DISSERTATIONS IN
FORESTRY AND
NATURAL SCIENCES

Anni Panula-Ontto-Suuronen

Ympäristöohjelmien vaikuttavuus tiedon muodostuksen näkökulmasta

Esimerkkinä Etelä-Savon ympäristöohjelma

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Forestry and Natural Sciences

UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

ANNI PANULA-ONTTO-SUURONEN

Ympäristöohjelmien vaikuttavuus tiedon muodostuksen näkökulmasta

Esimerkkinä Etelä-Savon ympäristöohjelma

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Forestry and Natural Sciences
No 64

Academic Dissertation
To be presented by permission of the Faculty on Sciences and Forestry for public examination in the Auditorium L22 in Snellmania Building at the University of Eastern Finland, Kuopio, on June, 29, 2012, at 12 o'clock noon.

Department of Environmental Science

Kopijyvä Oy
Kuopio, 2012
Editors: Prof. Pertti Pasanen
Prof. Matti Vornanen, Prof. Pekka Kilpeläinen
Distribution:
Eastern Finland University Library / Sales of publications
P.O.Box 107, FI-80101 Joensuu, Finland
tel. +358-50-3058396
http://www.uef.fi/kirjasto

ISBN: 978-952-61-0756-1
ISBN: 978-952-61-0757-8 (PDF)
ISSNL: 1798-5668
ISSN: 1798-5668
ISSN: 1798-5676 (PDF)

Author's address: Centre for Economic Development, Transport and The Environment for South Savo
Strategy and Regional Development
P.O.Box 164
50101 MIKKELI
FINLAND
email: anni.panula-ontto-suuronen@ely-keskus.fi

Supervisors: Professor Pertti Pasanen, Ph.D.
University of Eastern Finland
Department of Environmental Sciences
P.O.Box 1627
70211 KUOPIO
FINLAND
email: pertti.pasanen@uef.fi

Professor Mika Sillanpää, Dr. Tech.
Lappeenranta University of Technology
Laboratory of Green Chemistry
Prikaatinkatu 3 E
50100 MIKKELI
FINLAND
email: mika.sillanpaa@lut.fi

Research Director Torsti Hyyryläinen, HT
University of Helsinki
Ruralia Institute
Lönnrotinkatu 7
50100 MIKKELI
FINLAND
email: torsti.hyyrylainen@helsinki.fi

Director, R&D Raisa Valli, Ph.D.
Sito Group
Tietäjäntie 14
02130 ESPOO
FINLAND
email: raisa.valli@sito.fi

Reviewers: Professor Sami Kurki, Ph.D
University of Helsinki
Ruralia Institute
Kampusranta 9
60320 SEINÄJOKI
FINLAND
email: sami.p.kurki@helsinki.fi

Docent Timo Vuorisalo, Ph.D
University of Turku
Department of Biology
20014 TURUN YLIOPISTO
FINLAND
email: timovuo@utu.fi

Opponent: Adjunct Professor Juha Hiedanpää, HT, Ph.D
Finnish Game and Fisheries Research Institute
Itäinen Pitkäkatu 3
20520 TURKU
FINLAND
email: juha.hiedanpaa@rktl.fi

ABSTRACT

In this research environmental policies and programs and their influence have been studied from the viewpoint of knowledge creation process as qualitative case study. The environmental knowledge creation has been examined as a system by the soft system methodology.

The case ”Environmental Program” includes regional policies and programs posed by environmental administration, local agenda 21 programs and environmental management systems. Interviews, inquiry and the case study have been conducted in the years 2004–2006. The case study took place in the South Savo environmental program processes. This research handles environmental authorities' experiences and actors' opinions from the influences of programs. Also the impacts have been evaluated by environmental indicators comparing regions which had environmental programs to those which had not.

Weaknesses in environmental knowledge socialization, externalization, combination and internalization which do occur in the program processes (compiling, realizing, monitoring and restarting new cycle) explains the problems in the programs implementation. Voluntary and participatory environmental management can be observed to proceed towards strategic actions despite its missing juridical and administrative position. It is important in all levels to involve decision makers in the environmental policymaking. Program work is a continuing process of knowledge management and creation, in which the growing understanding of environmental knowledge helps to solve more and more complex and demanding problems.

Universal Decimal Classification: 351.777.6, 502.14, 502.17
CAB Thesaurus: environment; environmental protection; environmental policy; environmental management; programs; program effectiveness; knowledge; opinions; indicators; participation; decision making

TIIVISTELMÄ

Tutkin ympäristöohjelmien vaikuttavuutta tiedon muodostusprosessin näkökulmasta laadullisena tapaustutkimuksena. Tarkastelin ympäristöohjelmien tiedon muodostusta prosessin näkökulmista pehmeänä systeeminä.

Tapaukseen Ympäristöohjelma sisältyvät alueellisen ja paikallisen ympäristöviranomaisen laatimat ympäristöohjelmat, ympäristönsuojeluohjelmat, agenda 21 -ohjelmat sekä toimijoiden ympäristöjärjestelmät. Tutkimushaastattelut, -kyselyt ja toimintatutkimusosio suoritettiin vuosina 2004–2006. Toimintatutkimus tehtiin Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnan yhteydessä. Tutkimus käsittelee ympäristöasiantuntijoiden kokemuksia ja ohjelmaprosessissa mukana olleiden näkemyksiä ympäristöohjelmien vaikuttuvuudesta. Vaikuttavuutta arvioitiin myös vertaamalla ympäristöohjelman laatineita alueita ohjelmattomiin ympäristöindikaattorien avulla.

Ohjelmaprosessissa (laadinta, toteuttaminen, seuranta ja uuden kierroksen käynnistäminen) ilmenevät puutteet ympäristötiedon sosialisaatiossa, ulkoistamisessa (externalization), yhdistelemisessä ja sisäistämisessä selittävät ympäristöohjelmien toteutumisen ongelmia. Vapaaehtoisen ja osallistavan ympäristöasioiden hallinnan voi havaita etenevän kohti strategista toimintaa huolimatta puuttuvasta juridishallinnollisesta asemasta. Erityisesti päättäjien mukana olo ympäristöohjelmatyössä on tärkeää. Ohjelmatyö on jatkuva tiedon hallinnan ja muodostumisen prosessi, jossa ympäristötiedon kehittyvä ymmärrys auttaa ratkaisemaan yhä monimutkaisempia ja vaativampia ympäristöongelmia.

Universal Decimal Classification: 351.777.6, 502.14, 502.17
Yleinen suomalainen asiasanasto: ympäristö; ympäristöohjelmat; ympäristönsuojelu; vaikuttavuus; ympäristöindikaattorit; tieto; tietämys; kokemukset; käsitykset; mielipiteet; osallistuminen; strategia; päättäjät

Alkusanat

Työurani alussa vuonna 1987 sain tehtäväkseni Lohjan kaupungin ympäristösuojeluohjelman. Myös valtiotyönantajani pyysi laatimaan ympäristöohjelmia. Jo vuonna 1995 tein tutkimussuunnitelman ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta, mutta vasta vuonna 2003 tutkimuksella oli mahdollisuus toteutua. Keskeisin innoittaja ja haasteellisen tavoitteen asettaja oli Eteläsavon ympäristökeskuksen johtaja Heikki Teräsvirta. Johtaja Jari Mutasen (Pohjois-Savon ELY-keskus) visioiva keskustelu auttoi monen hankalan vaiheen yli tutkimuksen aikana.

Kiitokset ohjaajilleni professori Pertti Pasaselle Itä-Suomen yliopistosta, professori Mika Sillanpäälle Lappeenrannan yliopistosta, tutkimusjohtaja, HT Torsti Hyyryläiselle Helsingin yliopiston Ruralia-instituutista (ohjaaja vuodesta 2009 alkaen), T&K johtaja, FT Raisa Vallille SITO Oy:stä (LVM:ssä vuoteen 2006 asti) ja erikoistutkija, HT Helena Valveelle Suomen ympäristökeskuksen ympäristöpolitiikan tutkimusohjelmasta (luopui ohjaajan tehtävästä vuonna 2009). Tutkimuksen raportointi vaiheessa Torsti Hyyryläisen kommentit ovat olleet erittäin merkityksellisiä. Kiitoksen osoitan tarvittavien yhteyksien rakentamisesta Sauli Rouhiselle Ympäristöministeriöstä ja Mikkelin yliopistokeskukselle ja Ruralia-instituutille.

Kiitän Itä-Suomen korkean teknologian säätiötä ja Suomen Akatemiaa myönnetyistä apurahoista ja Tekninen laskenta Siltala Oy:tä tietokoneen lainasta opintojen alkuvaiheessa. Myös haastatteluihin osallistuneet ja tutkimuskyselyyn vastanneet sekä työni kielentarkistaja FM Mauri Levomäki ansaitsevat kiitoksen. Perheeni ja työyhteisön tuki opinnoissa on ollut tärkeätä.

Mikkeli, Huhtikuu 2012
Anni Panula-Ontto-Suuronen

LUETTELO KÄYTETYISTÄ LYHENTEISTÄ

ALKU	Aluehallinnon uudistamishanke vuosina 2008–2009
AMK	Ammattikorkeakoulu
ATLAS-TI	Laadullinen analyysiohjelma tekstille, kuville ym.
Ba	Paikka tai tila
BAT	Paras käytettävissä oleva tekniikka
BEP	Ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate
BKT	Bruttokansantuote
BSC	Balanced Scorecard, toiminnan ohjauksen suorituskykymittarit
C	Kombinaatio, yhdistely
E	Eksternalisaatio, ulkoistaminen
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
ECOREG	Alueellisen ekotehokkuuden hanke Kymenlaaksossa
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMAS	The Eco-Management and Audit Scheme
emt.	Edellä mainittu teos
ENVIMAT	Environmental impacts of material flows caused by the Finnish economy (projekti)
EPI	Environmental Performance Index
ESA	Etelä-Savon ympäristökeskus
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
FIMOS	Finnish Monitoring System, EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantarekisteri
GTK	Geologian tutkimuskeskus
HAM	Hämeen ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
I	Internalisaatio, sisäistäminen
ISO	International Organization for Standardization
KAI	Kainuun ympäristökeskus
KAS	Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
KEKE	Kestävä kehitys
KSU	Keski-Suomen ympäristökeskus
KULTU	Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma
LAP	Lapin ympäristökeskus
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
LSU	Länsi-Suomen ympäristökeskus

LUOMU	Luonnonmukainen tuotanto
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
LYYLI	Ympäristövaikutuksiltaan edullinen yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä (tutkimusohjelma)
MAMK	Mikkelin ammattikorkeakoulu
MAST	Mikkelin ammattiopisto
METSO	Suomen metsien monimuotoisuusohjelma
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.
MYR	Maakunnan yhteistyöryhmä
N=	Lukumäärä, kpl
Natura 2000	EU:n luonnonsuojeluohjelman ekologinen verkosto
PCDA	Plan-do-check-act jatkuvan kehittämisen malli
PIR	Pirkanmaan ympäristökeskus
PKA	Pohjois-Karjalan ympäristökeskus
PPO	Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
PSA	Pohjois-Savon ympäristökeskus
PTS	Pitkän tähtäimen suunnitelma
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SEA	Strategic environmental assessment
SECI	SECI-malli, tiedon luomisen prosessimalli
S	Sosialisaatio
SOVA	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi
SSD	Strateginen kestävä kehitys
SSM	Soft Systems Methodology
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TE	Työ- ja elinkeinokeskus
TTS	Toimenpide- ja taloussuunnitelma
UUS	Uudenmaan ympäristökeskus
VAHTI	Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä
VALTSU	Valtakunnallinen jätesuunnitelma
VAM	Vaikutusastemalli
VE	Vaihtoehto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	Ympäristöministeriö
YSA	Yleinen asiasanasto
YSL	Ympäristönsuojelulaki
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

Sisällysluettelo

Alkusanat **7**

Sisällysluettelo **10**

1 Johdanto **13**
1.1 Taustaa 13
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimusongelman asettelu 14

2 Teoriakehys ja menetelmät **17**
2.1 Tutkimuksen keskeiset käsitteet 19
2.2 Uusi tietämys ympäristövastuullisuuden edellytyksenä 23
2.3 Strateginen toiminta inhimillisissä systeemeissä 33
2.4 Hallinnon ohjauskeinot ja vaikuttavuuden arviointi 40

3 Tapaus Ympäristöohjelma **49**
3.1 Teorian ja empirian vuoropuhelu tapauksessa 49
3.2 Ympäristöohjelma-asiakirjojen tarkastelu 55
3.3 Etelä-Savon ympäristöohjelmat 79

4 Tutkimusaineisto **91**
4.1 Tutkimusmenetelmä, metodit ja aineistot 91
4.2 Kvalitatiivinen aineisto 96
4.3 Kvantitatiivinen aineisto 100
4.4 Aineiston demografisia ja professionaalisia ominaisuuksia 103

5 Tulokset **109**
5.1 Ympäristöohjelman määrittelyt ja tehtävä 110
5.1.1 Ympäristöohjelman määrittelyt 110
5.1.2 Miksi ympäristöohjelmia laaditaan? 115
5.1.3 Päätös ohjelman laatimisesta 119
5.1.4 Ympäristöohjelman rooli 124
5.2 Ympäristöohjelman prosessit 131

5.2.1 Ympäristöohjelman laadintaprosessi 132
5.2.2 Osallistuminen 141
5.2.3 Ympäristöohjelman valmistumisen jälkeen 152
5.2.4 Ympäristöohjelman toteuttamisen prosessit 156
5.2.5 Ympäristöohjelman seuranta ja arviointi 169
5.2.6 Ympäristöohjelman päivitys ja raportointi 182
5.3 TOTEUTUMINEN JA VAIKUTTAVUUS 184
5.3.1 Ympäristöohjelmien toteutuminen 185
5.3.2 Vaikuttavuus tiedon muodostuksen näkökulmasta 189
5.3.3 Arvostukset ymmärryksen taustalla 224
5.3.4 Intressit ja ristiriidat vaikuttavuuden taustalla 231
5.3.5 Vaikuttavuus mediakeskustelussa 246
5.3.6 Vaikuttavuus indikaattorien mukaan 250
5.4 KEHITETTÄVÄÄ YMPÄRISTÖOHJELMISSA 260
5.4.1 Kehitettävää tiedon sosialisaatiossa 260
5.4.2 Kehitettävää tiedon ulkoistamisessa 261
5.4.3 Kehitettävää tiedon yhdistelyssä 263
5.4.4 Kehitettävää tiedon sisäistämisessä 265
5.4.5 Kehittämisehdotusten eroja eri aineistojen ja menetelmien välillä 268
5.5 PÄÄTULOKSET KOOTUSTI 272
5.5.1 Ymmärrys tuo vaikuttavuutta 274
5.5.2 Ympäristön erillisyys näkyy vastapuolella olona 278

6 Pohdinta 287
6.1 OSALLISTUMINEN VAIKUTTAVUUDEN YTIMESSÄ 295
6.2 YMPÄRISTÖONGELMIEN RATKAISEMISEN VAIKEUSASTE-PARADIGMA 310
6.3 YHTEENVETO 314

Lähteet 315

Liiteluettelo 331

1 Johdanto

1.1 TAUSTAA

Ympäristöohjelmia on laadittu jo muutamia vuosikymmeniä eri sektoreilla vaihtelevilla nimikkeillä. Ympäristöohjelma sijoittuu viranomaisohjauksen, hallinnon toimeenpanon ja ympäristöhallinnan väliseen maastoon, jonka piirteitä määrittävät kestävän kehityksen ohjelmien ja ympäristöjärjestelmien lisäksi hallinnon pitkäntähtäimen suunnittelu ja strateginen johtaminen.

Kestävän kehityksen ohjelmat saivat alkunsa vuonna 1987 YK:n Brundtlandin komissiosta. Agenda 21 -toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa. Euroopan unioni hyväksyi vuonna 2001 kestävän kehityksen strategian osana Lissabonin strategiaa, jonka tavoitteena oli maailman kilpailukykyisin talous, jossa kaikkien politiikkojen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset otettaisiin huomioon. EU:n kuudes ympäristöohjelma määritti painopisteet kaudelle 2002–2012.

Suomen hallitus on linjannut kestävän kehityksen politiikkaa vuodesta 1990. Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma vuodelta 1998 sai seuraajakseen kestävän kehityksen linjaukset vuonna 2007. Kestävän kehityksen kumppanuusprosessissa monet organisaatiot ovat sitoutuneet valitsemallaan tavalla kestävään kehitykseen.

Maakunnallisia ympäristöohjelmia laadittiin vuosina 1995–2009 alueellisissa ympäristökeskuksissa. Vain Lappi ja Kaakkois-Suomi eivät nähneet ohjelmaa tarpeelliseksi. Vapaaehtoinen ympäristöohjelma haki maakunnallista yhteistä näkemystä alueen ympäristöön liittyvistä toiminnoista. Vuodesta 2010 al-

kaen ympäristöohjelma laaditaan maakuntaliiton johtamassa sidosryhmäyhteistyössä.

Kuntien paikallisagendat ovat pitkän aikavälin toiminta-ohjelmia kestävän kehityksen toteuttamiseksi. Ne tavoittelevat sekä ekologisten, taloudellisten ja kulttuuristen että yhteiskunnallisten näkökulmien paikallista yhteensovittamista ja painottavat asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuutta osallistua. Kuntien perinteiset ympäristönsuojeluohjelmat ovat ekologisen kestävyyden näkökulmasta ympäristöongelmien korjaamiseksi laadittuja. Paikallisagendatyö menettelyineen sitoo muut kunnan sektorit mukaan kestävän kehityksen työhön. Kunnan ympäristöterveysohjelma käsittelee ympäristöterveysongelmia. Osa kunnista on laatinut ympäristöstrategian.

Ympäristöjärjestelmät, -indikaattorit ja -laskenta ovat ympäristöjohtamisen käytännön välineitä. Tunnetuimpia ovat ISO 14001-standardiin ja EMAS-asetukseen (the Eco-Management and Audit Scheme) perustuvat ympäristöjärjestelmät. Ympäristöjärjestelmässä organisaatio asettaa ympäristötavoitteet, toteuttaa toimenpideohjelmaa, seuraa tavoitteiden toteutumista säännöllisesti ja parantaa toimintansa ympäristötehokkuutta jatkuvasti asettamalla uusia tavoitteita.

Ympäristöohjelmat määrittyvät erilaisten teoreettisten viitekehysten kautta toisistaan eriävinä. Arkisovellutuksina ne näyttävät silti hyvin samanlaisilta. Osa asiantuntijoista vetää tarkat rajat teoreettiselta taustaltaan erilaisille ohjelmille ja osa näkee ne saman kokonaisuuden osasina. Näiden ohjelmien tavoite on toiminta ympäristön suojelemiseksi, ja siksi niiden tulisi myös olla vaikuttavia.

1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSONGELMAN ASETTELU

Ympäristöohjelmien vaikuttavuutta ympäristöongelmien ratkaisussa on vaikea erottaa muista ohjauskeinoista kuten ympäristö-

lainsäädännön vaikuttavuudesta. Arvioimalla ohjelman toteutumista en voi tietää, onko toteutunut toimenpide ja parantunut tilanne ohjelman ansiota. Parhaimmillaan ympäristöammattilaisten ympäristöohjelmaan keräämä tieto on saatu muuttumaan yhteiseksi tiedoksi ja toiminnaksi.

Alueellisen ympäristöohjelman teoriataustaa ja prosesseja on tutkittu vähän. Maakunnallisten ympäristöohjelmien suhde aluekehittämiseen on tunnistettu, mutta tehtävä on määrittynyt heikosti. Ympäristön rooli aluekehityksessä kertoo ympäristötiedon alueellisen merkityksen ymmärtämisestä ja yhdistämisestä muuhun tietoon. Ympäristöohjelmalla ei ole lainsäädännössä määriteltyä juridishallinnollista asemaa ja ohjelman rooli organisaatioiden toiminnan kehittämisessä on epäselvä. Ympäristöohjelma on toiminnan suunnittelun työkalu ja ympäristöjohtamisen osa, mutta sen valmisteluprosessit eivät juuri tue toiminnan kehittämistä.

Voiko ympäristöohjelmalla olla hallinnonalojen välisenä prosessina vaikuttavuutta vaikka sillä ei ole virallista asemaa ohjausmekanismina? Tutkimukseni tarkoituksena on tuottaa tietoa ympäristöohjelmatyön prosessien kehittämiseksi. Tutkin ympäristöohjelmaa ohjausvälineenä, jolla ei ole juridista asemaa, jolloin sen ohjausvaikutus perustuu muuhun kuin viranomaisia velvoittavaan juridiseen ohjaukseen. Ajattelen, että ohjausvaikutus voisi perustua siihen, että tieto tekee ”työtä” ja vaikuttaa ihmisten toimintaan, eli on kyse tiedon muodostuksen prosessista. Tätä varten analysoin ympäristöohjelmatyön prosesseja, erityisesti sitä, miten siinä konstruoituva tieto toisaalta muodostuu ja toisaalta vaikuttaa toimintaan ympäristöasioissa. Hallinnan tutkimuksen näkökulmasta kyse on uudesta hallinnan välineestä, jonka ohjausvaikutus perustuu vuorovaikutusprosessin kautta tapahtuvaan muutosvaikutukseen, joka heijastuu mukana olevien tahojen toimintaan.

Tutkimustehtäväni on selvittää, miten ympäristöohjelma toimii tiedollisena prosessina ja miten se näkyy ohjelman vaikuttavuudessa. Ohjelmaprosesseissa konstruoituva tieto on suhteessa vaikuttavuuteen. Sen vuoksi tutkin ohjelmaprosesseja ja niissä tiedon jakamista, yhdistämistä muuhun tietoon ja ymmärtämistä. Tarkastelen ympäristöohjelman vaikuttavuutta myös vertaamalla tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista ympäristön tilaan ja ympäristöpaineisiin sekä alueisiin, joissa ympäristöohjelmaa ei ole tehty.

Työssä tutkin ympäristöohjelman laadinnan ja toteuttamisen aikaisia tapahtumia, ongelmia ja ratkaisuja. Tutkimuksessa keskeistä on ympäristöohjelma-käsitteen määrittely tarkastelemalla hallinnollista ja ympäristöpoliittista keskustelua sekä ympäristöohjelman toimintaprosessien tutkiminen teoreettisesta näkökulmasta. Toimintatutkimuksellinen osuus antoi mahdollisuuksia kokeilla kehittämisajatuksia ja hankkia runsasta aineistoa aiheesta, esim. dokumentoitua tietoa menetelmistä, sidosryhmäyhteistyöstä, vaikutusten arvioinnista, toimeenpanosta, seurannasta ja toteutumisen arvioinnista.

Parantamalla tietoutta suunnittelumenetelmistä voidaan löytää sellaisia toimivia käytäntöjä, joilla voidaan nostaa ympäristön asemaa päätöksenteossa. Analysoimalla ohjelman laatimisen ja toteuttamisen prosesseja uuden tiedon muodostuksena ja pehmeänä systeeminä voidaan lisätä vaikuttavuutta, sillä ohjelmatyössä on kyse tiedon hallinnan ja muodostumisen prosessista inhimillisissä systeemeissä.

2 Teoriakehys ja menetelmät

Martin Jänicken mukaan menestyksellinen ympäristönsuojelu ei ole tulosta vain yhdestä tekijästä vaan monista toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevista tekijöistä. Ympäristöpolitiikan keskiössä ovat toimijat ja strategiat, joita kehystävät institutionaaliset, taloudelliset ja rakenteelliset olosuhteet, informaation saatavuus sekä ongelmien rakenne. (Jänicke 1997)

Yleisesti ympäristöohjelmia laaditaan monimutkaisen ja laajan ympäristöongelmajoukon kokonaisuuden hallintaan. Ympäristöohjelmat laaditaan ja toteutetaan kompleksissa toimintaympäristöissä. Esimerkiksi alueellisen ympäristöohjelman tavoitteena on vaikuttaa alueen ympäristön tulevaisuuteen suunnittelemalla sitä, jolloin päämäärän suunnittelun ja kehitystrendien tuntemisen lisäksi on luotava uutta tietoa (knowledge creation) ja ennakoitava tulevaa sekä ymmärrettävä toimintaympäristöä ja siinä olevia prosesseja (pehmeä systeemimetodologia).

Organisaatio- ja johtamistieteellisen ympäristötutkimuksen kysymyksenasettelu on jäänyt rajoittuneeksi (Kallion 2002, 198). Ympäristömuutosten yhteiskunnallisen dynamiikan ymmärtäminen ja ratkaisuehdotukset edellyttävät teknisen, strategisen ja teoreettisen tason lisäksi syvällistä analyysiä, monitieteellistä otetta ja uutta uskomuksia ja perinteisiä näkökulmia kyseenalaistavaa kysymyksenasettelua (Kallio 2002, 191).

Modernilla ympäristöjohtamisella on ontologinen yhteys jatkuvan edistyksen uskoon, historian kulkuun lineaarisena jatkumona, hallittavuuden illuusioon sekä antroposentrisyyteen,

ihmisen ylivertaisuuteen muihin eläinlajeihin nähden (vrt. von Wright 1992, 140–171). Poliittinen kompromissi taloudellisen kasvun ja luonnon hyvinvoinnin välillä typistää ympäristöjohtamisen yhdeksi kilpailukeinoksi "vihertyvillä markkinoilla" (Kallio 2002, 164–165). Uskottavaa motivaatiopohjaa sosiaalisesti ja ekologisesti kestävälle yritys–luontosuhteelle ei ole toistaiseksi kyetty löytämään. Sitä etsitään teknologisista, jälkiteollisista, taloudellisista, poliittisista, juridisista, moraalisista tai eettisistä utopioista (emt. 2002, 168), mutta vasta ilmastonmuutoksen yhteiskuntaan kohdistuvien kustannusvaikutuksien kautta syntyi ymmärrystä siitä, mitä toimimattomuus voi aiheuttaa.

Kansalaismielipide ja huolestuneisuus ympäristön tilasta ovat vaikuttaneet ympäristöpolitiikan syntyyn ja muotoutumiseen. Ympäristöpolitiikasta on tullut osa ympäristömielipiteiden muodostusprosessia. Julkisen vallan ympäristöohjaus on tärkeä osa ympäristökeskustelua, jossa siirrytään enenevässä määrin ongelmista ratkaisuihin. (Kiiskinen 2001, 17)

Ympäristöpolitiikka rakentuu ympäristödiskursseille eli ympäristökysymyksistä käytävälle keskustelulle (Hajer 1995, 43–45). Tiedon luomisprosessin merkitys nousee esille ympäristökeskustelun ja pirstaleisen tiedon yhdistelyn kautta. Vaikuttavuuteen liittyy olennaisesti yhteinen ymmärrys, jota tiedon muodostuksen prosessi luo (vertaa Poikkimäki 2006, Åkerman 2006). Åkermanin mukaan haasteeksi nousee se, kuinka erilaisissa käytännöissä tuotettu tieto tunnistetaan poliittisissa prosesseissa tiedoksi ja kyetään suhteuttamaan vakiintuneeseen ymmärrykseen ympäristön käytöstä. Cederlöf (2001, 228, 242) toteaa laajaa konsensusta etsivän ympäristöpolitiikan olevan tärkeä ympäristötavoitteisen toiminnan toteutuksen kannalta. Jaettu vastuu yhdessä ympäristöongelmien kompleksisuuden kanssa korostaa konsensuksen tärkeyttä (Cederlöf 2001, 93).

Ympäristöpolitiikan sekä ympäristöohjelmien erilaiset määritelmät ovat politiikkaa ja erilaiset ympäristöpolitiikan määrittelyt heijastelevat esittäjiensä tavoitteita. Ympäristöohjelmat osana

viranomaisen suunnittelua integroituvat julkiseen vallankäyttöön ja aluekehittämiseen. Ympäristöpolitiikasta on kehittynyt uusi toimeenpanopolitiikan ala muiden joukkoon. On todettu, että eri yhteiskuntasektoreiden ja toimijoiden tavoitteiden ja ongelmien tarkastelu erillisinä heikentää hallinnon ympäristöllisesti strategisen ohjauksen mahdollisuuksia (Valli 1998, 168). Yhteiskuntapolitiikkaa ohjataan mm. taloussuunnittelun kautta. Keskeinen strateginen suunnitelma on talousarvio ja siihen liittyvä toiminta- ja taloussuunnitelma. (emt. 1998, 170) Kun ympäristöä muokkaavat toimeenpanopolitiikat kietoutuvat yhteen ympäristönhallinnaksi, syntyy ekologisten ongelmien torjumiseksi tarve uudenlaisille hallinnollisille menettelytavoille. (vert. Haila & Jokinen 2001 ja Loukola, Lybäck & Tervo 2002).

Ympäristöohjelmien laadinnassa osallistavan, refleksiivisen ja uushumaanin suunnittelun osaaminen lähtee liikkeelle suunnittelun taustalla ohjaavien filosofioiden tunnistamisesta. Ympäristöohjelman laadinnassa tapahtuu eräänlaista virtuaalista toimijoiden organisoitumista ympäristöaiheen ylle, josta voi muodostua pysyvähkö oma verkosto, johon osallistuvat alueen vaikuttajien verkostot yhteisen hyvän ympäristön hyväksi.

2.1 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat ympäristöohjelma, vaikuttavuus ja tieto. Tutkimus perustuu filosofisesti ajatukselle, että ympäristöohjelma on ihmisten vuorovaikutuksessa tapahtuva heidän ympäristöään koskevan tiedon muodostuksen prosessi. Tämän prosessin tarkastelu selittää vaikuttavuuden puutteita ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

Ympäristöohjelma pyrkii ympäristötavoitteiden saavuttamiseen

Ympäristöohjelma ei ole ollut sanana tuttu yleiselle asiasanastolle ja ympäristöasiasanastolle (vertaa YSA 2007). Kielitoimiston sanakirjassa ei ole ympäristöohjelma-sanaa. Valtionhallinto,

kunnat, yritykset, koulut ja järjestöt laativat kuitenkin ympäristöohjelmia ja laatijoilla on selvä käsitys siitä, mitä käsite tarkoittaa. Yhteiskuntatieteissä ympäristöpolitiikalla tarkoitetaan toimintoja, joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan tai kulttuurin järjestymiseen ympäristön laatua parantavalla tai sen heikentymistä ehkäisevällä tavalla (Massa 2003).

Kansallinen lainsäädäntö ei määrittele ympäristöohjelmaa tai sen juridishallinnollista asemaa. Ympäristöohjelma ei määrity myöskään hallituksen esityksen perusteluissa aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009), jossa todetaan mm. alueellisen ympäristöohjelman kuuluvan maakunnan liiton koordinaation piiriin. Lakitekstissä ympäristöohjelmaa ei mainita, mutta sen mukaan kyse on yhteensovittamistehtävästä, joka tarkoittaa laaja-alaisen ympäristösuunnittelun prosessin käynnistämistä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamista sekä suunnittelun yhteensovittamista maakunnan suunnittelun kanssa (Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009). Tämä muutos maakuntaliiton tehtävissä vaikuttaa alueellisen ympäristöohjelman laatimiseen ja muuttaa aiempia ympäristökeskusvetoisia käytäntöjä ainakin ohjelmaprosessin aloittamisessa ja osallistumisen järjestämisessä. Lakimuutos on tehty tutkimuksen tekemisen jälkeen, mutta oli tutkimuksen aikana jossain määrin ennakoitavissa, ja se on vaikuttanut tutkimuksen raportointivaiheeseen.

Ympäristönsuojeluasetus ei anna selvää roolia ympäristöjärjestelmille. Asetus organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) (EY 1221/2009) määrittelee ympäristöohjelman kuvaukseksi toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä, tehtävistä ja keinoista, joilla pyritään saavuttamaan ympäristöpäämäärät ja -tavoitteet määräajassa. Standardin ISO-14001 mukaan ympäristöpolitiikka määritellään ympäristöjärjestelmän peruskirjaksi yrityksen ympäristönhoidon periaatteista, ympäristöarvoista ja ympäristöpyrkimyksistä, ja ympäristöohjelma

sisältää toimenpiteet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi aikatauluineen ja vastuuhenkilöineen (Pesonen 2001).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ympäristöohjelmaa eri hallinnonalojen välisenä ohjelmaprosessina, jolla ei ole virallista asemaa ohjausmekanismina, koska ympäristöohjelma ei ole juridisesti eikä hallinnollisesti virkamiehiä velvoittava. Tutkimuksessa korostan tämän vuoksi tiedonmuodostuksen merkitystä toiminnan ohjauksessa toiminnan vaikuttavuuden kannalta. Ympäristöohjelmaprosessin ohjausvaikutus ei perustu pakkoon, vaan vuorovaikutusprosessin kautta tapahtuvaan muutosvaikutukseen, joka heijastuu mukana olevien tahojen tietoisuuteen ja toimintaan. Ohjelmaprosessin toimijoita enemmänkin houkutellaan kuin määrätään mukaan.

Vaikuttavuus kertoo saavutuksista alueella

Ympäristöpolitiikalla on merkittäviä yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia. Toivottujen vaikutusten lisäksi esiintyy sivuvaikutuksia ja ennakoimattomia vaikutuksia. (www.ymparisto.fi/syke) Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa (virastojen ja laitosten) toimenpiteiden vaikutuksia muun muassa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin (vaikuttavuustavoitteet) (Valtiovarainministeriö, 2005). Vaikuttavuutta tarkastellaan tutkimuksessa alueellisesta näkökulmasta. Ympäristöohjelmaa, alueellista kehitystä sekä suunnittelua tarkastellaan alueellisista näkökulmista, sillä hallinnolliset aluejaot liittyvät oleellisesti ympäristöohjelmien rooliin.

Yleisellä tasolla ympäristöohjelman vaikuttavuudella voidaan tarkoittaa osallisten odotuksia ympäristön tilan paranemisesta suhteessa ympäristöohjelman asettamiin tavoitteisiin alueella. Ympäristöohjelman vaikuttavuudeksi voidaan määritellä toiminta, jonka ohjelma saa aikaan suoraan tai epäsuorasti sekä toiminnan ja toimenpiteiden todelliset seuraukset ja vaikutukset. Ympäristöpolitiikan vaikuttavuutta mitataan yleisesti alueen ympäristön tilaa mittaavilla indikaattoreilla. Jälkikäteen tehty vaikuttavuuden arviointi tulee kuitenkin erottaa etukäteen

tehtävästä vaikutustenarvioinnista tai toimenpiteiden toteutumisen seurannasta ja ympäristöindikaattoreista. Esimerkkihankkeessa on siirrytty etukäteen tehtävästä ympäristövaikutusten arvioinnista hankkeen aikaiseen monitorointiin, toimenpiteiden toteutumisen evaluointiin ja vaikuttavuuden arviointiin. Evaluaatiossa hankkeen saavutuksia verrataan päämääriin, kun taas monitorointi seuraa toimenpiteitä, indikaattoreita ja hankkeen aikaisen muutoksen prosessia. Evaluaation tarkoituksena on pohtia hankkeen aikaansaamia muutoksia suhteessa suunniteltuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan kaikkia niitä muutoksia, joita hankkeesta tai ohjelmasta on seurannut – sekä suunniteltuja että suunnittelemattomia. Vaikuttavuusarvioinnissa tehdään myös poikittaisvertailua (muut alueet) ja pitkittäisvertailua (kehitys).

Tieto syntyy ihmisten välisissä vuorovaikutussuhteissa

Kaikkea materiaalia, tekstiä, kuvia ja dataa voi kutsua informaatioksi. Informaatio muuttuu tiedoksi silloin, kun sen vastaanottajalla on sille sisällöllinen merkitys. Tieto eli hyvin perusteltu tosi uskomus voi olla tietämystä, johon liitetään olennaisuuden ja merkittävyyden vaatimukset. Syvennettäessä tiedon käsitettä tullaan ymmärryksen käsitteeseen, jossa tarvitaan selityksiä siitä, miksi asia on tietyllä tavalla ja miten se kytkeytyy muihin asioihin. Levomäen (2000) mukaan informaatio ei ole tietoa, tieto ja tietämys sisältävät perusteluja ja keskittyvät oleelliseen, ymmärrys edellyttää kokonaisuuksien hallintaa ja viisaus näkemystä hyvästä elämästä.

Nonakan, Toyaman ja Konnon (2000) sekä Nonakan ja Takeuchin (1995) mukaan tietoa voidaan luoda. Heidän mukaansa on olemassa sekä eksplisiittistä että hiljaista tietoa. Nonaka & Takeuchi (1995) jakavat tiedon selittävään, näkyväksi tehtyyn, ilmaisevaan ulkoistettuun tietoon (explicit knowledge), jonka voi artikuloida muodollisella kielellä, ja hiljaiseen yksilön kokemuksen pohjalta sisäistämään tietoon (tacit knowledge), jota on vaikea artikuloida kielellisesti.

Eksplisiittinen tieto voidaan ilmaista sanoina ja numeroina. Sitä voidaan jakaa numeroina, tieteellisinä kaavoina, työselostuksina ja käyttöohjeina. Sitä voidaan helposti välittää muodollisesti ja järjestelmällisesti eri yksilöiden välillä. Hiljaista tietoa ei ole helppo havaita, ja sitä on vaikeaa ilmaista. Se pohjautuu syvälti yksilöiden toimintaan, kokemuksiin, ihanteisiin, arvoihin ja tunteisiin. Se sisältää vaikeasti käsitettäviä tekijöitä, kuten henkilökohtaiset uskomukset, perspektiivi ja arvojärjestelmä. Hiljainen tieto tuo näköalan ihmisen kollektiiviseen käyttäytymiseen. Se tarjoaa tietoa, joka selittää arvoituksellista käyttäytymistä. Hiljaiseen tietoon kuuluvat taitojen lisäksi tiedon jäsentämistavat ja mentaaliset mallit eli kognitiivinen ulottuvuus, joka muovaa tapaamme hahmottaa maailmaa.

Tieto on upotettu jaettuihin tiedon luomisen tiloihin, joista se on hankittavissa kokemusten pohdiskelun kautta. Mikäli tieto erotetaan tiedon luomisen tilasta, se muuttuu informaatioksi. Tiedon luomisen tilassa oleva tieto on aineetonta ja epäinformatiivista. Hiljaisen ja eksplisiittisen tiedon välinen vuorovaikutus luo edellytykset osaamisen muuntamisen prosesseille (sosialisaatio, ulkoistaminen, yhdistely ja sisäistäminen) sekä uuden tiedon luomiselle. Tiedolla ymmärretään näin olevan sosiaalinen luonne, sillä tiedon ajatellaan sijaitsevan ihmisten välisissä vuorovaikutussuhteissa.

2.2 UUSI TIETÄMYS YMPÄRISTÖVASTUULLISUUDEN EDELLYTYKSENÄ

Yhteiskunta, organisaatiot ja yksilöt tarvitsevat toimiakseen ympäristövastuullisesti oikeata ja ajankohtaista tietoa toiminnan kohteen ympäristön tilasta ja kehityssuunnista. Oleellisen ympäristötiedon sisäistämiseen ja tärkeyden ymmärtämiseen tarvitaan havaintoja tilanteen rakenteen merkityksestä toiminnalle.

Ympäristöpolitiikan keskeiseksi piirteeksi voidaan nostaa yhteisöllinen, yhteiskunnallinen ja institutionaalinen oppiminen,

joka lähtee liikkeelle ongelmien vakavuudesta. Yhteiskunnallisen oppimisen näkökulmasta ihmisten on mahdollista oppia menneisyydestä (ks. Habermas 1995). Yhteiskunnalliset oppimisprosessit yhteisöjen, ryhmien ja yksilöiden oppimisessa tarvitsevat kiinnittymispinnakseen käytännöllisen toiminnan ja yhteisesti sovittuja tavoitteenasetteluja. (Anttonen 1996)

Sosiaalisessa oppimisessa yhdessä toimivien yksilöiden käytännön kokemusten uudelleen konstruointi tuottaa yhteistä uutta tietoa. Ryhmän jäsenet saavuttavat reflektiivisen dialogioppimisen kautta yhteisen ymmärryksen. Vuoropuhelussa esitettyjen argumenttien kautta ryhmän jäsenet pystyvät muotoilemaan ja tulkitsemaan uudelleen merkitysperspektiivejään siirtymällä ulkoisesta dialogista dialogiin itsensä kanssa. Sosiaalinen dialogi yhdentää ihmisiä ja luo jaettua ymmärrystä. (Sarja 2000, 24–25) Vuoropuheluun osallistuvia sitoo yhteinen toiminta, jota halutaan edistää. (Kiiskinen 2001, 62)

Moniulotteinen ympäristötietoisuuden käsite ei selity pelkästään tiedolla. Tietoisuus rakentuu kognition (tieto), arvioinnin (arvostus, tunne) ja konaation (toiminta, tahdonmuodostus, ilmaistu toimintavalmius) sekä manifestaation (toiminta) osasista. Ympäristötietoisuus ei välttämättä johda toimintaan ympäristön hyväksi. Kognitiivis-emotionaaliset tekijät voivat olla ympäristövastuullisen toiminnan esteitä (Loukola, Lybäck & Tervo 2002, 222). Giddensin (1984) rakenteistumisen idean mukaan toiminta vaikuttaa sekä suoraan toimintaympäristöön että toimijan ymmärrykseen asioista; kokemukset johtavat oppimiseen ja vaikuttavat toimintaan (Haila & Jokinen 2001,166).

Julkinen valta omaksuu kokemustensa nojalla uusia toimintatapoja, jotka voivat lisätä kommunikaatiota ja vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä. Yhteiskunnallisessa oppimisessa hallinnon organisaatioiden ja yhteiskunnan toimijoiden välille syntyy aitoa yhteistyötä. Yhteiskunnallisen oppimisen tekee vaativaksi perinteisten hierarkisten suhteiden ylittäminen. Yhteistoimin-

nan onnistumisen edellytys on kansalaisten aktiivinen osallistuminen, vuorovaikutus ja kommunikaatio. (emt. 2001, 281–283)

Asiantuntijuuden syntyprosessissa ja jakamisessa korostuvat oppimisen ja asiantuntijuuden kehittyminen sekä oppimisympäristöt ja verkostot. (Lehtinen & Palonen 1997). Mannisen (2001, 64–67) mukaan aikuisen oppimisen erityispiirteitä ovat elämänkokemusten refleksiivinen työstäminen (Mezirow 1996). Ongelmalähtöinen oppiminen ja kontekstualisuus nousevat esille erityisesti työympäristöissä ja ammattitaidon kehittymisessä, jolloin keskustelu ja kokemusten vaihto eli kommunikatiivinen oppiminen voi johtaa emansipatoriseen oppimiseen. (Sallila & Kalli 2001, 64–65).

Kirjonen ym. (1997) luonnehtivat tulevaisuuden asiantuntijuutta nopean muutoksen, epävarmuuden, lisääntyvän kompleksisuuden ja huonosti määriteltyjen ongelmien hallinnaksi. Ositettu ja jaettu asiantuntijuus koostuu usean vuorovaikutuksessa olevan henkilön osaamisesta ja sen koordinoidusta yhdistämisestä. Oppiminen ja osaaminen on ymmärretty yksilölliseksi prosessiksi, mutta tulevaisuudessa osaaminen ja oppiminen perustuvat yksilöllisen taituruuden lisäksi sosiaalisesti jaetun tiedon hallitsemiseen. Moniaineksisten ja kompleksisten ongelmien ratkaiseminen onnistuu, kun useiden asiantuntijoiden osaaminen yhdistetään.

Ympäristöohjelmien laadinnassa tarvitaan asiantuntijaselvityksiä, erilaisten tietojen yhdistelyä, painopisteiden valintaa ja resursointia. Sen laadinnan ja toteuttamisen yhteydessä erilaisissa organisaatioissa ja työryhmissä tehdään moniammatillista yhteistyötä, josta parhaimmillaan voi syntyä uutta tietoa ja jopa uusia innovaatioita. Alueellisten ympäristöohjelmien tulisikin pyrkiä jaettuun ymmärrykseen oleellisista ympäristöongelmista ja niiden ratkaisutavoista.

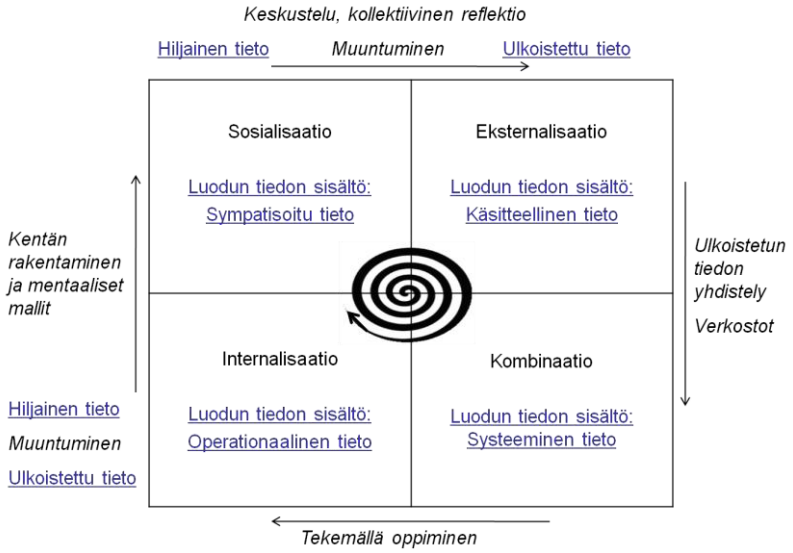
Tiedon muunnosprosessi SECI-mallin mukaan jäsenneltynä

Ennakointimenetelmänä käytetyn Nonakan & Takeuchin (1995) uuden organisatorisen tietämyksen luomisen teorian mukaan tietämys liikkuu yksilön, ryhmän, organisaation ja organisaatioiden välillä. Yksilöt ovat uuden tietämyksen varsinaisia tuottajia, joille organisaatio voi luoda puitteet ja kontekstin. Organisatorinen uuden tiedon tuottaminen laajentaa yksilöllisesti luodun tietämyksen uusiin mittasuhteisiin, jossa tieto kiteytyy osaksi tietämyksen verkostoa. Kysymys on sosiaalisesta yksilöiden välisestä prosessista. (Järvinen ym. 2000, 148.)

Uuden tiedon luomisessa korostuvat täsmällisen tiedon rinnalla taito ja tacit-tieto eli hiljainen, kokemusperäinen, piilevä, näkymätön tieto. Hiljaisen tiedon käsite on Michael Polanyin (1997) teoreettisen kehittelytyön tulos. Kaikki tieto on yhtä aikaa sekä jaettua ja julkista että henkilökohtaista, koska tietoon aina liittyvät tietäjän tunteet ja suhtautumistapa. Kaiken tiedon pohjalla on hiljainen tieto, jossa jaettu ja eksplikoitu tieto sekoittuu yksilön ainutlaatuisiin kokemuksiin. Suuri osa ihmisten osaamisesta perustuu piilevään kokemusperäiseen tietoon, joka on hyvin persoonallista ja vaikeasti muotoiltavissa, koska sitä on vaikea ilmaista sanoilla tai muulla tavoin formaalisesti. (Suurla 2001, 33–35) Hiljainen tieto on aina sidoksissa kontekstiinsa, sitä ei voi täydellisesti ymmärtää yhteydestään irrotettuna. Se voidaan Nonakan mukaan jakaa tekniseen tietoon, johon kuuluvat esimerkiksi käden taidot, kokemuksellinen osaaminen ja taidolliset näkemykset ja kognitiiviseen ulottuvuuteen, johon kuuluvat uskomukset, ideaalit, arvot, mentaaliset mallit ja skeemat. Tämä kognitiivinen ulottuvuus muodostaa tapamme hahmottaa maailmaa. (Suurla 2001, 33–34)

SECI-tiedon muunnosprosessissa tietoa luodaan siirtyminä hiljaisen ja eksplisiittisen (ilmaistun, ulkoistetun) tiedon välillä. Tiedon muodostusprosessin vaiheet ovat hiljaisen tiedon jakaminen, käsitteiden muodostaminen, niiden oikeuttaminen, arkkityypin rakentaminen ja tiedon ristiin tarkastelu (Nonaka &

Takeuchi 1995, 84). Tiedon muodostusta kuvaa spiraali, jossa tieto muodostuu epistemologisessa ja ontologisessa dimensiossa. Spiraali kuvaa hiljaisen ja ilmaistun tiedon vuorovaikutusta, ja se liikkuu eteenpäin ja ylöspäin alemmilta ontologisilta tasoilta ylemmälle tasolle. Hiljaisen ja ilmaistun vuorovaikutuksessa syntyvän tiedon muuttumisen muotoja ovat **s**osialisaatio, **e**ksternalisaatio, **k**ombinaatio ja **i**nternalisaatio. Ne muodostavat moottorin tiedon muodostamisen SECI-prosessille (kuva 1). (Nonaka & Takeuchi 1995, 57) Tiedonspiraali, SECI-malli, on tämän tutkimuksen uusi näkökulma yhteisöllisten ympäristöohjelmien vaikuttavuuteen ja kehittämiseen.



Kuva 1. *Neljä tiedon muuttumisen muotoa, luodun tiedon sisältö ja tiedon spiraali (Nonaka & Takeuchi 1995, 62, 71-72).*

Hiljaisen tiedon jakaminen eli sosialisaatio (Socialization) tarkoittaa hiljaisen tiedon muuntumista muidenkin kuin vain tietävän yksilön hiljaiseksi tiedoksi. Kun yksilöt jakavat keskenään hiljaista tietoa, he vaihtavat kokemuksia keskenään. He oppivat toisiltaan tarkkailemalla toisiaan. Hiljainen tieto siirtyy yhdessä olemisen ja tekemisen ympäristössä, yhdessä työskennellessä. (Suurla 2001, 42)

Kun hiljainen tieto muutetaan käsitteellisen tiedon muotoon (Externalization), se saadaan organisaatiossa laajasti hyödynnettyä, eli se ulkoistetaan muiden käyttöön. Silloin pyritään mallintamaan tietoa, joka ei vielä ole käsitteellistä. Tämä edellyttää yksilöiltä hyvää yhteistyötä ja uudenlaista ajattelutapaa. Omaa toimintaa ja ajattelua on pystyttävä analysoimaan ja se on saatava ilmaistua sanallisesti, käsitteellisesti, vertauskuvallisesti (metaforat, analogiat yms.) tai visuaalisesti. (Suurla 2001, 42) Tiedon muodostuksen yhteydessä tiedon ulkoistamisen vakiintuneen käännöksen lähtökohta on ilmaista (externalize) -verbi, tätä ei pidä sekoittaa liiketaloudessa käytettyyn ulkoistaa (outsource) -verbiin.

Seuraavassa tiedonmuodostuksen vaiheessa yhdistellään käsitteellistä tietoa systemaattisesti (Combination). Uusi käsitteellinen tieto omaksutaan ja yhdistetään vanhaan. Käsitteellistä tietoa kerätään toiminnon sisältä tai ulkoa ja yhdistellään, muokataan tai prosessoidaan siitä uutta tietoa. (Suurla 2001, 42) Lisäksi tietoa arvioidaan ja käsitellään suunnitelmien ja raportoinnin avulla niin, että organisaatio voi konkreettisesti hyödyntää tietoa. (emt. 2001, 43)

Kun viimeisessä vaiheessa uusi tieto sisäistetään, käsitteellinen (eksplisiittinen) tieto muuntuu organisaation hiljaiseksi tiedoksi (Internalization). Tämä edellyttää, että uusi tieto koetaan yksilötasolla niin merkitykselliseksi, että se halutaan omaksua osaksi yrityksessä ylläpidettävää tietotaitoa. Tekemällä oppiminen, kouluttautuminen tai erityisten harjoitusten tekeminen auttaa ihmisiä omaksumaan tietoa ja siitä muodostuu yhteistä tietopääomaa. Sisäistäminen edellyttää käsitteellisen tiedon näkyväksi tulemista käytännön toiminnassa. Sisäistämistä tuetaan simulaatioiden ja harjoittelun avulla. (Suurla 2001, 43)

SECI kuvaa dynaamista prosessia, jossa käsitteellistä ja hiljaista tietoa muunnetaan ja siirretään ihmisten välillä. Hiljaisen tiedon jakaminen edellyttää, että ihminen kiinnostuu toisten osaamisesta ja on motivoitunut kehittämään itseään yhdessä

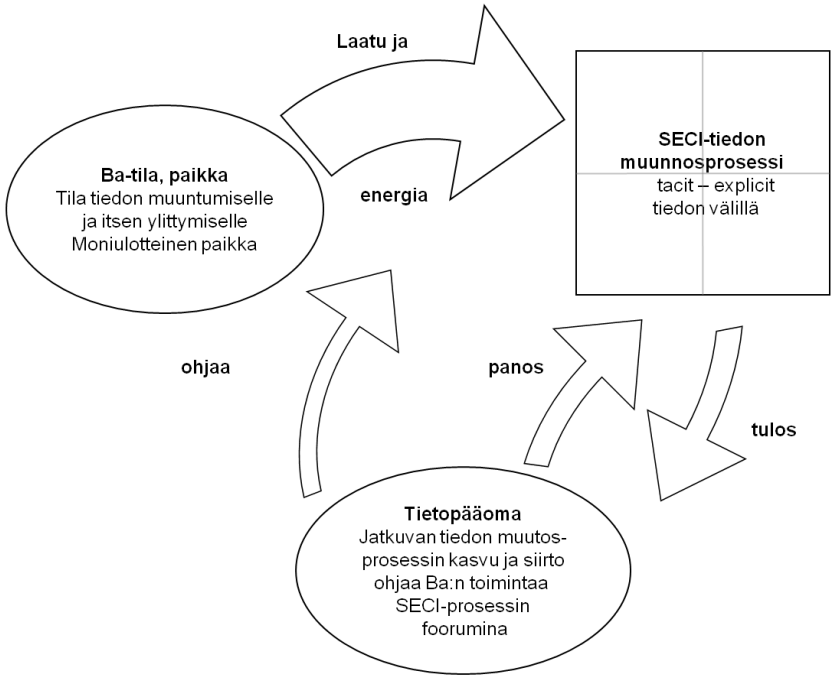
toisten kanssa. Hänen täytyy huomata, että se miten hän itse toimii ja työskentelee ei ehkä ole ainoa oikea tapa. Tarvitaan nöyryyttä, jotta voidaan oppia toisilta. (Suurla 2001, 43) Ulkoistamisessa ihmisen on motivoiduttava kuvaamaan oma näkemyksensä toisille ja kiinnostuttava siitä, miten toiset asian näkevät. Tämä on vaikuttamista ja vaikuttumista – antamista ja vastaanottamista. Visualisointi (esimerkiksi yhdessä työstetty piirros) on erinomainen keino hahmottaa eri näkemyksiä. Tiedon yhdistämisessä on yksilötasolla nähtävä, miten uusi yhteistyöllä esiin saatu käsitteellinen tieto hyödyttää sekä omaa että tiimin, yksikön tai koko organisaation tietopääoman kasvua. (emt. 2001, 43) Tämä edellyttää yksilö- ja yhteisvastuuta sekä tervettä ammattiylpeyttä. (emt. 2001, 43–44) Tiedon sisäistämisessä uuden tiedon hyödyntäminen, levittäminen ja mieltäminen organisaatiolle tärkeäksi laajenevat entisestään. Kun spiraalikierroksia tulee useampia, asiat syvenevät, hiljaisen tiedon huomaamisen ja jakamisen taito herkistyy, yhdessä tekemisestä tulee yhdessä oppimista. (emt. 2001, 44)

Tiedon spiraalin liikkeelle paneva voima on aikomus, joka ilmaistaan organisaation toiminta-ajatuksena ja strategiana. Strategia luo edellytykset organisaation kyvylle hankkia, luoda, akkumuloida ja hyödyntää tietoa. Strategia käsitteellistää vision siitä, mitä tietoa pitäisi kehittää. Organisaation aikomus muodostaa tärkeimmän kriteerin tiedon totuudellisen arvon arviointiin. (Nonaka & Takeuchi 1995, 74–79)

Tiedon spiraalin edistämiseen tarvitaan autonomisuutta ja luovaa kaaosta, jota stimuloi organisaation ja sen ympäristön välinen vuorovaikutus. Luovan kaaoksen ja vaihtelun saa aikaan esim. haastavan tavoitteen, ongelman tai kriisin ratkaisun avulla. Jos organisaatio omaksuu avoimen asenteen ympäristön palautteeseen, sitä voidaan hyödyntää organisaation tiedon hallinnan parantamiseen. (Nonaka & Takeuchi 1995, 75–79)

Tiedon luomiseen tarvitaan paikka, aika ja tila (Ba), jossa ihmiset voivat toimia yhdessä. Usein käytetäänkin sanaa kon-

teksti, joka tarkoittaa tapahtuman yhteyttä johonkin tiettyyn asiaan, viitekehystä ja taustaa jollekin asialle. (Suurla 2001, 44–46) Nonaka, Toyama ja Konno (2000) ovat kuvanneet organisaation tiedon luomista kolmen elementin avulla (kuva 2), joista yksi on tiedon muunnosprosessi (SECI). Toinen on fyysisen ja henkisen tilan sekä tapahtumat toisiinsa (shared context) liittävä paikka (Ba) ja kolmas tietopääoma (knowledge assets). Näiden kolmen elementin täytyy olla vuorovaikutuksessa keskenään, jotta syntyy tietoa luova spiraali. (Suurla 2001, 38–40)

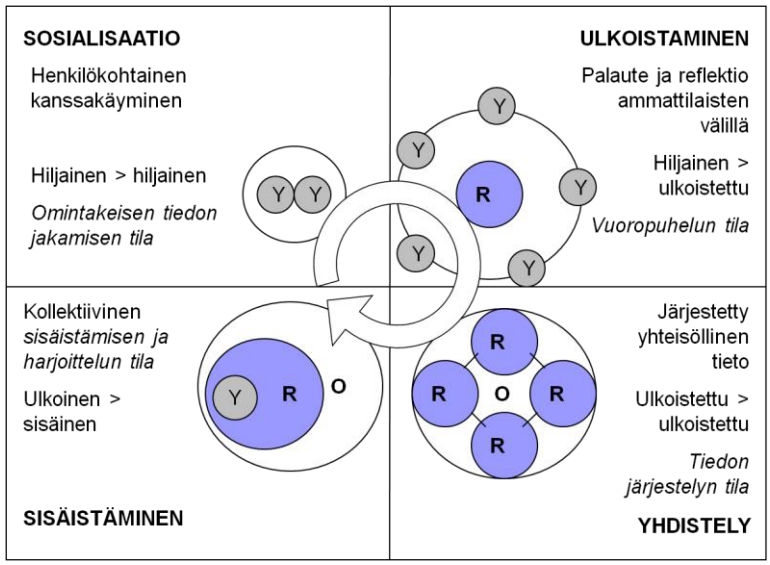


Kuva 2. *Tiedon luomisen 3 elementtiä (Nonaka, Toyama & Konno 2000)*

Tiedon luomisen prosessin sekä resurssi että tulos on tietopääoma, joka muuttuu ja kehittyy jatkuvasti. Nonaka, Toyama ja Konno jakavat tietopääoman kokemusperäiseen, käsitteelliseen, systeemiseen ja rutiininomaiseen tietopääomaan (Suurla 2001, 44–50), jota luodaan, ylläpidetään ja hyödynnetään.

Tiedon luominen on dynaaminen inhimillinen prosessi, jossa ihmiset toimivat mieluummin yhdessä tai suhteessa ympäris-

töön kuin yksin. Tiedon luomisen tila on mentaalinen tai virtuaalinen ympäristö, jossa yhteys on mahdollinen, vaikka ihmiset eivät olisikaan samassa fyysisessä tilassa. (Suurla 2001, 42) Nonaka, Toyama ja Konno kuvaavat tiedon kohtaamispaikkaa vuorovaikutustavan perusteella. Vuorovaikutus on joko yksilöllistä tai yhteisöllistä (kuva 3) ja sen mukaan, millä tavalla ollaan kanssakäymisessä. Eri Ba:n tyyppejä tarvitaan sopivassa suhteessa prosessin ja useiden samanaikaisesti vaikuttavien prosessien eri vaiheissa. (Suurla 2001, 48)

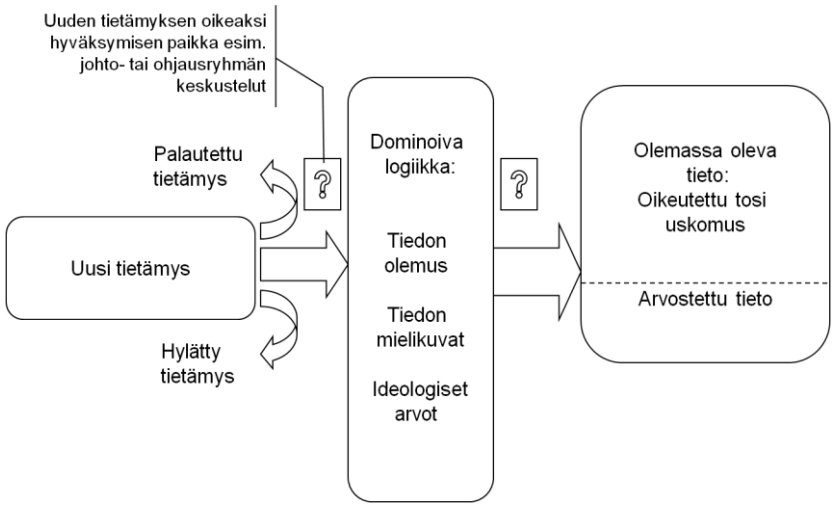


Kuva 3. *Tiedon kohtaamispaikat tiedonmuodostusprosessissa (Suurla 2001, 48) ja Ba:n eri ulottuvuudet SECI-prosessissa (Self-transcending) (Y = yksilö, R = ryhmä, O = organisaatio) sekä tiedon luomisen neljä eri tilaa (Nonaka & Reinmoeller & Senoo 1999).*

Omintakeisen tiedon jakamisen tila (Originating Ba) on määritelty yksilöiden väliseksi henkilökohtaiseksi (face-to-face) kanssakäymiseksi, jossa jaetaan hiljaista tietoa: kokemuksia, tunteita ja mentaalisia malleja. Luottamus ja sitoutuminen muodostavat perustan tiedon muuntumiselle yksilöiden välillä. (Suurla 2001, 48) Vuoropuhelun tila (Dialoguing Ba) määritellään yhteisölliseksi yhdessä olemiseksi. Dialogilla tehostetaan palautetta, jaetaan tietoisesti näkemyksiä ja taitoja ammattilais-

ten välillä (peer-to-peer) sekä analysoidaan omia käsityksiä. Yksilöiden hiljainen tieto jaetaan ja kommunikoidaan osallistujien kesken. (emt. 2001, 48) Tiedon järjestelyn tila (Systemizing Ba) on määritelty yhteisölliseksi (ja jopa virtuaaliseksi) kanssakäymiseksi, jossa yhdistellään käsitteellistä tietoa. Tietotekniikka tarjoaa mahdollisuuden siirtää käsitteellinen tieto useille ihmisryhmille yhtä aikaa. Harjoittelun tilassa (Exercising Ba) yksilöt käsittelevät tietoa, opiskelevat tai työstävät käsikirjoja ja raportteja tai käyttävät simulaatio-ohjelmia eli sisäistävät tietoa tekemisen ja kanssakäymisen avulla. (emt. 2001, 49)

Uuden tiedon puolustaminen ja oikeutus tapahtuu puolustusprosessissa, jossa tieto joko hylätään, palautetaan valmisteluun tai hyväksytään (kuva 4). Tähän vaikuttavat vallitseva johtamisen logiikka (organisaation ideologiset arvot, tiedon kuva ja ruumiillistunut tieto), taloudellinen organisoituminen, hahmottuvan tiedon organisointitapa, luovuuden sekä tiedon johtamisen ja hallinnan suhteet ja toiminnon sisäiset yhteistyösuhteet. (Krogh et al 1999, 3-5)

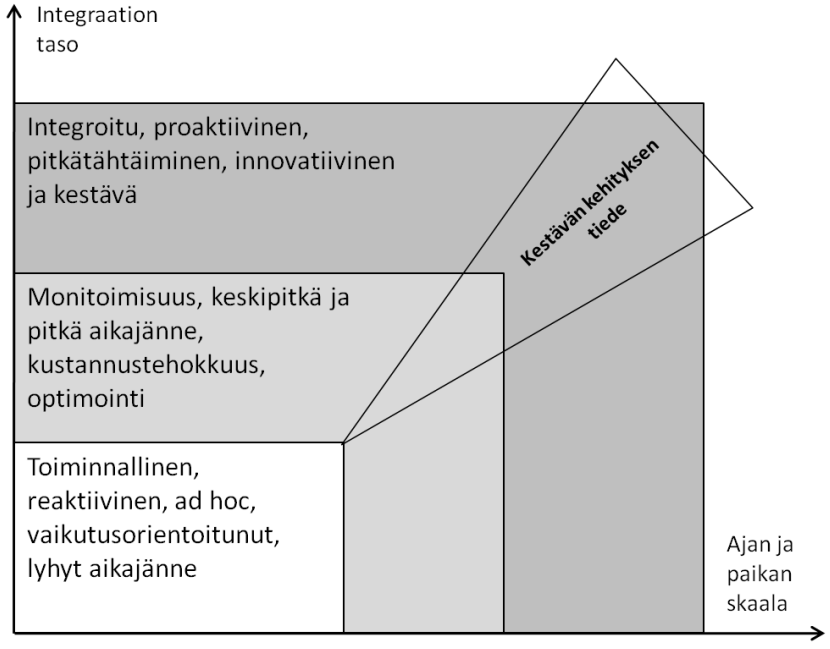


Kuva 4. *Tiedon oikeaksi hyväksymisen vallitseva logiikka. (Krogh, Nonaka & Nishiguchi, 1999, 14, 18–21)*

2.3 STRATEGINEN TOIMINTA INHIMILLISISSÄ SYSTEEMEISSÄ

Ympäristökysymysten hoitamiseksi olisi viranomaisen suunnittelulla kyettävä luomaan strategista ohjausta, mutta samalla tulisi ottaa huomioon suunnittelujärjestelmistä saatavat kokemukset (Valli, 1998, 168). Mannermaan mukaan (1999, 18–19) tulevaisuus muotoutuu yhteiskunnassa tapahtuvan ajattelun, suunnittelun, päätöksenteon, tekojen, tiedostamattoman toiminnan ja sattumien kautta.

Martens (2005) toteaa kompleksisen systeemiteorian muodostavan kestävyyden eri elementit yhteen kokoavan sateenvarjon suunnittelulle. Keskeistä on kompleksisen systeemin ja sen ympäristön yhteiskehitys, yhteinen tiedon tuotanto ja yhdessä tekemällä oppiminen. Kestävän kehityksen ohjelmaprosessin dimensioita kuvaavat integraation, ajan ja paikan tasot (kuva 5).



Kuva 5. *Kestävän kehityksen ohjelman dimensiot ja kestävä tiede (Martens 2005)*

Kestävän kehityksen tiede tarvitsee sektoraalisten, maantieteellisten, kommunikatiivisten ja tieteellisten muurien murtamista. Kestävyyden käsitteen monitahoisuuden vuoksi useiden erilaisten työkalujen integrointi on välttämätöntä. Kestävän suunnittelun ongelmia ratkaisemaan tarvitaan poikkitieteellisyyttä. (Seager, 2005) Kestävän kehityksen perusperiaatteista lähtevä systeeminen lähestyminen osoittaa, että kestävän kehityksen erilaiset lähestymistavat ja työkalut kilpailevine tai vastakkaisine tuloksineen ovat toisiaan täydentäviä. Lähestymistapojen tulokset ovat ristiriitaisia vain strategisen kestävän kehityksen (SSD) systeemisen kontekstin ulkopuolella. (Robèrt & al. 2002, Robèrt, 2005)

Pehmeiden järjestelmien metodi mahdollistaa inhimillisissä systeemeissä kohdattavien vaikeasti selitettävien ja sekavien tilanteiden käsittelyn. Inhimillisissä systeemeissä pehmeä systeemimetodologia (Soft System Methodology, SSM) toimii ongelman ratkaisun joustavana kehikkona ja tulevaisuustyökaluna sellaisissa epätäsmällisissä ja pehmeissä systeemeissä kuten pitkän tähtäimen strateginen suunnittelu tai johtaminen. (Checkland 1985, 161, Mannermaa 1999, 121, Mannermaa 2007). Tulevaisuudentutkimuksen näkökulmasta tarkasteltuna SSM kuvaa hallitun muutoksen prosessia. (Mannermaa 2007) Kompleksisten systeemien arviointi pitää sisällään analyyttisiä menetelmiä (vaikutusten arviointi ja skenaariot), osallistumismenetelmiä (keskustelu ja yhdessä oppiminen) ja ohjelmallisia menetelmiä (menettelytavat, muutosjohtaminen) (Martens 2005).

Systeemiajattelussa kohteita kuvataan systeemeinä, joilla on tunnistettavat rajat ja komponentit. Avoin systeemi on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, ja se voi muodostua osasysteemeistä ja olla osa laajempaa systeemiä. (Mannermaa 2007) Systeemille voidaan hahmottaa toivottava tulevaisuus tai monia mahdollisia tulevaisuuksia, joista valitaan tavoiteltavin. Tulevaisuudenkuvat ovat mielikuvia, odotuksia ja pelkoja, joita ihmiset ja yhteiskunta liittävät tulevaisuuteen. Tulevaisuudenkuvilla on voimakas merkitys valintoja ja päätöksentekoa moti-

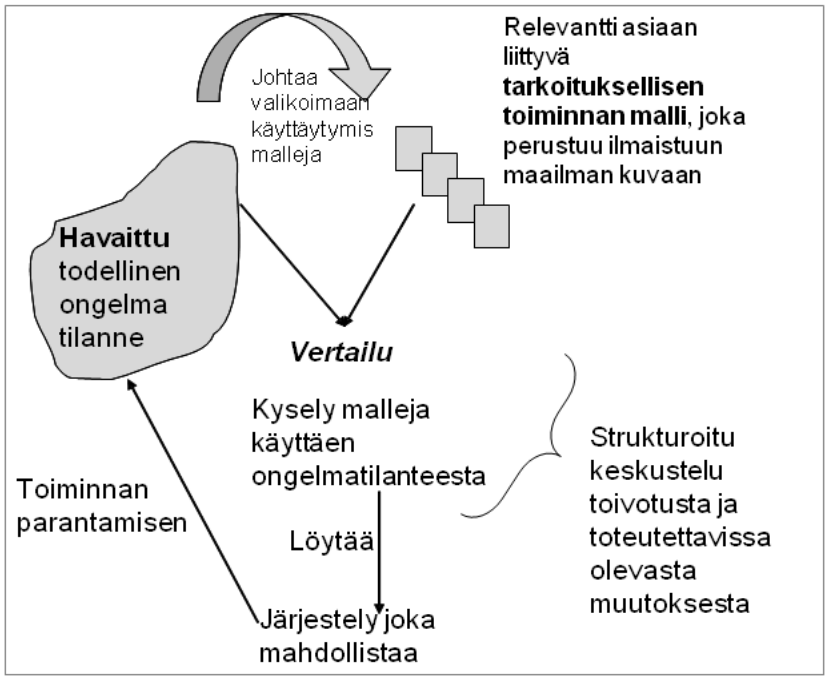
voivana tai lamauttavana tekijänä ja joskus itseään toteuttavina ennusteina. (Mannermaa 2007, Dator 1996, 107–110) Tulevaisuutta ei nähdä yhtenä deterministisesti toteutuvana todellisuutena vaan usean erilaisen vaihtoehtoisen tulevaisuudentilan mahdollisuutena. Skenaariot lisäävät toimijan joustavuutta strategioiden valinnassa ja antavat mahdollisuuden varautua moniin erilaisiin tulevaisuuksiin. (Mannermaa 2007)

SSM ympäristöohjelman prosessien selvittämisessä

Tässä tutkimuksessa pehmeää systeemiteoriaa tarvitaan täydentäväksi teoriaksi, koska tiedon muodostuksen teoriassa kuvataan tiedon muodostuksen prosessia, sen ihannetilaa, siitä puuttuu käsiteltävän toiminnan ja toimintaympäristön kuvaus. Pehmeä systeemimetodologia sijoittuu tiedon muodostuksen teoriassa systeemisen tiedon yhdistelyn elementtiin. Pehmeä systeemi auttaa ymmärtämään yhteisöllisten prosessien luonnetta, toivotun ja todellisen tilanteen eroja ja merkittäviä toimijoita. Systeeminen tieto on tärkeää uuden tiedon muodostuksessa ja ympäristöongelmien ratkaisussa.

Ympäristöohjelma määritellään tässä tutkimuksessa prosessiksi ihannetilassa ja nykytilanteessa sekä tarkastellaan todellisen normaalitilanteen eroja ihannetilanteeseen. Pehmeän systeemin metodin mukaan koetun ja retorisen todellisuuden välinen vuorovaikutus on jatkuvaa tietoista reflektiota. (Checland & Scholes 1999, A9) Kun todellista tilannetta verrataan parhaaseen mahdolliseen toivottuun ja toteutettavissa olevaan käyttäytymismalliin, voidaan löytää eroja, joita pohtimalla löytyy ratkaisuja tilanteen parantamiseksi (kuva 6).

Aluksi kartoitetaan järjestelmän nykytila: eri osa-alueiden toiminnot sekä toimijoiden, osa-alueiden ja rakenteiden väliset riippuvuudet. Samat asiat selvitetään myös tavoiteltavasta tulevaisuudentilasta. Näitä tiloja vertaillaan ja mietitään millaista toimintastrategiaa toteuttamalla nykytilasta päästään tavoiteltavaan tilaan ja millaisen kehitysohjelman se vaatii.



Kuva 6. *Pehmeän systeemin metodologian oppimisen ja kyselyn sykli (Checland & Scholes 1999, A11).*

Yritettäessä kuvata todellisten tilanteiden monimutkaisuutta selostetaan tarkasteltava järjestelmä, sen kohde, tavoite ja tarkoitus. Kun toiminnalla on monia tärkeitä päämääriä ja edistyminen toisella alueella tapahtuu toisen kustannuksella, päätelmä järjestelmän tarkoituksesta voi olla tasapainon pitäminen eri tavoitteiden välillä ((Checland & Scholes 1999, A8-A9), kuten tasapaino kestävän kehityksen eri dimensioiden välillä.

Pehmeän systeemin metodi alkaa analyysilla, jossa määritellään ongelman omistajat, osalliset, ja käydään läpi kulttuurinen, sosiaalinen (roolit, normit ja arvot) ja poliittinen analyysi (kuinka valta näyttäytyy tutkittavassa tilanteessa). Ongelmatilanteen määrittely alkaa järjestelmän ja sen päämäärien mallintamisella keskustelemalla ongelmatilanteesta ja piirtämällä siitä kuva (rakenteet ja prosessit). Uuden keskustelun jälkeen parannetaan kuvaa. (Checland & Scholes 1999, A14, A18, A21-A22)

Järjestelmälle etsitään haluttavia ja ei-haluttavia kehityspolkuja kuvaamalla ongelma-asetelmaa, muotoilemalla tulevaisuusmalli ja vertaamalla sitä nykytilanteeseen. Alkumääritelmän voi tehdä myös määrittelemällä vastaukset kysymyksiin mitä, kuinka ja miksi, jolloin monella tasolla ajattelu on mahdollista: järjestelmä (mitä), alajärjestelmä (kuinka) ja laajempi systeemi (miksi). (Checland & Scholes 1999, A24-A25)

Tutkimuksessani ympäristöohjelmaprosessin tärkeistä systeemeistä tehdään alkumääritelmä, määritetään asiakkaat, toimijat, omistajat, käytettyjen panosten muuntuminen tuotoksiksi, taustalla oleva maailmankuva eli todellisuuskäsitys ja ympäristön rajoitukset eli ulkopuolelta tulevat tekijät, jotka on otettava annettuina. (vert. Checland & Scholes 1990, 35) Ympäristöohjelman prosessien ihannetilanne ja nykytila-analyysi määrittyy havaitusta ympäristöpoliittisesta diskurssista haastateltavien, toimintatutkimuksen ja muun tutkimusaineiston pohjalta. Lopuksi verrataan ihannetilannetta todelliseen tilanteeseen ja tuodaan esiin kehittämistoimenpiteitä.

Maailmankuvat ympäristöohjelman kontekstissa

Pehmeän systeemimetodin mukaan käyttäytyminen perustuu ilmaistuun maailmankuvaan. ”Ekomodernisaatio”, ”ekokehitys” ja ”kestävä kehitys” sekä mm. Porterin win-win hypoteesi ovat optimistisen ympäristöpolitiikan ideoita. Ne sopivat hyvin ympäristöohjelmien laadinnan viitekehykseen. Ekologisen modernisaation mukaan ympäristöongelmat voidaan ratkaista karsimalla ympäristöä kuormittavaa tuotantoa ja suosimalla ekologisesti haitattomia tuotannonaloja ja tuotantomenetelmiä (Rannikko 2001). Porterin win-win-hypoteesin mukaan yritykset hyötyvät hyvästä ympäristöasioiden hoidosta. Hypoteesin mukaan tiukempi ympäristönormisto pakottaa ottamaan ympäristöasiat nopeammin ja syvällisemmin huomioon, ja se voi pitkällä aikavälillä synnyttää kilpailuedun. (Porter 1991)

Kestävästä kehityksestä ja ekotehokkuudesta on tullut uusi suunnittelun viitekehys ja päämäärä. Kestävä päätöksenteko,

politiikka ja suunnittelu pitävät sisällään visioinnin, yleisön osallistumisen, etiikan, moraalin, yhteistyön ja luottamuksen. Kestävän kehityksen positiivisuus arvomääritelmänä on sen vahvuus (Corral-Verdugo 2012). Käsite antaa mahdollisuuden erilaisiin painopisteajatteluihin ja uusiin tulkintoihin eri yhteyksissä. Kestävä kehitys on vahva organisoiva ja laajasti osallistava käsite. Se voi vedota muidenkin kuin ympäristöasiantuntijoiden intuitioon ja samalla sallia suuren määrän erilaisia arvomäärittelyjä sekä globaalisti että paikallisesti. (Allardt 1991, 11–12, Loukola ym. 2002, 26–27)

Sosiaalisen konstruktionismin mukaan maailmankuva vaikuttaa ongelman määrittelyyn. Todellisuutta koskevat käsityksemme ovat kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti rakentuneita. Sosiaalisen konstruktionismin mukaan ongelmat muodostuvat yhteiskunnassa tapahtuvan tulkinnan ja määrittelyn kautta. Ympäristömuutos määritetään ongelmaksi kollektiivisen yhteiskuntapoliittisen valinnan tuloksena (Suhonen 1994, Rannikko 2001). Ongelman monimutkaiseen määrittelydiskurssiin osallistuvat useat eturyhmät. Onnistunut ongelman määrittely johtaa tiedostamiseen ja toimenpiteisiin. Määrittelyyn liittyy ”luonnontieteellinen taso” eli luonnon tila ja muutokset ja ”yhteiskunnallinen taso” eli muutosten taustalla olevat taloudelliset poliittiset ja sosiaaliset prosessit sekä ”kulttuurinen taso” eli se, miten ongelmaa käsitteellistetään ja tiedostetaan. (Rannikko 2001)

Ekokehityksen tavoitteena on alueellisesti tasapainoinen kehitys, jossa ihmisten toimet eivät saa ylittää luonnon sietokykyä, ja siksi keskitytään elämän laadun kohottamiseen. Tunnusmerkkejä ovat solidaarisuus tulevia sukupolvia kohtaan, uudenlainen symbioosi ihmisen ja luonnon välillä sekä (ei-aineellisten tekijöiden) laadullinen kasvu. (Turkulainen 1992, 10) Ekokehityksen mukaan inhimillisten ja ympäristöongelmien ratkaisu edellyttää paluuta paikallisyhteisöihin, joissa ihmisten elintaso, tuotanto ja teknologia sopeutuvat luonnon ehtoihin. (Turkulainen 1992, 36)

Alueen kehittyneisyys ja sosiaalinen pääoma kuvaavat yhteisten asioiden hoitamisen kulttuuria, joka suodattuu alueen kilpailukykytekijäksi alueen toimijoiden kautta (Takala & Karppi 2003, 52). Omaehtoinen kehittäminen perustuu siihen, että alueen omien aineellisten ja henkisten resurssien pohjalta pyritään tilanteen muuttamiseen. (Turkulainen 1992, 23–24) Sysäyksen omaehtoiseen kehitykseen on synnyttävä alueen sisältä. Hyyryläisen (1988, 76) mukaan ”omaehtoisuuspyrkimyksessä on kyse tavoitteisesta toiminnasta, jossa yhteisö pyrkii asettamaan omia tavoitteita ja toteuttaa niitä”.

Yhteisölliset arvot ovat merkkejä kollektiivisesta omastatunnosta, jolla yhteisö organisoi toimintaansa (Heiskala 2000, 157). (Loukola ym. 2002, 24–25) Arvot kuuluvat yhteiskunnan symboliympäristöön, ja niillä on sosiologiassa tavallisesti tarkoitettu ympäristöstä opittuja, yleisiä ja sangen pysyviä taipumuksia suorittaa tietyn tapaisia valintoja ja päämäärän asetteluja (Allardt & Lintunen 1979, 19–20).

Talouden sektorit kuormittavat ympäristöä eri tavoin ja siksi ympäristönsuojeluvaatimukset rasittavat eri ammattiryhmiä eri tavalla esim. työpaikkojen säilymisen kannalta. Sosiaaliset tekijät vaikuttavat eri ammattialojen ympäristötietoisuuteen. Koulutus ja ammattikulttuuri muokkaavat ajatusmalleja ja arvomaailmaa. Maa- ja metsätaloudessa muokataan luontoa ja matkailupalveluissa hyödynnetään kauniita maisemia eli molemmat hyödyntävät luontoa välittömästi. Teollisuustyössä hyödyntäminen on välillistä. Opettajat välittävät käsitteellisiä tulkintoja luonnosta. Hallinto- ja palvelualoilla on yleensä täysin ulkopuolinen suhde luontoon. (Rannikko 2001, Sairinen 1996)

Tieteellisen tiedon merkitys korostuu riskien määrittelyssä. Sen osaajia ovat erikoistuneet asiantuntijat (Väliverronen 1994). Ympäristöperinnön turvaamisessa avointa ja oleellista yhteisöllisesti jaettua tietoa tarvitaan riskien havaitsemiseksi ja hallitsemiseksi (Helne 2001, 89). Arvoyhteisöllisyyden perusteita kos-

kevassa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa myös kansalaisten tieto (hiljainen tieto, perinne tieto ja kulttuurinen kokemus) tulisi ottaa huomioon. (Loukola ym. 2002, 42) Tiedostava suunnittelija tunnistaa toteuttamansa suunnittelufilosofian sisällön. Suunnitteluaatteet ja -ideologiat ovat vaihdelleet aikojen kuluessa: juhlavalta kuulostavasta maestrosuunnittelusta on siirrytty kansalaisia osallistavaan suunnitteluun.

2.4 HALLINNON OHJAUSKEINOT JA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Suomen julkisen vallankäytön järjestelmä jakautuu poliittiseen järjestelmään ja hallinnolliseen järjestelmään. Valtakunnallisella tasolla poliittiseen järjestelmään kuuluvat ylimmät valtioelimet (eduskunta ja valtioneuvosto eli hallitus ministereineen sekä presidentti) ja paikallisella tasolla kunnallispoliittiset luottamuselimet (mm. ympäristölautakunta). (Nikkilä 1992, 35) Hallitus ja ministeriöt ovat toimeenpanovallan ja poliittisen valmistelun moottoreita. Ministeriöt ovat sektoriministeriötä, jotka johtavat omaa hallinnonalaansa. Hallintokoneiston piiristä suuntautuu ohjausta poliittiseen päätöksentekojärjestelmään päin kuten esim. lakien ja budjettien valmistelussa. (Nikkilä 1992, 36) Sektorisuunnittelujärjestelmä sitoo hallinnon eri tasot (keskushallinto, paikallishallinto) yhteen. Virasto- ja laitoskohtainen suunnittelujärjestelmä sijoittuu yksittäisten julkisen hallinnon organisaatioiden piiriin.

Hallinnollinen monitasoisuus näkyy asteellisena toimivaltana eli siinä mitä asioita milläkin hallinnon tasolla hoidetaan. Valtion aluehallintoviranomaiset ovat keskushallinnon alaisia alueellisia yksikköjä, joiden toimivalta määräytyy sektorikohtaisesti. (Nikkilä 1992, 42). Poliittishallinnollisella ohjauksella julkisen sektorin eri tasot kytkeytyvät toisiinsa. Ohjaus pitää sisällään niitä vaikuttamisen keinoja, joiden avulla ohjauksen kohteena oleva taho pyritään saamaan toimimaan halutulla tavalla.

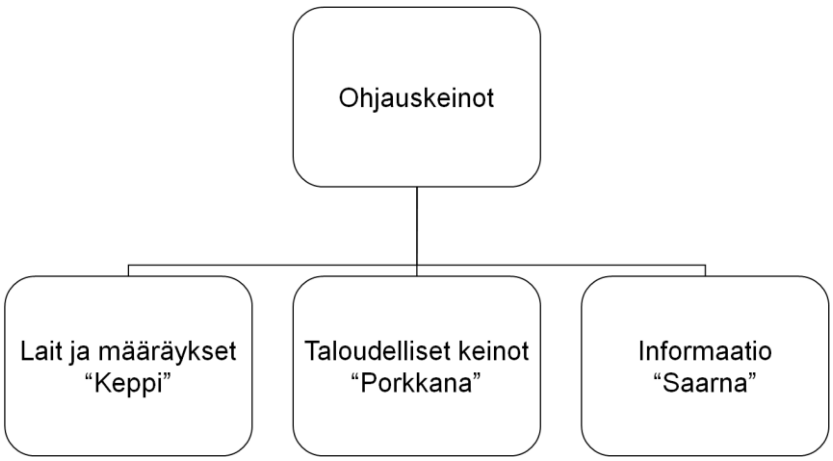
Ohjaavan tahon toimivallasta riippuu suuresti se, millaisia keinoja voidaan käyttää. (Nikkilä 1992, 46-47)

Sektorin sisällä ministeriöt ohjaavat alaistaan hallintoa tulossopimuksin. Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja odotettujen tulosten välille. Ohjausmalli pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin. Valtion aluehallinnon toiminnan suunnittelu on osa valtiontalouden suunnittelujärjestelmää, jonka tarkoituksena on varmistaa hallituksen antamien toimintalinjojen huomioonottaminen ministeriön hallinnonalan sisäisessä ohjauksessa sekä tuottaa tietoa hallituksen talouspolitiikan toteuttamista ja toteutuksen valvontaa varten.

Kuntasuunnittelujärjestelmä on kunnallisen itsehallinnon piirissä tapahtuvaa suunnittelua. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävä on (laki 1013/1996) huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä. Maakuntien liitot ovat jäsenkuntiensa muodostamia ja rahoittamia kuntayhtymiä. Maakuntien liitot ovat alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) mukaisia aluekehitysviranomaisia ja toimivat yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Lain tavoitteena on edistää alueiden omaehtoista, tasapainoista ja kestävää alueellista kehitystä.

Viranomaisten käyttämät ohjauskeinot luokitellaan oikeudellisiin, taloudellisiin ja tiedollisiin keinoihin (kuva 7). Valtionhallinnon keinoja ohjata paikallishallinnon yksiköitä (mm. maakunnat, kunnat, kihlakunnat) ovat normatiivinen, resurssi-, tavoite- ja ohjelmaohjaus. Normatiivisessa ohjauksessa annetaan oikeudellisesti sitovia tai muuten velvoittavia normeja. Resurssiohjauksella ohjaava taho antaa tai ottaa rahallisia, henkilöihin liittyviä tai muita halutun toiminnan edellyttämiä aineellisia voimavaroja. Tavoite- ja ohjelmaohjauksen avulla annetaan toimintalinjoja, tavoitteita ja niiden saavuttamiskeinoja koskevia kannanottoja, periaatteita ja velvoitteita. Ohjelmaohjaus sisältää

tavoitteiden lisäksi niiden saavuttamiskeinojen määrittelyt sekä usein myös aikataulun. Informaatio-ohjauksen avulla säädellään ohjattavan toiminnan tietoperustaa siten, että annetaan tietoa, jonka soveltamiseen ei liity määräyksiä tai pakottavia velvoitteita. (Nikkilä 1992, 47–48)



Kuva 7. *Julkisen sektorin toimeenpanon välineet. (Vedung 2000,123)*

Julkishallinnossa ohjausmuotojen tehokkuus eroaa paljolti sen mukaan, minkälaisia vaikuttamiskeinoja ne sisältävät. Vaikuttamiskeinot voidaan jakaa sitoviin ja ei-sitoviin. Sitovia ovat oikeudellisesti, moraalis-eettisesti tai poliittisesti määrättyyn toimintaan pakottavat normit, määräykset, velvoitteet ja käskyt. Ei-sitovia keinoja puolestaan ovat mainittua pakottavuutta vailla olevat keinot kuten suositukset, ohjeet, neuvot ja tiedonannot. (Nikkilä 1992, 48)

Ympäristöpoliittisia ohjauskeinoja ovat 1) hallinnollisoikeudelliset kiellot, rajoitukset, sanktiot, päästönormit ja suunnitteluohjaus, 2) taloudelliset verotus, tuet, maksut sekä 3) tiedolliset ja neuvottelevat esim. tiedotus, koulutus, tutkimus- ja kehittämistoiminta ja vapaaehtoiset sopimukset. Ympäristöjärjestelmät ja yritysten ympäristöraportointi luetaan tiedolliseen ja neuvotteluohjaukseen ja ympäristövaikutusten arviointi suunnitteluohjaukseen. (Järvinen 2004, 19–20) Neuvotteluohjaukses-

sa hallinto asettaa tietyt tavoitetasot, ja toteutuskeinoista neuvotellaan useiden eri tahojen kesken. (emt. 2004, 52) Ohjauskeinot voi ryhmitellä myös tiedolliseen, rakenteelliseen, taloudelliseen, säädös- ja politiikkaohjaukseen. Rakenteellinen ohjaus vaikuttaa toimintaan epäsuorasti, esimerkkinä yritysten jätehuollon koordinointi. Politiikkaohjausta tehdään ympäristöteknologian edistämisessä ja yhteistyössä tiedemaailman kanssa. (Kippo-Edlund, 2006) Hallintosopimukset julkisen vallan ja toiminnan harjoittajien välillä on vielä kansainvälisestikin uusi ja harvinainen ohjauskeino. Sovitteluohjauksessa korostuvat vapaaehtoiset sopimukset, yhteisvastuullisuus ja vuorovaikutteisuus kuten vaikkapa neuvottelukunta työskentelyssä tai alueellisessa ympäristöohjelmassa. Sovittelu on esimerkki yhteiskunnan kehittymisestä kaikilla sektoreilla avoimempaan ja keskustelevaan suuntaan. Tietoon ja tietoisuuteen perustuvan ohjauksen merkitys kasvaa. (Kiiskinen 2001, 26)

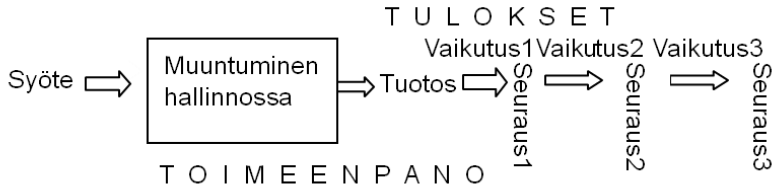
Ympäristönsuojelun ohjauskeinoilla tarkoitetaan yleensä viranomaisten toimia, joilla ihmisten ja yritysten ympäristölle haitallista käyttäytymistä pyritään rajoittamaan tai muuten ohjaamaan. Ohjailu kehittyi haittoja korjaavasta ympäristönsuojelusta ennaltaehkäiseviin, suoraan yhteiskunnan eri alojen toimintaan puuttuviin ohjauskeinoihin.

Oikeudellisessa ohjauksessa säädökset kieltävät tiettyjen aineiden käytön, asettavat päästörajoituksia, edellyttävät lupamenettelyä, asettavat käyttörajoituksia tai antavat ohjeita maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Ympäristöohjelmassa käsitellään samoja aihepiirejä. Se on luomassa puitteita viranomaisten päätöksille ja tuo esille olemassa olevaa ohjausta. Alueellisella ympäristöohjelmalla ei ole suoria sitovia taloudellisia ohjauskeinoja kuten erilaiset avustukset ja rahoitustuet yrityksille, elinkeinoille ja kansalaisille. Ympäristön tilan seuranta ja siitä tiedottaminen sekä monipuolinen tutkimus, koulutus ja ympäristötietoisuuden edistäminen ovat informatiivisia ohjauskeinoja. Tiedollisella ohjauksella pyritään myös suuntaamaan kulutusta ympäristön kannalta vähemmän haitallisiin tavaroihin ja

palveluihin. Ohjauskeinot voivat kuulua sekä ympäristöohjelmien sisällöllisiin tavoitteisiin että toimenpiteisiin.

Kun ympäristöohjelmaa ohjauskeinona tarkastellaan systeeminä, siihen kuuluvat kokoonpanon kaikki toisistaan riippuvat osat. Alueellisen ympäristöohjelman voi katsoa toimivan ylhäältä alas suuntautuvana ohjauksena pannessaan toimeen kansainvälisiä, EU:n ja kansallisia ympäristöön vaikuttavia ohjelmia. Ympäristöministeriö ohjaa alueellisen ympäristöohjelman laadinnan aloittamista tulosohjauksella, mutta ohjelmien laatiminen on aluekeskuksille ollut vapaaehtoista. Ympäristöohjelma voi olla horisontaalista ohjausta aluetasolla vaikuttaessaan maakunnalliseen suunnitteluun. Sidosryhmätyöskentely ja osallistumismenettelyt tuovat siihen alhaalta ylös vaikuttamisen piirteitä. (Panula-Ontto-Suuronen, 2005) Ympäristöohjelman poliittinen ohjaus syntyy työryhmiin nimittämisen kautta (kunnat, maakuntahallitus ja aluehallintoviranomaiset), kun edustajiksi nimetään sekä poliittisia luottamushenkilöitä että virkamiehiä. Alueellinen ympäristöohjelma toimii kuntien ohjelma- ja informaatio-ohjauksena. Se ei osoita resursseja, mutta helpottaa eri rahoituskanavien kautta haettavien hankkeiden läpimenoa. Osallistuminen ohjelman toteuttamiseen on kunnille vapaaehtoista.

Ohjauskeinojen vaikuttavuutta voidaan arvioida eli evaluoida. Evaluointia käytetään julkisen hallinnon kontrolloinnin ja päätöksenteon strategiana. Se toteutetaan tarkastelemalla mennyttä toimintaa tulevan toiminnan parantamiseksi. (Vedung 2000) Se on hallinnon toiminnan tuloksien reflektiota ja vaikuttavuuden jälkikäteisarviointia, jonka tavoitteena on ymmärtää asiaa syvemmin ja perustella päätöksen tekoa paremmin (kuva 8). Yksinkertaisimmillaan järjestelmä koostuu syötetyistä panoksista, muuntumisesta ja tuotoksesta. (Vedung 2000, 4)



Kuva 8. *Järjestelmämalli hallinnon toiminnan vaikuttavuuden arvioinnista. (Vedung 2000, 5)*

Julkisen hallinnon palveluprosessit ovat syklisiä toimintoja, jotka jakautuvat moniin vaiheisiin. Evaluaatio sijoittuu toimintojen loppuvaiheeseen ja suuntautuu seuraavaan päätösvaiheeseen. Syklisessä mallissa päätöksen valmistelua seuraa päätös, toimenpiteet, arviointi ja palaute seuraavan päätöksen valmistelua varten. (Vedung 2000, 15- 16) Vaikutuksia voi mitata mielipiteinä ja tekoina. On vaikeaa osoittaa tarkasti tekijät, jotka tietyssä tapauksessa oikeastaan tuottavat vaikutuksen. (emt. 2000, 20) Vaikuttavuusarviointi suhteuttaa aikaansaadut tulokset ja vaikutukset kehittämisen lähtökohtana olleisiin tarpeisiin

Päämäärän saavuttamisen arvioinnissa tarkastellaan sitä, johtuvatko kohdealueella saavutetut tulokset ohjelmasta mittaamalla ohjelman päämäärien saavuttamista, tuloksia ja arvioimalla vaikutuksia (Vedung 2000, 39). Päämäärän saavuttamista arvioivat evaluoinnit unohtavat kustannukset. Sivuvaikutukset ilmenevät muulla kuin tarkoitetulla alueella tai tarkoitetussa päämäärässä. Vaikutukset voivat olla tarkoitettuja, tarkoittamattomia, toivottuja ja ei-toivottuja vaikutuksia. Kohdealueella päävaikutuksia ovat hyödyllinen vaikutus, nollavaikutus ja vääristyneet eli vahingolliset vaikutukset. Kohdealueen ulkopuolella vaikutukset voivat olla hyödyllisiä ja vahingollisia tai muita sivuvaikutuksia. Nämä vaikutukset voivat olla primäärisiä, sekundäärisiä ja tertiäärisiä ja välittömiä tai välillisiä sekä pysyviä tai muuttuvia. Evaluointia voi tehdä myös tarkastelemalla tapahtunutta tietämättä toiminnan päämäärää. (emt. 2000, 43, 50, 54, 60)

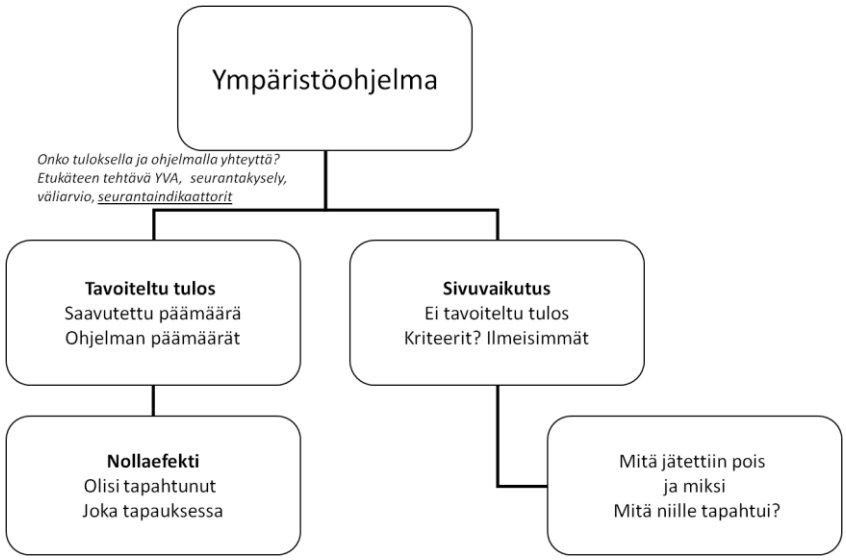
Arviointi ohjelman laadinnassa ja seurannassa

Evaluointi tiedon yhdistelyn menetelmänä tuottaa ja tiivistää tietoa päättäjille yhteiskunnan toiminnan eri tasoilla. Se sopii hyvin alueellisten kehittämisohjelmien ja EU:n rakennerahastojen arviointiin selkeästi määritellyn juridishallinnollisen aseman vuoksi. Vapaaehtoisen alueellisen ympäristöohjelman laadinnassa ja toteuttamisessa arviointi on tutkimusasetelman kannalta riittämätön viitekehys, koska kyse on alueen omaehtoisesta kestävästä kehityksestä oppimisprosessina, jossa osallistuminen on tärkeä osa ohjelman laadintaa.

Alueellinen ympäristöohjelma mainitaan ympäristökeskuksen tulossuunnitelmassa vapaaehtoisena suunnitelmana. Sen toteuttamiseen ei osoiteta omia resursseja vaan se tehdään osana normaalia toimintaa. Alueellisen ympäristöohjelman tuotos on kertomus yleisölle ja toimijoille siitä, mitä pitäisi tehdä. Se on eräänlainen tietojen yhdistelyn analyysin tulos. Toimijoiden nimeämisen jälkeen ratkaisu toimenpiteiden toteuttamisesta jätetään toimijoille, jotka itse arvioivat ohjelman valtuutuksen määrän ja oikeellisuuden. Se on uusi elementti hallinnon vakiintuneessa toimintamallissa, josta sen on osattava löytää paikkansa. Vaikuttavuuden arviointia käytetään tässä tutkimuksessa tiedollisen prosessin analyysin tukena tutkittaessa ympäristöohjelman toimintaa tiedollisena prosessina.

Ohjelman ”osakkaita” ovat kansalaiset, poliittinen järjestelmä, päättäjät, ohjelmasta vastaava ja sitä vetävä organisaatio, yksityiset toimijat, viranomaiset, saatavista resursseista kilpailevat, oppositio, samassa kontekstissa toimivat osakkaat ja tutkijayhteisö. (Vedung 2000, 71) Tutkimuksessa tehdään osakasarviointia kyselemällä toimijoilta toimenpiteiden toteutumista, keräämällä indikaattoritietoa ja käsittelemällä näitä työryhmissä ja esittelemällä www-sivulla ja kyselemällä webropol-kyselynä. Alueellinen ympäristöanalyysi, ympäristökeskuksen ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointi ja ympäristövaikutusten arviointi ennakolta liittyivät esimerkkihankeen laadinnan aikaiseen arviointiin, joita hyödynnettiin ohjelman sisällön tuottamisessa.

Selittävä evaluointi tarkastelee ohjelmia oletettujen tuotosten kautta (Vedung 2000, 94–95) esimerkiksi ympäristön tilan paraneminen. Ohjelman tulokset, tuotokset ja vaikutukset ovat toimenpideluettelo, toimenpiteet, seurantaindikaattorit, viestintäsuunnitelma, ympäristön tila, ympäristökeskustelu tiedotusvälineissä ja ympäristönäkökulman rooli alueen strategioissa. Tapahtuneen ja ohjelman välillä on selvä syy- ja seuraussuhde, mutta vaikutuksen suuruus vaihtelee, ohjelma voi esim. selittää keskustelun lisääntymisen ja toimenpiteiden toteutumisen ja vaikuttaa aluekehittämisen näkökulmiin. Ohjelman hyvyyttä ja huonoutta sekä hyötyjä kuvaavat toimenpiteiden toteutuminen, indikaattorien kehityssuunta, lehtiartikkelien sisällön muuttuminen ja ympäristörahoituksen osuus aluekehittämisohjelmissa (kuva 9). Evaluaatiota käytetään hyödyksi tuomalla kehittämisehdotuksiin sisältöä ja toimijoille tietoa.



Kuva 9. *Päämäärän saavuttamisen evaluointi mukaan luettuna sivuvaikutukset (vertaa Vedung 2000, 39–58). Vedungin kuvaamaan evaluointiin on lisätty kohta niille toimenpiteille, joita ei otettu ohjelmaan mukaan.*

3 Tapaus Ympäristöohjelma

Tässä luvussa 3 teoriakehys laskeutuu empiirisen kohteen tapaus Ympäristöohjelma ylle kappaleessa 3.1, ja luvuissa 3.2 sekä 3.3 tarkastellaan erilaisia ympäristöohjelma-asiakirjoja.

3.1 TEORIAN JA EMPIRIAN VUOROPUHELU TAPAUKSESSA

Ympäristöohjelmien vaikuttavuuden selvittäminen laadullisena tapaustutkimuksena ja Etelä-Savon ympäristöohjelman avulla antoi mahdollisuuden tehdä havaintoja aidossa toimintaympäristössä, kokeilla kirjallisuudesta luettua käytännössä ja tallentaa aineistoa myöhempää käyttöä varten. Näin syntyi toimintatutkimuksellinen ote tapaukseen Ympäristöohjelma, koska osallistuin esimerkkihankkeeseen vuosina 2003–2008 projektikoordinaattorina aktiivisesti, mikä vaikutti oleellisesti hankkeen sisältöön, prosesseihin ja toteutumiseen.

Aiempien ympäristöohjelmien laadinnasta, toteuttamisesta ja seurannasta nousseisiin kysymyksiin etsin vastausta teoriasta. Valitsin teemahaastattelun aiheet ja laadin lomakekyselyn yhdistelemällä teoriaa ja esiin nousseita kysymyksiä. Haastattelujen vertailuaineistona toimivat lomakekyselyn vastaukset ja lehtikirjoitukset, koska haastattelulla ei aina saada aitoa vastausta. Pelkällä lomakekyselyllä ei olisi saanut riittävää aineistoa aihepiiriin liittyvien ongelmien luonteesta. Kerätyn aineiston aihealueita olivat ympäristöohjelman prosessit ja rooli, ympäristön tila ja kehityssuunnat sekä aluekehitys ja kestävä kehitys. Käsitteen ”ympäristöohjelma” määrittely nousi keskeiseksi kysymykseksi, ja tutkimukseen osallistuneet haastateltavat asian-

tuntijat ja käsitteen käyttäjät itse saivat keskeisen osan käsitteen määrittelyssä. Kootun aineiston pohjalta analysoitiin tiedon muodostuksen näkökulmasta, minkälainen ympäristöohjelma on, kuinka ohjelma vaikuttaa, mitkä tekijät aiheuttavat vaikuttavuuden lisääntymistä ja miten vaikuttavuutta voisi kehittää?

Toimintatutkimuksellinen osa antoi mahdollisuuden paneutua syvällisesti Etelä-Savon ympäristökeskuksen toimintaan ja ympäristöohjelman laadintaan aidossa toimintaympäristössä. Näin se on osa tapaustutkimusta case ympäristöohjelma. Tutkin Etelä-Savon ympäristöohjelmaa 2005–2010 ennen muutokseen tähtäävää interventiota, sen aikana ja intervention jälkeen. Tässä interventiota oli uuden tiedon muodostuksen mukainen prosessin organisoiminen ja eteneminen, tutkijan pehmeä systeemiajattelu, haastattelut ja kyselyt, osallistumisen ja yleisön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä vaikutusten arvioinnin kytkeminen skenaariomaisesti laadintaprosessiin. Itse ympäristöohjelman voi myös käsittää kestävää kehitystä edistävänä interventiona, jota tarkasteltiin vertailemalla kuntia ja maakuntia, joilla on ympäristöohjelma, niihin, joilla sitä ei ole.

Toimintatutkimuksellinen osuus alkoi laatimalla Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 työsuunnitelma, joka sisälsi uuden ohjelman valmistelun tiedon keruu vaiheineen vuonna 2003, ja ohjelman työstämisen ja sidosryhmäkäsittelyn vuonna 2004. Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010 valmistui helmikuussa ja julkaistiin toukokuussa 2005. Etelä-Savon ympäristöohjelman laadintaan ja seurantaan liittyvä taustamateriaali yhdisteli tietoa maakunnan kehityksen ekologisesta kestävyydestä, pitäen sisällään myös taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyden elementtejä. Sen seuranta alkoi vuonna 2007 toimenpiteiden toteuttamiskyselyllä ja jatkui seminaarityöskentelyllä vuoden 2008 alkutalvella.

Ympäristöohjelmien kehittämisehdotukset nousivat esimerkkihankkeesta, haastatteluista, kyselystä, muiden organisaatioiden ohjelmista ja arvioinneista. Ehdotuksia hyödynnettiin Etelä-

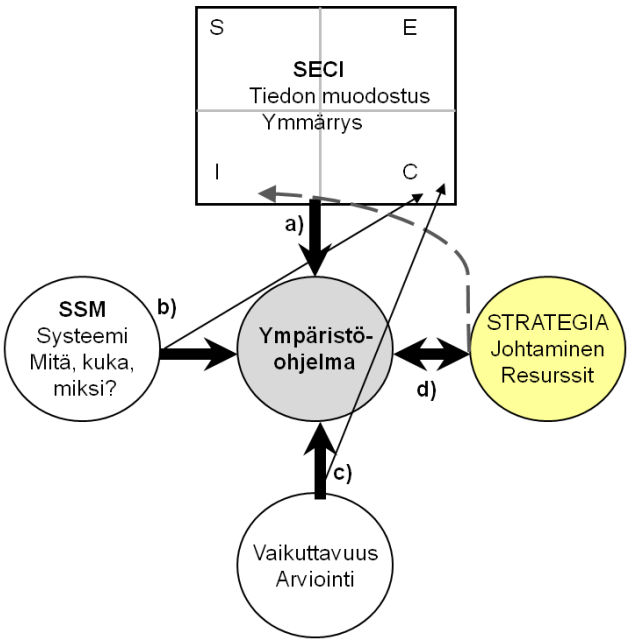
Savon ympäristöohjelman 2005–2010 laadinnassa, siihen liittyvässä yhteistyössä sidosryhmien kanssa, toteuttamisen menettelyissä ja arvioinneissa. Asiaa käsiteltiin horisontaalisesti ja vertikaalisesti yhteistyössä kyseessä olevien organisaatioiden, paikallisten toimijoiden ja järjestöjen kanssa.

Valitsemastani tiedon muodostusta korostavasta tutkimusnäkökulmasta tarkasteltaessa ympäristöohjelman vaikuttavuudessa on kyse ihmisistä ja organisaatioista. Uuden tiedon muodostuksen teoria selittää ympäristöohjelmien vaikuttavuuden ongelmia, koska kestävä kehitys ja ekologinen modernisaatio sisältävät ajatuksellisesti oppimisen ja tiedon määrän kasvun. Ympäristösuunnittelu ja -johtaminen sekä hallinto- ja ohjelmatoiminta voidaan nähdä inhimillisinä systeemeinä ja kehittämisprosesseina. Nonaka & Takeuchin uuden tiedon luomisen teoria (1995) ei yksin vastaa kysymykseen, onko ympäristöohjelmilla vaikuttavuutta, mutta se tukee ympäristöohjelman eri työvaiheiden ja prosessien tutkimista oppimisprosessina, jossa muodostuu tietämystä. Teoria yhdessä systeemiajattelun ja arvioinnin kanssa vastaa valitusta näkökulmasta siihen kysymykseen, mitä vaiheita laadinnassa tai toteuttamisessa on jäänyt puuttumaan ja minkälaisesta ongelmasta on vaikuttavuuden puutteessa mahdollisesti kysymys. Yhdistelemällä tätä tietoa saadaan lopputulos joka viittaa vaikuttavuuteen. Tämän lisäksi otetaan huomioon ratkaistavan ongelman vaikeusaste luokiteltuna neljään luokkaan, jossa apuna käytetään esimerkkihankkeen vaikutusten arvioinnin vaihtoehtoja lisäten ristiriitatilanteet yhdeksi luokaksi. Ympäristöpaineita tarkasteltiin ristiriitojen lisäksi myös indikaattoreiden ja Etelä-Savon kuntien ympäristökatsauksen avulla.

Aineisto- ja menetelmätriangulaatiot vahvistavat toisaalla aineistossa esiintyvää ilmiön ja havainnon uskottavuutta. Menetelmät valittiin toisiaan täydentäviksi ja monipuolista tietoa aiheesta tuottaviksi. Ennakointi ja tiedon muodostuksen spiraali sopii erittäin hyvin Etelä-Savon ympäristöohjelman laadintaan, koska siinä yritettiin luoda uutta tietoa siitä, mitä Etelä-Savossa

tulisi tehdä ympäristön hyväksi, eikä vain toteuttaa kansallisia ja maailmanlaajuisia ohjelmia. Jo vanhan ohjelman laadinta oli rakentunut niin, että laadintatapaa hieman muokkaamalla saatiin Knowledge Creation -tyyppinen tilanne. Pehmeän systeemin analyysi auttaa tutkijaa mallintamaan ohjelman laadinnan ja toteuttamisen prosesseja tutkimuksessa. Kun tutkimuksessa tutkija ja toiminnanharjoittaja arvioivat itse itseään, niin arvioinnin voi mieltää myös reflektioksi.

Tarkastelemalla ympäristöohjelmia tiedon muodostuksen, pehmeän systeemin ja vaikuttavuuden näkökulmista voidaan havaita (kuva 10), että uuden tiedon muodostus toimii hyvin laajempana taustateoriana, koska pehmeä systeemimenetelmä ja vaikuttavuusarviointi ovat tiedon yhdistelyn menetelmiä (C).



Kuva 10. *Tarkastelemalla ympäristöohjelmia* ***a)*** *tiedon muodostuksen,* ***b)*** *pehmeän systeemin ja* ***c)*** *vaikuttavuuden näkökulmista voidaan havaita jälkimmäisten liityntä tiedon muodostuksen elementtiin kombinaatio (C). Eri tarkastelunäkökulmat nostavat esiin johtamiseen liittyviä kysymyksiä kuten resurssien puute ja strategisuuden tarve* ***d)*** *joka kuuluu internalisaation (I) elementtiin.*

Strategisella suunnittelulla ja johtamisella on liittymäkohta tiedon internalisaatioon (I). Osallistuminen ja viestintä liittyvät tiedon sosialisaatioon (S) ja ulkoistamiseen (E) ja näistä osallistuminen (dialogi ja kollektiivinen reflektointi) nousee esille merkittävänä tekijänä vaikuttavuuden taustalle eri tarkastelunäkökulmista. Varsinainen ongelma liittyy tiedon internalisaatioon. Sisäistämisongelman ratkaisussa keskeisessä asemassa ovat organisaatioiden johto ja johtamisen toiminnot.

Koska osallistuminen korostuu vaikuttavuuden taustalla, niin analysoin empiirisen aineiston osallistumisen asteen näkökulmista (yksin, yhdessä, ristiriitoja, strateginen näkökulma, jossa kaikki hyötyvät). Näin syntyi ajatusmalli ympäristöongelmien ratkaisun vaikeusasteparadigmasta eli ympäristöohjelmatyön kehityskuva, jossa osallistumisen mukana kasvaa ratkaistavan asian vaikeusaste. Ympäristöohjelmassa olevan ongelman vaikeusaste vaikuttaa ohjelman vaikutusmahdollisuuksiin, toteutumiseen ja vaikuttavuuteen. Etelä-Savon ympäristöohjelman väliarvion avulla sidotaan ohjelman vaikutusten arvioinnin vaihtoehdot toimenpiteiden vaativuuteen (vaikeusasteeseen) normaalin toiminnan, yhteistyötä vaativan toiminnan ja runsaasti resursseja vaativan toiminnan kautta. Myös toteutumattomien toimenpiteiden tarkastelu ja indikaattorit sekä ohjelmattomien kuntien tarkastelu tukevat vaikeusastekäsitettä. Mallia voidaan käyttää hyödyksi myös muussa ohjelma- ja suunnittelutyössä kuin ympäristöohjelmissa.

Tutkimukseen valitsemani teoriakehys luo linssin tutkimuskohteeseen, jossa se tarkastelee ohjelman prosesseja ja vaiheita kehittyvän tiedon muodostuksen eri osa-alueiden kautta. Ongelman asettelussa ja analyysissä havainnoin puuttuvia palasia ja ongelmia samoin kuin olemassa olevia palasia ja onnistumisia. Pehmeän systeemin ja arvioinnin linssi herkistää hyvän ja tavoitellun eroille nykytilaan nähden toiminnassa, ja ulkopuolelle jäävät kustannusvaikutukset ja prosessin tehokkuusnäkökulma. Ohjelman sisältö ei ole tarkastelun keskiössä, vaan oh-

jelman eri prosessit ottaen huomioon käsiteltävän ympäristöongelman vaikeusasteen.

Tämä tutkimus hypoteeseja luovana avaa uusia näkökulmia ympäristöohjelmien vaikuttavuuteen tiedon luomisen ja ympäristöhallinnan pehmeänä systeeminä ohjelmaprosessien näkökulmasta. Tutkimus ei testaa hypoteesia, koska tilastollista aineistoa ei ole siihen riittävästi. Tutkimus lähtee oletuksesta, että jotain vaikuttavuutta on, ja lähtee etsimään sitä ja sen ongelmia kvalitatiivisesti. Teorian pohjalta nouseviin kysymyksiin vastauksia etsitään kvalitatiivisen aineiston analyysistä. Kvantitatiivinen aineisto toimii tukena ja hyvänä vertailupohjana.

Tutkijana olen ollut keskeisessä osassa esimerkkihankkeessa koordinoimalla ja järjestelemällä toimintaa kuten toiminnan kehittämistä koskevassa toimintatutkimuksessa on tarkoituskin. Haastattelut ja ohjelman laatimiseen osallistuminen vaikuttivat tutkimuksessa osallisena olleisiin henkilöihin. Esimerkkeinä mainittakoon "Tiehallinnon ympäristöjärjestelmien vaikuttavuus selvitys vuonna 2007” ja SYKE:n "Väylän suunnittelun ja rakentamisen analyysi ympäristöongelmaluokittain" vuonna 2006. Myös LVM:n auditoinnin (2004, 57–59) kysymyslistan vastausvaihtoehdot jaoteltiin tämän tutkimuksen mukaisesti. Ympäristöministeriöstä haastatellun Sauli Rouhisen ohjaama Annamari Puhakan selvitys alue-, seutu- ja paikallistason toimijoiden tilanteesta ja tarpeista kestävän kehityksen edistämisessä 2007 sai vaikutteita tutkimuksestani (osallistuin siihen myös haasteltavana). Tietenkin myös alueelliset ympäristöohjelmat hyödynsivät Etelä-Savon ympäristökeskuksen ympäristöohjelman laadinnan aineistoja ja itselleen sopivia esimerkkejä työn ja laadintavaiheen www-sivujen rakenteesta, työryhmätyöskentelystä, taustaselvityksistä jne. Tästä tutkimushankkeen kanssa yhtäaikaisesta työstä oli paljon apua erityyppisten ongelmien osoittamiseen mm. samansuuntaisia havaintoja.

3.2 YMPÄRISTÖOHJELMA-ASIAKIRJOJEN TARKASTELU

Ympäristöohjelma-asiakirjat ovat ohjelmaprosessien tuloksia. Tässä tutkimuksessa olen keskittynyt tarkastelemaan niitä tiedonmuodostuksen prosessina. Ympäristöohjelmien tarkastelu jakautuu ympäristöviranomaisten laatimiin ympäristöohjelmiin eli alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien ympäristövirastojen ohjelmiin sekä toimijoiden ympäristöohjelmiin, joita edustavat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ja yritysten sekä virastojen ympäristöhallintajärjestelmät. Ne toimivat esimerkkihankkeen vertailuaineistona. Vertailin ohjelmia keskenään myös oman viiteryhmänsä sisällä. Rajauksena käytin saturaatiota (kuntien ja yritysten osalta), eli ohjelmia ja niihin liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä käydään läpi niin monta, että ympäristöohjelmien vaikuttavuuteen liittyvät ilmiöt ja tyypilliset piirteet uuden tiedon muodostuksena tulevat tarkastelluksi. Ympäristökeskusten ja LVM:n ympäristöohjelmista aineistoon kuuluvat valitulta ajanjaksolta kaikki. Käytössä olleita sähköisiä aineistoja ovat ympäristöhallinnon, LVM:n hallinnonalan, kuntien, Kuntaliiton ja seutujen, maakuntaliittojen ja aluehallintoviranomaisten verkkosivut.

Ohjelmien aikaskaalat voivat vaihdella pitkän tähtäimen visioista vuosiohjelmiin. Eri ympäristöohjelmat, -strategiat ja -suunnitelmat kaipaavat virallista määrittelyä, mutta niiden sisältö on ollut käytännön työlle määrittelyä tärkeämpää. Ympäristöohjelman määrittely omassa viitekehyksessään avaa tutkimukselle uusia kehyksiä kuten suunnittelu- ja ohjelmaohjauksen liittyminen byrokratiaperinteeseen ja johtamiseen.

Alue- ja paikallishallinnon ympäristöohjelmien kansallinen ohjaus on vähäistä

Kansalliset ja kansainväliset ympäristöpoliittiset ohjelmat pohjautuvat ekologisen modernisaation teoriaan. Niiden toimintamallit ovat jaoteltavissa jälkihoidon politiikkaan, laadullisen muutoksen politiikkaan ja ekologisen rakennemuutoksen politiikkaan. (Valli, 1998, 86) Kuntien ympäristönsuojeluohjelmien, -

strategioiden ja agenda 21 -ohjelmien ja alueellisten ympäristöohjelmien taustalla voi nähdä Kansallisen kestävän kehityksen strategian, mutta tosiasiassa eri ympäristöviranomaisten laatimien ohjelmien kehitys on kulkenut ajallisesti toisin päin. Ohjelmista ja niiden nimikkeistä ei voi havaita, että mikään niistä olisi ohjannut toistaan, ja kuitenkin niissä käsiteltävät asiat ovat hyvin paljolti samoja. Lähtökohta on ollut ympäristön tilassa tai laadinnan mallina olleissa naapurikuntien tai suurempien kuntien ohjelmissa. Kyseiset ohjelmat ovat ulkoistaneet tiedon tarvittavista toimenpiteistä.

Ympäristöhallinto strategiansa mukaisesti sekä edistää kestävää kehitystä ja kansalaisten hyvinvointia että toimii hyvän elinympäristön aikaansaamiseksi, luonnon toimintakyvyn turvaamiseksi ja asunto-olojen parantamiseksi. (YM 2004) Ympäristöhallinnon ympäristöön liittyviä sektorikohtaisia ohjelmia on useita. Ympäristöministeriön ympäristötietoa yhdistelevä laaja-alainen ”Ympäristöohjelma 2005” toteaa ympäristöpolitiikan ohjauskeinoilla pyrittävän kestävän kehityksen edellyttämiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Ympäristötiedon sisäistämistä ympäristöhallinnossa auttaa ministeriön strategia ”Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö” (2002). Ympäristöministeriön toiminnallinen tulosohjaus ja resurssiohjaus ovat olleet sisällöllistä ohjelmaohjausta vahvempia.

Kansallisen kestävän kehityksen strategian ”Kohti kestäviä valintoja - kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi” visiona on turvata hyvinvointi luonnon kantokyvyn rajoissa kansallisesti ja globaalisti. Noin vuoteen 2030 ulottuvana tavoitteena on luoda kestävää hyvinvointia turvallisessa, osallisuutta edistävässä ja moniarvoisessa yhteiskunnassa, jossa kaikki kantavat vastuuta ympäristöstä. Lähtökohtana on, että strategian keskeiset linjaukset antavat pohjaa hallitus- ja politiikkaohjelmien laadinnalle. (Ympäristöministeriö, 2006a) Kansallisen kestävän kehityksen strategian toteuttaminen alue-, seutu- ja paikallistasolla edellyttää toimenpiteitä hallinnon eri sektoreilla ja myös aluehallinnon organisaatioissa.

Kansallisen strategian toimeenpanoa vaikeuttaa se, että kestävän kehityksen työn asema aluehallinnossa ja maakuntaliittojen toiminnassa on epäselvä. Kestävää kehitystä käsitellään usein vain ympäristöasiana; sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys vaikeammin ymmärrettävinä jäävät helposti sivuun. Valtion aluehallinnon organisaatioissa kestävä kehitys on vaihtelevasti esillä, ja sektorien perustoimintamuotojen yhteydet kestävään kehitykseen eivät ole selkeitä. Kaikkien ministeriöiden odotetaan ulottavan oman hallinnonalansa tavoitteet ja toimenpiteet myös alueorganisaatioihinsa. (Puhakka 2007, 37)

Ympäristöhallinnon aluekehittämissuunnitelman mukaan ympäristöhallinto luo edellytyksiä suotuisalle aluekehitykselle huolehtimalla ympäristön ja luonnon suojelusta, kestävästä alueiden käytöstä sekä ihmisten elinympäristön, asuinolojen ja rakentamisen hyvästä laadusta maan eri osien tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti. (Ympäristöministeriö 2003a).

Kestävä kehitys Euroopan unionin horisontaalisena periaatteena sisällytetään kaikkiin EU:n toimintaohjelmiin. EU:n alueelliset tavoiteohjelmat on valmisteltu maakunnissa laajassa yhteistyössä maakuntien liittojen johdolla. Tavoiteohjelmat on laadittu lähtien alueiden omista tarpeista ja laadinnan lähtökohtana on ollut alueen kehityskuvaus, jonka pohjalta on muodostettu visio tulevaisuudesta, tavoitteet ja kehittämisstrategia. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskeva laki painottaa yleisön osallistumista aluekehittämisohjelmiin kuulemisten kautta. Rakennerahastoohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten kootun maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) asema korostuu hankkeiden rahoituspäätöksissä (mm. ympäristöohjelman toteuttaminen).

Rion konferenssin kestävän kehityksen Agenda 21 – toimintaohjelman tavoitteena oli, että kaikki kunnat laativat oman paikallisagenda 21 -ohjelmansa yhdessä kuntalaisten ja

paikallisten sidosryhmien kanssa. Vuonna 1994 hyväksytyn Euroopan kaupunkien välisen Aalborgin sopimuksen allekirjoittaneet kunnat sitoutuivat aloittamaan Euroopan kestävän kehityksen kampanjan ja laatimaan paikallisagendan. Kuntaliiton mukaan Suomessa oli vuonna 2006 Aalborgin sopimuksen allekirjoittaneita kuntia yhteensä 40 ja Aalborgin sitoumuksen allekirjoittaneita kaksi kuntaa. Sitoumuksen allekirjoittaneet kunnat sitoutuvat yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa määrittelemään sitoumusten aihepiiriin liittyvät toimenpiteet. Aalborgin sopimus ja paikallinen kestävän kehityksen prosessi painottavat kansalaisten osallistumista kunnissa.

Ympäristöohjelmat ympäristökeskuksissa

Tutkimuksen aineisto sijoittuu alueellisten ympäristökeskusten toiminta-aikaan vuosina 1995–2009, jolloin alueellisen ympäristöhallinnon tehtäviä hoiti 13 alueellista ympäristökeskusta. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät määriteltiin laissa ympäristöhallinnosta (1995/55) ja asetuksessa alueellisista ympäristökeskuksista (1995/57). Vuodesta 2010 alkaen tehtäviä hoitavat elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset. Ympäristökeskusten eli nykyisten ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden toimintaa ohjaavat ympäristöministeriö sekä vesivarojen käytön ja hoitotehtävien osalta maa- ja metsätalousministeriö. Tutkimuksen ajanjaksoon ei kuulu vuonna 2010 alkanut työ- ja elinkeinoministeriön osuus strategisessa ja resurssiohjauksessa.

Toiminnan ja talouden suunnittelu muodostivat ympäristökeskuksen tulosohjauksen rungon, ja prosessissa sovittiin ympäristökeskuksen tulostavoitteet seuraavalle kaudelle (Eerola et Ahl 2004, 29). Ympäristökeskuksen toiminnan suunnitteluun liittyivät eri tahojen alueellisia tavoitteita ja hankkeita yhteen sovittavat maakunnan liittojen ohjelmat. Alueviranomaisten toiminnansuunnitteluun liittyvät erityisesti neljäksi vuodeksi kerrallaan tehtävät aluekehittämisohjelmat ja niiden vuosittaiset toteuttamissuunnitelmat. Lisäksi muiden alueviranomaisten

sektorikohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat ohjaavat osaltaan toiminnan suunnittelua. (Eerola et al. 2004, 8-9)

Alueellisen ympäristöohjauksen tehostamiseksi vuosina 1995–2009 toimineet alueelliset ympäristökeskukset ovat laatineet laaja-alaisia alueellisia ympäristöohjelmia ja -strategioita yhteistyössä maakuntien, kuntien, yritysten ja yhteisöjen kanssa. Alueellisten ohjelmien valmisteluun ja laatimiseen on pyritty saamaan mukaan laaja edustus erilaisista sidosryhmistä, jotta mahdollisimman monet toimijat sitoutuisivat ohjelman tavoitteisiin. Ne ovat tavoiteohjelmia, joiden linjaukset ja tavoitteet on pyritty saamaan sisällytettyä muiden toimijoiden strategioihin, kuten maakuntasuunnitelmiin, -ohjelmiin, -kaavoitukseen ja yksittäisten kuntien strategioihin. Yhteistyön lisääminen alueella on ollut tavoitteena kaikissa ohjelmissa, ja ohjelman vaikutusten ulottaminen kuntatasolle on nähty tärkeänä. (vertaa Kouvo 2000, Puhakka 2007, 20–21) Taulukossa 1 on esitetty eri aluekeskusten alueelliset ympäristöohjelmat ja -strategiat. Lähtökohdiltaan kovin erilaiset ohjelmat ovat ulkoistaneet eli jakaneet ympäristötietoa, mutta niiden roolit ja toimintamallit ovat olleet jäsentymättömiä.

Taulukko 1. *Ympäristöohjelmat tai vastaavat alueellisissa ympäristökeskuksissa: valmistuminen, seuranta ja voimassa olevan ohjelman vaikutusjakso.*

Ympäristökeskus, LYHENNE	Ympäristöohjelma Ilmestynyt		Raportoitu seuranta					Voimassa Jakso	
Etelä-Savon, ESA	1998	2005	2000	2001	2004	2007	2008		2010
Pohjois-Pohjanmaan, PPO	1997	2005		1999	2002		2006		2015
Uudenmaan, UUS	1997	2007		2000	2002		2005		2020
Keski-Suomen, KSU	1997	2010					ei	2015	2005
Kainuun, KAI	1999	2006					ei		2009
Länsi-Suomen, LSU	2000	2007					2004	2030	2013
Pirkanmaan, PIR	2001	2006					ei		2010
Pohjois-Karjalan, PKA		2000					2007		2010
Hämeen, HAM		2004					2007		2015
Lounais-Suomen, LOS		2007				2005	2007	2020	2012
Pohjois-Savon, PSA		1999					2001		2003
Kaakkois-Suomen, KAS		ei					on		ei
Lapin, LAP		ei					ei		ei

Alueelliseen ympäristöohjelmaan luetaan usein strategiaksi nimetty osa tai se nimetään strategiaksi, kuten Länsi-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Hämeessä. Lounais-Suomi on laatinut ensin strategian ja sitten ympäristöohjelman. Etelä-Savon ympäristökeskus on varannut strategia-nimityksen sisäiseen käyttöön, ja ympäristöohjelmalla tarkoitetaan alueen kanssa yhdessä tehtyä toimintaohjelmaa. Etelä-Savon maakunnassa aluekehittämisstrategiaa alettiin vuonna 2007 laatia nimellä ”Uusiutuva Etelä-Savo”. Nimikkeiden joukko on sekava, mutta strateginen ajattelu ympäristöasioiden suunnittelussa on välttämätöntä.

Alueellisia ympäristöohjelmia tarkastellessa huomio kiinnittyy niiden samankaltaisuuksiin sisällöissä ja eroihin työprosesseissa. Ympäristökeskukset ovat käyttäneet erilaisia keinoja ympäristöohjelman laadinnassa, tunnetuksi tekemisessä ja toteuttamisessa (Taulukko 2). Myös ohjelman päivittäminen ja seurantaväli vaihtelevat. Luokittelemalla empiirisessä aineistossa ohjelmaprosesseissa käytetyt menettelyt tiedon muodostuksen kannalta saadaan selville alueella tapahtuvan tietoisuuden kasvun mahdollisuus.

Taulukossa 2 seurannaksi on kelpuutettu toteutumisen seuranta tai indikaattoriseuranta kuten ECOREG. Pelkät tilaselvitykset eivät riitä seurannaksi, koska linkki ohjelmatyöhön ja sidosryhmien osallistumiseen puuttuu. Aineistoja ei ole erikseen pyydetty alueellisista ympäristökeskuksista, vaan haastattelujen ja kyselyjen lisäksi analyysissä on käytetty www-sivuja, ympäristöhallinnon kirjastoja ja tietokantoja.

Vähäistä ympäristöohjelman sosialisaatiota kuvaavat Pohjois-Savon ja Kymenlaakson unohduksiin painuneet ohjelmat. Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon ja Lapin ympäristökeskukset esittelivät tehtävänsä ja tavoitteensa tulossopimuksien ja toimintastrategian kautta ympäristöhallinnon www-sivuilla.

Taulukko 2. *Alueellisten ympäristökeskusten käyttämät keinot ympäristöohjelman laadinnassa, tunnetuksi tekemisessä ja toteuttamisessa luokiteltuna tiedon muodostuksen elementein. ?=sähköinen julkaisu on, mutta ei löytynyt www-sivulta.*

Tiedon muodostuksen elementit	Ohjelma-asiakirjoissa mainitut tiedon muodostuksen (SECI) keinot ympäristökeskuksittain	Etelä-Savon	Pohjois-Pohjanmaan	Uudenmaan	Länsi-Suomen	Lounais-Suomen	Hämeen	Kainuun	Pohjois-Karjalan	Kaakkois-Suomen (Kymenlaakson liitto*)	Pirkanmaan	Keski-Suomen	Pohjois-Savon	Lapin
Sosialisaatio S	laaja yhteistyö	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			
	seminaarit	x		x		x	x			x				
	neuvottelukunta		x					x		(x)		x		
	työryhmät	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	
	seurantaryhmä	x	x		x			x	x					
	kuntakierros, kehityskeskustelut	x			x			x						
	Tiedon sosialisaation keinot kpl	5	4	2	4	3	3	5	3	2	2	2	1	0
Ulkoistaminen E	lausunnot	x	x		x	x	x		x	(x)	x			
	mielipiteet	x		x		x								
	yleisö- tai informaatiotilaisuus	x		x	x									
	arvottamiskysely	x		x		x			x	x		x		
	sähköinen julkaisu	x	x	x	x	x	x	?	?	v-	x	v-	v-	
	Tiedon ulkoistamisen keinot kpl	5	2	4	3	4	2	1	3	1	2	1	0	0
Yhdistely C	indikaattorit	x	x	x	x	x	x	x		x				
	nykytila-, ympäristöntila- tai seurantakatsaukset	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	SOVA-vaikutusten tai riskien arviointi	x	x	x		x	x	x	x		x			
	maakuntasuunnitelma, -ohjelma tai -kaava	x	x	x			x	x		(x)			x	
	maakuntaliiton käsittely	x								(x)				
	maakuntaliiton hyväksyminen				x		x			(x)				
	Tiedon yhdistelyn keinot, kpl	5	4	4	3	3	5	4	2	2	2	1	2	1
Sisäistäminen I	strategisuus	x	x		x	x	x							
	kärkihankkeet			x										
	viraston strategia	x										x		
	TTS	x		x										
	ympäristösopimus		x											
	teemaohjelmamenettely, hanketoiminta				x	x				x				
	Tiedon sisäistämisen keinot, kpl	3	2	2	2	2	1	0	0	1	0	1	0	0
	SECI, yhteensä	18	12	12	12	12	11	10	8	6	6	5	3	1

*= Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen alueeseen kuuluvat Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat, joista Kymenlaaksolla on ollut maakuntaliiton nimeämän neuvottelukunnan laatima ympäristöohjelma vuosituhannen vaihteessa. x=käytössä, V-= vanha, ei verkkosivuilla.

Pohjois-Savon ympäristöohjelma (2001), jonka laadinta aloitettiin samanaikaisesti Pohjois-Savon maakuntasuunnitelman

2020 kanssa, ei ole käytössä. Maakuntasuunnitelman ympäristöosion keskeiset kohdat toistuivat ympäristöohjelmassa. Eri ohjelmien päällekkäinen laadinta helpotti eri organisaatiossa tehtävien suunnitelmien yhteensovittamista. (PSA 1999) Ohjelman teksteissä on paljon Etelä-Savon ympäristöohjelmasta 1998 lainattua. Tämä on yksi tapa tehdä ympäristöohjelmia; otetaan hyvä esimerkki tai pari ja poimitaan sopivia kohtia. Tämä sähköinen ohjelma on aika pian siirtynyt unohduksiin, ja vuoden 2003 jälkeen sitä ei ole ollut www-sivuilla.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksessa ei ole laadittu alueellista ympäristöohjelmaa, koska Kymenlaakson liitolla on ollut oma. Etelä-Karjala liitolla ei ohjelmaa ole (Tiainen 2004 suullinen tiedonanto). Ympäristöpoliittisen ohjelman tekeminen oli Kymenlaaksossa vuonna 1997 annettu ympäristöpoliittiselle neuvottelukunnalle. (Kymenlaakson liitto 2000 ja 2007) Suomen ympäristökeskuksen vetämässä ECOREG-hankkeessa laadittiin indikaattorit alueellisen ekotehokkuuden arviointia varten Kymenlaakson maakunnalle. Alueellinen ympäristökeskus otti vastaavat indikaattorit käyttöön myös Etelä-Karjalan alueella.

Lapin ympäristökeskuksen tulossopimuksessa 2008 sovittiin ympäristöministeriön kanssa alueellisen ympäristöohjelman laadinnan suunnittelusta, mutta hanke ei käynnistynyt.

Ympäristöohjelman ulkoistaminen on jäänyt julkaisuun kun Keski-Suomen ympäristökeskuksen neuvottelukunta valmisteli vuonna 1997 Keski-Suomen ympäristöohjelman vuoteen 2005 nimellä ”Askel uudelle vuosituhannelle”. Muita ohjaavia alueellisia strategioita aluekeskuksessa on mm. Keski-Suomen ympäristökeskuksen toimintastrategia 2004–2010, joka oli järjestyksessä kolmas strateginen suunnitelma. Ympäristöohjelman uusimiseen liitettiin ympäristöongelmien arvottamiskysely.

Ympäristöohjelman tiedon yhdistelyä on tehty Pohjois-Karjalan ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksissa ohjelman seurannassa. Yleensä alueellisen ympäristö-ohjelman arviointi on

tehty ympäristökeskuksissa. Ohjelmien laadintaa ja arviointia on rahoitettu myös rakennerahastoista. Pohjois-Karjalan ympäristöohjelman (2000) väliarviointi (Kolström et al. 2007) tehtiin ”Itä-Suomen tavoite 1-ohjelman” hankkeena. Hankkeen toteutti Joensuun yliopisto, ja ympäristövaikutusten mallintaminen tehtiin osana ympäristöanalyysiä.

Ympäristöohjelman sisäistämisen keinoja on käytössä vähän. Sisäistämisen ongelmia on mietitty Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan ympäristökeskuksissa. Pohjois-Pohjanmaan ympäristöstrategiaan 2005–2015 – ”Pontevalla yhteistyöllä laatuympäristöksi” – kuuluu myös maakunnallinen ympäristösopimus sekä seurantajärjestelmä indikaattoreineen ja ”Pohjois-Pohjanmaan ympäristöpuntari 2006” -katsaus. Strategian visio on sama kuin Pohjois-Pohjanmaan maakuntasuunnitelman 2020 visio. Pohjois-Pohjanmaan ympäristösopimuksen on allekirjoittanut noin 60 maakunnassa toimivaa organisaatiota.

Uudenmaan ympäristöohjelman 1997 väliarvioinnissa todetaan, että ympäristöohjelma on ohjannut Uudenmaan ympäristökeskuksen ja monien alueellisten toimijoiden toimintaa, mutta sen vaikutus kuntatasolla on ollut melko vähäinen. (Airola et al. 2001, 56–57) Väliarvioinnin pohjalta valittiin joukko kärkihankkeita toimenpideohjelmaksi vuoteen 2005. (Airola et al. 2001, 56–57) Uudenmaan toiminta- ja taloussuunnitelman ja tulosohjauksen painopisteitä olivat Uudenmaan ympäristöohjelma 2005:n kärkihankkeet. (Eerola et al. 2004, 8-9, 21) Ministeriöiden tulosohjaus ei ole antanut ratkaisumalleja tulosaluekohtaisten tavoitteiden keskinäisiin ristiriitoihin, sillä ohjaus on tapahtunut "putkimaisesti" tulosalueittain (Eerola et al. 2004, 21–22). Ympäristökeskuksen sisällä tarvittaisiin entistä enemmän yli tulosaluerajojen meneviä ratkaisuja. (Eerola et al. 2004, 22) Tulossuunnittelu- ja TTS:n vaikutusten arviointi (SOVA) toi esille sekä tulosohjauksen että ympäristökeskuksen organisaation kipupisteet: esim. organisaation yhteiset ns. yleiset ympäristötehtävät ovat "väliinputoajia" sekä ympäristöministeriön tulosohjauksessa että ympäristökeskuksen organisaatiossa. (Eerola

et al. 2004, 23) Uudenmaan ympäristökeskuksen sidosryhmäyhteistyö, sidosryhmien kuuleminen vuonna 2003 TTS:n vaikutustenarvioinnin yhteydessä sekä TTS:n perustelujen kertominen sidosryhmäpäivänä (Eerola et al. 2004, 29) on vaikuttanut positiivisesti ympäristökeskuksen hallinnoitavien rakennerahastovarojen määrään.

Kestävän kehityksen työ on ollut ympäristökeskuksille ns. ylimääräistä työtä, sillä se on kuulunut ns. edistämistehtäviin. Kestävän kehityksen on katsottu olevan mukana normaalin toiminnan läpäisevänä eikä erillisenä teemana. (Puhakka 2007, 29) Ympäristökeskusten toiminnan painopiste on ollut resurssiohjauksen tukemissa tehtävissä, valvonnassa ja hallinnoinnissa. Sektoriviraston erityisasiantuntijuus ei yksin riitä ratkaisemaan laaja-alaisia kestävän kehityksen kysymyksiä. Ympäristökeskuksissa on kiinnitetty huomiota myös sisäisen toiminnan vaikutuksiin laatimalla ja ylläpitämällä virastojen omaan toimintaan vaikuttavia ympäristöjärjestelmiä. Etelä-Savon ympäristökeskuksen sisäisen Kestävä Virasto -järjestelmän kehittäminen alkoi vuonna 1997, ja johdon katselmukset, raportoinnit ja sisäiset auditoinnit toimivat säännöllisinä arviointimenetelminä (Panula-Ontto-Suuronen 2007, 2008 ja 2009). Suomen ympäristökeskuksen EkoSYKE-järjestelmä on sertifioitu vuonna 2006 (www.ymparisto.fi). Keski-Suomen ympäristökeskus teki vuonna 2004 alustavan katselmuksen. Kainuun Ekoreppu ja YM:n Ekovirasto otettiin käyttöön vuonna 2007.

Kuntien ympäristöön liittyvät ohjelmat

Tarkasteltaessa yleisellä tasolla kuntien ympäristöohjelmia ja niitä koskevaa tutkimusta esille nousee voimakkaasti se, että ohjelmien laatiminen ja toteuttaminen ei ole ollut ongelmatonta. Agenda 21 -työn ohjaava vaikutus kuntien toimintaan vaihtelee, ja ympäristötavoitteet ovat helposti unohtuneet poliittisen ja virkamiesjohdon päätösten perusteissa ja resurssien jaossa.

Routalan (2001, 105) mukaan reaalitodellisuus ja ohjelmien todellisuus eivät välttämättä vastaa toisiaan. Innovatiivinen ja

toteuttamiskelpoinen ohjelma voi reaalitodellisuudessa olla ns. ”kuollut kirjain”. Paikallisen ympäristöhallinnon muodolla ja sijoittumisella hallinnon rakenteeseen ei ole ollut suurta merkitystä ympäristöasioiden huomioonottamisessa kaupunkien toiminnassa. Suurempi merkitys on ollut muun muassa ympäristöasioita hoitavan henkilöstön yhteistyökyvyllä ja symbolisen pääoman ja vallan määrällä. (Anttonen 2007) Ympäristötiedon *sosialisaation* merkitys tulee esiin (Lehtonen S. 2001, 70) Kuntaliiton kestävän kehityksen toimintaohjelman arvioinnissa, jossa todetaan, että jopa varsinaista ohjelmatyötä tärkeämpää on siihen liittyvä kommunikointi ja kehittelytyö. Kestävän kehityksen edistäminen ei voi olla yhden sektorin asia. Poikkisektoraaliset elimet, kuten erilaiset toimikunnat ja työryhmät, voivat toimia keskustelun ja näkemysten vaihdon paikkana. Toimenpiteet ja ympäristönäkökulman sisäistäminen toiminnassa tapahtuu sektorien sisällä ja niiden perustyössä, mutta poikkisektoraalisten ryhmien puitteissa voidaan vaihtaa ajatuksia ja etsiä yhteisiä suuntaviivoja kestävälle kehitykselle. (Puhakka 2007, 11)

Ympäristötietoa ei ole *ulkoistettu* eli ilmaistu kaikissa kunnissa ympäristöohjelmana tai ohjelmaprosessi on typistynyt siihen, että laaditaan asiakirja. Kuntaliiton julkaisemien tietojen (2006) mukaan Suomen kunnista 258:ssa (60 % kaikista kunnista) on laadittu paikallisagenda eli paikallinen kestävän kehityksen toimintaohjelma. Suomen väestöstä 84 % asuu kunnissa, joilla on paikallisagenda.

Oslon yliopiston ProSus -vertailussa (Program for Research and Documentation for a Sustainable Society) (Norland ym. 2003) kuntatason kestävän kehityksen toiminnan tilasta Suomi erottui muista Pohjoismaista siinä, että paikallisagendatoiminta näytti olevan vähentymässä. Suomessa oli eniten kuntia, jotka olivat olleet mukana paikallisagendatoiminnassa, mutta toiminta oli keskeytynyt ja poliittinen kiinnostus paikallisagendaa kohtaan oli vähentynyt. Asukkaiden, yritysten ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen agendaprosesseihin oli ollut vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Toiminta Suomessa oli selvästi kes-

kittynyt ohjelma-asiakirjan laatimiseen sen sijaan, että periaatteita olisi integroitu kunnan suunnittelujärjestelmään.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen kyselyssä (Rundgren 2002) ja ProSus-kyselyssä (Norland ym. 2003) todettiin, että keskeytyneiden hankkeiden kohdalla oli aistittavissa ympäristöviranhaltijoiden hienoista pettymystä ja kyllästymistä paikallisagendaprosessiin, kun työ oli jäänyt vaille vastakaikua joko muiden hallintokuntien tai kunnan asukkaiden taholta.

Kunnilla, joilla oli kestävän kehityksen ohjelma, oli haasteena pitää innostusta yllä ohjelman valmistumisen jälkeen. Ongelmia aiheuttivat resurssipula ja ajanpuute, seurannan unohtuminen ja kestävän kehityksen työn ymmärtäminen lyhytaikaiseksi projektiksi. Työ jäi ympäristönsuojeluviranomaisten vastuulle alkuinnostuksen jälkeen ja kuntalaisten aktivointi mukaan toimintaan oli erityisen haasteellista. Kunnan asukkaat tai edes työntekijät ympäristönsuojeluosastoa lukuun ottamatta eivät tienneet agendan olemassaolosta, saatikka että olisivat päässeet siihen vaikuttamaan. (Rundgren 2003, Puhakka 2007, 7)

Ympäristötiedon *yhdistely* muihin tavoitteisiin ei ole onnistunut riittävän hyvin. Kestävän kehityksen ohjelmien teemat painottuvat ekologisen kestävyyden alueelle. Taloutta ei juuri mainita, vaikka taloudelliset realiteetit ovat kaikkien ohjelmien taustalla. Muutoksen agendoja oli Routalan (2001) aineistossa 10 % ohjelmista. Muutoksen agendoissa on pyritty tarkastelemaan ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia samanaikaisesti. Näissä ohjelma oli asetettu kunnan muun suunnittelu-, ohjelma- ja strategiatyön kontekstiin, ja poikkihallinnollisuuden ajatus oli tuotu selvästi esiin. (Puhakka 2007, 4, Routala 2001)

Ympäristöviranomainen voi tuntea olevansa asiansa kanssa aika yksin hallinnon sektoripainotteisuuden takia ja siksi, että taloudelliset intressit ovat usein ympäristöintressejä vahvempia. (Jänis 2002b, 18) Jos yhteistyö ei muiden hallinnon alojen kanssa toimi ja kannustusta ei saa, vaikuttaa se motivaatioon toimia. Vaikka kestävästä kehityksestä puhutaan, saatetaan olettaa, että

ympäristönsuojelusta vastaava viranhaltija hoitaa asian, eikä muiden tarvitse juuri osallistua kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen. (emt. 2002b, 19) Ympäristötavoitteet voivat jäädä esim. teknisen puolen ja rakennuspuolen tavoitteiden jalkoihin. Myönteinen ilmapiiri kunnassa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken on kannustava tekijä. Tiedon kulkuun panostamalla voitaisiin toimia tehokkaasti yhdessä. (emt. 2002b, 25–26)

Monissa agendoissa on pyritty sitouttamaan asukkaita ja sidosryhmiä. Toiminnan integroiminen normaaliin toimintaan tai pitäminen vireillä pitkän tähtäimen prosessina on haasteellista. Toimintaohjelma ei ole tae kestävän kehityksen edistämisestä kunnassa, jos toteutus ja seuranta jäävät puutteellisiksi. Toiminnan integroiminen muuhun toimintaan kunnassa on kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja virkamiesjohtoryhmän sekä ympäristölautakunnan ja -sihteerin tehtäviä, mutta se ei onnistu, jos toimijat eivät saa tukea toisiltaan. Kuntien päätöksenteossa vaikuttavat ristiriitaiset trendit. Ympäristövaatimukset ovat kasvaneet ja kunnilta vaaditaan harkitsevaa ja pitkäjänteistä kestävän kehityksen politiikkaa, vaikutusten arviointia ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamista. Kun kuntien välinen kilpailu yrityksistä ja veronmaksajista on kiristynyt, kuntajohtaja muuttuu yritysjohtajaksi, ja toimintaympäristö korostaa nopeutta ja tehokkuutta. (Jänis 2002b, 29)

Anttosen (2007) tutkimuksen mukaan ympäristökonflikteiksi kehittyvien tapauskulkujen selvittäminen nostaa esiin toimijoita ja heidän toimintakäytäntöjään ja ympäristökäsityksiään. Eri ammatillisten ryhmien ympäristökäsitykset määrittelevät osaltaan kaupungin ympäristöpoliittisia linjauksia eri prosesseissa. Eri alojen asiantuntijat ja vahvat ammatilliset ryhmät, kuten arkkitehdit, metsänhoitajat ja ympäristöviranhaltijat, esittävät oikeina pitämiään ympäristökäsityksiä ja -näkemyksiä valmisteltavana olevasta asiasta, eikä yhteisymmärrystä aina synny.

Kuntatasolla ympäristöpolitiikka on erityisen ristiriitaista, kun eri vahvuiset intressit kamppailevat keskenään. Elinkeinoelämä ja rakennuttajat edustavat vahvoja intressejä, joiden jalkoihin ympäristöintressi ja sen puolestapuhujat helposti jäävät. Pienissä kunnissa, joissa on yhdenmukainen elinkeinorakenne, voi päätäntävalta keskittyä suppealle eliitille. Suuremmissa kunnissa on enemmän erilaisia painostusryhmiä, ja heikko ympäristöintressi pääsee helpommin esille. (Sairinen ym. 1999, 197–199)

Ympäristötiedon *sisäistämisen* ongelmaa kuvaa Häikiö (2000, 107–108) toteamalla paikallisagendan sisällöllisten vaikutusten kunnan toimintaan jääneen vähäiseksi. Sisällöllisiä vaikutuksia tärkeämpää on ollut toimintatapojen ja hallintokulttuurin kehittyminen entistä avoimemmaksi ja ympäristönäkökohdat huomioivaksi, vaikka agendatyö ei ole olekaan vaikuttanut kunnan strategiatason suunnitteluun.

Ympäristö yhteiskunnan kestävän tulevaisuudensuunnittelun kehyksessä on kuntatasolla laajuudessaan ja moniulotteisuudessaan aiheuttanut määrittelyongelmia ja siitä johtuvia konkreettisia toteuttamisongelmia. Suurimmalla osalla maamme kuntia on vielä pitkä matka todellisen strategisuuden edellyttämään pitkän linjan näkemykselliseyyteen ja toimintaympäristön eri tekijöiden vuorovaikutteisuuteen. Perinteisten toimintamallien ja kulttuurien muuttuminen vie oman aikansa. (Kinnunen, 2001)

Anttosen (2007) mukaan kaupunkien strategiset ohjelmat keskittyvät elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja tulosjohtamisen näkökulmaan. Ympäristönsuojelun tai ympäristön eri osa-alueiden hallintaan liittyvää tavoitteellisuutta ei kaupunkistrategioissa ollut juurikaan nähtävissä. Strategisen suunnittelun kenttä oli kaupungeissa sulkeutunut eikä ympäristönäkökulmaa tuotu esiin. Strategiaprosessi tuottaa yksiäänisen ja eri kaupungeissa toisiaan muistuttavan kaupunkistrategian.

Kuntaliiton ympäristönsuojelun hallintokyselyn mukaan vuonna 2005 paikallisagendoja oli sovellettu hallinnon sisällä vajaassa kolmanneksessa (29 %) kuntia pohjana muille suunnitelmille, ohjelmille ja strategioille. Paikallisagendaa oli sovellettu laajasti neljänneksessä (26 %) kuntia, eli agendassa määriteltyjä tavoitteita oli toteutettu useiden toimenpiteiden avulla (projektit, hankkeet, seuranta ja raportointi). Paikallisagendaa ei sovellettu käytännössä neljänneksessä kunnista (24 %) eikä niissä ollut seurantaa. Pelkkä seuranta oli ainut toimenpide yhdeksässä prosentissa kunnista.

Resurssien puutteen ja toiminnan projektiluonteisuuden aiheuttamat ongelmat ilmenevät esimerkiksi työntekijöiden määrässä. Paikallisagendatyössä useat kunnat ovat käyttäneet apuna osa-aikaista työvoimaa. Ohjelman valmistuttua lisätyövoimaa ei enää ole palkattu, vaan ohjelman toteutus on hoidettu viranhaltijoiden muun työn ohessa. (Puhakka 2007, 11)

Kestävä kehitys kuuluu kunnan kaikkien toimialojen vastuulle. Kunnat voivat edistää kestävää kehitystä useiden erilaisten toimintamallien avulla. Pitkäjänteinen kunnan perustoimintaan vaikuttava työ edellyttää yhteyttä kunnan strategiaan, poikkihallinnollisuutta, kunnan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon tukea ja riittävien resurssien osoittamista. Kestävän kehityksen painoarvoa voidaan tukea parantamalla eri tasojen välisiä keskusteluyhteyksiä, avustamalla kuntia tiedottamisessa ja koulutuksessa sekä kehittämällä yhdessä mittaamista ja raportointia. (Puhakka 2007, 36)

Lehtosen (1999) mukaan kunnissa tulisi valtuustokauden alussa tarkastella kunnan kehittämisstrategiaa, ympäristökysymyksiä ja kestävän kehityksen mukaisia toimenpiteitä. Kunnissa on tarpeen toimintakertomuksien, ympäristötilinpidon ja tarkastuslautakunnan toiminnan kehittäminen sekä kunnan tarpeista ja lähtökohdista lähtevien kestävän kehityksen ohjelmien laatiminen toteutettavaksi kaikessa toiminnassa. (Lehtonen 1999, 20)

Ruotsissa Noren ja Von Malmborg (2004) tutkivat kunnallishallinnon ympäristöjohtamisjärjestelmää ja havaitsivat sen parantaneen paikallisviranomaisten ympäristöjohtamista. Samalla ympäristöasioiden hoitamisen rakenne selkiytyi ja ympäristöasioiden hyväksyttävyys parani. Ympäristötiedotuksen paraneminen näkyi tietoisuuden kasvuna ja vuoropuhelun yksikertaistumisena. Ympäristöasioiden vienti päivittäiseen työhön parantui. Järjestelmän haitoiksi koettiin hallinnollisen työn lisääntyminen, järjestelmän kehittämisen ja ylläpidon vaatima aika sekä järjestelmän sovittaminen organisaatioon. Liian yksityiskohtainen järjestelmä on vaikea pitää toimivana. Järjestelmän vaikuttavuus riippuu hallinnon organisoinnista, asenteista ja tiedoista.

Kuntien ympäristöohjelmia käsittelevissä tutkimuksissa kiinnittyy huomio usein esiintyviin sanoihin kuten *yksin, yhteistyö, ristiriita ja strategisuus,* joilla on liittymäkohtia myös tiedon muodostuksen elementteihin. Nämä sanat voidaan liittää käsitteiden *homogeeninen, heterogeeninen, yhteen sovittamaton ja synerginen* alle. Ensimmäiset kaksi kuvaavat laatija- ja toteuttajaorganisaatioiden samanlaisuutta tai erilaisuutta ja jälkimmäiset tavoitteiden ratkaisumahdollisuuksia. Samat tekijät voi löytää myös muiden sektoreiden ympäristöohjelmaprosesseissa, mutta ilman kuntien ohjelmatyötä ja siihen liittyvää tutkimusta näkökulma jäisi piiloon.

LVM:n hallinnonalan ympäristöohjelmat ja -järjestelmät

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa liikenteen ympäristövaikutuksista liikenneväylien rakentamisen, hoidon ja ylläpidon sekä ajoneuvojen käytön aiheuttamien ympäristövaikutusten osalta. Vuodesta 1994 on liikenteen ympäristöhaittoja pyritty vähentämään hallinnonalan organisaatioiden ympäristöohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta (taulukko 3).

Taulukko 3. *Ympäristöohjelmat tai vastaavat ja ympäristöjohtaminen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomais- ja tutkimusorganisaatioissa (LVM 2004, 40 ja LVM 2007).*

LVM:n hallinnonalan viranomais- ja tutkimus-organisaatiot	**Ympäristöohjelma** (LVM 2007)	**Ilmestyi**	**Organisaation ympäristöjohtamisen taso auditoinnin 2004 mukaan**
Liikenne- ja viestintäministeriö	Toimenpideohjelma liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi	1994	Muusta johtamisesta irrallinen järjestelmä
	Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä 1999–2004	1999	
	Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä vuoteen 2010:	2005	
Tielaitos/ Tiehallinto	Tieliikenteen ympäristöpolitiikka	1982	Osittain integroitu muuhun johtamiseen
	Tielaitos ja ympäristö:	1992	
	Tielaitos kestävällä tiellä – Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja – päämäärät 2005	1996	
	Tielaitoksen ympäristön toimenpideohjelma 1997–2000	1997	
	Tiehallinnon ympäristöpolitiikka ja –ohjelma 2001–2005	2001	
	Kohti ekotehokasta liikennejärjestelmää – Ympäristöohjelma 2010	2006	
Ratahallintokeskus	Ratahallintokeskuksen ympäristöohjelma	1997	Johtaminen on suunnitteluvaiheessa
	Ratahallintokeskuksen ympäristöohjelman toimintasuunnitelma vuosille 1999–2001	1998	
	Ratahallintokeskuksen ympäristöpolitiikka ja -strategia 2005-	2004	
Rautatievirasto	Ei ole ympäristöohjelmaa (2007).		Ei arvioitu
Ilmailulaitos	Ilmailulaitoksen ympäristöpolitiikka ja –järjestelmä	2001	Osittain integroitu muuhun johtamiseen
Merenkulkulaitos	Merenkulkulaitoksen ympäristöohjelma 2004–2008	2004	Johtaminen on suunnitteluvaiheessa
Ajoneuvohallintokeskus	Ajoneuvohallintokeskuksen ympäristöjärjestelmä	2004	Johtaminen on suunnitteluvaiheessa
	AKE:n ympäristöpäämäärät ja tavoitteet	2005	
Ilmatieteen laitos	Ilmatieteen laitoksen toiminta ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävän kehityksen edistämiseksi vuosina 2000–2002	2001	Johtamien on suunnitteluvaiheessa
Merentutkimuslaitos	Luonnos kestävän kehityksen ohjelmaksi	2001	Ympäristöasioita ei johdeta ollenkaan

LVM:n ympäristöohjelmaa täydensivät kunkin organisaation omat ympäristöohjelmat, -järjestelmät ja tulostavoitteet sekä hallinnonalan yhteiset työohjelmat. (LVM 2007) Hallinnonalalla eri sektorit ja piirihallinto laativat 90-luvun alussa ympäristöohjelmia oman aktiivisuutensa varassa ja jossain määrin toiminta-alueensa esimerkin mukaan (mm. ekolääni). Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomais- ja tutkimusorganisaatioiden ympäristötyö kiteytettiin 1990-luvun lopulla ISO 14001 -periaatteita noudattavan ympäristöjärjestelmän muotoon.

Ympäristöjärjestelmässä ympäristöasiat pyrittiin kytkemään osaksi liikennealan suunnittelua, kehittämistä, toteuttamista ja seurantaa. Tärkein väline työn toteuttamiseksi oli koko hallinnonalaa koskeva liikenne- ja viestintäministeriön ympäristöohjelma. Ohjelma tuli osaksi käytännön toimintaa vuosittaisien toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulostavoitteiden laadinnassa. Keskeisellä sijalla ohjelman toteutuksessa ovat olleet hallinnonalan ympäristötyön yhteistyöverkostot. (LVM 2007) Ylemmän toimielimen ympäristöohjelmalla on ollut ohjausvaikutusta alaistensa virastojen ja laitosten toimintaan enemmän kuin ympäristöhallinnolla. Ohjaavuutta on syntynyt vertikaalisesti mm. hallinnonalan ympäristövastaavien verkoston kautta.

Ympäristöjärjestelmän vaatimaa perustietoa toiminnan vaikutuksista ympäristöön on ohjelmien toteutumisen seurannan lisäksi kerätty vuosittaisten ympäristöseurantojen avulla. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristöjärjestelmät arvioitiin ulkopuolisen arvioijan toimesta vuonna 2004. (LVM 2007) Organisaatiolle leimallinen yleinen ympäristömyönteisyys näkyi tässä arvioinnissa perusteellisena ympäristöasioista huolehtimisena. (LVM 2004, 18) Auditointi luokitteli organisaatioiden ympäristöjohtamisen tason (taulukko 3).

Tarkasteltaessa hallinnonalan ympäristöohjelma-asiakirjoja ja tehtyä auditointia voi havaita asiantuntijatiedon *ulkoistamista* (mm. runsas raportointi, laaja tiedonkeruu, osallistumismenettelyt) ja erinomaista tiedon *yhdistelyä* (toimiva moniammatillinen

suunnittelutyö, sidosryhmäverkostot, laajan kerätyn aineiston monipuolinen analyysi, YVA ja SOVA jne.). Puutteita löytyy tiedon *sosialisaatiossa* (ympäristöverkoston tieto ei siirry organisaation sisällä riittävästi muulle henkilöstölle ja johdolle) ja *sisäistämisessä* (resurssien jako, strategisuus, strategioiden muuttuminen toiminnaksi mm. alueorganisaatioissa).

Ympäristötieto ulkoistetaan eli markkinoidaan hyvin hallinnonalan ulkoisessa viestinnässä. Ympäristöasioista yleisölle viestiminen vaihtelee hallinnonalalla esimerkillisestä vaatimattomaan. Organisaatioissa, joissa toimintatapoja sekä suunniteltiin ja sovellettiin systemaattisesti ja laaja-alaisesti että arvioitiin ja parannettiin, ympäristöasioiden viestintä oli hoidettu hyvin. Lähes kaikilla organisaatioilla oli ympäristöraportti ja tiedotusta www-sivuilla. Ympäristötietoa jaettiin sidosryhmille ja yleisölle mm. toiminta- ja vuosikertomuksessa. (LVM 2004, 36–37)

Ympäristöasioita on käsitelty ympäristöpolitiikan ja -ohjelman lisäksi strategiassa ja toimintaa ohjaavissa dokumenteissa sekä arvoissa. Ympäristöjohtamiseen ja ympäristötyöhön liittyviä kysymyksiä on työstetty usean vuoden ajan ja organisaatiot ovat muodostaneet kantansa ympäristötavoitteiden osalta. (LVM 2004, 18) Pääosa organisaatioista on omaksunut kestävän kehityksen määritelmän mukaiseen ekologiseen dimensioon pohjautuvan ”ympäristön” määrittelyn. (emt. 19)

Auditoinnissa vuonna 2004 todettiin ympäristötavoitteiden jääneen strategisen tahtotilan ilmaisun tasolle operatiivisessa johtamisessa. Henkilöstölle jää epäselväksi, mikä on ympäristötavoitteiden tärkeys suhteessa ydintavoitteisiin. Markkinaohjautuvissa organisaatioissa ympäristöjohtamista pidettiin kilpailukykytekijänä: kilpailuedun saavuttaminen ympäristötehokkuudella on liiketaloudellisten tavoitteiden mahdollistaja. Hallinnonalan sisällä eri organisaatioiden johdon sitoutumisessa ympäristöasioihin havaittiin suuret erot. (LVM 2004, 19) Organisaatiot määrittelevät ympäristön tavoitteet osin muusta ohjauksesta irrallaan. (LVM 2004, 39) Ympäristövastaavien yhteistyöverkos-

tojen toiminta pääasiallisina ympäristötiedon välittämisen kanavina hallinnonalan organisaatioille takaa tiedon kulun verkostojen sisällä, mutta tieto ei siirry laajemmin organisaatioiden käyttöön. (LVM 2004, 28)

LVM:n hallinnonalan organisaatiot ovat ympäristöjohtamisen suhteen keskenään hyvin eri kehitysvaiheissa. Osa organisaatioista vasta määrittelee ympäristöasioiden merkitystä ja hahmottaa ympäristötoiminnan tavoitteita, kun taas edelläkävijäorganisaatioilla on hyvin pitkäjänteistä, systemaattista ympäristöjohtamista selkeine menettelyineen, arviointi- ja mittauskäytäntöineen ja kehittämistoimenpiteineen. Ympäristöjohtamisen alussa oleville organisaatiolle on leimallista se, että menettelytapoja ja tavoitteita on määritelty paperilla, mutta niitä ei ole ehditty viedä käytännön toimintaan asti. (LVM 2004, 32)

Ympäristöhallinnan yhdistelyä muihin tavoitteisiin on tehty melko onnistuneesti. LVM:n hallinnonalalla ympäristö, laatu, työterveys ja turvallisuus liittyvät tiiviisti yhteen järjestelmämielessä. Ympäristöasioiden liitäminen toimintajärjestelmien kehittämistyössä yhteen laadun, turvallisuuden ja työterveyden kanssa antaa edellytykset kokonaisvaltaiselle ympäristöasioista huolehtimiselle. (LVM 2004, 20) Edelläkävijäorganisaatioissa menettelytavat on määritelty jo vuosia sitten, ja ne ohjaavat henkilöstön työtä ja päätöksentekoa. Sertifioituja järjestelmiä auditoidaan säännöllisesti. Noin puolella LVM:n hallinnonalan organisaatioista on ollut auditointi hetkellä systemaattiset menettelyt ympäristöjohtamisen toimintatapojen kehittämiseksi ja parantamiseksi. (LVM 2004, 36) Ympäristöohjelma on antanut tilaa uusien ympäristöhaasteiden tunnistamiselle esimerkillisesti, sillä systemaattinen ympäristöön vaikuttavien tekijöiden peruskartoitus ja merkityksen arviointi on osa toiminnan strategista suunnittelua. Vuosittaisten katselmusten yhteydessä voidaan tarkistaa, että toimintojen sisältö tukee ympäristöasioiden sisäistämistä organisaation toimintajärjestelmään. (LVM 2004, 19–20)

Hallinnonalan ympäristöjärjestelmän voi nähdä virtuaalisena järjestelmänä, joka perustuu kaikkien hallinnonalan organisaatioiden verkostomaiseen yhteistyöhön. Tällainen järjestelmä sisältää ympäristöjärjestelmän osa-alueet, mutta toteutus pohjautuu olemassa oleviin organisaatiokohtaisiin järjestelmiin ja ottaa huomioon erilaiset ohjausrakenteet. Koko hallinnonalan ympäristöjärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulee arvioinnin mukaan olla verkostomaisuuteen pohjautuvan tiedonvaihdon ja jo pitkään tehdyn yhteisen ympäristötyön hyödyntäminen. (LVM 2004, 51)

Ympäristötiedon sisäistämisen ongelmaa kuvaa arvioinnin johtopäätös, että hallinnonala tarvitsee liikennejärjestelmäkokonaisuuden kattavan ympäristöstrategian. Sen kokoamisessa ja johtamisessa LVM:llä on keskeinen rooli kokonaisvastuussa olevana ja resursseja jakavana tahona. (LVM 2004, 42)

Ympäristötehtävien resurssit koetaan niukoiksi, mutta ne on kohdennettu suhteessa organisaation asettamiin tavoitteisiin ja organisaation luonteeseen. Resurssien riittävyys on erilainen organisaation eri tehtävissä toimivien näkökulmasta. Erityisesti ympäristöasioista vastuussa olevat tahot pitävät resursseja riittämättöminä. (LVM 2004, 47) Organisoinnin ja resursoinnin osalta arvioinnissa nousi kehittämismahdollisuutena esille ympäristöjohtamisen integrointi tiiviimmin ja selkeämmin osaksi yleistä johtamista. Tämä nostaisi ympäristötyön statusta ja ehkäisisi sen muodostumista erilliseksi ”yhden asian liikkeeksi” organisaation sisällä. (LVM 2004, 30) Ympäristötyön integroiminen tulosohjausjärjestelmään kytkisi sen paremmin muuhun LVM:n strategiseen tavoitteiden asetteluun ja ohjaukseen. Ympäristöasioita ei ole priorisoitu ministeriön kokonaisstrategiassa tarpeeksi korkealle tasolle. (LVM 2004, 49)

Koko hallinnonalan ympäristöjärjestelmän heikkous on kuitenkin selkeästi johdon katselmustoiminnan puuttuminen. Kokonaisuus on jäänyt perinteisemmän poliittishallinnollisen ohjelman asemaan, jossa palautemekanismien ja korjaavien toiminta-

tapojen osuus on jäänyt vähäiseksi. Ympäristöohjelman operationalisointi on jätetty osin puolitiehen. Vastuut on määritelty, mutta palautemekanismit toimintojen toteuttamisesta ovat jääneet osin huomiotta. Koko hallinnonalan ympäristöjärjestelmän kokonaisuudesta puuttuvat korjaavien toimenpiteiden toteutus. Auditoinnissa todettiin, että tulosohjauksessa ympäristöasiat eivät erityisesti painottuneet, vaan ohjaus kohdistui budjettiin. (LVM 2004, 28, 41–42) Toiminnallinen resurssiohjaus on ollut ohjelmaohjausta vahvempaa, ja ympäristöhallinnan kehittämistä sekä ympäristöhankkeita on tuettu epäjohdonmukaisesti.

Ympäristöasiat ovat olleet näkyvästi esillä Tiehallinnon strategisissa asiakirjoissa vain ympäristöpolitiikassa ja -ohjelmassa. Ympäristöasiat ovat jääneet erilliseksi saarekkeeksi Tiehallinnon muun toiminnan keskelle. Mikäli ympäristöasioita ei integroida keskeisiin asiakirjoihin, on niiden jalkautus eri organisaatiotasoille ja sidosryhmäsuhteisiin erittäin ongelmallista. (Kailasto 2007a, 35 ja 2007b, 45) Tiehallinnossa ympäristöasioiden käytännön toteutus on jäänyt usein taloudellisten seikkojen jalkoihin. Ympäristöinvestoinnit, kuten melusuojausten teko, jäävät yleensä hankkeen loppuvaiheeseen, jolloin rahoituksen niukkuus estää niiden toteuttamisen. Ympäristöpolitiikka, -strategia ja -ohjelma ovat edistyksellisiä, mutta niiden toteutus on varsinaisten ympäristöhankkeiden osalta lähes pysähtynyt. Myöskään Tiehallinnon normaaliin jokapäiväiseen toimintaan ympäristöasioita ei ole onnistuttu kovin hyvin integroimaan. (Kailasto 2007a, 35 ja 2007b. 45)

Liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön välillä on tehty 2000-luvun puolivälissä näkökulmia yhdistävää ennakointia ja ohjaustoimintaa asioissa, joilla on kosketuspintoja. Tämä monipuolistaa ja laajentaa asioiden ratkaisumahdollisuuksia ja tuo paremman lopputuloksen kokonaisuuden kannalta. Esimerkkinä voisi toimia LVM:n työohjelma ilmanlaatua heikentävien päästöjen vähentämiseksi vuoteen 2010 ulottuvissa liikenteen toimintalinjoissa ympäristökysymyksissä. Yhteisöllisessä tulevaisuuteen suuntautuvassa ajattelussa ymmärretään

ympäristö yhteiseksi asiaksi eikä erilliseksi toiminnaksi (Raisa Valli, LVM, 14.2.2006, keskustelu).

Ympäristöjohtaminen ympäristöjärjestelmän avulla

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmä eli ympäristöjärjestelmä on organisaation ympäristöjohtamisprosessia varten laadittu kokonaisvaltainen järjestelmä, joka luo systematiikan organisaation ympäristöpolitiikan ja -päämäärien asettamiselle, politiikan noudattamiselle, päämäärien saavuttamiselle ja tulosten osoittamiselle ulospäin. Ympäristöjärjestelmien periaatteena on ympäristöasioiden saaminen mukaan organisaatioiden toimintaan läpäisyperiaatteella niin, että niiden merkitys taloudellisten ja toiminnallisten seikkojen rinnalla vahvistuisi. Toinen leimaa antava piirre on prosessinomaisuus ja jatkuvan kehittämisen periaate. Ympäristöjärjestelmät luovat toimintamallin organisaatiolle, joka auttaa ympäristötiedon sisäistämistä.

Kansainvälisen standardisoimisjärjestön (ISO) julkaisema ISO 14001 -ympäristöjärjestelmä on kansainvälisesti tunnustettu tapa vaikuttaa ympäristöasioiden hallinnan tuloksellisuuteen. Standardin käyttö osoittaa organisaation sitoutumista kansalliseen lainsäädäntöön, merkittävien ympäristövaikutusten arvioitiin ja ympäristötyön jatkuvaan parantamiseen. Järjestelmän rakentamiseen motivoi parantuva tehokkuus ja kustannussäästöt, kilpailuhyöty ja ympäristötoiminnan parantuminen. (Cascio & Schideler 1998)

Euroopan yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointi -järjestelmä EMAS (The European Community Eco-Management Audit Scheme) on jäsenmaiden yrityksille tarkoitettu ympäristöasioiden hoitoa parantava järjestelmä. ISO -standardin mukaisesti sertifioidun ympäristöjärjestelmän laatinut yritys saa EMAS -rekisteröinnin laatimalla ympäristölausunnon, jonka ulkopuolinen arvioija vahvistaa. (Pesonen ym. 2001) Pitkälti samankaltaisten järjestelmien olennaisimmat erot liittyvät soveltamiskohteen rajaukseen ja ympäristötiedon julkisuuteen.

ISO 14001 -ympäristöjärjestelmän päävaatimuksena on ympäristöpolitiikka, jossa tulee määritellä ympäristötyön päämäärät ja tavoitteet. Siinä tulee ottaa huomioon kunkin organisaation toiminnan luonne, laajuus ja ympäristövaikutukset. Järjestelmän suunnittelussa otetaan huomioon olennaiset ympäristönäkökohdat, lakisääteiset ja muut vaatimukset, päämäärät ja tavoitteet sekä ympäristöasioiden hallintaohjelmat. Järjestelmän toteuttamiseen sisältyvät ympäristöasioiden hoidon organisointi ja vastuutus, koulutus, tietoisuus, pätevyys, tiedonkulku, ympäristöjärjestelmän dokumentointi, asiakirjojen valvonta, toimintojen ohjaus, korjaavat toimenpiteet sekä valmius ja toimiminen hätätilanteissa. Säännöllisesti toteutettavissa johdon katselmuksissa hyödynnetään seurantatietoa ja auditointituloksia, päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää tietoa ja sidosryhmien palautetta sekä analysoidaan ympäristöjärjestelmän soveltuvuutta ja annetaan suuntaviivoja kehittämistyölle.

Ympäristösuorituskyvyn arviointiin hyväksyttiin vuonna 1999 standardi ISO 14031. Se määrittelee ympäristönsuojelun tason arvioinnin sisäiseksi johtamisprosessiksi, jossa ympäristön suojelun tasoa tulee verrata ympäristöpolitiikkaan, päämääriin ja tavoitteisiin sekä muihin ympäristönsuojelun vaatimuksiin. Arviointiprosessi perustuu merkittävien ympäristönäkökohtien tunnistamiseen ja niiden entistä parempaan hallintaan. Standardi määrittelee ympäristönsuojelun tason arviointiin käytettävät indikaattorit, jotka ovat ympäristön tilan indikaattorit, johdon toimien tehokkuusindikaattorit ja toimintojen tehokkuusindikaattorit. Nämä muodostavat yhdessä indikaattorin Environmental Performance Indicator EPI. (Peura, 2001, 41)

Ympäristöjohtamisen kautta yritysten toiminta on puheen tasolla muuttunut, ympäristöasioiden organisointiin on panostettu ja ympäristösuojelun kehittämiseen sitouduttu. Operatiivisella tasolla ympäristötoimet on muovattu käytännöiksi. (Haila & Jokinen 2001, 134–135). Yritysten ympäristöjärjestelmien tarve tulee markkinaehtoisesti vaativilta asiakkailta.

Kun tarkastelee standardeja, EMAS-asetusta ja aineiston ympäristöjärjestelmiä tiedon muodostuksen näkökulmasta, huomaa ulkoistamisen (EMAS), tiedon yhdistelyn (seuranta, auditoinnit) ja sisäistämisen elementtejä. Ympäristöjärjestelmissä uuden tiedon sosialisaatiolle ei ole erityisesti osoitettu paikkaa.

3.3 ETELÄ-SAVON YMPÄRISTÖOHJELMAT

Ympäristökeskuksen laatimat ympäristöohjelmat

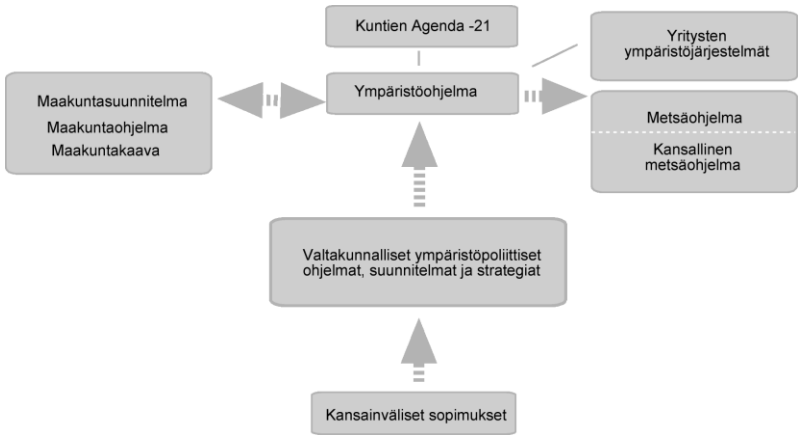
Etelä-Savon ympäristöohjelma 1998 syntyi ekoläänihankkeen pohjalle ekomaakuntaan tuoden mukanaan maakunnallisten toimijoiden osallistumisen. Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010 pääsi rakentamaan tälle perustalle maakunnallisia ympäristötavoitteita. Molempien ohjelmien toteutumisen seuranta indikaattoreineen oli säännöllistä vuodesta 2000.

Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010 vaihtoi ekomaakunta -käsitteen kestävän kehityksen maakunnaksi. Väliarvio vuodelta 2008 nostaa ekotehokkuus -käsitteen kestävän kehityksen ohi maakuntastrategiaan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen strategiseen tulossuunnitelmaan vuosille 2010–2012. Aluehallinnon uudelleenjärjestely vuonna 2009 vahvisti mahdollisuuksia edistää ekotehokkuutta ELY-keskuksen ohjauskeinoin (mm. rahoitus).

Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010 halusi vaikuttaa alueen ympäristön tulevaisuuteen suunnittelemalla sitä. Asiaa lähestyttiin strategisesti, ja vaikutusten arvioinnin vaihtoehdot toimivat eräänlaisina skenaarioina resursseista ja yhteistyön onnistumisesta. Etelä-Savon ympäristöohjelman ja ympäristökeskuksen strategian uusimisessa korostettiin, että maakunnallinen ympäristövastuullisuus edellyttää oikeata ja ajankohtaista tietoa maakunnan ympäristön tilasta ja kehityssuunnista ja korostaa oleellisen ympäristötiedon sisäistämisen ja ymmärtämisen tärkeyttä maakunnallisissa toiminnoissa. Tutkimushankkeen osana laadittu Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010

haluaa olla alueen yhteinen asiakirja, ei vain ympäristökeskuksen ohjelma.

Alueellisen ympäristöohjelman viitekehykseen kuuluvat maakuntaohjelma ja alueellinen metsäohjelma (kuva 11). Nämä kaksi erilaista alueellista ohjelmaa ovat alueen ympäristölle merkittävimpiä ja alueellisen ympäristöohjelman toteutumisen kannalta relevanteimpia. Vaikuttaminen ympäristönäkökulmasta keskeisten sidosryhmien ja strategisesti merkittävimpien yhteistyökumppanien synergiseen järjestäytymiseen nähtiin välttämättömäksi kun ohjelman toimenpiteet vastuutettiin eri toimijoille (Panula-Ontto-Suuronen 2006).



Kuva 11. *Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnan viitekehyksen kuva on muodostunut pitkän ajan kuluessa. Ensimmäisessä vaiheessa vuonna 1997 siinä näkyivät kytkökset maakuntaohjelmaan ja kuntien Agenda 21:iin.(Panula-Ontto-Suuronen, 2005)*

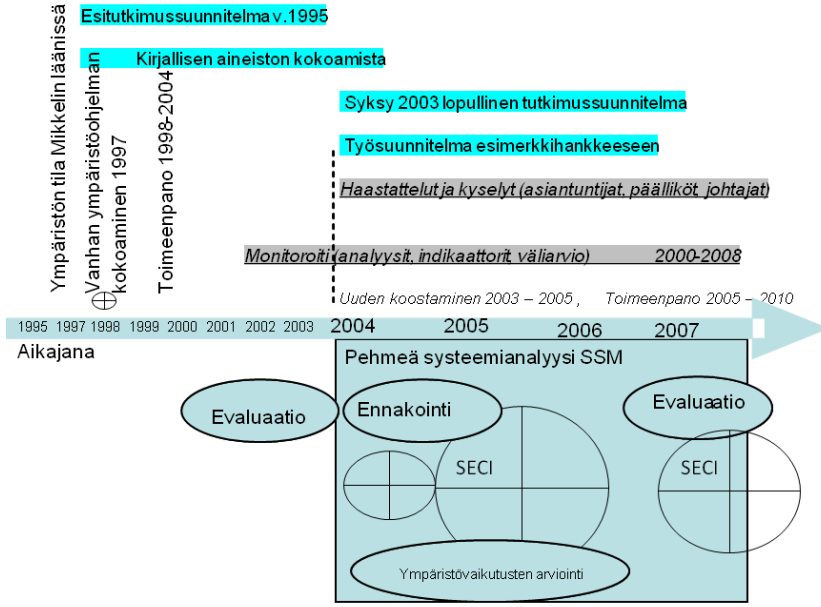
Etelä-Savon ympäristökeskus kutsui ohjelman uusimiseksi kokoon sidosryhmistä koostuvan ohjausryhmän ja teemaryhmät. Työskentelyyn osallistui laaja joukko alueen organisaatioita ja toimijoita (7 työryhmää, 75 osallistujaa, 36 kokousta). Luonnosta esiteltiin Etelä-Savon maakuntahallituksen ympäristöohjelmaseminaarissa 13.12.2004. Saadut mielipiteet ja lausunnot auttoivat ennakoinnissa ja ongelmien havaitsemisessa. Laadintavaiheen lausuntoja ja mielipiteitä yleisön kuulemisten yh-

teydessä (lähtökohdat 12 kpl + luonnos 28 kpl) oli vähemmän kuin edellisestä ohjelmasta.

Alueellisen ympäristöohjelman toimeenpanoa ja Etelä-Savon ympäristökeskuksen strategian laadintaa varten tehtiin sidosryhmäanalyysi, joka auttoi työryhmien valintaa. Työryhmien osapuolet olivat mukana ympäristöohjelmatyössä legitiimin intressin, professionaalisen, taloudellisen ja alueellisen aseman sekä mielipideorientoituneen osallistumisensa kautta (vertaa Peuhkuri 2004, 140).

Etelä-Savon ympäristöohjelmalle 2005–2010 laadittiin viestintäsuunnitelma sekä laadintavaihetta varten että ohjelman valmistumisen jälkeen. Ensin houkuteltiin osallistumaan laadintaan ja myöhemmin haluttiin kertoa sisällöstä ja saada eri tahoja mukaan toimenpiteiden toteuttamiseen. Suunnitelmallisen viestinnän lisäksi ympäristöohjelmaa esiteltiin maakunnassa, ympäristöhallinnossa, pohjoismaisessa hankkeessa, EU:ssa ja mm. kansanvälisessä kestävän kehityksen seminaarissa.

Kun tutkin tiedon muodostusta systeemissä, jonka Etelä-Savon ympäristöohjelma viitekehyksineen muodosti, havaitsin useita eri toimintoja, jotka liittyivät toisiinsa sekä ajallisesti että paikallisesti. Eri tutkimusmenetelmien, toimintatutkimuksen, haastattelujen ja kyselyjen sekä teorian kytkeminen toisiinsa esimerkkihankkeessa sijoittui ajallisesti eri vaiheisiin (kuva 12). Käytin uuden tiedon luomisen toimintamallia ohjelman laadinnassa ja analyysissä sekä tarkastellessani ongelmia eri tiedonmuodostuksen vaiheissa. Pehmeän systeemin analyysiä käytin prosessien mallintamisessa. Uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta voi ajatella pehmeän systeemin auttavan toimintakentän muodostamista ja mentaalisten mallien rakentamista. Ennakointia tehtiin ohjelman laadinnassa. Evaluointimenetelmiä käytettiin ohjelmien toteutumisen arvioinnissa. Vaikutusten arviointi on liitetty tutkimukseeni Etelä-Savon ympäristöohjelman prosessien kautta.



Kuva 12. *Eri tutkimusmenetelmien liittyminen toisiinsa ja työn kulkuun ajan funktiona esimerkkihankkeessa.*

Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnan aikainen toiminta järjestettiin otolliseksi tiedon muodostukselle (työryhmät, seminaarit, yleisön kuulemiset, asiantuntijaselvitykset, tiedon yhdistely, painopisteiden valinta, jne.) kertomatta sitä osallisille, koska ei haluttu vaikuttaa työryhmien ja asiantuntijoiden luontaiseen toimintaan. Metafora, jota käytettiin teemaryhmien työssä, oli *"talkoot seurantalon rakentamiseksi, jonka rakennuspaikka oli valittu ja perustukset valettu"*. Yleisölle osallistumisen vertauskuvana toimi *"julkinen puisto"* ja ohjelman laadinnan vertauskuvana *"marjapensaan istuttaminen"*. Talkoot ovat kulttuurisesti hyväksytty yhteisöllinen toimintatapa yhteisen hyvän aikaansaamiseksi. Talkoot antoivat osallistumisoikeuden kaikille halukkaille, ei vain asiantuntijoille; uutta tietoa syntyy uusista näkökulmista. Tiedon sosialisaatiota lisättiin työryhmätöillä, yleisön kuulemisella ja viestinnän suunnittelulla. Tiedon ulkoistamista lisäsivät tiedottaminen, esittelyt ja asiatuntijaselvitykset. Tiedon yhdistelyä auttoivat indikaattorit ja osakasarvioinnit. Toimeenpanoa helpotti painopisteiden valinta ja aluekehittämisen rahoi-

tukseen vaikuttaminen. Tutkijana käytin tiedon muodostuksen elementtejä miettiessäni työn organisointia, suunnitellessani tutkimusta ja analysoidessani tuloksia (kuva 13).

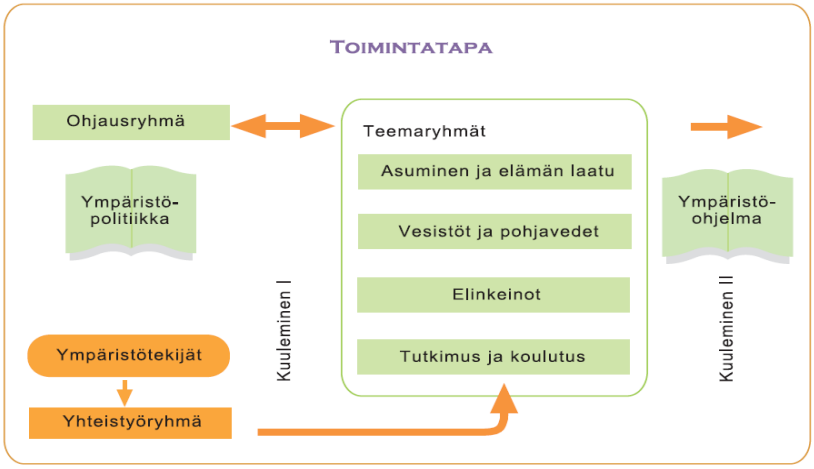
Kuva 13. *Tiedon spiraalin (SECI) muodostuminen Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 prosesseissa.*

Etelä-Savon ympäristöohjelman ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa pyrittiin löytämään työlle johtoajatus sidosryhmien odotuksista. Alueellinen ympäristöohjelma voisi olla orientoimassa maakunnallista ajattelua ja edistää kollektiivista sitoutumista. Työn lähtökohtien hakeminen ohjausryhmältä ja teemaryhmien mahdollisuus muokata teemansa sisältöä olivat autonomisuuden lähtökohtia tiedon muodostukselle. Esimerkkihankkeessa riittävän haastavana tavoitteena voi pitää yhteisen näkemyksen löytämistä ohjelman sisällölle. Palautetta saatiin kuulemisten ja tiedotusvälineiden keskusteluun haastamisen kautta. Mahdollisuuksien moninaisuus puristettiin ohjelmassa painopistealueiksi yhdistämällä ideat yläkäsitteiden alle. Tämä sopii hyvin päämääristä toimenpiteisiin siirtyvän ohjelman rakenteeseen. Tiedon sosialisaatiossa luotettiin pienryhmiin, joissa tietoa voi jakaa ja käsitteellistää.

Tiedon oikeutus tapahtui ohjausryhmässä, joka tarkasteli tietoa ristiin työryhmien välillä, sekä luonnosvaiheen kuulemisessa ja maakuntahallituksen esittelyssä. Uuden ohjelman laadinnassa syntyneen tiedon puolustaminen jää Etelä-Savon ympäristöohjelmassa toteuttajaorganisaatioihin ympäristöohjelman julkaisemisen jälkeen. Ympäristökeskus tukee tiedon oikeutusta pitämällä asiaa esillä. Alueellisessa ympäristöohjelmassa maakuntaliitto voi toimia tiedon oikeuttajan roolissa ottamalla ohjelman omakseen tai hylkäämällä sen.

Alkumääritelmä, joka esitettiin työn aikana, oli seuraava: *ympäristöohjelman tavoitteena on suunnitella Etelä-Savon ympäristön tulevaisuutta*. Asiakkaita ja toimijoita ovat Etelä-Savon toimijat, jotka kaikki voivat osallistua vapaaehtoisen ohjelman laadintaan ja toteuttamiseen voimavarojensa mukaan. Kestävä kehitys nousi ympäristöohjelman tilannemalliksi, jossa voidaan parantaa tilannetta erilaisista intresseistä huolimatta. Systeemi mallinnettiin kuviin, joissa kerrottiin ympäristöohjelman viitekehys (kuva 11), koostaminen (kuva 14), rakentuminen (kuva 29) ja laadintaprosessin toimintatapa (kuva 15). Toteuttamisen prosesseja kuvataan tutkimuksen tuloksissa.

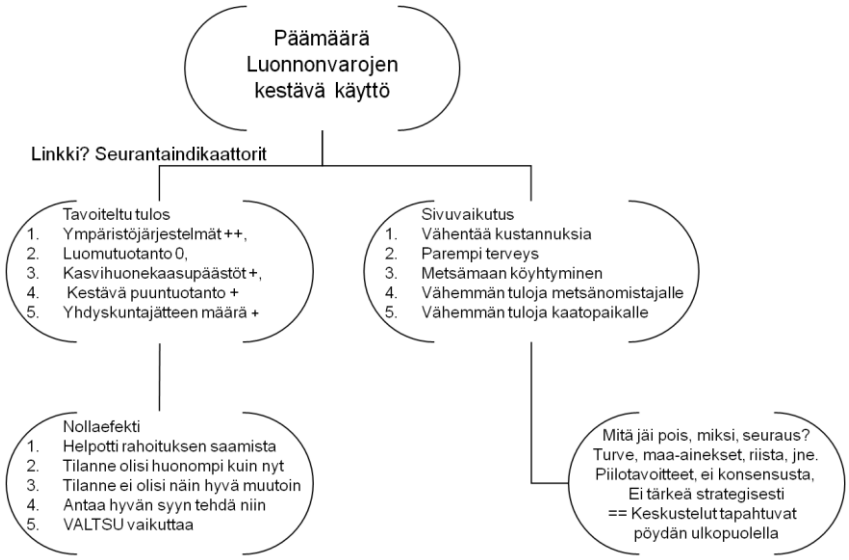
Kuva 14. *Ympäristöohjelman koostaminen esimerkkihankkeessa*



Kuva 15. *Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 työryhmät ja niiden toimintatavat (Panula-Ontto-Suuronen 2005).*

Seurantakysely ohjelman toteutumisen arviointia varten Etelä-Savon ympäristöohjelma 1998:sta toteutettiin 2003 lähettämällä kysely yli 100:lle maakunnan toimijalle. Kullekin toimenpidevastuutaholle laitettiin oma toimenpidelista. Kyselyssä eri toimijat arvioivat ympäristöohjelman päätavoitteiden ja osatavoitteiden toteutumista sekä selvittivät tarkemmin, miten asia oli toteutettu. Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 väliarviointia (Panula-Ontto-Suuronen et al., 2008) varten tehtiin Etelä-Savon toimijoille kysely 1.6.–5.12.2007 ohjelman toimenpiteiden toteuttamisesta.

Ohjelman tavoitteiden ja päämäärän saavuttamisen seurannassa tutkimuksessa käytetyt noin 50 painopistealueittain valittua indikaattoria kuvaavat sekä ympäristön tilaa ja ympäristöpaineita että yhteiskunnan ympäristötoimenpiteitä (vaste) (kuva 16, vertaa kuva 9 ja päämäärien saavuttamisen arviointi, liite 5) (Vedung 2000, 39–58). Ohjelmalla on myös sivuvaikutuksia tavoitealueen ulkopuolella, ja jotain on tapahtunut asioissa, jotka jäivät ohjelman ulkopuolelle.



Kuva 16. *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi indikaattorien avulla tehtiin sanallisesti. Tavoite on ylimpänä, indikaattorin antama tulos tavoitteen näkökulmasta vasemmalla ja sen alapuolella nollaefekti. Oikealla sivuvaikutukset ja sen alla toimet, jotka jäivät ulkopuolelle (esillä olleet, pois jääneet).*

Ekolääni hanke Etelä-Savon ympäristöohjelman taustalla

Ympäristöohjelma kytkettiin aluekehittämiseen jo lääninkehittämisohjelmissa. Mikkelin läänin ekoläänihanke syntyi maaherra Uki Voutilaisen aloitteesta YK:n ympäristövuonna 1980 (Ekoläänityöryhmä 1994). Mikkelin ekoläänitoimikunnan asetti maa- ja metsätalousministeriö vuonna 1982 (Mikkelin ekoläänitoimikunta 1984). Vuonna 1989 ekoläänihanke organisoitui Mikkelin läänihallituksen asettamaksi ekoläänityöryhmäksi edistämään ihmisen ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä.

Mikkelin ekoläänihanke pyrki olemaan omaehtoinen alueellinen kehittämishanke. Hanke liittyi teoreettiselta taustaltaan hyvinvointisuuntautuneeseen alueelliseen kehittämiseen ja tutkimukseen. (Turkulainen 1992, 3) Ekoläänihankkeen toteuttamista haittasi hankkeen sisäinen ristiriitaisuus. Rouheen (1990) mukaan ekoläänihankkeen kanssa tekemisissä olevien henkilöiden näkemykset vaihtelivat ekokehityksen mukaisista siihen, että hanke pitää valjastaa palvelemaan taloudellista kasvua.

Ekolääni nähtiin markkinointi keinona, jonka avulla lääniin saadaan yrityksiä ja asukkaita ja luodaan mahdollisuuksia kasvulle. Puhdasta luontoa pidettiin tuotantotekijänä, jota pitäisi markkinoida ja muuttaa rahaksi. (Turkulainen 1992, 55–56)

Mikkelin ekoläänihanke ei ole syntynyt asukkaiden aloitteesta, eivätkä asukkaat ole ottaneet asiakseen edistää hankkeen viemistä eteenpäin. Hankkeen seminaarit oli suunnattu virkamiehille ja tutkijoille. Hanke oli muutamien virkamiesten, maanviljelijöiden ja yrittäjien omaisuutta. (Turkulainen 1992, 52–54) Ekoläänihakkeessa alueen toimijoita ja asukkaita informoitiin sidosryhmille tarkoitetun lausuntomenettelyn lisäksi. Ekoläänihanke Etelä-Savon alueen ulkopuolelta tuotuna kasvatti eteläsavolaisia toimijoita ympäristömyönteiseen ajatteluun tai herätti alueen kehityksen taantumisesta johtuvan ekovastaisuuden, vaikka taantuma liittyikin yleiseen kehitykseen.

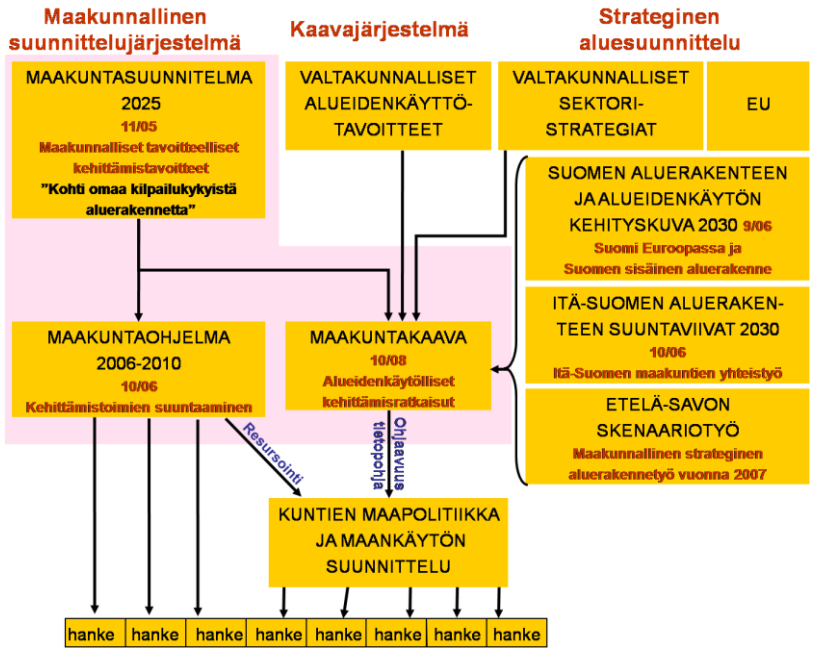
Lehtisen (1987) mukaan keskitetyn vallan keskusvirastojen yhteiskunnassa ei ole mahdollista toteuttaa ekoläänin tapaisia hankkeita, koska väliportaan tasolla ei ole riittävästi mahdollisuuksia toteuttaa omia regionalistisia tavoitteita. Ekoläänihankkeen merkittävimmäksi tulokseksi jää ekoläänitietouden ulkoistaminen keskeisille alueen päättäjille.

Etelä-Savon maakuntaohjelma

Aluekehittämisen sisällön määrittävät maakuntasuunnitelma ja -ohjelma työstetään yhteistyössä jäsenkuntien, aluehallinnon, elinkeinoelämän ja yhteisöjen kanssa. Maankäytön suunnittelun suuntaviivat piirretään maakuntakaavaan. Maakuntasuunnitelmatyöhön kytketään keskeisimmät maakunnalliset strategiaprosessit. Ympäristö nähdään resurssina ja mahdollisuutena (Etelä-Savon maakuntaliitto 2005, 5, 18).

Maakuntaohjelma sovittaa yhteen lähivuosien kehittämistoimet. Etelä-Savon maakuntaohjelma käsittelee väestökehitystä, palvelutuotantoa, osaamista, koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimintaa, elinkeinopolitiikkaa ja aluerakennetta.

Etelä-Savon ELY-keskus esitti 29.1.2010 lausunnossaan maakuntaohjelmasta, että seuraavalla kierroksella ympäristöohjelman ja maakuntaohjelman prosessit yhdistettäisiin. Aluekehittämistä koskeva lainsäädäntö tukee sisällöllisesti vain vähän esitettyä menettelyä, ja asia on maakuntaliiton koordinaatiovastuulla. Maakunnan kehittämisen tavoitteet kokoava ohjelma ei maakuntaliiton mukaan voi painottaa suhteettomasti jotain tavoitealuetta. Maakuntaliitto epäilee ympäristöohjelman ja maakuntaohjelman yhdistämisen murentavan molempien tehoja ja vähentävän ympäristötavoitteiden painoarvoa monien ristiriitaisten intressien keskellä. (Etelä-Savon maakuntaliitto, 23.3.2010) Maakuntaohjelman ympäristövaikutusten arviointi ei tee siitä ympäristöohjelmaa. Etelä-Savon maakunnallinen suunnittelujärjestelmä kuvataan maakuntakaavan näkökulmasta kuvissa 17. ja 18.



Kuva 17. *Etelä-Savon maakuntakaavan ja muun maakunnallisen suunnittelujärjestelmän suhde ja strateginen viitekehys. (Vauhkonen 8.8.2006)*

Kuva 18. *Etelä-Savon maakuntakaavan ja alueellisen ympäristöohjelman suhde maakuntaliiton näkökulmasta vuonna 2006. (Vauhkonen 2006).*

4 Tutkimusaineisto

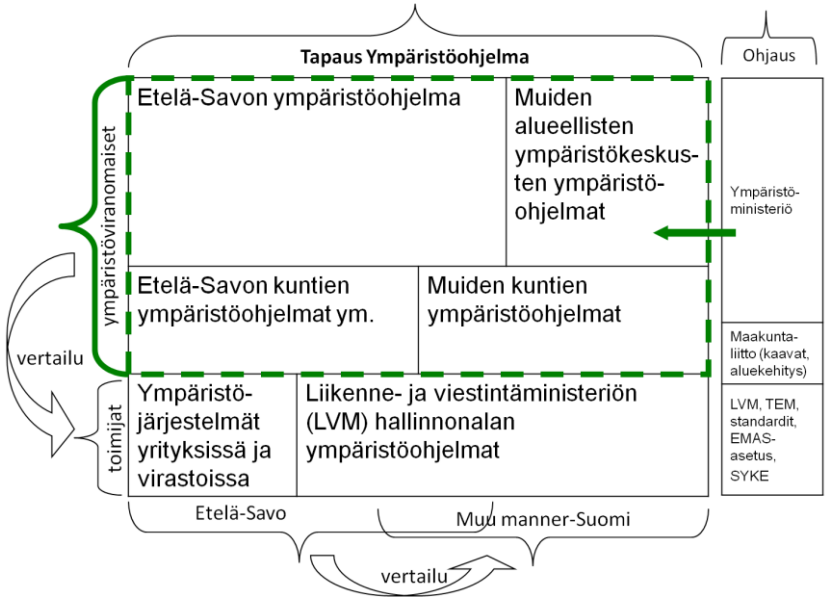
Tutkimuksessa valotan empiirisellä aineistolla valittua tapausta eri näkökulmista eri metodeilla. Käyttämäni analyysit perustuvat teorialähtöisyyteen, ja analyysikehikot olen rakentanut teoreettisen ymmärryksen ja siihen perustuvan ongelman asettelun pohjalta. Hankittua aineistoa tarkastellaan valitun teoreettisen viitekehyksen avulla vaikuttavuuden ongelmien löytämiseksi.

Tutkimuksessa keräämäni laaja aineisto on järjestetty, koodattu ja analysoitu uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta ja pehmeänä systeeminä tarkastellen. Ympäristöeksperttien ympäristöohjelmia koskevan hiljaisen tiedon mallintaminen auttaa kehittämiskysymysten löytämisessä, sillä hyvin toteutuneet ympäristöohjelmat muodostavat ihannetilan, johon nykytilaa vertaillaan.

4.1 TUTKIMUSMENETELMÄ, METODIT JA AINEISTOT

Laadullisessa ympäristöohjelman vaikuttavuutta tarkastelevassa tapaustutkimuksessani ympäristöohjelmilla on tapauksen sisällä erilaisia konteksteja kuten kestävän kehityksen ohjelmat, ympäristöjärjestelmät, suunnittelu ja hallinnon ohjaus. Tapauksen Ympäristöohjelma esimerkkinä toimivan Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 (Kuvat 19 ja 20) osalta vuosina 2003–2008 oli kyse myös toimintatutkimuksesta, jossa tutkijana olen itse vaikuttanut hankkeen toteutumiseen projektikoordinaattorin roolissa. Tapaustutkimus tuottaa syväluotaavaa yksityiskohtaista tietoa ympäristöohjelman vaikuttavuudesta ja sen eri piirteistä toiminnan suunnittelun, ohjelmien ja strategioiden kontekstissa. Aineistona käytetään haastatteluja, kyselyjä ja sellaisia kirjallisia aineistoja, jotka soveltuvat menetelmien asettamiin puitteisiin.

Tutkittavasta tapauksesta Ympäristöohjelma nostin vertailuun neljä erilaista tapaa järjestää ympäristöasioiden hallinta. Ne löytyivät neljästä erityyppisestä organisaatiosta, jotka edustavat sekä ympäristöviranomaista että -toimijoita. Näitä olivat kuvassa 19 esitetyn mukaisesti 1) ympäristöministeriön ohjaama valtion alueellinen ympäristöhallinto, jolle kuuluu yleinen ympäristönsuojelun edistämisvastuu, 2) kuntien itsehallinto ja agendatyö, 3) liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristöhallinta tulosohjauksineen sekä 4) yritykset ympäristöjärjestelmineen.



Kuva 19. *Tapaus Ympäristöohjelma. Neljästä suunnasta tarkasteltavan matriisin laatikkojen suhteellinen koko kuvaa empiirisen aineiston määrää, jossa korostuu Etelä-Savon ympäristöohjelma ja Etelä-Savon alue.*

Tutkimusaineistoa ovat asiantuntijoiden teemahaastattelut, -kyselyt ja lomakekyselyt. Haastattelut ja kyselyt suoritettiin vuosina 2004–2006. Tutkimusaineisto kerättiin pääosin vuosien 2003 ja 2007 välisenä aikana. Esimerkkihanketta seurattiin vuodesta 1997 lähtien asiakirjojen avulla. Tutkimusmetodi ja empiirinen aineisto ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta esitetään

taulukossa 4. Kvantitatiivista aineistoa verrattiin kvalitatiiviseen aineistoon, jotta saatiin käsitys havaintojen yleisyydestä. Tutkimuksessa käytettiin ja tuotettiin useita kirjallisia aineistoja mm. esimerkkihankkeesta (kuva 19 ja taulukko 4).

Taulukko 4. *Tutkimusmetodit ja aineistot*

Tapauksen aineiston hankinta metodit	**Etelä-Savon ympäristö-ohjelma ym.**	**Muiden alueellisten ympäristökes-kusten ympäristöohjelmat**	**Etelä-Savon kuntien ympäristö-ohjelmat ***	**Muiden kuntien ympäristöohjelmat ****	**Ympäristöjärjestelmät yrityksissä ja virastoissa**	**Liikenne- ja viestintä-ministeriön hallinnonalan ympäristöohjelmat *****	**Ohjaus**	**Yhteensä, hlö**
Teemahaastat-telu	16	1	3	0	2	1	1	24
Strukturoitu lomakekysely	sama *	sama **	12	53	sama ***	18	1	84
Teemakysely aluekehittäjille	2	17	0	0	0	0	0	19
Strukturoitu lomakekysely opiskelijoille	61	0	0	0	0	0	0	61
Kyselylomake yleisölle	116	0	0	0	0	0	0	116
Ympäristööh-jelmajulkaisu	kyllä	kyllä	kyllä	näyte www -sivut	näyte www-sivut	kyllä	kyllä	
Ympäristööh-jelman seuranta julkaisu arvioin-teineen	kyllä	kyllä, jos on tehty	kyllä jos on	arvi-ointi	näyte	kyllä	kyllä	
Pöytäkirjat, muistiot, tiedot-teet	kyllä	tiedot-teita	ei	ei	ei	ei	ei	
www-sivut ja kirjallinen ai-neisto	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	
Lehtileikkeet	kyllä	ei	Mik-keli	ei	Eco-Start	Etelä-Savo	Ete-lä-Savo	

*, **, *** samaa lomaketta käytetty myös toisen organisaation kohdalla

Toimintatutkimuksessa tarkastelun kohde on Etelä-Savon ympäristöohjelman toiminnallinen prosessi, jolla on historialli-

nen tausta ja nykytilanne, jota tutkitaan ja kehitetään. Etelä-Savo on kulkenut eturivissä vuosina 1997 ja 2004 maakunnallisten ympäristöohjelmien laadinnassa (Etelä-Savon ympäristökeskus 1998, Panula-Ontto-Suuronen 2005), kun otetaan huomioon vuonna 1980 käynnistynyt Ekoläänihanke (Mikkelin ekoläänitoimikunta 1984). Käytän termiä Etelä-Savon ympäristöohjelma käsittämään koko tätä ohjelmallisen kehittämisen jatkumoa, ellen muuta mainitse. Etelä-Savon ympäristöohjelman laatimis-, toteuttamis- ja seurantaprosessit, niihin osallistuneiden kokemukset sekä havainnot toimintatutkimuksen aikana olivat arvokkaita vaikuttavuuden tuomisessa tiedonmuodostuksen kontekstiin.

Kuva 20. *Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 etusivu ympäristöhallinnon www-sivuilla (elokuu 2006). Sivuja päivitettiin tapahtumien mukaan vuoteen 2009 asti. Vuodenvaihteessa 2010 aluehallinnon uudistuksen yhteydessä sivu siirrettiin alueellisen ympäristöntilatiedon yhteyteen.*

Tutkimusasetelmassa tapauksesta kerätyn empiirisen aineiston tarkastelu lähtee kolmesta eri näkökulmasta (kuva 10). Vali-

tut menetelmät nostavat esiin ympäristöohjelman kehittämistarpeita. Yhdistelemällä eri menetelmiä ja tutkimusaineistoja teen analyysissä yhteenvedon ympäristöohjelmien vaikuttavuuden ongelmista ja kehittämiskeinoista.

Tutkimuksessani etsin aineistossa uuden tiedon muodostuksen elementtejä ja niiden puuttumista ympäristöohjelmien prosesseista ("Knowledge Creation" Nonaka 1994, Nonaka & Takeuchi 1995) Ennakko-oletukseni mukaan ohjelmaprosesseista puuttuvat ympäristötiedon muodostuksen elementit estävät siirtymisen tiedon muodostuksen eri vaiheiden välillä ja voivat aiheuttaa sen, että vapaaehtoinen ympäristöohjelma ei toteudu, sillä ympäristövastuullisuus syntyy oikean tiedon ja kognition (tiedon ymmärtämisen) kautta. Asiantuntijoiden näkökulmien esiin tuominen liittyy ympäristöohjelmia koskevan hiljaisen tiedon näkyväksi tekemiseen.

Tarkastelemalla ympäristöohjelman prosesseja pehmeänä systeeminä (Soft System Methodology SSM Checland & Scholes 1999) määritetään, mistä systeemissä on kysymys: järjestelmä, sen kohde, tavoite ja tarkoitus. Pehmeiden järjestelmien metodi mahdollistaa todellisen maailman inhimillisissä systeemeissä kohdattavien vaikeasti selitettävien laajojen tilannekokonaisuuksien ja sekavien tilanteiden käsittelyn.

Arvioimalla (Vedung 2000) ohjelmien tuloksia ja vaikutuksia saadaan tietoa vaikuttavuudesta. Vaikuttavuutta tarkastellaan ympäristöohjelman päämäärän saavuttamisen arvioinnilla ja osallistumisen määrällä. Ympäristöohjelmassa olevan ympäristöongelman laajuutta ja vaikeutta analysoidaan tarkastelemalla toteutuneita ja toteutumattomia toimenpiteitä ja indikaattoreita sekä vertailemalla alueita sen suhteen, onko niillä voimassa olevaa ympäristöohjelmaa.

4.2 KVALITATIIVINEN AINEISTO

Ympäristöohjelmien vaikuttavuutta selvittäviä teemahaastatteluja tein ympäristöohjelmia laatineille ympäristöasiantuntijoille sekä Etelä-Savon ympäristöohjelman laadintaan tai toteuttamiseen osallistuneille sidosryhmien edustajille ja päättäjille. Näiden lisäksi ympäristönsuojelutehtävissä kunnissa, valtionhallinnossa (liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala, ympäristöhallinto) tai aluekehittämistehtävissä maakuntaliitoissa toimiville osoitin omat kyselyt. Lisäksi selvitin tavallisen eteläsavolaisen näkemyksiä (yleisö, opiskelijat). Tutkimuksen laadulliset tutkimusmetodit ja aineistot on esitetty taulukossa 5.

Noin 100:sta potentiaalisen haastateltavan alustavasta nimilistasta valittiin edustaja kustakin tavoiteltavasta ryhmästä (laatijat, osallistujat, muut ammattilaiset, ohjelmaveteraanit ja nuoret projektihenkilöt) ja organisaatiotyypistä. Edustajalla tuli olla riittävästi kokemusta aihepiirin ohjelmien laadinnasta, joten haastateltujen joukoksi muodostui neljäsosa alkuperäisestä listasta. Haettuja teemoja olivat ympäristöohjelman määrittelyyn, laadintaan, toteuttamiseen ja rooliin vaikutusalueellaan sekä ohjelman vaikuttavuuden kehittämiseen liittyvät kysymykset. Teemahaastattelurunko on liitteessä 1.

Kasettinauhurilla tallennettu yksittäinen haastattelu kesti puolesta tunnista kolmeen tuntiin riippuen haastateltavan vastausten pituudesta. Purettujen haastattelujen pituus vaihteli 3 - 19:n sivuun.

Aluekehittämisen suhdetta ympäristöohjelmiin selvittävän teemakyselyn lähetettyjen sähköpostien vastausprosentti oli 46, josta ympäristökeskusten vastausprosentti oli 32 ja maakuntaliittojen 59. Aluekehittäjille esitetyt kysymykset ovat liitteessä 2. Aluekehittämistä koskevaan aineistoon otin mukaan lisäksi kolme ympäristöhallinnon tiedotetta (Kaakkois-Suomi 2006 ja Häme 2007 (2)), koska ne kuvasivat asiaa paremmin kuin saamani vastaukset.

Taulukko 5. *Laadulliset tutkimusmetodit ja aineistot.*

Kvalitatiivinen aineisto ja metodi

Aineisto	**Mitä sisältää?**	**Koostuu**	**Miksi kerätty?**	**Käyttö**
Teemahaastattelu, 23 kysymystä, kerätty 28.9.2004–1.6.2006.	Erityyppisiä ympäristöohjelmia laatineiden asiantuntijoiden sekä Etelä-Savon ympäristöohjelman laadintaan tai toteuttamiseen osallistuneiden sidosryhmien edustajien vastauksia ja näkemyksiä teemoista.	Nauhoitettuja ja litteroituja henkilöhaastatteluja 24 kpl, pituus purettuna 252 sivua.	Haluttu syväluotaavaa tietoa ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta, jota tutkittu aika vähän tiedon muodostuksen näkökulmasta.	Sisällön analyysi ohjelman, sen roolin ja prosessien määrittelyksi sekä toteutumisen ja vaikuttavuuden analyysi tiedon muodostuksen elementein. Aineistoa lukien saadaan intuitiivinen komparatiivinen konstruktio ympäristöongelmien ratkaisun vaikeusasteparadigmasta, jota testataan aineiston analyysissä.
Teemakysely aluekehittäjille, 4 kysymystä, kerätty 2006.	Aluekehittämistehtävissä maakuntaliitoissa ja ympäristökeskuksissa toimivat.	Sähköpostikysely 41 henkilölle, 19 vastausta.	Ympäristöohjelman ja aluekehityksen kytkennän selvittäminen.	
Lehtileikkeet, kerätty 2003–2007.	Länsi-Savon, Kangasniemen kunnallislehden ja Mikkelin kaupunkilehden artikkeleita ja etujärjestölehtiä.	Paperileikkeet teeman mukaan luokiteltuna 1276 kpl.	Maakunnallisen ympäristökeskustelun muutoksen havaitseminen.	
Etelä-Savon ympäristöohjelman pöytäkirjat, kerätty 2004–2005.	Toimintatutkimuksen aikaiset ympäristöohjelman laadinnan ohjaus- ja teemaryhmien pöytäkirjat.	Sähköisiä tekstidokumentteja.	Työryhmien keskustelu, ohjelman ja vaikutusten arvioinnin vaihtoehtojen muodostus.	
Etelä-Savon ympäristöohjelman väliarvio 2008.	Seurantaseminaarien työryhmätöiden tulokset ja väliarviojulkaisu.	Sähköisiä teksti- ja taulukkodokumentteja	Toteutumisen arviointi osallisten keskustelun kautta.	Testataan ympäristöongelman ratkaisun paradigmaa.
Muu toimintatutkimusosuuden aikana syntynyt kirjallinen aineisto ja valokuvia, kerätty 2003–2008.	Ympäristökeskuksen johtoryhmän pöytäkirjoja, ympäristöohjelman yleisötilaisuus- ja sidosryhmäseminaariaineistot, viestintäsuunnitelma, ympäristökeskuksen yhteistyö- ja toimitusryhmien pöytäkirjat, pöytäkirjoja kuntien kehittämiskeskusteluista.	Sähköisiä tai paperisia dokumentteja, kokousnauhoituksia.	Prosessin tallentaminen toimintatutkimuksen aikana.	Lukeminen, muistiinpanojen kirjoittaminen, jatkuva reflektio.
Tutkimuspäiväkirja, kerätty 2003–2007.	Tutkijan muistiinpanot toimintatutkimuksen ajalta.	Tutkimuspäiväkirja.	Prosessin tallentaminen ja reflektio toimintatutkimuksen aikana.	
Kirjallisuus, julkaisut kerätty 1995–2008.	Kuntien, Kuntaliiton, LVM:n hallinnonalan ja alueellisten ympäristökeskusten ympäristöohjelmia seurantoineen ja arviointeineen.	Paperijulkaisuja, sähköisiä julkaisuja, www-sivuja.	Tutkimukseen tutustuminen, intuitiivinen lukeminen ja kyselyjen kysymysten muotoileminen.	

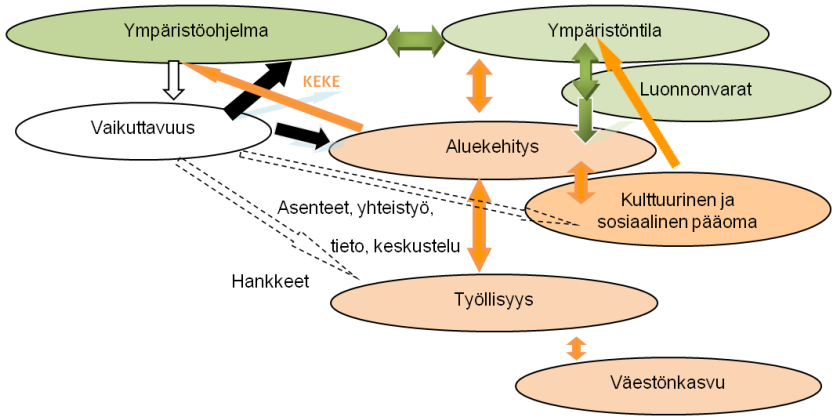
Laadullisena aineistona toimivien haastattelujen, pöytäkirjojen ja aluekehittäjille osoitetun sähköpostikyselyn sisällön analysointia avusti laadullinen analyysiohjelma ATLAS-TI (Versio 5.2). Tein aineistotyypeittäin erilliset hermeneuttiset yksiköt (ohjelman käyttämä termi), jotka koodasin teoriaan pohjautuvien kysymysten pohjalta sekä tekstistä nousevan näkökulman kautta ja tiedon muodostuksen vaiheita etsien. Ohjelman avulla alkuperäisaineisto on jaoteltu teemoittain ja koodeittain ja yhdistelty jaoteltu ja tiivistynyt aineisto omiksi tiedostoikseen. Lopulta totesin ATLAS TI -ohjelman ohjaavan liikaa analyysia ja palasin takaisin tiivistyneen aineiston käsittelyyn raportointia varten Word-ohjelmalla ATLAS TI -koodien lainausten kautta. Luokittelun pysyvyys varmistettiin luokittelemalla useampaan kertaan, ja välillä luokittelu vaihtui näkökulmaan mukaan. Tutkimuksessa esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset yhdistyivät koodauksen jälkeen viiteen eri teemaan, jotka ovat: prosessit, osallistuminen, vaikuttavuus, kehitettävää sekä intressi, joka löytyy osallistumisen ja vaikuttavuuden taustalta.

Esimerkkihankkeen pöytäkirja-aineistosta analysoin myös tilastollisesti esim. osallistumista kokouksiin ja puheenvuorojen määrää. Työryhmätyötä arvioin pöytäkirjoista ja työryhmien sihteerien tai työhön osallistuneiden haastattelujen avulla. Ympäristöohjelman toimintoja mallinsin erilaisin kuvaajin ja kaavioin.

Toimintatutkimusvaiheessa ohjelman laadinnan, teorian ja aineistonhankinnan vuoropuhelun kirjasin tutkimuspäiväkirjaani. Alkuvaiheessa pohdin tutkimuspäiväkirjassa menetelmien yhdistämistä toimintaan ja työryhmien ohjaamista. 2.1.2004 kirjoitin tutkimuspäiväkirjaan näin: *"Olen lukenut paljon tekstejä ja viimeksi väitöstutkimuksen* ***Joukkueellinen yksilöitä****, joka käsittelee jääkiekon psykologista valmennusohjelmaa. Tässä ajattelin Nonakan tiedon spiraalia ja sitä miten se oli syntynyt jonkin urheilujoukkueen yhteisestä toiminnasta yhteisen päämäärän, voiton hyväksi. Vertaus ei ole huono, jos ajatellaan ympäristöohjelmaa Etelä-Savossa, va-*

paaehtoista tavoitteenasettelua yhteisen päämäärän hyväksi. No, kirjassa puhutaan tavoitteiden asettamisen tärkeydestä ja mm. roolin selkeyttämisestä, myös seuranta ja palaute myönteisessä mielessä (mitä voisi tehdä toisin tai miten korjata asiaa, neuvoja).” Loppuaikoina kirjoitin muistiin ajatuksia, joita halusin työstää eteenpäin ja yritin mallintaa ohjelman laadintaa ja toteuttamisen prosesseja käsitteelliseksi malliksi.

Näkökulmia ja ilmiöitä oppimisen ja johtamisen -käsitteiden sekä aihepiirin kautta oli runsaasti, ja miettiessäni niiden suhdetta toisiinsa ja ympäristöohjelman roolia kirjasin ajatuksia tutkimuspäiväkirjaan, josta esimerkkinä kuva 21.



Kuva 21. *Tutkimusprosessiani varten piirsin tutkimuspäiväkirjaani helmikuussa 2007 kaavion ympäristöohjelman, aluekehityksen ja vaikuttavuuden keskinäisistä kytkennöistä. Vaikuttavuuden taustalla näkyi tiedonmuodostuksen näkökulma.*

Alueen lehtien ympäristökeskustelun tallentamiseksi keräsin vuosina 2003- 2007 Etelä-Savon alueella ilmestyvistä valituista sanomalehdistä alueellisen ympäristöohjelman aiheista leikkeet manuaalisesti systemaattisesti kaikista ilmestyneistä numeroista. Tutkimusta aloitettaessa lehtiartikkeleita ei ollut vielä saatavissa tietokonehaulla. Myös muita lehtiä, kuten Maaseudun tulevaisuus, Vapaus, Rakennuslehti, Ympäristölehti ja Ympäristöasiantuntija-lehti sekä alueellisten yritysten ja järjestöjen asiakaslehtiä on käyty läpi, mutta lukumääräisesti niistä on tullut

vähän leikkeitä. Kaikkein eniten artikkeleita tuli Länsi-Savosta, jota ohjelman laadinnan alkuvaiheessa pyydettiinkin kirjoittamaan ympäristöohjelman aihepiireistä. Hyvin ja asiantuntevasti valmistelluissa lehtiartikkeleissa toimittajat tarkastelivat asiaa niin laajasti, että ympäristöasiantuntijatkin saivat uutta informaatiota. Kangasniemen kunnallislehti oli esimerkkinä siitä, miten pienen kunnan kerran viikossa ilmestyvä lehti kertoo ympäristöasioista. Rakennuslehti kertoo, miten ala näkee ympäristökilpailukyvyn. Vapaus-lehti ja Maaseudun tulevaisuus sisältävät paljon ympäristöaiheita, mutta kun poimittaviin lehtileikkeisiin laittoi tiukan alueellisen ja aihepiirirajauksen, tarkempaan tarkasteluun jäi aika vähän leikkeitä. Tutkimuksen alkuvaiheessa keräsin laajasti aihepiiriin liittyviä artikkeleita, mutta loppuvaiheessa vain tiukasti ohjelman aihepiiriin liittyviä, joilla oli selvä kytkös Etelä-Savoon ja ohjelmaan. Sitten kävin saman tiukan seulan mukaan kaikki lehtileikkeet läpi. Järjestin artikkelit analyysiä varten vuoden ja aihepiirin mukaan.

4.3 KVANTITATIIVINEN AINEISTO

Vaikuttavuuden ilmeneminen laadullisessa aineistossa sai määrällistä vertailutietoa ja alueellista kattavuutta ympäristöasiantuntijoille osoitetusta näkemysten yleisyyttä, samanlaisuutta tai erilaisuutta kartoittavasta strukturoidusta lomakekyselystä. Tutkimuksessa kerätty kvantitatiivinen aineisto koostuu kyselyjen tuloksista ja indikaattoritiedosta (taulukko 6). Kyselyn kysymykset ja haastattelujen teemat olivat samoista aihepiireistä ja löytyivät joko teoriasta, kirjallisuudesta, aikaisempien tutkimusten tutkimustuloksista tai työkokemuksen kautta.

Haastatteluteemoissa esille tulevia asiantuntijoiden näkemyksiä ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta verrattiin kuntien ympäristösihteerien ja LVM:n hallinnon alan ympäristövastaavien verkoston vastauksiin strukturoituun lomakekyselyyn. Kyselylomake asiantuntijoille on liitteessä 3. Samaa pohjaa käytettiin lyhennettynä opiskelijoille. Kokonaisvastausprosentti oli

33. Ympäristösihteereistä vastasi 28 % ja LVM:n ympäristövastaavista jopa 75 %, koska LVM:n oman organisaation kautta kehotettiin vastaamaan kyselyyn. Ympäristösihteereiltä tuli vastauksia, joissa sanottiin, ettei ehdi vastaamaan, koska on muita töitä ja kyselyitä tulee liikaa. Vastausprosenttiin näyttää vaikuttavan se, että kysely ei tule omasta ympäristökeskuksesta. Lähetetyistä kuntakyselyistä 4 % ei löytänyt perille.

Taulukko 6. *Kvantitatiivinen aineisto koostuu kyselyjen tuloksista ja indikaattoritiedosta.*

Kvantitatiivinen aineisto ja metodi

Aineisto	**Mitä sisältää**	**Koostuu**	**Miksi**	**Käyttö**
Strukturoitu lomake-kysely asiantuntijoille, 34 kysymystä, kerätty 21.6.2005–15.3.2006.	Kuntasektorin ympäristönsuojelutehtävissä työskentelevien ja valtiolta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristövastaavien vastaukset.	Webropol-kysely 256 asiantuntijalle, vastauksia 84 kpl.	Asiantuntijoiden käsitysten yleisyys maakuntaa ja ympäristöhallintoa laajemmin.	Tilastollinen analyysi, erojen vertailu eri aineistojen ja tekijöiden suhteen ja kvalitatiivisen aineiston löydöksiin.
Strukturoitu lomake-kysely opiskelijoille, 15 kysymystä, kerätty 2005–2006.	Opiskelijoiden vastaukset kyselyyn ympäristöohjelmien tunnettavuudesta ja vaikuttavuudesta.	Paperikysely nuorille aikuisille oppitunnilla, 61 vastausta.	Käsitysten vertailu ikäryhmän ja eri koulutustaustan pohjalta.	
Yleisökysely, 9 kysymystä, kerätty 2004–2005.	Mikkelin toriyleisön ja Etelä-Savon ympäristöohjelman www-sivuilla käyneiden käsitykset ohjelman toteutumisesta, aihepiireistä ja alueen tulevaisuudesta.	Vastauksia 109 kpl.	Yleisön käsitysten vertailu ammattilaisten käsityksiin ja yleisön osallistuminen ohjelman laadintaan toimintatutkimuksessa.	
Ympäristöindikaattorit, kerätty 1998–2008.	Indikaattorikokoelmat: Ekomaakunnan mitta, Etelä-Savo lukuina, Etelä-Savon kuntien ympäristökatsaus, Länsi-Suomen alueelliset ympäristöindikaattorit, valtakunnalliset kestävän kehityksen indikaattorit.	Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantaindikaattorit, 52 kpl. E-S kuntien osalta 11 indikaattorialuetta, muista vertailutieto.	Ympäristön tilan ja toimintaympäristön tapahtumien seuranta.	Vertailu indikaattorien kehityksen ja ohjelmien toteutumisen välillä, mittaa ympäristöpaineita, vertailu vaihtoehtojen toteutumiseen.

Tutkimuksessa saatiin tietoa yleisestä kestävän kehityksen ymmärtämisestä ja alueellisen ympäristöohjelman tunnettuudesta sekä alueen tulevaisuuden kehityksen suunnasta yleisön kautta: Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnan aikana tehtiin strukturoitu lomakekysely yleisölle Mikkelin torilla ympäristöohjelman lähtökohtien kuuluttamisen yhteydessä kesällä 2004. Ympäristöohjelman esittelyteltan yhteydessä tehtyyn kyselyyn tuli vastauksia 86 kpl. Sama Webropol-kysely tehtiin ympäristöohjelman www-sivulla kesästä 2004 kevääseen 2005. Sähköisen yleisölomakkeen avasi 397 henkilöä, mutta siihen vastasi vain 17 eli vain 4 %. Yleisön kysymyslomake on liitteessä 4.

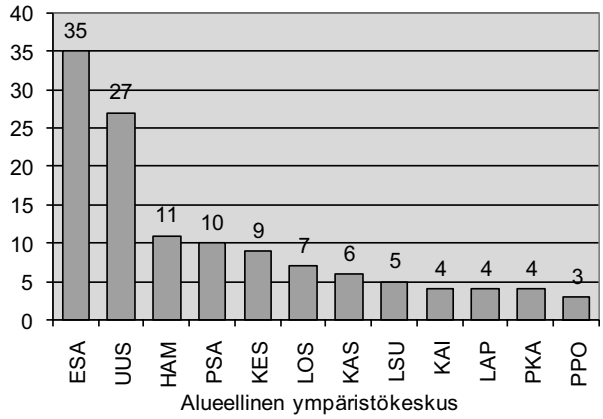
Etelä-Savon opiskelijat tulivat tutkimusjoukkoon omaaloitteisesti Etelä-Savon ympäristökeskukseen tehtyjen vierailujen ja pyydettyjen luentojen yhteydessä. Kysely tehtiin oppitunnin aikana MAMK:n ympäristöjohtamisen kurssien oppilaille (pääaineena liiketalous) (49 kpl) ja MAST:in vapaaehtoisen ympäristöopetuksen kurssin oppilaille (10 kpl) ja heidän opettajilleen (2 kpl). Heiltä tiedusteltiin mielipiteitä ympäristöohjelmista, ympäristön tilasta ja kestävästä kehityksestä vertailuaineistoksi ympäristöammattilaisten vastauksiin. Näin saatiin vertailu koulutustaustaltaan ja iältään erilaisten ryhmien mielipiteisiin.

Lomakekyselyn vastauksia analysoitiin tilastollisesti. Koska aineiston määrä tai laatu (näyte, esim. ne kuntien ympäristösihteerit, joiden sähköpostiosoite oli kohtuullisen selvittelyn jälkeen saatavilla) ei puolla monimutkaisia tilastollisia analyyseja, piirsin laatueroasteikollisista muuttujista tekemistäni havaintomatriiseista frekvenssijakaumia pylväskaavioina tai suhteellisen frekvenssin kuvaajina ositettuja palkkeja. Vastausten tyyppiarvo eli moodi tai keskiarvo esitetään tarvittaessa. Yksittäisen vastaajan vastaukset olivat havaintoyksiköitä ja vastaukset strukturoituihin kysymyksiin muuttujia. Kaikki kysymykset, vastaukset ja vastaajat sisältävä taulukko on liian suuri liitteeksi laitettavaksi.

4.4 AINEISTON DEMOGRAFISIA JA PROFESSIONAALISIA OMINAISUUKSIA

Haastattelu- ja kyselyaineiston hankinta kohdistui kaikkien alueellisten ympäristökeskusten alueelle koko maassa. Kaikista lääneistä pyrittiin saamaan riittävästi kuntia mukaan kyselyyn. Kuntia oli vuoden 2007 alussa 416 ja kyselyn tekovuonna 2005 vielä 432. Vastauksia tuli 67, eli vastausprosentti oli 26 % lähetetyistä kyselyistä. Kunnista vastausprosentti oli 41 %, koska ympäristöasioita hoidetaan seudullisesti.

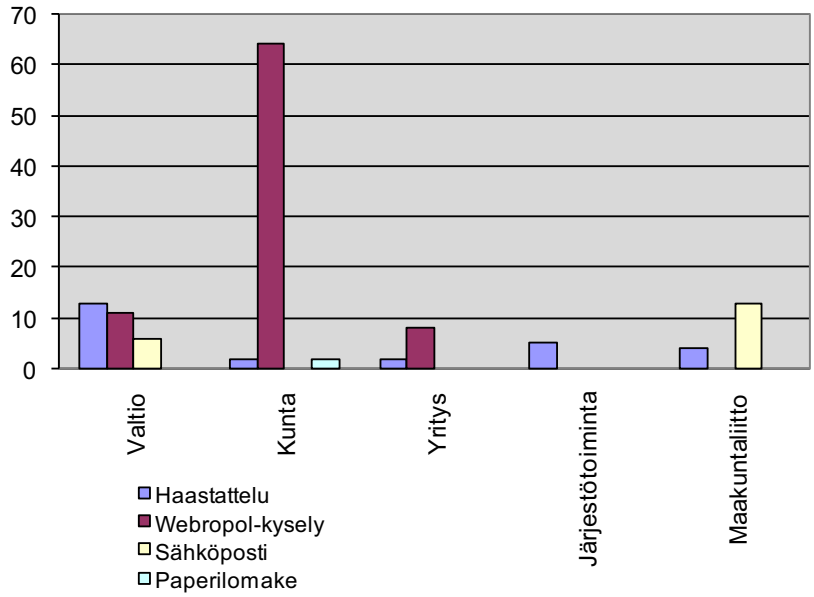
Vastausten kattavuus oli paras Etelä-Savon, Hämeen ja Uudenmaan ympäristökeskusten alueella (kuva 22). Näiden keskusten alueella vastaukset kuvaavat alueen (kuntien) ympäristöasioita hoitavien näkemyksiä parhaiten. Hämeen ympäristökeskus oli tehnyt lähiaiheesta opinnäytetyön (Jänis 2002a,), jossa haastateltiin kuntia, ja se on saattanut lisätä kiinnostusta tutkimukseen osallistumiseen.



Kuva 22. *Tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat ympäristökeskusalueittain.*

Aineiston hankintatapa organisaatioittain (kuva 23) vaihteli. Kuntia lähestyttiin enimmäkseen webropol-kyselyllä. Maakuntaliittoja lähestyttiin sähköpostilla erikseen kysymyksellä ympäristöohjelman ja maakuntaohjelman suhteesta. Valtiota edustavat osallistuivat enimmäkseen haastattelujen ja yritys-

toimijat pääasiallisesti webropol-kyselyn kautta. Järjestöjä lähestyttiin haastatteluilla. Valtiosektorilta haettiin syvällistä tietoa ja kuntasektorilta määrällistä vertailevaa tietoa. Tutkimukseen saatiin 127 asiantuntijavastausta. Lukumääräisesti eniten tutkimukseen osallistui kuntien toimihenkilöitä ja seuraavaksi eniten asiantuntijoita valtion ympäristöhallinnosta, LVM:n alaisista organisaatioista ja maakuntien liitoista (kuva 23).



Kuva 23. *Tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat organisaatioittain (kpl) ja aineiston hankintatapa.*

Haastateltavat olivat pääosin Etelä-Savon maakunnasta, mutta myös Pirkanmaalta, Uudeltamaalta ja Etelä-Pohjanmaalta. Haasteltavista puolet oli valtion palveluksessa, neljännes kuntien palveluksessa ja viidennes järjestöpuolella sekä lisäksi 2 yrityselämän edustajaa. 75 % ilmoitti toimialakseen julkisen hallinnon, neljä maa- ja metsätalouden, yksi liikenteen ja yksi koulutuksen. Ympäristöasiantuntijoiden aineistossa oli kunnan ympäristönsuojelutehtäviä hoitavia 67 (76 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon alan virkailijoita 11 (13 %) ja yrityssektorilla toimineita kahdeksan (10 %). Julkishallintoon kuuluvista aluekehittäjistä kyselyyn vastanneita oli maakuntaliitosta 13 (66

%) ja ympäristöhallinnosta kuusi (33 %) yhteensä 15 maakunnan alueelta. Webropol-kyselyllä saadussa aineistossa vastaajista 40 % oli Etelä-Suomesta (UUS, HAM, KAS), neljännes Itä-Suomesta (PSA, PKA ESA), viidennes Länsi-Suomesta (LOS, LSU, KES, PIR) ja loppu kymmenesosa Pohjois-Suomesta (PPO, LAP, KAI).

Oppilaiden, opettajien ja yleisön vastaukset kerättiin Etelä-Savosta, joten Etelä-Savon havaintoyksikköjen kokonaismäärä nousee 212 henkilöön. Opettajia tutkimukseen osallistui kolme. Kaikilla opettajilla (lehtori) on erilainen koulutustausta ja koulutausta: ammattiopisto, ammattikorkeakoulu ja yliopisto.

Ikäjakauman perusteella aineistossa on kyse kokemuksen sekä hiljaisen tiedon välittämisestä nuoremmille ympäristöammattilaisille. Haasteltavien ikäjakaumassa 8 % oli yli 60-vuotiaita, 41 % oli 46–60-vuotiaita, 38 % 31–45-vuotiaita ja 8 % 21–30-vuotiaita. Kuntien ja LVM:n hallinnonalan vastaajat olivat erittäin kokeneita, 53 % vastaajista oli yli 46-vuotiaita ja 38 % ikäluokassa 31–45. Yli 60-vuotiaita oli 4 %. Asiantuntijoille osoitetun lomakekyselyn vastaajissa ei ymmärrettävästi ollut yhtään alle 20-vuotiasta, ja vain 5 % kuului ikäryhmään 21–30 vuotta. Aluekehittäjien sähköpostikyselyn vastaajista 12 on 46–60-vuotiaita ja seitsemän 31–45-vuotiaita. Kokemusta poistuu ohjelmaosaamisesta paljon 20 vuoden sisällä, koska keskimääräinen ohjelman laatija tässä tutkimuksessa on yli 45- ja alle 60-vuotias eli on syntynyt aikavälillä 1945–1960. Valtaosa opiskelijoista kuului ikäryhmään 21–30 vuotta (MAMK), ja seuraavaksi eniten oli alle 20-vuotiaita (MAST).

Sukupuolijakauma aineistossa oli tasainen. Haastateltavissa oli 15 (62 %) miestä ja yhdeksän (38 %) naista. Tämä jakauma poikkesi muusta aineistosta miesvaltaisuudellaan. Ympäristösihteereille ja -vastaaville lähetetyn webropol-kyselyssä oli 39 (46 %) miestä ja 45 (54 %) naista. Aluekehityksen ja ympäristöohjelman suhdetta selvittävän sähköpostikyselyn vastausten sukupuolijakauma oli yhdeksän (47 %) miestä ja 10 (53 %) naista. Oppilaista 17 (28 %) oli miehiä ja 43 (72 %) naisia. Etelä-

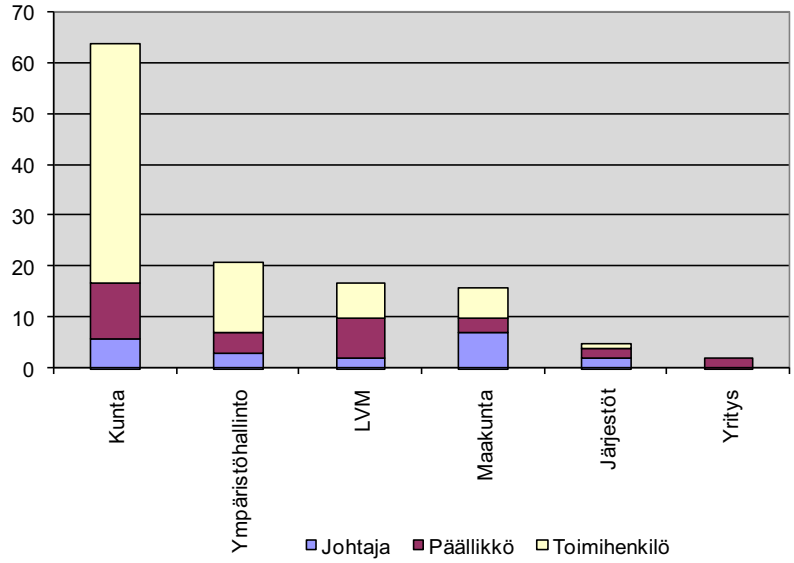
Savon ympäristöohjelman laadinnassa kokousedustajista naisia oli noin kolmannes. Maakunnittain vastaajissa oli molempia sukupuolia paitsi kahdeksassa läntisessä maakunnassa.

Koulutustausta tutkimukseen osallistuneilla ympäristöammattilaisilla on useimmin joko luonnontieteellinen tai tekninen. Naisilla ja yli 46-vuotiailla on hieman useammin luonnontieteellinen koulutus kuin miehillä ja nuoremmilla ikäluokilla, miehillä on useammin tekniikan koulutus. Kolmanneksella haastatelluista oli tekniikan koulutus, kolmanneksella luonnontieteellinen koulutus, viidenneksellä maa- ja metsätalousalan koulutus ja viidenneksellä kaupallinen tai yhteiskuntatieteellinen koulutus. Yhdellä haastatellulla oli humanistinen koulutus. Ympäristösihteerien ja vastaavien koulutustausta oli yli puolella lomakekyselyyn vastanneista luonnontieteellinen ja kolmanneksella tekninen. Lisäksi koulutustaustasta löytyi maa- ja metsätalousala, kaupallinen ja yhteiskuntatieteellinen ja muu koulutus tässä suuruus järjestyksessä. Aluekehitysasioita koskevaan kyselyyn vastanneet olivat tekniikan, kaupallisen tai yhteiskuntatieteellisen tai luonnontieteellisen koulutuksen saaneita. Opiskelijoilla oli kaupallinen tai yhteiskuntatieteellinen, yleissivistävä tai palvelualojen koulutustausta.

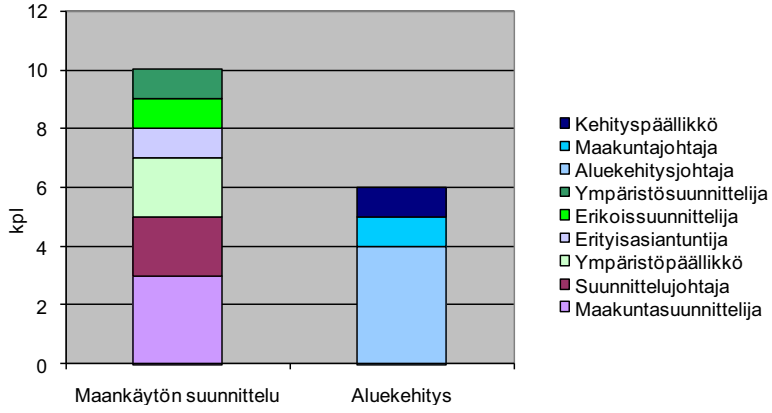
Haastateltavien koulutustaso vaihteli merkonomista tohtorin tutkintoon, valtaosalla oli ylempi korkeakoulututkinto. Koulutustasoa en tutkimuksessani tiedustellut ympäristösihteereiltä tai vastaavilta, mutta joistakin ammattinimikkeistä voi päätellä, että heissä oli tutkijakoulutuksen saaneita sekä ylemmän korkeakoulututkinnon tai AMK-tutkinnon suorittaneita. Valtaosa nimikkeistä oli sellaisia, ettei niistä ole pääteltävissä koulutustasoa.

Ammattinimikkeet vaihtelivat suuresti. Nimikkeen alussa oli usein sana ”ympäristö”. Haastateltavien ammattinimikkeet olivat esim. päällikkö (yleisin), johtaja, suunnittelija, insinööri jne. Kyselyyn vastanneiden yleisimmät nimikkeet olivat ympäristötarkastaja, -sihteeri, -päällikkö, -johtaja ja -suunnittelija.

Hyvin yleinen lisä oli sana ”suojelu” sanan ”ympäristö” ja tehtävänimikkeen välissä. Nimikkeitä oli neljäkymmentä erilaista. Aluekehittäjillä tehtävää määrittelevän osan jälkeen yleisimmät nimikkeen osat olivat johtaja tai suunnittelija. Johtajia tutkimuksessa on eniten maakuntaliittojen organisaatioista ja päälliköitä kunnista sekä LVM:n hallinnonalalta (kuvat 24 ja 25).



Kuva 24. *Tutkimukseen osallistuneiden taustaorganisaatio ja asema.*



Kuva 25. *Maakuntaliitoista osallistuneet osastoittain ja tehtävänimikkeet (16 kpl).*

Kuntien vastaajista vajaalla kolmanneksella on johtaja- tai päällikkönimike verrattuna LVM:n vastaajiin (taulukko 7). Tämä voisi viitata ympäristöjohtamisen strategiseen asemaan LVM:n hallinnonalalla verrattuna kuntiin tai LVM:n hallinnonalan vastaajien asemaan ns. keskushallinnossa. Toisaalta kunnat ovat tasa-arvoisempia ammattinimikkeissä, ja niillä on kunnallinen itsehallinto. Kuntien miesvastaajat ovat harvemmin päällikkönimikkeellä kuin LVM:n vastaajat ja kuntien naisvastaajat selvästi useammin johtajia kuin LVM:n vastaajat.

Taulukko 7. *Johtajat ja päälliköt sekä sukupuoli webropol-kyselyssä.*

Kyselyyn vastanneet	**Kunnat**	**LVM**	**Kunnat/LVM**
Miehet, kpl	30	9	
Naiset, kpl	36	9	
Johtaja/päällikkönimike, %	17	56	0,3
Johtaja/päällikkönimike miehillä, %	23	77	0,3
Johtaja/päällikkönimike naisilla, %	19	33	0,5
Naisia johtajista, %	50	42	1,2
Naisjohtajia toimihenkilömäärästä, %	8	17	0,4
Miesjohtajia toimihenkilömäärästä, %	8	39	0,2

5 Tulokset

Ympäristöohjelman määrittelyä, prosesseja (laadinta, osallistuminen, toteuttaminen, seuranta, päivitys) ja vaikuttavuutta analysoimalla pehmeän systeemin, tiedon muodostuksen ja odotetun vaikuttavuuden kautta nostettiin esiin ihannetila, nykytila ja nykytilan erot verrattuna ihannetilaan. Aineistosta poimitut havainnot ja analyysi jaoteltiin sen mukaan, mistä tiedon muodostuksen vaiheesta analyysin kohteessa kerrotaan (tiedon sosialisaatio, ulkoistaminen, yhdistely ja sisäistäminen).

Eri menetelmien ja aineistotyyppien antamat vastaukset yhdistin analyysissä tiedonmuodostuksen näkökulmasta pehmeänä systeeminä luokittelemalla ohjelmassa käsiteltävän ongelman vaikeus ja ohjelmaprosessin osallistumisen taso. Ympäristöohjelman vaikuttavuus liittyi ohjelman tekijöihin ja toteuttajiin ja tätä valotan käsittelemällä intressejä ja ristiriitoja, jotka vaikuttavat tiedon muodostuksen alkamiseen ja onnistumiseen. Ympäristönäkökulman onnistuneessa edistämisessä korostuivat organisaatioiden muutosten aiheuttama tilanteeseen sopeutumisen tarve ja uudelleen orientoitumisen mahdollisuudet.

Laadullisen aineiston tarkastelu sisältää haastattelujen lainauksia, joita on toimitettu luettavuuden lisäämiseksi. Kvantitatiivisen aineiston esittämiseen käytetään kaavioita ja taulukoita. Lehtileikkeiden analyysin tulokset antavat perspektiiviä aiheeseen julkisen ympäristökeskustelun muutoksena uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta. Journalistiset käytännöt valikoivat käsiteltävät aiheet, tavat määritellä tapahtumia ja niiden osallisia. Näin lehtikirjoitukset rakentavat sosiaalista todellisuutta ja heijastavat yleistä diskurssia ympäristöaiheesta. Siten ne tarjoavat tutkimukselle hyvän peilaamispinnan.

5.1 YMPÄRISTÖOHJELMAN MÄÄRITTELYT JA TEHTÄVÄ

5.1.1 Ympäristöohjelman määrittelyt

Haastateltavat määrittelivät ympäristöohjelman käsittävän sekä päämäärät että toimenpiteet. Lomakekyselyn tulokset tukevat näkemystä ympäristöohjelmasta toimenpidelistana standardin ISO 14001 määritelmän mukaisesti. Ympäristöohjelman laatiminen liittyi usein ympäristöhallintajärjestelmän käyttöön ottoon. Alueellisen yrityksen ympäristöpäällikkö näkee ympäristöohjelman elämisen edellytysten turvaajana: *"Ympäristöohjelma on kaikkea, jossa pyritään lähtemään siitä, että meillä näillä seuduin myös tulevaisuudessa olisi oikeasti elämisen mahdollisuuksia … sopusoinnussa luonnon ympäristön kanssa …ja ymmärtäisimme kantaa huolta luonnosta ja sen hyvinvoinnista."*

Osallistuminen ympäristöohjelman ihannetilan määrittelyssä
Tiedon luomisen ja muuntumisen näkökulmasta ympäristöohjelma on määritelmällisesti keskustelun, vuoropuhelun ja verkostoitumisen avulla tapahtuvaa ympäristötiedon ulkoistamista, tiedon järjestelyä ja yhdistelyä (taulukko 8). Tiedon sosialisaationa kuuleminen, osallistuminen tai työryhmätyö tulee esille haastateltavien ilmaisuissa *"yhdessä määritelty"* tai *"yhteinen näkemys"*.

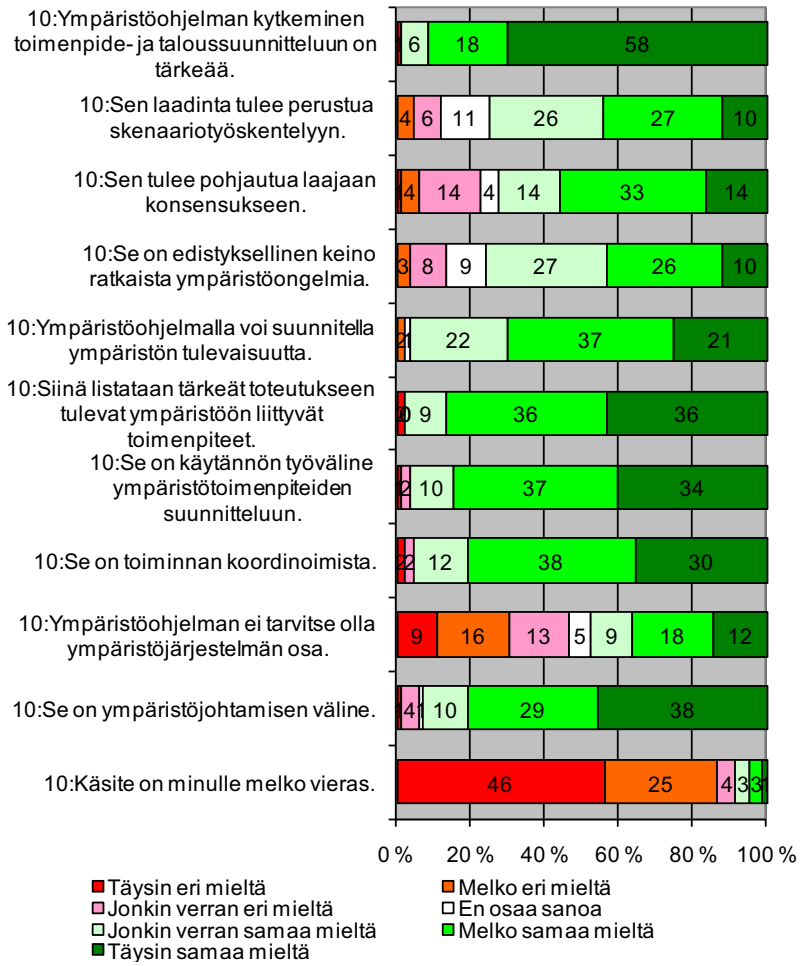
Ympäristöohjelma määritellään pääasiallisesti ympäristöasioita käsitteleväksi tai ympäristöhallinnon ohjelmaksi, jossa kerrotaan muille, mitä aiotaan tehdä. *"Ympäristöohjelmassa paino on sanalla ympäristö."* Ympäristötietoisen kansalaisen näkökulmasta ympäristöohjelma on virallinen, kattava katsaus ympäristön tilaan. Siinä esitetään, miten yhteiskuntapolitiikan pitäisi ottaa huomioon ympäristön tila ja miten siihen pitäisi vaikuttaa. Ympäristöohjelma on osa monimutkaista julkista hallintoa ja ympäristöviranomaisten viesti muille viranomaisille ja päättäjille. Ohjelma tarjoaa tietoa kansalaisjärjestöille, jolla yhteiskuntapolitiikkaa voi suunnata oikeaan suuntaan.

Taulukko 8. *Vastauksissa esiintuodut ympäristöohjelman ihannetilan määrittelyt uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Tiedon sosialisaatiosta kertovat ihannetilan määrittelyt
Ympäristöohjelma on vuoropuhelun väline eri osapuolten kesken. Vuorovaikutusta tarvitaan tärkeiden näkökulmien esiintuomiseen, muiden toimijoiden mukaan saamiseen ja sitouttamiseen. *"Ensimmäiseksi tarvitaan ohjelman lähtökohtien hyväksyminen, koska on kysymys alueen talouden ja toimijoiden, kuluttajien, tuottajien ja käyttäjien suhteesta ympäristöön ja luontoon luonnonvarojen käyttömielessä sekä toiminnan aiheuttamasta ympäristökuormituksesta."* Alueellinen ympäristöohjelma pyrkii olemaan maakunnan yhteinen linjaus tärkeistä ympäristöasioista ja -toimenpiteistä. Kun ympäristöviranomainen käy toimintaa vaativat asiat läpi kumppaneineen, saadaan laajempi näkemys. Ohjelman laatija pohtii näin: *"Tavoittelen, että se on maakunnan toimijoiden yhteinen näkemys ympäristöpolitiikan tavoitteista … keskustelu siitä, mikä on tärkeätä."*
Tiedon ulkoistamisesta kertovat ihannemäärittelyt
Ympäristöohjelma on tavoitteellinen asiakirja, jossa ovat kyseisen organisaation tai yhteisön ympäristösuojelun ja kestävän kehityksen päämäärät, yksityiskohtaiset tavoitteet sekä toimeenpano-ohjelma. Siinä kerrotaan, mitä aiotaan tai pitää tehdä. Ohjelmassa kuvataan lähtötaso, esitetään alueen ympäristön tilan parantamiseksi tavoitteita ja toimenpidekokonaisuuksia, nimetään vastuulliset toimijat ja määritellään seurannan järjestäminen: mitä ja miten mitataan. Ympäristöohjelma ilmaisee muille eli ulkoistaa ohjelmalta odotettavan vaikuttavuuden. Maakunnallinen ympäristöohjelma on alueellinen ympäristöpoliittinen suunnitelma, joka asettaa julkisesti tavoitteita. Siinä kerrotaan asetetut tavoitteet, mihin pitäisi pyrkiä maakunnassa eri sektoreilla ja miten tavoitteisiin päädytään. Ympäristöjärjestön edustaja kommentoi näin: *"Tämä on ympäristön osalta ehkä julkisen sektorin keskeisin asiakirja, jossa on tahdon ilmaisu, että mitä parhaassa tapauksessa pitäisi tehdä, se on kansalaisten näkökulma."*
Tiedon yhdistelyn ihannetilan määrittelyt
Ympäristöohjelmalla voi suunnitella ympäristön tulevaisuutta, sen laadintaan kuuluu skenaariotyöskentely. Toimenpiteiden suunnittelun kuuluu olla sekä arvotavoitteista että käytännöllistä riskien hallintaa. Ohjelman tulee pohjautua laajaan konsensukseen. Ympäristön tilan mittarit kuuluvat osaksi ohjelman laadintaa, seurantaa ja päätöksentekoa. *"Ympäristöohjelmassa tarvitaan laajaa näkemystä ja siinä tulisi syventyä eri osa-alueisiin tai yksiköihin riippuen laativasta organisaatiosta tai laadittavasta ohjelmasta."* Kestävän kehityksen ohjelmaan pyrkiminen kasvattaa työn vaatimuksia. Ympäristönäkökohdat on integroitava kaikkeen politiikkaan, ja politiikan toimien vaikutuksia on arvioitava. Ympäristöohjelmalla pitää olla yhteys taloudelliseen päätöksentekoon ja ihmisten arjen elämään. Sosiaalinen näkökulma tarvitaan sosiaalisesti syrjivän vaikutuksen estämiseksi, ja kaikkien olisi hyödyttävä ohjelmasta.
Tiedon sisäistämisen ihannetilan määrittelyt
ISO 14001 -määritelmä: *"ympäristöjärjestelmä on se osa organisaation hallintajärjestelmää, jota käytetään sen ympäristöpolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä sen ympäristönäkökohtien hallitsemiseen"* (SFS 2004, 12) Ympäristöohjelma on ammattilaisten näkökulmasta ympäristöjohtamisen väline, se on toiminnan koordinoimista ja käytännön työväline ympäristötoimenpiteiden suunnitteluun. Siinä määritellään toiminnan prioriteetit ja painopistealueet sekä vastuutahot ja aikataulu. Ympäristöammattilaiset näkivät ympäristöohjelman kytkemisen toimenpide- ja taloussuunnitteluun tärkeäksi. *"Se on strategia, jota työstetään aika ajoin, tai se on strateginen työkalu."* *"Ympäristöohjelman pitäisi olla strategiatason suunnitelma siitä miten asioita tulisi tehdä."* Toisaalta sen pitäisi sisältää konkreettisia toimenpiteitä ja toimintaohjeita. Strateginen ote ohjelman laadinnassa näkyy selkeinä painotuksina ja strategisina linjauksina. *"Kaikkea ei voi tehdä kerralla. Tällöin etsitään juuri kyseisen alueen erityiset ongelmat, jotka tarvitsevat resursointia ja painotusta."* *"Nämä tavoitteet voivat kirjautua myös maakuntaohjelmaan."*

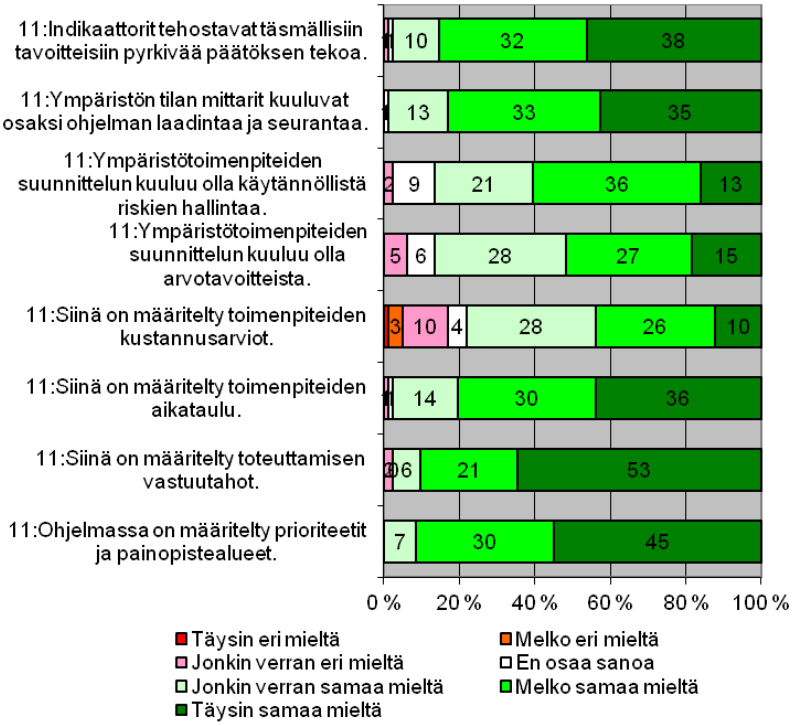
Eroja määritelmällisen ihannetilan ja nykytilan välillä

Pelkistetyin ympäristöohjelma on ammattilaisen pään sisäistä hiljaista tietoa, jota sosiaalistetaan henkilökohtaisessa kanssakäymisessä, seminaareissa, johtoryhmissä tai lautakuntatyöskentelyssä. Tilanne on todellinen, jos ympäristöohjelmaa ei ole tehty. Ympäristötyön sisältö muodostuu koulutuksen, asenteiden ja kokemuksen kautta ammattilaisen hiljaiseksi tiedoksi. Lomakekyselyn mukaan ympäristöohjelma on käsitteenä tuttu ympäristöammattilaisille (kuva 26).



Kuva 26. *Ympäristöammattilaisten näkemykset ympäristöohjelmasta. Numero (10:) viittaa kysymykseen 10. liitteessä 3. Kaavion palkin pituus kertoo prosenttiosuuden ja palkin sisällä oleva luku samalla tavalla vastanneiden lukumäärän.*

Asiantuntijoista 77 % ja opiskelijoista 46 % ajatteli, että ympäristöohjelmaan kuuluvat esitettyjen toimenpiteiden kustannusarviot (kuva 27). Asiantuntijoista 48 % koki, että ohjelman tulee olla ympäristöjärjestelmän osa.

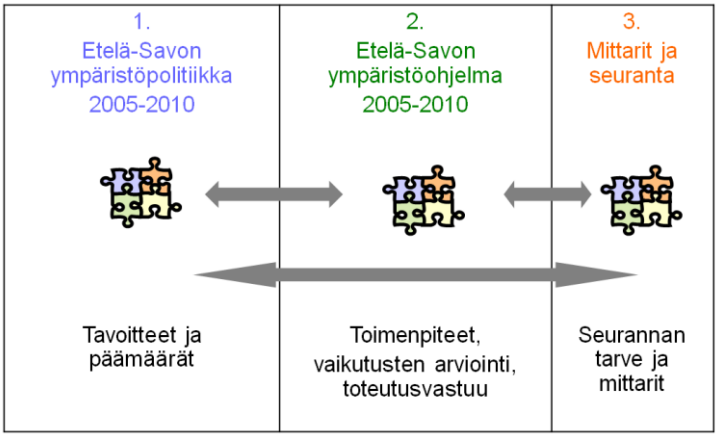


Kuva 27. *Ympäristöammattilaisten käsityksiä ympäristöohjelman sisällöstä.*

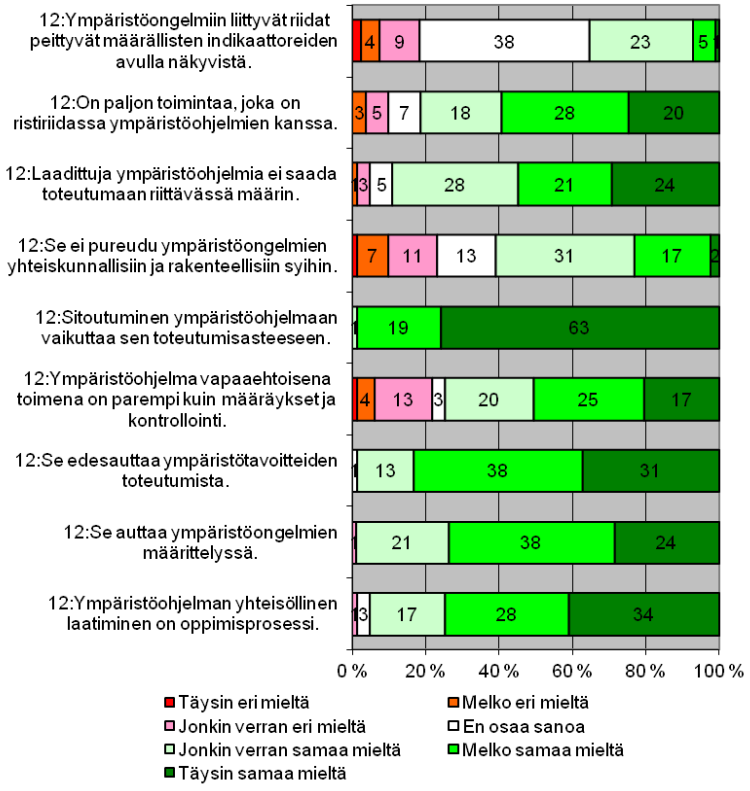
Tiedon yhdistelyn puuttuminen arjen toiminnassa voi olla määritelmällistä. *"Ympäristökeskuksen ympäristöohjelma on yhden viranomaisen omaa toimintaa säätelevä strategia, poliittinen paperi."* Ympäristöohjelma -käsitteen määrittelyn puute voi aiheuttaa ohjelman sisäistämisen ongelmia. Etelä-Savon ympäristöohjelman uusimisen yhteydessä ympäristöohjelma määriteltiin sen rakenteen kautta (kuva 28). Sen edeltäjät tai muut alueelliset ympäristöohjelmat eivät ole määritelleet itseään.

Ympäristöohjelmassa laaja-alaista ympäristön hallintaan liittyvää tiedon yhdistelyä auttavat erilaiset ympäristöindikaatto-

rit. Asiantuntijoista 35 % ajattelee indikaattoreiden peittävän näkyvistä ympäristöongelmiin liittyviä riitoja (kuva 29).



Kuva 28. *Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005-2010 rakenne ja koostaminen.*



Kuva 29. *Asiantuntijoiden vastausjakauma ympäristöohjelmaa koskeviin väittämiin.*

Ympäristötoiminnan siirtyminen kuntien toimintastrategioiden ja arkisen työn kiinteäksi osaksi ei ole vielä onnistunut. Maija Hakanen Kuntaliitosta (2008) määritteli paikallisagendan kehitysaskeleet sitoutumisen astein I – V: I) herääminen, organisoituminen; II) prosessi, osallistuminen; III) yhteistyö, strategia, toimintasuunnitelma; IV) toiminta, pilotit; seuranta, osa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää sekä V) siirtyminen tiedotuskampanjoista toimintakampanjoihin. Sitoutumisen asteet kertovat internalisaation tilasta, jossa ollaan siirtymässä strategisen kestävän kehityksen suuntaan, vaikka matkaa on jäljellä.

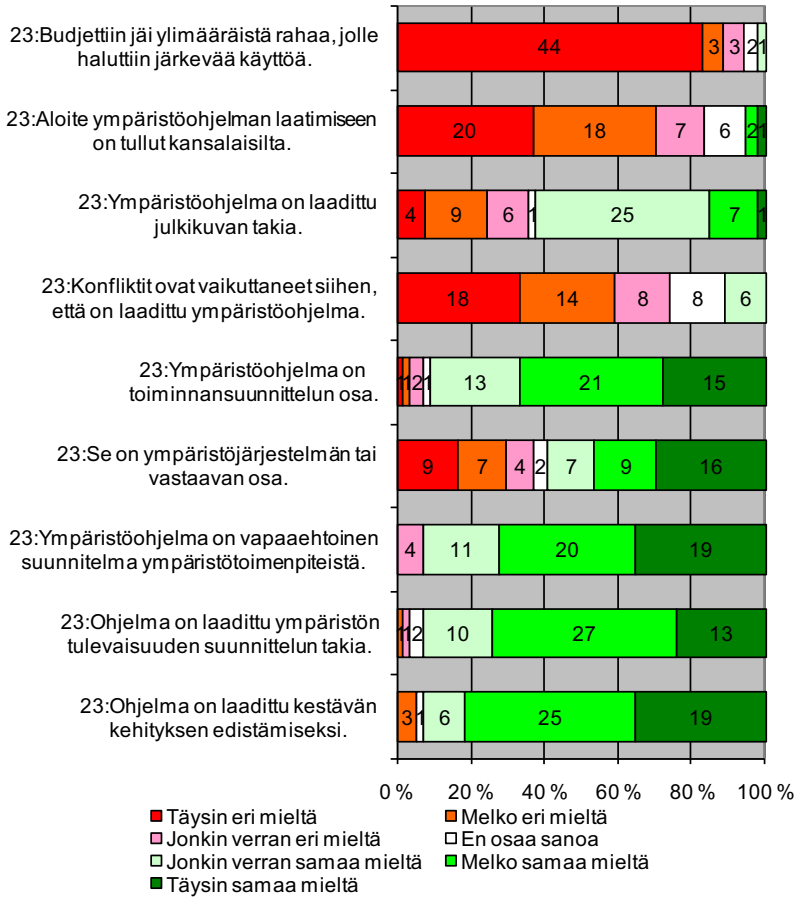
Ympäristöohjelma osallistaa ihmisiä ympäristön huomioon ottamiseen, mutta vieläkin ympäristöasia on liikaa asiantuntijoiden valtakuntaa, heidän hiljaista tietoaan. Tiedon ulkoistaminen ei ole onnistunut, koska ympäristöohjelma ei ole käsitteenä tuttu tavallisille arjen toimijoille. Ympäristötiedon yhdistely muuhun toimintaan jää liian usein tekemättä, ja ohjelmassa syntyvän tiedon sisäistäminen saattaa puuttua kokonaan. Ohjelmista puuttuvat mm. strategisuus sekä laadinta- ja toteuttamisresurssit. Määritelmäanalyysin pohjalta vaikuttavuus löytyykin toiminnan sijaan ohjelman informaatio-ominaisuudesta ja vuorovaikutuksesta, ei niinkään yhteisten päämäärien, tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamisesta.

5.1.2 Miksi ympäristöohjelmia laaditaan?

Ympäristöohjelman tavoitteiden ja tehtävän ihannetila
Ympäristöohjelma edistää ympäristön suojelua, suunnittelee ja vie toimintaa eteenpäin valittujen ympäristöasioiden osalta (taulukko 9). Tavoitteiden pitäisi olla laaja-alaisia (kuva 30), vaikka niiden asettelu karkaa helposti arkipäivästä. Lähtökohtana tarvitaan kuitenkin laajempaa strategiaa, josta edetään yksityiskohtiin. *”Tavoitteita ei tulisi heti seuraavana vuonna sataprosenttisesti saavuttaa, vaan … pikkuhiljaa … pitäisi olla suhteessa tehtävään, järkevästi mitoitetut… realistiset ja mitattavia”*

Taulukko 9. *Vastausten esiintuomat ympäristöohjelman tehtävän ihannetilan määrittelyt uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Hiljaisen tiedon sosialisaatio tavoitteena
Ympäristöohjelman laadinnassa tavoiteltavaa on tuoda näkyväksi ympäristöä koskevaa asiantuntijoiden hiljaista tietoa ja osaamista. *"Tavoitteena oli se, että … maakunta pohti kannaltaan tärkeitä ympäristöasioita …ja etsittäisiin keinoja."* Ympäristöohjelman laatiminen nähdään oppimisprosessina: *"Ohjelmatyön perusmerkitys… on ollut oppimisprosessi, olemme joutuneet suhteellisen laajalla joukolla miettimään, mitä kestävän kehityksen haaste aluekehityksessä oikein on, ja joka kerta kun ympäristöohjelma on laadittu, niin olemme edenneet."* Ympäristöohjelmatyö on kokonaisuus, joka aukaisee ja kertoo kaikille organisaation jäsenille päämäärän mihin pyritään ja mitä on tehtävä. Se on eräänlainen tiedon spiraalin käynnistäjä. Sen tehtävänä on hakea ja luoda yhteistä näkemystä eri toimijoiden välillä ja samalla nähdään mahdollinen sitoutumisen taso.
Ympäristötiedon ulkoistaminen tehtävänä
Maakunnallisen ympäristöohjelman tehtävä on tuottaa tietoa ympäristön tilasta maakunnalle. Sen tuo alueella esiin ympäristön tavoitetila, johon yhdessä pyritään, ja kertoo tarvittavat keinot sen saavuttamiseen. *"Sen tehtävä on antaa ihmisten eteen tavoitetila ja … myöskin sitouttaa toimimaan sen tavoitetilan eteen… että se tosissaan koskettaisi tavallista ihmistä ja …ohjelma tuo näkyviin sen keskustelun."*
Tiedon yhdistely tehtävänä
Ohjelman tehtävä nähdään kestävän kehityksen viitekehityksestä käsin. *"Pitkässä juoksussa pitäisi tukea kestävää kehitystä, ihmisen oikeita elinmahdollisuuksia, tulevaisuudessakin seuraavien sukupolvien mahdollisuuksia elellä maapallolla ja näillä seuduin. Siihen liittyy kaikin puolin eri toimintojen kytkeminen peruslinjaan."* Kestävän kehityksen käsite on suurta tietomäärää eri näkökulmista yhdistelevä. Maakunnallinen ympäristöohjelma yhdistää eri toimijoiden ympäristöön liittyvää työtä siten, että kaikki suuntautuvat samoin toiminnassaan. Se on yhdistävä tekijä eri hallinnonalojen välillä aluetasolla, ja se auttaa toimijoita hahmottamaan tärkeimmät ympäristöongelmat, joihin tulisi puuttua ja panee miettimään vaikuttamismahdollisuuksiaan ongelmiin. *"Ongelman tunnistaminen ja keinojen miettiminen ovat aika tärkeitä."* Yksittäisen toimialan ympäristöohjelmassa käydään läpi toimialan toiminta ja suunnitelmat, jotta saadaan kuva siitä, miten oma toiminta vaikuttaa ympäristöön. *"Ympäristöohjelmassa pitäisi pohtia sitä, miten voidaan toimintaa parantaa, jotta mahdolliset ongelmat vähenisivät ja kehitys olisi kestävää."*
Tiedon sisäistäminen tavoitteena
Ympäristöön liittyvä tieto pitää ymmärtää merkitykselliseksi itselle eli tiedon merkitys tulee sisäistää. Ympäristötiedon tulee voittaa taistelu huomiosta ja resursseista eikä jäädä marginaaliin kaiken muun informaation keskellä. Tähän taisteluun tarvitaan strategia. *"Tärkein on strateginen ote… painotuksia, … hyvin loogisesti … on tiettyihin teemoihin … keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet kun täytyy aina linjata alueen näkökulmasta."* Ympäristöohjelman tehtävänä on uhkien torjuminen ja vahvuuksien esille tuominen. Alueellinen ympäristöohjelma on alueellisten ympäristöongelmien ymmärtämistä ja resurssien suuntaamista. *"Omien ympäristöongelmien ymmärtämisen kannalta on tärkeää selvittää ympäristön tila, ympäristökuormittajat… Lainsäädännön merkityksen tulkintaa… Resurssien suuntaamisen kannalta on tärkeää… että on eri ympäristösuojelusektorit mukana… kaikki toimijat."* *"Ympäristötavoitteet kertoo, millä nopeudella edetään … jos on määritelty, 2010 tavoitteet … sehän kertoo kuinka pitkälle … politiikan suuntaan mennään… tehtävä on palastella pienempiin kokonaisuuksiin, että on hahmotettavissa."*



Kuva 30. *Ympäristöohjelman laadinnan syitä (kunnat ja LVM).*

Eroja nyky- ja ihannetilan välillä tavoitteissa ja tehtävissä

Tiedon sosialisaation tavoitteita ympäristöohjelmat eivät täysin saavuta: ne eivät tavoita suurta yleisöä. Erityisesti alle 15 000 asukkaan kunnilla ei ole ollut vuoden 2004 jälkeen aikaa eikä resursseja ohjelmien laadintaan (vertaa Hakanen, 2008). Etelä-Savossa kunta-agendoja on kuitenkin laadittu viidessä alle 15 000 asukkaan kunnassa vuoden 2004 jälkeen.

Ympäristöhallinnon ympäristöohjelmat ovat eräänlaista vastuuttamista. Tavoitteena on ympäristölainsäädännön vieminen käytäntöön toimintatapojen muutoksiksi. Se on vallitsevan lain-

säädännön, EU:n ja kansallisten ympäristöpoliittisten linjausten toimeenpanoa ja kestävän kehityksen edistämistä.

Tiedon ulkoistamisen tehtävässä ympäristöohjelma kirjoittaa auki, mitä ympäristöpolitiikka tarkoittaa ja antaa näin paremmat ohjeet toimijalle. Tiedon ulkoistamiseen tarvitaan hyväksyttyjä viestinviejiä (kulttuurin huomioiminen). *"Säännöksiä on tullut paljon maatalouteen, jossa… on saatu tarpeeksi rajoitteista … tärkeätä on, että viesti tulee semmoisessa muodossa ja tahoilta, joka menee perille, kun on kaikki mukana: TE-keskus, neuvontajärjestö, MTK ja viljelijät."*

Maakuntaliiton näkökulmasta alueellisen ympäristöohjelman tehtävä on olla maakuntaliiton suunnittelun yksi taustastrategia, josta hyödynnettäviä ovat taustaselvitys, ohjelma ja alueen ympäristöpoliittiset tavoitteet.

Tiedon yhdistelyn tehtävää Metsäkeskus kommentoi samaan suuntaan toimimisen mahdollistamiseksi. *"Ympäristöohjelmalla on tehtävänä mahdollisuuksien mukaan ja mahdollisimman pitkälle yhdenmukaistaa eri toimijoiden toimintaa, joissa elinkeinot, julkinen hallinto ja kunnat saadaan samaan suuntaan."* Maakunnalliset ohjelmat kopioivat toisiaan soveltuvilta osin: *"Jos on ympäristöohjelmassa, niin tulee maaseutuohjelmaan, metsäohjelmaan, maakuntasuunnitelmaan, ne tietyllä tavalla kertautuu."*

Vaikka julkisen sektorin ympäristöohjelmalla on tavoitteita, jotka kilpailevat muiden intressien kanssa, se voi käsitellä ympäristöulottuvuuksia, joita voi liittää muihin poliittisiin tavoitteisiin ja toimintoihin. Luonnonsuojelupiiri arvostaa ympäristöpolitiikan hyvinkin korkealle, mutta kokee ettei ympäristöohjelma ole osa todellisuuden ympäristöpolitiikkaa. *"Ympäristöpolitiikkaa, joka toimii tasavertaisena muiden politiikkojen rinnalla, jopa ensisijaisena, ei ole olemassa ... riippuu siitä miten hyvin erilaiset päättäjät ja kansalaisjärjestöt pystyvät käyttämään hyväksi saadakseen poliittisiin ratkaisuihin ympäristövastuullisuutta… Jos ympäristöohjelma olisi osa ympäristöpolitiikkaa, olisi paljon vahvempi tilanne,*

koska se olisi yhtä keskeinen tavoitteellisuudessa kuin energiapolitiikka… Kunnissa valtuutetut ja lautakunnan ja hallituksen jäsenet… voivat poimia tästä tavoitteita."

Ympäristötiedon sisäistämisen tehtävässä *y*mpäristöohjelmilta on puuttunut lainsäädännöllinen asema ja rahoituskeinot. Siitä syystä hyvää tarkoittavassa asiassa *"toinen puoli on, että millä ne temput tehdään, se jää vähän kyllä ohkaiseksi."* Ympäristöohjelman sitovuus on heikko, mitä kuitenkin korjaa mahdollisuus vaikuttaa muihin maakunnallisiin suunnitelmiin. *"Kun keskustelua käytiin lopputuloksessa, sitouduttiin aika laajasti ... sanooko joku, että se on hampaaton paperi, mutta oli arvo sinällään, että toimijat on aika vahvasti takana."* Ympäristöohjelman prosesseilta puuttuu hyvä toimintamalli. Normaalissa kehittämisprosessin laatutyössä tarkastellaan nykytilaa ja haluttua tulevaisuuden kuvaa sekä keinoja ja resursseja, joilla tavoitteeseen päästään, nimetään toteuttajat, arvioidaan tehtyä työtä ja edetään haluttuun suuntaan.

Ympäristöohjelman tavoitteiden ja tehtävän kannalta ympäristötiedon sosialisaatio ylhäältä alas ja alhaalta ylös jää helposti tehtävän kannalta liian kauaksi maakuntatasolla. Ulkoistamisen tasolle jäävä ympäristöohjelma on tausta-asiakirja, joka yrittää pelastaa ympäristöä sen uhkatekijöiltä ja ohjaa pelkästään ympäristöammattialaisia. Tiedon yhdistely jää kesken, vaikka ohjelman laatijat kopioivat toistensa tekstejä ymmärtämättä tarkalleen tekstin sisältöä. Sisäistämisen kannalta ohjelma ei saa aikaan riittävää sitoutumista eikä vie sisäistämisen prosessia toteutukseen asti. Vaikuttavuus löytyy ympäristöohjelman tavoitteissa ja tehtävässä sanoista ohje, yhteinen, sitoutuminen ja toiminnan ja resurssien suuntaamien.

5.1.3 Päätös ohjelman laatimisesta

Haastattelussa tiedusteltiin sitä, miten ympäristöohjelmaa päädyttiin tekemään organisaatiossa. Pehmeä systeemi käyttää tästä termiä aikomus.

Ihannetilassa ohjelmaa tarvitaan

Ihannetilanteessa käytännön tarve aloittaa ympäristötiedon sosialisaation ja käynnistää ohjelman laatimisen johdon vahvasti tukemana (taulukko 10).

Taulukko 10. *Vastausten esiin tuomat ympäristöohjelman laadinnan aloittamisen perustelut ihannetilanteessa uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Tiedon sosialisaation tarve
Ympäristöohjelman tekeminen alkaa usein siitä, kun ympäristötehtävien hoitamiseen nimitetään henkilö, työryhmä tai lautakunta. Aloite tulee monista suunnista. Ajatus ohjelman tekemisestä syntyy kuntapuolella ympäristölautakunnassa ja yrityspuolella asiakkaiden vaatimuksesta (esim. metsien sertifiointi). Laatimisen aloittamisella haetaan vuorovaikutusta. *"Alueellinen ympäristöohjelma on parhaimmillaan keskustelua alueen kanssa ja alueen sisällä."* Ohjelman laadinta on tapa käydä keskustelua alueen viranomaisten kesken tuoden samalla keskusteluun ylhäältä tulevia tavoitteita. Ohjelman odotetaan palvelevan sidosryhmien odotusten kartoitusta mm. kyselyillä, haastatteluilla ja ryhmätyöllä.
Tiedon ulkoistamisen tarve
Ohjelma kertoo toimintatarpeet muille ja antaa mahdollisuuden yhdistää hyväksytyt toimintamallit muihin toimintasuunnitelmiin ja strategioihin. Ympäristöohjelma toimii *"esikuvana muille ja käynnistää sidosryhmien ympäristöhallinnan prosesseja"* Ympäristövastaava tekee ohjelman omasta aloitteestaan, esimies antaa laatimisen tehtäväksi tai kollega pyytää kertomaan miten, ympäristötyötä aiotaan hoitaa.
Tiedon yhdistelyn tarve
Yhteistyössä laadittua maakunnallista ympäristöohjelmaa seuraa ympäristökeskuksen oma ympäristöstrategia sekä sisäinen laatu- ja ympäristöpolitiikka liittyen ympäristöjärjestelmään. *"Alueen kanssa keskustelussa syntyneet tavoitteet viedään ympäristökeskuksen strategiaan johtoryhmän pohdiskelun jälkeen."* *"Ympäristöjärjestelmän rakentaminen liittyy standardin tulemiseen, yleiseen mielipiteeseen, isojen yhtiöiden esimerkkiin ja ympäristöpäällikön palkkaamiseen. Myös saastuneiden maiden puhdistustarve oli syntynyt".* Huoli uusien ongelmien syntymisestä hoidetaan ympäristöjärjestelmällä ja seuraamalla tutkimusta. Tarvittavat toimenpiteet ja ohjeet kirjataan järjestelmän ympäristöohjelmaan, jotta riskien syntyminen vältetään.
Tiedon sisäistämisen halu
Yhteisö tarvitsee ympäristötoimintatapoja ja yksilötason toimintaohjeita. Metsäkeskus lähestyi ympäristöjärjestelmää kehittämishankkeena. Hanke sai puhtia johdon ohjauksesta ympäristöasioiden painoarvon kasvaessa ja muiden esimerkistä. *"90-luvun lopussa meillä oli metsäkeskusten kanssa kehittämishanke, jolloin käytiin näitä asioita läpi ja meillä oli ulkopuolinen konsulttikin ohjaamassa työtä, mutta silloin se sitten jäi. Ei nähty sitä vielä tarpeelliseksi sitä sertifiointia… mutta sitten ympäristön painoarvo kun naapurikin haki sen … talon johdolta tuli sitten, että nyt se tehdään siihen malliin, että voidaan hakea."* Ympäristöriskinäkökulma on osa yrityksen strategista suunnittelua ja lähtöisin yrityksen johtoryhmästä. Kun ympäristöpäällikön ei tarvitse *"tuputtaa",* vaan johtoryhmä on aloitteellinen, strategisen näkökulman syntyminen on lähellä.

Nykytilanteessa ohjelman taustalla on ulkoinen paine. Ympäristöohjelma syntyy nykytilanteessa ulkoisesta tietotarpeesta, käskystä tai paineesta. Tiedon sosialisaation tarve ei synny tällöin omasta ymmärryksestä. *"Yrityksillä pitää olla ympäristöohjelma, on aivan eri tarina kuinka paljon todellisuudessa meidän ohjelmaa on käytetty. Ulkopuoliset paineet, jotka sitten muuttuu jossain vaiheessa sisäiseksi paineeksi."*

Alueelliset ympäristökeskukset alkoivat laatia ympäristöohjelmia ympäristöntilaselvitysten valmistumisen jälkeen vuonna 1997. Ohjelman laatimispäätöksen syntyhistoria on jäänyt kuitenkin usein tekijöillekin hämäräksi. *"Ministeriön viesti …kunkin alueen tulisi tehdä omat. Niistä ei annettu ohjetta vaan, että kukin sai vapaat kädet."*

Metsäkeskus näkee ympäristöohjelmassa ympäristökeskuksen olemassa olon perustelua. *"Keskus ehkä perustelee olemassa oloaan ja … kun kaikenlaisia kehittämisohjelmia on, niin on ympäristöohjelmiakin… kyllä se paikkansa puolustaa, että tehdään ohjelmaa."*

Ympäristöhallinnon toimintakertomuksessa vuosilta 1996-1997 sanotaan: *"Etelä-Savon ympäristöohjelmaa valmisteltiin yhdessä yhteistyötahojen kanssa. Ympäristökeskuksen oma strategia valmisteltiin yhteistyössä koko henkilöstön kanssa … muualla alueellisten ympäristöohjelmien laatiminen on aloitettu, kestävän kehityksen toiminta on varmistettu ja toimintaympäristön … ja ministeriön kanssa on käyty keskusteluja alueellisten ympäristöohjelmien laadinnan aloittamisesta."* Teksti ei ollut kohdassa "tulostavoitteet ja niiden saavuttaminen", vaan se oli kohdassa "vapaaehtoiset ohjauskeinot" liitytettynä kestävän kehityksen kansalliseen toimintaohjelman tekemiseen *"Ympäristökeskukset jatkavat alueellisten ympäristöohjelmien laatimista tavoitteena, että ympäristöohjelmat valmistuvat viimeistään vuonna 1998. Alueellinen ympäristöohjelma vuoteen 2005 valmistui Uudenmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskusten alueilta, Etelä-Savon keskuksen alueelta valmistui luonnos ohjelmaksi."*

Tiedon ulkoistamisen tarve näkyy ympäristöohjelman laatimisen aloittamisessa, sillä laadittaessa ulkoistetaan asiantuntijatietoa. Myös ympäristöjärjestelmä toimii tiedon ulkoistajana mm. uusille työntekijöille. Ennen kestävän kehityksen viitekehystä laadittiin valtionhallinnossa vesienkäytön kokonaissuunnitelmia ja luonnonsuojeluohjelmia.*"Talon sisällä TTS- suunnitteluun ympäristöohjelma tuo uutta… osallistumisen ja vuorovaikutuksen sidosryhmien kanssa."*

Tielaitos päätyi jo hyvin varhain tekemään ympäristöohjelmaa. *"Alun alkaen on meillä (Tie- ja vesirakennuslaitos) aikaisemminkin ollut ... 80-luvulla on ollut politiikka olemassa … Olisiko kummunnut tarpeesta kun ympäristöasioista ruvettiin puhumaan enemmän, joku koki talon sisällä tarpeelliseksi … määritellä linjauksia."* Tiehallinto päätyi vuonna 2005 tekemään valtakunnallisen ympäristöohjelman *"Ollaan päädytty ratkaisuun, että täytyy tehdä tiehallinnon ympäristöohjelma niin konkreettiseksi, että se sellaisenaan soveltuu tiepiireihin… pärjätään yhdellä tiehallinnon ympäristöpolitiikalla ja –ohjelmalla."* Ohjelmakauden päättymistä seuraa ohjelman uusiminen.

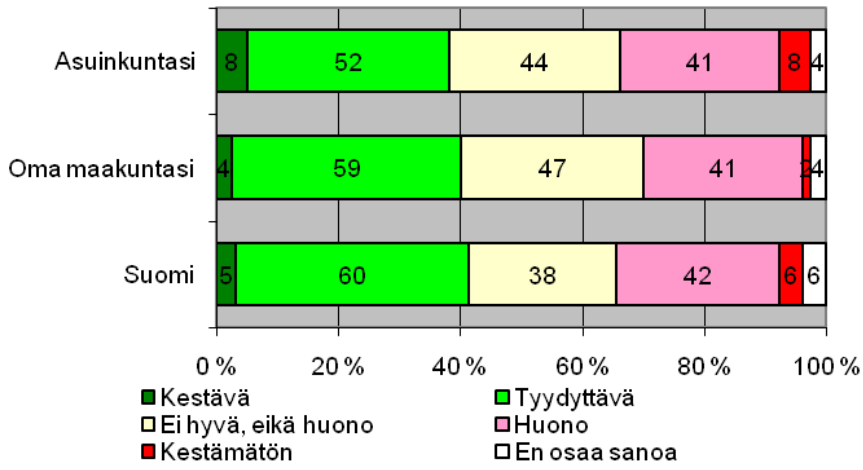
Ympäristötiedon yhdistelyn tehtävä löytyy laatimispäätösten taustalta. Ympäristöohjelman esikuvat yhdistelivät erilaisia ristiriitaisia intressejä. *"Kun vesistöön kohdistui paljon erilaisia intressejä kuten säännöstely, vesivoima, virkistyskäyttö ja vedenkorkeuksien hallitseminen ja maatalouskäyttö, piti saada peltopinta-alaa lisää ja vedenkorkeuksien madaltamista satokauden aikana …Ristiriitaisia yhteiskunnallisia vesienkäytön tarpeita… lähestytään suunnitelmalla … vesienhoidon kokonaissuunnitelmat … haluttiin turvata muutenkin kuin teollisuudelle."*

Kunnissa ympäristöohjelmia laadittiin joko yksin tai usean kunnan yhteistyönä. Mikkelissä ensimmäinen ohjelma tehtiin lautakunnan aloitteesta. Aloitteentekijä oli usein myös viranhaltija. *"80-luvun alussa ei ollut ympäristösihteeriä kaupungilla …haluttiin jäsentää ympäristölautakunnan työtä ... ympäristösuojelu ja kestävän kehityksen edistäminen ei onnistu yksin, tarvitaan monia*

tahoja, sitten tehtiin yhteistyössä muiden tahojen kanssa se ohjelma. Siten kestävän kehityksen ohjelma paikallisagenda tuli, kaupunki allekirjoitti Aalborgin sopimuksen, sitouduttiin 1996 loppuun mennessä tekemään paikallisagenda, siitä saatiin taustapotkua."

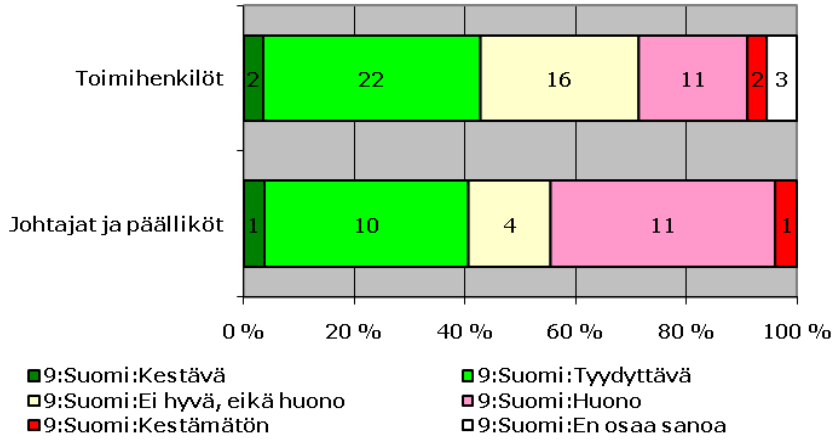
Ympäristötiedon sisäistäminen on havaittavissa laatimispäätöksissä. Yritykset näkevät ohjelman tehtävän strategiseksi ympäristöasioiden hallinnaksi ja laadintapäätös syntyy siltä pohjalta. *"Selkeästi tiettyä ympäristöriskiä vältetään. Kun firmassa ei ruveta itse tekemään asioita, joissa on riski… ostetaan ulkoa, annetaan ammattilaisten tehdä… Riski ei silloin ole enää itsellä."*

Laadintapäätökseen vaikuttavat mielikuvat ympäristön tilasta. Ympäristöasiantuntijoiden mukaan ekotase oli tyydyttävä (kuva 31). Opiskelijoiden näkemys oli positiivisempi (tyydyttävien osuus 20 % suurempi ja huonojen osuus huomattavan pieni) kuin asiantuntijoilla, ja positiivisuus lisääntyi mitä kauempana omien silmien alta asia oli. Maakunnissa, joissa ympäristöohjelmaa ei ole laadittu koetaan Suomen, oman maakunnan ja asuinkunnan ekotase vähintään tyydyttäväksi lukuun ottamatta Kaakkois-Suomen ja Keski-Suomen vastaajia.



Kuva 31. *Asiantuntijoiden mielikuva alueen ekotaseesta.*

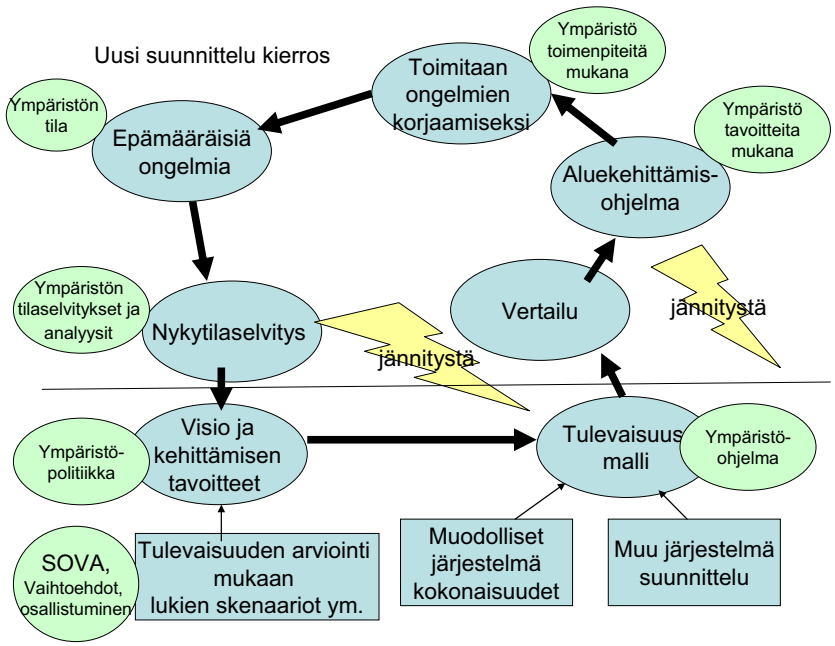
Organisaatioasema näkyy vastauksissa, sillä johtajien ja päälliköiden vastauksissa epävarmojen osuus vähenee, ja toimihenkilöiden vastauksissa asia nähdään positiivisempana (kuva 32).



Kuva 32. *Kuntien ja LVM:n ympäristöpäälliköiden, -johtajien ja toimihenkilöiden mielikuva Suomen ekotaseesta.*

5.1.4 Ympäristöohjelman rooli

Nykyään ympäristöstä piittaamatonta yhteisöä tai yritystä uhkaa maineriski. Ympäristöohjelmia tehdään kun 1) tavoitellaan myönteisiä muutoksia ympäristön tilassa, 2) halutaan kannustaa eri alojen toimijoita ja päättäjiä ympäristön kannalta myönteisiin ratkaisuihin tai 3) tarvitaan muutoksia toimintatavoissa. Ympäristöohjelmalla haetaan yhteistyön lisäämistä ympäristön- ja luonnonsuojelun edistämiseksi, imagohyötyjä, taloudellisia tai materiaalisia säästöjä ja ympäristöriskien ennakointia. Ympäristöohjelmalla halutaan vastata suunnitelmallisesti ulkopuolisiin ympäristöpaineisiin. Kun ympäristöohjelma tehdään pakosta, vaarana on heikko vaikuttavuus, mutta tuloksia saadaan silti paljon enemmän kuin jos ohjelmaa ei olisi tehty. Ympäristöohjelmilla halutaan lisätä aluekehityksen ympäristömyötäisyyttä. Kuvassa 33 ympäristöohjelman rooli kuuluu tulevaisuusmallin osa-alueeksi, kun nykyään aluekehittämisohjelmissa ympäristön osuus jää yksittäisiksi tavoitteiksi.



Kuva 33. *Ympäristön rooli aluekehittämisessä nykytilassa (viivan yläpuoli) ja tavoiteltavassa tulevaisuudessa ympäristöasiantuntijan näkökulmasta (viivan alapuoli).*

Ympäristöohjelman ihannerooli tiedon sosialisaatiossa aloittaa tiedon muodostuksen, kun hiljaista tietoa jaetaan laatijoiden kesken mm. ohjelman laatimisen syistä. Työkokoukset luovat hyvät puitteet hiljaisen asiantuntijatiedon jakamiseen ja oikeuttavat tiedon muuttamalla sen yksilön tiedosta yleiseksi. Ympäristöohjelman laatijaryhmille organisaatiostrategian hakeminen tulisi tapahtua keskustellen: mitä, miksi ja miten.

Alueellisen ympäristöohjelman ihannerooliksi tiedon ulkoistamisessa muodostuu eri toimijoiden yhteinen kannanotto ympäristöasioihin. Roolia voidaan vahvistaa hyväksyttämällä se maakuntahallituksessa ja -valtuustossa, jolloin ohjelmalle saadaan lisää vaikuttavuutta. Ympäristöohjelman on nivouduttava yhteen maakuntasuunnitelman ja -kaavan kanssa. Ympäristöohjelman sisältö tunnetaan, koska laadinnassa on oltu mukana.

Ympäristöohjelman vaikutus pohjautuu siihen, että ohjelman laadintaan laajassa yhteistyössä.

Ympäristöohjelman ihannerooli tiedon yhdistelyssä nostaa ohjelmallisen aluekehittämisen ympäristölliset painopisteet toteuttamishankkeiden arviointikriteeristöön. Uudenmaan maakuntaliiton alueidenkäytön suunnittelussa ja aluekehittämisessä kestävän kehityksen roolin kerrotaan olevan hallinnon toimialarajat ylittävä ja reunaehtoja asettava. Ympäristöohjelman tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet näkyvät maakuntaohjelmassa ja sen toteuttamissuunnitelmassa samoin kuin alueidenkäytön suunnittelussa. Itä-Uudellamaalla ympäristöohjelma on tärkeä osa aluekehittämistä; ympäristöä ei tarkastella erillisenä asiana.

Ympäristöohjelman ihannerooli tiedon sisäistämisessä jakaa ohjelman vastuuttamisen roolit ja sitouttaa työryhmätyössä. Ympäristöohjelma ohjaa lähtökohtaisesti muuta viranomaissuunnittelua, kuten kuntien kestävän kehityksen ohjelmia.

Pohjanmaan liitto toteaa ympäristöohjelman otetun huomioon kaikessa suunnittelutyössä. *"Kestävä kehitys on keskeinen tavoite maakuntamme pitkän aikavälin kehittämisessä. Se on kirjattu yhdeksi maakuntasuunnitelman tavoitteeksi."* Pohjois-Pohjanmaalla ympäristöstrategia on heijastunut suoraan sen jälkeen tehtyihin aluekehittämisohjelmiin.

Erot nykyroolin ja ihanneroolin välillä

Ympäristöohjelman nykyrooli ympäristötiedon sosialisaatiossa tulee esiin 88 %:ssa ympäristöasiantuntijoiden vastauksista, jonka mukaan maakunnalliset ja alueelliset ympäristöohjelmat ovat alueen yhteistyöasia. Alueelliset ympäristöohjelmat ovat melko tunnettuja asiantuntijoiden piirissä, ja he olivat yleensä tyytyväisiä ohjelman sisältöön. Ympäristöohjelman avoin laadintaprosessi on saanut aikaan yhteistä alueellista näkemystä ja sitoutumista ja vaikuttanut ympäristövastuullisuuden lisääntymiseen.

Aluekehittämisessä ympäristönäkökulma tulee esiin ensisijaisesti vaikutusten arvioinnin (SOVA) kautta. Etelä-Savon maakuntaliiton mukaan *"ympäristötavoitteet syntyivät ympäristöohjelman laatimisen yhteydessä laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa."* Ympäristöohjelman tavoitteet otetaan huomioon aluekehittämisessä ohjelmatyön kautta, ja uudet ohjelmat linjataan muihin maakunnallisiin ohjelmiin yhteistyöpalavereissa ja lausunnoissa.

Ympäristöohjelman nykyroolissa ympäristötietoa ulkoistetaan eli ilmaistaan runsaasti asiatuntija-alustuksilla. Pohjois-Savon ympäristökeskus kertoo, että tavoitteista neuvotellaan erikseen: *"Maakuntamme ympäristötavoitteet syntyvät yhteisten neuvottelujen tuloksena maakuntasuunnitelmaan, maakuntaohjelmaan. Aluekeskus tuo oman näkemyksensä oman hallinnonalan painopisteidensä ja valtakunnallisten linjausten mukaan."*

Keski-Suomen maakuntakaavan, -suunnitelman ja -ohjelman teon yhteydessä ympäristötavoitteet syntyivät Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan *"kädestä suuhun -periaatteella"* eli voimassa olevan lainsäädännön velvoitteista, eri toimijoiden lähtökohdista ja YM:n tulosohjauksesta.

Ympäristöohjelman nykyrooli ympäristötiedon yhdistelyssä liittyy aluekehittämiseen. Maakuntaohjelmien ympäristötavoitteiden merkitys ympäristöohjelmalle korostuu siinä, että rahoituspäätösten harkintaperusteena käytetään maakuntaohjelman toteuttamista. Varsinais-Suomessa maakuntaohjelman yksi toimintalinja on ympäristö.

Etelä-Karjalassa maakunnan ympäristötavoitteet asetetaan valtioneuvostossa (valtakunnalliset), Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksessa ja Etelä-Karjalan liitossa. Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen mukaan ekotehokkuuden seuranta on alueella koettu merkittäväksi maakunnallisten tahojen yhteistyökentäksi.

Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan kestävän kehityksen painotus EU-kaudella 2007–2013 ei korostu Keski-Suomen aluekehitysohjelmassa. *"Liitto on linjannut infrahankkeiden rahoitusta alemmalle tasolle kuin Länsi-Suomen alueellinen kilpailukyky- ja työllisyysohjelma. Tämä vähentää ympäristökeskuksen hankerahoitusta radikaalisti".*

Päijät-Hämeessä maakunnalliset ympäristötavoitteet tulevat esiin maakunnan suunnittelussa, jossa ympäristöstrategian ohella myös muut tavoitteet vaikuttavat ratkaisuihin. Hämeen ympäristökeskuksen mielestä yhteistyössä laaditun ympäristöstrategian pitää sisältyä läpileikkaavasti muiden toimijoiden ohjelmiin ja toteutukseen. Koska Hämeen ympäristöstrategia sisältää vain ekologisen näkökulman, kestävän taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen esiintuomisessa käytetään Hämeen ympäristökeskuksen kestävän kehityksen määritelmän mukaisia painotuksia. Hämeen kuntien enemmistöllä on strategian mukaisia toimia, mutta mittareiden perusteella ei kuitenkaan voida osoittaa, että olisi ryhdytty merkittäviin ilmastonmuutosta hillitseviin toimiin, sillä selkeää päästöjen vähenemiskehitystä ei ole vielä nähtävissä (Lumiaho-Suomi 2010, 47).

Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen mukaan ohjelman rooli aluekehittämisessä lienee pieni, mutta ympäristöasiat ja kestävä kehitys ovat viime vuosina integroituneet muihin toimintoihin ja ohjelmiin suhteellisen hyvin. Erityisesti maaseudun kehittämistyössä toimijat ovat olleet aktiivisia ympäristöasioissa. Ympäristöohjelma on yksi ohjelma monen muun ohjelman joukossa, jotka on mainittu maakuntaohjelmassa. EU-ohjelmista ympäristöohjelmalla lienee ollut eniten vaikutusta Leader-ryhmien ohjelmiin ja toimintoihin sekä maaseutuohjelmaan. Uuteen kilpailukyky- ja työllisyysohjelmaan tai ESR-ohjelmaan sillä lienee vähiten vaikutusta, koska ohjelman tavoitteet ja painopisteet tulevat asetustekstistä ja kansallisesta strategiasta, jolloin vaikutus alueen omiin ohjelmiin ei voi olla iso.

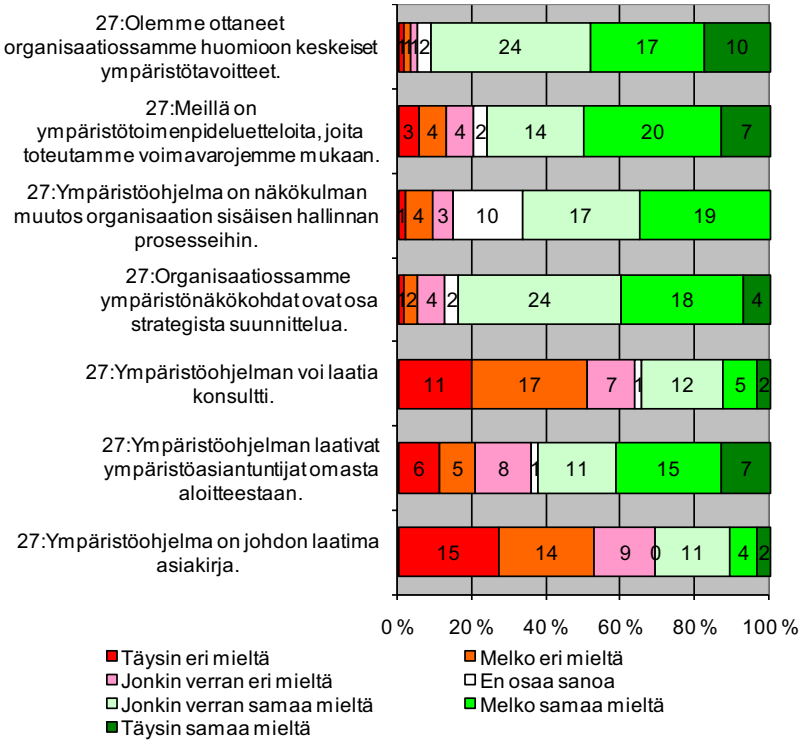
Ympäristöohjelmalla on rooli ympäristötiedon sisäistämisessä. Itä-Uudenmaan maakunnassa edellistä Uudenmaan ympäristöohjelmaa on ympäristökeskuksen mukaan käytetty aktiivisesti maakuntien aluekehittämistyössä sekä hanketason yhteistyössä. Sidosryhmät ovat käyttäneet hyväksi Uudenmaan ympäristöohjelma 2020 laadinnassa syntynyttä aineistoa. Yhteistyö liittojen kanssa on tiivistä, ja tavoitteet kytkeytyvät hyvin toisiinsa kumpaankin suuntaan. *"Uusien EAKR- ja ESR- sekä Central Baltic Interreg -ohjelmien luonnosteltu sisältö peilaa myös kohtuullisesti järkeviä ympäristötavoitteita."*

Esimerkkihankkeessa työryhmän paikalla olleen joukon edustavuus ei riittänyt koko maakunnan sitouttamiseen, eivätkä työryhmien jäsenet ymmärtäneet rooliaan ohjelman jalkauttamisessa omaan organisaatioonsa. Toimenpiteiden aikatauluksi katsottiin riittävän *"ohjelmavaiheen tarkkuuden, jota yhdessä tekemisen kautta toteutetaan"*. Ympäristöministeriön asettamista tulostavoitteista etsittiin neuvoa aluekeskusten roolille silloin kun toimenpiteen toteuttamiseen ei ole ollut resursseja riittävästi.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitossa todetaan, että *"ympäristöhallinto -pohjaisten kestävän kehityksen ohjelmien perusheikkous on se, että ne keskittyvät ekologiseen kestävyyteen. Taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys jäävät heikommalle. Tästä seuraa, että maakunnalliset kestävän kehityksen ohjelmat vaativat muiden tahojen, kuten maakunnan liittojen, TE-keskuksen ja lääninhallituksen panoksen."*

Kainuussa laki Kainuun hallintokokeilusta koskee myös ympäristöhallintoa. Maakuntavaltuustolla on päätösvalta mm. määrärahojen allokoinnissa ja tavoitteiden asettelussa. Kainuussa on kaksi ympäristötavoitteiden asettamisen kannalta tärkeää foorumia: 1) alueellinen ympäristöohjelma (ympäristökeskus vastaa), 2) maakunnan suunnittelu ja aluekehittäminen (maakuntasuunnitelma ja maakunta-ohjelma, sekä maakuntakaava, josta Kainuun maakuntakuntayhtymä vastaa). Myös metsäohjelmalla ja maaseutuohjelmalla on ympäristöllistä merkitystä.

Ympäristötiedon sisäistämisestä kertoo (kuva 34) se, että 98 %:ssa organisaatioista (kunta tai LVM) on otettu huomioon keskeiset ympäristötavoitteet. Ympäristönäkökohdat ovat osa strategista suunnittelua 83 %:ssa. 75 %:lla on ympäristötoimenpideluetteloita, joita toteutetaan voimavarojen mukaan. 70 % asiantuntijoista on sitä mieltä, että ympäristöohjelma ei ole johdon laatima asiakirja, mutta 67 % katsoo, että ympäristöohjelma on näkökulman muutos organisaation sisäisen hallinnan prosesseihin. 65 %:n on sitä mieltä, että konsultti ei voi laatia ympäristöohjelmaa ja 63 % katsoo, että ympäristöasiantuntijat laativat ohjelman omasta aloitteestaan. Oppilaiden mielestä (39 %) koulussa oli otettu huomioon keskeisiä ympäristötavoitteita ja että ympäristönäkökohdat ovat osa koulun strategista suunnittelua (68 %). Kouluissa ympäristötoimenpideluettelot on havainnut 22 % oppilaista.



Kuva 34. *Miten väittämät vastaavat ympäristönäkökohtien roolia edustamassasi organisaatiossa? Vastaajana kunnan ympäristösihteeri tai LVM:n hallinnonalan ympäristövastaava.*

Ympäristöohjelma tuo puitteet ympäristötiedon sosialisaatioon, mutta ongelmana on, että kaikkia ei saada osallisiksi. Ympäristöohjelman ei ajatella toimivan kaikkialla ympäristötiedon ulkoistamisessa ja yhdistelyssä, ja silloin ajatellaan, että lainsäädäntö ja arjen toiminta riittävät. Ympäristöohjelma toimii melko hyvin tiedon sisäistämisessä siellä missä niitä tehdään ja tällöin syntyy ympäristöhankkeita tai niiden aihioita, joita rahoitetaan esim. aluekehittämisohjelmista.

Vaikuttavuus ohjelman ”roolissa” syntyy yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta, ja tulokset ovat hankkeita ja ohjelmien resursoituja toimintalinjoja. Ympäristöohjelman rooli aluekehittämisen ympäristötavoitteiden asettamisessa riippuu paikallisista lähtökohdista, ja siihen vaikuttavat henkilöstön ja poliittisten päättäjien ympäristöasenteet.

5.2 YMPÄRISTÖOHJELMAN PROSESSIT

Tutkimushaastatteluissa, esimerkkihankkeen pöytäkirjoissa ja tutkimuskyselyissä ympäristöohjelman prosesseina ja toimintoina tulivat esille mm. laadinta, osallistuminen, seuranta ja toteuttaminen. Haastatteluaineistossa kyseisiä prosesseja käsiteltiin runsaasti. Ympäristöohjelmaan liittyvien prosessien analyysi uuden tiedon muodostuksen elementein paljastaa eroja alueellisten ympäristöohjelmien välillä. Kaakkois-Suomessa yhdistellään alueellista ympäristötietoa indikaattoreina ja käytetään EU-rahoitusta valtatien pohjavesisuojauksiin. Johtopäätökset indikaattoreiden kehityksestä jätetään toimijoille. Parhaiten toimitaan Länsi-Suomessa, jossa oli käytössä melkein kaikki tiedonmuodostuksen vaiheet johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Kestävän kehityksen määritelmällinen tarkoitus perustuukin eri näkökulmien yhdistelyyn.

Tiedon sosialisaatioon eivät riitä pelkästään ympäristökeskuksen tai kunnan ympäristötoimiston sisäinen ryhmätyöskentely ja lausuntopyynnöt. Yleisöä kuullaan (Etelä-Savo) vain har-

voin. Ohjelman pohjaksi laadittavat selvitykset ja kyselyt vaihtelevat, jopa ympäristötilan raportointikin saattaa puuttua. Tiedon järjestely, yhdistely ja seuranta vaihtelevat tai puuttuvat. Tiedon yhdistelyn työvälineet (indikaattorit, tilastot, ympäristöanalyysi jne.) ovat erilaiset (vertaa taulukko 2. s. 61). Tiedon sisäistäminen strategisesti, painopisteiden kautta ja toiminnan suunnittelussa saa aluekohtaisen toteutustavan, ja tilanne toistuu kuntien ympäristöohjelmissa.

5.2.1 Ympäristöohjelman laadintaprosessi

Ympäristöohjelman laadinta lähtee liikkeelle aikomuksesta ja prosessin alkuun laittajan hakemisesta. Ympäristöohjelman laadinta on ihannetilanteessa suunnittelua, ympäristöasiantuntijoiden tiedon yhdistelyä, vuoropuhelua, osallistumista, painopisteiden valintaa, toimintamallien ja toimeenpanon suunnittelua (taulukko 11). Ympäristöohjelmatyössä asiat pitää ymmärtää, ja mieltäminen tapahtuu dialektisen prosessin kautta.

Taulukko 11. *Ympäristöohjelman laadinnan ihanneprosessit uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Tiedon sosialisaatio
Laadinnassa haetaan yhteistyössä edistettäviä intressejä sidosryhmien kesken. Hakeminen tapahtuu hiljaisen tiedon jakamisena eri organisaatioiden välillä. Riittävän aikainen sidosryhmien odotusten selvittäminen on viranomaistyössä tärkeää. *"Jos saisi tunnistettua … yhteisiä asioita, joissa voisi syntyä lisäarvoa …nyt kannattaa toimia kimpassa, tässä halutaan samaan suuntaan."*
Tiedon ulkoistaminen
Laadinnassa korostetaan yleisön osallistamista. Etelä-Savon yleisö pääsi Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 laatimisessa vaikuttamaan ohjelman tulevaisuudenkuvaan ja lähtökohtiin. Materiaali ympäristöohjelman valmistelusta oli kaikkien nähtävillä ja kommentoitavissa ympäristökeskuksen www-sivuilla.
Tiedon yhdistely
Tiedon yhdistelymenetelmien tulisi olla monipuolisia ja vertailukelpoisia. Maakunnan ympäristöohjelman laadinnan tärkeimpiä vaiheita on eri tahoilla tapahtuva perehtyminen ongelmiin ja mahdollisiin ratkaisukeinoihin.
Tiedon sisäistäminen
Laadinnan yhteydessä suunnitellaan ohjelman resursointi, toimeenpano ja seuranta, mutta ohjelman strategisuus on tärkeämpää kuin sen konkreettisuus. Ohjelman laadintaan osallistuneiden sitoutuneisuus ja innostus auttavat ohjelman toteuttamista.

Etelä-Savon ympäristöohjelmatyöryhmille vaikutusten arviointi toi lisäarvoa ohjelman laadintaan. Teemaryhmät laativat ehdottamistaan toimenpiteistä ja vaihtoehdoista yhteenvedon

ympäristöohjelman valmistelun ohjausryhmälle. Yhteisen tahtotilan löytämisen oletettiin parantavan eri toimijoiden sitoutuneisuutta ympäristöohjelmaan.

Laadinnan aito avoimuus saa keskusteluun mukaan tahoja, jotka jäisivät muutoin ulkopuolelle. Tavallaan osallistavassa suunnittelussa rohkaistaan *(tai pilataan nöyriä alamaisia)* vaatimaan parempia suunnittelukäytäntöjä myös muuhun suunnitteluun. Haastateltava kertoo ympäristötiedon ulkoistamisen ja verkostojen merkityksestä tiedon yhdistelylle. *"Kun keskustellaan näistä … katsoo meidän sivuilta …on avoimesti kaikki keskustelu ja pöytäkirjat … tapahtuu joku naks, että tähän on jo monet halunnut osallistua … on MTK mukana, ja tuo ja tuo, että eihän tämä mikään hölmö juttu ole."*

Erot ihannetilan ja nykytilan välillä laadintaprosessissa

Ympäristötiedon sosialisaatio laadinnan nykyprosesseissa on ollut ympäristöammattilaisten välistä. Laadinnan vuorovaikutusprosessia vältellään, koska uuden tiedon muodostaminen ja oppiminen eivät laajassa sidosryhmäyhteistyössä ole aina helppoa ja mukavaa. Henkilökohtaiset keskustelut ohjelman laatijoiden ja muiden osallistujien kesken ja esittelyt toimivat ohjelman sosialisaationa. *"Se, että pääsi ääneen, koin, että kuunneltiin, mutta ei se aina näkynyt ohjelmassa … sitten tietysti tuntuu, että ei olisi kuunneltu … ymmärrän, että on kompromissin hakemista."*

Uuden tiedon muodostuksen kannalta työryhmätyön riskejä ovat kriittiset puheenvuorot, jotka estävät luottamuksen syntymistä, jolloin hiljaisen tiedon sosialisaatio ei voi alkaa. Hyvä, kannustava ja toisen hyväksyvä ilmapiiri voi särkyä tai jäädä syntymättä, ja tavoitteiden integroiminen muihin tavoitteisiin jää tekemättä. Sidosryhmäyhteistyötä vaikeampaa voi olla "talon" sisäinen prosessi ja keskustelu.

Ympäristöjärjestelmän kehittäminen organisaatiossa ei ole helppoa, sillä työryhmän erilaisten työskentelytapojen hyväksyminen ja ajatusten arvostus sekä luottamus ovat onnistuneen

lopputuloksen edellytyksiä. *"Turhauduin heti… koska siinä oli … asiantuntijoita, jotka tekivät vaikeaksi asian… jäykkä ja byrokraattinen … mentiin lillukan varsiin. Se ei lähtenyt toimimaan ja lähdin pois, että tämä ei etene … siinä ei ollut motivoituneita ihmisiä." "Käytännöllisen suunnittelun kursseja ei saada koulussa …kun on paljon liikkuvia tekijöitä."* Onnistunut vuorovaikutteinen toiminta eri asiantuntijoiden kesken ympäristöongelmia ja -ilmiöitä ratkottaessa ja pohdittaessa vaatii vuorovaikutusosaamista (Kohl 2008, 141).

Laadinnan nykyprosesseissa ympäristöohjelma on ympäristöasiantuntijatiedon ulkoistamista muille toimijoille. Kestävän kehityksen toimikunnan ohjelmatyön tulos syötetään ympäristöhallintoon ja kaikkiin muihin organisaatioihin. Sosialisaatio tapahtuu vain hallinnon ylemmissä portaissa, ja sisäistäminen jää alemman hallinnolle. Ohjelman laatiminen nähdään jatkuvana prosessina, mutta käytännössä ongelmat ovat juuri siinä: prosessi ei jatku, ja arjen ongelmat nousevat edelle.

Tutkimuskyselyssä kuntien ympäristösihteerien ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristövastaavien organisaatioissa 64 %:ssa oli laadittu ympäristöohjelma, ja useimmiten se oli laadittu ensimmäisen kerran ennen vuotta 2000. Tutkimukseen osallistuneista oppilaista 29 % väitti, että hänen koulussaan on ympäristöohjelma.

Laadinnan tärkeä osa on lähtötietojen kerääminen. Tiehallinto kerää hallinnon sisältä ohjaavat suunnitelmat, alueiden näkemykset ja ympäristöjärjestelmän tuottamat tiedot ympäristövastaavien verkostosta. Etelä-Savon ympäristöohjelmassa ympäristön tila -osiota kirjoitti 20 ympäristökeskuksen asiantuntijaa. Vähäinen ohjelman kirjoittamiskokemus voi lisätä työn rasittavuutta. *"Strategian tekemisessä … raskasta työtä se on, sitä ei aina hoksata, vaan luullaan, että se tulee tuosta vaan …se on luonnoksen ja version pyörittämistä, demokratiaprosessia, että kaikki… haluaa olla huomioitu, se on voimia koittelevaa."*

Laadintaprosessin aikana ohjelman runsasta materiaalia on tiivistettävä ja se saattaa aiheuttaa tunteen, että tärkeät asiat katoavat isoihin kokonaisuuksiin. *"Prosesseissa … kokonaisuus kasvoi isoksi kokoajan ja siten se piti kompressoida pieneksi."*

Tiedon yhdistelyn menetelmät ovat moninaisia laadinnan nykyprosessissa. Tiedon yhdistelyssä ja osaamisessa näkyy puutteita osassa ympäristöohjelmia. Ympäristöohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden yleisyys estää kustannuslaskennan. Kukin toteuttamiseen osallistuva taho määrittelee itse käytännössä toteutuvan hankkeen kustannustason. Kustannuslaskenta edellyttäisi ohjelmalta toteuttamissuunnitelmaa. Ohjelman tavoitteet ovat usein niin tärkeitä, ettei niiden tarkastelu pelkkiä kustannuksia vastaan anna riittävästi informaatiota. Ympäristöarvoille ja ympäristön palveluille ei voi laskea hintaa ilman, että lasketaan toimimattomuuden seurausten kustannukset.

Laadintavaiheessa tiedon ulkoistaminen, yhdistely ja ennakointi vaativat paljon taustamateriaalia. Uudenmaan ympäristötavoitteet muodostuivat vuonna 2006 kerätystä taustaaineistosta ja seminaarien ja työryhmien työstä. Sidosryhmien edustajat ja asiantuntijat asettivat ympäristöongelmat tärkeysjärjestykseen. Ohjelman seuranta sisälsi toteumaraportoinnin ja indikaattoritietoa kuten ekologinen jalanjälki. Indikaattoreita tiedon yhdistelyn menetelmänä käyttivät Länsi-Suomen, Lounais-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Etelä-Savon ympäristökeskukset. Ympäristöanalyysin ovat tehneet Etelä-Savon lisäksi Kymenlaakso, Varsinais-Suomi, Satakunta, Uusimaa, Itä-Uusimaa, Pohjois-Karjala ja Keski-Suomi (vrt. taulukko 2). Vaikutusten arviointia ja skenaarioita käytetään vain vähän.

Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 laadinnan yhteydessä tehtiin mm. päästöinventaario, laskettiin kasvihuonekaasutase sekä päivitettiin seurantaindikaattorit ja kehitettiin alueellisia indikaattoreita. (Panula-Ontto-Suuronen & Nikkilä, 2005) Ympäristön tilaa ja tulevaisuutta alustettiin työryhmille mm. edellisen ohjelman seurannan avulla. Ympäristöohjelman

vaikutuksia on valmistelutyön aikana arvioitu suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lakiluonnoksen mukaan, koska sen katsottiin hyödyttävän ohjelman lopputulosta. Vaikutusten arvioinnin vaihtoehdot olivat:

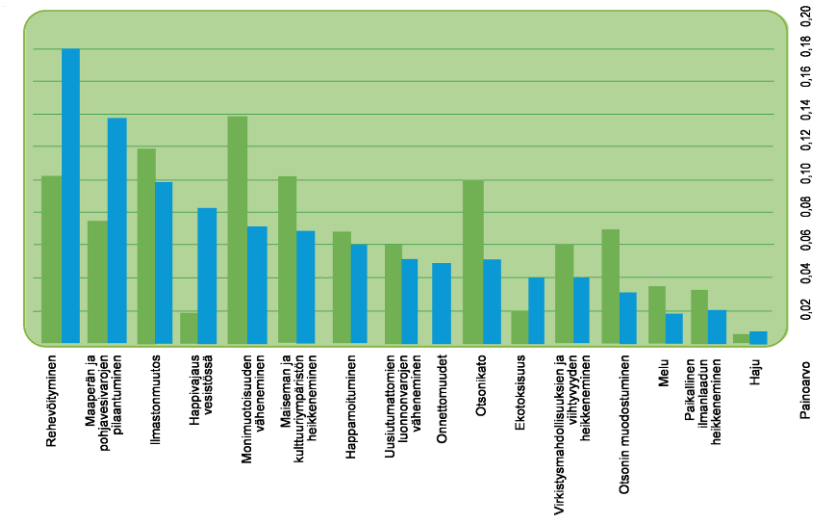
- VE0, ohjelmaa ei laadita, ja käytössä ovat hallinnon tavanomaiset ohjauskeinot,
- VE1, ohjelma laaditaan yhteistyössä, mutta käytössä on niukat resurssit,
- VE2, ohjelmaan sitoudutaan laajalti ja se toimii kehityksen veturina maakuntaohjelman rinnalla.

Vaihtoehdot muuttuvat komparatiivisesti resurssien ja yhteistyön määrän sekä tehtävän vaativuuden mukaan.

Suomen ympäristökeskuksen kehittämä alueellinen ympäristöanalyysi auttaa yhdistelemään määrällistä tietoa ja arvottaa ympäristöongelmia (Tenhunen & Seppälä 2000). Ympäristöanalyysin menetelmä kehitettiin 1990-luvun lopulla työkaluksi Etelä-Savon ympäristökeskukselle ajatuksena tarkastella analyyttisesti Etelä-Savon eri elinkeinojen ja toimintojen ympäristöä kuormittavien tekijöiden merkitystä ympäristön tilaan ja käyttää tulosta uuden Etelä-Savon ympäristökeskuksen ympäristöstrategian ja -ohjelman laadintaan. (Tenhunen & Seppälä 2000, 3-7). Alueellinen ympäristöanalyysi asettaa ympäristöongelmat luokkiin ja priorisoi. (Tenhunen & Seppälä 2004)

Etelä-Savon ympäristöongelmille annetut painoarvot vuosina 1998 ja 2004 osoittavat ongelmien vaihtuneen jonkin verran (kuva 35). Ympäristöongelmien arvottaminen vaikutti Etelä-Savon ympäristöohjelman toimenpiteiden ja tavoitteiden sisältöihin tuomalla esiin koettua tarvetta painopistealueina. Tiedon yhdistely toi esiin ristiriitaiset tulokset, mutta ei ratkaisua. Kun haittapisteitä tarkasteltiin toimintosektoreittain, suurin yksittäinen haitta Etelä-Savossa oli rehevöityminen maatalouden toimintosektorilla. Kun tätä verrattiin maakunnan ympäristöprofiiliin, jossa Etelä-Savon rehevöityneiden vesistöjen pinta-ala on 2 % kokomaan rehevöityneiden vesistöjen pinta-alasta, haastateltavana ollut TE-keskuksen edustaja teki ymmärrettävästi tulkin-

nan, että rehevöityminen ei ole ongelma Etelä-Savossa. Näkökulmaa vaihtamalla saadaan kaksi täysin vastakkaista tulosta. Sittemmin ympäristöanalyysimenetelmää on käytetty mm. Kymenlaakson maakunnan ympäristöindikaattoreiden valinnassa ECOREG- tutkimushankkeessa (Melanen 2004).



Kuva 35. *Eri toiminnolle annetut haittapisteet (x-akseli) toivat painopistealueet (y-akseli) esiin Etelä-Savossa. Painotus vuonna 1998 (vihreä pylväs) monimuotoisuuden väheneminen ja 2004 (sininen pylväs) rehevöityminen.*

Ympäristöanalyysin avulla saadaan selville ympäristöä eniten kuormittavat tekijät ja kriittisimmät ympäristövaikutukset. Analyysi perustuu alueella toimivien ympäristöalan asiantuntijoiden ja päättäjien näkemyksiin alueen ympäristökuormituksesta ja ympäristön tilasta. Teoreettisesti ympäristöanalyysi on elinkaariarvioinnin sovellus, jossa hyödynnetään myös monitavoitteisen päätösanalyysin menetelmiä. Tutkittava alue rajataan maantieteellisesti, ja alueen sisälle jäävien toimintojen vaikutuksia ympäristöön tutkitaan. (Tenhunen 2006) Analyysin tekeminen edellyttää alueen päästöjen ja muiden ympäristöä kuormittavien tietojen inventaariota. Jotkut alueelliset ympäristökeskukset ovat hyödyntäneet ympäristöohjelmiensa laadinnassa

yhtä ympäristöanalyysin osaa, ympäristöongelmien arvottamiskyselyä. (Tenhunen 2006)

Ympäristökeskuksen ohjauskeinojen vaikuttavuutta on käytetty arviointiin Etelä-Savossa ja Satakunnassa. Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen johtajana toiminut Veli-Matti Tiainen oli selvittänyt ohjauskeinojen vaikuttavuutta Satakunnassa ja teki vastaavan selvityksen Etelä-Savon alueella käytettäväksi ympäristöohjelman ja ympäristökeskuksen strategian taustamateriaalina. Tiainen selvitti ympäristökeskuksen tavoitteita ja keinoja vaikuttaa kuntien eri toimintoihin sekä suunnitelmia ja käytäntöjä eri ohjauskeinojen (taloudellinen, tiedollinen ja hallinnollinen ohjaus) osalta. (Tiainen 2004) Tutkimus auttoi ympäristökeskusta löytämään rooliaan toimijana alueellisen ympäristöohjelman toteutuksessa ja linjasi ympäristökeskuksen strategiaa.

Tiedon sisäistämisen ongelmia laadinnan nykyprosesseissa aiheuttaa se, että ympäristöohjelmia tehdään projektimaisesti ilman pysyvää organisaatiota. Näin ympäristöohjelma on heikommassa asemassa kuin pysyvässä virkamiesorganisaatiossa laadittu lakisääteinen maakuntaohjelma. Ympäristöohjelmien hyvä laadintatapa ja merkitys ymmärretään eri tavoin eri alueilla. Kokemuksen puute ja ohjauksen antamat vapausasteet ovat aiheuttaneet runsaat soveltamismahdollisuudet muotoilla ohjelmaprosessi kullekin alueelle sopivaksi. Samalla termien määrittelykin vaihtelee alueittain ja vaikeuttaa alueiden välistä vertailua. Valmisteluprosessi saatetaan sitoa EU-ohjelmakausiin. Johtopäätösten teko ympäristökeskuksen sisälläkin jää usein heikoksi. Pohjois-Pohjanmaan ympäristösopimus -malli allekirjoitustilaisuuksineen tai virallinen hyväksymismenettely tuntuvat maakuntaliitoissa vieraalle ajatukselle. *"Me tehdään ympäristöstrategiaa ja sitten ohjelmaa… liitot on tietysti valmisteluprosessissa mukana ja käsitellään päättävissä elimissä, mutta … maakuntien allekirjoitus ympäristöohjelmaan ja strategiaan… ei ole tehty allekirjoituspaperia niin kuin … PPO:lla tehtiin."*

Vertailtaessa alueellisten ympäristöohjelmien laatimisprosesseja maakuntaohjelmien prosesseihin ympäristöohjelmien prosessit koetaan entisen ekoläänin maakuntaliitossa keskeneräiseksi ja kulttuuritaustattomaksi. Toisaalta maakuntaohjelmaakaan ei ole tehty pitempään, mutta sillä on lainsäädännöllinen tausta ja toteuttamiskeinona rahoitus. Näin se on painoarvoltaan eri luokkaa kuin ympäristöohjelma. Sen laatimis- ja toteuttamisprosessit ovat huomattavasti suljetumpia kuin Etelä-Savon ympäristöohjelman, mutta poliittisen ohjauksensa takia kansanvaltaisemmaksi väitettyjä. Maakuntaohjelmaan nähden alueellisen ympäristöohjelman laatimisprosessi on asiantuntijavaltaisempi. Poliittista osallistumista siinä edustivat kuntien ja maakuntahallituksen nimittämät edustajat sekä lausuntomenettelyt. Aluekehittämislain muutoksen tulkinta laaja-alaisen ympäristösuunnittelun yhteistyön johtamisesta niin, että maakuntaliitto nimittää työtä ohjaavan ryhmän on vaikuttanut ryhmän kokoonpanoon verrattuna aiempaan ympäristökeskusvetoiseen menettelyyn.

Ympäristöohjelman on hankittava hyväksyttävyys toteutuakseen. Maakuntaohjelman laadinta on lakisääteistä ja ymmärtämisen vaatimus korvautuu säännönmukaisella toiminnalla, johon on resursseja. Alueellisen ympäristöohjelman toteuttaminen vaatii syvällisen ymmärryksen, intressin ja resurssit, jotka on hankittava ohjelman laadinnan ja toteuttamisen prosesseissa. Sen kannattaa hyödyntää kaikkia hyväksyttäviä ja valmiita maakunnallisia, alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä prosesseja ja tehdä uusia. *"Tarpeellinen ja vaikea oppimisprosessi kaikille, tavallaan keskeneräinen. Vielä hakee muotoansa, vaatii kaikilta osapuolilta terävöittämistä. …samanaikaisesti joudutaan pähkäilemään mistä on kysymys, se vie pikkaisen terää pois varsinaiselta tekemiseltä ...Hyvin harva yksilötasolla hahmottaa työkaluna, mitä kaikkea tämmöisellä työskentelyllä voi tehdä parhaimmillaan."* Maakuntaliitto kokee, että ympäristöohjelmien laatimista tulisi jatkaa edelleen. Ympäristöohjelman laatiminen on maakuntaliiton mukaan hyväksytty toimintatapa Etelä-Savossa. Maakunnallinen ympäristömyönteinen toiminta kehittyy vuoropuhelussa. *"Ympäristööh-*

jelma on strateginen työkalu, jota työstetään koko ajan … se on jatkumo… Tämä toimii, kehittyy ja jatkuu ja tarpeet syntyy kokoajan vaikka vuoropuhelussa kun vaan jaksetaan vuoropuhelua pitää yllä."

Kainuun ympäristöohjelman 2006–2009 (Hänninen 2006) valmistelussa Kainuun maakunta -kuntayhtymää informoitiin eri vaiheissa ja pyydettiin lausunto. *"Laatimisprosessi ei ollut erityisen vuorovaikutteinen …Kainuussa maakuntaohjelman ja ympäristöohjelman valmisteluprosessit tukivat toisiaan, ja ohjelmia valmisteltiin samanaikaisesti."* Molempia ohjelmia käsiteltiin maakuntahallituksen asettamassa strategiaryhmässä. Pohjanmaan, Eteläpohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien yhteinen ympäristöohjelma (2000, 2007) laadittiin alueellisessa ympäristökeskuksessa laajassa vuorovaikutusprosessissa keskeisten toimijoiden kanssa. Pohjois-Karjalan ympäristöohjelman laadintaan *"on osallistunut laaja piiri, mutta sidosryhmien sitoutuneisuus tavoitteiden edistämiseen ja rahoittamiseen vaihtelee."* Uudenmaan ympäristöohjelma "Yhteinen ympäristömme 2020" jätti toimeenpanon suunnittelun toimijoille ja maakuntaohjelmille. Lisäksi ympäristökeskuksen vuosittainen tulossuunnitelma sidottiin ohjelman tavoitteisiin, ja ne otettiin huomioon rahoitusta kohdennettaessa ja ympäristöhankkeita suunniteltaessa. Ympäristöohjelman toimeenpanoa edistämään palkattiin ylitarkastaja.

Kuntasektori laati 90-luvun alussa agendoja pieniinkin kuntiin nykyistä innokkaammin. Ympäristötehtäviin korvamerkitty valtionosuus on ollut aikanaan hyvä houkutin asiantuntijan palkkaamiselle. Kunnat toteuttavat ohjelmiaan toimintajärjestelmän osana. LVM:n puolella ne ovat ympäristöjärjestelmän, toimintajärjestelmän tai tulosohjauksen osia.

Tiedon sosialisaatio ei onnistu ympäristöohjelmatyössä kun työ jää liikaa yksittäisten henkilöiden harteille ja näin yhteisen hyvän löytyminen vaikeutuu. Tiedon ulkoistaminen jää liian usein julkaisun varaan, eikä yleisölle ole osallistumisfoorumia. Tiedon yhdistely jää ympäristötiedon yhdistelyyn ilman integrointia muihin tavoitteisiin, ja vaikutusten arviointi puuttuu.

Tiedon sisäistämisestä puuttuvat priorisointi, painopisteet ja strategisuus. Resurssien ja toteuttamisen suunnittelu päätyy osittain toiminnalliseen tyhjiöön.

Ohjelman odotetaan saavan vaikuttavuutta siitä, että muille kerrotaan, miten on hyvä toimia. Ohjelmien laatijoiden maailmankuva on yltiöpositiivinen: kuvitellaan, että kaikilla rintamilla voidaan edetä yhtä aikaa ja yhtä voimakkaasti vaikka resursseista ei ole tietoa.

5.2.2 Osallistuminen

Empiirisessä aineistossa osallistuminen mainitaan usein laadintavaiheen prosessissa sekä toteutumisen ja sitoutumisen yhteydessä. Osallistuminen on jo sinällään ympäristöohjelman ihannetila. Osallistumiseen liittyvä maailmankuva vaihtelee tässä tutkimuksessa virkamiesvalmistelusta poliittiseen edustukselliseen demokratiaan, kestävän kehityksen toiminnasta SEA-direktiivin ja SOVA-lain 200/2005 yleisöön. Yleisöllä tarkoitetaan yksityishenkilöitä, yksityishenkilöiden yhteenliittymiä ja ryhmiä sekä yhteisöjä ja säätiöitä. Osallistuminen yleisön näkökulmasta ei vaadi kansalaisuutta, asumista, kanta-asiakaskorttia tai veronmaksua. Yleisökäsite voi aktiivisimmillaan tarkoittaa osallistuvaa interaktiivista yleisöä konsolin ohjaimissa. Interaktiivisen yleisön toimijuus verrattuna aktiivisen kansalaisen toimintaan voi myös olla vain passiivista katselua.

Uuden tiedon muodostuksen elementeissä osallistuminen kuuluu lähinnä vain sosialisaatioon ja ulkoistamiseen, jota tapahtuu dialogin ja kollektiivisen reflektion kautta, ja verkostoituminen kytkee sen tiedon yhdistelyn vaiheeseen. Koska uuden tiedon muodostuksen SECI- luokittelulla ei pääse erottelemaan riittävästi osallistumisen eri piirteitä, on haettava muuta lähestymistapaa. Osallistumisen tarve, laatu ja menettelyt ovat erilaisia tiedon muodostuksen spiraalin kierrosten kasvaessa, ja kierrosten eli tiedon kasvaessa voidaan kohdata vaikeampia ongelmia. Sananlasku ”tyhmyys tiivistyy laumassa” kuvaa yhtä nä-

kökulmaa asiaan, mutta kiistatta tiedon määrä voi kasvaa osallisten määrän kasvaessa eli silloin, kun mukaan tulee toisia eri tavalla toimivia ja maailmankuvaltaan erilaisia ”laumoja”. Ihannetilan vaatimuksetkin kasvavat uuden tiedon myötä.

Osallistumisen luokittelu syntyi aineiston pohjalta. Haastateltavien esille tuomaa näkökulmaa osallistumiseen tarkasteltiin ympäristöohjelmien viitekehyksessä luokitellen vastauksesta ilmenevän organisaation yhteistyön laatu ympäristötyössä ja ratkaistavan ongelman vaikeus **v**aiheistetulla **a**jatus**m**allilla VAM, joka on syntynyt tässä tutkimuksessa ohjelman prosessien tarkastelusta.

- Ensimmäisen vaiheen toiminta koodataan merkinnällä VAM1, joka tarkoittaa yksin yhtenäisissä ja homogeenisissä (ympäristö)verkostoissa toimimista sekä helppoja yksinkertaisia ongelmia.
- Toinen vaihe, VAM2, tarkoittaa yhdessä toimimista heterogeenissä verkostoissa ja järjestelmää.
- Kolmas vaihe, VAM3, kertoo ristiriidoista tai yhteen sovittamattomista konflikteista toiminnassa.
- Neljäs vaihe, VAM4, pitää sisällään strategista ajattelua, synergiaa ja strategisten hankkeiden toteuttamista.

Luokittelussa on kyse myös siitä, että on olemassa eri kehitysvaiheen ohjelmia. Luokittelussa yhteistyön laatu ei tarkoita ympäristövastaavan yhteistyökykyä vaan yleisempää mukaan ottamista ja yhdessä tekemistä verrattuna uuden tiedon muodostuksen elementteihin ja toivottuun tilanteeseen, jossa ympäristö on näkökulmana mukana strategioiden laadinnassa. Esimerkkihankkeen vaikutusten arvioinnin vaihtoehdot tukevat samaa luokittelua seuraavasti: vaihtoehto VE0 vastaa ensimmäistä vaihetta (normaali toiminta), vaihtoehto VE1 (yhteistyö) tarkoittaa toista vaihetta ja vaihtoehto VE2 (yhteistyö, paljon resursseja ja aluekehityksen veturi) vaihetta kolme ja neljä.

Luokittelussa en käytä kestävää kehitystä ideaalitilanteena poiketen Peuran tutkimukseen, jossa hän arvioi yrityksen ym-

päristötoiminnan tasoa (1998, 105 ja 2001, 182, 187). Peura luokitteli siinä kestävän kehityksen strategisuuden yläpuolelle. Tässä tutkimuksessa kuitenkin kestävä kehitys on strategisuuden alapuolella ainakin siksi, että käsitellään kestävän kehityksen ohjelmia, joista osassa ei ole mitään strategisuutta ja ongelmana on suhde johtamiseen ja päättäjiin (esim. resurssit, taloudellisten intressien yliajo jne.). Ehkä on kyse erilaisesta strategisuudesta tai sitten eri asia on ongelma eri toimintakentillä: yrityksillä kestävä kehitys ja julkisilla toimijoilla strategisuus ympäristöajattelussa. Vertailun vuoksi on mainittava, että strateginen kestävän kehityksen ajatus (SSD) pitää sisällään kestävän kehityksen perusperiaatteista lähtevän systeemisen lähestymisen (Robèrt & al. 2002, Robèrt 2005).

Osallistumisprosessin ihannetilassa tiedon sosialisaatio kehittyy vaiheittain, ja ihannetila riippuu lähtötilanteesta. Alkuvaiheen ympäristöohjelmia (VAM1) laativat ympäristövastaavat yksin ja kuulevat muita tarvittaessa. Toisen vaiheen ympäristöohjelmia (VAM2) laaditaan myös organisaatioiden yhteisestä aloitteesta. Osallistumismahdollisuus on tärkeää ja laadintatyö ei tapahdu pienessä sisäpiirissä. Sidosryhmät osallistuvat työryhmissä ja alueellisissa seminaareissa. Ristiriitoja voi syntyä, kun tehdään yhteistyötä monella tavoin, ja niitä voi käsitellä rakentavasti (VAM3). Strateginen näkökulma auttaa ristiriitojen ratkaisemisessa (VAM4). Ympäristöohjelmia tarvitaan vuoropuheluun, jonka hyöty on yhteinen näkemys. Kansalaisilla on ollut mahdollisuus ilmaista mielipiteensä heille sopivalla tavalla. Ihannetilassa osallistuminen suunnitellaan niin, että saadaan kaikki strategisesti tärkeät tahot mukaan suunnitteluun (tiedon sosialisaatio) ja toteutukseen.

Osallistumisprosessin ihannetilassa tiedon ulkoistaminen noudattaa yksinkertaisimmillaan (VAM1) vähintään YVA-, SOVA- ja hallintolain vaatimuksia (kuuleminen ja lausuntopyynnöt). Ympäristöohjelma ja siihen liittyvä ympäristö- ja seurantaraportointi tulee julkaista ainakin sähköisesti ja raporteista tiedotetaan. Toisen vaiheen ohjelmissa (VAM2) kansalaisten ja

yleisön osallistaminen suunnittelutyöhön on viestinnällinen haaste. SOVA-laki antaa hyvät puitteet sidosryhmäosallistumiselle. Osallistumiseen liittyy myös se, että suunnittelussa käytettävät termit, kuten kestävä kehitys, määritellään. *"Käsitteitä, jotka antaa tulkinnalle tilaa …olisi hedelmällistä … ruveta määrittelemään …mitä niillä ymmärretään …paikallisessa kehikossa ja …EU ympäristössä. Sehän ei voi tarkoittaa saamaa … ympäristön erilainen mittakaava …pitäisi tarkistaa, miten käsitteet missäkin yhteydessä ymmärretään."* Ympäristöohjelma on osallistava oppimisprosessi käskyttämisen sijaan. Palautteen saamisen vaikeus ymmärretään (VAM3). Keskustelun herättäminen on tärkeä osa prosessia. *"Eihän kansalaisia voi velvoittaa osallistumaan samoilla papereilla kun keskeisiä sidosryhmiä …kohderyhmä pitää ottaa huomioon …keltä mielipiteitä haluat."* Strateginen ulkoistaminen on suunnitelmallista (VAM4). Osallistumisen ihanneprosessin strateginen ulkoistaminen tapahtuu jo suunnitteluvaiheessa. Osallistujat tulisi saada sitoutettua ohjelman eteenpäin viemiseen. Ihannetilassa tehdään osallistumista hyödyntäen selvityksiä strategisista näkökulmista ja ulkoistetaan uusia strategisia lähtökohtia.

Osallistumisprosessin ihannetilassa tiedon yhdistely ensimmäisen vaiheen ohjelmissa (VAM1) on yksinkertaisimmillaan sitä, että ympäristöasiantuntija yhdistelee ympäristötietoa toiminnalliseen tietoon vuoropuhelun avulla. Toisen vaiheen ohjelmissa (VAM2) tiedon yhdistelyssä ovat aktiivisesti mukana tietoa hakevat toimijat. Osallistumista estävät korkeintaan päällekkäiset tapahtumat, ei kiinnostuksen puute (VAM3). Jos strategiseen suunnitteluun osataan panostaa (VAM4), ympäristöohjelma nähdään mielenkiintoisena haasteena tehdä yhdessä strategista työtä. *"Olisi mahdollisuutta saada merkittäviä tuloksia … jos ajatellaan koko ketjua… yleispiirteisestä maakunnallisesta strategiasta käytännön toteuttamishankkeisiin …se kulttuuri mikä strategisten ohjelmien toteuttamisessa ja hallinnassa on… aika lapsen kengissä … ympäristöohjelman … näen haasteellisena ja mielenkiintoisena. … olen halunnut korostaa … suunnittelutyökalun merkitystä, kun tehdään strategista työtä yhdessä ja yritetään hyödyntää sitä."*

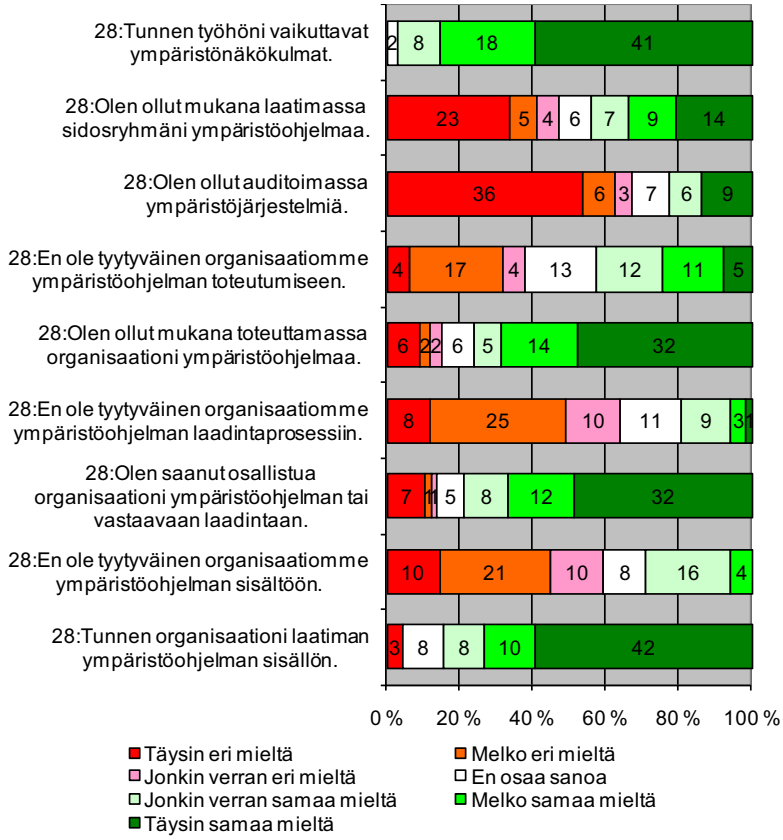
Osallistumisprosessin ihannetilassa tiedon sisäistäminen on ensimmäisen vaiheen ohjelmissa (VAM1) yksinkertaisimmillaan ymmärtämystä ympäristötiedon tarpeellisuudesta ja ympäristöohjelma sekä ympäristöhankkeet tarvittavine resursseineen annetaan asiantuntijoiden tehtäväksi. Toisen vaiheen ohjelmissa (VAM2) organisaatio toteuttaa yhdessä useita ympäristömyötäisiä toimintoja. Osallistuminen vähentää ristiriitoja toteutuksessa (VAM3-4). Kun on osallistunut jonkin strategian laadintaan, niin se *"tahtoo lähteä toteutumaan"* ja siksi osallistumisen kytkeminen toteutukseen on tärkeää. Silloin ristiriidatkin vähenevät. *"Kun sen ottaa 3 vuoden päästä tarkasteltavaksi …aika paljon on toteutunut. …Se jää ihmisten päähän enemmän ja vähemmän …elämään arkipäivässä …vaikkei kukaan tule kysymään, että joko sinä olet aloittanut …Ihmisellä on taipumus mennä sen mukaisesti, missä on ollut mukana… on yksi lysti, onko kirjoitettuna."*

Osallistumisprosessin erot ihannetilaan verrattuna

Nykyisellään osallistumista voisi yleisesti lisätä kaikenlaisessa suunnittelussa. Osallistumisessa näyttää olevan kehityskulku, jossa ei yleensä edetä harppauksin, vaan reitti osallistumiseen on hidas oppimisprosessi niin viranomaiselle kuin yleisöllekin.

Osallistumisprosessin nykytilassa tiedon sosialisaatiosta kertoo se, että ympäristöasiantuntijoista 79 % (n=66) oli saanut osallistua oman organisaationsa ympäristöohjelman tai vastaavan laadintaan ja 76 % (n=67) on ollut mukana toteuttamassa organisaationsa ympäristöohjelmaa (kuva 36). Ympäristöohjelman laadintaprosesseissa ja sisällössä ei asiantuntijoiden kokemuksen mukaan ollut vikaa, mutta toteuttaminen voisi olla tehokkaampaa.

Ensimmäisen vaiheen (VAM1) alueellisen ympäristöohjelman laatiminen ilman sidosryhmäyhteistyötä koettiin sanelupolitiikaksi. Osa ympäristökeskuksista pitää yhä ympäristöohjelmaa sisäisenä paperina.



Kuva 36. *Asiantuntijoiden käsitykset osallistumisestaan ympäristöasioiden hoitoon.*

Toisen vaiheen (VAM2) maakunnallisen ympäristöohjelman osallistuminen on sidosryhmien yhteistyötä työryhmissä ja ohjausryhmässä sekä lausuntojen välityksellä. Työhön osallistuneet valittiin ympäristökeskuksessa. Ohjausryhmän kokouksessa osallistuminen oli esimerkkihankkeessa aktiivista. Sidosryhmäyhteistyötyö parantaa näkemystä tulevaisuudesta. *"Se oli aivoriihi, mietittiin yhdessä keskuksessa … työryhmät, montako niitä olisi ja minkä sektorin asioihin paneutuisi, sitten mietittiin tai johtaja mietti, kuka lähtee keskuksesta."* Toisen vaiheen ohjelmissa osallistumisenprosessit vaihtelevat suuresti ja luovat omintakeisen tiedon sosialisaatiolle eritasoisia edellytyksiä. Kansalaisten osallistuminen puuttui usein ohjelman laadinnasta. Kansalaisten osallistumisesta alueellisen ohjelman laadintaan pidetään vieraana, kuntataso koetaan oikeaksi. Toisaalta kansalaisten pitäisi

olla mukana ohjelmaa toteuttamassa. Osallistuminen oman kunnan ohjelman laadintaan on myös laimeaa.

Osallistuminen työryhmissä on puutteellista, jos (VAM3) kaikki työhön nimetyt eivät tule kokouksiin. *"Olisiko pitänyt olla laajempi porukka paikalla, kutsuttuja oli kyllä paljon, mutta ei vaan saatu paikalle."* Osallistumista alueellisen ympäristöohjelman laadintaan työn alkuvaiheessa saatettiin vastustaa sidosryhmissä *"Neuvostoliiton suunnitteluna"* tai arvosteltiin, ettei työssä tuoda mitään uutta mitä ei ole jo lainsäädännössä. Kuitenkin ympäristötoiminnan ristiriitoja ja strategisia lähtökohtia (VAM3-4) tuodaan runsaasti esille lehdistössä mielipidekirjoituksissa tai toimittajan kirjoittamissa artikkeleissa.

Osallistumisprosessin nykytilassa tiedon ulkoistaminen on puutteellista. Alkuvaiheen ohjelmissa osallistumista vierastetiin (VAM1). Osallistumisen järjestäminen vaatii suunnitteluponnistuksia (VAM2). Ympäristöohjelma tuo lisää yleisön osallistumista pitkän tähtäimen suunnittelun perinteeseen. Sidosryhmien odotuksia tulisikin selvittää enemmän. *"Pitkän tähtäimen suunnittelun perinne… siihen on tullut kestävän kehityksen elementti mukaan …ympäristöohjelma tuo uutta… osallistumisen ja vuorovaikutuksen sidosryhmien kanssa ja haetaan … yhteisöllistä näkemystä toimijoiden kanssa."*

Jos henkilöstö kokee ympäristöohjelman jäävän kuolleeksi kirjaimeksi tai ei tunnista sen roolia omassa työssä, keskusteluun ei haluta osallistua. *"Se pitää vaan hyväksyä, ettei henkilöstöä kiinnosta… kokonaisuuden hahmottaminen."*
"Yhteys päivittäiseen työhön tuntuu menevän aika pitkäksi … porukat on mukana vuositason suunnittelussa … puhuttiin … tavoitteista toimialakokouksissa ...Sen jälkeen siirtyy henkilökohtaiselle tasolle. "

Maakuntaohjelmien ja -kaavojen laadinnassa osallistuminen liittyy toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Yleisön osallistaminen ympäristöohjelmaan on vapaaehtoista, mutta parantaa lopputuloksen konkretisoitumista.

Pelkkä tieto ympäristövaikutuksista tai siitä, mitä pitäisi tehdä, ei riitä. Ympäristöohjelma ylläpitää keskustelua ympäristöstä ja pakottaa haluttomatkin miettimään asioita. Ympäristötiedon yhdistely omaan toimintaan ja tiedon merkityksen sisäistäminen auttaa ymmärtämään syy- ja seuraussuhteita. *"Me törsätään ja tuhlataan vaikka tiedetään, että … luonnonvarat kuluu … ympäristöasioista viis veisataan …kulutusta ihannoidaan, tee siinä sitten ympäristövalistusta. Asian jatkuva ylläpitäminen ja puhuminen on tärkeätä …Ympäristöohjelman tekeminen …vaiva kannattaa nähdä sen takia, että silloin ne, jotka ei muuten näitä asioita ajattele …vähän joutuu miettimään."*

Kaikkia ei saada sidottua mukaan yrityksistä huolimatta (VAM3). *"Kansalaistoiminta on harrastusta …ja tämä ylimääräisyys joskus muuttuu ihan liian raskaaksi."* Jos päätöksen tekijät eivät ole mukana ohjelman laadinnassa, siitä voi tulla näennäistoimintaa. Nykyisin asiantuntijoiden selvityksiä strategisista lähtökohdista (VAM4) julkistetaan runsaasti ja niitä referoidaan lehtikirjoituksissa paljon, joten kiinnostuneille on paljon tietoa tarjolla.

Nykytilassa ei tiedon yhdistelyn näkökulmasta ensimmäisen vaiheen (VAM1) ympäristönsuojeluohjelman teossa ollut osallistumista vaan tietoja yhdisteltiin eri yksiköiden välillä. Ympäristölautakunta, terveystoimi, vesiensuojeluyhdistys, tekninen toimi olivat oikeastaan keskeiset, ja jollain lailla myös alueellinen ympäristöviranomainen.

Toisessa vaiheessa (VAM2) yhteistyö ja osallistuminen ovat lisääntyneet. Luottavainen ilmapiiri erään haastatellun mukaan saattaa kuitenkin vähentää osallistumista. *"Jos olisi selkeitä vastakkainasetteluja, saattaisi osallistuminen olla innokkaampaa… jos on luottavainen, että tulee asiallisesti käsiteltyä moni saattaa omiin töihinsä paneutumalla jättää vähemmälle tämän."* Elinkeinoelämästä saadaan työryhmiin erittäin hyviä edustajia sekä pien- että suuryrityksistä. Vapaaehtoisen järjestötoiminnan edustaja sen sijaan ei saa palkkaa kokouksessa istumisesta eikä matkakuluja

korvata, jolloin hän on ihan eri asemassa kuin esim. virkamiehet, jotka käyvät kokouksissa työkseen. Kansalaisjärjestöissä osallistumista perustellaan 60-lukulaisuudella tai sillä, että yleensä osallistutaan erilaisiin aktiviteetteihin. Luonnonsuojelupiiri koki ympäristöohjelman laadintaan osallistumisen velvollisuudeksensa.

Alueellista ympäristöohjelmaa ei ole tehty erityisesti kansalaisille vaan päättäjille, virkamiehille ja luottamusmiehille, eli niille joiden on katsottu olevan keskeisiä toimenpiteiden toteuttamisen kannalta. Kuntien ympäristöohjelmia laadittaessa keskustellaan kansalaisten kanssa. Kansalaiskeskustelun kannalta on ongelma, jos kunnassa ei ole ympäristöohjelmaa tai jos se on vanha, sillä ihanteellista olisi, että kukin osallistuisi ympäristötavoitteiden toteuttamiseen yhdistämällä toimet arkeen omien voimavarojensa mukaan.

Ympäristöohjelma on lisännyt huomiota ympäristötavoitteiden tärkeyteen ja ehkä siten parantanut seurantaindikaattorien kehitystä oikeaan suuntaan yhdessä samansuuntaisten valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Ohjelman seurantaan kuuluu ohjaus- ja seurantaryhmiä sekä teemaseminaareja. *"Perustettiin seurantaryhmä … pidettiin kokouksia muutama vuodessa … saatiin hajakommentteja, mutta oliko isompia odotuksiakaan?"*

Ympäristöasiantuntijoista sidosryhmiensä ympäristöohjelmaa laatimassa oli ollut 45 % (n=68) (VAM2). Kuntasektorilla sidosryhmien ympäristöohjelman laadintaan on osallistuttu liian vähän.

Esimerkkihankkeessa laajensimme työryhmien jäsenten hakua perinteisen maankäytön suunnittelun ulkopuolelle asumisen ja elämän laadun asioissa. Kuntapuolelta olivat mukana myös kulttuuri- ja vapaa-ajan sekä sosiaalitoimen edustajat työryhmätyössä. *"Kunnan kulttuuripuolta edustava ei ollut kuunteluoppilaana… tuli …kadunmiehen näkökulmiakin ...kun puhuttiin asioista, mistä …ammattilaiset jähnää …kaavaneuvotteluissa koko*

ajan, nämä … toivat maanläheisyyttä ja …ammattitausta saattoi näkyä… sosiaalipuolen edustaja … muistutteli sosiaaliasioita …kyllä muitakin kuin näitä, jotka paasaa samaa slangia kokoajan."

Ympäristöalalla toimivan konsultin mieleen ovat jääneet vain alueellisen ympäristöohjelman kuulutukset. Ainut intressi, joka saisi osallistumaan ympäristöohjelman laadintaan, olisi tilaus — tai sitten se, että työ liittyisi omaan arkielämään. Ei edes oman kaupungin ympäristöohjelma riittäisi herättämään kiinnostusta. Tavallinen kansalainen ei ole kovin kiinnostunut lukemaan ohjelmaluonnoksia. Jos intressi puuttuu tiedon yhdistelyä omaan arkeen ei tarvita. *"Se, että minä kokisin, että se palvelee minua jollakin tavalla, että minä saisin siitä jotakin irti …joka ei kosketa millään viisiin, ei ihmisiä kiinnosta. En minä jaksa sellaiseen lähteä mukaan… pitäisi olla … kiinnostuksen kohde, koska kaksi lasta … liittyisi … lapsiin, päivähoitoon ja terveyteen… miten päiväkodit voi sitouttaa… tuotaisiin lasten kautta tavallaan."*

Ongelmia tuo virkamiesmäisyys ja puutteellinen tietoisuus (VAM3). Luonnonsuojelupiirin edustaja näkee päättäjien ympäristötietoisuudessa parantamisen varaa. *"Poliittiset päättäjät …ne jotka valitaan … eivät ole ympäristötietoisimpia ja … maakuntaliiton viranhaltijat eivät ole erityisen ympäristötietoisia. On poikkeuksiakin… ympäristökeskus voisi yrittää luoda … tiiviimmät suhteet maakuntaliittoon, muissa maakunnissa on ympäristöasioita paremmin esillä kuin täällä. … kaupungin keskeiset poliittiset päättäjät … ja viranhaltijat, ei yhtään, joka ottaisi ympäristöaspektin keskeiseksi tavoitteeksi tai tausta-aineistoksi."*

Ohjelmatyössä saattoi laatijoille syntyä yhteistyöstä *"traumoja"*, koska laatijoilla oli hyvin lyhyt kokemus ohjelmatyöstä. On hyvä, että eri näkökulmat ja eturistiriidat tulevat keskustelussa esille. Ohjelmatyössä haetaan viisautta ihmisistä, sillä ohjelmatyö käsittelee heidän tekemisiään eikä ohjelmia olisi, jos ei olisi ihmisiä. Ohjelman keskeisin tulos on sidosryhmien osallistuminen ohjelmatyöhön. *"Itsekin saatan joskus kärjekkäästi sanoa … näitä asioita voi tarkastella eri näkökulmista, on intressitahoja, jotkut*

maatalouden edustajat hyvin etupoliittisesti suhtautuu, tietysti metsäpuolellakin. Pidän luonnollisena, että käydään keskustelua … pienet kähinät kuuluvat asiaan ja sitten syntyy ohjelma tai päätös."

Alueellinen ympäristöohjelma on ollut ympäristökeskuksen johtajan työkalu, jolla hän on laittanut alueen keskustelemaan. Seuraavan ohjelman tekeminen riippuu seuraavasta johtajasta, hänen työkaluistaan ja maakuntaliiton antamasta mandaatista. Jos ohjelmalliseen työskentelyyn ei ole sitouduttu, kannattaa pitää taukoa. *"Sen tärkein merkitys ei ole mitä on saatu aikaan kirjaseen … vaatii monien osallistumista ja mukana oloa …sen keskeisistä merkityksistä olisi avautuminen kansalaisjärjestöihin päin ja koulutus viranhaltijoille."* Kuntasektorin ympäristöasiantuntija pohtii vuoropuhelua ympäristökeskuksen ja aluekehittämisen välillä: *"Kuinka vierasta käsitteistöt on teidän ja maakuntaliiton välillä? … maakuntasuunnitelma on ensimmäinen asiakirja, jossa pitäisi saada ympäristöohjelman näkökohtia mukaan … jos maakunnalla on ympäristöasioiden osalta merkittävää sanomista pitäisi näkyä painotuksissa, mutta ei se nyt maakuntasuunnitelmassa juurikaan näy."*

Maakuntajohtaja torjuu ylhäältä alas annetut ympäristötavoitteet varsinkin, jos niistä ei ole informoitu alueita. *"Onko nämä … ympäristöasiaa alueellisella tasolla esiin tuovia ja promovoivia papereita, vai pyritäänkö maakunnallinen näkökulma … saattamaan osaksi valtakunnallista ymmärrystä? Kun maakunta itse määrittelee roolinsa kestävän kehityksen alueena, eikä anna muiden tehtäväksi, ja taistelee sen puolesta, että näkökulma menee läpi."*

"Mehän ollaan totuttu, että ympäristöministeriössä muutama virkamies osallistuu kansainvälisiin kokouksiin … Olen melkein saanut sydänkohtauksen, kun olen lukenut raportteja, joissa iso osa Itä-Suomea on merkitty pidemmällä tähtäimellä kosteikkojen suojelualueeksi, eikä meitä kukaan ole konsultoinut. Tämmöinen ei vetele... Tämä on asioita, joissa katollishallituksella ei ole prokuuraa, alueella yleispiirteinen maankäytönsuunnittelu on maakuntien asia, yksityiskohtainen maankäytönsuunnittelu on kuntien asia, sitä ei ministeriö meidän puolesta tee. Vastaavasti yleispiirteisissä suunnitteluraamiasiakirjoissa pitäisi huomioida maakunnalliset näkemykset." Osallistumis-

prosessiin liittyvien kompromissien seurauksena saatetaan kokea, että ohjelma jää liian laimeaksi, mutta prosessi on tärkeämpi kuin lopputulos. Tämä kertoo uuden tiedon muodostuksen törmäävän eri intressien välisiin ristiriitoihin. Laajan osallistumisen tuomien kompromissien koetaan pahimmillaan vesittävän sen tai vähentävän ohjelmien selkeyttä ja toteutettavuutta.

Maakunnallisessa suunnittelussa ja ympäristöohjelman laadinnassa, metsäohjelmassa tms. yhdistellään alueellisesti tärkeää strategista tietoa (VAM4) työryhmissä.

Osallistumisen nykyprosesseissa tiedon sisäistämisen ensimmäisessä vaiheessa ympäristöhankkeita tehdään ”yksin” (VAM1), eli ympäristöorganisaatiot ja -asiantuntijat toteuttavat ympäristöhankkeita osana normaalia toimintaa omissa verkostoissaan.

Muun muassa oppilaista 55 % ilmoitti, ettei ole ollut mukana toteuttamassa ympäristöohjelmaa ja vain 22 % koki olleensa mukana toteuttamassa ohjelmaa. Toisessa vaiheessa (VAM2) hanketoimintaa on myös yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Aluekehittämisohjelmissa, hankerahoituksessa ja organisaatiouudistuksissa pidetään huolta omista reviireistä ja resursseista ja syntyy valtakamppailuja (VAM3). Strategisia hankkeita (VAM4) syntyy tutkimus- ja kehitystyössä ja joissakin ministeriöissä.

5.2.3 Ympäristöohjelman valmistumisen jälkeen

Ympäristöohjelman valmistumisen jälkeiset tapahtumat kertovat, miten ohjelman tietoa sisäistetään. Ihannetilassa ohjelman valmistuminen aloittaa seuraavan vaiheen eli ohjelman tunnetuksi tekemisen ja toteuttamisen aloittamiseen soveltuvien toimintamallien ja -kenttien rakentamisen (taulukko 12).

Taulukko 12. *Ympäristöohjelman valmistumisen jälkeinen ihannetilanne uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Tiedon sosialisaatio
Ohjelman valmistumisen jälkeen laadintaan osallistuneet kertovat henkilökohtaisessa kanssakäymisessä muille ja erityisesti omalle organisaatiolleen ohjelman sisällöistä.
Tiedon ulkoistaminen
Ohjelmasta tiedotetaan laajasti. Ilmaistu ympäristötoiminnan tarve käynnistää kansalaiskeskustelun, johon osallistuvat myös päättäjät ympäristömyönteisessä hengessä. Ulkoistamiseen voi kuulua laajan jakelun ja esittelyn lisäksi yleisöseminaareja ja sidosryhmäkierroksia. Ohjelmalle voidaan tehdä myös toteuttamissuunnitelma ja viestintä- tai markkinointisuunnitelma.
Tiedon yhdistely
Ympäristöohjelman laatijatahot alkavat yhdistellä ympäristöohjelman laadinnassa syntynyttä tietoa omaan suunnitteluunsa. Toteuttaja- ja laatijaorganisaatiot alkavat laatia itselleen organisaatiostrategiaa lähtökohtana ympäristöohjelman tulokset.
Tiedon internalisaatio
Ympäristöohjelman toimenpiteet saadaan parhaimmillaan mukaan arjen toimintaan. Alueellisen ympäristöohjelman laadinnassa mukana olleet adoptoivat toimenpiteet ja ne otetaan toiminnan suunnittelussa esille vuosittain. Näin se ei hautaudu muiden asiakirjojen joukkoon, vaikka toimintaa ohjaavia suunnitelmia on paljon. *”Kun luin sen vanhan ohjelman läpi, siinä hyvin vahvasti näkyi (metsien) sertifioinnin kriteerit… on tullut niistä teidän vaatimuksista, jotka otettiin huomioon ja niitä on noudatettu … jatkossa omalta osaltamme kun taas tehdään laatujärjestelmää ja ympäristöjärjestelmää.”*

Valmistumisen jälkeisten tapahtumien erot ihannetilaan verrattuna

Nykytilanteessa ohjelman julkistamisen jälkeen ollaan hiljaa liian kauan. ***Tiedon sosialisaatio nykytilanteessa*** alkaa työryhmätyössä ja pyydettyjen lausuntojen käsittelyssä. Aiheeseen liittyvissä tehtävissä toimivat aluehallintoviranomaiset, kunnallispoliitikot ja -virkamiehet saavat tiedon ohjelmasta. Ohjelman valmistumisen jälkeen pidetään usein loppuseminaareja, joiden kohderyhmät vaihtelevat.

Tiedon ulkoistamisen nykytilanteessa ympäristöohjelma julkistetaan medialle tiedotustilaisuudessa. *”Kalvojen esittely ja ohjelman jakelu eivät riitä ohjelman toteuttamisen edistämiseen.”*

”Painettiin ja julkistettiin …tilaisuus, jossa oli ministerikin mukana ja siellä esiteltiin … tuli lehtijutut ja muut.”

”Sitä vaan ruvettiin jakelemaan ihmisille.”

Alueellisen ympäristöohjelman valmistumisen jälkeen kunnassa keskustellaan johtoryhmätasolla, ja asia on mennyt tiedoksi mm. luottamushenkilöille *"mutta siihen on sekin jämähtänyt… se on …kunnalle ulkokohtaista? …Se vaatisi toimeenpanoohjelman …omaan yhteisöön sopivan …minkä voisi sisäistää."* Kuntia ei ole saatu sitoutettua ohjelman toteuttamiseen. Ympäristöohjelman käsittely kuntien kehittämiskeskustelussa ei pelkästään riitä, jos halutaan keskustelua ja syventymistä asiaan. *"Jossakin esittelin sitä … ja sitten ne kiitteli kun annettiin niitä kappaleita ja keskustelu jäi vaisuksi. Ehkä oli taisteluväsymystä … oli monia asioita… se oli siellä listan loppupäässä."* Asian esille ottaminen jo laatimisvaiheessa lisäisi vuoropuhelua kuntien tarpeista.

Tiedon yhdistelyn nykytilanteessa maakuntaliitto keskittyy maakuntakaavan, -suunnitelman, -ohjelman ja toteuttamissuunnitelman ja EU-ohjelmien tekemiseen. Ympäristöohjelman laatimisen aikataulu suhteessa maakuntaohjelmaan aiheuttaa ohjausvaikutusta. *"Kaavatyössä näkyy, on … kiinni siitä, että kuinka hyvin ympäristöintressit … osattiin tuoda esiin." "Jos näitä putkiohjelmia laaditaan, ne tahditetaan niin, että ne… tulevat puolta askelta maakuntaohjelman jälkeen… jos päivitetään, seuraava tapahtuisi … kun … maakuntaohjelma neljän vuoden kuluttua on valmis."*

Alueellisen ohjelman laadinnan aikataulu halutaan sovittaa yhteen kuntien ohjelmakierroksen kanssa, koska ylhäältä alas ajattelun tärkeys ymmärretään. *"Meillä oli jo kaupungin paikallisagenda … kun pitäisi … ensin olla valtakunnan tason tavoitteet, sitten aluetason ja kuntatason, jos pidetään …tärkeänä… mennä samaan suuntaan …tuli …jälkiperäisesti maakunnallisia tavoitteita … toisessakin kierroksessa meni epätahtiin, mutta pystyttiin vuoropuhelulla saamaan samanlaisia painopisteitä."*
"Pitää paimentaa …helpoimmin toteutuu …yritetään helpottaa … muitten lukemista kun ne on semmoisia prujuja on tehty listauksia joillekin kuten maaseutukeskukselle …tai kaupungin organisaatiolle."

Tiedon sisäistäminen nykytilanteessa ympäristöohjelman jalkauttamiseen vaaditaan, että toteuttajaorganisaatio ymmärtää

ohjelman tarkoituksen työlleen. *"Jos saadaan resursseja, ollaan mukana. … ympäristöohjelma valmistui oikeaan aikaan, se on meillä yksi strateginen linjaus ja sen jalkauttamista meidän suunnittelutyökaluihin on tehtävä."* Metsäkeskus alkoi ympäristöohjelman valmistumisen jälkeen laatia metsäohjelmaa. *"Kun metsäohjelmaa lähdettiin tekemään… asiat oli kertaallensa käyty, ei ole tarvetta uuteen keskusteluun… asiat ja periaatteet sieltä ympäristöohjelmasta." "On ryhmä, joka on käyttää ohjelmaa enemmän kuin muut omassa toiminnansuunnittelussaan. … monissa kunnissa on jääneet hyllylle, ohjelmaa on käytetty satunnaisesti tai ei ollenkaan."*

Tiehallinnon ympäristöohjelman jalkautus törmää puuttuvaan motivaatioon aloittaa toiminnallisella tasolla ympäristön merkityksen sisäistäminen. Ongelmiahan ei puutu, ja ne on tunnistettu. *"Siitä ryhdyttiin puhumaan, yritettiin saada ihmisiä tietoiseksi … julistettiin valmiiksi, sitten se on hyllyssä … se on hyvä kysymys, miten jalkautus välttämättä silloin ensimmäisellä kierroksella ihan hirveen hyvin onnistu."*

Etelä-Savon ympäristöohjelman valmistumisen jälkeen on tehty edunvalvontaa. Ympäristöohjelman ajatukset ovat toteutuneet, kun ympäristötiedon sisäistämisen tarve omalta kannalta on tunnistettu. Strategiatasolle on vaikea päästä kuntapuolellakin. *"Ihmiset huomaa merkityksen itselleen … syntyy luontainen halu lähteä viemään asioita eteenpäin."*

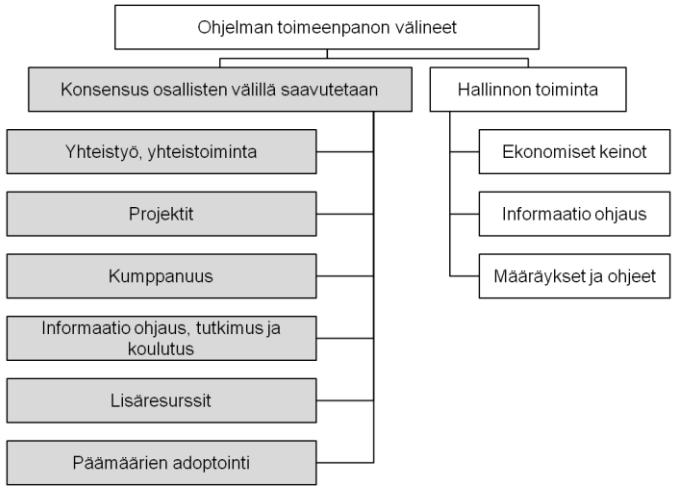
Eroja ihannetilan ja nykytilan välillä ohjelman valmistumisen jälkeen ovat tiedon sosialisaation liittyminen usein vain laadintaan ja tiedon ulkoistamisen huipentuminen liian helposti julkaisuajankohtaan ja lausuntomenettelyyn. Eroja tiedon yhdistelyssä on mm. aikataulujen erojen ja resurssien vähäisyyden takia. Myös ylhäältä tuleva ohjaus vaikuttaa tiedon yhdistelyn lähtökohtiin. Tiedon sisäistäminen juuttuu asenteisiin, resursseihin ja kilpaileviin intresseihin. Vain harvat toimijat ovat osanneet hyödyntää ohjelmaa strategisissa hankkeissaan.

Vaikuttavuuden kannalta katsottuna ympäristöohjautuva aluekehitys on avain kestävään kehitykseen ohjelman valmistuttua. Toisaalta aluekehittämisohjautuva ympäristöohjelma tarkastelee helposti luontoa hyödykkeenä ja saattaa unohtaa luonnon itseisarvon.

5.2.4 Ympäristöohjelman toteuttamisen prosessit

Alueellisen ympäristöohjelman toteuttamisen keinot laajentavat normaaleja hallinnon ohjauskeinoja, jos toteutus on ympäristöohjautuvaa. Mukaan saadaan sidosryhmäorganisaatioiden omat ohjauskeinot ja ympäristötavoitteiden adoptio muihin organisaatioihin. Edellytyksenä on konsensus tavoitteista, jota ei tarvitse olla hallinnollisten ohjauskeinojen käytössä. Konsensuksen muodostamiseen ympäristöohjelman laadinnan työskentelytapa sopii hyvin.

Alueellisen ympäristöohjelman toteuttamisen keinot on jaoteltu tutkimuksessa kuvan 37 mukaisesti hallinnolliseen ohjaukseen ja konsensusohjaukseen. Jaottelu on Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnan aikana syntynyt tutkijan näkemyksenä, ja se näkyy ohjelman ympäristövaikutusten arvioinnin vaihtoehtoehtojen ja yhteistyön laadun luokittelun taustalla.



Kuva 37. *Ohjelman toteuttamisen välineet*

Ympäristöohjelman toteuttamisen prosessit ihannetilanteessa lisäävät ympäristöohjelman sisäistämistä organisaatioiden toimintaan (taulukko 13).

Taulukko 13. *Ympäristöohjelman toteuttaminen ihannetilanteessa uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta.*

Tiedon sosialisaatio
Hyvät sosiaaliset suhteet toimijoiden välillä helpottavat sekä strategisen näkökulman muodostumista että ohjelman toimeenpanoa (VAM4). Ympäristöasioita hoitavalle asiantuntijalle on tärkeää hyvä luottamuksellinen suhde esimieheen ja ohjaavat keskustelut. Ne tukevat asiantuntijatiedon yhdistelyä arjen tietoon ja toiminnalliseen tietoon. Alueellisen yrityksen ympäristöpäällikkö kertoo: *"Minulla oli hirveä into …olisin ollut tekemässä vaikka mitä … heti ympäristöasioiden eteen… mutta esimies oli …kokeneempi ja fiksumpi, osasi …perustella asioita hyvin … onhan tässä yhtä sun toista saanut aikaiseksi, ei asiat huonolla tolalla ole …kokemattomuutta …oli kirjatieto, mutta ei käytännön tuntumaa."*
Tiedon ulkoistaminen
Monia tiedotuskanavia ja viestintäosaamista on käytettävissä sekä saadaan riittävää arvostusta tai näkyvää johdon tukea työlle.
Tiedon yhdistely
Ympäristöohjelma integroidaan toimijoiden muihin ohjausjärjestelmiin ja tehdään yhteisiä suunnitelmia, jossa ympäristötieto yhdistetään toiminnalliseen tietoon (VAM2-4). Ympäristöhallinnossa TTS:n laatimisprosessin vuosikierto ja tulosohjaus liittyvät tähän prosessiin. Tämä vaihe yhdistelee erilaista tietoa ympäristökeskuksen sisällä. Laatutyö on osa ympäristöohjelman toteuttamista, mutta siitä voisi ottaa oppia myös muussa ympäristöohjelmatyössä. Kaikessa toiminnassa prosessit käydään läpi ympäristöohjelman näkökulmasta etsien toimintamalleja halutulle toiminnalle ja ei-toivotun toiminnan estämiseksi.
Tiedon sisäistäminen
Ympäristöohjelmia toteutetaan osana arjen toimintaa ja tieto konkretisoituu toiminnaksi. Ympäristötieto sisäistetään strategisesti, kun ympäristöohjelma vaikuttaa organisaation strategiaan ja auttaa tunnistamaan tulevaisuuden menestystekijät.

Ympäristöhallinnossa prosessit, joissa ympäristöohjelmaa toteutetaan, ovat haastattelujen mukaan strategian laadinta, vuosisuunnittelu, tulosohjaus sekä laatu- ja toimintajärjestelmät. Aluekeskuksen sisäinen strategia muuttaa ympäristöohjelman toimenpiteet ympäristökeskuksen toiminnoiksi käymällä läpi mm. taloutta, resursseja, prosesseja ja osaamista. Taloussäännön mukaan hallinnon talousarvio kohtaa alueellisten ympäristökeskusten tarpeet ympäristökeskuskohtaisissa tulossuunnitelmissa ja -sopimuksissa. Alueellinen ympäristökeskus vahvistaa käyttöönsä osoitettujen määrärahojen yksityiskohtaiset käyttö-

suunnitelmat työjärjestyksensä mukaisesti. (YM, 2007) Strategisen kestävän kehityksen ajatus pitää sisällään oletuksen, että ympäristöhallinto ei voi yksin päästä ajatusmallin neljännelle tasolle VAM4, vaan muut toimijat pitää saada mukaan. Länsi-Suomen ympäristöohjelmaa toteutettiinkin pysyväisryhmässä, maakunnan suunnitteluprosesseissa, ympäristökeskuksen prosesseissa ja muiden toteuttamisvastuussa olevien omissa prosesseissa (VAM4). *"Pysyväisryhmällä on roolinsa … yhteistyöneuvotteluja pysyväismuotoisesti metsäkeskuksen ja ympäristökeskuksen välillä. Vesiensuojeluyhdistys ja jokineuvottelukunnat aika tärkeä vesipuolella. … käytännön toteutuminen tulee hankkeiden kautta. Maakuntaliitolla on merkittävä rooli kun heidän kautta kulkee EU-rahaa, on toimitettu hankkeita, jotka ovat tämän ympäristöohjelman ja strategian linjauksen mukaisia."*

Toteuttamisen nykytila ja eroja ihannetilaan nähden

Tiedon sosialisaation kannalta ensimmäisen vaiheen ohjelma jäi kunnissa helposti pöytälaatikkoon ympäristölautakunnan käsittelyn jälkeen. Ympäristö ei päässyt integroitumaan muuhun toimintaan ja muut intressit ajoivat ohi, koska riittävää vuoropuhelua ei ollut.

Etelä-Savon vuoropuhelussa korostuivat korkean luottamustason henkilökohtaiset suhteet ja siihen liittyvä hyväntahtoisuus. Luottamusta ylläpitävä ja kasvattava laatimisprosessi on tärkeä. (vertaa Jänis 2004) Näin ympäristötiedon sosialisaatio alkaa. *"Perustuu enemmänkin yhteistyöhön ja luottamukseen, ei sillä ole laillista sitovuutta, eli se on meidän hyväntahtoisuutta, hyväntahtoisuuden varassa, että noudatetaan ja sen takia minä pidän sitä laatimisprosessia ja osallistumista ja keskusteluyhteyttä tärkeämpänä kuin itse ohjelmaa."* Vuoropuhelun yhteydessä saatetaan pitkästyä prosessin pituuden ja väsymisen takia.

Ympäristöohjelman prosessien vaikeutena on niiden laaja-alaisuus ja syvyys: miten saadaan oleelliset näkökulmat ja toimijat mukaan. Prosessiin osallistujilla ei ole tarpeeksi tietoa ympäristöasioista. Käsiteltävät asiat tulisi osata tehdä myös maalli-

koille ymmärrettäväksi, jotta vuoropuhelu mahdollistuisi. *"Ympäristöohjelma kattaa ihmisen toimintakentän kokonaisuudessaan …prosessit luonnossa on mutkikkaita maallikolle…ympäristöohjelmiin sisältyy… enemmän epävarmuutta, kuin suppeampaan ohjelmaan."* *"Kaupungilla … siirryttiin tähän tuloskortti systeemiin… suoraan tulosyksikön tavoitteisiin, silloin ne on valtuustoa sitovia suoraan… se on ihan eri järjestelmä kuin aikaisemmat… Vuonna 2006 kaupunkien toimintasuunnitelma BSC- järjestelmässä … on ongelma, että menee kaupungin strategian tasolla hyvin yleiselle tasolle väkisin … saatiinko sinne yhtä päätavoitetta, missä näkyisi ympäristönäkökulma."* Johtoryhmissä käsitellään ympäristöasioita, mutta harvemmin strategisen kestävän kehityksen vaatimalla tavalla.

Toteuttamisen nykytilanteessa tiedon ulkoistamiseen ympäristöohjelmatyössä kuuluu paljon keskustelun omaisia tapahtumia, sektorikohtaisia asiantuntijaselvityksiä ja ympäristöviestintää. Ydintoimijoiden unohtaminen ohjelman vuoropuheluprosessista tai päättäjien vaihtuminen voi mitätöidä hyvänkin ja tarpeellisen ohjelman.

Toteuttamisen nykytila tiedon yhdistelyn kannalta vaihtelee. Organisaation ympäristöjärjestelmässä korostuu vuosisuunnittelu kun taas alueellinen ympäristöohjelma on yleensä pitkäaikaisempi, 4–20 vuotta, useimmiten noin 5 vuotta. Eri organisaatiotoimintojen suhde toisiinsa ei ole tuttu työntekijöille, prosessista tunnetaan vain oma osuus. Tietoja ei yhdistellä ja systeeminen tieto on erittäin vähäistä.

Ohjelmassa laatimis-, toteuttamis- ja seurantaprosessit ovat jossain määrin eriytyneet. Yhteys voidaan nähdä johtoryhmätasolla. Toteuttajia on monta ja niin eriytettynä laadinnasta, että he eivät edes tiedosta työnsä liittyvän ohjelman toteuttamiseen.

Kestävän kehityksen kansallista toimintaohjelmaa vastuutetaan hallinnolle omaehtoisesti toteutettavaksi. Kestävän kehityksen prosessi on pitkällinen, laaja-alainen ja yhä useampia tahoja sitouttava rakennemuutosohjelma (Rouhinen 1991a,b). Se

näkyy eri toimijoiden omissa tulkinnoissa ja se on linkitetty EU:n kestävän kehityksen strategiaan. Sen seurannassa käytetään indikaattoreita ja mm. EU-raportointia. Toimeenpanon suunnittelu jätetään toimijoille ja ympäristötiedon yhdistämiselle konkreettiseen toimintaan jätetään tilaa. Tiedon yhdistely ja sisäistäminen tuodaan esiin hallinnon osalta, sosialisaatio ja ulkoistaminen tapahtuu poliittisella kentällä. Teorian näkökulmasta nämä elementit eivät ole tiedon muodostuksen erillisiä prosesseja, jotka voi erotella eri toimijoille.

Haastateltavat kokevat ympäristötiedon sisäistämisen tapahtuvan, kun ympäristöohjelman tavoitteet siirretään omiin ohjelmiin, mutta tekstin siirto ei tarkoita vielä sitä, että sen sisältö ymmärretään siten kuin se on tarkoitettu. Ympäristö- ja muun alueellisen tiedon ulkoistaminen, yhdistely ja järjestely auttavat osallistujien omien tehtävien hoidossa.

Maakuntaohjelman laadintaprosessissa tulevat näkyviksi mm. ympäristöohjelman sitovuus ja asema. *"Nyt tällä hetkellä sitä toteutetaan maakuntakaavan laadinnassa, maakuntasuunnitelman laadinnassa ja -ohjelman laadinnassa … tietenkin voidaan edistää näitä EU -hankkeita ja projekteja, joita liittyy tälle alalle."* Ympäristöohjelmajatkumon paras anti on vuoropuheluprosessi Etelä-Savossa maakuntaliiton näkökulmasta. Maakuntajohtaja tarkastelee osallistumisen prosessia ympäristöohjelmassa maakunnan ympäristönäkemyksen hakemisena ja sen viemisenä ylempiin hallintoviranomaisiin. *"Alueellinen ympäristökeskus voi … järjestää informaatiota ministeriölle, yksin tai yhdessä muiden kanssa ja täytyisi miettiä etukäteen, koska muutkin on mukana, mikä on se prosessi kun asia esitetään …miten ministeriö ottaa tuloksen vastaan."* Ympäristöohjelmatyö on palvellut niitä tavoitteita, joita maakuntaliitto haluaa ympäristöohjelmalta. Ympäristöohjelma lisää ymmärrystä siitä, mitä kestävä kehitys aluekehittämisessä tarkoittaa, eli se on oppimisprosessi. Uuden tiedon muodostuksen spiraalin kierroksia on enemmän kuin yksi, olisiko jopa kolmas sisäistäminen menossa: ekolääni, ekomaakunta, ympäristöohjelma 2005–2010?

Ohjelman toimeenpano näkyy tiedon oikeuttamisena ja kollektiivisen sisäistämisen aloittamisena. *"Kun kertaalleen luin tämän läpi, olisi kannattanut tähän vähän enemmänkin syventyä …ne, jotka meillä tällä hetkellä maakuntaohjelmaa kokoavat, ovat tehneet sen minua perusteellisemmin, ja ympäristöhallinto itse on mukana maakuntaohjelman laadintaprosessissa. Se on neljästä ohjelmafoorumista kahden jäsen ollut… sitä kautta päässyt myös välittämään näkemyksiä."* Kunnissa omaa ympäristöohjelmaa toteutetaan ja ympäristötietoa on sisäistetty ympäristötoimistoissa tai -palveluissa. MTK hyödyntää ohjelmaa tietolähteenä valmistellessaan lausuntojaan esim. maakunnan kehittämisestä, koska ympäristöohjelma auttaa ympäristötiedon sisäistämistä ja ohjelmaa toimeenpannaan tietoa ulkoistamalla ja yhdistelemällä omiin intresseihin lausunnoissa. Tiehallinnon ympäristöohjelmalle organisaation roolin ymmärtäminen eri tehtävien ympäristökentässä nähdään tärkeänä (rajausyritys), mutta siitä saattaa seurata se, että välillisiä vaikutuksia ei käsitellä riittävästi.

Laatujärjestelmä on usein hallintokohtainen, ja aika monet tekevät laatujärjestelmän keskitetysti, mutta ympäristöjärjestelmä on virastokohtainen. (vertaa Avadykian et al. 1999, 23) Etenemissuunnat ovat vastakkaiset ja kummallakin tavalla on etunsa ja haittansa. Kun laatuprosessit ovat hallinnossa samat ja ympäristöjärjestelmien sisällöt erilaiset, voi olla kyse erilaisista vaikutuksista ei alueilla tai toiminnan vähäisestä koordinaatiotarpeesta. *"Laadussa on valtakunnan laaturyhmä. Prosessien täytyy olla samat …organisaatio vähän vaihtuu ja maan eri osissa on vähän erilaista."*

Kilpailu resursseista aiheuttaa eri näkökulmien välille ristiriitoja. Joskus riittävää tukea organisaatiolta, jolle ohjelmaa laaditaan, ei tule. Ympäristönäkökulman ja muun toiminnan välille syntyy kilpailutilanne, joka vesittää ohjelman toteuttamisen jo laatimisvaiheessa. Kilpailu resursseista ja vallasta aiheuttaa luottamuksen puutteen, jolloin ympäristötiedon muodostus pysähtyy kilpailevien intressien vihollistumiseen ja siirtyminen

ympäristötiedon yhdistelystä resurssien allokointiin tai edes priorisointiin jää tekemättä. Alan konsultti kertoo osuvasti tilanteesta ohjelmatyössä: *"Eri yksiköiden päälliköiden suhtautuminen ympäristöohjelmaan oli aika positiivista, mutta kun … porukka oli yhdessä …suhtauduttiinkin negatiivisesti, eikä uskallettu tukea ohjelmaa, vaikka kaksin kun keskustelin …ne oli hyvin ymmärtäväisiä ja myönteisiä, heittivät konkreettisia ideoita, mitä voitaisiin sen ohjelman aikana toteuttaa, minkälaisia tavoitteita voitaisiin asettaa, miten niitä voitaisiin mitata, mikä olisi realistinen toimintatapa …mutta sitten kun tulos purettiin ja ruvettiin kakkien kuullen puhumaan kaikki vähän vetäytyi. Johtuiko se siitä, että … kun muutamat teki sillä tavalla, että jos tätä ohjelmaa ruvetaan toteuttamaan, toinen vie toiselta rahaa, kaikki maksaisi jotakin, mikään ei ole ilmaista, paljon oli asenteissakin vikaa… Kaikki avainhenkilöt, toimialat ja prosessit rupesivat kilpailemaan toistensa kanssa, kuka on toistaan mahtavampi… se vähän tuli sinne ohjelmankin puolelle, kun siellä oli eri prosesseihin tavoitteita laitettu …koettiin… kun ei näitä muitakaan töitä saada tehtyä, miten ympäristölle voisi jotakin rahaa antaa."*

Yritys integroida ympäristöohjelman muuhun suunnitteluun ja toimintaan voi päättyä huonosti; ristiriidat tai tulehtuneet henkilösuhteet voivat tulla ilmi. Jos luottamuksen puutteen lisäksi on negatiivista asennoitumista, ympäristötiedon siirtäminen internalisaatio-vaiheeseen eli strategiatasolle ei pääse alkamaan. Näin voi käydä, kun johdon tasolla on ongelmia ympäristötiedon sisäistämisessä ja intressin puutetta. Ympäristöasiantuntija jää tällöin pyörittämään asiaa tyhjän päälle, jolloin ympäristöohjelma muuttuu viherpesuksi, vaikka se ei ole lainkaan ympäristöasiantuntijan aikomus. Jos johdon intressit näkyvät vain haluna maalata asiat vihreällä värillä, ei tarvittavia toimenpiteitä ole aikomustakaan tehdä. Konsultti reflektoi toimeksiantoaan ympäristöohjelman laadinnasta: *"Jos suunnittelupäällikkö olisi ollut pois, olisi ollut parempi se tilaisuus. Siitä meni pohja pois koko hommalta… oikeastaan yllätyin päällikön reaktiosta …Kun …esiteltiin ohjelmaa, ihan niin kuin sieltä olisi syössyt negatiivista, joka lamautti porukan ja innosti joitakin kommentoimaan negatiivisesti. … ollaan tekemässä ympäristöohjelmaa… yhdessä pitkän tähtäimen*

suunnitelman rinnalla… Olisiko ollut parempi vastaanotto, jos …pelkästään vaan ympäristöohjelman takia oltaisiin kokoonnuttu, että kaikki olisi orientoitunut ympäristönäkökulmasta, eikä niin, että alussa oli strategiataso, jossa kanssa oli kaikkia tavoitteita?"

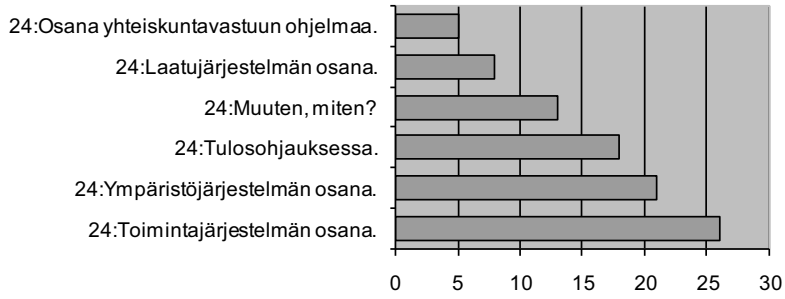
Virastokohtaisen ohjelman toteuttamiseen on helpompi vaikuttaa kuin alueellisen, jossa vaikuttamiskeino on välillinen. Toinen ohjelma ohjaa "näin teet" ja toinen neuvoo "näin olisi hyvä tehdä" tai jos yhdessä on sovittu niin "näin me teemme". Kestävä Virasto -järjestelmä päätettiin vuoden 2006 aikana sitoa osaksi muuta normaalia toimintaa ja seurantamittarit vuodelta 2007 kertovat toiminnan ekotehokkuuden parantuneen järjestelmän 11-vuotisen toiminnan aikana. Toimintaan integroinnin ongelmia syntyy mahdottomaksi koettujen tavoitteiden takia.

Alueellisen ohjelman vaikutuksien kustannuslaskentaan tarvittaisiin työpanosta muilta organisaatioilta. Luonnon hyödyntämisen ja luonnon itseisarvona näkemisen arvot eivät kohtaa edes kestävän kehityksen käsitteen kautta. Ne, jotka näkevät luonnon itseisarvona, eivät sulata koko kestävän kehityksen käsitettä sen myönnytysten takia, koska näkökulmat ovat samanarvoisia. Ristiriidalla on arvon määritysten erilaisuuden lisäksi koulutuksellinen, ammatillinen ja organisaatiohistoriallinen tausta. Ristiriita selittää ekokehityksen vaihtumisen kestävän kehityksen käsitteeksi.

Nykytilanteessa tiedon yhdistelyn tapahtumat ohjelman toteuttamisessa ovat monisyisiä. Ympäristötavoitteiden integrointia toimintaan tai yrityksiä tähän suuntaan tapahtuu monella sektorilla vaihtelevasti onnistuen. Toteuttamisen integrointi muuhun toimintaan on systeemisen tiedon yhdistelyä. Tiedon yhdistely-yritykset kertovat myös törmäämisestä erilaisiin ristiriitoihin.

Ympäristöasiantuntijoiden mukaan kunnissa ja LVM:n alaisissa virastoissa ympäristöohjelmaa toteutetaan toimintajärjestelmän (31 %), ympäristöjärjestelmän (25 %) tai laatujärjestel-

män (10 %) osana. Tulosohjausta käytetään 21 %:ssa, joka vastaa LVM:n vastaajien osuutta. 6 % mainitsee yhteiskuntavastuun ohjelman (3/5 LVM:n ohjauksessa olevia yrityksiä). Muita mainittuja keinoja kunnissa ovat ohjelman seuranta ja indikaattorit, erillinen ympäristöpoliittinen ohjelma, paikallisagendat, strategiat ja strateginen suunnittelu. (Kuva 38)



Kuva 38. *Ympäristöohjelman toteuttamistapoja kunnissa LVM:n hallinnon alalla (vastauksia kpl).*

Ekoläänityöryhmä otti ympäristöasian alueen strategiseksi peruspilariksi. Uusiutuva Etelä-Savo -strategialla on eväät tähän, mutta jos ympäristöintressi ei ole aito, ei päästä strategisesti kestävään kehitykseen. On nähtävissä piirteitä, jotka edistävät kestävän kehityksen integrointia aluekehitykseen, mutta on olemassa myös vastakkaisia elementtejä, kuten ympäristöohjelman vetämisen ja ympäristötiedon irrottaminen toisistaan organisatorisesti. ELY-keskusten kehitys voi liikkua kestävän kehityksen suuntaan strategisella toiminnalla.

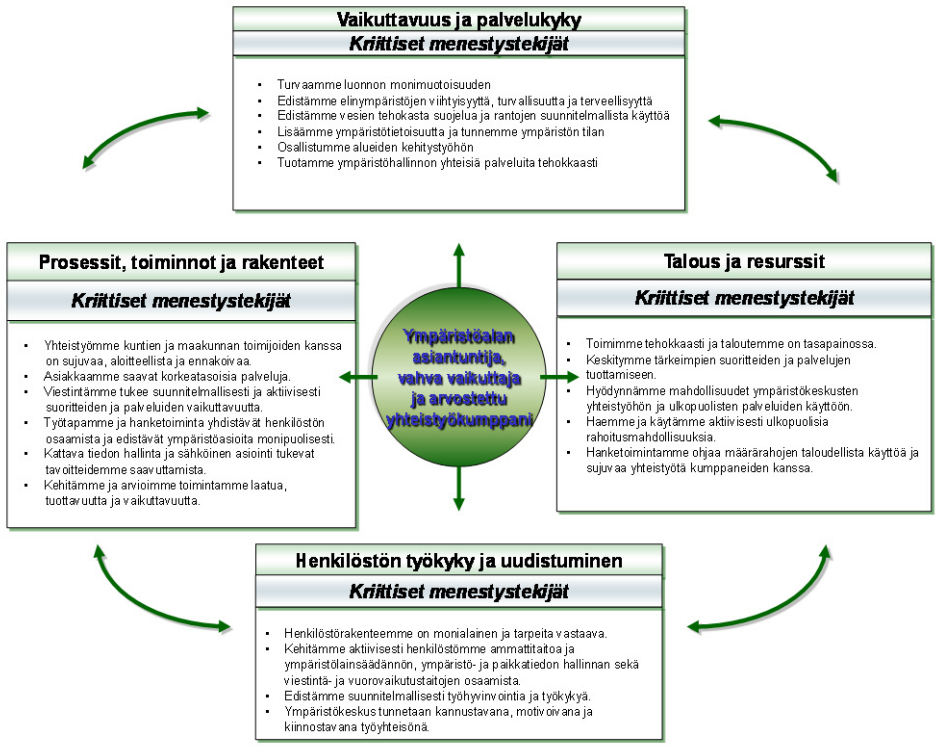
Toteuttamisen nykytilannetta tiedon internalisaation kannalta kuvaa se, että 92 %:ssa kuntien ja LVM:n hallinnonalan organisaatioissa ympäristöohjelmaa noudatetaan, ja 82 %:ssa tapauksissa ympäristöohjelma tai vastaava on laadittu osana normaalia toimintaa. 52 %:ssa organisaatioista ympäristöohjelmalla ei ole erillisiä organisaatiokohtaisia toteuttamisohjelmia kustannusarvioineen ja 41 %:ssa on. Kysymykseen vastasivat vain ne, joilla oli ohjelma (n=52).

Ympäristöhallinto ja ympäristölautakunnat toteuttavat ympäristöohjelman toimenpiteitä osana normaalia toimintaa ja rahoittavat ympäristöhankkeita. Ympäristöohjelman toteuttamisen prosessit ovat julkisessa hallinnossa suhteellisen hitaita suunnitteluprosesseja, joissa toimenpiteet muuttuvat hankkeiksi ja projekteiksi. Ympäristökeskus voi toimia niissä käynnistäjänä, esim. jos jaettavaa rahoitusta löytyy.

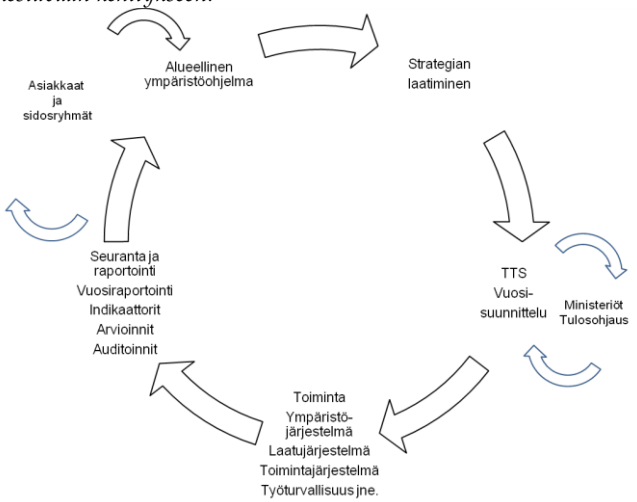
EU vaikuttaa suuresti kestävän kehityksen prosessin sisältöön. Rahoituskeinona toimivat rakennerahastot. *"EU:ssa katsotaan, että kestävän kehityksen strategian rinnalla on Lissabonin strategia, lyhyen tähtäimen politiikka kilpailukyvystä ja työllisyydestä. Kestävän kehityksen ympäristöulottuvuutta tukee kuudes ympäristöohjelma ja temaattiset strategiat. EU:n strategiakehikko ja ohjelmat ovat jäseniä ohjaava… alueellisten kehittämisohjelmien rakennerahastot edellyttävät ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen."*

Ilman alueellista ympäristöohjelmaa ympäristökeskuksella olisi ollut yksi työväline vähemmän. Toimeenpanon keinona mainitaan *"organisaation sielun häiritseminen"* eli pelko joutua vastuuseen tekemättömistä tai huonosti hoidetuista asioista. *"Siellä on osoitettu, että kenellä on päävastuu mihinkin, jos ei tehtäväänsä hoida saattaa tulla ilmi …sehän häiritsee organisaation sielua, että ei tule hoidetuksi …jos et joudu mistään vastuuseen, mikään ei häiritse …Ympäristöohjelmaan on koottu asiat …jos valtiovalta ei anna rahaa tai kunnat viittaa kintaalla … niin eihän tyhjällä toteudu nämä ohjelmat yhteiskunnassa. … Ympäristöohjelma panee vastuuta ympäristökeskukselle, se toimii koordinaattorina, yhteistyön liikkeelle panevana voimana ja yhteistyökumppanina."*

Etelä-Savon ympäristökeskuksen strategia laadittiin ympäristöohjelman jälkeen tasapainoisen onnistumisen BSC-tuloskorttien avulla (Määttä & Ojala 2003). BSC:n mukaan määriteltiin organisaation kriittiset menestystekijät (kuva 39). Haastattelujen perusteella ympäristökeskuksen sisällä toteuttamisen prosessin voi piirtää ympyrän kehälle, johon tulee ulkopuolelta syötteitä (Kuva 40).

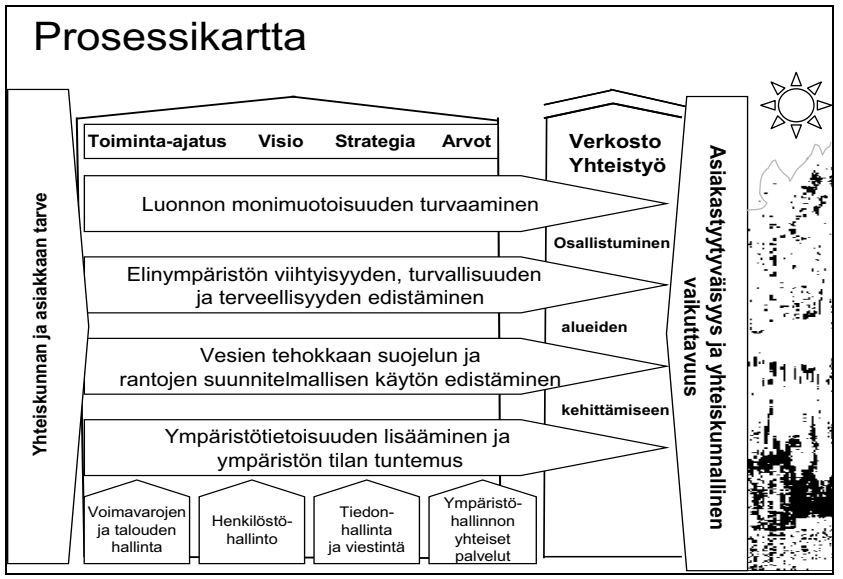


Kuva 39. *Etelä-Savon ympäristökeskuksen strategia 2006–2010, Kumppanuudella kestävään kehitykseen.*



Kuva 40. *Etelä-Savon ympäristöohjelman ympäristökeskuksen sisäiset toteuttamisen prosessit vuosina 2005–2009.*

Etelä-Savon ympäristökeskuksen strategian laadinnan yhteydessä päivitetty prosessikartta kuvaa tulokseksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja asiakastyytyväisyyden ja vaatii verkostoyhteistyötä ja osallistumista alueiden kehittämiseen (kuva 41). Prosessit tulevat Etelä-Savon ympäristöohjelman painopiste-alueista, joita alueellisen ympäristöohjelman laatimisessa työstettiin yhdessä alueen toimijoiden kanssa. Ekotehokkaat elinkeinot -tavoite ei päässyt Etelä-Savon ympäristökeskuksen aikana keskuksen prosesseihin, mutta toteutuvat mm. verkostoyhteistyössä, hankkeissa ja lupapäätöksissä.



Kuva 41. *Etelä-Savon ympäristökeskuksen prosessit toteuttivat ympäristöohjelmaa.*

Ympäristökeskuksen sisäisen toiminnan lisäksi vaikutetaan sidosryhmien toimintaan. Kuntajohtaja näkee asian sitouttamisena, mutta ei sitovana. Kuntatasolla ei riitä, että yksittäiset henkilöt sisäistävät ympäristötiedon entistä paremmin vaan mukaan tulee saada luottamushenkilöt ja keskeiset virkamiehet. *"Pyrittäisiin löytämään meidän omat jutut, jotka on kuntatasolla erityisen kiinnostavia, jotka tuntuu auttavan kuntalaisten elämistä eteenpäin tavalla tai toisella."*

Myös tiehallinto/tiepiiri teki omaan ohjelmaansa maakunnallisen ympäristöohjelman mukaisia lisäyksiä. Tiehallinnossa ympäristönäkökulma viedään strategisiin papereihin, ja tulosohjauksesta on osittain luovuttu. Ulkoisen intressin huomioon ottamisesta on siis siirrytty tiedon yhdistelyyn toivoen strategisen näkökulman syntymistä (vertaa SSD). *"Meillähän on tiehallinnossa tulostavoite ympäristölle LVM:n asettamana, mutta ympäristötavoitetta ei ole tiepiireille… Kun laaditaan erilaisia strategioita ympäristöasiat viedään mukaan. Siihen liittyy näkökulma-ajattelu … Näkökulmina meillä on ihmisten liikkuminen, elinkeinoelämän tarpeet, aluekehitys ja yhteiskunnalliset tavoitealueet turvallisuus, ympäristö ja taloudellisuus."*

Yrityksissä ympäristöohjelman toteuttaminen ympäristöjärjestelmän osana voi sisältää yksittäisen toimintatavan muuttamisen tai olla koko organisaation toimintaa koskeva. Strategisesti kestävää ympäristöohjelman toimeenpanoa on esim. se, että yritys luopuu ympäristöriskiä tuottavasta toiminnan osasta tai vaihtaa riskittömään ratkaisuun tai tuotteeseen. Alueen omia luonnonvaroja hyödyntävän tuotannon jalostusasteen nostaminen ja energiantuotanto alueen omilla uusiutuvilla luonnonvaroilla parantaa aluetaloutta ja työllisyyttä. Ekotehokkuus kasvaa, kun esim. raskas raakapuu työstetään valmiiksi huonekaluiksi lähellä kasvupaikkaansa, jolloin kuljetettavan materiaalin määrä vähenee ja tuotteesta saatavat tulot kasvavat.

Metsänomistajaliitto ottaa ympäristöohjelman huomioon strategiassaan, laatukäsikirjassaan ja toimintasuunnitelmassaan sekä viestinnässään kentälle. *"Katsotaan, että mitä vaatii lisäämistä, korjaamista ja muokkaamista… sen mukaisesti viedään kenttään."*

Toteuttamisprosessien maailmankuva on melko positivistinen ja ekologisen modernisaation henkinen. Ympäristöohjelman sitovuus liittyy sen ymmärrystä lisäävään prosessiin. Ympäristötiedon sisäistämisen puutetta korjataan lainsäädännöllä ja tulosohjauksella. Näin luodaan toimeenpanolle ulkoinen intressi. *"Prosessi on sitouttava sellaisenaan… jos on nähtävissä, että va-*

paaehtoisin toimin ja hyvän ymmärryksen kautta asiat ei toteudu, silloin tarvitaan normiohjausta eli lainsäädännön ohjausta, hallintohan voidaan käskyttää tulosohjauksella hyvin pitkälle, mutta muut toimijat, tarvitaan lainsäädäntöä."

Eroja ihannetilan ja nykytoiminnan välillä on, että vaikka ympäristöä koskevat ristiriidat ovat herättäneet ympäristöasiantuntemuksen tarpeen, ne jäävät ratkaisematta, koska eri ammattitaustojen maailmankuvissa on eroja tai kiistellään ongelman määrittelyn vallasta ja pelätään omien etujen menettämistä. Ristiriidat sinällään kertovat, että asiaa on mietitty; ne eivät pelkästään ole haitallisia. Ratkaisemattomuus sen sijaan saattaa tehdä niistä sellaisia. Vain harvoilla tahoilla on päästy tarkastelemaan kokonaisuuksia ja ratkaisuja strategisen kestävän kehityksen näkökulmasta. Kaikilla alueellisilla ympäristökeskuksilla tai kunnilla ei ole ollut ohjelmalle toteuttamisprosesseja. Myöskään Tiehallinnossa toteuttamisprosessit eivät ole olleet kunnossa (Kailasto 2007).

5.2.5 Ympäristöohjelman seuranta ja arviointi

Seuranta, arviointi ja auditointi kuuluvat tiedon yhdistelyyn, jossa käsitellään tietoa toiminnan tuloksista, vaikutuksista ja vaikuttavuudesta.

Ihannetilanteessa seuranta suunnitellaan jo ympäristöohjelman laatimisvaiheessa kuvaamaan tavoitealueiden ympäristöpaineita ja -tilaa sekä vastetta eli toimenpiteiden toteuttamisen tuloksia tai tehokuutta. Resursointi seurantaryhmineen valmistellaan ohjelmakauden alettua tiedon keruun organisoimiseksi. Seurannan raportointitavat ja -jaksot tulee myös määritellä.

Eroja ihannetilan ja nykytilan välillä on paljon, seuranta saatetaan jättää jopa kokonaan tekemättä. Vähimmillään pärjätään ympäristöä koskevalla tilastotiedolla. Toimenpiteiden toteutumista ei raportoida eikä seurantaa organisoida tai resursoida. Menetelmällisesti seurannan tavat eroavat merkittävästi.

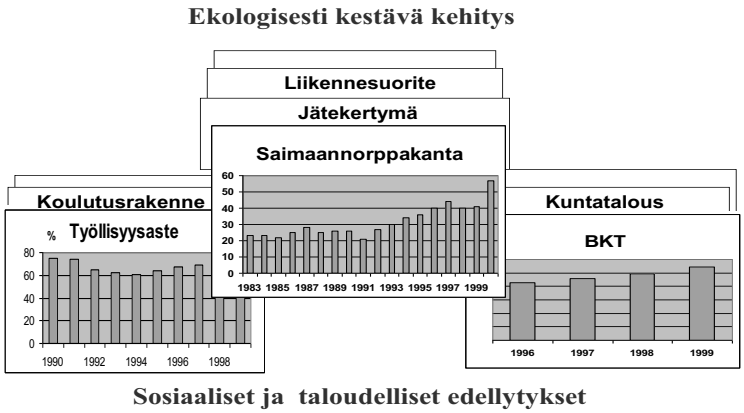
Seurannan maailmankuva on taaksepäin katsovaa arviointia, tiedon järjestelyä ja yhdistelyä. Se ei ennakoi, mutta indikaattoreihin painottunut seuranta luo käsityksen siitä, että tuleva kehitys olisi lineaarista jatkumoa entiselle kehitykselle. Seuranta ja arviointi kulkevat käsi kädessä. Arviointi on globaalissa maailmassa muuttumassa yhä enemmän hyvin palkattujen ammattilaisten työksi. Seurantaan kuuluu myös osallistuminen, ja parhaimmillaan se liittyy välittömästi toimintaan. Seurannassa osallistuminen on ympäristötiedon ymmärtämisen ja ohjelman muistamisen kannalta tärkeää.

Ympäristön tilaa seurataan mm. erilaisten seurantaohjelmien ja organisaatioiden työnjaon mukaisesti. Alueelliseen ympäristöohjelmaan tai -strategiaan liittyy yleensä eri tahojen yhdessä tekemää ympäristöseurantaa. Lomakekyselyyn vastaajat näkivät paremman seurannan toteuttamisen kehittämiskeinoksi. Haastatteluissa seuranta esitetään ympäristö- (ja muun) tiedon keräämisenä, yhdistelynä ja järjestelynä. Ympäristöjärjestelmän tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista seurataan järjestelmän mukaisesti.

Ohjelmien toteutumisen tarkastelu vaihtelee organisaatioittain: osa kunnista seuraa ja osa ei. Myös alueellisten ympäristöohjelmien toteutumisen tarkastelu vaihtelee. Yleisimpiä seurantamenetelmiä ovat toimenpiteiden toteutumisen kyselyt ja indikaattorit. Menetelmällisesti seurantatapojen ja seurattavien mittarien tulisi olla yhteneviä, jotta vertailu mahdollistuisi. Joissakin alueellisissa ympäristökeskuksissa seuranta on vakiintunut kahden vuoden välein tehtäväksi, ja se on organisoitu pysyväksi myös sidosryhmien osalta. Ohjelman laadinnan yhteydessä ei aina mietitä seurantaa tai ei ainakaan kirjata sitä ohjelmaan. Seurantamittareiden liittymistä ympäristöohjelmaan ei aina oikein ymmärretä. *"Miten tieto kerätään …mitä mittarit kertoo …on vaikea kehitellä mitä käyttää."*

"Mittaaminen ja seuranta … on nähty eri prosessina."

Etelä-Savon ympäristöohjelman 1998 ensimmäisessä seurantaraportissa 'Kestävän kehityksen edistyminen Etelä-Savossa' esitettiin arvio ohjelman sisältämien toimenpide-ehdotusten toteutumistilanteesta (Peltonen & Teräsvirta, 2000). Samassa raportissa määriteltiin toimenpiteiden vaikuttavuutta kuvaamaan kehitetyt maakunnalliset kestävän kehityksen indikaattorit eli "Ekomaakunnan mitta". Indikaattoreita on yhteensä 53, ja ne kattavat ohjelman lähinnä ekologisten painopistealueiden lisäksi myös sosiaalisen, taloudellisen ja kulttuurisen kestävyyden (kuva 42).



Kuva 42. *"Ekomaakunnan mitassa" vuonna 2000 esitettiin, että ekologisesti kestävä kehitys vaatii tiettyjä sosiaalisia ja taloudellisia edellytyksiä.*

Mittarit jakautuivat vuosittain, kolmen vuoden ja kymmenen vuoden välein seurattaviin. Indikaattoreista 22 on yhteneviä Suomen kestävän kehityksen indikaattoreiden kanssa. Vuonna 2001 indikaattoreiden tietoaineisto esitettiin tulkintoineen (Mäkelä et al. 2001). Tietojen tulkintaan osallistuivat lukuisat asiantuntijat eri organisaatioista. Näitä indikaattoreita käytettiin apuna myös ympäristön tavoitetilan määrittelyssä yhteisöllisessä prosessissa, jonka tuloksena saatiin Etelä-Savon ympäristöpolitiikka vuosille 2005–2010. Myöhemmin Etelä-Savon kestävän kehityksen indikaattorien kokoonpanoon valikoitiin Etelä-

Savon ympäristöohjelman 2005–2010 tavoitteiden toteutumisen seurantaan soveltuvia pääosin ekologisia indikaattoreita, koska muita maakunnan kehitystä kuvaavia mittareita seurataan muualla aluehallintoviranomaisissa. ”Ekomaakunnan mitta” kehitettiin osaksi myös palvelemaan maakunnan kehittämistä eritasoisten ohjelmien ja suunnitelmien apuna. Indikaattorit sisältävät paljon melko tuoretta ympäristötietoa maakunnasta. Tavoitteena oli niiden mahdollisimman laajamittainen käyttöönotto ja hyödyntäminen eri organisaatioissa, mutta niiden ylläpitoa ei resursoitu vuoden 2009 jälkeen.

Etelä-Savon TE-keskus, maakuntaliitto ja ympäristökeskus laativat yhdessä vuonna 2006 maakunnan kokonaiskuvan ennakointia varten www-sivuston "Etelä-Savo lukuina". Sivuille koottiin tietoa keskeisimpien yhteiskunnallisten ja taloudellisten tunnuslukujen sekä ympäristön tilaa kuvaavien indikaattoreiden kehityksestä.

Indikaattoreita käytettiin Etelä-Savon ympäristökeskuksen omassa toiminnan suunnittelussa, tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa. Indikaattoriraportointi ei kuitenkaan sisältänyt kokonaisarviota. Ympäristön tila ja sen kehityssuunnat arvioitiin ympäristöohjelman väliarvion yhteydessä vuonna 2008. Usein edellisen ohjelman seuranta alkaa vasta uutta ohjelmaa laadittaessa. Tästä on kuitenkin poikkeuksiakin. *”Alettiin vaikuttavuutta seurata… ohjelman jälkeen …tulossuunnitteluun ja toiminnan suunnitteluun liittyen, että minkälaisia mittareita tulee… laatupalkintokriteerit toi sen piirteen …että ympäristöohjelman seurantaindikaattorit on vaikuttavuuden seuraamista ja toimintasuunnitelmissa mitataan suoritteiden määriä ja toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta …vuositasolla.”*

Alueellisissa ympäristöindikaattoreissa on toteuttamisprosesseja kuvaavia vasteindikaattoreita. Toimenpiteiden toteutumisen seurantakysely on tärkeä osa palautteen hakemista ja antamista. Maakunnallisia ympäristötavoitteita seurantaan vaihtelevalla tiheydellä. Länsi-Suomen ympäristöohjelman seu-

rantaryhmän toiminta on jatkuvaa ja aktiivista ja kytkeytyy muuhun suunnitteluun. Kainuussa on maakunnallisesti sovittu aluekehittämisen seuranta- ja ennakointijärjestelmästä, siihen sisältyvistä aluekehittämisen seuranta- ja tavoiteindikaattoreista ja tiedon ylläpidosta.

Kymenlaakson ECOREG-hankkeen seurantatulokset julkaistaan ECOREG-vuosiseurantaraportissa. Raportissa kuvataan keskeisiä maakunnan kehitystekijöitä. Mittarit sisältävät asiantuntijatyötä, tiedon yhdistelyä ja sidosryhmäyhteistyötä. *"Kyse ei ole pelkästään ympäristön seurannasta vaan laaja-alaisesta kehityksen peilaamisesta. Prosessin tärkeintä antia on eri tahojen tietoisuuden kasvu toisten sektorien toimialoista ja haasteista, sekä ymmärrys että sitoutuminen kasvavat."* Ekotehokkuuden seuranta ja yhteistyöfoorumit ovat antaneet aivan uuden työkalun Kaakkois-Suomeen. Toiminnan painopisteet seuloutuvat mm. indikaattoreiden osoittamista kehittämis- ja toiminnan kohdentamistarpeista sekä hankkeen tuloksista käydyistä keskusteluista. Mukana on uuden tiedon muodostuksen kaikki elementit, tosin ei kuvata missä ja miten painopisteet seulotaan, ilmeisesti kukin omassa toiminnassaan. Alueellisen ohjelman laadinnan vaiheita käydään läpi ilman ohjelman tekemistä. Sen sijaan alueen kunnallisen puolen ympäristöohjelmia ylläpidetään aktiivisesti. Jos vuorovaikutus uuden tiedon muodostuksen kannalta jää vain seurantaan liittyväksi, lähtökohtiin vaikuttaminen jää pois vuoropuhelusta.

Ympäristöohjelman arvioinnin ihannetila on strateginen, yhdessä tuotettu arviointi, joka pyrkii kehittämään toimintaa. Erilaisia arviointeja tehdään eri tarkoituksiin ja erilaisissa yhteyksissä. Arviointia ovat mm. ympäristövaikutusten etukäteisarviointi (mitä) sekä ohjelman toteutumisen arviointi (miten) ja vaikuttavuuden arviointi (miksi). Arviointi yhdistelee erilaista tietoa ja arvioinnin tulokset tuodaan uuden ohjelmaprosessin lähtökohtaan. Arviointeja koskee sama asiantuntijavaltaisuus ilman osallistumista kuin ensimmäisen vaiheen puhtaita ympä-

ristönsuojeluohjelmia. Onkin loogista luokitella ja analysoida arviointia osallistumisen pohjalta.

Hyvin usein ympäristöohjelman toteutumisen arviointi jää tekemättä tai jää puutteelliseksi, ja siksi ympäristönsuojelutoimien arvostus ei ole kohdallaan. Sen sijaan maakuntaohjelmia ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien tuloksia arvioidaan perusteellisesti. Ympäristövaikutusten etukäteisarviointi tuo ympäristönäkökulmaa aluekehittämiseen ja lisäksi se voi tuoda vaikutusten vertailupohjaksi ympäristöohjelman tavoitteita. Maakuntaliiton kaava- ja aluekehittämisosastot tekevät maakunnallista suunnittelua, jossa ympäristövaikutuksia joudutaan arvioimaan lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi. Kaikkia suunnitelmia ja ohjelmia koskee yleinen velvollisuus arvioida vaikutuksia.

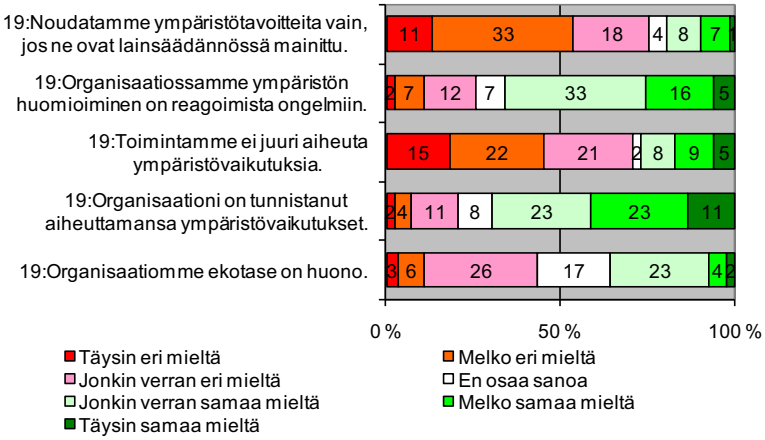
Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuuden arvioiminen koetaan vaikeaksi. Indikaattorit tuovat tuloksia ja ympäristöhaittoja näkyviin. Työryhmissä, luottamuselimissä, maakuntaliiton organisaatiossa ja MYR:ssä vaikutetaan siihen, että ympäristöohjelma siirtyy aluekehittämisen sisältöön. YVA-ryhmän vaikutus aluekehittämisohjelmien sisältöön jää helposti irralliseksi ja jälkikäteiseksi, ja liittyy oikeastaan siihen, miten aidosti ympäristönäkökulma halutaan mukaan aluekehittämiseen.

Yksin tuotettuja arviointeja tekevät taide, kirjallisuus ja kulttuuri tuoden ympäristöongelmia näkyviksi ja ymmärrettäviksi eli tuottavat ympäristön nykytilasta arviointeja, jotka muuttavat maailmaa, esim. Rachel Carsonin ”Hiljainen kevät” tai vaikkapa Eero Yrjö-Koskisen ”Meidän jälkeemme vedenpaisumus”.

Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuuden arviointi katsotaan maakuntaliitossa ympäristökeskuksen tehtäväksi. Alueelliselle ympäristöohjelmalle haluttaisiin enemmän merkitystä maakunnallisessa päätöksenteossa. Vaikutusta voisi lisätä alueellisten ohjelmien kokoamisen ja vaikutusten arvioinnin avulla. *”Voisi olla paljon suurempaa merkitystä itse päätöksen tekoon, tavoitteiden laatimiseen ja erityisesti vaikutusten arviointiin. Se on*

yksi tärkein asia, että minun mielestä melkein kaikkeen yhteiskuntapolitiikkaan …pitää saada ympäristövaikutusten arviointia."

Suhtautumista ympäristötietoon voi pitää ennemmin melko passiivisena reagointina kuin aktiivisena ennakointina. Kuntien ja LVM:n ympäristövirkailijat (75 % vastaajista) arvioivat, että oman organisaation toiminta aiheuttaa ympäristövaikutuksia, ne on tunnistettu ja organisaatio noudattaa ympäristötavoitteita muulloinkin kuin vain silloin, kun ne on mainittu ympäristölainsäädännössä (kuva 43).



Kuva 43. *Arviot oman organisaation ympäristövaikutusten tunnistamisesta ja periaatteista.*

Asiantuntijoista 65 % ajatteli, että organisaatiossa ympäristön huomioiminen on jossain määrin reagoimista ongelmiin, vaikka 45 % mielestä oman organisaation ekotase on huono. Ympäristöohjelman laadinnassa on 65 % mukaan ollut riittävästi kommunikaatiota ja vuorovaikutusta, mutta kansalaiskeskustelu ei ollut huomioinut ympäristöohjelmaa 54 %:ssa organisaatioista.

Yhdessä tuotettuja arviointeja

Ympäristöohjelman arviointi saatetaan tehdä sisäisenä arviointina tai sidosryhmistä koostuvissa työryhmissä. Usein alueellisen ympäristöohjelman vähälukuisia veteraaneja ovat toista

ohjelmaansa tekevät. Kokemus arvioinnista ja itse ohjelmatyöstä on siis vielä ohutta ja projektimaista.

Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantakyselyn vastauksia ja indikaattoreiden kehitystä arvioitiin seurannan ohjausryhmässä painopistealueittain alkuvuodessa 2008 tuplatiimityöskentelynä, ja samalla selvitettiin tavoitteiden tarkistamistarve. Väliarvion tulokset kertovat, että päämääriä saavutettiin hieman huonommin kuin toimenpiteitä toteutui. Toimenpiteitä ei ollut riittävästi tai ne eivät olleet riittäviä vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Myös ilmastonmuutoksen kaltaiset ilmiöt vievät päämäärän kauemmaksi. Pohjois-Karjalan ympäristöohjelman arviossa sidosryhmät kokivat tavoitteiden edistyneen, paitsi liikenteen vähentämisen kaavoituksen avulla ja joukkoliikenteen edistämisen (Kolström et al. 2007, 136). Ne ovat hyviä esimerkkejä vaikeasta ongelmakokonaisuudesta.

Maakuntaliitto arvioi ympäristöohjelman roolia lainsäädännön ja ohjeiden kautta sekä vuorovaikutuksena. Elinkeinoelämä arvioi alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavan monella tavalla, ja vaikutukset kilpailukykyyn näkyvät mm. matkailussa ja vihreän sähkön myynnissä alueen ulkopuolelle.

Kaupunkikunnissa ohjelman toteutumisen arviointi on pienkuntia pitemmällä. Toimenpiteiden toteutumista seurataan kyselyllä ja mittareilla. Tulokset julkaistaan arviointiraportissa. Yrityksiä yhteismitallistaa ja priorisoida ympäristöongelmia on ollut, esim. kaupungin tilintarkastajien ohjaus, mutta taloussuunnitteluun kytkeminen ei ole onnistunut.

Tutkimuskyselyssä 90 % organisaatioiden ympäristöohjelmista arvioidaan monitahoisiksi. 79 %:ssa organisaatioista ohjelma on ollut ainakin jonkin verran ennakoiva ja 70 % ympäristöohjelmista on ollut tasapuolisia.

Arvioinnin ristiriitoja

Ympäristöohjelman vaikutukset eivät näy kohdeohjelmissa. Haastateltu kuntajohtaja katsoi, että ympäristöohjelmalla on rooli aluekehityksessä ympäristönäkökulmien määrittelyssä, jota maakuntasuunnitelman painotuksissa ei hänen mielestään näkynyt Etelä-Savossa vuonna 2006. Maakuntaliitto arvioi alueellisen ympäristökeskuksen roolin valtion viranomaiseksi ja partneriksi *"jonka näkemykset ja tavoitteet on otettava huomioon … ja kaikki lainsäädäntö, että meidän on huomioitava kestävä kehitys ja tasa-arvo … ja ympäristövaikutusten arvioinnin takia kuulla entistä enemmän."*

Maakuntaohjelmissa ympäristönäkökulman esiin tuomisen ongelmat johtuvat osittain siitä, että ympäristönsuojelun ja aluekehittämisen kielet ovat kaukana toisistaan. Strategisilla alueilla pärjääminen todetaan tärkeäksi, johon ympäristöosaaminenkin kuulunee. Arviointia aluekehittämistyössä tehdään mm. tilastojen avulla. *"Maakunnan tulevaisuuden kannalta strategisilla alueilla pärjääminen on siitä kiinni, että ollaan parempia kuin muualla."*

Maakuntakaavassa ympäristönäkökulman arvioidaan tulevan esiin. YVA-arviointi tehdään ympäristövaikutusten arviointisuunnitelman mukaan, ja taustaselvityksiä tehdään monenlaisia. Realistinen kuva tilanteesta antaa mahdollisuuden tehdä oikeita ratkaisuja, ja väärä mielikuva tai uskomus voi estää uuden tiedon omaksumista. Aluekehitysohjelmissa ympäristövaikutusten arviointia pidetään hankalana poliittisen käsittelyn vuoksi. Poliittiset päättäjät edustavat kansanvaltaistamista vaikka käytännössä kansan kosketukset heihin tapahtunevat enimmäkseen vaalien alla. Vaikka osallistuminen on toivottavaa, on muistettava, että ympäristön pilaantuminen on todellinen fakta – biologinen, kemiallinen ja fysikaalinen ilmiö – eikä mielipideasia, vaikka tilanteen eli ongelman määrittely riippuukin siitä, miten yhteiskunta päättää siihen suhtautua. Kansalaisten osallistuminen arviointiin vaatii nykyisellään suunnittelun ja ohjelmallisen työn asiantuntijakielen tuntemista.

Koska ympäristövaikutusten arviointia pidetään pakollisena tai ”virallisena leimana”, arviointi sijoittuu suunnitteluprosessin loppuun, joka ei ole sille aivan oikea. Vielä harhaanjohtavampaa on arviointien pakkopositiivisuus, joka saattaa syntyä päättäjien aiheuttamasta paineesta ja johtaa siihen ettei ilmeisimpiä vaikutuksia edes tunnisteta tai kirjoiteta arviointiin. Arvioinnin vaikeuksia ovat laaja-alaisen osaamisen puute, kireä aikataulu ja arkuus esittää negatiivisia vaikutuksia. Arvioinnin pakkopositiivisuus johtuu myös sensuurista (keppi) ja rahoituksesta (porkkana). Hanke voi saada rahoitusta, jos sillä ei ole negatiivisia vaikutuksia. Työryhmät tuovat arviointiin laaja-alaisuutta, ja näin uskalletaan paremmin todeta vaikutukset. Käytettyjä menetelmiä ovat erilaiset taulukoinnit, mutta monesti lyhyt sanallinen kuvaus kertoo enemmän ja ymmärrettävämmin.

Strateginen arviointi

Metsäkeskuksen sertifioidun ympäristöjärjestelmän tekoon kuuluivat ympäristönäkökulmien arviointi ja johtokuntakäsittelyt. Alueellisen ympäristöohjelman vaikutus tulee mm. johtoryhmässä olevan ympäristökeskuksen edustajan kautta. Ympäristötoimenpiteitä tehdään resurssien puitteissa osana normaalia toimintaa. *”Kun politiikan toimien ympäristövaikutuksia arvioidaan … se tulee yhä enemmän tiiviiksi osaksi muuta politiikkaa.”*

”Integroitu vaikutusten arviointi, siis kestävän kehityksen vaikutusten arviointi tulee muuttumaan arkipäiväksi, siinä on vielä opettelemista kaikilla. Siihen ei ole helppoja sapluunoita, mutta kyllähän tietoa alkaa olla ja osaamista moneen.”

Ympäristöministeriön edustaja mainitsee esimerkkinä hyvästä vastuuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriön, jossa oppimisprosessi on ollut pitkä ja asenne vastuullinen: asiantuntijuutta on hankittu, koulutusta järjestetty, ympäristöjärjestelmä laadittu ja vuoropuhelu osataan. Vuoropuheluvalmius ja ympäristövaikutusten asiantunteva arviointi sekä eri toimintojen kielen ymmärtäminen ovat tärkeitä arvioinnin elementtejä. *”Ohjelman suunnittelussa ohjelman läpivientiprosessi on äärettömän tärkeä,*

meillähän liikenne- ja viestintäministeriö on ehkä kaikista etevin tässä. Ovat oppineet vuosien saatossa …sanoivat, että ovat valmiita tekemään ympäristöasiat niin hyvin kuin vaan mahdollista."

Ympäristöasioiden integroituminen muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan lisääntyy jatkossa mm. ilmastonmuutoksen myötä. Silloin arvioidaan koko ekosysteemin toimintaa ja luontopääoman tilaa, samoin ilmasto- ja luonnonvarojen käyttöpolitiikkaa. Monet ennen niin tutut lähtökohdat muuttuvat kansainvälisen arvioinnin tulosten kautta. *"Ilmastopolitiikka on vaikuttanut vahvasti ja miten tiedeyhteisö on hahmottanut ongelman… maailman ekosysteemien siis luontopääoman tilaa on arvioitu ja todettu, että 24:stä ekosysteemien ihmisille tarjoamasta palveluista 16 on kehittynyt huolestuttavaan suuntaan, jopa vaarantunut, ei enää tarjoa ihmiselle palveluita … luonnonvarojen käyttöproblematiikka … tuodaan yhteiseksi globaaliksi politiikaksi… Enää ei riitä, että tarkastellaan luonnonvaroja uusiutuvina ja uusiutumattomina, vaan nähdään, että missä ekosysteemissä se tuotetaan ja … ekosysteemin toimintakyvystä huolehditaan. Kansainvälisesti se on … politiikan uusia suuntia avaavaa arviointia. Uuden sukupolven ympäristöpolitiikan yhteinen lähtökohtahan on Millennium Ecosystem Assessment… ja toinen on EU:n Out lock EU Environmental System."*

Auditointi on arviointia

Ympäristöjärjestelmässä auditointi varmentaa, että organisaatiossa on toimittu ilmaistun järjestelmän mukaisesti. Ihannetilanteessa tehdään myös ulkoisia auditointeja.

Tutkimuksessa mukana olleet kunnat ja kaupungit eivät ole harrastaneet ympäristöauditointeja. Enemmistö, 67 % tutkimuskysymykseen vastanneista (n=67) ympäristöasiantuntijoista ei ole ollut auditoimassa ympäristöjärjestelmiä. Vain 22 % on ollut. *"Ei ole yhtään kertaa auditointia tehty… ei ole pidetty tarpeellisena sitä, että kaupungit auditoi ristiin toistensa ympäristöohjelmia."*

ISO 14001:n mukaan ympäristöjärjestelmässä arviointiin kuuluvat tarkkailu ja mittaukset, lain ja sitoumusten vaatimusten

täyttymisen arviointi, poikkeamat, korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet, tallenteiden hallinta ja sisäinen auditointi. Sisäisessä auditoinnissa määritetään, onko ympäristöjärjestelmä suunniteltujen järjestelyjen ja standardin mukainen ja asianmukaisesti toteutettu ja ylläpidetty. Johdon katselmus tarkastelee järjestelmän soveltuvuutta, riittävyyttä ja tehokkuutta. Katselmus käsittelee auditoinnin tulokset ja valitukset, organisaation ympäristönsuojelun tason, päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen seurannan, olosuhteiden muutokset ja suositellut parannukset. Tämä perustuu PDCA-menettelyyn: suunnittele, luo prosessit, toteuta, tarkasta, arvioi, toimi ja kehitä. (SFS 2004, 8, 22–24)

Yksin eli sisäisesti tehtyjä auditointeja

Ympäristöjärjestelmiä tehdään matalalla profiililla, kevennetysti tai jopa markkinointikikkana. Järjestelmän auditointi, jatkuva päivittäminen ja raportointi koetaan käytännön tarpeen kannalta liian monimutkaiseksi. Hyviäkään tekoja ei tuoda esille, koska pelätään negatiivista vastaanottoa. Ympäristöjärjestelmissäkin on tekijöitä ja puhujia. Auditointiin varaudutaan tulevaisuudessa tai ollaan odottelevalla kannalla. Varsinainen standardin mukainen ympäristöjärjestelmä koetaan pienessä elinkeinotoiminnassa liian raskaaksi seurantoineen ja poikkeamaraportteineen, kun on muitakin järjestelmiä esim. laatujärjestelmä. Auditoinnin ja johdon katselmuksen korvaa välittömämpi vuorovaikutus ja selkeä järjestelmän kehittämisvastuu. *"Me on jätetty auditointi … seuranta, poikkeamiskirjaukset ... katsottiin, että ne ovat organisaatiolle raskaita. Paljon parempi, kun yritetään keskittyä olennaiseen, että tehtäisiin asiat suunnilleen oikein."*

Yhdessä tehtyjä auditointeja

Alueellisen ympäristökeskuksen ympäristöjärjestelmän laatiminen alkoi 90-luvun puolella. Alun perin senkin tuli olla vähän kevyempi, mutta lopulta päädyttiin standardinmukaiseen. Ympäristöhallinnossa on tehty sisäisiä auditointeja, mutta SYKE on jo päätynyt ulkoiseen auditointiin ja sen järjestelmä on sertifioitu. Auditoinnin tulokset ovat olleet henkilökunnan luettavissa, ja auditoinneissa on herännyt kehittämisajatuksia. Osa hallin-

nosta on vielä harjoitteluasteella, eikä ole haluttu virallista leimaa. Auditointeja tehdään usein osasta järjestelmää. Myös järjestösektori tekee ympäristöjärjestelmiä. Ne yhdistetään usein muihin järjestelmiin, esim. laatujärjestelmään. *"Me tehdään oma …, perustuen ISO-ohjelmiin, on osissa yhdistyksiä valmiita, on puhuttu laatukäsikirjasta, jossa on huomioitu ympäristönäkökulmia."*

Auditoinnin ristiriitoja

Valtionhallinnossa on tehty auditointeja, joissa on todettu, että ympäristönäkökulma ei ole strategisessa mielessä mukana toiminnan ohjauksessa. Auditointi tuo ulkopuolisen näkemyksen siitä, mikä on ympäristötoiminnan taso, mutta saattaa taitamattomasti toteutettuna murskata sen. Ongelman löytäminen tai osoittaminen ei takaa toivottua vastaanottoa siellä, mihin korjausta pitäisi saada, eikä kerro ratkaisuja. Juuri ratkaisujen etsimiseen pitäisi panostaa.

Auditoinnin strategisuus

Auditoinnin tulokset toimivat organisaation järjestelmän ympäristöohjelman uusimisen lähtökohtina. Tiehallinnon johtoryhmä on kiinnostunut auditoinnista ja ympäristöohjelman valmistelusta. *"Johtoryhmä on kiinnostunut, saatiin mukaan auditointiin, ja olen pari kertaa ollut johtoryhmässä puhumassa, ja johto … haluaa olla ympäristöohjelmankin valmistelussa."*

Kaikkein pisimmällä maakunnallisista toimijoista ovat olleet metsäkeskukset sertifioituine järjestelmineen ja vuosittaisine auditointeineen, sillä niissä taloudellinen intressi ja ympäristönäkökulma kohtaavat toisena. Sertifiointi on voimakkaampi ohjaaja kuin alueelliset ohjelmat. Sen tekeminen on maksanut, mutta sen ylläpitäminen omana työnä on halvempaa. *"Suomessa metsien sertifiointi, johon kaikki toimijat ovat sitoutuneet, siellä ympäristöasioiden huomioon ottamiset, on sitouduttu tiukempiin tavoitteisiin kuin lainsäädäntö, metsälaki edellyttää."*

5.2.6 Ympäristöohjelman päivitys ja raportointi

Päivitetty ympäristöohjelma ja ympäristöraportointi kertovat elävästä ympäristöohjelmasta ja kuvastavat ihannetilaa. Parhaimmillaan ympäristötavoitteiden suuntaa tarkistetaan vuosittain kuten ympäristöjärjestelmissä. Julkista raportointia varten täytyy tuottaa tietoa (EMAS). Raportoimalla ulkoistettu eli ilmaistu tieto antaa palautetta toimijoille ja auttaa yhdistämään järjestellyn tiedon omaan toimintaan kollektiivisen reflektoinnin avulla. Ympäristöohjelman päivittäminen ja toteutumisen raportointi toimivat tiedon ulkoistamisena ja yhdistelynä. Ympäristöohjelman ylläpito on jatkuva prosessi, joka jaksottuu selkeästi eri vaiheisiin, kuten toimeenpanoon, seurantaan, arviointiin, johtopäätöstentekoon, raportointiin ja päivitykseen. Ympäristöohjelman päivityksen ja raportoinnin maailmankuva on ajan tasalla pysymisen ja järjestelmällisyyden maailmankuva.

Ihannetilan ja nykytilan välillä on eroja. Aiemmassa tutkimuksessa seurannan lisäksi on havaittu ongelmia ohjelmien raportoinnissa ja päivityksissä eli ns. järjestelmän ylläpidossa. Ympäristöohjelman päivitykset jäävät pöytälaatikkoon tai tekemättä. Ympäristöraportointi saatetaan parhaimmillaan liittää vuosikertomukseen, mutta tavallisesti niin ei tehdä.

Kansallinen kestävän kehityksen strategia sisältää seurantaa ja ympäristöraportointia. Seurantaan käytetään indikaattoreita ja tuloksista raportoidaan EU:lle. Näin sen strategiaprosessilla on linkitys kansalliseen strategiaan.

Ympäristöohjelman tai -strategian päivittämisen tarve syntyy helposti toimintaympäristön muutoksista tai muista ulkoisista tarpeista. Ohjelma ja sen päivittäminen toimii keskustelun välineenä kiistakysymyksissä. *”Meidän strategiaa ohjaa tämä ohjelma aika isosti… mikä tulee vaikuttamaan on resurssitilanne… tuotta-*

vuusohjelma, että lähtijöiden tilalle ei saadakaan palkattua uusia tulee sanelemaan sen, että pitää keskittyä, miettiä mikä on tehokkain."

Kuntapuolella on parhaimmillaan tehty jo useita päivityksiä ja raportointeja. Ympäristöohjelman päivitys on kunnissa ympäristösihteerin ja -lautakunnan vastuulla myös tutkimuksen empiirisen aineiston mukaan. Valmistelusta puuttuu usein osallistuminen ja keskustelu kokonaan. *"Päivitettiin … ja taas … ympäristölautakunnassa ja valtuustossa … läpi ilman keskustelua."*

Tiepiirien ympäristöohjelmaa päivitettiin vuosituhannen vaihteessa sitä mukaan kuin tielaitoksen tai Tiehallinnon ympäristöpolitiikka päivittyi. Organisaatio muutokset ovat vaikuttaneet päivitystiheyteen. *"Kun organisaatiossa, lainsäädännössä tai muissa toimijoissa tapahtuu voimakkaita muutoksia … tielaitos uudistus ja koko tiehallinnon rooli muuttui … pikaisesti päivitettiin ympäristöohjelma vastaamaan uutta roolia."*

Tiehallinto raportoi lähinnä LVM:lle ja ympäristöviranomaisille, ei omalle henkilöstölle, yleisölle tai sidosryhmille. Liikenneympäristön tutkimustulosten raportointia valtakunnan tasolla esim. tiemelusta ja pohjavesialueiden kloridipitoisuuksista tekee Suomen ympäristökeskus. Tiehallinnon sidosryhmä kommentoi: *"Ei tehdä enää ympäristöraportteja mitään, ei ulospäin anneta tietoa, ennen tehtiin ympäristöraportti viiden vuoden ajalta, kerättiin kaikki mitä oli tehty …Katkennut … haluaa antaa ympäristöohjelma julki, mutta sitä ei, onko toteutettu, elikkä ohjelmassa voidaan antaa hienompi kuva kuin käytännön toimenpiteet."* Tiehallinnon ympäristöraportoinnin puutetta selitetään sillä, että se ei ole tulosohjauksessa ja sillä, että LVM huolehtii koko hallinnonalan raportoinnista. *"Ei ole … kirjallisesti raportoitu, kun se ei enää ole monen vuoteen ollut ympäristötulostavoitteena … aikanaan tiepiirillä oli tulostavoitteena, että raportoitiin keskushallintoon aina ympäristöohjelman eteneminen …LVM sitten kerää oman ohjelmansa raportointi tiedot, nyt ei ole tainnu kahteen vuoteen kerätä."*

Raportointi yleensä edistää refleksiivistä ajattelua organisaation sisällä ja sidosryhmissä. Jos uuden tiedon muodostuksen

kannalta tarvittavat elementit (SECI) on liiaksi eriytetty eri organisaatioihin, tekijä ei saa palautetta työstään, kun tietoja tarkastellaan valtakunnallisesti ja eri organisaatiossa. Tällöin johtopäätösten teko vaikeutuu ja paikalliset ympäristöongelmat peittyvät keskiarvoihin. Sidosryhmät huomaavat päivitysten ja raportoinnin puuttumisen. *"Suunnittelupäivillä sanottaisiin, että te ette ole ympäristöohjelmaa sitten päivittänytkään?"*

Kun ympäristöasiat alkoivat nousta esille yleisessä mielipiteessä, suuryhtiöt alkoivat raportoida niistä ympäristöraporteissaan. Näin ympäristö nousi arvoasteikossa ihan uudelle tasolle. *"Ainut, mitä ympäristöasioissa markkinointia tehdään yhteiskuntavastuun raportti. Se on aika pienelle sidosryhmälle… lähtökohta on ollut, että asiat tehdään sillä tavalla ettei mitään negatiivista tulisi niiden myötä."* Suunnittelukonsultin ympäristöjärjestelmää päivitetään ja raportoidaan tilaajille. *"Siihen tulee niitä päivityksiä … se on pääkonttorilla ja sivukonttorilla …löytyy mapit ja rensselit … jotkut on tunnollisia ne noudattaa, joku vähemmän… laatujärjestelmän kautta dokumentoidaan kaikki viimeisen päälle."*

Ympäristöohjelman ongelmana on myös ns. viimeisen version ongelma. Raportointi on usein organisaation tai järjestön sisäistä. Seuranta, raportointi ja päivittäminen palauttavat mieleen, mitä asioita on ollut esillä ja mitä on pidetty tärkeänä. *"Se antaa henkisen tuen asioiden eteenpäin viemiseen."*

5.3 TOTEUTUMINEN JA VAIKUTTAVUUS

Ohjelman toteutuminen ja vaikuttavuus saadaan selville arvioimalla. Ympäristöohjelman vaikuttavuutta analysoitiin empiirisen aineiston pohjalta osallistumisen tason ja tiedon muodostuksen elementtien kautta haastatteluaineiston, esimerkkihankkeen pöytäkirjojen, lehtileikkeiden, lomakekyselyn tulosten avulla ja verrataan indikaattorien antamaan kuvaan tilanteesta. Lisäksi analyysissä käytettiin hyödyksi esimerkkihankkeen vä-

liarviota ja vastaavia muita selvityksiä ja toteutumiskyselyjä eri ohjelmista.

5.3.1 Ympäristöohjelmien toteutuminen

Ajatellen kansallista kestävän kehityksen ohjelmaa ja Ympäristö 2005 ohjelmaa, Suomi on kansainvälisissä vertailuissa pärjännyt varsin hyvin. Vertailussa käytettyjen indikaattorien näkökulmasta nämä ohjelmat ovat toimineet hyvin.

Esimerkkihankkeen toteumakyselyn tulos vuonna 2003 oli, että toimenpiteet olivat toteutuneet jossain määrin, paitsi vaikean tavoitteen *"Kestävät kulutustottumukset ja elämäntapa"* osalta, josta todettiin kehityksen menneen huonompaan suuntaan. Ainoastaan kierrätyskeskus oli oikea toimenpide, mutta muutoin yhteiskunnassa kulutetaan enemmän, jätteen kokonaismäärä on suurempi ja energiaa käytetään enemmän. Myös Ekoläänin kehittämissuunnitelman tunnistamat uhat ja vahvuudet olivat pysyneet edelleen samoina. Kun haastateltavilta tiedusteltiin, miten edellinen ohjelma oli toteutunut, vastaukset eivät olleet kovin positiivisia. Yleisökyselyssä 43 % koki ohjelman toteutuneen huonosti ja 57 % vähintään tyydyttävästi. Toimenpidekysely tehtiin mukana olleille organisaatioille, joilla oli suuri intressi kertoa, että jotain oli tehty. Haastattelutilanteessa yksilöt edustivat sekä itseään että organisaatiotaan, eikä siinä kysytty yksittäisiä toimenpiteitä vaan yleistä näkökulmaa. Toisaalta on huomattu, että tavoitteet ovat siirtyneet myös muiden alueellisten ohjelmien tavoitteiksi. *"Jos on iso otsake, jonka alle kuuluu pieniä paloja, joita aina kun yhdenkin toteuttaa, voi aina vedota, että menee ympäristöohjelman mukaisesti, se on aika hankalaa, koska mittarit eivät ole selkeitä, kyllä niissä parannettavaa on."*

Seurantakyselyn mukaan Etelä-Savon ympäristöohjelma 1998:ssa toteutuksen ongelmakohtien eteenpäin vienti vaatii ponnistelua muuallakin kuin aluetasolla. Yhdyskuntarakenteen taloudellisuus ja liikennejärjestelmän toimivuus ei edistynyt ja maaseudun autioituminen jatkui. Uusiutumattomien luonnon-

varojen käyttö lisääntyi. Valtakunnallinen keskittämispyrkimys vaikeutti mm. tutkimustoimintaa koskevien tavoitteiden toteutumista, jota on paikallisilla toimilla korjattu.

Uusiutumattomien luonnonvarojen kestävä käyttö globaaleissa paineissa ei ole onnistunut kunnilta eikä kulutuksen rajoittaminen kuluttajilta. Molempien toteuttamisessa tarvittaisiin joukkovoimaa ja tukea valtakunnallisesti ja globaalisti. EU:ssa ja kansallisesti asiaa on lähestytty Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmassa (KULTU 2005). Yhdyskuntarakenne, liikenne, melu ja energian säästäminen ovat osa vyyhteä, joka ei selviä monien riippuvuuksien ja ristiriitaisten intressien takia. LYYLI-tutkimusohjelma ei vastannut Etelä-Savon tietotarpeisiin kestävästä yhdyskuntarakenteesta. Asioita on tarkasteltu myös Etelä-Savon maakuntakaavan taustaselvityksissä (aluerakennevaihtoehdot) ja Etelä-Savon liikennejärjestelmäsuunnitelmassa.

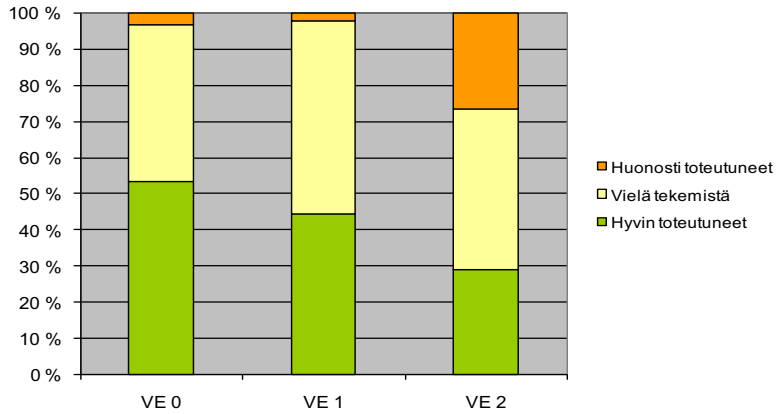
Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantakyselyssä vuonna 2007 lähes kaikkiin toimenpiteisiin raportoitiin tehtyjä toimenpiteitä tai niiden suunnitelmia. Sen arvioinnissa huhtikuussa 2008 alueen toimijat arvioivat ympäristöohjelman alkaneen toteutua hyvin 41 %:ssa toimenpiteistä. 48 %:ssa toimenpiteissä oli tehty jo jotain, mutta lisätyötä tarvitaan. 12 % toimenpiteistä oli toteutunut huonosti, ja niistä 87 % oli sellaisia, joissa olisi vaadittu hyvää yhteistyötä ja runsaasti resursseja (Taulukko 14).

Taulukko 14. *Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005-2010 väliarvio vuonna 2008.*

Toimijoiden arvio (N=55) vaihtoehdoittain		**VE 0**	**VE 1**	**VE 2**	**Kaikki toimenpiteet**	
Arvio toteumatilanteesta vuonna 2008		normaali toiminta	yhteistyö	yhteistyö ja resursseja	yht. kpl	yht. %
Hyvin toteutuneet	kpl	16	19	13	48	40.7
	%	33.3	39.6	27,1	100.0	
Vielä tekemistä	kpl	13	23	20	56	47.5
	%	23,2	41.1	35.7	100.0	
Huonosti toteutuneet	kpl	1	1	12	14	11,9
	%	7,1	7,1	85.7	100.0	
Yhteensä	kpl	30	43	45	118	
	%	25,2	36.4	38.1	100.0	100.0

Vuoden 2008 seurannan ohjausryhmä totesi lähes kaikissa toimenpiteissä edetyn, ohjelma on alkanut toteutua hyvällä vauhdilla. Parhaiten toteutuivat normaalin toiminnan mukaiset toimenpiteet (vaihtoehto 0) seuraavaksi yhteistyötä vaativat toimenpiteet (vaihtoehto 1) ja huonoiten paljon resursseja vaativat toimenpiteet (vaihtoehto 2)(kuva 44).

Etelä-Savon ympäristöpolitiikan 2005–2010 tavoitteista katsottiin toteutuneen 70 % vuoteen 2008 mennessä. Väliarviossa haluttiin korostaa toimintatarpeina edelleen bioenergian tutkimus- ja kehitystoimintaa, teknisten verkostojen ylläpitoa, rantojen arvon ja luonnon säilymistä, puuraaka-aineen jalostusasteen nostamista sekä lasten ja nuorten ympäristökasvatuksen roolia.



Kuva 44. *Etelä-Savon ympäristöohjelman toimenpiteiden toteutuminen vaihtoehdoittain väliarvioissa.*

Arvio tukee tutkimuksen tulosta, että ohjelmien toteutumisen ongelmat liittyvät erityisesti yhteistyöhön ja resursseihin. Yhteistyön edellytysten luominen ja resursointi liittyy johtamiseen kunkin toimijan organisaatiossa, ja ympäristöohjelma yrittää koordinoida ja tuottaa uutta tietoa hyödynnettäväksi alueella toimivien organisaatioiden johtamisprosesseissa.

Kestävä virasto -järjestelmän mittareiden mukaan viraston paperinkulutus on vähentynyt kolmannekseen, ajetutut kilometrit parhaimmillaan kolmanneksen, jätteiden määrä vähentynyt vajaan kymmenenneksen ja hyötyjakeiden osuus on kasvanut 81 %:iin. Sähkön kulutus on vähentynyt vajaan 10 % vaikka samaan aikaan sähkön kulutus on yleisesti kasvanut. Viraston ekotehokkuuden voi todeta parantuneen järjestelmän ansiosta (Panula-Ontto-Suuronen, 2007, 2008, 2009)

Tiehallinnon edustaja kertoo ympäristöohjelman osittain toteutuneen hyvin ja osittain ei. *"Toimenpiteet, jotka vaativat investointia ja rahoitusta on toteutunut kaikista heikoimmin … hankinnan menettelyjen kehittämistyö on aika paljon edennyt… kun on kyse toimintatapojen kehittämisestä … asioita saadaan vietyä eteenpäin edellyttäen, että on joku joka … ottaa asiakseen kehittämisen, mutta investointihankkeiden eteenpäin vieminen on hankalaa, kun ei ole rahaa."*

Ympäristöjärjestelmän soveltuvuutta Tiehallinnolle arvioivassa selvityksessä (Kailasto, 2007) todettiin, että ympäristöasioita voi hallita ilman investointejakin. Kun ympäristöjärjestelmän toimivuutta ei käydä läpi johdon katselmuksessa, ongelmiin puuttuminen riippuu ympäristövastaavan asemasta organisaatiossa toiminnan johtamiseen nähden. Voikin puhua riittämättömistä toiminnallisista edellytyksistä hoitaa tehtävää.

Alueellisen ympäristöohjelman ja ympäristöhankkeiden rahoitus tapahtuu osittain EU-rakennerahastojen kautta osittain valtion, kuntien ja eri toimijoiden omista budjeteista sekä yhteishankkeina. Ympäristökeskus on voinut myös avustaa tai rahoittaa ympäristöhankkeita suoraan valtion budjetista tai EU-rakennerahastosta hallinnoimastaan osuudesta.

Etelä-Savon ympäristökeskus oli yhtenä vastuuviranomaisena mukana Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman 2007–2013 toteuttamisessa. Ympäristökeskuksen vastuulle kuuluneet hankkeet liittyivät alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantamiseen, jonka yhtenä tavoitteena on hyvä ympä-

ristö. Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman vuodelle 2007 hyväksytyssä Etelä-Savon maakunnan yhteistyöasiakirjassa on ympäristökeskuksen hallinnoitavaksi kuuluvien hankkeiden osuus 1,166 milj. euroa (0,7 % kyseisestä toimintalinjasta). Summa on prosentti maakunnan alueella valtion, kuntien ja muiden eri toimijoiden vuosittain ympäristönsuojeluun (suurin yhdyskuntatekniikan osuus) käyttämästä rahoituksesta. ESR-toimenpideohjelman 2007–2013 tavoitteessa edistää työllistymistä ja työmarkkinoilla pysymistä ja ehkäistä syrjäytymistä ympäristökeskus teki TE-keskuksen työvoimaosaston kanssa yhteistyötä toteuttamalla ympäristön kestävää käyttöä ja hoitoa edistäviä ympäristötöitä (ns. YTY-työt). ESR-toimenpideohjelman rahoituksen lisäksi saatiin TE-keskuksen kansallista työllisyyspoliittista rahoitusta. Lisäksi Etelä-Savon ympäristökeskus on ollut mukana myös Kaakkois-Suomen naapuruusohjelman toteuttamisessa. (Teräsvirta 2007)

5.3.2 Vaikuttavuus tiedon muodostuksen näkökulmasta

Ympäristöohjelman vaikuttavuuden kannalta tiedon muodostuksen elementit (SECI) ja luvussa 5.2.2 esitetty osallistumisen vaiheistettu ajatusmalli VAM (numerot 1,2,3 tai 4) nousivat intuitiivisessa tarkastelussa empiirisen aineiston analyysin keskeisiksi osiksi (S1, S2, S3, S4, E1, E2, E3, E4, C1, C2, C3, C4, I1, I2, I3, I4).

Ilman ympäristöohjelmia ympäristöasioissa edetään lyhytjänteisesti ja ratkotaan vain eteen tulevia hetkellisiä ongelmia. Ohjelman kautta ongelmat ja niiden syy- ja seuraussuhteet sekä tärkeysjärjestys ja korjauskeinot ymmärretään paremmin. Ympäristöohjelma kannattaa suuresta työmäärästä huolimatta tehdä, sillä vaikutukset eivät näy heti vaan vasta *"pitkässä juoksussa"*. Ympäristötietoisuus kasvaa ja ympäristöhankkeita saadaan vireille. *"Silloin toimittaisiin niin kuin ad hock, mitä ongelmia tulee vastaan yritetään ratkaista ja silloin resurssienkäyttö ei voi olla kovin järkevää … jos ei ylhäältä tule käskytystä asioiden hoitamisesta, niin sitten ei tapahdu mitään, kyllä ohjelma, sen kautta ymmärretään on-*

gelmat, niiden keskinäissuhde, prioriteetit …ohjelman täytyy tuottaa oppimista, ymmärrystä. Saattaa olla, että ollaan pettyneitä kun ohjelma on tehty, tämähän me tiedettiin kaikki, mutta tieto onkin tullut sen prosessin aikana …se ymmärrys on tuotettu juuri prosessin kautta."

Ohjelman laadintaan pitää saada mukaan riittävä asiantuntemus, keskeiset toimijat ja henkilöitä, jolla on riittävästi vaikutusvaltaa, esim. päättäjät ja johtajat. Ohjelman laatiminen saa tekijöissään aikaan tavoiteltavia käyttäytymismalleja. Ohjelmaa käytetään esim. erilaisten viranomaispäätösten perusteluissa. *"Tämä on osa ympäristötietoisuuden parantamista …laaja joukko ihmisiä valmistelussa mukana … vaikka he eivät muistaisi … ihan käyttäytymismalleja suurin piirtein… voi ottaa esille jos on joku väänt ö jossain, että täällä tähän jotain sanottu … voidaan perustella, miksi me tässä rumputettaan, tämä on ihan maakunnallinen ohjelma."*

Maakuntakaavoitus saa paljon tietoa ympäristöohjelman vuorovaikutuksesta, ja ympäristötiedon päivittäminen antaa mahdollisuuden korjata suuntaa toisin kuin vanhan tai olemattoman tiedon varassa toimiminen. Ympäristöohjelman tekeminen vaikuttaa alueellisen ympäristökeskuksen strategian sisältöön. *"Ohjelmien laatimiset ja paikalleen istumiset miettimiset on niitä kohtia missä voidaan reivata, mihinkä meidän pitäisi panoksia laittaa … se menee tuonne keskuksen strategiaan, ei varmaan olisi strategiaakaan, jos ei olisi ympäristöohjelmaa.*

Ympäristöohjelman vaikuttavuus ympäristötiedon sosialisaatioon

Vaikuttavuus sosialisaatioon yksin toimien (S1)

Vähäisin ympäristöohjelma on yksittäinen ympäristöalan koulutuksen saanut henkilö, joka koulutuksensa ja kokemuksensa pohjalta hoitaa ympäristöasioita. Ilman koulutustakin pärjää, mutta silloin ohjelman ja ympäristötyön sisältö tulee esim. muiden matkimisella, akuuteista ongelmista tai yrityksen ja erehdyksen kautta eikä kaikkia oleellisia ympäristövaikutuksia todennäköisesti tunnisteta. Myös ulkopuolinen asiantuntija voi tehdä ympäristöohjelman, mutta ongelmana on tällöin organi-

saation sitoutuneisuuden ja työn jatkuvuuden puute. *"Jos organisaatiossa ei olisi ihmistä joka ajattelee näitä ympäristöasioita, niin mitäs täällä tehtäisiin sitten?"* Ympäristöohjelma edistää ympäristötiedon sosialisaatiota, mutta yksin ympäristöasiantuntijoiden verkostossa syntyneitä tavoitteita ei saa integroitua riittävästi arjen toimintaan. Pohjois-Savon ympäristökeskuksesta todetaan, että aluekehittämisessä ympäristötavoitteet ovat hyvin yleispiirteisiä ja konkretisoitumattomia ilman ohjelmaa. *"Osa toimijoista ottaa ympäristöasiat enemmän tosissaan, osa vähemmän. Usein kestävän kehityksen ympärille rakentuvat asiat nähdään toisarvoisina. Niitä ei varsinaisesti tavoitella, muut aluekehittämisen painopisteet etenkin elinkeinolliset, nähdään merkityksellisempinä."*

Vaikuttavuus tiedon sosialisaatioon yhdessä toimien (S2)

Uuden ympäristöohjelman roolista todettiin maakuntaliitossa, että *"valitettava tosiasia, ettei maakuntahallitus ohjelmasta kertaakaan keskustellut, sitten vasta kun se oli valmis… sen rooli maakuntaohjelman laadinnan foorumityössä on ollut ajankohtainen… ihmiset ja elinympäristö … infra- ja aluerakenne forumeissa se on tärkeää, siellä ympäristöhallinto on kummassakin ollut mukana."* Kun maakuntahallitus käsitteli ohjelmaluonnosta seminaarissaan, ja se keskusteli pääkohdista ja esitti kysymyksiä. Maakuntahallitus ei tehnyt päätöstä ympäristöohjelmasta, mutta halusi esittää siitä lausunnon. Maakuntaliitto totesi, että Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005–2010 integroidaan yhdessä eri sektoriohjelmien kanssa osaksi maakuntaliiton aluekehitystyötä ja alueiden käytön suunnittelua ja tavoitteiden asettelua. Ekokilpailukyvyn kehittäminen tapahtuu osana Keski-Pohjola-hanketta. Ympäristökeskuksen pitkäjänteinen työ on siis tuottanut tulosta, joka voidaan nähdä maakuntaohjelman toimintalinjojen sisällä ja hankkeina.

Metsäkeskus totesi lausunnossaan Etelä-Savon ympäristöohjelmasta 2005–2010, että se aikoo hyödyntää sitä toiminnan suunnittelussa ja metsäohjelman tarkistuksessa. Lääninhallitus totesi lausunnossaan voivansa sitoutua mm. ympäristöterveysohjelman, asumisviihtyisyyden ja joukkoliikennesuunnittelun tehtäviin. Tiehallinto ilmoitti, että se voi sitoutua vain suppeaan

toteuttamiseen kalliiden pohjavesisuojaus- ja meluesteinvestointien takia. Muissa lausunnoissa (26 kpl) todettiin, että ohjelman toteuttamiseen voidaan osallistua ja ohjelman tulisi olla velvoittava. Ääripään kannanotot luonnonvarojen käytöstä olivat, että ohjelma suosii liikaa luonnonvarojen käyttöä (yksi lausunto) tai voi haitata elinkeinojen kilpailukykyä (kaksi lausuntoa).

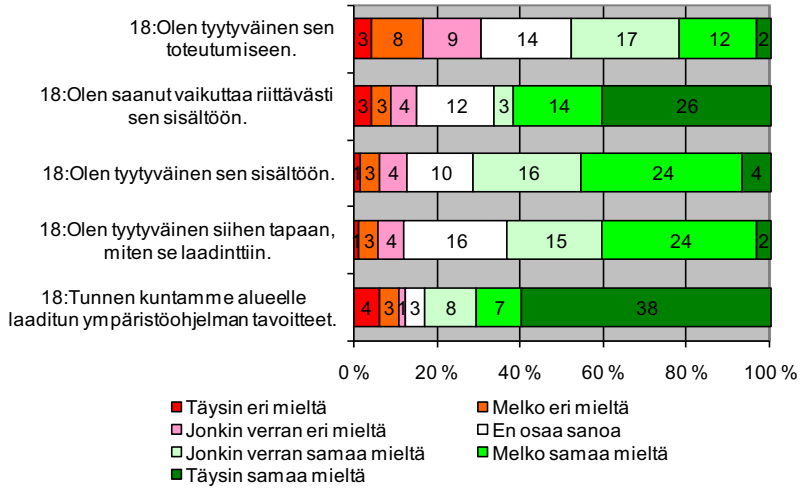
Sidosryhmät käyvät alueellista ympäristöohjelmaa läpi ja keskustelevat myös keskenään. Vapaaehtoisuus voi olla ohjelman valtti. Ympäristöohjelman laadintaan osallistuminen on edunvalvontaa ja lisää ymmärrystä eri tahojen välillä. *"Jossain mielessä toivoisi, että se helpottaisi tätä työtä kun on pohdittu laajemmassa, kun yhteistyössä tehdään, eri tahot alkaa ymmärtää toisiaan enemmän, vähemmän tulisi asioita, joihin tarvitsisi suoraan puuttua. K*ohdennetun ympäristöasiantuntijatiedon jakaminen vaikuttaa organisaatioiden ympäristösuorituskykyyn enemmän kuin yleisen tiedonvaihdon ja tietämyksen lisääminen (Moore 2010).

Ympäristöohjelman keskeiset tulokset ovat prosessi ja yhteinen näkemys. Osallistuminen ja perehtyminen painavat asian muistiin. Eduskuntavaaliehdokkailla vuonna 2007 oli ohjelman teemoja vaihtelevasti esillä mainoksissaan, mutta se mistä teema poimittiin jää auki. Etelä-Savon ehdokkaat olivat useimmiten olleet ohjelman jakelussa tai laadinnassa mukana. Vuoropuhelussa tapahtuvalla tiedon ulkoistamisella ja yhdistelyllä on merkitystä toimeenpanolle omissa työtehtävissä. *"Kun ohjelmia tehdään… tehdään merkittävä ajatustyö, mietitään, valitaan asioita ja linjauksia. Sillä on huomattava merkitys siihen nähden, jos sitä työtä ei tehdä, ja sen takia tiedollisen ja asenteellisen vaikutuksen osuus … on aika iso."*

Hyvää tiedon sosialisaatiota tai sen paranemista kuvastaa se, että asiantuntijoista 78 % prosenttia ajattelee ympäristöohjelman vaikuttavuudesta, että se lisää keskustelua kestävästä kehityksestä ja panostusta ympäristöasioiden organisointiin. Ympäristöohjelman laadintaprosessiin ollaan yleisesti tyytyväisiä, jos siihen on voitu vaikuttaa. Tyytymättömyys alueellisen ympä-

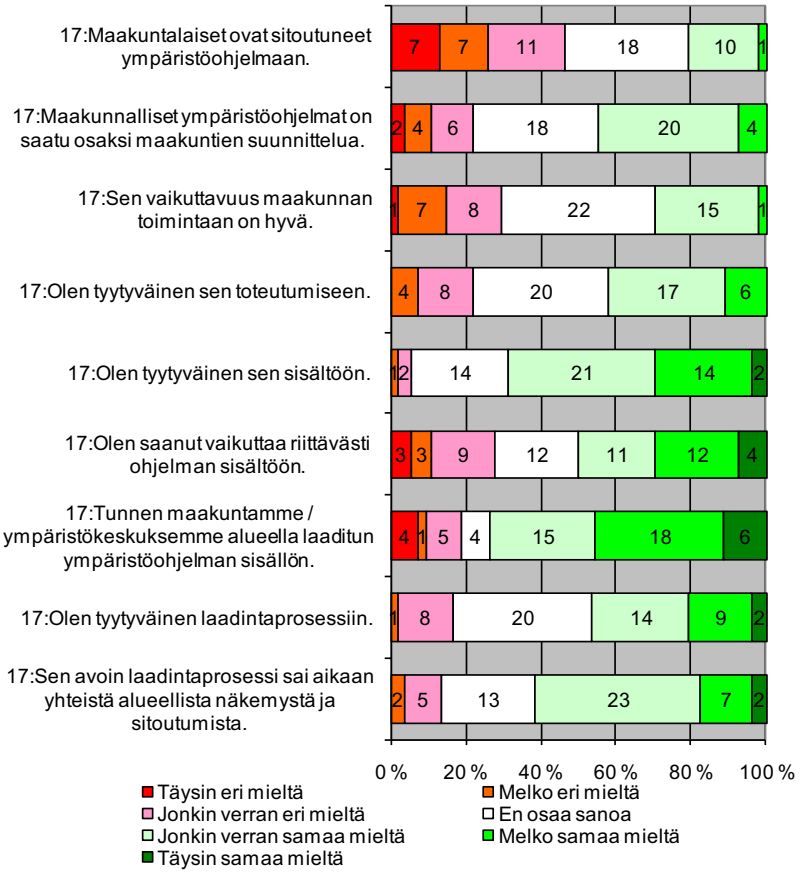
ristöohjelman laadintaprosessiin oli vähäistä vuonna 2005. Puolet asiantuntijoista oli tyytyväisiä laadintaprosessiin, ja vain 18 % oli jonkun verran tyytymätön. Etelä-Savossa laadintaprosessiin tyytyväisiä oli asiantuntijoista 58 %, Hämeessä 35 %, Uudellamaalla 28 %. Vastaavasti oman organisaation ympäristöohjelman laadintaan oli enemmistö tyytyväinen 65 % (n=67). Alueellisen ympäristöohjelman laadintaprosessiin melko tai jonkin verran tyytymättömiä vuonna 2005 olivat Pohjois-Savon (edelleen kaikkein tyytymättömimmät), Kainuun, Keski-Suomen kuntien ympäristö-asiantuntijat. Tyytyväisyys omaan vaikuttamismahdollisuuteen on yleensä kohtalaista. Kyselyyn vastaajat olivat saaneet vaikuttaa alueellisen ohjelman sisältöön vaihtelevasti: Etelä-Savossa 65 %, Hämeessä 50 % ja Uudellamaalla 22 %. Lapin ja Etelä-Karjalan vastaajat eivät olleet saaneet vaikuttaa ympäristöohjelmien sisältöön. Jos ohjelmaa ei ole laadittu koetaan, ettei voida vaikuttaa alueen ympäristöpolitiikkaan.

Oman ympäristöohjelman sisältöön oltiin yleisesti tyytyväisiä omassa organisaatiossa, asuinkunnassa ja maakunnassa. Ympäristöasiantuntijoista *asuinkunnan* ympäristöohjelman sisältöön oli tyytyväinen 70 % (kuva 45). Oppilaista tyytyväisiä ohjelman sisältöön asuinkunnassaan oli 38 %.



Kuva 45. *Asiantuntijoiden arviot asuinkunnan ympäristöohjelman laadinnasta ja toteutumisesta.*

Asiantuntijoista sisältöön oli saanut vaikuttaa 67 %, ja laadintatapaan oli tyytyväisiä 62 %. Asuinkunta ei ole välttämättä sama tai edes samassa maakunnassa kuin työpaikka. Toisaalta kaikkia asiantuntijoitakaan ei osata hyödyntää ohjelman laadinnassa. *Alueellisen ympäristöohjelman* sisältöön oltiin yleensä tyytyväisiä: 70 % kaikista (kuva 46) ja 42 % Uudenmaan vastaajista. *Oman organisaation* ympäristöohjelman sisältöön 60 % oli tyytyväinen (n=69).



Kuva 46. *Asiantuntijoiden arviot alueellisen ympäristöohjelman laadinnasta ja toteutumisesta.*

Vaikuttavuus ja tiedon sosialisaation ristiriidat (S3)
Ympäristöohjelman sisällön ja käsitteiden tuntemisen lisäksi myöskään sen vapaaehtoisuus ei näytä olevan tuttu edes haastatelluille sidosryhmien virkamiehille. Ympäristöohjelmien roolista voi olla vääriä käsityksiä tai mahdollisista ongelmien määrittelystä aiheutuvia eriäviä mielipiteitä ei pystytä käsittelemään. Yhteistyö ei ole aina helppoa, ja ristiriitoja on melkein mahdoton välttää. Vallan jakautumisen näkökulmasta voi olla kyse siitä, kuka ohjaa ja ketä. Tällöin pitäisi olla menettelytapoja ristiriitojen ratkaisuun. Ristiriidat ilmentävät myös ympäristötiedon oikeuttamisen ongelmia ja luottamuspulaa. Osallistavan ympäristöohjelmaprosessin voi myös kokea siirtävän *"asioiden junailun"* oikeutta valtaeliitiltä laajemmalle ryhmälle.

Jopa puolet ympäristöasiantuntijoista ajattelee, että ympäristöohjelmalla yritetään ratkaista yhteistoiminnan ongelmia, kun taas 37 % on eri mieltä. Yhteistoiminnan olisi kehityttävä, jotta voidaan nimetä asiat, joiden eteen ollaan valmiita toimimaan. Prosessi keskusteluineen auttaa myös muiden asioiden eteenpäin viemisessä. *"Ainakin tarvitaan yhteyden pitoa eri toimijoiden välillä. Voi keskittyä enemmän yhteistoiminnan kehittämiseen ja todellisten toimenpiteiden tekemiseen."*

Vaikuttavuus ja tiedon sosialisaatio strategisesti (S4)
Monipuolinen tiedon vaihto eli sosialisaatio eri toimijoiden kesken toimii strategisten hankkeiden hakemisessa ja toteutumisen seurannassa. *"Eri osapuolet mukana päättämässä, erilaisia näkemyksiä luonnonsuojelupuoli ja tuottajajärjestöt tuo esille ja perusteluja. Prosessi on myönteinen ja voi antaa … apua asioiden eteenpäin viemisessä kun on keskusteltu ja nähty poikkeavampiakin mielipiteitä."*
"Tilat, jotka … luopuu karjasta etsivät laajaperäisiä vaihtoehtoja ja silloin energiakasvienviljely, jota tukijärjestelmä suosii on yleistynyt."

Vaikuttavuus ympäristötiedon ulkoistamisena
Vaikuttavuus ammattilaisten tiedon ulkoistamisessa (E1)
Ympäristöasiantuntijoiden mukaan ympäristöohjelmat ovat tiedottamista. 58 % on sitä mieltä, että ne eivät ole viherpesua,

tosin 21 % uskoo, että viherpesua esiintyy jossain määrin. Asenteet sekä käsitteiden ekokehitys ja kestävä kehitys erot saattaa selittää osan viherpesukokemuksesta.

Nuoret, vähän aikaa ympäristöohjelmatyössä mukana olleet suhtautuvat kriittisimmin ympäristöohjelman vaikuttavuuteen tai eivät tunnista vaikuttavuutta, sillä lainsäädännön koetaan riittävän. Toisaalta myös nuoret asiantuntijat hakevat ohjeita ohjelmateksteistä ja niiden tavoitteenasettelusta. Eroa aiheuttaa mm. työkokemuksen pituus. Ilmeisesti asiantuntemus ja ymmärrys lisääntyvät työkokemuksen ja ammattiin sosiaalistuminen työiän myötä. Jos tavalliset kansalaiset eivät tiedä ympäristöohjelman olemassa olosta, ohjelma liittyy ammatillisuuteen, ympäristöasiantuntijoiden yksin ympäristöverkostoissa tekemään keskinäiseen työhön. *"Jos päästäisiin yksilötasolle ja yksilöt tietäisivät, että miten pitäisi toimia, ei kulutettaisi liikaa… yksilöstä tulee aina yhteisö ja siitä rupeaa tulemaan tuloksia."*

Vaikuttavuus yhteisen ympäristötiedon ulkoistamisessa (E2)
Ympäristöohjelma suunnittelee ja visioi ympäristön tulevaisuutta yhdessä yleisön kanssa, edistää kestävää kehitystä määrittelemällä sen alueellisesti ja muodostaa yhteisen maakunnallisen käsityksen ja sitoutumisen ympäristöpäämääriin ja -visioihin. Sen katsotaan vaikuttavan aluekehityksen edellytyksiin ympäristöä parantamalla.

Ympäristöohjelman laatiminen nähdään osallistavana oppimisprosessina, jossa yhdessä rakennetaan toimenpidelista. Se myös kertoo yhteisesti hyväksyttyjä oikeita toimintamalleja ympäristöllisiin valintatilanteisiin. Ilman ohjelmaakin voidaan edetä oikeaan suuntaan, mutta ohjelma neuvoo niitäkin, joilla ei muuten olisi harrastusta asiaan. Ympäristöohjelman vaikuttavuutta on vaikea määritellä, koska on myös tarkempaa suunnittelua, joka on määräävämpää, mutta ohjelma luo edellytyksiä ja ohjaa ja auttaa ongelmien määrittelyssä. *"Vaikutus näkyy kerrannaisena… prosessissa mukana olevat tahot, jotka on saanut informaa-*

tion teon aikana ja jälkeen, niiden ymmärtämys asiasta on kasvanut. Se vaikuttaa kaikkeen näihin meidän suunnitteluprosesseihin."

Maakuntaliitossa mietitään olisiko alueellinen ympäristöohjelma alueen viesti ministeriölle. Ympäristöohjelmahan vaikuttaa alueellisen ympäristökeskuksen toiminnan suunnitteluun, ja sitä kautta kulkee myös viesti ministeriöön. *"Kun näitä on eri alueilla laadittu niin, millä tavalla nämä on vaikuttanut kokoavaan suunnitelma- ja ohjelmatyöhön, jota ministeriö tekee valtakunnan tasolla, onko nämä ministeriön kannalta yhden tekeviä papereita? Kokoaako ympäristöministeriö näitä yhteen?"*

Ympäristöohjelman vaikuttavuuden merkitys riippuu tarkastelu näkökulmasta. Luonnonsuojelupiirin näkökulmasta ympäristöohjelman tärkein vaikutus on se, että julkinen sektori asettaa omat kestävän kehityksen tavoitteensa. Kaikki oikeaan suuntaan tehtävä toiminta on tärkeää. Järjestöt saavat ohjelmasta ja sen prosesseista tukea toiminnalleen. *"Sen puuttuminen olisi paljon merkittävämpi kuin olemassa olo, että perusekologista ympäristötietoisuutta ei ole edes tarjolla päättäjille ja kansalaisille, ei olisi mitään tahdon ilmaisua... Jos meillä ei ole tällaista tukea, jotta voisimme vaatia ympäristövastuullisemmaksi toimintaa …meiltä puuttuisi paljon tietoa. Nyt helppo saada tietoa miten nykyinen tila on… vaikka kuinka tyytymättömäksi tämä jättää meidät, ainoa vastalääke on kuvitella tilanne, että tätä ei ole olemassa ja silloin olisi tosi paha."*

Hyvästä asiantuntijoiden välisestä ympäristötiedon ulkoistamisesta eli ilmaisemisesta kertoo se, että 98 % (n=69) tutkimuskyselyn ympäristöasiantuntijoista (n=84) koki tuntevansa työhönsä vaikuttavat ympäristönäkökulmat ja 85 % (n=71) tunsi oman organisaation ympäristöohjelman sisällön. Ympäristösihteereistä ja -asiantuntijoista 82 % tunsi asuinkuntansa ympäristöohjelman. Ympäristöohjelman tunnettuus ei ole kansalaisten keskuudessa välttämättä kovin suuri. *"Merkitys tavalliselle eteläsavolaiselle …osa on valveutuneita ja aktiivisia, … osallistuneet ympäristöohjelman tekemiseen, mutta on semmoisiakin …ei tiedä, mitä on ympäristöohjelma… tarvitseeko jokaisen tietääkään?"*

Maakunnallisten ympäristöohjelmien tunnettuus kertoo melko onnistuneesta ympäristötiedon sosialisaatiosta ja ulkoistamisesta, mutta erot tunnettuudessa ovat alueellisesti isoja. 75 % vastaajista sanoi tuntevansa maankuntansa alueella laaditun ohjelman sisällön. 19 % ilmoitti, ettei tunne ohjelmaa, mutta se ei ole ihme, koska kaikilla aluekeskuksilla ei ole voimassa olevaa alueellista ympäristöohjelmaa.

Etelä-Savon alueen ympäristösihteerit (95 %) tunsivat alueellisen ympäristöohjelman, joka oli juuri valmistunut kyselyn lähettämisen alla. Hämeessä ympäristöohjelman tunsi 87 %, mutta Uudenmaan vain 50 %. Pohjois-Karjalassa tehdyn ympäristöohjelman arvioinnin (Kolström et al. 2007, 132) mukaan alueellinen ympäristöohjelma koetaan tarpeelliseksi, mutta sen käyttökelpoisuudessa ja tunnettuudessa olisi toivomisen varaa. Kaikkein tunnetuin ohjelma oli Pohjois-Pohjanmaan, Länsi-Suomen, Lounais-Suomen ympäristökeskusten alueella. Ilmeisesti se, että maakunnan johto on allekirjoittanut ympäristösitoumuksen, lisää ohjelman tunnettuutta jopa enemmän kuin alueelliset seminaarit. Allekirjoitettava asiakirja luetaan ja sitä lukee myös kuntasektori.

Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 julkisen kuulemisen, yleisötilaisuuksien, tiedottamisen ja esittelyn ansiosta ammattikorkeakoulun ja ammatti-instituutin oppilaista jopa 33 % (n=60) tunsi alueellisen ympäristöohjelman sisällön ja vain 43 % ilmoitti ettei tunne. Etelä-Savon ympäristöohjelma 1998 oli tuttu jopa 29 %:lle maailman ympäristöpäivänä Mikkelissä yleisökyselyyn vastanneista. Yleisölle kestävän kehityksen määritelmä oli tuttu, vain 6 % piti sitä fraasina: Yleisöstä jopa 81 % kannatti haasteellista vaihtoehtoa 2 uudessa ympäristöohjelmassa. Ympäristötiedon julkiseksi tekemistä auttoivat www-sivut, joiden lataustilasto vuoden 2006 jälkimmäiseltä puoliskolta kertoo Etelä-Savon ympäristöohjelman sivun olleen ympäristökeskuksen seitsemänneksi suosituin sivu (1094 kävijää).

Ympäristöohjelmatiedon ulkoistamisen ristiriidat (E3)
Ympäristöohjelmissa tuotettu ympäristötieto ei saavuta kaikkia niitä, joille se on tarkoitettu. Käytetty kieli ja ilmaisu ovat ymmärtämisen kannalta tärkeää. Asiantuntijoiden tekemät ympäristöselvitykset tarvitsevat ymmärrettävää viestintää, koska halutaan vaikuttaa asenteisiin. Ympäristöohjelmat koetaan ympäristöviestinnäksi, ja niiden vaikuttavuuden mittaaminen tiedetään vaikeaksi. *"Ihmisen päässä tapahtuu joku muutos. Sitä on tajuttoman vaikeata mitata… on jopa väitöskirja tehty ympäristöviestinnän vaikuttavuudesta. On vaikeata osoittaa, että joillakin on asenne muuttunut, ajattelee nyt eritavalla kuin ennen, jos ympäristöohjelma saisi aikaiseksi sen vaikutuksen."*

Tiedon ulkoistaminen ei riitä ohjelman toteuttamiseen. Asiantuntijoiden asuinkunnan ympäristöohjelman toteutumiseen tyytymättömiä oli 32 %. Oppilaista 15 % koki ohjelman toteutuneen hyvin ja 19 % oli eri mieltä, valtaosa ei osaa sanoa. Tulos on paljon huonompi kuin alueellisen ohjelman kohdalla. Ilmeisesti ohjelmat eivät ole konkretisoituneet toteutumiseen asti. Yleisöstä 43 % katsoi Etelä-Savon ympäristöohjelman 1998 toteutuneen hyvin, oppilaista toteutumiseen tyytyväisiä 22 %.

Tiedon ulkoistamisen strateginen vaikuttavuus (E4)
Ympäristöohjelman vaikutus voi olla erikokoisin askelin eteenpäin menemistä. *"Pieni osa porukasta, joka on mukana ympäristöohjelma työssä, kokee ahaa elämyksen ja muuttaa omaa toimintaansa kestävämpään suuntaan, silloin on ollut hyötyä. Se on aina eteenpäin… joutuu hyväksymään pieniä askeleita… että ympäristön tila paranee… jotakin isoja juttuja viedään eteenpäin, jos sitoutuu … haluaa toimia niin, että seuraaville sukupolville täällä olisi vielä jotakin."*
"Olisiko se (tutkimuslaitos) keksinyt kaikkia ideoitaan … voi luottaa, että … voi saada rahoituksen … Antaa katsetta yhteisesti samaan horisonttiin. … ympäristöohjelma on ehkä pahimpia ylilyöntejä estänyt."

Asiantuntijoista 75 % ja opiskelijoista 81 % ajatteli, että ympäristöohjelma vapaaehtoisena toimena on jonkin verran parempi kuin määräykset ja kontrollointi. Asiantuntijoista 22 % ja opiskelijoista 10 % piti määräyksiä ja kontrollointia parempana.

Ympäristöohjelman vaikuttavuus tiedon yhdistelyssä

Vaikuttavuus tiedon yhdistelyssä ympäristöasiantuntijoiden verkostoissa (C1)

Ympäristöohjelmien perimmäinen tarkoitus – ympäristön tilan parantaminen – on ympäristöohjelmien keskeisimpiä tuloksia. Ympäristöohjelma tuo jokapäiväiseen työhön selkeyttä ja tavoitteellisuutta. Ympäristötietoa yhdistellään usein asiantuntijoiden verkostoissa. Lähes kaikkien asiantuntijoiden mielestä ympäristöohjelma vaikuttaa ympäristön tilan seurantaan ja arviointiin.

Mikkelin kaupungin ympäristöpäällikkö katsoi vuonna 2006 kaupungin omasta ympäristöohjelmasta saadun hyviä tuloksia. Sisältöön olivat vaikuttaneet alueellinen ympäristöohjelma ja myös lainsäädäntö. Liikennemeluntorjunta ei ollut edistynyt ja samoin koetaan LVM:n sektorilla. *"Jos kuntatasolla ei olisi ollut ympäristöohjelmia, me olisi tehty kädestä suuhun töitä, mitkä ongelmat putkahtavat pöydälle tai jos tulee kaavalausuntoja tai tarkastuksia, niitä toteutettaisiin. Nyt lisäksi selkeää päämäärä hakuista tavoitteellista ohjelmaotetta, että kaikki nämä tehtävät palvelevat tiettyä päämäärää. Se jäntevöittää jokapäiväistä työntekoa."*

Tiedon yhdistely ohjelman ulkopuolelle jääneissä tavoitteissa tapahtuu yksin, sisäisesti ja suppeissa ammatillisissa verkostoissa. Ohjelmaprosessissa onnistuneesta tiedon oikeutuksesta kertoo se, että ohjelmaan mukaan tulleet asiat ovat positiivisessa yhteishengessä mukana arjen toiminnassa ja poisjääneet toistuvan riidan aiheena. Etelä-Savon ympäristöohjelmasta 2005–2010 pois jääneitä asioista (sudet, maa-ainekset, hiljaiset alueet ym.) keskustellaan ohjelman laadinnan ulkopuolella. Jätettiinkö siis vaikeat asiat pois? Ei, vaan ne eivät laadinnan yhteydessä vaikuttaneet sellaisilta, että suunnittelukaudelle – viisi vuotta – ei olisi ollut tarvetta yksilöidä tavoitetta (pedot), tai sitten ei ollut

riittävän ajankohtaista tietoa keskustelun pohjaksi (maa-ainekset). Lisäksi, kun riittävää yksimielisyyttä vähemmän tärkeiltä tuntuvissa tavoitteissa ei löydy, ne jäävät pois ohjelmasta (hiljaiset alueet). Tällaisessa tilanteessa tiedon oikeutus ei ole onnistunut, ja asiaan olisi pitänyt käyttää enemmän aikaa, vaikka se ei takaakaan onnistumista tai edes vastapuolen keskusteluhalua. Toisaalta voidaan odotella asian kriisiytymistä, jolloin asia on taas tärkeä.

Ohjelmasta pois jääneet asiat saattavat myös unohtua. Viitteitä siitä, mitä tapahtuu asioille, jotka jäävät pois ympäristöohjelmista tai niiden painopisteistä, antaa Jari Lyytimäki Vieraskynäkirjoituksessaan 13.1.2007 Helsingin Sanomissa todeten, että ympäristönsuojelussa vaietaan monista hankalista kysymyksistä. Yhtä paljon kuin unohdettuja ilmiöitä on myös unohtamisen tapoja. Vanhat rutiinit säilyvät sitkeästi, vaikka tietoa olisikin. (Lyytimäki 2007)

Vaikuttavuus yhteisessä ympäristötiedon yhdistelyssä (C2)

Ympäristöohjelman ympäristötietoa, tavoitteita ja toimenpiteitä yhdistellään muihin ohjelmiin. Toivottua tilannetta heijastaa se, että ympäristöasiantuntijoiden mielestä ympäristöongelmia ei voida ratkaista irrallaan muusta yhteiskunnasta. Myös opiskelijoista 73 % oli samaa mieltä.

Ohjelmatyö on apuväline alueellisen ympäristökeskuksen oman toiminnan vaikuttavuuden lisäämisessä. Maakunnallisissa sidosryhmissä ohjelma koetaan toimenpiteiden lähtökohdaksi ja ohjelman taustatyö hyödyttää sidosryhmiä. Ilman ympäristöohjelman laadintaa sidosryhmät olisivat suunnittelutyössään vähäisemmän ympäristötiedon varassa. Ympäristöohjelman ohjausvaikutus on informatiivinen ja pitkävaikutteinen, ja se tuo esille oleellisimmat toimenpiteet maakunnassa. Metsäohjelman vaikuttavuus on samankaltaista. *"Me on jouduttu miettimään kun ollaan yksityismetsätalouden edistämisorganisaatio… osin viranomaisorganisaatio… yhteiskuntapoliittinen vaikuttavuus …kun ei voida määrätä… siinä apuväline… jos tavoitteet on toteutunut ja kehi-*

tys mennyt siihen suuntaan, voi ajatella, että on joku vaikuttanut, mutta kuka … sen määrittäminen on vaikeampaa asioissa, joissa hyvin monta toimijaa."
"Vaikka pääosin viihtyy hyllyssä, silloin tällöin sieltä otetaan … se on lähtökohta toimenpiteille, ei ohjelman tekeminen … että ne asiat olisi hoidettu, vaan …toiminnan voimavarakysymykset… mennee eduskuntaa myöten… ympäristöpolitiikassa vaikuttavuus on vähintään yhtä epäselvästi määriteltävissä kuin metsäpolitiikassa."

Ympäristöohjelmat eivät asiantuntijoiden käsityksen mukaan "vesitä" ympäristön- ja luonnonsuojelun tavoitteita (90 %). *"Joskus nämä tuntuu turhalta, ohjelma on tehty eikä tapahdu mitään… vasta lähtökohta toiminnalle, ei ole… tapahtunut paljonkaan kun ohjelma on laadittu, vaan se jälkeinen aika."* Ympäristöasiantuntijoista vain 35 % uskoo ympäristöohjelman edistävän asumisen ja vapaa-ajan ympäristöjen taloudellisuuden paranemista. Ympäristöohjelman onnistunut kytkeminen kaavoitukseen ja elinkeinotoimintaan vaatisi myös näiden tahojen laajempaa osallistumista laadintaan. Ympäristöasiantuntijoiden käsityksen mukaan ympäristöohjelmalla vaikutetaan tutkimukseen.

Alueellisen ympäristökeskuksen vetämä ympäristöohjelma säästää maakuntakaavoituksen tavoitteiston laadinnassa maakuntaliiton työpanosta, koska ympäristöohjelma on laaja-alainen vuoropuhelussa pohdiskeltu tulos ympäristötavoitteista. *"Me olisi tavoitteet rakennettu virastotasolla … ympäristötavoitteisto kaavaa varten … merkinnyt enemmän työtä… Eihän meillä olisi … mahdollisuutta työstää niin kokonaisvaltaista tavoitteistoa... nyt se oli valmiina."* Mitä useammin ohjelmaa tehdään, sen selkeämmin ymmärretään yhteinen intressi ja erilainen näkökulma asiaan. Vaikutus syntyy siitä, että ohjelma toimii erilaisten päätösten taustana ja ympäristöammattilaisen selkänojana työtehtävissä.

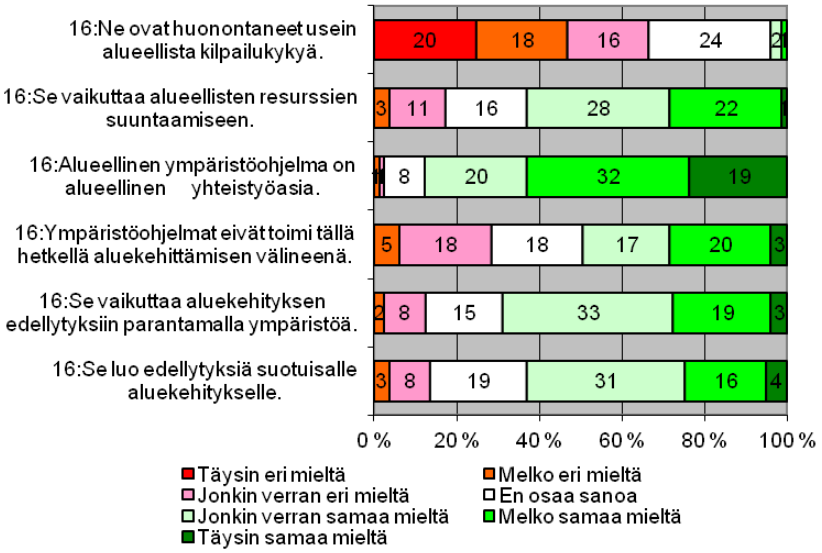
MTK koki maakunnan näkökulman erittäin tärkeäksi ympäristöohjelmassa. Ilman ohjelmaa ympäristökeskustelu maakunnan ympäristöasioista olisi satunnaista asioiden esiin nousua. *"Jos sitä ei olisi niin keskustelu voisi velloa epämääräisenä."* Ympäris-

töohjelman tarpeellisuus tulee yhdessä sovituista lukkoon lyödyistä tavoitteista. Ympäristöohjelman olemassaolo ei kuitenkaan näy paljon arkipäivässä. Edellinen ohjelma jäi tuntematomaksi, ja nykyisen ohjelman tekemiseen kulunut aika olisi tullut käytettyä muuhun. MTK piti tärkeänä olla mukana valvomassa etujaan, mutta piti myös ympäristöä on tärkeänä.

Entisen ekoläänin vaikutuspiirissä olleessa Päijät-Hämeen liitossa ympäristötavoitteet tulevat esiin maakuntasuunnitelmassa ja vaikuttavat sitä kautta maakuntakaavaan, maakuntaohjelmaan ja hankerahoitukseen. *"Meillä on aktiivinen yva-ryhmä."* Hämeen ympäristökeskus (2007b) on käynnistänyt Päijät-Hämeessä ympäristönhoidon kumppanuusprojekteja ja Pohjanmaan liitossa ympäristöohjelma on otettu huomioon rahoittamalla ympäristöprojekteja. *"Kestävä kehitys on keskeinen tavoitteemme maakuntamme pitkän aikavälin kehittämisessä. Se on kirjattu mm. yhdeksi maakuntasuunnitelman tavoitteeksi."*

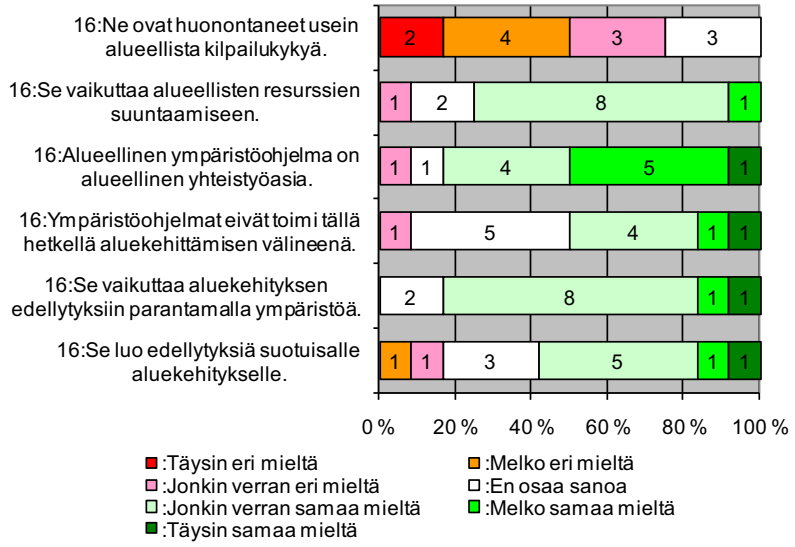
Ympäristöasiantuntijat näkivät ympäristöohjelman luovan edellytyksiä suotuisalle aluekehitykselle (62 %). Samaa mieltä oli Uudellamaalla 55 %, Etelä-Savossa 58 %, Hämeessä 67 % ja Pohjois-Savossa 77 % (yliopiston ympäristötutkimus vaikuttaa). Väite kertoo tiedon yhdistelystä muihin tavoitteisiin. Kielteisiä vastauksia löytyy itäiseltä alueelta, pohjoisesta, Uudeltamaalta ja Etelä-Pohjanmaalta. Joka kuudes vastaaja jälkimmäisillä alueilla antaa kielteisen vastauksen kun itäisistä ja pohjoisista vastaajista jopa joka neljäs. Kielteisiä näkemyksiä löytyi yli 45-vuotiailta miehiltä. Periferiassa voi nähdä asian kielteisemmin; esim. Päijät-Häme on kaukana Hämeenlinnasta. Positiivisimmat olivat rannikkomaakunnat, Kanta-Häme ja Itä-Suomen maakunnat. Näissä kaikissa on alueellinen ympäristöohjelma sekä aluekehitysohjelmia käsittelevä henkilö ympäristökeskuksessa. Aluekehityksen suuntaan vaikuttaa monet asiat, mutta ympäristöohjelman rooli lienee hankkeita promovoiva. Maakuntien keskiansioiden näkökulmasta pienimpien ja suurimman alueella tulee kielteisiä vastauksia: alueen kehittyneisyys, I-tukialue ja luonnonvarat vaikuttavat.

Uudenmaan, Lounais-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskukset edistävät ympäristön parantamista aluekehitysnäkökulmasta. Tämä kertonee ainakin alueellisen ohjelman ja ehkä myös maakunnan aluekehittämisajattelun sisällöstä. Ympäristön parantamisella ei vaikuteta aluekehityksen edellytyksiin (>50 %) Etelä-Pohjanmaalla eikä Hämeessä. Ympäristöohjelmat eivät ole huonontaneet alueellista kilpailukykyä (67 %). Vain noin 4 % vastaajista on jonkin verran tai melko samaa mieltä väitteen ”Ympäristöohjelmat ovat usein huonontaneet alueellista kilpailukykyä” kanssa. Vastaus on kiinnostava, koska ohjelmalausunnoissa väite on esitetty joidenkin elinkeinojen taholta vuosina 1997 ja 2004 (kuva 47).



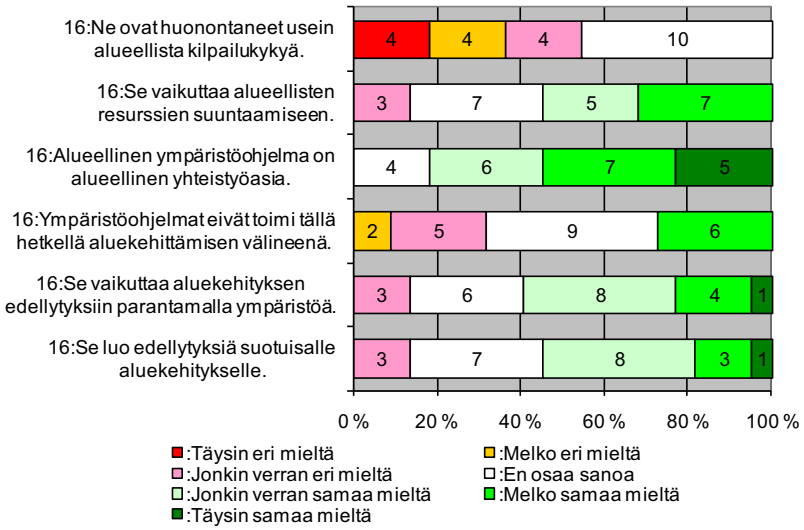
Kuva 47. *Ympäristöohjelman alueellinen vaikutus.*

Ympäristöohjelman ja aluekehityksen suhde nähtiin positiivisimmin Länsi-Suomen alueella ja läntisessä osassa maata. Etelä-Savon ohjelman vaikuttavuus on ollut keskimääräistä parempi, koska vastaajat olivat keskimääräistä varmempia siitä, ettei ympäristöohjelma huononna kilpailukykyä (kuva 48).



Kuva 48. *Etelä-Savon ympäristökeskuksen alueen kuntien ympäristösihteerien (N=12) näkemykset ympäristöohjelman vaikutuksista Etelä-Savon alueella.*

Uudellamaalla ohjelma toimi aluekehityksen välineenä paremmin kuin muualla, mutta epätietoisia oli enemmän (kuva 49). Syy voi olla ristiriitainen tai epäselvä viestintä.



Kuva 49. *Uudenmaan ympäristökeskuksen alueen kuntien ympäristösihteerien ja LVM:n ympäristövastaavien näkemykset ympäristöohjelman vaikutuksista Uudenmaan alueella. (N=23)*

Vaikuttavuuteen liittyvät tiedon yhdistelyn ristiriidat (C3)

Ympäristötiedon yhdistelyyn liittyy ongelmia ja ristiriitoja. Arkea kuvaa se, että asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että hallinnon ympäristöllistä ohjausta heikentää eri sektoreiden tarkastelu toisistaan erillisinä ja että ympäristöohjelmien sovittaminen muuhun yhteiskunnalliseen suunnitteluun on jonkin verran ongelmallista. Lisäksi todetaan olevan paljon toimintaa, joka asiantuntijoiden mielestä on ristiriidassa ympäristöohjelmien kanssa. 81 % opiskelijoista oli samaa mieltä. Asiantuntijoiden mielestä keskeisten kansainvälisten ympäristösopimusten ja -ohjelmien keskeiset tavoitteet tunnetaan melko huonosti kuntatasolla ja LVM:n hallinnon alalla. 45 % ajattelee konfliktien vähentyneen jossain määrin, mutta 30 % ei koe näin olevan. Asiantuntijoiden mukaan organisaatioiden prosessit antavat tilaa ympäristöohjelmalle 63 %:ssa tapauksista ja 28 %:ssa eivät anna. Puutteellisesta tiedon yhdistelystä yrityselämässä kertoo se, että yritysten ympäristövaikutuksia minimoidaan talousrationaalisuuden puitteissa (Kallio 2002, 197–198).

Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuus ei ole hyvä kuntatasolla, vaikka kuntien ja seutukuntien sekä maakuntaliiton osallistuminen laadintaan voisi kertoa muuta. Ympäristöohjelma tarvitsee oman tiedon oikeutusprosessin suhteessa kuntiin, sillä nykyisin käytössä olevat (edustajat laadinnassa, kuntien kehittämiskeskustelut, julkaisun jakelu) eivät ole riittäneet. *"Kunnissa ei ole ohjelmaa käytetty aktiivisesti … siihen ei ole sitouduttu, vain oltu mukana suunnittelemassa eli vaikuttavuus on tällä hetkellä aika huono."*

Lyhyt aikajänne ympäristöohjelmalle antaa konkreettisuutta, mutta vaikutusten kannalta pitkä aikajänne on tärkeä. Tiedon yhdistelyssä tulisi huomata, että ohjelmassa pysyvät vaikutukset tulisi priorisoida väliaikaisten edelle. Toisaalta vaarana on, että sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia ei arvosteta riittävän korkealle esim. pitkäaikaisen tai ohjearvot ylittävän melun osalta, ehkä siksi että hallinnollisesti asia kuuluu ympäristöterveyteen. Ympäristön pilaamista ja omaa osuutta siihen kuvataan

joskus sanalla synti. Sana tulee vastaan epävirallisissa keskusteluissa ja ohjausryhmän kokouksissa, mutta sitä ei ole kirjattu pöytäkirjoihin. Tämä raamatullinen näkökulma tulee kuitenkin hiukan esille oheisessa haastattelussa. *"Ympäristöohjelma pitäisi tehdä vuoteen 2100 … vastuu on meidän, jälkemme jätökset näkyvät vielä … katsotaan ohitse nykyisen virkamiespolven… isien pahat teot kostetaan neljänteen sukupolveen asti… kymmenessä vuodessa ei saa paljon aikaan… Jos ajatellaan ympäristövaikutuksia, ne on aika pitkiä… jos ajatellaan luonnonvarojen käyttöä, harju kopastaan pois, se on pois … turvesuo … 20 vuoden päästä tarvitaan muuhun … onko viisasta polttaa … mikä on pysyvä muutos, mikä väliaikainen."*
"Kaatopaikalla on hirveästi rahan arvoista tavaraa… on metalleja, biokaasua, ruvetaan hyödyntämään, ovat… välivarastossa… ilman pilaamisella, melulla on vähäinen merkitys … eivät ole pysyviä, meluhan on vain hetken, taikka joku hajupäästö lopetetaan, vaikutus myös loppuu, jos pintavesiä rehevöittää, maataloudesta tulee muitakin, jossain määrin sekin on ohimenevää. Pohjaveden pilaaminen totaalisesti voi olla lopullinen tai eliölajin tuhoaa, niin se on sukupuuttoon kuoleminen … Rantarakentaminen voi olla väliaikainen muoti-ilmiö … 100 vuotta eivät ole enää arvossa kuin murto-osan ja jos ne häviää, 200 vuoden päästä ei ole minkään näköistä merkkiä… Maailma on mennyt lyhytjännitteiseksi. Presidentti miettii kuusi vuotta eteenpäin, eduskunta neljä vuotta, kunnanhallitus neljä vuotta, yrityksissä mietitään maksimissaan kolmasosa- tai neljännesosavuosi eteenpäin … hyvin lyhytjänteiseksi on mennyt elämisen hetki."

Ympäristöohjelmalla lisätään ympäristöasioiden hallittavuutta. Usein ohjelma vie ylemmän tason ohjelmia käytäntöön paikallisesti ja alueellisesti sopivalla tavalla. Liian korkealle tasolle jäänyt ohjelma ei näy käytännössä. Ympäristöohjelmista on enemmän hyötyä silloin, kun konkreettisuus lisääntyy ja käytössä ovat sopivat mittarit. EU:n 5. ja 6. ympäristöohjelma näkyvät myös Etelä-Savon ympäristöohjelman sisällössä mikäli tavoitteet on seminaareissa ja ohjausryhmissä otettu vastaan. Keski-Suomessa EU-kaudella 2007–13 ympäristökeskuksen mukaan *"EU- rahoitukseen liittyvissä työryhmissä… laajan osallistumisen mielekkyyttä voi pohtia rahoituksen hiipuessa."*

Maakuntaliitoissa toteutumista ja seurantaa auttaa eri toimijoiden yhteistyö. *"Päätöksenteossa ei pitäisi …luottaa, että kaikki muut asiaan liittyvät ohjelmat on otettu RIITTÄVÄSTI huomioon, vaikka esipuheessa sanotaan. Aina pitäisi mennä pohjaan saakka ja kahlata asiaan liittyvät muut ohjelma-asiakirjat läpi, jos haluaa olla varma. Minulla on suuria epäilyksiä siitä, että päätöksenteko on monesti maakunnassa sillä heppoisemmalla tasolla."* Seurantamallin tulee antaa laajaa tietoa alueen kehityksestä, sen suunnasta ja volyymistä.

Vaikuttavuus strategiseen tiedon yhdistelyssä (C4)
Ympäristöohjelmassa ja sen seurannassa yhdisteltävällä tiedolla tuotetaan strategisesti tärkeätä tietämystä. Ympäristöohjelman vaikuttavuus tulee esille osallistujatahojen kiitoksena ohjelmatyöntekijöille ja alueelliselle ympäristökeskukselle esim. tulosneuvotteluissa.

Metsäohjelman toteutumista seuraa lakisääteinen metsäneuvosto, joten metsäohjelman sitovuus on suurempi kuin ympäristöohjelman. *"Tunnen metsäohjelman paremmin, on …lakiin perustuva maakunnallinen metsäneuvosto… tehtävä on seurata metsäohjelman toteutumista… tehdään raportteja …ministeriön tulosohjauksen kautta, metsä- ja ympäristökertomus vuosittain."*

Ympäristöohjelman vaikuttavuus ympäristötiedon sisäistämisessä

Kun ympäristöohjelma vaikuttaa toimintaan, sen sisältö on sisäistetty eli siinä oleva tieto on ymmärretty merkitykselliseksi ja oikeaksi.

Vaikuttavuus ohjelman sisäistämisessä yksin toimien (I1)
Kun organisaatioon palkataan ammattilainen edistämään ympäristöasiaa, ympäristötiedon tärkeys on ymmärretty. Eriytynyt ympäristöasiantuntijoiden verkosto toteuttaa sovittuja hankkeita omana työnään. Yhteydenpito muihin toimijoihin liittyy hankkeiden toteuttamiseen, jolloin ympäristöohjelma edistää

ympäristön laadun paranemista. Uudenmaan ympäristökeskus on sisäistänyt asian vastuuttamalla ympäristöohjelman toimeenpanon edistämisen.

Ympäristöohjelman vaikuttavuus ohjelman sisäistämisessä yhdessä toimien (I2)

Ympäristöohjelma vaikuttaa tiedon sisäistämiseen parhaiten kun toimitaan yhdessä, sillä ympäristönäkökohdat ovat muotoutuneet käytännöksi toiminnallisella tasolla. Ympäristöohjelmien vaikutuksesta toimintatavat ja hallintokulttuuri ovat kehittyneet avoimemmiksi ja ympäristönäkökohdat huomioivammaksi. Ympäristöohjelma on vastausten mukaan helpottanut ympäristöasioiden hyväksymistä eri sektoreiden jokapäiväiseen työhön. Se on sitouttanut ympäristön suojelun kehittämiseen ja vaikuttanut ympäristövastuullisuuden lisääntymiseen sekä ympäristökasvatukseen ja koulutukseen. Asiantuntijoista 65 % vastaa, että ympäristöohjelma on vahvistanut ympäristövaikutusten arviointimenettelyn asemaan ja 61 %:n mielestä ympäristöohjelma on helpottanut jonkin verran ympäristöhankkeiden rahoitusta, ja 55 % ajattelee ympäristöohjelman vaikuttavan luonnon monimuotoisuuteen ja elinkeinoihin.

Ympäristöasiantuntijoiden mukaan 76 %:ssa organisaatioista ympäristöohjelmatoiminta on ollut pitkäjänteistä ja tuloksellista. 65 %:ssa ohjelman vaikuttavuus organisaation toimintaan on ollut hyvä. Organisaatioista 60 %:ssa johto ja 58 %:ssa henkilöstö oli sitoutunut ympäristöohjelmaan. Asiantuntijoista 84 % ja opiskelijoista 94 % ajattelee, että ympäristöohjelmat ovat parantaneet yritysten yhteiskunnallista vastuuta. 71 % asiantuntijoista ja 54 % opiskelijoista uskoo, että ympäristöjärjestelmät on saatu toiminaan. 60 % ympäristösihteereistä ja 54 % opiskelijoista kokee, että yritysten ympäristötoiminnan taso ei ole muuttunut pelkästään puheissa. 42 % vastaajista piti ympäristöohjelman vaikutusta sidosryhmien toimintaan huonona.

Ohjelman laadinnan aikana käyty keskustelu palvelee alueellista yhteistyötä ja lisää ymmärrystä toiminnan perusteista. Oh-

jelman laadinnassa tehdyt kompromissit konsensuksen aikaansaamiseksi saattavat sitoa käsiä, mutta toiminnan tuloksellisuus saattaa lisääntyä. *"Kun tehdään toteuttamissuunnitelmaa… valtion aluekehittämisrahoista maakunnassa… ja siinä on ympäristöhallinnon rahoja mukana … kysytään teiltä, että mihin rahat pitäisi käyttää. Teillä on lista … me esitetään valtionvarainministeriölle … näin paljon pitäisi varata rahaa näihin hankkeisiin … teidän virasto on oikeasti noudattanut omaa ohjelmaansa… vuotuiset toimintasuunnitelmat ja taloussuunnitelmat on yhteisesti hyväksytyn ohjelman mukaisia. Lain mukaan me annetaan lausunto teidän toimintasuunnitelmasta ja talousarvioista … meillä ei ole huomauttamista … Jos ohjelmaan ei olisi… joka asia … mistä tämä tulee… olisivatko teidän kannanotot olleet rohkeampia ilman, että olette sitoneet käsiänne kompromissipaperiin … olisiko teidän toiminta ollut menestyksellistä ja … mennyt eteenpäin joustavasti ilman ohjelmaa… voitte vedota, että tästä on sovittu."*

Hämeen ympäristökeskuksen mukaan ympäristöohjelman tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet näkyvät maakuntaohjelmassa ja sen toteuttamissuunnitelmassa samoin kuin alueiden käytön suunnittelussa. Lisäksi ympäristöohjelman vaikutus näkyy ympäristömyönteisten hankkeiden osuutena EU-ohjelmien rahoituksessa, kestävän kehityksen projektien jatkumisena sekä kattavana hankkeiden ympäristövaikutusten arviointina.

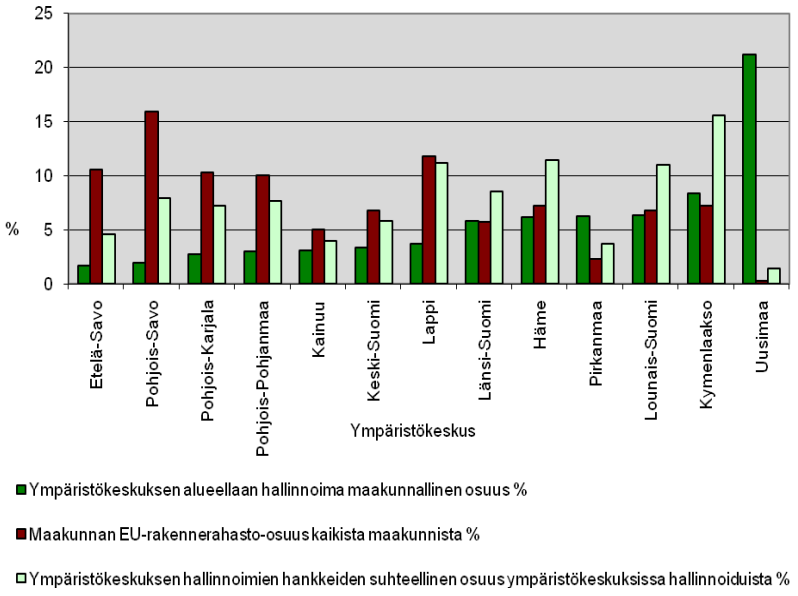
Uudenmaan liitossa ohjelmallisen aluekehittämisen mahdolliset ympäristölliset painopisteet näkyvät toteutuksessa hankkeiden arviointikriteeristöissä. *"Ympäristöohjelma on hyvä esimerkki siitä, miten ilman oikeusvaikutuksia oleva ohjelma vaikuttaa silloin kun laadintaprosessin yhteistyössä on saatu aikaan eri vaikuttajaosapuolten sitoutumista."* Itä-Uudenmaan maakuntaohjelmaan sisältyvät maakunnan painotukset ja ympäristönäkökohdat siirtyvät EU-ohjelmiin. Maakuntaliitto tekee yhteistyötä Uudenmaan ympäristökeskuksen kanssa maakuntaohjelman ja ympäristöohjelman toteuttamisessa ja edunvalvonnassa. Vaikuttavuus maakuntaliiton työssä näkyy ympäristöön kohdistuvana hankkeistuksena, edunvalvonnassa ja vaikuttamisessa valtion budjettiin.

"Kainuussa ympäristölliset painopisteet näkyvät toteuttamissuunnitelman ympäristöhankkeina. Hankearvioinnissa ja hankevalinnassa ympäristövaikutukset ovat yksi tärkeä tekijä."

Alueellisen yhteistyön onnistumista kuvaa se, että asiantuntijoista 62 % näki avoimen laadintaprosessin saaneen aikaan yhteistä alueellista näkemystä ja sitoutumista. Etelä-Savon alueella osuus oli sama mutta Uudellamaalla vain 38 % oli samaa mieltä. Myönteisimmin asiaan suhtautuivat Lapin, Länsi-Suomen, Lounais-Suomen, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskusten alueiden ympäristösihteerit ja asiantuntijat. Hämeen alueella 50 % oli väittämän kanssa jonkin verran samaa mieltä. Pohjois-Savon vastaajista 50 % oli melko eri mieltä. Osassa alueita ohjelman laadinta prosessi ei ollut avoin tai sitä ei ollut ollenkaan. Tämä liittyy tiedon muodostuksen prosessin kannalta tiedon oikeutukseen ja luottamussuhteisiin, jotka viittaavat puutteelliseen tiedon sosialisaatioon.

Pohjois-Savossa ympäristöohjelman sisäistäminen epäonnistui, kun ohjelma laadittiin liialti Etelä-Savon ympäristöohjelman 1998 tekstien pohjalta ja siinä ei ollut riittävää osallistumista. Uudenmaan ja Etelä-Savon kielteisesti suhtautuneet vastaajat olivat pitkien etäisyyksien päässä olevilta alueilta, jolloin etäisyys on varmaakin vaikuttanut osallistumismahdollisuuksiin.

Ympäristötiedon sisäistämisen tasoa yhdessä toteutetussa aluekehittämisessä kuvaa ympäristöhankkeisiin käytetyn rahoituksen osuus. Alueellisten ympäristökeskusten hallinnoimien rakennerahastohankkeiden määrä (FIMOS2000-rekisteri, 2007 elokuu) ja rahoitusosuus vaihtelee valtakunnallisesti aika paljon ja kuvaa osaltaan ympäristöohjelman internalisaatiota. Kuvassa 50 verrataan alueellisten ympäristökeskusten hallinnoimien EU-rakennerahastohankkeiden osuutta vuosilta 2000–2006 maakunnalliseen osuuteen maakunnan sisällä ja suhteellista osuutta eri ympäristökeskusten kesken.

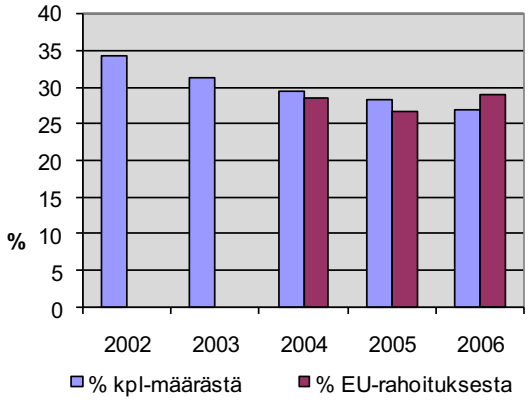


Kuva 50. *Alueellisten ympäristökeskusten hallinnoimien rakennerahastohankkeiden osuuksien vertailua maakuntien ja eri ympäristökeskusten välillä. Vuosien 2000–2006 EU-rakennerahastohankkeiden osuuksien vertailu kuvaa ympäristönäkökulman internalisaatiota alueittain EU-osarahoitteisissa hankkeissa.*

Maakunnan EU-rakennerahasto-osuus kertoo varojen suhteellisesta jakautumisesta alueiden kesken. Ympäristökeskuksen alueellaan hallinnoima osuus rakennerahastovaroista kuvannee ympäristönäkökulmaan sijoitettua rahoitusta ja myös maakunnan alueelliselle ympäristökeskukselle antamaa roolia rakennerahastovarojen jakamisessa. Ympäristökeskuksen hallinnoimien hankkeiden suhteellinen osuus ympäristökeskuksittain kuvaa ympäristökeskusten työmäärää. Kaikkein parhaiten maakunnallisen osuuden jaossa on menestynyt Uudenmaan ympäristökeskus ja huonoiten Etelä-Savon ympäristökeskus. Kaikkein eniten jaettavaa olisi Itä-Suomessa ja pohjoisissa maakunnissa. Ympäristöhallinto ei kuitenkaan ole siellä menestynyt osuuden jaossa. Suhteellisesti eniten EU-hankkeiden hallinnointi teettää työtä Kymenlaakson, Lapin, Hämeen ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksille. Etelä-Karjalan tiedot puuttuivat lähteestä (FI-MOS2000, 2007).

Yli viiden prosentin osuuden hallinnoitavakseen saaneilla alueilla ympäristöpaineet teollisuuden, liikenteen ja luonnon varojen käytön suhteet ovat suurimmat alueellisten ympäristöindikaattorien mukaan. Alle viiden prosentin jääneet ovat niitä maakuntia, joissa nämä paineet ovat vähäisempiä ja joissa asukkaiden määrä vähenee. Väestön määrä on vähentynyt myös Kaakkois-Suomen alueella, mutta kansainväliset hankkeet, matkailu ja logistinen asema EU:n rajalla vaikuttavat tilanteeseen.

Etelä-Savon pientä osuutta voi selittää maakunnassa tehty strateginen valinta osaamisen ja koulutuksen rakenteiden ja yhteysverkostojen kehittämisen hyväksi. Valinta jättää luonnon ja rakennetun ympäristön hoidon ja arkielämän rakenteiden kehittämisen rahoituksellisesti vähäisemmälle osalle. (Net Effect Oy 2003, 91–92) Myös ympäristöohjelma 2005–2010 korostaa osaamista, koulutusta ja tutkimusta yhtenä viidestä painopistealueesta. Vuoden 2006 EU:n tavoite-1 kehittämishankkeista Etelä-Savossa (Etelä-Savon maakuntaliitto 2006b) ympäristövaikutuksiltaan myönteisiä oli 27 % ja neutraaleja 73 %. Myönteisten EU-rahoitusosuus oli 28,9 % ja neutraalien 71,1 %. Kovin suuria muutoksia ei ole tapahtunut vuodesta 2002 vuoteen 2006: *"Hienoinen lasku hankkeiden määrän osuudessa ja sitä vähän suurempi nousu hankkeiden rahoitusosuudessa."* Luokittelu on karkea ja tarjoaa tulkintamahdollisuuksia. (Hämäläinen 2007) (Kuva 51).



Kuva 51. *Etelä-Savon maakuntaliiton ympäristömyönteisten hankkeiden prosenttiosuudet hankkeiden kokonaismäärästä ja EU-osarahoituksesta.*

Ympäristömyönteisiksi luokiteltujen kehittämishankkeiden osuus kaikista on jatkuvasti hieman laskenut vuoden 2002 jälkeen. Yhtään ympäristön kannalta kielteiseksi luokiteltua hanketta ei ole hyväksytty ohjelmaan Etelä-Savossa. (Hämäläinen 2007) Kuvaako jollain tavalla ympäristöohjelman ohjaavuutta se, että Kaakkois-Suomen ympäristökeskus, jolla ei ole ympäristöohjelmaa, oli saanut hallinnoitavakseen merkittävän hankekokonaisuuden Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmassa? Kaakkois-Suomen alueella ympäristöpositiivisten hankkeiden määrä on kuitenkin alhaisin (LTT-Tutkimus Oy 2003).

Esitys Etelä-Savon maakunnan ekokilpailukyvyn vahvistamisesta ja ekomaakunnan perustamisasiakirjasta ja sen allekirjoittamisesta, ekomaakuntien verkoston perustamisesta ja ekokilpailukykyohjelman valmistelusta (Lehtonen TJ 2001) aikatauluineen ja rahoituksen varmistamisineen konkretisoitui vuonna 2004 yhteispohjoismaisessa ProMidNord-hankkeessa, jonka päätavoitteena oli edistää kestävän kehityksen periaatteiden huomioon ottamista Keski-Pohjola hankkeen maakunnissa. Perustamisasiakirja ei konkretisoitunut, eikä sitä esitetty ympäristöohjelmassakaan. Tavoitteet, jotka poimittiin ympäristöohjelmaan, konkretisoituivat toiminnaksi ja muut jäivät odottamaan.

Etelä-Savon TE-keskukseen perustettiin vuonna 2007 määräaikainen ympäristöasioiden kehittämispäällikön tehtävä. Se sisälsi yritysten ympäristökilpailukyvyn edistämistehtävät, energia- ja materiaalitehokkuuden kehittämishankkeet sekä teollisuuden ja palvelualojen elinkaariohjelmien edistämisen. Työ jatkunee ELY-keskuksessa mm. ekotehokkuustyöryhmässä.

Ristiriitoja ohjelman sisäistämisessä (I3)

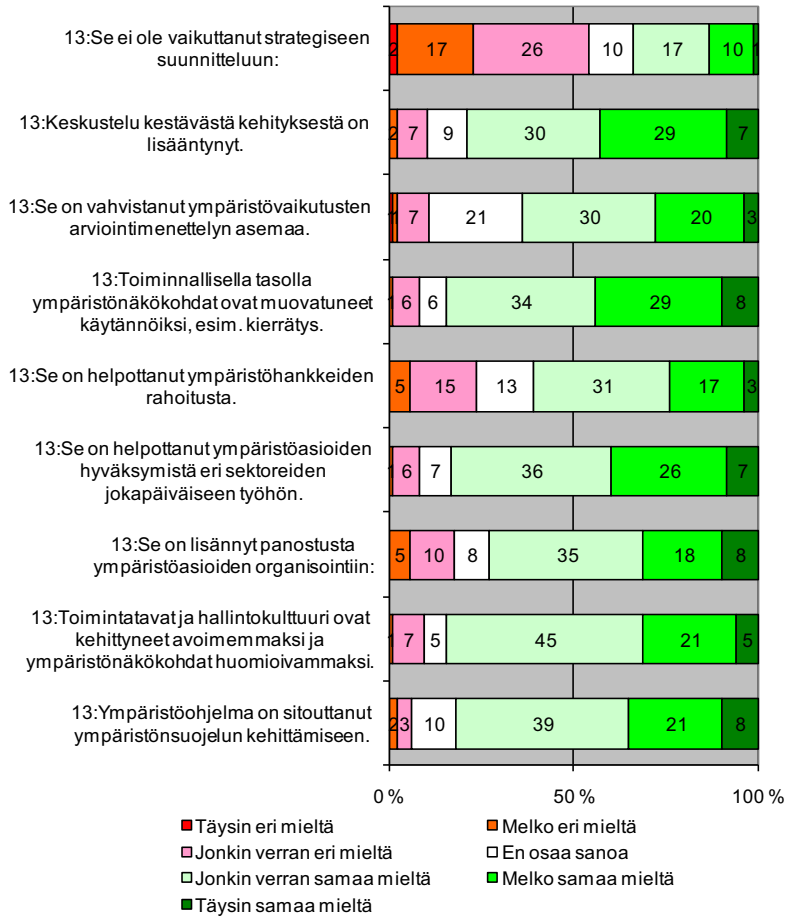
Alueellisten ympäristöohjelmien vaikuttavuuden ongelmaksi katsottiin se, etteivät ohjelmat toimi tällä hetkellä aluekehittämisen välineenä eivätkä maakuntalaiset ole sitoutuneet niihin. Ympäristöohjelma pitäisi saada vielä tiiviimmin osaksi maakunnan suunnittelua. Tyytyväisyys laadintaprosessiin ja mah-

dollisuus vaikuttaa sisältöön ovat suoraan verrannollisia tyytyväisyyteen ohjelman toteutumisesta.

Ympäristöasioiden organisointi erilliseen yksikköön helpottaa ympäristöasioiden esille tuomista ja parantaa asiantuntevuutta, todetaan 72 %:ssa vastauksissa. Yksikön onkin helpompaa oikeuttaa ympäristötieto kuin yksittäisen asiantuntijan. Vain 18 % ilmoittaa ympäristöasioiden hämärtyneen sen jälkeen kun ne on liitetty toimintajärjestelmän osaksi, ja 57 % ilmoittaa, ettei näin ole käynyt.

49 % katsoo, että mitä konkreettisempi ohjelma, sitä vaikeampi sitä on käsitellä päättävissä elimissä. 42 % asiantuntijoista ajattelee ympäristöohjelmia laadittavan liiaksi taloudellisesta näkökulmasta, mutta hieman enemmän ajattelee, ettei näin ole. 55 % kokee, että ympäristöohjelma vaikuttaa strategiseen suunnitteluun ainakin jonkin verran, kun 38 % uskoo, ettei näin ole käynyt (kuva 52). Organisaatioiden johdon, strategisuuden ja resurssien lisäämisen kohdalla on kynnys, joka voidaan ylittää, kun ympäristötieto ymmärretään paremmin. Oman organisaation ohjelman toteutumiseen tyytyväisiä oli 32 % ja tyytymättömiä 42 %.

Pitkän aikavälin suunnitelmia tarvitaan osoittamaan päämääriä ja tavoitteita. Ympäristöohjelma on sopimus tai strategia. Sopimukseen sitoudutaan mutta strategiassa, joka osoittaa painopisteitä ja suuntaa, sitoutuminen voi olla heikompaa ja vaihdella sidosryhmittäin. Työssä voidaan sitoutua vain laadintaan tai myös toteuttamiseen. Sitoutumista voi osoittaa läsnäololla tai muulla osallistumisella, tai sitten kokous on vain paikka kuluttaa aikaa. Laadinta ryhmätyöskentelyssä voidaan kokea hyvinkin innostavaksi kanssakäymiseksi.



Kuva 52. *Miten ympäristöohjelmat ovat vaikuttaneet asiantuntijoiden mielestä?*

Kuntien sitoutumista alueelliseen ympäristöohjelmaan pidetään huonona. Jos kunnan johtoa ei saada mukaan työhön, niin ympäristöohjelma jää ns. luonnosversiona torsoksi. Tavalliset ihmiset ja yritykset olisi hyvä saada mukaan myös esimerkiksi kuulemisiin. *"Ympäristöohjelmia voi viedä luonnostasolla eteenpäin … sitoutuvuus ei ole päällimmäinen asia …kunnilla ja kaupungeilla on pikkuisen… hankalaa… yrityksille se on… ongelma, jos on hajallaan homma… vaikuttavuus kärsii suunnattomasti."*

Keskushallinto saa ohjelmien kautta alaistensa virastojen näkökannat. Tiehallinnossa ympäristöohjelma antaa tarpeellisen

selkänojan ympäristövastaavan työlle. Ympäristöasiat tunnistetaan ja tunnustetaan ongelmien kautta, ja ympäristöohjelma kerää yhteen kokonaisuuden ja auttaa organisaatiota ymmärtämään ympäristönäkökulmaa. *"Jos tiehallinnolla ei ole ympäristöohjelmaa, se veisi pohjan ympäristöihmisten työltä … on helpompaa saada organisaatio ymmärtämään … jos ei olisi ympäristöohjelmaa, me jouduttaisiin askartelemaan yksin ympäristöongelmien kanssa …sammuttamaan tulipaloja, missä sattuu syttymään."*

Kainuun hallintokokeilu näkyy ympäristöasiantuntijoiden tyytymättömyyden lisääntymisenä ohjelman toteutumiseen muihin maakuntiin verrattuna esim. rahoituksen vähäisyyden vuoksi. Tämä puoltaisi ympäristöohjauksen pitämistä itsenäisenä ja erillisenä. Ympäristötiedon parempaa sisäistämistä tarvitaan, koska laadittuja ympäristöohjelmia ei saada toteutumaan riittävässä määrin. Noin 60 % kyselyyn vastanneista ajattelee, ettei ympäristöohjelma pureudu ympäristöongelmien yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin syihin riittävästi.

Maakuntalaisten sitoutuminen ympäristöohjelmaan on vähäistä. Puolet vastaajista (47 %) oli sitä miltä, että maakuntalaiset eivät ole sitoutuneet alueellisen ympäristöohjelman toteuttamiseen. Vain 21 % näki jonkin verran sitoutumista. Maakuntalaisten ei katsota ollenkaan sitoutuneen ympäristöohjelmaan Kainuussa. Pohjois-Pohjanmaalla puolet näkee sitoutumista melko paljon.

Etelä-Karjalassa ympäristölliset painopisteet näkyvät toteutuksessa *"aika vähän, johtuen siitä, että kehittämisasiat ovat kaukana käytännön konkreettisista asioista."* Kainuun maakuntaohjelmassa 2006–2010 oli kuusi toimintalinjaa, joista yksi oli "Aluerakenteen ja infrastruktuurin toimintakyvyn vahvistaminen ja ympäristön hoito". Pohjois-Karjalassa sitoutuneisuus tavoitteiden edistämiseen ja rahoittamiseen vaihtelee. EU:n 1-ohjelmassa mainittuja ympäristötavoitteita ja painopisteitä toteutetaan rahoituksen antamissa kehyksissä.

Se, että ympäristöohjelmat eivät toimi aluekehittämisen välineenä, kertoo näkökulmien yhdistelyn epäonnistumisesta ja sitä kautta ympäristötiedon merkityksen puutteellisesta sisäistämisestä. Vähintään puolet vastaajista katsoi ohjelman toimivan aluekehittämisessä. Kyllä -vastaukset sijoittuvat kartalla Keski-Pohjola hankkeen maakuntiin (hankkeen yksi painopiste oli ekotehokkuuden ja ympäristökilpailukyvyn kehittäminen).

Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuus maakunnan toiminnassa on heikkoa. Vaikuttavuus saa kannattajia ja vastustajia yhtä paljon, enemmistö on tietämättömiä. Vaikuttavuutta eivät pidä hyvänä Lounais-Suomen eivätkä Kainuun vastaajat. Seuraavaksi kielteisemmin vastaavat Uudenmaan, Hämeen, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon ympäristösihteerit. Väitteen ”Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuus maakunnan toiminnassa on hyvä” kanssa ollaan jonkin verran samaa mieltä Pohjois-Pohjanmaan, Länsi-Suomen, Keski-Suomen ja Kaakkois-Suomen alueella. Etelä-Savon vastaajista vain 25 % pitää vaikuttavuutta hyvänä.

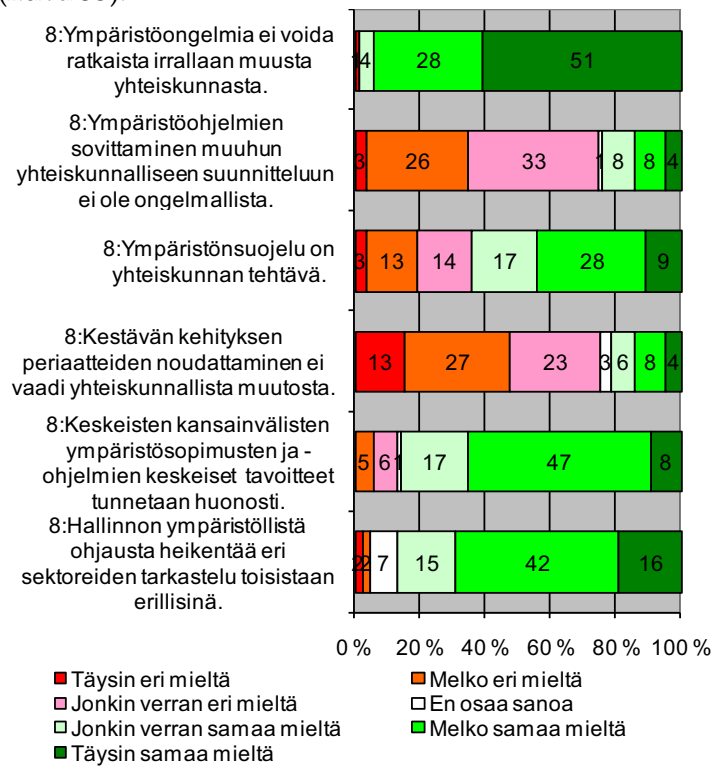
Ympäristöohjelma on osa maakunnan suunnittelua, toteaa alle puolet vastaajista. Ympäristöohjelman vaikuttavuus maakunnan toiminnassa sai melkein yhtä paljon vastustusta kuin kannatusta tai ”en osaa sanoa” -vastauksia. Etelä-Savon ympäristösihteereistä 67 % ajatteli, että ympäristöohjelma olisi saatu osaksi maakunnan suunnittelua. Kuntien ympäristösihteerien käsityksen mukaan maakunnalliset ympäristöohjelmat on saatu jossain määrin osaksi maakuntien suunnittelua myös Länsi-Suomen, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen ympäristökeskusten alueella. Lounais-Suomen, Hämeen, Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Uudenmaan alueella näin ei vastaajien mukaan ole.

Vaikuttavuus tiedon sisäistämisessä strategisesti (I4)

Tiedon sisäistäminen yhdessä näkyy ympäristömyötäisinä hankkeina ja niiden rahoituksena. Etelä-Savon ympäristökeskus osallistui strategian mukaisesti aktiivisesti aluekehitystyöhön.

Ympäristöohjelman tavoitteet pyrittiin sisällyttämään maakuntasuunnitelmien, -ohjelmien sekä maakuntakaavan valmistelutyöhön maakuntaliiton nimeämissä valmisteluelimissä ja käsittelemään maakuntakaavoitukseen liittyviä kysymyksiä kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskusteluissa. (Teräsvirta 2007) Pohjois-Pohjanmaan liiton mukaan huomattava osa aluekehittämisohjelmien toimenpiteistä on suoraan ympäristöllisiä. Ympäristöohjelman keskeisin strateginen tulos on painopisteiden valinta, joka selkeyttää ja helpottaa resurssien suunnittelua.

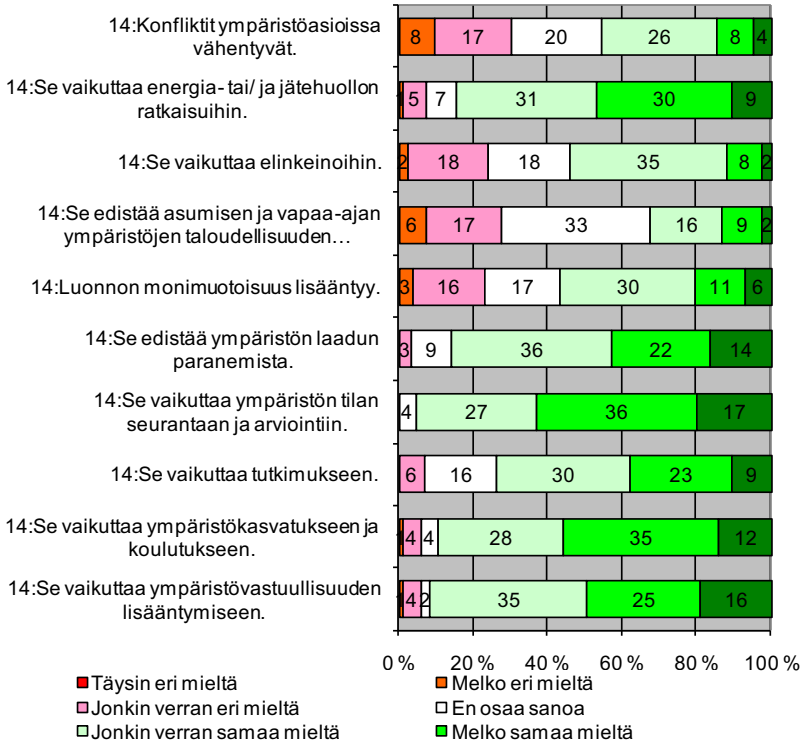
Asiantuntijoiden ja opiskelijoiden mielestä kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen vaatii jonkin asteisen yhteiskunnallisen muutoksen. 65 % asiantuntijoista ja 83 % opiskelijoista ajattelee ympäristönsuojelun olevan yhteiskunnan tehtävä (kuva 53).



Kuva 53. *Asiantuntijoiden vastaukset ympäristön ja yhteiskunnan suhdetta koskeviin väittämiin. (N=84)*

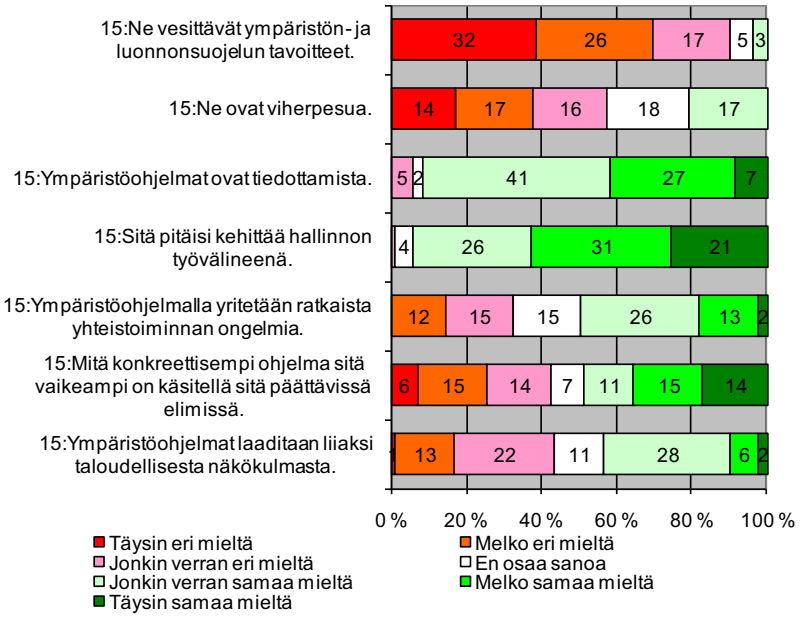
Kaikki asiantuntijat ovat sitä mieltä, että ympäristöohjelma auttaa ympäristötavoitteiden toteutumista ja että sitoutuminen ohjelmaan vaikuttaa sen toteutumiseen. Asiantuntijoiden mielestä (63 %) organisaatiokohtainen ympäristöohjelma vaikuttaa kilpailukykyä parantavasti, ja 48 %:n mielestä ympäristöön panostaminen on poikinut innovaatioita. Oppilaista 50 % kokee, että koulun ympäristöohjelma on vaikuttanut kilpailukykyä parantavasti, ja 22 % uskoo ympäristöön panostamisen poikineen innovaatioita.

Kun ympäristöohjelma vaikuttaa alueellisten resurssien suuntaamiseen, on alueellisen ympäristötiedon merkitys ymmärretty ja ympäristövastuullisuus lisääntynyt (kuva 54).



Kuva 54. *Mihin ympäristöohjelma vaikuttaa?*

Vastaajista 62 % katsoi, että ympäristöohjelma vaikuttaa alueellisten resurssien suuntaamiseen. Etelä-Savossa väitteen kanssa samanmielisiä oli 75 %, Hämeessä 67 %, Pohjois-Savossa 55 % ja Uudellamaalla 55 %. Kuva 55 kertoo kootusti asiantuntijoiden käsityksiä siitä, mihin ympäristöohjelma vaikuttaa.



Kuva 55. *Ympäristöohjelmien arviointi yleisesti*

Kuntien kilpailukyky on parantunut erilaisten ympäristöhakkeiden ansiosta. *"Asia on koottu yksiin kansiin... tietoisuutta lisää … joka johtaa toimenpiteisiin, on tullut erilaisia toimintoja, yksi pyrkii yhteen, toinen pyrkii toiseen, löytyy kehikko takaa"* Varsinais-Suomen liitossa on toteutettu ympäristöhankkeita maakunnan kehittämisrahalla. Etelä-Savossa on laskettu maakunnan kehittämisrahalla kasvihuonekaasutase vuodelle 2005. Länsi-Suomessa hyvät strategiset linjaukset ja niihin sitoutuminen parantavat alueellista yhteistyötä ja lisäävät ympäristöasioiden painoarvoa maakuntasuunnitelmissa.

Eroja toivottuun vaikuttavuuteen nähden

Vaikuttavuuden analyysi tuo selkeästi esille mekanismin, jossa alueellinen ympäristöohjelma on ihannetilanteessa vuoropuheluna laadittu ohjenuora ja lähtökohta muille alueellisille ohjelmille ja vaikuttaa alueellisiin strategioihin. Ohjelma käsittelee ympäristönäkökohdat valmiiksi muille ohjelmille, mm. kuntaagendoille ja organisaatioiden vuosisuunnittelulle. Pahimmillaan ympäristöohjelma antaa virheellisesti kuvan, että kaikki on hallinnassa. Tällöin ohjelmassa esitetyt toimenpiteet eivät koskaan toteudu vaan muuttuvat viherpesuksi. Ympäristöraportoinnin merkitys tulee esiin tällaisen tilanteen välttämisessä.

Alueellisen ympäristöohjelman vaikuttavuuden ihannetilan määrittely löytyy Etelä-Savon ympäristökeskuksen lausunnosta maakuntasuunnitelman luonnoksesta vuodelta 2002. Siinä ympäristökeskus arvioi (ESA-2002-J-74), että maakuntasuunnitelman suunnitteluprosessi tapahtuu pienessä piirissä. Ympäristökeskuksella on halu saada ympäristöasiat takaisin aluekehittämisasiaksi eli haetaan ympäristötiedon parempaa yhdistelyä ja sisäistämistä aluekehittämisessä. Lausunnossaan ympäristökeskus esitti ympäristöä maakuntasuunnitelman yhdeksi päämääräksi, koska luonto ja viihtyisä asuinympäristö on tunnistettu Etelä-Savon vahvuudeksi. Lausunnon mukaan maakunnan toiminta kestävän kehityksen hyväksi, elinkeinojen ekotehokkuus ja tuotantotoiminnan ekokilpailukyky ovat tulevaisuuden menestystekijöitä, ja ne tulisi lisätä kehittämistavoitteisiin.

Analyysissä huomio kiinnittyy ympäristön hallinnan ja ympäristöohjelmien nykytilaan eli arkeen, jota voidaan kuvata sanoilla erillisyys, yhteensovittamattomuus ja toteutumattomuus. Toivottua tilaa kuvataan sanoilla integrointi, rakennemuutos ja suunnittelun työväline. Ehdotuksia keinoista päästä nykytilasta toivottuun tilanteeseen voi ryhmitellä ja kuvata uuden tiedon muodostuksen termeillä tiedon yhdistely, järjestely ja internalisaatio. Yhteistyönäkökulmasta ympäristötoiminta on yksin toimimista. Ristiriitoja syntyy arjessa, kun näkökulmia yritetään sovittaa yhteen. Myös paikallisen ympäristöohjelman ja oman

organisaation arjen ongelmia ovat ympäristötoiminnan erillisyys (vertaa Peura 2001) ja muihin tavoitteisiin integroimisen puute. Toivottua tilannetta edustaa se, että organisaatioiden henkilöstö, johto ja sidosryhmät saadaan mukaan ympäristötoimintaan ja että ympäristönäkökulma saadaan osaksi organisaation strategista toimintaa. Korjaavia keinoja voisi olla luottamuksellisten suhteiden syntymistä ja tiedon oikeutusta helpottavien tilanteiden rakentaminen.

Tutkimusaineiston mukaan 30 vuoden aikana yksin ympäristöverkostoissa tehtävistä ohjelmista ja niiden toteuttamisesta siirryttiin yhdessä tekemiseen muiden toimijoiden kanssa. Strategisuus alkaa näyttäytyä aika-ajoin, mutta ristiriitojen käsittelyyn sopivia ratkaisumalleja puuttuu. Etelä-Savon ympäristöohjelmassa siirryttiin ekokehityksen viitekehyksestä kestävään kehitykseen ja siitä ekotehokkuuteen.

Ympäristöohjelmat jäävät vieläkin tuntemattomiksi hukkuen muun informaation joukkoon. Ne eivät riittävästi vaikuta aluekehittämisohjelmien sisältöön eli tiedon yhdistely ja ulkoistaminenkin jäävät kesken. Ohjaamisvaikutus jää siihen, että ympäristöohjelman sisällöstä saadaan yksi toimintalinja aluekehittämisohjelmiin, mutta sitä ei kuitenkaan rahoiteta samassa suhteessa kuin muita toimintalinjoja.

Kuntien ympäristötoimi ponnistelee arjen keskellä ja saattaa tuntea, että ohjelmatyö on ylimääräistä tai että ohjelmien laadintaan ei ole riittäviä edellytyksiä resurssien puutteen tai asenneilmaston takia. Kuntien johto ei ole sisäistänyt kuntalain ensimmäisen pykälän sisältöä kunnan tehtävistä kestävän kehityksen edistämisessä. Tiedon sosialisaatio jää usein laativan organisaation sisäiseksi ja joskus muiden ohjelmien kritiikittömäksi kopioinniksi. Tiedon sisäistäminen kärsii tiedon muodostuksen edellisten vaiheiden puutteista (sosialisaatio, ulkoistaminen ja yhdistely) ja johdon ulkopuolisuudesta ympäristökentässä (field building). Ympäristöasia ei ole vielä hovikelpoinen kaikilla tasoilla, sillä ympäristötieto on vaikea muuttaa yhtä

eksaktiksi lukuihin perustuvaksi tiedoksi kuin liiketalous ja hallintoasiat. Ympäristötiedon hankkiminen ja luonnon syklit ovat hitaita verrattuna pörssikursseihin tai sääilmiöihin. Ympäristökäsitteiden sisältö on vaikea ymmärtää eikä kieli ole helppoa taloushallinnossakaan. Asenteiden muurikin voi olla korkea molemmin puolin talouden ja ympäristön ammateissa.

Ympäristöohjelmat eivät yleensä ole viherpesua, vaikka sellaisia piirteitä voi aika-ajoin havaita. Aitoudesta pitävät huolta ympäristöammattilaisten etiikka ja erilaiset riippumattomat ympäristöjärjestöt. Organisaatioiden johto ei ole antanut ympäristönäkökulmalle sille kuuluvaa roolia johtamisjärjestelmän osana. Tavallinen ihminen voi uskoa markkinoinnin maalaisjärjelläkin kummalliselta kuulostavia väittämiä, mutta valveutunut henkilö vaivautuu viherpesulta vaikuttavasta mainonnasta. Viherpesua esiintyykin enemmän mainonnan puolella, osin ymmärtämättömyyden vuoksi.

Ympäristöohjelman ongelmia aluekehityksen arjessa ovat sitoutumattomuus, vaikuttavuus ja integrointi muihin tavoitteisiin. Tästä voi johtaa toivottua tilaa kuvaavia sanoja. Ratkaisuja haastateltavat etsivät paremmasta ympäristötiedon sisäistämisestä (ymmärretään merkitys omalle toiminnalle) ja ulkoistamisesta (asiantuntijat kertovat, tiedottavat, kyselevät ja osallistavat muut toimijat mukaan). Työssä tarvitaan tiedotusosaamista, jota ei keskimääräisellä ympäristöasiantuntijalla ole monimutkaisen ja kompleksisen ympäristötiedon ilmaisemisen vaatimalla tavalla. Ympäristönäkökulman parempi integrointi ei tarkoita alistamista muille tavoitteille, esim. markkinoinnille, taloudelle, aluekehitykselle tai teknologian kehittämiselle.

5.3.3 Arvostukset ymmärryksen taustalla

Ympäristöohjelman näkeminen interventiona vaatii ohjelman laatineiden tahojen vertailua ohjelmattomiin. Eroja löytyy mm. vastaajien arvostuksista ja ympäristötietoisuudesta. Asiantuntijoiden käsitys ympäristön tilasta on positiivisempi ympäristööh-

jelmattomissa organisaatioissa (Suomen kunnat / LVM) kuin ympäristöohjelman laatineissa (taulukko 15).

Taulukko 15. *Ympäristöasiantuntijoiden käsitykset Suomen, oman maakunnan ja oman asuinkunnan ekotaseesta verrattuna a) siihen, onko vastaajan työnantajalla ympäristöohjelma vai ei, ja b) opiskelijoiden (liiketalous ym.) käsityksiin ekotaseesta.*

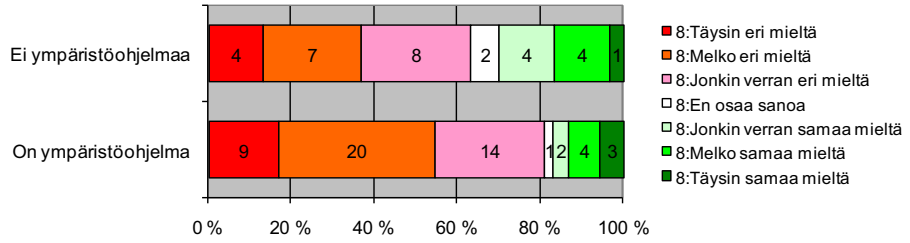
Ympäristöasiantuntijat							
	Kestävä	**Tyydyt-tävä**	**Ei hyvä, ei huono**	**Huono**	**Kestä-mätön**	**En osaa sanoa**	**Yhteensä**
Suomi							
On, kpl	2	18	13	17	1	2	53
%	3,8	34,0	24,5	32,1	1,9	3,8	100,0
Ei, kpl	1	14	7	5	2	1	30
%	3,3	46,7	23,3	16,7	6,7	3,3	100,0
Yhteensä	3	32	20	22	3	3	83
%	3,6	38,6	24,1	26,5	3,6	3,6	100,0
Oma maakunta							
On, kpl	2	15	18	15	1	1	52
%	3,8	28,8	34,6	28,8	1,9	1,9	100,0
Ei, kpl	0	16	7	6	0	1	30
%	0,0	53,3	23,3	20,0	0,0	3,3	100,0
Yhteensä	2	31	25	21	1	2	82
%	2,4	37,8	30,5	25,6	1,2	2,4	100,0
Asuinkunta							
On, kpl	3	16	14	16	3	1	53
%	5,7	30,2	26,4	30,2	5,7	1,9	100,0
Ei, kpl	1	12	10	5	1	1	30
%	3,3	40,0	33,3	16,7	3,3	3,3	100,0
Yhteensä	4	28	24	21	4	2	83
%	4,8	33,7	28,9	25,3	4,8	2,4	100,0
Asiant. yhteensä	9	91	69	64	8	7	248
	3,6	36,7	27,8	25,8	3,2	2,8	100,0
MAMK- ja MAST-opiskelijat							
Suomi	2	37	10	2	0	10	61
%	3,3	60,7	16,4	3,3	0,0	16,4	100,0
Oma maakunta	5	32	11	4	0	9	61
%	8,2	52,5	18,0	6,6	0,0	14,8	100,0
Asuin-kunta	4	32	13	4	0	9	62
%	6,5	51,6	21,0	6,5	0,0	14,5	100,0
Opisk. yhteensä	11	101	34	10	0	28	184
	6,0	54,9	18,5	5,4	0,0	15,2	100,0

Ympäristöohjelmattomat tahot pitivät Suomen, oman maakunnan ja oman kunnan ekotaseen vähintään tyydyttävänä useammin kuin ne kunnat, joilla oli oma ympäristöohjelma. Huonona ekotaseen näki neljännes asiantuntijoista (opiskelijoista vain 5 %) ja kestämättömänä 3 % kun opiskelijoista yksikään ei

pitänyt tilannetta kestämättömänä. Ympäristöasiantuntijat näkevät ekotasetilanteen negatiivisempana kuin eri alalla opiskelevat nuoret. Ympäristöohjelma-käsite on tutumpi ohjelman laatineiden organisaatioiden asiantuntijoille kuin ohjelmattomien (taulukko 16). Opiskelijoista yli puolet koki käsitteen vieraaksi. Ympäristöohjelman laatineet katsoivat, että kestävä kehitys vaatii yhteiskunnallista muutosta. Ohjelmattomista 30 % katsoi, ettei muutosta vaadita (kuva 56).

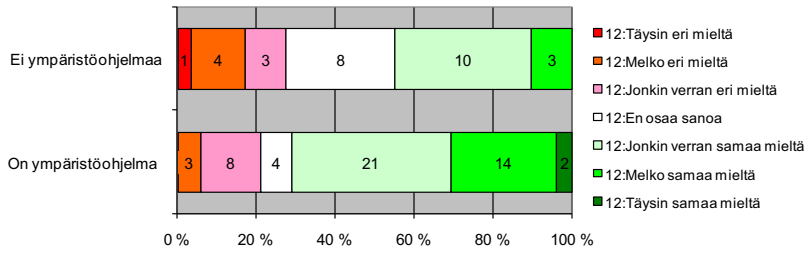
Taulukko 16. *Ammattilaisille käsitteenä tuttu ympäristöohjelma on selkeä vain runsaalle kolmannekselle muun alan opiskelijoista.*

"Ympäristöohjelma" - käsite on minulle melko vieras	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Yhteensä
Ympäristöasiantuntijat								
On ympäristöohjelma	37	12	2	0	1	0	1	52
%	71,2	23,1	3,8	0,0	1,9	0,0	1,9	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa	9	12	2	0	2	3	0	28
%	32,1	42,9	7,1	0,0	7,1	10,7	0,0	100,0
Yhteensä	46	24	4	0	3	3	1	80
%	57,5	30,0	5,0	0,0	3,8	3,8	1,3	100,0
MAMK- ja MAST-opiskelijat	3	10	10	7	16	13	2	59
%	5,1	16,9	16,9	11,9	27,1	22,0	3,4	100,0



Kuva 56. *Kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen ei vaadi yhteiskunnallista muutosta. Ohjelman laatineet tahot uskovat muutosta vaadittavan. n=83*

Ympäristöohjelmien pureutumisessa ongelmien yhteiskunnallisiin syihin näkevät enemmän parannettavaa ohjelmia laatineet (kuva 57).



Kuva 57. *Ympäristöohjelma ei pureudu ympäristöongelmien yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin syihin. n=81*

Ympäristöohjelmaa pidetään sitouttavana ja hallintokulttuuria muuttavana ohjelman laatineissa kunnissa. Jos ohjelmaa ei ole laadittu, melkein puolet ei tunnista sitouttavaa vaikutusta (taulukko 17).

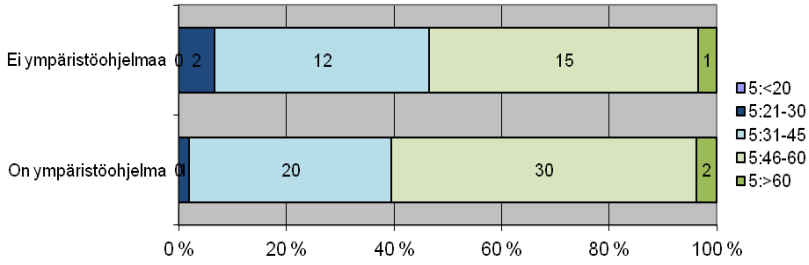
Toimintatapojen muutoksia ympäristöä huomioivaksi, lisääntynyttä ympäristöpanostusta ja vaikutuksia strategiseen suunnitteluun ovat havainneet ohjelmia laatineet tahot. Ne eivät myöskään näe annetun liiallisia myönnytyksiä taloudelle ohjelmien laadinnassa toisin kuin ohjelmia laatimattomat.

Kuntien ympäristösihteereille ja LVM:n hallinnonalan ympäristövastaaville osoitetun kyselyn vastaajista (N=82) 37 %:lla ei ollut ympäristöohjelmaa. Näistä melkein kaikki olivat kuntavastaajia. Ympäristöohjelma tai vastaava löytyi 52 organisaatiolta.

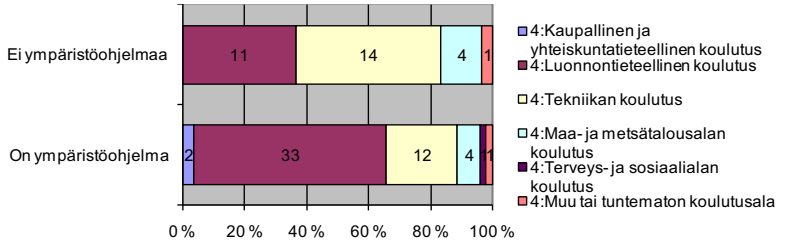
Taulukko 17. *Ympäristöohjelma sitouttaa ja muuttaa hallintokulttuuria.*

Ympäristöasiantuntijat	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Yhteensä
Ympäristöohjelma on sitouttanut ympäristönsuojelun kehittämiseen								
On ympäristöohjelma, kpl	0	0	1	2	28	16	6	47
%	0,0	0,0	2,1	4,3	59,6	34,0	12,8	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa, kpl	0	2	2	8	10	5	2	27
%	0,0	7,4	7,4	29,6	37,0	18,5	7,4	100,0
Yhteensä, kpl	0	2	3	10	38	21	8	74
%	0,0	2,7	4,1	13,5	51,4	28,4	10,8	100,0
Toimintatavat ja hallintokulttuuri ovat kehittyneet avoimemmaksi ja ympäristönäkökohdat huomioivammaksi.								
On ympäristöohjelma, kpl	0	0	2	0	32	15	4	49
%	0,0	0,0	4,1	0,0	65,3	30,6	8,2	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa, kpl	0	1	5	4	13	6	1	29
%	0,0	3,4	17,2	13,8	44,8	20,7	3,4	100,0
Yhteensä, kpl	0	1	7	4	45	21	5	78
%	0,0	1,3	9,0	5,1	57,7	26,9	6,4	100,0
Se on lisännyt panostusta ympäristöasioiden organisointiin								
On ympäristöohjelma, kpl	0	3	5	3	22	13	7	46
%	0,0	6,5	10,9	6,5	47,8	28,3	15,2	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa, kpl	0	2	5	4	13	5	1	29
%	0,0	6,9	17,2	13,8	44,8	17,2	3,4	100,0
Yhteensä, kpl	0	5	10	7	35	18	8	75
%	0,0	6,7	13,3	9,3	46,7	24,0	10,7	100,0
Se ei ole vaikuttanut strategiseen suunnitteluun								
On ympäristöohjelma, kpl	2	13	19	3	10	5	1	52
%	3,8	25,0	36,5	5,8	19,2	9,6	1,9	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa, kpl	0	3	7	7	7	5	0	29
%	0,0	10,3	24,1	24,1	24,1	17,2	0,0	100,0
Yhteensä, kpl	2	16	26	10	17	10	1	81
%	2,5	19,8	32,1	12,3	21,0	12,3	1,2	100,0
Ympäristöohjelmat laaditaan liiaksi taloudellisesta näkökulmasta								
On ympäristöohjelma, kpl	1	10	15	4	19	3	1	52
%	1,9	19,2	28,8	7,7	36,5	5,8	1,9	100,0
Ei ole ympäristöohjelmaa, kpl	0	2	7	7	9	3	1	28
%	0,0	7,1	25,0	25,0	32,1	10,7	3,6	100,0
Yhteensä, kpl	1	12	22	11	28	6	2	80
	1,3	15,0	27,5	13,8	35,0	7,5	2,5	100,0

Ympäristöohjelman laatineiden organisaatioiden ympäristövastaavalla oli useimmiten luonnontieteellinen koulutus, ja 60 % heistä oli yli 46-vuotiaita. Niillä organisaatioilla, joilla ei ollut ympäristöohjelmaa, ympäristövastaavilla oli useimmiten teknin-nen koulutus (eniten AMK-insinöörejä) ja vain puolet heistä oli yli 46-vuotiaita. (Kuvat 58 ja 59) Etelä-Savon alueen vastaajilla koulutusjakauma oli vastaava.

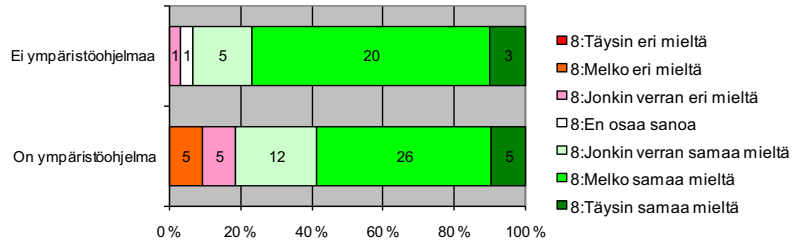


Kuva 58. *Ympäristöohjelman laatineiden organisaatioiden asiantuntijoiden ikä. (N=83)*



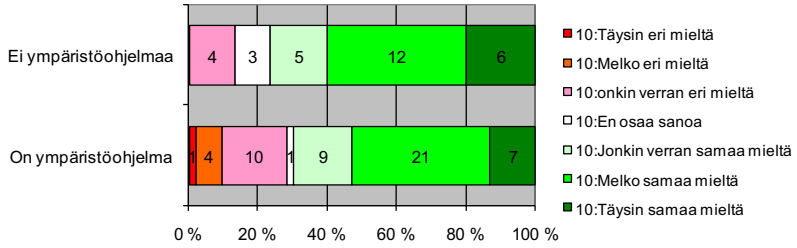
Kuva 59. *Ympäristöasiantuntijoiden koulutus: kunnat ja LVM:n hallinnonala. (N=83)*

Kun kunnalla ympäristöohjelmaa ei ollut, ympäristösihteerit kokivat kansainväliset sopimukset tunnettavan huonommin (kuva 60) kuin jos ympäristöohjelma oli. Kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen koettiin vaikeammaksi ympäristöohjelman laatineissa tahoissa kuin ohjelmattomissa.

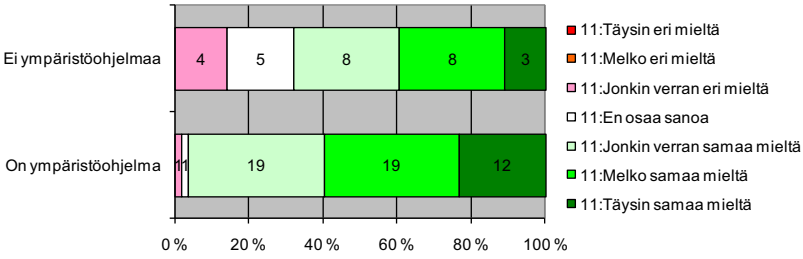


Kuva 60. *Keskeisten kansainvälisten ympäristösopimusten ja -ohjelmien keskeiset tavoitteet tunnetaan huonosti. (N=83)*

Ne tahot, joilla ei ohjelmaa ollut, pitivät konsensusta ohjelman laadinnassa tärkeämpänä kuin ne, joilla ohjelma oli. Peräti neljännes ympäristövastaavista ei pitänyt konsensusta välttämättömänä (kuva 61). Ympäristöohjelman laatineet tahot pitivät arvotavoitteisuutta tärkeämpänä kuin ne, joilla ohjelmaa ei ollut (kuva 62).



Kuva 61. *Ympäristöohjelman tulee pohjautua laajaan konsensukseen. (N=83)*



Kuva 62. *Ympäristötoimenpiteiden suunnittelun kuuluu olla arvotavoitteista. (N=80)*

5.3.4 Intressit ja ristiriidat vaikuttavuuden taustalla

Ongelmatilanteiden taustalla olevien ristiriitaisten intressien sovittelu mahdollistaa toiminnan parantamisen ”ympäristöohjelma”-systeemissä. Intressi ja ristiriita ovat pehmeän systeemianalyysin mukaisia käsitteitä. Vaikuttavuuteen liittyvät osallistujien toimintaan kohdistuvat intressit, kiinnostuksen objektit ja toiminnan tarkoitus. Ne ovat mukaan tulemisen ja uuden tiedon muodostuksen onnistumisen edellytys. Vastakkaiset intressit ovat usein ristiriitojen lähde, ja ne vaikeuttavat tiedon muodostuksen alkamiseksi tarvittavan luottamuksen rakentamista ja ympäristötiedon oikeutusta. Ristiriitaisia intressejä alueellisessa ohjelmassa löytyy mm. organisaatioiden erilaisista tehtävistä, joita voidaan kuvata organisaation toiminta-ajatuksella. Yksittäisessä organisaatiossa ristiriitoja voi syntyä mm. henkilöiden, ammattikuntien ja eri toimintayksiköiden kesken.

Ympäristöohjelman eri toiminnot systeeminä yhdistävät monien organisaatioiden ympäristöön liittyvää toimintaa. Näille organisaatioille ympäristö on strateginen asia, jossa uuden tiedon merkitys on vaikuttaa toiminnan suuntaamiseen. Pehmeän systeemin tärkeä osa on toimijoiden maailmankuva, joka on intressien tärkeä taustatekijä. Yhteisöllinen maailmankuva, maailmankatsomus tai elämänkatsomus on pehmeän systeemin ymmärtämisen kannalta olennaisia. Toiminnan taustalla oleva maailmankuva määrittelee ongelmien hahmottamisen. Yhteisön näkökulma tapahtumiin ja toimintaan syntyy organisaation historian ja tehtävän kautta. Organisaatioiden toiminta-ajatus kertoo jotain niiden maailmankuvista, samoin arvot. Kun tarkastelin organisaatioiden toiminta-ajatuksina ilmaistuja intressejä (taulukko 18) pehmeän systeemin osasina (taulukot 19 ja 20), löysin hyvin eriytyneitä tehtäviä ja maailmankuvia. (www.ymparisto.fi, www.metsakeskus.fi, www.te-keskus.fi, www.esavo.fi, www.laaninhallitus.fi, www.tiehallinto.fi, 2008)

Taulukko 18. *Ympäristöohjelman toimijoiden toiminta-ajatuksia.*

Organisaatio ja sen toiminta-ajatus vuonna 2008
Etelä-Savon ympäristökeskus on valtion alueellinen viranomainen: *"Edistämme aktiivisesti luonnon monimuotoisuutta sekä elinympäristön viihtyisyyttä, turvallisuutta ja terveellisyyttä. Toimimme avoimessa yhteistyössä alueen asukkaiden, kuntien ja muiden tahojen kanssa."*
Etelä-Savon maakuntaliiton 1.1.2001 voimaan tuleen perussopimuksen mukaan maakuntaliitto toimii Etelä-Savon, sen kuntien ja asukkaiden eduksi kehittämis-, suunnittelu-, tutkimus- ja edunvalvontakuntayhtymänä.
Etelä-Savon TE-keskus on valtion alueellinen palvelu- ja kehittämisorganisaatio, jonka tavoitteena on työnteon mahdollisuuksien lisääminen ja alueen talouden kasvattaminen sekä sitä kautta maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin parantaminen. TE-keskus edistää yrittäjyyttä, elinkeinotoiminnan kilpailukykyä ja monipuolisuutta sekä työmarkkinoiden toimivuutta. TE-keskus neuvoo, kehittää ja rahoittaa asiantuntevasti ja aktiivisesti asiakkaitaan.
Etelä-Savon metsäkeskus tuottaa tehokkaasti metsätaloutta edistäviä palveluja sekä kehittää Etelä-Savon metsien kestävää hoitoa ja käyttöä yhteistyössä metsätalouden toimijoiden kanssa. Myös metsäohjelmasta löytyy metsänhoidon maailmankuva.
Itä-Suomen lääninhallitus rakentaa hyvinvoivaa, elinvoimaista ja turvallista Itä-Suomea.
Tiehallinto tarjoaa tie- ja liikennepalveluja kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin ja toimii asiakaslähtöisesti. Tiehallinto vastaa maanteiden palvelutasosta osana liikennejärjestelmää ja tarjoaa tiestöä ja liikennettä koskevia asiakaspalveluja. (Tiehallinto 2006, 25)
Kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. (Kuntalaki 1§)

Alkumääritelmää varten tehtävät kysymykset (mitä, kuinka ja miksi) mallinnettavaan systeemiin osallistuvien omasta tehtäväkentästä paljastavat osallistujien maailmankuvien erot ja alueellisten toimijoiden erilaisen suhteen ympäristöön liittyvään toimintaan ympäristöohjelman viitekehyksessä (taulukot 19 ja 20). Havaitut maailmankuvat on luokiteltu kestävän kehityksen osa-alueiden mukaan: ekologinen, taloudellinen (elinkeino), sosiaalinen ja kulttuurinen. Luokittelussa voidaan havaita kestävän kehityksen eri osa-alueiden eriytyneen eri organisaatioihin.

Taulukko 19. *Osallistujien maailmakuvien erot ja Etelä-Savon toimijoiden suhde ympäristöön ympäristöohjelman viitekehyksessä.*

Toimija **Mitä?= toiminta-ajatus**	**Maailman-kuva** **Miksi?**	**Muuntuminen panoksista tuotoksiksi** **Kuinka?**	**Asiakas**	**Omis-taja**	**Ympäristön rajoitukset, ulkopuolelta tulevat tekijät**
Etelä-Savon ympäristökeskus	Ekologinen, luonnolla itseisarvo, toiminta ympäristön ehdoilla	Asiantuntijat ja resurssit muuttuvat hyväksi ja monimuotoiseksi ympäristöksi	Yleisö, kansalainen, yritykset	Valtio, YM, MMM, kansalaiset	Toimivalta, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen
Etelä-Savon maakuntaliitto	Elinkeino, aluekehitys ja edunvalvonta maakunnan vaurastumiseksi	Kansallinen ja EU-rahoitus muuttuu hankkeiksi ja toiminnaksi ja maakunnallinen suunnittelu aluekehityksesi ja alueiden käytöksi	Viranomaiset ja edustuksellinen demokratia	Kunnat	Maakuntavaltuuston ja hallituksen päätökset, lainsäädäntö, resurssit
Etelä-Savon TE-keskus	Sosiaalinen, kulttuurinen, toiminta elinkeinojen ja työvoiman kehittämiseksi	Rahoitus, koulutus, työnvälitys muuttuvat työvoimaksi, elinkeinoiksi ja osaamiseksi.	Yritykset, työvoima	Valtio, TEM, kansalaiset	Toimivalta, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen
Etelä-Savon metsäkeskus	Elinkeino, puuraaka-aineen tuottaminen kestävästi	Metsän hoitosuunnitelmat, metsäohjelmat ja järjestelmät muuttuvat puuraaka-aineeksi ja tuloksi metsän omistajille	Metsän omistaja, metsäteollisuus, valtio, kunnat	Valtio, MMM	Toimivalta, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen
Kunnat	Sosiaalinen, kulttuurinen, viihtyisä, vireä ja verkottunut elinvoimainen, asukkaiden hyvinvointi	Resurssien avulla järjestetään palveluja kuntalaisille ja toiminta edellytyksiä yrityksille, itsehallinto	Asukkaat, yritykset, viranomaiset	Kunnan asukkaat	Kunnan valtuuston ja hallituksen päätökset, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen

Taulukko 20. *Osallistujien maailmakuvien erot ja alueellisten toimijoiden suhde ympäristöön ympäristöohjelman viitekehyksessä.*

Organisaatio / Toimija **Mitä?= toiminta-ajatus**	**Maailmankuva** **Miksi?**	**Muuntuminen panoksista tuotoksiksi** **Kuinka?**	**Asiakas**	**Omistaja**	**Ympäristön rajoitukset, ulkopuolelta tulevat tekijät**
Itä-Suomen lääni	Sosiaalinen, kulttuurinen, edistää, ohjaa ja valvoo kansalaisen perusturvan ja – palveluiden toteutumista ja laatua	Resurssit ja asiatuntemus muuttuvat asukkaiden turvallisuudeksi, terveydeksi ja osaamiseksi edistämällä, ohjaamalla, valvomalla ja arvioimalla	Kansalaiset, yritykset, viranomaiset	Valtio, kansalaiset	Toimivalta, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen
Tiehallinto	Elinkeino, keskeytymätön liikenne	Tilaa yhteiskunnan tarvitsemia tieliikenteen palveluja palvelujen tuottajilta	Kansalaiset, elinkeinot, tiellä liikkujat	Valtio LVM, kansalaiset	Toimivalta, lainsäädäntö, resurssit, osaaminen

Yhteistyön ongelmatilanteiden taustalla ovat osallistujien ristiriitaiset intressit, jotka johtuvat organisaatioiden toiminnan tarkoituksen eroista tai (henkilökohtaisten) etujen törmäämisestä. Erilaiset kulttuuriset ja poliittiset tekijät vaikuttavat tehtävän tai ongelman määrittelyyn. Poliittiset päättäjät osallistuvat ympäristöohjelman laadintaan kunnallisen edustuksen, maakuntahallituksen, lausuntojen ja kuulemisen kautta. Kansalaiset osallistuvat suoraan kuulemisten kautta ja edustuksellisen demokratian kautta. Organisaatioista maakuntaliitto ja metsäkeskus eivät pidä kansalaisia tai yleisöä asiakkainaan. Maakuntaohjelman ja maakuntakaavan kuulemiset on kuitenkin tarkoitettu yleisölle. Metsäohjelmasta ei järjestetä kuulemisia.

Kulttuurinen tekijä tulee esiin mm. organisaatioiden historiassa ja maailmankuvassa. Organisaatiokulttuuriset tekijät johtuvat virastojen toimintakulttuureista, joista tässä tutkimuksessa ei ole erityisesti haettu materiaalia. Niistä saa jonkinlaisen käsityksen organisaation aikakäsityksen kautta. Poliittisessa ohjauk-

sessa olevat kunnat ja maakuntaliitot toimivat vaalikausien syklisessä ajassa. Valtion aluehallinnossa syklisyys näkyy vähemmän ja on enemmän tehtävään liittyvää. Tiehallinto toimii osittain tässä ja nyt -periaatteella liikenteen sujumisen ehdoilla, ja ympäristöhallinto tarkastelee asioita pitkällä tähtäimellä luonnon ehdoilla. Metsäkeskus tarkastelee toisaalta kasvukautta ja toisaalta puun kasvua rungoksi. TE-keskus nuorena virastona ja lääninhallitus organisaatioiältään vanhimpana hallintoviranomaisena ovat tekemisissä kansalaisten kanssa, jolloin asiat liittyvät tietyn asiakkaan asian käsittelemiseen tai esim. vuosikiertoon. Lääninhallitusta ja kuntia lukuun ottamatta ko. organisaatiot ovat nuorehkoja teini-ikään tulossa olevia. Toisaalta kaikkien niiden takaa löytyy edeltäviä organisaatioita, joiden toimintakulttuurit elävät vielä (vertaa haastattelut), kuten seutukaavaliitto, vesipiiri, tie- ja vesirakennuslaitos jne. Aluehallinnon uudistus vaikutti kaikkiin näihin organisaatioihin ja pisti niiden toiminta-ajatukset uusiksi. Samalla olisi mahdollista, että kestävän kehityksen eriytyneet osa-alueet palaisivat yhteen.

Intressit tiedon muodostuksen kannalta

Ympäristöohjelman laadintaan tai toteuttamiseen liittyviä intressejä ei ilmaistu riittävästi tutkimukseen liittyvissä teemahaastatteluissa. Myöskään kyselyjen tuloksista sitä ei saanut esille. Monipuolisesta tutkimusaineistosta oli hyötyä toimijoiden intressien hakemisessa. Etelä-Savon ympäristöohjelman laatijoilla intressit tulivat esiin laadintavaiheen kokouksissa. Laadintaan osallistuneiden intressien yhteenvedon tein Eteläl-Savon ympäristöohjelman pöytäkirjoista ja täydensin ohjelman laadinnan yhteydessä annettujen lausuntojen pohjalta. Lehtileikkeistäkin sain jotain viitteitä alueen yleisistä intresseistä.

Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 laadinnan yhteydessä pidetyistä keskustelupöytäkirjoista löysin jopa 230 lainausta koodille intressi. Tarkastelin pöytäkirjoista esille tulevia eturyhmittäisiä intressejä ja niiden viitekehystä sekä osallisten kannustamista, sitoutumista ja irtautumista. Muita intressiin liittyviä tarkasteltavia kohtia olivat rakenne ja kieli, sanat, käsit-

teet ja intressin suuruus. Taulukointi ATLAS TI -analyysissä nousseista intressi koodin lainauksista toi myös esille paljon eriäviä ja erisuuntaisia intressejä mm. luonnon ja luonnonvarojen käytön suhteen.

Tiedon sosialisaatio intressinä

Ohjelman laadinnassa työryhmätyö on omintakeisen tiedon jakamisen ja hiljaisen tiedon sosialisaation paikka. Esimerkiksi kuntasektorin edustajat hyötyvät hiljaisen tiedon sosialisaatiosta. Etelä-Savon ympäristöohjelman pöytäkirjojen analyysin mukaan kuntasektorin sitoutumista tapahtuu laadintatyössä ja intressi työhön on suuri ja voimakas. Kun ohjelman toteuttamiseen sitoutuminen jää yksittäisten kunnan edustajien varaan, ohjelmaa ei koeta kunnissa omaksi. Kuntien intressissä on, että ihmiset tunnistavat omat ympäristövaikutuksensa, ja ohjelmasta toivotaan apua asiantuntijoiden omaan työhön. Kuntasektorin intressien käsiteviitekehyksestä löytyvät kestävä kehitys, ekotehokkuus, ympäristökilpailukyky ja ympäristöimago. Kuntien edustajat kannustavat Etelä-Savon ympäristöohjelman laatijoita epäsuorasti ja välillisesti. Ohjelman rakennetta ja käsitteitä pohditaan. Käsitteistä ”eko-” ja ”hiljaiset alueet” irtaudutaan.

Tiehallinnon osallistumisen taustalla on ympäristötiedon sosialisaatio. Tiehallinnon intressit liittyvät ympäristöinvestointeihin, tiesuolan käyttöön ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa. Intressi on vähäinen ja liittyy korkeiden kustannusten välttämiseen. Käsiteviitekehyksestä löytyvät ekologinen kestävyys, taloudellisuus ja ympäristöhaitat.

Tiedon ulkoistamisen intressi

Ympäristöohjelmaa laadittaessa käytävä luottamuksellinen vuoropuhelu ammattilaisten kesken ulkoistaa tarvittavaa tietoa. Tiedon jakamisen intressi liittyy usein organisaation edistämistehtävään ja ympäristökasvatukseen. Kuten neuvontajärjestö ProAgrian intresseihin kuuluvat tiedollinen ohjaus, energiakasvit ja maatalous. Sitoutuminen on voimakasta ja intressi on suuri.

Luonnonsuojelupiirin intressi liittyy puhtaan luonnon säilymiseen ja ympäristökasvatukseen. Käsiteviitekehyksestä löytyvät luonnonsuojelu, ennakointi ja kasvatus. Intressi liittyy vapaaehtoistoimintaan, mutta intressin määrä on suuri. Kannustaminen ja sitoutuminen liittyvät ympäristökasvatukseen ja oikeaan toimintaan. Piiri sitoutuu vetoamaan ohjelmaan ja on tarkka sanojen ja käsitteiden kanssa. Puheenvuoroista ja lausunnoista voi todeta jonkin verran irtisanoutumista ihmislähtöisestä ympäristöpolitiikasta.

Kauppakamarin intresseihin kuuluu edistää yritysten kasvua ja kilpailukykyä. Käsiteviitekehyksestä löytyvät kasvu, omavaraisuus, taloudellisuus ja kestävä kehitys. Tekemiseen ja toteuttamiseen sitoudutaan ja edistetään omia hankkeita sekä ympäristökasvatusta. Osallistumisintressi on kohtalainen.

Lääninhallituksen intressit ovat organisaation edistämistehtävään liittyviä ja ammatillisia. Intressien viitekehyksessä olevat käsitteet ovat ekokehitys ja kestävä kehitys, elämisen laatu sekä terveellisyys ja turvallisuus. Sitoutuminen näkyy osallistumisaktiivisuutena laadinnan loppuvaiheessa ja sekä laatijoiden kannustamisena.

Joensuun (nyk. Itä-Suomen) yliopiston (Savonlinnan kampus) intressissä on kertoa omasta tutkimuksestaan ja sen edistämiseen liittyvistä näkökulmista. Kestävä kehitys, ympäristöresurssi, innovaatio ja ennakointi löytyvät käsiteviitekehyksestä. Sitoutumista on jonkun verran, ja huonosta laadusta pyritään eroon. Yliopiston edustaja sekä aukaisee että selventää käsitteitä ja toimii näkökulman laajentajana.

Tiedon yhdistelyn intressi

Ympäristöohjelma yhdistelee monipuolisesti erilaista tietoa ja erityisesti aluehallintoviranomaisilla on intressejä siihen.

Maakuntaliiton intressissä on maakunnan suunnittelun tukeminen. Käsiteviitekehyksestä löytyvät kestävä kehitys, ekokehitys, luonnonvarojen ja alueiden käyttö. Kannustaminen liittyy ekologiseen kestävyyteen ja sitoutuminen bioenergiaan, ympäristötiedon yhteiskäyttöön ja vesistöjen kunnostukseen. Intressin määrä on kohtalainen ja liittyy asemaan tai tehtävään. ”Eko-” sanasta irrottaudutaan selkeästi.

TE-keskuksen intressit tulivat organisaation tehtävästä. Käsiteviitekehyksessä ovat hallintajärjestelmät, kasvu, vaikuttavuus ja elinvoimaisuus. Kiinnostus on laimeaa työhön ja kumppanuuteen perustuvaa. Kannustamista ei tapahdu.

Tiedon sisäistämisen intressi

Ympäristöohjelman tavoitteena on kollektiivinen ympäristötiedon sisäistämisen tila. Sisäistämistä auttaa voimakas strateginen intressi edunvalvontaan.

Metsähallituksen intressi on strateginen tavoitteiden, toiminnan ja mittareiden sitominen toisiinsa ja jo tehdyn työn esille tuominen. Viitekehyksestä voi löytää kestävän kehityksen, ekologisen kestävyyden ja ympäristöjohtamisen. Kannustaminen on neuvomista ja mukana olemista. Sitoutuminen näkyy erityisesti lopussa ja siinä, että termien suhteen ollaan jatkuvasti tarkkana. Intressin määrä on suuri ja liittyy työhön.

Osa Etelä-Savon ympäristöohjelman laatijoista on suunnitellut omaa seuraavaa työtehtäväänsä tai hankehakemusta ohjelman laadinnan yhteydessä. Osaan jo aiemmin suunnitelluista hankkeista on löytynyt rahoitus, kun hanke on tullut yleisesti hyväksytyksi.

Ihannetilassa intressiin kuuluvat tiedon luomisen kaikki piirteet

Erityisesti ympäristöohjelman laadinnassa onnistunutta osallistujien intressien yhdistelyä kuvaa se, että ohjelmasta on hyötyä kaikille tai että siitä ei ole liikaa haittaa jollekin. Pelkkä ajatus,

että ympäristön- ja luonnonsuojelusta on hyötyä kaikille, ei riitä, hyödylle tarvitaan enemmän konkretiaa. Yksi konkretian hakemisen keino on muuttaa ympäristönäkökohtia talouden kielelle. Tässä ilmastonmuutoskeskustelu on jo onnistunut. Kun intressistä löytyvät kaikki tiedon luomisen piirteet, ohjelman vaikuttavuus paranee.

Toteuttamisvaiheessa ne toiminnot, joissa eri intressien yhdistäminen on onnistunut, saavat muita tavoitteita paremmat lähtökohdat. Toki myös muut toimintaympäristön seikat vaikuttavat voimakkaasti.

MTK:n intressi ympäristöohjelman laadintaan on suuri (vertaa Luoma 2002, 101, 362, 366). Intresseistä nousevat esille maa- ja metsätalous, luonnonvarojen käyttö, elinkeinojen tukeminen, maanomistajan oikeudet ja ympäristökasvatus. Voimakas intressi tulee halusta vaikuttaa sisältöön. Intressi ei sammu, koska edustaja huomaa voivansa oikeasti vaikuttaa ja sitoutuu laadintaan, mikä näkyy läsnäolona kokouksissa ja puheenvuorojen määränä ja laatuna. Loppuvaiheessa sitoutuminen näkyy laatijoiden kannustamisena ja huolena ohjelman luettavuudesta ja kieliasusta. Puheenvuoroissa näkyy selvästi halu välttää tulkinnanvaraisia epämääräisiä käsitteitä. MTK ajaa voimakkaasti ja rakentavasti eturyhmänsä asiaa. Edustaja on omaksunut jo alussa kestävän kehityksen viitekehyksen ja tasapuolisuuden laadinnan ohjenuoraksi.

Metsänomistajien liiton intressissä on tuoda apua yksityisille maanomistajille. Intressin käsiteviitekehyksestä löytyvät metsäsertifiointi, maanomistajan oikeudet, metsien kestävä käyttö, taloudelliset vaikutukset ja hiilidioksidi. Laatijoiden kannustaminen ja sitoutuminen on samaa tasoa kuin MTK:lla. Intressi on suuri ja eturyhmätyyppinen. Metsänomistajien liitto on käsitteissä tarkkana ja ajaa etujaan voimakkaasti ja rakentavasti.

Metsäkeskuksen intressi on edistää metsätalouselinkeinoa. Intressin käsiteviitekehyksestä löytyvät kestävä käyttö, taloudel-

lisuus ja suunnittelu. Sitoutumista näkyy energiapuun käytön edistämiseen hieman loppuvaiheessa vaikka alussa esiintyi hieman vastahankaisuutta ja irtautumista tekniikan ehdoilla tapahtuvasta taloudellisesti kannattamattomasta risuenergian korjuusta.

Ympäristökeskuksella on lukuisia intressejä, joiden käsiteviitekehyksessä löytyvät ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys, suunnittelu ja alueellisuus. Puheenjohtaja, teemaryhmien sihteerit ja koordinaattori kannustavat jatkuvasti ohjausryhmää ja teemaryhmiä. Kannustuksen tarkoitus on saada aikaan keskustelua. Kannustuksena toimii myös esiin tulleiden kommenttien vakavasti ottaminen. Sitoutumista voi havaita pöytäkirjasta seurannan helppouteen, vaikutusten arviointiin, bioenergiaan ja haja-asutuksen jätevesiavustusten edunvalvontaan. Intressin määrä on suuri, halutaan auttaa ympäristötavoitteiden toteutumista ja helpottaa työtä pitkällä tähtäimellä.

Yleisten intressien käsiteviitekehyksestä nousevat edunvalvonta, yhteisöllisyys, vapaaehtoisuus ja rajojen määrittely. Kannustamisena voi pitää sitä, että halutaan olla mukana ja nostaa ohjelman asemaa. Samalla halutaan irtautua liiallisesta luonnon hyödyntämisestä ja liiallisesta rajoittamisesta. Yleinen intressi ei ole kovinkaan voimakas.

Kestävän kehityksen määrittely alueellisesti oli yksi näistä yleisistä intresseistä. Vuoden 1998 alueellisessa ympäristöohjelmassa kestävä kehitys määriteltiin sen yleisellä määrittelyllä *"ihmiskunnan nykyisten tarpeiden tyydyttämisenä viemättä tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan"*. Vuoden 2004 kuulemisen yhteydessä osoitettiin, että alueelle täyttyy määritellä oma ohjelmalla tavoiteltava kestävä kehitys, sillä se tarkoittaa eri asioita erilaisissa yhteisöissä ja sosiaalisissa rakenteissa. Uusi kestävän kehityksen määritelmä Etelä-Savolle muodostui seuraavaksi:

"Kestävä kehitys Etelä-Savossa tarkoittaa jatkuvaa vuoropuhelua ympäristön huomioon ottamisesta elämäntavassamme. Kehitämme ekologisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti kestävämpiä toimintatapoja, joiden päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Säilytämme monimuotoisen luontomme ja suhteutamme toimintamme luonnonvarojen riittävyyteen ja luonnon sietokykyyn. Tavaroiden ja palveluiden tuottamisessa ja kuluttamisessa rasitamme ympäristöä nykyistä vähemmän ja säästämme luonnonvaroja. Haluamme turvata alueemme hyvinvoinnin edellytysten siirtymisen sukupolvelta toiselle. Alueiden ja luonnonvarojen käytön järjestämme siten, että ne vahvistavat väestön elinehtoja ja sosiaalisia järjestelmiä lisäten työllistymistä, väestön vaikutusmahdollisuuksia ja yhteisöjen toimivuutta.
Kestävässä yhdyskuntarakenteessa asuminen, työssäkäynti ja palvelujen tarjonta muodostuvat viihtyisän, suhteellisen tiiviin toiminnallisen kokonaisuuden ympärille (taajama, kylä, asutuskeskittymä). Mittakaava on ihmisen kokoinen ja huomioi myös lasten, vanhusten ja liikuntarajoitteisten tarpeet. Päivittäinen liikkuminen voidaan hoitaa myös ilman omaa autoa: kävellen, pyöräillen ja julkisilla kulkuneuvoilla. Kaikki rakenteet, verkostot ja toiminnot ovat ekotehokkaita ja luovat näin hyviä toimintamahdollisuuksia alueen elinkeinoille sekä parantavat palvelujen saatavuutta. Kestävä yhdyskuntarakenne hillitsee energian ja luonnonvarojen kulutusta sekä vähentää päästöjä". (Panula-Ontto-Suuronen 2005, 7)

Määritelmästä löytyvät uuden tiedon muodostuksen vaiheet (SECI): ensimmäinen lause sosialisoi ja ulkoistaa tietoa, toinen ja viimeinen lause yhdistelevät tietoa ja keskellä olevat lauseet tuovat esille painopisteitä helpottaen tiedon sisäistämistä. Tässä määritelmässä tiivistyvät kestävän kehityksen teemat ekologinen kestävyys (luonnon monimuotoisuus, vesivarat), ekonominen kestävyys (elinkeinot, ekotehokkuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö), kulttuurinen kestävyys (tutkimus ja koulutus) ja sosiaalinen kestävyys (asuminen ja elämän laatu).

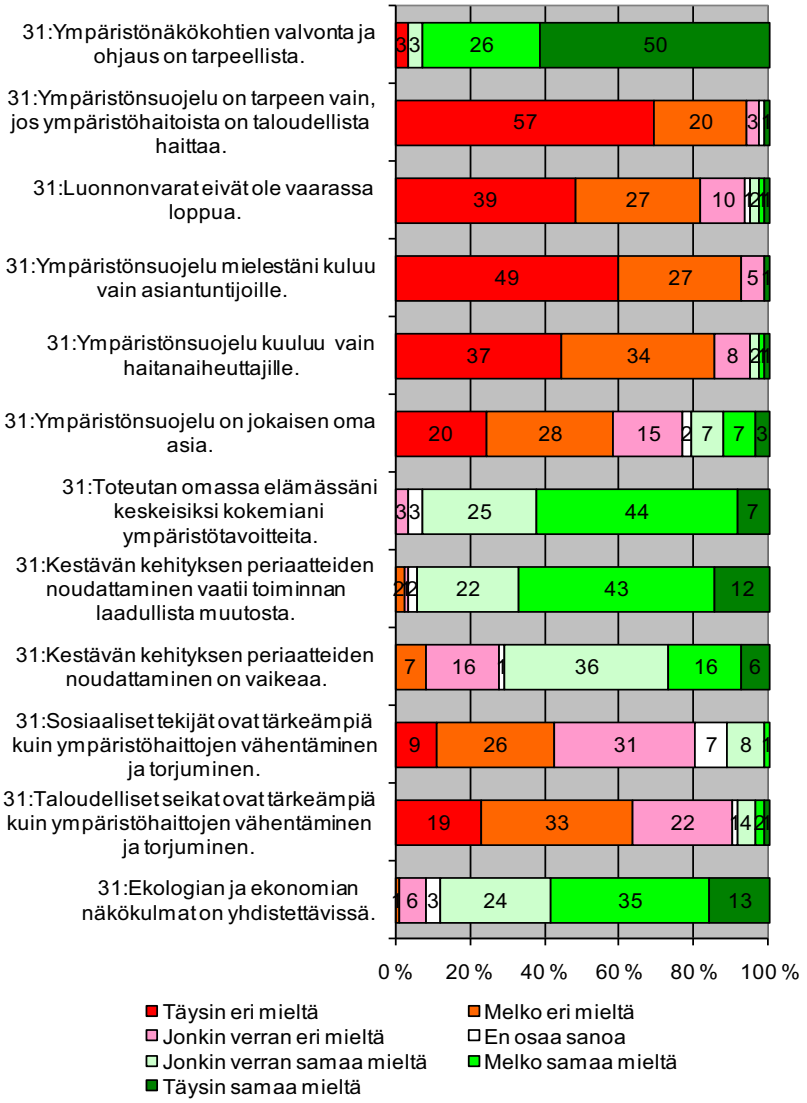
Ristiriidat ja työntekijöiden vaihtuvuus

Ihannetilanteessa ympäristötyö on riidatonta ja mahdolliset ongelmat pystytään ratkaisemaan hyvässä vuorovaikutuksessa. Kumppanuus toimijoiden kesken on kunnossa. Paras tilanne organisaation ympäristöasioiden hallinnan kannalta olisi oma ympäristöasiantuntija ja yhteistyössä tehty toimenpideohjelma, joka on kytketty normaalin toiminnan osaksi. Työllä tulisi olla johdon sekä muun henkilöstön aito tuki. Eniten ympäristönäkökulmasta saa irti kun se on organisaation tulevaisuuden suunnittelun strateginen pilari.

Käytännössä toimintaa ja sen perustuksia muuttava ympäristötyö törmää jatkuvasti intressiristiriitoihin. Ympäristötyöntekijältä odotetaan hyviä yhteistyötaitoja ja venyvyyttä. Kun intressiristiriitoja ryhdytään ratkaisemaan esim. ohjelmatyöskentelyllä, taustalta löytyy monenlaisia asioita. Yleensä halutaan ainakin lisätä tietoa ja löytää ratkaisuja. Ympäristöasiantuntijoiden ympäristöön liittyvät arvostukset ovat melko samankaltaisia (kuva 63), mutta eri ammattien välillä on selkeitä eroja (vertaa Rannikko 2001, Sairinen 1996), mikä selittää ristiriitoja. Ympäristöongelmien laatu ja määrä vaihtelevat, mutta yleensä on jokin syy palkata ympäristöasiantuntija esim. asiantuntemusta vaativat ongelmat.

Ammatillinen itsekkyys ja kilpailumentaliteetti (vertaa Robèrt 2005: ”tiedon pihtaaminen”) vaikeuttavat joissain tilanteissa tiedon yhdistelyä ja siten myös ympäristöllisen kokonaiskuvan muodostamista. Solidaarisuus ympäristöasiantuntijoiden välillä on jossain määrin heikompaa kuin muissa ammattiryhmissä, mikä johtuu moniammatillisuudesta. Heikkoa solidaarisuutta kuvaavat mm. kuntien ympäristövirkailijoiden kokemukset siitä, että he eivät saa tukea ympäristökeskuksesta (vertaa Tiainen, 2004). Yhteisen hyvän ymmärryksestä kertoo se, että ympäristötiedon saatavuus ja jakaminen on ohjelmassa tavoitteena direktiivin tukemana. Kilpailumentaliteettia pitävät yllä mm. palkitseminen, urakeskeisyys ja palkkausjärjestelmä, joka koetaan yhteistyöhön kannustamattomaksi. Toisaalta, mitä

enemmän tietää asiasta, sitä epävarmempi on tulkitsemaan ympäristötietoa sen monitahoisuuden takia ja pelkää oikeutetusti väärän tiedon antamista.



Kuva 63. *Ympäristöasiantuntijoiden arvostukset kuvaavat heidän maailmankuvaansa.*

Ympäristöasiantuntija-lehti on numerossaan 12/2007 käsitellyt uupumista ympäristöammattilaisten piirissä. Tässäkin tut-

kimuksessa uupumus tuli esiin. Jotkut haastateltavat olivat jossain työuransa vaiheessa olleet vuorotteluvapaalla. Onko raskasta olla huolissaan ympäristöstä? *"Kollegapiirissä katkoja on ollut ja, että haluaa välillä tehdä vähän jotain muuta… Ylipäätänsä on liikaa tehtäviä, tuntuu ettei kerkiä kaikkia tai on liian rutiinin omaisia tehtäviä, liian yksipuolisia, molemmat varmaan vie sitten."*

Ristiriitoja ympäristöasioiden hallinnan todellisuudessa aiheuttavat mm. eriävät intressit ja näkökulmat. Organisaatiot, joilla oli oma ympäristöasiantuntija, turvautuivat helposti kevennettyihin "tee se itse" -ympäristöjärjestelmiin. Niissä ympäristöasioiden hallinnan keskeisenä osana oli ympäristötoimenpideohjelma, mutta muut järjestelmän tärkeät osat, kuten seuranta, raportointi tai johdon katselmustoiminta, puuttuivat. Muun organisaation sitoutuminen jäi puutteelliseksi. Jossain vaiheessa ympäristöasioita hoitava henkilö saattoi muuttua ikävien asioiden silmistä pois viejästä ikävien asioiden esille ottajaksi. Tilanteesta kertoo se, että on hyväksyttävää kertoa, että riski on tunnistettu, arvioitu ja ympäristöohjelma laadittu, mutta tieto siitä, että ohjelman toimeenpano maksaa, on jo eitoivottu. Ympäristöohjelma ei näin toteudu. Ikävien viestien torjuminen saattaa liittyä siihen, että huolellisesti rakennettu virtuaalinen todellisuus, joka saatetaan synnyttää organisaatioiden johtoryhmissä erilaisia ulkoisia arviointeja varten, rikkoutuu, jos ympäristöasiantuntija kertoo, että asiat eivät ole mallillaan. Koska johtoryhmän on säilytettävä kulissit ainakin omissa silmissään, ympäristöasian voi laittaa organisaatiossa sellaiseen asemaan, etteivät viestit ympäristön tilasta kulje johtotasolle. Tällöin voidaan vedota tietämättömyyteen. Asiantuntijan voi vaihtaa, ja kestää aikansa ennen kuin seuraava on perehtynyt uuteen tehtäväkokonaisuuteen ja voi (jos enää haluaa esimerkistä viisastuneena) tulla kertomaan asioiden tilasta. Näin tiivistyy postmodernin tulosjohtamisen ydin, jossa positiivisen viestin tuoja palkitaan, jolloin kaikki viestintä myös kielteisistä asioista on käännettävä positiivisuuden kielelle. Tällöin voi olla vaarana, että hyvän ja huonon, oikean ja väärän, laillisuuden ja laittomuuden rajojen taju hämärtyy kollektiivisesti.

Ympäristöohjelman eri prosessien ristiriidat tulevat näkyviin mm. mukana olemisen koodissa, erillisyydessä, pois sulkemisessa, ristikkäisissä näkökulmissa, intresseissä, resurssien puutteessa ja liiassa työssä. Ratkaisut näkyvät aineistossa toimivina järjestelminä, strategioina, ohjelmina, toimintana, yhteistyönä, resursseina ja rahoituksena. Ne näkyvät myös tutkimushenkilöiden työhistoriassa: työpaikan vaihtona (9 kpl), pitkinä vapaina (5 kpl), töistä pois jäämisenä (7 kpl), etenemisenä uralla (4 kpl) ja pitkinä työurina. Yksi ympäristöohjelmien vaikuttavuuteen liittyvä tekijä on siis työntekijöiden vaihtuvuus. Sitä ei tutkimuksessa alun perin tiedusteltu, mutta haastateltavan työhistorian käsittely kertoi organisaation asenteen ja yleisen tilanteen vaikutuksesta ympäristöasiantuntijan uraan. *"Minä taisin itse häipyä pois siitä kun se oli valmis."* (työpaikan vaihtaja ja uralla etenijä)
"Just pahassa vaiheessa jäin siitä pois, en ole päässyt seuraamaan, että minkälainen on … toimintasuunnitelma tullut BSC järjestelmässä, jos se on vielä voimassa." (työpaikan vaihtaja ja uralla etenijä)
"Minä koin, että olen epäonnistunut siinä työssä… vai mikä tässä mättää… En tiedä yhtään onko se ympäristöohjelma mitä silloin tehtiin, niin onko se toteutunut millään viisiin, onko sitä seurattu tai kun ole ollut yhteyksissä, että laadittaisiinko uutta, mitä sille kuuluu tai sillä tavalla, en tiedä onko se palvellut sitten sitä organisaatiota vai ei, vai onko se yksi raportti, jonka keskushallinto on saanut ja laittanut plusmerkin sen kohdalla, että on siellä ainakin pyritty eteenpäin ympäristöhommissa." (työpaikan vaihtaja, työt samoja)

Yleensä työpaikan vaihto saattoi johtaa uralla etenemiseen, mutta niin myös samalla työnantajalla pitkään työskentely. Työpaikan vaihtajalta ympäristöohjelma jäi ikään kuin perinnöksi seuraavalle tehtävän hoitajalle. Kaikkein tavallisinta aineistossa kuitenkin oli, että pysyttiin siinä työssä mihin oli aikanaan tultu. Uralla eteenpäin nousseet ovat välittömästi pystyneet sopeutumaan uuteen johtoon tai kulkemaan menestyksekkään johtajan vanavedessä *"oikean leijonan pentuna"*.

Ympäristöasioiden hoitaminen ei onnistu kovin hyvin ilman ympäristöasiantuntijoita. Pelkillä yhteiskuntatieteen, tekniikan, kauppatieteen, hallintotieteen, johtamistaidon tai psykologian tiedoilla ja taidoilla ei pärjää kestävän kehityksen kysymyksissä, vaan pitäisi osata tehdä oikeita asioita oikeaan aikaan ja tunnistaa ympäristöriskit. Ympäristöhallinnan asiantuntijoille taas ei riitä ainoastaan ympäristötieteiden jonkin osa-alueen tai laajempi luonnontieteiden hyvä hallinta (biologia, hydrologia, vesitalous, kemia, fysiikka, geologia, meteorologia, maantieteet, kaavoitus, kulttuurihistoria, arkeologia, ympäristöterveys, lainsäädäntö jne.) vaan lisäksi on ymmärrettävä ihmisen ja yhteiskunnan toimintaa. Kestävän kehityksen edistämisessä tarvitaan suunnittelua ja eri ammattien välistä yhteistyötä.

Yleensä ympäristöalan tehtävissä on tasapuolisesti molempia sukupuolia. Toisen sukupuolen puuttuminen tai olennainen vähemmyys vaikuttaa todennäköisesti työryhmissä käsiteltäviin asioihin ja asiasisältöihin. Myös valta on jakaantunut sukupuolten välille eri tavalla, mikä tuleekin tutkimuksessa esille ympäristöasiantuntijoiden nimikkeissä.

Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnassa sosiaalinen kestävyys lisääntyy ainakin sukupuolisen tasa-arvoisuuden näkökulmasta. Ekoläänitoimikunnassa vuosina 1982–1984 oli naisia 17 %, Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnassa vuosina 1997–1998 eri työryhmissä heitä oli yhteensä 22 %, ja vuosina 2003–2005 35 %. Viimeisimmän ohjelmatyön miesvaltaisin oli Elinkeinot-teemaryhmä, jossa naisia oli 22 % ja tasa-arvoisin ympäristökeskuksen sisäinen yhteistyöryhmä, jossa puolet oli naisia ja puolet miehiä. Varsinaiseksi jäseneksi työryhmiin oli nimetty useimmiten mies ja varajäseneksi nainen.

5.3.5 Vaikuttavuus mediakeskustelussa

Etelä-Savon ympäristöohjelman vaikuttavuutta mediakeskustelussa voi havaita siinä, että toimijat ovat lisääntyneet painopistealueisiin liittyvissä aiheissa vuosina 2004–2007.

Analysoin artikkelien sisältöä tiedonmuodostuksen, ympäristöön liittyvän näkökulman ja yhteistyön kannalta luokittelemalla ne kolmella tavalla: mitä tiedon muodostuksen elementtiä (SECI) artikkeli edustaa (kertoo tietyn tyyppisestä tiedon muodostuksesta tai on sitä), mitä maailmankuvaa (näkökulmaa) se edustaa ja minkälaisesta yhteistyöstä ja strategisuuden asteesta se kertoo (mukaan lukien ongelmat ja ratkaisumallit). Havaittuja maailmankuvia olivat talonpoikainen luonnon hyödyntäjä, kaupunkilainen virkistyskäyttäjä, luonto on itseisarvo, kestävä kehitys (tasapainottaminen), luonnon ehdoilla, terveys, aluekehitys, elinkeinojen ehdoilla, yhdyskuntien palvelu tai suunnittelu eli moderni suunnittelu usko. Viimeinen luokittelu todistelee vaiheistetun ajatusmallin VAM mukaisesti ongelmien ratkaisumallia: tarkastelee toimintaa yksin tai yhdessä sekä syntyviä ristiriitoja ja strategisuutta. Artikkelissa tiedottavassa roolissa oleva toimija kertoo, kenen aikomuksesta on kyse. Yksin toimimiseksi luokitellaan myös ympäristöasiantuntijoiden verkostot tai yksi organisaatio (homogeenisuus, yhtenäisyys). Yhdessä -luokitukseen tarvitaan myös muita ammattiryhmiä ja organisaatiota (heterogeenisyys, erilaisuus).

Luonnon monimuotoisuutta käsittelevissä artikkeleissa (113 kpl) viestinnän päätoimijat vaihtuivat lehtikirjoituksissa: vuonna 2004 päätoimijat olivat Etelä-Savon ympäristökeskus ja Metsähallitus ja vuosina 2005–2006 eri järjestöt. Viestinnän pääsisältö oli se, että asiantuntijat kertovat monimuotoisuudesta ja luonnon ehdoilla tapahtuvista hankkeista. Yhteistyö tuli vain vähän esille, sillä enimmäkseen toimittiin oman alan verkostoissa. Hankkeiden strategisuus tuli esille suuremmin vain vuosina 2005 ja 2007 ja ristiriitoja esille tuovien juttujen osuus väheni tasaisesti kolmanneksesta viidennekseen. Luonnon virkistyskäytön aiheissa päätoimija vuonna 2004 oli kunta tai yrittäjä, mutta jo seuraavana vuonna toimijoita oli useita. Kirjoituksissa kerrottiin omakohtaisia näkemyksiä luonnon virkistyskäytöstä, maakunnan matkailusta tai vastaavista hankkeista. Luonnon virkistyskäyttöön liittyvät ristiriidat vähenivät, mutta keskuste-

lu lisääntyi. Metsätalousaiheisissa kirjoituksissa käsiteltiin vuonna 2004 yksilöiden luonnon hyötykäyttöön liittyviä ristiriitoja metsäkeskuksen kanssa, mutta vuoden 2005 jälkeen ristiriidat jäivät pois ja metsäkeskus oli päätoimija. Seuraavina vuosina useat muut metsäalan toimijat osallistuivat lehtien palstoilla keskusteluun esittelemällä omakohtaisia luonnonvarojen hyötykäyttöön liittyviä strategisia näkemyksiään.

Elinkeinoihin ja luonnonvarojen käyttöön (506 kpl) liittyvissä energia-aiheisissa lehtikirjoituksissa strateginen elinkeinopainotteinen näkökulma oli koko ajan esillä, ja vuoden 2004 jälkeen energia-ala sai seurakseen useita muita toimijoita, jotka kertovat omia näkökulmiaan aiheesta. LUOMU-aiheessa vuosina 2004–2005 tutkijat esittelevät omissa verkostoissaan näkemyksiään luomutuotannosta ja sen merkityksestä. Vuosina 2006–2007 nousi esille yhteistyö muiden alojen kanssa ja vuonna 2007 LUOMU-tilat nousivat toimijoiksi. MTK kertoi omia näkemyksiään luonnonvarojen hyödyntämisestä ja maa- ja metsätalouden harjoittamisesta sekä aluekehityksestä. Kestävä kehitys nousee luonnonvarojen hyödyntämisen viitekehykseen, ja ajan mittaan tuodaan esille enemmän vallitsevan kehityksen ja kestävän kehityksen välisiä ristiriitoja.

Pilaantuneita maita koskevissa artikkeleissa näkökulma oli terveydellinen, ja ristiriidoista siirryttiin strategisten hankkeiden toteutukseen. Jätehuoltoaiheisissa jutuissa olivat koko ajan esillä jätehuollon toimijat. Sora-, kallio-, kaivos- ja turveaiheisissa kirjoituksissa useat toimijat toteuttavat luonnonvarojen hyötykäyttöä tai kerrotaan aiheeseen liittyvistä ristiriidoista. Kestävän kehityksen kehyksessä kerrotaan näkemyksiä asiantilasta ja toteutettavista hankkeista yksin. Ristiriitojen esille tuominen vähenee runsaasta kolmanneksesta neljännekseen tarkasteluajanjaksona. Viimeisenä seurantavuonna juttuihin tulee mukaan luonnon ehdoilla toimiminen ja strateginen näkökulma. Ekotehokkuusaiheessa kerrotaan ensin yleisesti asiasta, sitten suunnitellaan ja toteutetaan ekotehokkuutta ja ympäristökilpailukykyä

lisääviä strategisia hankkeita. Toimijoita ovat ympäristöhallinto, maakuntaliitto, TE-keskus, projektit ja yrittäjät.

Asumista ja elämän laatua käsittelevissä artikkeleissa (189 kpl) elämän laatu nousee esiin omakohtaisina asioina ja asiantuntijaselvityksinä. Asia nousee yllättäen ristiriitojen kautta esiin 2006–2008 sosiaalisena aiheena esim. Pro-Mikkeli liikkeessä. Vesihuoltoon liittyvissä kirjoituksissa toimijoiden määrä lisääntyy ja ristiriidat jäävät pois. Vuonna 2004 toteutetaan hankkeita aluksi yksin, sitten yhdessä ja lopuksi vuonna 2007 suunnitellaan vesihuollon strategisia hankkeita. Rakennussuojelussa keskustelu siirtyy omien näkökulmien esittelystä strategisten hankkeiden toteuttamiseen ja ristiriitojen määrä vähenee. Liikenneaiheessa nousevat esille ristiriidat tarpeiden ja haittojen kautta: esitellään hankkeita, joihin ei saada rahoitusta. Meluaiheessa nousevat esille liikenteen haitat ja suunniteltujen meluesteiden jääminen pois hankkeen toteutuksesta. Päätoimijoita jutuissa ovat haitan kärsijät.

Vesistöaiheissa (118 kpl) aluksi viranomainen toteuttaa vesistökunnostuksia yhdessä muiden kanssa. Vuonna 2005 viranomainen tekee yksin asiantuntijaselvityksiä, ja 2006 useat toimijat yhdessä toteuttavat kunnostushankkeita. Kunnostustarpeen ja resurssien vähäisyyden ristiriita nousee näkyville. Rantarakentamisessa keskustelu siirtyy useiden toimijoiden sijaan kaavoittajien keskusteluksi ja ristiriidat korostuvat hieman. Ongelmaksi nähdään maankäytön suunnittelu vaikka se on vain osa ongelmaa. Maanomistajien näkökulma puuttuu keskustelusta tai se piiloutuu tarkoituksellisesti.

Ympäristövastuullisuutta koskevissa artikkeleissa (73 kpl) toimijoita on useita. He kertovat aiheesta ja toteuttavat hankkeita yksin ja yhdessä. Ristiriitojen määrä vähenee. Tutkijat ja oppilaitokset kertovat aluksi strategisista suunnitelmistaan ja sen jälkeen useat toimijat yksin ja yhdessä muiden kanssa siitä, mitä hankkeita on toteutuksessa.

Ympäristöviranomaisiin liittyvissä artikkeleissa (122 kpl) kerrotaan yksin ja yhdessä toteutettavista kestävän kehityksen mukaista hankkeista ja selvityksistä. Huomattavaa on, että ilmastonmuutosaihetta pitävät esillä toimittajat, eivät viranomaiset tai asiantuntijat.

Aluekehittämistä ja politiikkaa käsittelevissä artikkeleissa (155 kpl) kerrotaan omia näkemyksiä aihepiiristä ja toimitaan aluekehittäjien ja poliittisten päättäjien verkostossa. Kestävä kehitys jää jonkin verran aluekehittämisen arvojen varjoon, ja ristiriidat tuodaan reilusti esille vuosina 2004–2006. Vuosina 2006–2007 tulee muiden näkökulmien rinnalla esiin strategisuus ja yhteistyön merkitys.

Yhteenvetona voi todeta, että osassa ympäristöohjelman tavoitteista, esim. luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ristiriidat ovat vähentyneet ja strategisuus lisääntynyt. Ekotehokkaan elinkeinoelämän ja luonnonvarojen kestävä käytön tavoitteessa strategisuus ja toimijat ovat lisääntyneet. Asumisen ja elämän laadun kohdalla ristiriidoiksi nousevat sosiaalinen kestävyys sekä melu ja liikenne. Ristiriidat tulevat vähemmän esiin vesihuollossa ja rakennussuojelussa ja niissä strateginen näkökulma lisääntyy. Yleensä keskustelu ja toimijat lisääntyvät.

Lehtikirjoitukset ovat muuttuneet tarkasteluajanjaksona. Viranomaistiedotteiden toistamisesta on siirrytty toimijoiden omiin ympäristövalintoihin. Kuinka suuri osa siitä on toimituksellista linjausta ja kuinka suuri osa oikeiden tapahtumien virtaa mediassa on vaikea sanoa, mutta aihepiireittäin kehitys on mennyt niin eri suuntiin, että on vaikea todeta muuta kuin se, että pyydetyistä aihepiireistä on kirjoitettu ja että ympäristöaiheesta yleensä on kirjoitettu aiempaa enemmän.

5.3.6 Vaikuttavuus indikaattorien mukaan

Ympäristöohjelmia tehdään kun, on havahduttu ympäristöongelmien edessä, ja havahtumista auttavat erilaiset mittarit. Ym-

päristönsuojelulain yleiset periaatteet kuten ympäristöhaittojen ennaltaehkäisy ja minimointi, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet, paras käyttökelpoinen tekniikka, ympäristön kannalta parhaat käytännöt, aiheuttamisperiaate sekä pilaamiskielto turvaavat ympäristöviranomaisten toimenpiteet ja ne hoituvat yhdessä toimijoiden kanssa helposti ilman ristiriitoja, koska niillä on lain suoja. Ympäristöohjelmia interventiona tarkastelemalla huomataan, että ohjelmia tarvitaan järjestelemään toimintaa erityisesti vapaaehtoisissa toimenpiteissä sekä kartoittamaan ja osoittamaan uutta suuntaa toiminnalle.

Ympäristöohjelman vaikuttavuuden odotetaan näkyvän ympäristöpaine ja ympäristön tila indikaattoreissa sekä hallinnon ja toimijoiden toimintaa mittaavissa vasteindikaattoreissa. Paineindikaattorit kuvaavat ihmisen aiheuttamaa vaikutusta, tilaindikaattorit kuvaavat ympäristön tilaa ja vasteindikaattorit kuvaavat yhteiskunnan toimia havaitun ongelman ratkaisemiseksi. (Peura 1998, 22–23, OECD 1994) Vaikutukset näkyvät toiminnan tulosten vaikutuksina ympäristön tilaan ja monimuotoisuuteen sekä ympäristöpaineiden vähentymisenä. Indikaattorit kertovat yleensä jotain kuvattavan ympäristöongelman vaikeusasteesta ainakin ympäristöammattilaisille. Indikaattorit toimivat välineenä ympäristötiedon sosialisaatiotilanteissa herättämällä keskustelua ja ne tuovat näkyväksi ja yhdistelevät ympäristötietoa asiantuntijoille, päättäjille ja yleisölle.

Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantaindikaattorit

Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 seurantaindikaattorit viidelle tavoitteelle kertovat tilanteen kehittymisestä ja ohjelman vaikuttavuudesta. Lisäksi tehtiin vertailua muiden ympäristökeskusten alueellisiin indikaattoreihin (Harju & Ilvessalo-Lax 2006). (www.ymparisto.fi)

Toteutumisen arviointi esitetään liitteessä 5 indikaattoreittain. Tavoitteen kannalta väärää kehityssuuntaa osoittaa 19 tila- tai paineindikaattoria ja hyvää kehityssuuntaa 30 vasteindikaat-

toria. Päätelmä tästä on, että toimenpiteitä tehdään, mutta ei riittävästi menossa olevaan kehityssuuntaan nähden. Syynä voivat erinomaisista tavoitteista huolimatta olla tilaan ja paineisiin nähden riittämättömät toimenpiteet sekä myös indikaattorin hitaus kertoa havaittavissa olevasta kehityssuunnasta. Väärästä kehityssuunnasta kertovat indikaattorit ovat uuden tiedon muodostuksen näkökulmasta usein ympäristötietoa ulkoistavia (ympäristön tilaa ja ympäristöpaineita ilmaisevia). Viranomaisen käytössä olevat vaikutuskeinot kyseisessä kontekstissa ovat informatiivisia. Kun vertaa indikaattorien kehityssuuntaa toimenpiteiden toteutumiseen väliarviossa 2008, tilanteesta syntyy erilainen kuva. Ilman tila- ja paineindikaattoreita ohjelman vaikuttavuudesta syntyy liian positiivinen kuva eivätkä pelkästään ympäristöntilaindikaattorit ilman toimenpiteiden toteutumisen seurantaa kerro toiminnan tehokkuudesta. Indikaattorit voivat olla myös käyttötarkoitukseensa huonoja, mutta etukäteen sitä ei ole aina mahdollista arvioida.

Turvaamme luonnon monimuotoisuuden -tavoitteen toteutumista seurataan 17 indikaattorin avulla. Valitut vasteindikaattorit kertovat suotuisasta kehityssuunnasta ja toimenpiteiden toteuttamisesta. Tilaindikaattorit kertovat väärästä kehityssuunnasta metsäkanalintuja lukuun ottamatta. Paineindikaattorit puuttuvat. Ulkoisten olosuhteiden vaikutus indikaattoriin sekoittaa vaikuttavuuden havaitsemista, kuten esim. sää, joka on suosinut metsäkanalintuja mutta aiheuttanut suoranaista haittaa norpille. Indikaattorit kuvaavatkin hyvin ympäristön tilaa ja viranomaisen toimintaa, mutta jättävät satunnaisille tekijöille liian paljon tilaa. Toiminnan vaikuttavuus on oikean suuntainen, mutta esim. norpan kohdalla ohjelman keinot eivät riitä.

Parannamme aktiivisesti elinympäristömme viihtyisyyttä ja vetovoimaisuutta -tavoitteen vaikuttavuutta seurataan 12 indikaattorilla, joissa on sekä paine-, vaste- että tilaindikaattoreita. Paineindikaattorit kuvaavat valtakunnan mittakaavassa pieniä lievästi kasvavia paineita lukuun ottamatta selvästi lisääntyvää rantarakentamista. Tilaindikaattorit kertovat laajenevasta

taajama-alueesta ja hiljenevästä maaseudusta. Vasteindikaattorit kertovat erityisesti kuntien toimenpiteistä ja hiipuvasta valtion toimenpiteiden osuudesta, kuten esim. vesihuollon kohdalla. Indikaattorit ulkoistavat, yhdistelevät ja kertovat sisäistämisestä. Väärä kehityssuunta näkyy erityisesti ympäristötietoa ulkoistavissa indikaattoreissa ja hyvä kehityssuunta ympäristötiedon sisäistämistä kuvaavissa indikaattoreissa. Indikaattorit asumisesta ja elämän laadusta kertovat hyvin teknisestä elämän laadusta. Ne kertovat suunnitelmallisuuden lisääntymisestä, alueen omista lisääntyneistä panostuksista ja yhdyskuntarakenteen muuttumisesta taajamakeskeisemmäksi muita maakuntia hitaammin johtuen maa- ja metsätalousvaltaisista elinkeinoista. Ne kertovat myös ympäristöön kohdistuvien paineiden lisääntymisestä mm. kasvavista pääteiden liikennemääristä ja luonnon varojen kulutuksesta (vertaa Loponen & Mäenpää, 2010). Mittareista puuttuvat mm. palvelut, jotka ovat siirtyneet keskustaajamiin (esim. koulut, kaupat jne.).

Suojelemme vesivaroja tehokkaasti ja käytämme rantoja suunnitelmallisesti -tavoitteen vaikuttavuutta kuvaa 10 indikaattoria. Paineindikaattorit kuvaavat paineiden kasvua tietoa ulkoistamalla, mutta tilaindikaattorit kertovat suotuisasta tilanteesta ja vasteindikaattori kasvavasta toimenpidetarpeiden sisäistämisestä. Tämän tavoitteen osalta kuva on siis hyvin ristiriitainen. Ympäristöanalyysien tulokset vuosilta 1998 ja 2004 ja vesien hoidon suunnittelun näkemys hyvästä ekologisesta tilasta lisää ristiriitaista kuvaa. Myös lehtiartikkeleista löytyy sama ero. Muihin alueisiin vertailukelpoiset keskiarvot johdattavat väärään suuntaan, antavat kokonaiskuvan, mutta peittävät samalla ongelmat marginaaliin.

Elinkeinoelämämme toimii ekotehokkaasti ja käytämme luonnonvarojamme kestävällä tavalla -tavoitteen toteutumista mittaa 13 paineita tai vastetta kuvaavaa indikaattoria. Tilaindikaattorina on puuston kasvu ja poistuma. Paineindikaattorit kertovat valtakunnallisesti katsoen pienistä paineista. Paineiden osalta on hyvää (jäte) ja huonoa kehitystä (maa-aines). Vastein-

dikaattorit kertovat, että toimenpiteitä toteutetaan, mutta aikatavoitteet ovat jäljessä joidenkin tavoitteiden kohdalla. Verrattuna valtakunnalliseen tilanteeseen indikaattoreiden kuvaamien elinkeinoelämän aiheuttamien ympäristöpaineiden osuudet ovat huomattavasti väestö ja pinta-alaosuutta pienemmät. Paineita kuvaavat indikaattorit kertovat väärästä kehityssuunnasta silloin, kun hallinnon vaikuttamiskeino on informaatio ja oikeasta kehityssuunnasta silloin, kun vaikutuskeino auttaa sisäistämään ympäristötietoa.

Lisäämme ympäristötietoisuutta ja olemme hyviä ympäristöalan osaajia -tavoitteen ympäristötietoisuutta mittaavia vasteindikaattoreita on neljä. Ne ulkoistavat ympäristötietoa, lukuun ottamatta indikaattoria "ympäristöhankkeiden määrä aluekehittämisohjelmissa", joka kertoo alueellisesta kehittämispanostuksesta ympäristöön. Etelä-Savon tilanne on maakunnan kokoon verrattuna parempi kuin muissa maakunnissa. Kunnissa ja kouluissa sekä päiväkodeissa aktiivisuus on liiaksi yksittäisten henkilöiden varassa. Indikaattorit kertovat aktivoinnin tarpeesta kuntien, päiväkotien ja koulujen osalta.

Etelä-Savon muut alueelliset indikaattorit

Etelä-Savo lukuina -indikaattorisarja auttaa arvioimaan kehitystä jo ennakkoon. Tämän mittarisarjan mukaan olemme onnistuneet sinnittelemään globaalien paineiden keskellä, mutta ihan kaikkea ei ole vielä tehty mitä olisi voitu. Siitä kertoo mm. väestön kokonaismuutos, joka kertoo sosiaalisesti kestämättömästä kehityksestä. Mittari tuo esiin Etelä-Savon väestön uusiutumisen hitauden, kun nuoret muuttavat pois työn ja opiskelun takia (Etelä-Savo lukuina 2007).

Etelä-Savon maakuntaprofiili kertoo mittareiden osuudet koko maasta prosentteina ja vertaa niitä väestöosuuteen. Myös ympäristömittareita voisi kehittää tähän suuntaan. Lievää positiivista kehitystä on tapahtunut vuoteen 2003 verrattuna työttömien määrän vähenemisessä ja BKT:ssä. Negatiivista kehitystä on väkiluvun ja julkisten palvelujen vähenemisessä. Lievää ne-

gatiivista kehitystä on tapahtunut myös ikäjakaumassa (alle 15-vuotiaiden osuuden väheneminen), keskiasteen tutkinnoissa, yritysten lukumäärässä ja niiden lopettamisessa, työllisessä työvoimassa, työpaikkojen määrässä ja alkutuotannon määrässä. Poismuutto on korjannut työllisyyslukuja ja työpaikkojen vähenemistä ja vienyt nuoria maailmalle.

Etelä-Savon maakuntaohjelman ympäristöselostuksessa (2006, 8) esitetään ***maakunnan ympäristöprofiili*** 18 indikaattorin osalta, ja verrataan muuttujia Etelä-Savon väestöosuuteen (3 %) ja pinta-alaosuuteen (5,5 %) koko maasta. Tässä tarkastelussa nousevat esiin maakunnan suuret kesämökkimäärät ja soranottoalueiden pinta-alat sekä liikennesuoritteen ja turvetuotantoalan osuudet väestön määrään nähden. Tarkasteluun voisi lisätä myös muita alueellisten indikaattoreiden tietoja, kuten energian kulutuksen henkilöä kohti, joka on alle puolet koko Suomen keskiarvosta.

Etelä-Savon ympäristökuormitus pienenee Vahti-rekisterin kuormitusindikaattorien mukaan. Ihmisen toiminnasta ympäristöön kohdistuva kuormitus Etelä-Savossa vuonna 2005 on vähäistä verrattuna muuhun Suomeen. Etelä-Savosta puuttuvat suuret teollisuuslaitokset. Maakunnan asukasmäärä ja -tiheys ovat pieniä verrattuna muuhun Suomeen, jolloin yhdyskuntien pistekuormittajat (mm. voimalaitokset ja jätevedenpuhdistamot) ovat kooltaan pienehköjä ja kuormitus vähäistä. (Rautio 2007)

Ohjelman laatineiden alueiden vertailu ohjelmattomiin

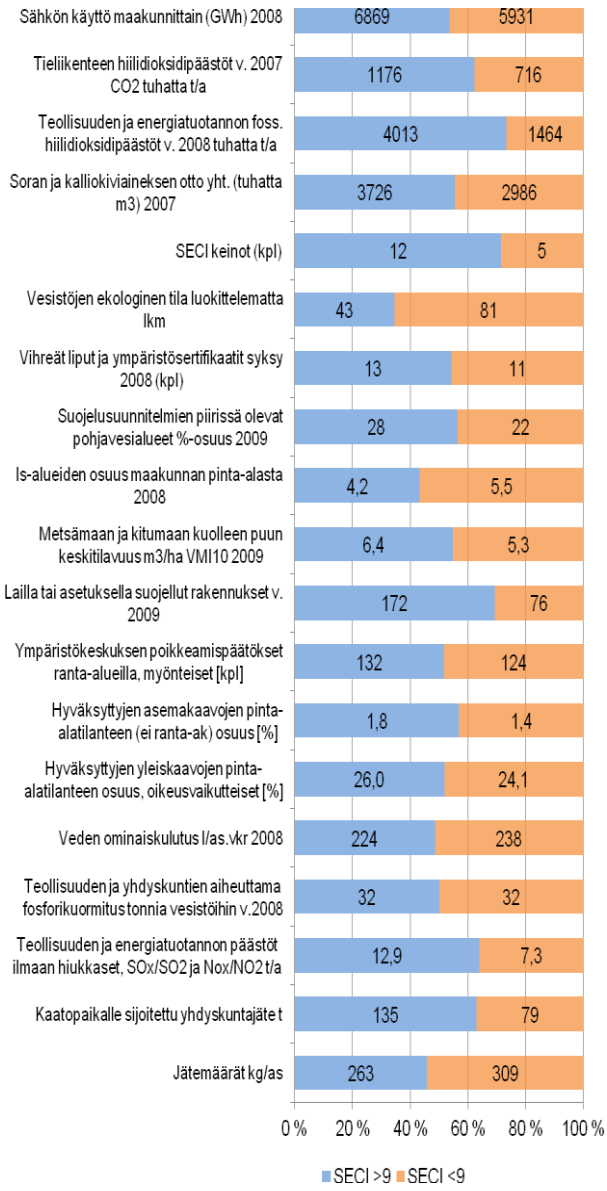
Vertailtaessa kuntia ja maakuntia ympäristöohjelmaintervention suhteen löytyy harvaan asuttuja alueita, joilla ei ole ohjelmaa eikä suuria ympäristöpaineita sekä alueita, joilla on ohjelma ja runsaasti ympäristöpaineita. Poikkeuksiakin on, kuten Etelä-Savon alue. Vaikuttavuuden löytäminen on hankalaa, jos ympäristöohjelma löytyy vain tahoilta, joilla on ympäristöpaineita.

Kun alueellisilla ympäristöindikaattoreilla vertaillaan ympäristöohjelman laatineita tahoja ohjelmattomiin, löytyy selkeitä

eroja. Maakuntia, joissa ei ole vuosina 2000–2008 voimassa olevaa ympäristöohjelmaa, ovat Lappi, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Etelä-Karjala ja Pohjois-Savo. Niissä tieliikenteen hiilidioksidipäästöt ovat pienempiä kuin ohjelman laatineissa maakunnissa (poikkeuksena Etelä-Savo, Pohjois-Karjala ja Kainuu). Suojelusuunnitelman piirissä olevia pohjavesialueita on vähän. Ohjelmattomilla alueilla (Lappi ja Kaakkois-Suomi) teollisuuden ja yhdyskuntien fosforikuormitus vesistöihin on suurehko. Lapin, Pohjois-Savon, Kaakkois-Suomen ja Keski-Suomen teollisuuden ja energiantuotannon päästöt ilmaan ovat suuremmat kuin Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Etelä-Savon, joissa ohjelma on. Ohjelmattomien maakuntien teollisuuden ja energiantuotannon fossiiliset hiilidioksidipäästöt sekä soran ja kalliokiviainesten ottomäärät ovat pienehköt, mutta suuremmat kuin Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa. Lapissa kaatopaikoille sijoitettu yhdyskuntajäte on maan suurimpia, kuten myös vedenkulutus. Ohjelmattomat maakunnat ovat sähkönkulutuksen kärjessä. Kuntien paikallisagendoja on vähiten Kainuussa, Lapissa, Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa. Kaakkois-Suomessa joka kolmannella kunnalla on paikallisagenda. Kouluissa ei juuri ole Vihreitä lippuja. (www.ymparisto.fi/ 2008)

Maakunnissa, joissa on laadittu alueellinen ympäristöohjelma vuosina 2000–2008, on enemmän tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä, kuin ohjelmattomissa. ”Ohjelmalliset” ovat laatineet pohjavesialueille suojelusuunnitelmia, teollisuuden ja energiantuotannon fossiiliset hiilidioksidipäästöt ja maa-ainesten ottomäärät ovat suurempia ja kaatopaikoille sijoitetaan enemmän jätettä kuin ohjelmattomissa maakunnissa. Ympäristöohjelman laatineen maakunnan kunnista 40 %:lla on paikallisagenda. Ympäristöohjelman laatineissa maakunnissa on kymmeniä kouluja, joilla on Vihreä lippu. (www.ymparisto.fi/ 2008)

Vertailu ohjelmatyön tiedon muodostusten keinojen määrän ja ympäristöindikaattorien antaman tiedon välillä (kuva 64) kertoo ympäristöhaasteiden kasvattaneen tiedon muodostuksen tarvetta.



Kuva 64. *Alueelliset ympäristökeskukset on jaettu kahteen ryhmään niiden käyttämien tiedon muodostuksen (SECI) keinojen määrän mukaan. Näiden kahden ryhmän alueellisten ympäristöindikaattorien saamia keskiarvoja vertaillaan kuvassa keskenään. Keinojen määrä on esitetty taulukossa 2. Seitsemässä ympäristökeskuksessa oli käytetty paljon(>9) tiedonmuodostuksen keinoja ja kuudessa vähän (<9).*

Etelä-Savon kuntien ympäristökatsaus vertaili kuntien ympäristön tilaa (Panula-Ontto-Suuronen & Mutanen, 2008) ja selviä eroja oli havaittavissa kuntien välillä, jos voimassa olevaa ympäristöohjelmaa ei ollut (liite 6). Erot johtuvat ohjelman vaikuttavuudesta ja kunnan ympäristöpaineiden määrästä. Jos kunnalla on ympäristöpaineita, se on useammin laatinut ohjelman. Jos kunnalla ei vuosina 2000–2008 ole ollut ympäristöpaineita ja luonnonvaroja on ollut runsaasti, sillä ei ole ollut voimassa olevaa ohjelmaa (ellei se ole ostanut ympäristöpalveluja peruskunnan ulkopuolelta kuten Hirvensalmen kunta Mikkelin seudun ympäristöpalveluista). Ympäristötietoisuus näkyy ohjelman laatineissa kunnissa mm. parempana tiedon ulkoistamisena eli ilmaisemisena ja toimintana. Käänteisestä vaikuttavuudesta tai ristiriidoista kertoo se että jätteiden lajittelusta tiedottaminen on ollut parempaa niissä kunnissa, joissa ei ole ollut ohjelmaa (taulukko 21).

Taulukko 21. *Jätehuolto ja ympäristötietoisuus Etelä-Savon kunnissa.*

Kunnan toimintasektori Etelä-Savo	**Jätehuollon järjestäminen**		**Ympäristötietoisuus**	
Toiminto vuosi 2008	**Vanha kaatopaikka**	**www-sivuilla tieto Ekopisteistä 1.1.2008, selitys**	**Kunnan ympäristön suojelumääräykset**	**Kunnan ympäristön tilatieto www-sivuilla**
Tila, kun kunnassa ei ole ympäristöohjelmaa	Kunnostamatta	Kattava, tekninen puoli toimii hyvin	Ei ole / tekeillä	Ei ole
Tila, kun kunnassa on ympäristöohjelma	Kunnostettu	Ei kattava, tehtäväjako ei ole onnistunut valvonnan ja järjestämisen välillä	On	On
E-S Keskiarvo	Kunnostamatta	Kattava	Tekeillä	Ei ole

Etelä-Savon asukkaista vain 29 % asui kunnassa, jolla ei ole ollut voimassa olevaa ympäristöohjelmaa vuonna 2008. Nämä kunnat edustavat 55:tä prosenttia Etelä-Savon pinta-alasta ja niiden taajama-aste on huomattavan pieni (ka. 46 %). Näissä kunnissa on kymmenkertainen määrä luonnonsuojeluohjelmien

sekä perinnebiotooppien alueita asukasta kohti kuin kunnissa, joilla on ympäristöohjelma. Niissä on parempi vedenlaatu (ero luokissa hyvä ja tyydyttävä) kuin ympäristöohjelman laatineissa kunnissa. Luonnonvaroja on enemmän, esim. metsää, peltoa, vesistöjä (60 %) ja pohjavesialueita. Niissä riittää maakuntakaavan varauksissa soravaroja vielä 20 vuoden päästä, kun ympäristöohjelman laatineissa kunnissa ne ovat varauksina loppumassa ja uusia alueita on etsittävä. Pilaantuneiden maa-alueiden määrä on pienempi kuten myös pilaantumista aiheuttavien toimintojen määrä. Näissä kunnissa yhden ympäristövirkailijan henkilötyövuotta kohti on 1,4 kertaa enemmän asukkaita kuin kunnissa, joissa on ympäristöohjelma. Ympäristön tilatietoa ei löydy näiden kuntien www-sivuilta, ja ympäristön hoidossa korostuu resurssien puute.

Ohjelmakunnissa asukastiheys on keskimäärin kaksi kertaa niin suuri kuin ohjelmattomissa. 70 % tieliikenteen melualueella asuvista eteläsavolaisista asuu kunnassa, joka on laatinut ympäristöohjelman. Niissä syntyy 61 % maakunnan tieliikenteen hiilidioksidipäästöistä ja 81 % teollisuuden ja energiatuotannon päästöistä (Vahti-rekisteri). Mitatut hiukkasten PM10-ohjearvon ylitykset (kpl) löytyvät ympäristöohjelman laatineista kaupunkikunnista. Vesistöjen vedenlaatu on hieman huonompi (luokat hyvä ja tyydyttävä), ja vain 17 % pohjavesivaroista kuuluu luokkaan III. 61 % pilaantuneista tai niiksi epäillyistä kohteista ja 75 % arviointi- tai puhdistustarpeen vaativista kohteista sijaitsee ympäristöohjelman laatineissa kunnissa. Maa-ainesten ottotoimintaa on runsaammin kuin vertailukohteissa, mutta niissä on vain 45 % (pinta-ala) pohjavesialueelle myönnetyistä luvista Etelä-Savossa. Maa-ainespankkitoimintaa ollaan perustamassa kolmeen kuntaan. Turvetuotantoala oli 60 % maakunnan turvetuotantoalasta ja turvetuotannon ympäristölupiin oli määritetty vesiensuojelun toimille parannettu taso ympäristöohjelman laatineissa kunnissa 87 % (ha) maakunnan luvista kun vastaava luku oli ympäristöohjelman laatimattomissa kunnissa vain 13 %. Yllättäen bioenergian osuus ohjelmakunnissa oli suurempi (53

%) kuin ohjelmattomissa harvaan asutuissa metsäisissä kunnissa, joissa se oli 43 %.

Ympäristöohjelmakuntien jätehuollon palvelutaso oli huomattavasti parempi mitattuna ekopisteiden määrällä (Pahvi/kartonki/energiajae, paperi, lasi, metalli, paristot). Kunta, joka on laatinut ympäristöohjelman, on laatinut myös kunnan ympäristönsuojelumääräykset, jotka puuttuivat ohjelmattomista kunnista. Kuntien ympäristövirkailijoiden henkilötyövuosien määrä on yli kaksinkertainen verrattuna kuntiin, joilla ei ole ympäristöohjelmaa.

5.4 KEHITETTÄVÄÄ YMPÄRISTÖOHJELMISSA

Jatkuva kehittäminen kuuluu ympäristöjärjestelmien ominaisuuksiin ja sopii hyvin ympäristöohjelman kehittämisen ihannetilaksi. Jatkuvassa kehittämisessä merkittävää on organisaation oma halu kehittyä, kun ympäristöohjelmien ongelmana on kaikissa ohjelmaprosessin vaiheissa jatkuvuus. Asiantuntijoiden vastauksissa todetaan miltei poikkeuksetta, että ympäristöohjelmia pitäisi kehittää hallinnonalan työvälineenä. Erityinen kehittämiskohde on ympäristöohjelmien vaikuttavuuden lisääminen. Ympäristöohjelmien kehittämistarpeet uuden tiedon muodostuksen näkökulmista kertovat monenlaisista kehittämiskohteista ja -keinoista.

5.4.1 Kehitettävää tiedon sosialisaatiossa

Ympäristöohjelma tuo puitteet ympäristötiedon sosialisaatioon, mutta kaikkia ei saada osalliseksi. Tiedon sosialisaation kehittämisen keinot liittyvät osallistumiseen ja työryhmätyöskentelyyn. Sitä varten tarvitaan paikka, aika ja tila. Yleensä ohjelman sisältö ei ole ongelma, ellei osallistuminen ohjelman laadinnassa jää riittämättömäksi. Tällöin ohjelma voi jäädä kapeaksi asiantuntijaohjelmaksi, vaikka osaaminen olisi ollut laajaa. Alueellisen ympäristöohjelman laadinnassa tiedon sosialisaatiota lisää

johtotason mukana olon lisäksi riittävä edustus toimijoista mm. järjestöpuolen ja kuntien ympäristösihteerien osalta. Kun muillakin kiinnostuneilla on aito osallistumismahdollisuus, saadaan aikaan kokemuksellisen ympäristötiedon parempi sosialisaatio. Vuoropuhelua varten on luotava toimintakenttä, jossa ohjelmaa laativan alueen tai organisaation johto on mukana johtamassa prosessia. Yhteistyön johtaminen ei tarkoita, että työryhmiin valitaan vain sopivien tahojen edustus. Pitää myös varmistaa, että eri intressit ovat monipuolisesti mukana. Osallistumismenettelyjä kannattaakin kehittää mielipiteitä paremmin huomioon ottavaan suuntaan.

Ympäristöohjelmatyö vaatii resursseja, ja ne olisi osattava varata jo toiminnan suunnittelussa. Erityisesti sihteerityö ja muistioiden kirjoittaminen vie aikaa. Osallistumisen kannalta työryhmäkeskustelut ovat kiinnostavia, ja niiden hyödyntäminen kokouksen jälkeen jää muistioiden varaan. Isot työryhmät ja niiden työskentelyn hallinta on prosessina vaativa, ja koordinointiin ym. tehtäviin kannattaa laittaa oikean tyyppiset persoonat, jotka eivät rasitu ihmispaljoudesta ja sosiaalisesta kanssakäymisestä. Koordinoinnin kannalta työhön osallistujien roolien ja vastuiden pitää olla selviä. On tärkeää hakea alueelliseen ympäristöohjelmaan sitoutumista ja yhteistyöalueita muiden toimijoiden ja toteuttajien kanssa. Tämä ei saisi olla ajasta kiinni. Koska hyvä ohjelmatyö vie aikaa, voi sen voimassaolo 4-5 vuotta olla liian lyhyt aikaväli. Kun toimintaympäristö on muutostilassa, vastuullisten määrittely viittä vuotta pitemmälle ajalle on ongelmallista. Ympäristöohjelma on hyvä väline käydä maakunnallista keskustelua yhteisistä ympäristöasioista. Samalla asialla oleminen, vaikka eri näkökulmastakin, voi tuoda aitoja yhteistyön paikkoja yhteisen pohdiskelun jälkeen. Ympäristövastuullisuus voi olla maakunnan vahvuus tai tavoite.

5.4.2 Kehitettävää tiedon ulkoistamisessa

Ympäristöohjelmissa olevan tiedon ulkoistaminen eli ilmaiseminen ei saa jäädä julkaisun ja tiedotussuunnitelman varaan,

sillä yleisö tarvitsee oman osallistumisfooruminsa. Ohjelmajulkaisun luettavuus on tärkeä kiinnostavuuden kannalta. *"Julkaisun ja esittelymateriaalin ulkonäkö …pitäisi varmaan tehdä yksinkertaiseksi ja tarjoilla valmiiksi, että …mitä halutaan ja mitä ei."* Ympäristöohjelman saaminen yleiseen tietoisuuteen tai merkittävimpien toimijoiden hyväksymäksi on vaikeaa ja se on huomattu. Etelä-Savon maakuntaliiton edustaja toteaa ekoläänin jääneen mieleen: *"Vaikkei me hyväksytä termiä ekolääni, se on kuitenkin vielä tajunnassa. Aika moni pitää, että meidän alue on puhdas ekolääni."*

Organisaation ympäristön hallinnan keinot kerrotaan eri tavoin henkilöstölle eli ympäristöasiantuntijoiden hiljainen tieto ilmaistaan muille. Luentopyynnöt takaavat oppimishaluisemman yleisön kuin *"tuputtaminen"*. Ympäristöasioista kertominen pyytämättä on joskus ainoa vaihtoehto, jos muutoin ei puheenvuoroa saa, sillä mukavuustekijät ja *"markkinakrääsä"* houkuttelevat osaa ihmisistä enemmän kuin ympäristövastuullisuus. Ympäristöohjelmien ja -järjestelmien vieminen sisäisille tai ulkoisille verkkosivuille lisää ohjelman saatavuutta.

Ympäristöohjelmaprosessissa täytäntöönpanon miettiminen kuuluu kehittämistä vaativiin tehtäviin. Kaikki toimijat pitäisi saada mukaan tekemään ympäristöasioita eli hallitsemaan omia ympäristövaikutuksiaan. Tässä tarvitaan valmiutta vuoropuheluun ja hyvää keskusteluyhteyttä ympäristöhallinnon ja eri toimijoiden välillä. Vastaisuudessa ympäristöohjelmien keskiössä tulisi olla luontosysteemien tarjoamien palvelujen vaarantuminen, luonnonvarojen käytön ongelmat ja ilmastonmuutos. Ympäristöministeriö ulkoistaa tiedon muille vuoropuhelussa kun taas sosiaali- ja terveysministeriö on voinut käyttää hyödykseen valtionosuusjärjestelmää. *"Ympäristöhallinnon rooli on olla asiantuntija ympäristövaikutuksissa, ymmärtää, osata, olla keskusteluyhteydessä muiden tahojen kanssa, muiden hallinnonalojen kanssa, silloin pitää osata kieltä, mitä eri hallinnonalat käyttää ja … ollaan … jatkuvassa vuoropuhelussa, selvillä mitä maailmassa tapahtuu."*
"Kun tehtiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmään liittyvää valtakunnan tason suunnitelmaa se tuotiin aluetasolle ja

kunnille. Siellä oli ketju kunnollinen, tiettyjä alueita mihin pitäisi mennä, mutta ympäristöministeriö Suomessa ei ole ottanut sitä roolia, että tekisi valtakunnallisen ympäristöohjelman, tarvittaisiin ehdottomasti valtakunnallinen ympäristöohjelma… Ruotsissa on pysynyt 20 vuotta samanlaisena ympäristötavoitteet, jotka tulee ottaa huomioon, ne puhuvat siitä listasta aina."

5.4.3 Kehitettävää tiedon yhdistelyssä

Yhdistelty ympäristötieto tulee integroida muihin tavoitteisiin, ja ohjelman vaikutusten arviointi laadintavaiheessa auttaa tässä tehtävässä. Tiedon yhdistely ei ole eri ohjelmien kopiointia. Ohjelman laatijan on hyvä tiedostaa, että eri ohjelmien aikataulujen erot, resurssien määrä ja ylhäältä tuleva ohjaus vaikuttavat tiedon yhdistelyn lähtökohtiin. Ympäristöohjautuva tiedon yhdistely tuo strategisesti parhaan mahdollisuuden ympäristön huomioimiseen toiminnassa. Alueellista ympäristöanalyysia toiminnoittain tai vastaavaa tarvitaan ympäristöhaittojen suhteuttamisessa toisiinsa tai niiden yhteismitallistamisessa.

Ympäristötyötä tekevän tulisi rakentaa tarvittavat verkostot sekä vertailla työtään muiden organisaatioiden tai yksiköiden tavoitteisiin ja keskittyä arjessaan siihen työhön, jossa saa omalla panoksellaan eniten ympäristöhyötyä. Myös ennakointimenetelmien tunnettuus ympäristöalan ammattilaisten joukossa on vähäistä (Rogut & Piasecki 2012). Työllisyysohjelmat, elinkeinostrategiat ja maakunnan kehittämisohjelmat ovat liian vähän käytettyjä avaimia kestävän kehityksen edistämiseen ja ympäristöohjelmien toteutumisen parantamiseen. Yksi syy tähän on se, ettei ole mielletty kestävän kehityksen käsitteen sisältöä ja suhdetta aluekehittämiseen (internalisaatio). *"Pidempi kytkentä maakunnan yleisempään kehittämistyöhön …mitä tehdään yhteen sovittavasta työstä… tahtoo olla lineaarista se tulosohjaus… ja ne ei välttämättä keskenään tiedä minkälaisia ohjeita on lähettänyt."*

Koulutus, mittaaminen ja seuranta todetaan haastatteluissa kehitettäväksi asiaksi. Mittaamisen ja seurannan tulee olla kiin-

teä osa ohjelman toteuttamista ja laadintaa. Seurantaindikaattorien tulee tukea ohjelman tavoitteiden seurantaa ja uuden ohjelman tietotarvetta. Seurannassa mittareiden tulisi olla pitkällä aikavälillä käyttökelpoisia ja asetetun tavoitteen saavuttamista ja kehitystä edistäviä. Seurantaan kuuluu myös osallistuminen, joka parhaimmillaan korjaa kehityksen lineaarisuuden harhaa. Seurantaa ei pidä jättää tekemättä ympäristöä koskevan tilastotiedon puuttumisen takia. Toimenpiteiden toteutumisen raportointi sekä seuranta tulee organisoida ja resursoida osaksi ohjelmaprosessia tai yhdistää muuhun toimintaan esim. vuosikertomuksen tekemiseen. Menetelmällisesti seurannan tapojen yhtenäistäminen toisi alueellista ja toiminnallista vertailtavuutta.

Pelkät päivittyvät indikaattorit eivät riitä huonoon kehitykseen reagointiin. *"Indikaattoreista … onhan ne aika selkeitä ja havainnollisia, mutta … so what? Indikaattorit tarvitsevat tuekseen… toimenpidesuunnitelman tai analyysin… kun… indikaattori osoittaa … romahtamista ja pitäisi nopeasti reagoida … ovatko indikaattorit oikeita, mittaako vaikutuksia … pitäisikö ympäristöviranomaisen ottaa poliisin rooli… tiukka sävyisen kirjelmän … tieto, mitä sillä tehdään? On netissä, mutta jos halutaan korjata ongelma, niin malli puuttuu."*

Ympäristöohjelma muuttuu liian helposti toiveiden tynnyriksi. Sen laadinnan syistä, tavoitteista ja laadintaan osallistuvien tahojen intresseistä riippuu miten konkreettisiin yksityiskohtiin päädytään. Toisten tavoitteiden mukaan ottaminen ja toisten hylkääminen on vallankäyttöä. Priorisointi (internalisaatio) pitää osata tehdä niin, ettei *"osa porukasta jää pois"*. Silloin ohjelmaa ei käytetä pois sulkevan vallan välineenä.

Ohjelman laadinnan alussa suunnitelmallisuudella ja työryhmien ohjeistuksella vältetään turhaa työtä kirjoittamisessa. Tausta-aineiston tiivistäminen tavoitteiksi ja toimenpiteiksi on monivaiheista, ja osallistumisen tuomat mielipiteet lisäävät supistamisen vaiheita. *"Aikaisessa vaiheessa pistää …työryhmille… tiukat …tulostuksen rajat …ja että … toimenpiteet olisi jo alkuunsa yhteismitallisia… kun asiat on niin erilaisia."*

5.4.4 Kehitettävää tiedon sisäistämisessä

Ympäristöhankkeita valmisteltaessa rahoitus on hyvä selvittää jo alkuvaiheessa ja tehdä tarvittavat investointivaraukset eri organisaatioiden investointiohjelmiin. Ympäristöohjelman toteuttamisen resurssitarpeet tulee huomioida henkilöstösuunnitelmissa. (Lounais-Suomen ympäristökeskus 2007, 90)

Ympäristöohjelmaan tulee usein laaja valikoima erilaisia toimenpiteitä, mikä johtuu ympäristöteemasta itsestään. Mitä useampi taho on laatimassa, sitä enemmän on erilaisia intressejä. Kun ohjelman sisäistäminen viedään toteutuksen miettimiseen asti, on tehtävä strategista priorisointia. Ohjelmaan osallistuneet sidosryhmät näkevät ympäristöohjelman laadinnassa ja toteuttamisessa kehitettävää resursoinnissa. Tarvittavat resurssit pitäisi kuvata paremmin, jotta mukana olleet ymmärtäisivät tavoitteen toteutumisen edellytykset. *"Taloudelliseen, resurssipuoleen toivon enemmän… että jäisi oikea kuva luonnon, ympäristön ja ympäristön mahdollisen kilpailukyvyn kannalta… mitä panoksia vaatii kunnalta, yksityisiltä, valtiolta, se selkiyttää paremmin… mikä on mahdollisuus tavoitteisiin pääsemiseen."*

Vaikutusten arvioinnin harjoittelu ohjelmatasolla parantaa ympäristötiedon internalisaatiota. Ympäristöohjelmaan haluttaisiin *"porkkanoita"*, joilla ympäristön huomioon ottamista ja luonnon monimuotoisuuden näkökulmaa voisi markkinoida. Esim. maanomistajille ympäristöohjelman tavoitteita tulisi kytkeä niihin ohjelmiin, joiden kautta korvauksia ja rahoitusta olisi saatavissa. Pelkkä hyvä mieli tai tuleville sukupolville säästäminen ei riitä kaikille. *"Kun Metso-ohjelma laajenisi, päästäisiin … keskustelemaan metsänomistajien kanssa, jolloin ympäristöohjelmassa olevat asiat, jos … niistä on mahdollisuus hakea korvauksia."*

Vaikka ympäristöohjelmia on tehty kauan, on vaikea konkreettisesti osoittaa ohjelman vaikutusta ja erottaa siitä muiden tekijöiden vaikutusta. Alueellinen ympäristöohjelma ohjelmointia edeltävänä suunnitelmana voi esittää hankkeita, joista ei en-

nen ole edes haaveiltu tai nostaa ylöspäin suunnitelmia, jotka eivät ole saaneet rahoituspäätöstä. Toimenpiteiden kustannustietoisuudessa on parannettavaa (ostopalvelut mukaan lukien) ympäristön hoidon osalta. Tienpidon ohjelmat ovat hankkeita kokoavia, ja suunnittelu täydentää koko ajan ohjelmien kustannusarvioita. Ympäristöohjelma kokoaa jossain määrin tarvelähtöisiä päämääriä ja tavoitteita ja kirjaa toimenpiteitä vastuutahoineen. Tiehankkeen esisuunnittelu alkaa aloitteesta tai asiantuntijoiden havaitsemasta tarpeesta. Ympäristöhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmat ovat hallinnon sisäisiä tavoitepohjaisia asiakirjoja, joihin on liitetty tulosohjausnäkökulma. Ympäristöohjelma on tavallaan kuin tieverkkosuunnitelma, jossa yritetään saada muut toimijat mukaan, mutta tiesuunnittelussa lainsäädännön tuki toimii paremmin ja prosessiin on ohjattu resursseja.

Resurssien jakoon liittyvä ongelma ympäristöhankkeissa voi aiheuttaa sen, että ympäristönsuojelun edistäminen pysähtyy internalisaation ongelmiin. Esimerkkejä tästä ovat pohjavesien suojaus ja meluesteet sekä vaihtoehtoiset ympäristöhaittojen torjuntakeinot. *"Sovellettavuus, käytännöllisyys, toteutettavuus ja rahoitus …kun laaditaan kaukonäköisyyttä tavoittelevaa voi olla karhunpalvelus tehdä liian yksityiskohtainen rahoitus- ja toteuttamissuunnitelma, voi toimia koko ohjelmaa vastaan… ja yhteistyötahoja."* Tiedon sisäistämisen juuttuminen asenteisiin, resurssikiistoihin ja kilpaileviin intresseihin voidaan estää organisaatioiden johdon paremmalla mukaantulolla strategisen kestävän kehityksen suunnitteluun. Koordinaation, roolien selkeyttämisen ja toiminnan ideologian on tärkeää olla selvillä kaikille. Alueellisia ympäristöohjelmia laadittiin kaksi kierrosta ympäristökeskusten aikana. Ensimmäiset olivat harjoittelukappaleita, ja ohjelmien laadintaan olisi voinut olla ohjeita. Alueellisista ohjelmista on ollut hyötyä, koska kaikille maakunnille samat tavoitteet ovat tuottaneet eri tuloksen alueiden erilaisuuden takia. *"Se koordinaatio, organisoitu kuka vastaa mistäkin, …vaan keskittyy ja yrittää inspiroida keskusteluun, mitkä ovat alueen suurimmat haasteet ja panostaa niihin … alueet poikkeavat toisistaan, ettei voi olla pelkäs-*

tään valtakunnallisia tavoitteita …Tämähän on alueiden Eurooppa, maakunnilla on merkittävä rooli. Indikaattorityössäkin on saatu palautetta, että maakunta on oikea yksikkö… OECD ja kaikki nämä painottaa sitä."

Kuntasektorin ympäristötoimi kaipaa pitkäjänteistä valtakunnallista ympäristöohjelmaa ja hallituksen kestävän kehityksen ohjelmaa pidempää linjausta. Linjaus tulisi viedä maakuntatasolle ja kuntatasolle sekä kytkeä paremmin muuhun alueelliseen suunnitteluun ja aluehallintoviranomaisten toimintaan. Aluetasolla tulisi sitten miettiä ja sopia, miten alueen kestävän kehityksen ohjelma pannaan toimeen. *"Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma … pitäisi tuoda selkeästi ja vakauttaa se maakunta- ja kuntatasolle."*

Oleellisen löytäminen ympäristötyöstä auttaa parantamaan oman ajankäytön ja työn hallintaa sekä lisää jaksamista. *"Se jäntevöittää viranhaltijan omaa työtä ja mitä … täsmällisemmin määritellyt tavoitteet, toteuttamisvelvoitteet ja seurantavelvoitteet on itse kunkin työhön nähden …jäntevöittää työtä… eikä käytä 90 % työajasta sellaiseen, jolla ei ole ympäristön tilan osalta ole hyötyä… uuvuttavaa semmoisissa pienissä kunnissa, joissa viranhaltija joutuu yksin puuhaamaan ja ennakkoasenteita teknisen organisaation kanssa."*

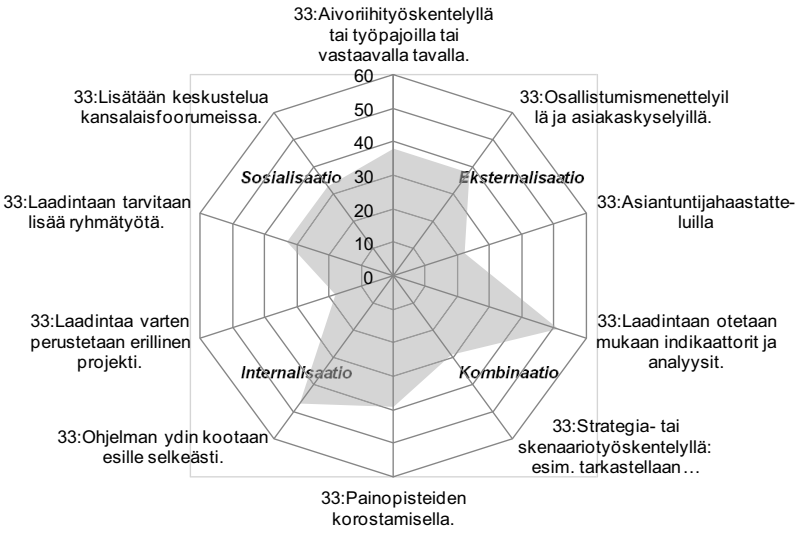
Ympäristöohjelmaa ei tule nähdä vain kertaluonteisena projektina, sillä ohjelma on jatkuva prosessi. Se on parhaimmillaan strateginen työkalu ja toimii jatkumona, johon kuuluvat mm. vuoropuhelu ja päivitykset. Uuden ympäristötiedon muodostuksen kierrosten ylläpito parantaa tiedon sisäistämistä. *"Lisää vaan kierroksia ja ympäristöohjelmia uusia uudelleen vaan … ympäristöohjelmaa ei missään tapauksessa saisi nähdä kahden vuoden projektina …vaan ympäristöohjelma on strateginen työkalu, jota työstetään koko aika... tämä kehittyy ja jatkuu, tarpeet syntyvät kokoajan vuoropuhelussa kun me vaan jaksetaan vuoropuhelua pitää yllä."* Aluehallinnon uudistus ei poista alueellisten ympäristöohjelmien tarvetta, mutta se voi osaltaan auttaa löytämään synergiaetuja ympäristön, elinkeinojen ja aluekehittämisen välillä.

5.4.5 Kehittämisehdotusten eroja eri aineistojen ja menetelmien välillä

Ympäristöohjelmaprosessin kriittiset menestystekijät erittelevät tutkimusaihetta liikkeenjohdon Balanced Scorecard -mallin julkiselle sektorille sovellettujen BSC- tuloskorttien mukaan (Määttä & Ojala 2003, Kaplan & Norton 1992). Ohjelman kriittiset menestystekijät liittyvät ympäristötiedon sosialisaatioon, yhdistelyyn ja internalisaatioon. Niitä ovat riittävä yhteistyö, kansalaisten osallistuminen, sidosryhmien intressien löytäminen, oikeiden toimenpiteiden tekeminen (resurssit ja osaaminen) ja oikea tilanneanalyysi sekä arvot ja asenteet. Ohjelmaprosessinäkökulma korostaa tiedon ulkoistamista ja yhdistelyä kuten lähtötietojen keruuta, suunnittelumenettelyjä, osallistumista, toteuttamisprosesseja, seurantaa ja organisoitumista. Toteuttamisen taloudelliset resurssit liittyvät valtion, kuntien, EU:n ja muiden tahojen rahoitukseen. ”Osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi” -näkökulma tuo esiin tilanteen sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät, toimijoiden yhteistyötaidot, ammatillisen ja taloudellisen osaamisen, suunnittelutaidot, prosessin uuvuttavuuden, sosiaaliset suhteet sekä johdon ja työyhteisön tuen merkityksen.

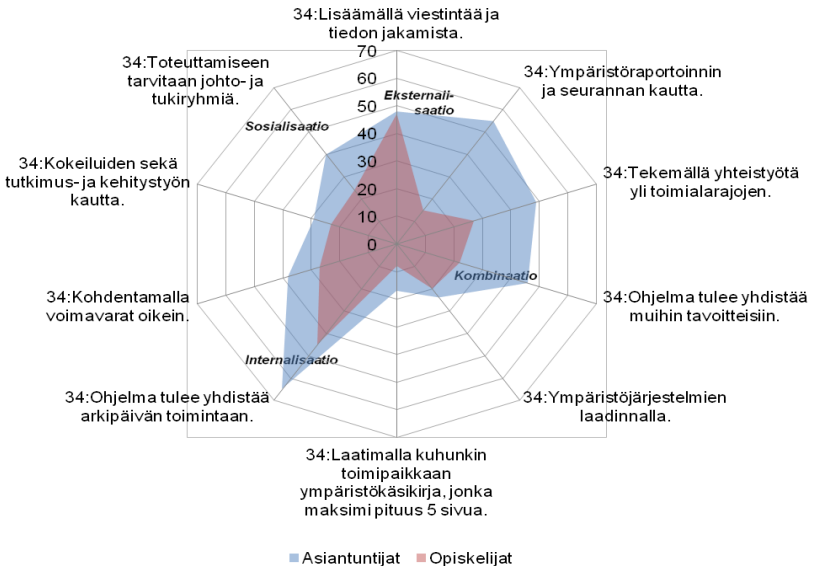
Haastatellut painottivat enemmän ympäristötiedon internalisaatiota (resurssit, painopisteet, strategia) ja parempaa tiedon yhdistelyä enemmän kuin lomakekyselyyn vastanneet. Haastatteluissa nousevat esiin alueelliset tarpeet tiedon merkityksen paremmasta sisäistämisestä, priorisoinnista, resursoinnista ja toimeenpanosta.

Ympäristöohjelmien laadintaa esitetään kehitettävän ryhmätyömenetelmien (S), taustatietojen hankinnan (EC) ja viestinnän (E) osalta. Lomakekyselyn vastausten mukaan kehittämiskeinoja etsitään erityisesti tiedon internalisaatiosta (yht. 104 kpl) ja myös ulkoistamisesta (yht. 98 kpl). Myös yhdistelyn (yht. 80 kpl) ja sosialisaation (yht. 64 kpl) keinoja oli mainittu (Kuva 65).



Kuva 65. *Ympäristöohjelman laadinnan kehittämiskeinot (kpl) jaoteltuna tiedonmuodostuksen elementteihin.*

Ympäristöohjelman toteuttamisen kehittämiskeinot (kuva 66) löytyivät prosesseista (C), organisoinnista (I), viestinnästä (E) ja resursoinnista (I) sekä tutkimus- ja kehittämistyöstä (I). Lomakekyselyssä korostuvat paremman tiedon yhdistelyn ja järjestämisen paikalliset ja valtakunnalliset tarpeet. Kehittämiskeinoja etsitään erityisesti tiedon yhdistelystä (yht. 191 kpl) ja internalisaatiosta (yht. 132 kpl). Eksternalisaation (yht. 48 kpl) ja sosialisaation (40 kpl) keinoja oli myös mainittu. Opiskelijat ryhmittelivät kehittämiskeinot eri järjestykseen (I=95, C=92, S=47 ja E=20).



Kuva 66. *Ympäristöasiantuntijoiden ja opiskelijoiden vastaukset ympäristöohjelman toteuttamisen kehittämiskeinoista (kpl) jaoteltuna tiedonmuodostuksen elementtien mukaiseen järjestykseen.*

Kehittämiskohteet eroavat asiantuntijoiden vastauksissa kuntien ja LVM:n hallinnon välillä (taulukko 22). Suunnittelussa korostetaan tiedon ulkoistamista ja yhdistelyä, toteutuksessa parempaa toimeenpanoa ja tiedon yhdistelyä. Kuntasektori painottaa strategisuutta vähemmän ja ydinasioiden ja painopisteiden korostamista enemmän kuin LVM:n hallinnonala. Kummatkin nostivat suunnittelussa indikaattoreiden kehittämisen ensimmäiseksi. Toteutuksessa arkipäivään mukaan saaminen sai molemmilta paljon kannatusta, mutta LVM:n asiantuntijat nostaisivat seurannan ykköseksi. Seurantaa korostivat haastattelussa myös maatalous- ja metsäsektorin viranomaiset. LVM:n vastaajien suuremmat prosentit kertovat, että he olivat yksimielisempiä kuin kuntien vastaajat, joilla vastaukset hajaantuvat enemmän.

Taulukko 22. *Ympäristöohjelman kehittämiskeinot kunnissa ja LVM:n hallinnonalalla ympäristöasiantuntijoiden mukaan.*

Kehittämisen kohde	**Kunta**	**LVM**	**SECI**
Suunnittelu	%	%	elementti
Indikaattorit	63	72	C
Aivoriihi	45	67	E
Strateginen työskentely ja skenaariot	47	61	I
Tuo ydin selkeästi esille	59	56	E
Painopistealueet	50	44	I
Toteutus			
Tuoda lähemmäksi arkipäivää	82	78	I
Seuranta	63	83	C
Yhteistyö yli toimialarajojen	60	67	C
Enemmän tietoa ohjelmasta	57	66	E

Laadintavaiheen ja toteuttamisvaiheen kehittämiskeinot sisältävät kyselyssä kaikkia tiedonmuodostuksen elementtejä. Asiantuntijoiden vastauksissa laadintavaiheen kehittämiskeinot jakautuvat kuitenkin tasaisemmin kaikkiin tiedonmuodostuksen elementteihin kuin toteuttamisen kehittämiskeinot, joissa korostuvat tiedon yhdistely ja sisäistäminen. Vaikka haastattelujen mukaan osallistuminen on ehtona tiedon sisäistämiselle ja toimenpiteiden toteuttamiselle (vertaa Mantere et al. 2003), se sai lomakekyselyssä vain neljänneksi eniten ääniä, ja sen yläpuolella oli tiedon yhdistelyyn ja sisäistämiseen liittyviä keinoja. Osallistumisen merkitystä ohjelman toteutumiselle ei ilmeisesti tiedosteta laatijoiden joukossa (lomakekyselyyn vastanneet ympäristöasiantuntijat). Haastateltavien joukossa oli myös toimenpiteiden toteuttajia.

Nuoret nostivat toteuttamiskeinoista ensimmäiselle sijalle viestinnän ja tiedon jakamisen. Viestintä oli asiantuntijoilla vasta kohdassa neljä. Viestintä ruohonjuuritasolle onkin nykyisessä informaatiotulvassa vaikeaa. Agenda 21–prosessissa todettiin, että rakentavaa keskustelua kansalaisfoorumeissa pitäisi lisätä, koska muutoin vain harvat vaikuttajayksilöt saadaan paikalle.

Asiantuntijat mainitsivat myös johdon sitoutumisen, taloussuunnittelun ja budjetoinnin sekä seurannan. Muihin tavoittei-

siin yhdistäminen koettiin myös *"sielun hoidoksi ja imagon kiillottamiseksi, jolla ei ole konkretiaa"*.

Internalisaatioon eli sisäistämiseen liittyvä kehittäminen voi tapahtua tekemällä oppimisen keinoin, jos ongelmat ovat yhdistellyn tiedon muuttamisessa painopisteiksi ja resursseiksi. Uuden ympäristötiedon muodostuksessa on tärkeää, että uusi tieto oikeutetaan kulttuurisesti hyväksytyllä tavalla, jotka vaihtelevat alueittain ja organisaatioittain, ja osallistuminen on tässä keskeisessä roolissa. Tilannetta voidaan parantaa luomalla toimintakenttä ja synnyttämällä käyttäytymismalleja (toimintatapoja), jos ongelmat ovat painopisteiden ja resurssien muuttumisessa organisaation yhteisestä tiedosta yksilön sisäistetyksi tiedoksi. Ulkoistamisen ongelmiin auttavat keskustelut, analysoinnin ongelmiin verkostoituminen ja ulkoisen tiedon yhdistely. Tiedon sosialisaatiota parantavat luottamuksen ilmapiiri, kannustaminen ja intressi tiedonvaihtoon.

5.5 PÄÄTULOKSET KOOTUSTI

Ympäristöohjelmaprosessissa havaitaan ja hyväksytään osallisille yhteinen uusi tieto. Ympäristön huomioiminen toiminnassa vaatii monenlaisia muutoksia, ja uusien toimintatapojen hyväksyminen on vaikeaa.

Ympäristöohjelman määrittelyprosessi ei ratkaise tutkittavaa ongelmaa vaan ennemminkin selittää, miksi tilanne on sekava. Sen sijaan ohjelman laatimisprosessi on sen toteutumismahdollisuuksien luomiseksi yllättävän tärkeä, ja siinä tiedon muodostuksen tilojen synnyttäminen auttaa hyvään lopputulokseen.

Ympäristöohjelmia tarvitaan ympäristötiedon ulkoistamiseen eli ilmaisemiseen, töiden suunnitteluun, vuorovaikutukseen, informaation jakamiseen ja resurssitarpeiden perusteluun jne. Ympäristöohjelmia tarvitsevat erityisesti muut kuin asiantuntijat, mutta niistä on eniten hyötyä asiantuntijoille. Tuloksissa

ympäristöohjelmien vaikutukset löytyvät erityisesti työn suunnittelun ja tuloksellisuuden osa-alueilta. Ympäristöohjelmat asettavat tavoitteet, ohjaavat toimintaa ja parantavat tuloksellisuutta. Parhaimmillaan ne järjestävät työn johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Vaikeinta ympäristöohjelmaprosesseissa on ollut toimenpiteiden vieminen toteuttamiseen asti, koska toimintamalleja ja resursseja on ollut vähän.

Ohjelman vaikuttavuutta on vaikea erottaa muusta samoihin asioihin vaikuttavasta toiminnasta ja yleisistä kehityssuunnista. Osaksi ympäristöohjelmat jarruttavat huonoa kehitystä, osaksi niillä ei ole aseita vaikuttaa. Jos organisaatiolla on keinot vaikuttaa asetettuun tavoitteeseen ja jos niitä keinoja osataan hyödyntää, niin ympäristöohjelma on osallisten raportointien perusteella erittäin tuloksekas, sillä yleensä tavoitealueella raportoidaan tehdyistä toimenpiteistä.

Kun tunnistetaan ympäristöohjelman viitekehyksessä olevat muut ohjelmat, tarkastellaan ja vertaillaan erilaisia ympäristöohjelmia sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti alueellisten ja paikallisten toimijoiden välisenä yhteistyöasiana pehmeän systeemin ja uuden tiedon muodostuksen näkökulmista löytyy eroja ja yhteneväisyyksiä. Ohjelmien toteutuksessa on paljon kompleksisia asiakokonaisuuksia (mitä, kuinka, miksi, resurssit) ja erilaisia mielikuvia (arvoja, ennakkoluuloja, perinteitä, meriittejä jne.), jotka vaikuttavat siihen, mikä nähdään hyväksi. Tieto ympäristöpaineiden suuruudesta vaikuttaa alueella tapaan ohjata ongelmien ratkaisua.

Kansainväliset ympäristöohjelmat ja sopimukset kuten EU:n kestävän kehityksen strategia (2001) ja kuudes ympäristöohjelma vuosille 2001–2010, Johannesburg 2002, Kioto 2005 sekä parikymmentä kansallista ohjelmaa tai tavoitetta ovat olleet monien alueellisten ympäristöohjelmien toimenpiteiden lähtökohtia. Tarkastellut muiden maakuntien ympäristöohjelmat ja maakuntaohjelmat, ympäristöministeriön ohjelmat sekä liikenne- ja viestintäministeriön ympäristöohjelmat osoittavat ympäristökentän

moninaisuutta. Kussakin organisaatiomallissa on omat heikkoutensa ja hyvät puolensa ympäristöhallinnan kannalta. Eri ympäristöelementtien tilaa ja hyödyntämistä käsittelevät kansainväliset, EU:n ja valtakunnalliset ohjelmat ja suunnitelmat sekä valtioneuvoston ohjeet ja lainsäädäntö luovat kehykset käytettävissä oleville keinoille. Ne vaihtelevat merkittävästi sen mukaan, onko kyse luonnonvarojen käytöstä, ilmansuojelusta tai vesistökuormituksesta. Esim. vesiensuojelussa paikallistasolla ympäristötiedon sosialisaatiota, ulkoistamista, yhdistelyä ja sisäistämistä tehdään yhdessä järjestyneesti sekä ympäristölautakunnissa että mm. osakaskunnissa, kalastusalueilla, virkistyskalastajien joukossa, luonnonsuojeluyhdistyksissä ja kalastusseuroissa. Ilmansuojelussa ja meluntorjunnassa ei näin ole, vaan ne ovat ohjearvojen varassa, ja asiantuntijoiden tilatieto ulkoistetaan tarvittaessa esim. tiedotusvälineissä. Tämä on melko merkittävä tekijä vaikuttavuuden osoittamisen kannalta.

Ympäristöohjelmaprosessien kehittämisen keinot, jotka tulivat esille haastatteluista ja kyselyistä, yhdistyvät henkilöhistorioiden kautta loogiseksi kokonaisuudeksi ympäristöpaineiden ratkaisussa. Osallistumisen vaikutus ympäristöohjelmien toteutumiseen synnytti intuitiivisesti analyysiä varten vaiheistetun ajatusmallin, VAM:n. Analyysin tuloksia pohtiessa muodostui komparatiivinen konstruktio "ympäristöongelmien (-paineiden vähentämisen) ratkaisemisen vaikeusasteparadigma".

5.5.1 Ymmärrys tuo vaikuttavuutta

Tiedon sosialisaation merkitys vaikuttavuudessa korostuu aluetasolla. Ympäristöohjelman laadinnan ja tiedon sosialisaation käynnistää halu tietää ympäristöongelmista ja hallita niitä sekä kertoa niistä muille. Aineisto osoittaa, että ympäristöohjelmat toimivat alueen tahdon muodostajina. Parhaimmillaan niissä sovitaan, mitä kukin toimija tekee. Avoin laadintaprosessi, johon kaikki saavat osallistua, ymmärrettävä kieli ja riittävä tietous lisäävät paremman sitoutumisen kautta vaikuttavuutta. Avoimuus laadinnassa tekee ohjelmasta lehdistölle ja muille

tiedotusvälineille kiinnostavan. Hyvän ympäristöohjelman muistaa sitä aukaisematta, kun kokonaisuus pystytään tiivistämään muutamiin lauseisiin, joista voi johtaa toiset. Myös erilaiset metaforat ja kaaviot lisäävät ympäristöohjelman ymmärrettävyyttä.

Tiedon ulkoistaminen on tärkeää, mutta ei riitä aiheuttamaan vaikuttavuutta. Ympäristöohjelman käsittäminen toimenpidelistaksi, jolla ilmaistaan muille tieto siitä, mitä pitäisi tehdä, on typistänyt ohjelman laadintaa. Tämä selittää aika hyvin sen, miksi ohjelmat eivät toteudu, sillä tärkeitä osa-alueita tarvittavasta työstä on jäänyt pois. Niitä ovat mm. painopistealueiden strateginen priorisointi, seuranta ja raportointi. Ympäristöohjelma on liian usein asiantuntijatyötä suppeassa piirissä ilman organisaation toiminnallista ja yleisjohtoa. Ohjelman valmistumisen jälkeen ollaan tyytyväisiä tulokseen, mutta sanomaa pitää myös aktiivisesti levittää. Ohjelman vaikuttavuuteen tyytyväisiä onkin vain kolmannes asiatuntijoista.

Ympäristöohjelmasta on saanut parhaan hyödyn silloin, kun se on tehty helpottamaan tekijöidensä arkea. Ohjelma sekä sen laadinta on pidetty yksinkertaisena samasta syystä. Ensimmäisen ohjelman laadinta on aina erityinen ponnistus. Ympäristön tilaa kuvaavan tuoreen ja oikean tiedon ulkoistaminen on prosessin lähtökohta. Ulkoistetun toivottavan ideaalitilanteen ja todellisuuden erot havahduttavat ympäristötiedon sisäistämiseen. Ohjelman viitekehyksen ja kohdealueen kestävän kehityksen määrittely yhdessä toimijoiden kanssa ja hyvissä ajoin tuo ymmärrystä siitä, mitä ollaan tekemässä. Laadinnan erityisiä ongelmia ovat suuritöisen osallistumisen järjestäminen. Tulokset kertovat, että mielipiteen ilmaisu- ja vaikutusmahdollisuudet lisäävät sitoutumista toteuttamiseen. Osallistuminen ja sitoutuminen alue- ja paikallistasolla tekevät ohjelmasta sellaisen, että se vaikuttaa. Niiden puute sekä ristiriitaiset intressit aiheuttavat ohjelman hyllyttämisen.

Tiedon yhdistelyä tapahtuu liian vähän. Yleisiä ympäristöohjelmien laadinnan ja toteuttamisen ongelmia ovat jatkuvuuden ja seurannan puute sekä päätöksen tekijöiden jättäytyminen prosessien ulkopuolelle. Tätä voi pitää keskeisenä syynä toteutumisen ongelmiin. Ympäristöohjelma käsitetään yleisesti taustamateriaaliksi muille ohjelmille. Se on myös ympäristöasiantuntijoiden työn järjestelyä. Ohjelma muuttuu taustamateriaalista toimintaan integroiduksi kun se viedään arkiseen työhön. Ohjelman laaja valmistelu organisaation johdon tukemana voi auttaa tähän.

Esimerkkihankkeessa ympäristöohjelma kanavoi erilaisia ympäristötavoitteita samansuuntaisiksi tai toi vastakkaisia tavoitteita näkyviin. Ohjelma siis voimistaa erilaisten toimintojen vaikuttavuutta suuntaamalla niitä samaan linjaan. Erityisesti hitaasti kehittyvillä harvaan asutuilla alueilla kaikkien voimavarojen kohdistaminen yhteiseen suuntaan, ympäristö mukaan lukien, on tärkeää, kun ei ole varaa tuhlata voimavaroja. Ympäristöohjelmien tulokset näkyvät ympäristössämme. Tosin on vaikea osoittaa, mikä tekijä on ollut kaikkein vaikuttavin, koska tavoitteet ovat peräisin kansainvälisistä ja kansallisista ohjelmista ja lainsäädännöstä.

Vaikuttavuutta mitataan mm. indikaattoreilla, jotka ympäristön tilatietoa ulkoistaen osoittavat hyvää tai huonoa suuntaa. Vasteindikaattoreita (yhteiskunnan toimintaa ja ympäristötiedon sisäistämistä kuvaavia) lukuun ottamatta niiden ja toiminnan yhteyttä on vaikea erottaa muista kehitystrendeistä. Indikaattorit toimivat parhaimmillaan toimintaan hälyttäjinä (miksi), vaikka toimintamallit mittarista toimintaan (mitä, kuka, kuinka, milloin) saattavat puuttua. Indikaattoreiden käyttämistä vaikuttavuuden mittaamiseen haittaa alueellisen tiedon puute. Indikaattoreiden perusteella ei myöskään voida väittää, ettei ohjelmalla olisi ollut vaikuttavuutta. Indikaattorit eivät mittaa hiljaisen ympäristötiedon sosialisaatiota. Sen mittaaminen onkin vaikeaa, koska esim. työryhmiin osallistuneiden tai puheenvuorojen määrä ei vielä kerro tiedon vastaanottamisesta.

Tiedon yhdistely yhdessä tuottaa yleisesti hyväksyttyjä päämääriä. Ympäristöohjelman laadinta, seuranta ja arviointi yhdessä sidosryhmien kanssa pitää ohjelman mielissä. Johdon osallistuminen on tässä erityisen tärkeää.

Tiedon sisäistäminen yhdessä kaipaa paikallista päätöksentekoa toteutuksessa. Tiedon sisäistämistä yksin kuvastaa se, että ohjelman laatijan omat tavoitteet ja toimenpiteet toteutuvat parhaiten. Suurin ohjelman toteutumisen este on ollut resurssien, erityisesti rahoituksen puute. Ympäristöhankkeiden rahoitus on joutunut kilpailemaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla monien muiden rahoitustarpeiden kanssa.

Aineiston mukaan erityisesti toteuttamisvaiheen resurssien puute ja ristiriitaiset intressit huonontavat oleellisesti ympäristöohjelman vaikuttavuutta. Organisaation johdon poissaolo on suuri ongelma ympäristöohjelmissa strategisen kestävän kehityksen kannalta, koska strateginen päätöksenteko tapahtuu arvioinnin ja ennakoinnin leikkauspisteessä siirryttäessä tiedon yhdistelystä tiedon sisäistämiseen. Resursseja voidaan lisätä ja ristiriitaisia intressejä sovitella erityisesti johdon toimin. Molemmat ovat vaikeita, mutta eivät mahdottomia toteuttaa, sillä kyse on loppujen lopuksi tahdosta: halutaanko asia hoitaa vai ei.

Puutteellisesta internalisaatiosta kertoo se, että ohjelma unohtuu pöytälaatikon täytteeksi tai jää kirjahyllyyn esittelykappaleeksi. Tutkimuksen mukaan ohjelma on sekä arjen työkalu että ylimääräinen tehtävä, jonka voi toteuttaa perustamalla projektin tai palkkaamalla konsultin. Jälkimmäinen jättää ohjelman helposti erilliseksi toiminnoksi. Ympäristöohjelman näkeminen resursseja syöväksi ylimääräiseksi työksi, joka on tehtävä, koska muutkin tekevät tai joku määrää tekemään, on erittäin huono lähtökohta.

Ympäristöohjelman kytkeminen muihin ohjelmiin ja toiminta- ja taloussuunnitteluun on ollut tarpeen. Mahdollisten ristiri-

tojen selvittäminen ja ratkaiseminen suhteessa muihin tavoitteisiin, ohjelmiin, toteutukseen ja rahoitukseen jo laadintavaiheessa vaikuttaa toteuttajien sitoutumiseen ohjelmaan. Aluekehittämislain mukainen muutos maakuntaliiton tehtävään laaja-alaisen ympäristösuunnittelun koordinoimisessa hidastaa kyseistä tehtävää, koska koordinointitehtävän sisältö ei ole vielä vakiintunut samanlaiseksi eri alueilla. Avadykianin et al. (1999, 23) mukaan ympäristötoimintojen koordinoinnin tila kuvaa ympäristöasioiden integroinnin tilaa päätöksen teossa.

5.5.2 Ympäristön erillisyys näkyy vastapuolella olona

Ympäristön erillisyys näkyy vastapuolella olona ja haastajan roolina. Ympäristötoimenpiteiden kokemista erillisenä ja ylimääräisenä kuvaavat puheenvuorot, jotka esittävät, että *"ympäristön suojelun kustannukset tulisi maksaa niiden, jotka vaativat sitä."* Ajatus on täysin ympäristönsuojelulain yleisten periaatteiden vastainen ja korostaa entisestään ympäristötiedon sosialisaation ja ulkoistamisen tarvetta. Ongelman tai oman vastuun kieltäminen näkyy haluna siirtää ongelma muualle, esim. ammattilaisille. Vastuiden ymmärtäminen aloittaa ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusasteparadigman. Lainsäädäntö auttaa paljon ymmärryksen lisäämisessä.

Tiedon sosialisaatio voi vähentää erillisyyden vaikutelmaa
Tiedon sosialisaation esteenä voi olla motivaation puute oman tiedon lisäämiseen. Tiedon ja toimintaohjeiden puute on yksi, joskus melko tarkoitushakuinen syy neuvottomuuteen ympäristöhaasteiden edessä. Lisätiedon tarpeeseen vetoamalla voidaan pyrkiä siirtämään vastuu toiminnasta muille tahoille tai tulevaisuuteen.

Ympäristöyksikön roolia kuvaa parhaiten se, minkälaista kanssa käymistä sillä on muiden yksiköiden kanssa. Vertikaalisten ja horisontaalisten työryhmien merkitys korostuu sekä uusien toimintojen, ympäristö- ja laatujohtamisen että tuottavuuden

saroilla. Kognitiiviselta kannalta ympäristöasioiden integroimisessa toimintaan on kyse osaamisen kehittämisestä. (Avadykian et al. 1999, 23)

Ympäristövastaavien verkostoja tarvitaan esim. LVM:n hallinnonalalla, koska organisaation antamat työedellytykset monista hyvistä puolista huolimatta ovat osin riittämättömät, koska johtoryhmään ei ole riittäviä yhteyksiä (vertaa LVM 2004, 54, Kailasto 2007b, 26–27, 45). Kunnissa tätä tilannetta ei ole. Ympäristölautakunta on lautakuntien joukossa tasa-arvoinen, kuten myös esittelevä virkamies. Tosin, jos ei ole ympäristölautakuntaa ja esittelijä on tekninen johtaja, organisaatio muistuttaa enemmän LVM:n organisaatiota. Silloin kun ympäristöasiat ovat tekniikalle ja taloudelle alistettuja, on perusteltua tehdä ekologisen kestävyyden ohjelmia, koska vaarana on ympäristöasioiden hämärtyminen. Verkosto antaa ympäristövastaavan sanoille painoarvoa ja luo tarvittavia yhteyksiä ympäristöasioiden eteenpäin viemiseksi.

Erillisyys vähentää tiedon ulkoistamisen vaikuttavuutta

Ympäristöohjelman vaikuttavuus riippuu tiedottamisen määrästä ja laadusta. Osallistumismahdollisuudet vähentävät erillisyyden vaikutelmaa ja parantavat tiedon ulkoistamisen vaikuttavuutta. Vaikuttavuuteen liittyvät ohjelman tekemiseen osallistuvien määrä ja työpanoksen laatu, osallistumismenettelyt, vaikutusmahdollisuudet ja SOVA- ja YVA–arvioinnit laadintaprosessin aitoina osina. Sidosryhmien sitoutuminen laadintaan ja toteuttamiseen liittyy siihen onko heidän intressinsä voitu ottaa huomioon ohjelman lähtökohdissa ja laadinnassa. Erittäin tärkeää on, minkälaiseksi sidosryhmät ovat kokeneet osallistumisensa laadintaan. Osallistuminen jää vieläkin liian usein vain lausuntomenettelyn varaan. Aluetasolla osallistuminen ei ole strategista ja puutteellisen vuoropuhelun takia ristiriidat jäävät käsittelemättä. Osallistumisen sijaan omat käsitykset ristiriitojen syistä ja seurauksista ulkoistetaan alueen tiedotusvälineissä. Ulkoistamisen tasolle jäävä ympäristöohjelma jääkin vain ammattilaisia ohjaavaksi tausta-asiakirjaksi.

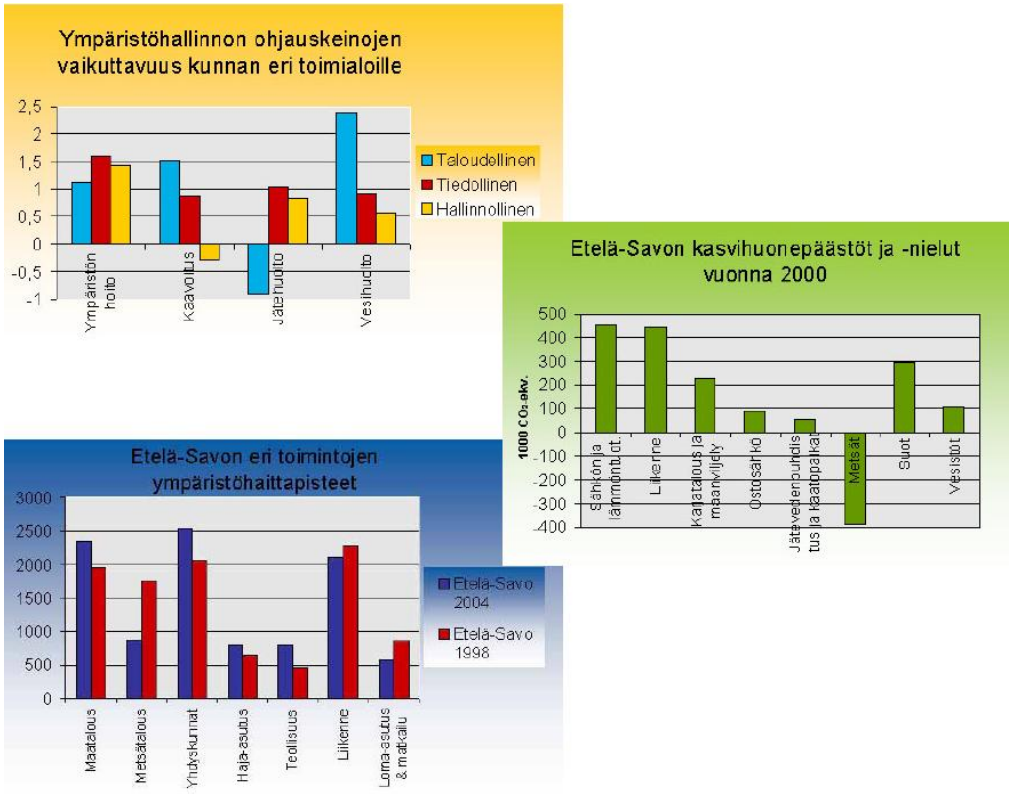
Erillisyys vaikeuttaa monipuolista tiedon yhdistelyä

Tiedon yhdistely ei onnistu yksin, ja ympäristöongelmien tunnistaminen voi jäädä puutteelliseksi. OECD korostaa ympäristöohjauksen järjestelmänäkökulmaa vaikuttavuuden parantamisessa. 80-luvun fragmentoitunutta ympäristöpolitiikkaa alettiin hahmottaa kokonaisvaltaisesti 90-luvulla lainsäädännön uudistamisen ja EU:n myötä. Ympäristöohjauksen integraation parantamista toivottiin (Järvinen 2004, 30–31), sillä integraation puute näkyy ohjauksen päällekkäisyytenä, aukkoina ja ristiriitoina (Mickwitz & Kivimaa 2004, 1). Aluetasolla oli nähtävissä ministeriöiden ohjauksen erot (UUS TTS-YVA, 2004) ja eriävät näkökulmat, joita haastatteluissa tuli esiin maakuntaliiton kohdalla. Tiedon yhdistelyn ristiriidat näkyvät toteutuksen ongelmina.

Ohjelman vaikuttavuus riippuu myös taustaselvityksistä ja seurannasta. Onko tieto ympäristön tilasta ja tulevaisuuden uhkista riittävä ja oikea? Mitä alueen keskeiset toimijat ajattelevat merkittävimmistä ympäristöongelmista ja ympäristöuhkista? Systemaattiseen seurantaan kuuluvat toteutumakyselyt, indikaattorit ja barometrit sekä arviointi. Julkisessa alueellisessa ohjelmassa auditointien käyttäminen ei onnistu mm. hallintorakenteen vuoksi. Seurantaryhmät ja raportointi ohjelman toteuttamisesta hoitavat tätä tehtävää osaltaan.

Ympäristöohjelmaan tehdään taustaselvityksiä ympäristön tilasta, luonnonvaroista ja niiden käytöstä, päästöistä ja maankäytöstä. Lisäksi käytetään erilaisia taseita (kuten kasvihuonekaasutase), ympäristöindikaattoreita, ympäristöanalyyseja, SWOT-analyysiä yms. Resurssit ennemminkin kuin tarve määrittelevät, mitä taustaselvityksiä lopulta tehdään. Selvityksissä on paljon opinnäytetöitä, väitöskirjoja, konsulttiselvityksiä ja Suomen ympäristökeskuksen, Ilmatieteen laitoksen ja GTK:n tutkimuksia. Sosiaalisen kestävän kehityksen indikaattorit puuttuvat usein kokonaan tausta-aineistoista. Ympäristömittarit puuttuvat kuntien strategioista, ja ympäristö on eriytynyt edelleen liikaa.

Ohjauskeinojen vaikuttavuusselvitys toi esille taloudellisen ohjauksen positiivisena, poikkeuksena jätehuoltoon liittyvä ohjaus. Hallinnollisten keinojen ohjausvaikutusta pidettiin kunnissa jopa huonompana kuin tiedollisen ohjauksen. (Tiainen 2004) Vertaamalla ympäristöongelmien arvottamista eri toimien ympäristöhaittapisteisiin (Tenhunen 2004) ja kasvihuonekaasutaseeseen (Mäkelä 2004), voidaan todeta, että vaikutuskeinoja tarvitaan lisää. Vapaaehtoinen alueellinen ympäristöohjelma ei voi korvata ohjauskeinojen puutetta kuin osittain. (Kuva 67)



Kuva 67. *Etelä-Savon ympäristökeskuksen ohjauskeinot ja eri toimintojen haitat (Panula-Ontto-Suuronen & Nikkilä, 2005).*

Ongelmat, joiden korjaamiseen on riittävän hyviä keinoja ja resursseja, yleensä korjautuvat. Liikenteessä tarvitaan teknolo-

gian kehittämistä sekä liikennejärjestelmän ja toimintojen yhteistarkastelua (yhdyskuntarakenne, työelämä, palvelut). Maataloudesta puuttuu rahoitusta ja osaamista esim. karjanlannan energiakäytön laajentamisen osalta. Maatalouden ohjauskeinot olivat TE -keskuksilla alueellisia ympäristökeskuksia suuremmat, koska niillä oli käytössään taloudelliset ohjauskeinot. Yhdyskuntien toimintaa koskevia ohjauskeinoja on käytössä, mutta uusia tarvittaisiin lisää, esim. resurssiohjaus.

Erillisyys johtaa hankkeiden toteuttamiseen yksin

Kestävän kehityksen viitekehys sopii erinomaisesti kuntien toimintatapaan, mutta ympäristöasioiden kytkemisessä päätöksentekoon on ongelmia. Ympäristönäkökulman erillisyys kuntasektorilla tulee esille sekä tutkimusaineistossa että kirjallisessa aineistossa (Puhakka 2007, 11) (Jänis 2002b) ja haastatteluissa. Kuntasektorilla esille tullut erillisyys pätee tämän tutkimuksen havaintojen mukaan myös muilla ympäristöasioita hoitavilla sektoreilla. Agendan jättäminen ns. luonnosasteelle ilman hyväksymistä vie ohjelmalta oleellisia toimeenpanon keinoja ja kertoo ympäristötiedon jääneen sisäistämättä ko. kunnassa. Jos ohjelmaa ei tehdä myös ulkoistaminen jää tekemättä.

Maakuntaliitoissa ympäristöasioiden hoito on yleensä yhden ihmisen tehtävänä, mikä vapauttaa muut tästä huolesta. Tämä vaikuttaa erillisyydeltä, vaikka maakuntakaavan ja aluekehittämisen lähtökohtana on kestävä kehitys. Ympäristöasioiden kytkeminen aluekehitykseen on tuonut rahoitusta rakennerahastoista, mutta samalla EU-rahoituksen hiipuessa voi ympäristöhankkeiden rahoitukselle käydä huonosti kuten esim. Keski-Suomessa tai Päijät-Hämeessä (vert. Hämeen ympäristökeskus 2007a). Uudellamaalla ja Kaakkois-Suomessa on käynyt päin vastoin, mikä johtuu alueiden voimakkaista ympäristöpaineista.

LVM:n hallinnonalan organisaatioiden kohdalla kuvaavaa on, että johto ja ympäristöasiantuntijat ovat erillään, ympäristöasiantuntijat eivät ole johtoryhmien jäseniä ja ympäristöasiantuntijoita saatetaan pitää ympäristöhallinnon tai vihreiden edus-

tajina tai etäpäätteinä (Tiehallinto). Todellisuudessa ympäristövastaavan vastapuolena ovat asiakkaat, muu työyhteisö ja viranomaiset, esim. ympäristöhallinto. Samalla puolella ovat ympäristökollegat verkostoissa. Silloin on toivottavaa, että esimiestukea olisi tarjolla. Kuntien ympäristösihteerien vastapuolena ovat asiakkaat, kuntien luottamushenkilöt ja ne työyhteisön tahot, joita heidän tulee valvoa sekä joskus jopa alueellinen ympäristöhallinto (riittämätön tuki ja näkemyserot valvontatehtävissä). Samalla puolella ovat kollegat verkostossa tai toimistossa, kuntien luottamushenkilöt jne.

Yhdessä toteuttaminen laajentaa ympyröitä

Ympäristöohjelman laatiminen tuo ns. suljetun ympyrän asiantuntijasuunnitteluun myönteisiä kehitysvoimia osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin kautta. Ohjelma sitoo ympäristöasian tiiviimmin yhteiskuntaan. Ympäristöohjelman laatiminen tarjoaa asiantuntijoille varteen otettavan mahdollisuuden keskusteluun ja tiedon vaihtoon sekä vertaisryhmän että muiden toimijoiden ja eri ammattiryhmien kanssa. Tutkimuksen yritysesimerkit kertovat ympäristönäkökulman onnistuneesta strategisesta kytkemisestä yrityksen toimintaan tuotteina ja palveluina.

Erillisyyttä voidaan vähentää järjestelmien tai yhdistettyjen tehtäväkuvien kautta. Yhdistelmätehtävissä kuitenkin kiireellisempi tehtävä jättää vähemmän kiireellisen toissijaiseksi. Erillisyyden ehkäisyssä auttavat sekä ympäristöasioita hoitavan sosiaaliset yhteistyötaidot että muiden tehtäväalueiden halu ottaa ympäristösektori mukaan. Organisatorisesti peruskunnalla on paremmat lähtökohdat kestävän kehityksen toteutuksessa kuin silloin, kun ympäristö ja tekniset tehtävät ovat eriytyneet isompiin kokonaisuuksiin kuten kuntainliittoihin ja liiketoiminnaksi.

Lääninhallitusten tukemat ympäristöterveysohjelmat auttoivat kuntia yhdistettyjen ympäristöterveyden ja kestävän kehityksen ohjelmien laatimisessa. Myös koulujen ja päiväkotien ympäristöohjelmat ja Vihreät liput ovat saaneet kannustusta lääninhallituksista. Lääninhallituksen tehtäväkentässä oli sosi-

aalisen ja kulttuurisen kestävyyden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmia ja kysymyksiä ja ympäristöohjelman laajentaminen tähän suuntaan toisikin parempaa sosiaalista kestävyyttä.

Ympäristöohjelman eri prosesseissa on itse asiassa kyse projektin hallinnasta, vaikka ympäristöohjelman ei missään tapauksessa pidä olla projekti vaan normaalia toimintaa. Ns. helpot ympäristöongelmat saadaan yleensä ratkaistuksi organisaation lainmukaisen normaalin toiminnan, parhaitten käytäntöjen (BEP) ja tekniikan (BAT), järjestelmien, hankintojen tai hyvän yhteistyön avulla, mutta mitä lähemmäksi siirrytään strategista päätöksentekoa ja mitä vaikeampia tai runsaasti resursseja vaativia ratkaisuja tarvitaan, sitä hankalampaa on positiiviseen ratkaisuun pääseminen.

Erillisyys, samojen asioiden toistuva pyörittäminen ilman ratkaisua tai vaikeiden ongelmien ratkaisun viivästyminen, näyttää liittyvän kyynisyyteen, työpaikan vaihtoon tai pitkiin vapaisiin kunnissa ja valtiolla. Erillisyys tai näennäisyys voi johtaa työnantajan vaihtamiseen myös yrityssektorilla esim. yritysjärjestelyjen yhteydessä. Työpaikan vaihdolla haetaan ehkä parempaa arvostusta. *"Yrityksillä … jos on hajallaan tämä homma … ympäristö huonommalla arvoasteikolla… edellisessä työpaikassa ympäristöjärjestelmä ei kyllä toiminut laisinkaan se oli muodollinen, nykyisessä työpaikassa … paljon paremmin."*

Ohjelmat voivat olla ääripäissään viherpesua tai aikataulutettuja toimenpidelistoja ja joskus harvoin strategisen suunnittelun tai johtamisen apuvälineitä. Kyse on myös suunnittelun tuomasta turvallisuuden ja hallinnan tunteesta, joka antaa toivoa paremmasta. Konfliktit ja julkikuva vaikuttavat jonkin verran päätöksiin ohjelman laadinnasta ja motivoivat ympäristöjärjestelmän toimivuuden todentamiseen ulkopuolisilla. Ympäristöjärjestelmän toiminta hiipuu usein ilman ulkopuolisia paineita.

Tiehallinnon hyvin alkanut ympäristöasioiden hoito uupui motivaation (Kailasto 2007a, b) ja johdon katselmustoiminnan

(LVM 2004, 41) puutteeseen. Ulkoisen motivoinnin puute aiheuttaa sisäistä motivaation puutetta ja ympäristö painuu strategisessa mielessä alemmalle portaalle. Lainsäädännöstä, sen soveltamisesta tai poliittisesta tahdosta ei ole löytynyt riittävää vääntövoimaa kalliiden ympäristöinvestointien toteuttamiseen.

Ympäristötiedon sisäistäminen strategisesti estyy erillisyyden takia ilman taloudellista intressiä. Tämä erillisyyden silta on ylitetty mm. bioenergian tuotannossa. Metsäkeskus toteuttaa ympäristöjärjestelmää tuloksekkaasti, mutta vielä on keskustelun tarvetta sidosryhmien kanssa. Metsäkeskuksilla on riittänyt sekä sisäistä että ulkopuolista motivaatiota ympäristöasioiden hoitoon.

Erilaiset ohjauskeinot täydentyvät ympäristöohjelman sisäistämisellä. Ympäristöohjelma paikkaa omalta osaltaan kokonaissuunnittelun tarvetta. Ohjelma on madaltamassa erilaisia kynnyksiä ja yrittää vähentää poliittista epävarmuutta lähestymällä toimintaa useista eri suunnista ja laajalla alueellisella rintamalla.

Ympäristökeskusvetoinen alueellinen suunnittelu Eteläs-Savossa ei ole eriyttänyt ympäristöohjelman tavoitteita valtakunnallisesta ohjauksesta. Samaa voisi sanoa Länsi-Suomen ympäristöstrategiasta ja Pirkanmaan ympäristöohjelmasta. Uusimaa ja Lounais-Suomi ovat eriytyneet selvemmin jo otsikkotasolla ympäristöministeriön tehtäväalueista. Alueellinen ympäristöohjelma nykyisellään on vapaaehtoista konsensukseen pyrkivää suunnittelua, neuvottelua, sopimista, tiedottamista, verkostoitumista ja ympäristöasioiden hallintaa. Tutkimuksessa tehdyt havainnot osoittavat ympäristöohjelman pyrkivän Etelä-Savossa korkean luottamustason ohjaukseen, johon ei välttämättä tarvita kirjallisia sopimuksia, vaikka ne olisivat hyvä lisä (vertaa Palviainen 2004).

Alueellisen ympäristöohjelman sitominen maakuntaohjelmaan mahdollistaa kestävän kehityksen kokonaisvaltaisemman tarkastelun. On tavoiteltavaa, että ympäristöohjelma vaikuttaa

aluekehitykseen muuttaen sitä ympäristömyönteiseksi. Ympäristökeskuksen hallinnoimien EU-hankkeiden rahoitusta lisäävät elinvoimaisen aluetalouden lisäksi ympäristöön kohdistuvat paineet, maakunnan laatima ympäristöohjelma (Kymenlaakson ympäristöpoliittinen neuvottelukunta), yhteistyön kokeminen erinomaiseksi maakuntaliitossa, MYR:ssä, alueellisen ympäristöohjelman laadinnassa, alueellisen ympäristökeskuksen TTS:n laadinnassa ja muussa maakunnallisessa yhteistyössä. Äskettäin laadittu alueellinen ympäristöohjelma puolestaan auttaa aluetta muodostamaan yleisesti hyväksyttyjä ympäristöhankkeita ja lisää ympäristömyönteisten hankkeiden EU-rahoitusosuutta alueella. Muutaman vuoden kuluttua ympäristöohjelman valmistumisesta ympäristömyönteisten hankkeiden osuus hiipuu.

6 Pohdinta

Ympäristöohjelmien osuus omien tavoitteidensa toteutumisessa nähtynä tiedonmuodostuksen teorian kautta tekee tutkimuksesta hyvin ajankohtaisen. Koska tutkimuksen tarkastelukulma lähtee teoriasta, niin työlle on käyttöä ympäristökeskusta laajemmin. Tutkimusmielessä ympäristökeskuksen toimintaympäristö on tässä vain case.

Ympäristöasiat ovat osa jokaisen organisaation päivittäistä toimintaa, vaikka emme olisi niistä kiinnostuneita. Ilman ympäristöasioiden haltuun ottamista emme voi edes yrittää vaikuttaa siihen, minkälaisen roolin ne elämässämme ottavat. Ympäristöasioiden hallinnan avulla pääsemme haittojen kärsimisestä niiden poistamisen ja ennaltaehkäisyn tielle. Ilman henkilökohtaista ja organisatorista sitoutumista ympäristöohjelman tavoitteet eivät muutu käytännöiksi. Molempien sekä ympäristötiedon hallinnan että tietämyksen hallinnan työkalujen suosio tulee lähitulevaisuudessa kasvamaan yritysten kehittämistoiminnoissa ja strategioiden muotoilemisessa (Huang & Shih 2009).

Ympäristöohjelmat ovat syntyneet sekä kansainvälisen kestävän kehityksen kulttuurista ja ohjelmista että valtionhallinnon ja kuntien suunnitteluperinteestä. Myös ympäristöhallintajärjestelmät ovat vaikuttaneet niiden sisältöön ja määrittelyyn. Ympäristöohjelmat ovat menossa strategisen johtamisen suuntaan ja kollektiiviseen tahdonmuodostukseen tietojärjestelmien ja erilaisten inhimillisten ja teknisten verkostojen avustamina. Valtionhallinnon ympäristöohjelmat toimivat enimmäkseen irrallisina ilmiöinä riippuen organisaatiosta ja ohjelmasta. Alueelliset ympäristöohjelmat yhdessä ympäristövaikutusten arvioinnin kanssa ovat tuoneet ympäristöhallinnon suunnittelukulttuuriin osallistumisen kulttuuria. Ne ovat tuoneet myös asiantuntija-

kulttuuria (järjestötoiminnan) ympäristönäkökulmaan, jossa haetaan vahvistusta päätöksen tekoon ja vaikuttamiseen ympäristöasiantuntijoilta. Ympäristöohjelman laadinnassa syntyy yleensä uutta tietoa ympäristön tilasta ja alueellisista systeemeistä ja prosesseista. Niissä myös ennakoidaan tulevaa kehitystä. Samalla muodostuu ymmärrys tarvittavista toimenpiteistä ja käsitys siitä, missä asioissa löydetään kompromissi. Uusi ympäristötiedon ymmärrys syntyy sekä osallisten sisäisinä kognitiivisina että osallisten välisinä sosiaalisina tapahtumina. Tämä on nähtävissä ympäristönäkökulman parempana huomioimisena alueen toiminnassa ja keskusteluissa. Ympäristöohjelman laadinta tasoittaa ympäristönäkökulman tien ja järjestää toiminnan painopistealueet. Etelä-Savon ympäristöohjelman laadinnassa syntyneen käsitykseni mukaan ympäristöohjelman laadinta parhaimmillaan yhtenäistää eri ammattiryhmien määrittelyt, ympäristökäsitykset ja -näkemykset käsiteltävästä asiasta.

Ympäristöohjelmien laadinta ei saisi olla kertaluonteista. Ohjelman toteutumisen seuranta ja uudelleenarviointi ovat erittäin tärkeitä seuraavan kierroksen aloittamisen kannalta. Laadinnan jälkeiset tapahtumat aloittavat toteuttamisen. Se miten toteuttaminen on organisoitu, vaikuttaa siihen, miten ympäristötoimenpiteet toteutuvat.

Ekoläänihanke sai tunnettuutta ja vastustusta. Ekoläänistä Ekomaakunnaksi -ohjelmaa ei vastustettu suuremmin, mutta sen tunnettavuus jäi alhaisemmaksi. Ekoläänihanke oli läänin johdon strateginen kehittämishanke, ja ympäristökeskuksen laatimana ohjelman painoarvoltaan putosi vähäisemmäksi yhden sektoriorganisaation laatimaksi ohjelmaksi. Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 tunnettuus parani osallistumisen ja viestintäsuunnitelman toteuttamisen ansiosta. Sen painoarvoa yritettiin nostaa yrittämällä liittää se aiempaa tiiviimmin maakuntaohjelmaan. Tässä on vielä tehtävää seuraavalle ohjelmalle, jos alueellisen ympäristöohjelman laadintaa jatketaan hallinnon uudistamisen jälkeen. Osallistava ja uuden tiedon luomisen mahdollistava työtapa kuitenkin pitää tärkeitä ympäristöasioita

esillä maakunnallisessa keskustelussa. Ympäristöohjelmalla on pitkä jatkumo vuodesta 1983 alkaen, ja se on alueella yleisesti hyväksytty. Moni Ekoläänitoimikunnan alkuun panema tavoite on toteutunut. Takapakkia on tullut, kun esim. hankkeen ominut organisaatio valtakunnalliseksi muututtuaan on tehnyt muutoksia valtakunnallisista lähtökohdista, jolloin alueen omat ponnistukset ovat jääneet turhiksi. Tätä on aiheuttanut mm. keskittämispolitiikka.

Ekokehityksen mukaan inhimillisten ja ympäristöongelmien ratkaisu edellyttää paluuta paikallisiin yhteisöihin, joissa ihmisten elintaso, tuotanto ja teknologia sopeutuvat luonnon ehtoihin. Ekokehitys ei ole pärjännyt globalisaatiolle, koska ne ovat täysin vastakkaisia pyrkimyksiä. Sen sijaan ekologinen modernisaatio on voimissaan, ja kestävä kehitys globaaleine tavoitteineen pystyy vuorovaikutukseen globalisaation kanssa. Etelä-Savon ympäristöohjelmassa ekokehityksen ajatus nousee edelleen esiin sellaisissa tavoitteissa kuin hyvä elämän laatu, lähiruoka, bioenergia, turvaamme luonnon monimuotoisuuden ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Eko-sanaa ei haluta käyttää vaikka hyväksytään sen tavoitteita alueen elinvoimaisuuden ylläpitäjinä. Ekologista modernisaatiota edustavat ekotehokkaan elinkeinoelämän, tutkimuksen ja koulutuksen, ympäristökilpailukyvyn, teknisten verkostojen ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen tavoitteet. Kestävää kehitystä edustavat esimerkiksi ohjelman rakenne, osallistumismenettelyt, talousveden laadun turvaaminen, rantarakentamisen suunnitelmallisuus, maaseudun elinvoiman turvaaminen, jätteiden kierrätys ja ympäristötietoisuuden lisäämisen tavoitteet. Oikeastaan tällainen jaottelu on hieman keinotekoista, mutta auttanee ymmärtämään käsitteiden eroja. Kuitenkin alueella halutaan kestävää kehitystä, ja ekologisen modernisaation keinot ovat erittäin suosittuja vaikka sitä termiä ei käytetäkään. Nykyiset rahoitusohjelmat tukevat ehkä parhaiten ekologisen modernisaation mukaisia tavoitteita.

Ympäristöohjelmalla voidaan vaikuttaa alueen ympäristökilpailukykyyn harvaan asutuilla alueilla nostamalla esiin mm.

alueen ainutlaatuiset ominaisuudet, uusiutuvat luonnonvarat, ympäristömyönteiset elinkeinot ja alueen viihtyisyys. Ympäristöohjelmat ovat nykyisellään melko heikko aluekehittämisen väline. Toisaalta ympäristöohjelman laaja osallistumisprosessi voi tehdä ympäristötyön näkyväksi ja avoimeksi sekä samalla mahdollisesti haastaa pienen asiaan vihkiytyneen eliitin horjuttamalla sen valta-asemaa.

Näkemykset alueellisen ympäristöohjelman kilpailukykyä vähentävästä vaikutuksesta voivat johtua siitä, että se on maakunnallisen poliittisen päätöksenteon ulkopuolinen ei-virallinen ohjelma. Myös EU:n mukanaan tuoma Natura 2000 -ohjelma ja kansalliset luonnonsuojeluohjelmat mielletään alueelliseen ympäristöohjelmaan liittyviksi, vaikka ne eivät yleensä ehdota uusia suojelukohteita vaan etsivät keinoja vapaaehtoiseen suojeluun. Mielikuvat puhtaasta ympäristöstä luovat ympäristöongelmiin liittyvää ikänäköä, kun taas ympäristöasiantuntijoiden näkökulma on jossain määrin likinäköinen. Laajaa ympäristöasiaa on hyvä rajata jo työn tekemisen mielessä. Indikaattorit korjaavat jossain määrin poliittisten päättäjien ikänäköä, mutta ovat omiaan lisäämään asiantuntijoiden likinäköisyyttä.

Alueellisia ympäristötavoitteita on ja pitäisikin olla. Niiden toteuttaminen riippuu erityisesti alueen antamasta tuesta ja pitkäjänteisyydestä. Ympäristöohjelmilla olisi enemmän annettavaa kuin se, mihin niitä nykyisin käytetään. Niiden mahdollisesti tuoma lisä alueelliseen ympäristökilpailukykyyn voisi olla suuri erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Kaikuja näistä mahdollisuuksista antavat onnistumiset esim. Länsi-Suomessa ja Etelä-Savossa. Etelä-Savon tulevaisuus nähdäänkin Uusiutuvana Etelä-Savona, joka on matkalla kohti päästöttömyyttä. Saavutuksena voi pitää sitä, että maakuntaohjelmat ja maakuntakaavat monipuolistivat sisältöään ympäristönäkökulmalla. Itä-Suomen lääni otti ympäristökasvatuksen saralla suuria askelia kestävän kehityksen merkeissä. Etelä-Savon TE-keskus otti ympäristön strategiseksi asiaksi, joten on odotettavissa, että yrityssektorillakin herätään ottamaan ympäristö strategisesti huomi-

oon. Maakunnallisten strategioiden ja ohjelmaresurssien vaikutussuhde on myös kahdensuuntainen. Ohjelmarahoitus ja sen suuntaaminen eri toimintalinjoihin ja toimenpidekokonaisuuksiin vaikuttavat maakuntien strategianmuodostukseen: sitä kehitetään, mihin on tarjolla ohjelmarahoitusta.

Kestävän kehityksen kokonaiskäsitteen liittäminen ympäristöohjelmatyöhön ei ole onnistunut LVM:n hallinnonalalla. Ongelmia on ollut ekologisen, taloudellisen, henkisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyyden kentillä. Taloudellinen kestävyys on ollut lähtökohta ja tavoite, mutta se on jäänyt saavuttamatta. Samalla palvelun taso on pudonnut erityisesti rural -alueilla, mikä on haitannut elinkeinotoimintaa *"tiet jätetty herran huomaan"*. Kun maanrakennuskustannusindeksi 1995=100 on vuonna 2006 tasossa 141, niin taloudellinen kestävyys voi todella olla uhattuna rahoituksen osalta. (Tilastokeskus 2005 ja 2007) Tämä saattaa lisätä ekologista kestävyyttä, mutta keino ei liene tietoinen. Indeksin nousu liittyy yleiseen talouden muutokseen ja kustannusrakenteen uudelleen muotoutumiseen ja saattaa liittyä luonnonvarojen vähenemiseen joillain alueilla. Sosiaalisen kestävyyden käsitteen ymmärtämisessä on ongelmia tiehallinnossa keskushallintoa lukuun ottamatta. Ekologisen modernisaation teoria sopiikin kestävää kehitystä paremmin kuvaamaan nykymuotoisen LVM:n ympäristötoiminnan viitekehystä. Edellä olevasta herää ajatus, että jos kestävää kehitystä ei jossakin organisaatiossa onnistuta käsittelemään kokonaisuutena, se kertoo joko toiminnan laadusta tai organisoinnista ja ongelmista ympäristönäkökulman sijoittamisessa.

Raportointi, koordinointi ja ympäristöjärjestelmän ylläpito on managementtia, ei ympäristöjohtamista, jota tarjotaan kursseilla monille alasta kiinnostuneille. Oikeasti on kysymys ympäristöasioiden hoitamisesta, ongelmien tunnistamisesta, suunnittelusta, toisten informoinnista ja mielikuvista. Liekö käännösvirhe vai todellinen havainto, että ympäristöasiat vaativat johtamista. Toisaalta kurssien sisältö ei anna muita eväitä kuin tietoa ympäristöasioiden hoitamisesta. Miksi yleensä tarvitaan sanaa ympä-

ristöjohtaminen? Siksikö, että se on erilainen johtamisalue tai nykyiseen oikeaan johtamiseen sisältymätön? Sanan käytössä tulisi olla tarkempi, jotta asiasta tulisi oikea kuva. Kuitenkin ympäristöohjelmien toimeenpanossa tarvitaan sitä oikeaa johtamista, johon ympäristöjärjestelmät eivät anna riittävästi eväitä vaan määrittelevät ympäristön aseman johtoryhmään liittyen näin: "johdon edustaja ympäristöjärjestelmässä" ja "johdon katselmustoiminta". Ympäristösihteerit ja vastaavat tarvitsisivat suunnittelun ja johtamisen kursseja, jos heidän odotetaan todella johtavan ympäristöasiaa. Myös poliittisten luottamuselinten mahdollisuudet ohjata paikallisviranomaisten toimintaa on todettu ongelmallisiksi. Syitä ovat esim. tiedon, ajan ja vuorovaikutuksen puute, osallistumattomuus valmisteluun ja valtion viranomaisten ohjaus (Nikkilä 1992, 36).

Ympäristötiedon sisäistäminen vaikuttaa toimintaan, ja siitä kertovat mm. käytettävissä olevat resurssit ja toteutuneet hankkeet. Neisserin havaintokehän mukaan ihmisen tietopohja vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisiin asioihin hänen tarkkaavaisuutensa suuntautuu. Ympäristö ja havainnoinnin kohde muokkaavat havaitsijan sisäistä mallia, joka taas ohjaa kohteen ja ympäristön havainnointia. (Neisser 1976) Toisaalta ympäristöongelmien aiheuttama ahdistus ja murskaavat mittasuhteet sekä mitättömiltä tuntuvat omat vaikuttamisen mahdollisuudet voivat johtaa siihen, että ongelmat yksinkertaisesti sivuutetaan (Lyytimäki 2007). Ympäristötiedon parempi sosialisaatio vähentää ahdistusta ja vastuun pakoilua. Kiinnostusta ympäristödiskurssin hallintaan lisää se, että moniäänisessä julkisuudessa salaisuuksien säilyttäminen on vaikeaa. Salailun paljastuminen koetaan suureksi riskiksi, ja toimintastrategiaksi valitaan aktiivinen tiedottaminen. Korostamalla tiettyä näkökulmaa voidaan yrittää estää epämiellyttävien kysymysten käsittelyä, vaimentaa vastaväitteitä tai saattaa keskustelu sivuraiteille. Aktiivisesta tiedottamisesta pidättäytyminen on kuitenkin joissakin tapauksissa perusteltua. (emt. 2007)

Ympäristöohjelmien laadinnan ympärillä pyörivät intressit jakautuvat jonkin verran Maslowin (1943) tarvehierarkian mukaisesti. Erityisesti korostuvat fysiologiset tarpeet (elinkeinon toimintaedellytykset = ruoka ja lämpö) ja turvallisuuden tarpeet (ympäristöturvallisuus = globaalit uhat, terveys, suunnitelmallisuus, luonnon monimuotoisuuden antama puskuri ja ilmastonmuutos). Jonkun verran tulevat esille myös yhteenkuuluvuuden (ihmisten kohtaaminen keskustelun merkeissä) ja arvostuksen tarpeet (esim. elinkeinot hakevat meriittiä tehdyistä toimista) sekä itsensä toteuttamisen edistämisen tarpeet (ympäristöammattilaiset).

Vaikuttavuuteen liittyy myös ympäristöohjelmaan suoranaisesti kuulumattomia yllättäviä tekijöitä. Kuka asian esittää saattaa nousta tärkeämmäksi kysymykseksi kuin se, mitä esitetään tai miten. ”Väärän leijonan pentu” sanotaan haastattelun loputtua, kun keskustellaan, siitä miksi menestyksellinen ympäristöasioiden hoito muuttuu johdon tai esimiehen vaihdoksen tai eri organisaatioiden yhdistämisen jälkeen mahdottomaksi. Näin sanoo urallaan pitkälle edennyt henkilö. Sillä käsitteellä saattaa todella olla erityistä merkitystä ympäristöasioiden hoidossa, jossa johdon sitoutuminen vaikuttaa työn onnistumiseen. Uusi johto tuo uudet prioriteetit ja omat suosikkinsa, eikä ympäristömyönteisyys välttämättä lisäänny nuorten ikäluokkien myötä. Urallaan onnistuneita rajaavia keskusteluita esimiestensä kanssa käyneet pysyvät yleensä työssään, ja ne, jotka eivät pääse riittävään keskusteluyhteyteen vaihtavat useammin työpaikkaa (myös pysyvässä työsuhteessa ja päällikköviroissa olevat).

Valtakysymykset voivat yllättäen nousta esteeksi ympäristöjärjestelmien kehittämiselle, esim. kilpailevien johtoryhmän jäsenten taistelussa resursseista. Helpointa on pudottaa ympäristöasiat alatasolle, jolloin johtoryhmän ei halutessaan tarvitse kohdata koko ikävää asiaa kuin korkeintaan johdon katselmuksessa kerran vuodessa. Toteuttamisen ristiriitoja aiheuttaa omien tai valtaeliitin reviirien turvaaminen. Pelkät ympäristöohjelmat ja -järjestelmät eivät riitä ympäristönsuojelussa, vaan lain-

säädäntöä tarvitaan estämään ympäristölle vaaraa aiheuttavaa toimintaa ja motivoimaan ympäristöhaittojen poistamista (vertaa Ala-aho 2000). Yhteistyön vaarana on sinisilmäisyys ja liika periksi antaminen mm. valvonta- ja lupatehtävissä. Esim. puuttumisen kynnys saattaa nousta: *"meillä on hyvät välit, tunnetaan hyvin nämä kaverit, tavataan säännöllisesti"*, siksi kumppanuuden kehittäminen on tehtävä varoen ja erillään viranomaistehtävistä, jolloin nähdään tarvittaessa myös huolellisesti rakennettujen kulissien taakse.

Sekä riippumattomuus että erillisyys ympäristöasioiden hoidossa pitävät sisällään ongelman ytimen. Erillisyys varmistaa ympäristöasian riittävän esille tuomisen ja toisaalta estää ympäristöasioiden hoitamista. Riippumattomuus on tarpeen ympäristönäkökulman esille tuomisessa sekä lupa- ja valvontatehtävissä, mutta tuo samalla ympäristönäkökulman eriytymistä. Molempia siis tarvitaan, riippumattomuutta ja erillisyyttä, mutta siten, että ympäristönäkökulma pysyy mukana muussa yhteiskunnallisessa toiminnassa.

Tulevien ohjauskeinojen ennakointi on kannustanut yrityksiä kehittämään toimintaansa ympäristömyötäisemmäksi. Vastaavasti poliittinen epävarmuus voi jarruttaa investointeja. Näin on tapahtunut mm. uusiutuvien energiamuotojen tutkimuksessa. Yritykset eivät voi suunnitella hyviä ratkaisuja varastoon. Mikäli investointi maksaa itsensä takaisin vasta useiden vuosien aikana, yritys ei välttämättä toteuta sitä koskaan, sillä jonossa on aina investointeja, jotka tuottavat nopeamman voiton. Tällaisessa tapauksessa vapaaehtoinen ohjaus tuskin riittäisi ekotehokkuuden parantamiseen, vaan kyseiset investoinnit vaatisivat toteutuakseen kannustimen tai sanktion. (Järvinen 2004, 28–29) T&K-rahoitus synnyttää innovaatioita ja ympäristöstandardit ja päästöraja-arvot levittävät näitä innovaatioita. (Järvinen 2004, 29–30)

Ohjauskeinojen vaikuttavuutta tutkinut Per Mickwitz (2002, 1) painottaa, että ohjauskeinojen vaikutus on aina tapauskohtai-

nen (esim. normiohjaus tai taloudellinen ohjaus (vertaa Määttä 1999 ja 2003)). Hänen mukaansa vaikuttavuudessa on keskeistä ennakoitavuus ja selkeä linja. (Järvinen 2004, 28–29) Honkasalon (2003, 15) mukaan ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen vaikutus on usein välillinen. Esim. julkinen ohjaus voi vaikuttaa mm. asiakkaiden kautta, jolloin säädöksiä niiden takaa ei tunnisteta. Ympäristöpoliittisella ohjauksella voi olla myös vinouttavia tai väärään suuntaan ohjaavia vaikutuksia. (Järvinen 2004, 29–30) Kokonaisvaltaisen suunnittelun tarvetta nähdään maankäytön suunnittelussa ja liikennealalla toimivien joukossa mm. ekotehokkuuden edistämiseksi. (Järvinen 2004, 37)

Ympäristöteknologian yleistymistä ja ympäristöyritystoiminnan liikkeelle lähtemistä haittaa alueellisten investoijien puute. Jos osakemarkkinoille tehtäviä sijoituksia pystyttäisiin sijoittamaan omalle alueelle aluerahastoihin, sijoituksen riskit saattaisivat kasvaa, mutta alueen taloudelliset kasvuedellytykset nousisivat. Ympäristö- ja yhteiskuntavastuun näkökohtien huomioimista sijoitustoiminnassa hankaloittaa ennen muuta se, että laki ei sitä säätele (Kupi 2006, 2).

6.1 OSALLISTUMINEN VAIKUTTAVUUDEN YTIMESSÄ

Ympäristöohjelman laatimisen tapa edustaa melko hyvää tulevaisuuden suunnittelua, koska se sallii yleisön ja alueellisten toimijoiden yhteisen näkemyksen muodostamisen ja huomioonottamisen paremmin, mikä taas lisää sitoutumista ympäristötoimenpiteisiin. Pitkäjänteinen toiminta ja hyvin määritellyt painopistealueet, laajat keskustelut ja järjestelmällinen toiminta johtavat lopulta päätösten hyvään toimenpanoon. Tämä on tärkeää ympäristöohjelmille, koska ilman juridishallinnollista asemaa niiden on hankittava yleinen hyväksyntä ja toimeenpanoresurssit. Alueellisten ympäristöohjelmien toteutukseen tulee uusi kiinnostava mahdollisuus ja näkökulma uuden muotoisessa aluehallinnossa. Toteutuksen tulisi tapahtua strategisen kes-

tävän kehityksen puitteissa. Toistaiseksi näitä uusia mahdollisuuksia ei ole aluetasolla juuri tunnistettu.

Kehittämisen tärkein tekijä on ympäristönäkökulman ja asiantuntemuksen aito mukaan ottaminen kuntien, maakuntien ja aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun. Viranomaisten suunnitelmia pitäisi avata yleisölle nykyistä paremmin (vertaa SOVA-laki) erilaisten osallistumistapojen kautta. Samalla demokratian toimivuus ja kansalaisaktiivisuus kasvaisi vaikutusmahdollisuuden tunteen kautta. Tämä ratkaisisi myös mahdollisesti resurssiongelmia. Toisaalta ympäristöohjelmien laadinnalle tulisi entistä suuremmat laatu-, yhteistyö-, osallistumis- ja sisältövaatimukset.

Johtopäätöksenä aineistosta, sen analyysistä ja tulosten tarkastelusta voi todeta alkuoletukseen viitaten, että ympäristöohjelma on hyvä käytännön työväline ympäristötoimenpiteiden suunnitteluun vain tiettyyn rajaan asti. Laadinnassa muodostetaan tarkoituksellisesti prosessin osallisille uutta tietämystä (SECI) ja järjestellään sitä. Rajoja asettavat käsiteltävien ongelmien vaikeus, sitoutuminen ja kilpailevien intressien voimakkuus. Ympäristöjärjestelmä tai integrointi muihin tavoitteisiin ja järjestelmiin lisää ympäristöohjelman vaikuttavuutta. Ympäristönäkökulman vieminen strategiselle tasolle olisi tärkeä kehitysaskel. Ympäristöasioiden hallinta pyrkii evolutionaariseen prosessiin (vertaa taulukko 23 ja kuva 68) spiraalimallin mukaan, jossa toiminta kehittyy kierrosten määrän kasvaessa myös ilman kytkentää varsinaiseen ympäristöjärjestelmään. Ympäristöohjelman prosessien ja vaikuttavuuden analyysistä muodostunut kappaleessa 5.2.2 esitetty 4x4-portainen luokittelu tiedon muodostuksen kehitysvaiheista (taulukko 23) liittyy käsiteltävän ongelman vaikeusasteeseen. Osallistumisprosessissa syntynyt vaiheistettu ajatusmalli VAM täydentyi luokitteluavaimeksi koko analyysin ajan, ja viimeiset piirteet (intressi) syntyivät vasta pohdintaa kirjoitettaessa.

Asiantuntijaverkostot voivat hoitaa monia ympäristöongelmia ja niiden tarkkailua menestyksekkäästi. Tällaisia ovat olleet mm. vesistökuormitus, päästöt ilmaan ja maaperään sekä erilaiset seurantaohjelmat. Lainsäädäntö on antanut riittävät puitteet kyseiselle työlle. Kun ratkaistava ongelma on monisyinen ja on tarve päästä seurauksista syihin, tarvitaan yhteistyötä.

Taulukko 23. *Analyysin pohjalta muodostunut luokitteluavain vaiheistettuna ajatusmallina.*

Käytetty luokitteluavain (syntyi intuitiivisesti osallistumisprosessin analyysissä)
1 VAM1 yksin (intressinä asiantuntijavalta) S Asiantuntijat keskenään (ja kuulevat muita) E Asiantuntijat tekevät selvityksiä, julkaisevat ja kyselevät C Asiantuntijat yhdistävät verkostossa ympäristötietoa toimintaan I Asiantuntijat toteuttavat ympäristöhankkeita ja hankkivat rahoitusta
2 VAM2 yhdessä (intressinä päästä mukaan päättämään) S Organisaatio tekee KEKE-ohjelmaa työryhmässä, asiantuntijat mukana E Tehtävien selvitysten määrä monipuolistuu ja lisääntyy C Organisaatio yhdistelee verkostoissa toimintaa ja ympäristötietoa I Organisaatio toteuttaa useita ympäristömyötäisiä hankkeita
3 VAM3 ristiriitoja (intressinä taistelu vallasta) S Huomataan ristiriitaisia intressejä E Kerrotaan ristiriidoista muille C Yritetään eri ratkaisumalleja tai suljetaan asiantuntija pois marginaaliin I Pidetään huoli omista reviireistä ja resursseista
4 VAM4 strategisia hankkeita (intressinä laaja kuva sellaisen ratkaisun löytämiseksi, jossa kaikki hyötyvät, synergia) S Huomataan uusia strategisia lähtökohtia, joissa kaikki hyötyvät E Tehdään selvityksiä uudesta strategisesta näkökulmasta C Yhdistellään strategista tietoa I Tehdään SSD-strategioita ja toteutetaan strategisia hankkeita
Viitekehyksessä ristiriitoihin vaikuttaa ongelman määrittelyvalta, maailmankuvien erot ja intressien turvaaminen. Tiedon oikeutus tapahtuu johtoryhmissä. Kun ihannetila on osallistuminen, niin osallistumisen taso on luokiteltava ja ongelman vaikeusaste (VAM1 - 4) otettava huomioon.

Ympäristötiedon sosialisaatiota tehdään yhä yksin ympäristöasiantuntijoiden verkostoissa. Ympäristöasioiden ja ympäristövirkailijoiden sekä ympäristöohjelman ja -politiikan asema or-

ganisaatiossa määrittelee ympäristönäkökulman vaikutusmahdollisuudet. Puutteellinen asema tai vähättely voi olla jopa este uuden tiedon sosialisaation alkamiselle. Esimerkkinä ympäristön asemasta voi mainita erään julkaisun vuosikymmenen takaa: *Kalankasvatuksen ympäristöpolitiikka –Tavoitteiden ja tosiasiatietojen yhdistelmä* (Veitola & Mäkinen 1996). Se on osa kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohjelman valmistelutyötä. Selvitys ilmoittaa sen kirjoittajien olevan *"vastuussa kirjoituksen sisällöstä, eikä se välttämättä edusta Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen virallista kantaa"*. Koska se kuitenkin oli asiantuntijaryhmätyönä laadittu, sille olisi pitänyt antaa virallinen asema. Ympäristöohjelmien ongelma on juuri virallisen aseman puute. Sama koskee ohjelman laatimisen projektiluonteisuutta ja tekijöiden asemaa organisaatiossa (tilapäinen, määräaikainen, tehtävien vaativuusluokitus jne.) sekä jäämistä muusta toiminnasta irralliseksi tehtäväksi.

Jopa Euroopan ympäristökeskuksen *EU:n ympäristösignaalit 2009* -raportti käsittelee Euroopan keskeisiä ympäristökysymyksiä (ympäristön tila ja monimuotoisuus) todeten, ettei julkaisun sisältö välttämättä heijasta Euroopan komission tai Euroopan yhteisön toimielimen näkemyksiä. Molemmat edellä olevat esimerkit kuvastavat tilannetta, jossa asiantuntijatieto tai tieteellisen tutkimustyön tulokset todetaan oikeiksi vasta valtaeliitin toimesta tai poliittisessa elimessä. Tilanne on sama kuin päätettäisiin poliittisesti, kiertääkö maa aurinkoa vai päinvastoin. Haastatteluissa esille tulleessa ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten sensuroinnissa on jonkin verran tätä samaa piirrettä.

Tiedon sosialisaatio yhdessä lisää vaikuttavuutta. Tutkimusaineisto tukee väitettä, jonka mukaan vaikutusmahdollisuudet lisäävät sitoutumista. Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 laadinnan aikaiset laaja-alaiset keskustelut ovat lisänneet alueen tietämystä, joka rakentuu jo ennestään hyvälle ekoläänihankkeen pohjalle.

Alueellisessa ympäristöohjelmassa suunnitellaan ja keskustellaan alueen kanssa. Se on ihan oma ohjauslajinsa, johon viittaa ohjelman prosesseissa tapahtuva uuden tiedon muodostus. Kuntapuolella tulisi esim. kehittämiskeskusteluissa (MRL) tai muissa kuntatapaamisissa päästä käsittelemään kuntastrategiaa ja ympäristön roolia siinä. Jos esim. ilmastonmuutos aiheuttaa sen, että kunnan keskeisiä toimintoja on vaarassa jäädä veden alle, niin strategian tulisi ottaa tämä asia tarkasteluun.

Yksi vaikuttavuuteen liittyvä tekijä on ympäristöasioita hoitavan henkilön asema organisaatiossa. Se vaikuttaa edellytyksiin hoitaa tehtäviä tehokkaasti. Jos ympäristövastaavalla ei ole asiaa johtoryhmään, ei ympäristö voi tulla strategiseksi pilariksi. Jotta ympäristö olisi oikeasti organisaation strategiassa mukana, pitäisi ympäristöasiantuntija ottaa mukaan laatimaan strategiaa. Ympäristövastaavan työedellytykset eivät usein ole sellaiset, että hän todella vastaisi organisaation ympäristöasioista. Jos ei ole organisatorisia edellytyksiä eikä valtuuksia tehdä työtä, niin onkin parempi, että oikea vastuu on siellä minne se kuuluukin.

Tiedon ulkoistaminen yksin voi johtua ympäristöhallintokulttuurin nuoruudesta. Byrokratiaperinteen lyhyys voi olla yksi ympäristöhallinnon ongelmista. Kolmekymppiseltä ympäristöhallinnolta puuttuvat perinteiset virastobyrokraatit, kun muilla hallinnon aloilla on noin 200-vuotiset perinteet ja noin kolmannen polven virkamiehet. Tällöin mahdollisuus vaikuttaa byrokratian kulkuun on vähäisempää kuin muilla hallinnon aloilla, koska hallinnolliset menettelytavat puuttuvat tai toisen hallinnonalan byrokratian kiemurat ovat vieraat. Asiat hoidetaan keskusteluin, ohjaten, tiedottaen ja ympäristölainsäädännön antamin keinoin. Byrokratiaperinteen erot ja ympäristöasiantuntemuksen rooli erilaisissa hallinnollisissa päätöksentekotilanteissa selittävät osittain vaikuttavuuden ongelmia. Kyse on myös virallisen aseman oikeuttaman tiedon presentioista ja vallan osoittamisen tavoista.

Kestävän kehityksen näkökulma edellyttää pitkän aikajänteen omaksumista, mutta jos käytössä olevista resursseista ei ole etukäteen mitään tietoa, on pitkäjänteisen suunnittelutyön toteuttaminen vaikeaa. Tämä on todettu esimerkiksi Järvenpään agendaprosessin arvioinnissa vuonna 2005. Jos muita toimijoita ei saada mukaan, agendatyö lopahtaa saaden aktiiviset toimijat pettymään. (Puhakka 2007, 13)

Tiedon ulkoistaminen yhdessä tuo moniäänisyyttä ja lisää kiinnostavuutta. Ympäristötoimenpideohjelma on asiantuntijatyötä ja kuuluu kunnassa ympäristöviranomaisen laadittavaksi (YSL) yhdessä kunnanhallituksen ja kunnan muiden toimijoiden kanssa. Ympäristöasiantuntijat voivat ja osaavat tehdä strategioita, mutta hallinnollisesti ja oikeudellisesti kuntastrategia kuuluu kunnan johdolle. Haastattelujen mukaan ympäristöstrategiaa ei olisi syntynyt ilman ympäristöpäällikön ja ympäristölautakunnan työpanosta.

Ympäristöohjelman määritelmän analyysin pohjalta vaikuttavuus löytyy toiminnan sijaan ohjelman informaatio-ominaisuudesta ja vuorovaikutuksesta. Pelkkä oikeiden toimintatapojen kertominen ei riitä. Emansipatorinen lähestyminen ympäristöohjelman laadinnassa ja siitä tiedottamisessa valtauttaa yleisön ottamaan kantaa ja osallistumaan toteuttamiseen.

Tiedon yhdistely yksin voi johtaa yksipuolisuuteen. Suunnitellun seurannan toteuttamatta jättäminen on aika yleistä, mikä kuvastaa ohjelman jonkinasteista unohtamista tai seurannan resursoimatta ja vastuuttamatta jättämistä. Tällöin seuranta voi jäädä asiantuntijan silmäilyn ja melko yksipuolisen raportoinnin varaan. Yksipuolinen tiedon yhdistely voi johtaa harhaan. Jos ohjelmatyössä ei kiinnitetä riittävästi huomiota oppimiseen ja kommunikaatioon, unohdetaan prosessin laatu ja menneiden kokemusten arvioinnissa epäonnistutaan. Sotaraudan mukaan suunnittelua ja toteutusta ei voida erottaa toisistaan, analyysien laatu ei takaa strategian laatua eikä sisällön laatu toteutumista. Tarvittavan sitoutumisen rakentamiseen ei riitä suunnitteluvai-

he, eikä strategian laatijoita ja toteuttavaa operatiivista tasoa tule erottaa toisistaan. (Sotarauta 1996b, 3)

Tulevaisuudessa erilaisten materiaalitaseiden laskenta aluetasolla tulee yleistymään, mutta hitaasti, ellei niiden laskentaa saada automatisoitua eri järjestelmistä (vertaa ENVIMAT, CO2-raportti). Tämä vaatisi tietojen yhteiskäytön tulosohjausta aika laajasti, ei pelkästään valtionhallinnossa. Ympäristöohjelmien tekeminen muuttuu tulevaisuudessa osittain enemmän automatisoidun tekniikan avustamaksi (mittaukset, laskennat, verkkokeskustelu) ja seuranta osittain taloudellisen tilinpäätöksen osa-alueeksi (vastaavaa, vastattavaa). Näitä tärkeämpää on kuitenkin sisältö, vuorovaikutus, osallistuminen ja päätöksenteon läheisyys.

Tiedon yhdistely yhdessä löytää tärkeät painopisteet. Ympäristöohjelman vaikutus tulee siitä, että se otetaan huomioon muissa ohjelmissa, suunnitelmissa ja päätöksissä ja että se kannustaa vapaaehtoisiin ympäristömyönteisiin toimiin esim. yrityksissä ja aluehallinnossa. Vaikutustapa voi olla myös yksittäisten toimijoiden toiminnan suunnittelun ja käytännön toimien tukeminen ja yhteistyömahdollisuuksien lisääminen, kun eri näkökulmista yhdistellään yhteisiä intressejä. Ympäristöohjelma tarjoaa uusia tai toisenlaisia ajatuksia ja toimintamahdollisuuksia ja muistuttaa ympäristön ja luonnon suojelun merkityksestä. Ympäristöohjelma vaikuttaa monilla tasoilla. Isojen yhteistyöverkostojen ja organisaatioiden toimintaa on suunniteltava etukäteen, ja ympäristöohjelma tarjoaa siihen mahdollisuuden. Ympäristöohjelma helpottaa ja nopeuttaa päätösten tekoa henkilökohtaisella tasolla. Päätösten muuttaminen toiminnaksi ei käy käden käänteessä. Yhteistyö ohjelman laadinnassa, toimeenpanossa ja toteutumisen seurannassa parantaa merkittävästi ohjelman vaikuttavuutta.

Vaikuttavuus syntyy vuorovaikutuksessa tapahtuvan yhteisen hyvän löytymisen kautta eli intressien yhteensovittamisesta, yhteisistä päämäärien, tavoitteiden ja toimenpiteiden asettami-

sesta ja yhteistyöstä. Ympäristöohjelman yhteydessä tehtävä ympäristöhaittojen analysointi ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan ja auttaa löytämään tarpeelliset painopistealueet. Näin uusi ympäristötieto sisäistetään ohjaamaan toimintaa. On erittäin ilmeistä, että paikallinen tai alueellinen kestävän kehityksen määritelmä on tarpeen ja kytkökset aluekehitykseen välttämättömiä. Pitkäjänteinen ohjelmallinen toiminta tuo tuloksia, lisää olemassa olevien keinojen vaikuttavuutta ja tuo uusia keinoja yhteistyön kautta. Alueellisen ympäristöohjelman ja ympäristöjärjestelmien vertailu tuo esiin sen, että systemaattiset prosessit jäntevöittävät toimintaa.

EU-tasolla ei enää puhuta uusiutuvista ja uusiutumattomista luonnonvaroista. Se ei enää riitä, vaan luonnonvarojen käyttöasioita tulisi tarkastella tiiviimmin paikallisena systeeminä. Olisiko tästä tulossa ekokehitysajattelun mukaista paikallista ja omaehtoista tavoitteenasettelua ilmastonmuutoksen ruokkimana? Tällä hetkellä EU-ohjaus on entistä yksityiskohtaisempaa, ja se laajenee yhä useampaan aihepiiriin.

Tiedon yhdistelyn ristiriitoja aiheuttavat riittämättömät ohjauskeinot ja mittarit. Ohjauskeinojen vaikuttavuuden kannalta ympäristöohjelmaohjaus on hidasta ja kohdattavat ongelmat ratkaisun kannalta vaikeusasteeltaan hyvin ongelmallisia, mutta tulokset ovat sitten melko pysyviä. Oikeastaan voitaisiin puhua suostutteluohjauksesta, mutta silloin ei ole ymmärretty kokonaisuutta ja synergiaa.

Ohjelman seurantaindikaattoreita tulee kehittää eri käyttäjien tarpeisiin ja paremmin hyödynnettäviksi ympäristöraportoinnissa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Indikaattoreiden ongelmia ovat mm. hitaus ja ajankohtaisen päivitetyn alueellisen tiedon puute. Indikaattorit eivät myöskään selitä monimutkaisia ongelmia. Sisällön laadullisia ongelmia on havaittavissa tiedon keruun puutteellisen resursoinnin takia.

Nykyiset ympäristöjärjestelmien ja yritysten ympäristösuorituskyvyn arvioinnin indikaattorit mittaavat yritysten ympäristösuorituskykyä tuotannon aiheuttamana haitallisena kuormituksena. Niillä ei voida mitata tarkoituksenmukaisesti ja riittävän moniulotteisesti yrityksen ympäristösuorituskykyä johtamisen, tulevien materiaalivirtojen, ekotehokkuuden tai kestävän kehityksen ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden suhteen. (Peura 2001,187) Ne siis lähinnä vain ulkoistavat kuormitusta koskevaa tietoa. Alueellisen ympäristöohjelman seurantaindikaattorit ulkoistavat, järjestelevät ja yhdistävät ympäristön tilatietoa ja ympäristöpaineita koskevaa tietoa sekä mittaavat tiedon sisäistämistä erilaisten suoritusten, hankkeiden ja toiminnan kautta.

Ympäristötavoitteiden erillisyys, yhteensovittamattomuus ja toteutumattomuus voivat korjautua ympäristötavoitteiden integroinnilla muuhun toimintaan ja yhteiskunnallisella rakennemuutoksella eli uuden tiedon muodostuksen termein paremmalla tiedon yhdistelyllä, järjestelyllä ja internalisaatiolla (vertaa Neisser 1976). Yhteistyönäkökulmasta arjessa syntyvien ristiriitojen erilaiset ratkaisumallit auttavat tavoitteiden yhteensovittamista (vertaa edustuksellinen demokratia). Ihannetilan ja nykytilan eroja tarkasteltaessa on syytä tiedostaa, että alueellinen ympäristöohjelma ilman rahoituskeinoja on kuitenkin vain EU:n eri ympäristöohjelmien täytäntöönpanoa aluetasolla. Aluekehittämisohjelmat toteuttavat mm. EU:n rakennerahaston, sosiaalirahaston ja naapuruusohjelman tavoitteita. Tarjolla oleva EU-rahoitus ohjaa aluekehitysohjelmia ja ympäristöohjelmia jonkin verran. Lähtökohtaisesti ympäristön ja aluekehityksen yhteydet katkeavat jo EU-tasolla. Ongelma ratkeaa muuttamalla aluekehittäminen alueellisista ympäristötekijöistä ohjautuvaksi.

Tiedon yhdistely strategisesti

Alueellinen ympäristöohjelma voi yrittää paikata puuttuvien ohjauskeinojen ongelmaa ottamalla muita hallinnonaloja mukaan talkoisiin. Yhteiskunnan toimintojen uudelleen tarkastelu materiaali- ja palveluntuotannon osalta vaatisi asioiden ja näkö-

kulmien yhteistarkastelua alueellisesti ympäristömielessä. Tätä on vaikea tehdä useissa erillisissä organisaatioissa, joilla on omat tavoitteensa. Aluehallinnon uudistaminen (ALKU-hanke 2008) toi tähän uusia avauksia. Uusi aluehallinnon organisoituminen ja maakuntahallinnon strategia Uusiutuva Etelä-Savo voivat tuoda uuden näkökulman alueellisten ympäristöohjelmien laadintaan. Suunnittelun tarve ei poistu, mutta puitteet saattavat muuttua, kuten edellisessäkin uudistuksessa ekoläänin osalta kävi.

Ympäristöasioiden suunnittelu ympäristöohjelmien avulla monimutkaisissa ympäristöissä, joissa myös sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat, on haastavaa. Tarpeeksi laajaa näkökulmaa, ennakointia ja strategisuutta on syytä painottaa. Seager, Robèrt ym. kansainväliset tutkijat tarkastelevat tätä mielenkiintoisen laajaa tehtäväkenttää tuoden uutta näkökulmaa. Näitä strategisen ja ennakoivan suunnittelun näkökulmia pitäisi saada lisää ympäristöä, ympäristöön vaikuttavaa ja alueellista suunnittelua koskeviin asiakirjoihin (vertaa Nooteboom 2007). Lisäksi asiantuntijat tarvitsevat suunnittelukoulutusta. Suunnitteluosaamisen eriytyminen ympäristöasiantuntijan osaamisesta ja ympäristöön vaikuttavasta strategisesta suunnittelusta tai talous- ja yhteiskuntatieteiden irtautuminen ympäristöstä tilanteessa, jossa ihminen on vieraantunut luonnosta ja luonnon ilmiöistä, johtaa siihen, että ympäristöstä tulee vain asiantuntijoiden huoli ja oma teknisbiologinen tieteenalansa. Tästä johtuu myös vaikeus tarkastella kestävän kehityksen eri sektoreita yhdessä kestävän kehityksen ohjelmassa. Myös kestävän kehityksen tasapainoajattelun ja taseajattelun yhdistäminen vaikuttaa mahdolliselta. Sitä on jo yritetty tehdä kuntien ympäristötilinpäätöksissä ja yritysten yhteiskuntavastuun raportoinnissa.

Tiedon sisäistäminen yksin

Ympäristöasiantuntijoilla on kasvava pyrkimys strategioiden laatimisen suuntaan, ja pyrkimys kasvaa asiantuntijan iän ja ammattikokemuksen myötä. Kuitenkin, kun kunnassa laaditaan

strategiaa, niin ympäristöasiantuntijoita on joukossa vähän tai ei ollenkaan. Visio Etelä-Savon ekokilpailukyvyn vahvistamisesta kertoo, että ympäristöasiantuntija osaa tehdä strategiaa, mutta koska tehtävä kuuluu maakuntaliitolle, vision todeksi muuttaminen vaatii neljä vuotta ja ympäristöhallinnon sekä ympäristöohjelman tuen ja pohjoismaista rahoitusta.

Prosessuaalisen strategian isähahmo Henry Mintzberg on todennut, että strategiat kasvavat kuin rikkaruohot puutarhassa. Strategioiden on parempi antaa kasvaa vapaasti kuin kontrolloida niiden syntyä. Prosessualistit saattavat myös sanoa, että jos ihmisillä on kyky oppia sekä tukea ja voimavaroja oppimiseen, niin strategioita voi syntyä missä tahansa. (Sotarauta 1996b, 4)

Jos ympäristöasioiden ratkaiseminen etenee kieltämisen, havahtumisen, ongelman siirtämisen (korkeammat piiput vievät päästöt kauemmaksi) ja teknisen ratkaisun kautta elinkaaripohdintoihin, on jossain vaiheessa siirryttävä kokonaisuuden hallintaan (vertaa Mercer 2005). Kokonaisuutta kannattaa yrittää hallita, vaikka kaikesta ei tiedä kaikkea. Pohdinnan päätteeksi esitän ympäristöongelman ratkaisemisen vaikeusasteparadigman, jossa ongelma siirretään ensin ympäristöasiantuntijalle. Ongelman tekninen ratkaisu on ympäristöjärjestelmä tai -teknologia. Elinkaaripohdinta ja kokonaisuuden hallinta liittyy strategisen vaiheen valmisteluun.

Tiedon sisäistäminen yhdessä tuo yhteiset hankkeet

Strategisesti kestävän kehityksen tavoittelu voi auttaa löytämään tilanteen, jossa kaikki voittavat pitkällä tähtäimellä. Tulokset ovat strategisia kehittämishankkeita ja ohjelmien resursoituja toimintalinjoja. Ympäristöhankkeiden rahoitukseen onkin tulevaisuudessa etsittävä EU:n jälkeen muita suuntia joko julkishallinnon budjeteista tai yksityiseltä sektorilta. Tällöin yhteisten intressien löytäminen edistää ympäristöhankkeiden toteutumista.

Aluehallinnon eri sektoriviranomaiset tarkastelevat kestävää kehitystä eri näkökulmista, ja järjestelmätyyppinen katselmustoiminta tai kaikkien kestävän kehityksen sektoreiden tasapuolinen mukaan saaminen on vaikeaa. Kestävän kehityksen käsitteen tilalle saattaa nousta uusia parempaa selitysvoimaa ja uutta motivaatiopohjaa sisältäviä käsitteitä kuten strateginen kestävä kehitys SSD. Tällä hetkellä käsitteet "kestävä-" ja "-kehitys" toimivat monimutkaisuudestaan ja keskinäisestä ristiriitaisuudestaan huolimatta riittävän hyvin ympäristöohjelmien teoreettisessa viitekehyksessä.

Alueellinen ympäristöohjelma palauttaa valtaa alueelle. Ohjelman kapteenina on toiminut alueellinen ympäristökeskus vuoteen 2009 asti. Ympäristöjärjestelmän toteuttaminen on joukkuelaji. Muiden toimintajärjestelmän osien pitää ymmärtää kutsua ympäristöihmiset mukaan. Näin lähtökohta on parempi. Ympäristöpäätöksenteko on tyypillisesti monialaiseen tietouteen perustuvaa ja korostaa ryhmäharkinnan ja -päätöksen teon välttämättömyyttä (Kiker 2005).

Alueellisten ohjelmien nimikkeiden vakiointi (strategia vai ympäristöohjelma) olisi tarpeen. Maakunnallisen strategian tekee maakunnan kehittämisestä vastuussa oleva organisaatio, jossa ympäristö on osa-alueena, ja ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualue on mukana laatimassa strategiaa. Alueellisen ympäristöohjelman ja -strategian laatii asiantuntijana alueen ympäristöviranomainen. Siinä ovat muut organisaatiot mukana ja kullakin organisaatiolla on oma strategiansa. Asia on sovittavissa lainsäädännön puitteissa. Myös kuntatasolla erillinen seudullinen ympäristöstrategia tulisi saada osaksi kunnan strategiaa, koska tilaaja on peruskunta. Tulevaisuusmalli pyrkii strategisesti ympäristöohjautuvaan aluekehittämiseen.

Tiedon sisäistämisen ristiriitoja voi lisätä väärällä johtamisella.

Uudet ongelmat jäykistyneissä organisaatioissa johtavat resurssien vähetessä siihen, että hetkessä pitää pystyä tiivistämään

toiminta olennaiseen. Tässä tilanteessa tulosjohtaminen houkuttelee ratkaisuun, jossa paineilta suojaudutaan rajaamalla ainakin osa niistä ulos, jolloin tehtävistä suoriudutaan palkitusti (tulospalkkio). Tulosjohtaminen perustuukin yksinkertaiseen kuvaan ihmisten motivoinnista: porkkanaan ja keppiin. Uuden tiedon (esim. ympäristötiedon) hyväksyminen oikeaksi eri johtamistavoilla eroaakin erittäin todennäköisesti. Uuden tiedon hyväksyminen on helpompaa esim. monimuotoisuuden sallivassa leadership-johtamisessa (verkostot, tasa-arvoisuus) sekä irrationaalisissa organisaatioissa ja yleensäkin johtamismalleissa, joissa on monimuotoisempi kuva johtamisesta motivaation avulla.

BSC-tuloskorttien (Määttä & Ojala, 2003) mukaan ympäristöohjelman ongelmia ovat riittävien intressien löytäminen, osaaminen, prosessit (mm. osallistuminen) ja resurssit. BSC- tuloskortit tuovat hyvin esille prosessien ja resurssien merkityksen ympäristöohjelman laadinnassa keskittyen niihin ehkä liikaakin. Joissain tilanteissa BSC melko suljettuna prosessina saattaa toiminnan uudistamisen sijaan vain vahvistaa luutuneita rakenteita ja vanhentuneita menettelytapoja: nähdään vain se mitä halutaan nähdä. BSC:ssä ei ole menettelyjä riittävälle osallistumiselle ja ulkoisille vaikutuksille.

Tutkimuksessa löysin ympäristötyön prosessista kohtia, joissa tuen puute aiheuttaa ei-toivottuja seurauksia esim. ympäristövastaavien työpaikkojen vaihtamista jne. Organisaation roolien tunnistaminen ja johtotason ohjaava keskustelu työkentän rajauksesta on ilmeisen tärkeää. Tämän tulee tapahtua ilman, että tulee tunne joidenkin ongelmien käsittelyn kieltämisestä. Jos käy niin, että jonkun asian käsittely kielletään, se saattaa voimistaa ympäristöasioiden hallinnan näennäistoimintaa.

Ristiriidoissa on usein kyse ongelman määrittelyvallasta ja maailmankuvien erilaisuudesta. Uuden ympäristötiedon oikeutus arjessa tehdäänkin organisaatioiden johtoryhmissä eikä tieteellisessä tutkimuksessa. Ristiriitojen hyvien ratkaisumallien löytäminen win-win-tilanteiden puuttuessa on tarpeen.

Lainsäädännön kehittyminen sekä viranomaisten ja toimijoiden työskentely edistävät ympäristön tilan paranemista. Toisaalta liikenne ja energiankulutus ovat kasvaneet vaikeuttaen ilmastonmuutoksen hillintää. Myös osa sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä kuvaavista indikaattoreista antaa huolestuttavan kuvan kehityksestä. Esimerkiksi väestönmuutos, kuntien talous ja BKT:n kehitys kertovat Suomessa meneillään olevasta nopeasta alueellisesta eriytymisestä, joka ei ole omiaan tukemaan kestävää kehitystä.

Tiedon sisäistäminen strategisesti johtaa ihannetilaan. Kun ympäristöviranomaiset ja asiantuntijat laajalla rintamalla alkavat laatia erilaisia ympäristöstrategioita, voi tapahtua selkeä siirtymä uuden ajan ympäristöohjattuun yhteiskuntapolitiikkaan. Yleisön rooli ihannetilassa on tuoda osallistumisen kautta näkyviin ympäristöpaineet ja luoda strategialle skenaarioita. Jos strategiatyö jää vain johdolle, jolla on resurssien jako-oikeus, yleisön vaikutuskeinot jäävät mielenilmaisuiksi.

Ympäristöjärjestelmän ideaalitilanne on pitkäjänteinen jatkuvasti paraneva sertifioitu toiminta. Tällöin toimiva ympäristöjärjestelmä lisää toiminnan kilpailukykyä, antaa etuja muihin toimijoihin nähden ja poistaa taloudellisia riskejä.

Ideaalitilanne voi syntyä johdon hyvän tuen avulla ilman ulkopuolisia auditointejakin. Tämän tutkimuksen haastatteluista löytyi kaksi tällaista toimivaa kevennettyä ympäristöjärjestelmää ja kaksi vaillinaisesti toimivaa, jossa vaarana on asiakkaiden harhaan johtaminen ja lisäksi oli nähtävissä kehityksen pysähtyminen toiminnan jatkuvan parantamisen sijaan. Julkishallinnolla on harvoin riittävää ulkoista painetta tai tarvetta käyttää ulkoista auditointia, jolloin on vaara, että ympäristöjärjestelmä jää virtuaalitoiminnoksi. Uuden tiedon muodostuksen kannalta ympäristöjärjestelmällä on vaarana jäädä liian suljetuksi systeemiksi ilman raportointia ulkopuolisille (Tiehallinto) ja yleisön osallistumismahdollisuutta (esim. metsäsektori). Il-

man johdon katselmustoimintaa ei voi puhua toimivasta järjestelmästä, vaan uuden tiedon muodostus pysähtyy tiedon yhdistelyyn ja järjestelyyn.

Ympäristötiedon internalisaatiota parantaa ympäristötiedon parempi sosialisaatio organisaation johdolle, jonka mukana olo tuo resurssit ja strategisuuden. Ongelmatilanteissa käydyt ongelmakenttää rajaavat keskustelut sekä johdon että muun työyhteisön kanssa tuovat muutoksia yrityksen toimintaan ja tuotteisiin sekä sitovat ympäristön yritysstrategian osaksi.

Tavoiteltava ympäristöohjelman ideaalitilanne kuntasektorilla olisi se, että ympäristönäkökulma olisi osa kunnan strategista suunnittelua ja arkea. On kuntia, joissa on päästy lähelle tätä tilannetta. Useimmiten ympäristöasia ei kuitenkaan näy kuntastrategian pienenä osanakaan eikä ainakaan strategian perustana, paitsi ehkä erillisenä useamman kunnan seudullisena ympäristöstrategiana. Kuntien agendoissa ei useinkaan mietitä paperin säästämistä tai hankintoja eli agendat eivät ole arjen osa, energian säästäminen saattaa kuitenkin tavoitteena löytyä.

Alueellisen ympäristöohjelman ideaalitilanne näyttää olevan sen kytkeminen aluekehitykseen, maakuntasuunnitelmaan, -strategiaan, -ohjelmaan ja maakuntakaavaan sekä muiden alueellisten toimijoiden suunnitelmiin kuten metsäohjelmaan ja maaseutuohjelmaan. Kuntien onnistunut kytkeminen mukaan vaatisi ilmeisesti resurssiohjausta tai muita ulkoisia tai sisäisiä motivaatiotekijöitä. Ideaalitilanteessa on mukana aktiivinen osaava viestintä, osallistuminen ja riittävä seuranta. Uuden tiedon muodostuksen kannalta ympäristöohjelma ilman sidosryhmätyötä ja kansalaisten osallistumismahdollisuutta jää tiedon järjestely- ja yhdistelyvaiheeseen, ja tiedon ulkoistaminenkin jää liian vähäiseksi. Alueellisen ympäristöohjelman kytkeminen muuhun maakunnalliseen suunnitteluun tuo mahdollisuuden laaja-alaiselle toimenpanolle, jolloin alueen toimijoille annetaan entistä parempi mahdollisuus ympäristötiedon sisäistämiseen ja resurssien allokointiin ympäristöhankkeisiin.

Oikeastaan ympäristö vaikuttaa tavalla tai toisella moniin nyky-yhteiskunnan ja siinä toimivien organisaatioiden strategiseen ympäristöön, toimintaympäristön muutoksiin, skenaarioihin, uhkiin ja mahdollisuuksiin sekä toimintaedellytyksiin jo niin paljon, että ympäristöseikkoja ei voi enää jättää strategisen ajattelun ulkopuolelle. Tämän ovat jo monet menestyvät yritykset huomanneet. Tästä tulee yksi ympäristöohjelmien tulevaisuuden mahdollisuus. Niiden tulee tuottaa sellaista tietoa ja toimintaa, joka hyödyttää näitä uusiutuvia strategioita ja myös maakuntaohjelmia.

6.2 YMPÄRISTÖONGELMIEN RATKAISEMISEN VAIKEUSASTE-PARADIGMA

Ympäristöohjelmien vaikuttavuuden ongelmat liittyvät ympäristöasiantuntijoiden tai ympäristöohjelman laatijoiden asemaan, ratkaistavan ongelman vaikeuteen, yhteisön osallistumisen asteeseen sekä siihen miten organisaatiota johdetaan, miten ympäristöasiat liitetään osaksi organisaation päätöksen tekoa ja johtamiskulttuuria, miten eri intressien väliset ristiriidat organisaatiossa yleensäkin ratkaistaan ja miten saadaan ympäristö mukaan strategiseen ajatteluun (Taulukko 23).

Analyysiavaimeksi kehitetty vaiheistettu ajatusmalli kasvoi pohdinnassa ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusaste -paradigmaksi, joka kuvaa ympäristöohjelman roolia ja vaikuttavuutta ratkaistavan ongelman vaikeuden ja yhteistyön laadun suhteen. Aineistopohjalta jäsenneltyä ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusastemallia on käytetty aineiston analyysissä yhdistäen malli uuden tiedon muodostuksen elementteihin. Mallissa kuvataan niitä prosessin kohtia, jossa yhteisön tai organisaation johdon pitää toimia (esim. tukea ja ohjata työtä eteenpäin pääsemiseksi ja vastakkaisten intressien välisten konfliktien välttämiseksi, field building). Johdon toimet ovat välttämättömiä (tiedon oikeutus), jos halutaan oikeasti ratkaista

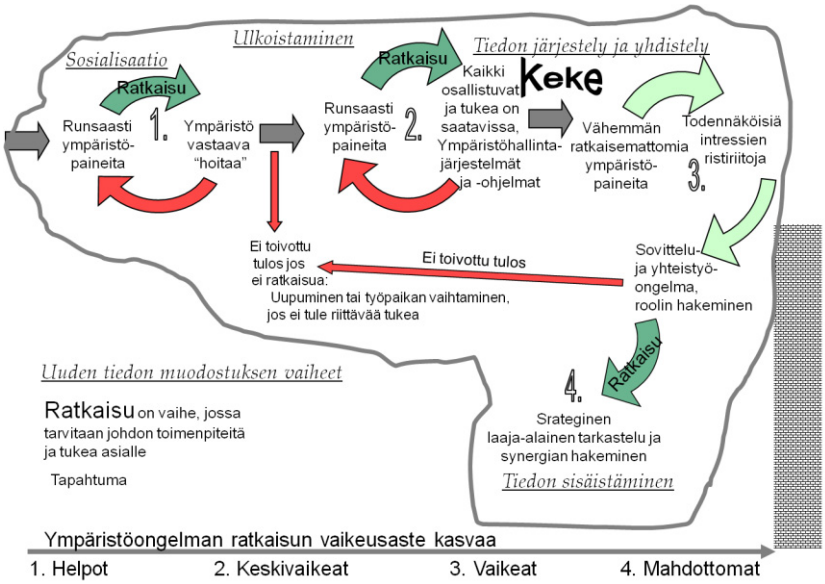
myös vaikeita ja melkein mahdottomia ongelmia. Samalla vältetään ei-toivottu tilanne, jossa ympäristövastaava tekee oman ratkaisunsa siitä, mikä on viisasta, tai muutoin oirehtii, esim. on kyyninen (Ympäristöasiantuntija 12/2007). Johdon toimia voivat olla esim. delekointi, tiimien nimittäminen, osallistuminen ongelman ratkaisuun tai nostaminen haasteesta kilpailukykytekijäksi.

Jos malliin upottaa aineistossa olevat ympäristöohjelmat ja muut toimintamallit, niin ministeriössä ollaan lähestymässä kohtaa 4 ja Tiehallinnossa kohtaa 3. Alueellisissa ympäristöohjelmissa ja kestävän kehityksen ohjelmissa on jo esimerkkejä vaiheesta 3 ja siirtymisestä vaiheeseen 4. Kuntatasolta löytyy esimerkkejä kaikista vaihtoehdoista, mutta strategisen ajattelun tasoon kuuluu lähinnä joitakin kaupunkikuntia. Yrityksistä aineistossa löytyy sekä strategisesti ajattelevia että ensimmäisessä vaiheessa olevia.

Malli syntyi, kun aloin miettiä mahdolliseksi ideaalitilanteeksi erään alueellisen yrityksen ympäristöpäällikön positiivisuutta, hyvää pärjäämistä ja vuorovaikutusta johdon kanssa suhteessa niihin organisaatioihin, joissa ongelmia on esiintynyt. Kyse on johdon ymmärryksestä, nähdäänkö ympäristö strategisesta näkökulmasta vai ei ja erityisesti siitä, saadaanko johdon tuki, silloin kun sitä tarvitaan; aina sitä ei osata edes pyytää. Yrityksessä on paljon helpompaa rajata ongelmia kuin julkisella sektorilla, jonka vastuu on laajempaa.

Kuvassa 68 esittämässäni ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusaste-paradigmassa vihreät nuolet kuvaavat ongelman positiivisesti etenevän ratkaisun suuntaa tiedon muodostuksena ja punaiset tarpeetonta ongelmien kierrättämistä (tiedon oikeutus ei onnistu). Ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusastemallissa edetään jommankumman nuolen suuntaan riippuen ongelmien ratkaisutaidoista ja organisaation uuden tiedon muodostamisen kyvystä sekä sosiaalisesta pääomasta. Yleensä aloitetaan ajan funktiona ykkösestä, mutta mallissa voidaan

siirtyä takaperinkin. Aikaskaala riippuu organisaatiosta. Esim. Tiehallinnolla ensimmäisestä vaiheesta kolmanteen on kestänyt 17 vuotta. Ministeriöillä on etumatkaa kuten pitääkin. Alueellisen ympäristöhallinnon matka ensimmäisestä ympäristöohjelmasta on kestänyt 12 vuotta (vaiheesta 2 vaiheeseen 3), riippuen siitä mistä aletaan laskea. Synergian hakemiseen alueelliset ympäristökeskukset tarvitsevat mm. aluekehitysasiat mukaan.



Kuva 68. *Ympäristöongelman ratkaisemisen vaikeusaste -paradigma.*

LVM:n auditointi (2004, 40) luokitteli viiteen luokkaan hallinnonalan organisaatioiden ympäristöasioiden johtamisen: 1)ympäristöasioita ei johdeta, 2) johtaminen on suunnitteluvaiheessa, 3) ympäristöjohtamisjärjestelmä on irrallaan muusta johtamisesta, 4) ympäristöjohtaminen on osin integroitu muuhun johtamiseen tai 5) on osa muuta johtamista. Tässä tutkimuksessa tehty neliportainen luokittelu (VAM1-4) vastaa jossain määrin näitä luokkia 1-5, erona ovat kestävä kehitys ja strategisuus (VAM3-4).

Vaikeat ongelmat jäävät ratkaisematta, jos ympäristöjohtamista ei ole integroitu muuhun johtamiseen. Kestävän kehityk-

sen ajattelun mukaan myös vaikeat asiat tulee ratkaista. Ekologinen modernisaatio näkee ratkaisuna mm. teknologian ja ”win-win”-tilanteet, jotka tulevat esiin strategisessa ajattelussa.

Ennen kuin mallin mukaisessa luokituksessa vaiheessa 3 oleva organisaatio pystyy lähestymään laaja-alaista tarkastelua ja ympäristönäkökulman integrointia muuhun johtamiseen, organisaation johdon tulee sisäistää ympäristötiedon merkitys (tiedon internalisaatio) organisaatiolle. Tätä ongelmaa ei ymmärrettävästi ole YM:llä. YM pääsee eteenpäin asiassa, kun muiden ministeriöiden johto sisäistää ympäristönäkökulman strategisesti. Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen on merkki liikkumisesta tähän suuntaan. Mitä kapeammalla sektorilla toimitaan ja mitä enemmän ympäristöasioiden hallinnalla on ymmärretty olevan merkitystä taloudellisesti esim. kilpailukykyasiana, sen korkeammalla organisaatio on LVM:n auditoinnin luokituksessa (vertaa standardi ISO 14031). Siinä ratkaisun näkökulmasta mahdottomat ongelmat rajataan tarkastelun ulkopuolelle (vertaa Peura 2001, 174). Ratkaisun kannalta mahdottomia ongelmia ovat mm. ilmastonmuutos, globalisoituminen ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Niitä yritetään ratkaista mm. kansainvälisillä sopimuksilla. Sana *”mahdoton”* kuvaa yksittäisen ympäristövastaavan mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan. Hyvät yhteistyö- ja ongelmanratkaisutaidot, vaiheittain ja laajalla rintamalla eteneminen ja kärsivällisyys (esim. useita kymmeniä vuosia) tuovat tulosta ja auttavat ylittämään vastustavan ”muurin”. Tiedon yhteistuotanto sekä asiantuntijoiden ja tiedon käyttäjien yhdessä oppiminen sopii paremmin ekosysteemin kestävyyden hallinnan tietämyksen rakentamiseen kuin pelkkä tiedon jakaminen (Roux et al.2006).

Ympäristöohjelmien ihannetilaksi voi siis katsoa ympäristöohjautuvan, strategisesti kestävän kehityksen. Silloin yhteinen ongelman ratkaisu kohdistuu yhteiseen intressiin, jossa on tavoitteena ympäristötiedon ohjaama sisäistetty tieto ja tiedon vieminen käytäntöön ja strategiseen ohjaukseen, sekä laaja-alaiseen synergian etsimiseen (vaihe 4).

Ajatusmalli toimii myös niin päin, että ihan kaikkea ei tarvitse suunnitella tai ohjelmoida, sillä yksinkertaiset asiat eivät sitä välttämättä vaadi. Muut hallinnolliset ohjauskeinot riittävät, kuten lainsäädäntö, ohjeet ja määräykset. Laaja-alaisen ympäristösuunnittelun koordinaatio aluekehittämislainsäädännön mukaisena liittyy ympäristötiedon järjestelyyn ja yhdistelyyn eli paradigman vaiheeseen 3, mutta ei sinällään edistä strategiseen näkökulmaan pääsemistä ilman omaehtoista yhteistä alueellista tahtoa.

6.3 YHTEENVETO

Analysoimalla ympäristöohjelmia uuden tiedon muodostuksen ja osallistumisen näkökulmista pehmeänä systeeminä ja arvioimalla ohjelmalla ratkaistavan asian vaikeusastetta sain esiin sekä kehittämistoimenpiteitä että ympäristöhallinnan kehityskulun organisaatioissa, jonka olen nimennyt ympäristöongelmien ratkaisemisen vaikeusaste-paradigmaksi.

Ympäristöohjelman vaikuttavuuden ongelmia selittää ympäristötiedon sosialisaatiossa toimijoiden ja johdon unohtaminen. Pelkkä ympäristötiedon ulkoistaminen eli ilmaiseminen ei riitä vaikuttavuuteen, mutta on sen edellytys. Ympäristötietoa ei ole riittävästi yhdistelty muuhun toiminnalliseen tietoon, jolloin uusi tieto jää liian yksipuoliseksi. Ympäristöohjelma ei toteudu eli sitä ei ole sisäistetty, jos siinä olevaa tietoa ei ole oikeutettu eikä sen merkitystä omalle toiminnalle ole ymmärretty. Tiedon oikeutuksen kannalta oleellinen puute on johdon liian vähäinen osallisuus, mikä aiheuttaa sen, ettei ympäristöohjelman toteuttamiseen ole riittävästi resursseja.

Lähteet

Airola H, Lehtonen E, Puomio E-R ja Saastamoinen V-L (2001) Uudenmaan ympäristöohjelma 2005. Väliarvioinnin loppuraportti. Uudenmaan ympäristökeskuksen monisteita 94. Helsinki: Uudenmaan ympäristökeskus.

Ala-aho P (2000) Ympäristöraportointi, helpottuuko viranomaisen työ? ISO - EMAS ajankohtaiskatsaus ympäristöjärjestelmistä, nro 5. Ympäristöministeriö.

Allardt E (1991) Kestävän kehityksen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Teoksessa Massa I & Sairinen R (toim.) (1991) Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus.

Allardt E & Littunen Y (1979) Sosiologia. Porvoo: WSOY.

Anttonen K (2007) Piiloutuva politiikka. Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. Tampere University Press Sarja Acta Universitatis Tamperensis.Verkkojulkaisusarja Acta Electronica Universitatis Tamperensis; 610.

Anttonen S (1996) Yhteiskunnallis-historiallinen oppiminen pedagogisena diskurssina. Julkaisussa Aaltola J & Moilanen P (toim.) Hyveet, dialogi ja kasvatus. Kasvatustieteen päivät 23.-25.11.1995 Jyväskylässä: 3. osaraportti. Jyväskylän yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Opetuksen perusteita ja käytänteitä 24.

Avadykian A, Llerena D & Ostertag K (1999) Organisational Mechanisms in Environmental Management: Some Empirical Facts. The Annual ESST Scientific Conference Lausanne, Switzerland 29-30 May 1999.

Cascio J & Schideler J (1998) Implementing ISO 14001 around the world. Chemtech 28 (5). 49-53.

Cederlöf J-M (2001) Ecological Modernisation and Market-based policy instruments. The Use of New Instruments in Environmental Policy in Finland and Sweden. Ekonomi och samhälle Nro 101. Hanken, Svenska handelhögskolan. Helsinki: Yliopistopaino. Väitöskirja.

Checkland P (1985) Systems Thinking Systems Practice. Bath, Avon: John Wiley & Sons, Pitman Press.

Checland P & Scholes J (1990) Soft Systems Metodology in Action. Guilford and King`s Lynn: John Wiley & Sons, Biddles Ltd.

Checland P& Scholes J (1999) Soft Systems Metodology in Action. Includes a 30 year retrospective. Guilford and King`s Lynn: John Wiley & Sons, Biddles Ltd.

Corral-Verdugo V (2012) The positive psychology of sustainability. Environment, Development and Sustainability. DOI 10.1007/s10668-012-9346-8. Spinger Science+Business Media BV, 17 March 2012

Dator J (1996) Futures Studies as Applied Knowledge. Kirjassa Slaughter R (toim.) New Thinking for a New Millennium. London & New York: Routledge. pp. 103-115.

Eerola L, Finnlund M, Jantunen J, Karonen M, Lehtonen E, Lempinen P & Saastamoinen V-L (2004) Uudenmaan ympäristökeskuksen toiminta- ja taloussuunnitelman 2005-2008 ja tulossuunnitelman 2004 vaikutusten arviointi. Uudenmaan ympäristökeskuksen monisteita 140/2004. Helsinki: Uudenmaan ympäristökeskus.

Ekoläänityöryhmä (1994) Luonnollisesti. Mikkelin ekoläänihanke 1980-1994. Mikkeli.
http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/02_historia/16_muita_historiallisia_tapahtumia/08_ekomaakunta_etela-savo (27.3.2007)

Etelä-Savon maakuntaliitto (2005) Etelä-Savo 2025 maakuntasuunnitelma. Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 67:2005.

Etelä-Savon maakuntaliitto (2006a) Tavoite 1 -ohjelman kehittämishankkeet Etelä-Savossa vuoden 2005 lopussa.

Etelä-Savon maakuntaliitto (2006b) Etelä-Savon maakuntaohjelma 2007-2010 Ympäristöselostus. Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 81:2006. Mikkeli: AO-paino.

Etelä-Savon maakuntaliitto (2010) Maakuntaohjelman ja ympäristöohjelman yhdistäminen, ppt –esitys 23.3.2010,Jyrki Kuva. Tilaisuudessa: Uusien ELYjen ympäristöstrategioiden ja -ohjelmien koordinaattoriverkoston tapaaminen 23.-24.3.2010 Pieksämäellä.

Etelä-Savon TE-keskus (2007a) Ministeriön ja viraston TE-keskus Etelä-Savon välinen tulossopimus www.te-keskus.fi 11.9.2007.

Etelä-Savon TE-keskus (2007b) Etelä-Savo lukuina 2007.

Etelä-Savon ympäristökeskus (1998) Ekoläänistä Ekomaakunnaksi. Etelä-Savon ympäristöohjelma 1998. Mikkeli.

Euroopan ympäristökeskus (2008) Ympäristösingnaalit 2009. Euroopan keskeiset ympäristökysymykset. www.eea.europa.eu

FIMOS 2000 (2007) EU:n rakennerahasto-ohjelmien seurantarekisteri ohjelmakaudelle 2000 – 2006. Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto. https://fimos2k.atbusiness.com/rca/scripts/main.pl?lng=FIN

Finlex (2009) Ajantasainen lainsäädäntö. Laki alueiden kehittämisestä 29.12.2009/1651.

Finlex (2009) Ajantasainen lainsäädäntö. Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 24.1.1986/64.

Finlex (2009) Hallituksen esitykset. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 59/2009.

Finnish government programme for sustainable development (1998) Council of state decision-in-principle on the promotion of ecological sustainability. http://www.environment.fi/default.asp?contentid=86233&lan=en

Giddens A (1984) Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia, toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Helsinki: Otava.

Habermas J (1995) Die Normalität einer Berliner Republik. Kleine Politische Schriften VIII. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Haila Y & Jokinen P (toim.) (2001) Ympäristöpolitiikka: Mikä ympäristö, kenen politiikka. Helsinki: Gaudeamus.

Hajer M (1995) The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process. Oxford: University Press.

Hakanen M (2008) Kestävä kehitys kunnissa. Kuntaliitto. ppt -esitys

Harju P & Ilvessalo-Lax H (2006) Alueelliset ympäristöindikaattorit - mittareilla maaliin. Indikaattorien päivityskäsikirja. Ympäristöministeriön raportteja 9/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Heiskala R (2000) Verkko ja minä. Kohti maailmanyhteiskunnan tutkimusta. Teoksessa Hoikkala T & Roos JP (toim.) 2000-luvun elämä. Sosiologisia teorioita vuosituhannen vaihteesta. Helsinki: Gaudeamus.

Honkasalo A (2003) Ympäristöklusterin tutkimusohjelma. Suomen ympäristö 652. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

http://www.sum.uio.no/susnordic/finland/local_authorities/index.html

Huang P-S & Shih L-H (2009) Effective environmental management through environmental knowledge management. International Journal of Enviornmental Science and Technology, Vol. 6, No. 1, 2009, pp. 35-50

Häikiö L (2000) Kuntien paikallisagendat ja kestävän kehityksen ohjelmat: Tavoitteet, prosessi ja sisältö sekä kestävä yhdyskuntakehitys-teeman huomioiminen. Helsinki: Ympäristöministeriö: Edita.

Hämeen ympäristökeskus (2004) Hämeen ympäristöstrategia.

Hämeen ympäristökeskus (2007a) Hämeen ympäristökeskus suljettiin pois Päijät-Hämeen kehittämisestä. Tiedote 26.4.2007.

Hämeen ympäristökeskus (2007b) Kumppanuus ympäristöasioiden hoidossa - Päijät-Hämeen projekti käynnistynyt. Tiedote 2.5.2007.

Hämeen ympäristökeskus (2004) Ihmisen paras ympäristö - Häme. Hämeen ympäristöstrategian esite.

Hämäläinen P (2007) Sähköpostivastaukset 13.8.2007 ja 14.8. 2007. Etelä-Savon maakuntaliitto. Julkaisematon.

Hänninen M (toim.) (2006) Kainuun ympäristöohjelma 2006-2009.Alueelliset ympäristöjulkaisut 409. Kajaani: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Jänicke M (1997) The political system's capacity for environmental policy in Janicke M and Weidner H (Eds.) National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building, Berlin: Springer, 1-24.

Jänis L (2002a) Ympäristöhankkeet Lounais-Hämeen seutukunnassa Rural Life Design. Hämeen ympäristökeskuksen moniste 47/2002.

Jänis L (2002b) Ympäristöhankkeet ohjelmallisen aluekehittämisen osana. Paikallistason toimijoiden näkökulmia hankkeistamiseen. Tampereen Yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikanlaitos. Kandidaattitutkielma.

Jänis L (2004) Lämpöyrittäjyyden muotoutuminen Etelä-Savossa. Puuenergia maaseudun uutena elinkeinomahdollisuutena. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

Järvinen S (2004) Ekotehokkuuden edistäminen ympäristöpoliittisella ohjauksella. Suomen luonnonsuojeluliitto.

Järvinen A, Koivisto T & Poikela E (2000) Oppiminen työssä ja työyhteisössä. Helsinki: WSOY.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (1994) Kaakkois-Suomen tiepiirin ympäristönhoidon periaatteet 1994-1996. Kaakkois-Suomen tiepiirin julkaisuja 2/1994. Mikkeli: Tielaitos.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (1997) Kaakkois-Suomen tiepiirin ympäristöohjelma: suuntaviivat vuosille 1997-2000. Kouvola: Tielaitos.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (1998) Kaakkois-Suomen tiepiirin ympäristöraportti 1994-1997. Kouvola: Tielaitos.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (2001) Kaakkois-Suomen tiepiirin ympäristöohjelma 2001-2005. Kouvola: Tiehallinto.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (2003) Ympäristöraportti 2002. Kouvola: Tiehallinto.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus (2006) Kaakkois-Suomen ekotehokkuus paranee muuta Suomea hitaammin. Tiedote 5.12.2006

Kailasto H (2007a) Organisaatioiden ympäristöpolitiikan vaikuttavuus Case Tiehallinnon ympäristötyö. Helsingin yliopisto YE 15 Tutkielmaseminaari 12.3.2007. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos, Ympäristöekonomia. Aihe-esitelmä.

Kailasto H (2007b) ISO 14001 -standardin mukaisesti laaditun ympäristöjärjestelmän soveltuminen suomalaisille väylä virastoille. Helsingin yliopisto YE 15 Tutkielmaseminaari 17.5.2007. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. Ympäristöekonomia. Graduesitelmä.

Kainuun ympäristökeskus (1999) Kainuun ympäristöohjelma 2005.

Kallio TJ (2002) Organisaatio- ja johtamistieteellinen ympäristötutkimus osana yhteiskuntatieteellistä ympäristötutkimusta: Kohti kriittissynteettistä tutkimusotetta. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja D-2:2002. Turku: Kirjapaino Grafia Oy. Lisensiaattityö.

Keskinen A (2005) Ympäristöpolitiikan ennakointi. Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto. Julkaisematon.

Keski-Suomen ympäristökeskuksen neuvottelukunta (1997) Askel uudelle vuosituhannelle: Keski-Suomen ympäristöohjelma vuoteen 2005. Jyväskylä.

Keski-Suomen ympäristökeskus (2004) Keski-Suomen ympäristökeskuksen toimintastrategia kolmas strateginen suunnitelma 3.6.2004.

Keski-Suomen lääninhallitus (1993) Keski-Suomen ympäristönsuojelustrategia vuoteen 2000. Toimenpideohjelma - tavoitteet ja toimenpiteet Keski-Suomen lääninhallitus, Ympäristöosasto. Julkaisu 1/1993. Jyväskylä: Keski-Suomen lääninhallitus.

Kiiskinen A-L (2001) Ympäristöhallinto vastuullisena elämän tavan edistäjänä. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 187. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja

Kiker GA, Bridges TS, Varghese A, Seager TP & Linkov I (2005) Application of multicriteria decision analysis in environmental decision making. Integrated Environmental Assessment and Management. Vol1 Issue 2 April 2005.

Kinnunen I (2001) Ympäristön suunnittelu - ongelmallinen kokonaisuus Arvio kuntien ympäristön suunnittelun tilasta ja kehityksestä. Oulun yliopisto. Maantieteen laitos. Oulu: Oulun yliopisto.

Kippo-Edlund P (2006) Kunnan rooli pk-yritysten ympäristötyön tukemisessa. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen ympäristönsuojelu- ja tutkimusyksikön päällikön alustus SYKE:n EMAS-päivässä 16.5.2006. ppt-esitys

Kirjonen J, Remes P & Eteläpelto A (toim.) (1997). Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Kaplan RS and Norton D (1992) The balanced scorecard - Measures that drive performance. Harvard Business Review (January-February): 71-79.

Kolström M, Larmola T, Leskinen L, Lyytikäinen V, Puhakka R, Tenhunen J, Tyni P, Luotonen H & Viljanen M (2007) Pohjois-Karjalan ympäristö – nykytila, uhat ja mahdollisuudet. Joensuun yliopisto. Ekologian tutkimusinstituutin raportteja nro 2. Vammalan kirjapaino Oy.

Kohl J (2008) Agoralla: avauksia ympäristöasiantuntijoiden vuorovaikutusprosessista. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Yhteiskuntapolitiikan laitos. Väitöskirja. Yliopistopaino.

Kouvo P (2000): Yhteenveto alueellisten ympäristökeskusten ympäristöohjelmista. Ympäristöministeriö.

Kouvolan Agenda 21 -verkkosivut http://www.kouvolaregion.fi/agenda21

Krogh G, Nonaka I & Nishiguchi T (1999) Knowledge Creation. A Source of Value. London: Macmillan Press LTD.

KULTU Kestävän kehityksen ja tuotannon toimikunta (2005) Vähemmästä enemmän ja paremmin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi.

Kuntaliiton verkkosivut http://www.kunnat.net

Kuntaliitto (2006) Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokyselyn 2005 kysely-vastaukset paikallisagendojen osalta.

Kuntien kestävän kehityksen verkkosivut, paikallisagendaohjelmat ja ilmasto-strategiat.

Kupi OH (2006) "Ei niin hirveästi tarvitse kiinnittää huomiota, ne tulee siellä sivussa". Ympäristö- ja yhteiskuntavastuu sijoitustoiminnassa. Helsingin Kauppakorkeakoulu. Markkinoinnin ja johtamisen laitos. Helsinki.

Kymenlaakson liitto (1999) Kymenlaakso 2000, Kymenlaakson ympäristöpoliittinen ohjelma.

Kymenlaakson liitto (2007) Kymenlaakson maakuntaohjelma 2007-2010.

Lehtinen A (1987) Regionalismi ja ekokehityksen yhteys aluepoliittisessa murroksessa. Esimerkkinä Mikkelin ekolääni. Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisuja 28. Helsinki

Lehtinen E & Palonen T (1997) Tiedon verkostoituminen - haaste asiantuntijuudelle. Teoksessa Kirjonen J, Remes P & Eteläpelto A (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos. 103-121

Lehtonen E (toim.) (1999) Kokemuksia ja suosituksia ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnista: Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan

ohjelma-YVA -jaoston loppuraportti. Uudenmaan ympäristökeskuksen monisteita 45. Helsinki: Uudenmaan ympäristökeskus.

Lehtonen S (2001) Suomen Kuntaliiton kestävän kehityksen toimintaohjelman toteutumisen arviointi, pro gradu -työ. http://www.kunnat.net/link.asp?path=1;29;65;356;1987;46797;22124

Lehtonen TJ (2001) Etelä-Savon maakunnan ekokilpailukyvyn vahvistaminen. Esiselvitys 31.5.2001. Etelä-Savon maakuntaliitto.

Lehtonen TJ (2007) Ympäristökilpailukyvyn edistäminen Keskipohjolassa -loppuraportti

Levomäki I (1998) Arvojen moninaisuus tietoyhteiskunnassa. Sitra 178 .http://www.sitra.fi/julkaisut/tietoyhteiskunta/sitra178.pdf?download

Liikenne- ja viestintäministeriö (2000a) Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2000b). Liikenteen ympäristöseuranta 1999/2000. Helsinki: LVM

Liikenne- ja viestintäministeriö (2001a) Kohti kestävää ja terveellistä liikennettä -WHO:n Lontoon perusasiakirjan täytäntöönpano Suomessa. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 3/2001. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2001b) Liikenteen ympäristöseuranta 2000/2001. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2001c) Ympäristöraportti 2000. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003a) Liikennehankkeiden ympäristöhaittojen vähentämisen kustannukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2003. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003b) Liikenteen ympäristöseuranta 2002/2003. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003c) Sosiaalinen kestävyys liikenteen ohjelmatason vaikutusarvioinnissa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 31/2003. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2004) Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ympäristöjärjestelmien arviointi 2004. (Gaia Group Oy, Net Effekt Oy & Suomen laatukeskus Oy konsortio)

Liikenne- ja viestintäministeriö (2005) Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä vuoteen 2010. Helsinki: LVM.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007) www.lvm.fi

Liikenneministeriö (1999) Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä. Helsinki: LM.

Loponen K & Mäenpää I (2010) Etelä-Savon materiaalitase. Etelä-Savon loppuraportti. Thule-instituutti, Oulun yliopisto

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 1/2010. http://www.ely-kes-kus.fi/fi/ELYkeskukset/EtelaSavonELY/Ajankohtaista/Julkaisut/Documents/Materiaalitase.pdf

Loukola O, Lybäck K, Tervo M (toim.) (2002) Arvot, ympäristö ja teknologia: Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Helsinki: Yliopistopaino.

Lounais-Suomen ympäristökeskus (2007) Lounais-Suomen ympäristöohjelma 2007 – 2012 ympäristöstrategian toteuttamiseksi Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen raportteja 2 /2007.

LTT-Tutkimus Oy (2003) Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000-2006.Väliarviointi 3/2004.

Lumiaho-Suomi M (2010) Häme - ihmisen paras ympäristö. Strategian toteutus tänään.

http://www.environment.fi/download.asp?contentid=125090&lan=fi

Luoma P (2002) Vihreät viirit. Muutos ja pysyvyys Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton ympäristöpoliittisissa näkemyksissä vuosina 1980 - 2000 Maataloustuottaja -lehden valossa. Oulu: Oulun yliopisto.

Lyytimäki J (2007)Ympäristönsuojelussa vaietaan monista hankalista kysymyksistä. Suomen ympäristökeskus, Helsingin Sanomat, Vieraskynä 13.1.2007

Länsi-Suomen ympäristökeskus (2000) Länsi-Suomen ympäristöohjelma vuoteen 2006.

Länsi-Suomen ympäristökeskus (2004) Väliarvio ympäristöohjelman ja strategian toteutumisesta.

Länsi-Suomen ympäristökeskus (2007) Länsi-Suomen ympäristöstrategian vuosille 2007 – 2013.

Lääninhallitusten verkkosivut http://www.laaninhallitus.fi

Maakuntien liitot http://www.reg.fi Maakuntien liittojen verkkosivut

Mannermaa M (1999) Tulevaisuuden hallinta: Skenaariot strategiatyöskentelyssä Juva: WSOY.

Mannermaa M (2007) Tulevaisuuden tutkimuksen termejä 09.17.2007 http://www.oph.fi/pageLast.asp?path=1,443,3086,3987,19384,25359,25924

Manninen J (2001) Verkko aikuisen oppimisympäristönä. Teoksessa Sallila P & Kalli P (toim.) Verkot ja teknologia aikuisopiskelun tukena.

Mantere S, Hämäläinen V, Aaltonen P, Ikävalko H ja Teikari V (2003) Organisaation strategian toteuttaminen: Suunnitelmista käytäntöön. Helsinki: Edita.

Martens P (2005) Sustainability Science or Fiction? 11th Annual International Sustainable Development Research Conference 6-8 June 2005, Helsinki, Finland.

Maslow A (1943). A Theory of Human Motivation.

Massa I (2003) Ympäristöpolitiikan johdantokurssi http://www.valt.helsinki.fi/staff/massa/johdanto2003.htm.

Melanen M, Seppälä J, Myllymaa T, Mickwitz P, Rosenström U, Koskela S, Tenhunen J, Mäenpää I, Hering F, Estlander A, Hiltunen M-R, Toikka M, Mänty E, Liljeqvist L ja Pesari J (2004) Alueellisen ekotehokkuuden mittaaminen – mallina Kymenlaakso ECOREG-hankkeen päätulokset. Suomen ympäristö 735, Ympäristönsuojelu. Helsinki.

Mercer D, Leschine T, Drew C, Giffith W & Nyerges T (2005) Public agencies and environmental risk: Organizing knowledge in a democratic context. Journal of Knowledge management. Vol. 9, Iss. 2, pp 129-147

Metsäkeskus Etelä-Savo (2005) Etelä-Savon metsä- ja ympäristökertomus 2005. Metsäkeskus Etelä-Savo (2006) Etelä-Savon metsä- ja ympäristökertomus 2006.

Metsäkeskus Etelä-Savo (2007) Etelä-Savon metsä- ja ympäristökertomus 2007.

Metsäkeskus Etelä-Savo (2008) Etelä-Savon metsäohjelman seuranta 2008.

Mezirow J et al. (1996) Uudistava oppiminen. Kriittinen reflektio aikuiskoulutuksessa. Helsinki: Lahden tutkimus ja koulutuskeskus.

Mickwitz P (2002) Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the Role of Intervention Theories, Hallinnon Tutkimus, 21 (4), 77-87.

Mickwitz P and Kivimaa P (2004) Evaluating Policy Integration - The Case of Policies for Environ-mentally Friendlier Technological Innovations, presented at the European Evaluation Society's conference "Governance, Democracy, and Evaluation" in Berlin 30.9-2.10.2004.

Mikkelin ekoläänitoimikunta (1984) Mikkelin ekoläänitoimikunnan mietintö . Komiteamietintö 1983:78. Helsinki.

Mikkelin kaupunki (2005) Mikkeli – ympäristövastuullisuuden edelläkävijä Mikkelin kaupungin ympäristöstrategia vuosille 2005 – 2014.

Mikkelin kaupunki (2005) Mikkelin kaupungin visio 2015 ja strategia 2005–2008. Mikkelin kaupunginvaltuusto 13.6.2005.

Mikkelin Seudun ympäristöpalvelut (2009) Hirvensalmen, Mäntyharjun, Pertunmaan ja Ristiinan kuntien ympäristöohjelmat vuosille 2008–2014.

Moore, SA (2010) The effect of knowledge sharing on the environmental performance of proactive environmental organisations, PhD thesis, Southern Cross University, Lismore, NSW.

Mäkelä L, Peltonen S ja Mutanen J (2001) Ekomaakunnan mitta. Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantaraportti II. Etelä-Savon ympäristökeskuksen moniste. Mikkeli.

Mäkelä L (2004) Etelä-Savon kasvihuonekaasupäästöt sekä kasvihuonekaasuja energiatase vuonna 2000 teoksessa Panula-Ontto-Suuronen A ja Nikkilä P (toim.) 2005 Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 taustaselvityksiä. 27–65.

Mäkelä L (2008) Etelä-Savon kasvihuonekaasutase 2005. Etelä-Savon ympäristökeskuksen raportteja 3/2008. Mikkeli.

Määttä K (1999) Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Helsinki: Yliopistopaino.

Määttä K (2003) Johdatus ympäristötaloustieteeseen. Helsinki: Talentum: Lakimiesliiton kustannus.

Määttä S & Ojala T (2003) Tasapainoisen Onnistumisen haaste. Johtamien julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon Kehittämiskeskus. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.

Naturvårdsverket (2002) Samverkan - Miljö och Regional utveckling. En studie av självstyrelse-organ, samverkansorgan och länsstyrelser. Stockholm, Sweden.

Net Effect Oy (2003) Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman 2000–2006.Väliarviointiraportti 2/2004 Joulukuu 2003. Yhteistyössä LTT-

Tutkimus, MTT Taloustutkimus, Suomen Aluetutkimus FAR, Lapin yliopisto Pohjois-Suomen ennakointi- ja arviointikeskus.

Neisser U (1976) Cognition and Reality. New York: W.H. Freeman.

Nikkilä J (1992) Hallintotyön ympäristö. Kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa. Valtion hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.

Nonaka I (1994) A dynamic theory of organizational knowledge creation. Organization Science 1, 5: 14-37.

Nonaka I & Takeuchi H (1995) The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York: Oxford University Press.

Nonaka I, Toyama R, and Konno N (2000) SECI, Ba and Leadership: A Unified Model of Dynamic Knowledge Creation, Long Range Planning 33, 5-34. http://ameba.lpt.fi/~anarvela/reviews/nonaka/Nonaka_etal.html

Nonaka I, Reinmoeller P & Senoo D (1999) The 'art' of knowledge. Systems to capitalize on market knowledge. Japan Advanced Institute of Science and Technology (JAIST) Ishikawa Japan. http://dx.doi.org/10.1016/S0263-2373(98)00044-9 1.5.2009

Nooteboom S (2007) Impact assessment procedures for sustainable development: A complexity theory perspective. Environmental Assessment Review. Special Issues on SEA Theory. Vol, 27, Issue 7, 645-665

Noren H &Von Malmborg F (2004) Are standardized EMSs useful in local authorities? A study of a tool from the private sector is used on the public sector. Business Strategy and the Environment 13. 187-197.

Norland IT, Bjørnæs T and Coenen F (2003): Local Agenda 21 in the Nordic Countries - National Strategies and Local Status. ProSus Report no. 1/2003, University of Oslo. http://www.prosus.uio.no/english/publications/reports/2003-1/report1.pdf

OECD (1994) OECD Environmental Indicators. Paris: OECD.

Palviainen S (2004) Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuun yliopisto.Väitöskirja.

Panula-Ontto-Suuronen A (1987) Lohjan kaupungin ympäristöohjelma eli ympäristöpoliittinen toimenpideohjelma. Lohja.

Panula-Ontto-Suuronen A (2003) e-oppiminen työssä. Tapaustutkimus Kaakkois-Suomen tiepiirissä. Proseminaarityö 26.5.2003 Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen laitos.

Panula-Ontto-Suuronen A (toim.) (2005) Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005-2010, Etelä-Savon ympäristökeskus. Mikkeli: Teroprint Oy. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=35538&lan=fi

Panula-Ontto-Suuronen A ja Nikkilä P (toim.) (2005) Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 taustaselvityksiä. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=48522&lan=fi

Panula-Ontto-Suuronen A (toim.) (2006) Etelä-Savon ympäristökeskuksen strategia 2006–2010. Kumppanuudella kestävään kehitykseen.

Panula-Ontto-Suuronen A, Häkkinen P ja Mutanen J (2008) Etelä-Savon Ympäristöohjelman 2005–2010 väliarvio. Etelä-Savon ympäristökeskuksen raportteja 4/2008.
http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=93341&lan=fi

Panula-Ontto-Suuronen A (2005). 11:th Annual International Sustainable Development Research Conference June 6-8, 2005 Finlandia Hall, Helsinki, Finland Conference Proceedings: Compiling and monitoring the Environmental Programme for South Savo

Panula-Ontto-Suuronen A.(2007) Kestävä Virasto -järjestelmän seurantaraportti 2001–2006. Ekotehokkuus parantunut Etelä-Savon ympäristökeskuksessa. Julkaisematon

Panula-Ontto-Suuronen A. (2008) Kestävä Virasto -järjestelmän seurantaraportti 2001–2007. Ekotehokkuus parantunut Etelä-Savon ympäristökeskuksen perustehtävässä. Julkaisematon

Panula-Ontto-Suuronen A. (2009) Kestävä Virasto -järjestelmän seurantaraportti 2001–2008. Hyötyjätejakeiden osuus kasvoi 81 %:iin. Julkaisematon

Panula-Ontto-Suuronen A & Mutanen J (2008) Etelä-Savon kuntien ympäristökatsaus 2008. Etelä-Savon ympäristökeskus. http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=23960&lan=fi

Peltonen S & Teräsvirta H (2000) Kestävän kehityksen edistyminen Etelä-Savossa ja Ekomaakunnan mitta. Etelä-Savon ympäristöohjelman seurantaraportti. Etelä-Savon ympäristökeskuksen moniste. Mikkeli.

Pesonen H-L, Hämäläinen K & Teittinen O (2001) Yrityksen ympäristöjärjestelmän rakentaminen. Helsinki: Kauppakaari.

Peuhkuri T (2004) Tiedon roolit ympäristökiistassa. Saaristomeren rehevöityminen ja kalankasvatus julkisen keskustelun ja päätöksen teon kohteena. Turun yliopisto. Turku. Väitöskirja

Peura T (1998) Ympäristöindikaattorit yrityksen ympäristötoiminnan arvioinnissa. Pohjois-Savon ammattikorkeakoulun julkaisusarja A 1/1998. Tekniikka. Kuopio. Lisensiaattityö

Peura T (2001) Ympäristöindikaattorit ympäristösuorituskyvyn arvioinnissa suomalaisissa sertifioiduissa yrityksissä. Pohjois-Savon ammattikorkeakoulun julkaisusarja A 6/2001. Tekniikka. Kuopio. Väitöskirja

Pieksämäen kaupunki (2007) Savotta 21 -ohjelma.

Pirkanmaan liitto (2005) Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+. Pirkanmaan liiton julkaisu A 40. Kirjapaino Hermes Oy.

Pirkanmaan liitto (2006) Pirkanmaan maakuntaohjelma 2007–2010. Pirkanmaan liiton julkaisu A 41. Vammalan kirjapaino Oy.

Pirkanmaan ympäristökeskus (2001) Pirkanmaan ympäristöohjelma 2005.

Pirkanmaan ympäristökeskus (2006) Pirkanmaan ympäristöohjelma 2006–2010.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus (2000) Pohjois-Karjalan ympäristöohjelma. Polkuja tulevaisuuteen.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (1997) Pohjois-Pohjanmaan ympäristöohjelma.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (2005) Pohjois-Pohjanmaan ympäristöstrategia 2005–2015 - pontevalla yhteistyöllä laatuympäristöksi.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (2006) Pohjois-Pohjanmaan ympäristöpuntari 2006.

Pohjois-Savon ympäristökeskus (2001) Pohjois-Savon ympäristöohjelma. www.ymparisto.fi/psa 1.8.2003

Poikkimäki S (2006) Look Closer to See Further – Exploring environmental life cycle management, LCM (Tuotteiden elinkaarijohtamisen ydintoiminnot määritelmissä ja käytännössä). Jyväskylä Studies in Business and Economics nro 53.

Polanyi M (1997) The tacit dimencion, in : Prusak L (ed.) Knowledge in Organisations. London: Butterworths. 135–146.

Porter ME (1991) America's Green Strategy. Scientific American. April 4, Vol. 264.

Puhakka A (2007) Selvitys alue-, seutu- ja paikallistason toimijoiden tilanteesta ja tarpeista kestävän kehityksen edistämisessä. 27.4.2007. Ympäristöministeriö.

Päijät-Hämeen liitto (2007) Parhaiten Päijät-Hämeessä, Maakuntaohjelma 2007-2010, nro A164 /2007.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/suomi/organisaatiomuutos2008 13.8.2007

Rannikko P (2001) Yhteiskunta ja ympäristö -luentosarjasyksyllä 2001. [viitattu 17.7.2007]. <URLhttp://video.helsinki.fi/yrtti/Rannikko/luento2.html>

Rannikko P (2004) Sosiaalinen kestävyys syrjäisen maaseudun metsätaloudessa. Teoksessa Lehtinen A & Rannikko P (toim.) (2004) Leipäpuusta arvopaperia. Vastuun ja oikeuden mukaisuuden haasteet metsäpolitiikassa. Helsinki: Metsälehti Kustannus.

Rantasalmen kunta (1999) Väylämerkki. RaJuPuSu-kuntien ympäristöraportti. Ympäristöluotsihanke.

Rautio M (2007) Ihmisen toiminnasta ympäristöön kohdistuva kuormitus Etelä-Savossa 2005. Etelä-Savon ympäristökeskuksen raportteja 1/2007.

Robèrt K-H & Schmidt-Bleek B, de Larderel JA, Basile G, Jansen L, Kuehr R, Price TP, Suzuki M, Hawken P, Wackernagel M (2002) Strategic sustainable development, - selection, design and synergies of applied tools, in: Journal of Cleaner Production 10 (2002) 197–214

Robèrt K-H (2005) Strategic Leadership Towards Sustainability, (New Master's Programme 2004), 11th Annual International Sustainable Development Research Conference , May 3, 2005, Helsinki.

Robèrt K-H (2008) The Natural Step Story. Seeding a Quiet Revolution. New Catalyst Books.

Rogut A & Piasecki B(2012) Foresight methodology as a tool for elaborations of plans for sustainable management of water, energy the environment and society. Ecohydrology & Hydrology Versita Warsaw pp 261-272

Rosenström U & Palosaari M (2000) Kestävyyden mitta: Suomen kestävän kehityksen indikaattorit 2000. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Rouhinen S (1991a). Kestävän kehityksen kansalaisyhteiskunta aluetutkimuksen haasteena. Julkaisussa Häkli J & Kuitunen J (toim.). Avauksia restrukturaatioon. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, Sarja A 11. 167–169

Rouhinen S (1991b) Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa: Massa I ja Sairinen R (toim.) Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Helsinki: Gaudeamus. 219–247.

Routala M (2001) Kestävän kehityksen tulkinnat Suomen kunnissa - paikallisagendaohjelmien sisältöanalyysi. Maantieteen pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

Roux, DJ, et al. (2006) Bridging the science-management divide: moving from unidirectional knowledge transfer to knowledge interfacing and sharing. Ecology and Society, Vol. 11(1), pp 23

Rundgren S (2002): Kestävän kehityksen toimintaohjelmat Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueen kunnissa. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 84/2003.

Ryynänen M (2005) Ympäristökeskuksen historian lyhyt oppimäärä. Kaakkuri 1/2005.

Sairinen R, Viinikainen T, Kanninen V & Lindholm A (1999) Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuden kuvat. Helsinki: Gaudeamus.

Sairinen R (1996) Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka. Helsinki: Tilastokeskus.

Sairinen R, Kanninen V, Sirviö J (1997) Tielaitoksen ympäristöpolitiikan arviointi. Tielaitoksen selvityksiä 3. Helsinki: Tielaitos.

Sallila P & Kalli P (toim.)(2001) Verkot ja teknologia aikuisopiskelun tukena.

Sarja A (2000) Dialogiaoppiminen pienryhmässä. Opettajaksi opiskelevien harjoitteluprosessi terveydenhuollon opettajankoulutuksessa. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä Studies in education, Psychology and Social Research 160.

Savola A (2001) Ympäristönäkökulma EU:n tavoite 1 ja 2 -ohjelmissa 2000–2006. Selvitys väliarviointia varten. Ympäristöministeriön moniste 82.

Savonlinnan kaupunki (1999) Savonlinnan ympäristönsuojeluohjelma. Kaupungin valtuuston hyväksymä 28.6.1999 § 87.

Savonlinnan kaupunki (2000) Savonlinnan Agenda 21. Kestävän kehityksen ohjelmaluonnos. Agenda 21-toimikunta.

Schnaiberg A & Gould KA (1994) Environment and Society. The Enduring Conflict. New York: St.Martin's Press. Schnaibergin kotisivut http://www.northwestern.edu/sociology/faculty/schnai.html

Seager TP (2005) The Multiple Dimensions and Sciences of Sustainability, 11th Annual International Sustainable Development Research Conference , May 3, 2005 in Helsinki.

Sisäasiainministeriö (2006) Maakuntien suhdannekehitys 2002-2006.Alueiden kehittäminen. Sisäasiainministeriön Julkaisuja 42/2006. Helsinki.

Sotarauta M (1996a) Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Finnpublishers.

Sotarauta M (1996b) Suunnittelun ansat ja pehmeä strategia. Tampereen yliopistossa pidetty lectio praecursoria14.9.1996. Sente. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, Seinäjoki Tampereen yliopisto - Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos http://www.sjoki.uta.fi/sente/netlibrary/lectio.pdf

Stern N (2006) Review on the Economics of Climate Change.

Suhonen P (1994) Mediat, me ja ympäristö. Helsinki: Hanki ja jää.

Suomen kuntaliitto (1998) Keke toimii: Kokoelma kestävää kehitystä edistäviä toimenpiteitä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Suomen standardoimisliitto (2005) SFS-EN ISO 14001. Ympäristöjärjestelmät. Vaatimukset ja opastusta niiden soveltamisesta.

Suomen standardoimisliitto (1999) SFS-EN ISO 14031. Ympäristöasioiden hallinta. Ohjeita ympäristönsuojelun tason arviointiin.

Suomen ympäristökeskus (1998) Agenda 21 ympäristöhallinnossa - koulutus ja kokemustenvaihtotilaisuuden raportti. Helsinki: SYKE.

Suomen ympäristökeskus (1999) Agenda 21 ympäristöhallinnossa 26.4.1999, koulutus- ja neuvottelutilaisuuden taustamateriaali.

Suurla R (2001) Helmiä kalastamassa. Avauksia tietämyksen hallintaan. Teknologian arviointeja 6 Loppuraportti http://www.eduskunta.fi/fakta/vk/tuv/km/ATH_03.pdf 30.5.2007

Takala A & Karppi I (2003) Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

TE-keskusten verkkosivut http://www.te-keskus.fi

Tella S, Vahtivuori S, Vuorento A, Wager P & Oksanen U (2001). Verkko opetuksessa - Opettaja verkossa. Helsinki: Edita.

Tenhunen J & Seppälä J (2000) Alueellinen ympäristöanalyysi. Esimerkkinä Etelä-Savo. Suomen ympäristö. Ympäristönsuojelu. Helsinki. Oy Edita Ab.

Tenhunen J (2004) Etelä-Savon ympäristöanalyysi 2004 sivut 67–96. Teoksessa Panula-Ontto-Suuronen A ja Nikkilä P (toim.) (2005) Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005–2010 taustaselvityksiä.

Tenhunen J (2006) Väylän suunnittelun ja rakentamisen analyysi ympäristöongelmaluokittain.

Tenhunen J (2006) Ympäristöanalyysi: systemaattinen menetelmä ympäristövaikutusten arviointiin. Suomen ympäristökeskus. Ympäristö-lehti 2/2006.

Teräsvirta H (2007) Etelä-Savon ympäristökeskuksen osallistuminen aluekehittämiseen Muistioluonnos. Etelä-Savon ympäristökeskus. 5.7.2007. Julkaisematon.

Tiainen V-M (2004) Alueellisen ympäristökeskuksen ohjauskeinojen vaikuttavuus. Teoksessa Panula-Ontto-Suuronen A ja Nikkilä P (toim.) (2005) Etelä-Savon ympäristöohjelman 2005-2010 taustaselvityksiä. 5-22. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=48522&lan=fi

Tiehallinto (2001) Tiehallinnon ympäristöpolitiikka ja –ohjelma 2001–2005

Tiehallinto (2006) Kohti ekotehokasta liikennejärjestelmää – Ympäristöohjelma 2010

Tielaitos (1992) Tielaitos ja ympäristö.

Tielaitos (1996) Tielaitos kestävällä tiellä – Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja –päämäärät 2005 Tielaitos 1996 Tielaitoksen ympäristön toimenpideohjelma 1997–2000.

Tielaitos (1996) Tielaitoksen ympäristöraportti 1995: vuosiraportti Tielaitoksen toiminnan ympäristönäkökohdista. Tielaitoksen selvityksiä 43. Helsinki : Tielaitos.

Tielaitos (1996) Yleisten teiden ympäristön tila: tiepiirien tilaselvitysten yhteenveto. Tielaitoksen selvityksiä 42. Helsinki: Tielaitos.

Tielaitos (1998) Tielaitoksen ympäristötoimenpideohjelman 1997–2000 tarkistus. Helsinki.

Tilastokeskus (2005) Maanrakentamisen kustannuskehitys 1995–2004. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle tielaitosuudistuksesta. http://www.mintc.fi/oliver/upl507-Selonteko%20tielaitosuudistus.pdf

Tilastokeskus (2007) Maanrakentamisen kustannuskehitys.

Turkulainen M (1992) Mikkelin ekoläänihanke - ekokehitystä vai kestävää kehitystä? Pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos.

Uudenmaan liitto (2006) Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2030. Uudenmaan liiton julkaisuja A 15 – 2006. Helsinki.

Uudenmaan liitto (2007) Uudenmaan maakuntaohjelma 2007–2015. Uudenmaan liiton julkaisuja A 19 – 2007. Vantaa: Dark Oy.

Uudenmaan ympäristökeskus (1997) Uudenmaan ympäristöohjelma 2005.

Uudenmaan ympäristökeskus (2007) Uudenmaan ympäristöohjelma 2020.

Valli R (1998) (Ympäristö) vaikutusten arviointi liikennepoliittisessa suunnittelussa. Helsingin yliopisto. Limnologian ja ympäristönsuojelun laitos. Helsinki: Yliopistopaino. Väitöskirja

Wallin S & Roininen J (2005) Maakuntasuunnitelmien analyysi: aluerakenteen, elinkeinojen ja osaamisen kehittäminen. Suomen ympäristö 756. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Valtioneuvosto (2006) Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävän kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta kestävän kehityksen strategiasta (14.12.2006)

Valtiovarainministeriö (2005) Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosaston julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valve H (2002) Maaseutu kehittyy uusin eväin. Helsingin Sanomat 15.9.2002: A 5.

Varsinais-Suomen Agendatoimisto (2006a)Varsinais-Suomen Agenda 21 -esite (25.9.2006)

Varsinais-Suomen Agendatoimisto (2006b)Varsinais-Suomen Agenda 21:n toimintakertomus 2006

Varsinais-Suomen Agendatoimisto (2007) Varsinais-Suomen Agenda 21–toimintaohjelma 2007–2010. Kaarina: Paino-Kaarina Oy. Varsinais-Suomen Agendatoimiston verkkosivut (http://www.vsagendatoimisto.fi)

Varsinais-Suomen liitto (2005a) Varsinais-Suomen maakuntasuunnitelma 2025.

Varsinais-Suomen liitto (2005b) Varsinais-Suomen maakuntaohjelma 2005–2008.

Varsinais-Suomen liitto (2005c) Varsinais-Suomen maakuntaohjelman 2001–2004 arviointi.

Vartola J (2005) Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. 2. painos, korjattu.

Vauhkonen J (2006) Etelä-Savon maakuntakaavan ja muun maakunnallisen suunnittelujärjestelmän suhde ja strateginen viitekehys ja maakuntakaavoituksen organisointi suunnitteluyksikössä. 8.8.2006. ppt- esitys.

Vedung E (2000) Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Veitola K & Mäkinen T (1996) Kalan kasvatuksen ympäristöpolitiikka – Tavoitteiden ja tosiasiatietojen yhdistelmä . Kalatutkimuksia-Fiskundersökningar 118:1–52. RKTL.

Väliverronen E (1994) Tieteellistyminen ja asiantuntijavalta ympäristökeskustelussa. Alue ja Ympäristö 23 (2).

Väliverronen E (1996) Ympäristöuhkan anatomia. Jyväskylä: Gummerrus.

Wahlström E (1994) Ympäristöriskit. Kokonaiskuvaa etsimässä. Espoo: Schildts.

Watts M (2002) Green Capitalism, Green Governmentality University of California, Berkeley American Behavioral Scientist, Vol. 45 No. 9, May 2002 1313-1317. Sage Publications.

Wright GH von (1992) Minervan pöllö. Helsinki: Otava.

www.esavo.fi (2006)

www.laaninhallitus.fi (2006)

www.lvm.fi (2006)

www.metsakeskus.fi (2008)

www.te-keskus.fi (2008)

www.tiehallinto.fi (2006)

www.ymparisto.fi (2006) Alueellisten ympäristökeskusten verkkosivut, alueelliset ympäristöohjelmat.

www.ymparisto.fi>esa>Etelä-Savon ympäristöohjelma

www.ymparisto.fi>Kestävä kehitys

www.ymparisto.fi tulossopimukset

www.ymparisto.fi/ymparistoindikaattorit

Yale University (2005) Environmental Sustainable Index.

Yale University (2005a) Environmental Sustainable Index. Appendix A. Metodology.

Ylimaunu J (1987) Mikkelin ekoläänin tutkimusohjelma. Mikkelin lääninhallitus. Helsinki.

YKL Ympäristöasiantuntijoiden keskusliitto (2007) Ympäristöasiantuntija -lehti 12/2007.

Ympäristöministeriö (1995) Ympäristöohjelma 2005. Forssan Kirjapaino.

Ympäristöministeriö (2001) Suuntana menestyvä maakunta. Maakuntasuunnitelmatyöryhmän ehdotus. Suomen ympäristö 514.

Ympäristöministeriö (2002) Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö. Ympäristöministeriön strategia. Moniste 101.

Ympäristöministeriö (2003a) Ympäristöhallinnon aluekehittämissuunnitelman luonnos 2.12.2003.

Ympäristöministeriö (2003b) Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2005 – 2008. Ympäristöministeriön moniste 123, s. 39.

Ympäristöministeriö (2003c) Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=25181&lan=fi 19.03.2007

Ympäristöministeriö (2004) Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2006 - 2009 Ympäristöministeriön moniste 143. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2006a) Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö. Toimintaympäristön muutoksista johtuvat haasteet ja keskeisten haasteiden ratkaisumahdollisuudet. Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 3.7.2006.

Ympäristöministeriö (2006b) Kohti kestäviä valintoja - kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi.

Ympäristöministeriö (2007) Ympäristöministeriön tiliviraston taloussääntö, Ympäristöministeriön määräys 2/20/2007.

Ympäristöministeriö (2005) Ympäristöministeriön päätös direktiivin 2003/4/EY edellyttämistä tehtävistä ympäristötiedon saatavuuden, aktiivisen ja järjestelmällisen levittämisen ja laadun varmistamiseksi. Annettu 9.2.2005

YSA Yleinen suomalainen asiasanasto (2007) http://vesa.lib.helsinki.fi/cgi-bin2/ysa.pl?h=taseet 23.7.2007

Åkerman M (2006) Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus: rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa. Tampere University Press.

Liiteluettelo

LIITE 1. Teemahaastattelurunko

LIITE 2. Alueellisten ympäristöohjelmien vaikuttavuus – tutkimuksen tutkimuskysely aluekehittäjille maakuntaliitossa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa

LIITE 3. Kyselytutkimus ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta kuntien ympäristösihteereille ja liikenne- ja viestintäministeriöin hallinnon alan virastojen ympäristövastaaville, Webrobol – kysely.

LIITE 4. Yleisökysely www.ymparisto.fi sivuilla ja toriyleisölle: Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005-2010, ota kantaa!

LIITE 5. Taulukko 24. Päämäärien saavuttamien indikaattorien mukaan.

LIITE 6. Taulukko 25. Kuntien ympäristöntilan katsaus jaoteltuna ympäristöohjelman mukaan.

LIITE 1. Teemahaastattelurunko, Ympäristöohjelmien vaikuttavuus-tutkimus

Haastattelu kysymykset

Haastateltavan tiedot

Nimi _____

Organisaatio

_____

Toimiala

_____

Tehtävä _____

Ikä vuosina ☐ <20, ☐ 21-30, ☐ 31-45, ☐ 46-60, ☐ >60

Sukupuoli ☐ Mies ☐ Nainen

Mikä on mielestäsi ympäristöohjelma?
Mitä ovat ympäristöohjelman tavoitteet ja mikä on sen tehtävä?
Miten olet ollut tekemisissä ympäristöohjelmien kanssa?
Mikä on ympäristöohjelman rooli aluekehityksessä maakunnassa?
Miten koit alueellisen ympäristöohjelman laadinnan?
Mikä on alueellisen ympäristöohjelman rooli organisaatiossasi?
Onko organisaatiollasi oma ympäristöjärjestelmä, ympäristöohjelma, laatujärjestelmä tai vastaava, johon kuuluu ympäristöosio?
Ovat ympäristöasiat osa toimintaa vai erillinen osio?
Milloin organisaatioosi on laadittu ympäristöohjelma tai vastaava?
- Onko sitä päivitetty tai siitä raportoitu, seuranta?
- Mikä on sen sisältö ja tavoitteet?

Minkälaista osallistumista ja sidosryhmäyhteistyötä ohjelman laadinnassa oli?
Minkälaisia taustaselvityksiä liittyi ohjelman laadintaan?
Miten päädyitte tekemään ympäristöohjelman?
Olitko mukana laatimassa ohjelmaa? Miten se teillä laadittiin?
Mitä tapahtui sen valmistumisen jälkeen?
Miten se on toteutunut? Onko toteutumista arvioitu? Miten? Onko auditoitu?
Minkälaisissa prosesseissa ympäristöohjelmaa toteutetaan? (organisaatiosi oma /alueellinen)
Miten sitova ympäristöohjelma on ja mikä on sen asema?
Mikä on ympäristöohjelman rooli taloussuunnittelussa?
Tarvitaanko ympäristöohjelmia? Ympäristöohjelman vaikuttavuus, mitä hyötyä siitä on?
Mitä kehitettävää on ympäristöohjelmissa?
Miten ympäristöohjelma tulisi laatia? Miksi ympäristöohjelma tulisi laatia?
Mitä olisi tapahtunut jos ympäristöohjelmaa ei olisi?
Mitkä ovat mielestäsi ohjelman keskeiset tulokset?

LIITE 2. Alueellisten ympäristöohjelmien vaikuttavuus –tutkimuksen tutkimuskysely aluekehittäjille maakuntaliitossa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa

Tutkimuksen esittely

Useimpien maakuntien alueella alueelliset ympäristökeskukset ja maakuntien liitot ovat laatineet laajassa yhteisyössä maakunnallisia ympäristöohjelmia, joilla haetaan yhteistä näkemystä alueen tärkeistä ympäristöön liittyvistä toiminnoista. Laatiminen on tapahtunut joko ympäristökeskuksen tai maakuntaliiton aloitteesta.
Ympäristöohjelmien vaikuttavuus -tutkimus etsii vastauksia kysymyksiin, mikä on maakunnallisten ympäristöohjelmien ja aluekehityksen suhde, miten ympäristöohjelmat vaikuttavat alueiden kehittämiseen ja kuinka alueelliset ympäristöohjelmat voidaan kytkeä paremmin alueen kehittämistyöhön?

Tutkimusta tehdään yhteistyössä Etelä-Savon ympäristökeskuksen ja Kuopion yliopiston kanssa. Tutkimus on osa erikoissuunnittelija Anni Panula-Ontto-Suurosen väitöskirjatyötä.

Kysymykset

Toivon, että voit vastata alla oleviin kysymyksiin vähintään muutamilla lauseilla. Vastauksen voi yksinkertaisimmin lähettää vastaamalla tähän sähköpostiviestiin. Halutessasi voit lähettää vastauksesi nimettömänä postitse alla olevaan osoitteeseen. Jos haluat jonkun muun organisaatiossasi vastaavan tähän, voit jatko lähettää tämän myös eteenpäin. Odotan vastauksia kaikista maakunnista.

1. **Miten ja missä maakuntanne ympäristötavoitteet syntyvät? Onko maakunnassasi ympäristöohjelma ja tunnetko sen sisällön?**
2. **Mikä on maakunnallisen ympäristöohjelman ja kestävän kehityksen rooli aluekehittämisessä maakunnassasi?**
3. **Miten maakunnalliset ympäristöohjelmat on kytketty aluekehittämisohjelmiin (maakunnan suunnitteluun, maakuntaohjelmaan ja EU-ohjelmiin)?**
4. **Miten ohjelmallisen aluekehittämisen mahdolliset ympäristölliset painopisteet näkyvät toteutuksessa?**
5. **Ajatuksia aiheesta, sana on vapaa:**

Kiitos vastauksestasi!

Lisätietoja: Anni Panula-Ontto-Suuronen, Etelä-Savon ympäristökeskus
Osoite ja puh.: Jääkärinkatu 14, 50100 Mikkeli, puh. 040 579 8330
mailto:anni.panula-ontto-suuronen@ymparisto.fi
www.ymparisto.fi - Kestävä kehitys
www.ymparisto.fi - Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005-2010

LIITE 3. Kyselytutkimus ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta
Kuntien ympäristösihteerit ja liikenne- ja viestintäministeriöin hallinnon alan virastojen ympäristövastaaville Webrobol –kysely, 13 sivua

Kyselytutkimus ympäristöohjelmien vaikuttavuudesta

Vastaamalla tähän kyselyyn tuet ympäristöohjelmien kehittämistä koskevaa tutkimusta, jota Etelä-Savon ympäristökeskus tekee yhteistyössä Kuopion yliopiston kanssa. Tutkimus on saanut tukea Itä-Suomen korkean teknologian säätiöltä ja se on osa erikoissuunnittelija Anni Panula-Ontto-Suurosen väitöskirjatyötä. Kyselyyn vastaaminen kestää noin 20 - 30 min. Voit vastata tässä sähköiseti tai tulostaa kyselyn ja postittaa sen osoitteella: Etelä-Savon ympäristökeskus, Anni Panula-Ontto-Suuronen, Jääkärinkatu 14, 50100 Mikkeli. Ympäristöohjelmalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa myös muita kuin "ympäristöohjelma" -nimellä vastaavassa tarkoituksessa toimivia ympäristöstrategioita, -politiikkoja, kestävän kehityksen ohjelmia, kuntien agenda 21-ohjelmia, ympäristöterveysohjelmia ja laaja-alaisia suunnitelmia jne.

Vastaajan taustatiedot, kysymykset 1-8

1) Edustamasi organisaatio tai yhteisö

- ○ Valtio
- ○ Kunta
- ○ Yritys
- ○ Järjestötoiminta
- ○ Muu

2) Toimiala

- ○ Teollisuus ja kaivostoiminta
- ○ Rakentaminen
- ○ Kauppa, majoitus- ja ravintola palvelut, liike-elämän palvelut, henkilökohtaiset ja kaupalliset palvelut
- ○ Rahoitustoiminta
- ○ Liikenne, kuljetus ja varastointi, tietoliikenne, sähko-, vesi- ja jätehuolto
- ○ Maa- ja metsätalous, kalatalous
- ○ Julkinen hallinto
- ○ Koulutus
- ○ Terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut
- ○ Muu

3) Ammatti

Kirjoita vastauksesi alla olevaan tyhjään kenttään.

4) Mikä on koulutustaustasi?

- ○ Yleissivistävä koulutus
- ○ Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus
- ○ Humanistinen ja taidealan koulutus
- ○ Kaupallinen ja yhteiskuntatieteellinen koulutus
- ○ Luonnontieteellinen koulutus
- ○ Tekniikan koulutus
- ○ Maa- ja metsätalousalan koulutus
- ○ Terveys- ja sosiaalialan koulutus
- ○ Palvelualojen koulutus
- ○ Muu tai tuntematon koulutusala

5) Ikä vuosina

- ○ <20
- ○ 21-30
- ○ 31-45
- ○ 46-60
- ○ >60

6) Sukupuoli

- ○ Mies
- ○ Nainen

7) Maakunta, jossa asut.

Kirjoita vastauksesi alla olevaan tyhjään kenttään.

Valitse oikea vaihtoehto (=lähinnä omaa mielipidettäsi vastaava vaihtoehto)

8) Vastaa yhteiskunnan ja ympäristön suhdetta koskeviin väittämiin.

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Keskeisten kansainvälisten ympäristösopimusten ja -ohjelmien keskeiset tavoitteet tunnetaan huonosti.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönsuojelu on yhteiskunnan tehtävä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöongelmia ei voida ratkaista irrallaan muusta yhteiskunnasta.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmien sovittaminen muuhun yhteiskunnalliseen suunnitteluun ei ole ongelmallista.	○	○	○	○	○	○	○
Kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen ei vaadi yhteiskunnallista muutosta.	○	○	○	○	○	○	○
Hallinnon ympäristöllistä ohjausta heikentää eri sektoreiden tarkastelu toisistaan erillisinä.	○	○	○	○	○	○	○

9) Millainen on mielikuvasi alueen ekotaseesta?

Ekotase tarkoittaa tasetta, jossa eritellään alueen tuotannon ja toiminnan materiaali- ja energiavirrat raaka-aineiden käyttönä ja ympäristövaikutuksina.

	Kestävä	Tyydyttävä	Ei hyvä, eikä huono	Huono	Kestämätön	En osaa sanoa
Suomi	○	○	○	○	○	○
Oma maakuntasi	○	○	○	○	○	○
Asuinkuntasi	○	○	○	○	○	○

10) Millainen ympäristöohjelma on mielestäsi?

Valitse oikea vaihtoehto.

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Käsite on minulle melko vieras.	○	○	○	○	○	○	○
Se on ympäristöjohtamisen väline.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman ei tarvitse olla ympäristöjärjestelmän osa.	○	○	○	○	○	○	○
Se on toiminnan koordinoimista.	○	○	○	○	○	○	○
Se on käytännön työväline ympäristötoimenpiteiden suunnitteluun.	○	○	○	○	○	○	○
Siinä listataan tärkeät toteutukseen tulevat ympäristöön liittyvät toimenpiteet.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmalla voi suunnitella ympäristön tulevaisuutta.	○	○	○	○	○	○	○
Se on edistyksellinen keino ratkaista ympäristöongelmia.	○	○	○	○	○	○	○
Sen tulee pohjautua laajaan konsensukseen.	○	○	○	○	○	○	○
Sen laadinta tulee perustua skenaariotyöskentelyyn.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman kytkeminen toimenpide- ja	○	○	○	○	○	○	○

11) Mitä ympäristöohjelma pitää sisällään?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ohjelmassa on määritelty prioriteetit ja painopistealueet.	○	○	○	○	○	○	○
Siinä on määritelty toteuttamisen vastuutahot.	○	○	○	○	○	○	○
Siinä on määritelty toimenpiteiden aikataulu.	○	○	○	○	○	○	○
Siinä on määritelty toimenpiteiden kustannusarviot.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristötoimenpiteiden suunnittelun kuuluu olla arvotavoitteista.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristötoimenpiteiden suunnittelun kuuluu olla käytännöllistä riskien hallintaa.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristön tilan mittarit kuuluvat osaksi ohjelman laadintaa ja seurantaa.	○	○	○	○	○	○	○
Indikaattorit tehostavat täsmällisiin tavoitteisiin pyrkivää päätöksen tekoa.	○	○	○	○	○	○	○

12) Vastaa ympäristöohjelmaa koskeviin väittämiin.

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ympäristöohjelman yhteisöllinen laatiminen on oppimisprosessi.	○	○	○	○	○	○	○
Se auttaa ympäristöongelmien määrittelyssä.	○	○	○	○	○	○	○
Se edesauttaa ympäristötavoitteiden toteutumista.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma vapaaehtoisena toimena on parempi kuin määräykset ja kontrollointi.	○	○	○	○	○	○	○
Sitoutuminen ympäristöohjelmaan vaikuttaa sen toteutumisasteeseen	○	○	○	○	○	○	○
Se ei pureudu ympäristöongelmien yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin syihin.	○	○	○	○	○	○	○
Laadittuja ympäristöohjelmia ei saada toteutumaan riittävässä määrin.	○	○	○	○	○	○	○
On paljon toimintaa, joka on ristiriidassa ympäristöohjelmien kanssa.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöongelmiin liittyvät riidat peittyvät määrällisten indikaattoreiden avulla näkyvistä.	○	○	○	○	○	○	○

13) Miten ympäristöohjelmat ovat vaikuttaneet?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ympäristöohjelma on sitouttanut ympäristönsuojelun kehittämiseen.	○	○	○	○	○	○	○
Toimintatavat ja hallintokulttuuri ovat kehittyneet avoimemmaksi ja ympäristönäkökohdat huomioivammaksi.	○	○	○	○	○	○	○
Se on lisännyt panostusta ympäristöasioiden organisointiin	○	○	○	○	○	○	○
Se on helpottanut ympäristöasioiden hyväksymistä eri sektoreiden jokapäiväiseen työhön.	○	○	○	○	○	○	○
Se on helpottanut ympäristöhankkeiden rahoitusta.	○	○	○	○	○	○	○
Toiminnallisella tasolla ympäristönäkökohdat ovat muovatuneet käytännöiksi, esim. kierrätys.	○	○	○	○	○	○	○
Se on vahvistanut ympäristövaikutusten arviointimenettelyn asemaa.	○	○	○	○	○	○	○
Keskustelu kestävästä kehityksestä on lisääntynyt.	○	○	○	○	○	○	○
Se ei ole vaikuttanut strategiseen suunnitteluun	○	○	○	○	○	○	○

14) Mihin ympäristöohjelma vaikuttaa?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Se vaikuttaa ympäristövastuullisuuden lisääntymiseen.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa ympäristökasvatukseen ja koulutukseen.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa tutkimukseen.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa ympäristön tilan seurantaan ja arviointiin.	○	○	○	○	○	○	○
Se edistää ympäristön laadun paranemista.	○	○	○	○	○	○	○
Luonnon monimuotoisuus lisääntyy.	○	○	○	○	○	○	○
Se edistää asumisen ja vapaa-ajan ympäristöjen taloudellisuuden paranemista.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa elinkeinoihin.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa energia- tai/ ja jätehuollon ratkaisuihin.	○	○	○	○	○	○	○
Konfliktit ympäristöasioissa vähentyvät.	○	○	○	○	○	○	○

15) Arvioi yleisesti ympäristöohjelmia

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ympäristöohjelmat laaditaan liiaksi taloudellisesta näkökulmasta.	○	○	○	○	○	○	○
Mitä konkreettisempi ohjelma sitä vaikeampi on käsitellä sitä päättävissä elimissä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmalla yritetään ratkaista yhteistoiminnan ongelmia.	○	○	○	○	○	○	○
Sitä pitäisi kehittää hallinnon työvälineenä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmat ovat tiedottamista.	○	○	○	○	○	○	○
Ne ovat viherpesua.	○	○	○	○	○	○	○
Ne vesittävät ympäristön- ja luonnonsuojelun tavoitteet.	○	○	○	○	○	○	○

16) Miten ympäristöohjema vaikuttaa alueellisesti?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Se luo edellytyksiä suotuisalle aluekehitykselle.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa aluekehityksen edellytyksiin parantamalla ympäristöä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmat eivät toimi tällä hetkellä aluekehittämisen välineenä.	○	○	○	○	○	○	○
Alueellinen ympäristöohjelma on alueellinen yhteistyöasia.	○	○	○	○	○	○	○
Se vaikuttaa alueellisten resurssien suuntaamiseen.	○	○	○	○	○	○	○
Ne ovat huonontaneet usein alueellista kilpailukykyä.	○	○	○	○	○	○	○

17) Arvioi alueellisen ympäristöohjelman laadintaa ja toteutumista.

Valitse oikea vaihtoehto. Jos et tiedä maakunnassasi olevan ympäristöohjelmaa siirry seuraavaan kysymykseen.

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Sen avoin laadintaprosessi sai aikaan yhteistä alueellista näkemystä ja sitoutumista.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen laadintaprosessiin.	○	○	○	○	○	○	○
Tunnen maakuntamme / ympäristökeskuksemme alueella laaditun ympäristöohjelman sisällön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen saanut vaikuttaa riittävästi ohjelman sisältöön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen sen sisältöön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen sen toteutumiseen.	○	○	○	○	○	○	○
Sen vaikuttavuus maakunnan toimintaan on hyvä.	○	○	○	○	○	○	○
Maakunnalliset ympäristöohjelmat on saatu osaksi maakuntien suunnittelua.	○	○	○	○	○	○	○
Maakuntalaiset ovat sitoutuneet ympäristöohjelmaan.	○	○	○	○	○	○	○

18) Arvioi asuinkuntasi ympäristöohjelman laadintaa ja toteutumista.

Valitse oikea vaihtoehto. Jos et tiedä kunnassasi olevan ympäristöohjelmaa siirry seuraavaan kysymykseen.

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Tunnen kuntamme alueelle laaditun ympäristöohjelman tavoitteet.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen siihen tapaan, miten se laadinttiin.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen sen sisältöön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen saanut vaikuttaa riittävästi sen sisältöön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen tyytyväinen sen toteutumiseen.	○	○	○	○	○	○	○

19) Arvioi väittämiä oman organisaatiosi kannalta

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Organisaatiomme ekotase on huono.	○	○	○	○	○	○	○
Organisaationi on tunnistanut aiheuttamansa ympäristövaikutukset.	○	○	○	○	○	○	○
Toimintamme ei juuri aiheuta ympäristövaikutuksia.	○	○	○	○	○	○	○
Organisaatiossamme ympäristön huomioiminen on reagoimista ongelmiin.	○	○	○	○	○	○	○
Noudatamme ympäristötavoitteita vain, jos ne ovat lainsäädännössä mainittu.	○	○	○	○	○	○	○

20) Onko edustamallesi organisaatiolle laadittu ympäristöohjelma

Jos vastaat ei tähän kysymykseen, siirry seuraavaksi suoraan kysymykseen 28.

- ○ Kyllä
- ○ Ei

Kysymykset numerot 22.-27. on tarkoitettu niille organisaatioilla, joilla on oma ympäristöohjelma.

21) Milloin se ensi kertaa laadittiin?

- ○ <1990
- ○ 1990-1995
- ○ 1996-2000
- ○ >2000

22) Onko sitä päivitetty ja seurattu sen toteutumista? Milloin?

Kirjoita vastaus alla olevaan tyhjään kenttään.

23) Miksi ympäristöohjelmanne on laadittu?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ohjelma on laadittu kestävän kehityksen edistämiseksi.	○	○	○	○	○	○	○
Ohjelma on laadittu ympäristön tulevaisuuden suunnittelun takia.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on vapaaehtoinen suunnitelma ympäristötoimenpiteistä.	○	○	○	○	○	○	○
Se on ympäristöjärjestelmän tai vastaavan osa.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on toiminnansuunnittelun osa.	○	○	○	○	○	○	○
Konfliktit ovat vaikuttaneet siihen, että on laadittu ympäristöohjelma	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on laadittu julkikuvan takia.	○	○	○	○	○	○	○
Aloite ympäristöohjelman laatimiseen on tullut kansalaisilta.	○	○	○	○	○	○	○
Budjettiin jäi ylimääräistä rahaa, jolle haluttiin järkevää käyttöä.	○	○	○	○	○	○	○

24) Miten organisaatiossasi toteutetaan ympäristöohjelmaa?

Voit valita useamman vaihtoehdon.

- ☐ Tulosohjauksessa.
- ☐ Ympäristöjärjestelmän osana.
- ☐ Laatujärjestelmän osana.
- ☐ Toimintajärjestelmän osana.
- ☐ Osana yhteiskuntavastuun ohjelmaa.
- ☐ Muuten, miten? _____

25) Ympäristöohjelmanne arviointi

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ympäristöohjelman laadinnassa on ollut riittävästi kommunikaatiota ja vuorovaikutusta.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmatoiminta on ollut pitkäjänteistä ja tuloksellista.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on monitahoinen.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on tasapuolinen.	○	○	○	○	○	○	○
Kansalaiskeskustelu on huomioinut ohjelman.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma ei ole ollut ennakoiva.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman vaikuttavuus organisaatiomme toimintaan on hyvä.	○	○	○	○	○	○	○
Johto on sitoutunut ympäristöohjelmaan.	○	○	○	○	○	○	○
Henkilöstö on sitoutunut ympäristöohjelmaan.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman vaikuttavuus sidosryhmiemme toimintaan on huono.	○	○	○	○	○	○	○

26) Arvioi edustamasi organisaation ympäristöohjelman laadintaa ja toteuttamista.

Valise oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Organisaatiossamme on laadittu ympäristöohjelma tai vastaava osana normaalia toimintaa.	○	○	○	○	○	○	○
Organisaatiossamme noudatetaan laadittua ympäristötoimenpideohjelmaa.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelmalla on erilliset organisaatiokohtaiset toteuttamisohjelmat kustannusarvioineen.	○	○	○	○	○	○	○

27) Miten väittämät vastaavat ympäristönäkökohtien roolia edustamassasi organisaatiossa ?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ympäristöohjelma on johdon laatima asiakirja.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman laativat ympäristöasiantuntijat omasta aloitteestaan.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelman voi laatia konsultti.	○	○	○	○	○	○	○
Organisaatiossamme ympäristönäkökohdat ovat osa strategista suunnittelua.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma on näkökulman muutos organisaation sisäisen hallinnan prosesseihin.	○	○	○	○	○	○	○
Meillä on ympäristötoimenpideluetteloita, joita toteutamme voimavarojemme mukaan.	○	○	○	○	○	○	○
Olemme ottaneet organisaatiossamme huomioon keskeiset ympäristötavoitteet.	○	○	○	○	○	○	○

28) Miten väittämät vastaavat osallistumistasi ja käsityksiäsi ympäristöasioiden hoitoon liittyen

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Tunnen organisaationi laatiman ympäristöohjelman sisällön.	○	○	○	○	○	○	○
En ole tyytyväinen organisaatiomme ympäristöohjelman sisältöön.	○	○	○	○	○	○	○
Olen saanut osallistua organisaationi ympäristöohjelman tai vastaavaan laadintaan.	○	○	○	○	○	○	○
En ole tyytyväinen organisaatiomme ympäristöohjelman laadintaprosessiin.	○	○	○	○	○	○	○
Olen ollut mukana toteuttamassa organisaationi ympäristöohjelmaa.	○	○	○	○	○	○	○
En ole tyytyväinen organisaatiomme ympäristöohjelman toteutumiseen.	○	○	○	○	○	○	○
Olen ollut auditoimassa ympäristöjärjestelmiä.	○	○	○	○	○	○	○
Olen ollut mukana laatimassa sidosryhmäni ympäristöohjelmaa.	○	○	○	○	○	○	○
Tunnen työhöni vaikuttavat ympäristönäkökulmat.	○	○	○	○	○	○	○

29) Mikä on ympäristönäkohtien vaikuttavuus edustamasi organisaation toimintaan?

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Organisaatiomme prosessit antavat hyvin tilaa ympäristöohjelmalle.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöasiat ovat hämärtyneet sen jälkeen kun ne on liitetty toimintajärjestelmän osaksi.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöasioiden asiantuntevuus on parempi erillisessä ympäristöyksikössä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöasioiden esille tuominen on helpompi erillisessä ympäristöyksikössä.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöön panostaminen on poikinut innovaatioita.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristöohjelma vaikuttaa kilpailukykyä parantavasti.	○	○	○	○	○	○	○

30) Ympäristöohjelman vaikutukset yritystoimintaan

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran erimieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Se on parantanut yritysten yhteiskunnallista vastuuta.	○	○	○	○	○	○	○
Yritysten ympäristötoiminnan taso ei ole muuttunut pelkästään puheen tasolla.	○	○	○	○	○	○	○
Yritysten ympäristöohjelmat ja -järjestelmät on saatu toimimaan.	○	○	○	○	○	○	○

31) Arvostuksesi

Valitse oikea vaihtoehto

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	En osaa sanoa	Jonkin verran samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ekologian ja ekonomian näkökulmat on yhdistettävissä.	○	○	○	○	○	○	○
Taloudelliset seikat ovat tärkeämpiä kuin ympäristöhaittojen vähentäminen ja torjuminen.	○	○	○	○	○	○	○
Sosiaaliset tekijät ovat tärkeämpiä kuin ympäristöhaittojen vähentäminen ja torjuminen.	○	○	○	○	○	○	○
Kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen on vaikeaa.	○	○	○	○	○	○	○
Kestävän kehityksen periaatteiden noudattaminen vaatii toiminnan laadullista muutosta.	○	○	○	○	○	○	○
Toteutan omassa elämässäni keskeisiksi kokemiani ympäristötavoitteita.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönsuojelu on jokaisen oma asia.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönsuojelu kuuluu vain haitanaiheuttajille.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönsuojelu mielestäni kuluu vain asiantuntijoille.	○	○	○	○	○	○	○
Luonnonvarat eivät ole vaarassa loppua.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönsuojelu on tarpeen vain, jos ympäristöhaitoista on taloudellista haittaa.	○	○	○	○	○	○	○
Ympäristönäkökohtien valvonta ja ohjaus on tarpeellista.	○	○	○	○	○	○	○

32) Lisää oma väitteesi tähän:

33) Miten ympäristöohjelman laadintaa pitäisi kehittää?

Voit valita useamman vaihtoehdon.

- ☐ Laadintaan tarvitaan lisää ryhmätyötä
- ☐ Laadintaa varten perustetaan erillinen projekti
- ☐ Aivoriihityöskentelyllä tai työpajoilla tai vastaavalla tavalla
- ☐ Laadintaan otetaan mukaan indikaattorit ja analyysit
- ☐ Strategia- tai skenaariotyöskentelyllä: esim. tarkastellaan mahdollisuudet ja uhat
- ☐ Painopisteiden korostamisella
- ☐ Osallistumismenettelyillä ja asiakaskyselyillä
- ☐ Lisätään keskustelua kansalaisfoorumeissa
- ☐ Asiantuntijahaastatteluilla
- ☐ Ohjelman ydin kootaan esille selkeästi
- ☐ Muuten, miten?

34) Miten ympäristöohjelman toteuttamista pitäisi kehittää?

Voit valita useamman vaihtoehdon.

- ☐ Toteuttamiseen tarvitaan johto- ja tukiryhmiä
- ☐ Lisäämällä viestintää ja tiedon jakamista
- ☐ Ympäristöraportoinnin ja seurannan kautta
- ☐ Ympäristöjärjestelmien laadinnalla
- ☐ Kokeiluiden sekä tutkimus- ja kehitystyön kautta
- ☐ Kohdentamalla voimavarot oikein
- ☐ Laatimalla kuhunkin toimipaikkaan ympäristökäsikirja, jonka maksimi pituus 5 sivua.
- ☐ Tekemällä yhteistyötä yli toimialarajojen
- ☐ Ohjelma tulee yhdistää muihin tavoitteisiin
- ☐ Ohjelma tulee yhdistää arkipäivän toimintaan
- ☐ Muuten, miten?

35) Mitä ovat mielestäsi tehtyjen ympäristöohjelmien keskeiset tulokset, eli mitä olisi jos ohjelmia ei olisi?

Kun olet vastannut kysymyksiin, paina alla olevaa lähetä painiketta. Onnistunut lähetys vie pois kyselylomakkeelta ja näytölle tulee kiitos teksti.

Lähetä Skicka Submit

LIITE 4. Yleisökysely www.ymparisto.fi sivuilla ja toriyleisölle: Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005-2010, ota kantaa! 2 sivua

Etelä-Savon ympäristöohjelma 2005-2010, ota kantaa!

Kerro mielipiteesi Etelä-Savon yhteisen ympäristöohjelman laadintaan vastaamalla tähän kyselyyn!

1) Sukupuoli

○ Mies ○ Nainen

2) Ikä

○ <20
○ 21-30
○ 31-45
○ 46-60
○ >60

3) Mitkä alla olevista vaihtoehdoista vastaavat lähinnä näkemystäsi Etelä-Savon tulevaisuudesta?

☐ Oma koti järven rannalla taajamassa
☐ Elävä maaseutu
☐ Monimuotoinen luonto
☐ Luonnonvarareservi
☐ Jatkuva kasvu
☐ Luova elämäntapa
☐ Muu, mikä

4) Mikä on mielestäsi ympäristöohjelman tärkein tavoite? Voit valita yhden tai useamman vaihtoehdon.

☐ Tulevaisuuden suunnittelu
☐ Kestävän kehityksen edistäminen
☐ Yhteisen näkemyksen tuottaminen
☐ Ympäristövastuullisuuden lisääminen
☐ Ekotehokkuuden parantaminen
☐ Ympäristökilpailukyvyn parantaminen

5) Arvioi Etelä-Savon ympäristöön liittyvien toimenpiteiden tärkeys:

	erittäin tärkeä	melko tärkeä	vähemmän tärkeä
Hajakuormituksen vähentäminen ja vesistöjen kunnostamiset	○	○	○
Pohjavesien suojelu ja pilaantuneen maaperän kunnostustoimenpiteet	○	○	○
Luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi tehtävät toimenpiteet	○	○	○
Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen	○	○	○
Maiseman ja kulttuuriympäristön hoitohankkeet	○	○	○

6) Mikä on mielestäsi ympäristöohjelman paras toteutus vaihtoehto?

- Vaihtoehto 0: Ohjelmaa ei laadita. Käytössä ovat hallinnon perinteiset ohjauskeinot.
- Vaihtoehto 1: Ohjelma laaditaan, mutta toteuttamiseen pienet resurssit.
- Vaihtoehto 2: Ohjelmaan sitoudutaan laajalla rintamalla ja toteuttamiseen varataan runsaasti resursseja.

7) Tunnetko edellisen Etelä-Savon ympäristöohjelman 1998, Ekoläänistä Ekomaakunnaksi?

- En tunne
- Tunnen

Kysymys 8 on vain niille, jotka tuntevat edellisen ympäristöohjelman.

8) Jos edellinen ohjelma oli tuttu, niin miten se mielestäsi toteutui?

- Erityisen hyvin
- Hyvin
- Tyydyttävästi
- Melko huonosti
- Huonosti

9) Kestävä kehitys on mielestäsi:

- sitä, että ihmiskunnan nykyiset tarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollsuutta tyydyttää omat tarpeensa.
- fraasi tai kulunut sanonta.
- tärkeä asia.
- ei tärkeä.

10) Mitä teet tai aiot itse tehdä kestävän kehityksen edistämiseksi?

11) Mitä muuta haluat viestiä meille?

Kun olet vastannut kysymyksiin, paina alla olevaa lähetä painiketta. Onnistunut lähetys vie pois kyselylomakkeelta ja näytölle tulee kiitos teksti.

Lähetä Skicka Submit

LIITE 5. Taulukko 24. Päämäärien saavuttamien indikaattorien mukaan Etelä-Savon ympäristöohjelmassa 2005–2010, 2 sivua

Ympäristö päämäärä	Tavoite / Indikaattori	Päämäärien saavuttaminen indikaattorin mukaan	Nolla efekti	Sivu-vaiku-tukset	Mitä jätettiin pois	Mitä pois jätetylle tapahtui	Vaikutuskeino	Kehityssuunta		MIKSI VÄÄRÄ SUUNTA?
Turvaamme luonnon monimuotoisuuden	Luonnonsuojeluohjelmien toteutustilanne	Aikataulussa, toteutettu 95%.	Etenee omaa vauhtia	Työn kuormitus	Sudet	Media kesk.	NFT	H		
	Ennallistettu suo- ja metsäpinta-ala	Toteutuu valtionmailla	Etenee hitaasti	Työtä	Riista	Ei käsit.	F	H		
	Suojellun metsämaan pinta-ala	Toteutetaan Metso-ohjelma	Etenee	Maisema	Pesäalue	Ei edisty	NFT	H		
	Ennallistamis- ja hoitosuunnitelmien toteuma	Seuranta ei onnistu	vauhtia				FT	H		
	Luonnonhoidon rahoitus	Seuranta ei onnistu					T	H		
	Lehtipuuvaltaisten sekametsien osuus % ja ha	Liian hidas indikaattori	Ilmastonmuutos	Maisema			F	V		METSÄNHOIDON TOIMET
	Lahopuun määrä	Hidas		Maisema			F	V		ENERGIAPUU
	Kulotukset ja metsäpalot	Toteutetaan	Etenee hitaasti	Maisema			F	V		ENERGIAPUU
	Järeän haavan määrä	Liian hidas indikaattori		Maisema			F	V		ENERGIAPUU
	Metsäkanalintujen määrän kehitys	Kääntynyt kasvuun	Luont. vaihtelu	Riistan määrä			F	H		
	Metsätalouden ympäristötukisopimukset (lkm, €)	Kasvanut	vauhtia				F	H		
	Metsien ikärakenne	Nuorten metsien määrä kavaa	Metsätal. rakenne	Maisema			F	V		PUUN TARVE
	Saimaannorppakannan koko	Kasvua poikasmäärissä, kuolleisuus kasvaa	Ilmastonmuutos	Kalastus-rajoitus			NFT	V		ILMASTON-MUUTOS
	Syntyneiden ja eloonjääneiden saimaannorpan kuuttien määrä	Poikaskuolleisuus lisääntyy	Ilmastonmuutos	Kalastus-rajoitus			NFT	V		ILMASTO, KALASTUS
Parannamme elinympäristömme viihtyisyyttä ja vetovoimaisuutta	Väestön sij. taaja-asutukseen ja haja-asutukseen	Taajama-aste kasvaa	Etenee	Kyläkoulut lakkaa	Hilj. alueet	Asia ei edisty	NF		0	
	Rakentamisen kohdistuminen yleis- ja asemakaava-alueille	70% kaava-alueilla	Etenee jollakin aikatalulla	Palvelut keskittyy			NF	H		
	Rakennusten ikärakenne	Nuori rakennuskanta	Puretaan	Home			NFT		0	Kunnossapito?
	Yhdyskuntarakenteen muutos / Taajama-aste	Taajamien pinta-ala kasvaa	Voimistuu	Autoistuminen			NF	V		KAAVASUUN-NITTELU
	Alueellisten vesihuoltosuunnitelmien kattavuus	Hyvä	Etenee omaa vauhtia				FT	H		
	Vesilaitoksiin liittyneet taloudet	Etenee	Oma vauhti				FT	H		
	Valt. arvokkaat kulttuurimaisemat	Etenee	Oma vauhti	Matkailu			FT		0	
	Perinnebiotoop-pien hoito	valtakunnalliset hoidossa	Matkailu				FT	V		
	Viljelty peltopinta-ala	pienenee	Pienenee	Metsitys			F		0	
	Ympäristöhankkeiden volyymi ja työllistävyys	Kasvanut	Pienenee	Väestöpako vähen.			FT	H		
	Kevyenliikenteen väylien pituus	Kuntien kasvanut	Kasvaa hitaasti	Terveys			F	H		
	Liikenteen päästöt	Kasvaa	Kasvaa rajatta	Terveys			F	V		YHD.K. SUUN.
Suojelemme vesivaroja tehokkaasti ja käytämme rantoja suunnitelmallisesti	Pohjavesialueiden suojelusuunnittelu	Etenee	Etenee hitaasti	Työtä suunnit.	Vesiliiken-ne	Käsit. muuten	FT	H		
	Vesilaitosten kriisivalmius	Paranee	Etenee omaa vauhtia				FT	H		
	Pilaantuneiden maiden kunnostus	Etenee	Etenee hitaasti	Työtä suunnittelu			NFT	H		
	Pohjaveden osuus taajamien vedenhankinnassa	Suunnitellaan	Etenee omaa vauhtia				NFT	H		
	Vedenlaatu	Erinomainen	Säilyy	Matkailu			NFT	H		
	Ravinnepäästöt vesistöihin	Vähenee	Vähenee	Työtä			NFT	H		
	Vesistöjen kunnostushankkeet	Liian vähän tarpeeseen	Vähän etenee	Työtä			FT	H		
	Rantojen rakentamisaste	Kasvaa	Kasvaa rajattom.	Työtä			NF	V		OMAISUUS REALIS.
	Rantayleiskaavojen kattavuus	Hyvä	Etenee	Työtä			NF	H		
	Loma-asuntojen määrä	Kasvaa, asukkaat vähenee	Kasvaa	Työtä			NF	V		

Taulukko jatkuu seuraavalla sivulla…

Ympäristö päämäärä	Tavoite / Indikaattori	Päämäärien saavuttaminen indikaattorin mukaan	Nolla efekti	Sivu-vaiku-tukset	Mitä jätettiin pois	Mitä pois jätetylle tapahtui	Vaikutuskeino	Kehitys-suunta		MIKSI VÄÄRÄ SUUNTA?
Elinkeino elämämme toimii ekotehok-kaasti ja käytämme luonnonvaro-jamme kestävällä tavalla	Ympäristöasioiden hallintajärjestelmät	Kevennetty järjestelmä edistettyy	EMAS-asetus	Työtä			FT	H		
	Yritysten määrä	Tasainen	Ennallaan				F	H		
	Tilojen määrä/luomutilojen määrä	laskussa	Laskee				F	V		
	Matkailijoiden määrä, yöpymisten määrä	Vähentynyt	Ennallaan				FT		0	
	Virkistyskäyttöhankkeiden lukumäärä ja volyymi	Lukumäärä kasvanut	Etenee hitaasti	Työtä			FT	H		
	Puuston kasvu ja poistuma	Nielun osuus kasvanut	Poistuma suuri				F	H		
	Kasvihuonekaasutase/päästöt	Omavaraisuus lisää päästöjä	Päästöt suuret	Työtä			NF	V		TURVE
	Vedenkulutus	Mittari ei päivity	Kasvaa				F	V		ELÄMÄN TAPA
	Maa-ainesten otto	I lk pohjavesialueille luvat vähentyneet	Pula pohjavedestä	Raaka-aine pula	POSKI, arv. kallio	Ei osal-listumista	NF	H		
	osuus	Uusiutuvan osuus kasvanut	Öljyn osuus suuri	Työtä			NF	H		
	Energian kok. kulutus ja muutos	Kulutus kasvanut alle keskiar.	Rajaton kasvu	Työtä			NF	V		ELÄMÄN TAPA
	Puun jatkojalostus	Lievä taantuma	Taantunut	Puun hinta			F	V		TALOUS
	Kaatopaikoille sijoitettu jäte	Vähentynyt	Rajaton kasvu	Roskaaminen			F	H		
	Jätteen hyötykäyttöaste	Kasvanut, seuranta vaikeaa	Vähäinen	Työtä			F	H		
Ympäristötiet oisuus ja -osaaminen	Kuntien Agenda 21 -ohjelmat	Uusi Savonlinna, Mlin seutu	Vanhentuneet	Työtä	Urheilu	Taantuvat	F	V		TALOUS
	Koulujen ympäristöohjelmat	Ennallaan	vanhentuneet	Taloud. hyöty			F	V		TALOUS
	Koul.saste/ ympäristöalan valmist.	Ennallaan	Vähentynyt				F	H		
	Ympäristöhankkeet aluekehitysohjelmissa	Lievässä laskussa	Laskee	työtä		Jää tekemättä	F	H		
Kehitys yhteensä	Ympäristötietoa ulkoistava 31 kpl , Ympäristötietoa yhdistelevä 3 kpl, Ympäristötiedon sisäistäminen 20 kpl							19V, 30H		

Selitykset

Ohjauskeino	Kehityssuunta
N= normatiivinen	V= väärä
F= infomatiivinen	H= hyvä
T= Taloudellinen	´0 = eisuuntaa

LIITE 6. Taulukko 25. Etelä-Savon kuntien ympäristöntilakatsaus 2008 ja ympäristöohjelma (YO) (Etelä-Savon ympäristökeskus, energiatoimisto, maakuntaliitto, Tilastokeskus, kunnat, GTK, Tiehallinto 2008).

Etelä-Savon kunnat	Ei ole YO	On YO	Yhteensä	Keskiarvo
Asukasmäärä 1.1.2007	46367	113098	159465	
Luonnon monimuotoisuus				
Luonnonsuojelualueiden pinta-ala, (km²)	330.8	151.0	481.8	50.7
Luonnonsuojelualueiden pinta-ala (ha /asukas)	10.5	1.5	0.3	0.6
Luonnon suojelualueita kunnan pinta-alasta %	3.7	1.7	2.6	4.9
Perinnebiotoopit (ha)	459.3	213.8	673.1	37.4
Perinnebiotoopit (kpl)	93	90	183	10
Perinnebiotoopit menetetty (kpl)	9	7	16	1
Melu ja ilmanlaatu				
> 55 dB Leq tieliikenteen melualueella asuvat (kpl)	1990	4811	6801	378
Tieliikenteen hiilidioksidipäästöt (t/a)	171852	271868	443720	24651
Päästöt ilmaan, teollisuus ja enegiatuotanto co2foss (t/a)	65708	286320	352027	
Ilmanlaatu / Hiukkaset PM10 ohjearvon ylitykset (kpl)		54	54	18
Vedenlaatu				
Erinomainen %	72	72	77	
Hyvä %	21	16	15	
Tyydyttävä %	7	12	8	
Välttävä %	0	0	0	
Huono %	0	0	0	
Jäteveden puhdistamojen P-reduktio %	96	96		96
Pohjavesialueet				
I-lk (kpl)	35	29	64	
II-lk (kpl)	39	46	85	
III-lk (kpl)	49	15	64	
Yht. (kpl)	123	90	213	
Suojelusuunnitelma (kpl)	15	12	27	
Riskialue (kpl)	1	2	3	
Valvontakohde (kpl)		8	13	
Pilaantuneet maat				
PIMA: Arvioitava tai puhdistettava (kpl)	45	143	188	
PIMA: Ei puhdistustarvetta (kpl)	55	66	121	
PIMA: Selvitystarve (kpl)	253	314	567	
PIMA: Toimiva kohde (kpl)	126	236	362	
PIMA: yhteensä (kpl)	479	759	1238	
Maaperä				
Maa-ainesten kestävä käyttö / Maa-ainespankki	ei ole	ei ole	3	ei ole
Massat jäljellä pohjaveden yläp. v 2025 (x1000 m3) mkkaava	23440	7705	6845	
Maa-ainesten otto (7 v. ka) kallio (m3/a)	114355	254986	369341	20519
Maa-ainesten otto (7 v. ka) sora ja hiekka (m3/a)	549118	712902	1262019	70112
I- tai II -lk pohjavesialueelle myönnetyt maa-ainesluvat (ha)	196	166	363	20
Turvetuotato				
Vesiensuojelun perustaso (ha)	988	415	1403	
Vesiensuojelun parannettu taso (ha)	197	1324	1521	
Energia				
Uusiutuvan energian osuus (ilman liikennettä) %	47	53	53	
Ympäristöluvat				
AYK valvonta kohteet (kpl)	87	101	188	10.4
Jätehuolto				
Vanhojen kaatopaikkojen kunnostus, kyllä /ei	Ei	Kyllä		
www-sivuilla tieto Ekopisteistä 1.1.2008	Kattava	Jotain		
Jätehuollon palvelutaso (Ekopiste/ 1000 as.)	2.0	5.0	6.9	0.4
SER vastaanottopiste	on	on	>17	on
Tietoisuus ja hallinto				
Kuntien ympäristöohjelmat	ei ole	on	7	
Kuntien ympäristönsuojelumääräykset	ei/tekeillä	on		
Ympäristövirkailijat (htv)	4.75	9.8	14.35	0.8
Ympäristövirkailijat (1000as/htv)	114	81	195	11
Kunnan ympäristöntila tieto www-sivuilla	ei ole	on		

Anni Panula-Ontto-Suuronen

Ympäristöohjelmien vaikuttavuus tiedon muodostuksen näkökulmasta

Esimerkkinä Etelä-Savon ympäristöohjelma

Ympäristöviranomaisten ja eri toimijoiden laatimien ympäristöohjelmien vaikuttavuutta koskevat tutkimus tarkastellee alueellisia ympäristöohjelmia tiedon muodostuksen näkökulmasta, ajatellen, että ohjelmatyössä on kyse tiedon hallinnan ja muodostumisen prosessista ihmillisessä systeemeissä. Tutkimalla, miten ympäristöohjelman prosesseissa tietoa sosialisoidaan, ulkoistetaan, yhdistellään ja sisäistetään, ja vertaamalla näitä tuloksia ympäristön tilaan ja alueisiin, joilla ohjelmaa ei ole, voidaan havaita vaikuttavuutta, joka syntyy tiedon muodostusprosessin peräkkäisten vaiheiden kautta.

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Forestry and Natural Sciences

ISBN 978-952-61-0756-1