

Irmeli Mustalahti – Kaisa Matschoss – Maija Hyle

VUOROVAIKUTTEINEN HALLINTO ILMASTOKYSYMYKSISSÄ – KANSALAINEN KESKIÖSSÄ

1 JOHDANTO

Luonnonvarojen hallinnassa ollaan siirtymässä yhä haastavampaan vaiheeseen niin Suomessa kuin muuallakin. Ilmastonmuutoksen entistä suurempi todennäköisyys ja sen aiheuttamien muutosten syvyys ja laaja-alaisuus tulevat vaikuttamaan koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Ilmastonmuutos ja siirtyminen biotalouteen vaativat luonnonvarapolitiikan ja -hallinnon uudistamista. Maaliskuussa 2015 hallitus hyväksyi ilmastolain (609/2015) ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä sekä kattamaan ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumiseen tähtäviä toimia. Ilmastolakia valmisteli ympäristöministeriön asettama projektiryhmä, ja kesäkuussa 2014 hallituksen ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmä teki yhdessä ulkoasiain ministeriön kanssa esityksen lakia koskevista keskeisistä linjauksista (HE 82/2014 vp). Nyt hyväksytyssä laissa on kirjattuna 80 %:n päästövähennystavoite vuodelle 2050 (vertailu vuosi 1990). Lain tavoitteena on suunnittelu- ja seurantajärjestelmän luominen päästökaupan ulkopuolisten päästöjen vähentämiseksi, mikä ohjaisi hallinnon toimintaa sekä viranomaistoiminnan työnjaon selkiyttämisen ja eduskunnan roolin vahvistamisen ilmastopolitiikassa.

Huolimatta siitä, että ilmastolain linjausten noudattaminen ja kansantalouksien siirtyminen biotalouteen onkin välttämätöntä, ne luovat uusia haasteita luonnonvarojen hallinnalle. Nykyinen kansallinen ja kansainvälinen luonnonvarapolitiikka kuvastaa hyvin politiikkaprosesseille tyypillistä ongelmaa: politiikka on strategista vuorovaikutusta vaikuttajien omien etujen edistämiseksi, mikä usein tapahtuu muiden tahdon vastaisesti (Wiberg 2013). Poliittikkatoimien hyväksyttävyyden lisäämiseksi kansalaisia tulisi osallistaa enemmän päätöksentekoon. Vuorovaikutteinen hallinto voi luoda uusia mahdollisuuksia tässä haastavassa tilanteessa. Vuorovaikutteisuus kansalaisten, biotalouden toimijoiden ja päätöksentekijöiden välillä aina politiikkaprosesseista luonnonvarojen hallintaan ja käyttöön asti pyrkii sitouttamaan kansalaiset ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siihen sopeutumiseen liittyvien toimien tavoitteisiin. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tärkeys ilmastopolitiikan valmistelussa ja toteuttamisessa on mainittu myös hallituksen esityksessä ilmastolaiksi.

Vuorovaikutuksen myötä kansalaiset rohkenevat ehkä tekemään ja tukemaan kauaskantoisempia päätöksiä kuin vaalisyklin rajoittamat poliitikot. Vaikka vuorovaikutteista hallintoa on kritisoitu idealistisuudesta ja puutteellisesta väitettä tukevasta empiirisestä aineistosta, on kansainvälisessä keskustelussa yleisesti todettu, että hallinnon vuorovaikutteisuus ja kansalaisten osallistaminen päätöksentekoon on tavoiteltavaa (Chambers 1983; Callahan 2007; Fung & Wright 2001). On kuitenkin hyvä muistaa, että erityisesti ilmastopoliittisessa päätöksenteossa niin sanottujen win-win -tilanteiden luominen on haasteellista. Tämän artikkelin tavoitteena on kartoittaa vuorovaikutteisen hallinnon ja kansalaisten osallistamisen mahdollisuuksia ja haasteita ilmastomuutoksen torjumisessa ja siihen sopeutumisessa.

Kansalaisten merkityksellistä osallistumista on haastavaa fasilitoida ja mitata, vaikka lukuisat tutkijat (esim. Arnstein 1969; Thomas 1995; Box 1998) ovat määritelleet eri osallistumisen tikkaita, tasoja ja asteita. Ideaali vuorovaikutteisesta hallinnosta ilmastomuutoksen ehkäisemisessä ja siihen sopeutumisessa herättää kysymyksiä: millainen kansalaisten osallistuminen on riittävää tehtäessä ilmastopoliittisia päätöksiä kansainvälisellä, kansallisella tai paikallisella tasolla? Voidaanko kansalainen asettaa keskiöön ja toteuttaa hallintoa vuorovaikutteisesti biotalouteen siirryttäessä? Onko deliberaatio ilmastopoliitikassa näiiviä? Tämä katsaus pyrkii keskustelemaan muun muassa näistä kysymyksistä.

Johdannon jälkeen tarkastelemme Suomen vuorovaikutteista hallintoa ilmastokysymyksissä. Kolmannessa kappaleessa tuomme esiin vuorovaikutteisen hallinnon etuja ja neljännessä sen haasteita. Lopuksi tuomme yhteen katsauksemme keskeiset johtopäätökset ja esitämme suosituksia vuorovaikutteisen hallinnon vahvistamisesta ilmastokysymyksissä ja erityisesti biotalouden mahdollistamisessa.

2 SUOMEN VUOROVAIKUTTEINEN HALLINTO ILMASTOKYSYMYKSISSÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt suomalaisen toimintaympäristön muutoksia ja kuinka näihin voisi vastata vuorovaikutteisella hallinnolla. Näitä kansalaisten sosiaalisen maailman uudelleen järjestäytymiseen suoraan vaikuttavia muutoksia ovat ilmastomuutos, hajautettu energiantuotanto ja uusi yhdyskuntarakenne, poikkiteknologinen murros, ”open anything” ja automatisoituminen (Honkanen ym. 2013). *Heiskanen ym.* (2014) on kartoittanut tutkimuksen ja hallinnon vuorovaikutuksen tarvetta päätöksentekijöiden näkökulmasta Pohjoismaissa. Tutkimuksen yksi keskeinen tulos oli se, että hallinto käsittää kulluttajat rationaalisina toimijoina, vaikka tutkimustieto osoittaa, ettei esimerkiksi

asenteiden muutokseen välttämättä liity käyttäytymisen muutosta. Kuluttajien valistaminen ei siten välttämättä johda kuluttajien käyttäytymisen muutokseen, vaikka hallinnon näkökulmasta informaatio-ohjaus koetaan helppona, halpana ja poliittisesti kiistattomana keinona vaikuttaa kuluttamiseen. Ympäristön ja yhteiskunnan kannalta kestäväää, sopeutuvaa ja vastuullista hallintoa on tutkittu esimerkiksi kehitysmaissa (esim. Mustalahti & Rakotonarivo 2014). Tutkimushankkeiden johtopäätökset vuorovaikutteisesta hallinnosta ovat relevantteja myös Suomen kontekstissa.

Vuorovaikutteinen hallinto edellyttää ihmisten osallistumista päätöksentekoon ja julkiseen keskusteluun. Lisäksi se edellyttää yksiselitteisiä vastuita ja tilivelvollisuutta vastuunkantajille sekä selkeitä oikeuksia oikeudenhaltijoille. Hallinnon, biotalouden toimijoiden ja tutkijoiden vuorovaikutus nousee keskiöön, varsinkin kun ilmastonmuutoksen torjunnan ja sopeutumisen toimia tarkastellaan sopeutuvan ja vastuullisen hallinnon näkökulmasta. Suomen ilmasto- ja energiapolitiikkaan liittyvät päätökset ja interventiot sekä ilmastolain linjaukset vaikuttavat suoraan kansalaisten elämään paikallistasolla, kansallisesti ja kansainvälisestikin.

Julkisen vallan tehtävänä on Suomen perustuslain (731/1999) mukaan mahdollistaa yksilön osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaminen häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (ks. myös Oikeusministeriö 2010). Myös Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko (VNS 7/2013) korostaa yhteisöllisyyttä ja osallisuuden merkitystä. Tutkimuksetkin tukevat avoimuuden, vuorovaikutuksen ja osallistamisen merkitystä paikalliskehityksen perustana (esim. Virkkala 2003; Niemi & Salminen 2005).

Vuorovaikutteisuuden korostamisen taustalla on myös hallinnon paradigman muutos; julkishallinto on muuttumassa professionaalisuutta korostavasta päätöksenteosta yhteisölliseen yhteistyöhön (Nalbandian 1999). Perinteisen hallinnon mallien, jotka tähdentävät byrokratian ja hierarkian merkitystä, koetaan olevan ristiriidassa aidon demokraattisen osallistumisen kanssa. (Moynihan 2003). Julkishallinto on muuttunut myös sitä kautta, että demokraattisille tahoille on tullut kilpailija: globalisaation myötä ylikansallinen taloudellispoliittinen eliitti on noussut merkittäväksi toimijaksi myös Suomessa. Tämä eliitti verkottuu ja toimii irrallisena riippumatta kansan mielipiteistä. (Korvela 2012, s. 148.)

Ilmastonmuutoksen torjumisen ja siihen sopeutumisen kannalta biotalouden rooli Suomessa korostuu entisestään. Biotalous voi merkittävästi vaikuttaa kansalaisten elinkeinoihin ja toimeentuloon. Biotalous siirryttäessä vuorovaikutteisella hallinnolla on ratkaiseva rooli muutoksen onnistumiselle. Vuorovaikutteisen hallinnon tärkeät vahvuudet ja haasteet ilmastokysymyksiin liittyen ovat paikalliset hyödyt, hyvän hallinnon edistäminen ja luonnonvarojen suojelun ja hoidon tehostaminen.

Suomessa käydään parhaillaan keskustelua demokratian tulevaisuudesta ja tavoitteista. Vuonna 2014 valmistui ensimmäinen demokradiapoliittinen selonteko (Valtioneuvosto 2014), jonka tavoitteena on herättää keskustelua ja ajatuksia demokratian kehittämisestä ja kansalaisvaikuttamisesta. Hallitus tavoittelee avointa ja vuorovaikutteista hallintoa, joka mahdollistaa kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen. Selonteossa pohditaan edustuksellisten ja suorien osallistumismahdollisuuksien (esimerkiksi kansalaisaloitteiden ja -paneelien) täydentävyyttä. Hallinnon kuulemiskäytännöt eli kansalaisten vaikuttaminen asioiden valmisteluun on yksi tapa osallistaa kansalaisia edustukselliseen demokratiaan ja vahvistaa hallinnon vuorovaikutteisuutta ja suoraa demokradi-aa. (Ibid.). Deliberaatioprosessin kaikki elementit ovat kuitenkin manipuloitavissa, kuten *Wiberg* (2013) toteaa johtopäätöksissään. Prosessin minkä tahansa vaiheen manipuloiminen voi riittää vinouttamaan tuloksia. Keskustelevalla ja vuorovaikutteisella hallinnolla on siten myös rajansa ja keskustelevat prosessit voivat olla myös turhauttavia ja epäonnistuneita. Toisaalta myös edustuksellinen poliittinen päätöksenteko voi olla epädemokraattista ja lopputulokset ennustettavissa. Ilmastopoliittika ja siihen liittyvät päätökset Suomessa on hyvä esimerkki tästä: ilmastopoliittiset päätökset vaikuttavat vahvasti puolueiden takana seisoviin etujärjestöihin. Suomen ajamasta kansainvälisestä ilmasto- ja energiapolitiikasta on käyty kansallisesti hyvin vähän keskustelua. Suomen linja kansainvälisissä neuvotteluissa muodostuu pääasiassa kokouksiin edustajiksi valittujen henkilöiden oman poliittisen taustan ja etujärjestöjen ajaman linjan kautta.

Vuorovaikutteisen ilmastopoliittikan toteuttaminen Suomessa vaatisi aiempaa laajempaa kansalaiskeskustelua ja harkintaa. Poliittiset päätökset ja niiden oikeutus syntyisivät tällöin dialogista, johon kansalaiset koulutukseen tai arvoasemaan katsomatta voisivat osallistua, tuoda esiin ja kuunnella argumentteja sekä keskustella niistä tasa-arvoisesti. Tutkimuksen osoittavat, että mainittu lähestymistapa edistää yhteisöllisyyttä ja avoimuutta, jossa tavoitellaan aitoa kuuntelemista ja ajatusten vaihtoa, mikä puolestaan johtaa kriittiseen ja perusteltuun argumentointiin pohjautuvaan päätöksentekoon. (Fung & Wright 2001; McCoy & Scully 2002; Evans 2004.). Kriittisesti voidaan kysyä, ollaanko Suomessa, tarkemmin poliittisissa puolueissa ja niiden etujärjestöissä, valmiita tämän tapaiseen päätöksentekoon esimerkiksi ilmasto- ja energiapoliittisissa päätöksissä. Tietoa on tarjolla paljon ja oikea ja oikein ymmärretty tieto on myös valtaa. *Wiberg* (2013) esittää, että tarjolla oleva tieto on helppo ymmärtää väärin, erityisesti amatöörien parissa. Voidaanko olettaa, että nykyisessä muutosvaiheessa, jossa Suomeen vasta luodaan erilaisia innovatiivisia mahdollisuuksia esimerkiksi biotaloudelle, kansalaiset voisivat tehdä viisaita valintoja tai luoda toteutuskelpoisia toimintamalleja?

Suomalaisten äänestysaktiivisuuden laskusta tehdään usein johtopäätös, että kansalaisten kiinnostus yhteiskunnallisiin asioihin olisi vähentynyt, mikä ei oletettavasti pidä täysin paikkansa. Valtionneuvoston (2014, s. 19) mukaan kyseessä on ennemminkin murros vaikuttamisen tavoissa: perinteinen päätöksenteko ja kansalaisten osallistuminen vaaleihin ja puoluetoimintaan on vähentynyt, mutta kansalaisten innostus vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun uusilla tavoilla on lisääntynyt. Kansainvälistyminen on myös vaikuttanut päätöksentekoon, siirtänyt sitä kauemmas ja toisaalta rajoittanut subsidiariteettiperiaatetta (ks. myös Fukuyama 2012). Elintason nousu, ammatti- ja elinkeinorakenteen muutos on rajoittanut yhteiskunnan luokittumista selkeästi eri ryhmittymiksi omine intresseineen, arvoineen ja puolueineen. Myös puoluepoliittinen oikeisto–vasemmisto-akseli on kaventunut ja konsensuspolitiikan perinne vahvistunut. (Ibid. s. 25.)

Crouchin (2009) mukaan kansainvälinen kehitys viittaa siihen, että yritysmaailman ja poliitikkojen välissä vaikuttavat neuvonantajat ja konsultit ovat ottaneet vallan puolueilta. Hän myös väittää, että tietyt demokratianormit eivät oikeasti mittaa todellista kansavaltaa, koska yksilön oikeudet ymmärretään negatiivisen vapauden kautta (valtion puuttumattomuus) positiivisten oikeuksien sijaan (oikeus saada tietoa, osallistua). Ilmastomuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen tähtäävät toimet vaikuttavat myös paikallisdemokratiaan Suomessa, kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin ja julkiseen keskusteluun hankkeiden kestävydestä ja julkisen hallinnon luotettavuudesta esimerkiksi Suomen energiapolitiittisten päätösten ja luonnonvarojen käytön kautta. Ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen tähtäävät hankkeet eivät ole vain taloudellisia hankkeita, joilla tuetaan kestävää kehitystä ja esimerkiksi siirtymistä biotalouteen, vaan hankkeilla on myös vaikutusta kansalaisten oikeuksiin, taloudellisiin mahdollisuuksiin ja sitä kautta myös poliittisiin prosesseihin. Ympäristön ja suomalaisen yhteiskunnan kannalta kestävä ja vastuullinen luonnonvarojen hallinta vaatii sekä päätöksentekijöiltä että toimijoilta kykyä ja tahtoa vuorovaikutteiseen lähestymistapaan.

Julkisessa keskustelussa on ihmetelty Suomen hitaita toimia ilmastomuutoksen torjunnassa. Ilmastomuutoksen torjuminen ei onnistu ilman kansalaisten osallistumista (Lammi & Rask 2011). Suomalaisessa hallinnossa tulisikin pyrkiä toteuttamaan niin sanottua voimallistavaa ja keskustelevaa demokratiaa (empowered deliberative democracy, Fung & Wright 2001), joka johtaa kansalaisten osallistamiseen (public engagement). Tämä yhteisöllinen lähestymistapa edustaa radikaalia demokratiaa perustuen tavallisten ihmisten kykyihin ja osallistumiseen. Neuvotteluun ja faktoihin perustuva päätöksenteko koetaan voimaannuttavana, koska se pyrkii sitomaan toiminnan suoraan päätöksiin. Yhteisöllinen lähestymistapa nähdään ratkaisun avaimena suurien yhteiskunnallisten

haasteiden edessä ja tehokkaana mekanismina tukemaan monialaista vastuullisuutta ja vuorovaikutteisuutta.

3 VUOROVAIKUTTEISEN HALLINNON MAHDOLLISUUKSIA

Viime aikoina näkemys kansalaisten oikeudesta osallistua ja vaatia vuorovaikutusta on yleistynyt muun muassa siksi, että kansalaiset tuntevat arjessaan poliittisten päätösten seuraamukset. *Sian* (2010) haastaakin hallintoa ymmärtämään aktiivisen kansalaisuuden ihmiselle ominaisena kanssakäymisen muotona. Kuten lukuisat kansainväliset tutkimukset osoittavat, aktiiviselle kansalaiselle pelkkä tiedon jakaminen, kuten kansalaisten valistaminen, ei riitä (ks. myös Mustalahti & Rakontorivo 2014). Käyttäytymisen muutos vaatii syvällisempää kansalaisten osallistamista (vrt. Arnsteinin osallistumisen tikkaat¹). Kuten *Giroux* (1992) kirjoittaa, tiedon ei tulisi olla objekti, joka voidaan mitata, määrittää ja siirtää eteenpäin opettajalta oppilaille. Erilaisissa prosesseissa tulisi ymmärtää, että tieto riippuu jokaisesta tilanteesta ja tiedon tulkintaan vaikuttaa osallistuvien henkilöiden voimasuhteet ja henkilöhistoria. Ihmisten tulisi voida aidosti ymmärtää käsillä oleva tieto ja heidän täytyy olla pitkällä tähtäimellä mukana niin toteutuksessa kuin poliittisessä keskustelussa ja myös voida osallistua päätösten jälkeisen toteutusvaiheen arviointiin (Chambers 2005; Sian 2010; Mustalahti & Rakontorivo 2014).

Aito oppiminen ja ymmärryksen lisääntyminen on voimaannuttavaa ja emansipovaa. Keskusteluun ja prosesseihin osallistumisen yksi tulos voi olla, että se tekee päätöksistä hyväksyttävämpiä ja johtaa mahdollisesti käyttäytymisen muutokseen. Ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen tähtäävät toimet vaativat edellä kuvatun tapaista kansalaisten tiedon ymmärtämistä ja ”kansalaishyväksyntää” ja tätä kautta asenteiden muutosta. Vasta sen jälkeen voidaan olettaa, että kansalaisten käyttäytymiseen voitaisiin vaikuttaa syvällisesti. Toisaalta keskustelevat prosessit voivat olla turhauttava kokemus erilaisille toimijoille eivätkä välttämättä vahvista uskoa demokraattisiin prosesseihin (Wiberg 2013). Pahimmillaan epäonnistunut, kansalaisen näkökulmasta etäiseksi jäänyt keskustelu voi jopa lisätä ennakkoluuloja ja turhautumista ja vähentää uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Näin ollen voimauttamisen jalkauttaminen lähelle kansalaista korostuu: osallistavan päätöksenteon tulisi koskea niin konkreettisesti kansalaista itseään, että hänellä riittää motivaatiota ja halua osallistua

¹ Arnsteinin osallistumisen tikkaat: 1. Manipulaatio, 2. Terapia, 3. Tiedon jakaminen, 4. Konsultointi, 5. Plagiointi, 6. Kumppanuus, 7. Delegointi ja 8. Kontrolli.

muutosprosesseihin. Ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyvässä keskustelussa ja päätöksenteossa päätösten ja prosessien keskustelua tulisikin sitoa paikallisen tason konkreettisiin tavoitteisiin, hankkeisiin ja esimerkiksi biotalouden mahdollisuuksiin.

Viime vuosina perinteisten vaikuttamiskeinojen rinnalle on noussut erilaisia kansalaisten osallistamiseen tähtäviä hankkeita ja aloitteita. Niiden hyödyt ovat tulleet ilmeisemmiksi muualla Euroopassa. Euroopan komission tutkimusohjelmat edellyttävät entistä suuremmassa määrin kansalaisten osallistamista ja useat tutkimushankkeet perustuvatkin kansalaisten osallistamiselle (mm. PE2020- ja CASI-tutkimushankkeet).

Ilmastonmuutoksen kansalaisosallistamisesta on innovatiivisia esimerkkejä kansainvälisen politiikan alalta. World Wide Views on Global Warming (WWV) oli maailmanlaajuinen kansalaiskonsultaatiohanke vuonna 2009. Hankkeessa järjestettiin kansalaiskuulemisia yhtä aikaa 38:ssa maassa ja niihin osallistui 4000 ihmistä. Hankkeen tarkoituksena oli tuottaa politiikan tekijöiden käyttöön kansainvälisen yleisön näkökulmia monimutkaisiin kansainvälisiin hallintokysymyksiin, joista keskustellaan ja neuvotellaan kansainvälisillä, poliittisilla areenoilla, kuten YK:ssa (Rask ym. 2011, s. 3; Rask & Laihonon 2011). Kansalaiskuulemisen tulokset välitettiin suoraan COP 2009 ilmastoneuvotteluihin Kööpenhaminaan.

Lammi ym. (2012) mukaan Suomessa käydyssä WWViews-keskustelussa nousi esiin kansalaisten rooli kuluttajakansalaisina, jotka ottavat kantaa kuluksen kautta suoran osallistumisen kanavan puuttuessa. Suomessa keskustelun osallistujat nostivat esille tarpeen vahvempaan poliittiseen ohjaukseen ja tuottivat myös käytännöllisiä ideoita, kuinka kehittää uusia käytäntöjä. Uutena näkökulmana näkyi maailmanlaajuisen näkökulman korostuminen ja vastuullisuuden peräänkuulutus itsekkyyden ja kapean kansallisen näkemyksen sijasta (*Lammi ym.* 2012, s. 133).

WWViewsin kaltaiset esimerkit osoittavat, että kansalaiset eivät ole vain päästöjen aiheuttajia tai luonnonvarojen kuluttajia, vaan yhteisöllisesti ajattelevia toimijoita ja yhteistyökumppaneita, kun heille tarjotaan siihen mahdollisuus. Kansalaiset ovat parhaimmillaan kekseliäitä ongelmanratkaisijoita ja osallistuvia päätöksentekijöitä, jotka haluavat kantaa vastuuta ja edistää yhteistä hyvää. Tavalliset kansalaiset elävät ilmasto- ja energiapolitiikan seurausten kanssa. On ristiriitaista, että keskustelu ekososiaalisesta riippuvuudesta käydään pitkälti kansainvälisillä foorumeilla ja myös useat tutkimukset ovat keskittyneet vain tähän makrotodellisuuteen (Haila 2009), vaikka juuri tavalliset kansalaiset elävät ilmasto- ja energiapolitiikan seurausten kanssa. Keskustelun tuominen kansalliselle, alueelliselle ja paikallistasolle asti olisi tärkeää ja vaatii ponnisteluja. Valitettavasti esityksessä ilmastolaista aluehallinnon rooli on minimaali-

nen. Onnistunut ja kestävä ilmasto- ja ympäristöpolitiikka on mahdollista vain, jos kansalaiset tukevat aktiivisesti prosesseja (Bliss & Neumann 2008, s. 6–17). Kansalaiset eivät välttämättä kykene tai osaa tuottaa ratkaisuja kaikkiin ympäristöongelmiin, mutta nimenomaan paikalliset ihmiset elävät muuttuneen ympäristön ehdoilla löytäen tapoja käyttää ja suojella resurssejaan muutosten keskellä. Ruohonjuuritason latentit voimavarat on perusteettomasti jätetty huomiotta vaikka juuri nämä arkiset keksinnöt voivat auttaa löytämään myös kattavampia kestäviä ympäristöpoliittisia ratkaisuja (Ghai & Vivian 1992). Kansalaiset tarvitsevat mahdollisuuden tehdä itse valintoja, kokeiluja ja tätä kautta tuottaa uusia ekologisesti kestäviä innovaatioita, joita hallitukset ovat mahdollisesti vastahakoisia tekemään (Haila 2009).

Yksi konkreettinen ajatus osallisuuden lisäämiseksi ja esimerkiksi ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvien toimien hyväksyttävyyden edesauttamiseksi on *Mustalahden ja Rakontonarivon* (2014) ehdotus lisätä hallinnon vastavuoroisuutta horisontaalisten hankearviointimenetelmien kautta, josta esimerkkinä haavoittuvien ryhmien osallistaminen tilintarkastukseen ja hankeseurantaan. Osallistava budjetointi on ollut onnistunut esimerkki paikallisten, osallistavien menetelmien käytöstä: esimerkiksi kokemukset Porto Allegresta Brasiliassa (Smith 2005) ja Great Yarmouth Borough:sta Iso-Britanniassa (Great Yarmouth Borough Council 2009). Se mahdollistaa paikallisten asukkaiden osallistumisen resurssien jaosta päättämiseen omissa yhteisöissään. Tulevaisuudessa tutkijoiden ja julkisen hallinnon rooli onkin luoda mekanismeja, joilla yhteisöllisyyden mukanaan tuoma kansalaisvastuu ja kiinnostus yhteisen hyvän edistämiseen saadaan jalostettua esimerkiksi ongelmien ratkaisukyvyksi, uusien energia- palveluiden kehittämiseksi tai ilmastotoimien täytäntöönpanoksi. Tehtävä on haastava poliittisessa ympäristössä, jossa kansalaisten osallistumista kannatetaan periaatteessa, mutta neoliberaalit käytännöt vaikeuttavat kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia (Palumbo 2010). Suomalainen poliittinen ympäristö onkin *Riggsin* (1964) terminologiaa lainaten prismaattinen. Suomessa on kaksi systeemiä päällekkäin, joiden synergioita ja täydentävyyttä ei ole vielä osattu täysin käyttää. Uusia osallistumisen kanavia on olemassa, mutta edelleen edustuksellinen demokratia on ymmärrettävästi pääasiallinen päätöksenteon väline. Poliittinen hallinto vasta opettelee ottamaan vastaan kansalaisten suoraa ääntä.

4 VUOROVAIKUTTEISEN HALLINNON HAASTEITA

Keskustelevan ja osallistavan hallinnon haasteita on tarkasteltu useissa julkaisuissa: esimerkiksi *Wiberg* (2013) korostaa deliberaation rajoja: kansalais-paneeleita ja muita keskustelevan hallinnon muotoja voidaan käyttää myös korvaamaan edustuksellista demokraatista päätöksentekoa ja manipuloimaan päätösprosesseja, eikä tällöin tuloksena suinkaan ole paremmat päätökset.

Denhard ja *Denhard* (2000) korostavat, että julkishallinnossa tulisi toteuttaa demokraattisia arvoja kuten oikeudenmukaisuutta ja kohtuutta sekä edistää yhteisöllisyyttä ja kansalaisyhteiskuntaa. Yhteistyö vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon ja synnyttää lisäksi hyvin perusteltuja, ja jopa parempia päätöksiä (vrt. *Wiberg* 2013 yllä) (Valtioneuvosto 2014). Osallistumisen tärkeydestä ja siitä, että se sitouttaa mukana olleet, toimijat, poliitikot ja kansalaiset ovat samaa mieltä, mutta yhteisymmärrystä siitä ei ole, kuinka merkityksellinen vuorovaikutus ja tarkoituksenmukainen kansalaisten osallistuminen saavutetaan (*Konisky & Beierle* 2001; *Wiberg* 2013). Avoimuuteen ja puntaroivaan, vuorovaikutteiseen keskusteluun perustuva päätöksenteko, on haasteellinen yhdistää strategiseen päätöksentekoon (Valtioneuvosto 2014).

Vuorovaikutteisen hallinnon kivijalka on osallistumista ja voimautumista tukevat kansalliset lait sekä kansainväliset sitoumukset ja suositukset. Lait antavat uskottavan pohjan kansalaisten oikeuksille ja vastuunkantajien velvollisuuksille. Usein haasteena kuitenkin on, että nämä normit jäävät kovin kauas todellisuudesta (*Hyle* 2014). Kuilu arjen ja säännösten välillä on liian leveä (*Callahan* 2007). Hallinnon hajauttaminen on yksi tapa lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja toimeenpanna osallistumista tukevaa lainsäädäntöä. Harmittavan usein hajauttamisen peruseriaatteet² eivät ole täysin ymmärretty eikä prosessi tuota haluttua lopputulosta (*OECD* 2001). Paikallistason hallinnon osaaminen ja resurssit eivät välttämättä ole riittävät hallitsemaan osallistavia prosesseja (*Hyle* 2014). Paikallistason vaikuttamiskanavat voivat olla avoinna kansalaisille, mutta osallistuminen voi olla heikkoa tai kansalaisten kontribuutio olematonta. Kansainvälisesti katsottuna esimerkiksi kehitysmaissa kansalaisten kouluttamattomuus ja lukutaidottomuus aiheuttaa haasteita osallistumiselle. Kouluttamattomuus ei tee ihmisestä tyhmää tai kykenemätöntä osallistumaan yhteiseen keskusteluun, mutta se vaikuttaa ihmisen identiteetin muodostumiseen ja liittyy usein arkuuteen ja alemmuudentunteeseen suhteessa koulutettui-

² Hallinnon hajauttaminen edellyttää selkeitä vastuualueita ja roolijakoja keskus-, alue- ja paikallishallinnon kesken. Lisäksi paikallishallinnon instituutioita ja rakenteita tulee kehittää tehokkaaseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. (*OECD* 2001.)

hin. Samaa tapahtuu yhä enenevässä määrin myös Suomessa. Eri väestöryhmien osallistumisen eriarvoistuminen haastaa myös suomalaisen demokratian toteutumista (Valtioneuvosto 2014).

Hallinnon hajauttaminen on haasteellista. Syrjäytyvien ryhmien osallistaminen päätöksentekoon voi pahimmillaan sitouttaa ihmisiä prosesseihin, joita he eivät osaa kyseenalaistaa tai edes vaikuttaa niiden kehitykseen (Bliss & Neuman 2008). Ihmiset haluavat tulla kuulluiksi (Callahan 2007) mutta heidän kapasiteettinsa ei aina riitä rakentavaan keskusteluun ja päätöksentekoon (Wiberg 2013). Pahimmillaan hajauttaminen vahvistaa paikallisen eliitin asemaa, lisää sosiopoliittista jakautumista, syrjäyttää vähemmän dynaamiset alueet entisestään ja heikentää kansallista yhteneväisyyttä (OECD 2001, s. 20). Ei ole siis yllättävää, että esimerkiksi *Brockington* (2007) sekä *Lund* ja *Treue* (2008) väittävät, että usein yhteisöt eivät ole valmiita ja kykeneviä puolustamaan oikeuksiaan ja etujaan.

Vuorovaikutteinen hallinto vaatii kansalaiselta paljon. Sen väitetään olevan kestävämpi ja idealistista (Dahl 1989), koska vuorovaikutteinen hallinto vaatii kansalaiselta tiettyä osaamis- ja kykytasoa, intoa, sitoutumista ja aikaa, jonka olemassaolosta ei ole varmuutta. Onko siis oikein ja edes realistista olettaa, että yksittäinen kansalainen kykenisi ottamaan haltuun monimutkaisten ilmastonmuutokseen liittyvien eri aspektien substanssiosaamista? Onko realistista odottaa, että tavalliset kansalaiset, amatööri, tuottavat parempia päätöksiä kuin kokeneet parlamentaarikot? Yksittäisen kansalaisen moraalialia myös epäillään: yksilöä pidetään usein liian intohimoisena ja itsekkäänä tai sitten hän on liian apaattinen ja passiivinen (Stivers 1990). Kumpikaan vaihtoehto ei palvele julkisen sektorin tavoitetta tehdä informoituja päätöksiä yhteiseksi hyväksi. Kun kansalaiset ovat suhteellisen tyytyväisiä tilanteeseensa, heille riittää passiivisempi rooli kansalaisena. Demokratiassa on oikeus olla myös passiivinen, eikä julkinen keskustelu kiinnosta kaikkia (Oikeusministeriö 2010; Wiberg 2013.) Mitä suurempi on kansalaisen tyytymättömyys, sitä suurempi on kuitenkin myös hänen kiinnostuksensa aktiivisen kansalaisen rooliin (Vigoda 2002; Roberts 2004). Toisaalta keskustelevat prosessit voivat olla turhauttavia kokemuksia erilaisille toimijoille, ja ne eivät välttämättä vahvista uskoa demokraattisiin prosesseihin (Wiberg 2013).

Oikeus osallistua yhteiseen päätöksentekoon vetoaa käsityksemme ihanteellisesta demokratiasta. Vaikka osallistamisen hyödyt tunnustetaan, kansalaisten liittäminen aidosti päätöksentekoon on harvinaista (Callahan 2007). Suomessa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan mukaan kansalaiset ja kolmas sektori eivät tunne kanaviaan vaikuttaa päätöksentekoon. Kansalaisaktiivismin tuloksia ei myöskään ole selkeästi osoitettu. Ongelmana on näennäisvaikuttaminen; kansalaisia kuullaan, mutta näkemykset eivät vaikuta päätöksente-

koon. (Valtioneuvosto 2014.) Ongelmana on, että joskus osallistaminen tehdään ohi julkisen hallinnon – jopa demokraattisten rakenteiden (Kothari 2001; Part-hasarathy 2005). Luonnonvarojen hallintoon ja ns. poliittiseen ekologiaan liit-tyvässä tutkimuksessa tästä ongelmasta on keskusteltu laajasti sen jälkeen, kun kansainvälistä rahoitusta on suunnattu osallistavaan luonnonvarojen hallintaan (Mustalahti 2007). Lisäksi ulkoapäin tuleva rahoitus ja sen mukanaan tuomat projektiluontoinen osallistaminen ja hankehallinto ei aina lisää kansalaisvai-kuttamisen kanavia ja valmiuksia, vaan jopa uudelleen keskittää valtaa tietyille toimijoille tai palkatuille virkamiehille ja asiantuntijoille (Ribot & Peluso 2003; Ribot 2003; Mustalahti 2011; Poteete & Ribot 2011).

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Demokratian, kestävyuden, tehokkuuden, osallisuuden ja sitoutumisen kannalta kansalainen kannattaa laittaa hallinnon keskiöön. Silloin kun hallinnon hajau-tus on onnistunut, on mahdollista, että paikalliset toimijat hallitsevat esimerkik-si luonnonvaroja paremmin suhteessa keskitettyihin hallintomalleihin (Hayes & Ostrom 2005). Vuorovaikutuksella on siis vaikutusta. Huomion arvoista on kuitenkin se, että oli pa kyseessä kansainvälinen ilmastorahoitus kehitysmaas-sa tai ilmastonsuojelua tukeva biotalouden uusi innovaatio Suomessa, ei voida olettaa, että kansalaiset käyttävät aikaansa ja näin myös taloudellisesti tukevat hanketta, jos he eivät näe, että siitä on heille hyötyä. Ei myöskään voida olettaa, että luonnonvarojen hallintaan osallistaminen ja ilmastohankkeiden jalkautta-minen kansalaisyhteiskunnan tasolle tarkoittaisi sitä, että kansalaiset muuttai-sivat hetkessä toimintatapojaan ja asenteitaan. Esimerkiksi metsänomistajat eivät automaattisesti osaa hoitaa, suojella ja hyödyntää luonnonvaroja, joita he omistavat tai hallinnoivat eikä metsänomistus sinänsä tee metsänomistajasta automaattisesti metsänhoidon ammattilaista, ympäristöstävällistä päätöksente-kijää ja biotaloudellisesti ajattelevaa metsäosaajaa. Vuorovaikutteinen osallis-tava hallinto vaatiikin onnistuakseen vahvaa ohjaus-, neuvonta- ja tukiverkos-toa. Parhaimmillaan vuorovaikutteinen hallinto pystyy esimerkiksi tukemaan ihmisten muuttumista metsävarojen 'kuluttajista' metsävarojen hallinnoijiksi ja suojelijoiksi. Muutos kuitenkin vaatii pitkäaikaista metsä- ja maaseudun ke-hitysneuvontaa ja selkeitä lakeja antamaan ohjausta päätöksenteossa. Tärkeää olisi pyrkiä kehittämään neuvontajärjestelmiä, rahoitusohjelmia ja lakialoitteita, jotka tukisivat vuorovaikutteisuutta alan ammattilaisten ja kansalaisten välillä sekä osallistaisivat eri toimijat aina suunnittelusta toteutuksen eri vaiheisiin asti.

Epäilyistä ja kritiikistä huolimatta muun muassa *Barber* (1984) ja *Pateman* (1970) uskovat, että osallistuminen kannattaa ja opettaa. Aktiivinen kansalainen

haluaa kehittää kykyjään ja sitoutuu todennäköisesti aina vain syvemmin yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Suora demokratia luo myös yhteenkuuluvuuden tunnetta ja yhteisöllisyyttä, joka voittaa henkilökohtaiset intressit. Vuorovaikutteisen demokratian kannattajien mukaan kansalaisella on riittävä osaaminen sekä tieto ja kyky osallistua tarkoituksenmukaisesti päätöksiin asioista, jotka vaikuttavat suorasti heidän elämäänsä. Erityisen tärkeää vuorovaikutteisessa hallinnossa on tuottaa kansalaisten kanssa yhdessä tietoa, keskustelua, vaihtoehtoisia ratkaisuja ja erilaisia näkökulmia päätettäviin asioihin, joita päättäjät tai kansalaiset itse eivät helposti havaitse ja jotka ovat ristiriidassa heidän omien mielipiteidensä kanssa. (Callahan 2007, s. 1180). Osallistavassa vuorovaikutteisessa lähestymistavassa pyritään voimallistamaan paikalliset ihmiset vastamaan ja päättämään oman elinympäristönsä kehittämisestä.

Ilmastonmuutoksen torjumisessa ja siihen sopeutumiseen liittyviin toimiin osallistamisessa tavoitteena tulisikin olla, että mahdollisimman monet muutoksen ja sopeutumisen tekijät ja muutoksen kohteena olevan ihmisen näkemys ja tietotaito otetaan huomioon. Osallistavassa lähestymistavassa olisi tärkeää, että kansalaiset itse määrittelisivät torjuntaan ja sopeutumiseen pyrkivät keinot yhdessä hallinnon tai esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan eri tahojen kanssa. Näin toteutettuna osallistavan vuorovaikutteisen lähestymistavan kolme tärkeää vahvuutta ja myös haastetta liittyen ilmastokysymyksiin olisivat:

Paikallistasolla hyödyt: kansalaisten mahdollisuus hyötyä ilmastonmuutoksen torjumiseen ja sopeutumiseen tähtäävistä toimista ja muutoksista. Olipa kyseessä sitten biotalouden kannalta tuottavaa toimintaa tai ympäristönsuojeluhanke, pitäisi pyrkiä löytämään keinoja, joilla valtio voisi tukea ja motivoida ihmisiä suojelutoimiin. Esimerkiksi erilaiset suojeluohjelmarahoitukset ja rahastot voisivat olla keinoja tukea paikallisten ihmisten ympäristönsuojelutoimia ja myös motivoida heitä ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen ja sopeutumiseen. Ohjelmia ja rahoituksia suunniteltaessa tulisi kuitenkin muistaa, että rahoituksella ja sillä tuetuilla hankkeilla on aina niin ennalta suunniteltuja kuin myös odottamattomia vaikutuksia. Tästä esimerkkinä ovat kansainvälinen ilmastorahoitus ja REDD+ ohjelmat. REDD+ ohjelmien vaikutukset globaaliin ympäristöhallintoon ovat merkittävät. Ne vaikuttavat kansallisella ja paikallisella tasolla esimerkiksi eri ryhmien tasavertaisuuteen ja hyötyjen oikeudenmukaiseen jakautumiseen (Mustalahti & Rakotonarivo 2014).

Usein ilmastonmuutokseen liittyvien toimien nähdään ainoastaan kaventavan totuttujen toimintamallien areenaa, ja siten ne kohtaavat vastustusta. Vuorovaikutteinen hallinto edesauttaa hyötyjen ymmärtämistä ja mahdollistaa uusien ideoiden jalkauttamisen paikalliselle tasolle. Esimerkiksi biotalous voi merkittävästi vaikuttaa kansalaisten elinkeinoihin ja toimeentuloon joko suoraan tai välillisesti. Tuloja ja sekä ns. ei-taloudellisia hyötyjä voi tulla biotalouteen

liittyvistä elinkeinoista ja esimerkiksi ei-aineellisten tuotteiden kautta. Hyödyt voivat olla myös epäsuoria esimerkiksi parantuneen mikroilmaston kautta, mikä vaikuttaa esimerkiksi maatalouden tuottavuuteen. Oikein toteutettuna biotaloudella voisi olla merkittäviä mahdollisuuksia sekä ilmastonmuutoksen ehkäisemisessä että siihen sopeutumisessa.

Hyvän hallinnon tukeminen: ilmastonmuutoksen torjunnassa ja siihen sopeutumisessa haasteena on erilaisten tarpeiden ja näkemysten yhteensovittaminen luonnonvarojen käytön ja suojelun ristipaineessa. Ilmastonmuutoksen torjumisen kannalta kestävän biotalouden tulisi korostaa luonnosta saatavia uusiutuvia materiaaleja ja luonnon varojen kestäväään käyttöön liittyviä päästötehokkaita innovaatioita ja teknologioita. Kaikki innovaatiot ja teknologiat sisältävät kuitenkin riskejä. Konfliktien ehkäisemiseksi paikallisten ihmisten osallistaminen päätöksentekoon on välttämätöntä.

Yhtenä perusteluna sisällyttää päätöksentekoon julkista keskustelua on ollut lisätä demokraattista osallistumista ja vahvistaa kansalaisten osallisuutta yhteisissä asioissa. Ilmastonmuutoksen yhteydessä on tunnistettu, että sen asettamiin haasteisiin vastaaminen edellyttää kansalaisten sitoutumista ja sitouttamista. Ilmastonmuutoksen torjuminen vaatii myös uusia aloitteita, areenoita ja mahdollisuuksia osallistaa kansalaisia demokraattisin tavoin. Kansalaisten osallistuminen parantaa yhteiskunnan kapasiteettia vastata esiin nouseviin kysymyksiin ja haasteisiin niihin sopivalla ja kansalaisten hyväksymällä tavalla. Tämä taas on oleellista hyvässä hallinnossa, ja biotalouteen siirryttäessä hyvän hallinnon periaatteet nousevat esiin korostuneesti: kenellä on oikeus päättää luonnonvarojen käytöstä ja suojelusta? Kuka tai ketkä hyötyvät biotaloudesta ja ilmaston suojelusta? Kuinka korruptiota ja luonnonvarojen väärinkäytöksiä voidaan estää? Näiden ja monien muiden kysymysten pohtimiseen tarvitaan laajempaa ilmastopoliittista keskustelua yhteiskunnassa ja ihmisten aktiivista osallistumista biotalouden kehittämiseen.

Luonnonvarojen hoidon ja suojelun tehostaminen: paikallisten resurssien parempi käyttöönotto luonnonvarojen hoidossa osallistamisen avulla. Useissa kehitysmaissa maan ja metsän hallintaoikeuksia ollaan siirtämässä paikallisille ihmisille, koska luonnonvarojen hoitoa ja suojelua halutaan tehostaa. Valtio ja neuvontaorganisaatiot eivät pysty palkkaamaan metsänhoitajia maan joka kolkkaan vaan paikallisten ihmisten ja metsänomistajien osallistaminen esimerkiksi metsänsuojeluun, kuten kestävän metsätalouden periaatteisiin ja vapaaehtoiseen suojeluohjelmiin, on tulevaisuudessa yhä tärkeämpää. Suomessa metsät ovat aina olleet pitkälti yksityisessä omistuksessa, mutta myös meillä Suomessa ollaan samankaltaisten haasteiden edessä: biotalouden innovaatiot pohjautuvat pitkälle puuaineisiin tuotteisiin, joiden raaka-aine tulee yksityisesti omistetuista metsistä. Samanaikaisesti metsälakia (1093/1996) on muutettu yhä

liberaalimpaan suuntaan. Tästä herää kysymys, jääkö metsäomistaja yksin tekemään päätöksiä metsävarojen käytöstä ja suojelusta. Tilanteessa, jossa suunnitelmat metsävarojen käytölle luovat yhä uudenlaisia paineita metsäluonnon monimuotoisuuden suojelemiselle ja kansainvälisten hiilensidontatavoitteiden toteuttamiselle, on ehkä ollut väärä aika liberalisoida lakeja ja uudistaa rajusti viranomaistoimintoja hoitavien organisaatioiden rakenteita.

Erityisesti muutostilanteissa ja uusien haasteiden edessä kansalaisten olisi hyvä aidosti ymmärtää omat vaikutusmahdollisuutensa mutta myös sen rajat. Biotalouteen siirryttäessä kansalaisten mukanaolo poliittisessa päätöksenteossa on tärkeää, mutta on riski, että keskustelu muuttuu vinoutuneeksi ja jopa manipuloiduksi, koska esimerkiksi ilmasto- ja energiapoliittisesti eri toimijoiden intressit ovat ristiriitaisia. Ilmastonmuutoksen ehkäisemisen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimien ”kansalaishyväksynnän” takaamiseksi ratkaisevaa on, miten luodaan rakenteita, jotka osallistavat kansalaisia myös päätösten jälkeisen toteutusvaiheen arviointiin ja jatkokehittämiseen. Näin osallistaminen on merkityksellistä ja vaikuttavaa eikä vain näennäistä. Yleisesti ottaen kansalaiset ovat osaavia ja tiedostavia ja heillä on kykyä osallistua ilmastonmuutokseen liittyvään päätöksentekoon ja hankkeiden toteutukseen, mikäli julkinen valta varmistaa vahvan ohjaus-, neuvonta- ja tukiverkoston kehittämisen.

LÄHTEET

- Arnstein, Sherry*: A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35 (1969), no. 4, s. 216–224.
- Barber, Benjamin R.*: Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press 1984.
- Bliss, Frank – Neumann, Stefan*: Participation in International Development Discourse and Practice: “State of the Art” and Challenges. INEF Report 94. Universität Duisburg Essen 2008.
- Box, Richard C.*: Citizen Governance: Leading American Communities Into the 21st Century. Sage Publications 1998.
- Callahan, Kathe*: Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration* vol. 30 (2007), no. 11, s. 1179–1196.
- CASI*: Public participation in developing a common framework for assessment and management of sustainable innovation, FP7-projekti.
[<http://www.casi2020.eu/>] (21.6.2015)
- Chambers, Robert*:
- Rural Development: Putting the Last First. Longman 1983.
 - Ideas for Development. Earthscan 2005.
 - *Crouch, Colin*: Post-Democracy. Cambridge 2009.
- Dahl, Robert A.*: Democracy and its Critics. Yale University Press 1989.

- Denhardt, Robert B. – Denhardt, Janet V.*: The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* vol. 60 (2000), no. 6, s. 549–557.
- Evans, Peter*: Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development* vol. 38 (2004), no. 4, s. 30–52.
- Fukuyama, Francis*: The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class? *Foreign Affairs* vol. 91 (2012), no. 1, s. 53–61.
- Fung, Archon – Wright, Erik O.*: Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* vol. 29 (2001), no. 1, s. 5–41.
- Ghai, Dharam – Vivian, Jessica M.*: Grassroots Environmental Action: People’s Participation in Sustainable Development. Routledge 1992.
- Giroux, Henry*: The Hope of Radical Education: A Conversation of Henry Giroux. Teoksessa Henry Giroux (toim.): *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education*. Routledge 1992, s. 9–18.
- Great Yarmouth Borough Council*: ”Your borough, your say” in Great Yarmouth. [<http://participedia.net/en/cases/your-borough-your-say-great-yarmouth-uk>] (24.6.2014)
- Haila, Yrjö*: The Mutual Interdependence of Humanity and the Rest of the Nature. Teoksessa Mikko Perkiö (toim.): *Perspectives to Global Social Development*. Tampere 2009, s. 165–176.
- Hayes, Tanya – Ostrom, Elinor*: Conserving the World’s Forests: Are Protected Areas the Only Way. *Indiana Law Review* vol. 38 (2005), no. 3, s. 595–617.
- Heiskanen, Eva – Mont, Oksana – Power, Kate*: A Map is Not a Territory – Making Research More Helpful for Sustainable Consumption Policy. *Journal of Consumer Policy* vol. 37 (2014), no. 1, s. 27–44. (*Heiskanen ym.* 2014)
- Hyle, Maija*: Responsive Governance in Climate Change Adaptation and Mitigation: Participatory Land Use Planning in Angai Forest, Southeast Tanzania. Paper presented in Futures Infinite Conference. Helsinki 2014.
- Honkanen, Petri – Kangaspunta, Seppo – Koponen, Eija-Leena – Tulkki, Jukka – Tuohinen, Titta*: Ilmiöitä 2013 – Toimintaympäristön muutoksia, joita TEM ei voi väistää. TEM analyseja 46/2013. Helsinki 2013.
- Igoe, Jim – Brockington, Dan*: Neoliberal Conservation: A Brief Introduction. *Conservation & Society* vol. 5 (2007), no. 4, s. 432–449.
- Konisky, David – Beierle, Thomas*: Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region. *Society and Natural Resources* vol. 14 (2001), no. 9, s. 815–826.
- Korvela, Paul-Erik*: Postdemokratia. *Politiikka* vol. 54 (2012), no. 2, s. 148–157.
- Kothari, Uma*: Participatory Development: Power, Knowledge and Social Control. Teoksessa Bill Cooke – Uma Kothari (toim.): *Participation: the New Tyranny?* Zed Books 2001, s. 139–152.
- Lammi, Minna – Repo, Petteri – Timonen, Päivi*: Consumerism and Citizenship in the Context of Climate Change. Teoksessa Mikko Rask – Richard Worthington – Minna Lammi (toim.): *Citizen Participation in Global Environmental Governance*. Earthscan 2012. (*Lammi ym.* 2012)
- Lammi, Minna – Rask, Mikko*: Ilmastonmuutoksen hallintaa osallistuvan päätöksenteon avulla. Teoksessa Anne Virtanen – Liisa Rohweder (toim.): *Ilmastonmuutos käytännössä: Hillinnän ja sopeutumisen keinoja*. Helsinki 2011, s. 355–364.

- Lund, Jens F. – Treue, Thorsten:* Are We Getting There? Evidence of Decentralized Forest Management from the Tanzanian Miombo Woodlands. *World Development* vol. 36 (2008), no. 12, s. 2780–2800.
- McCoy, Martha, – Scully Patric:* Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: What Kind of Talk Does Democracy Need? *National Civic Review* vol. 91 (2002), no. 2, s. 117–135.
- Moynihan, Donald P.:* Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. *American Review of Public Administration* vol. 33 (2003), no. 2, s. 164–188.
- Mustalahti, Irmeli:* Handling the stick: Practices and impacts of participation in forest management. Case study analyses of Finnish forestry assistance in Tanzania, Mozambique, Laos and Vietnam. Danish Centre for Landscape and Planning. University of Copenhagen 2007.
- Mustalahti, Irmeli (toim.):* Footprints in Forests. Effects and Impacts of Finnish Forestry Assistance. Ministry of Foreign Affairs of Finland 2011.
- Mustalahti, Irmeli – Rakotonarivo, Sarobidy:* REDD+ and Empowered Deliberative Democracy: Learning from Tanzania. *World Development* vol. 59 (2014), s. 199–211.
- Nalbandian, John:* Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers. *Public Administration Review* vol. 59 (1999), no. 3, s. 187–197.
- Niemi, Sari – Salminen, Ari:* Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta: Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Levón-instituutin julkaisu 117/2005.
- OECD:* The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development. Head Publications System 2001.
- Oikeusministeriö:* Demokratian suuntaviivat. Oikeusministeriön julkaisu 4/2010.
- Palumbo, Antonino:* Introduction. Governance: Meanings, Themes, Narratives and Questions. Teoksessa Richard Bellamy – Antonino Palumbo (toim.): From Government to Governance. Ashgate 2010, s. xi-xxx.
- Parthasarathy, Devanathan:* Taking responsibilities and participation seriously: A Critique of ‘Good Governance’. *Droit, gouvernance et développement durable* 2005, s. 307–321.
- Pateman, Carole:* Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press 1970.
- PE2020:* Public Engagement Innovations for Horizon 2020, FP7-projekti. [<http://www.PE2020.eu>] (24.6.2014)
- Poteete, Amy – Ribot, Jesse:* Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal. *World Development* vol. 39 (2011), no. 3, s. 439–449.
- Rask, Mikko – Worthington, Richard – Lammi, Minna (toim.):* Citizen Participation in Global Environmental Governance. Earthscan 2011. (*Rask ym.* 2011)
- Rask, Mikko – Laihonon, Maarit:* WWViews and Lobbying in Finnish Climate Politics. Teoksessa Mikko Rask – Richard Worthington – Minna Lammi (toim.): Citizen Participation in Global Environmental Governance. Earthscan 2011, s. 203–220.
- Ribot, Jesse C.:* Democratic decentralisation of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development* vol. 23 (2003), no. 1, s. 53–65.
- Ribot, Jesse C. – Peluso, Nancy L.:* A Theory of Access. *Rural Sociology* vol. 68 (2003),

no. 2, s. 153–181.

Riggs, Fred W.: Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Houghton Mifflin Company 1964.

Roberts, Nancy: Public Deliberation in an Age of Direct Participation. American Review of Public Administration vol. 34 (2004), no. 4, s. 315–353.

Sian, Lazar: Schooling and Critical Citizenship: Pedagogies of Political Agency in El Alto, Bolivia. Anthropology and Education Quarterly vol. 41 (2010), no. 2, s. 181–205.

Smith, Graham: Beyond the ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World. The POWER Inquiry 2005.

Stivers, Camilla: The Public Agency as the Polis: Active Citizenship in the Administrative State. Administration and Society vol. 21 (1990), no. 1, s. 86–105.

Thomas, John C.: Public participation in public decisions. Jossey-Bass 1995.

Valtioneuvosto:

– Tulevaisuusselonteko (VNS 7/2013).

– Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen: Valtioneuvoston demokriatiipoliittinen selonteko 2014. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014.

Vigoda, Eran: From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration. Public Administration Review vol. 62 (2002), no. 4, s. 527–540.

Virkkala, Seija: ”Oppiva alue” käsitteen tausta ja sovelluksia alue- ja maaseudun kehittämisessä. ChyNetti: Chydenius-Instituutin verkkojulkaisuja, nro 31/artikkelit. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. Päivitetty 23.5.2003. www.chydenius.fi > tutkimus > julkaisut > ChyNetti (21.6.2015)

Wiberg, Matti: Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strategisia näkökohtia. Poliitikka vol. 55 (2013), no. 2, s. 98–108.