

**TURUN KAUPUNGIN YMPÄRISTÖNSUOJELUTOIMISTON PROJEKTIT
1995–2000
Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi**

Turun yliopisto
Poliittinen historia
Pro gradu
Niko Salminen
Elokuu 2015

SALMINEN NIKO: Turun kaupungin ympäristönsuojelutoimiston projektit 1995–2000. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi.

Pro gradu -tutkielma, 70 sivua
Poliittinen historia
Elokuu 2015

Tässä pro gradu -tutkielmassa arvioin Turun kaupungin ympäristönsuojelutoimiston vuosina 1995–2000 toteuttamien projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Projektit ovat: muovijätteen kierrättämiseen keskittynyt KAPULA, ilmanlaadun seurannan kehittämiseen luotu City Simulator, eri sektorien väliseen ympäristöyhteistyöhön kannustanut Green Know-How Turku, Hirvensalon kaavoituksen tulevaisuutta valottanut ICTULA sekä kansainvälinen sähköautoprojekti EVD-POST. Kaikki viisi projektia on toteutettu yhteistyönä, ja osallistujina niissä on ollut ympäristönsuojelutoimiston lisäksi niin Turun alueen kuntia, yrityksiä kuin eurooppalaisia kaupunkejakin.

Tutkielmassa arvioin projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta julkishallinnollisesta näkökulmasta. Tässä tapauksessa yhteiskunnallinen vaikuttavuus merkitsee muun muassa sitä, miten ympäristönsuojelutoimisto on vastannut sille asetettuihin tavoitteisiin ja miten toiminta on vastannut siihen kohdistuvia yhteiskunnallisia tarpeita. Tutkimukseni perusteella tarpeet ovat muodostuneet 1990-luvun Suomen talouslaman, 1980- ja 1990-lukujen globaalien ja EU:n ympäristöpolitiikan sekä 1990-luvun kaupunkistrategioiden ja ympäristönsuojeluohjelman kautta. Projektien arviointiin hyödynnän tavoitelähtöistä metodologiaa Evert Vedungin Public Policy and Program Evaluation sekä Huey-Tsyh Chenin Theory-Driven Evaluations -teoksia. Metodilla tarkennan tavoitteiden, toimenpiteiden ja lopputulemien suhdetta. Sen lisäksi käytän Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n Realistic Evaluation -kirjan realistista arviointitapaa, jolla tutkin kontekstin ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta projekteissa.

Projektien arvioinnin jälkeen kokoan yhteen päätelmiä projektien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja pohdin syitä siihen, miksi projektit eroavat vaikuttavuudeltaan. Tutkielman johtopäätöksinä on, että projektit eroavat yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan lähtökohtien ja hyväksyttävyyden johdosta esimerkiksi lainsäädännön ja ympäristöpolitiikan vuoksi. Kyse on osaksi myös siitä, että joissain projekteissa tavoitteet on asetettu epärealistisiksi suhteessa niiden toteutumiseen. Projekteihin kohdistuvat ulkoiset tarpeet, toimintaympäristö ja realistiset tavoitteet eivät kuitenkaan ehdottomasti takaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Myös yhteistyöprojektien toteuttajien ominaisuudet eli sisäiset tekijät vaikuttavat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ilmenemiseen.

Asiasanat:

Arviointi, julkinen hallinto, kaupunkisuunnittelu, projektit, tavoitteet, Turku, vaikuttavuus, ympäristöpolitiikka, ympäristönsuojelu

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Sisällys

1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....	2
1.2 Projektien arkistomateriaali ja tausta-aineisto.....	3
1.3 Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaihtelevat käsitykset.....	5
2. Miksi projektit ja arviointi tulivat osaksi julkishallintoa?.....	7
2.1 Uusi julkisjohtaminen ja sektorienvälinen yhteistyö.....	8
2.2 Julkishallinnon arvioinnin juuret.....	13
2.3 Kansainvälisen ympäristöpolitiikan vahvistuminen.....	15
2.4 Euroopan unionin kannustus kansainväliseen yhteistyöhön.....	18
2.5 Turun kaupungin ympäristönsuojeluohjelman ja strategioiden vaikutukset.....	20
3. Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi.....	23
3.1 Tutkielman metodologia.....	23
3.2 KAPULA 1995–1997.....	28
3.2.1 Sektorienvälinen yhteistyö muovinkierrätyksessä.....	29
3.2.2 Paikallinen vaikuttavuus, ulkoinen paine.....	31
3.3 City Simulator 1997–1998.....	34
3.3.1 Toiveet uudesta ilmanlaadun seurannan työkalusta.....	36
3.3.2 Vankat lähtökohdat projektille.....	37
3.4 Green Know-How Turku 1997–2000.....	39
3.4.1 <i>Monitahoiset vaiheet</i>	40
3.4.2 <i>Julkinen kohu tavoitteista</i>	42
3.5 ICTULA 1998–1999.....	46
3.5.1 <i>Hirvensalon kaavoituksen kiistanalaiset suunnitelmat</i>	47
3.5.2 <i>Informaatioteknologian hyödyntäminen kaupunkisuunnittelussa</i>	50
3.6 EVD-POST 1998–2000.....	52
3.6.1 <i>Sähköautojen poliittinen mahdottomuus</i>	53
3.6.2 <i>Mihin on mahdollista vaikuttaa?</i>	55
3.7 Miksi projektit ovat yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan erilaisia?.....	57
3.7.1 <i>Projekteihin vaikuttaneet tekijät</i>	57
3.7.2 <i>Tavoitteet ja niiden toteutumisen haasteet</i>	60
4. Projektit julkishallinnon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välineenä.....	61
4.1 Vaikutus ei ole lineaarista.....	62
4.2 Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sisäiset tekijät.....	64
4.3 Lopuksi.....	65
LÄHDELUETTELO.....	67

Taulukot

Taulukko 1: Tutkittavat projektit.....	4
Taulukko 2: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	6
Taulukko 3: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus luonnonsuojelu mukaan lukien.....	27
Taulukko 4: KAPULA yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	34
Taulukko 5: City Simulator yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	39
Taulukko 6: Green Know-How Turku yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	46
Taulukko 7: ICTULA haastattelun tulokset.....	49
Taulukko 8: ICTULA yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	52
Taulukko 9: EVD-POST yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	57
Taulukko 10: Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tekijät.....	65

Kuviot

Kuvio 1: Vaikuttavuuden prosessi.....	24
Kuvio 2: KAPULA tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö.....	31
Kuvio 3: City Simulator tavoitteet, mekanismi ja toimintaympäristö.....	37
Kuvio 4: Green Know-How Turku tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö.....	42
Kuvio 5: ICTULA tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö.....	50
Kuvio 6: EVD-POST tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö.....	55
Kuvio 7: Vaikutuksen alueet.....	63

1. Johdanto

Pro gradu -tutkielmassani arvioin Turun kaupungin ympäristönsuojelutoimiston vuosina 1995–2000 toteuttamien projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei ole yksiselitteinen käsite. Yleisesti ottaen se merkitsee kaikkia toimenpiteitä, joita organisaation toiminnalla on ulkopuoliseen yhteiskuntaan¹. Projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta on kuitenkin mahdollista täsmentää havainnollistamalla sen merkitystä tiedollisesti ja taidollisesti esimerkiksi ymmärryksen kehittämisessä, sosiaalisten suhteiden muodostumisessa sekä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisujen lisääntymisen avulla. Käyn läpi käsitettä julkishallinnollisesta näkökulmasta luvussa 1.3.

Ympäristönsuojelutoimiston toimeksiannosta arvioin viiden projektin yhteiskunnallista vaikuttavuutta, sillä vaikka erilaisia projekteja on yksikön perustamisesta eli vuodesta 1984 lähtien tähän päivään saakka toteutettu kymmeniä paikallisena ja kansainvälisenä yhteistyönä, projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei ole erikseen tutkittu. Toimeksianto merkitsee tässä tapauksessa sitä, että olen ympäristönsuojelutoimiston kanssa sopinut aiheen ja tutkimusaineiston, mutta aikarajauksen ja metodit olen valinnut itse. Tutkielman aiheen kannalta poliittisen historian näkökulma on tarpeellinen, koska projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ymmärtämisessä syy-seuraussuhteiden ja kontekstin havainnollistaminen on olennaista.

Ympäristönsuojelutoimiston osallistuminen etenkin kansainvälisiin projekteihin kasvoi merkittävästi 1990-luvun loppupuolella. Suomen liittyminen Euroopan unioniin 1995 mahdollisti rahoituksen hakemisen projektien toteuttamiseen Euroopan sosiaalirahastolta ja Euroopan rakennerahastolta. Näiden instituutioiden tuen saamisen vaatimuksena oli ensinnäkin vähintään kahden EU-maan osallistuminen². Taustavaikuttajana ovat myös olleet globaalit julkishallinnolliset muutossuunnat, kuten 1990-luvulla Suomessakin jalansijaa saanut uusi julkisjohtaminen (New Public Management) sekä julkishallinnon ja yksityisen sektorin (Public-Private Partnership) lisääntynyt yhteistyö. Suuntaukset ovat ilmenneet muun muassa projektimuotoisessa työskentelytavassa, jossa yhteistyö ylittää sektorirajat. Lisäksi kansainvälinen ilmastopolitiikka, Turun kaupungin strategiat sekä ympäristönsuojeluohjelma ovat luoneet raameja ympäristönsuojelutoimiston viranomaisvelvoitteiden täyttämiseen.

¹ Rajavaara 2006, 44.

² Pelin 1996, 68.

1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessani pohdin ensinnäkin, A) millaista välitöntä yhteiskunnallista vaikuttavuutta on syntynyt projekteista, joihin ympäristönsuojelutoimisto on osallistunut. On mielenkiintoista tutkia projektiaineistoa näkökulmasta, jota ei ole ennen tehty. Arkisto on järjestelemätön, joten tutkimusmielessä se tarjoaa uutta maaperää.

Kiintoisaa on myös pohtia projektien tavoitteiden ja lopputuloksien välistä kausaalista suhdetta tavoitelähtöisestä näkökulmasta (goal-attainment evaluation³). Realistista arviointitapaa (realistic evaluation⁴) hyödyntäen tarkastelen edellytyksiä, joissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus ilmenee. Huomioin lisäksi projektien mahdollisia sivuvaikutuksia (side-effects⁵). Arviointimetodien avulla täsmennän yhteiskunnallista vaikuttavuutta käsitteillä instrumentaalinen, kognitiivinen, käsitteellinen, poliittinen ja sosiaalinen vaikutus sekä ympäristönsuojelutoimiston ominaispiirteellä eli luonnonsuojelulla. Esittelen tutkielman metodologian tarkemmin kappaleessa 3.

B) Tarkastelen myös, miten uuden julkisjohtamisen periaatteet, sektorienvälinen yhteistyö sekä kansainvälinen ympäristöpolitiikka ja Turun kaupungin strategiat ja ympäristönsuojeluohjelma ovat vaikuttaneet projekteihin.

C) Tutkielman lopuksi pohdin syitä, miksi projektit ovat yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan erilaisia sekä teen johtopäätelmiä, millainen toteutusmuoto projektit ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäjänä.

Kysymysten perusteella tavoittelen monipuolista tietoa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen ilmenemisestä projektien kautta.

Olen tietoinen projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin jälkikäteen sisältävän anakronistista problematiikkaa, sillä tarkasteltavan aikaperiodin käsitteet ja tiedon määrä eivät välttämättä vastaa nykyaikaa. Tämän vuoksi en anna tuomioita siitä, kuinka onnistuneita projektit ovat olleet, vaan pohdin, millainen merkitys niillä on ollut toteutusajankohtana 1995–2000. Projektien arviointi jälkikäteen antaa kuitenkin perspektiiviä. Jälkikäteistä arviointia on suositellut muun muassa julkisen hallinnon

³ Vedung 1997, 37.

⁴ Pawson ja Tilley 1997, 85.

⁵ Vedung 1997, 49.

arvioinnin teoreetikko Evert Vedung, koska hän tulkitsee arvioinnin silloin olevan kehittäväintä⁶.

Rajasin tutkielman aikavälille 1995–2000, koska minua kiinnostivat 1990-luvulla toteutetut projektit Euroopan unioniin liittymisen, kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja Suomen talouslaman sekä julkishallinnon muutosten kontekstissa. Myös tutkimuskirjallisuuteni sijoittuu pääasiallisesti 1990-luvulle.

1.2 Projektien arkistomateriaali ja tausta-aineisto

Tutkielmassa on mukana viisi projektia (aineistossa myös termillä ”hanke”), sillä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden selventämiseksi on tarpeen tutkia erilaisten projektien motiiveja, tavoitteita ja taustoja. Projektit ovat: 1) Kanisterien, pullojen ja lavansuojakalvojen kierrättämiseen keskittynyt KAPULA, 2) Turun ilmanlaadun tutkimusprojekti City Simulator, 3) eri sektorien välinen ympäristöyhteistyöprojekti Green Know-How Turku, 4) Hirvensalon kaavoituksen tulevaisuutta valottanut tutkimusprojekti ICTULA sekä 5) kansainvälinen sähköautoprojekti EVD-POST. Jokainen projekteista on toteutettu omana itsenäisenä kokonaisuutenaan. Projektien toteuttajat ovat vaihdelleet, ja ainoastaan ympäristönsuojelutoimisto on ollut jokaisessa projektissa mukana.

Jaoin projektit eri tyyppeihin eli tutkimusprojekteihin ja kehittämisprojekteihin projektienhallintaa tutkinutta Risto Peliniä mukaillen. Tutkimusprojektissa lopputulos on selvitys tai tutkimusraportti. Tutkimusprojektit tähtäävät useiden vuosien, jopa kymmenen vuoden päästä saatavaan hyötyyn. Kehittämisprojektien tarkoituksena sen sijaan on toiminnan järjeistäminen, tietojärjestelmien kehittäminen ja tietomäärän lisääminen lyhyellä aikavälillä, esimerkiksi vuoden sisällä.⁷

⁶ Vedung 1997, 2.

⁷ Pelin 1996, 58.

Projektin nimi ja ajanjakso	Projektityyppi	Osallistujat
KAPULA 1995–1997 (Kanisterien, pullojen ja lavansuojakalvojen hyödyntämisprojekti)	Kehittämiprojekti	Ympäristönsuojelutoimisto ja Turun ympäristökunnat sekä paikalliset yritykset
City Simulator 1997–1998 (ilmanlaadun tutkimus)	Tutkimusprojekti	Ympäristönsuojelutoimisto, paikalliset ja kansainväliset toimijat
Green Know-How Turku 1997–2000 (sektorienvälinen ympäristöyhteistyö)	Kehittämiprojekti	Ympäristönsuojelutoimisto ja Turun ympäristökunnat sekä paikalliset yritykset ja kansainväliset toimijat
ICTULA 1998–1999 (Information and Communication Technology Use with Local Agenda 21, Hirvensalon kaavoitus)	Tutkimusprojekti	Ympäristönsuojelutoimisto, kansainväliset toimijat ja yritykset
EVD-POST 1998–2000 (Electric Vehicle Delivery POST, sähköautot)	Kehittämiprojekti	Ympäristönsuojelutoimisto, kansainväliset toimijat ja yritykset

Taulukko 1: Tutkittavat projektit

Tutkimusaineisto koostuu Turun kaupungin ympäristönsuojelun järjestelmättömään arkistoon talletetuista kansioista, joihin on koottu kunkin projektin aikana tuotettua materiaalia lähinnä kirjallisessa muodossa. Projektista riippuen kansiot sisältävät vaihtelevassa määrin 1) projektin taustoja kuvaavia asiakirjoja, 2) vuosittaisia toimintasuunnitelmia, 3) kokousmuistioita, 4) projektin osapuolten välistä kirjeenvaihtoa 5) väli- ja loppuraportteja, 6) rahoitushakemuksia, 7) kuitteja, 8) valokuvia, 9) Turun kaupungin sisäisen tarkastuksen raportointia sekä 10) diskettejä ja CD-ROM -levyjä. KAPULA:n lähdeaineisto on vain suomeksi, koska projekti on toteutettu paikallisesti. Muut projektit on sen sijaan toteutettu kansainvälisenä yhteistyönä, ja joissakin rahoituksen vaatimuksena on ollut raportointi Euroopan unionille. Tällöin lähdeaineisto on enimmäkseen ollut englanniksi. Kansainvälisissä projekteissa kiinnitän kuitenkin huomion Suomessa tehtyihin asioihin.

Projekteihin liittyvän arkistomateriaalin lisäksi tarkastelen myös kaupungin strategioiden 1994–2000 ja ympäristönsuojeluohjelman 1992–1996 merkitystä projekteissa, sekä millaista aikalaisuutisointia sanomalehdistä löytyy projekteista ja niihin liittyvistä taustoista. Uutisartikkeleita on tausta-aineistona 15, ja ne ovat pääasiallisesti Turun Sanomien uutisista koostuvia, mutta mukana on myös yksittäisiä artikkeleita Turkulaisesta, Turun Päivälehdestä ja Demarista.

1.3 Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaihtelevat käsitykset

Vaikuttavuuden arviointia tutkinut Peter Dahler-Larsen pitää vaikuttavuuden lähtökohdiana sitä, mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksillä⁸. Dahler-Larsenin lause on selkeä yleismääritelmä vaikuttavuuden lähtökohdista. Valtionhallinnon arviointia tarkastellut Markku Harrinvirta täsmentää vaikuttavuutta. Julkishallinnon vaikuttavuudeksi voidaan suppeasti ymmärtää se, miten hallinnon toiminta on vastannut sille asetettuja tavoitteita ja miten toiminta on vastannut siihen kohdistuvia yhteiskunnallisia tarpeita⁹. Näin ollen esimerkiksi kansainväliset sopimukset voivat merkitä paikallisia vaateita, jotka ilmenevät kaupunkistrategian tavoitteissa.

Julkishallinnon arviointia tutkinut Evert Vedung sen sijaan ymmärtää vaikuttavuuden tutkimukseksi (effectiveness evaluation) tuloksiin liittyvää laadullista tarkastelua, jossa kustannuksia ei huomioida. Esimerkiksi tuottavuuden arviointi (efficiency evaluation) käsittää hänen mukaansa kustannukset.¹⁰

Julkisten palveluiden laatua tutkinut Juha Huuskonen täsmentää vaikuttavuutta; hänen mukaansa sen osatekijöiksi on tulkittu palvelun laatu, saatavuus, hyväksyttävyyys sekä yleisesti julkishallinnon kyky tuottaa palveluita riittävästi ja kansalaisten tarpeita vastaavasti¹¹. Siten organisaation toiminnasta riippuu, miten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ensisijaisesti oletetaan ilmenevän. Ympäristönsuojelutoimiston lakisäateisiksi tehtäviksi säädettiin vuonna 1983 ympäristönsuojelulautakunnan toimialaan kuuluvien asioiden valmistelu ja täytäntöönpano. Näin ollen ympäristönsuojelulautakunnan kautta ympäristönsuojelutoimiston toimenkuvaksi tarkentuivat muun muassa jätehuoltolain ja ilmansuojelulain edellyttämät viranomaisen tehtävät, ympäristön tilan seuranta ja raportointi sekä lausuntojen antaminen kaavoista ja merkittävistä ympäristöä koskevista asioista.¹² Ympäristönsuojelutoimiston projektien tapauksessa yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei kuitenkaan voi tulkita pelkästään lakisäateisten tehtävien kautta ilmenevistä tarpeista, koska yksikön toimenkuva ei ole velvoittanut osallistumista projekteihin.

⁸ Dahler-Larsen 2005, 7.

⁹ Harrinvirta ja muut 1998, 31.

¹⁰ Vedung 1997, 258.

¹¹ Huuskonen ja muut 1997, 32.

¹² Ympäristönsuojelulautakunnan johtosääntö 7.11.1983. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1983, kansio IV, Turun kaupunginarkisto (TKA); Ympäristönsuojelutoimiston johtosääntö 7.11.1983. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1983, kansio IV, Turun kaupunginarkisto (TKA).

Timo Kolu ja Laura Valkeasuo laajentavat käsitteen näkökulmaa julkaisussaan veden tutkimuksen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta analysoidessaan vaikuttavan tiedon eettisiä ja moraalisia ulottuvuuksia: *tällöin kysytään mikä on tiedon ja innovaation merkitys ihmiskunnalle tai Suomelle ihmisarvoisen elämän näkökulmasta?* Eli lisääkö tieto esimerkiksi yhteiskunnassa oikeiksi koettuja arvoja, kuten demokratiaa ja luonnonsuojelua – ja kenelle yhteiskunnallinen vaikuttavuus ilmenee. On aiheellista pohtia tutkielman näkökulmasta, keille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulisi olla näkyvää: projektin toteuttajalla vai kansalaisille. Monenlaiselle tiedolle voi löytää hyödyllisen näkökannan tai tulkita sen olevan vaikuttavaa. Esimerkiksi kansainvälisenä yhteistyönä toteutetuissa projekteissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi merkitä eri asioita kullekin osallistujalle, sillä lähtökohdat, tavoitteet ja toimintaympäristöt vaihtelevat. Kolu ja Valkeasuo tarkentavat kuitenkin, että vaikuttavuus voi konkreettisesti ilmetä esimerkiksi kognitiivisesti ymmärryksen kehittämisessä ja asenteiden muuttamisessa, kuten myös sosiaalisesti verkostojen muodostamisessa ja vuorovaikutuksen aktivoimisessa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi merkitä myös asiantuntijoiden koulutusta, hyödyllisen tietovarannon sekä ongelmanratkaisutaitojen lisääntymistä.¹³

Joonas Hokkasen tutkimuksessa Tiehallinnon vaikuttavuudesta vaikutustiedon hyödyllisyyttä havainnollistetaan kolmella kategoriolla: instrumentaalinen, käsitteellinen ja poliittinen. Instrumentaalinen vaikutustieto tarkoittaa toimenpidettä, jota hyödynnetään suoraan erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa. Käsitteellinen vaikutustieto auttaa esimerkiksi peruskäsitteiden määrittelemisessä ja täsmentämisessä. Poliittista vaikutustietoa sen sijaan voidaan käyttää esimerkiksi legitimoimaan toteutettuja päätöksiä ja toimenpiteitä.¹⁴

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteessä on tiedollinen ja suoritteellinen ulottuvuus. Se voi olla tietomäärän ja ymmärryksen lisääntymistä esimerkiksi projektin avulla, mutta se voi myös merkitä ratkaisua johonkin poliittisesti merkittäväksi katsottuun ongelmaan. Edellisiä käsityksiä lainaten pyrin täsmentämään tutkimieni projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta käyttäen hyödyksi oheisia kategorioita, joiden pohjalta olen muodostanut kysymyksiä.

¹³ Kolu ja Valkeasuo 2009, 23–25.

¹⁴ Hokkanen 2006, 16.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Käsitteellinen	Poliittinen	Sosiaalinen
Onko projektin tuloksena jokin ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin?	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista?	Onko projekti auttanut havainnollistamaan käsitteitä?	Onko projekti vaikuttanut yhteiskunnalliseen päätöksentekoon?	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista?

Taulukko 2: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Vaikka olen käynyt läpi erilaisia määritelmiä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, kyse ei ole kuitenkaan yhdestä vallitsevasta käsitteestä. Kansaneläkelaitoksen vaikuttavuutta tutkinut Marketta Rajavaara toteaa, miten yhteiskunnallisella vaikuttavuudella on monta määritelmää, eikä yksikään ole kaiken kattava. Rajavaara lisää myös käsitteiden olevan sopimuksenvaraisia, toimintaympäristöön sitoutuvia ja historiallisesti muuttuvia.¹⁵

Selvyyden vuoksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden terminologiassa on kuitenkin erotettava vaikutus ja vaikuttavuus. Vaikutuksissa keskitytään toimenpiteiden avulla saavutettaviin vaikutuksiin, tuloksiin, mutta vaikuttavuudessa ollaan kiinnostuneita ennen kaikkea koko prosessista tarpeista lähtien ja siitä, millä tavalla toimenpide toteuttaa niitä muutoksia, joita on enemmän tai vähemmän tavoiteltu¹⁶. Näin ollen vaikutus on vaikuttavuuden osatekijä. Siten projektin yksittäisen tavoitteen saavuttamisen tutkiminen on vaikutuksen tarkastelua, kun taas projektien yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa syvennytään pohtimaan, millaisia tarpeita siihen on vaadittu, miten se on ilmennyt ja millaisessa kontekstissa.

2. Miksi projektit ja arviointi tulivat osaksi julkishallintoa?

Ennen projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia tarkastelen julkishallinnon historiallista muutosta, joka vaikutti 1990-luvulla Turun kaupungin ympäristönsuojelutoimistossa projektimuotoisen työskentelytavan lisääntymiseen ja ympäristöllisten näkökulmien esiintuloon. Taustatekijöiden selvittäminen on olennaista, sillä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisessa on kokonaiskuvan vuoksi otettava huomioon yhteiskunnalliset tarpeet ja niiden kautta projekteihin vaikuttavat tekijät. Pyrin tarkastelemaan tekijöitä, jotka vaikuttivat tutkimieni projektien syntyyn ja ympäristönsuojelutoimiston osallistumiseen niihin. Viittaan myös projekteihin, vaikka käsittelem niitä tarkemmin kappaleessa 3.2.

¹⁵ Rajavaara 2006, 13.

¹⁶ Hokkanen 2006, 15.

2.1 Uusi julkisjohtaminen ja sektorienvälinen yhteistyö

Sektorirajat ylittävän projektimuotoisen työskentelytavan merkityksen lisääntymisen taustalla on perustavanlaatuinen muutos julkishallinnon toimintafilosofiassa, jota kutsutaan uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management).

Ajattelusuunnan juuret ovat Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa 1980-luvulla käynnistyneessä uusliberalistisessa hallintouudistuksessa, jossa valtion puuttumista markkinoiden toimintaan pyrittiin minimoimaan, julkishallinnon kokoa pienentämään ja julkisia menoja vähentämään.¹⁷ Uutta julkisjohtamista tutkinut Kieron Walsh tulkitsee julkishallinnon perushaasteeksi sen, miten virkamiehiä ja poliitikkoja on helppo syyttää resurssien tuhlaamisesta, koska heillä ei katsota olevan riittävästi mielenkiintoa hallita kustannuksia¹⁸. Rajavaara katsoo uuden julkisjohtamisen käsitteen viittaavan manageristiseen hallintaan (management), politiikan (policy) sijaan. Uudessa julkisjohtamisessa on omaksuttu työntekijöiden suoran valvonnan sijaan tuloksien kautta tapahtuva valvonta, esimerkiksi arvioinnin avulla.¹⁹

Christopher Hoodin ja Michael Jacksonin tarkastelussa julkishallinnon muutoksista opin toimintatapaan kuuluu juuri arvioinnin periaate, joka on johtanut tavoitteiden ja lopputulosten tutkimiseen, prosessien sijaan tuloksiin keskittymiseen, kilpailutuksen lisäämiseen sekä yksityisen sektorin johtamistyylin mukailuun henkilöstön palkkaamisessa ja palkitsemisessa²⁰. Erona niin sanottuun perinteiseen virkamiestapaan on myös se, että uudessa julkisjohtamisessa virkamiehillä on enemmän valinnanvapautta päätöksenteossa ja vähemmän raportointivelvollisuutta esimerkiksi projekteista kaupunginvaltuustolle²¹. Näin oli myös tutkimissani projekteissa, joiden aloitukseen ei vaadittu kaupunginvaltuuston hyväksyntää.

Uuden julkisjohtamisen periaatteet rantautuivat myös Suomeen. Suomen julkisen sektorin ja hallinnon kehittämistä tutkineiden Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen mukaan hyvinvointivaltion laajentaminen vaikeutui ja kansantaloudellinen kehitys ajautui ongelmiin 1980-luvun lopulla siten, että vallitsevat yhteiskuntarakenteet joutuivat kyseenalaistetuiksi²². Tuolloin julkishallintoon alkoi vähitellen vakiintua

¹⁷ Harrinvirta ja muut 1998, 25.

¹⁸ Walsh 1995, 16.

¹⁹ Rajavaara 2006, 26.

²⁰ Hood ja Jackson 1991, 185; Manzoor 1997, 24–25.

²¹ Manzoor 1997, 32.

²² Temmes ja Kiviniemi 1995, 8.

tuottavuuteen ja taloudellisuuteen jakaantunut tuloksellisuuskäsitteistö. Tuottavuus viittasi tuotosten ja panosten suhteeseen, kun taas taloudellisuus merkitsi käsitystä kustannuksista ja tuotoksista.²³ Tuottavuuden periaate oli esillä myös Turun kaupungin strategiassa vuodelta 1994, missä tasapainoisiin talousarvioihin pyrittiin esimerkiksi *kehittämällä organisaatioita ja toimintatapoja niin, että tuottavuus paranee*²⁴. Julkishallinnon muutosta vauhditti 1990-luvun alussa alkanut talouslama, joka oli yksi katalyytti uudenlaisten toimintatapojen omaksumisessa²⁵. 1990-luvun suomalaista virkamiestyylillä tarkastelleen Manzoor Alamin mukaan vauhdilla kasvanut työttömyys talouslaman alussa johti tai suorastaan pakotti uudistuksiin ja säästöihin, jolloin vähemmällä piti saada aikaan enemmän (do more with less)²⁶.

Uuden julkisjohtamisen toimintaperiaate toi mukanaan myös asiakkuuden käsitteen ja sen suhteen julkisten palveluiden laatuun. Perinteisessä kansalaisroolissa ihmisillä katsottiin olevan lakisääteisiä oikeuksia, jotka viranomaiset olivat velvollisia täyttämään. Toisaalta kansalaisen valintapäätökset eivät yleensä antaneet laadusta kertovia signaaleja palvelujen tuottajille, sillä kansalaiset eivät välttämättä äänestäneet lompakollaan.²⁷ Siinä tapauksessa julkishallinnon ja kansalaisen suhteen pääteltiin jäävän yksipuoliseksi. Asiakaslähtöisessä laatumäärittelyssä katsottiin sen sijaan, että palvelun tuottaja ei yksin määritä laatua, vaan asiakkaan tarpeet ja toiveet on otettava huomioon²⁸. Myös Turun strategiassa mainittiin vuonna 1994 tavoitteena, miten kaupunki *lujittaa tavoitteellista asiakaskeskeisyyttä*²⁹. Vuoden 1997 strategiassa tavoitetta jatkettiin siten, että *työorganisaatioita kehitetään asiakaslähtöisen laatuajattelun mukaisesti*³⁰.

Talouslaman johdosta Turun työttömyys nousi vuoden 1990 4,2 prosentista 1994 huippulukemiin 22,1 %. Vuonna 1996 työttömyys pysytteli 19,9 prosentissa, joten työllisyys nousi ymmärrettävästi tärkeäksi teemaksi.³¹ Työllisyyden tärkeyden huomasi myös ympäristötoimenjohtaja (ympäristönsuojelutoimisto oli ympäristötoimen alainen

²³ Huuskonen ja muut 1997, 32.

²⁴ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, Turun kaupunginarkisto (TKA). Ehdotus hyväksyttiin strategiaksi 16.5.1994, ja se toimi strategiana uuden valmistumiseen vuoteen 1997 saakka.

²⁵ Temmes ja Kiviniemi 1995, 17.

²⁶ Manzoor 1997, 41.

²⁷ Huuskonen ja muut 1997, 10–11.

²⁸ Huuskonen ja muut 1997, 61.

²⁹ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

³⁰ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, Turun kaupunginarkisto (TKA).

³¹ Turun kaupunki, tilastollinen vuosikirja 2000/2004 2006, 64.

yksikkö) Mikko Jokinen, joka peräänkuulutti Turun Päivälehdessä vuonna 1996 työllisyyden parantamiseksi, miten *kaikki keinot on käytettävä, jotta inhimillisten voimavarojen tuhlaus toimettomuuteen päättyisi*³².

Julkishallinnon toiminta ylitti lakisääteisten palveluiden tuottajan ja alueellisen auktoriteetin roolin. Perinteisen roolin ohella esimerkiksi talouslaman vuoksi Turun kaupungin ympäristönsuojelutoimisto alkoi omaksua sektorirajat ylittävän toimijan roolin, jonka toimivaltaa laajensi yhteistyö muiden sektorien kanssa sosiaalisia suhteita solmimalla. Ensimmäinen tutkimani projekti KAPULA on juuri julkishallinnon ja yritysten yhteistyönä tehty. Sen lisäksi kyse oli yksityisen sektorin osaamisen hyödyntämisestä projekteissa aliurakoitsijoina, koska julkishallinnosta ei aina löytynyt projekteissa vaadittavaa osaamista. Aliurakointia käytettiin tutkimassani ICTULA-projektissa, jossa Hirvensalon kolmiolotteisen mallinnuksen toimittaja oli yksityiseltä sektorilta.

Tavallista suhdetoimintaa laajempaa yhteistyötä julkishallinnon ja yksityisen sektorin välillä kuvataan termillä Public-private partnership (PPP). Julkishallinnon ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoja tarkastelleen Marko Ruokankaan mukaan yhteistyössä on toisenlaisen osaamisen lisäksi kuntien näkökulmasta ollut tärkeää saada yritykset mukaan kunnan kehittämiseen ja sitä kautta työllisyyden kohentamiseen, koska kuntien elinkeinopoliittiset tavoitteet tukevat yhteistyön lisäämistä. Yhteistyön muodot sektoreiden välillä ovat olleet siten tiukan ideologisen työnjaon sijaan pragmaattisia vaihtoehtoja erityisesti 1990-luvulla talouslaman vallitessa. Kunnallinen elinkeinopoliittikka on merkinnyt toimintaa, jonka avulla kunta pyrkii kasvattamaan verotuloja ja vähentämään työttömyyttä. Sen vuoksi menestyvän elinkeinoelämän on katsottu korreloivan alueen hyvinvoinnin kanssa. Kunnilla ja sitä kautta ympäristönsuojelutoimistolla oli siten vahva mielenkiinto sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. Kunnan näkökulmasta ilman sektorirajat ylittävää yhteistyötä yritysten ei katsottu olevan tarpeeksi sitoutuneita seudulliseen kehittämiseen, eikä toisaalta esimerkiksi pienillä kunnilla välttämättä ollut yksinään riittävästi resursseja siihen. PPP-yhteistyöprojekteille onkin ominaista, että niitä ei joko pystyittäisi toteuttamaan muuten kuin yhteistyöllä tai projektin toteutus ei olisi muilla keinoin yhtä toimivaa.³³ Tutkielmani aineistona olevista projekteista KAPULA:n lisäksi Green Know-How Turku, ICTULA sekä EVD-POST toteutettiin yhteistyössä yritysten kanssa.

³² TP 10.1.1996. Lisää keinoja työllisyyteen.

³³ Ruokangas 1997, 10–17.

Myös Turun strategia tuki sektorirajat ylittävää yhteistyötä. Vuosien 1997–2000 strategiassa tuotiin esille, että palvelutuotannon taloudellisuutta parannettaisiin muun muassa sovittamalla yksityisten ja kolmannen sektorin palvelut paremmin yhteen kaupungin palvelujen kanssa. Lisäksi strategiassa todettiin, miten työllisyyden kohentaminen edellyttäisi kumppanuussopimuksia esimerkiksi pienten ja keskisuurten yritysten kanssa.³⁴

Toisaalta sektorirajat ylittävä yhteistyö on laajentanut julkishallinnon kontrollia kunnan asioista. Julkishallinnolliset yksiköt ovat yhtäältä sekä hyödyntäneet yksityisiä toimijoita yhteistyökumppaneina, toisaalta mukailleet yksityisen sektorin toimintatapoja unohtamatta kuitenkaan lainsäädännöllisiä velvoitteita.³⁵ Julkishallinnolle sektorienvälisen yhteistyön etuina ovat olleet parhaassa tapauksessa työpaikkojen luominen sekä kehittämistyöhön ja palveluiden tuottamiseen liittyvien riskien jakaminen. Yksityiselle toimijalle etuja sen sijaan ovat olleet taloudellinen voitto, sekä hyvätahdon (business goodwill) saaminen julkisen sektorin myöhempiä hankintatarpeita ajatellen. Tyypillistä sektorienväliselle yhteistyölle on ollut lisäksi se, että sekä yksityisellä ja julkisella osapuolella voi olla omat tavoitteensa projektien suhteen, mutta yhteistyön täysimittainen etu on nimenomaan tavoitteiden yhteisvaikutuksessa. Sektorirajat ylittävän yhteistyön ilmenemismuodoista projektit ovat tutkielmani kannalta kiintoisin toteutustapa. Ruokankaan mukaan projektitoiminta lisääntyi merkittävästi jo 1980-luvun alussa, jolloin yhtenä syynä oli monen projektin käynnistämiseksi auttanut läänin kehittämisraha.³⁶

Virallista määritelmää projektille ei ilmansuojeluasiantuntija Miika Meretojan mukaan Turun kaupungilla vielä 1990-luvulla ollut. Meretojan katsoo, että projekteja luonnehdittiin erityyppisiksi vapaaehtoisiksi työsuoritteiksi, jotka toteutettiin lähtökohtaisesti ulkoisella rahoituksella lakisääteisten tehtävien ohella.³⁷

³⁴ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

³⁵ Walsh 1995, 26.

³⁶ Ruokangas 1997, 9–15.

³⁷ Miika Meretojan haastattelu 13.3.2015. Projektille ei ollut Turun kaupungilla virallista määritelmää 1990-luvun lopulla, mutta yleensä niillä ymmärrettiin tarkoitettavan ulkopuolisella rahoituksella toteutettavia toimenpiteitä, jotka tukevat ydintoimintaa, mutta eivät varsinaisesti kuulu tietyn yksikön lakisääteiseen toimintaan. Lainsäädäntö ei siis ole suoraan velvoittanut tekemään projekteja, toisin kuin esimerkiksi kaupungin ilmanlaadun tarkkailun kohdalla, joka on ympäristönsuojelutoimiston lakisääteinen tehtävä.

Projektitoimintaa tutkinut Risto Pelin on määritellyt projektin työkokonaisuudeksi, joka tehdään kertaluonteisen tuloksen aikaansaamiseksi³⁸.

Vapaaehtoisten, ulkopuolisella rahoituksella ja monen toteuttajan yhteistyönä toteutettujen projektien avulla julkisilla organisaatioilla, kuten ympäristönsuojelutoimistolla oli mahdollisuus kokeilla riskittömämmin erilaisten asioiden soveltuvuutta kaupunkiympäristöön. Näin oli esimerkiksi EVD-POST -projektissa, jossa testattiin sähköautojen käyttöä kaupunkiliikenteessä. Kaikki tutkimani projektit olivat ulkopuolisella rahoituksella toteutettuja.

Sektorirajat ylittävä yhteistyö on kuitenkin kerännyt osakseen kritiikkiä, sillä yhtäältä siinä on nähty olevan kyse julkisten palveluiden asteittaisesta yksityistämisestä eli toimintojen siirtämisestä julkisen sektorin vastuulta yksityiselle sektorille. Yksityistäminen herättää kuntalaisissa pelkoja kustannusten noususta ja yhtäläisten mahdollisuuksien heikkenemisestä julkisen sektorin tarjoamiin ilmaisiin palveluihin.³⁹ Huolet yksityistämisestä ovat ymmärrettäviä, mutta esimerkiksi projekteissa ideana oli se, että sekä julkinen että yksityinen toimija osallistuivat omalla panoksellaan ja riskillään.

Joka tapauksessa julkisten palveluiden markkinaohjautuvuutta lisättiin 1990-luvun alkupuolella sekä valtion että kuntien piirissä. Kuntien palveluiden liikelaitostaminen eli muuttaminen osakeyhtiöiksi on ollut eräs signaali yksityistämisestä.⁴⁰ Myös Turun strategiassa 1994 mainittiin pyrkimyksestä järjestelmään, jossa palvelut tilaa kunnallinen organisaatio, mutta tuottaja voi olla suoraan kunnan tai valtion omistama, kuntayhtymä tai *erillinen yhtiö*⁴¹. Strategiassa 1997–2000 todettiin myös yhtenä osa-alueena *kaupungin roolin uudelleenmäärittely sekä panostusten vähentäminen toissijaisiksi arvioitaviin tehtäviin*⁴². Ruokangas hillitsee yksityistämispelkoja kuvaamalla sitä maailmanlaajuiseksi trendiksi, kunnan toiminnan uudelleenorganisoinniseksi⁴³.

³⁸ Pelin 1996, 21.

³⁹ Huuskonen ja muut 1997, 13.

⁴⁰ Temmes ja Kiviniemi 1995, 32.

⁴¹ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

⁴² Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

⁴³ Ruokangas 1997, 11.

Suomen yliopistojen 2000-luvun tulostavoitteita tutkinut Heikki Patomäki kritisoi uuden julkishallinnon uudistuksia markkinoiden ihannoimisesta. Hänen mukaansa uudistuksissa oli kyse 1980- ja 1990-lukujen uusoikeistolaisten hallitusten äänestäjien tietoisesta hämäämisestä. Uudistusten hyväksyttävyyttä lisättiin vetoamalla ajatukseen julkisten palvelujen tehostamisesta ja asiakaskeskeisyydestä.⁴⁴

Yksityistämispelkojen lisäksi yksityisen sektorin ja julkishallinnon yhteistyön haasteina voivat olla erilaiset toimintatavat ja sitouttaminen projektien tavoitteisiin. Esimerkiksi Green Know-How Turulla oli haasteita yhteistyön koordinoimisessa. Yhteistyön lisääntymisen ja projektipainotteisuuden lisäksi uuden julkishallinnon merkittävä osa-alue oli arvioinnin mukaantulo.

2.2 Julkishallinnon arvioinnin juuret

Arvioinnin tilaa Suomen valtionhallinnossa tutkineen Markku Harrinvirran mukaan julkishallinnon arvioinnilla on pitkät maailmanlaajuiset perinteet. Ensimmäiseksi aalloksi kutsutaan 1960- ja 1970-lukujen suunnitteluoptimismin kautta, jolloin Yhdysvalloissa otettiin käyttöön suunnittelu, ohjelmointi- ja budjetoitijärjestelmä (Planning, Programming and Budgeting System). Järjestelmän avulla pyrittiin ensin toimintoja valikoimalla ja priorisoimalla selventämään toteutettavaksi aiottuja poliittisia ohjelmia (programs) sekä lopuksi laatimaan niiden toteutumiseksi vuotuiset budjettisuunnitelmat. Järjestelmään kuului läheisesti systemaattisen arviointitiedon tuottaminen, sillä markkinasignaalien puuttuessa arviointitiedon avulla tehtiin päätelmiä yhteiskunnallisista tarpeista ja järjestelmän vaikutuksista. Periaatteena oli myös säästöjä etsivä value for money -ajattelu, jolloin vähän vaikutuksia tuottavia kalliita ohjelmia pyrittiin lakkauttamaan ja resursseja käyttämään yhteiskunnallisesti paremmin hyödyksi. Arvioinnin yleisinä piirteinä on ollut myös määrällinen painotus: taloudellinen mittaristo ja kustannus-hyöty -analyysien käyttö sekä asiantuntijatiedon tuottamisen sijaan poliittisia päätöksentekijöitä vaihtoehtojen valinnassa ja päätösten vaikutusten ennakoinnissa hyödyttävä tieto.⁴⁵

Määrällisen arvioinnin tekijät huomioitiin myös Turun strategioissa. Vuoden 1994 strategiassa kuvailtiin, miten menoja ja tuloja tasapainotettaisiin *tehostamalla*

⁴⁴ Patomäki 2005, 60–61.

⁴⁵ Harrinvirta ja muut 1998, 24.

*laskentajärjestelmiä sekä niiden avulla seuranta ja ohjausta*⁴⁶. Vuoden 1997 kaupungin strategiassa arvioinnin tavoitteita täsmennettiin siten, että *taloudellisessa arvioinnissa korostuvat tuloksellisuus, pitkävaikutteisuus ja kokonaisvaltaisuus*. Samassa strategiassa lisättiin myös, miten *kehittämällä johtamisjärjestelmiä koko kaupungin henkilöstön sitouttamiseksi tavoitteiden toteuttamiseen ja parantamalla vuorovaikutteisuutta sekä seuranta- ja mittaamisjärjestelmiä*.⁴⁷ Arviointi on tutkimuskirjallisuuden perusteella perustunut pitkälti määrällisiin tekijöihin, koska erityisesti laadullisen arvioinnin ongelmana on katsottu olevan systemaattisten indikaattorien puute. Laadullinen arviointi on ollut haasteellista myös siksi, että riippuen poliittisista preferensseistä sama tekijä voidaan nähdä sekä hyvänä että huonona.⁴⁸

Arviointitarpeen julkisella sektorilla on luonut ennen kaikkea kilpailun puuttuminen, koska julkiset palvelut annetaan kansalaiselle usein vastikkeetta tai käypää hintaa alemmalla vastikkeella. Hintamekanismien puuttuessa palveluiden käyttö ei antanut samanlaisia, aidommiksi tulkittuja palautesignaaleja kuin yksityisillä markkinoilla.⁴⁹

Arvioinnin toiseksi aalloksi on katsottu 1980-luvulla alkanut, aiemmin käsitelty uuden julkishallinnon toimintatapojen omaksuminen. Silloin arviointiin liitettiin myös tilivelvollisuuden käsite, jonka mukaan yhteiskunta on antanut julkiselle toimijalle tehtäviä ja myöntänyt niihin julkisia varoja – minkä vuoksi julkisen toimijan katsotaan olevan varojen käytöstä eri tavoin vastuussa kansalaisille. Tilivelvollisuus koostuu erilaisista ulottuvuuksista. Informoinnin dimension merkitsee, että julkisella toimijalla katsotaan myös olevan velvollisuus toimittaa tietoja sekä laillisen seuraamuksen dimension perusteella velvollisuus vastata toiminnan seuraamuksista. Tulostavastuullisuuden dimension perusteella sekä poliitikkojen että kansalaisten veronmaksajina koetaan olevan kiinnostuneita, mitä toimintaan myönnettyillä verovaroilla saadaan aikaan.⁵⁰ Tilivelvollisuuden periaatteen toimimattomuus voi kuitenkin synnyttää epäluottamusta julkishallintoa kohtaan, jolloin viitataan demokratiavajeeseen⁵¹.

⁴⁶ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

⁴⁷ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

⁴⁸ Walsh 1995, 48.

⁴⁹ Huuskonen ja muut 1997, 18–19.

⁵⁰ Harrinvirta ja muut 1998, 25–31.

⁵¹ Mäkelä 1994, 19.

Projektien arviointi ei kuitenkaan vielä 1990-luvulla ollut järjestelmällistä, sillä aineistonani olevista projekteista vain kahdessa viidestä on toteutettu arviointi. Green Know-How Turku arvioitiin sisäisesti kaupungin sisäisen tarkastuksen yksikön toimesta. Sisäinen arviointi merkitsee projektin arviointia sellaisen henkilön toimesta, joka on työsuhteessa projektissa mukanaolevaan organisaatioon. EVD-POST -projektin etenemistä arvioi sen sijaan ulkoisesti Euroopan sähköautoyhdistys CITELEC. Ulkoisella arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että sen toteuttaja ei ole työsuhteessa arvioinnin kohteena olevaan organisaatioon.⁵² Toki tutkittavia projekteja arvioitiin myös projektiorganisaation toimesta raportoinnin muodossa, mutta itsearviointin tavat ovat vaihdelleet. Huuskosen mukaan itsearviointi ei kuitenkaan ole varsinainen arviointimenetelmä, vaan sen merkitys on arviointitiedon tuottaminen⁵³.

2.3 Kansainvälisen ympäristöpolitiikan vahvistuminen

Julkishallinnollisten uudistusten ja projektityöskentelyn mukaantulon lisäksi ympäristönsuojelutoimiston projektien taustavaikuttajana oli kansainvälinen ympäristöpolitiikka Euroopan yhteisön/EU:n ja YK:n piirissä. Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikkaa tarkastelleen Pekka Mäkelän mukaan vuosi 1985 oli merkittävä ajankohta ympäristöasioiden ottamisessa mukaan Euroopan yhteisön asialistalle. Maaliskuussa 1985 EY:n ministerineuvosto esitti kannanoton, miten ympäristöpolitiikalla voi olla seurauksia taloudelliseen kasvuun ja työllisyyteen – aiemman eri sektoreita kuten maataloutta ja teollisuutta taloudellisesti kuormittaneiden määräysten sijaan. Ministerineuvosto myös painotti jäsenvaltioiden yhtenäisen ja johdonmukaisen toiminnan tärkeyttä ilmakehän, merien ja maaperän suojelussa. Vuoden 1987 yhtenäisasiakirjassa (The Single European Act) tuotiin esille kolme ympäristönsuojeluun liittyvää periaatetta: ympäristövahinkojen ennaltaehkäisy, ympäristöä koskevien toimien toteuttaminen hajauttamisperiaatteen mukaisesti Euroopan yhteisön tasolla silloin, kun ne toimivat paremmin kuin jäsenvaltion tasolla sekä saastuttaja maksaa -periaate, joka tarkoitti sitä, että saastuttajan tulisi maksaa ehkäisyn ja saastutuslähteen poiston kustannukset.⁵⁴

EY:n tasolla ympäristöpolitiikka eteni myös hiilidioksidipäästöihin. Komissio antoi 14.10.1991 ministerineuvostolle juridisesti sitomattoman tiedonannon yhteisön

⁵² Vedung 1997, 115.

⁵³ Huuskonen ja muut 1997, 27.

⁵⁴ Mäkelä 1994, 12.

strategiasta hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi. Yhteisön hiilidioksidipäästöt olivat noin 8 tonnia henkeä kohden ja Suomessa 11 tonnia. Komission tiedonanto koostui kolmiosaisesta strategiasta, johon kuuluivat hallinnollinen määräsaätely, vapaaehtoiset toimet ja valtiontaloudellisten keinojen käyttö, kuten verotus.⁵⁵

EY:n ympäristöpolitiikan periaatteiden lisäksi myös globaalissa mittakaavassa valmisteltiin toimia. Rio De Janeirossa 3.-14.6.1992 pidetyssä kansainvälisesti merkittävässä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) saavutettiin yhteisymmärrys siitä, miten ympäristö ja taloudellinen sekä sosiaalinen kehitys liittyvät toisiinsa⁵⁶. Kaksi vuotta valmistelussa olleen konferenssin tuloksena syntyi Rion julistus, luonteeltaan suositus, joka sitoi valtioita poliittisesti. Julistus sisälsi 27 periaatetta, kuten että ympäristönsuojelussa tulisi noudattaa varovaisuusperiaatetta. Sen mukaan taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä tulisi edistää saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti ja siten, että vältettäisiin kansainvälisen kaupan vääristymät.⁵⁷

Rion konferenssissa päätettiin myös 2000-luvulle ulottuvasta toimintaohjelmasta Agenda 21:sta. Ohjelmassa tarkennettiin, miten julistusta tulisi käytännössä toteuttaa. Toimintaohjelmaan kuului, että julkishallinnon pitäisi esimerkiksi parantaa hankintapolitiikkansa ympäristönäkökulmaa toimimatta vastoin kansainvälisen kaupan periaatteita.⁵⁸ Turun kaupungissa Rion ja Agenda 21:n periaatteita varten käynnistettiin 18 kunnan kestävän kehityksen hankkeena 1997 Varsinais-Suomen Agenda 21. Ohjelman katto-organisaatioksi ympäristönsuojelutoimiston yhteyteen perustettiin 1998 Varsinais-Suomen Agendatoimisto, joka keskittyi ympäristötietoisuuden kasvattamiseen, vesiensuojeluun ja liikenteen päästöttömyyteen. Tavoitteiksi täsmentyi muun muassa liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen esimerkiksi seutulipun käyttöönotolla Turun seudulla.⁵⁹

Rion konferenssin alla laadittiin myös Euroopassa ympäristöpoliittinen ohjelma. Vuonna 1992 Euroopan komissio hyväksyi viidennen ympäristöpolitiikan toimintaohjelman ”Kohti kestävä kehitystä” vuosiksi 1993–2000. Ohjelmassa kestävä

⁵⁵ Mäkelä 1994, 45–46.

⁵⁶ UNCED – YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.-14.6.1992. Ympäristöministeriön ja ulkoasiainministeriön julkaisu 1993, 9-10.

⁵⁷ UNCED – YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.-14.6.1992. Ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö 1993, 13–14.

⁵⁸ UNCED – YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.-14.6.1992. Ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö 1993, 15 ja 29.

⁵⁹ Itälä 1999, 1 ja 17.

kehitys määriteltiin pyrkimyksenä jatkuvaan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen, joka ei olisi vahingollista ympäristölle ja luonnonvaroille, ja joiden laadusta inhimillisen toimeliaisuuden ja kehityksen jatkuminen riippuisivat. Tutkielmani kannalta viidennen ympäristöpolitiikan toimintaohjelman painopistealueet teollisuuden, energian ja liikenteen osalta ovat tarkastelun arvoisia. Teollisuuden osalta ohjelmassa painotettiin teollisuuden ja julkishallinnon vuoropuhelua sekä vapaaehtoisia sopimuksia ja muita itsesäätelyn muotoja. Teollisuutta tulisi kannustaa tehokkaampaan kierrättämiseen, jotta ympäristön resurssien käyttö vähenisi. Tutkimistani projekteista edellistä tavoittelivat myös Green Know-How Turku ja KAPULA, joissa vapaaehtoisen yhteistyön avulla oli määrä lisätä jätteiden kierrätystä. Energian osalta sen sijaan merkittäväksi nousi hiilidioksidipäästöjen hillitseminen taloudellisten ohjauskeinoilla, kuten hiilidioksidiverolla.⁶⁰

Ministerineuvosto päätti 13.5.1992 toimenpiteistä, joilla toteutettaisiin yhteisön sitoumus jäädyttää hiilidioksidipäästöt vuoteen 2000 mennessä samalle tasolle kuin ne olivat vuonna 1990. Toimenpiteisiin kuului muun muassa uusiutuvien energialähteiden THERMIE-ohjelma. Toimenpiteisiin sisältyi myös se, että painopistettä siirrettäisiin uusiin energiateknologioihin ja energialähteiden käytön edistämiseen. Lisäksi liikenteen suhteen korostettiin vähemmän saastuttavien polttoaineiden käytön edistämistä ja ympäristön kannalta järkevämpää yksityisautoilua.⁶¹ Myöhemmin 1990-luvulla toteutetussa EVD-POST -sähköautoprojektissa tavoiteltiin vaihtoehtoisen energiateknologian demonstroimista nimenomaan suurelle yleisölle.

Siitä huolimatta, että ympäristönsuojelu tulikin entistä enemmän osaksi Euroopan yhteisöjen politiikkaa, oli se selkeästi vain yksi osa eikä keskeinen tavoite. Mäkelä huomauttaa, miten Euroopan unionin perustanut ja 1993 voimaantullut Maastrichtin sopimus käsitti 20 toiminta-aluetta, joiden painopiste oli ennen kaikkea yhteismarkkinoiden toimivuuden edistämisessä.⁶²

Rion julistuksen ja EY:n tavoitteiden ilmastopolitiikkaa jatkettiin joulukuussa 1997 Kiotossa solmitun YK:n ilmastopöytäkirjan myötä. Sopimusta tarkastelleen Hannu Hernesniemen mukaan EU:n jäsenvaltiot sitoutuivat vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2012 mennessä kahdeksalla prosentilla ja Suomi

⁶⁰ Mäkelä 1994, 25–27.

⁶¹ Mäkelä 1994, 50.

⁶² Mäkelä 1994, 33–34.

samaan määrään kuin sen päästöt olivat vuonna 1990.⁶³ EU:n komissio julkaisi 1999 tiedonannon, jonka mukaan Kioton ilmastopimuksen käyttöönottoon valmistauduttaisiin ilmastotoimien huomioonottamisella kaikilla sektoreilla sekä kansalaisten tietoisuuden lisäämisellä. Täsmällisemmät keinot valmistuisivat 2000-luvun alkupuolella.⁶⁴

2.4 Euroopan unionin kannustus kansainväliseen yhteistyöhön

Kansainvälinen yhteistyö lisääntyi selvästi ympäristönsuojelutoimistossa 1990-luvun aikana. Kun ennen vuotta 1995 kansainvälisenä yhteistyönä toteutettavia projekteja ei ollut lainkaan, vuodesta 1995 lähtien määrä alkoi nopeasti kasvaa. Tutkimistani projekteista neljä viidestä toteutettiin kansainvälisenä yhteistyönä. Merkittävä virstanpylväs kansainväliselle projektiyhteistyölle oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuoden 1995 alussa, sillä se avasi mahdollisuuksia hakea rahoitusta projekteihin Euroopan rakennerahaston ja sosiaalirahaston kautta. EU-rahoitusta läpikäyneiden Sinikka Mikolan ja Timo Sinisalon mukaan rahoituksen ehtona oli ylikansallinen yhteistyö, yleensä vähintään kolmen EU-jäsenmaan välillä.⁶⁵ Kannustusta EU-maiden yhteistyön lisäämiseksi löytyi myös Turun strategiassa 1997, jossa painotettiin edunvalvonnan tehostamista, jotta *valtion panostuksia ja EU-rahoitusta Turun seudun strategiin hankkeisiin lisätään*⁶⁶. Globaalin ympäristöpolitiikan yhdeksi toteutuskeinoksi muodostuivat yhteistyöprojektit.

EU:n aluepolitiikkaa Suomen näkökulmasta tarkastelleen Anne Aution mukaan EU:n aluepolitiikan ja sen toteuttamisvälineen rakennerahastojen perusajatus on ollut 1990-luvulla vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhtenäisyyttä, vähentää eri alueiden välisiä kehityseroja sekä tukea heikoimmin kehittyneitä alueita⁶⁷.

Kansainvälisen ympäristöpolitiikan vaikutus on nähtävissä myös aluepoliittisissa tavoitteissa. Aluepolitiikan peruspilareihin kuului myös keskittäminen eli yhteisön rahoitusta keskitettäisiin valituille painopistealueilla, kuten THERMIE -ohjelman puitteissa EU:n jäsenmaiden energiatehokkuuden parantamiseen⁶⁸. Toisaalta myös

⁶³ Hernesniemi ja muut 1999, 1.

⁶⁴ Hernesniemi ja muut 1999, 19.

⁶⁵ Mikola ja Sinisalo 1996, 13.

⁶⁶ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

⁶⁷ Autio 1997, 4.

⁶⁸ Mikola ja Sinisalo 1996, 98.

kumppanuus eli läheinen yhteistyö ja tietojenvaihto katsottiin oleelliseksi, ja sen vuoksi vaatimuksena oli monen eri maan toimijan yhteistyö. Mikolan ja Sinisalon mukaan EU:n tavoitteena oli lisäksi ohjelmapainotteisuus eli laajempia alue- ja kehittämisohjelmia yksittäisten projektien sijaan. Sen lisäksi rahoituksessa pidettiin lähtökohtana täydentävyyttä eli EU:n rahoitus muodostaisi nettolisän jäsenmaan julkisiin menoihin. Tämän vuoksi projekteja ei luonnollisesti toivottu käynnistettävän vain EU-rahoituksen vuoksi.⁶⁹

1990-luvun loppupuolella aluepolitiikassa korostettiin enemmän myös subsidiariteetti-periaatetta, mikä merkitsee sitä, että projektien tulisi perustua kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin⁷⁰. Projektien kohdalla tämä tarkoitti sitä, että jokaisella toteuttajalla oli omat paikalliset tavoitteet yhteisesti sovittujen päämäärien lisäksi. Esimerkiksi EVD-POST -projektissa ympäristönsuojelutoimistolla oli omat alueelliset tavoitteensa, vaikka projekti onkin toteutettu monen jäsenmaan yhteistyönä.

Rakennerahastojen avulla rahoitettiin erilaisia projekteja ohjelmapainotteisesti, jotka vaihtelivat toimikausittain. Tutkimukseni kannalta oleellinen puiteohjelma on neljäs tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelma 1994–1998. Neljännen puiteohjelman tavoitteena oli muun muassa edistää tieteellistä ja teknologista yhteistyötä sekä ympäristö- ja liikennepolitiikkaa Euroopassa.⁷¹ EU-rahoitusta saanutta EVD-POST -projektia rahoitettiin kyseiseen puiteohjelmaan kuuluvan THERMIE:n kautta.

Aluepolitiikan työkaluista Euroopan sosiaalirahasto (European Social Fund, ESF) on tutkielmassa huomionarvoinen, sillä myös sen kautta rahoitettiin aineistona olevia projekteja. Euroopan sosiaalirahaston tavoitteisiin kuului muun muassa pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden helpottamista.⁷² Rahaston tuen avulla toteutettiin Green Know How Turku -projekti, jossa työllistämistavoitteet olivat olennaisia.

⁶⁹ Mikola ja Sinisalo 1996, 12–13.

⁷⁰ Autio 1997, 7.

⁷¹ Mikola ja Sinisalo 1996, 117.

⁷² Autio 1997, 9.

2.5 Turun kaupungin ympäristönsuojeluohjelman ja strategioiden vaikutus

Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin ensimmäisen ympäristönsuojeluohjelman 6.4.1992. Kyseessä oli ympäristölautakunnan kokoama ohjelma, joka käsitti Turun ympäristöpolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä. Ohjelma perustui *tämänhetkiseen tietämykseen Turun ympäristön tilasta että niihin kansallisiin ja kansainvälisiin tavoitteisiin, joihin maassamme on ympäristönsuojelun edistämiseksi sitouduttu.*⁷³ Näin ollen myös kansainvälisen ympäristöpolitiikan vaikutus niin EY:n kautta kuin globaalilla tasolla on luettavissa ympäristöohjelman tavoitteista. Rion ilmastopöytäkirja oli valmisteltu jo yli kaksi vuotta ennen sen voimaantuloa 1992⁷⁴.

Ohjelma sisälsi neljän vuoden ajanjakson puitteissa saavutettavia tavoitteita sekä toimenpide-ehtouksia kaupungin eri yksiköille, kuten ympäristönsuojelutoimistolle⁷⁵. Ympäristönsuojeluohjelma toimi kaupungin ainoana ympäristöön keskittyneenä strategiaohjelmana loppuvuoteen 2000 saakka, jolloin ilmoitettiin Turun kaupungin kestävän kehityksen ohjelman luonnoksen valmistumisesta⁷⁶.

Vaikka ympäristönsuojeluohjelman tavoitteet eivät ole suoraan velvoittaneet ympäristönsuojelutoimistoa osallistumaan projekteihin, ohjelman tavoitteet ovat toimineet projektien pohjana ja lisänneet hyväksyttävyyttä osallistua erilaisiin projekteihin. Ympäristönsuojelutoimiston osallistumisesta ympäristöohjelmien tukemiseen kuitenkin säädettiin jo 1983 yksikön perustamispäätöksen yhteydessä⁷⁷.

Ympäristöohjelman tavoitteita tutkimalla myös tutkimieni projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lähtökohdat selkiintyvät, ja projekteja edeltänyt tilanne hahmottuu. Vedung katsoo, että vertailemalla tilannetta ennen esimerkiksi projektin toteutusta ja sen jälkeen pystytään saamaan tietoa muutoksista⁷⁸.

Ympäristönsuojeluohjelma sisälsi monialaisia suosituksia, joiden liittymistä tutkittaviin projekteihin havainnollistan. Ympäristönsuojeluohjelman toimenpidesuositus, jossa *alueellista erityis- ja ongelmajätehuoltoyhteistyötä kehitetään ja toiminnasta laaditaan suunnitelma* liittyi vuonna 1995 aloitetun KAPULA-projektin sisältöön. Projektissa

⁷³ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, Turun kaupunginarkisto (TKA).

⁷⁴ UNCED – YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.-14.6.1992. Ympäristöministeriön ja ulkoasiainministeriön julkaisu 1993, 3.

⁷⁵ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

⁷⁶ TS 4.11.2000. Turulle kestävän kehityksen ohjelma.

⁷⁷ Ympäristönsuojelulautakunnan johtosääntö 7.11.1983. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1983, kansio IV, Turun kaupunginarkisto (TKA).

⁷⁸ Vedung 1997, 167.

muovijättekertymien kierrätystä pyrittiin kasvattamaan paikallisena julkishallinnon ja yritysten yhteistyönä. Sähköautojen soveltuvuutta kaupunginsisäisessä liikenteessä demonstroineeseen EVD-POST -projektiin liittyi tavoite: *kokeillaan vaihtoehtoisia ympäristöstävällisiä energialähteitä kaupungin julkisessa liikenteessä*. Tavoite vähennetään keskustan läpi kulkevan liikenteen määrää liittyi sen sijaan ilmanlaadun uudenlaisen seurantatyökalun City Simulator -suunnitteluprojektiin, joka sai alkunsa Turun ajoittain heikentyvästä ilmanlaadusta.⁷⁹

Toki ympäristönsuojeluohjelman tavoitteet ovat saattaneet esiintyä päällekkäin eri projekteissa ja mahdollisesti samoja tavoitteita on pidetty ohjenuorina muissa kaupungin yksiköissä toteutetuissa projekteissa. On myös huomioitava, ettei ympäristönsuojelutoimiston projektien tavoitteiden suhdetta projektien ohjenuoriin tule tulkita yksioikoisesti. Tällöin vaarana on tavoitteiden tietynlaisesta legitimitetin vahvistamisesta, eli tarkoituksenmukaisesta kausaalisen suhteen etsimisestä tavoitteiden ja lopputulosten välillä. Pyrin joka tapauksessa olemaan tietoinen ohjelman sisällöstä.

Ympäristönsuojeluohjelma ei myöskään ole ainut mahdollinen ohjenuora projekteille, sillä kaupungin muu strateginen ohjelmatyö ohjasi projekteihin osallistumista. Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi 23.5.1994 Turun kaupungin tavoitteita sisältävän strategiaohjelman. Aiempaan, 18.6.1990 päivättyyn kaupunkistrategiaan verrattuna elinkeinopolitiikka oli huomattavasti tärkeämmässä roolissa. Lisäksi vuoden 1990 strategiassa painotettiin paikallisten kehittämistoimien tärkeyttä kansainvälisten panostusten sijaan, ja ensimmäisenä teemana Turun kasvun strategiaksi mainitaan asuntopolitiikka.⁸⁰ Vuoden 1994 strategian peruseriaatteena mainittiin, miten *kaupungin tavoitteena on ottaa huomioon työllisyysvaikutukset kaikissa toiminnoissaan ja investoinneissaan*. Tavoite on looginen työttömyyden ollessa korkealla. Työllisyyden kohentaminen jakaantui toimenpiteisiin: elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantaminen ja nuorten työttömyyden vähentäminen. Niiden lisäksi tavoitteena oli edunvalvonnan tehostaminen siten, että Turun seudulle tulisi enemmän valtakunnallista ja kansainvälistä rahoitusta. Myös työttömyyden haittojen hoidon tärkeyttä painotettiin esimerkiksi valtion ja EU:n sosiaalirahaston turvin, joiden avulla voitaisiin luoda projekteja helpottamaan pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja työelämästä syrjäytyneiden asemaa. Strategian toisena tavoitteena määriteltiin kestävä kehitys ja asukkaiden

⁷⁹ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

⁸⁰ Turun kaupungin kehittämisen painopisteet 11.6.1990. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1990, kansio III, Turun kaupunginarkisto (TKA).

hyvinvointi, johon kuuluivat autoliikenteen määrää vähentävien suunnitelmien teko sekä ympäristöystävällisten tuotteiden suosiminen kulutuksessa.⁸¹

Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi 16.6.1997 Turku-strategian vuosille 1997–2000. Uudempi strategia alkoi työllisyystoimenpiteiden sijaan kaupungin palvelutoimen tavoitteilla ja toimintapolitiikalla. Toimintapolitiikkaan kuului muun muassa osaamisen parantaminen laajentuvaa verkottumista varten kansainvälisiä ja tietoteknisiä valmiuksia painottamalla. Myös palvelutuotannon taloudellisuutta oli tarkoitus parantaa hyödyntämällä verkottumisen ja yhteistyön avulla hajautettua ja moniammatillista osaamista.⁸²

Edellisten strategisten tavoitteiden vuoksi kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin osallistumiselle löytyi tukea. Työllisyysasioiden jäädessä kaupunginhallinnon kehittämisen taakse on nähtävissä taustalla Turun helpottunut työttömyystilanne, joka oli laskenut 18,5 prosenttiin vuonna 1997⁸³. Sektorienväliseen yhteistyöhön kannustettiin 1997 strategiassa jälleen. Työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaan kuului kuntien ja yritysten välinen yhteistyö, jonka avulla edistettäisiin uusien innovaatioiden syntymistä ja niiden kaupallistamisesta⁸⁴. Tutkimistani projekteista Green Know-How Turussa keskittyi ympäristöosaamisen kaupallistamiseen sektorienvälisen yhteistyön avulla.

Vaikka ympäristönsuojeluohjelma ja strategiat ovat asettaneet kaupungin yksiköille tavoitteita, tutkimieni projektien tavoitteet eivät välttämättä ole tulkittavissa pelkästään strategisen ohjelmatyön kautta. Projektien taustalla voi olla monenlaisia vaikuttimia, kuten ympäristönsuojelutoimiston arvot. Timo Kolu ja Laura Valkeasuo toteavat tutkimuksessaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta arvojen vaikuttavan ensinnäkin päämäärien ja työvälineiden valintaan, mutta antavan myös horisontin, jossa yhteisön jäsenet työtehtäviensä puitteissa toimivat. Lisäksi arvot valaisevat sääntöjä, joita toiminnassa pidetään oikeutettuina⁸⁵.

⁸¹ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

⁸² Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA

⁸³ Turun kaupunki, tilastollinen vuosikirja 2000/2004 2006, 64.

⁸⁴ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA

⁸⁵ Kolu ja Valkeasuo 2009, 19.

3. Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi

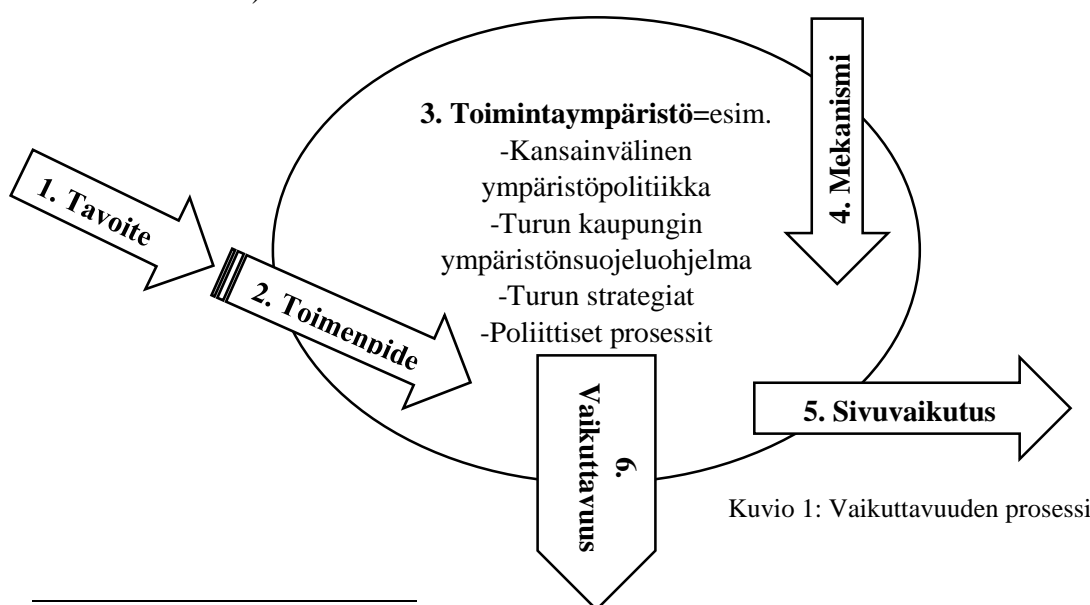
Seuraavaksi esittelen tutkielman metodologian. Sen jälkeen arvioin kronologisesti ympäristönsuojelutoimiston projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tutkin projekteja, joissa ympäristönsuojelutoimisto oli yhtenä osatoteuttajana, ja joiden toteutus aloitettiin ja loppuunsaatettiin aikaperiodilla 1995–2000.

Kappaleen lopuksi teen yhteenvedon projektien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, ja analysoin vielä sen syitä.

3.1 Tutkielman metodologia

Ympäristönsuojelutoimiston projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta tutkin käymällä läpi projektin tavoitteita, toteutuksen vaiheita sekä projektin lopputulemia. Tarkasteluun käytän tavoitelähtöistä ja realistista arviointitapaa, unohtamatta sivuvaikutusten huomiointia. Metodien avulla arvioin kunkin projektin yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja täsmennän sitä kappaleessa 1.3 esitetyillä käsitteillä. Useamman metodin käyttö on laajan näkökulman vuoksi perusteltua. Sitä painottaa myös arvioinnin teoriaa tutkinut Huye-Tsyh Chen, jonka mukaan ei ole yhtä sopivinta arvioinnin metodia, joka kävisi kaikissa tilanteissa⁸⁶.

Keskityn kuuteen kohtaan: (1.) Tavoite (2.) Toimenpide (3.) Toimintaympäristö (4.) Mekanismi (5.) Sivuvaikutus (6.) Vaikuttavuus. Seuraavaksi käyn läpi, mitä tarkkaan ottaen kukin kohta tarkoittaa (kuvio mukailtu Pawson ja Tilley'n realistisesta arviointitavasta⁸⁷).



Kuvio 1: Vaikuttavuuden prosessi

⁸⁶ Chen 1990, 27.

⁸⁷ Pawson ja Tilley 1997, 58.

1. Tavoite: Ympäristönsuojelutoimiston projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden prosessi alkaa tarpeiden kautta tavoitteiden asettamisesta. Metodina tavoitelähtöinen arviointi (goal-attainment evaluation) keskittyy tavoitteiden ja lopputulemien tulkitsemiseen. Sen avulla etsitään vastauksia: Miten hyvin ennalta-asetetut tavoitteet on saavutettu (goal-achievement measurement), ja onko ne saavutettu nimenomaan tehdyn projektin avulla (impact assessment)?⁸⁸ Metodissa tutkitaan tavoitteiden tarkoitusperiä sekä tarkastellaan, miten hyvin projektin varsinainen toteutus on joko edesauttanut tai hidastanut tavoitteiden saavuttamista.



Arvioinnin teoriaa tutkineen Evert Vedungin mukaan tavoitelähtöisen arvioinnin etuina on sen suoraviivaisuus tavoitteiden ja lopputulemien arvottamisessa. Selkeä hidaste kuitenkin on, jos tavoitteet ovat epäselviä tai tulkinnanvaraisia.⁸⁹ Esimerkiksi joidenkin tutkimieni projektien tavoitteet ovat muuttuneet ja tarkentuneet toteutuksen aikana. Siitä huolimatta huomioin niin projektien alkuperäisiä tavoitteita kuin muuttuneita päämääriä koko projektin ajalta.

Periaatteessa projektien arviointia voisi helpottaa kvantitatiivinen aineisto esimerkiksi tutkimalla projekteihin myönnettyjen varojen ja projektissa käytettyjen varojen suhdetta. Projekteja ei kuitenkaan voi arvioida vain määrällisesti, koska kaikki vaikutukset eivät suinkaan ole aineellisia, ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei ilmene vain aineellisena.

Tavoitelähtöisen arviointimetodin haaste on se, missä vaiheessa tavoitteiden tulkitaan saavuttaneen päämääränsä. Vedung tulkitsee sen useimmiten jäävän arvioijan vastuulle⁹⁰. Projekti voi kuitenkin saavuttaa tavoitteensa vasta vuosikausia sen päättymisen jälkeen. Aineistonani olevat ympäristönsuojelutoimiston projektit ovat kestäneet vuosia, keskimäärin 2,6 vuotta. Jos projekti kestää kauan, jokin sen tavoitteista saattaa toteutua jo ennen kuin projekti päättyy. Toisaalta on kohtuullista arvioida tavoitteiden saavuttamista projektien voimassaolon aikana, jollei projekteissa ole muuhun pyritty. Tutkimusaineiston perusteella projekteissa on lähtökohtaisesti

⁸⁸ Vedung 1997, 37.

⁸⁹ Vedung 1997, 43–44.

⁹⁰ Vedung 1997, 39.

ajateltu, että projektin tulisi saavuttaa tavoitteensa projektin aikana. Tästä huolimatta kaikkia vaikutuksia ei välttämättä voida selventää lyhyellä aikavälillä.

Chenin mukaan tavoitteet toimivat luontaisena lähtökohtana projektin arvioimiseen, koska ne ovat ainakin periaatteessa yhteisesti sovittuja. Näin ollen tavoitteet toimivat astetta objektiivisempänä kriteerinä. Kun tutkija hyödyntää ennalta-asetettuja tavoitteita arvioinnin mittarina, hän voi välttyä omien indikaattorien asettamiselta, mikä on vaikuttavuuden arvioinnin kannalta ongelmakohta. Tavoitteet voivat olla helposti luettavissa, mutta tavat saavuttaa ne ajoittain epäselviä.⁹¹

Tavoitteiden objektiivisuus arvioinnissa ei ole kuitenkaan ole ongelmatonta. Jos tutkitaan vain virallisten tavoitteiden suhdetta lopputuloksiin, haasteena ovat päällekkäiset agendat, tavoitteen vaikutus muiden tavoitteiden toteutumiseen sekä epäselvien tavoitteiden analysoiminen. Tavoitteet voivat sisältää piiloagendoja, joiden analysointi jää tavoitelähtöisessä arviointimetodissa paitsioon.⁹² On aiheellista pohtia, käykö kaikki tarpeellinen informaatio tavoitteista ilmi ympäristönsuojelun arkiston projektikansioista. Arkisto on järjestelemätön, ja raportointitavat ovat vaihdelleet.

Kaiken kaikkiaan olisi kohtuutonta sivuuttaa tavoitteiden tarkastelu kokonaan, koska ne on ensinnäkin projektin tiimoilta yhteisesti sovittu ja toiseksi jossain määrin olleet sen ohjenuorana. En kuitenkaan tutki tavoitteita tiukasti tavoitelähtöisen arvioinnin näkökulmasta, sillä silloin en kyseenalaistaisi tavoitteiden erilaisia tarkoituseriä. Esimerkiksi projektin hyväksyttävyyden lisäämisen vuoksi viralliset, julkilausutut tavoitteet saattavat poiketa tosiasiallisista operatiivista tavoitteista⁹³. Tämän vuoksi pyrin siis huomioimaan, mitä projektissa on julkisesti tavoiteltu ja mitä tosiasiallisesti operoitu sekä havaitsenko sivuvaikutuksia.

2. Toimenpide: Tavoitelähtöisen metodin puitteissa tarkastelen myös, millaisia toimenpiteitä projekteissa on tehty ja miten ne korreloivat tavoitteiden kanssa.

3. Toimintaympäristö: Pohdin myös toimintaympäristön vaikutusta vaikuttavuuden ilmenemiseen. Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n mukaan realistinen arviointitapa (realistic evaluation) laajentaa arvioinnin viitekehystä erityisesti ulkopuoliseen

⁹¹ Chen 1990, 169.

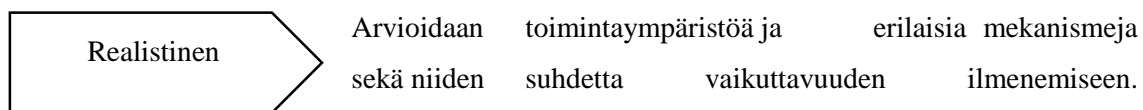
⁹² Vedung 1997, 45–46.

⁹³ Chen 1990, 90–91. Mukailtu Chenin määrittelemistä tavoitteiden ulottuvuuksista, jossa tavoitteet voivat olla asetettu virallisesti poliittisten funktioiden vuoksi esimerkiksi rahoituksen saamiseksi, mutta kuitenkin projektissa voidaan päätyä käyttämään eri tavoitteita toteutuksen ohjenuorina. Projektissa varsinaisesti käytettyjä tavoitteita kutsutaan operatiivisiksi.

toimintaympäristöön (context). Metodin avulla on pyritty selvittämään, mikä on tavoitteeseen liittyvä mekanismi (mechanism) ja miten se toimii. Mekanismilla tarkoitetaan sellaista keinoa, jonka myötävaikutuksesta tavoiteltu (tai tavoittelematon) asia tapahtuu – projektissa tavoitteen saavuttamiseksi tehty toimenpide merkitsee mekanisme. Mitä paremmin projektin taustaoletukset vastaavat yhteiskunnallisia olosuhteita ja kohderyhmän tarpeita, sitä suuremmalla syyllä voidaan periaatteessa odottaa vaikuttavuuden ilmentymistä.⁹⁴

Mekanismien selventäminen ei kuitenkaan riitä. Realistisessa arviointitavassa kiinnitetään huomiota toimenpiteiden laajempaan toimintaympäristöön, kontekstiin eli niihin olosuhteisiin, joissa vaikutuksia mahdollisesti tapahtuu. Esimerkiksi ympäristönsuojelutoimiston projekteissa raportointivastuu, Turun kaupungin ympäristönsuojeluohjelma ja poliittinen päätöksenteko ovat luoneet raameja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ilmenemiselle ja niiden kautta on myös syntynyt tarpeita toteuttaa projekteja. Toimintaympäristöjen ja mekanismien avulla on tarkoitus muodostaa johtopäätöksiä siitä, millaisia mahdollisuuksia jollain projektilla on saavuttaa niitä tavoitteita, joita sille on asetettu. Realistista arviointia voi myös havainnollistaa yksinkertaisella kaavalla: mekanismi + toimintaympäristö = vaikuttavuus. Näin ollen metodissa analysoidaan sitä, kuinka ”realistisia” tavoitteiden toteutuminen on.⁹⁵

Realistisen metodin heikkous on tosin metodin keskittyminen virallisiin tavoitteisiin, joten sen avulla ei syväluotaavasti pohdita tavoitteiden erilaisia merkityksiä. Sen vuoksi tavoitteita on tarkasteltava julkista pintaa syvemälle yhteiskunnallisia tarpeita valottamalla.



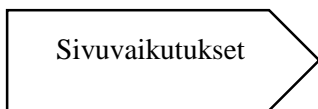
4. Mekanismi: Realistiseen arviointitapaan kuuluvalla mekanismilla tarkoitetaan keinoa, jonka myötävaikutuksesta jokin asia tapahtuu.

5. Sivuvaikutus: Projektissa saattaa syntyä myös enemmän tai vähemmän tiedostamattomia sivuvaikutuksia. Vedung luokittelee sivuvaikutukset (side-effects)

⁹⁴ Pawson ja Tilley 1997, 58.

⁹⁵ Rajavaara 2006, 42.

vaikutuksiksi, jotka eivät kuulu esimerkiksi projektin tavoiteltuihin päämääriin. Hän toteaa painokkaasti sivuvaikutusten tärkeyden, koska ne ovat jääneet arvioinnissa vähemmälle huomiolle. Vaikka sivuvaikutukset voivat olla arvioinnin päänäkökulma, niiden havainnointia on käytetty arvioinnin tukena.⁹⁶



Havainnoidaan kaikenlaisia sivuvaikutuksia.

6. Vaikuttavuus: metodien avulla havainnollistan projektien yhteiskunnallista vaikuttavuutta termiin liitettyillä käsitteillä: instrumentaalinen, kognitiivinen, käsitteellinen, poliittinen ja sosiaalinen. Niiden lisäksi tutkin vaikutuksia luonnonsuojeluun.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Käsitteellinen
Onko projektin tuloksena jokin ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? (Jokaiseen kysymykseen vastaan lyhyesti)	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista?	Onko projekti auttanut havainnollistamaan käsitteitä?
Poliittinen	Sosiaalinen	Luonnonsuojelu
Onko projekti vaikuttanut yhteiskunnalliseen päätöksentekoon?	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista?	Onko projekti vaikuttanut luonnonsuojeluun?

Taulukko 3: Yhteiskunnallinen vaikuttavuus luonnonsuojelu mukaan lukien

Instrumentaalinen havainnollistaa, onko projektin tuloksena jollekin ihmisryhmälle apuväline yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa. Tutkielmassa käsitän yhteiskunnallisen ongelman sellaiseksi, mikä on esitetty esimerkiksi kansainvälisen ympäristöpolitiikan tai paikallisten vaateiden perusteella ratkaistavaksi. Kognitiivinen merkitsee, onko projekti vaikuttanut ymmärrykseen projektin tavoitteissa olleista asioista. Esimerkiksi EVD-POST -projektissa teknologisen ymmärryksen kerryttäminen on ollut tavoitteena.

Käsitteellinen tarkoittaa sen sijaan, miten projekti on havainnollistanut käsitteitä, jotka eivät välttämättä ole olleet entuudestaan tuttuja. Poliittinen tarkoittaa, onko projektilla ollut seurauksia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sosiaalinen merkitsee sitä, ovatko

⁹⁶ Vedung 1997, 49.

projektit edesauttaneet sosiaalisten suhteiden muodostumista. Luonnonsuojelu sisältää tavat, joilla projekti on konkreettisesti ilmennyt luonnonsuojelussa.

Selvyyden vuoksi lisään jokaisen projektin kohdalla taulukkoon lyhyesti myös tutkimusaineistoon perustuvia vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Analyysi yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta on tekstimuodossa, mutta taulukoiden avulla havainnollistan sitä.

3.2 KAPULA 1995–1997

Ensimmäinen tutkimani projekti on KAPULA eli kanisterien, pullojen ja lavansuojakalvojen hyödyntämisprojekti Turun alueella, joka toteutettiin ympäristönsuojelutoimiston, paikallisten kuntien ja yritysten yhteistyönä⁹⁷. Projektin rahoittivat ympäristöministeriö, kunnat ja yksityiset yritykset⁹⁸.

KAPULA-projektia koordinoi Oy DataCity Center AB, ja ympäristönsuojelutoimisto toimi projektissa asiantuntijatahona muovijätteen lajittelussa, kasvihuonekaasupäästöjen hallinnassa sekä jätehuoltosuunnitelmien teossa. Projektia valvoi Lounais-Suomen ympäristökeskus, joka osallistui projektin johtoryhmän kokouksiin vuosina 1995–1996, ja poissaolevana 1997. Varsinaista arviointia ei Lounais-Suomen ympäristökeskus tehnyt, mutta heidän avullaan muun muassa selvitettiin rahoitusmahdollisuuksia projektille.⁹⁹

KAPULA sai alkunsa Turun alueella syntyvän muovijätteen suuresta määrästä, jonka kierrättämistä haluttiin edistää¹⁰⁰. Projektin pöytäkirjan perusteella kertyvässä muovijätteessä oli ongelmana, että suurin osa muovikalvoista jäi Suomessa

⁹⁷ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 14.10.1996, 1. Mukana johtoryhmässä olivat Turun kaupungin lisäksi Kaarina, Borealis Polymers Oy, Kesko Oy, Oy DataCity Center AB, Suomen Muoviteollisuusliitto ry, Dynoplast Oy, Suomen Unilever Oy Leverindus, Muoviportti Oy, Okartek oy, Säkkiväline Puhtaanapito Oy. Kokoonpano vaihteli projektin aikana. Muistioiden ja pöytäkirjojen perusteella johtoryhmä kokoontui kymmenen kertaa.

⁹⁸ ”Muovijätteiden alueellinen hyötykäyttö” -projektin johtoryhmän kokous, muistio 11.12.1995, KAPULA-projektin rahoitussuunnitelma ajalle 1995–1997.

⁹⁹ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 4.10.1996, 3.

¹⁰⁰ Kanisterien, Pullojen ja Lavansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, 4. Varsinais-Suomen kotitalouksissa arvioitiin syntyvän muovijätettä 18 kilogrammaa vuodessa. Kun siitä pullojen ja kanisterien osuudeksi arvioitiin noin 5 % asukasta kohden, oletettiin muovipulloja ja -kanistereita syntyvän noin 1 kg/vuosi/asukas. Projektin toiminta-alueen 320 000 asukasta synnyttäisivät näin ollen yli 300 tonnia vuodessa muovista kanisteri- ja pullojätettä.

hyödyntämättä, koska kalvolajit olivat usein sekaisin ja niissä oli teippejä ja etikettejä¹⁰¹.

Taustatekijänä projektille oli myös Turun kaupungin ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996, jossa mainittiin tavoite alueellisen erityisjätehuollon kehittämisestä¹⁰². Sen lisäksi Euroopan unionin ympäristöpoliittiset tavoitteet vaikuttivat projektin syntyyn, minkä lainsäädännöllisiä vaikutuksia projektin raportoinnissa myös huomioitiin. Pöytäkirjassa 5.3.1996 mainittiin ensimmäisen kerran suhteellisen matala kierrätysaste: *todettiin, että EU-pakkausdirektiivin mukaisesta muovipakkausjätteestä kierrätetään tällä hetkellä 2,5-3 %.* Jos otetaan mukaan muovijätteen uusiokäyttö, kierrätysaste on 8-9 %.¹⁰³ EU-direktiivin soveltaminen lisäsi painetta kasvattaa muovijätteen kierrättämisen astetta. Velvoitteet huomioitiin myös KAPULA:n pöytäkirjassa syyskuussa 1997, jossa mainittiin, että *valtioneuvosto tulee lokakuun aikana vahvistamaan pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin vaatimat toimenpiteet maassamme*¹⁰⁴. Lopulta projektin päättymisvuonna 23.10.1997 vahvistettiin Suomessa laki, jonka mukaan muovipakkausjätteen kierrättämistä tulisi kunnissa lisätä. Laissa mainittiin myös velvoite kunnille yhteistyön lisäämisestä: *pakkaajan, kunnan ja sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kuljetuksen suorittajan on oltava keskenään yhteistyössä järjestäessään pakkausjätteen hyödyntämistä ja muuta siihen liittyvää jätehuoltoa kunnassa.*¹⁰⁵ Ympäristönsuojelutoimiston tehtäviin kuuluivat jätehuoltolain edellyttämät viranomaistehtävät, joten edellisten lainsäädännöllisten näkökohtien vuoksi ympäristönsuojelutoimistolla oli intressi olla mukana KAPULA:n toteutuksessa.

3.2.1 Sektorienvälinen yhteistyö muovinkierrätyksessä

KAPULA:n alkuperäisenä päätavoitteena oli saattaa Varsinais-Suomen teollisuuden ja kaupan alan toimijoiden muovisista lavansuojakääreistä sekä kanistereista mahdollisimman suuri osa hyötykäyttöön *taloudellisesti kannattavasti*. Hyödyntämiskelvoton materiaali suunniteltiin ohjattavaksi joko energiahyötykäyttöön tai asfaltin seosaineeksi. Projektin alussa arvioitiin kerättäväksi muovimääräksi 200

¹⁰¹ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 3.6.1996, liite 3.

¹⁰² Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

¹⁰³ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 5.3.1996, 2.

¹⁰⁴ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 5.9.1997, 3.

¹⁰⁵ Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä. 962/1997, 11 § <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19970962>> [luettu 10.8.2015].

tonnia vuodessa.¹⁰⁶ Myöhemmin tavoitetta nostettiin ja projektin päättymiseen mennessä hyötykäyttöön tavoiteltiin vuosittain 500 tonnia muovia, josta lavansuojakalvojen arvioitiin olevan 300 tonnia, lopun ollessa kanistereita ja pulloja¹⁰⁷.

Toisena tavoitteena oli eri keräys- ja käsittelylaitteiden, menetelmien ja logististen järjestelmien testaaminen kokemuksen lisäämiseksi, mikä vahvistettiin muistiossa 1995 lopulla¹⁰⁸. Kaiken kaikkiaan KAPULA:n kierrätyksen esimerkistä tavoiteltiin mallia muulle Suomelle muovin kierrättämisessä¹⁰⁹.

Projektin muovijätteen kerryttäminen jakautui kahteen osaan: teollisuuden ja kaupan lavansuojakalvojen hyötykäyttöön sekä Turun ympäristökunnissa toteutettavaan muovipullojen ja -kanisterien keräämiseen¹¹⁰. Alun perin Turkuun ja 13 sen ympäristökuntaan arveltiin sijoitettavan myymälöiden ja hyötyjätepisteiden yhteyteen 55–60 keräilyastiaa, joihin kuntalaisten olisi mahdollista jättää muovijätettä¹¹¹. Väliraportin mainittiin, miten kuntaan sijoitettiin kuitenkin 32 keruusäiliötä¹¹².

¹⁰⁶ Muovipullojen ja -kanisterien keräilyn toteuttaminen Varsinais-Suomessa, muistio 28.9.1995, 3-4.

¹⁰⁷ KANisterien, PULOjen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, 1.

¹⁰⁸ Muovijätteiden alueellinen hyötykäyttö” -projektin johtoryhmän kokous, muistio 11.12.1995, liite 1.

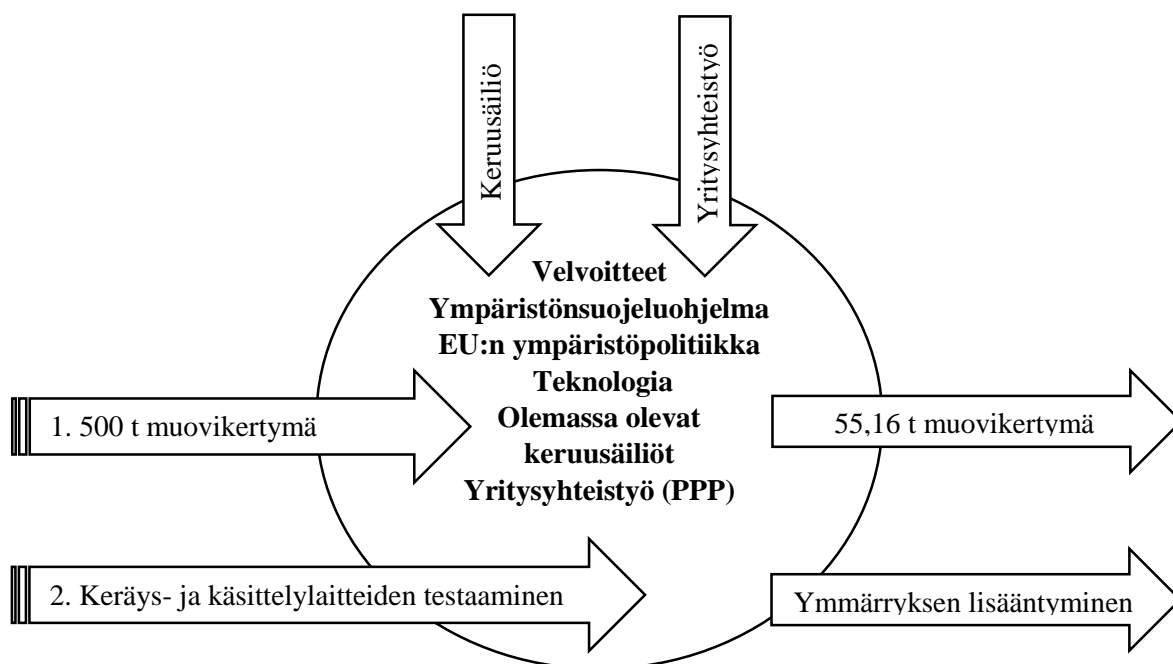
¹⁰⁹ KAPULA-projekti=KANisterien, PULOjen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti, esite, 1.

¹¹⁰ Muovipullojen ja -kanisterien keräilyn toteuttaminen Varsinais-Suomessa, muistio 28.9.1995, 2.

¹¹¹ KANisterien, PULOjen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, liite 1. Paikkakunnat olivat Turun lisäksi Raisio, Naantali, Masku, Vahto, Kaarina, Lieto, Parainen, Paimio, Salo, Uusikaupunki, Laitila ja Mynämäki.

¹¹² KANisterien, PULOjen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, 5.

3.2.2 Paikallinen vaikuttavuus, ulkoinen paine



Kuvio 2: KAPULA tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö

Tavoitelähtöisen metodin avulla voidaan havainnollistaa KAPULA:n kahden tavoitteen ja lopputulemien suhdetta. Selkeyden vuoksi olen asettanut tavoitteet ja toteumat suppeaan muotoon (vastaavaa kaaviota käytän kaikissa projekteissa). Alkuperäinen tavoite 200 tonnin muovikertymän kierrättämisestä muuttui radikaalisti. Projektin aikana tavoiteltiin 500 tonnin muovikertymän kierrättämistä vuodessa, mutta projektin päättyessä siitä saavutettiin vähän yli kymmenesosa, kokonaiskertymän ollessa projektin jälkeen 1998 noin 55 tonnia¹¹³. Arvioinnin teoriaa tutkineen Huye-Tsyh Chenin mielestä tavoitteiden arvostamisessa ongelmana piilee yleisesti ottaen niiden epätarkkuus, mutta KAPULA:n tärkein tavoite 500 tonnin muovikertymästä oli kuitenkin tarkka.

KAPULA:n tavoitteen epäonnistuminen herättää joka tapauksessa pohdintaa projektien todellisista vaikutusmahdollisuuksista. Chenin mukaan vaikutukset tulisi esimerkiksi projektin alkuvaiheessa erotella haluttuihin (desirable) tai mahdollisiin (plausible), eli mihin projektilla halutaan ja mihin loppujen lopuksi on mahdollista vaikuttaa.¹¹⁴ Tavoite muodostui suureksi ainakin siksi, että kierrättämisen lisäämisen suhteen oli vaateita viranomaisia kohtaan sekä paikallisella että kansainvälisellä tasolla. Viranomaisvelvoitteiden lisäksi Turun kaupungin ympäristöohjelman 1992–1996 mukaan tavoitteena oli, että *alueellista erityis- ja ongelmajätehuolto-yhteistyötä*

¹¹³ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 28.4.1998, liite 2.

¹¹⁴ Chen 1990, 167.

kehitetään ja toiminnasta laaditaan suunnitelma¹¹⁵. KAPULA:ssa tavoite vietiin astetta pidemmälle konkreettisen sektorirajat ylittävän projektin avulla.

Kansainvälisellä tasolla Euroopan komission ympäristöpolitiikan viidennen toimintaohjelman 1993–2000 mukaan jäsenvaltioissa tulisi painottaa teollisuuden ja julkishallinnon vuoropuhelua sekä vapaaehtoisia sopimuksia, kuten myös kannustettava teollisuutta tehokkaaseen kierrätykseen, joka vähentäisi ympäristön resurssien käyttöä¹¹⁶. KAPULA:ssa vapaaehtoisen projektin avulla pyrittiin edistämään yksityisten toimijoiden ja julkishallinnon vuoropuhelua, joten siltä osin projekti vastaa ympäristöpoliittisia vaateita. Projektin pöytäkirjassa todettiin myös, että *hyvin todennäköisesti sekajätteen kaatopaikkakustannukset nousevat tuntuvasti lähivuosina*¹¹⁷. Taloudellisen näkökannan vuoksi projektin toteuttamiseen löytyi perustetta.

Pelkästään vapaaehtoisuuteen eivät EU:n vaateet perustuneet, sillä kansallista lainsäädäntöä ohjaavilla direktiiveillä oli vaikutusta KAPULA:n tavoitteisiin. Ympäristönsuojelutoimiston Petri Uggeldahl raportoi Turun Sanomissa, miten Suomen muoviteollisuus kierrätti 1990-luvun alussa 60 prosenttia omasta toiminnasta syntyvistä jätteistä. Syntyvä jäte ei täyttänyt kuitenkaan EU:n kierrätyskriteerejä, sillä kyseistä toimintaa kohdeltiin sisäisenä kiertona, eikä luettu hyödynnettyjen jätteiden joukkoon. Esimerkiksi ämpärien jalostamista uudelleen muoviputkiksi kohdeltiin kierrättämisenä – jota KAPULA:ssakin käytettiin yhtenä toteutuskeinona – mutta ei juomakorien uudelleenkäyttöä tai pullojen täyttöä.¹¹⁸

Kierrättämisen tavoitetta ei kokonaisuudessaan voi kuitenkaan kuvailla epäonnistuneeksi, koska osa siitä saavutettiin. Projektin päättymisen jälkeen raportoitiin, miten puolet projektiin osallistuneista kunnista jatkoi omalla rahoituksella muovijätteen erilliskeräystä¹¹⁹. Muovikertymän kierrättämisen vuoksi KAPULA:ssa oli luonnonsuojelullista yhteiskunnallista vaikutusta.

Toisena tavoitteena oli erilaisten keräys- ja käsittelylaitteiden testaaminen. Projektin väliraportissa todettiin, että muovin odotettua pienempi kertymä ei antanut edellytyksiä automaattisen lajittelulaitoksen perustamiseksi. Keruusäiliöitä (mekanismi) myös

¹¹⁵ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

¹¹⁶ Mäkelä 1994, 26.

¹¹⁷ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 5.9.1997, 3.

¹¹⁸ TS 5.8.1996. Mikä ihmeen KaPuLa?

¹¹⁹ KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 28.4.1998, liite 5.

sijoitettiin puolet suunniteltua vähemmän. Projektissa ajaututtiin lisäksi teknisiin ongelmiin. Väliraportissa kalvonkierrätyksestä kerrottiin, miten kiristekalvojen (PELLD) uusioprosessointia ja -käyttöä vaikeuttivat kalvon ohuus sekä kalvoissa käytetyt liima-aineet.¹²⁰

Realistisella arviointitavalla voidaan havainnollistaa KAPULA:n tavoitteiden toimintaympäristöä. Siten selviää, mikä edisti tai hidasti projektin yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä millaiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi tehtiin.

Projektin teknisenä haasteena oli myös lajittelutekniikan tehottomuus. Muovinkeräyssäiliöt (mekanismi) eivät lisänneet muovikertymää alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, koska säiliöitä sijoitettiin puolet suunniteltua vähemmän ja esimerkiksi muovikanisterikertymään pienuuteen oltiin projektin väliraportin mukaan pettyneitä. Pieni kertymä ei antanut edellytyksiä automaattisen lajittelulaitoksen rakentamiseksi. Käsinlajittelua sen sijaan kuvattiin hitaaksi ja kalliiksi.¹²¹ Siksi kertymä pysyi suunniteltua pienempänä.

Teknisten haasteiden lisäksi ongelmia tuottivat muovinkeräyssäiliöiden sijoittaminen myymälöiden lähistölle, sillä niillä oli myös omia sekamuovijätteitä kerääviä pisteitä sekä sijoittamisen korkeaksi koettu hinta, 1000 markkaa¹²². Koska kertymä oli pieni, ei myöskään tekniikka harjaantunut tarpeeksi.

Vuoden 1996 aikana projektihenkilöstö oli yhteydessä noin 70 yritykseen, joista noin puolessa vierailtiin ja selvitettiin vuosittaisia kalvokertymiä. Osa yrityksistä kierrätti muovikalvoja, osalle menetelmää opetettiin projektin puitteissa.¹²³ Vaikka projektin julkishallinnon ja yritysten välinen yhteistyö (mekanismi) ei edennyt kaikkien toiveiden mukaisesti, kyseessä oli kuitenkin sekä instrumentaalinen että sosiaalinen vaikutus. KAPULA oli ympäristönsuojelutoimiston ensimmäinen yhteistyöprojekti, jossa yrityksiä oli mukana. Sosiaalisia suhteita pyrittiin muodostamaan ottamalla yhteyttä yrityksiin muovijättekertymän lisäämiseksi niiden kautta sekä ottamalla mukaan yrityksiä, jotka toimivat yhteistyökumppaneina muovin kierrättäjinä. Kolmanneksi kyse oli kognitiivisesta yhteiskunnallisesta vaikutuksesta, koska projekti lisäsi ymmärrystä sekä teknologisten että yritys yhteistyön haasteista.

¹²⁰ KAnisterien, PULlojen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, 2–7.

¹²¹ KAnisterien, PULlojen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, 7.

¹²² KAPULA-projektin johtoryhmän kokous, pöytäkirja 4.4.1997, 3.

¹²³ KAnisterien, PULlojen ja LAVansuojakalvojen hyödyntämisprojekti (KAPULA) -tapahtumat vuonna 1996, väliraportti 31.12.1996, väliraportti 31.12.1996, 1–2.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Sosiaalinen	Luonnonsuojelu
Onko projektin tuloksena ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? Ympäristönsuojelutoimiston ensimmäinen PPP-yhteistyöprojekti.	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista? Ymmärrys kasvanut teknologian ja sektorirajat ylittävän yhteistyön haasteista.	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista? Yritysten ja kuntien välille muodostettu yhteyksiä.	Onko projekti vaikuttanut luonnonsuojeluun? Muovijättekertymän kierrättäminen.

Taulukko 4: KAPULA yhteiskunnallinen vaikuttavuus

3.3 City Simulator 1997–1998

Toinen tutkimani projekti on ilmanlaadun tutkimusprojekti City Simulator, kauppa- ja teollisuusministeriön rahoittama kiinalais-suomalainen yhteistyöprojekti, jossa pääasiantuntijana oli Suomen ilmatieteen laitos. Kyse oli ennen kaikkea esitutkimusprojektista (feasibility study), sillä City Simulatorissa pohdittiin millaisia vaatimuksia ilmanlaadun seurannan mahdolliselle uudelle työkalulle tulisi asettaa, mutta minkäänlaisia takeita tutkimusprojektin materialisoitumisesta työvälineeksi tai etenemisestä toteutusvaiheeseen ei ollut. Ympäristönsuojelutoimisto osallistui projektiin ympäristöhallinnon, ympäristöteknologian soveltamisen sekä kaupunkisuunnittelun asiantuntijana. Koska kyseessä oli kansainvälinen yhteistyöprojekti, ideana oli käyttää Turkuja ilmanlaadun pilottikaupunkina, jonka esimerkkiä voitaisiin soveltaa yhteen kiinalaiseen kaupunkiin (väliraportissa mainittiin Shenyang).¹²⁴

Ympäristönsuojelutoimiston mukaan tarvetta oli työkalulle, jolla voitaisiin olla paremmin selvillä Turun liikennesuoritteista ja niiden ympäristövaikutuksista. Toinen näkökulma oli taloudellinen. Turussa ilmanlaadun tarkkailu maksoi vuodessa noin 400 000 markkaa, joten jos City Simulatorin avulla kehitettäisiin ennustemalli ilmanlaadulle, vähentäisi se reaaliaikaisen valvonnan tarvetta.¹²⁵

¹²⁴ City Simulator Feasibility Study -väliraportti 1.6.-31.12.1997, 2. Muita osallistujia olivat Kuopion yliopiston ympäristötieteiden laitos pääasiantuntijana melukysymyksissä, CyberCube Oy simulointimallien teknologioissa ja Teknillisen korkeakoulun liikennesuunnittelulaboratorio eurooppalaisten yhteistyökumppanien kartoituksessa.

¹²⁵ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 24.6.1998, 8.

Projektin aloitusvuonna 1997 ympäristönsuojelutoimisto tarkkaili ilmanlaatua Turussa viiden reaaliajassa toimivan ilmanlaatuaseman ja yhden sääaseman avulla. Erityisen haasteelliseksi ilmanlaadun kannalta koettiin Aninkaistenkatu, jossa liikkui enimmillään 40 000 ajoneuvoa vuorokaudessa.¹²⁶ Ilmanlaadun heikentymisestä uutisoitiin isoilla otsikoilla usean vuoden aikana myös turkulaisissa sanomalehdissä¹²⁷.

Merkittävänä syynä ympäristönsuojelutoimiston osallistumiselle projektiin oli juuri ilmanlaadun ajoittainen heikkeneminen Turun kaupungissa, sillä ilmansuojelulainsäädännön nojalla kaupungin oli ryhdyttävä toimenpiteisiin. Turun Sanomissa uutisoitiin, miten huhtikuussa 1996 voimaantullut kansallinen ilmansuojelulaki velvoitti kuntaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin liikenteen tai päästöjen rajoittamiseksi, jos sallituissa ilmanlaadun arvoissa ei muuten pysytä. Turussa sellainen tilanne oli joulukuussa 1995, jolloin typpioksidiarvoissa saavutettiin kaikkien aikojen ennätys, tuntikeskiarvo 487 mikrogrammaa kuutiolta.¹²⁸ Ilmanlaadun pikaiseen kohentamiseen oli myös poliittista painetta, sillä yksityisautoilun rajoittamiseksi ja ääritapauksissa kieltämiseksi tehtiin 1997 kaksi aloitetta kaupunginvaltuustossa¹²⁹.

Muitakin keinoja tilanteen parantamiseksi oli olemassa jo ennen City Simulator -suunnitelmia. Mietinnässä oli tiettyjen ajoneuvoryhmien, kuten parittoman/parillisen rekisterikilven autojen ajokiellot eri aikoina, ajon rajoittaminen keskustassa, ajonopeuksien pienentäminen sekä liikennevalorytmyksen muuttaminen¹³⁰. Ilmanlaadun heikentyessä dramaattisesti voisi kaupunginjohtaja ympäristönsuojelutoimiston esityksestä rajoittaa liikennettä tai estää sen kokonaan. Ensisijaiseksi keinoksi katsottiin kuitenkin tiedottaminen ja vetoomukset yksityisautoilun vähentämiseksi.¹³¹ Ilmanlaadun ongelmista huolimatta Turun saastetilanteen arvioitiin helpottuvan, koska suunnitteluvaiheessa olevan Helsinginkadun ajateltiin tasapainottavan ruuhkia ja vähentävän ilmansaasteita Aninkaistenkadulla¹³².

¹²⁶ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 24.6.1998, 7.

¹²⁷ Turkulainen 31.12.1995. Turun saasteluvut maan korkeimpia; TS 26.2.1998. Ilmanlaatu romahti Turussa.

¹²⁸ TS 6.3.1996. Uusi laki asettaa vaatimuksia. Liikennemääriä aiotaan rajoittaa Turun keskustassa.

¹²⁹ Valtuutettu Mika Helvan (vihr.) ym. aloite 14.4.1997. Linnankadun alkuosan Brahenkadun ja Aninkaistenkadun väliltä sulkemisesta moottoriajoneuvoliikenteeltä; Valtuutettu Jari Ketolan (vas.) ym. aloite 6.10.1997. Toimenpiteistä yksityisautoilun rajoittamiseksi ilman saastemäärien ylittäessä annetut normit.

¹³⁰ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 24.6.1998, 7.

¹³¹ TS 1.10.1996. Autoilun rajoitukset mahdollisia. Turku laatii ohjelman saastepäivien varalle.

¹³² TP 15.1.1998. Huonolta näyttää, kun Turku vähentää liikenteensä ympäristöhaittoja. Pahin saastepilvi sentään siirtyy 400 metriä sivuun.

Ilmanlaadun haasteiden valossa City Simulatorille asetettiin tavoitteiksi 1) määrittellä kohdekaupungissa 3-5 vuodessa saavutettava soveltamistaso, laatia tekninen kuvaus toimenpiteistä ja arvioida toteutuskustannukset, 2) valmistella toteutusvaiheen rahoitusratkaisu ja sopia toteutustavoista yhteistyökumppaneiden ja tärkeimpien alihankkijoiden kanssa ja laatia tutkimus- ja tuotekehityssuunnitelma, 3) testata laaditut suunnitelmat evaluointiryhmällä, johon kutsutaan asiantuntijoita syvällisen tietojenkäsittelyn, vaativien tuotekehitysprojektien ja strategisen kaupunkisuunnittelun alueelta.¹³³ Loppuraportissa tavoitteet muutettiin yksinkertaiseen muotoon: [miten projekti] *on mahdollista toteuttaa, onko rahoitus järjestettävissä, ja ketkä osallistuvat toteutukseen*¹³⁴.

3.3.1 Toiveet uudesta ilmanlaadun seurannan työkalusta

Ympäristönsuojelutoimiston osalta projektin puitteissa tehtiin Turun niin sanottu pilotti-suunnitelma, luonnostelma. Suunnitelmassa ympäristönsuojelutoimisto asetti uudelle ilmanlaadun seurantatyökalulle erilaisia toiveita: työkalun tulisi sisältää muun muassa reaaliaikaiset mittaustiedot liikennesuoritteista sekä laskentamallin mitattujen liikennesuoritteiden muuntamiseksi hiilidioksidipäästöiksi. Näin havainnollistettaisiin liikenteen epäpuhtauksien ja melun leviämistä kaupunkiympäristöön. Kyseisillä ominaisuuksilla olisi mahdollista saada aikaan reaaliaikaista ilmanlaadun seurantaa vähentävä simulointimalli, ja siten saavuttaa kustannussäästöjä ilmanlaadun seurannassa.¹³⁵

Loppuraportissa kerrottiin *joiltakin osin* City Simulator -projektiin liittyneestä Kiinan valtiollisen tiede- ja teknologiakomission Euroopan asioista vastaavan johtajan vierailusta Turkuun 18.–19.2.1998. Vierailun välilliseksi seuraukseksi kuvattiin Liaoningin maakunnan tiede- ja teknologiakomission päätöstä rahoittaa shenyangilaisten tutustumismatka Suomeen, Ranskaan ja Saksaan.¹³⁶

Muiden tavoitteiden mukaisesti City Simulatorille haettiin myös kumppaneita Euroopasta. Keskusteluja käytiin kuuden potentiaalisen yhteistyökumppanin kanssa. Keskusteluja kuvattiin yleisellä tasolla sanoin: *vastaanotto vaihteli innostuneesta*

¹³³ City Simulator Feasibility Study -väliraportti, 2.

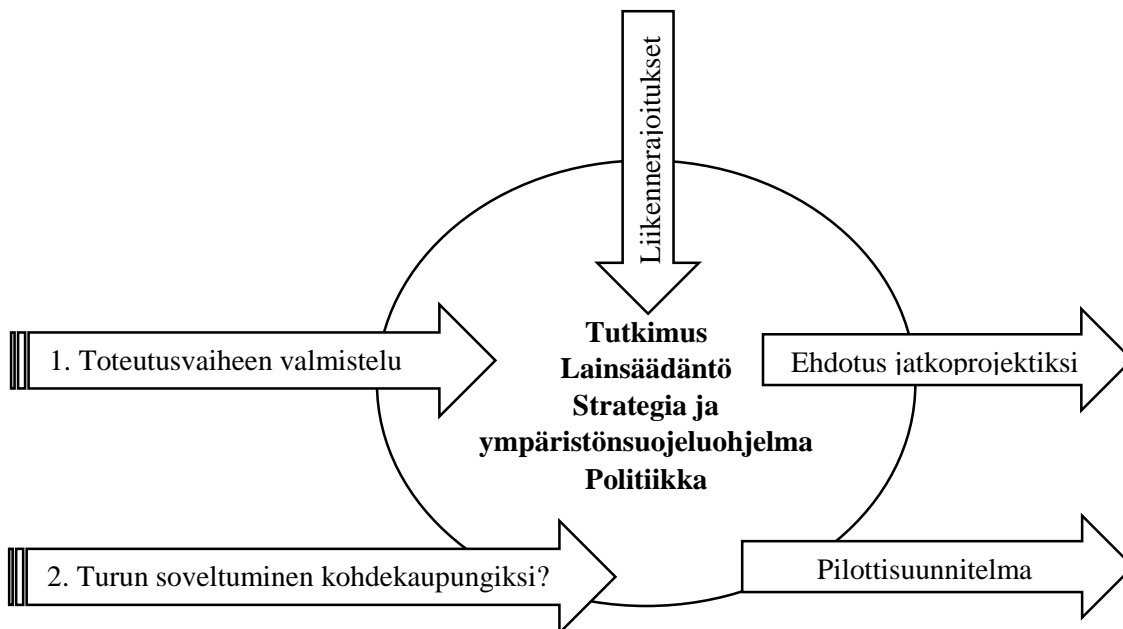
¹³⁴ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 24.6.1998, 1.

¹³⁵ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 1998, 8–9.

¹³⁶ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 1998, 3.

epäilevään. Alustava sopimus City Simulator -projektin jatkosta (Memorandum of Understanding) allekirjoitettiin Helsingissä 24.4.1998.¹³⁷

3.3.2 Vankat lähtökohdat projektille



Kuvio 3: City Simulator tavoitteet, mekanismi ja toimintaympäristö

City Simulator -projektin tavoitteet olivat tutkimuspainotteisuudesta johtuen suppeita. Chenin mukaan suppeiden tavoitteiden arvostamisessa piilee niin sanottu tavoiteansa (goal-trap). Eli projektin aineistosta etsitään kuumeisesti arvioitavissa olevia tavoitteita, mutta havaitaan samalla niiden kohdalla epäselvyyksiä tai suoranaisia puutteita. Ongelmana on luulo tärkeistä tavoitteista, jotka loppujen lopuksi ovat projektin kannalta olleet marginaalisia. Ja jos marginaalisia tavoitteita käytetään projektin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisen ensisijaisena ohjenuorana, arviointi ajautuu hakoteille. Viralliset tavoitteet on saatettu asettaa esimerkiksi rahoituksen saamisen vuoksi, eikä käytännön toteutus välttämättä vastaa niitä.¹³⁸

Ympäristönsuojelutoimiston virallinen tavoite pilottisuunnitelman teosta joka tapauksessa onnistui. Pilottisuunnitelmassa keskityttiin havainnollistamaan, mitä uudelta ilmaanlaadun seurantatyökalulta vaadittaisiin. Kyseessä oli instrumentaalinen vaikutus. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus siltä osin jäi kuitenkin puolinaiseksi, sillä ilmanlaadun suunnittelutyökalun konkretisoitumisesta ei ollut

¹³⁷ City Simulator Feasibility Study -loppuraportti 1998. 4.

¹³⁸ Chen 1990, 171–172.

varmuutta. Kuitenkin ymmärryksen ilmanlaadun seurantatyökalusta kasvaessa projektilla oli kognitiivista yhteiskunnallista vaikutusta. Myös projektin yleiset tavoitteet toteutusvaiheen graafisista työkaluista, osallistujien selvittämisestä ja rahoituksesta etenivät, joten tietomäärä toteutusvaihetta varten kasvoi, ja tavoitteet siltä osin toteutuivat. Tavoitelähtöinen arviointi ei kuitenkaan selvennä kaikkia tekijöitä, jotka liittyvät City Simulatorin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. On myös syytä selvittää niitä tekijöitä, jotka joko edesauttoivat tai hidastivat projektin yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tutkimuspainotteisuuden ohella lainsäädäntö, kaupungin strategia sekä poliittiset prosessit vaikuttivat projektin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden muodostumiseen. Ensinnäkin muutokset EU-direktiiveissä ja Suomen lainsäädännössä lisäsivät painetta puuttua ilmanlaadun ongelmiin. Sen lisäksi Turun kaupungin ympäristöohjelmassa jo vuonna 1992 mainittiin tavoitteena *vähennetään keskustan läpi kulkevan liikenteen määrää*¹³⁹. City Simulatorin puitteissa esitettiin vahvasti toiveita liikenteen rajoittamisesta (mekanismi). Myös 1994 kaupungin tavoitteeksi vahvistettiin muun muassa kestävä kehitys ja asukkaiden hyvinvointi, johon kuuluivat autoliikenteen määrää vähentävien suunnitelmien teko¹⁴⁰. Valtuutettujen aloitteiden liikenteen rajoittamisesta projektin aloitusvuonna 1997 ovat lisänneet vaadetta kaupungin suuntaan toimenpiteiden lisäämiseksi ilmanlaadun heikkenemisen ehkäisemiseksi¹⁴¹.

Kun joistain projekteista voi tulkita ylisuurten tavoitteiden tarkoituksellista asettamisesta poliittisen hyväksyttävyyden saamiseksi, oli City Simulator päinvastainen projekti. Projektin kontekstissa City Simulatorin yhteiskunnallisella vaikuttavuudella oli kaikki edellytykset onnistua sekä lainsäädännölliseltä että poliittiselta näkökannalta katsoen. Ilmanlaadun seurantatyökalu ei kuitenkaan sellaisenaan toteutunut tutkielman tarkasteluajankohdalla, mutta vuoden 2000 alussa ympäristönsuojelutoimiston WWW-sivuilla oli mahdollista seurata ilmanlaatua¹⁴².

¹³⁹ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

¹⁴⁰ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

¹⁴¹ Valtuutettu Mika Helvan (vihr.) ym. aloite 14.4.1997. Linnankadun alkuosan Brahenkadun ja Aninkaistenkadun väliltä sulkemisesta moottoriajoneuvoliikenteeltä; Valtuutettu Jari Ketolan (vas.) ym. aloite 6.10.1997. Toimenpiteistä yksityisautoilun rajoittamiseksi ilman saastemäärien ylittäessä annetut normit.

¹⁴² TS 19.1.2000. Ilmanlaadusta tuorein tieto internetistä.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Sosiaalinen
Onko projektin tuloksena jokin ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? Suunnitelma uudesta ilmanlaadun seurantatyökalusta.	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista? Tietomäärä lisääntynyt uuden ilmanlaadun työkalun vaatimuksista.	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista? Yhteistyö kiinalaisten kanssa.

Taulukko 5: City Simulator yhteiskunnallinen vaikuttavuus

3.4 Green Know-How Turku 1997–2000

Kolmanneksi tutkin Green Know-How Turku -projektia (tästä eteenpäin GKHT), jonka alkuperäisenä tavoitteena oli *vahvistaa alueen ympäristönsuojelun osaamista ja lisätä sen markkinointia sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tavoitteena on myös, että keskus innostaa uudelleen yhteistyöhön eri sektoreiden sisällä ja niiden välillä ja lisää alueemme ympäristökilpailukykyä ja synnyttää uusia työpaikkoja*¹⁴³.

Projektille haettiin alkuvaiheessa rahoitusta Euroopan sosiaalirahastolta, sillä sen koettiin olevan ESR:n työllisyyttä edistävän 6 artiklan mukaisesti perusteltua¹⁴⁴. Rahoitus myönnettiin kolmeksi vuodeksi, hyväksyttävistä kustannuksista 1.1.1997 alkaen¹⁴⁵. Projektihakemuksessa tuotiin esille, miten projekti toteutettaisiin yhteistyössä julkisen sektorin, yksityisen, kolmannen sektorin sekä korkeakoulujen kanssa¹⁴⁶.

Projektin varsinaista agenda eteenpäin viemään perustettiin Varsinais-Suomen ympäristöosaamiskeskus ry, jonka tavoitteiksi tarkentui Varsinais-Suomen ympäristöprofiilin selventäminen ja kehittäminen sekä alueen ympäristömarkkinoinnin mahdollisuuksien parantaminen. Nimenä käytettiin kuitenkin Green Know-How Turku. GKHT:n tarkoituksena mainittiin alueen ympäristötoimijoiden motivointi yhteistyöhön ja verkostoitumaan sekä alueellinen ympäristötietokanta, jossa jokainen ympäristöasioista kiinnostunut toimija yhteystietoineen olisi listattu.¹⁴⁷

¹⁴³ Ympäristötoimenjohtaja Mikko Jokisen kutsu mahdollisille osallistujille 6.5.1997.

¹⁴⁴ European Social Fund. Article 6 Pilot Projects. Handbook for Promoters Version 1 1996, 3. Artiklan perusteella rahoitusta voivat saada projektit, joiden uskotaan luovan uusia työpaikkoja uusilla teknologisilla aloilla sekä ympäristönsuojelussa ja jotka edistävät uusia taitoja ja työvoiman liikkuvuutta.

¹⁴⁵ Green Know-How Turku loppuraportti 21.10.1999, 1. Loppuosa rahoituksesta saatiin ympäristötietokantaan liittyneiltä jäseniltä sekä Varsinais-Suomen Liitolta.

¹⁴⁶ Pilot Project Proposal: "New Jobs by Green Know-How" 1996, 2.

¹⁴⁷ Varsinais-Suomen ympäristöosaamisen keskus ry:n säännöt 22.5.1997, 1. Perustajajäsenenä mainittiin 32 jäsentä, Turun kaupungin lisäksi Raisio, Naantali, Kaarina ja Parainen. Myös Åbo Akademi, Turun yliopisto, Turun kauppakorkeakoulu, Turun kauppakamari, Folkhälsan i Åbolands Service Ab, Varsinais-

Ympäristötietokantaan liittymisen eduiksi mainittiin yhteinen markkinointiesite, yhdistyksen tiedote/lehti, yhteiset koulutustilaisuudet ja seminaarit, osallistuminen markkinointitapahtumiin, verkostopalvelut, yhteydet korkeakouluihin sekä ympäristöosaamisen ja markkinoinnin tukipalvelut¹⁴⁸. Projektin avulla tavoiteltiin myös ESR-rahoituksen ehtojen mukaisesti uusia työpaikkoja ympäristösektorille¹⁴⁹.

3.4.1 Monitahoiset vaiheet

EU:lle toimitetussa projektihakemuksessa esitetään täsmällisiä odotettuja tuloksia (anticipated results), joihin kuuluivat sadan julkishallinnon virkamiehen kouluttaminen projektin kontaktien avulla kansainvälisiin projekteihin, uusien yritysten perustaminen sekä vähintään kymmeneen kansainväliseen projektiin piti saada asiantuntijoita GKHT:n kautta.¹⁵⁰

GKHT on tutkimistani projekteista aktiviteeteiltaan monipuolisin. Projektin toiminnan aikana tavoitteita edistettiin viiden vaiheen avulla, joista ensimmäinen oli kumppanuuksien kehittäminen. Kumppanuuksien kehittäminen eteni ympäristötietokannan jäsenmäärän kasvattamisella: vuoden 1997 lopussa niitä oli 47, vuonna 1998 54 ja vuoden 1999 lopussa 56.¹⁵¹ Mukana oli muun muassa vesinäytteen ottolaitteita ja kokonaisia jätevedenpuhdistamoita valmistavia yrityksiä¹⁵². Toisena tavoitteena oli toimintamallin rakentaminen, mikä rakentui alkuvaiheessa etsimällä projektille projektipäällikkö ja toimitilat sekä kahden asiantuntijan palkkauksella. Kolmanneksi osa-alueeksi muodostui ympäristöalan markkinoinnin ja koulutuksen parantaminen paikallisesti ja kansainvälisesti. Niitä edistettiin lähinnä seminaarien avulla. Vuonna 1997 järjestettiin kolme seminaaria ja kaksi tiedotustilaisuutta. Aiheina olivat *ympäristöongelmat ja yhteistyö ympäristöasioissa*, *ympäristöhaasteet nykypäivän yrityksille* sekä *EU ja muu projektirahoitus*. Vuonna 1998 järjestettiin suomalais-ranskalainen kaksoisseminaari *biotekniikka ja komposiittimateriaalit*. Vuonna 1999 järjestettiin suomalais-kiinalainen ympäristöalan seminaari, jonka yhteydessä sovittiin alustavasti yhteistyön jatkamisesta Kiinan ympäristöhallinnon virkamiesten

Suomen Yrittäjät ry, Data-City Center Oy ja Varsinais-Suomen Liitto sekä alueen yrityksiä olivat mukana perustamisesta lähtien.

¹⁴⁸ Green Know-How. Ympäristöosaamista Turusta maailmalle 1996, 1–2.

¹⁴⁹ Final Report "New Jobs by Green Know-How" 2000, 6.

¹⁵⁰ Pilot Project Proposal: "New Jobs by Green Know-How" 1996, 4.

¹⁵¹ Final Report "New Jobs by Green Know-How" 2000, 3.

¹⁵² Demari 8.1.1997. Green Know-How Turku: Kaupunki markkinoi työntekijänsä ulkomaille.

kouluttamisella. Sen lisäksi vuonna 1999 pidettiin seminaarit aiheista *valtionhallinnon rooli ympäristöystävällisen liiketoiminnan viennissä sekä työskentely kansainvälisissä ympäristöprojekteissa*. Projektin aikana seminaareihin laskettiin osallistuneen yhteensä yli 400 henkilöä.¹⁵³

Markkinointia ja verkostoitumista kehitettiin myös painetun ja sähköisen materiaalin avulla sekä osallistumalla erilaisiin verkostoitumistilaisuuksiin. Projektin aikana avattiin vuonna 1998 internet-sivut. Sivujen hyödyllisyyttä tosin kyseenalaistettiin loppuraportissa siten, että *kotisivujen ylläpidolla turvataan perusinformaation jatkuva esilläolo. Kotisivuja kehitetään, mutta arvio niiden merkityksestä on toistaiseksi varovainen*.¹⁵⁴

Projektin tiimoilta osallistuttiin kansainvälisiin seminaareihin Itävallassa, Belgiassa ja Latviassa. Paikallinen osallistuminen merkitsi osallistumista Radio 100:n ympäristöön liittyvän ohjelmasarjan tekemiseen. Vuoden 1999 aikana osallistuttiin myös Helsingissä pidetyille ekokaupunki-messuille sekä Pietarin ympäristöviikoille.¹⁵⁵ Koulutuksen saralla GKHT:n organisaatio järjesti yhdessä Åbo Akademin kanssa kurssin ympäristöalan asiantuntijuudesta, mihin saapui vierailevia opettajia ympäristötietokannan kautta¹⁵⁶.

Rekryointipalveluiden edistäminen kuului tavoitteisiin, ja se oli ESR-rahoituksen kannalta tärkein kohta. Rekryointi eteni kolmen osa-aikaisen työntekijän palkkauksella. Ulkoinen rekryointi eteni yhteistyössä Turun yliopiston rekryointipalveluiden kanssa, minkä avulla 15 henkilöä sai ympäristöalan työpaikan.¹⁵⁷

Projektissa tavoiteltiin lisäksi osallistumista paikallisten, valtakunnallisten ja kansainvälisten projektien hakuprosesseihin. Vaikka yhtäkään uutta projektia ei GKHT:n avulla saatu aloitettua, vuonna 1999 ministeriöt tilasivat GKHT:n organisaatiolta kaksi asiantuntijaraporttia. Raporttien voikin todeta olleen projektin kannalta sivuvaikutuksia, sillä niiden tuottamista ei tavoiteltu. Ympäristöministeriö halusi katsauksen suomalaisen jätteenhuollon tilasta ja mahdollisesta uudesta konsepti-ideasta otsikolla *Suomen jätehuolto ja sen toimivuus*. GKHT teki myös esiselvitystyönä raportin Kauppa- ja teollisuusministeriölle ympäristöklusterin kaupallisista

¹⁵³ Green Know-How Turku loppuraportti 21.10.1999, 3–4.

¹⁵⁴ Green Know-How Turku loppuraportti 21.10.1999, 7.

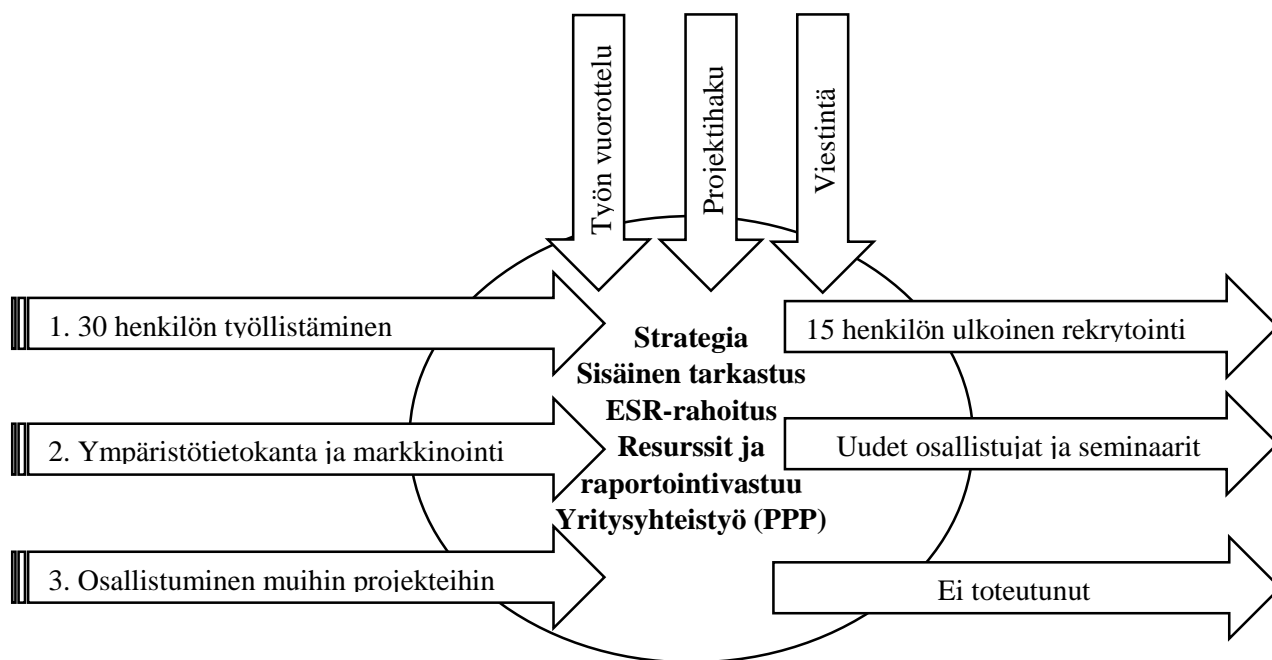
¹⁵⁵ Green Know-How Turku loppuraportti 21.10.1999, 10.

¹⁵⁶ Final Report “New Jobs by Green Know-How” 2000, 13–15.

¹⁵⁷ Final Report “New Jobs by Green Know-How” 2000, 11–12.

mahdollisuuksista otsikolla *ympäristöklusterin liiketoiminnan kehittämisen edellytykset*.¹⁵⁸

3.4.2 Julkinen kohu tavoitteista



Kuvio 4: Green Know-How Turku tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on ensinnäkin syytä pohtia GKHT:n tavoitteita kuten tavoitelähtöisessä arvioinnissa, mutta kiinnittää huomio etenkin tavoitteiden viralliseen ja operatiiviseen ulottuvuuteen. Projektin alkuperäiset viralliset tavoitteet olivat laajoja, eikä niitä asetettu tärkeysjärjestykseen tai suunniteltu, minkä ajanjakson kuluessa niiden tulisi olla täytetty. Tosin loppuraportissa todetaan ajan olleen riittämätön tavoitteiden saavuttamiseksi¹⁵⁹.

On myös syytä huomioida, että julkilausutut tavoitteet vaihtelivat. Tässä mielessä tavoitteissa on epätasaisuutta, eli tavoitteet on saatettu asettaa tarkoituksella ylisuuriksi esimerkiksi rahoituksen takaamisen vuoksi. Chen tarkentaa tavoitteiden tarkoitusta toteamalla, että niiden välillä voidaan havaita virallisia ja operatiivisia tarkoitusta – jotka tekevät niiden analysoimisesta vivahteikasta. Projektin tavoitteet voivat legitimoida projektin olemassaolon poliittisten päätöksentekijöiden edessä tai

¹⁵⁸ Green Know-How Turku loppuraportti 21.10.1999, 5.

¹⁵⁹ Final Report “New Jobs by Green Know-How” 2000, 22.

esimerkiksi mediassa, ja tällöin tavoitteet voidaan esittää äärimmäisen positiivisesti hyväksynnän saamiseksi projektin toteutukselle.¹⁶⁰

Julkisesti GKHT:ssa tavoiteltiin EU:n sosiaalirahaston ehtojen mukaisesti työn kierrättämistä (job alternation) kansainvälisten kytkösten avulla. Demari-lehdessä yhdeksi vaihtoehdoksi mainittiin, että halukkaat kaupungin virkamiehet voisivat osallistua GHKT:n kontaktien avulla kansainvälisiin projekteihin, jolloin tilalle voitaisiin palkata esimerkiksi nuoria henkilöitä työkokemusta kartuttamaan. Visiona oli, että projektin ansiosta viiden vuoden jälkeen 50 henkilön työpanos olisi kansainvälisten projektien kierrätyksessä.¹⁶¹ Lopulta projektin päättyessä ainuttakaan virkamiestä ei koulutettu siten kuin oli työn kierrätyksen puitteissa suunniteltu. 15 henkilöä kuitenkin onnistuttiin työllistämään GKHT:n ja Turun yliopiston rekrytointipalveluiden yhteistyön ansiosta.

Projektin aloittamista ja rahoitusta eli resurssien saamista ylipäänsä helpottavat houkuttavat, suuret tavoitteet. Sen vuoksi tavoitteiden asettamisessa saattaa olla tarkoituksenmukaista puutetta realismista, eli mihin projektilla todellisuudessa voidaan vaikuttaa. Operatiiviset tavoitteet kuvastavat sen sijaan toimenpiteitä, joita tavoitteiden toteuttamiseksi tosiasiallisesti suoritetaan. Siten operatiiviset tavoitteet toimivat projektin tuloksellisuuden mittarina ja perustana, sillä ne tulevat suoritetuiksi. Viralliset ja operatiiviset funktiot voivat kuitenkin olla projektin arvioinnin paradoksi. Jos tavoitteet on asetettu epäselvästi vain poliittinen hyväksyttävyyks mielessä, mutta käytännössä toteutus ei vastaa niitä, syy-seuraus -yhteys ei tällöin täsmää. Virallisten tavoitteiden perusteella on silloin vaikea arvioida selkeästi ja mitattavasti tavoitteiden kausaatiota.¹⁶²

Tavoitteet ovat asettuneet ylimitoitetuiksi monesta syystä. Merkittävänä GKHT:n taustatekijänä oli Turun kaupungin strategia vuodelta 1994. Strategian ensimmäiseksi tavoitteeksi mainittiin juuri työllisyyden parantaminen, joka jakaantui erilaisiin toimenpide-ehdotuksiin: elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseen ja kaupungin työllisyyspoliittisiin keinoihin erityisesti nuorten työttömyyden

¹⁶⁰ Chen 1990, 90–91.

¹⁶¹ Demari 8.1.1997. Green Know-How Turku: Kaupunki markkinoi työntekijänsä ulkomaille.

¹⁶² Chen 1990, 90–91.

vähentämiseen¹⁶³. Työllisyysteema oli kaupungin tavoitteissa haasteellisen työllisyystilanteen vuoksi korkealla, joten projektille löytyi sitä kautta tarvetta.

Tavoitteiden osalta on aiheellista viitata myös Turun kaupungin sisäiseen tarkastukseen, joka arvioi GKHT:a taloudellisesta ja juridisesta näkökulmasta. Sisäisen tarkastuksen johtopäätöksissä todettiin, että projektia toteuttavan yhdistyksen, Varsinais-Suomen ympäristöosaamiskeskus ry:n *toiminta on ollut asetettujen tavoitteiden suuntaista, vaikkakaan ei selkeästi mitattavaa*. Esimerkiksi alkuperäisessä projektihakemuksessa asetettuja taloudellisia tavoitteita kuvattiin ylimitoitetuiksi.¹⁶⁴ Ylipäänsä projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin ongelmana on määrällisten indikaattorien asettaminen, varsinkin jos toiminta on ollut luonteeltaan laadullista. GKHT:n kohdalla oli kyse osittain myös siitä.

Sisäisen tarkastuksen moitteet tavoitteista olivat myös julkisesti esillä Turun Sanomissa julkaistussa artikkelissa, jossa spekuloidtiin mahdollisuudella, että EU vaatisi osan projektin rahoituksesta takaisin puutteellisen raportoinnin ja tavoitteiden toteutumattomuuden vuoksi. Samassa uutisessa kaupunginjohtaja Armas Lahoniitty ilmoitti kaikkien EU-rahoitteisten projektien valvontaa tehostettavan.¹⁶⁵

Sisäisen tarkastuksen raportin jälkeen GKHT:n tuloksista kirjoitettiin selventävä raportti *EU:lle esitetyt tärkeimmät tavoitteet ja projektista saatavat tulokset arvioineen*. Raportti keskittyi rekrytointiin ja kontaktien luomiseen, joiden todettiin pitkälti epäonnistuneen.¹⁶⁶

Tarkastelen GKHT:n yhteiskunnallista vaikuttavuutta myös realistisen arviointimetodin avulla, jotta projektin toimintaympäristö tulisi havainnollistetuksi. Ensinnäkin Euroopan sosiaalirahasto on antanut raamit projektin yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle. Projektin kannalta rahoituksen oleellisin ehto oli työllistävä vaikutus, jonka

¹⁶³ Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi 16.5.1994. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II, TKA.

¹⁶⁴ Tarkastusraportti 15/99. EU-hanke ”Green Know-How” 8.9.1999, 1–8. Turun kaupungin sisäinen tarkastus arvioi projektia, oliko toteutuksessa *hanketta koskevia sääntöjä noudatettu ja onko hankkeen hallinnointi ohjeiden mukaista*. Sisäinen tarkastus tutustui projektiin käymällä läpi raportteja, ESR-rahastoa koskevia sääntöjä ja kirjanpitoa vuosilta 1997–1998. Lisäksi tarkastuksen aikana haastateltiin projektissa mukana olleita.

¹⁶⁵ TS 1.10.1999. Turun seudun ympäristöprojektin hoidossa vakavia puutteita.

¹⁶⁶ EU:lle esitetyt tärkeimmät tavoitteet ja projektista saatavat tulokset arvioineen 21.10.1999, 2.

lisäraportissa todetaan kuitenkin enimmäkseen epäonnistuneen, vaikka työn vuorottelua (mekanismi) harkittiin tavoitteen edistämiseksi hyödyntää¹⁶⁷.

Projektin haasteiksi mainittiin myös resurssien puute sekä kirjallinen raportointivelvollisuus, jota oli sekä paikallisesti että ESR:n suuntaan. Raportointivastuu nähtiin välttämättömäksi, mutta sen koettiin myös rasittavan vähäistä henkilöstöä.¹⁶⁸ Vaikka projektin työllistämistavoite jokseenkin epäonnistui, ympäristötietokannan kehittämisen tavoite kuitenkin eteni. Tarkentavassa raportissa kuvailtiin, miten ympäristöalan yrityksiin oltiin yhteydessä (viestintä, mekanismi). Projektin päättyessä ympäristötietokannan kohdalla todetaan, miten rekisteriin halukkaiden määrä ylitti rekisterin kautta kyselyjen kontaktien määrän.¹⁶⁹ Tavoitteen saavuttaminen merkitsi instrumentaalista yhteiskunnallista vaikutusta, koska kyseessä oli työväline sektorienvälisen yhteistyöhön. GKHT:ssa on havaittavissa myös odottamaton sivuvaikutus, sillä kauppa- ja teollisuusministeriön sekä ympäristöministeriön tilaamat asiantuntijaraportit merkitsivät poliittista yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tosin projektiaineistosta ei selviä, miten suora vaikutus raporteilla oli ministeriöihin. Kyseessä oli joka tapauksessa ainut sivuvaikutus, jonka tutkimistani projekteista havaitsin.

Vuonna 1997 hyväksytyssä strategiassa kannustettiin sektorienväliseen yhteistyöhön. Työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaan kuului kuntien ja yritysten välinen yhteistyö, jonka avulla edistettäisiin uusien innovaatioiden syntymistä ja niiden kaupallistamisesta¹⁷⁰. Sen lisäksi projektin loppuraportissa todettiin, miten kansainvälisiä kytköksiä luotiin tavoiteltua vähemmän. Esimerkiksi muistiossa tapaamisista Turun Pietarin päivien aikana 3.-5.10.1999 käydään läpi yhteistyösuhteiden rakentamista Venäjän suuntaan. Muistiossa sovittiin yhteydenpidosta eri osapuolten välillä (viestintä, mekanismi). Muun muassa Venäjän luonnonvarojen ministeriön edustaja oli kiinnostunut GKHT:sta, koska projekti pystyisi hänen mukaansa toimimaan kontaktiväylänä suomalaisiin ympäristötietokannan yrityksiin. Tutkimusaineiston perusteella kontaktien kanssa ei kuitenkaan projektin aikana sovittu mitään.¹⁷¹

¹⁶⁷ EU:lle esitetyt tärkeimmät tavoitteet ja projektista saatavat tulokset arvioineen 21.10.1999, 2.

¹⁶⁸ Final Report "New Jobs by Green Know-How" 2000, 22.

¹⁶⁹ EU:lle esitetyt tärkeimmät tavoitteet ja projektista saatavat tulokset arvioineen 21.10.1999, 2.

¹⁷⁰ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

¹⁷¹ Muistio tapaamisista Turun Pietarin päivien aikana 3.-5.10.1999, 1–3.

Uusia projekteja oli tarkoitus toteuttaa GKHT:n ympäristötietokannassa olevien toimijoiden avulla, mutta monen tietokannassa olleen yrityksen kansainvälisiä toimia kuvailtiin vähäisiksi. Myös GKHT:n puitteissa tehty projektihaku (mekanismi) ei johtanut uusien projektien syntyyn. Loppuraportissa tuotiin esille, miten projektin aikana huomattiin hidasteena vaikeudet solmia kumppanuuksia yksityisen ja julkisen sektorin välillä (PPP).¹⁷² Projektilla oli kuitenkin ollut siten kognitiivista yhteiskunnallista vaikutusta, sillä ymmärrystä kertyi kansainvälisestä ja eri sektorien välisestä yhteistyöstä. Erilaisten seminaarien järjestäminen sekä koulutusyhteistyö Åbo Akademin kanssa edesauttoivat kotimaan osalta tavoitetta.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Poliittinen	Sosiaalinen
Onko projektin tuloksena jokin ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? Ympäristötietokanta uusi väline ympäristötoimijoiden yhteistyössä.	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista? Ymmärrys kasvanut kansainvälisyyden ja eri sektorien välisestä yhteistyöstä.	Onko projekti vaikuttanut yhteiskunnalliseen päätöksentekoon? Ministeriöiden tilausraportit vaikuttaneet välillisesti.	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista? Projektin puitteissa vahvistettu yhteistyötä kotimaassa ja kansainvälisesti.

Taulukko 6: Green Know-How Turku yhteiskunnallinen vaikuttavuus

3.5 ICTULA 1998–1999

Neljänneksi tarkastelen projektia Information and Communication Technology Use with Local Agenda 21 eli ICTULA, joka aloitettiin 1998 kansainvälisenä EU-rahoitteisena projektina. Projektille saatiin rahoitusta, koska siinä oli kyse viiden eurooppalaisen kaupungin yhteistyöstä informaatioyhteiskunnan, kestävän kehityksen sekä kaupunkisuunnittelun haasteisiin vastaamiseksi.¹⁷³ Kyseessä oli myös alun perin Rion ilmastopöytäkirjassa sovitun 2000-luvulle ulottuvan toimintaohjelman Agenda 21:n paikallisen toimintaohjelman seuraus (LAP, Local Agenda 21 Process). Ohjelmassa tarkennettiin, miten Rion ympäristöpoliittista julistusta tulisi käytännössä toteuttaa paikallisin toimin.¹⁷⁴

¹⁷² Final Report “New Jobs by Green Know-How” 2000, 20–21.

¹⁷³ Facilitation of the use of Information and Communication Technology with Local Agenda 21 Processes – Proposal part B 1997, 9.

¹⁷⁴ TS Ihminen ja ympäristö -liite 22.4.1998. Varsinais-Suomen Agenda 21 toimii jo käytännössä. Paikallistasolla ympäristönsuojelutoimiston yhteydessä toimineessa agenda-toimipisteessä koordinoitiin

ICTULA:n päätoteuttajana oli Institut Wohnen und Umwelt GmbH, ja osatoteutukseen osallistuivat ympäristönsuojelutoimiston lisäksi kaupungit Amsterdam, Darmstadt, Hannover ja Liverpool. ICTULA oli tutkimistani projekteista toinen tutkimukseen painottuva, minkä vuoksi se oli toteutukseltaan suppea. Projektin ideana oli samanaikaisesti edistää informaatioteknologian ja kestävästä kehityksen periaatteita siten, että kumpikin osa-alue olisi harmoniassa.¹⁷⁵

ICTULA:n kaikkien osallistujien yleisinä tavoitteina oli 1) informaatioteknologian avulla parantaa tiedonvälitystä, 2) varmistaa, että matalatuloisten ryhmien osallistumismahdollisuudet eivät heikkene uusien teknisten innovaatioiden myötä, 3) parantaa osallistumismahdollisuuksia paikallisella tasolla erityisesti nuoria ajatellen. Jokaisella osallistujataholla oli omat keskittymisalueensa. Ympäristönsuojelutoimiston tavoitteeksi tarkentui sähköisen työkalun kehittäminen Turun kaupunkihallinnolle ja kaupunkisuunnittelijoille, minkä avulla tulevaisuuden kaavoitussuunnitelmat pystyttäisiin esittämään *mielenkiintoisemmalla ja ymmärrettävämällä tavalla kuin aikaisemmin*. Samanaikaisesti ideana oli helpottaa kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa oman elinympäristönsä tilaan ja tulevaisuuteen. Kolmanneksi tavoitteena oli tutkia, kuinka Internetin välityksellä esitetty tieto muokkaa erityisesti nuorten mielipiteitä omasta elinympäristöstään. Neljänneksi tavoiteltiin tietoa siitä, millaisia kulttuurisia käsityksiä nuorilla on informaatioyhteiskunnasta, ja miten he visioivat informaatioyhteiskunnan tulevaisuuden.¹⁷⁶

3.5.1 Hirvensalon kaavoituksen kiistanalaiset suunnitelmat

Projektia edelsivät kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunnan ja ympäristölautakunnan erimielisyydet Hirvensalon tulevaisuuden suunnitelmista, mitä käsiteltiin myös Turun Sanomissa. Lautakunnat jakautuivat väestötavoitteiden ja rakentamisen osalta. Ympäristölautakunta esitti kritiikkiä kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunnan hyväksymälle kaavaluonnokselle siitä, että vuoden 2020 väestötavoitteita pitäisi laskea sekä osayleiskaavan sisältää paremmin tietoa mahdollisen rakentamisen

Varsinais-Suomen Agenda 21 -työtä, jonka teemoina olivat ympäristötietoisuus, ympäristökasvatus, vesiensuojelu ja liikenne sekä yhdyskuntarakenne.

¹⁷⁵ Facilitation of the use of Information and Communication Technology with Local Agenda 21 Processes – Proposal part B 1997, 3–4.

¹⁷⁶ The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 1–2.

ympäristövaikutuksista¹⁷⁷. Vuonna 1997 Hirvensalossa ei ollut suuria kerrostaloalueita, mutta alueelle oli suunnitteilla kerrostalorakentamisen laajentamista. Hirvensalossa oli kuitenkin laajasti asuttamatonta luontoa, joten rakentamissuunnitelmat olivat ristiriidassa luonnonsuojelullisten näkökohtien kanssa. Projektin loppuraportissa myös huomioitiin, miten suunnitelmien suhteen käytiin julkista keskustelua. ICTULA:n avulla Hirvensalon tulevaisuudensuunnitelman poliittisen kiistaan yritettiin tuoda ratkaisuja.¹⁷⁸

Suunnitelmien visualisoimiseksi projektin aikana luotiin kolmannen osapuolen CyberCube Ltd:n kanssa kolmiulotteinen graafinen mallinnus siitä, miltä Hirvensalon alueet Pohjoisranta, Sorttamäki, Maanpää ja Särkilahti näyttäisivät vuonna 1998 sekä 2020, jos vuoden 1998 rakennussuunnitelmat edistyisivät. Mallinnus, ilmakuvat sekä kartta kuvauksineen laitettiin julkisesti nähtäville ympäristönsuojelutoimiston WWW-sivuille (www.turku.fi/ympto) ja niistä oli mahdollista antaa palautetta sähköpostitse.¹⁷⁹

Projektin toteutukseen kuului myös tutkimusosuus, jota varten kerättiin 26 henkilön vapaaehtoisryhmä Kastun ja Kupittaaan lukioiden oppilaista. Ryhmä kokoontui kuudesti projektin aikana keskustellakseen Hirvensalosta, informaatioyhteiskunnasta ja tulevaisuudesta. Tutkimuksessa tarkasteltiin ryhmien tapaa tulkita erilaista aineistoa, joten osa ryhmästä tutustui Hirvensalon kehittämisraportin kirjalliseen muotoon ja osa Internetissä olevaan ilmavalokuviin pohjautuvaan 3D-malliin sekä muuhun elektroniseen aineistoon. Kastun ja Kupittaaan lukioiden oppilaiden haastattelun tuloksia taulukoitiin seuraavasti.¹⁸⁰

¹⁷⁷ TS 16.10.1997. Hirvensalon saarella asui 1997 noin 5000 asukasta ja vuoteen 2020 tähtäävässä yleiskaavatyössä tavoiteltiin 12 600 asukasta. Myös sillan rakentaminen Hirvensaloon oli kiistanalainen: yleiskaavatyön tuloksena suunniteltiin siltaa Katariinanlaakson kautta, mutta ympäristötoimi ehdotti siltaa Lauttarannan kohdalle.

¹⁷⁸ The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 3.

¹⁷⁹ The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 35. Mallin tekniset minimirajoitukset olivat Windows-pohjaiselle tietokoneelle: 133 MHz, 8 MB RAM ja 2,5 MB vapaata tallennustilaa. 3D-mallin viemä tallennustila oli 547 kb. Malli on saatavilla CD-ROM -levyllä.

¹⁸⁰ The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 34.

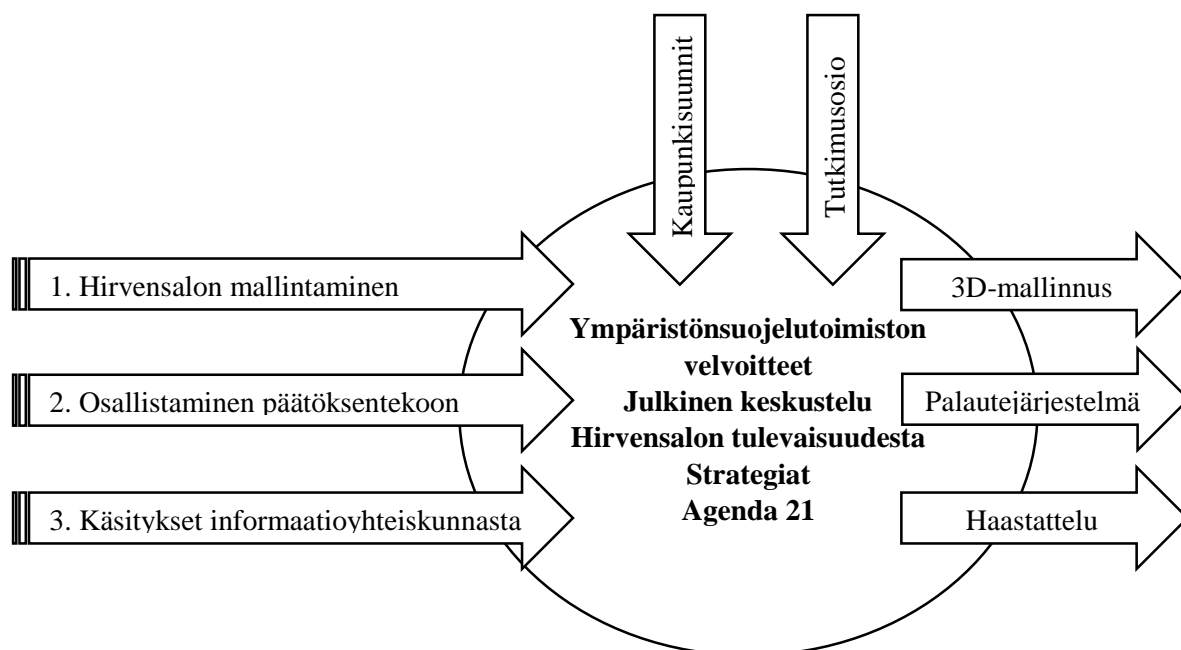
	Sähköinen versio	Kirjallinen versio
Saavutettavuus	Helposti ja nopeasti löydettävissä, mutta materiaalin tarkastelemiseen tarvitaan tietokone.	Hankalaa löytää, mutta periaatteessa kaikilla on mahdollisuus lukea kirjallista aineistoa.
Luettavuus	Helposti ja nopeasti luettavissa.	Yleisesti ottaen helppolukuinen, mutta ammattitermistön ymmärtäminen hidastaa lukemista.
Tiedon laatu	Selkeä ja informatiivinen.	Yksityiskohtainen.
Selittävyys	Hyvä. Muutoksia on mahdollista katsoa ja kommentoida kaavoitussuunnitelmaa niiden perusteella.	Hyvä. Mahdollista yhdistää kaavoitussuunnitelma saaren kokonaiskuvaan.
Visuaalisuus	Hyvä.	Huono.
Heikkoudet	3D-mallin skaala ja karttatiedon puutteet.	Ammattitermistö, saavutettavuus, Suunnitelmaa vaikea visualisoida.
Hyödyt	Saavutettavuus. Tekee ymmärtämisestä helppoa, mahdollistaa eri kuvakulmien käytön. Informatiivinen ja nopea.	Perusteellisuus, saavutettavuus ja tarkkuus ja yksityiskohtaista karttatietoa.

Taulukko 7: ICTULA haastattelun tulokset

Vaikka sähköisen ja kirjallisen materiaalin erot havainnollistuivat ristiriitaisestikin projektin aikana ja oppilaat kokivat sähköisen materiaalin joiltain osin paremmaksi, ICTULA:n loppupäätelmissä todettiin oppilaiden kokeneen informaatioyhteiskuntaa kohtaan niin sanottua tulevaisuuspeessimisiä. Oppilaat kokivat vaikutusmahdollisuutensa tulevaisuuden tapahtumaskenaarioihin suppeiksi. Maailman nähtiin jakautuvan tulevaisuudessa kahtia: yhtäältä taloudellisesti menestyviin teollisuusmaihin ja köyhempiin maihin, toisaalta informaatioteknologian taitajiin ja taitamattomiin.¹⁸¹

¹⁸¹ The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 36.

3.5.2 Informaatioteknologian hyödyntäminen kaupunkisuunnittelussa



Kuvio 5: ICTULA tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö

Ympäristönsuojelutoimiston osallistumista projektiin selittävät ennen kaikkea lainsäädännölliset velvoitteet. Projektia edeltänyt kiista Hirvensalon kaavoitussuunnitelmista kiinteistö- ja rakennuslautakunnan ja ympäristönsuojelulautakunnan välillä johti siihen, että lautakunnan alaisena toimijana ja lautakunnan päätösten toimeenpanijana ympäristönsuojelutoimistolla oli syy osallistua projektiin. Ympäristönsuojelutoimiston vastuulla ollut Hirvensalon mallintaminen toteutui ulkoistuksen tuloksena CyberCube Ltd:n tekemänä. Projektin aikana valmistunut 3D-mallinnus oli vaikutukseltaan instrumentaalista, sillä mallinnus toimi työkaluna, joka havainnollisti Hirvensalon ympäristöä ja sen tulevaisuudensuunnitelmia. Myös projektin loppuraportissa tulkittiin 3D-mallinnuksen havainnollistaneen Hirvensalon alueen rakennussuunnitelmia paremmin kuin perinteinen 2D-mallinnus sekä tuoneen uuden tavan saada nuoret kiinnostumaan kaupunkisuunnittelusta¹⁸².

3D-mallinnus tarjosi myös kaupunkisuunnitteluun (mekanismi) vaihtoehtoisen tavan havainnollistaa päätösten seurauksia. Sen vuoksi projektilla oli poliittista vaikutusta. Kolmiulotteinen malli oli kuitenkin testivaiheessa, eikä sen vakiintumisesta ollut vielä varmuutta. Turun Sanomissa uutisoitiin, että jos käyttäjäkokemukset olisivat hyviä, mallinnus voitaisiin liittää osaksi Turun kaupungin WWW-sivuja. ICTULA:n aikana

¹⁸² The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Planning. A study of environment-related representations among youth and in local agenda 21 process 1999, 36.

Hirvensalon tulevaisuudensuunnitelmista oli mahdollista antaa palautetta ympäristönsuojelutoimiston WWW-sivujen kautta. Jatkosuunnitelmissa oli, että WWW-sivujen kautta voisi myös kirjoittaa suoraan palautetta erilaisista asioista ennen poliittista päätöksentekoa. Toiveissa oli myös, että jatkossa kolmiulotteinen malli olisi kaavoitusosaston käyttämä työkalu.¹⁸³

Tietokonepohjaisten tapojen käyttämiselle oli esiintynyt tarvetta jo pitkän aikaa, sillä jo vuoden 1992 Turun kaupungin ympäristöohjelmassa kannustettiin seuraavasti: *kehitetään kaupungin tietokonepohjaista paikkatietohallintaa siten, että ympäristötieto on aina suunnittelijan käytössä*¹⁸⁴. Projektin avulla tavoiteltuun poliittisen osallistumisen lisäämiseen lähidemokratian saralla löytyi tarvetta kaupungin 1997–2000 strategian mukaan: *luodaan pysyvä asukasosallistumisjärjestelmä tukemaan lähiöuudistusta, kaavoitukseen vaikuttamista ja lähiödemokratian kehittämistä koko kaupungissa*¹⁸⁵.

Projektin käynnistymisen merkittävänä syynä oli lisäksi YK:n Rion julistuksen kautta syntynyt Agenda 21, jossa esitettiin toiveita paikallisten kestävän kehityksen toimenpiteiden syntymiseksi. Rion jälkeen kestävä kehitys ymmärrettiin entistä enemmän nimenomaan yhteydessä muihin yhteiskunnan osa-alueisiin, kuten teknisiin edistysaskeliin.

Projektin tutkimusosiossa (mekanismi) tavoiteltiin tietoa yhtäältä internetin roolista, toisaalta nuorten käsityksiä informaatioyhteiskunnasta tarkasteltiin haastatteleamalla. Oppilaiden ymmärrys sähköisen ja kirjallisen materiaalin eroista kasvoi, joten projektilla oli kognitiivista vaikutusta. Toisaalta myös käsitteellistä vaikutusta on havaittavissa, sillä ICTULA auttoi havainnollistamaan informaatioteknologian merkitystä kaavasunnittelussa.

¹⁸³ TS Rakentaminen -specialliite 14.10.1998. Turussa testataan uutta tekniikkaa – asukkaat mukaan päätöksentekoon.

¹⁸⁴ Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

¹⁸⁵ Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000 16.6.1997. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II, TKA.

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Käsitteellinen	Poliittinen
Onko projektin tuloksena ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? 3D-mallinnuksen työkalu.	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista? Ymmärrys kasvanut sähköisen ja paperisen tiedon ymmärtämisen eroista.	Onko projekti auttanut havainnollistamaan käsitteitä? Informaatioteknologian merkitystä havainnollistettu kaavasuunnittelussa.	Onko projekti vaikuttanut yhteiskunnalliseen päätöksentekoon? Tuonut kaavoituksen poliittiseen kiistaan selvennystä.

Taulukko 8: ICTULA yhteiskunnallinen vaikuttavuus

3.6 EVD-POST 1998–2000

Viimeiseksi käsittelemme Electric Vehicle Delivery POST -projektia (myöhemmin EVD), jossa testattiin päästöttömiä sähköautoja Suomen, Saksan, Ruotsin, Ranskan ja Belgian postitoimitsijoiden kanssa. Mukana osatoteuttajina oli myös yrityksiä ja ympäristönsuojelutoimisto. Projektin pääkoordinaattorina toimi Saksan posti. Projektihakemuksessa rahoituksen saamista perusteltiin eurooppalaisella ulottuvuudella, sillä tarkoitus oli testata erilaisten sähköautojen akkuteknologian toimivuutta ja taloudellisuutta kuuden maan olosuhteissa.¹⁸⁶ Postitoimitsijat olivat projektin väliraportin perusteella mukana, koska jos sähköautot toimisivat postin tiheässä toimintaympäristössä, ne toimisivat kaikkialla¹⁸⁷.

EVD hyväksyttiin EU:n vaihtoehtoisia energiamuotoja kehittävän THERMIE-ohjelman alaiseksi pilottiprojektiksi, jonka arvioinnin toteutti Euroopan Kaupunkien Sähköautoyhdistys CITELEC. THERMIE-ohjelman mukaisesti EVD-projektille asetettiin yleisiksi tavoitteiksi: 1) Sähköautojen teknisen ja taloudellisen kannattavuuden demonstroiminen kunkin osallistujamaan käytössä, 2) innovatiivisten ja kehittyneiden akkuteknologioiden testaaminen erilaisissa toiminta- ja sääolosuhteissa, 3) ymmärryksen kehittäminen akkuteknologian vahvoista ja heikoista puolista vertailemalla teknologioita teknisestä ja taloudellisesta näkökulmasta, 4) kokonaiskuva sähköautojen ja akkujen teknologiasta eurooppalaisella tasolla, 5) sähköautojen edistäminen muissa käyttötarkoituksissa esittämällä niiden käyttömahdollisuudet postipalveluiden vaikeiden olosuhteiden avulla. Poikkeuksellisesti projektihakemuksessa tarkennettiin myös erikseen odotetut tulokset: ensinnäkin todiste

¹⁸⁶ Proposal for a Project. E.V.D. POST 1997, 21.

¹⁸⁷ EVD-POST. Electric Vehicle Delivery in Postal Organisation. Progress Report #1 1998, 1.

sähköautojen luotettavuudesta postipalveluiden käytössä, toiseksi erilaisten akkuteknologioiden sopivuuden arviointi vaihtelevissa toiminta- ja sääolosuhteisissa, kolmanneksi sähköautojen kustannustehokkuuden arviointi, neljänneksi sähköautojen kaupallisten mahdollisuuksien lisääminen, viidenneksi päästöjen vähentäminen kaupunkiliikenteessä, kuudenneksi fossiilisten polttoaineiden käytön vähentäminen, seitsemänneksi tietoisuuden lisääminen sähköautoista laajemman yleisön joukossa.¹⁸⁸ EVD on tutkimistani projekteista ainoa, jossa tavoitteiden asettamisen lisäksi mainitaan erikseen odotetut tulokset. Selkeät odotetut tulokset vahvistivat projektin hyväksymisen houkuttelevuutta.

Turun kaupungin ja ympäristönsuojelutoimiston tavoitteiksi muodostuivat kuljettajien kouluttaminen, sähköautojen käytön raportointi sekä sähköautojen laajemman käytön mahdollistavan infrastruktuurin kehittäminen poliittisten päätösten turvin. Mahdollisiksi toimenpiteiksi tarkennettiin projektihakemuksessa ilmainen pysäköinti ja latauspisteet sähköautoille sekä sähköautojen käytön edistäminen liikennesuunnittelun avulla.¹⁸⁹ Projektihakemuksessa tuotiin myös esille Turun ilmanlaadun ongelmat, joiden merkittäväksi syyksi mainitaan autoliikenne. Näin ollen Turun halukkuutta projektiin perusteltiin päästöttömän liikenteen edistämällä.¹⁹⁰

3.6.1 Sähköautojen poliittinen mahdottomuus

Projekti käynnistyi kansainvälisessä mittakaavassa ottamalla käyttöön 49 suunnitelluista 60 sähköajoneuvosta Ranskassa, Belgiassa ja Suomessa. Sähköautot otettiin käyttöön aluksi vain osassa maista, sillä niissä akkuteknologiana käytettiin perinteisiä lyijyhappo- ja nikkelikadmiumakkuja, kun taas muissa maissa oli päädytty erilaisen akkuteknologian käyttöön, jonka toimitus oli viivästynyt.¹⁹¹

Turun kaupunki otti käyttöön kolmivuotisella leasing-sopimuksella viisi Fortumin toimittamaa Elcat Cityvan 200 -sähköajoneuvoa, joista yksi päätyi ympäristönsuojelutoimistoon. EVD eteni aluksi ympäristönsuojelutoimiston osalta sähköautolle sopivimman reitin analysoinnilla. Sen jälkeen valittiin sopivat kuljettajat, ja heidät sekä mekaanikot koulutettiin kahdessa päivässä. Kuljettajille ja mekaniikoille

¹⁸⁸ Proposal for a Project. E.V.D. POST 1997, 19-20.

¹⁸⁹ ANNEX 1. THERMIE Project TR/0140/97: E.V.D.-POST, 6.

¹⁹⁰ Proposal for a Project. E.V.D. POST 1997, 22.

¹⁹¹ EVD-POST. Electric Vehicle Delivery in Postal Organisation. Progress Report #1 1998, 1.

järjestettiin myös säännöllisesti tapaamisia, joissa he pystyivät jakamaan kokemuksiaan muiden käyttäjien kanssa.¹⁹²

Projektia ulkoisesti arvioinut CITELEC moitti väliraportissa Turun kaupunkiorganisaatiota siitä, että kaupungin infrastruktuuria ei muutettu millään tavalla sähköautolle sopivammaksi esimerkiksi julkisten sähköautolatauspisteiden avulla. Kritiikkiä annettiin myös suppeasta ajoseurannasta, sillä ajopäiväkirjat eivät sisältäneet tietoa päivittäisestä energiankulutuksesta.¹⁹³

Projektin loppupuolella raportointi täsmentyi. Sähköajoneuvoista koottiin ajopäiväkirjojen perusteella tietoa ajokilometreistä, energiankulutuksesta, akun ja muun sähkötekniikan toimivuudesta ja ilmasto-olosuhteiden vaikutuksesta. Kerättyjen tietojen perusteella todettiin puutteita akkujen laadussa, lämmityslaitteen tehossa sekä käyttäjien osaamattomuutta huoltaa sähköajoneuvoja.¹⁹⁴ Lopulta akut vaihdettiin toisenlaiseen teknologiaan projektin loppuvaiheilla¹⁹⁵.

Loppuraportissa kiinnitettiin huomiota siihen, miten EVD:n puitteissa sähköautoa käyttäneet kokivat ajamisen miellyttävämmäksi kuin tyypillisesti Elcat-sähköautojen käyttäjillä oli todettu. Tämän vuoksi eräs johtopäätelmä oli, että myös tulevaisuudessa uudenlaista teknologiaa esiteltäessä tulisi kohdistaa riittävästi huomiota kuljettajien ja huoltomiesten jatkuvaan kouluttamiseen. Tulosten osalta loppuraportissa huomioitiin myös, että poliittisten syiden vuoksi sähköautoille oli mahdotonta sallia etuoikeutta ajaa moottoriajoneuvoille kielletyillä alueilla.¹⁹⁶ Turun Sanomien uutisessa tuotiin ilmi, miten lopulta vuonna 2000 projektin puitteissa saavutettiin tavoite julkisten, ilmaisten sähkölatausasemien tuomisesta kaupungin alueelle. Turun kaupunki tarjosi kolme latausasemaa, muiden toimijoiden aloitteesta latausasemia pystytettiin yhteensä 15 Turun alueelle. Latauspaikkojen investointikustannuksia kuvailtiin vähäisiksi, yhteensä ne olivat 100 000 markkaa, josta kolmasosa tulisi EU:lta.¹⁹⁷ Julkishallinnon ja yritysten yhteistyössä sähkölatauspisteiden pystyttämiseksi kyse oli PPP-yhteistyöstä, joka tuotiin näkyvästi esille myös loppuraportissa¹⁹⁸.

¹⁹² Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 24-25.

¹⁹³ EVD-POST. Electric Vehicle Delivery in Postal Organisation. Progress Report #1 1998, 20.

¹⁹⁴ E.V.D. POST – Suomen osuus. Alustavia tuloksia 13.4.1999, 7.

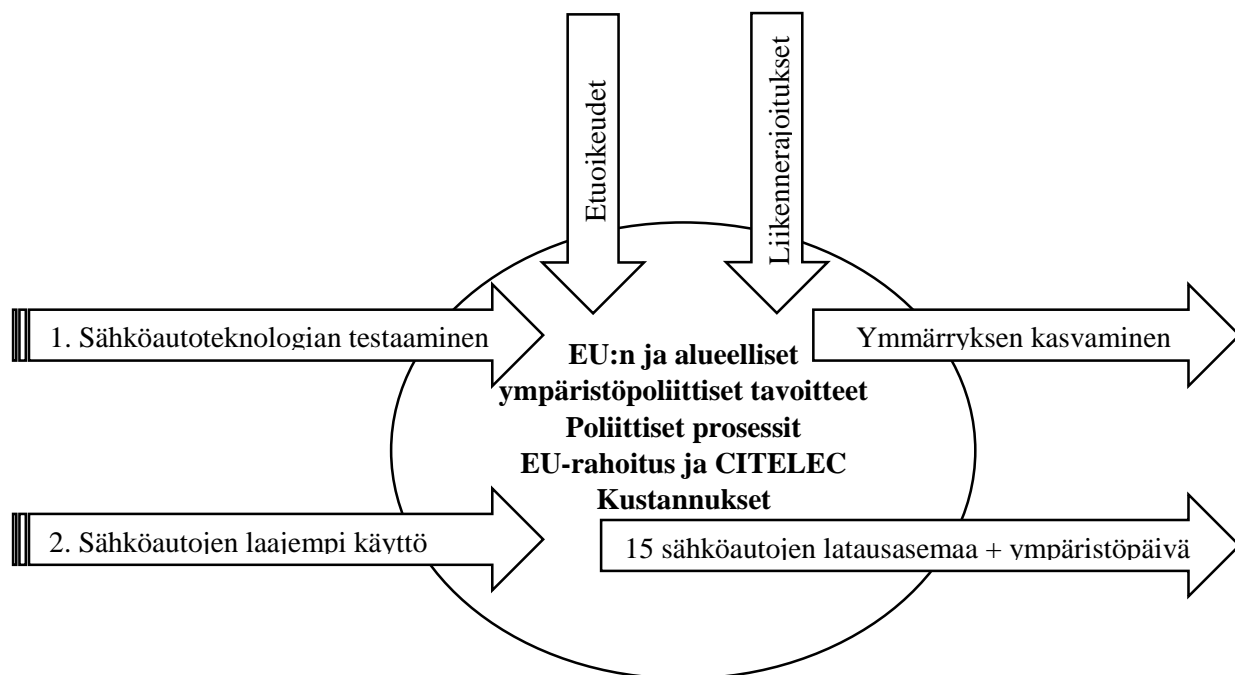
¹⁹⁵ Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 25.

¹⁹⁶ Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 23-24.

¹⁹⁷ TS 23.3.2000. Autoja postilla ja kaupungilla. Turku rakentaa keskustaan latauspaikkoja sähköautoille.

¹⁹⁸ Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 24.

3.6.2 Mihin on mahdollista vaikuttaa?



Kuvio 6: EVD-POST tavoitteet, mekanismit ja toimintaympäristö.

Projektin virallinen tavoite sähköautojen ja akkuteknologioiden testaamisesta toteutui. EVD:ssa testauksessa olleet sähköautot merkitsivät instrumentaalista yhteiskunnallista vaikutusta, sillä ympäristönsuojelutoimistolle ja koko Turun kaupunkiorganisaatiolle projekti tarjosi mahdollisuuden ensimmäistä kertaa kokeilla sähköautoja kaupunkiliikenteessä.

Kognitiivista yhteiskunnallista vaikutusta sen sijaan ilmensi kuljettajien ja projektin toteutuksessa olleiden mekaanikkojen ymmärryksen kehittyminen sähköautojen käytöstä, tekniikasta ja eroista polttomoottoriin ajoneuvoihin.

Päästöttöminä ajoneuvoina sähköautojen käytöllä oli vaikutusta luonnonsuojeluun. Loppuraportissa mainittiin, miten sähköautojen keskimääräinen energiakulutus oli noin 45 kilowattituntia 100 kilometrillä. Suora energiakulutus oli 10–25 % vähemmän kuin vastaavankokoisissa bensa- ja dieselautoissa.¹⁹⁹ Projektin päättyessä sähköautoilla ajettiin Suomessa noin 400 000 kilometriä²⁰⁰.

Sähköautojen käytön edistäminen ja tietoisuuden lisääminen toteutuivat EVD:ssä kuitenkin kaksijakoisesti. Kansainvälisesti käyttöä ja tietoisuutta edisti EU:n vuosiksi 1993–2000 sovittu ympäristöpoliittinen tavoite hillitä hiilidioksidipäästöjä siirtämällä

¹⁹⁹ Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 5–6.

²⁰⁰ E.V.D. POST – Suomen osuus. Alustavia tuloksia 13.4.1999, 5.

painopistettä uusiin energiateknologioihin ja energialähteiden käytön edistämiseen²⁰¹. EU:n tavoitteet THERMIE-ohjelman kautta uusiutuvien energiamuotojen kehittämiseksi myös lisäsivät projektin mahdollisuuksia. Lisäksi Turun ympäristönsuojeluohjelmassa painotettiin jo vuonna 1992 vaihtoehtoisten ympäristöystävällisten energialähteiden kokeilemista kaupungin julkisessa liikenteessä²⁰².

EVD:n alkuperäisessä projektihakemuksessa Turun osalta esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet olivat kuitenkin ylimitoitettuja. Viralliset tavoitteet ja tehdyt toimenpiteet eivät täsmänneet kaupunkisuunnittelun osalta. Tällöin EU-rahoituksen saamiseksi on saatettu esittää houkuttelevia tavoitteita. Toiseksi projektin todelliset vaikutusmahdollisuudet saatettiin arvioida väärin, ja poliittisten tekijöiden vaikutus aliarvioida.

Huolimatta siitä, että EVD:n tavoitteet olivat poliittisissa agendoissa, niin EU:n ympäristöpolitiikassa uusiutuvien energiamuotojen lisäämisessä kuin ympäristönsuojeluohjelman tavoitteissa, loppuraportissa todettiin poliittisten prosessien hidastavan sähköautojen laajempaa käyttöönottoa. Myös projektihakemuksessa mainittiin mahdollisena toimenpiteenä kaupunki-infrastruktuurin muuttaminen sähköautoille sopivammaksi, mutta EVD:tä arvioinut CITELEC huomautti jo projektin aikana, että muutoksia ei ollut tapahtunut. Kyse oli kuitenkin paikallisista tekijöistä. Turun Sanomien uutisessa kerrottiin, miten vastarintaa löytyi kaupungin yksiköistä. Käytännössä asia ilmeni siten, että sähköisille ajoneuvoille ei myönnetty etuoikeutta (mekanismi) ajaa julkisen liikenteen kaistoilla. Kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunta päätti kuitenkin aloittaa latauspisteiden lisärakentamisen, vaikka pysäköinninvalvontatoimisto ei puoltanut esitystä ja poliisinkin kerrottiin empivän asian suhteen.²⁰³ Siitä huolimatta, että alkuperäisessä projektihakemuksessa todettiin kaupunkien olevan suhteellisen suvereneja liikennesuunnittelussaan (mekanismi) ja Turussa toimenpiteiksi mainittiin ilmaisten parkkipaikkojen tarjoaminen sähköautoille ja liikennesuunnittelun myönteinen suhtautuminen sähköautoihin esimerkiksi liikenteen etuoikeuksien avulla, suurinta osaa toimenpiteistä ei pantu täytäntöön projektin aikana²⁰⁴. Sähköautoihin suhtautumisen myönteisyyden lisäämiseksi

²⁰¹ Mäkelä 1994, 50

²⁰² Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996 6.4.1992. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I, TKA.

²⁰³ TS 23.3.2000. Autoja postilla ja kaupungilla. Turku rakentaa keskustaan latauspaikkoja sähköautoille.

²⁰⁴ ANNEX 1. THERMIE Project TR/0140/97: E.V.D.-POST, 6.

ympäristönsuojelutoimisto järjesti kuitenkin ympäristöpäivän 31.5.1998 Ruissalossa, jossa kuntalaisten oli muun muassa mahdollista tutustua Elcat Cityvan 200 - sähköautoon²⁰⁵.

EVD:n loppuraportissa todettiin myös investointikustannusten sekä bensiini- ja dieselautojen vankan suosion hidastavan sähköautojen leviämistä. Sen vuoksi johtopäätelmänä esitettiin, että viranomaiset voisivat kompensoida sähköautojen hankkimista tai asettaa verohelpotuksia sekä harkita kaupunkisuunnittelussa etuoikeuksien myöntämistä esimerkiksi sähköautoille tarkoitettujen liikennekaistojen avulla.²⁰⁶

Instrumentaalinen	Kognitiivinen	Sosiaalinen	Luonnonsuojelu
Onko projektin tuloksena ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin? Sähköauton käyttö uudenvuorokäyttöliikenneväline.	Onko projekti lisännyt ymmärrystä projektissa tavoitelluista asioista? Ymmärrys kasvanut sähköautojen käytöstä ja tekniikasta.	Onko projekti edistänyt verkostojen muodostumista? Projektin puitteissa vahvistettu yhteistyötä kotimaassa ja kansainvälisesti.	Onko projekti vaikuttanut luonnonsuojeluun? Hiilidioksidipäästöt vähentyneet, vaikka projektiaineistosta ei ilmene määrää tai arvioita siitä.

Taulukko 9: EVD-POST yhteiskunnallinen vaikuttavuus

3.7 Miksi projektit ovat yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan erilaisia?

Seuraavaksi kokoan yhteen, millä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osa-alueella projektit ovat olleet merkittävimpiä. Pohdin myös yhteiskunnallista vaikuttamista tuoden esille syitä, miksi joillakin projekteilla on erilainen vaikutus kuin toisilla.

3.7.1 Projekteihin vaikuttaneet tekijät

Tutkielmassa olen erotellut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden piirteitä, jotka ovat edeltäneet projektien syntyä ja vaikuttaneet niiden toteutumisessa. Realistista arviointitapaa hyödyntämällä olen pyrkinyt havainnollistamaan, miten projektien toimintaympäristö joko edesauttoi tai hidasti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden

²⁰⁵ EVD-POST. Electric Vehicle Delivery in Postal Organisation. Progress Report #1 1998, 14.

²⁰⁶ Electric Vehicle Deliveries in Postal Service. Final Report 2001, 6–7.

toteutumista sekä millaisia ohjenuoria esimerkiksi Turun kaupungin strategiat asettivat välillisesti projektien toteutukseen.

Jokaista projektia ovat ensinnäkin edeltäneet yhteiskunnalliset tarpeet. Olen tarkastellut, millaisia tarpeita 1990-luvun alussa alkaneen talouslaman kautta julkishallinnolle syntyi lisätä sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja projektimuotoista työskentelytapaa sekä omaksua taloudellisen niukkuuden aikoina oppeja yksityiseltä sektorilta. Oppeja ei ole deterministisesti omaksuttu, vaan kritiikkiä julkishallinnon yhteistyöstä yksityisen sektorin kanssa on aiheuttanut muun muassa pelko julkisten palveluiden siirtymisestä vähitellen yksityisen sektorin tarjottaviksi. Siitä huolimatta sektorirajat ylittävään työskentelyyn on kannustettu esimerkiksi Turun vuosien 1994 ja 1997 kaupunkistrategioissa. Sektorirajat ylittävää työskentelyä hyödynnettiin myös kaikissa tutkimissani projekteissa, vaikka yhteistyö ei aina ollut saumatonta. Projekteista GKHT:ssa ja KAPULA:ssa koettiin haastavia tilanteita julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden päämäärien yhteensovittamisessa.

Yhteiskunnallisten tarpeiden muotoutumisen taustalla on myös ympäristöpolitiikan nousu poliittisella agendalistalla. Rion ympäristökonferenssissa 1992 valtioiden välillä saavutettiin maailmanlaajuinen yhteisymmärrys luonnonsuojeluun liittyvien toimenpiteiden moninaisuudesta; ympäristönsuojelun nähtiin merkitsevän monialaisia toimenpiteitä ja ulottuvan koko yhteiskunnan rakenteisiin. Ympäristöpolitiikka on kytkeyty esimerkiksi informaatioteknologiaan kehitysaskeliin, ja sen monialaisuus on näkynyt niin suosituksina ja velvoitteina EU:n tasolla kuin Turun strategioissa ja ympäristöohjelman avulla. Informaatioteknologian ja kestävä kehityksen lähtökohdat huomioitiin tutkimistani projekteista eritoten ICTULA:ssa, joka perustui suoraan Riossa 1992 sovittuihin kestävä kehityksen Agenda 21 -ohjelman paikallisiin ympäristötoimenpiteisiin.

Ympäristöpolitiikan laajuuden vuoksi myös ympäristönsuojelutoimistossa osallistuttiin projekteihin, jotka tukivat erilaisia tavoitteita: EVD:ssä, ICTULA:ssa ja City Simulatorissa ymmärrystä kertyi niin sähköautojen tekniikasta, tietotekniikan mahdollisuuksista havainnollistaa kaavasuunnittelua kuin ilmanlaadun seurannastakin. Hieman yllättäen konkreettista vaikutusta luonnonsuojeluun oli vain KAPULA:ssa ja EVD:ssä, joiden avulla lisättiin muovikertymän kierrättämistä sekä vähennettiin hiilidioksidipäästöjä kaupunkiliikenteessä.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden laajuutta edistää periaatteessa monitahoinen sosiaalinen, maiden rajat ylittävä yhteistyö, jonka avulla vaikuttavuus voi merkitä monta asiaa laajalla alueella. Laajaa vaikuttavuutta tavoiteltiin erityisesti EVD:ssä. Kansainvälisten, EU:n ja paikallisten ympäristöpoliittisten hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteiden ja suuren osallistujamäärän vuoksi projektilla oli vahva tuki. Projektin viralliset tavoitteet ja projektihakemuksessa poikkeuksellisesti mainitut odotetut tulokset merkitsivät korkeita lähtökohtia – ja tällöin tavoitteiden epärealistisuus voi muodostua ongelmaksi. Turun osalta EVD:ssä tavoiteltu infrastruktuurin muuttaminen sähköautoja suosivammaksi jäi pääosin toteutumatta, sillä paikallisviranomaisten keskuudessa ei asiasta saavutettu yksimielisyyttä. On mahdollista, että projektin yhteiskunnallinen vaikuttavuus olisi ollut laajempaa, jos kaupunkisuunnittelun keinoista olisi löytynyt yksimielisyys.

Tutkimukseni perusteella City Simulatoriin osallistumiseen on kohdistunut laajimmat yhteiskunnalliset vaateet. Turun ajoittain heikon ilmanlaadun vuoksi ilmanlaadun seurantavälineeseen kohdistui painetta niin kansainvälisten ilmastotavoitteiden, paikallispoliitikkojen aloitteiden sekä sanomalehtien uutisoinnin kuin myös Turun lainsäädännöllisten velvoitteiden kautta. Yhdessä nämä tekijät takasivat projektin aloittamisen hyväksyttävyyden ja ympäristönsuojelutoimiston osallistumisen. Siitä huolimatta projekti oli yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan tutkimistani projekteista suppein.

Tulin siihen johtopäätökseen, että yhteiskunnalliset vaateet voivat mahdollistaa projektin toteuttamisen, mutta vaikuttavuutta laajatkain tarpeet eivät takaa. City Simulatorin tapauksessa yhteiskunnallista vaikuttavuutta vähensi se, että projekti oli tutkimusluonteinen, eikä projektissa visioitu ilmanlaadun seurannan työväline toteutunut tarkasteluajavälillä. Projektien yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi kuitenkin ilmetä tutkimusprojekteissa vasta vuosia myöhemmin. Voikin pohtia sitä, onko joidenkin projektien kohdalla vaikuttavuuden toteutumisessa kyse siitä, että toimintaympäristö ei ollut vielä otollinen. Esimerkiksi infrastruktuurin muuttaminen sähköautoilua suosivaksi voisi olla toisena ajankohtana mahdollista toteuttaa sillä tavoin kuin EVD:n projektihakemuksessa tavoiteltiin.

Toki tulee huomioida, että tutkin yhteiskunnallista vaikuttavuutta laadullisesti. Siksi projektin vaikuttavuuden mittarina ei tulisi olla se, kuinka monta virallista tavoitetta

projekti saavutti, vaan miten merkityksellistä tavoitteiden saavuttaminen kussakin tapauksessa oli.

3.7.2 Tavoitteet ja niiden toteutumisen haasteet

Vaikka tarpeet ovat toimineet lähtökohtana projektien tavoitteille sekä lopulta vaikuttaneet projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toimintaympäristöön, tavoitteiden ylimitoitus oli ajoittain projektien ongelmana. Kiinnitin paljon huomiota tavoitteisiin tavoitelähtöisen metodin avulla, mutta pyrin myös havaitsemaan virallisten tavoitteiden ja toteutettujen toimenpiteiden kausaalisuutta. Olen pyrkinyt olemaan tuomitsematta projekteja, ja tämän vuoksi analysoin tavoitteita mahdollisimman moniulotteisesti.

Tutkimistani projekteista EVD:n lisäksi GKHT:ssa on tulkittavissa epärealististen tavoitteiden asettamista. Analyysini perusteella viralliset tavoitteet on tuotu julki esimerkiksi projektin julkisen hyväksyttävyyden kasvattamiseksi. GKHT:n rahoituksen ehtona oli työllistävä vaikutus, joka oli houkutteleva tavoite – työttömyyden ollessa vuonna 1996 Turussa vielä suurta. KAPULA:ssa tavoiteltiin selkeästi suurempaa muovijätteen kertymää kuin projektissa lopulta saavutettiin. Muovijätteen kierrättämisen lisäämiseen ja ympäristönsuojelutoimiston osallistumiseen projektiin löytyi ensisijaisesti lainsäädännöllisiä syitä.

Realistisen tavoitteen asettaminen ei ole itsestäänselvyys, sillä yhtäältä projektien tavoitteet perustuvat aina senhetkiseen tietoon, mutta toisaalta tavoitteiden toteutuminen riippuu projektin toteutusvaiheesta, henkilöistä ja ulkoisista tekijöistä. Pentti Meklin on tutkinut tavoitteiden saavuttamista ja luokitellut hyvän tavoitteen ominaisuuksia. Meklinin mukaan tavoitteen tulee olla yksiselitteinen ja ymmärrettävä, hyväksytyt esimerkiksi poliittisten päätöksentekijöiden edessä, keskeinen tavoitteen asettajan kannalta, realistinen eli saavutettava osoitetuilla resursseilla ja yksikön on lisäksi pystyttävä vaikuttamaan tavoitteen saavuttamiseen²⁰⁷.

Jokainen tutkimani projekti saavutti kuitenkin vähintään yhden virallisesti nimetyn tavoitteensa. Projektit ovat osaltaan tuoneet jollekin ihmisryhmälle uuden työkalun yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa, eli niillä on ollut instrumentaalista

²⁰⁷ Meklin 2001, 99–100.

yhteiskunnallista vaikutusta. KAPULA oli ympäristönsuojelutoimistolle ensimmäinen sektorienvälinen yhteistyöprojekti, ja toteutusmuoto jatkui kaikissa tutkimissani projekteissa. EVD:ssa sähköautoista muodostui ympäristönsuojelutoimistolle ensimmäinen mahdollisuus testata sähköautoja kaupunkiliikenteessä sekä edistää niiden käyttöönottoa Turussa. GKHT:ssa ympäristötietokanta toimi paikallisesti uudenaikaisena ympäristötoimijoita yhdistävänä tietokantana.

Johtopäätökseni tavoitteista ja lopputulemista on, että julkisesti esitetyt viralliset tavoitteet eivät lopulta edistä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumista, jos ne on tarkoituksella ylimitoitettu ja jos projektissa ei välttämättä lopulta tavoitellakaan niitä. On myös todettava, miten yhteisesti sovitut operatiiviset tavoitteet voisivat edistää yhteiskunnallista vaikuttavuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Jos esimerkiksi EVD:n kohdalla Turun organisaatiossa olisi saavutettu yksimielisyys kaupunkisuunnittelun saralla, projektin yhteiskunnallinen vaikuttavuus olisi oletettavasti ollut erilainen. Myös sektorirajat ylittävää yhteistyötä tutkinut Ruokangas havainnoi, miten julkishallinnon osapuolten sitoutuminen yhteistyöhön niin poliittisten päättäjien, johdon ja virkamiesten osalta on osoittautunut oleelliseksi pitkäkestoisissa ja laajoissa projekteissa²⁰⁸.

Tutkielman projektien perusteella projekteilla voi olla monenlaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta, joka ideaalitapauksessa tukee julkishallinnollisia päämääriä. Mutta onko mahdollista jo projektin alkuvaiheissa realistiseksi koettujen tavoitteiden ja suosiollisen toimintaympäristön perusteella päätellä, millainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus sillä tulee olemaan? Tutkimukseni mukaan se ei ole mahdollista, koska huomioonotettavia tekijöitä on lukemattomia. Olen havainnoinut monenlaisia tekijöitä, jotka vaikuttivat projekteihin, mutta uskon niitä olevan vielä tutkielmassa tarkasteltuja enemmän.

4. Projektit julkishallinnon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välineenä

Viimeisessä luvussa pohdin projekteja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisen välineenä. Ensimmäiseksi tarkastelen vaikutusten erilaisia merkityksiä. Siten havainnollistan monimuotoista kausaalista ketjua, joka liittyy vaikutusten ilmenemiseen. Sen lisäksi havainnoin projektiorganisaation sisäisten tekijöiden merkitystä vaikuttavuuden toteutumisessa.

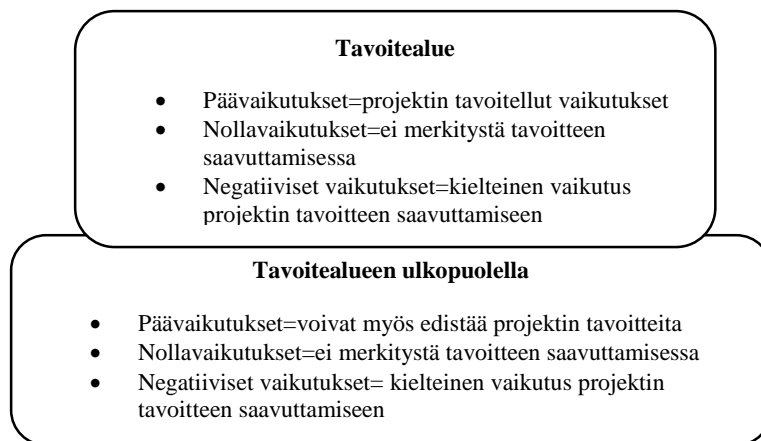
²⁰⁸ Ruokangas 1997, 62.

4.1 Vaikutus ei ole lineaarista

Tutkielmassa analysoitujen tarpeiden ja toimintaympäristön sekä erilaisten tavoitteiden ja toteutumien perusteella lukijalle saattaa välittyä mielikuva vaikuttavuudesta lineaarisena prosessina. Näin ei kuitenkaan ole. Vaikuttavuuden analysointi lineaarisesti on ongelmallista, sillä syy-seuraussuhteet ovat monimuotoisia ja lopputulokset voivat olla sattumanvaraisia. Odotin havaitsevani enemmän piilomerkityksiä ja sivuvaikutuksia tutkiessani projekteja, mutta lopulta vain GKHT:ssa ilmeni odottamaton sivuvaikutus. Vaikka projektin toteuttajat saattavat nähdä vaikuttavuuden prosessin suoraviivaisena, tavoitellut tulokset eivät välttämättä synny juuri halutulla toimenpiteellä – tai esiinny toivotulla alueella.

Vedung on täsmentänyt vaikutusten seurauksia. Hänen mukaansa ideaalilanteessa vaikutukset ovat positiivisia ja niiden voidaan todentaa olevan juuri toteutettujen toimenpiteiden seurausta. Sellaisia vaikutuksia havaitsin jokaisesta projektista eri määrin. Vaikutukset on mahdollista erotella tavoitealueella oleviin, ensisijaisesti toivottuihin vaikutuksiin sekä tavoitealueen ulkopuolella ensisijaisesti ei-toivottuihin vaikutuksiin. Tavoitealueelle kohdistuu virallisten tavoitteiden mukaisia vaikutuksia, päävaikutuksia, jotka projektin toteuttaja on saattanut määrittellä tärkeysjärjestykseen. Poikkeuksetta kaikissa tutkimissani projekteissa tavoitteet oli nimetty ja laitettu järjestykseen. EVD:ssä mentiin jopa niin pitkälle, että projektihakemuksessa esitettiin odotettuja vaikutuksia. Tavoitealueella on kuitenkin myös nollavaikutuksia. Vedung kutsuu nollavaikutuksiksi sellaisia vaikutuksia, joiden toteutumisella ei ole merkitystä päämäärän toteutumisessa. Kyse voisi olla projektista, jonka virallisena tavoitteena on jo toisen organisaation toteutumassa oleva toimenpide. Negatiiviset vaikutukset ovat nimensä mukaisesti haitallisia, sillä ne voivat kumota tavoiteltuja päävaikutuksia. En kuitenkaan havainnut projekteissa nolla- tai negatiivisia vaikutuksia. Vedung lisää vielä, että tavoitealueen ulkopuolella, ei-tavoitellulla alueella, voi myös havaita samalla tavalla päävaikutuksia, nolla- ja negatiivisia vaikutuksia. Nimestään huolimatta tavoitealueen ulkopuoliset vaikutukset eivät kuitenkaan ole välttämättä turhia, sillä ne voivat myös edistää tavoitteita.²⁰⁹

²⁰⁹ Vedung 1997, 54–58.



Kuvio 7: Vaikutuksen alueet

Tutkimani aineiston perusteella projekteissa ei tiedosteta tavoitteiden ja lopputulemien erilaisia skenaarioita; sitä, miten odottamattomat vaikutukset voivat edistää tavoitteita tai miten erilaisten tavoitteiden saavuttaminen voi kumota toisia. Projektin alkuvaiheissa tavoitteiden toteutumista ja niiden erilaisia merkityksiä on kuitenkin syytä pohtia, jotta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden skenaariot ja riskitekijät tulisivat havainnollistetuksi.

Projektin puitteissa virallisesti tavoiteltuja asioita ei tulisi tarkastella vain tavoitealueella, jossa vaikutukset ovat näkyvimmit. Kuten jo aiemmin huomioin, projektien yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi merkitä eri asioita eri alueilla. Esimerkiksi kansainvälisen projektin yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi ilmetä vain tietyllä alueella: toisella alueella tapahtuva vaikuttavuus voi ilmetä negatiivisesti tai jollekin osapuolelle jokin tietty tulos voi olla sivuvaikutus, toiselle taas päävaikutus. Harrinvirran mukaan arvioinnissa tulisi tarkastella, lakkautetaanko vanhoja toimenpiteitä tai korvataanko vanhoja työntekijöitä uusilla projektin seurauksena²¹⁰.

Siten ajateltuna aineistonani olevien projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi kokonaisuutena on vaillinainen, koska en ole selvittänyt, millaisia erilaisia vaikutuksia projekteilla on ollut kaikkien mukana olleiden vaikutusalueella.

²¹⁰ Harrinvirta ja muut 1998, 30.

4.2 Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sisäiset tekijät

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisessa olen tuonut esille erilaisten tarpeiden kautta ilmenevät projektin hyväksymistä lisäävät ulkoiset tekijät sekä onnistumisen tavoitteiden asettamisessa. Mutta vaikuttavuuden toteutumista nekään eivät takaa.

Tämän vuoksi on syytä vielä tarkastella, miten vaikuttavuuden toteutumisessa tärkeitä ovat myös projektiorganisaatioihin liittyvät sisäiset tekijät – joita kutsun inhimillisiksi tekijöiksi. Inhimilliset tekijät ovat yhteistyöprojektin toteuttajien välillä ilmeneviä ominaisuuksia, joilla on merkitystä projektin kulussa.

Projekteja tutkinut Risto Pelin listaa yhteistyössä toteutettavien projektien erilaisia ongelmakohtia. Ensimmäiseksi hän mainitsee, miten erilaiset tavat suunnitella ja ohjata projektia vaikeuttavat projektin etenemistä. Haaste on ilmeinen esimerkiksi yksityisten toimijoiden ja julkishallinnon yhteistyössä, joka näkyi myös tutkimissani projekteissa vaikeutena sovittaa yhteen toimintatapoja. Vaikka aineistona olevissa projekteissa oli monenlaisia virallisia tavoitteita eri toteuttajilla laajalla maantieteellisellä alueella, yhteistyö sujui kuitenkin enimmäkseen mutkattomasti. Tässä mielessä ääripäät projekteista olivat KAPULA ja EVD. KAPULA keskittyi vain paikallisten muovinkierrätyksellisten päämäärien saavuttamiseen, kun taas EVD Euroopan laajuiseen sähköautoteknologian demonstroimiseen. Vaikka EVD oli huomattavasti laajempi projekti kuin KAPULA, tutkimukseni mukaan KAPULA:ssa oli kuitenkin vaikeuksia yhteistyön sujumisessa, kun taas EVD:ssa ei mainittu ainoastakaan ongelmakohtaa. Toisena elementtinä Pelin mainitsee vaikeuden sovittaa aikataulut yhteen. Tutkimissani projekteissa aikataulutus oli tehty useimmiten projektin rahoituksen vaatimusten perusteella, vaikka aika ei kaikissa projekteissa raporteissa kuvailusti riittänyt tavoitteiden saavuttamiseen. Kolmanneksi ongelmaksi voi muodostua yhteisten valvontamenetelmien puute. Projektien arviointi erilaisista näkökulmista voi johtaa täysin erilaiseen tulkintaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. CITELEC:in ja Turun kaupungin sisäisen arvioinnin menetelmät olivat täysin erilaisia. Neljänneksi tiedottaminen, erilainen kieli ja tulkintaerot saattavat monimutkaistaa projektin toteutusvaihetta. ICTULA osoitti, miten ymmärrykseen voi vaikuttaa erilaisen lähdemateriaalin käyttö. Sen lisäksi yhteistyöprojekteja voivat monimutkaistaa muutokset projektin aikana ja niistä tiedottaminen. Tavoitteet

muuttuivat monissa tutkimissani projektissa, mutta lähdeaineiston perusteella ei voi tehdä pitkälle meneviä päätelmiä tiedottamisen sujumisesta muille toteuttajille.²¹¹

Ruokangas painottaa, miten yhteistyöprojektien käytännön toteutus riippuu loppujen lopuksi myös henkilöistä. Olen käsitellyt paljon projekteihin sitoutumista strategioiden, ympäristöpolitiikan ja viranomaisvelvoitteiden kautta, mutta merkittävä tekijä on henkilöiden tapa edistää projektia. Sen lisäksi tärkeää on selkeä työnjako julkishallinnollisten toimijoiden ja yksityisen sektorin välillä. Esimerkiksi EVD:ssä postitoimitsijat testasivat sähköautoja erilaisessa toimintaympäristössä kuin ympäristönsuojelutoimisto, ja siten oli mahdollista kerätä erilaista tietoa sähköautojen soveltuvuudesta.²¹²

Sisäiset tekijät	Ulkoiset tekijät
Yksityisen ja julkishallinnon yhteistyö	Globaali ympäristöpolitiikka
Aikataulutus	EU:n ympäristöpolitiikka
Yhteiset valvontamenetelmät	Alueellinen ympäristöpolitiikka
Kommunikaatio	Strategiat ja ympäristönsuojeluohjelma
Tiedottaminen muutoksista	Rahoituksen raportointivelvollisuus
Henkilöt	Julkinen keskustelu
Työnjako	Poliittiset prosessit
	Arviointi
	Tekniset haasteet

Taulukko 10: Projektien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tekijät

4.3 Lopuksi

Pro gradu -tutkielmassani lähdin tutkimaan, millaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta viidessä ympäristönsuojelutoimiston yhteistyöprojektissa oli. Kaikista projekteista havaitsin erilaisia merkittävyyden muotoja. Ideaalitapauksessa yhteiskunnallinen vaikuttavuus toteutui projektien avulla virallisesti asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Projekteja tarkastelemalla havainnollistin myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä ja ilmenemismuotoja julkishallinnon näkökulmasta, minkä asetinkin päämääräksi tutkielman alussa.

Määrittelin erilaisia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka suotuisassa tilanteessa jouduttavat projektin kulkua. Tutkielman aiheen kannalta ulkoiset tekijät – kuten globaali, EU:n ja alueellinen ympäristöpolitiikka, strategiat ja

²¹¹ Pelin 1996, 110.

²¹² Ruokangas 1997, 61.

ympäristönsuojeluohjelma, rahoituksen tuoma raportointivelvollisuus, julkinen keskustelu, poliittiset prosessit niin kunnallispoliittisesti kuin viranomaistasolla, arviointi sekä tekniset haasteet – vaikuttivat projektien syntyyn ja niiden merkityksellisyyteen. Sisäiset tekijät sen sijaan ovat yhteistyöprojektien organisaatioiden ominaisuuksia ja kuvastavat, miten yksityisen ja julkisen hallinnon yhteistyö, aikataulutus, valvontamenetelmät, kommunikaatio, tiedottaminen muutoksista, henkilöt sekä työnjako vaikuttavat projektin kulkuun joko myönteisesti tai kielteisesti. Analyysini perusteella totean, että näiden tekijöiden ollessa projektin kannalta mahdollisimman suosiolliset, yhteiskunnallinen vaikuttavuus toteutuu merkittäväällä tavalla.

Vaikutusten monenlaisista ilmenemismuodoista, tavoitteiden asettamisen piiloagendoista ja yhteistyöprojektien haasteista huolimatta julkishallinnon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäjänä projektit ovat tutkimuksessani osoittautuneet pääasiallisesti toimivaksi toteutustavaksi. Loppujen lopuksi tutkimukseni mukaan osallistuminen arvioinnin kohteena oleviin projekteihin oli ympäristönsuojelutoimistolle ensinnäkin tapa edistää lakisäätteisten viranomaisvelvollisuuksien vaateita ja toisaalta toteuttaa asioita, joihin yksiköllä yksinään ei välttämättä olisi ollut riittävästi resursseja. Siten ympäristönsuojelutoimiston osallistuminen projekteihin oli myös eri määrin julkisesti hyväksyttävää. Havaitsin syitä projekteihin osallistumiseen sekä seurauksia päämäärien toteutumisesta, mutta muun muassa realististen tavoitteiden asettamisen ja paikallisen sitoutumisen vuoksi projektien yhteiskunnallinen vaikuttavuus jäi joidenkin projektien kohdalla vaillinaiseksi.

LÄHDELUETTELO

I ARKISTOLÄHTEET

Turun kaupunki, ympäristönsuojelun järjestelemätön arkisto.

Projekteista kootun materiaalin kansioiden nimet:

Kapulaprojekti

City-Simulator

Green Know How raportteja ym. ja TECOM-kansio

ICTULA-projekti

EVD-POST ja EVD mappi 1

Turun kaupunginarkiston (TKA) kokouspöytäkirjat ja niiden liitteet:

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1983, kansio IV. 29.8.–7.11. Ca:191. Turun kaupunginvaltuuston kokous 7.11.1983, asia nro 7, 8 ja 9.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1990, kansio III. 18.6.–24.9.1990. CA:222. Turun kaupunginvaltuusto, esityslista 10/1990, asia nro 345. Turun kaupungin kehittämisen painopisteet. Kaupunginvaltuusto 18.6.1990.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1992, kansio I. 13.1.–27.4. 0102.1:3. Turun kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 5/1992. § 109 liite 2. Turun kaupunki, ympäristönsuojeluohjelma 1992–1996. Kaupunginvaltuusto 6.4.1992.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1994, kansio II. 2.5.–22.8. 0102.1:11. Turun kaupunginvaltuusto, esityslista 7/1994, asia nro 153 liite 1. Ehdotus Turun kaupungin tavoitteiksi. Kaupunginvaltuusto 16.5.1994.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II. 14.4.–16.6. 0102.1:22. Turun kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 11/1997, asia nro 241 liite II. Kehittyvä Turku - asukkaiden hyvinvoinnin perusta. Turku-strategia 1997–2000. Kaupunginvaltuusto 16.6.1997.

II SANOMALEHDET

Demari 8.1.1997

Turkulainen 31.12.1995

Turun Päivälehti (TP) 10.1.1996 ja 15.1.1998

Turun Sanomat (TS) 6.3.1996, 5.8.1996, 1.10.1996, 16.10.1997, 26.2.1998, 22.4.1998, 14.10.1998, 1.10.1999, 19.1.2000, 23.3.2000 ja 4.11.2000

III KIRJALLISUUS

Metodikirjallisuus

Chen Huey-Tsyh, *Theory-Driven Evaluations*. Sage Publications, Inc. Newbury Park 1990.

Pawson Ray ja Tilley Nick, *Realistic Evaluation*. Sage Publications Ltd. Thousand Oaks 1997.

Vedung Evert, *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick 1997.

Tutkimuskirjallisuus

Autio Anne, *Euroopan unioni ja aluekehitys Suomessa*. Euroopan komission Suomen edustusto. Helsinki 1997.

Dahler-Larsen Peter, *Vaikuttavuuden arviointi*. Stakes. Helsinki 2005.

Harrinvirta Markku, Uusikylä Petri Ja Virtanen Petri, *Arvioinnin tila Valtionhallinnossa*. Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Helsinki 1998.

Hernesniemi Hannu, Hongisto Mikko, Linnanen Lassi, Loikkanen Torsti, Luoma Päivi, *Kioto-sopimus ja yritykset. Esitutkimus strategioista*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Helsinki 1999.

Hood Christopher ja Jackson Michael, *Administrative Argument*. Dartmouth Publishing Company Limited. Aldershot 1991.

Hokkanen Joonas, *Vaikuttavuuden arviointi*. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Huuskonen Juha, Ijäs Niko ja Lehtoranta Olavi, *Julkisten palveluiden laadunarviointi. Arviointikehikko ja näkökulma*. Tilastokeskus. Helsinki 1997.

Itälä Jaana, *Varsinais-Suomen tie kestävään kehitykseen. Varsinais-Suomen Agenda 21 -ohjelma 1999–2001*. Varsinais-Suomen Agenda 21. Turku 1999.

Kieron Walsh, *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management*. Macmillan Press Ltd. Lontoo 1995.

Kolu Timo ja Valkeasuo Laura, *Veden tutkimuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus*. Suomen Akatemia. Helsinki 2009.

Manzoor Alam M., *The New Public Manager in Finland – Context, Competencies and Development*. Edita. Helsinki 1997.

Meklin Pentti, *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Artikkeliteoksessa *Tulos, normi ja tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Toimittaneet Myllymäki Arvo ja Vakkuri Jarmo. Tampere University Press. Tampere 2001. Sivut 99–100.

Mikola Sinikka ja Timo Sinisalo, *Kunnat ja EU-rahoitus 1996. EU:n ohjelmia ja rahoitusmahdollisuuksia*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.

Mäkelä Pekka, *Markkinat ja ympäristö. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan tarkastelua*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1994.

Rajavaara Marketta, *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin*. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2006.

Patomäki Heikki, Yliopisto Oyj. *Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto*. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki 2005.

Pelin Risto, *Projektihallinnan käsikirja*. Projektijohtaminen Risto Pelin. Espoo 1996.

Ruokangas Marko, *Public-Private Partnership*. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1997.

Temmes Markku ja Kiviniemi Markku, *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*.

Valtionvarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto ja Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 1995.

Turun kaupunki, tilastollinen vuosikirja 2000/2004. Turun kaupunginkanslian hallintokeskus/Tilastot ja tutkimukset. Turku 2006.

UNCED. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeiro 3.-14.6.1992.

Ympäristöministeriö ja ulkoasiainministeriö. Helsinki 1993.

IV HAASTATTELUT

Ilmansuojeluasiantuntija Miika Meretoja 13.3.2015, Turku.

V VALTUUSTOALOITTEET

Turun kaupunginarkiston (TKA) kokouspöytäkirjat ja niiden liitteet:

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio II. 14.4.–16.6. 0102.1:22. Turun kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 7/1997. 195 §, liite 1. Valtuutettu Mika Helvan (vihr.) ym. aloite 14.4.1997. Linnankadun alkuosan Brahenkadun ja Aninkaistenkadun väliltä sulkemisesta moottoriajoneuvoliikenteeltä

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1997, kansio III. 25.8.–3.11. 0102.1:23. Turun kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 14/1997. 312 §, liite 1. Valtuutettu Jari Ketolan (vas.) ym. aloite 6.10.1997. Toimenpiteistä yksityisautoilun rajoittamiseksi ilman saastemäärien ylittäessä annetut normit.

VI SÄHKÖISET LÄHTEET

Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä. 962/1997, 11 §
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19970962>> [luettu 10.8.2015].