakirjoissa. Julkaisussa: Kangas, J., Kokko, A., Jokimäki, J. & Store, R., *Tutkimuksia ekologisen informaation liittämisestä metsäsuunnitteluun*. *Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja* 858: 103–112.
- Wallenius, P. 2001. Osallistava strateginen suunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa. *Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja* 41. 310 s.
- Vroom, V. & Jago A. 1988. *Managing participation in organisations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. 239 p.
- Yin, R. 1994. *Case study research. Design and methods*. London, Sage Publications. 171 s.

Liite I. Havaintoja Kainuun metsäohjelmatyöstä.

Kysymys

Vastauksen perusteet

A. Osallistamisen tavoite ja suunnitelmallisuus

A1. Onko jo ennen suunnittelua tai sen alkuvaiheessa olemassa jonkinlainen suunnitelma tai aikomus siitä miten osallistaminen toteutetaan?

Sekä metsätalouden tavoiteohjelman (MATO) laatimista, että alueellista metsäohjelmaa (AMO) varten laadittiin perusteellinen projektisuunnitelma/KK3, KK4/. Maa- ja metsätalousministeriön tukihanke vauhditti kysymyksillään (18.6.1997, /YK1/) MATO-projektin suunnittelua ja osaltaan suuntasi osallistamista, samoin kuin AMO-prosessiin liittynyt vaikutusarvioinnin tukiaineisto /Paldanius ja Talskog 2000/.

A2. Tietävätkö suunnittelijat ja osallistajat mihin osallistumisella pyritään ja mikä on sen asema päätöksenteossa?

Työryhmien kokouksissa esiteltiin työsuunnitelmaa ja sen etenemistä /KK10, KK19/. Ohjelman hyväksymismenettely oli selkeästi kirjattu projektisuunnitelmaan /KK3, KK4/. Myös sidosryhmä- ja yleisöseminaarien aluksi esiteltiin projektin etenemistä ja organisointia /KK40, KK67/.

A3. Onko suunnitteluun osallistunut tahoja, joiden on toivottu tuovan suunnitteluun omia tai edustamansa tahon mielipiteitä tai näkemyksiä eikä ainoastaan objektiivista asiantuntijatietoa?

MATO-työllä oli keskeisten yhteistyötahojen edustajien muodostama ohjausryhmä, jonka kokoonpano määritettiin projektisuunnitelmassa /KK:3/. ”Ohjausryhmä koostuu metsätalouden keskeisistä toimijoista ja intressitahoista. Sen tehtävänä on linjata ja valvoa projektiryhmän työtä sekä välittää oman organisaationsa ja taustaryhmiensä näkemykset prosessiin /KK10/.

AMO-työssä ohjausryhmänä toimi metsäkeskuksen johtokunta /KK4/. AMOn projektisuunnitelman /KK2/ mukaan ”metsäohjelman laatiminen on prosessityöskentelyä, jossa sidosryhmille tarjotaan mahdollisuus vaikuttaa ohjelman sisältöön.”

Ohjelmatekstiä työstettiin metsäkeskuksen edustajien muodostamassa ”sihteeristössä” sekä kolmessa teemaryhmässä, joissa oli myös sidosryhmien edustajia /KK1, KK2/. AMO-työssä teemaryhmien toiminta oli vähäisempää ja metsäkeskuksen sihteerityön rooli suurempi /KH1/.

Tavoiteohjelman laatimisen ja sen tarkistamisen kuluessa järjestettiin kolme maakunnallista sidosryhmätilaisuutta /KK1/, jokaisessa kunnassa järjestettiin kansalaistilaisuudet /KK52/ ja lisäksi ohjelmaa esiteltiin kuudessa tilaisuudessa kunnallisjohdolle ja metsäammattilaisille /KK51, KK49/. AMO-työn kuluessa järjestettiin kaksi maakunnallista sidosryhmätilaisuutta /KK2/. ”Osallistujat olivat asiantuntijaroolissa, edunvalvontarooli oli taustalla, mutta se tuli fiksusti esille./KH1/”

B. Yhteydenpidon pitkäjänteisyys

B1. Onko järjestetty mahdollisuus pitkäjänteiseen, toistuvaan mielipiteiden vaihtoon ja keskusteluun suunnittelijoiden ja osallistujien edustajien kanssa?

MATO-ohjausryhmä kokoontui kuusi kertaa /KK18/, AMO-työn ohjausryhmänä toiminut metsäkeskuksen johtokunta käsiteli AMOa neljässä kokouksessaan /KK35–39/. Teemaryhmät kokoontuivat MATO-vaiheessa yhdestä kolmeen kertaan /KH1, KH2/. AMO-työssä kolmesta teemaryhmästä yksi kokoontui kertaalleen /KH1, KH2/. Muut ryhmät työstivät AMOa siten, että työryhmän jäsenet saivat luettavakseen MATO tekstin, johon he esittivät haluamiaan muutoksia /KH1, KH2/.

C. Osallistuminen päätöksentekoon

C1. Voivatko osallistajat vaikuttaa työtappoihin ja rooleihin?

Ohjelmatyön vastuuhenkilö teki projektisuunnitelmat kuullen metsäkeskuksen johtajaa /KH1/, MATO-projektisuunnitelma hyväksyttiin 22.4.1997 /KK7/ ja AMO-projektisuunnitelma merkattiin tiedoksi /KK39/ metsäkeskuksen johtokunnassa. Johtokunnan käsittelyssä projektisuunnitelmat eivät muuttuneet /KH1/. MATO:n projektisuunnitelma hyväksyttiin ensimmäisessä ohjausryhmän kokouksessa 14.5.1997, jossa täsmennettiin myös osallistamismenettelyä /KK10/. Työryhmien puheenjohtajuus ja sihteerityö lankesi ”automaattisesti,” ilman keskustelua metsäkeskuksen edustajille /KH1/. Monimuotoisuusryhmässä tekstin kirjoittamisvastuuta jaettiin kokouksessa yhteisesti sovitulla tavalla myös muille asiantuntijoille /KK73/.

C2. Onko työryhmien kokoukset valmisteltu etukäteen niin, että osallistujilla on tieto käsiteltävistä asioista ja mahdollisuus tutustua pohjaehdotuksiin ennakoon?

MATOn ohjausryhmän, metsäkeskuksen johtokunnan ja teemaryhmien esityslistat toimitettiin osallistujille etukäteen /KH1, KH2, esityslistat/. Kokouksissa käsiteltävät luonnokset pyrittiin lähettämään kokouksen osallistujille etukäteen, mutta usein kiireisen aikataulun takia ne tuotiin vasta kokoukseen /KH1, KH2/. Käsiteltäviin luonnoksiin tuli yksittäisiä kommentteja kokousten välillä, jolloin sihteeristö otti haluamallaan tavalla kommentit huomioon työstäessään seuraavan luonnoksen /KH1, KH2/. Kokousten välillä tulleita kommentteja ei järjestelmällisesti saatettu muiden työryhmän jäsenten tietoon, eikä niitä käsitelty erikseen kokouksissa.

C3. Ovatto osalliset edustettuna joukossa joka tekee tosiasiallisen päätöksen hyväksyttävästä suunnitelmasta?

MATO-työssä teemaryhmistä saadun tekstin pohjalta muokattiin sihteeristön toimesta luonnos tavoiteohjelmaksi /KH1, KH2/. MATO:n ohjausryhmä käsiteli luonnosta viimeisessä kokouksessaan 16.2.1998, jossa etukäteen toimitettuun ohjelmaluonnokseen tehtiin ”muutamia täsmennyksiä” /KK18/. Tämän jälkeen ohjelma lähetettiin kommentoitavaksi ohjausryhmän jäsenten lisäksi keskeisille sidosryhmille /KK18/. Johtokunta hyväksyi ohjelman kokouksessaan 24.2.1998, jossa ”ohjelman laatijoille annettiin valtuudet pienein tekstimuutoksiin keskustelun pohjalta.” /KK9/

AMOn sihteeristö työsti ohjelmaluonnoksen, ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon teemaryhmien jäsenten MATOon esittämät muutostoiveet /KH1, KH2, KK58/. Maakunnan metsäneuvoston ensimmäisessä kokouksessa 21.2.2002 esiteltiin AMON viimeinen luonnos /KH1, KH2/. Luonnosta käsiteltiin metsäkeskuksen johtokunnan puhelinkokouksessa (26.2.2002): ”Näillä (kokouksessa esitetyillä) lisäyksillä esitetty Kainuun metsäohjelman päivitys hyväksyttiin.” /KK35/

D. Osallistamisen avoimuus ja läpinäkyvyys

D1. Onko olemassa tiedostettu menettelytapa, jolla varmistetaan kaikkien sitä haluavien saada mielipiteensä ilmaistuksi ja toimitetuksi suunnitteluprosessiin?

MATO-tyon kuluessa järjestettiin ”kansalaisten osallistamiseksi jokaisessa kunnassa avoimet kansalais-tilaisuudet /KK1/.” Keskeiset yhteistyötahot kutsuttiin tilaisuuksiin kirjallisesti /KK53/. Ensimmäiseen maakunnalliseen sidosryhmätilaisuuteen ja kuntakohtaisiin kansalais-tilaisuuksiin kutsuttiin lisäksi lehti-ilmoituksessa ja radiossa /KH1, KK53/.

AMON sidosryhmätilaisuudet olivat kaikille avoimia /KK68/. Keskeiset sidosryhmät kutsuttiin tilaisuuksiin kirjallisesti /KK68/. AMON ohjelmaluonnos oli ennen hyväksymistä nähtävissä Internetissä, jossa pyydettiin myös palautetta ohjelmasta /KH1, KK26/. Metsänomistajien kuulemiseksi AMO-luonnos esiteltiin maakunnan metsänomistajien liiton hallituksessa /KK2/. MATO:n viimeinen ohjelmaluonnos lähetettiin kommentoitavaksi ohjausryhmän jäsenille ja keskeisille sidosryhmille ennen kuin ne hyväksyttiin metsäkeskuksen johtokunnan kokouksessa /KK18/, AMON viimeinen luonnos lähetettiin Metsäkeskuksen johtokunnan jäsenille /KK36/.

D2. Onko osallistujilla ollut mahdollisuus nimetä työryhmiin edustajansa, mikäli tällaisia ryhmiä on perustettu?

MATO-ohjausryhmä määritettiin projektisuunnitelmassa /KK3/, jonka metsäkeskuksen johtokunta hyväksyi /KK7/. Ohjausryhmään kutsuttujen joukko oli määritetty metsäkeskuksen sisäisissä keskusteluissa /KH1/. Kainuun luonnonsuojelupiiriä ja Kainuun liittoa pyydettiin nimeämään ohjausryhmään esustajansa /KH1, KK3/. Teemaryhmät perustettiin ensimmäisessä sidosryhmätilaisuudessa, jossa läsnäolleet jakaantuivat haluamallaan tavalla työryhmiin /KH1, KK40/. Seminaaritilaisuudessa monimuotoisuusryhmän työhön osallistuneet listasivat vielä muita asiantuntijoita /KK41, KH2/, jotka metsäkeskus kutsui myöhemmin mukaan ohjelmatyöhön, samoin metsäkeskus kutsui puuntuotanto- ja monikäyttöteemaryhmiin vielä joitakin uusia edustajia, seminaarin jälkeen /KH1/.

AMON ohjausryhmänä toimi metsäkeskuksen johtokunta /KK4/ ja teemaryhmät olivat samat, jotka osallistuivat MATON laatimiseen /KH1, KK65/.

D3. Onko osallisilla ollut mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville työryhmissä olevien edustajiensa kautta?

Ohjelmatyön kuluessa ei keskusteltu siitä, olivatko työryhmissä työskentelevät järjestelmällisesti keskustelleet taustajoukkojensa kanssa ohjelmatyötä /KH1/. Ensimmäisessä MATON ohjausryhmän kokouksessa korostettiin sitä, että ohjausryhmän tehtävänä on ”on ... välittää oman organisaationsa ja taustaryhmiensä näkemykset prosessiin /KK10/. Projektiorganisaatiosta ja työryhmien kokoonpanosta tiedotettiin MATON laatimiseksi järjestettyjen sidosryhmä- ja kansalais-tilaisuuksien aluksi / KK53/.

D4. Onko laajempien piirien mielipiteen ilmaus saatettu mahdollisten työryhmien ja päätöksentekijöiden tietoon?

Maakunnallisten sidosryhmätilaisuuksien muistiot käsiteltiin ohjausryhmässä /KK11, KK12, KK18/sen sijaan AMO:n sidosryhmätilaisuuksien samoin kuin MATON kansalais-tilaisuuksien ja kunnittaiten sidosryhmätilaisuuksien palautetta ei käsitelty systemaattisesti teemaryhmissä eikä ohjausryhmässä, mistä johtuen palaute vaikutti välillisesti tilaisuuksiin osallistuneiden työryhmien jäsenten, erityisesti sihteerien kautta. AMO:n liittyneen sidosryhmäkartoituksen tuloksia ei esitelty työryhmissä eikä sidosryhmätilaisuuksissa, koska kyselyn tulokset valmistuivat prosessin ollessa jo loppusuoralla.

E. Osallistamisen organisointi

E1. Onko osallistuminen organisoitu pääosin siten, että osalliset tai heidän edustajansa tulevat tietoisiksi toistensa mielipiteistä ja voivat olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa?

MATO-työssä ohjausryhmän kokoukset ja sidosryhmä- ja kansalaisseminaarit olivat tärkeimmät osallistamistavat. Työryhmien työtapa oli normaali kokousmenettely, erityisiä työryhmäteknikoita ei käytetty. Seminaareissa käytettiin ”työpajatyöskentelyä /KK42/” ja tuplatiimityöskentelyä /KK13/, jotta kaikki paikalla olleet saataisiin mukaan työskentelyyn. Keskustelussa esille tuodut kommentit kirjattiin fläppitaululle /KH1/ kaikkien nähtäville. Työryhmätyön tulokset esiteltiin seminaarin lopuksi kaikille paikalla olleille /KK27/. Työpajojen tuotokset lähetettiin osallistujille tiedoksi /KK41/. Monimuotoisuus ja monikäyttö –teemaryhmissä ryhmien vetäjät työstivät parityönä joidenkin asiantuntijoiden kanssa erityisasiantuntemusta vaativia tekstiosia /KH2/.

AMO-vaiheessa korostui sihteerityö, jonka tueksi järjestettiin kaksi sidosryhmäseminaarina. Ainakin yhdessä seminaarissa tehtiin ryhmätöitä /KK27/ ja seminaareissa pidetty keskustelumistio toimitettiin kaikille seminaariin osallisuneille tiedoksi /KK66/.

Liite 2. Havaintoja Lapin metsäohjelmasta.

Kysymys

Vastauksen perusteet

A. Osallistamisen tavoite ja suunnitelmallisuus

A1. Onko jo ennen suunnittelua tai sen alkuvaiheessa olemassa suunnitelma tai aikomus siitä miten osallistaminen toteutetaan?

Sekä metsätalouden alueellista tavoiteohjelman (MATO), että alueellisen metsäohjelman (AMO) laatimista varten laadittiin projektisuunnitelma.

MATO-projektisuunnitelmassa esitettiin karkea aikataulu projektin etenemiselle sekä listaus projektin työryhmiä /KL3/.

AMO-projektisuunnitelmaan sisältyneen ”vuorovaikutussuunnitelman” mukaan ”yksittäisille ihmisille tarjotaan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä metsäohjelman päivittämisestä yleisötilaisuudessa. Lisäksi metsäohjelmalle tehdään oma internet sivu, joiden yhteyteen laitetaan palautteenantomahdollisuus. Mielipiteitä voi myös kertoa työryhmän ja ohjausryhmän edustajille. Tiedotusvälineille tiedotetaan metsäohjelman tarkistamisen alkamisesta ja ohjelman valmistumisesta. Lisäksi tiedotusvälineiden edustajat kutsutaan yleisötilaisuuteen /KL4/. AMON projektisuunnitelmassa nimettiin eri työryhmiin osallistuvat tahot /KL4/.

A2. Tietävätkö suunnittelijat ja osallistujat mihin osallistumisella pyritään ja mikä on sen asema päätöksenteossa?

MATOn projektisuunnitelmissa ei kuvattu ohjelman päätöksentekomenettelyä /KL3, KL4/, mutta työryhmän ensimmäisessä kokouksessa roolit määritettiin selkeästi /KL20/. MATO-töyön tausta, projektiorganisaatio ja päätöksentekomenettelyä käsiteltiin yksityiskohtaisesti myös MATOn laadinnan käynnistymisestä kertovassa lehdistötiedotteessa /KL27/ ja sen perusteella laaditussa artikkelissa /KL71/. Projektisuunnitelmaa, työtappaa ja työryhmien kokoonpanoa ja tehtäviä käsiteltiin myös muiden työryhmien ensimmäisissä kokouksissa /KL13, KL20/. Myös MATOn yleisötilaisuus alkoi suunnitteluprosessin ja –organisaation esittelyllä /KL25/. Yksi työjaoksista ”hyväksyi” allekirjoituksillaan työstämänsä tekstin, muut jaokset eivät näin menelleet.

Myöskään AMO-projektisuunnitelmassa ei päätöksentekomenettelyä kuvattu /KL4/. Ryhmien ensimmäisissä kokouksissa esiteltiin projektisuunnitelma, mutta eri työryhmien roolia ei korostettu /KL35, KL54/. Myös AMON yleisötilaisuuksien aluksi selvitettiin projektin etenemistä ja päätöksentekomenettelyä /KL64/.

Sekä MATO että AMO työn eri tilaisuuksissa korostettiin sitä, että metsäkeskuksen johtokunta on lopulta se, joka päättää ohjelman hyväksymisestä /Ref1, Ref2/. AMO-prosessin esittelysivu oli internetissä nähtävänä /Ref2/.

A3. Onko suunnitteluun osallistunut tahoja, joiden on toivottu tuovan suunnitteluun omia tai edustamansa tahon mielipiteitä tai näkemyksiä, eikä ainoastaan objektiivista asiantuntijatietoa?

MATOA työstäviin työryhmiin osallistui yli 60 eri tahojen edustajaa. Eri työryhmien tehtävät ja se mitä osallistujilta odotetaan kuvattiin MATO-työryhmän ensimmäisessä kokouksessa: ”Metsäkeskuksen johtokunta linjaa ja vahvistaa ohjelman, työryhmä vastaa ohjelman laadinnasta (esitysten laatiminen ohjausryhmälle ja lopullisen ohjelman työstäminen hyväksyttäväksi), työryhmän työskentelyä ohjaamaan kutsutaan laaja-alainen, eri intressitahoista koostuva ohjausryhmä, työryhmän avuksi perustetaan tarvittaessa asiantuntijoiden muodostamia työjaoksia erityiskysymysten selvittelyyn, suurelle yleisölle järjestetään seminaari, jonka tavoitteena on tiedottaa ohjelmasta maakunnassa ja tarjota kaikille halukkailla mahdollisuus vaikuttaa ohjelman sisältöön /KL20/.” MATO-työryhmään kutsuttiin ”viranomaistahoja” ja ohjausryhmään eri näkemyksiä edustavien sidosryhmien edustajia /KL7/.

AMO-ryhmiin osallistui yhteensä yli 40 eri sidosryhmien edustajaa. AMON ohjausryhmään kutsuttiin viranomaistahojen lisäksi keskeiset sidosryhmät ja ohjausryhmä oli avoin kaikille tahoille, jotka halusivat osallistua ohjelman laadintaan /KL2/. AMOSSA jotkut osapuolet kirjoittivat itsenäisesti lyhyen tekstin edustamastaan näkökulmasta, nämä ”ikkunat” painettiin sellaisenaan lopulliseen ohjelmaan /KL2/.

B. Yhteydenpidon pitkäjänteisyys

B1. Onko järjestetty mahdollisuus pitkäjänteiseen, toistuvaan mielipiteiden vaihtoon ja keskusteluun suunnittelijoiden ja osallistujien edustajien kanssa?

MATO ohjausryhmässä oli 26 edustajaa, jotka kokoontuivat neljä kertaa /KL9/. MATOA työstäneessä työryhmässä oli viiden viranomaistahon edustajaa /KL1/ ja työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa /KL14/. MATON 7 työjaosta, joissa oli aiheen luonteesta riippuen kahdesta kahdeksaan ”asiantuntijatahojen” edustajaa, kokoontuivat kolmesta neljään kertaan työn kuluessa /KL2, HL4/.

AMON ohjausryhmä oli avoin /KL54/ ja siihen kutsuttiin alunperin samat tahot, jotka olivat työskennelleet MATOn ohjaus- ja seurantarivissä /HL1, KL55/. Ohjausryhmä kokoontui neljä kertaa /KL63/. AMO-työryhmässä oli kahdeksan eri sidosryhmän edustajaa /KL2/, jotka kokoontuivat 10 kertaa /KL53/.

C. Osallistuminen päätöksentekoon.

C1. Voivatko osallistujat vaikuttaa MATOn ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa täsmennettiin projektisuunnitelmaa ja projektiorganisaatiota /KL13/. Metsäkeskuksen edustajat valittiin "viran puolesta /Ref1/," ilman keskustelua puheenjohtajaksi ja sihteeriksi. MATOn tekstiä työstettiin suurelta osin työajoksissa ja koottiin työryhmässä /HL1/. Työajokset perustettiin työryhmän kokouksessa /KL19/.

Projektisuunnitelmaa täsmennettiin myös AMO:n ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa /KL54/. AMOSSA metsäkeskuksen henkilöistä koostuva "sihteeristö" vastasi pääosin ohjelmatekstin työstämisestä, koska AMOtyöryhmä oli laajempi ja luonteeltaan "ohjaavampi" /HL1/. Myös AMO-työryhmän ja ohjausryhmän puheenjohtajaksi ja sihteeriksi valittiin keskusteluita metsäkeskuksen edustajat. AMO-työryhmässä sovittiin työn loppuvaiheissa siitä, että kokousten välillä ohjelmatekstiin tehdyt muutokset kirjattaisiin selkeästi kaikkien työryhmän jäsenten nähtäville, minkä jälkeenkin yksi työryhmän jäsen arvosteli sitä, että sihteeristö oli tehnyt tekstimuutoksia kuulematta työryhmän jäseniä /KL52/. Arvostelun jälkeen työskentelytapaa muutettiin paremmin läpinäkyväksi /Ref2/.

C2. Onko työryhmien kokoukset valmisteltu etukäteen niin, että osallistujilla on tieto käsiteltävistä asioista ja mahdollisuus tutustua pohjaehdotuksiin ennakkoon?

Kokoukset ja luonnokset lähetettiin pääosin noin viikkoa ennen työryhmän ja ohjausryhmän kokouksia /HL3,HL4/. Sekä MATOn että AMON laadinnan loppuvaiheessa aikataulu tiivistyi niin, että käsitellyssä olevat ohjelmaversiot olivat työryhmän jäsenillä muutamaa päivää ennen kokousta /HL3,HL4, Ref2/.

C3. Ovatko osalliset edustettuna joukossa joka tekee tosiasiallisen päätöksen hyväksyttävästä suunnitelmasta?

MATOn projektisuunnitelman mukaan ohjelman hyväksyy metsäkeskuksen johtokunta /KL3/. MATO-työryhmän (9.3.98) /KL14/ ja ohjausryhmän (12.3.2002) /KL9/ kokouksessa käytiin läpi *ennalta jaettu versio tavoiteohjelmasta ja keskusteltiin tekstiin tulevista tarkennuksista ja lisäyksistä*. Osa ohjausryhmän jäsenistä oli kommentoinut ohjelmaa kirjallisesti /KL9/. Kokouksien jälkeen sihteeristö kirjoitti johtokunnan kokouksessa esitellyn ohjelmaversioon. Johtokunta hyväksyi ohjelman 16.3.1998 /KL32/.

Metsäkeskuksen johtokunta vahvisti AMON 9.3.2002 /KL34/. Ohjausryhmä käsiteli ohjelmaa viimeisessä kokouksessaan 22.2.2002, jossa "keskusteltiin" ja "tehtiin esityksiä" AMO-tekstiin /KL63/. Työryhmä käsiteli AMOA viimeisen kerran kokouksessaan 27.2.2001, jossa "käytiin läpi edellisen kokouksen jälkeen ohjelmatekstiin tehtyjä muutoksia /KL53/." Kokouksessa oli "tiukan" keskustelun jälkeen päädytty yhteisesti hyväksyttävään ohjelmaan /HL5/. Sihteeristö kirjoitti kokouksessa esitetyt muutokset ohjelmaan, joka esiteltiin johtokunnan kokouksessa. Metsäkeskuksen johtokunnassa on asetuksen 12.2.1996/93 määrittämällä tavalla edustus keskeisistä metsäalan sidosryhmistä.

D. Osallistamisen avoimuus ja läpinäkyvyys

D1. Onko olemassa tiedostettu menettelytapa, jolla varmistetaan kaikkien sitä haluavien saada mieliteensä ilmaistuksi ja toimitetuksi suunnitteluprosessiin?

MATON laatimisen yhteydessä järjestettiin yksi avoin yleisötilaisuus /KL25/. Tilaisuudesta tiedotettiin lehdistötiedotteella /KL28/. Tiedotteen perusteella ei kuitenkaan julkaistu artikkeleita. Tilaisuuteen kutsuttiin kirjallisesti keskeiset sidosryhmät /KL24/. MATON laatimiseen ei liittynyt kuulemismenettelyä eikä ohjelmaluonnos ollut virallisesti "nähtävillä", mutta työn loppuvaiheessa luonnos lähetettiin ohjausryhmässä mukanaoleville organisaatioille lausunnonle, jolloin jotkut organisaatiot jättivät kirjallisia kommentteja ohjelmassa huomioon otettavaksi /KL8/.

AMON laatimisen yhteydessä järjestettiin kolme yleisötilaisuutta, joihin kutsuttiin lehti-ilmoituksella /KL92/, lisäksi tilaisuudesta kirjoitettiin lehdistötiedote /KL38/, jonka perusteella julkaistu "puffi" /ref1/ otsikoitiin seuraavasti: "Metsäkeskus pyytää aloitteita yleisöltä" /KL90/. AMO-luonnosta ei saatu tavoitteesta huolimatta Internetiin nähtäville, eikä internetin kautta muutoinkaan välitetty yhtään kommenttia /HL2/. AMO:n ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa kirjattiin, että ohjausryhmä on "kaikille halukaille sidosryhmille avoin" /KL54/, mistä tiedottiin AMON internet sivuilla ja asia oli esillä ensimmäisen ohjausryhmän kokoukseen liittyneessä tiedotustilaisuudessa /HL1/, mutta tilaisuuden perusteella kirjoitetuissa artikkeleissa ei kirjoitettu mahdollisuudesta osallistua ohjausryhmän työskentelyyn /KL79, K80/. Ohjausryhmätyöskentelyyn ei liittynyt virallista kuulemismenettelyä, eikä ohjelma ollut virallisesti nähtävillä.

D2. Onko osallistujilla ollut mahdollisuus nimetä suunnittelutyöryhmiin edustajansa, mikäli tällaisia ryhmiä on perustettu?

Metsäkeskus pysyi eri osapuolia nimeämään edustajansa MATOn ohjausryhmään /KL22/. Metsäkeskuksen johtaja pysyi metsäkeskuksessa valittuja tahoja nimeämään edustajansa MATOn ohjelmatyöryhmään /KL6/. Työjaosten kokoonpanosta päätettiin MATO-työryhmässä /KL19/. Kaikki halukkaan tahot pääsivät mukaan työjaosten työskentelyyn /ref1/.

AMOn ohjausryhmään kutsuttiin MATOn ohjausryhmän työskentelyyn osallistuneet organisaatiot, joiden pyydettiin nimeämään edustajansa /KL55/. Amon ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa ohjausryhmän kokoonpanoa täydennettiin uusilla tahoilla ja ohjausryhmä ”todettiin” avoimeksi /KL54/. AMOn koostamisesta vastanneen työryhmän kokoonpanosta keskusteltiin ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa projektisuunnitelmaan sisältyneen esityksen pohjalta /KL54/. Kokouksen jälkeen metsäkeskus pysyi suunnitelmassa mainittuja tahoja nimeämään edustajansa projektiryhmään. Työryhmään ei valittu kaikkia niitä tahoja, jotka olisivat halunneet osallistua työhön, koska haluttiin välttää liian raskasta työryhmää /ref1/.

D3. Onko osallisilla ollut mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville työryhmissä olevien edustajiensa kautta?

Yhteydenpitoa taustaryhmiin ei erikseen korostettu MATO-työn kuluessa /HL1/. Projektin alkuvaiheessa työryhmien kokoonpanosta tiedotettiin pöytäkirjojen välityksellä työryhmän, ohjausryhmän ja työjaosten jäsenille /ref1/, mutta ei laajemmalle yleisölle. Työn loppuvaiheessa olleessa yleisöseminaarissa työryhmien kokoonpano esiteltiin /KL25/.

AMO:n käynnistämiseen liittyneessä lehdistötiedotteessa lueteltiin työryhmän jäsenet ja kerrottiin, että palautetta voi antaa suoraan työryhmän jäsenille /KL38/. Tiedotteen pohjalta tehdyssä lehtiartikkelissa työryhmien kokoonpanoa ei esitelty /KL80/. Työryhmien jäsenet listattiin AMO-nettisivuilla /HL2/. AMOn yleisötalouksissa pääpaino oli ohjelmasisällön esittämisessä /HL5/, mutta tilaisuuksien aluksi kerrottiin projektiryhmiin kuuluvien henkilöiden nimet.

D4. Onko laajempien piirien mielipiteen ilmaiset saatettu mahdollisten työryhmien ja päätöksentekijän tietoon?

MATO-työryhmässä käsiteltiin säännöllisesti työjaosten työn tuloksia /KL16, KL17, KL18/. MATO-yleisötalouksien palaute kerättiin muistioksi /KL25/, mutta muistiota ei käsitelty työryhmien kokouksissa /KL14/.

AMO:n laadinnan yhteydessä järjestetyssä yleisötalouksessa annettua ja kirjattua palautetta /KL45/ käsiteltiin työryhmän kokouksissa /Ref2/ ja kooste palautteesta lähetettiin työryhmän jäsenille tiedoksi saatesanoilla ”*tavoitteita ja toimenpiteitä asetettaessa tulee hyödyntää maakunnasta yleisötalouksista saatua tietoa ja palautetta*” /KL46/. AMO-työryhmän kokouksessa toivottiin työryhmän jäsenten osallistuvan yleisötalouksiin /KL41/.

E. Osallistamisen organisointi

E1. Onko osallistuminen organisoitu pääosin siten, että myös osalliset tai heidän edustajansa tulevat tietoisiksi toistensa mielipiteistä ja voivat olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa?

MATO-työskentely on perustui pääosin työryhmätyöskentelyyn. Kaikissa työryhmissä oli edustajia eri intressiryhmistä. Kokousten väliaikoina sihteeristölle esitetyt kommentit käsiteltiin työryhmissä /KL9/. Työryhmien työmenetelmänä oli normaali kokousmenettely. Sidosryhmätalouksien palautetta ei koottu avoimesti nähtäville, eikä tilaisuuksien muistioita toimitettu osallistujien tietoon.

Myös AMOn laadinnassa työryhmän ja ohjausryhmän työpanos oli keskeinen. AMO-työssä työryhmän jäsenten sihteeristölle esittämät kommentit välittyivät työryhmälle ohjelmaluonnokseen kirjattuina eikä niitä käsitelty kokouksissa /KL52/. AMOn yleisötalouksissa osallistujat jaettiin ryhmiin, jotka käyttivät osan tilaisuuden ajasta heille annettujen tehtävien työstämiseen /KL64/. Ohjausryhmässä oli ideoitu yleisötalouksien työtapoja /KL40/, mutta esillä olleita ryhmätyötekniikoita ei kuitenkaan käytetty. Yleisötalouksien koostetta ei toimitettu kaikkien osallistujien tietoon, mutta eri ryhmien esitykset purettiin tilaisuuden päätteeksi ja ne tulivat sitä kautta kaikkien osallistujien tietoon /Ref2/.

Liite 3. Havaintoja Pohjois-Pohjanmaan metsäohjelmatyöstä.

| Kysymys | Vastauksen perusteet |
|--|---|
| A. Osallistamisen tavoite ja suunnitelmallisuus | |
| A1. Onko jo ennen suunnittelua tai sen alkuvaiheessa olemassa jonkinlainen suunnitelma tai aikomus siitä miten osallistaminen toteutetaan? | Sekä alueellisen metsätalouden tavoiteohjelman (MATO) laatimista että sen alueelliseksi metsäohjelmaksi (AMO) tarkistamista varten laadituissa projektisuunnitelmissa oli esitetty miten ajoitetaan työryhmäkokoukset, sidosryhmäseminaarit, tiedottaminen, julkistaminen ja lausuntokierros /KP1a,KP1b/. Ministeriö aktivoi osallistamisen suunnittelua ja seurasi hankkeen etenemistä pyytäessään metsäkeskuksilta tietoa hankkeeseen nimetyistä projektiryhmistä /YK6,YK7/. Ministeriö toivoi metsäkeskusten järjestävän metsätalouden tavoiteohjelmiin liittyviä kansalaisfoorumeita /KP47,KP50/. Työryhmissä osallistamisen suunnittelu keskittyi lähinnä sen varmistamiseen olivatko eri osapuolet kattavasti edustettuina työryhmissä /HP1/. |
| A2. Tietävätkö suunnittelijat ja osallistajat mihin osallistumisella pyritään ja mikä on sen asema päätöksenteossa? | MATO:n ensimmäisessä kokouksessa ohjausryhmän tehtävän todettiin olevan ” <i>ohjelman linjausten ja painotusten vahvistaminen sekä korostettavien asioiden esille nostaminen /KP10/.</i> ” Myös osa-alueita työstäneissä ”teemaryhmissä” käsiteltiin projektisuunnitelmaa ja teemaryhmien roolia. Esimerkiksi metsätalouden yritystoiminta -ryhmän ” <i>tavoitteena on tukea metsäkeskuksen tavoiteohjelman laatimista /KP93/.</i> ” Projektin aikataulusuunnitelma esiteltiin MATO-työn aloitusseminaarissa /KP33/, jossa päätettiin ” <i>muodostaa ohjausryhmä, jonka tehtävänä on linjata työryhmien esitykset yhteisesti hyväksyttäviksi tavoitteiksi /KP2/.</i> ” AMO:n projektisuunnitelmaan liittyneessä yhteistyösuunnitelmaluonnoksessa mainitaan, että metsäkekuksen johtokunta hyväksyy AMO:n /KP1b/. AMO:n työryhmien nimeämiseksi lähetetyssä kirjeessä määritellään työnjakoa seuraavasti: ” <i>Koska eri sidosryhmien osallistumista alueellisen metsäohjelman päivittämiseen pidetään tärkeänä, metsäkeskuksen asettama projektiryhmä haluaa käyttää tukena työryhmiä ... /KP110/.</i> ” |
| A3. Onko suunnitteluun osallistunut tahoja, joiden on toivottu tuovan suunnitteluun omia tai edustamansa tahon mielipiteitä tai näkemyksiä eikä ainoastaan objektiivista asiantuntijätietoa? | MATO-työlle oli nimetty ohjausryhmä, jossa oli 10 eri sidosryhmien edustajaa, ohjelman osa-alueita työstä kolme teemaryhmää, joissa oli kaikkiaan 47 sidosryhmien edustajaa /KP0a/. Lisäksi järjestettiin kolme sidosryhmätilaisuutta, joihin osallistui 15–30 henkilöä /KP33,KP92,KP42, KP45, KP52/. Aloitustilaisuuden lehdistötiedotteessa kuvataan tilaisuuden luennetta seuraavasti: ” <i>informoidaan tavoiteohjelman tavoitteista ja ja ohjelman laatimistavasta.</i> ” Projektista vastanneen suunnittelijan mukaan ” <i>edunvalvonta ja kompromissihenki</i> korostui työryhmien työskentelyssä /HP1, HP2/”, sen sijaan suunnittelusta vastaavat metsäkeskuksen toimihenkilöt pyrkivät toimimaan mieluummin asiantuntijoina kuin edunvalvojina /HP2/. MATO:lle nimetty seurantar ryhmä jatkoi AMO:n ohjausryhmänä. Myös AMO-työhön osallistui kolme teemaryhmää, joiden jäsenet olivat pääosin samat, jotka toimivat MATO:n teemaryhmissä. Metsäenergian käytön edistämiseen ja puuyrittäjyyteen liittyvien toimenpiteiden suunnittelua varten näiden alojen asiantuntijat järjestivät oman kokouksensa /HP1, KP25/. AMO-työn kuluessa järjestettiin yksi avoin yleisötilaisuus. |
| B. Yhteydenpidon pitkäjänteisyys | |
| B1. Onko järjestetty mahdollisuus pitkäjänteiseen, toistuvaan mielipiteiden vaihtoon ja keskusteluun suunnittelijoiden ja osallistujien edustajien kanssa? | MATO:n ohjausryhmä kokoontui 6 kertaa ja osa-alueita työstäneet kolme työryhmää 5–6 kertaa MATO:n laatimisen aikana /KP0a/. Metsäkeskuksen johtokunta käsiteli MATO:n prosessin aluksi nimetessään ohjausryhmän edustajat /KP111/ sekä päätöskokouksessaan /KP106/. MATO:n seurantar ryhmä jatkoi ohjelman tarkistuvaiheessa AMO:n ohjausryhmänä ja kokoontui ohjelmityön aikana kaikkiaan neljä kertaa /KP28/, teemaryhmät kokoontuivat ohjelmityön kuluessa seuraavasti: yritystoimintaryhmä kolme kertaa /HP1/, monimuotoisuusryhmä kaksi kertaa /KP99, HP3/, ja metsävarat ja niiden hyödyntäminen työryhmä kolme kertaa /KP97,KP100/, lisäksi viimeinen ryhmä työtä tuki ” <i>hakkuulaskelmatyöryhmä,</i> ” joka kokoontui 2–3 kertaa työstämään AMO:n ja samanaikaisesti laaditun ensiharvennuksen edistämisojelman tavoitteita /HP2/. Metsäkeskuksen johtokunta käsiteli AMO:n päätöskokouksessaan /KP108/. |

C. Osallistuminen päätöksentekoon

- C1. Voivatko osallistajat vaikuttaa työtapoihin ja rooleihin? Metsäkeskuksen projektiryhmä laati projektisuunnitelman MATO-prosessia varten. MATO-työn käynnistämisen sidosryhmätilaisuuden tiedotteessa todettiin, että tilaisuudessa ”*informoidaan ohjelman laatimistavasta /KP34/*.” Sidosryhmätilaisuudessa ”*päätettiin perustaa*” MATO-ohjausryhmä /KP2/. Työryhmien ensimmäisten kokousten esityslistalla oli normaaliin tapaan järjestäytyminen. Puheenjohtajuus ja sihteerin tehtävät lankeasivat ”*automaattisesti*” metsäkeskuksen edustajille /HP2/, lukuunottamatta ”yrittäjätoiminta”-työryhmää, jonka puheenjohtaja valittiin sidosryhmien edustajien joukosta /KP90/. Ohjelmatekstin tuottaneeseen projektiryhmään kuului kolme metsäkeskuksen edustajaa /KP12/. Tämän projektiryhmän kokoukseen ei keskusteltu kokouksissa.
- AMO-työn projektisuunnitelma laadittiin projektiryhmän toimesta, suunnitelmaa ei käsitelty ohjausryhmässä /KP24/.
- C2. Onko työryhmien kokoukset valmisteltu etukäteen niin, että osallistujilla on tieto käsiteltävistä asioista ja mahdollisuus tutustua pohjaehdotuksiin ennakkoon? Kokouksien esityslistat ja pohjaesitykset toimitettiin osallistujille pääsääntöisesti viimeistään viikkoa ennen kokousta /esim. KP15, KP19a, KP23/, osa osallistujista oli erikseen pyytänyt kokousmateriaalin toimittamista etukäteen /HP2/. Ohjelmien loppuvaiheessa aikataulu oli tiukka eikä kokouksissa käsiteltyä luonnosta aina ehditty toimittaa osallistujille ennakkoon /KP109/.
- C3. Ovatko osalliset edustettuna joukossa joka tekee tosiasiallisen päätöksen hyväksyttävästä suunnitelmasta? Metsäkeskuksen johtokunnassa 6.3.1998 ”*hyväksyttiin tavoiteohjelma*” /KP106/. Edellisenä päivänä MATO-ohjausryhmässä ”*käytiin tekstiehdotus lähes kokonaisuudessaan läpi*”, ”*esitettiin muutoksia*” ja ”*päätettiin, että ennen painatusta teksti lähetetään ohjausryhmän jäsenille kommentoitavaksi*” /KP19b/. Kokouksessa esitetyjä muutoksia oli lähes 50 /KP19b/.
- Metsäkeskuksen johtokunta hyväksyi ”*pienin muutoksin*” AMO:n kokouksessaan 23.2.2001. AMON ohjausryhmä käsiteli ohjelmaa viimeisen kerran 20.2.2001, jolloin ”*hyväksyttiin ohjelman teksti ja käsiteltiin vaikutusten arviointi sekä siihen mennessä saadut sidosryhmien kommentit*” /KP28/.

D. Osallistamisen avoimuus ja edustuksellisuuden toteutuminen

- D1. Onko olemassa tiedostettu menettelytapa, jolla varmistetaan kaikkien sitä haluavien saada mielipiteensä ilmaistuksi ja toimitetuksi suunnitteluprosessiin? MATO:n sidosryhmäseminaareihin /KP31, KP43, KP56/ kutsuttiin kirjeitse 45 metsäkeskuksen nimeämää tahoa /KP45b/. Avoimeen yleisötilaisuuteen /KP 57/ kutsuttiin lehti-ilmoituksella /HP1/ seminaariin osallistui 15–20 henkilöä /HP1/. Yleisötilaisuudet koskivat koko maakuntaa, seutukunnittaisia tilaisuuksia ei katsottu tarvittavan, koska seutukuntaseminaareja oli järjestetty Pohjois-Pohjanmaan metsästrategian laatimisen yhteydessä vuonna 1996 /HP1/.
- AMO:n laatimisen aikana järjestettiin yksi avoin seminaari, johon kutsuttiin lehti-ilmoituksella /KP71/. Kaikkiaan 439 yksityismetsätalouden sidosryhmän edustajalle postitettiin kyselylomake (Leskinen ym. 2002). Kaikille maakunnan metsänomistajille lähetetyssä lehdessä, ”*Metsäsäanomissa*”, esiteltiin metsäohjelmien laadintaa ja toivottiin palautetta /KP70/. Metsäsäanomissa annettua palautemahdollisuutta käytti hyväkseen muutama metsänomistaja. Internet-palautekanava oli käytössä valtakunnallisena, Pohjois-Pohjanmaata koskevaa palautetta ei tullut /HP1/. Metsäkeskus ilmoitti edustajansa olevan kutsuttavissa organisaatioiden omiin tilaisuuksiin, joissa ”*voidaan keskustella metsäohjelmasta ja kirjata esiin tulevia kehittämisehdotuksia*” /KP110/.” Yksikään organisaatio ei tällaista pyyntöä esittänyt /HP2/. Metsäkeskus pyysi keskeisiltä sidosryhmiltä lausuntoa AMO:n luonnoksesta /KP29/.
- D2. Onko osallistujilla ollut mahdollisuus nimetä työryhmiin edustajansa, mikäli tällaisia ryhmiä on perustettu? Ensimmäisessä MATO:n sidosryhmätalaisuudessa osallistujilla oli mahdollisuus ilmoittautua johonkin kolmesta teemaryhmästä /KP92/. Metsäkeskuksen johtokunta määrittä tahot, joita pyydettiin nimeämään edustajansa MATO-ohjausryhmään /KP2/.
- MATO:n ohjausryhmä jatkoi työtään seurantariryhmänä ja ohjasi MATO:n tarkastamista AMO:ksi. MATON työryhmiin osallistuneita tahoja pyydettiin nimeämään edustajansa AMO:n teematyöryhmiin /KP110/.
- D3. Onko osallisilla ollut mahdollisuus saada mielipiteensä kuuluville työryhmissä olevien edustajiensa kautta? Ryhmiin nimettyjä ei erikseen kehoitettu olemaan yhteydessä edustamansa ryhmän jäseniin, vaan yhteydenpidon oletettiin toteutuvan edustuksellisuuden periaatteen mukaisesti ilman erityistä korostamista /HP2/. Eri osapuolten mielipiteitä kuultiin AMO-työn loppuvaiheessa, jossa yhteydessä suunnitelmaa käsiteltiin useassa taustaryhmissä virallisesti /KP29/.
- D4. Onko laajempien piirien mielipiteen ilmaus saatettu mahdollisten työryhmien ja päätöksentekijöiden tietoon? Yleisötilaisuuksien palautetta ei kirjattu ylös, eikä niin muodoin käsitelty järjestelmällisesti työryhmissä /HP1, HP2/. Projektiryhmän jäsenet valikoivat yleisöpalautteesta ne asiat, joita käsiteltiin teemaryhmissä ja ohjausryhmässä /HP1/. Ohjelmatyöryhmien ehdotuksia käsiteltiin perusteellisesti ohjausryhmässä /HP1, KP25/. Ohjausryhmän käsitellyn tuotin yleensä ohjelmatyöryhmissä hyväksytty kompromissiesitys ilman eräviä mielipiteitä ja vaihtoehtoja /HP1/. Monimuotoisuusryhmä jätti ”*ristiriitäpaperin*” ohjausryhmälle, ryhmän sihteerin laatiman ehdotuksen ohella /HP3/. Pohjois-Pohjanmaan alueellisen metsäohjelman sidosryhmäkartoituksen tulokset esiteltiin AMO-ohjausryhmässä /KP27/. ”*Pohjois-Pohjanmaan tarkennettu metsäohjelma lähetettiin viimeistelelemättömässä muodossa sidosryhmien kommentoitavaksi*” /KP112/. Saatuja kommentteja käsiteltiin ohjausryhmän viimeisessä kokouksessa /KP112/.

E. Osallistamisen organisoiti

E1. Onko osallistuminen organisoitu pääosin siten, että osalliset tai heidän edustajansa tulevat tietoisiksi toistensa mielipiteistä ja voivat olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa?

Ohjausryhmien ja teemaryhmien, joissa oli eri osapuolten edustus, asema oli keskeinen sekä MATO- että AMO-työssä. Ryhmien kokouksissa noudatettiin perinteistä kokouskäytäntöä. AMO:n laadintaan liittyi sähköpostityöskentelyä teemaryhmien kokousten välillä /HP1/. Työskentelyn kiireinen aikataulu vaikutti siihen, että noudatettiin tavanomaisia työmenetelmiä /HP2/. Työryhmien kokousten tukena käytettiin nelikenttäanalyysiä, ryhmän jäsenten analyysi kirjattiin koko ryhmän nähtäväksi /KP85/. Yleisötilaisuuksien palautetta ei saatettu osallistujille tiedoksi /HP1/.

Porotalouden edustajat kävivät kerran keskustelemassa suunnittelijoiden kanssa AMO-työn aikana, Puualan kehittäjät kutsuttiin yhteen vain heitä varten järjestettyyn tilaisuuteen /KP25/.