

Pauliina Jalonen

HELSINGIN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖOHJELMAT
- arviointi ja kehittämissuhteita

Helsingin kaupungin ympäristöohjelmat - arviointi ja kehittämissuhteuksia

Pauliina Jalonen

Sisällysluettelo

ESIPUHE

<u>1. JOHDANTO</u>	3
<u>2. ARVIOINNIN NÄKÖKULMA JA MENETELMÄT</u>	5
<u>3. LYHYT OHJELMATYÖN HISTORIA</u>	6
<u>4. ANALYYSI OHJELMATAVOITTEISTA JA TOIMENPITEISTÄ</u>	11
<u>5. VIRANHALTIJOIDEN, LUOTTAMUSHENKILÖIDEN JA ASUKASEDUSTAJIEN KÄSITYKSIÄ YMPÄRISTÖOHJELMISTA</u>	13
<u>Haastattelututkimuksen laatiminen</u>	13
<u>Haastateltujen suhtautuminen ympäristöohjelmaan, sen tehtäviin ja merkitykseen</u>	14
<u>Ympäristöohjelma vuorovaikutuksen kanavana</u>	16
<u>Ympäristökeskuksen rooli ympäristöohjelman koordinaattorina</u>	18
<u>Ohjelmien sisältö</u>	18
<u>Seuranta</u>	19
<u>Yhteenveto haastateltavien näkemyksistä</u>	20
<u>6. TULOSTEN POHDINTAA</u>	21
<u>7. VAIHTOEHTOJA OHJELMATYÖN JATKOKSI</u>	24
<u>Strategiamalli</u>	25
<u>Ohjelma-malli</u>	26
<u>Tukholma-malli</u>	28
<u>Konfliktimalli</u>	28
<u>Alueelliset ympäristöohjelmat</u>	28
<u>8. YHTEENVETO JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA</u>	29
<u>LIITE 1. OHJELMATYÖHÖN LIITTYVIÄ PÄIVÄMÄÄRIÄ JA ASIAKIRJOJA</u>	31
<u>LIITE 2. TAVOITTEIDEN JA TOIMENPITEIDEN KESKINÄINEN JATKUVUUS</u>	33
<u>LIITE 3. TOIMENPITEIDEN OMINAISUUKSIA JA NIIDEN TOTEUTUMINEN ERI OHJELMISSA</u>	38
<u>LIITE 4. LISTA HAASTATELLUISTA</u>	39
<u>LIITE 5. HAASTATELURUNKO</u>	40
<u>LIITE 6. ESIMERKKI TAVOITEKETJUSTA</u>	41

Esipuhe

Helsingin kaupunki on laatinut kolme varsinaista ympäristö- tai ympäristönsuojeluohjelmaa 1990-luvulta alkaen. Kaupunginvaltuusto on käsitellyt kaikkia ohjelmia.

Ohjelmien päätavoitteena on ollut sopia hallintokuntien kanssa yhteistyöstä ympäristön kannalta merkittävistä, noin nelivuotisista toimenpiteistä, joihin kaupunki omalla toiminnallaan voi vaikuttaa. Tavoitteeseen sisältyy ajatus ympäristöhaittojen ennakoinnista; hyvällä suunnittelulla ja yhteistyöllä voidaan välttää ympäristöhaittoja ja säästää sekä luonnonvaroja että rahaa.

Jatkuvan kehittämisen perustana on nykytilan arviointi, tavoitteiden asettaminen, tavoitteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Kunnallishallinnossakin on aiheellista ajoittain pysähtyä miettimään ympäristöasioiden arvoa ja roolia kaupungin kokonaisstrategioissa.

Erityisen haasteen tuo valtuuston kesäkuussa 2002 hyväksymä kestävän kehityksen toimintaohjelma, joka sisältää useita ympäristöohjelmissa jo esillä olleita ekologisen kestävyuden tavoitteita. Näiden tavoitteiden toteutusta tulisi tulevissa ohjelmissa täsmentää ja kehittää.

MMM Pauliina Jalonen on laatinut ympäristökeskuksen aloitteesta arvion kaupungin ympäristöohjelmista. Kolmen kuukauden tutkimusmäärärahoilla laadittu työ sisältää useita kiinnostavia näkökohtia ohjelmien sisällöstä, tekoprosesseista ja kehittämisestä.

Tutkimuksessa on arvioitu Helsingin kaupungin ympäristöohjelmia ja esitetty vaihtoehtoisia kehittämissuhteita. Siinä tarkastellaan ympäristöohjelmien erityispiirteitä ja toteuttamismuotoja sekä arvioidaan mm. haastatteluaineiston pohjalta ympäristöohjelmien merkitystä. Vaikuttavuuden arviointi ja ohjauskeinojen tehokkuuden mittaaminen olisi edellyttänyt laajempaa tutkimusta esim. yhteistyössä yliopiston kanssa. Tutkimus sisältää hyödyllistä tietoa ja analyysi ohjelmatavoitteista ja toimenpiteistä ”tavoiteketjujen” muodossa on erityisen kiinnostava ja innostava.

Tutkimuksen ohjausryhmässä toimivat ympäristötutkimuspäällikkö Jouko Kinnunen, ympäristönsuojelupäällikkö Camilla v. Bonsdorff, ympäristötarkastaja Johanna Vilkuna, ympäristötaloussuunnittelija Markus Lukin. Lisäksi monet muut, erityisesti ympäristökeskuksen työntekijät ovat antaneet arvokasta apua tutkimuksen tekijälle.

Työ antaa hyvät eväät ja vaihtoehtoisia malleja jatkotyölle, mistä erityisesti Pauliina Jaloselle ja myös haastatetuille ja muille yhteistyökumppaneille suurkiitos.

Helsingissä marraskuussa 2002

Jouko Kinnunen
Ympäristötutkimuspäällikkö

Camilla v. Bonsdorff
Ympäristönsuojelupäällikkö

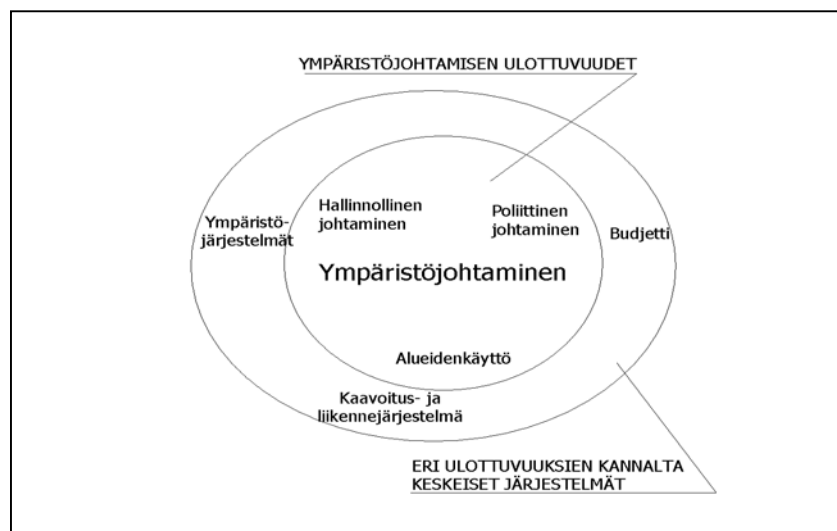
1. Johdanto

Helsingin kaupungilla on ollut kolme ympäristöohjelmaa (1990-1994, 1994-1998 ja 1999-2002). Sekä julkiseen hallintoon yleisesti että erityisemmin ympäristöhallintoon kohdistuu yhteiskunnan asettamia muutospaineita. Nämä kohdistuvat mm. kaupungin ympäristöjohtamisen rakenteeseen ja toimintatapoihin. Aika ajoin onkin tarpeen arvioida mm. ympäristöjohtamisessa käytettäviä työvälineitä ja näiden soveltuvuutta asetettujen tehtävien hoidossa. Tässä tutkimuksessa arvioidaan ohjelmien laadinnasta saatuja kokemuksia sekä ohjelman merkitystä Helsingin kaupungin ympäristönsuojelutyössä. Tutkimuksessa on kerätty tietoa kunkin ohjelman piirteistä, toteutuksesta ja tuotoksista. Lisäksi arvioitiin ympäristöohjelmien merkitystä Helsingin ympäristöjohtamisen kentässä. Arviointityön pohjalta on esitetty kehittämissideoita.

Ympäristöjohtamisen kentällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä niitä johtamistoimen osia, jotka määrittelevät ympäristöpolitiikan sisältöä ja tavoitteita että niitä, jotka toteuttavat ympäristöpolitiikkaa kaupungin toiminnoissa. Ympäristöjohtamisessa on eri ulottuvuuksia (Kuva 1), jotka eivät ole tiukasti toisistaan erotettavista. Ympäristöjohtaminen nähdään tämän kaavion mukaan kunnallista ympäristöhallintoa laajempänä kokonaisuutena. Esim. alueidenkäyttö (ympäristöllisenä tilan hallintana) tapahtuu pääasiassa kaavoituksen kautta. Kaavoitus toteuttaa samanaikaisesti myös muita kuin ympäristöjohtamisen tavoitteita. Kuvan mukaan ympäristöohjelma on erillinen hallinnollisen johtamisen väline, joka toteuttaa poliittisen johtamisen tavoitteita.

Helsingin kaupungin ympäristöohjelman laadinta on ollut ympäristölautakunnan tehtävissä ympäristötoimen johtosäännössä, mutta se poistettiin sieltä v. 2001. Nykyisin ympäristöohjelman koordinoiminen ja valmistelu sisältyy ympäristökeskuksen toimintasääntöön. Helsingin kaupungin yhteisten ohjelmien laadinta ei ole yksittäisten lautakuntien tehtävänä, vaan ne nähdään poikkihallinnollisena toimintana. Muutoksella haluttiin korostaa myös ohjelman roolia yksittäisenä välineenä muiden ympäristöllisten ohjauskeinojen joukossa.

Kuva 1. Helsingin kaupungin ympäristöjohtamisen eri ulottuvuudet.



2. Arvioinnin näkökulma ja menetelmät

Tässä työssä on tarkasteltu ympäristöohjelmia työkaluina: mikä on niiden tehtävä ja luonne. Lisäksi arvioidaan ohjelmien merkitystä osana Helsingin kaupungin ympäristöjohtamista.

Ohjelmadokumenttien analyysissa tarkastellaan ohjelmien tavoitteita ja toimenpiteitä. Haastattelujen avulla arvioitiin ohjelmatyöhön osallistuneiden käsityksiä ohjelman merkityksestä. Ohjelman tavoitteiden toteutumista tai vaikutuksia ei arvioitu.

Ohjelmien arvioinnin tarkastellut kysymykset:

1. Ohjelmien tehtävä ja luonne, esim.

Millaisia tehtäviä ja merkityksiä ohjelmille on annettu?

Minkä tyyppisiä ohjauskeinoja valitut toimenpiteet edustavat?

Millaista hallinnan tyyppiä ohjelmien toimenpiteet ovat?

Ketkä ovat osallistuneet ohjelman valmisteluun?

Minkä tyyppiset ohjauskeinot ovat toteutuneet?

Ovatko vaikutukset pysyviä (toimenpiteen kestävyys)?

Ovatko tavoitteet ja toimenpiteet ovat keskenään linjassa (jatkuvuus)?

Ohjelmien tavoitteiden kehittyminen ja reagointi ympäristön muutoksiin?

2. Ympäristöohjelman merkitys

Osana Helsingin kaupungin ympäristöjohtamisen kenttää, muutospaineet ja kehittämis ehdotukset

3. Lyhyt ohjelmatyön historia

Helsingin kaupungilla on ollut kolme ympäristöohjelmaa (1990-1994, 1994-1998 ja 1999-2002). Ohjelmiin liittyviä päivämääriä ja julkaisuja on listattu liitteeseen 1. Ohjelmien kronologia on esitetty taulukossa 1. Jo 1970–80-luvuilla kaupungissa tehtiin useita ympäristöön liittyneitä suunnitelmia ja asetettiin tavoitteita eri ympäristönsuojelun osa-alueille. Ympäristönsuojelu oli voimakkaasti esillä 1980-luvun yhteiskunnassa, ja ohjelman laadintaa voi pitää vastauksena kasvaviin ympäristönsuojelupaineisiin.

Kaksi ensimmäistä ohjelmaa ovat pyrkineet tarkastelemaan ympäristöä kokonaisvaltaisesti, viimeisessä ohjelmassa on valittu tietyt aihealueet (Taulukko 2). Ohjelma-aiheet seuraavat pitkälti ympäristöongelmien historiaa. Ensimmäisessä ohjelmassa tarkasteltiin pitkälti tiettyyn aiheuttajaan palautuvia, tuotannon päästöihin liittyviä ns. savupiipputeollisuuden ongelmia. Myöhemmissä ohjelmissa teollisuuden ja energiatuotannon merkitys on pienentynyt, mutta niiden tilalle on tullut uusia kysymyksiä. Nämä toisen polven ongelmiksi kutsutut kaupungistumiseen ja kaupunkimaiseen elämäntapaan liitetyt ongelmat aiheutuvat tyypillisesti monista, hajallaan olevista lähteistä. Virkistyskäyttö on myös hyvä esimerkki toimintaympäristön muuttumisesta. Kun virkistyskäyttöä pyrittiin ensimmäisissä ohjelmissa edistämään, on siitä myöhemmin tullut jossain määrin rasite luonnonsuojelulle: virkistyskäytön muodot ovat muuttuneet, kaupunkirakenne on tiivistynyt ja asukasmäärä kasvanut. Vastaavasti toisessa ohjelmassa painottuva globaali näkökulma kertoo ohjelmien reagoinnista ajankohtaiseen ympäristökeskusteluun.

Ohjelma-aiheissa näkyy myös osittainen muutos perinteisten ympäristön osa-alueiden tarkastelusta kuormituslähtöiseen tarkasteluun. Joissain tapauksissa vanhempien ohjelmien aihealueet ovat päällekkäisiä. Ohjelmien aihealueisiin on vaikuttanut myös muut Helsingin kaupungissa laaditut ohjelmat. Esimerkiksi kolmannen ohjelman valmisteluvaiheessa laadittiin kestävän kehityksen toimintaohjelmaa. Ympäristökasvatus päätettiin siirtää tähän ohjelmaan. Vastaavasti samanaikaisen Helsingin yleiskaavan valmistelun takia maankäyttö rajattiin ympäristöohjelman ulkopuolelle.

Kolmannessa ohjelmassa toimenpiteiden valintaan luotiin kriteerit:

- Toimenpiteellä voidaan parantaa Helsingin ympäristön tilaa tai edistää helsinkiläisten terveyttä ja viihtyvyyttä.
- Toimenpiteellä voidaan konkretisoida Helsingin paikallisagendan pitkän tähtäimen tavoitteiden toteutumista.
- Helsinki voi vaikuttaa toimenpiteen toteuttamiseen, ja toteuttaminen on kunnan mahdollisuuksien ja käytettävissä olevien keinojen piirissä.
- Toimenpide on konkreettinen ja realistinen, se voidaan toteuttaa tai ainakin aloittaa ympäristöohjelmakaudella ja toteuttamista voidaan seurata.
- Toimenpiteen suunnittelulla ja toteutuksella voidaan saada aikaan yhteistyötä, eikä toimenpide liity pelkästään yhden viraston tai laitoksen toimialaan ns. normaalina virkatyönä.
- Toimenpiteen suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan huomioon kaupunginvaltuuston hyväksymät muut ohjelmat ja suunnitelmat.
- Toimenpiteen talousvaikutukset on mahdollista arvioida, ja niihin on varauduttu tai niihin on tarpeen varautua virastojen ja laitosten taloussuunnitelmissa ja talousarvioissa ympäristöohjelmakauden vuosina.

Osa kriteereistä on ohjannut jo aikaisempien ohjelmien toimenpiteiden valintaa, mutta ne kirjoitettiin auki vasta viimeisessä ohjelmassa. Kolmannessa ohjelmassa on myös esitetty esimerkkejä Helsingin kaupungin käyttämistä erilaisista ympäristöllisistä ohjauskeinoista.

Ohjelman kustannukset oli ensimmäisessä ohjelmassa arvioitu 18 toimenpiteessä (kaikkiaan 111 toimenpidettä) 3,8 miljoonaa markkaa. Toisessa ohjelmassa 84 toimenpiteestä 82 toimenpidettä sisälsi toimenpidearvion yhteensä 0,6 miljardia markkaa. Suureen kustannusarvioon vaikutti se, että toimenpiteiden yhteydessä on arvioitu, millaisia investointeja tarvitaan esim. koko kaupungin polkupyöräverkoston kehittämiseksi. Viimeisen ohjelma 35 toimenpiteestä 33 oli arvioitu, yhteensä 15 miljoonaa markkaa.

Kaikki ohjelmat ovat olleet kaupunginhallituksen hyväksymiä. Kaupunginvaltuusto on kahdessa ensimmäisessä ohjelmassa hyväksynyt ohjelman tavoitteet, viimeisessä ohjelmassa kaupunginvaltuusto hyväksyi vain erillisen ympäristöpolitiikan. Ympäristöpolitiikalla tarkoitetaan tässä yleisten ympäristöpäämäärien ilmaisua. Kolmannen ohjelman kustannusarvion perusteella (< 20 Mmk) kaupunginhallitus hyväksyi sen kaupunginvaltuuston valtuuttamana operatiivisena toimintona.

Ohjelmien laatiminen

Ohjelmat on laadittu yhteistyössä kaupungin eri virastojen ja laitosten yhteishenkilöiden ja asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi ohjelmien valmisteluun on osallistunut kaupunginhallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Kolmannessa ohjelmassa oli 96 osallistujaa. Ympäristölautakunta oli mukana erityisesti ensimmäisen ohjelman alkuvaiheessa sekä viimeisessä ohjelmassa. Ympäristölautakunnan lisäksi kolmannessa ohjelmassa oli mukana valmistelussa 17 eri kaupungin virastoa ja laitosta, yliopisto ja tutkimuslaitoksia, alueellinen ym-

päristökeskus, YTV, Tielaitos, Kuntaliitto sekä kansalais- ja etujärjestöjä (asukas-, ympäristö- ja liikennejärjestöt).

Eri osa-alueilla toimineissa yhteistyöverkostoissa on ollut osa-alueen kannalta keskeisiä yhteistyötahoja sekä vetäjä ympäristökeskuksesta. Osa-alueet eivät ole toimineet virallisesti nimettyinä työryhminä vaan ne ovat itse määrittäneet toimintansa muodon ja keston. Tästä eteenpäin näistä osa-alueiden yhteistyöverkostoista käytetään kuitenkin nimeä työryhmä.

Kolmannen ohjelman valmistelun alussa Diskurssi Oy laati konsulttityönä vuorovaikutussuunnitelman (1997). Suunnitelmassa todetaan, että ympäristöohjelman merkityksestä ja asemasta suunnittelujärjestelmässä tulisi käydä keskustelua, etenkin uudentyypisten ohjelmien valmistelusta johtuen. Suunnitelmassa todetaan myös, että ohjelmatyön yhteydessä muotoutunut laaja yhteyshenkilöverkosto on merkittävä voimavara, jota tulee hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Yhteistyön puutteen nähtiin ilmenevän sitoutumattomuutena ohjelmaan sekä koko ohjelman tavoitteiden ja merkityksen hämäryytenä.

Kolmannessa ohjelmassa hyödynnettiin erilaisia vuorovaikutusmenetelmiä. Ohjelmaprosessin alussa kartoitettiin ympäristölautakunnan seminaarissa Helsingin ympäristön tulevaisuutta SWOT-analyysin (vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien arviointi) avulla. Erilaisia ympäristön osa-alueita laitettiin tärkeysjärjestykseen tuplatiimimenetelmällä. Liikenne-osion valmistelussa hyödynnettiin delfoi-menetelmää, mikä vuorovaikutustekniikkana perustuu kirjoitettuun kommunikointiin yhteisten tapaamisten sijasta.

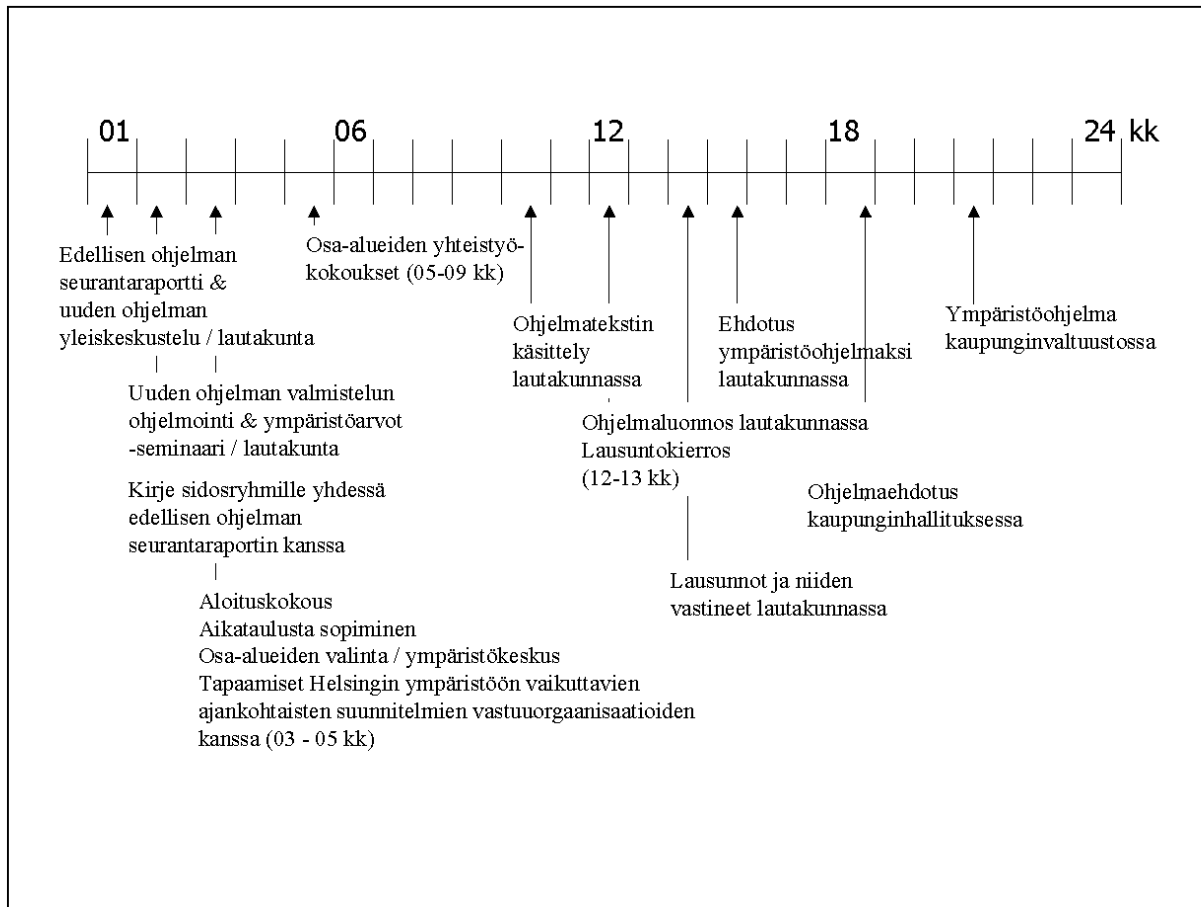
Asukasyhteistyötä ei ohjelmavalmistelussa ole varsinaisesti haettu. Asukkailla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteitään ohjelmien sisällöstä luonnosvaiheessa. Toisessa ohjelmassa ympäristökeskus järjesti asukasyhdistysten kanssa keskustelutilaisuuden ohjelman valmisteluvaiheessa. Lisäksi ohjelman yhteydessä valmisteltiin erillisiä kyläohjelmia, jotka olivat kaupunginosien omia ohjelmia. Ohjelmien laatimisesta vastasivat yliopisto-opiskelijat yhdessä asukkaiden kanssa. Kolmannen ohjelman valmisteluvaiheessa asukasyhteistyö päätettiin keskittää kestävä kehityksen toimintaohjelman laadintaan.

Taulukko 2. Ohjelmien aihealueet

I-ohjelma	II-ohjelma	III-ohjelma
Ilma	Ilma	
Melu	Melu	
Jäte	Jäte	
Vesiensuojelu	Vesiensuojelu	Vesi
Kaupunkiluonto	Luonto	Luonto
Virkistyskäyttö	Virkistyskäyttö	
Maankäyttö & kaupunkirakenne	Maankäyttö	
Tiedotus, valistus & koulutus		
Luonnonvarat	Hankinnat	
	Asunnot	Asunnot ja sisäympäristö
	Liikenne	Liikenne
	Maaperä	Saastunut maaperä
		Elintarvikkeet, ravinto ja terveys

Ohjelmien suunnittelusykli on vaihdellut eri ohjelmissa. Kokonaisuudessaan valmisteluvaihe uuden ohjelman valmistelua pohjustavasta yleiskeskustelusta sen käsittelyyn valtuustossa on kestänyt vajaa kaksi vuotta. Tästä ajanjaksosta noin vuosi on käytetty ohjelmaluonnoksen laatimiseen. Lausuntokierroksen ja lausuntojen huomioiminen ohjelmaehdotukseksi on vienyt neljä kuukautta. Ohjelmaehdotuksen käsittely kaupunginhallituksessa ja sen vieminen kaupunginvaltuustoon on kestänyt noin puoli vuotta (taulukko 3).

Taulukko 3. Kolmannen ohjelman valmisteluaiakataulu (syyskuu 1997 – kesäkuu 1999)



4. Analyysi ohjelmatavoitteista ja toimenpiteistä

Tässä analyysissä on katsottu ohjelmadokumenteissa esitettyjä tavoitteita ja toimenpiteitä: niiden ominaisuuksia ja toteutumista. Toimenpiteitä on enemmän kuin ohjelmaraportissa, sillä esitetyt toimenpideryppäät on mahdollisuuksien mukaan jaettu osiin. Ensimmäisessä ohjelmassa osa toimenpiteistä oli tavoitteita tai ilmaistu niin yleisellä tasolla, että toteutumista ei voi seurata tai tavoitetta edes luokitella.

Tavoitteet ovat olleet luonteeltaan yleisiä, kymmenesosa tavoitteista on ollut määrällisesti asetettuja. Yleisesti kehitys on ollut konkreettisista tavoitteista yleisempiin. Suurin osa tavoitteista on ollut paikallisia. Seudullisia ja globaaleja tavoitteita oli saman verran. Toinen ohjelmakausi (1994-1998) sisälsi selvästi muita ohjelmia useampia globaaleja tavoitteita. Kaikissa ohjelmissa tavoitteet ovat pääasiassa ympäristöön kohdistuvia tavoitteita. Toiminnallisia tavoitteita, eli hallinnon kehittämiseen liittyviä tavoitteita, on jonkin verran. Ihmisiin kohdentuvia tavoitteita on huomattavasti. Puhtaasti luontoon kohdistuvia tavoitteita on vähemmän, viimeisessä ohjelmassa vain yksi.

Tavoitteiden ja toimenpiteiden välistä suhdetta on tarkasteltu liitteessä 2 esitetyn uusimman ympäristöohjelman tavoin. Tavoitteiden ja toimenpiteiden suhde on selkeytynyt vanhempiin ohjelmiin verrattuna. Joissakin osa-alueissa oli mainittu erillinen yleisluontoinen tavoite tai päämäärä. Päämäärinä voi pitää myös ympäristöpolitiikassa esitettyjä tavoitteita. Tavoitetasoa on arvioitu sen mukaan, onko kirjatun tavoitteen ja sitä toteuttavan toimenpiteen välille asetettavissa muita tavoitetasoja.

Jonkin verran on vielä yksittäistä epäjatkuvuutta: ohjelmalle on asetettu joko tavoitteita, mutta ei niitä toteuttavia toimenpiteitä, tai toimenpiteitä, jotka eivät varsinaisesti toteuta esitettyjä tavoitteita. Tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on enemmän kytköksiä, mikäli tarkastelee tavoitteita ja toimenpiteitä eri osa-alueiden yli. Joidenkin tavoitteiden ja toimenpiteiden välisiä kytköksiä on vaikea nähdä, kun niiden välillä on paljon aukikirjoittamattomia, ohjelmassa ilmenemättömiä oletuksia. Näiden oletusten kirjoittaminen ohjelmaraporttiin lisää ohjelman läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Ympäristöohjelmassa esitetyt toimenpiteet on luokiteltu niiden ohjauskeinotyyppin, rahoitustarpeen ja vaikutuksen keston sekä eri tyyppisten hallinnan roolien mukaan (liite 3). Ohjauskeinojen tarkastelu antaa tietoa, siitä minkälaista strategiaa ohjelmassa käytetään ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman rahoitustarve kertoo siitä, minkälaisia taloudellisia satsauksia ohjelman toteuttamiseksi on aiottu tehdä. Toiminnan kesto arviointikriteerinä tarkoittaa hieman eri asiaa kuin vaikutuksen kesto. Kestävyys tarkoittaa toimenpiteellä aikaan saatujen vaikutusten pysyvyyttä pidempään kuin vain jonkin määrätyn, yleensä lyhyen ajan. Jatkuva luonteisesta toimenpiteestä seuraa pysyviä vaikutuksia, kertaluontoisesta toiminnasta voi seurata pysyviä tai lyhytkestoisia vaikutuksia.

Kaupungin roolia sekä vaikuttamisen suuntaa tarkastelemalla selviää se, millaista hallintaa ohjelmalla toteutetaan. Millä hallinnan tavoin päästään tavoitteisiin? Tiukasti viranomaisrooliin pitäytyminen tai tasavertainen osallisuus asukkaiden kanssa vaikuttavat eri tavalla mm. ohjelman imagoon.

Kahden ensimmäisen ohjelman toimenpiteet käsittävät hyvin laajalti Helsingin kaupungin ympäristönsuojelutoimintaa yleensä, eli ohjelmaan on sisällytetty ympäristöviranomaisen normaalia toimintaa (esim. ympäristön tilan seurannan kehittäminen). Kolmannen ohjelman toimenpiteiden valintaan oli annettu kriteerit (ks. luku 3), mutta suurempia eroja eri ohjelmien välillä ei ollut. Kaikkien ohjelmien yleisimpinä toimenpidetyypinä ovat erilaiset informaatio-ohjauksen ja suunnittelun keinot, muita ohjauskeinoja käytettiin vain satunnaisesti. Toimenpiteiden kustannusarviot ovat kehittyneet ohjelmatyön aikana. Pääosin toimenpiteillä on haettu jatkuvaa vaikutusta.

Liitteessä 3 on tarkasteltu Helsingin kaupungin erilaisia rooleja: onko toimenpiteen toteuttaminen konserni- tai viranomaistoimintaa, vai toimiiko Helsinki osallisena yhdessä muiden kaupungin hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Erilaiset laitokset (esim. energiantuotanto) ovat kaupungin toimintaa konsernina. Konsernitoimintaa ovat myös ehtojen asettamiset ulkoisten palvelujen hankintaan (esim. joukkoliikenteen kilpailuttaminen). Kaavoitus on katsottu tässä palvelutuotannoksi, samoin ympäristön tilan seuranta. Monet kaupungin hallinnon ulkopuolisten tahojen kanssa (esim. YTV, Tielaitos) toteutettavat hankkeet ovat palvelutuotantoa ja ne on myös tässä siten luokiteltu. Pääasiassa kaupunki toimiikin ympäristöohjelmissaan palveluntuottajana. Osallisuudella on tässä taulukossa tarkoitettu sellaisia toimenpiteitä, joissa kaupunki voi ottaa halutessaan aktiivisen roolin, mutta jotka eivät kuitenkaan kuulu kunnallishallinnon rutiineihin, kuten siivoustalkoot yhdessä asukkaiden kanssa tai Itämeriyhteistyö. Tällaisia toimenpiteitä ohjelmissa oli vain muutamia.

Lisäksi on arvioitu sitä, pyritäänkö toimenpiteellä vaikuttamaan kaupungin omaan (tai omalla vastuulla olevaan) toimintaan, vai koskeeko toimenpide kaupungin määräysvallan ulkopuolista tahoa (esim. valtio tai kuntalainen). Vaikutusten suuntautumisessa ei ollut merkittäviä eroja. Monet toiminnot ovat reagoivia ulkoapäin tuleviin paineisiin, mutta vain muutamassa toimenpiteessä hallinnon ulkopuolinen vaatimus oli selkeä peruste toimenpiteelle.

Tulkintamarginaali on iso. Tarkastellut muuttujat ovat liian yleisiä ohjelman merkityksen analysoimiseksi. Esimerkiksi informaatio- ja suunnitteluohjaus tulisi jakaa pienempiin osakokonaisuuksiin, jotta niiden merkitystä voisi paremmin arvioida.

5. Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja asukasedustajien käsityksiä ympäristöohjelmista

Haastattelututkimuksen laatiminen

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja asukasedustajien käsityksiä ympäristöohjelmista tutkittiin teemahaastattelun avulla. Haastattelut tehtiin huhtikuussa 2002. Haastateltavia oli yhteensä 22 (nimilista liitteenä 4). Haastattelut erottaa kyselytutkimuksesta ajatus ennalta määrittelemättömistä vastauksista. Suhteessa kyselytutkimukseen haastattelututkimukseen mukaan otettavien henkilöiden määrä on pieni, eikä se tavoittelekaan määrällistä informaatiota. Haastattelututkimuksen etu on nimenomaan pieneen ryhmään liittyvä monipuolinen ja syvälinen informaatio. Laadullisena tutkimuksena haastatteluaineisto kuvaakin ohjelmiin liitettäviä erilaisia näkökulmia.

Haastateltavat valittiin ohjausryhmän ehdotusten perusteella. Haastateltavista ympäristökeskuksen viranhaltijat olivat sekä ohjelmatyöhön osallistuneita että ohjelmatyötä ohjanneita viranomaisia. Ympäristökeskuksen ulkopuoliset viranhaltijat olivat johtavia viranomaisia. Viranhaltijoilla on kosketus tehtyyn ympäristöohjelmatyöhön, johtavat viranhaltijat vastaavat myös kunnan eri toimintasektoreista. Luottamushenkilöt olivat kaikki kaupunginvaltuutettuja, haastatelluista kolme oli myös toiminut ympäristölautakunnan puheenjohtajina. Asukasnäkemyksiä välitti sekä asukasjärjestön edustaja että kaupunginhallinnon näkökulmasta vuorovaikutuksesta vastaava viranhaltija. Valtuutetut ovat edustuksellisen demokratian mukaisesti vaaleilla valittuja ja he edustavat kuntalaisia. Valtuutettujen näkemys edustaa tavallaan sekä kuntalaisnäkemystä että kunnallishallinnon näkemystä, mutta toisesta näkökulmasta kuin varsinaisten viranhaltijoiden näkemys.

Haastattelut olivat olleet mukana eri tavoin ja eri ohjelmissa, joten heidän käsityksensä ei sinällään ole vertailukelpoista, vaan antaa enemminkin kuvaa ohjelmista yleensä. Haastattelurunko (Liite 5) on ollut suunnilleen sama kaikissa haastatteluissa. Teemahaastattelujen avulla on kerätään tietoa ympäristöohjelmaan liittyvistä mielipiteistä, käsityksistä ja kokemuksista.

Haastattelut painottuivat kuitenkin viimeiseen ohjelmakauteen. Ympäristökeskuksessa haastattelut olivat koordinoineet ohjelmien työryhmiä toisessa ja kolmannessa ohjelmassa, osallistuneet työryhmään tai osallistuneet ohjelmaproessin ohjaukseen. Muissa kaupungin virastoissa oltiin joko osallistuttu ohjelmien työryhmiin, ohjelman seurantaan tai haastateltavalla oli laajempi näkemys ohjelmista yleensä osana kaupungin toimintojen suunnittelua. Hallinnon ulkopuoliset olivat olleet mukana valmistelemissa eri ohjelmia joko ympäristölautakunnan jäsenenä, tai kommentoimassa ohjelmaa valtuustokäsittelyssä valtuutettuna tai intressiryhmän edustajana. Haastattelutaho on ilmaistu numeroilla näkemyksen perässä (1 = ympäristökeskus, 2 = muu kaupungin virasto, 3 = hallinnon ulkopuolinen).

Haastateltujen suhtautuminen ympäristöohjelmaan, sen tehtäviin ja merkitykseen

Yleistä

Haastatellut suhtautuivat ympäristöohjelmaan hyvin eri tavoin. Sen hyödyllisyys nykyisessä ympäristönsuojelun toimintakentässä sekä tyrmättiin täysin (1) että uskottiin sen poliittisen painoarvon voimakkaaseen kasvuun (1,3). Ensimmäisen ohjelman nähtiin syntyneen vastauksena yhteiskunnassa yleisesti lisääntyneeseen ympäristökeskusteluun (3) ja toisaalta pyrkimyksestä löytää lisää resursseja pienikokoiselle ympäristöhallinnolle (1). Ohjelman tehtävää ja merkitystä on pidetty epäselvänä ensimmäisestä ohjelmasta lähtien, erilaisia mielipiteitä on ollut mm. siitä, kuinka strateginen paperi se on ja kuinka konkreettisia toimenpiteitä siihen kirjataan (3). Myös käsitykset muiden virastojen ja laitosten suhtautumisesta ohjelmaan, olivat ristiriitaisia (1,2). Ympäristöohjelman hyöty nähtiin siinä, että se markkinoi koko kaupungin ympäristöasioita poliitikoille, asukkaille, päättäjille (1,2).

Poliittinen merkitys

Ympäristöasioita pidettiin yleensä Helsingissä arvostettuina asioina ja kaikkia koskevana asiana (1,2,3). Tästä nähtiin seuraavan kuitenkin erilaisia tarpeita. Toisaalla uskottiin ympäristön pysyvän Helsingin kaupungin tavoitteissa ja yhteisstrategioissa ilman erillistä ohjelmapaperia (1). Huomattavasti yleisemmin uskottiin tarpeeseen luoda koko kaupungin näkemys tärkeistä ympäristöasioista ja kannanmuodostus erilaisiin ympäristönsuojelun aiheisiin (1,2,3). Nykyisiä ohjelmataavoitteita pidettiin Helsingissä muutenkin olemassa olevina, jolloin ohjelman lisäarvo tavoitteiden asetteluun kautta on vähäinen (1,2). Kaupungin ohjelman tavoitteiden nähtiin nousevan niistä kansallisista ja globaaleista tavoitteista, jotka vaativat koko konsernia koskevia periaatteita (2). Tämän näkemyksen mukaan kaupungin eri ohjelmat ohjaisivat hierarkkisesti hallintokuntien ja virastojen toimintaa, ja se eroaa näkemyksestä, jonka mukaan kaupungin eri ohjelmat ennemminkin tukevat virastotasojen omia tavoitteita (2). Ohjelman valtuustokäsittelyn merkitystä mitattiin eri tavoin: toisaalta nähtiin sen lisäävän ohjelman painoarvoa (1,2), toisaalta pidettiin itse käsittelyn merkitystä vähäisenä, mutta sinällään tärkeänä, sillä siten valtuutetut saavat tietoa ja käsityksen tästä kentästä (1). Valtuuston kannanottoa keskeisistä Helsingin kaupungin ympäristöasioista pidettiin ehdottoman tärkeänä, ohjelmaa pidettiin siinä hyvänä - mutta ei ainoana mahdollisena – välineenä (3).

Merkitys suunnitteluvälineenä

Ohjelman käytännön merkityksenä nähtiinkin sen toimiminen virastoja yhdistävänä välineenä (1,2,3) ja kaupunkiorganisaation tarvitsevan yleensäkin ylätason instrumenttia ympäristöasioissa (2,3). Ohjelman tehtäväksi asetettiin uusien ajatusten ajamisen sisään hallintoon. Tämä kohtaa aina jonkinlaista vastarintaa. Ensimmäisessä ympäristöohjelmassa esitettiin oli uusi näkökulma hallintoon, eli

ympäristötavoitteiden istuttaminen hallintoon läpäisyperiaatteella. Vuosien aikana on ympäristönsuojelusta tullut organisaatioiden omaa toimintaa. (2). Ohjelmien tavoitteena pidettiin sitä, että ne tekisivät itsensä tarpeettomaksi (2), mutta aikaa ei vielä pidetty siihen sopivana (2). Toistaiseksi ohjelmaan nähtiin sisältyvän ristiriitaa (1). Toisaalta se on tietynlainen työkalu, käytäntöä ja arkea ja toisaalta se on politiikkaa, johon liittyy juhlallisuutta ja demokratiaa. Ohjelman merkitys kaupungin eri toimijoille, poliitikoille ja eri virastoille vaihtelee, samoin kuin ympäristökeskuksen sisällä eri yksiköille. Ohjelmatyön sopivuutta eri aihealueiden ohjaamiseen toivottiinkin harkittavan tarkkaan (1).

Ohjelma kokoaa keskeiset asiat ympäristönsuojelun kentältä (1,2,3). Ohjelmia tarvitaan pitkän aikavälin tarkasteluun, etteivät päivänpolttavat aiheet ja rutiinityöt jää ainoaksi toimintaa ohjaavaksi perustaksi (2). Ohjelmatyö nähtiin eri virastojen kanssa tehtävänä yhteisenä suunnitteluna (1,2), missä tärkeänä osana on tietynlainen priorisointi (1,3). Ohjelma on periaatteessa toiminut eräänlaisena vapaaehtoisena sopimusvälineenä, missä on sovittu neuvottelukierroksena toimivan ohjelmakauden tietyistä toimenpiteistä (1). Toisaalta erillistä työkalua yhteistyön järjestämiseen ei nähty tarpeellisena (1). Ohjelmatyötä pidettiin tällöin ylimääräisenä ja turhana suunnittelukierroksena normaalin toiminnan suunnittelun lisäksi (1).

Ensimmäisissä ohjelmissa toimenpiteet olivat niin tavoitteenomaisia, että niiden toteutumisesta oli vaikea seurata (1). Yleisluontoisten ohjelmien nähtiin muuttavan lähinnä ilmapiiriä (2). Toimintaan vaikuttavien ohjeistus tehdään tällöin muualla (1,2). Nykyaikainen ohjelma nähtiin konkreettisena pakettina, joka toimii taloussuunnittelun reunaehtona (1,2). Tähän suuntaan katsottiin ohjelman kehittyneenkin. Ympäristöohjelma katsottiin tavoittelevan myös jonkinlaista taloudellista ohjausta, mutta ei suoraan määrällistä. Lähinnä se antaa yksittäisille viranomaisille apua talousarvioneuvotteluun. (1,2). Jatkossa nähtiin mahdolliseksi kehittää toimenpiteiden kustannusarviota niin, että ohjelmassa esitetyt toimenpiteet tulisivat automaattisesti virastojen budjettineuvotteluihin (2). Nyt sen merkitystä pienentää vielä puutteellinen budjetointi ja lopullinen vastuuttaminen (2).

Suhde kestävän kehityksen ohjelmaan

Ympäristöohjelman ja kestävän kehityksen ohjelmien suhde koettiin hyvin ristiriitaisesti, joka osaltaan johtuu laajemmasta kestävän kehityksen sisällön epäselvänä hahmottumisena. Ympäristöohjelmaa pidettiin kestävänä kehityksenä sellaisenaan (3). Toisaalta kestävän kehityksen ohjelmaa pidettiin pitkän tähtäimen ohjelmana, johon ympäristöohjelma pohjaa (1). Kestävän kehityksen pitkän aikavälin tavoitteita katsottiin konkretisoitavan keveämmillä, joiltain tietyiltä, tarkkaan valituilta osa-alueilta tehdyillä ympäristöohjelmilla (1). Toisaalta kyseenalaistettiin kestävän kehityksen ohjelma ja pidettiin ympäristöohjelmaa parempana ja käytännössä painavampana kuin kestävän kehityksen ohjelmaa (2,3).

Ympäristöohjelma vuorovaikutuksen kanavana

Yhteistyön motiivit

Yhteistyön katsottiin tuovan osaamista ja resursseja ympäristönsuojeluun (1). Ongelmaksi nähtiin se, että ohjelmaa pidettiin yhden ympäristökeskuksen yksikön ohjelmana, vaikka lähtökohtaisesti ohjelma on keskeisten ongelmien ohjelma (1). Ongelmien tarkastelua vaikeuttaa niiden karsinoiminen yksiköihin. Laajan osallistumisen ideana onkin ollut se, että sitä kautta ylitettäisiin organisaatorakenteita. (1)

Ohjelmaan osallistumisen ongelmaksi koettiin se, että ohjelmaan tulee mukaan ihmisiä, jotka on aktiivisia, mutta tarkasteluissaan yksipuolisia (1). Ohjelman ei välttämättä nähty edustavan kaupunkilaisten tahtoa, vaan tiettyjen intressiryhmien tahtoa (1). Parhaimmillaan prosessissa luodaan keskustelua erilaisten intressien välille perinteisen yksipuolisen, oman asian edistämisen sijaan (3).

Yhteistyö viranomaisten kanssa

Työryhmien työskentely on ollut ohjelmaprosessin suhteen eri pituisia. Ongelmaksi koettiin osallistujat, jotka mieltävät vastuunsa koskevan vain ohjelman valmisteluvaihetta: ohjelman toteutumisen seuranta on usein jäänyt yksin ryhmän vetäjän vastuulle (1). Tämä ei ollut kuitenkaan tilanne kaikkien ryhmien kanssa: aiemmissa ohjelmissa toimenpiteinä on ollut yhteistyön järjestäminen ja pelisäännöistä sopiminen. Nämä työryhmät ovat kehittyneet ohjelman ulkopuolella laajenevina omina yhteistyöverkostoinaan (1).

Ohjelma on otettu eri virastoissa vastaan eri tavoin. Virastot eivät sitoudu tavoitteisiin, mikäli ne eivät ole niitä ohjelman laatimisvaiheessa itse hyväksyneet (2). Yleiseksi jääneet ympäristötavoitteet hyväksytään, sillä niiden ei nähdä vaativan uudenlaista asennoitumista viraston rutiinitöissä (2). Rakennusvirastoa pidettiin hyvänä esimerkkinä, joka huomioi kaupungin ympäristöohjelman omissa ympäristöraporteissaan ja jonka kanssa ympäristöohjelmaa käytiin säännönmukaisesti läpi virastojen johtoryhmätapaamisissa. Toisaalta useiden virastojen kohdalla kyseenalaistettiin virastojen vilpitön ja aito sitoutuminen ohjelmaan (1,2).

Onnistuneessa yhteistyöprosessissa uskottiin saavan aikaiseksi jotain, mitä yksin ei tahoillaan ehkä saataisi aikaan (1). Ideaalisena tilanteena on nähty ohjelman yhteistyöprosessin opettaneen osallistujille eri virastojen näkökulmaa (1).

Osa-alueiden yhteistyöverkostojen toimintatavoista

Kokemukset työryhmien toiminnasta olivat vaihtelevia. Vuorovaikutustaitoja peräänkuulutettiin, toisaalta nähtiin vuorovaikutuskeinojenkin kehittyneen vasta viime vuosien aikana (1). Ensimmäisten ohjelmien laajoja kokouksia pidettiin

epäonnistuneina. Sitoutumisen nähtiin paranevan, mikäli keskustelua aihealueesta pystyi pitämään yllä useamman tapaamiskerran ennen ohjelmatekstin kirjoittamista (1). Työryhmissä resurssien arvioiminen koettiin ongelmalliseksi, keskusteluun toimenpiteiden vaihtoehtoista oltiin taas yleisesti tyytyväisiä (1). Toimenpiteiden painottumisen uusien suunnitelmien ja selvitysten tekemiseen koettiin turhauttavaksi (1,3).

Asukkaat osallistujina

Ohjelmien valmistelussa ei asukasyhteistyötä ole varsinaisesti haettu, mutta asukkaiden näkemysten esittäminen on mahdollistettu lähinnä ohjelmavalmisteluista tiedottamisen kautta. Asukasosallistumista tarkasteltiin kuitenkin kaikissa haastattelussa. Asukasosallistumisen tarpeellisuus kyseenalaistettiin monessa haastattelussa (1,3). Toisaalta asukkaiden näkemysten huomioimista pidettiin tärkeänä, vaikka ei välttämättä ohjelmatyössä (1). Eri ympäristöviranomaisilla on erilaiset kontaktit asukkaiden kanssa, jolloin myös tarve asukasyhteyksiin nähtiin erilaisena (1). Asukasosallistumisen vähäiseen rooliin oltiin myös puhtaasti pettyneistä, sillä ympäristöohjelman onnistumisen nähtiin lähtevän siitä, että se istuu ihmisten arkipäivään ja elämiseen (3).

Toisen ympäristöohjelman yhteydessä laadittujen kyläohjelmien tavoitteena oli ”ajattele globaalisti, toimi paikallisesti” –ajatuksen konkretisointia eri kaupunginosissa ja jalkauttaa ympäristöasiat asukkaiden joukkoon (1). Ohjelmissa ei kuitenkaan päästy toimivaan dialogiin asukkaiden kanssa (1). Kyläohjelmia kritisoitiin myös vääränlaisesta kaupunki-identiteetistä, missä kaupunkiin yritettiin tuoda maaseudulle sopivaa toimintamallia. Kaupungin arvomaailman ja sen oman, erityisen identiteetin ymmärtämistä ympäristöasioissa pidettiin oleellisena. (3)

Erilaisten ympäristöön liittyvien ohjelmien määrä nähtiin asukasosallistumisen kannalta suurena ongelmana ja määrän uskottiin tuovan ongelmia hallinnollekin (2,3). Ympäristöasioiden rajausta nähtiin oleellisena osallistumisen onnistumisen vuoksi (1,3). Asukkaiden rooli nähtiin luontevaksi joko arvokeskustelun tai lähiympäristöä tarkastelevien prosessien yhteydessä (1,3). Toisaalta ongelmaksi koettiin myös se, että asukasfoorumeista ym. nähtiin usein puuttuvan kytkennät suurempiin kokonaisuuksiin ja looginen kokonaisuus, mihin ympäristöohjelman katsottiin pyrkivän (1).

Hyvin toteutetun asukasosallistumisen katsottiin vaativan paljon resursseja ja se koettiin ongelmalliseksi jo muutoinkin raskaaksi koetussa ohjelmavalmistelussa (1). Osallistumisjärjestelyiden nähtiin myös vaativan erityistä osaamista, vaikka esim. paikallisagendan yhteydessä järjestettyä ryhmänvetäjien ja osallistujien koulutusta pidettiin hyvänä käytäntönä (1). Muodon vuoksi asukasosallistumisen järjestämistä pidettiin lähinnä vahingollisena, ja vaihtoehtoisesti nähtiinkin, että mikäli ympäristöohjelma olisi enemmän esillä lautakunnissa ja valtuustossa, niin sille riittäisi edustuksellinen osallistuminen (1).

Useimpia haastateltavia pohditutti osallistumisen edustavuus ja kapeiden intressiryhmien vaikutusvalta (1,2,3). Toisaalta asukasosallistumiseen yleisesti liitet-

tävän edustavuuskeskustelun katsottiin vain olevan keino tyrmätä niiden ihmisten osallistuminen, jotka ihan oikeasti osallistumista haluaisi (3). Asukkaiden mukanaoloa valmisteluvaiheessa pidettiin tärkeänä, vastuun ohjelman sisällöstä nähtiin kuitenkin kuuluvan lautakunnalle, edustuksellisen demokratian elimelle (2,3). Ympäristöohjelman asukasosallistumisen nähtiin kuitenkin olevan osa demokratiaa (3). Erilaisten näkemysten esiintuominen ja erilaisten osallistujien mukanaolon nähtiin tuovan uusia ideoita ja monipuolistavan ohjelmatyöskentelyä (2,3). Käsitteet osallistujien vaikutusmahdollisuuksista vaihtelivat (1,2,3). Suoran osallistumisen ei nähtykään tuovan tasa-arvoisuutta erilaisille näkemyksille ja intresseille (1,2,3). Hiljaiset äänet on huomioitava muuten, mutta ohjelma on ennen kaikkea oppimisväline (2,3).

Ympäristökeskuksen rooli ympäristöohjelman koordinaattorina

Ympäristökeskuksen roolia ympäristöasioiden suhteen pidettiin jossain määrin epäselvänä myös ohjelmatyön ulkopuolella ja sen nähtiin heijastuvan myös ohjelmaan (2). Ohjelman kanssa nähtiin yleisenä ongelmana se, että on ollut epäselvää, onko se ympäristölautakunnan vai koko kaupungin ohjelma, ja sen nähtiin heijastuvan eri osapuolten sitoutumiseen (1,2). Se, että ohjelma on ympäristökeskuksen julkaisema, nähtiin jo viittaavan siihen, että se on ympäristökeskuksen ohjelma. Vastaava tilanne on seurantaraportin suhteen. Paikallisagendan julkaisemista kaupunginkanslian julkaisuna pidettiin hyvänä esimerkkinä. (1)

Ohjelmien sisältö

Ensimmäisissä ohjelmissa ympäristökäsitteen rajaamattomuus oli nähty ongelmaksi (1,3), jota viimeisimmässä ohjelmissa oli parannettu osa-alue tarkastelulla. Aihealueiden kohdalla toivottiin rohkeutta nostaa esiin asioita, joihin liittyy erilaisia intressejä ja avata niihin liittyviä ristiriitoja (2,3). Ohjelmaa pidettiin sekä aihealueidensa että toimenpiteidensä suhteen yllätyksettömänä ja sisältävän suurelta osin paikallisen ympäristöviranomaisen työtä (1). Tämän katsottiin kuitenkin kehittyneen viimeisessä ohjelmassa. Aihealueet nähtiin valittavan lähinnä vanhasta muistista (1).

Ohjelman nähtiin toimivan paremmin uusien aihe-alueiden kuten saastuneiden maaperän tai ympäristökasvatuksen kohdalla, missä yhteistyön järjestäytymisen nähtiin tuoneen hyötyä (1). Toisaalta uusien osa-alueiden toimintaympäristö muuttuu niin nopeasti, ettei ohjelmavalmisteluissa tehtyjen päätösten nähty ohjaavan itse työryhmän toimintaa (1).

Eri ohjelmissa toistuvia toimenpiteitä kritisoitiin (3). Toistuvuutta puolusteltiin oikean ajoituksen merkityksellä toteutumiselle (1). Vaikka ohjelmassa nähtiinkin olevan toimenpiteitä, jotka olisivat toteutuneet muutenkin, niin ohjelmatyön tuoman yhteistyön uskottiin tuupanneen joitakin toimenpiteitä eteenpäin (1). Ohjelmien toimenpiteiden kannalta suurimmaksi ongelmaksi nähtiin se, ettei niillä kokonaisuutena uskottu olevan ohjaavaa vaikutusta (1).

Ohjelmien toimenpiteiden määrittämisen ongelmina nähtiin niiden pakottaminen ohjelmatyöhön sopiviksi toimenpiteiksi (1) sekä osa-alueiden rajaaman tarkas-

telun, jolla ei kaupungin toimintojen kannalta ole välttämättä merkitystä (1). Toisaalta ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumista ei pidetty aina niin tärkeänäkään, vaan ylipäätään tärkeiden asioiden tuominen esille (1). Suunniteltujen toimenpiteiden toteuttaminen puolinaisina nähtiin huonommaksi vaihtoehdoksi kuin niiden siirtäminen myöhemmäksi (1).

Seuranta

Seuranta pidettiin sinänsä hyödyllisenä ja tarpeellisenä (1,2,3). Seurannan nähtiin myös lisäävän ohjelman merkitystä (2,3). Tämä kuitenkin jakoi voimakaasti mieliä, etenkin ympäristökeskuksen sisällä. Seuranta pidettiin myös päätisteluna muihin virastoihin ja turhan positiivisena raportointina (1). Seurannan nähtiin sitovan kohtuuttomasti ympäristökeskuksen resursseja (1). Toisessa ohjelmassa kokeiltua indikaattoriseuranta pidettiin irrallisena elementtinä, eikä sillä nähty mitään yhteyttä vaikuttavuuden arviointiin (1). Indikaattorien nähtiin vaativan osaamista ja resursseja, joita esim. sopivien indikaattoreihin (B-indikaattorit?) kehittämiseen ei ole ollut (1).

Yhteenveto haastateltavien näkemyksistä

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - lisää resursseja - yhteistyö virastojen välillä - kaupungin näkemykset keskeisistä ympäristöasioista - oppimisväline - lisää osaltaan demokratiaa - markkinoi ympäristöasioita kaupungin eri toimijoille - seurannan jäämäkkyys 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - ohjelman epäselvä tehtävä ja merkitys - heikko sitoutuminen - raskas valmistelu – ja seurantaprosessi - yksipuolinen osallistuminen - asukkaiden osallistumisen vähyys - suunnittelun päällekkäisyys - heikko ohjaavuus: tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen epäsuhta, toimintaympäristön nopeat muutokset
<p>Haastatteluissa esitettyjä yleisiä kehittämisehdotuksia</p> <p><i>Valmistelusta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - laaja keskustelu osallistumisen järjestämisestä, eri tason osallistumista eri ohjelmavaiheissa, johdon sitouttaminen - aihealueiden valinnan kehittäminen: uudenlaiset lähestymistavat, laaja osallistuminen, etenkin ympäristölautakunnan mukanaolo, ympäristötilan tausta-analyysi - työryhmän toimijoiden tunnistaminen ja kokoaminen - yhteistyön ja osallistumisen pelisäännöt - ympäristöohjelman esittely muissakin lautakunnissa, esimerkiksi seminaari - kunnan toimintakeinojen ja –mahdollisuuksien analysointi <p><i>Tavoitteista , toimenpiteistä ja seurannasta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - strategiseen suunnitteluun siirtyminen pitempiaikaisten ohjelmien kautta - tavoitteiden konkretisoiminen indikaattoreilla (A-indikaattori ym.), politiikan tavoitteet yleisempiä, virasto- ja laitoskohtaiset konkreettisia (B-indikaattorit/toiminnalliset tavoitteet) - toimenpiteiden talousarviot vuosikohtaisiksi, keskustelu toimenpiteistä virastoneuvotteluissa - seurannan siirtäminen vastuuvirastolle <p><i>Asukasosallistumisesta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - asukasvetoiset ryhmät: hallinnossa valmistellaan vain taustamateriaalia ja osallistumisen pelisäännöt, esim. ohjeet ryhmille millaisessa muodossa työ halutaan, mitä ryhmiltä halutaan - asukasryhmät esim. alueellisia tai teemallisia, ryhmien muodostus yhdessä asukkaiden tms. kanssa - asukkaat mukaan teemojen valintaan, mietittävä, mitä teemaa tehdä osallistavasti ja mitä ei - yksittäisen asukkaan osallistumismahdollisuus, ei pelkästään yhdistysten kautta - kertaluontoinen asukastilaisuus ei synnytä ideoita, vaan on tiedottamista 	

6. Tulosten pohdintaa

Tässä luvussa pohditaan sekä dokumenttianalyysin että haastattelujen tuloksia.

Tehdyissä haastatteluissa on nähtävissä kahden eri tavoitteista lähtevän näkökulman - poliittisen ja hallinnollisen johtamisen - vastakkainasettelu. Haastatteluissa esimerkiksi esitettiin Helsingin kaupungin liikuntapoliittista ohjelmaa esimerkkinä joko erittäin hyvästä tai erittäin huonosta ohjelmatyöstä riippuen haastateltavan asennoitumisesta ohjelman konkreettisuuteen. Eriäviä käsityksiä voi pitää osittain viestinnällisinä ongelmina. Toisaalta poliittisen ja hallinnollisen johtamisen yhteensovittamisen ongelmat ovat yleisiä julkisessa hallinnossa, ja ohjelmien tulisi olla muutakin kuin hallinnon työvälineitä. Julkisen hallinnon ohjelmatyössä painottuukin usein keskustelun ja neuvottelun merkitys. Tämä näkyy myös valtuutettujen ja johtavien viranomaisten painotuksista haastatteluissa, missä korostui ohjelman merkitys kaupungin yhteisenä kannanottona ympäristöasioissa. Tätä voidaan tulkita myös siten, että yhteinen näkemys on tärkeä. Se, että tuotetaanko tuo yhteinen näkemys ympäristöohjelmassa tai esim. ympäristöpolitiikassa, ei niinkään ollut haastateltaville keskeistä.

Kunnallishallinnossa laadittavat ohjelmat käyvät yleensä läpi myös poliittisen käsittelyn. Viime vuosikymmenten "ohjelmabuumin" syynä pidetään hallinnon jakautumista eri sektoreihin. Ohjelmilla on pyrittykin hakemaan horisontaalista näkemystä ja poikkisektoraalisia hankkeita ja toimia – ottamaan kokonaisuus haltuun. Ympäristöpuolella tämä kokonaisuus on kuitenkin hyvin laaja ja kokonaisuuden käsittely ohjelmaprosessin sisällä raskasta. Tämä on todettu Helsingin ympäristöohjelmissa ja vastineena tähän on keskitytty tiettyihin osa-alueisiin.

Ympäristöpoliittinen ohjaus lähtee ongelman havaitsemisesta ongelman rajaukseen ja etenee siitä päätösketjuna tavoitteen asettamiseen, jonka toteutuminen voidaan havaita parannuksena ympäristön tilassa. Ympäristöohjelmissa tulokset eivät usein ole kuitenkaan selviä, tavoitteita ei saavuteta tai ne tuovat tullessaan ei-toivottuja tuloksia. Poliitiikan toteuttamisen kannalta tavoitteen asettaminen on tärkeä vaihe, sillä ongelman luonteen ohella se määrää osaltaan myös käytettävät keinot, ohjauksen painopisteet, toteuttamisorganisaation jne. Ohjelman tavoitteiden asettaminen on osa demokratiaa. Yleisesti ottaen mahdollisimman laaja osallistujajoukko niiden muotoilemisessa lisää niihin sitoutumista. Laajan keskustelun painottamisen uhkana ovat yleiset tavoitteet, jotka eivät vaikuta ympäristöön.

Avoin priorisointikeskustelu on tärkeää ja sellainen nähtiin ohjelmatyön tehtäväksi. Kun ohjelmakehityksen sisällä toteutettavat toiminnot ovat kuitenkin tavoitteisiin nähden suppeat, niin priorisoinnin merkitys on kyseenalainen. Jotta priorisointiprosessilla olisi ohjaavaa merkitystä tulisi ohjelmatyössä tehtyjen valintojen ja tavoitteiden ohjata ohjelmatyön ulkopuolisia toimia. Tämä on ollut tarkoituksena kolmannessa ohjelmassa.

Tavoitteissa näkyvät kehitys määrällisistä ympäristötavoitteista yleisempään. Tämä voi olla seurausta ympäristöohjelman valmisteluprosessin muuttumisesta keskusteleammaksi. Kun ensimmäisessä ohjelmassa ympäristökeskus ilmaisee väestöpaineen ja siihen liittyvän liikenteen kasvun vaativan reippaita toimia ympäristöongelmien ratkaisemiseksi, on kolmannessa ohjelmassa liikenteen tavoitteet tulkittavissa erilaisten näkemysten kompromissina. Vaikka konkreettista tavoitetta voidaankin pitää toivottavana, ei sen puuttumista tarvitse välttämättä tulkita ohjelmaprosessin epäonnistumisena, sillä ongelmallisissa aihealueissa yleisluontoisen tavoitteen kirjaaminen voi olla merkittävänkin neuvotteluprosessin tulos.

Etenkin kahdessa ensimmäisessä ohjelmassa on runsaasti toimenpiteitä, jotka ovat normaaleja, rutiiniluontoisia tehtäviä, eivätkä vaadi lisäpanosta. Ensimmäisessä ohjelmassa tämä on sinällään ymmärrettävää, sillä ohjelmaraportin avulla on esitelty ympäristönsuojelun tehtäväkenttää ja sen resurssitarpeita. Rutiinitoimenpiteiden, kuten luonnonsuojeluesitysten tekeminen, kirjaaminen ohjelmaan ei kuitenkaan kehitä kaupungin toimintaa. Ohjelmissa on myös paljon toimenpiteitä, jotka lisäävät valmiuksia ymmärtää Helsingin kaupungin ympäristön tilaa ja muutoksia (esim. ympäristötietojärjestelmän kehittäminen). Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan varsinaisesti vaikuta ympäristön tilaa. Näiden toimenpiteiden sisällyttämistä ohjelmaan tulisi miettiä.

Puhtaasti viranomaistoiminnan kirjaaminen toimintapoliittiseen ohjelmaan on tehotonta resurssien käyttöä, sillä viranomaistehtävien sisältöön ei kaupungin muilla toimijoilla ole vaikutusmahdollisuutta. Iso osa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käsittelemistä asioista on tällaisia. Viranomaistehtävien kirjaaminen voi johtua myöskin ohjelman tehtävään liittyvästä epäselvyydestä, kun ympäristöohjelmalla on pyritty myös lisäämään ympäristökeskuksen sisäistä yhteistyötä.

Ympäristöohjelman suhde muihin erillisiin, puhtaasti ympäristönsuojelun alan suunnitelmiin ja ohjelmiin on ollut vaihteleva. Jotkut ohjelmista on tehty erillään ympäristöohjelmasta (esim. luonnonsuojeluohjelma), jotkut taas kytketty ympäristöohjelmaan (esim. meluohjelma). Näiden ohjelmien suhteen selkeyttäminen kehittäisi ympäristöohjelmaa, mikäli seuraavaa ohjelmaa tehdään. Vaikka luonnonsuojeluohjelmaa on pidetty erillisenä, ympäristölautakunnan ohjelmana, on siinä käsiteltyjä toimenpiteitä tuotu myös ympäristöohjelmaan.

Ohjelmien toteutumisen seuranta ja kirjaaminen on ollut epäyhtenäistä. Ensimmäisen ohjelman osalta ei ohjelmakauden päättymisestä ole tehty seuranta lainkaan. Toimenpiteiden toteutumisen osalta jouduin käyttämään osittain voimasta tulkintaa. Seuranta on kuitenkin tehnyt suunnittelua läpinäkyvämmäksi ohjelman toteutumisen suuntaan. Sen sijaan tavoitteiden toteutumisen osalta seuranta on ollut vähäistä, tämä ehkä vaikuttavuuskysymyksen puuttumisesta johtuen. On eri asia vastata kysymykseen, toteutuiko ohjelma, vai saavutettiinko tavoitteet.

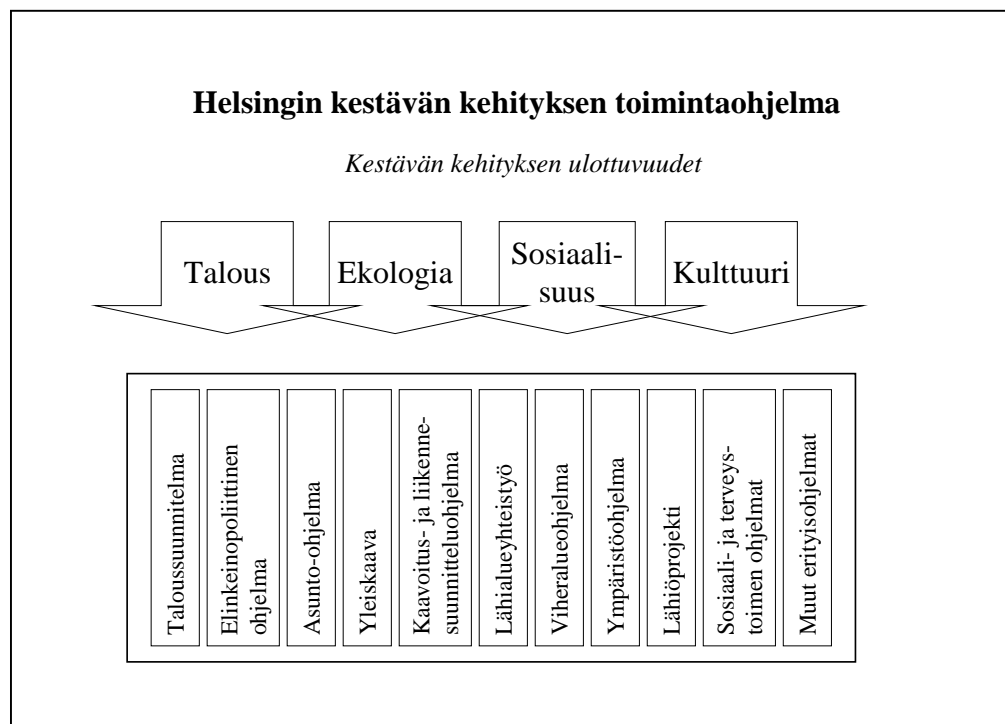
Ohjelmatyön merkittävänä ominaisuutena on pidetty kaupungin hallintokuntien yhteistyötä. Tämä tehtävä on turvattava jatkossakin. Ympäristökeskuksen roolia (asiantuntijarooli viranomaistehtävien lisäksi) johtuen sen onnistuneelle toiminnalle ovat olennaisia erilaiset yhteistyöverkostot.

Asukasosallistumisen järjestämiseen on suhtauduttava kriittisesti. Helsingissä on vireillä useita erilaisia ohjelmia ja uusien suunnitelmien valmisteluun osallistuminen voi olla turhauttavaa. Ympäristöohjelmien toimenpiteistä suurin osa on ollut tiedon lisäämistä ja uusien suunnitelmien laatimista. Asukasyhteistyöstä syntyyneen enemmän konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joiden toteuttamiseen olisi varauduttava. Toisaalta esim. paikallisagendassa on esitetty paljon erilaisia ideoita, ja niistä voisi poimia sopivia työstettäväksi edelleen. Kuten aikaisemmin mainitsin, on ohjelman tavoitteiden asettaminen osa demokratiaa ja asukkaiden näkemykset tässä prosessissa tärkeitä. Suuri osa ohjelman toimenpiteistä kaupunki toteuttaa palveluntuottajana, joten asukasosallistumisen huomioiminen ohjelman valmisteluprosessissa vaikuttaa luontevalta. Vaikka useita pohdituttakin asukasosallistumisen edustavuus, olisi mielestäni tärkeää lisätä asukkaille avointa julkista tilaa, jota esim. ohjelmatyöskentely olisi. Suora osallistuminen ei korvaa edustuksellista demokratiaa, mutta ne voivat täydentää toisiaan.

7. Vaihtoehtoja ohjelmatyön jatkoksi

Olen tähän loppuun selvityksen tuloksia apuna käyttäen osittain vaihtoehtoisia ympäristötyön toimintamalleja. Lopussa esitän mielestäni keskeisimpiä kehittämisen tarpeita.

Lähitulevaisuuden keskeinen kysymys koskenee kestävän kehityksen ohjelman ja ympäristöohjelman välistä suhdetta. Kestävän kehityksen pitkän aikavälin ympäristölliset tavoitteet olisi liitettävä tiukasti ympäristöohjelman tavoitteisiin ja tukea täten myös kestävän kehityksen ohjelmaa. Kolmannen ympäristöohjelmassa tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin Helsingin paikallista ympäristön tilaa, kun kestävän kehityksen toimintaohjelman painopisteenä pidettiin maailmanlaajuisia ympäristöongelmia. Kestävän kehityksen ohjelma on paikallisagenda-työn päätyttyä saanut valmiin sisältönsä. Voi myös kysyä, tarvitaanko erillistä ympäristöohjelmaa, vai pitäisikö keskustella siitä, miten kestävän kehityksen ohjelman ekologista osuutta ruvetaan toteuttamaan? Haastatteluissa esitettiin ideana mm. uuden ympäristöohjelman kevyempää valmistelua ja paikallisagendan ideoita toteuttavana. Oheisen, Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelman ohjausvaikutusta muihin kaupungin ohjelmiin kuvaavan kaavion mukaan ympäristöohjelmaa tehtäisiin edelleen (Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelma, Strategiaosa)

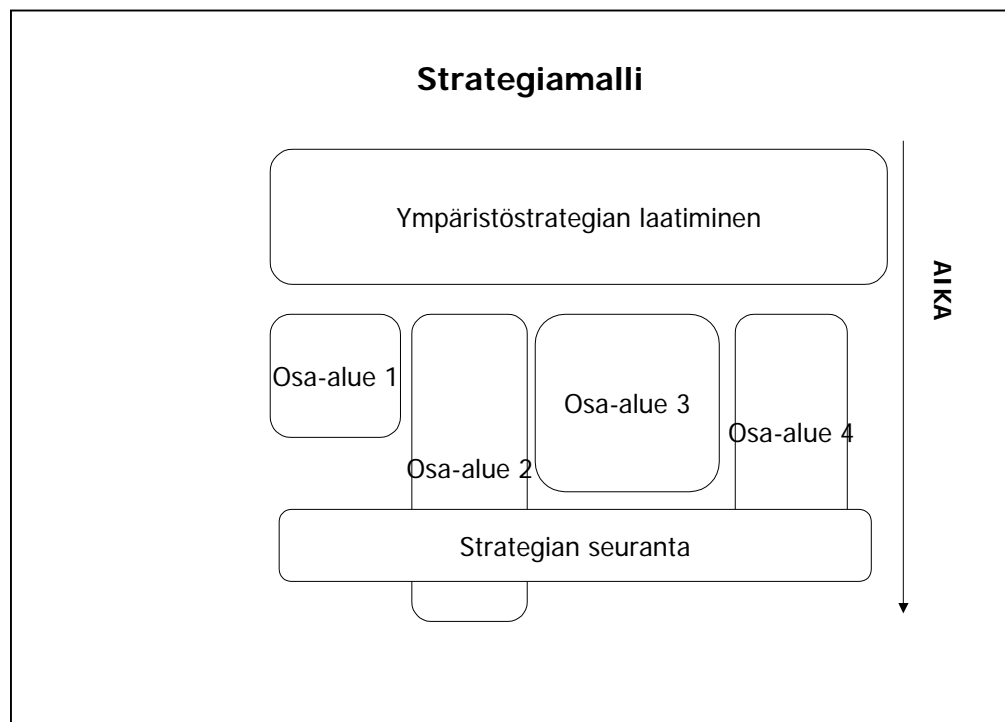


Strategiamalli

Strategia on tiivis esitys kaupungin keskeisistä ympäristötavoitteista sekä niiden toteuttamiskeinoista. Se on perinteistä ympäristöpolitiikkaa laajempi. EU:n EMAS-asetuksessa ympäristöpolitiikalla tarkoitetaan organisaation ympäristöä koskevia yleistavoitteita ja toimintaperiaatteita ja kaikkien ympäristölainsäädännössä asetettujen asiaankuuluvien vaatimusten noudattamista sekä sitoutumista ympäristönsuojelun jatkuvaan parantamiseen. Ympäristöpolitiikkaan sisältyy tavoitteiden ja päämäärien asettaminen ja tarkistaminen.

Strategia koostuu ympäristöpolitiikasta (eli yleisestä ympäristöpäämäärästä (tai se ottaa päämääränsä suoraan kestävä kehityksen visiosta), sekä tarkemmista ympäristötavoitteista). Lisäksi strategiaan sisältyy pohdinta, miten tavoitteisiin päästään, sekä tavoitteiden seurantamittarit. Strategia voi sisältää kuvaukset kaupungin ympäristöasioiden kannalta keskeisistä organisaatorakenteista, tehtävistä, käytännöistä sekä voimavaroista, mutta on arvioitava, missä määrin tätä tehdään ympäristöraportoinnin yhteydessä. Strategiaa laaditaan laajalla osallistujaryhmällä ympäristöohjelmien ja paikallisagendan kokemuksia hyödyntäen. Tämä sisältyy yllä olevan kaavion strategialaatiikkoon.

Kaaviossa esitetyt osa-aluekokonaisuudet mietitään aihekohtaisesti tarpeiden mukaan. Sopiva yhteistyökuvio mietitään tapauskohtaisesti. Yhteistyön tuloksena voi olla erillinen toimenpideohjelma, mikä voi olla virastojohtajien, lautakuntien, kaupunginhallituksen tai valtuuston hyväksymä. Osa-alueiden toiminta ja strategian seuranta ovat toisistaan erillään. Valtuusto seuraa strategian toteutumista (tarkastuslautakunnan tehtävä).



Paikallishallinnon ympäristöstrategioita on tehty mm. Tampereella. Tampereen kaupunkistrategia "Kaikem paree Tampere" valmistui lokakuussa 2001. Kaupunkistrategiaa tarkentavat kuusi poikkihallinnollista toimintastrategiaa, joihin sisältyy myös ympäristöstrategia. Ympäristöstrategia (vuosille 2002-2012) valmistuu vuoden 2002 aikana, strategian hyväksyy kaupunginhallitus. Strategia sisältää arviointikriteerit sekä ensimmäisen vuoden tavoitetaso. Ympäristöstrategia korvaa Tampereen ympäristöpoliittisen ohjelman vuodelta 1994. Ympäristöstrategiaa valmisteltu ympäristötoimen sisäisessä strategiaryhmässä sekä ohjausryhmässä, jossa on mukana luottamushenkilöitä ja kaupungin toimialojen ja liikelaitosten edustajia. Strategian laadinnassa käytettiin menetelmänä Balanced Scorecard –strategiatyökalua. Ympäristöstrategian laadintaan tehtiin osallistumis- ja tiedotussuunnitelma. Lähtökohtana prosessissa oli avoimuus ja vuorovaikutus kuntalaisten ja sidosryhmien kanssa.¹

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - käsittelyn laajuus ongelma-alueen mukaan: sekä yhteistyö että tavoitteet ja toimenpiteet - kevyempi käsittely - teennäisten aihealueiden rajausten välttäminen tavoitteiden asettelussa 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - yhteistyöprosessien epäselvyys (mahdollinen kehittäminen laatutyössä?) - piilevät aihealueet nousevat liian myöhään esille - epäselvä suhde kestävän kehityksen strategioihin - käytännön hankkeiden seuranta
<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - ympäripyöreät tavoitteet tai tiivistymättömyys - strategia ei ohjaa toimintaa - missä syntyy yleinen näkemys Helsingin ympäristön tilasta, kun tilastointi hajotettu osa-alueisiin? 	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - ongelma-alueiden toimenpiteiden valinta tehokkuuden mukaan - sitoutumisen lisääntyminen? - avoin priorisointikeskustelu: tiiviys nostaa esiin merkittävät asiat

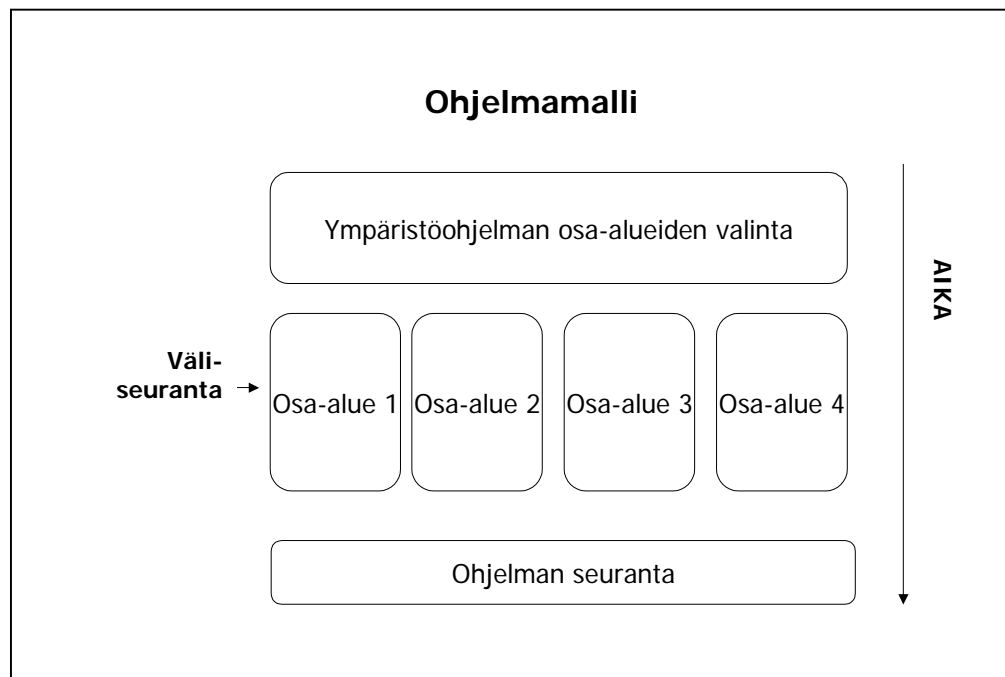
Ohjelma-malli

Malli on kolmannen ympäristöohjelman kaltainen ohjelma: valitut aihealueet ja ohjelmakaudella toteutettavat toimenpiteet. Alla esitetyn kaavion ylälaatikko (Ympäristöohjelman osa-alueiden valinta) on samankaltainen ympäristöstrategian kanssa: yleisen päämäärän ja tavoitteiden lisäksi se voi sisältää selvitystä organisaatorakenteesta, tehtävistä, käytännöistä ja voimavaroista. Tai nämä voivat olla osa ympäristöraportointia.

Valtuuston hyväksyy yleisemmän päämäärän (edellisen ympäristöpolitiikan päivitys?) ja painopistealueille lyhyet tavoitteet. Kaupunginhallitus hyväksyy toimenpiteet taustapaperiksi budjettivalmisteluun. Osa tavoitteista voi olla esim. 10 vuodelle (esim. kestävän kehityksen ohjelmasta) ja varsinaiset ohjelmavoitteet nelivuotisia. Pitempiäaikaiset tavoitteet siirtyvät seuraavaan ohjelmaan.

¹ Lisätietoja: <http://www.tampere.fi/ytoteto/yva/tehtava/ympopol/ympstrat.htm>

Mielipiteet vaihtelivat laajan osallistumisen tarpeellisuudesta aihealueiden valinnassa. Yleisemmin kannatettiin ympäristökeskuksen valmistelua yhteistyössä muiden hallintokuntien kanssa. Painopistealueet hyväksytään lautakunnassa, kaupunginhallituksessa tai jopa valtuustossa. Mielenkiintoinen ehdotus oli myös se, että ympäristökeskus valmistelee laajan paperin Helsingin ympäristön tilasta ja mahdollisista painopistealueista. Nämä annetaan valtuustoryhmien keskusteluun ja ohjelman painopisteet valitaan tämän keskustelun avulla. Tämä pidentää valmisteluprosessia. Itse kannatan laajaa valmistelua. Aihealueiden valinnassa nähtiin kuitenkin tärkeäksi, että ote on aikaisempaa analyyttisempi ja että on paljon erilaisia osallistujia, eri hallintokunnista, asukas- ja ympäristöjärjestöjä.



Yleisluontoiseen ohjelmaan voi olla vaikea ottaa yksityiskohtaisempaa käsitteilyä vaativia ongelmallisia aiheita. Ohjelman lisäksi tehdään erillisselvityksiä, jotka ovat innovatiivisia ja keskustelua herättäviä. Erillisselvitykset voi sitten tarpeen tullen viedä valtuustoon tai tuoda niiden tulokset seuraavaan ohjelmaan.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - nelivuotisuus selkeä tavoitteiden asettamisen kannalta - valmis yhteistyöprosessi - konkreettinen seurantaraami 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4-vuotisuus keinotekoinen ja ongelmallinen joillekin osa-alueille - toimenpiteet valikoituvat aikaraamin, ei tehokkuuden mukaan - aihealueiden pakottaminen ohjelmaraportin vaatimaan laajuuteen
<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - priorisoinnit eivät ohjaa resursseja - tavoitteet ja toimenpiteet eivät kohtaa 	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - avoin priorisointikeskustelu - yhteenveto Helsingin ympäristötilasta tilaraportoinnin jakauduttua osiin

Tukholma-malli

Edellä ideoitujen ohjelma- ja strategiamallien yhdistelmä. Tukholman ympäristöohjelma on valtuustokaudeksi tehty tavoiteohjelma, jonka lautakunta valmistaa uuden valtuuston hyväksyttäväksi. Ohjelmaan sisältyy kaupungin ympäristötilan laaja yleiskatsaus. Se perustuu yleiseen DPSIA-malliin (kuormittava toiminta (D), päästö (P), tila (S), vaikutus (I), korjaava/ehkäisevä toiminta (A)), joka perustuu kansallisiin ympäristötavoitteisiin. Ohjelmassa valitaan aihealueet, niille tavoitteet ja seuranta. Toimenpiteitä ei esitetä, mutta painopistealueiden ja tavoitteiden käsittely on laajaa. Aihealueet ovat olemassa olevia ongelma-alueita. Aihealueiden merkittävyyden arviointiin on luotu kriteerit: vakavuus, laajuus, kehitys, kaupungin vastuu ja vaikutusvalta, toteuttamismahdollisuudet.²

Konfliktimalli

Monissa haastatteluissa nostettiin esiin tarve kehittää jännitteitä sisältävien asioiden käsittelyä. Tämä nähtiin joko ohjelmatyötä täydentäväksi tai sitten ohjelmatyön tehtäväksi. Erilaisia näkemyksiä reilusti esiin tuovia mekanismeja kättätiin kaupungin suunnittelujärjestelmään niin, että näkemykset tunnistettaisiin riittävän aikaisissa vaiheissa. ”Konfliktilähtöisyys” voi sisältyä myös edellisiin malleihin: strategiamallissa vaikeat aiheet nousevat omiksi projekteiksi, ohjelmamallissa konfliktiaiheet ovat lähinnä ohjelmaa täydentäviä erillisselvityksiä (esitettiin myös, että ohjelmien aihealueet olisivat tällaisia konfliktiaiheita, tämä vaatisi kuitenkin eri tyyppistä ohjelmamallia). Molemmissa tapauksissa konfliktiaiheiden tunnistaminen on haasteena. Erilaisten intressien tunnistaminen ja käsittely suunnitteluprosessissa on ympäristövaikutusten arviointi (YVA) –menettelyn periaatteita. Se, että ”konfliktit” tuotiin näinkin voimakkaasti haastatteluissa esiin, voi ilmentää sitä, että YVA-menettelyä tulisi käyttää useammin.

Alueelliset ympäristöohjelmat

Alueelliset ympäristöohjelmat ovat muita malleja täydentävä vaihtoehto, missä alueellisuudella tarkoitetaan lähinnä kaupunginosia tai useampia kaupunginosia. Ohjelmat valmisteltaisiin eri alueilla yhteistyössä asukkaiden ja eri hallintokuntien edustajien kanssa. Voisivat myös olla jatkoa agendatyön asukashankkeille.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - luonnollinen foorumi yhteistyöhön asukkaiden kanssa - lähiympäristöön liittyvien ongelmien tunnistaminen 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - paljon resursseja - vaatii eri hallintokuntien edustuksen - seuranta? - alueellisen yhteistyörakenteen puute
<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - ohjelmat ideoidaan, mutta niiden toteutumiseen ei sitouduta 	<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - jatkaa ja koordinoida agendatyön asukashanketyötä - konkreettiset lähiympäristöhankkeet

² Lisätietoja: <http://www.slb.mf.stockholm.se/tyckom/>

8. Yhteenvedo ja kehittämissuhteita

Selvityksessä tarkasteltiin Helsingin kaupungin ympäristöohjelmia erilaisista näkökulmista: sen dokumenteista ilmenevää sisältöä, kaupungin eri toimijoiden käsityksiä ja kokemuksia ohjelmista sekä suhdetta muihin keskeisiin kaupungin ympäristönsuojelullisiin työkaluihin. Ympäristöohjelmat ovat muuttuneet vuosien aikana paljon: niiden ote ympäristöön on kaventunut, mutta täsmentynyt ja ohjelman valmisteluun osallistuneiden lukumäärä on lisääntynyt. Ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet ovat määrällisesti vähentyneet, ja sen kustannusarvio on voimakkaasti pienentynyt. Toimenpiteidensä osalta ohjelmat ovat lähinnä informaatio- ja suunnitteluohjausta. Ohjelmaa kritisoitiinkin sen ohjaavan merkityksen puutteesta. Sen tärkein ominaisuus lienee sen laatumis- ja toteutusprosessissa eli yhteistyössä kaupungin eri hallintokuntien sekä muiden tahojen kanssa. Ohjelmaa kutsutaankin yhteistyöasiakirjaksi.

Tehdyissä haastatteluissa nousee esiin julkisen sektorien ohjelmatyöhön liittyvä kaksinaisuus. Poliittisen ohjelman tavoitteiden asettamiseen liittyy paineita laajasta osallistujajoukosta ja toisaalta laajaan osallistumiseen liittyy uhka liian yleisluontoisista tavoitteista. Käytännön työn ohjatakseen tavoitteiden tulisi olla riittävän konkreettisia. Ympäristön kannalta merkittäviin konkreettisiin tavoitteisiin voi taas olla vaikea löytää riittävää sitoutumista. Tämä vastakkainasettelu on jossain määrin julkisiin ohjelmiin sisäänrakennettua. Käytännössä prosessia voinee ainoastaan parantaa tuomalla riittävän selvästi esiin erilaisia intressejä ja käsityksiä. Ympäristöllisten kannanottojen tulee perustua mahdollisimman hyvään tietoon ympäristön tilasta ja siihen liittyvistä trendeistä sekä huomioimalla epävarmuudet selkeästi.

Olen seuraavaan kerännyt joitakin yleisiä prosessiin liittyviä ehdotuksia:

- Aihealueiden valintaa systematisoidaan taustayöllä. Valintavaiheessa on mukana laaja osallistujapohja. Esimerkiksi selvittämällä muiden virastojen käsityksiä ongelmallisista ympäristön osa-alueista voidaan lisätä kiinnostusta ohjelmatyöhön. Itse näen asukasosallistumisen (vaikka pienemmänkin ryhmän mahdollisuutena) tärkeänä osana koko kaupunkia koskevissa ohjelmissa. Asukasosallistumisen kanavoiminen ainoastaan paikallisagendaan ei mielestäni ole riittävä.

- Asukasosallistumisen tavoitteita (esim. halutaanko asukkaiden osallistuvan arvokeskusteluun, tai halutaanko heiltä paikallista tietoa, tai sitouttaa johonkin aihealueeseen) tulee pohtia etukäteen.

- Ohjelman toimenpiteiden kannalta pidän tärkeänä ohjelman selkeyttämistä edelleen mm. muiden lähinnä ympäristökeskuksen koordinoimien ohjelmien suhteen sekä kriteeriä, missä toimenpiteellä vaikutetaan suuremmin ympäristöön.

- Toiminnan tulosten tiukempi kytkeminen ohjelman valmisteluvaiheeseen esim. toimenpiteiden vaikutuksia (kevyesti) arvioiden. Vaikutusten arvioimiseksi tavoitteiden ja toimenpiteiden välisiä vaikutusketjuja voi avata liitteessä 6 esitellyn esimerkin tavoin ja tällöin voidaan myös arvioida ohjelman vaikuttavuutta seurannan yhteydessä. Täydellisten vaikutusketjujen laatiminen on haasteellista. Ketjujen tavoitteena on kuitenkin ohjelmavalmistelijoiden toiminnasta ja sen tuloksista tekemien olettamusten avaaminen ja sitä kautta tavoitteiden ja toiminnan kehittäminen.

- Tavoitteiden tarkan aukikirjoittamisen avulla voi löytää myös sopivia mittareita ohjelman vaikutusten seurantaan. Vaikutusketjun avulla voi myös miettiä, missä vaiheessa jokin toiminto olisi tuotava ohjelmatyöhön (esim. laajaa yhteistyötä vaativa vaihe). Vaikutusketjujen avaaminen auttaa näkemään myös eri tavoitteiden ja toimenpiteiden linkkejä. Tällöin voidaan luoda suurempia kokonaisuuksia ja vähentää tavoitteiden määrää.

- Tavoitteiden laatiminen osa-alueita ylittäen.

Nämä esittämäni ehdotukset tekevät valmisteluvaiheesta raskaamman. Vastavasti seurantaa voisi keventää niin, että väliseuranta olisi vain tsekkauslista tavoitteiden ja toimenpiteiden edistymisestä. Loppuraportti riittää suunnittelun läpinäkyvyydelle.

Kestävän kehityksen ohjelman lisäksi ympäristöohjelmaan tai –strategiaan liittyvät ympäristöraportti sekä ympäristön tilan analyysi. Kaupungin ympäristötyön markkinoiminen sekä eri hallintokuntien ympäristötyön kokoaminen ja esittely voidaan mielestäni paremmin huomioida ympäristöraportissa. Sen sijaan eri ympäristön osa-alueita arvottava ympäristön tilan analyysi tulee mielestäni tehdä ohjelma- tai strategiatyön alussa, missä laajempi osallistujajoukko pääsee arvioimaan ympäristöongelmien mielekkyyttä. Vaikka ympäristöongelmien määrittäminen tuleekin perustaa mahdollisimman hyvään tietoon, on se myös arvokysymys.

Eri mallien väliseen puntarointiin vaikuttavat mielestäni eniten seuraavat kysymykset:

- Mikäli ympäristöohjelmaa kavennetaan entisestään, niin miksi on tarve käsitellä näitä aihealueita yhdessä?
- Mikäli vastaus edelliseen on yhteistyön koordinointi jossain tietyssä suunnittelukehyksessä, niin tarvitseeko sen olla ohjelmatyö? Voiko yhteistyöprosesseja kehittää ympäristöohjelman ulkopuolella (esim. laatutyössä)?
- Kuinka dynaaminen on paikallisen ympäristöjohtamisen toimintaympäristö? Onko osa-alueiden muutosvauhdissa eroja? Vaikuttaako yksittäisen osa-alueen toimintaympäristö sen soveltuvuudesta joko strategia- tai ohjelma-malliin?

Liite 1. Ohjelmatyöhön liittyviä päivämääriä ja asiakirjoja

Ohjelmajulkaisut on esitetty kursiivilla.

1989

- Toukokuu Yhteistyöseminaari ohjelmaluonnoksesta vastuuviranomaisille
- 26.9.1989 Ympäristönsuojelulautakunta päätti lähettää ohjelman ja siitä annetut lausunnot kaupunginhallitukselle sekä esittää, että kaupunginvaltuusto hyväksyisi ohjelman.

1990

- 14.11.1990 Kaupunginvaltuusto hyväksyi ympäristöohjelman 1990 - 94 tavoiteosan

1991

- 14.2.1991 Kaupunginhallitus toimitti ohjelman hallintokunnille soveltuvin osin huomioonotettavaksi niiden omissa toimintasuunnitelmissa ja talousarvio- ja kuntasuunnitelmaesitysten valmistelussa.
Keskustelupöytäkirja

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluohjelma 1990-94. Seurantaraportti. Helsingin kaupunki, ympäristökeskus monistesarja 2/1991.

- 18.11.1991 Kaupunginhallitus merkitsi seurantaraportin tiedoksi.

1992

- 13.5.1992 Ympäristönsuojeluohjelman valtuustoseminaari (seurannan arviointi)
- 19.11.1992 Helsingin kaupungin ympäristöohjelma 1990-94. Seurantaraportti
- 1.12.1992 Ympäristölautakunta päätti merkitä seurantaraportin tiedoksi, lähetti raportin tiedoksi kaupunginhallitukselle edelleen kaupunginvaltuustolle toimitettavaksi, esitti kaupunginhallitukselle, että se toimittaisi raportin tiedoksi ja toimenpiteitä varten ao. hallintokunnille.

1993

- 15.1.1993 Uuden ohjelman (1994 –98) ensimmäinen suunnittelukokous yhdyshenkilöille
- 1.4.1993 Ohjelman valmistelu: asukasjärjestöjen kuulemistilaisuus
- 8.6.1993 Ympäristölautakunta hyväksyi ympäristöohjelman lähetettäväksi lausunnoille kaikille kaupungin lautakunnille.

1994

- 18.5.1994 Kaupunginvaltuusto hyväksyi ohjeellisena Helsingin kaupungin ympäristönsuojelun tavoite- ja toimenpideohjelman vuosille 1994 – 98 otettavaksi mahdollisuuksien mukaan huomioon jatkosuunnittelussa. (7 toivomuspontta). Keskustelupöytäkirja.

1995

- 13.11.1995 Ympäristölautakunta: Helsingin kaupungin tavoite- ja toimenpideohjelman 1994 - 98. Seurannan väliraportti 1995.

1996

8.1.1996 Ympäristölautakunnan seminaari Local Agenda 21/ Ympäristönsuojeluohjelman seurantaraportin keinot

1997

Helsingin kaupungin ympäristönsuojelun tavoite- ja toimenpideohjelma 1994 – 98. Seurantaraportti 1997. Helsingin kaupungin ympäristökeskus, Moniste 10/1997.

2.9.1997 Ympäristölautakunta: Seurantaraportti (1997) Helsingin kaupungin ympäristönsuojelun tavoite- ja toimenpideohjelman vv.1994-1998 toteutumisesta
 14.10.1997 Ympäristölautakunnan Ympäristöarvot ja uuden ympäristöohjelman ohjelmointi – seminaari
 Marraskuu- Useita tilaisuuksia ympäristöohjelman (1999 – 2002) kannalta olennaisten muiden ohjelmien vastuorganisaatioiden edustajien kanssa.

1998

-tammikuu muut ohjelmat / ohjauskeinot
 4.8.1998 Ympäristölautakunta hyväksyi luonnoksen Helsingin kaupungin ympäristöohjelmaksi 1999-2002 lausunnoille lähetettäväksi
 27.10.1998 Lautakuntakäsittely ohjelmasta annettuja lausuntoja ja mielipiteitä ja päätti merkitä ne tiedoksi ja jatkotyössä huomioon otettavaksi
 17.11.1998 Ympäristölautakunta hyväksyi ehdotuksen Helsingin kaupungin ympäristöohjelmaksi 1999-2002

1999

Helsingin kaupungin ympäristönsuojelun tavoite- ja toimenpideohjelma 1994 – 1998. Seurantaraportti 1998. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen monisteita 1/99.

19.5.1999 Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin ympäristöpolitiikan ympäristöstrategisina tavoitteina. (26 toivomuspontta). Keskustelupöytäkirja

Helsingin kaupungin ympäristöohjelma 1999 – 2002. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 6/99.

2001

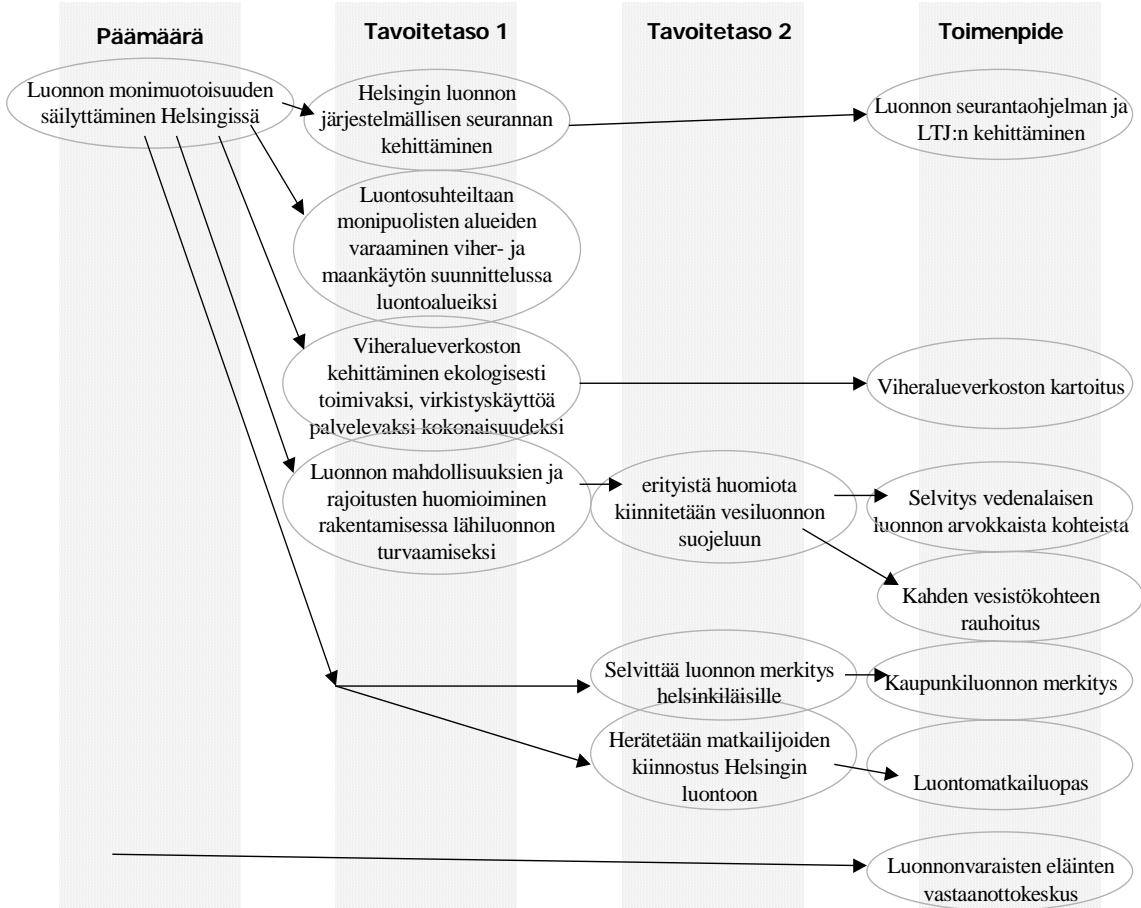
Helsingin kaupungin väliraportti 1999-2002. Seurannan väliraportti 2001. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen monisteita 2/2001.

13.3.2001 Ympäristölautakunta päättää merkitä tiedoksi Helsingin kaupungin ympäristöohjelman 1999–2002 seurannan väliraportin vuodelta 2001 ja lähettää sen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten kaikille kaupungin virastoille ja laitoksille. Ympäristölautakunta esittää, että hallintokunnat huomioisivat ympäristöohjelman toteutuksen vuoden 2002 talousarvion puitteissa mahdollisuuksien mukaan.

Liite 2. Tavoitteiden ja toimenpiteiden keskinäinen jatkuvuus

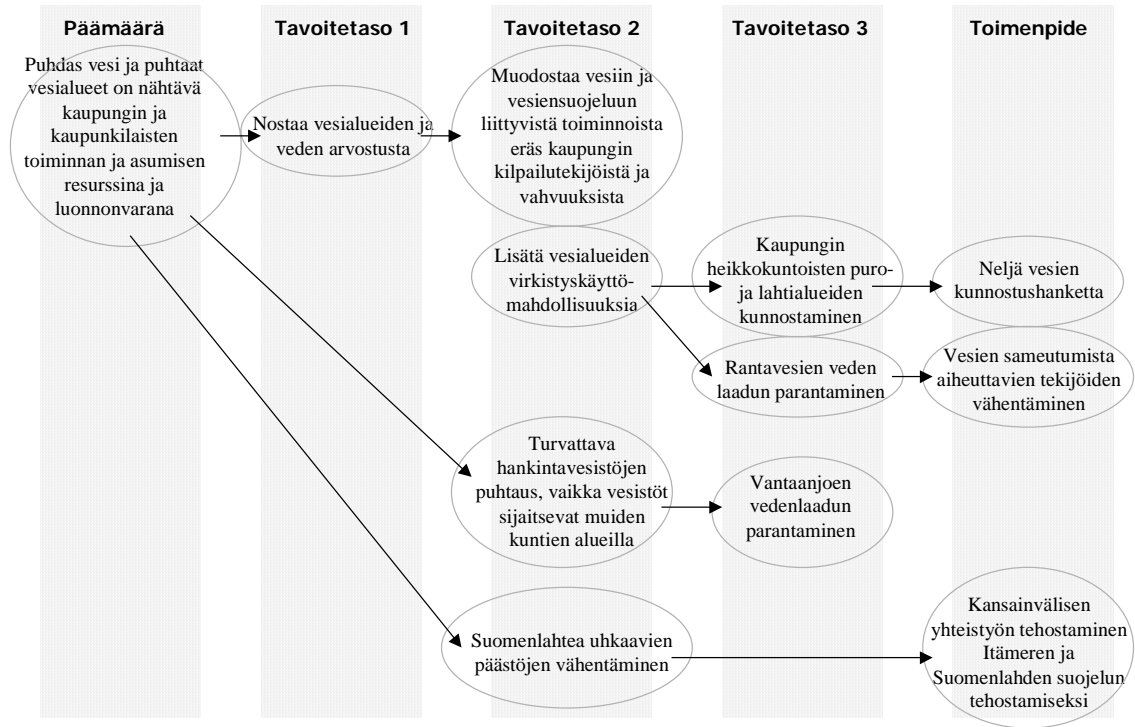
Ohjelmakausi 1999-2002

Osa-alue Luonto

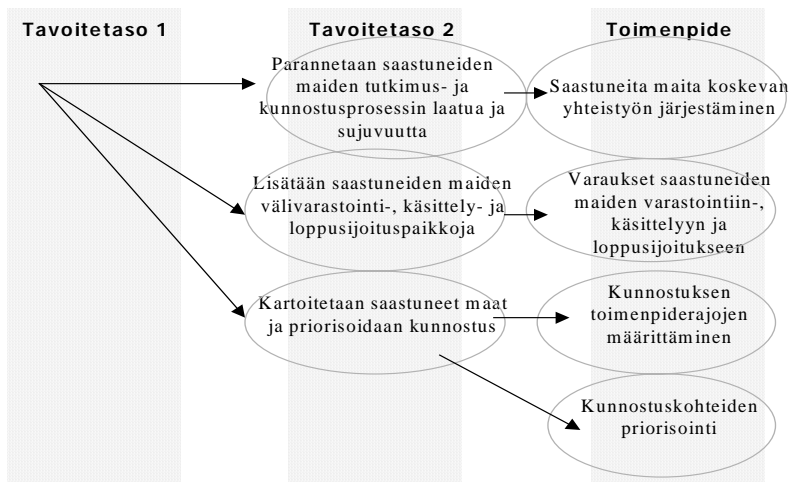


Ohjelmakausi 1999-2002

Osa-alue Vesi

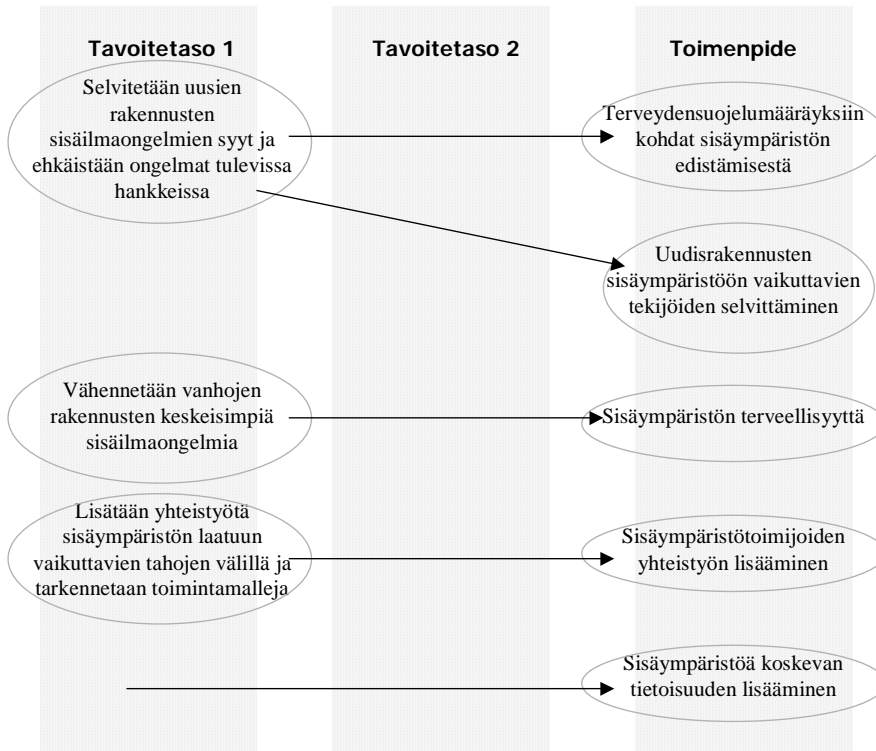


Osa-alue Saastunut maaperä



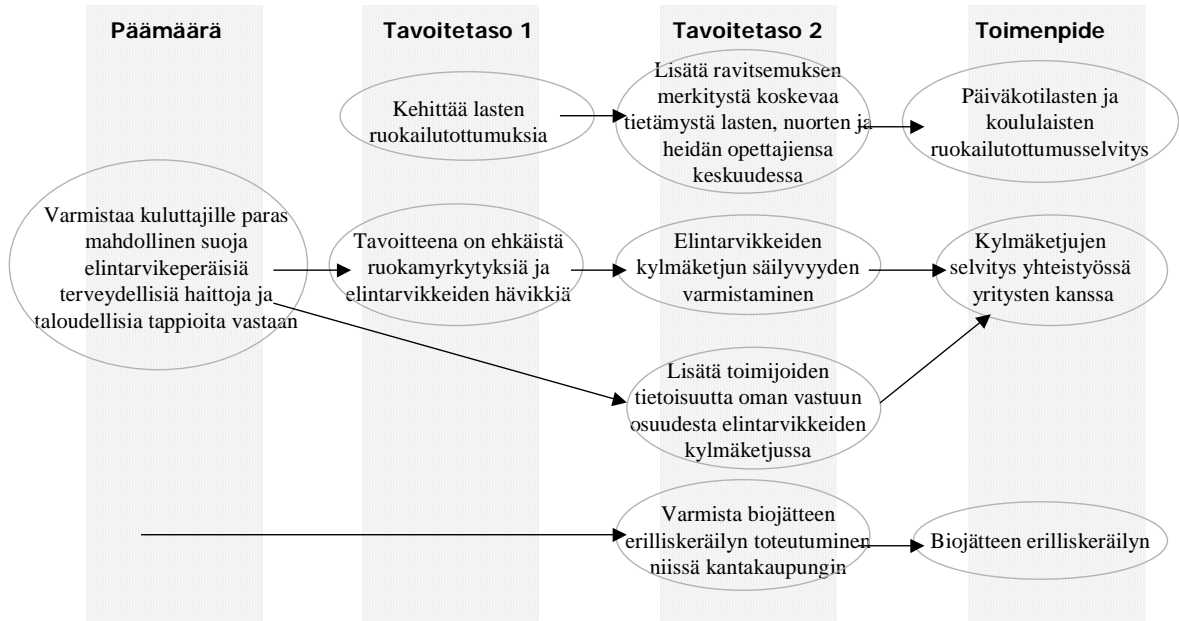
Ohjelmakausi 1999-2002

Osa-alue Asuinympäristö



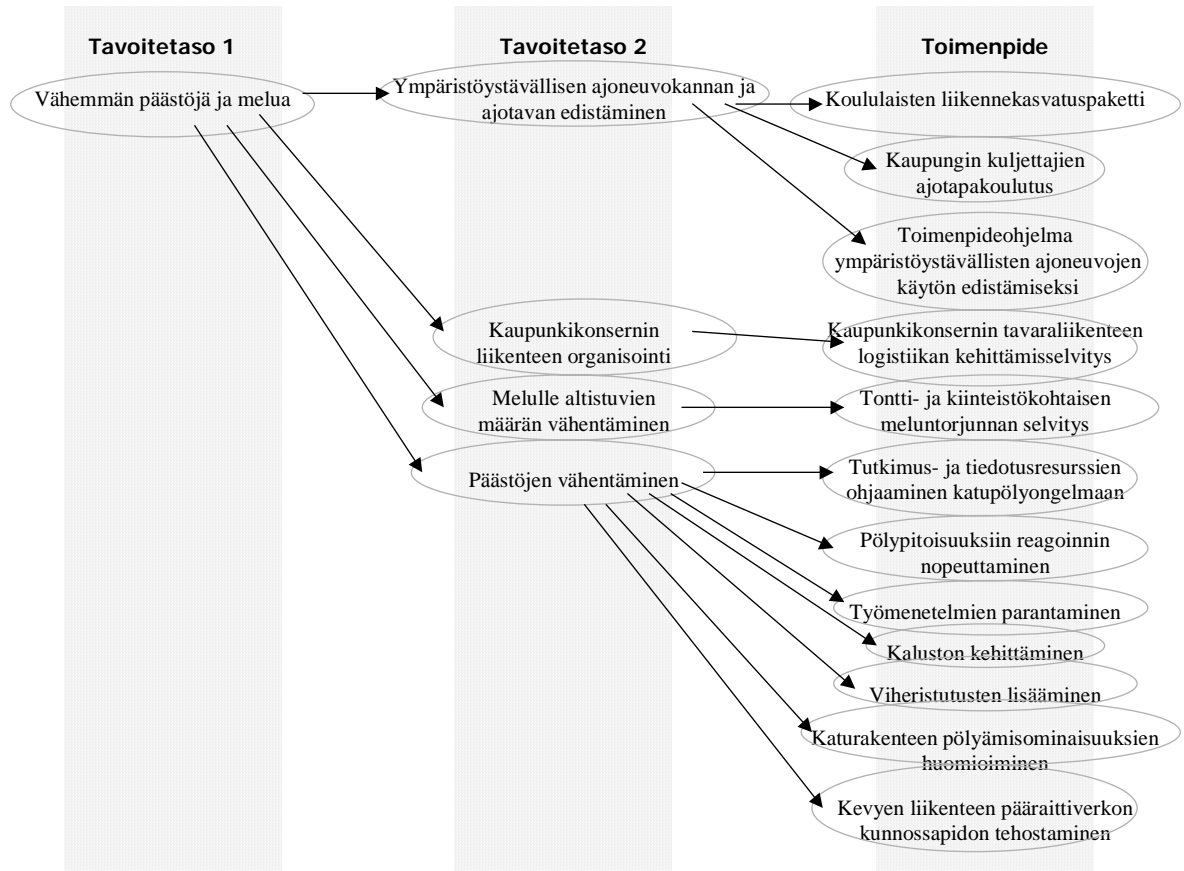
Ohjelmakausi 1999-2002

Osa-alue Elintarvikkeet, ravinto ja terveys



Ohjelmakausi 1999-2002

Osa-alue Liikenne



Liite 3. Toimenpiteiden ominaisuuksia ja niiden toteutuminen eri ohjelmissa

Ohjelmakausi	1990-1994				1994-1998				1999-2002			
<i>Toimenpiteitä yhteensä</i>	111				84				35			
<i>Toteutuminen</i>	Kyllä	Osittain	Ei	Ei tietoa	Kyllä	Osittain	Ei	Ei tietoa	Kyllä	Osittain	Ei	Ei tietoa
<i>Ominaisuus /Yhteensä</i>	55	36	39	8	50	27	22	4	20	8	12	
<i>Ohjauskeinotyyppi</i>												
Informaatio	27	8	6	1	21	7	5	3	7	5	7	
Taloudellinen	1		1	1	5		3					
Hallinnollis-oikeudellinen	4	1			1	3	1		1		1	
Suunnittelu	21	23	29	4	21	17	12	1	10	1	4	
Neuvottelu	2	1	1	1	2		1		2	2		
Ei määritelty		3	2	1								
<i>Rahoitustyyppi</i>												
Virkatyö					18	9	7	2	9	2	3	
Projekti	12	3	3		12	2	3		7	5	6	
Investointi			2		10	11	7	1	4	1	3	
Ei määritelty	43	33	35	8	10	5	5	1				
<i>Toiminnan kesto</i>												
Kertaluontoinen	28	13	12	1	19	8	5		6	6	7	
Jatkuva	27	23	27	7	30	18	16	4	14	2	5	
<i>Kaupungin rooli</i>												
Konserni	7	4	4	3	9	8	6	1	3	1	3	
Palveluntuottaja	42	29	34	5	35	14	13	1	16	7	8	
Viranomainen	4	2	1		6	5	3				1	
Osallisuus	2	1						2	1			
<i>Vaikuttamisen suunta</i>												
Ulospäin	24	9	11	1	19	8	9	2	7	5	4	
Sisällä	20	20	25	6	24	17	11	1	11	2	4	
Ulkoa päin		2			1		1			1		
Ei määriteltävissä	11	5	3	1	6	2	1	1	2		4	

Liite 4. Lista haastatelluista

YMK

v. Bonsdorff, Camilla
Forss, Pertti
Heikkonen, Kaarina
Kansanen, Pekka
Pajanen, Kaisa
Pitkänen, Eeva
Pönkä, Antti
Sten, Tiia
Viinikka, Markku
Vilkuna, Johanna

HKR

Korhonen, Reijo, toimitusjohtaja, eläkkeellä
Kuuluvainen, Eeva, kaupunginpuutarhuri

KSV

Kivilaakso, Eija, toimistopäällikkö
Poutanen, Olli-Pekka, liikennesuunnittelupäällikkö

Kkansl

Korhonen, Tapio, rahoitusjohtaja
Mäntynen, Paula, sisäisen tarkastuksen johtaja

Asukasnäkökulma

Antila, Tiina, KSV, vuorovaikutussihteeri
Fabricius, Riitta, Helsingin kaupunginosayhdistysten liiton (HELKA) pj.

Valtuusto/lautakunta

Hiltunen, Rakel, kaupunginvaltuutettu, kaupunginhallituksen puheenjohtaja 1995-2000
Lehtinen, Christel, lautakunnan pj, kaupunginvaltuutettu
Rihtniemi, Suvi, ent. lautakunnan pj., kaupungin valtuutettu
Sarkomaa, Sari, ent. lautakunnan pj, kaupunginvaltuutettu

Liite 5. Haastattelurunko

Ympäristöohjelmien rooli ja vaikutus

Missä ohjelmissa olet ollut mukana? Mikä on ollut tehtäväsi ohjelman valmistelussa, entä ohjelmien toteuttamisessa? Millainen merkitys ohjelmalla on ollut työsi kannalta?

1) Ympäristöohjelma työvälineenä – suunnittelutehtävän rajaus ja rooli Helsingin kaupungin ympäristöjohtamisessa

Entä laajemmin, millaiseksi arvioit ohjelman merkityksen (suunnittelu)välineenä, mikä on tärkein tehtävä (mikä on ohjelman merkitys)?

Miten mielestäsi on toteuttanut tämän tehtävän?

Mitkä olivat ohjelman sisältöön eniten vaikuttaneet tekijät?

Onko eri ohjelmien merkityksessä, tehtävissä ja niiden toteutumisessa ollut eroja?

Miten ohjelma kytkeytyy kaupungin muuhun ympäristötyöhön?

Millainen painoarvo ohjelmalla on osana kaupungin ympäristöpoliittista ohjausta (tavoitteiden asettaminen, osa-alueiden tärkeys)?

Onko ohjelma edistänyt ympäristöasioiden integroitumista muihin toimintoihin?

Muissa ohjelmissa asetettuja tavoitteita otettu ympäristöohjelmaan, mikä merkitys?

2) Käsitukset ohjelman valmistelusta

Mitä mieltä olet tavasta, jolla työ oli organisoitu?

Oliko ohjelman valmisteluun varattu riittävästi resursseja, vaikuttiko resurssien määräohjelman muotoon?

Mitä muistat valmistelun aikaisesta keskustelusta, mitä aiheita ja kysymyksiä nostettiin esiin, joita ei esim. kirjallisissa raporteissa ole?

Kuinka eri tahojen näkemykset ja intressit huomioitiin ohjelman valmistelussa ja lopullisesta sisällöstä päätettäessä?

Millaisia tavoitteita osallistumiselle annettiin ohjelmien valmistelussa, entä toteuttamisessa ja seurannassa?

Kuinka keskeiset asianosaisryhmät on identifioitu?

Onko osallistujajoukko ohjelmien tehtävän kannalta mielekäs? Tavoitettiin eri osapuolet riittävästi?

Toimenpiteiden konkretisoitumisen ja vähenemisen merkitys?

Ovatko toimenpiteet sellaisia, että ne olisivat toteutuneet muutenkin, ilman ohjelmatyötä?

Onko toimenpiteillä ollut vaikutusta käytännön rutiinitöihin?

Mikä on lausuntokierroksen merkitys?

Lautakuntakäsittelyn merkitys?

Valtuustokäsittelyn merkitys? Mikä merkitys sillä että tavoitteet hyväksytään, toimenpiteet ei? Mihin käyttöön toimenpide-ehdotukset tällöin tehdään?

3) Toteutuminen ja seuranta

Kuinka sitoutuneita eri osapuolet ovat olleet ohjelman toteuttamiseen?

Millaiset seikat vaikuttavat ohjelman toimeenpanoon?

Millaisia tavoitteita seurannalla on ohjelmissa ollut?

Esim I-ohjelmassa kannanotot asukas- ja työpaikkamäärien pysäyttämiseksi, mitä merkitystä tällaisilla tavoitteilla?

Miten seurantaindikaattorit valittiin, mikä merkitys niillä oli?

4) Aihealueet

Eri osa-alueiden vertailu, miten tehty, miten pitäisi tehdä? Missä ja kenen toimesta?

Mikä merkitys eri aihealueiden vertailulla oli ohjelman suunnittelussa, rehellisesti?

Jätettiinkö ohjelman ulkopuolelle tietoisesti mitään aihealueita? Miksi? Oliko muita rajauksia valmisteluvaiheessa?

Millainen rooli esim. erilaisten toimenpiteiden vertailulla valmisteluvaiheessa?

5) Kehittäminen

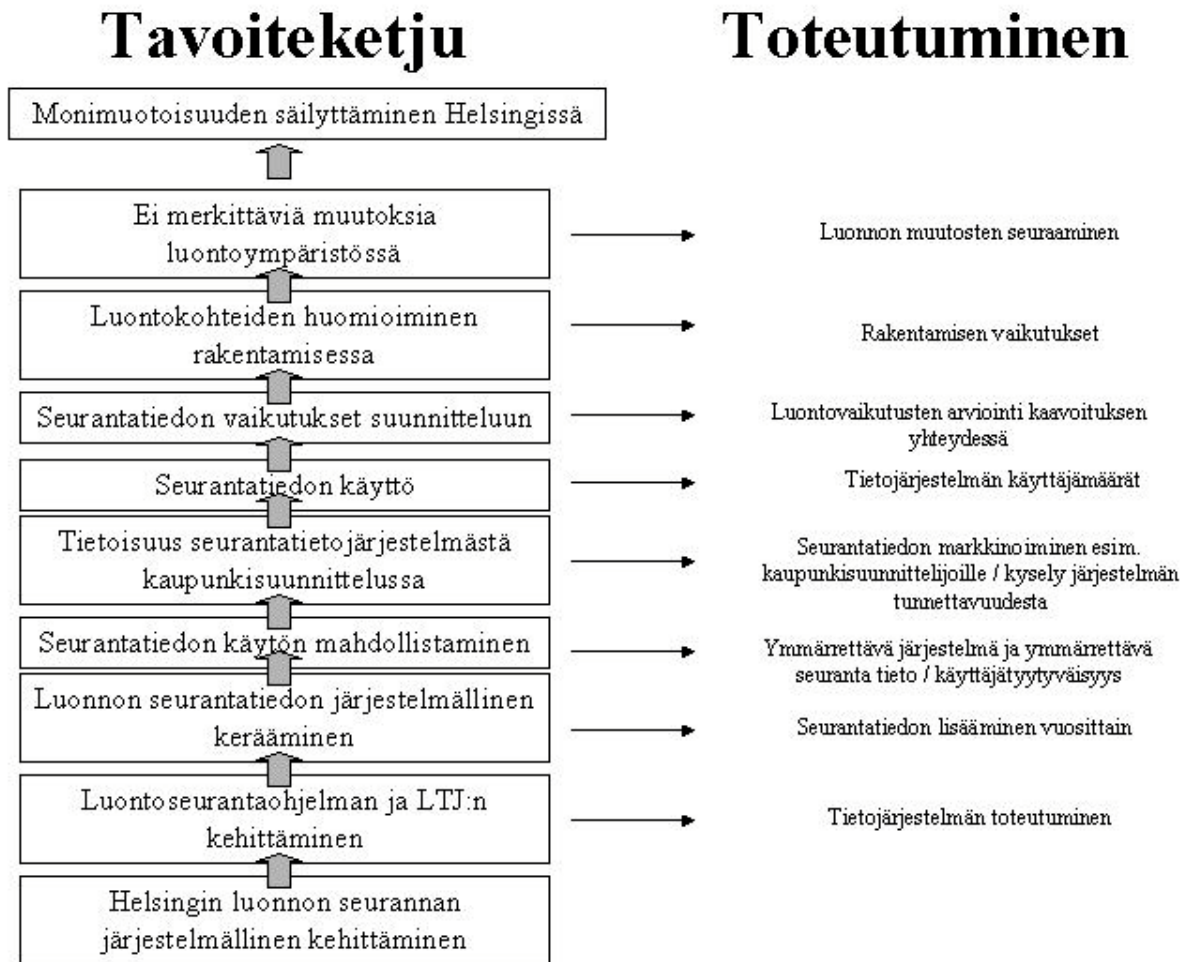
Mitkä ovat keskeisiä Helsingin ympäristönsuojelun kentässä tapahtuneita muutoksia viime vuosikymmenellä? Millaisia muutospaineita arvioit lähitulevaisuudessa olevan? Voiko näihin varautua?

Mitä mieltä olet asukasosallistumisen tarpeellisuudesta ja hyödynnettävyydestä?

Mitkä ovat tärkeimpiä kriteereitä ympäristöasioiden huomioimiseksi Helsingin kaupungin suunnittelussa ja toiminnoissa?

Mikä on mieleisesi malli ympäristöasioiden huomioimiseksi Helsingin kaupungin suunnittelussa ja toiminnoissa?

Liite 6. Esimerkki tavoiteketjusta



Ehdotus tavoitteiden ja toimenpiteiden välisten kytkentöjen analysoimiseksi seuraavan ohjelman valmistelussa

Ympäristöohjelmalla on monia vaikutuksia, joista osa on haluttuja ja tavoiteltuja, osa tiedostamattomia ja jopa epätoivottuja. Yleisellä tasolla ohjauskeinoille, kuten ohjelmille ja niiden toimenpiteille, voidaan rakentaa yleiskuva oletuksista ja odotuksista, joiden pohjalta ohjelman vaikutukset syntyvät. Tämä ns. ohjelmateorian mukainen tarkastelutapa auttaa ohjelmien vaikutusten tunnistamisessa, vaikutusten syiden selvittämisessä sekä ohjelmien peilaamisessa toimintaympäristön muutosten aiheuttamiin haasteisiin. Yllä olevan esimerkin mukaisesti on suunnitellun toimenpiteen ja toivotun ympäristössä näkyvän muutoksen (ympäristöllinen tavoite) välillä yleensä rakennettavissa tavoiteketjuja, joiden avulla voi arvioida ohjelman haluttuja vaikutuksia. Polkujen rakentaminen on työlästä ja niitä kannattaa laatia yhteistyössä jonkin substanssiasiaa tuntemattoman kanssa, jotta erilaiset piilevät odotusarvot avautuisivat.

Lisätietoja:

Hilden, Mickwitz, Similä & Sjöblom. 2001. Ohjauskeinojen monitieteellinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi. *Hallinnon Tutkimus*, Vol 20, No 3.

Patton, M. 1997. Utilization-Focused Evaluation. Edition 3. Sage Publications.