

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

TIINA NIEMINEN

SUURENNUSLASISSA LUONTOMME MONIMUOTOISUUS

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja
toimintaohjelman 2006-2016 tavoitteiden toteutuminen

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NIEMINEN, TIINA: Suurennuslasissa luontomme monimuotoisuus. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategian ja toimintaohjelman 2006-2016 tavoitteiden toteutuminen.

Pro gradu –tutkielma, 91 s., 7 liites.

Valtio-oppi

Toukokuu 2013

Tutkin pro gradu –tutkielmassani *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategia ja toimintaohjelma 2006-2016: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi* -ohjelmaan kirjattujen strategisten tavoitteiden ja päämäärien sekä toimenpiteiden toteutumista. Luonnon monimuotoisuusohjelma on jaettu strategiaan, johon on kirjattu strategiset tavoitteet ja päämäärät, ja toimintaohjelmaan, johon on kirjattu 110 toimenpide-ehdotusta. Selvitän erityisesti toimenpiteiden toteutumisen astetta ja sen perusteella päättelen ja pohdin, miten strategiset päämäärät ja tavoitteet ovat toteutuneet. Aineistonani on monimuotoisuusohjelmasta tehty seurantaraportti, ministeriöiden ja niiden tulosohtauksessa olevien organisaatioiden tekemä itsearviointi hallinnon toimista ohjelman edistämiseksi sekä tekemäni asiantuntijahaastattelut.

Ympäristöministeriön vuonna 2009 julkaiseman tiedotteen mukaan ohjelman keskeisintä tavoitetta, luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä ei saavuteta. Toinen tutkimuskysymykseni onkin se, mitkä tekijät ovat estäneet tai hidastaneet toimenpiteiden toimeenpanoa ja toteutumista ja siten koko ohjelman toteutumista. Analyysiosuudessa hyödynnän Evert Vedungin käsitystä evaluoinnista ja sen toteuttamisesta, koska hänen näkemyksensä soveltuvat hyvin juuri tämänkaltaiseen hallinnon toimia arvioivaan tutkimukseen. Analyysistä saamiani tutkimustuloksia peilaan politiikan epäonnistumisen teoriaan ja pohdin, miten ja mitkä politiikkaepäonnistumisen tekijät näkyvät monimuotoisuusohjelman toimeenpanossa ja toteuttamisessa. Analyysissä käytän metodina sisällönanalyysia.

Keskeisimmät tutkimustulokseni ovat, että toimenpiteet ovat toteutuneet hyvin vaihtelevasti. Olen arvioinut niiden toteutumista neliportaisella asteikolla. Strategiset päämäärät tietopohjan vahvistamisesta ja kansainvälisen vaikuttavuuden parantamisesta ovat toteutuneet melko hyvin. Sen sijaan strateginen päämäärä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostamisesta on toteutunut kohtalaisesti, kun taas päämäärät toimialavastuun syventämisestä ja yhteistyön vahvistamisesta ovat toteutuneet heikosti. Keskeisimmät toimenpiteiden toteuttamiseen ja toimeenpanoon estävästi tai hidastavasti vaikuttaneet syyt ja tekijät ovat liian laaja ja epämääräinen tavoitteenasettelu, riittämättömät resurssit ja riippuvuus muiden monimuotoisuusohjelmasta erillisten ohjelmien ja hankkeiden toteutumisesta.

Asiasanat: evaluaatiotutkimus, luonnon monimuotoisuus, politiikan epäonnistuminen.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen tausta.....	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne	3
2. BIODIVERSITEETTIOHJELMAT JA SEURANTATUTKIMUS.....	6
2.1. Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997-2005	6
2.2. Ensimmäisen biodiversiteettiohjelman seurantaraportit ja loppuraportti.....	8
2.3. Toinen biodiversiteettiohjelma: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi.....	13
2.4. Suomen neljäs kansallinen seurantaraportti	15
2.5. Uusi strategia vuosille 2012-2020 ja toimintaohjelma vuosille 2013-2020.....	17
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	20
3.1. Julkinen politiikka	20
3.2. Evaluointi osana poliittista päätöksentekoprosessia.....	22
3.3. Poliitiikan epäonnistuminen	27
4. EVALUAATIO LÄHESTYMISTAPANA.....	31
4.1. Evaluoinnin historia ja käyttö.....	31
4.2. Evert Vedungin evaluaatio-käsitys.....	36
4.3. Evaluoinnin vaiheet ja tavoitteensaavuttamismalli	38
5. TUTKIMUKSEN METODI JA AINEISTO	43
5.1. Sisällönanalyysi.....	43
5.2. Hallinnonalojen toimien yhteenveto.....	45
5.3. Neljäs kansallinen raportti	46
5.4. Haastatteluaineisto.....	47

6. AINEISTON ANALYYSI.....	50
6.1. Tutkimuksen kulku	50
6.2. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostaminen	53
6.3. Toimialavastuun syventäminen	58
6.4. Tietopohjan vahvistaminen	61
6.5. Yhteistyön vahvistaminen	65
6.6. Kansainvälisen vaikuttavuuden parantaminen	68
6.7. Ohjelmatason ongelmat haastatteluiden mukaan	70
7. HAVAINTOJEN ANALYYSINTI	75
7.1. Selittävien syiden ja tekijöiden luokittelu ja analysointi	75
7.2. Selittävien syiden ja tekijöiden yhteys politiikan epäonnistumiseen	80
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	82
LÄHDELUETTELO	86
LIITE 1 Strategisten päämäärien mukainen toimenpiteiden jaottelu.....	92
LIITE 2 Haastattelukysymykset.....	98

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Ihmisen toiminta aiheuttaa huomattavaa luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä maailmanlaajuisesti, mutta ilmiön hillitsemiseksi on ryhdytty toimiin. Suomi allekirjoitti Yhdistyneiden kansakuntien biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (Convention on Biological Diversity, CBD) YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (UNCED) Rio de Janeirossa Brasiliassa 5.6.1992. Sopimus pyrkii maapallon ekosysteemien, eliölajien ja niiden perinnöllisen monimuotoisuuden suojeluun, luonnonvarojen kestäväen käytön edistämiseen sekä biologisten luonnonvarojen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaiseen jakoon.¹

Luonnon monimuotoisuudella eli biodiversiteetillä tarkoitetaan “elämän koko kirjoa”. Tähän kuuluu lajien monimuotoisuus ja runsaus, elinympäristöjen monimuotoisuus sekä lajien sisäiseen perinnöllisyyteen liittyvä monimuotoisuus. Käsitteeseen voidaan sisällyttää myös maisematason monimuotoisuus eli silmin havaittavan maiseman monipuolisuus, geologinen monimuotoisuus eli maa- ja kallioperän muodostelmien moninaisuus sekä ekosysteemien toimivuus eli luonnon kestävyys ja palautuvuus sekä ekosysteemipalvelut eli ihmisen luonnosta saamat elintärkeät hyödykkeet ja palvelut (jotka voidaan jakaa tuotanto-, tuki-, sääntely- ja kulttuuripalveluihin).² Ekosysteemit tarkoittavat luonnonmaantieteellisiä alueita ja elinympäristöjä, jotka muodostavat itsenäisen toiminnallisen kokonaisuuden³. Luonnon monimuotoisuuden käsite otettiin käyttöön 1990-luvulla luonnonsuojelussa, josta se levisi nopeasti alan tutkimukseen ja ympäristöpolitiikan sektorille. Käsite kokoa luonnon eri osa-alueet ja tasot yhden käsitteen alle⁴. YK:n biodiversiteettisopimuksen myötä käsite vakiintui myös hallinnolliseen kielenkäyttöön⁵.

Biodiversiteettisopimus on historiallisesti merkittävä, koska siinä käsitellään ensimmäistä kertaa luonnon monimuotoisuutta kokonaisuudessaan kaikilla sen tasoilla, geenimuuntelusta kokonaisiin ekosysteemeihin. Sopimus kattaa monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön sekä oikeudet

¹ Walls & Puhakka 2005, 56.

² Heikkinen 2007, 76, 160; Maaseutuvirasto 2009; Kolström 2010, 21-28.

³ Naskali ym. 2006, 13, Kolström 2010, 20.

⁴ Suvantola & Similä 2011, 15-16.

⁵ Walls & Puhakka 2005, 39.

biodiversiteetin muodostamiin luonnonvaroihin. Kaikilla sopijavaltioilla on suvereeni oikeus hyödyntää luonnonvarojaan, mutta samalla velvollisuus huolehtia luonnon monimuotoisuuden säilymisestä omalla alueellaan.⁶ Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen ensimmäisessä artiklassa sopimuksen tavoitteeksi on määritelty:

Tämän yleissopimuksen tavoitteena, jota tulee toteuttaa asiaankuuluvien määräysten mukaisesti, on biologisen monimuotoisuuden suojelu, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako, johon kuuluu myös asianmukainen perintöaineen saanti ja asiaankuuluvan teknologian siirto, ottaen huomioon kaikki tähän ainekseen ja teknologiaan kuuluvat oikeudet, sekä asianmukainen rahoitus.⁷

Kansallisen toimeenpanon kannalta keskeisimpiä artikloita on syytä nostaa esille. Sopimuksen 6. artikla edellyttää, että kunkin osapuolen tulee laatia biologisen monimuotoisuuden suojelua ja käyttöä koskeva kansallinen strategia, suunnitelma tai ohjelma. Biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö tulee ulottaa kansalliseen päätöksentekoon, yhteiskunnan eri sektoreille ja kaikkeen luontoa muokkaavaan toimintaan. Sopimusosapuolten tulee ryhtyä taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti tarvittaviin toimiin sopimuksen toteuttamiseksi.⁸ Sopimuksessa veloitetaan osapuolia selvittämään ja seuraamaan biologista monimuotoisuutta ja siinä tapahtuvia muutoksia, suojelemaan monimuotoisuutta luonnollisessa ympäristössä (in situ–suojaus esimerkiksi luonnonpuistoissa) ja luonnonmukaisen elinympäristön ulkopuolella (ex situ–suojaus esimerkiksi eläintarhoissa, kasvitieteellisissä puutarhoissa ja geenipankeissa), lisäämään yleistä tietoisuutta asiasta muun muassa kasvatuksen avulla sekä tekemään kansainvälistä tieteellistä ja teknologista yhteistyötä.⁹ Lisäksi 26. artiklan mukaan sopimuksen allekirjoittajamailla on myös raportointivelvollisuus määräysten täytäntöön panemisesta ja tavoitteiden toteuttamisesta sopimussihteeristölle. Selonteko on annettava määräajoin.¹⁰

Sopimus on luonteeltaan puitesopimus eli se sitoo osapuolia vain yhteisesti sovittujen sopimusmääräysten toteuttamiseen ja jättää keinot ja toteutustavasta jokaisen valtion oman

⁶ Salo & Sääksjärvi 2007, 8, 72; Heikkinen 2007, 11; Walls & Puhakka 2005, 57.

⁷ A 78/1994.

⁸ A 78/1994, 6. art., 10. art., 11.art.; Kuokkanen & Parkkari 2004, 29

⁹ A 78/1994, 7.-9. art., 12.-13. art., 16.-18 art; Walls & Puhakka 2005, 58.

¹⁰ A 78/1994, 26. art.

harkinnan varaan. Toiminnan yhtenäistämiseksi osapuolet ovat kuitenkin sopineet monista yhteisistä linjauksista osapuolikokouksissa (Conference of the Parties, COP). Osapuolikokoukset muodostuvat sopimuksen osallistujamaista ja niissä käytetään ylintä päätäntävaltaa, seurataan ja valvotaan sopimuksen toimeenpanoa sekä kehitetään sitä edelleen. Osapuolikokoukset kokoontuvat joka toinen vuosi.¹¹ Osapuolikokoukset ovat hyväksyneet seitsemän temaattista työohjelmaa, joissa määritellään kunkin osa-alueen visio, työtä ohjaavat perusperiaatteet, tärkeimmät toiminnan kohteet ja asetetaan tulosodotukset ja aikataulu. Temaattiset työohjelmat koskevat merten ja rannikoiden, maatalouden, metsien, kuivien maiden, sisävesien, vuoristojen ja saarten luonnon monimuotoisuutta. Lisäksi on temaattisia alueita poikkileikkaavia aiheita, kuten bioturvallisuus, geenivarojen saatavuus ja hyötyjen jako, alkuperäiskansojen oikeudet luontoon, indikaattorit, viestintä, kasvatusta ja tulokaslajit. Osasta näistä aiheista on laadittu omia työohjelmia, asiakirjoja tai ohjeistuksia.¹²

YK:n biodiversiteettisopimus on saavuttanut suuren kansainvälisen suosion. Tällä hetkellä sopimuksessa on mukana 193 osapuolta, joista 168 on allekirjoittanut sen. Sopimusosapuolena voi olla valtioiden lisäksi myös ylikansallisia osapuolia tai alueita, jotka eivät ole itsenäisiä valtioita. Esimerkiksi Euroopan unioni ja Cookinsaaret ovat ratifioineet sopimuksen.¹³

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

YK: biodiversiteettisopimuksen pohjalta Suomessa laadittiin asetus, joka astui voimaan 26.10.1994¹⁴. Sopimuksen toimeenpanemiseksi Suomessa tehtiin valtioneuvoston periaatepäätös 21.12.1995 kansallisesta ohjelmasta, jota alettiin laatia vuonna 1996¹⁵. Tuon periaatepäätöksen jälkeen Suomessa on laadittu yhteensä kolme kansallista luonnon monimuotoisuusohjelmaa. Suurennuslasin lailla pro gradu -tutkielmani pyrkiikin tarkentamaan kuvaa toimista, joita Suomessa on tehty luonnon monimuotoisuuden hyväksi biodiversiteetti-ohjelmien puitteissa. Tutkielmani on evaluaatiotutkimus YK:n biodiversiteettisopimuksen pohjalta tehdystä toisesta kansallisesta

¹¹ A 78/1994, 23. art.; Kuokkanen & Parkkari 2004, 29.

¹² Heikkinen 2007, 11-12.

¹³ Convention on Biological Diversity 2013a; Salo & Sääksjärvi 2007, 71.

¹⁴ Ympäristöministeriö 1997, 104.

¹⁵ Mt., 22.

biodiversiteettiohjelmasta, joka on nimeltään. *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2006-2016: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi*. Tutkin ohjelmaan kirjattujen strategisten tavoitteiden ja päämäärien sekä toimenpiteiden toteutumista. Olen rajannut ohjelman tarkastelun vuosiin 2006-2012, sillä vuoden 2012 lopussa julkaistiin ohjelmasta uudistettu kansallinen luonnon monimuotoisuuden strategia ja keväällä 2013 julkaistiin uusi toimenpideohjelma¹⁶.

Keskityn tutkimuksessani siis jo päättyneeseen monimuotoisuusohjelmaan. Ohjelma on jaettu kahteen osioon, strategiaan, josta valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen, sekä toimintaohjelmaan, johon on kirjattu 110 toimenpide-ehdotusta. Tutkimuskysymykseni onkin, että missä määrin toimintaohjelmaan kirjatut toimenpiteet saavutettiin. Ympäristöministeriön jo vuonna 2009 esittämän arvion mukaan asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu riittävässä määrin¹⁷. Tutkimukseni jatkokysymys on se, että mitkä tekijät vaikuttivat negatiivisesti toimeenpanoon. Näkökulmani on erityisesti siinä, mitkä tekijät ovat estäneet tai hidastaneet toimenpiteiden toimeenpanoa ja toteutumista. Samassa yhteydessä arvioin myös ohjelman strategisten päämäärien toteutumista. Analyysiosuudessa hyödynnän Evert Vedungin käsitystä evaluoinnista ja sen toteuttamisesta, koska hänen näkemyksensä soveltuvat hyvin juuri tämänkaltaiseen hallinnon toimia arvioivaan tutkimukseen.¹⁸ Analyysistä saamani tutkimustuloksia peilaan politiikan epäonnistumisen teoriaan ja pohdin, mitkä politiikkaepäonnistumisen tekijät näkyvät luonnon monimuotoisuusohjelman toimeenpanossa ja toteuttamisessa. Näiden tietojen pohjalta arvioin lopuksi, miten kansallisen ohjelman strategian tavoitteet ovat toteutuneet.

Aineistonani ovat *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2006-2016: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi* -ohjelmasta vuonna 2009 tehty seurantaraportti, ministeriöiden ja niiden tulosohjauksessa olevien organisaatioiden tekemä itsearviointi hallinnon toimista ohjelman edistämiseksi ja tekemäni asiantuntijahaastattelut. Aineiston analysoinnin metodina käytän sisällönanalyysia. Varsinaisen aineistoni tukena käytän aiempaa toimintaohjelmaa eli Suomen biologista monimuotoisuutta koskevaa kansallista toimintaohjelmaa vuosille 1997-2005 ja siitä tehtyä kolmea seurantaraporttia. Näen pro gradu -tutkielmani ennen kaikkea jatkona sille biodiversiteettiohjelmien puitteissa tehdyille

¹⁶ Ympäristöministeriö 2013b

¹⁷ Ympäristöministeriö 2009a.

¹⁸ Toisesta samankaltaisesta evaluaatiotutkijasta kts. Scriven 1991.

seurantutkimukselle, jota ympäristöministeriön koordinoimana on tähän mennessä Suomessa tehty. Tutkimukseni on eräänlainen metaevaluaatio olemassa olevista arvioinneista ja seurantaraporteista sekä ennen kaikkea jatkoa ja täydennystä niille hallinnollisen toimeenpanon näkökulmasta. Pidän erityisen tärkeänä tämänkaltaista hallinnon toimia arvioivaa tutkimusta, jolla voidaan selvittää hallinnon toimivuutta ja tulosvastuullisuutta.

Tutkimukseni etenee niin, että toisessa luvussa esittelen ensimmäisen biodiversiteettiohjelman ja sen seurantaraportit, jotka ovat keskeisintä luonnon monimuotoisuusohjelmiin liittyvää aiempaa tutkimusta. Kolmannessa luvussa taustoitan teoreettista viitekehystä eli julkista politiikka, poliittista päätöksentekoprosessia, evaluointia sen osana ja politiikan epäonnistumista. Neljännessä luvussa tarkastelen evaluaatiotutkimusta käymällä läpi lyhyesti sen historiaa ja käyttöä sekä esittelen Evert Vedungin tutkimukseni kannalta keskeisimpiä näkemyksiä evaluoinnista. Viidennessä luvussa esittelen tutkimuksessa käyttämäni metodin ja varsinaisen tutkimusaineistoni eli hallinnonalojen toimista tehdyn yhteenvedon, neljännen kansallisen seurantaraportin ja haastatteluaineiston. Kuudennessa luvussa käyn läpi tutkimusprosessin ja esittelen aineistosta toimenpiteiden etenemisestä tekemäni havainnot, jotka olen ryhmitellyt strategisten päämäärien mukaisten otsikoiden alle. Seitsemäs luku jatkaa analyysiani ja esitän siinä tiivistetysti toimeenpanoon negatiivisesti vaikuttaneet syyt ja niiden yhteyden politiikan epäonnistumiseen. Kahdeksannessa luvussa esittelen tutkimukseni johtopäätökset.

Tutkimukseni tekoa loppuvaiheessa hankaloitti ympäristöministeriön Internet-sivujen uudistaminen huhtikuusta 2013 lähtien. Osa lähdeluettelon linkeistä ei enää ole saatavissa vanhoilta nettisivuilta, mutta tietoja ei ole vielä kokonaan siirretty uusille sivuille. Lähdeluettelossa löytyvät ne internet-osoitteet, joilta olen aikoinaan löytänyt tiedon.

2. BIODIVERSITEETTIOHJELMAT JA SEURANTATUTKIMUS

2.1. Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997-2005

Luonnon monimuotoisuuteen liittyvää kansallista ja kansainvälistä tutkimusta on tehty paljon merkittävässäkin organisaatioissa jo useita vuosia, kuten myös ympäristöpolitiikkaa arvioivaa tutkimusta¹⁹. Tutkimukseni kannalta olennaisinta on kuitenkin taustoittaa aiemmin Suomessa luonnon monimuotoisuusohjelmien puitteissa tehtyä ympäristöpoliittista arviointitutkimusta. Tällaista tutkimusta on tehty valtionhallinnon ohjaamana erityisesti luonnon monimuotoisuuden suojelusta ja luonnonvarojen kestäväan käyttöön kohdistuvista ja niitä edistävästä toimista jo lähes 20 vuoden ajan. Valtionneuvosto teki periaatepäätöksen *Eräistä biologista monimuotoisuutta ylläpittoa ja tutkimusta edistävästä toimenpiteistä* 21.12.1995. Periaatepäätöksen tarkoitus oli selvittää vastuunjako ja parantaa eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä YK:n biodiversiteettisopimuksen toimeenpanossa. Tavoitteen toteuttamiseksi ympäristöministeriö asetti 20.3.1996 laajapohjaisen kaikki ministeriöt ja keskeiset elinkeinosektorit, tutkimuslaitokset, etu- ja ympäristöjärjestöt kattavan kansallisen biodiversiteettitoimikunnan. Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen velvoitteiden toteuttamisen varmistamiseksi toimikunta laati periaatepäätöksessään edellytetyn ensimmäisen biodiversiteettiohjelman nimeltään *Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997–2005*.²⁰ Toimintaohjelman laadinnan taustalla voidaan nähdä vaikuttavan YK:n biodiversiteettisopimuksen lisäksi myös muut kansainväliset sitoumukset, kuten EU:n luonto- ja lintudirektiivit (92/43/ETY ja 79/409/ETY), YK:n ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus, Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus) ja Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta (Bonnin sopimus), joihin Suomi oli jo tuolloin sitoutunut.²¹

Biodiversiteettitoimikunnan pohjalta asetettiin myöhemmin sidosryhmien väliseksi yhteistyöelimeksi Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman seurantaryhmä (15.10.1998-31.12.2005), johon valittiin yksi ydinhenkilö kustakin ministeriöstä ja

¹⁹ Esim. Convention on Biological Diversity 2013c, Millennium Ecosystem Assessment 2013, Organisation for Economic Co-operation and Development 2013, European Environment Agency 2013.

²⁰ Ympäristöministeriö 1997, 7; Ympäristöministeriö 2005, 3.

²¹ Ulkoministeriö 2012, 16, 74, 76, 79, 82; Ympäristöministeriö 1997, 8; Ympäristöministeriö 2002, 8.

keskeisimmistä tutkimuslaitoksista, etu- ja ympäristöjärjestöistä. Seurantaryhmän tehtävänä oli vastata luonnontilan seuranta tutkimuksen järjestämisestä, seurata ohjelman etenemistä ja huolehtia ohjelman seurantaraporttien laadinnasta. Seurantaraportit ovat ohjelman etenemistä kuvaavia arviointiraportteja, jotka toimitetaan myös YK:n biodiversiteettisopimuksen sihteeristölle.²²

Ensimmäisen biodiversiteettiohjelman laadintavaiheessa tunnistettiin biologisen monimuotoisuuden säilymisen suurimmiksi uhkatekijöiksi metsätalouden harjoittaminen, soiden ojittaminen ja turpeenotto, perinnemaisemien umpeenkasvu, vesistöjen rehevöityminen ja pilaantuminen, lintuvesien häviäminen ja umpeenkasvu, rantojen käyttö ja muokkaaminen, kiviaineksen hyödyntäminen, luonnonympäristöjen pirstoutuminen, lajien uhanalaistuminen, saasteet ja ilmastonmuutos.²³ Näihin uhkatekijöihin puuttumiseksi ensimmäinen biodiversiteettiohjelma kattoi seuraavat yhteiskunnallisen toiminnan alueet: yleiset suunnittelu- ja kehittämistehtävät, päätöksenteko valtio-, alue- ja paikallistasolla, taloudellinen ohjaus, maa-, metsä- ja porotalous, kaivostoiminta, vesien käyttö, kalatalous, riistanhoito ja metsästys, liikenne ja yhdyskuntarakentaminen, suojelu luonnonympäristössä (in situ) ja sen ulkopuolella (ex situ), vieraslajit, geenitekniikalla muunnellut eliöt, kansainvälinen yhteistyö, tieteellinen tutkimus, kasvatusta ja koulutus.²⁴ Toimintaohjelman päätavoitteet edellä mainituilla toiminnan alueilla olivat lajien ja elinympäristöjen suotuisan suojelutason ylläpitäminen, ekosysteemien monipuolisuuden ja elinympäristöjen yhtenäisyyden turvaaminen, luonnonvarojen kestävään käyttöön ja monimuotoisuuden hyödyntämiseen liittyvien taloudellisten mahdollisuuksien edistäminen sekä kansainvälisen ympäristöyhteistyön tiivistäminen.²⁵ Ohjelmassa tunnistettiin muutostarpeita myös toimintatavoissa. Hallinnonalojen ja elinkeinosektoreiden tuli muuttaa toimintojaan ja käytäntöjään biodiversiteetin ylläpitoa paremmin huomioon ottavaksi (ns. toimialavastuu). Käytännössä tämä näkyi toimintaohjelmassa hallinnonalojen ja elinkeinosektoreiden normaalin toiminnan uudelleen suuntaamisena siten, että niiden tuli ottaa toiminnassaan paremmin huomioon luonnon monimuotoisuus.²⁶

²² Ympäristöministeriö 2002; 3, 7; Ympäristöministeriö 2005; 3,7, 12.

²³ Ympäristöministeriö 1997, 40-44.

²⁴ Ympäristöministeriö 1997, 10-20; Hildén ym. 2005, 29.

²⁵ Ympäristöministeriö 2000, 9; Hildén ym. 2005, 7.

²⁶ Ympäristöministeriö 1997, 8-9; Ympäristöministeriö 2002, 8.

Toimintaohjelmassa on 124 toimenpide-ehdotusta, jotka liittyvät biodiversiteetin ylläpitämiseen ja kestävän käytön edistämiseen eri yhteiskunnallisen toiminnan alueilla. Toimenpide-ehdotukset olivat luonnon monimuotoisuuden kannalta vain yksittäisiin tekijöihin liittyviä melko vaatimattomia ehdotuksia, joilla pyrittiin edes vähäisessä määrin vaikuttamaan vaikeasti hallittaviin, hitaasti tapahtuviin ja useiden tekijöiden aiheuttamiin ympäristömuutoksiin. Toimenpiteillä ei pystytty puuttumaan ympäristömuutosten taustalla vaikuttaviin laajoihin yhteiskunnallisiin tekijöihin, koska tuolloin ei juurikaan ollut saatavilla yksityiskohtaista tietoa haitallisten tekijöiden yhteisvaikutuksista, jotka saattoivat olla biodiversiteetin kannalta merkittäviä.²⁷ Toimenpide-ehdotukset koskivat siis eri hallinnon- ja elinkeinoaloja. Toimenpiteen toteutuksesta vastaavat tahot olivat kunkin toimenpide-ehdotukseen liittyvän alan keskeisimpiä toimijoita. Kaikkia velvoittavia toimenpiteitä olivat tutkimus, seuranta ja luonnon monimuotoisuuden parempi huomioiminen osana normaalia toimintaa. Päävastuutahot toimenpiteiden toteuttamisessa olivat aina ministeriöitä, mutta muina vastuutahoina olivat kaikki toimintaohjelman laadinnassa mukana olleet organisaatiot ja tutkimuslaitokset.²⁸

2.2. Ensimmäisen biodiversiteettiohjelman seurantaraportit ja loppuraportti

Ensimmäisessä seurantaraportissa tarkasteltiin yksityiskohtaisesti biodiversiteettiohjelman 124 toimenpiteen pääosin valtakunnallisella tasolla tapahtunutta toteutumista aikavälillä vuosina 1997-1999. Raportti keskittyy biologiseen monimuotoisuuteen suoraan vaikuttaviin toimenpiteisiin, vaikka siinä mainitaan myös biodiversiteetin ylläpitoa tukevat ohjelman ulkopuoliset toimenpiteet, joita sidosryhmät toteuttivat ohjelman tueksi. Raportissa käydään selostuksenomaisesti kaikkien 124 toimenpide-ehdotuksen eteneminen sen perusteella, mitä toimia vastuulliset ministeriöt tai sidosryhmät olivat tehneet siihen mennessä. Raportissa käsitellään myös toimenpiteiden vaatimat kustannukset ja voimavarat yleisellä tasolla sekä tunnistetaan kaksitoista keskeisintä lähiajan painoaluetta ja niihin liittyvät tarpeet, joihin toimintaohjelman toteutuksessa tulisi jatkossa erityisesti keskittyä. Nämä kaksitoista keskeisintä painopistealuetta ovat ympäristövaikutusten arviointi, uhanalaiset lajit ja elinympäristöt, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö, geneettinen monimuotoisuus ja geenivarat, vieraat lajit ja uudet organismit, biodiversiteetin hoitoon perustuvien

²⁷ Ympäristöministeriö 1997, 45.

²⁸ Ympäristöministeriö 1997, 10-20; Hildén ym. 2005, 17.

elinkeinojen ja työllisyyden kehittäminen, kasvatusta ja koulutus, tutkimus ja kehittäminen, biodiversiteetin seuranta ja tiedonhallinta, tiedonvälitys, informaatioteknologian hyväksikäyttö, toimintaohjelman sidosryhmien välinen yhteistyö sekä kansainvälinen toiminta.²⁹

Raportissa todetaan toimintaohjelman lähteneen käyntiin suunnitellusti, mutta tutkimustietoa luonnon tilasta ja kehittämistoimien vaikuttavuudesta ei ollut tarpeeksi, jotta raportissa oltaisiin voitu ottaa kantaa niihin. Muina ongelmina toimintaohjelman toteutuksessa tunnistettiin toimintaohjelman laajuus, raha- ja henkilövoimavarojen niukkuus, hallinnon- ja toimialojen heikko sisäinen koordinaatio, tiedonvälityksen, toteutus ja sitoutuminen sekä alojen riittämätön yhteistyö, kehittymättömät yhteiset tietorekisterit ja -järjestelmät. Näiden seikkojen takia ohjelmakauden kahden vuoden aikana saavutetut tulokset olivat osin vaatimattomia.³⁰ Saavutettuja tuloksia ei yksilöity sen tarkemmin.

Toinen seurantaraportti vuosilta 2000-2001 keskittyy ensimmäisessä raportissa tunnistettujen 12 kehittämistarpeen toteutumiseen.³¹ Keskeisimmät havainnot raportissa ovat, että ohjelma oli tuolloin edistynyt monilla tärkeillä kehittämisaloilla, kuten hallinnon toimien kehittämisessä ja henkilöstön biodiversiteettitiedon lisäämisessä ja lainsäädännön uudistamisessa. Siitä huolimatta ongelmiksi koettiin ohjelman laaja-alaisuus sekä tutkimus- ja seurantatiedon puute sen hetkisestä biodiversiteetin tilasta ja toimintaohjelman vaikuttavuudesta. Lisäksi toimintaohjelman tavoitteiden toteutumisesta huolimatta luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ollut saatu pysäytettyä eikä toimintaohjelmaan toteutukseen kohdennettu lisärahoitus ollut kaikilta osin toteutunut. Lisävoimavarojen kohteiksi tunnistettiin uhanalaisten lajien tutkimus, seuranta ja suojeleminen, luonnonsuojelualueiden ylläpito sekä biodiversiteetin tilan seuranta indikaattoreita ja tietojärjestelmiä kehittämällä. Ohjelman sidosryhmien välisen yhteistyön tiivistämistä ja koordinaatiota sekä vastuutahojen sitoutumista ohjelman tavoitteisiin pidettiin myös tärkeänä.³²

Kolmannessa seurantaraportissa vuosilta 2002-2004 jatkettiin toimintaohjelman keskeisimpien kehittämisalueiden tarkastelua. Raportissa todetaan ohjelman tavoitteiden edistyneen, sillä sidosryhmien toimialavastuu biodiversiteetin suojelun, hoidon ja kestävästä käytön osalta oli

²⁹ Ympäristöministeriö 2000, 16-24; Ympäristöministeriö 2002, 7.

³⁰ Ympäristöministeriö 2000, 8-10.

³¹ Mt., 7.

³² Mt., 10

toteutunut kohtalaisen hyvin eri hallinnonaloilla, mikä näkyi muun muassa lainsäädäntöhankkeiden toteuttamisena. Sen sijaan tärkeiksi koettiin sovittujen vastuiden toteutus käytännössä, biodiversiteettiin liittyvien innovaatioiden löytäminen, ohjelman sisällön ja tavoitteiden ymmärrettävyyden lisääminen sekä biodiversiteettitiedon välittyminen alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Vaikka ohjelmaa toteutettiin pääasiassa valtakunnallisella ja alueellisella tasolla, se olisi toteutuakseen paremmin tarvinnut vahvemmin myös paikallistason, etu- ja kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten tuen. Tämän lisäksi elinympäristöjä yksipuolistanut maankäyttö oli osasyynä sille, miksi ohjelman toimenpiteiden arviointiin olevan riittämättömiä pysäyttämään tai edes merkittävästi hidastamaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä vuoteen 2010 mennessä.³³

Resurssien kohdentamista ohjelmaa tukeviin hankkeisiin pidettiin tarpeellisena. Yksittäisiksi lisävoimavarojen kohteiksi tunnistettiin erityisesti Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma, niin sanottu METSO-ohjelma (ensimmäinen kausi 2003-2007), suojeltavien lajien suojelu ja seuranta sekä luonnonsuojelun alueiden hoito ja ylläpito. Etenkin jälkimmäisen rahoitus oli tehtävien määrään ja laajuuteen nähden riittämätön. Sen sijaan monet tutkimus- ja selvitystyöt toivat paljon arvokasta tietoa biodiversiteetista, sillä niihin kohdennettiin melko runsaasti tutkimusvaroja. Lisävoimavarojen ja tiiviimmän yhteistyön kohteiksi listattiin kuitenkin seurannan tehostaminen sekä biodiversiteetin tilaa ja muutoksia kuvaavien indikaattoreiden sekä yhteisten ja yhteensopivien tietojärjestelmien kehittäminen. Biodiversiteettitutkimuksen monitieteisyyden tarvetta ja tutkimustulosten yhteiskunnallista sovellettavuutta korostettiin. Biodiversiteetin ylläpidon yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden lisäämistä pidettiin tärkeänä, kuten selvittämällä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät taloudelliset mahdollisuudet ja työllistämismahdollisuudet sekä tiedottamalla luotettavasti sen ekologisista perusteista ja yhteiskunnallisista hyödyistä.³⁴

Mielestäni kolme ensimmäistä seurantaraporttia ovat lähinnä luonnontilan ja tehtyjen toimien kuvausta vailla suoranaista linkitystä toimintaohjelmaan tai ilman sen syvempää ja kriittisempää analyysia toimien vaikuttavuudesta tai luonnon monimuotoisuuden kokonaiskehityksestä. Toimenpiteiden edistymistä on arvioitu vain sanallisesti ja niiden hyväksi tehtyjä toimenpiteitä lueteltu yleisesti aiheotsikoiden alle linkittämättä ja kohdentamatta niitä tiettyihin toimenpide-ehdotuksiin.

³³ Ympäristöministeriö 2005, 3, 17, 80.

³⁴ Mt., 48, 68, 80.

Biodiversiteettiohjelman loppuraportissa arvioidaan ohjelman toimenpiteiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Tämä vaikuttavuusraportti ei ole varsinainen seurantaraportti, vaan poikkeaa aiemmista seurantaraporteista siten, että tähän toimintaohjelman toteuttajista riippumattomaan ulkopuoliseen arviointiin osallistui Suomen ympäristökeskuksen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen, Metsäntutkimuslaitoksen ja Helsingin yliopiston tutkijoita. Loppuraportissa on käytetty tieteellisempää tutkimusotetta, koska ohjelman tavoitteiden toteutumista arvioitiin eri kriteerein, joista keskeisin oli ohjelman ja toimenpiteiden vaikutukset ja vaikuttavuus. Muita vaikuttavuuteen ja toimenpiteisiin liittyviä kriteerejä raportissa ovat kohdentuminen, tehokkuus, hyväksyttävyyys, läpinäkyvyys ja osallistumismahdollisuudet, oikeudenmukaisuus, joustavuus, ennakoitavuus, jatkuvuus ja kannustavuus.³⁵ Kriteerien pohjalta laadittiin 75 Suomen pääelinympäristötyyppiä (metsät, suot, tunturit, kalliot ja harjut, sisävedet, Itämeri, rannat, maatalousympäristöt ja rakennetut ympäristöt) liittyvää pääasiassa luonnontieteellistä indikaattoria, jotka kuvaavat luonnon tilan muutoksia, kehityssuuntia ja siihen vaikuttavia tekijöitä.³⁶ Indikaattorit on luotu DPSIR-lähestymistapaa käyttäen. Ajatuksena on, että jokaiseen pääelinympäristötyyppiin kohdistuu luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviä yhteiskunnallisia syitä (driver), jotka aikaansaavat luonnonvarojen käyttöön kohdistuvia paineita tai kuormitusta (pressures). Käyttöpaineet ja kuormitus puolestaan aiheuttavat muutoksia luonnon tilassa (state) ja silloin vaikutukset (impact) voivat olla biodiversiteetin kannalta merkittäviä, kuten ympäristötyypin heikentyminen tai lajiston uhanalaistuminen. Biodiversiteetti-vaikutukset aikaansaavat yhteiskunnallisia toimenpiteitä (responses), joilla puolestaan pyritään hillitsemään luonnonvaroihin kohdistuvia syitä ja paineita sekä vähentämään tai korjaamaan niiden negatiiviseksi koettuja vaikutuksia luonnon tilaan. Eri elinympäristöjen yksilöidyt indikaattorit voivat siis olla syy-, kuormitus-, tila-, vaikutus- tai toimenpide-indikaattoreita.³⁷

Loppuraportissa todetaan osan tavoitteista jääneen toteutumatta resurssien puutteen ja toimenpiteiden vähäisen taloudellisen kannustavuuden takia. Tavoiteltujen vaikutusten näkyminen luonnossa, esimerkiksi lainsäädännön uudistuksen jälkeen, vie yleensä useita vuosia. Ohjelman myötävaikutuksella saatiin paljon uutta tutkimustietoa, mutta varsinaiset yhteiskunnalliset innovaatiot monimuotoisuuden hyväksi sekä yritystoimintaa ja työllisyyttä edistävät tavoitteet jäivät

³⁵ Hildén ym. 2005, 9.

³⁶ Hildén ym. 2005, 23; Luonnontila 2013a.

³⁷ Hildén ym. 2005, 20-21; Luonnontila 2013a.

toteutumatta.³⁸ Ohjelman keskeisimmiksi epäkohdiksi tunnistettiin kansallisen luonnon monimuotoisuuden suojelun toimintaohjelman liiallinen laaja-alaisuus, riittämättömät voimavarat, toimenpiteiden toteutumisen viive, tutkimukseen perustuvan kokonaisnäkemys puute luonnon monimuotoisuuden tilasta ja toimintaohjelman vaikuttavuudesta, toimialavastuiden heikko toteutus käytännössä, luonnon monimuotoisuutta turvaavien uusien toimintatapojen ja taloudellisten ohjauskeinojen puuttuminen, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen tähtäävän politiikan sisällön ja tavoitteiden heikko ymmärrettävyys sekä luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon puutteellinen välittyminen alueellisen ja paikallisen maankäytön ja päätöksenteon avuksi.³⁹

Loppuraportin mukaan toimintaohjelma edesauttoi YK:n biodiversiteettisopimuksessa määriteltyjen luonnon monimuotoisuustavoitteiden toteutumista, mutta ohjelma muodostaa kuitenkin vain yhden, joskin laajan toimenpidejoukon. Suomen luonnon monimuotoisuuteen vaikuttivat useat ohjelman ulkopuoliset toimenpiteet ja kehityskulut, joita toteutettiin muiden strategioiden ja toimintaohjelmien yhteydessä jo ennen ohjelman julkaisemista ja sen aikana.⁴⁰ Tämä tarkoittaa myös osittain päällekkäistä työtä. Erilaisia luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavia, mutta biodiversiteettiohjelmasta erillisiä hankkeita, selvityksiä ja ohjelmia olivat muun muassa Metsätalouden ympäristö-ohjelma (1994-1998), Kansallinen metsäohjelma (1999-2010), Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO (2003-2007), Kansallinen kasvigeenivaraohjelma ja eläingenivaraothjelma, Tiehallinnon ympäristöpolitiikka ja -ohjelma.⁴¹ Toisaalta tarkkaa jakoa ohjelman toimenpiteiden ja muiden toimenpiteiden välille on vaikea tehdä, koska laaja toimialavastuu edellyttää huomioimaan luonnon monimuotoisuuden kaikessa toiminnassa ja samoja toimenpiteitä löytyi eri sektorien erityisohjelmista. Näin ollen voidaan ajatella, että kaikki vuoden 1997-2005 aikana luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi tehdyt tavoitteet ainakin välillisesti edesauttoivat ohjelman toteutumista.⁴²

³⁸ Hildén ym. 2005, 7-8, 11, 249.

³⁹ Hildén ym. 2005, 169-170, 249; Heikkinen 2007, 14.

⁴⁰ Hildén ym. 2005, 21.

⁴¹ Mt., 116, 124, 134.

⁴² Mt., 109.

2.3. Toinen biodiversiteettiohjelma: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi

Edellisen toimintaohjelman kauden päätyttyä valtioneuvosto teki 21.12.2006 periaatepäätöksen seuraavasta strategiasta. Toinen biodiversiteettiohjelma on nimeltään *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2006–2016: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi*. Ohjelma on jaettu kahteen osaan. Ensimmäinen osio käsittää strategian, jossa esitellään luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön tausta ja pitkän aikavälin linjaukset. Esitetyt linjaukset perustuvat YK:n biodiversiteettisopimuksen asiakokonaisuuksiin. Lisäksi strategia sisältää valtioneuvoston periaatepäätöksen, jossa esitellään ohjelman visio, strategiset tavoitteet ja strategiset päämäärät Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi. Strategia on ollut tarkoitus toteuttaa valtionhallinnon budjettiraamien puitteissa, eikä siihen ole kohdistettu merkittävästi uusia varoja, mutta strategian toteutuminen on edellyttänyt huomattavaa varojen uudelleen järjestelyä.⁴³ Valtioneuvoston periaatepäätöksissä on huomioitava, että ne ovat lähinnä poliittisia kannanottoja ja luonteeltaan valmistelevia päätöksiä ja eikä niillä ole oikeudellista sitovuutta. Lisäksi periaatepäätökset sitovat vain sitä hallitusta, joka ne on hyväksynyt. Jokainen hallitus päättää kautensa alussa, mitkä aiemmin hyväksytyistä periaatepäätöksistä ovat voimassa uudella hallituskaudella.⁴⁴

Toisen biodiversiteettiohjelman visioksi on kirjattu, että ohjelmakauden päätyttyä

Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on pysäytetty. Tasapainoinen tilanne ylläpidetään pitkällä aikavälillä. Suomi suojelee ja käyttää kestävästi luonnon monimuotoisuutta sen korvaamattomien suojeluarvojen takia sekä ihmisten hyvinvoinnin lähteenä.⁴⁵

Strategiset tavoitteet puolestaan ovat

1. Pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2010 mennessä.⁴⁶
2. Vakiinnuttaa Suomen luonnon tilan suotuisa kehitys vuosien 2010-2016 kuluessa.
3. Varautua vuoteen 2016 mennessä Suomen luontoa uhkaaviin ympäristömuutoksiin, erityisesti ilmastonmuutokseen.

⁴³ Heikkinen 2007, 3, 10-23, 41.

⁴⁴ Suvantola & Similä 2011, 57; Valtioneuvosto 2013.

⁴⁵ Heikkinen 2007, 23.

⁴⁶ Niin sanottu 2010-tavoite

4. Vahvistaa Suomen vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä maailmanlaajuisesti kansainvälisen yhteistyön keinoin.⁴⁷

Luonnon monimuotoisuusohjelman strategiset päämäärät ovat puolestaan hieman konkreettisempia ja niiden yhteyteen on kirjattu keskeisimmät keinot niiden saavuttamiseksi. Strategiset päämäärät myös edesauttavat vision ja strategisten tavoitteiden toteutumista ollen niiden kanssa osittain päällekkäisetkin. Ohjelmasta ei suoranaisesti käy ilmi, mikä on strategisten tavoitteiden ja päämäärien välinen ero, joskin luonteeltaan ne ovat hieman erilaisia. Strategiset päämäärät ovat

1. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostaminen
2. Toimialavastuun syventäminen
3. Tietopohjan vahvistaminen
4. Yhteistyön vahvistaminen
5. Kansainvälisen vaikuttavuuden parantaminen⁴⁸

Strategiassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelmassa on myös erillinen toimintaohjelma, joka muodostaa ohjelman toisen osa. Se sisältää 110 konkreettista toimenpide-ehdotusta, jotka liittyvät elinympäristöihin ja luonnonvarojen käyttöön; eliölajeihin; geneettisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön sekä bioturvallisuuteen; biodiversiteettityötä tukeviin läpäiseviin toimiin; YK:n biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa tukeviin kansallisiin toimiin sekä seurantaan.⁴⁹ Jokaisen toimenpiteen perässä on mainittu toimenpiteen toteutumisesta ensisijaisesti vastaava ministeriö ja muut toteutumista tukevat ministeriöt. Lisäksi jokaisen toimenpiteen yhteydessä esitetään sen toteuttamisen tavoiteaikataulu.⁵⁰

Koko ohjelman toteutuksen ja seurannan edistämisestä vastasi 12.4.2007 asetettu työryhmä, joka koostui eri ministeriöiden, etu-, ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen sekä tutkimuslaitosten asiantuntijoista. Työryhmän päätavoite oli muodostaa yhteinen näkemys siitä, miten toimintaohjelman toimeenpano organisoidaan hallinnossa, sekä miten eri sidosryhmät voivat osallistua siihen. Ryhmän keskeisimpinä tehtävinä oli edistää toimintaohjelman toteutusta ja seuranta, arvioida luonnon monimuotoisuuden tilassa tapahtuvaa kehitystä ja toimintaohjelman

⁴⁷ Heikkinen 2007, 23.

⁴⁸ Heikkinen 2007, 29-37.

⁴⁹ Mt., 46-149.

⁵⁰ Mt., 46.

tavoitteiden uudelleensuuntaamisen tarvetta, kehittää hallinnonalojen ja muiden toimijoiden välistä rakentavaa vuorovaikutusta sekä toteuttaa viestintäohjelmia. Näiden varsinaisten tehtävien lisäksi seurantaryhmän tuli seurata alan kansallista ja kansainvälistä kehitystä sekä koordinoita seurantaraportin valmistumista.⁵¹

Suomen kansallinen toimintaohjelma laadittiin YK:n biodiversiteettisopimuksen 6. artiklan mukaisesti ja se esittää varsin kattavasti Suomessa biodiversiteetin suojelemiseksi ja kestäväksi käytöksi suunnitellut sekä pitkän että lyhyen aikavälin tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelmassa on huomioitu kaikki YK:n biodiversiteettisopimuksessa määritellyt Suomen kannalta olennaiset osa-alueet.⁵² Lisäksi maailmanlaajuisesta luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä (ns. 2010-tavoite) sovittiin kuudennen osapuolikokouksen laatimassa biodiversiteettisopimuksen strategisessa suunnitelmassa Haagissa Alankomaissa huhtikuussa 2002.⁵³ 2010-tavoite kirjattiin myös toimintasuunnitelmaan kestäväen kehityksen edistämisestä YK:n kestäväen kehityksen huippukokouksessa elo-syyskussa 2002.⁵⁴ Näistä kansainvälisistä kirjauksista tavoite puolestaan johdettiin Suomen kansalliseen strategiaan keskeisimmäksi tavoitteeksi, joka leimasi koko ohjelmaa.

2.4. Suomen neljäs kansallinen seurantaraportti

Neljäs kansallinen seurantaraportti on suunnattu YK:n sopimussihteeristölle, joten siinä kuvataan melko tarkasti Suomen luonnon oloja ja hallinnollisia erityispiirteitä. Tämä neljäs varsinainen seurantaraportti perustuu lähes sataan elinympäristöjen mukaan ryhmiteltyyn mittariin eli indikaattoriin, jotka kuvastavat biodiversiteetin tilaa, siihen vaikuttavia paineita ja tehtyjä toimenpiteitä. Indikaattorit on kehitetty kansainvälisten mallien mukaisesti.⁵⁵ Tällaista

⁵¹ Ympäristöministeriö 2012a.

⁵² Heikkinen 2007, 160.

⁵³ Convention on biological diversity 2013b, 11.art.

⁵⁴ Ympäristöministeriö 2011; Deke 2008, 28.

⁵⁵ Ympäristöministeriö 2009b; 1, 8.

indikaattoreihin perustuvaa biodiversiteetin arviointitutkimusta tehdään kansainvälisesti paljon, vaikka sitä onkin kritisoitu monimutkaisten ympäristöongelmien liiallisesta pelkistämisestä⁵⁶.

Raportin alussa käydään melko yksityiskohtaisesti läpi kahdeksan pääelinympäristön (metsät, suot, Itämeri, sisävedet, maatalousympäristöt, tunturit, rakennetut ympäristö ja rannat) luonnon tila, lajisto ja niihin vaikuttavien keskeisimpien tekijöiden historiallista kehitystä ja muutoksia sekä esitetään tulokset erilaisten indikaattoreiden avulla. Raportissa selostetaan myös kansallisen biodiversiteettiohjelman etenemistä käymällä läpi pääelinympäristöihin liittyviä tehtyjä suojelutoimenpiteitä, läpileikkaavia toimenpiteitä, joilla on tehostettu toimintaohjelman toimeenpanoa, sekä tulevaisuuden uhkia ja niihin liittyviä haasteita. Alaluvuissa käsitellään erikseen jokainen pääelinympäristötyyppi ja kyseiseen elinympäristöön liittyvien toimintaohjelman toimenpiteiden hyväksi tehtyjä toimia ylimalkaisesti. Raportissa käsitellään myös hallinnonrajat ylittävää kansallista työtä, kansainvälistä biodiversiteettiyhteistyötä sekä pureudutaan 2010-tavoitteen prosessiin ja toimeenpano-ohjelman toimeenpanoon yksityiskohtaisemmin. Raportin liitesivuilla käydään läpi Suomen toimia osapuolikokouksissa sovittujen yhteisten teemojen edistämiseksi. Näiden teemojen tavoitteet on pitkälti sisällytetty toimintaohjelmaan.⁵⁷

Raportti paljastaa moninaisen kuvan luonnon tilasta ja siihen vaikuttavista trendeistä. Raportissa tuodaan esiin sekä onnistumisia että ongelmakohtia elinympäristöjen turvaamisessa tai biodiversiteettiin liittyvissä (hallinnollisessa) toiminnassa. Raportissa ei kuitenkaan ole aiempien raporttien tapaan esitetty yhteenvetoa ohjelman keskeisimpien osa-alueiden etenemisestä. Raportista voi kuitenkin tehdä merkittäviä havaintoja. Monimuotoisuusohjelman avulla biodiversiteetin turvaaminen on saatu nostettua näkyvämmiin poliittiselle agendalle.⁵⁸ On kuitenkin tarvetta vahvistaa lajitietoutta ja biodiversiteetin kestävään käyttöön liittyvää tietopohjaa, lisätä sektorien välistä yhteistyötä ja kommunikaatiota sekä sisällyttää biodiversiteetin huomioiminen taloudellisiin päätöksiin (mm. teollisuus, energiantuotanto, maatalous, metsäteollisuus ja liikenne). Suomella on monta tutkimuslaitosta eri ministeriöiden alaisina ja luonnon monimuotoisuuteen

⁵⁶ Crabbé & Leroy 2008, 32-33.

⁵⁷ Ympäristöministeriö 2009b; 13-37, 38-75, 77-89, 90-93, 105-118.

⁵⁸ Mt., 5

liittyvä tutkimus on Suomessa laajaa ja laadukasta, mutta sitä tulisi paremmin hyödyntää politiikassa ja päätöksenteossa ja siten lisätä tutkimuksen vaikuttavuutta.⁵⁹

Keskeisimpänä huolena raportissa nostetaan esille, että 2010-tavoitetta ei tulla saavuttamaan, sillä se olisi vaatinut tehokkaampaa biodiversiteetin kannalta olennaisen lainsäädännön tehokkaampaa uudistamista, yhtenäistämistä ja toimeenpanoa.⁶⁰ Myös suojelualueissa on puutteita, joten suojelualueiden verkostoa tulee edelleen kehittää erityisesti Etelä-Suomessa monipuoliseksi ottaen huomioon alueiden maantieteelliset erot, kytkeytyneisyys ja edustavuus. Elinympäristöjen muutokset ja maankäyttöpaineet ovat suurimmat Etelä-Suomessa ja siksi siellä on uhanalaisia lajeja kuin muualla Suomessa. Vedenalaisen luonnon suojelu on tehotonta liian lievien rajoitteiden takia ja suojellun vedenalaisen luonnon määrää tulisi lisätä suojelualueverkostoon.⁶¹ Lisäksi Itämeren uhkaavaa rehevöitymistä ei ole saatu yrityksistä huolimatta pysäytettyä ja lisäksi Itämeren lajeja uhkaa lisääntynyt meriliikenne ja öljyonnettomuuksien riski. Rehevöityminen uhkaa myös sisämaan pienvesiä maatalousalueilla.⁶² Alpiinisia alueita ja maatalouden perinnemaisemia uhkaavat eritoten maankäyttö ja sen muuttuminen intensiivisemmäksi.⁶³

2.5. Uusi strategia vuosille 2012-2020 ja toimintaohjelma vuosille 2013-2020

Kesäkuussa 2009 ympäristöministeriö julkaisi tiedotteen, jonka mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu Suomessa ja maailmalla, eikä Suomi pysty pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä vuoteen 2010 mennessä.⁶⁴ Koska tämä yksi keskeisimmistä tavoitteista jäi toteutumatta, katsottiin olevan aihetta päivittää luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia ja toimintaohjelma. Lisäksi YK:n biodiversiteettisopimuksen 10. osapuolikokouksessa vuonna 2010 päätettiin uusista maailmanlaajuisista strategisista päämääristä ja tavoitteista vuosille 2011–2020. Suomi hyväksyi kokouksessa nämä uudistukset sekä laaditun geenivarojen saatavuutta ja oikeudenmukaisesta jakoa koskevan Nagoyan pöytäkirjan.

⁵⁹ Ympäristöministeriö 2009b, 1-2, 91-92, 94.

⁶⁰ Mt., 7, 91.

⁶¹ Mt., 91-92, 94.

⁶² Mt., 91, 96.

⁶³ Mt., 5, 90.

⁶⁴ Ympäristöministeriö 2009a.

Lisäksi Euroopan komissio julkaisi vuonna 2011 Euroopan Unionin uuden biodiversiteettistrategian vuoteen 2020, joka sitoo myös jäsenvaltioita.⁶⁵ Nämä kaikki uudistukset vaikuttivat siis siihen, että Suomessa katsottiin olevan tarve päivittää biodiversiteettiohjelma. Uuden strategian nimi on *Suomen luonnon monimuotoisuudensuojelun ja kestävän käytön strategia vuosiksi 2012–2020, Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi*. Toimintaohjelma on puolestaan nimeltään *Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi: Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2013–2020*.⁶⁶ Todennäköisesti nämä tullaan myöhemmin yhdistämään yhdeksi ohjelmaksi, mutta jo nyt niiden voidaan katsoa lakkauttaneen edellisen luonnon monimuotoisuusohjelman.

Valtioneuvosto hyväksyi 21.12.2012 periaatepäätöksessään uuden strategian Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi ja kestäväksi käytöksi vuosille 2012–2020. Strategiaan kirjatut kolme visiota ovat

Vuoteen 2020 mennessä Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on pysäytetty. Luonnon monimuotoisuuden suotuisa tila ja ekosysteemipalvelut on varmistettu vuoteen 2050 mennessä.

Suomi suojelee ja käyttää kestävästi luonnon monimuotoisuutta sen itseisarvon takia sekä ihmisten hyvinvoinnin lähteenä sekä kantaa vastuunsa luonnon monimuotoisuudesta kansainvälisenä toimijana.⁶⁷

Näiden yleisten tavoitteiden lisäksi yleisiksi kehittämissinjakauksiksi on kirjattu hieman konkreettisemmat viisi strategista päämäärää ja niiden saavuttamista tarkentavat 20 tavoitetta. Linjaukset vastaavat Suomen olosuhteet huomioon ottaen biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 10. osapuolikokouksessa hyväksytyjä tavoitteita ja EU:n biodiversiteetti-strategian tavoitteita sekä ”muodostavat joustavan kehikon vastaamaan Suomen kansallisia tarpeita ja painopisteitä”.⁶⁸

Strategiaan perustuva ja sitä toteuttava kansallinen toimintaohjelma *Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi: Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2013–*

⁶⁵ Valtioneuvosto 2012, 1;

⁶⁶ Ympäristöministeriö 2012b, 3; Ympäristöministeriö 2013c.

⁶⁷ Valtioneuvosto 2012, 2.

⁶⁸ Ympäristöministeriö 2013b, 4.

2020 sisältää 105 melko yksityiskohtaista toimenpidettä. Jokaisen toimenpiteen kohdalle on kirjoitettu päävastuullinen ministeriö ja mahdollisesti muut vastuulliset ministeriöt. Toimenpiteet koskevat yleisen tietoisuuden parantamista, hallinnollista ohjausta, lainsäädännön kehittämistä, alueidenkäytön suunnittelua ja maankäyttöä, luonnonvarojen käyttöä, pääelinympäristöjä, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja elinympäristöjen ennallistamista, suojelualueverkostoja, ilmastonmuutosta, haitallisia vieraslajeja, luonnon virkistyskäyttöä, tutkimusta, saamelaisten oikeuksia ja geneettisen monimuotoisuuden suojelua sekä kansainvälistä yhteistyötä.⁶⁹

⁶⁹ Ympäristöministeriö 2013b, 1-4.

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1. Julkinen politiikka

Julkinen politiikka (public policy) on varsin laajaa käsite eikä sen määrittelystä ole yksimielisyyttä politiikan tutkijoiden keskuudessa. Ensinäkin sana julkinen on vaikeasti määriteltävä, sillä usein se määritellään ainoastaan julkisen sektorin harjoittamaksi. Tällöin sivuutetaan yksityisen sektorin rooli, jolla voi olla merkittävä vaikutus, erityisesti Pohjois-Euroopan maissa julkisen sektorin toimintaan, esimerkiksi julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Julkisen politiikan hahmottamista politiikan tutkimuksessa vaikeuttaa myös se, että sitä joudutaan usein rajaamaan tutkimuksellisista syistä ja keskittymään omaan tutkimusalaan. Tämä vähentää tutkijoiden kykyä ymmärtää julkisen politiikan toiminnan moninaisuutta ja erilaisten toimintojen välisiä kytköksiä. Olen tietoinen tästä käsitteellisestä ongelmasta, kun olen lähtenyt avaamaan julkisen politiikan käsitettä.⁷⁰

On tärkeää tietää julkisen politiikan toimijat. Hallintotieteellisen lähestymistavan mukaan julkinen hallinto muodostuu valtiosta ja kunnallisesta itsehallinnosta. Tarkemmin sanottuna julkinen hallinto käsittää valtion tai kunnan eri hallinnon tasoilla toimivat julkisista tehtävistä vastaavat organisaatiot. Julkisella toiminnalla puolestaan viitataan näiden eri hallinnon tasojen organisaatioiden konkreettiseen toimintaan, kuten eri politiikkasektoreiden osa-alueiden julkisten instituutioiden ja organisaatioiden tehtäviin ja erilaisiin julkisesti rahoitettuihin ohjelmiin ja hankkeisiin. Käsitteenä julkinen toiminta on siis laaja ja sisältää myös yksityisen sektorin tekemän julkisen toiminnan.⁷¹

Julkinen politiikan käsitteen ymmärtämisen kannalta on tärkeää erottaa julkinen politiikka politiikkaohjelmina tai linjauksina (policy) sekä julkinen politiikka aktiviteettina (politics). Ensimmäisessä tapauksessa julkinen politiikka määritellään poliittisesti hyväksytyiksi kannanotoiksi tai menettelytavoiksi, jolloin käsite ei sisällä varsinaista poliittista toimintaa. Sen sijaan toisessa tapauksessa julkista politiikkaa aktiviteettina harjoittavat poliittiset päätöksentekijät valtio- ja kuntatasolla ja he toteuttavat poliittisia tai hallinnollisia toimia kannanottojen ja

⁷⁰ Peters & Pierre 2006, 1-2.

⁷¹ Harisalo ym. 2007, 21-22; Virtanen 2007, 25-26.

menettelytapojen pohjalta. Poliittika toimintana aktualisoituu silloin, kun valtio tai kunta päättää toimia tai olla toimimatta vastuullaan olevissa ja niitä koskevissa asioissa. Usein toimilla on myös vaikutuksia kansalaisiin tai kuntalaisiin, mutta ei aina. Suomen kielessä molemmista julkisen politiikan käsitteistä voidaan käyttää nimitystä poliittika, eikä yleisesti hyväksytyjä ja sopivia suomennoksia ole olemassa. Käytännössä julkisessa poliitikassa yhdistyvät poliittinen toiminta ja julkisen hallinnon virkamiesten tekemä työ ja molemmat vaikuttavat päätökseen toimia tai olla toimimatta.⁷²

Julkisen politiikan ja nimenomaan aktiivisen politiikan kohteena olevat yhteiskunnalliset ongelmat ovat laajasti tunnustettuja kielteisiä olosuhteita, joita ei voi hyväksyä, ja ne vaativat toimenpiteitä. Julkisen vallan toimet (government intervention) ovat julkisten päätöksentekovelinten tai organisaatioiden suunnittelemissa ja toteuttamissa pyrkimyksiä, joiden tarkoituksena on korjata yhteiskunnan epäkohtaa tai parantaa yhteiskunnallisia oloja. Ne ovat julkisen vallan virallisesti hyväksymiä toimia, keinoja, tavoitteita ja käytäntöjä poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi. Julkisen vallan toimet voivat olla politiikkaohjelmia, projekteja, lakeja, suosituksia, kieltoja, sosiaalietuuksia, tavaroita tai palveluja.⁷³ Luonteeltaan toimet voivat olla sääntelyä, taloudellista ohjausta tai informaatio-ohjausta⁷⁴. Informaatio-ohjauksesta voidaan käyttää myös nimitystä tavoite- ja puiteohjaus⁷⁵. Julkisen toimista voidaan laatia toimintaohjelma (social program). Toimintaohjelmalla tarkoitan hallinnon yhteen kokoamaa ja julkaisemaa virallista keinovalikoimaa tavoitteiden saavuttamiseksi.⁷⁶ Käytän tutkielmassani julkisen vallan toimi -käsitteen sijaan rajatumppaa käsitettä hallinnollinen toimi, joka on myös käypä suomennos alkuperäisestä englanninkielisestä termistä (government intervention). Käsitteenä hallinnollinen toimi sopii paremmin tutkimukseni luonteeseen. Tutkimukseni kohteena oleva luonnon monimuotoisuusohjelman laatiminen on itsessään ollut hallinnollinen toimi ja sen toteuttaminen eli toimenpiteiden toimeenpano on edellyttänyt erityisesti virkamiestasolla tapahtuvaa hallinnollista toimeenpanoa.

⁷² Harisalo ym. 2007, 25, 27-28.

⁷³ Kraft & Furlong 2004; 4, 9; Rossi ym. 2004, 29; Vedung 2006, 397-398.

⁷⁴ Vedung 2008, 122-123.

⁷⁵ Kts. tarkemmin Sulkunen 2005, 43.

⁷⁶ kts. Kraft & Furlong 2004, 8; Rossi ym. 2004, 6.

Ympäristöpolitiikalla tarkoitan puolestaan julkisen politiikan aktiivisen toiminnan näkökulmasta niitä valtionhallinnon toimia tai pyrkimyksiä, joilla pyritään vaikuttamaan ympäristön tilaan ja luonnon varojen käyttöön. Toimet voivat tapahtua paikallisella, alueellisella, kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.⁷⁷ Tutkimuksessani julkinen politiikka poliittisina linjauksina näkyy luonnon monimuotoisuusohjelman strategiassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jossa on asetettu ne poliittisesti puitteet, joiden mukaan on toimittu. Julkinen politiikka toimintana näkyy puolestaan toimintaohjelmassa, jota pääsääntöisesti valtionhallinnossa ja ympäristöministeriön koordinoimana on toteutettu.

3.2. Evaluointi osana poliittista päätöksentekoprosessia

Evaluoinnin taustana on valtion- tai kunnanhallinnon organisaatioiden poliittinen päätöksentekoprosessi, jossa päätösten arviointi on yksi vaihe. Evaluointia käytetään usein synonyymina päätösten arvioinnille, mutta käytän jatkossa käsitettä evaluointi, koska ymmärrän sen hieman laajempaan ja moninaisempaan julkisen politiikan toimien arviointina. Evaluaatio ei siis ole oma irrallinen kokonaisuutensa vaan osa päätöksentekoprosessia. Evaluointi voidaan nähdä poliittisen tai hallinnollisen päätöksentekoprosessin viimeisenä vaiheena, joskaan prosessi ei ole sarja kertaluontoisia tapahtumia vaan pikemminkin kiertokulku. Eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Päätöksentekoprosessissa voidaan kuitenkin erottaa viisi eri vaihetta: poliittisen agendan muodostaminen, politiikkatoimien muotoilu, päätöksenteko, toimeenpano sekä politiikkatoimien evaluointi. Vaikka evaluointi on useimmiten poliittisen päätöksenteon prosessin viimeinen vaihe, arviointia voidaan hyödyntää myös aikaisemmissa vaiheissa.⁷⁸ Näkisin, että vaikka prosessi on luonteeltaan poliittinen, politiikkatoimien muotoiluvaiheen valmistelutyössä ja toimeenpanovaiheessa on myös hallinnollisia piirteitä, koska ne ovat pitkälti virkamiesten suorittamia.⁷⁹ Vaiheet voidaankin nähdä poliittiseen päätöksentekoprosessiin sisältyvänä hallinnollisena prosessina⁸⁰.

⁷⁷ Kraft & Furlong 2004, 314.

⁷⁸ Kraft & Furlong 2004, 77-78; Paloheimo & Wiberg 1997, 270-272.

⁷⁹ vrt. Heywood 2007, 408.

⁸⁰ Harisalo ym. 2007, 62.

Päätöksentekoprosessin voidaan katsoa alkavan poliittisen agendan muodostumisen vaiheessa. Tässä vaiheessa päätöksentekijät havaitsevat jonkin ongelman, josta syntyy vaatimus eli aloite päätöksenteon käynnistämiseksi. Vaatimusten syntyyn vaikuttavat erilaiset tapahtumat yhteiskunnassa, ja poliittiset voimasuhteet vaikuttavat siihen, että jotkin ongelmat nousevat päätöksenteon kohteeksi, kun taas toiset eivät nouse. Esimerkiksi lainsäädäntötyössä eduskunnalla on valta vaikuttaa siihen, mitkä asiat se ottaa käsittelyyn ja missä muodossa, joten se voi suodattaa aloitteita. Se ei kuitenkaan pysty vaikuttamaan siihen, mitkä asiat yhteiskunnassa nousevat poliittiselle agendalle.⁸¹ Ongelmat voivat nousta esiin myös poliittisen järjestelmän ulkopuolisten tahojen, kuten puolueiden, intressiryhmien, julkinen keskustelun, median ja etujärjestöjen esittäminä. Tässä vaiheessa voi esiintyä vastavaatimusten esittämistä, kun eri tahot voivat pyrkiä jopa estämään ongelman nousun poliittiselle agendalle, koska sen ratkaiseminen olisi niiden intressien vastaista. Näin ongelmasta muodostuu kiistakysymys.⁸²

Poliittisen agendan muodostamisessa lähtökohtana on siis ongelman olemassaolon tunnustaminen ja sen määrittely. Yhteiskunnallisen ongelman määrittely ei ole yksinkertaista, eivätkä kaikki ongelmat nouse poliittiselle agendalle, sillä sen tila on rajallinen. Ongelman muotoilu lähtee siitä, että asia ylipäätään koetaan ongelmaksi ja niin vakavaksi, että se tulee aktiivisilla toimenpiteillä ratkaista. Lisäksi on saavutettava riittävä yksimielisyys siitä, että julkinen hallinto on oikea taho ratkaisemaan ongelman, ja että asia otetaan käsittelyyn.⁸³ Ongelman nousuun poliittiselle agendalle vaikuttavat ongelman vakavuus, laajuus, riittävä tieto ongelmasta, sen ajankohtaisuus, poliittinen hyväksyttävyyys eli sopivuus poliittiseen ilmapiiriin, mikä tarkoittaa ongelman linkittymistä muihin samankaltaisiin ongelmiin. Yhteiskunnallisen ongelman voidaan katsoa nousseen poliittiselle agendalle, kun poliitikot keskustelevat aktiivisesti ongelmasta ja sen ratkaisumahdollisuuksista sekä kohdistavat siihen poliittisia toimia. Poliittinen agenda on abstrakti käsite, joka aktualisoituu käytännön toimenpiteiden kautta. Se tarkoittaa aiheita, jotka ovat saavuttaneet kohtuullista julkisuutta, ja joihin mahdollisesti kohdistetaan aktiivisia toimenpiteitä. Poliittinen agenda voidaan jaotella sen mukaan, onko kyseessä kokonaisvaltainen vai hallinnollinen agenda. Kokonaisvaltaisen agendan aiheista kansalaiset ovat tietoisia ja ne esiintyvät julkisessa keskustelussa, esimerkiksi mediassa. Hallinnollisen agendan aiheet ovat käytännössä vain päätöksentekijöiden aktiivisessa

⁸¹ Wiberg 2006, 165.

⁸² Heywood 2002, 404-405; Harisalo ym. 2007, 61; Vedung 2008, 17.

⁸³ Heywood 2002, 404; Kraft & Furlong 2004, 79-80.

keskustelussa ja työn alla säännöllisin väliajoin, kuten valtion budjetin laatiminen. Hallinnollisen agendan ongelmien ratkaisemiseksi poliitikot ja virkamiehet tekevät aktiivisia toimia. Agendalle nousun ja keskustelun myötä tietoisuus ongelmasta lisääntyy ja jäsentyy, ja sen myötä muotoutuu käsitys, kuinka ongelmaan tulisi tarttua.⁸⁴

Suomessa poliittiselle agendalle nousevat aloitteet tulevat usein Euroopan unionista asetusten, direktiivien tai sopimusten muodossa. Lakialoitteita voivat tehdä yksittäiset kansanedustajat tai Suomen kansalaiset kansalaisaloitteen muodossa.⁸⁵ Useimmiten aloite lain säätämiseksi tai muuttamiseksi tulee hallitukselta, kuten hallitusohjelmasta, hallituksen erilaisista toimintaohjelmista tai eduskunnan kannanotoista. Myös erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöt, asiantuntijayhteisöt ja erilaiset viranomaiset tekevät aloitteita lainsäädännön uudistamiseksi. Virkamiesten tekemät olemassa olevan lainsäädännön tarkistukset ja ajan tasalle saattamiset ovat määrältään merkittäviä. Usein myös kansainvälinen yhteistoiminta, kuten kansainväliset sopimukset, antaa aihetta käynnistää lainvalmistelu. Varsinaisia lainvalmistelijoita ja hallituksen muiden uudistus- ja kehityshankkeiden valmistelijoita ovat asianomaisen ministeriön virkamiehet tai sen nimeämät asiantuntijat. Ainoastaan valmistelutyön poliittisesta johtamisesta vastaavat ministerit ja valtiosihteerit.⁸⁶

Politiikkatoimien muotoiluvaiheessa ongelma rajataan ja määritellään tarkemmin. Se, millä tavalla ongelma rajataan, on ratkaisevan tärkeää, koska se vaikuttaa esimerkiksi panostettavien resurssien määrään. Päätöksen valmistelijat ja tekijät voivat olla ulkopuolisten tahojen painostuksen kohteena, kun nämä tahot määrittelevät ongelman omien lähtökohtiensa ja intressiensä mukaisesti. Muotoiluvaiheessa tarkoituksena on täsmentää aihetta koskevan päätöksenteon tavoitteet ja tarpeet sekä selvittää käytettävissä olevat voimavarat. Muotoiluvaiheeseen kuuluvat siis kaikki teot, jotka kokoavat ja edistävät toimijoiden vaatimuksia, ja joilla vaikutetaan toteutettavaksi aiotun politiikan täsmälliseen sisältöön, kuten eri ratkaisuvaihtoehtojen selvittäminen, päätöksen ja toimien aikataulu ja vastuulliset toimeenpanijat. Samalla päätöksen valmistelijoiden täytyy pohtia asiaa myös laajemmin eli sitä, saavutetaanko suunnitelluilla keinoilla aiotut vaikutukset sekä arvioida päätöksentekoprosessia ja sitä, kuinka päätöksentekoa voi parantaa tulevaisuudessa.⁸⁷ Virkamiehet

⁸⁴ Kraft & Furlong 2004, 80-81.

⁸⁵ Eduskunta 2013, Saukkonen 2004.

⁸⁶ Tala 2005; 87-88, 95-96; Wiberg 2009, 37-38.

⁸⁷ Wiberg 2006, 165; Heywood 2002, 404; Kraft & Furlong 2004, 79-80.

ja ministerit vertailevat useita päätösvaihtoehtoja ja arvioivat eri vaihtoehtojen hyödyt, haitat, kustannukset ja rajoitteet. Käytännössä tämä harkinta tehdään erilaisilla foorumeilla, kuten ministerivaliokunnissa ja työryhmissä.⁸⁸ Tässä vaiheessa päätöksentekoprosessia osallisten joukko on rajautunut melko pieneksi. Heywood nimittääkin pienen osallistujajoukon tekemää työtä ”sisäpiirin työksi”⁸⁹. Tämän suunnitteluvaiheen yhtenä tehtävänä on myös arvioida päätösvaihtoehtojen toteutumisvarmuutta ja tehdä ennusteita eri vaihtoehtojen toteuttamisen seurauksista. Ennakoivaa evaluointia voidaan tehdä siis jo tässä vaiheessa.⁹⁰

Toimien muotoilu on siis yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi ehdotettujen menettelytapojen kehittämistä. Käytännössä päätöksen valmistelijat muokkaavat organisaation sisällä asiaa niin kauan, että saavuttavat kohtuullisen yksimielisyyden päätöksen sisällöstä. Päätöksen valmistelijat ovat virkamiehiä ja muita asiantuntijoita. Myös intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan harjoitettavaan politiikkaan omien taloudellisten tai poliittisten intressiensä mukaisesti. Tässä vaiheessa saattaa tapahtua myös ongelman uudelleentulkintaa, sillä virallisen päätöksen valmistelijat voivat ymmärtää ongelman eri tavalla kuin ne, jotka ovat asian nostaneet esille. Lopulliseen toimien valintaan vaikuttaa sen kustannukset, sosiaalinen ja poliittinen hyväksyttävyyttä sekä oletamus siitä, että menettelytapa on tehokas ratkaisu ongelmaan.⁹¹

Seuraavaksi esitetty ratkaisu hyväksytään eli asiasta tehdään virallinen päätös. Päätöksen luonteesta riippuu, mikä taho päätöksen tekee. Esimerkiksi lainsäädäntöpäätökset tekee eduskunta, kun taas päätökset hallinnollisista toimista tehdään valtion- tai kunnanhallinnossa tai valtion tai kuntien virastoissa. Julkisissa organisaatioissa päätökset ovat usein julkisia, ellei kyseessä ole erikseen salaiseksi säädetty arkaluontoinen asia.⁹² Päätöksien tulee olla legaalisia eli niiden syntyprosessi tulee olla oikeusnormien mukainen ja niiden tulee saada lainvoima. Päätöksen legitimiisyys tarkoittaa puolestaan sitä, että toimilla on kansalaisten tuki eli että he kokevat sen hyväksyttäväksi ja oikeutetuksi. Usein kansalaisten kokemaa hyväksyntää edistää se, että heitä on kuultu prosessin aikana, ja he ovat päässeet vaikuttamaan siihen.⁹³

⁸⁸ Wiberg 2006, 166; Paloheimo & Wiberg 1997, 270.

⁸⁹ Heywood 2002, 407.

⁹⁰ Paloheimo & Wiberg 1997, 270-271.

⁹¹ Wiberg 2006, 165; Heywood 2002; 404, 406; Kraft & Furlong 2004; 79-80, 84-86.

⁹² Paloheimo & Wiberg 1997, 271; Wiberg 2006, 167; Vedung 2008, 18.

⁹³ Kraft & Furlong 2004, 80-81; Paloheimo & Wiberg 1997, 189.

Päätöksenteon jälkeen päätös pannaan täytäntöön. Vaikka käytännössä usein virkamiehet ovat ne, jotka toimeenpanevat poliittiset päätökset, Heywood korostaa, että toimeenpano on osa poliittista prosessia eikä erillinen hallinnollinen toimenpide, jollaiseksi se on aiemmin mielletty⁹⁴. Toimeenpanoon saattaa silti liittyä ongelmia, jos päätös on epäselvä ja tulkinnanvarainen eikä siinä esimerkiksi kerrota tarkkaan miten, milloin ja mihin hintaan päätös tulee panna täytäntöön. Paloheimo ja Wiberg tiivistävät, että päätöksen toimeenpano on voimavarojen kohdennettua käyttöä yhteiskunnallisiin oloihin vaikuttamiseksi.⁹⁵ Toimeenpanovaiheessa pyritään varmistamaan asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Onnistunut toimeenpano koostuu organisoinnista, tulkinnasta ja soveltamisesta. Organisointivaiheessa päätetään toimeenpanon hallinnoinnista ja resursseista sekä toimeenpanon hoitavat viranomaiset. Tulkintavaiheessa politiikkatoimen linjauksista laaditaan käytännön toimenpideohjeet niille, joita toimenpide koskee. Poliittikkatoimien toimeenpanossa hallinnollinen suunnittelu kohtaa todellisuuden ja varsinaiset vaikutukset alkavat näkyä toimesta riippuen joko välittömästi tai vasta pidemmällä aikavälillä.⁹⁶ Erityisesti ympäristöpoliittisessa toimeenpanossa on tyypillistä, että tehtyjen toimien vaikutusten näkymisessä luonnossa on pitkä, jopa vuosikymmeniä kestävä, viive.⁹⁷

Poliittinen päätöksenteko kulminoituu politiikkatoimen evaluointiin ja tarkasteluun. Seuraavan vaiheen muodostaa evaluointi, joka on poliittisen päätöksen toteuttamistapojen, toimivuuden, asetettujen tavoitteiden toteutuneisuuden ja vaikutusten järjestelmällistä arviointia erilaisilla mittareilla. Palaute puolestaan tulee niiltä, joihin tehty päätös on vaikuttanut. Jo täytäntöönpanon aikana ja sen jälkeen päätöksentekoa arvioidaan. Evaluoinnin ensisijaisena tehtävänä on verrata päätöksen tuotoksia ja vaikutuksia asetettuihin tavoitteisiin. Yksinkertaistetusti sanoen evaluoinnissa on olennaista selvittää, että saavutettiinko asetetut tavoitteet ja mitä vaikutuksia päätöksellä oli. Tavoitteiden saavuttamisen epäonnistuessa tulee pohtia, mitkä tekijät olivat esteenä tavoitteen saavuttamiselle. Evaluoinnissa voidaan kiinnittää tuloksien ja vaikutuksien lisäksi huomiota myös varsinaiseen prosessivaiheeseen eli esimerkiksi siihen, kuinka muotoiluvaihe on organisoitu, ketä on konsultoitu sekä milloin ja kuinka toimeenpanoa on kontrolloitu. Loppujen lopuksi tämä vaihe täydentää poliittisen päätöksenteon jatkumon, sillä evaluoinnista saatu palaute voi vaikuttaa muiden ongelmien havaitsemiseen ja niiden nousemiseen poliittiselle agendalle.

⁹⁴ Heywood 2007, 408.

⁹⁵ Paloheimo & Wiberg 1997, 271.

⁹⁶ Kraft & Furlong 2004, 88.

⁹⁷ Crabbé & Leroy 2008, 12, 38.

Uuden päätöksen tarve voi syntyä muuttuneista olosuhteista, uudesta tiedosta, virallisista arvioinneista tai vakiintuneiden politiikkatapojen uudelleenarvioinnasta tai –tarkistamisesta.⁹⁸

Poliittiset päättäjät saavat tärkeää tietoa evaluaatiotutkimustuloksista, joita he voivat hyödyntää myöhemmässä päätöksenteossa. Parhaimmillaan tutkimustulokset antavat tietoa poliitikoille ja virkamiehille politiikkatoimien muotoiluvaiheessa samankaltaisten ongelmien ratkaisusta ja uusi tutkimustieto voi myös hyödyttää virkamiehiä toimeenpanovaiheessa tehostamaan toimintaansa. Parhaimmillaan tutkimustulokset suuntaavat toimintaa uudelleen ja auttavat poliitikkoja ja virkamiehiä pohtimaan analyttisesti toimintaansa. Tämä ei kuitenkaan tapahdu automaattisesti, vaan toiminta voi pysyä ennallaan, muuttua tai jopa joiltain osin päättyä kokonaan.⁹⁹

3.3. Poliitikan epäonnistuminen

Asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttaminen ei aina onnistu aiotulla tavalla. Ympäristöministeriön antaman tiedotteen mukaan Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategian keskeisintä tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ei saavutettu vuoteen 2010 mennessä¹⁰⁰.

Politiikkatoimen epäonnistumista (tai onnistumista) voidaan arvioida kuuden eri ulottuvuuden avulla. Ensinäkin on syytä selvittää, kuinka laaja epäonnistuminen on. Laajuutta voidaan pohtia toimenpiteen näkökulmasta siten, että onko se kokonaan epäonnistunut vai osittain, millä organisaatiotasolla (esimerkiksi virasto tai ministeriö) tai alueellisella tasolla epäonnistuminen on tapahtunut (kunta- vai valtiontasolla). Toiseksi voidaan pohtia epäonnistumisen kestoja, esimerkiksi koskeeko epäonnistuminen jotain yksittäistä tapahtumaa vai suurempaa valtakunnallista uudistusta. Poliitikan epäonnistumista voidaan arvioida myös siinä valossa, että kuinka julkisesti se on tiedossa eli pysyykö tieto siitä vain organisaation sisällä vai saavuttaako se suuremman yleisön tietoisuuden. Epäonnistumista voidaan tarkastella myös sen perusteella, että olisiko se ollut estettävissä. Yllättävästi muuttuneiden olosuhteiden takia epäonnistunutta politiikkatoimea voidaan pitää lievempänä epäonnistumisena kuin sellaista toimea, jonka epäonnistuminen olisi ollut helpommin

⁹⁸ Paloheimo & Wiberg 1997, 271-272; Heywood 2002, 409; Kraft & Furlong 2004, 89-90.

⁹⁹ Vedung 2008, 20-21.

¹⁰⁰ Ympäristöministeriö 2009a.

ennakoitavissa ja vältettävissä. Lisäksi asianosaisten toimijoiden laaja yksimielisyys politiikkatoimen epäonnistumisesta lisää käsitystä sen epäonnistuneisuudesta, toisin kuin sellaisissa tapauksissa, joissa toimijat ovat erimielisiä epäonnistumisesta. Kuudenneksi käsitykseen politiikan epäonnistumisesta vaikuttaa teon tahallisuus, jolloin joku toimija on omalla toiminnallaan edesauttanut politiikkatoimen epäonnistumista, esimerkiksi tekemällä virkavirheen tai petoksen.¹⁰¹ Lisäksi yksittäisen politiikkatoimen onnistuneisuutta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomioita sen aikaansaannoksiin. Politiikkatoimen onnistumista voidaan arvioida sen mukaan saavutettiin alkuperäinen tavoite, oliko toimen vaikutus kohderyhmään negatiivinen vai positiivinen, korjaantuiko toimien kohteena ollut ongelma, tukivatko keskeiset sidosryhmät toimia, suorittiko toimen oikea taho parhain mahdollisin menetelmin, aiheutuiko tehdystä toimesta enemmän hyötyä vai kustannuksia, saatiinko toimilla aikaan uusia innovaatioita ja oliko toimi normatiivisesta näkökulmasta oikein tehty.¹⁰² Näiden eri kriteerien avulla voidaan arvioida politiikkatoimen epäonnistumisen astetta, mutta niistä ei voi päätellä epäonnistumiseen johtaneita syitä.

Politiikkatoimi voi epäonnistua ohjelmatasolla, prosessin aikana tai poliittisessa mielessä. Epäonnistuminen ohjelmatasolla tarkoittaa, että politiikkatoimilla ei saavuteta niitä tavoitteita, jotka on kirjattu ongelman ratkaisemiseksi laadittuun ohjelmaan. Vaihtoehtoisesti politiikkatoimi voi epäonnistua prosessin aikana. Poliittisen agendan muodostumisvaiheessa tämä tarkoittaa, että agendalla on liikaa aloitteita, joita kaikkia hallinto ei pysty ottamaan käsittelyyn. Politiikkatoimien muotoiluvaiheessa ei puolestaan välttämättä tunnisteta ongelman todellista aiheuttajaa ja valitaan väärät keinot ongelman ratkaisemiseen. Päätöksentekovaiheessa päätöksentekijät voivat myös ”käydä kauppaa” tehtävistä päätöksistä, mikä johtaa yksittäisen päätöksen eheyden heikkenemiseen. Tämä ei suoranaisesti tarkoita, että politiikkatoimi epäonnistuisi, mutta sen ohessa on vaihtokauppamielessä voitu hyväksyä muita epäedullisia päätöksiä. Sen sijaan politiikkatoimen epäonnistuminen toimeenpanovaiheessa voi johtua toimeenpanevien organisaatioiden liian vähäisistä resursseista.¹⁰³ Lisäksi politiikkaepäonnistuminen voi tapahtua myös poliittisella tasolla. Yleensä epäonnistuminen tällöin tarkoittaa kansan antamaa tuomiota. Kansa voi olla pettynyt hallituksen kykyyn varautua tuleviin ongelmiin tai ennakoita päätöksensä seurauksia. Myös yksittäisen poliitikon paheksuttava käytös voi antaa aiheutta leimata hänen ajamansa politiikkatoimi

¹⁰¹ Howlett 2012, 543-544.

¹⁰² Mt., 542.

¹⁰³ Mt., 540, 545-546.

epäonnistuneeksi. Poliittisen tason epäonnistuminen voi ilmetä käytännössä siten, että hallitus tai poliitikko menettää luottamuksen ja sen tai hänen erottava tai puolue menettää kannatustaan.¹⁰⁴

Politiikan epäonnistumiseen on monia mahdollisia syitä, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan tavoitteen saavuttamatta jäämiselle voi olla useita syitä. Ensinäkin poliittisia päätöksiä tehdään usein riskin tai epävarmuuden vallitessa, jolloin kaikkia päätöksen vaikutuksia ei osata ennakoida tai tiedetä. Tällöin päätöksellä saattaa olla ei-toivottuja sivuvaikutuksia, jolloin politiikkaa voidaan pitää epäonnistuneena. Myös asetetut tavoitteet voivat olla liian epäselviä, epämääräisiä tai epärealistisia toteutuakseen aiotulla tavalla ja usein tavoitteisiin liittyy intressiristiriitoja. Lisäksi käytetyt keinot voivat olla epäsopivia tavoitteen toteutumisen kannalta.¹⁰⁵

Politiikka voi epäonnistua myös vääränlaisen työnjaon takia. Esimerkiksi epäselvä työnjako eri viranomaisten välillä tai valtion ja kuntien välillä voi estää tavoitteiden saavuttamisen tai vastuullinen taho voi olla epäsopiva. Poliittisen päätöksenteon voidaan katsoa epäonnistuneen myös silloin, jos sen on tehnyt väärä taho. Esimerkiksi virkamiehillä voi olla liikaa vaikutusvaltaa päätökseen sen sijaan, että poliitikot tekisivät päätöksen. Poliitiikka voi epäonnistua myös toimeenpanovaiheessa, jos päätös on liian tulkinnanvarainen, ja toimeenpaneva viranomainen toimii vastoin päätöksentekijöiden aikomaa tarkoitusta. Vastaavasti liian byrokraattinen päätös rajoittaa viranomaisten itsenäistä harkintavaltaa, jos pienillekin asioille on hankittava korkeamman viranomaisen lupa.¹⁰⁶

Yhtenä merkittävä tekijänä politiikkaepäonnistumisissa on myös olosuhteiden muuttuminen siten, etteivät päätöksenteon perustana olleet oletukset enää päde. Tavoitteiden toteuttamiselle asetettu aika voi olla myös liian lyhyt tai päätös toimeenpannaan liian myöhään. Päätöksenteon onnistumisen kannalta on tärkeää osata ennakoida ihmisten käyttäytyminen oikein ja ohjata sitä oikealla tavalla. Lisäksi kielteinen julkisuus voi estää päätöksen toteutumisen aiotulla tavalla, sillä poliitikot ovat herkkiä negatiiviselle julkisuudelle.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Howlett 2012, 545-548.

¹⁰⁵ Paloheimo & Wiberg 1997, 367.

¹⁰⁶ Mt., 367.

¹⁰⁷ Mt., 369-370.

Päätöksenteon onnistumista voidaan arvioida myös sen tehokkuuden kautta, mikä tarkoittaa että asetetut tavoitteet saavutetaan pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla. Tavoitteiden saavuttaminen voi estyä, jos siihen ei ole varattu tarpeeksi resursseja.¹⁰⁸

Politiikkatoimen epäonnistumisesta ei välttämättä ole aina yksimielistä käsitystä, koska sitä voidaan arvioida niin monella tavalla. Keskeistä Howlettin mielestä kuitenkin on päätöksen tekijöiden kyky oppia politiikkaprosessista, jotta he pystyvät jatkossa välttämään politiikkaepäonnistumiset. Päätöksentekijöiden vahva motiivi muuttaa käytöstään liittyy haluun vältellä syyllistymästä huonoon tai epäonnistuneeseen politiikkaan. Virkamiesten ja päätöksentekijöiden on tärkeää selvittää perusteellisesti politiikkaepäonnistumisen synty ja sen eri puolet, jotta he oppivat tunnistamaan ja välttämään tekijöitä, jotka johtavat suuremmalla todennäköisyydellä politiikan epäonnistumiseen.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Paloheimo & Wiberg 1997, 370.

¹⁰⁹ Howlett 2012, 539-540, 549.

4. EVALUAATIO LÄHESTYMISTAPANA

4.1. Evaluoinnin historia ja käyttö

Edellisessä luvussa mainittu käsitys evaluoinnin linkittymisestä poliittiseen päätöksentekoprosessiin on perinteinen ja yleinen näkemys. Varsinaista evaluoinnin käsitettä ja evaluaatiotutkimusta on kuitenkin vielä syytä syventää. Evaluointi on arvioivaa tutkimusta, jolla selvitetään missä määrin julkinen hallinto on kyennyt saavuttamaan tavoitteensa, millaisia vaikutuksia julkisella toiminnalla on ollut ja miten se voisi kehittää toimintaansa¹¹⁰. Evaluointi voidaan ymmärtää eräänlaisena panos-tuotos-mallina, jossa panokset (kuten taloudelliset resurssit ja poliittiset aloitteet) muutetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi eli tuotoksiksi (kuten yhteiskuntapoliittisiksi ohjelmiksi, hankkeiksi tai julkisen organisaation toiminnaksi). Evaluointi voidaan tehdä esimerkiksi ”yhteiskunnan toiminnasta, julkisesta politiikasta, politiikkalohkosta, ohjelmasta tai hankkeesta”.¹¹¹

Evaluaatiotutkimus on kehitetty Yhdysvalloissa 1960-luvulla tavoitteena ratkaista julkisen sektorin ongelmia. Käyttöänoton taustalla oli ajatus kehittyvän hyvinvointivaltion vakiinnuttamisesta ja vaikuttavuuden saavuttamisesta siten, että hyvinvointipalvelut kohdistuisivat niitä eniten tarvitseville. Evaluaatiotutkimuksen avulla pyrittiin myös arvioimaan systemaattisesti julkisen politiikan sisältöä, laillisuutta, järjestämistapaa ja taloudellisuutta sekä toimivuutta Yhdysvaltojen eri alueilla. Poliittisen toiminnan toteutuminen suunnitellusta poikkeavalla tavalla, jopa päinvastaisella tavalla ja tahattomien sivuvaikutusten synty ovat olleet suurimpia tekijöitä lopputuloksen arviointiin keskittyneen analyysin ja palautemekanismin muotoutumisessa.¹¹² Yhdysvalloissa evaluointi on painottunut vahvasti koulutuspolitiikkaan, kasvatustieteeseen, liittovaltiotasoisin ohjelmiin ja yhteiskuntatieteisiin erityisesti sosiologian alueella. Sen sijaan eurooppalainen evaluointi on perinteisesti painottunut enemmän yhteiskunnallisen, poliittisen ja hallinnollisen toiminnan arviointiin, kuten hallinnollisten toimenpiteiden ja vaikutusten arviointiin.¹¹³ Poliitiikan evaluointi on tietyn politiikan osa-alueen tieteellistä analysointia ja politiikkatoimien arviointia tietyn kriteerin avulla.¹¹⁴ Ympäristöpoliittinen evaluointi toimii samojen

¹¹⁰ Harisalo ym. 2007, 56; Wiberg 2006, 284-287.

¹¹¹ Virtanen 2007, 6.

¹¹² Albæk 1997, 371-374.

¹¹³ Virtanen 2007, 33.

¹¹⁴ Crabbe & Leroy 2008, 1.

periaatteiden mukaisesti, mutta tutkimuskohteena on jokin ympäristöpoliittinen toimenpide. Vasta parin viimeisimmän vuosikymmenen aikana evaluointi on saavuttanut suosiota myös ympäristöpolitiikan arviointityökaluna¹¹⁵.

Pohjoismaissa evaluaatiotutkimus löi itsensä läpi vasta 1980-luvulla ja jatkoi kehittymistään 1990-luvulla. Sen avulla on pyritty uudistamaan ja tehostamaan julkista sektoria, sillä hyvinvointivaltion kehittyminen laajensi julkisen sektorin kokoa.¹¹⁶ Suomessa viimeistään 1990-luvun alussa asemansa vakiinnuttanut evaluointi tulee ymmärtää nimenomaan osana julkista toimintaa ja politiikkaa¹¹⁷. Evaluaatiotutkimus vahvisti asemaansa 1990-luvulla alussa julkisten organisaatioiden johtamistapaa muuttaneen uuden julkisjohtamisen myötä, jolloin evaluointia tehdään osana tavoite- ja tulosjohtamista. Myös lama lisäsi tarvetta hallinnollisten toimien kriittiselle arvioinnille. 2000-luvulle tultaessa evaluaatiotutkimuksen aseman voidaan katsoa vahvistuneen, koska arviointitoimintaa varten luotiin omia käytäntöjä ja organisaatioita sekä ulkoisen että sisäisen evaluoinnin toteuttamiseksi. Lisäksi Euroopan unioniin liittymisen myötä erilaiset unionin rahoittamat projektit, kuten rakennerahastoprojektit, ja niihin liittyvät arvioinnit ovat lisääntyneet.¹¹⁸ Nykyisin julkiseen tai julkisesti rahoitettuun toimintaan liittyy vahvasti ajatus tilintekovastuusta. Julkisilta organisaatioilta edellytetään näyttöä toimintansa tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Näiden piirteiden arvioimiseksi evaluaatiotutkimus antaa tarvittavat työkalut. Evaluoinnin voidaan katsoa lisäävän hallintotoimenpiteiden avoimuutta ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Evaluointia voidaan nykyään pitää olennaisena osa julkisen hallinnon toimintaa.¹¹⁹

Erik Albækin mukaan ”evaluaatio tarkoittaa pysähtymistä joko toimintojen kuluessa tai niiden päättyessä ja sen katsomista, vastaavatko tulokset toiminnan tarkoitusta ja tavoitteita”¹²⁰. Evaluointi ei kuitenkaan ole vain selvitys tai raportti tutkimustuloksista, vaan se on monimutkainen prosessi, joka edellyttää yksityiskohtaista tietoa evaluoinnin kohteena olevasta hallinnollisesta toimesta ja asiayhteydestä, jossa evaluointi suoritetaan. Vanhentuneen käsityksen mukaan se on julkisen hallinnon politiikkaprosessien toimeenpanon ulkopuolista arviointia. Uudemman käsityksen

¹¹⁵ Crabbé & Leroy 2008, 21-22.

¹¹⁶ Albæk 1997, 371-374, 377; Vedung 2005, xvii.

¹¹⁷ Virtanen 2007, 13, 17-18.

¹¹⁸ Pohjola 1997, 421; Virtanen 2007, 27, 30; Vedung 2003, 4, 27-28.

¹¹⁹ Virtanen 2007, 13, 15-16.

¹²⁰ Albæk 1997, 376.

mukaan evaluoinnin lähtökohtana oleva arviointi voi kuitenkin olla hallinnon omaa itsearviointia, sisäisen valvontaelimen tai ulkoisen ammattivalvontaorganisaation tekemä¹²¹. Useimmiten evaluointia tehdään, kun toiminta on päättynyt. Toimintaa voidaan arvioida myös sen ollessa meneillään tai ennakoivaa ja tulevaisuuteen suuntautuvaa.¹²² Meneillään olevien toimien evaluointia puoltaa se, että nykyään yhteiskuntatieteissä painotetaan evaluaatiotutkimuksen kommunikatiivisuutta eli tutkimuksen tilaajan, tutkijan ja kohteen välistä vuorovaikutusta, jotta tulokset saadaan integroitua paremmin laajempaan tutkimuskenttään¹²³.

Evaluoinnista on tullut myös yksi taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen muoto. Hyvinvointivaltion kehityksen myötä myös valtion budjetti on kasvanut, mutta tiukassa taloudellisessa tilanteessa sen kasvattaminen ei ole mahdollista, vaan toimintaa on tehostettava sisältäpäin. Evaluaatiotutkimus on avuksi, kun halutaan käyttää valtion varat mahdollisimman tehokkaasti. Evaluaatiotutkimukselle on tilausta myös valtion toimien kontrollin välineenä. Kansalaiset saattavat kyseenalaistaa valtion pyrkimykset noudattaa tavoitteitaan ja toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Skeptisyys kumpuaa siitä, että väestö on yhä korkeammin koulutettua ja osaa myös vaatia verorahoilleen vastinetta. Evaluoinnin avulla julkisten toimien vaikutukset, kansalaisten tarpeet, vaatimukset ja toiveet saadaan paremmin esille.¹²⁴ Tästä näkökulmasta evaluoinnissa voidaan nähdä demokratiaa lisäävä ulottuvuus, kun sen avulla saadaan selvitettyä kansalaisten tarpeet paremmin ja siten ne vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon. Demokratiaa lisää myös se, jos tutkimustuloksista raportoidaan avoimesti, jolloin kansalaiset saavat tietoa myös prosessin demokraattisuudesta.¹²⁵

Julkisessa hallinnossa evaluointi on saanut vahvan roolin tiedontuottajana, sillä poliittisella tasolla on tärkeää tietää, mihin resurssit allokoidaan, mitä tapahtuu, millaisille palveluille on tarvetta ja mitä voitaisiin saada aikaan. Laukkanen pitääkin evaluointia yhtenä hallinnan keinona. Saatu tutkimustieto on parhaimmillaan hyvinkin hyödyllistä, koska sen avulla voidaan legitimoida päätöksiä, välttää huonoja ratkaisuja aiempien kokemusten perusteella ja tuoda lisää politiikkavaihtoehtoja ja –tavoitteita. Tämän takia hänen mukaansa onkin olennaista, että päättäjät

¹²¹ Koskiaho 1997, 431; Hall 2009, 35.

¹²² Koskiaho 1997, 431; Albæk 1997, 371-374 .

¹²³ Suikkanen & Piirainen 1997, 426-427.

¹²⁴ Albæk 1997, 379.

¹²⁵ Kts. Vedung 2003, i, vii; 3.

käyvät läpi saatua tutkimustietoa ja hyödyntävät sitä myöhemmässä päätöksenteossa.¹²⁶ Evaluointiprosessin voidaan katsoa päättyvän vasta, kun tutkimuksesta saatuja tuloksia hyödynnetään, vaikka alustavia tuloksia voidaan jo osittain hyödyntää prosessin aikana¹²⁷. Pohjimmiltaan evaluoinnin käyttötarkoitus on siis hyvin käytännönläheinen¹²⁸.

Parhaimmillaan evaluaatiotutkimus on työkalu, joka tuo uutta tietoa poliittisista ja hallinnollisista toimista, uusia todellisuuden ymmärtämistapoja ja selkeyttää julkista toimintaa¹²⁹. Evaluaatiotutkimus on hieman poikkeuksellista tutkimusta siinä mielessä, että sillä on läheiset suhteet tutkimuskohteeseensa ja evaluointi sijoittuu tutkimuksen ja hallinnon tai tutkimuksen ja politikoinnin välimaastoon¹³⁰.

Evaluaatiotutkimusta tehdessä on olennaista tiedostaa, että ”evaluaatio tehdään aina suhteessa johonkin toimintaan, jolloin siihen liittyy välttämättä erilaisia tarkastelukulmia ja myös ristiriitaisia intohimoja”. Poliittiset piirteet voivat vaikuttaa siihen, mitä asioita arvioidaan, millaisia arviointikysymyksiä painotetaan, mitä tutkimukselta halutaan, mistä näkökulmasta evaluointi toteutetaan, miten tuloksia hyödynnetään ja miten niillä perusteella jopa keskenään ristiriitaisia pyrkimyksiä.¹³¹ Toisaalta tutkimuksen subjektiivisuus voidaan nähdä, kun kriteerejä valitessa tutkija määrittää ne arvostelmalausekkeet eli ne periaatteet, joiden perusteella hän määrittää toiminnan hyväksi tai huonoksi. ”Arviointikriteerit ovat arvioinnin tekijän käytännön viitekehys eli perusta, kun tehdään päätelmiä arvioinnin kohteena olevan toiminnan onnistumisesta tai epäonnistumisesta.”¹³²

Evaluoinnissa on myös heikkoutensa. Se on vain yksi toiminnan arvioinnin tapa, mutta ei aina käyttökelpoisiin. Toimiakseen se täytyy rajata koskemaan vain tiettyä osa-aluetta, jolloin se tuottaa tietoa vain tästä rajatusta ja yksinkertaistetusta kokonaisuuden osasta. Lisäksi evaluointi vaatii aikaa, rahaa ja energiaa eikä siten sovellu esimerkiksi kiireellisten ongelmien ratkaisemiseen. Ennen evaluaatiotutkimuksen aloittamista onkin syytä pohtia, saavutetaanko tutkimustiedolla enemmän

¹²⁶ Laukkanen 2002; 259, 265.

¹²⁷ Virtanen 2007, 227.

¹²⁸ Rossi ym. 2004, 29.

¹²⁹ Koskiahho 1997, 431.

¹³⁰ Sulkunen 2005, 41.

¹³¹ Pohjola 1997, 422-424; Virtanen 2007, 25.

¹³² Virtanen 2007, 37.

verrattuna muilla arviointitavoilla saatavaan tietoon, ja onko evaluoinnista saatava tutkimustieto niin hyödyllistä, että resurssien uhraukset kannattavat.¹³³

Vaarana Laukkasen mukaan kuitenkin on, että kaikki päätöksenteko perustellaan ja legitimoidaan evaluointituloksilla, jolloin päätöksenteko muuttuu yltiörationaaliseksi ja teknokraattiseksi. Evaluointitulokset valtauttavat päätöksentekijöitä, jolloin päätöksien perusteluina käytettäisiin tieteellisiä tutkimustuloksia ja muu argumentointi jäisi vähäiseksi. Lisäksi uudet ratkaistavat ongelmat kumpuaisivat tutkimustuloksista, jos päätöksen valmistelijoilla ja tekijöillä (”professionaalisisella eliitillä”) ei ole tarpeeksi taitoa huomioda muita yhteiskunnallisia muutostarpeita ja poliittiselle agendalle nousevia aiheita. Päätöksenteon poliittinen luonne unohtuisi. Liika usko ja luottamus evaluaation eivät saa rapauttaa päätösten etukäteistä suunnittelua, tulevaisuuden visiointia tai poliittista tavoitteenasettelua. Muutostarpeet kumpuavat myös muusta kuin evaluoinnin tuomasta palautteesta.¹³⁴ Yhtä haitallista on, jos evaluointia tehdään julkisen hallinnon sisällä itseisarvoisesti kohdistamatta sitä mihinkään. Tällöin evaluoinneista tulee pahimmassa tapauksessa ”rituaaleja, joille ei ole kysyntää, ja joita ei hyödynnetä millään tavalla”. Evaluoinnin tulee aina vastata tarpeeseen ja olla hyödyllinen esimerkiksi ongelmanratkaisutilanteissa.¹³⁵

Evaluaatiotutkimuksen näkökulmasta evaluoinnin tekeminen rajoittuu suppeimmillaan omien ennakkokäsitysten vahvistamiseen eli tutkimus tehdään jo lähtökohtaisesti tiettyä tarkoitusta varten. Yhtä vahingollista on evaluaation käytön rajoittaminen vain omia näkemyksiä tukevien evaluaatiotulosten hankkimiseen eli tutkimustulokset valitaan omien tarkoituksien mukaisesti ja politiikkatoimet pyritään legitimoimaan saaduilla tuloksilla. Jälkimmäinen on mahdollista, sillä evaluaatiotutkimus ei ota kantaa tulosten normatiivisen tulkintaan eli siihen, miten saatua tulosta pitäisi hyödyntää. Poliittiset päätöksentekijät voivat käyttää evaluaatiotutkimusta osoittaakseen olevansa kiinnostuneita hallinnollisten toimien ja niiden kohteena olevien yhteiskunnallisten ongelmien korjaamisesta ja yrittää siten pitää kannattajansa tyytyväisinä.¹³⁶ Parhaimmillaan

¹³³ Albæk 1997, 375-376.

¹³⁴ Laukkanen 2002, 267-268.

¹³⁵ Virtanen 2007, 14.

¹³⁶ Albæk 1997, 383-384, 391.

evaluaatiotutkimus on kuitenkin työkalu, joka tuo uutta tietoa, uusia todellisuuden ymmärtämistapoja ja selkeyttää julkista toimintaa.¹³⁷

Evaluoinnilla on yhtymäkohtia toiseen poliittista toimintaa arvioivaan lähestymistapaan, policy-analyysin. Policy-analyysi voidaan määritellä systemaattiseksi ja organisoiduksi tavaksi arvioida julkisen politiikan vaihtoehtoja tai olemassa olevia politiikkaohjelmia. Erityisen tärkeä rooli policy-analyysilla on politiikkatoimien muotoilemisessa ja muodostamisessa eli siinä, kuinka asetut tavoitteet voidaan saavuttaa kaikkein tehokkaimmin. Siinä etsitään erilaisia informaatiolähteitä hyödyntämällä tarvittavat keinot ongelman määrittämiseksi ja eri ratkaisuvaihtoehtojen hahmottamiseksi. Luonteeltaan se on hyvin lähellä ennakoivaa evaluointia.¹³⁸ Sen sijaan evaluointi on poliittisen prosessin systemaattista arviointia, jossa pohditaan monipuolisesti varsinaista toiminnan etenemistä ja prosessin loppuvaiheen tai päättymisen jälkeisiä tapahtumia¹³⁹.

4.2. Evert Vedungin evaluaatio-käsitys

Evaluoinnin käyttö on laajentunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana ja siitä on tullut yleiskäsite kuvaamaan lähes mitä tahansa systemaattista ajattelua julkisella sektorilla. Evaluointi voidaan käsittää monella eri tavalla. Tunnetulla ruotsalaisella evaluaatioteoreetikolla Evert Vedungilla on hieman rajatumpi käsitys evaluoinnista, joskaan hän ei ole siinä täysin johdonmukainen eri teoksiensa välillä. Vedung lähtee siitä että evaluaatio on jonkin arvon määrittämisen yleinen prosessi tai tuon prosessin tulos. Tarkemmin määriteltynä evaluointi on politiikan sisällön huolellista arviointia sekä meneillään olevien tai jo päättyneiden mutta tulevaisuudessa käytettävien julkisten toimenpiteiden, tuotosten ja vaikutusten järjestelmällistä arviointia. Yleisemmin hän käsittelee hallinnollisten toimien (government intervention), kuten politiikkaohjelmien tai julkisten hankkeiden, arviointia. Evaluointi ei kuitenkaan ole vain arviointia, vaan siihen liittyy olennaisesti tiedon kerääminen ja analysointi sekä soveltaminen käytäntöön. Evaluointi voidaan tehdä hallinnollisen toimen ollessa 'työn alla' tai sitä voidaan arvioida jälkikäteen. Vedungin näkemyksessä korostuu vahvasti arvottaminen, joka onkin yksi merkittävin

¹³⁷ Koskiaho 1997, 431.

¹³⁸ Kraft & Furlong 2004; 9, 24-25, 102-103; Virtanen 2007, 13.

¹³⁹ Pohjola 1997, 421.

tekijä, joka erottaa evaluaatiotutkimuksen muunlaisesta tutkimuksesta. Evaluoinnin tarkoituksena ei ole vain mahdollisimman objektiivisesti selvittää ilmiön taustaa ja sen toteutumista, vaan tutkijan tulee määrittää evaluoinnin kohteelle arvo sen onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Evaluaation normatiivisuus näkyy puolestaan siinä, että tutkimustulosten tulisi olla hyödyllisiä ja vaikuttaa tuleviin päätöksentekoprosesseihin ohjaavasti. Tulokset voivat ohjata hallinnollisten toimien kehittämistä tai parantamista.¹⁴⁰

Evaluaation moninaisuuden takia Vedung on selventänyt ja rajannut evaluoinnin käsitettä seitsemällä tarkennuksella. Ensinäkin evaluointi koskee ainoastaan julkisen sektorin toimenpiteitä, jotka ovat poliittisesti tai hallinnollisesti suunniteltuja ja toteutettuja yhteiskunnallisia toimia, kuten julkiset politiikkaohjelmat ja palvelut sekä hallinnon sisäiset uudistukset. Toiseksi evaluointi keskittyy joko tuotoksiin, vaikutuksiin, lopputuloksiin tai niiden hallinointiin. Siinä ei tutkita koko poliittisen päätöksenteon prosessia vaan ainoastaan sen loppuosaa. Hallinointi viittaa julkisen sektorin sisäiseen toimintaan, kun taas tuotokset ovat julkisen sektorin antamia päätöksiä, kuten lakeja. Vaikutukset (outcome, impact) puolestaan syntyvät, kun tuotos kohtaa ne ihmiset, joihin se on kohdistettu. Vaikutukset voivat olla lyhyen, keskipitkän tai pitkän aikavälin vaikutuksia. Lopputulosta (result) arvioitaessa kiinnitetään huomiota tuotoksen ja vaikutuksen muodostamaan kokonaisuuteen.¹⁴¹ Kolmantena kriteerinä Vedung rajaa evaluoinnin määritelmässään nimenomaan meneillään olevien toimien (ex nunc) tai niiden toimeenpanon jälkeen tapahtuvaksi lopputulosten arvioinniksi (ex post). Päättäneiden julkisten toimien huolellinen arviointi voi kuitenkin edistää meneillään olevien toimien parantamista. Olennaisinta on huomioida, että ennakoiva evaluointi (ex ante) ei kuulu hänen määritelmänsä evaluoinnista, vaikka sitäkin yleisesti tehdään yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa.¹⁴²

Neljänneksi Vedung korostaa, että evaluointi on muutakin kuin vaikutusten arviointia. Evaluoinnin tulee sisältää vaikutusten arvioinnin lisäksi tehokkuusarviointia, tuotosten laadun arviointia, hallinnon ja tuotosten monitorointia sekä tavoitteiden saavuttamisen mittaamista. Viidentenä tarkennuksena on kuitenkin, ettei toimien tavoitteiden saavuttaminen ole ainoa oikea kriteeri arvioida, sillä on muitakin arviointikriteerejä. Oikea arviointikriteeri tulee valita

¹⁴⁰ Vedung 2006, 397-398; Vedung 2008, 2-3.

¹⁴¹ Vedung 2005, 4-5.

¹⁴² Mt., 4-7.

tapauskohtaisesti.¹⁴³ Kuudenneksi on tärkeää huomioida, että evaluoinnilla täytyy olla vähimmäislaatukriteerit esimerkiksi tiedon järjestelmällisessä keräämisessä, arviointikriteerien soveltamisessa ja tutkimuksen suorittamisessa. Tämä voidaan ymmärtää myös tutkimuksen toteuttamisesta eettisten periaatteiden mukaisesta, joiden noudattamisesta tutkijalla on vastuu¹⁴⁴. Evaluointi ei kuitenkaan ole pelkästään tutkimusta vaan lisäksi usein merkittävä apu poliittisessa päätöksenteossa. Tähän liittyen Vedung painottaa seitsemäntenä kriteerinä, että evaluoinnin tulee olla hyödyllistä. Tutkimustuloksia tulee pystyä hyödyntämään saman tien tai myöhemmin.¹⁴⁵

Tutkimustuloksien hyödyllisyyttä on syytä tarkentaa. Lähtökohtaisesti tuloksien avulla voidaan selvittää toimijoiden vastuullisuutta siitä, miten he ovat käyttäneet heille suotuja valtuuksia. Tällöin evaluointi on toiminnan vastuullisuuden arvioinnin apuväline. Tuloksilla voidaan myös parantaa hallinnollisen toimen toimeenpanoa, esimerkiksi lisäämällä tehokkuutta, kustannusvaikuttavuutta, pysyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta. Lisäksi tutkimustuloksilla voidaan lisätä toimijoiden ymmärrystä poliittisesta ja hallinnollisesta prosessista, jossa he ovat osallisina, ja julkisen sektorin tapahtumista. Tästä voidaan käyttää nimitystä käsitteellinen käyttö, jolloin olennaista siis on, että päätöksentekijät oppivat ja muut toimijat oppivat jotain heille esitetyistä tutkimustuloksista. Välineellisessä käytössä mennään hieman pidemmälle oppimisprosessissa, sillä siinä tulokset vaikuttavat suoraan päätöksentekoon ja harjoitettavaan politiikkaan. Vuorovaikutteisessa käytössä evaluoijat, päätöksentekijät ja asianomaiset keskustelevat prosessista, jotta se auttaisi kehittämään suuntaviivoja myöhempiä prosesseja varten, ja tulokset voivat toimia myös julkisen keskustelun herättäjinä.¹⁴⁶

4.3. Evaluoinnin vaiheet ja tavoitteensaavuttamismalli

Käytän evaluointia tutkimukseni metodologisena viitekehyksenä ja tutkimukseni evaluointiosuus noudattaa pitkälti Evert Vedungin kuvausta evaluointiprosessin etenemisestä. Vedung jaottelee evaluaatiotutkimuksen teon kahdeksaan eri työvaiheeseen, jotka tulee käydä läpi jokaisessa

¹⁴³ Vedung 2005, 8-11.

¹⁴⁴ Vrt. Virtanen 2007, 25.

¹⁴⁵ Vedung 2005, 12-13.

¹⁴⁶ Vedung 2006, 412-413; Vedung 2005, 12-13.

arviointitutkimuksessa. Kaksi ensimmäistä vaihetta liittyvät tutkimuksen valmisteluun, seuraavat viisi tutkimuksen tekoon ja viimeinen vaihe tutkimuksen soveltamiseen. Ensimmäisessä vaiheessa evaluoijan tulee ratkaista, mitkä ovat evaluoinnin kokonaistavoitteet ja tarkoitus. Tutkimus voidaan toteuttaa myös toimeksiannosta, jolloin tutkimuksen tilaaja sanelee tavoitteet ja tarkoituksen. Toisessa vaiheessa päätetään siitä, kuka suorittaa evaluoinnin ja miten. Evaluointi voi olla sisäistä tai ulkoista arviointia ja se määräytyy pitkälti tutkimuksen tavoitteiden pohjalta. Kolmannessa vaiheessa rajataan evaluoinnin kohde tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja valitaan kriteerit, joilla julkista toimea arvioidaan. Tässä vaiheessa on tärkeää selvittää hallinnollisessa toimessa asetetut tavoitteet ja mitä keinoja sen toteuttamiseksi on päätetty.¹⁴⁷

Neljännessä vaiheessa tulee käydä läpi hallinnollisen toimen muutosprosessia sen aloitteesta lopputuloksiin asti. Tämän tiedon pohjalta arvioidaan myös toimeenpanoa. Viides vaihe on varsinainen analyysivaihe, jossa käydään läpi toimen tuotoksia ja lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Kuudennessa vaiheessa arvioidaan tarkemmin sitä, onko hallinnollinen toimi vienyt kehitystä aiottuun suuntaan. Kehitykselle etsitään selittäviä tekijöitä ja samalla voidaan pohtia toimeenpanon mahdollisesti kohtaamia mahdollisia esteitä tai häiriötä. Seitsemännessä vaiheessa tutkija arvioi valitsemansa kriteerin ja sen avulla saamiensa tutkimustulostensa perusteella hallinnollisen toimen arvoa eli sen onnistumista tai epäonnistumista. Tutkija voi myös pohtia, mitä lisäarvoa hallinnollinen toimenpide on tuonut yhteiskunnalliseen kehitykseen. Erityisesti tässä vaiheessa korostuu evaluoinnin normatiivisuus. Kahdeksas vaihe keskittyy evaluointitulosten jatkokäytön mahdollisuuksien selvittämiseen, esimerkiksi miten tutkimustuloksia voisi hyödyntää tulevilla poliittisissa päätöksentekoprosesseissa.¹⁴⁸

Kolmatta vaihetta on syytä täsmentää, sillä evaluointi voidaan tehdä lukuisin eri tavoin ja kriteereillä riippuen siitä, mitä halutaan saada selville eli mitä ensimmäisessä vaiheessa on määritelty tutkimuksen kokonaistavoitteiksi ja tarkoitukseksi. Evaluointikriteeri tuleekin valita aina tapauskohtaisesti ja kokonaistavoitteiden mukaisesti. Jokaisesta Vedungin mainitsemasta arviointikriteereistä hän on laatinut mallin evaluoinnin toteuttamiseksi ja analysoitavaan ohjelmaan

¹⁴⁷ Vedung 2008, 94-96.

¹⁴⁸ Vedung 2005, 93-99, Vedung 2008, 96-99.

parhaiten soveltuvalla mallilla saavutetaan evaluoinnin kokonaistavoitteiden kannalta olennaisimmat tiedot.¹⁴⁹

Evaluaatiomallit ovat eräänlaisia ohjeistuksia siitä, mitä minkäkin tyyppisessä evaluaatiotutkimuksessa tulee ottaa huomioon. Evaluaatiomallit voidaan jakaa menettelytavallisiin (procedural model) ja asiasisällöllisiin malleihin (substantive model), joista ensimmäisessä keskitytään toimenpiteen syntyprosessiin, kuten sen laillisuuteen, tasa-arvoisuuteen ja edustavuuteen, kun taas jälkimmäisessä painotetaan syntynyttä lopputulosta. Vedungin evaluaatiokäsityksen kannalta asiasisällölliset mallit ovat olennaisempia.¹⁵⁰ Asiasisällölliset mallit voidaan edelleen jakaa tutkimuspainopisteensä perusteella vaikuttavuusmalliin, taloudelliseen malliin ja ammatilliseen malliin. Vaikuttavuusmallissa voidaan tutkia ja siten tutkimuskriteeriksi valita tavoitteiden saavuttaminen (tavoitteensaavuttamis-malli), tahattomat sivuvaikutukset (sivuvaikutus-malli), todelliset lopputulokset (lopputulos-malli), toimeenpanon, tuotosten ja lopputulosten muodostaman prosessin kokonaisuus (kokonaisvaltaisuus-malli), toimenpiteen vaikutus sen kohteena oleviin ihmisiin (kohderyhmä-malli) sekä toimenpiteiden asianosaisten (kuten poliitikot, virkamiehet, kansalaiset ja intressiryhmät) käsitykset toimenpiteiden onnistumisesta (asianosais-malli).¹⁵¹

Yhteistä edellä mainituissa kriteereissä on, että ne keskittyvät vain julkisen toimenpiteen asiasisältöön, tuotokseen, vaikutuksiin tai lopputulokseen, eivätkä ollenkaan kustannuksiin tai prosessiin sinänsä., lukuun ottamatta osittain kokonaisvaltaisuus-mallia. Sen sijaan taloudellisessa mallissa arvioidaan julkisen toimenpiteen tuottavuutta (tuottavuus-malli) ja kustannusten tehokkuutta (kustannustehokkuus-malli) tai kustannusten vaikuttavuutta (kustannusvaikuttavuus-malli). Ammatillinen malli puolestaan keskittyy lopputulokseen vain epäsuorasti, sillä painopiste on toimenpiteen toteuttamisen ammattimaisuudessa. Arvioijina toimivat usein kollegat, joten se voi olla esimerkiksi hallinnon sisäistä itsearviointia (vertaisarviointi-malli).¹⁵²

Tutkimuskysymyksestä riippuu, mitä arviointikriteeriä ja siten arviointimallia kannattaa käyttää, sillä eri malleilla saada erilaista tietoa. Oman tutkimukseni kannalta tarkoituksenmukaisinta on

¹⁴⁹ Vedung 2005, 95.

¹⁵⁰ Mt., 5 35-36.

¹⁵¹ Mt., 36.

¹⁵² Mt., 36-37.

valita vaikuttavuusmalli, jossa keskitytään tutkimaan nimenomaan sitä, että onko tavoitteet saavutettu aiotulla tavalla. Käytän tästä nimitystä tavoitteensaavuttamismalli (goal-attainment model), mutta käytän sitä tutkimuksessani pelkistetysti. Mallin käyttäminen tutkimuksessa jakautuu kahteen osa-alueeseen. Ensiksi täytyy selvittää, mitkä ovat hallinnollisen toimen tavoitteet ja arvioida onko tavoitteet saavutettu. Tämä ensimmäinen vaihe toteutuu tutkimuksessanikin, kun esittelen luonnon monimuotoisuusohjelman tavoitteet ja selvitän, ovat ne toteutuneet ja missä määrin. Toiseksi tavoitteensaavuttamismallia käytettäessä arvioidaan toteutuneiden tavoitteiden vaikutuksia.¹⁵³ Toimenpiteiden vaikutusten arviointi jää tutkimuksessani vähemmälle, joskin sivuan sitä analyysissäni ja johtopäätöksissäni.

Tavoitteensaavuttamismalli on ei-selittävää evaluointia, joka arvioi tutkittavan poliittisen tai hallinnollisen toimen arvoa sen itsensä kautta, ei niinkään sen kautta, mitä toimesta on seurannut. Tavoitteensaavuttamismallin heikkoudeksi voi lukea sen, että arvioinnin kohteena olevat yhteiskunnallisia ongelmia ratkomaan pyrkivät tavoitteet eivät ole syntyneet aina rationaalisen ja päämääräpainotteisen harkinnan tuloksena, joten tavoitteita arvioitaessa on tiedostettava niiden syntyyn vaikuttaneet muut tekijät. Mallin heikkoutena voidaan nähdä myös sen pelkistyneisyys, ettei se huomioi toimen tuotoksia tai vaikutuksia eli muita tarkoittamattomia muutoksia toimi on mahdollisesti saanut aikaan yhteiskunnassa. Näin ollen kokonaiskuva toimen toteutumisesta voi jäädä vajaaksi. Toisaalta kokonaiskuva voi sisältää evaluoijan subjektiivisen näkemyksen toimen aikaansaannoksista ja erityisesti niiden positiivisuudesta tai negatiivisuudesta. Näin ollen keskittyminen vain tavoitteiden toteutumiseen sinänsä näyttäisi tarjoavan melko objektiivisen tavan evaluoida poliittisten tai hallinnollisten toimien toteutumista. Tutkittavien toimien tavoitteet tulee kuitenkin olla selkeitä, jotta niiden toteutumista voidaan arvioida tavoitteensaavuttamismallilla.¹⁵⁴

Oman tutkimukseni kannalta tavoitteensaavuttamismalli on kuitenkin tarkoituksenmukaisin valinta. Se on yksinkertainen malli, mutta sen avulla saan selville aineistostani tutkimuskysymykseni kannalta olennaisimman tiedon eli tavoitteiden toteutumisen. Tutkimani tavoitteet ovat selkeästi rajattu joukko, mutta jotkin niistä ovat sisällöltään melko laajoja, kuten myöhemmin käy ilmi. Minulla ei myöskään ole resursseja arvioida sen laajemmin toteutuneiden tai toteutumattomien monimuotoisuustavoitteiden sivuvaikutuksia, lopputuloksen vaikutuksia, soveltuvuutta muiden

¹⁵³ Vedung 2005, 37-39.

¹⁵⁴ Vedung 2008, 42-44, 95-96; Crabbé & Leroy 2008, 11.

ympäristöasioita sivuavien hankkeiden kanssa tai vaikutusta kohderyhmään tai muihin ihmisiin. Mallia käytettäessä arvioijalla täytyy olla selkeä käsitys siitä, millä aikataululla tavoitteiden voidaan edes olettaa voivan toteutua.¹⁵⁵ Vaikka tutkimani luonnon monimuotoisuusohjelman ohjelmakausi oli alun perin määritelty vuoteen 2016 asti, katson kuitenkin ohjelman kokonaisuudessaan päättyneen jo vuonna 2012, koska ohjelmasta julkaistiin uusi päivitetty versio.

Pro gradu –tutkielmani evaluointi on nimenomaan jälkikäteen tapahtuvaa arviointia. Evaluointini on tavoitteensaavuttamismallin mukaista, mutta jätän resurssien puutteen vuoksi vaikutusten arvioinnin vähemmälle. Keskityn arvioimaan pääasiassa vain toimenpiteiden toteutumista, toteutumisen astetta ja toimeenpanoon negatiivisesti vaikuttaneita tekijöitä aineistostani löytyvien tietojen perusteella. Kirjallisen aineistoni ja tutkimukseni roolin perusteella tutkimukseni voi sanoa olevan metaevaluaatiota. Kirjallinen aineistoni on aiemmin tehtyä arviointia ja näen tutkimukseni asemoituvan jatkoksi ympäristöhallinnon koordinoimana tehdyille aiemmalle arviointitutkimukselle.

Yleisesti ottaen metaevaluaatiota voidaan tehdä kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on arvioida kriittisesti tehtyjä evaluointeja ennalta päätettyjen kriteerien tai standardien pohjalta. Tämä on eräänlaista laadunvalvontaa, joka voi kohdistua arviointiprosessiin, arvioinnin tuloksiin tai niiden hyödynnettävyyteen. Toinen tapa tehdä metaevaluaatio on hyödyntää aiemmin kerättyjä arviointiaineistoja uuden evaluoinnin teossa. Tutkimukseni on metaevaluaatiota nimenomaan jälkimmäisessä tarkoituksessa, sillä hyödynnän olemassa olevia seurantaryhmän tekemiä arviointeja. Tarkoitukseni ei ole tarkastella niitä kriittisesti, vaan käyttää niitä ennen kaikkea tiedonlähteinä. Myös Vedungin mukaan metaevaluaatio voidaan yhteenvetona tehdä muissa evaluointitutkimuksissa tehtyjen tutkimushavaintojen ja –tulosten pohjalta.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Vedung 2005, 39.

¹⁵⁶ Kts. Virtanen 2007, 221-225; Vedung 2008, 22; Crabbé & Leroy 2008, 171-172.

5. TUTKIMUKSEN METODI JA AINEISTO

5.1. Sisällönanalyysi

Käytän aineistoni läpikäymiseen sisällönanalyysia. Se voidaan ymmärtää menettelytapana, jonka avulla voidaan analysoida dokumentteja järjestelmällisesti. Kvalitatiivinen sisällönanalyysi edellyttää tarkkaa perehtymistä tutkimusmateriaaliin, vaikka materiaali voikin olla määrältään melko vähäistä. Dokumentit voivat olla hyvin monenlaisia kirjallisessa muodossa olevia materiaaleja, kuten tekstejä, kuvia tai äänitteitä.¹⁵⁷ Omassa tutkimuksessani sisällönanalyysin kohteena olevat dokumentit ovat luonnon monimuotoisuusohjelmasta tehty neljäs kansallinen seurantaraportti, hallinnonalojen toimista tehty yhteenveto sekä litteroimani haastatteluaineisto.

Prosessina sisällönanalyysi etenee siten, että ensin aineisto pilkotaan osiin, tutkimusyksiköiksi, joihin tiivistyy tutkimustehtävän kannalta olennaista tietoa. Tekstiaineistosta poimittavat tutkimusyksiköt voivat olla sanoja, lauseita, virkkeitä tai muutaman lauseen muodostamia ajatuskokonaisuuksia. Samalla tutkittava aineisto myös pelkistyy. Seuraavaksi tutkimusyksiköt koodataan eli luokitellaan ne etsien niistä joko yhtäläisyyksiä tai erilaisuuksia ja kootaan luokiteltu aineisto uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Tästä vaiheesta voidaan käyttää myös nimitystä abstrahointi. Lopuksi tulkitaan luokittelun tuomaa uutta informaatiota ja raportoidaan johtopäätökset. Sisällönanalyysin avulla hajanainenkin aineisto saadaan järjestettyä tiiviiseen ja selkeään muotoon keskeistä informaatiota kadottamatta.¹⁵⁸ Tuomi ja Sarajärvi käyttävät yksinkertaisimmasta aineiston koodaustavasta termiä luokittelu. Useimmiten luokittelu kuitenkin sisältää alaluokkia ja yläluokkia, joita minun tutkimuksessani ei varsinaisesti ole. Käytännössä uudelleen järjestelyni on vastaavanlaista kuin luokittelu, mutta selkeyden ja havaintojen esittämistavan erilaisuuden vuoksi käytänkin koodaamastani ja uudelleen järjestelemistäni aineistojen havainnoista nimitystä ryhmittely.¹⁵⁹

Pelkkä tutkimusaineiston järjesteleminen, analyysiprosessin kuvaaminen ja havaintojen esiin nostaminen ei kuitenkaan tutkimuksen teon kannalta riitä, sillä parhaimmillaankin sisällönanalyysilla saadaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus vain yleisellä tasolla. Aineiston

¹⁵⁷ Tuomi & Sarajärvi 2009, 103-104; Krippendorf 2004, 17.

¹⁵⁸ Tuomi & Sarajärvi 2009, 108, 111; Krippendorf 2004, 83-84, 97-98; Metsämuuronen 2006, 122.

¹⁵⁹ Kts. Tuomi & Sarajärvi 2009, 109-118.

järjestelyllä ja analysoinnilla pyritään siihen, että tutkija voi tehdä metodin avulla aineistokoosteesta johtopäätöksiä tekstin merkityksistä. Olennaista on havaintojen taakse pääseminen eli selvittää, mitä havainnosta voi päätellä. On kuitenkin syytä erottaa toisistaan nämä kaksi erillistä vaihetta tutkimusprosessissa ja -raportoinnissa eli jaotella erikseen tehdyt analyttiset havainnot ja niiden pohjalta laadittu yhteenveto sekä havainnoista tehdyt tulkinnat ja niiden johtopäätökset. Lopuksi tulisi vielä liittää johtopäätökset teoreettisen viitekehukseen.¹⁶⁰

Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa etsitään tekstin merkityksiä. Tutkijan tulee tosin myöntää, että hänen omat sosiaaliset ja kulttuuriset käsitykset vaikuttavat merkityksien löytymiseen ja niiden tulkintaan.¹⁶¹ Sisällönanalyysi sopii aineistoni analysointiin, koska sen avulla löydän aineistosta tutkimuskysymyksen kannalta olennaisimmat seikat eli luonnon monimuotoisuusohjelman ja sen toimenpiteiden toteuttamiseen ja toimeenpanoon negatiivisesti vaikuttaneet tekijät. Käytän metodia siten, että poimin tekstistä käsityksiä tavoitteiden toteutumisen asteesta sekä syitä ja ongelmia tavoitteiden heikolle etenemiselle tai toteutumiselle. Tavoitteiden strategisten päämäärien muodostamat otsikkoluokat tulevat kirjallisesta aineistosta ja tarkemmin tutkimastani luonnon monimuotoisuusohjelmasta, mutta aineiston pohjalta tehty syiden ryhmittelyn olen luonut itse. Sisällönanalyysin avulla löydän aineistosta etsimiäni erilaisia selityksiä ohjelman ja toimenpiteiden toteuttamisen ja toimeenpanon ongelmista¹⁶².

Luonteeltaan käyttämäni sisällönanalyysi on teoriaohjaavaa, sillä teoria politiikan epäonnistumisesta on ohjannut analyysin tekoani. Teoriasta saamieni tietojen vaikutus on havaittavissa analyysissäni, mutta olen pyrkinyt täydentämään teoriaa oman tutkimukseni havainnoilla erityisesti syiden monimutkaisista mutta osittain melko tiiviistä yhteyksistä toisiinsa. Lisäksi analyysini päättely on induktiivista, jossa etenen yksittäisistä havainnoista laajempiin yleistyksiin. Käytännössä tämä ilmenee siten, että lähdän liikkeelle yksittäisten toimenpiteiden toimeenpanossa tai toteuttamisessa ilmenneistä haasteista muodostaen niistä kolme suurempaa syy ja tekijä-ryhmää, jotka olen koonnut taulukoiksi analyysiosioni loppuun.¹⁶³

¹⁶⁰ Tuomi & Sarajärvi 2009, 103; Ruusuvoori ym. 2010; 19, 29; Alasuutari 2011, 78.

¹⁶¹ Tuomi & Sarajärvi 2009, 104; Krippendorf 2004, 17.

¹⁶² Tuomi & Sarajärvi 2009, 92-93.

¹⁶³ Kts. Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-97, 117.

5.2. Hallinnonalojen toimien yhteenveto

Monimuotoisuusohjelmaan kirjattujen toimenpiteiden vastuuministeriöt ovat koonneet toimenpiteiden toteutumisesta Excel-taulukon, joka löytyy ympäristöministeriön nettisivuilta¹⁶⁴. Taulukkoon on jokaisen toimenpiteen kohdalle kirjattu melko lyhyesti tehdyt toimet, mikäli niitä on ollut. Jokainen ministeriö on täydentänyt taulukkoa tekemiensä toimien osalta säännöllisin väliajoin. Viimeisin päivitys taulukkoon on tehty 23.6.2011. Yhteenvetoa hyödynnettiin neljännen kansallisen raportin laatimisessa ja etenkin uuden ohjelman päivitystyössä. Päivityksen yhteydessä yhteenvetoa täydennettiin, kun Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö arvioivat jokaisen toimenpiteen toteutumisen neliportaisella asteikolla sen mukaan, oliko toimenpide toteutunut täysin tai lähes täysin, edistynyt merkittävästi, jonkin verran tai ei käytännössä ollenkaan. Toimenpiteiden arviointi käytiin läpi seurantaryhmän kokouksessa, joten arvioinnilla on seurantaryhmän ja siten monimuotoisuusohjelmassa mukana olevien tahojen hyväksyntä.¹⁶⁵ Taulukko on julkisesti saatavilla, vaikka seurantaryhmässä mukana olevat tahot ovat laatineet sen ensisijaisesti omaksi työkalukseksi strategian ja toimintaohjelman uudistustyön yhteydessä.

Taulukon ongelmana on, että se on ministeriöiden ja niiden tulosohjauksessa olevien organisaatioiden itsearviointia, joka mahdollistaa sen, ettei toimia ole välttämättä kirjoitettu täysin objektiivisesti. Ihan jokaisen toimenpiteen kohdalle tehtyjä toimia ei ole kirjattu ollenkaan tai toimenpiteiden kohdalle, erityisesti pääosin ulkoasianministeriön vastuulla olevien kansainväliseen vaikuttavuuteen liittyvien toimien dokumentointi on tässä taulukossa heikkoa. Useimpien toimenpiteiden kohdalle sitä edistävät toimet ovat kuitenkin kirjoitettu ylös melko kattavasti, mutta luettelomaisesti vailla sen kriittisempää ajattelua toimen tarkoituksenmukaisuudesta tai vaikuttavuudesta. Heikolle toteutumisen asteellekaan ei taulukosta löydy aina selittävää tekijää. Näiden pienien puutteiden vuoksi täydensin alkuperäisen taulukon pohjalta tekemääni omaa taulukkoani haastatteluista ja asiakirjoista saamiini tietojen perusteella. Hallinnonalojen laatima yhteenvetotaulukko on kuitenkin ainoa varsinaisesti toimintaohjelmasta tehty kokonaisarviointi ohjelmakaudella ja siitä saa kuitenkin hyvän yleiskäsityksen toimenpiteiden edistymisestä, joten siksi olen valinnut sen aineistokseni.

¹⁶⁴ Ympäristöministeriö 2013a.

¹⁶⁵ Ympäristöministeriö 2013a; Auvinen 2012.

5.3. Neljäs kansallinen raportti

Suomen neljäs kansallinen raportti on tutkimastani ohjelmasta tehty ainoa virallinen seurantaraportti, joten siksi olen valinnut sen yhdeksi tutkimusaineistokseni. On syytä huomata, että neljäs kansallinen seurantaraportti on osa sekä aiempaa Suomessa tehtyä seurantatutkimusta että tutkimusaineistoani. Käyn lyhyesti läpi raportin keskeisimmät piirteet, mutta tällä kertaa tutkimuksellisesta näkökulmasta. Neljäs kansallinen raportti on kirjoitettu nimenomaan YK:n sopimussihteeristölle tiedoksi niistä toimista, mitä Suomi on tehnyt YK:n biodiversiteettisopimuksessa sovittujen tavoitteiden edistämiseksi. Raportti on toimitettu sopimussihteeristölle 24.6.2009¹⁶⁶. Raportissa kuvataan melko tarkasti Suomen luonnontilaa ja biodiversiteetin turvaamiseen liittyviä hallinnon erityispiirteitä. Se keskittyy lähinnä pääelinympäristöjen luonnontilan ja siihen vaikuttavien tekijöiden kuvaamiseen. Omana lukunaan käsitellään myös tehtyjä poliittisia ja hallinnollisia toimenpiteitä biodiversiteetin suojelun ja kestäväen käytön hyväksi. Tehtyjen toimenpiteiden käsittelyn yhteydessä tuodaan esiin pääelinympäristöihin liittyvät toimintaohjelmassakin kirjatut toimenpiteet, mutta niitä ei suoranaisesti linkitetä keskenään.¹⁶⁷

Neljäs kansallinen raportti on pitkälti luonnontilan kuvausta ja ainoastaan suoraan elinympäristöihin liittyviä toimenpiteitä on kuvattu tarkemmin, mutta siinäkin pääpaino on indikaattoreilla saatujen havaintojen kuvauksessa. Asiakirja on siis painottunut luonnontieteellisesti. Yhteiskuntatieteellistä arviointia luonnontilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä (esimerkiksi maankäyttöpaineet) sekä hallinnollisesta toiminnasta (esimerkiksi lainsäädäntö- ja tutkimustyö) on selostettu melko yleisellä tasolla sitomatta tekstiä sen tarkemmin yksittäisiin toimenpiteisiin. Jotkin kuvatut toimet liittyvät kuitenkin suoraan kansalliseen luonnon monimuotoisuusohjelmaan kirjattuihin toimenpiteisiin. Neljännessä yhteen vetävässä luvussa pureudutaan 2010-tavoitteen prosessiin ja toimeenpano-ohjelman toimeenpanoon yksityiskohtaisemmin.¹⁶⁸

Raportti on pikemminkin kuvaileva, eikä se ole kovin kriittinen arvio tehdyistä toimista, vaan raportti korostaa pääasiassa vain otettuja edistysaskelia. Tämän takia raportista on vaikea löytää toimenpiteiden toimeenpanoa estäneitä tai hidastaneita syitä. Yleisellä tasolla raportissa kuitenkin

¹⁶⁶ Ympäristöministeriö 2009b, 1-2, 100.

¹⁶⁷ Mt., 8-37, 38-75.

¹⁶⁸ Kts. Ympäristöministeriö 2009b.

todetaan monimuotoisuusohjelman toimenpanon ongelmana se, että YK:n biodiversiteettisopimus ja siten myös monimuotoisuusohjelma eivät ole saaneet riittävästi julkisuutta ja poliittista tunnustusta. Biodiversiteetin suojelun ja kestäväen käytön toimien valmistelussa tarvitaan lisää tietoa ja tietoisuutta, keskeisten toimijoiden laajaa osallistumista sekä toimijoiden välistä parempaa kommunikaatiota.¹⁶⁹

5.4. Haastatteluaineisto

Kolmannen osan aineistostani muodostavat tekemäni seurantaryhmäläisten haastattelut. Valitsin haastateltavani seurantaryhmäläisistä, koska heillä on paras näkemys monimuotoisuusohjelman etenemisestä ja he työskentelevät luonnon monimuotoisuuskysymysten parissa, joten oli järkevää haastatella heitä. Vastaavaa tietoa tuskin on muilla henkilöillä tai tahoilla Suomessa, sillä seurantaryhmään on koottu kaikki alan parhaat asiantuntijat.

Luonnon monimuotoisuusohjelman 2006-2016 seurantaryhmässä oli varsinaisia jäseniä 35 ja varajäseniä viisi. Kokoonpano kattoi seurantaryhmän puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ympäristöministeriöstä. Ryhmän kolmesta sihteeristä yksi oli ympäristöministeriöstä ja kaksi Suomen ympäristökeskuksesta. Ryhmän jäsenistössä olivat edustettuina ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtionvarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK ry, Metsähallitus, Suomen Kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen riistakeskus, Saamelaiskäräjät, Suomen ympäristökeskus, Luonnontieteellinen keskusmuseo, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry, Natur och Miljö rf, Opetushallitus, Liikennevirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen Akatemia. Pysyvinä asiantuntijoina olivat puolestaan edustajat ympäristöministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta, Metsähallituksesta ja Metsäteollisuus ry:stä. Seurantaryhmän toimikaudeksi asetettiin 12.4.2007-31.12.2016 ja sen tehtävänä oli edistää strategian ja toimintaohjelman toteutusta ja seurantaa, arvioida luonnon monimuotoisuuden tilassa tapahtuvaa kehitystä, arvioida strategian ja

¹⁶⁹ Ympäristöministeriö 2009b, 2.

toimintaohjelman uudelleensuuntaamisen tarvetta, kehittää hallinnonalojen ja muiden toimijoiden välistä rakentavaa vuorovaikutusta sekä toteuttaa viestintäohjelma.¹⁷⁰

Seurantaryhmäläisistä haastateltaviksi valitsin mahdollisimman monipuolisesti eri tahojen edustajia sen mukaan, miten he suostuivat haastatteluun tai ketä haastattelusta kieltäytyneet suosittelivat tilalleen. Resurssieni rajallisuuden takia pystyin haastattelemaan vain muutamia asiantuntijoita. Kvalitatiivisesti suuntautuneessa tutkimuksessa haastateltavien joukko voidaan valita harkinnanvaraisesti, jos tilastollisen yleistämisen sijaan pyritään ymmärtämään jokin tapahtuma syvällisemmin. Jo muutamaa henkilöä haastattelemalla voidaan saada merkittävää tietoa.¹⁷¹ Kahdestatoista haastattelupyynnöstä sain myönteisen vastauksen yhdeksään ja yhdessä haastattelussa oli kaksi henkilöä, joten tein yhteensä kahdeksan eri haastattelua. Tein yhden haastattelun lokakuussa 2012 ja loput seitsemän joulukuussa 2012. Haastateltavat saivat halutessaan haastattelukysymysten rungon etukäteen. Haastattelut kestivät tunnista kahteen tuntiin. Litteroin haastattelut sekä jäsentelin ja analysoin ne tekstinkäsittelyohjelmaa apuna käyttäen.

Ministeriöillä on päävastuu toimenpiteiden toteuttamisesta, mutta vastuuta on jaettu myös niiden alaisille virastoille sekä tutkimuslaitoksille, joten oli luontevaa haastatella myös niiden edustajia. Lisäksi hallinnollisen näkökulman täydentämiseksi katsoin järkeväksi haastatella myös etu- ja ympäristöjärjestöjen edustajia. Etenkin kun kirjallinen aineistoni perustuu pitkälti hallinnon itsearviointiin, toivat intressiryhmien haastattelut toista näkökulmaa toimenpiteiden ja tavoitteiden toteutumiseen. Haastatellut henkilöt olivat asiantuntijoita Suomen ympäristökeskuksesta, maa- ja metsätalousministeriöstä, Metsäteollisuus ry:stä, Suomen luonnonsuojeluliitosta, Metsähallituksesta, Kuntaliitosta, Liikennevirastosta ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta.

Maa- ja metsätalousministeriöllä on määrällisesti eniten toimenpiteitä vastuullaan, yhteensä 82 kappaletta, joista 37 on sen päävastuulla, joten oli järkevää haastatella Maa- ja metsätalousministeriön edustajaa. Vertailun vuoksi sanottakoon, että ympäristöministeriöllä on 81 kappaletta, joista 48 on sen päävastuulla. Metsähallituksen ja Metsäteollisuus ry:n edustajat valitsin sen perusteella, että metsät ovat keskeisin elinympäristötyyppi Suomen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta, joten myös metsäteollisuuden tekemät toimet ovat ratkaisevan tärkeitä.

¹⁷⁰ Ympäristöministeriö 2012a

¹⁷¹ Hirsjärvi & Hurme 2011, 59.

Suomen ympäristökeskuksella on puolestaan merkittävä rooli tutkimustiedon tuottajana ja haastateltu asiantuntija on ollut vahvasti arviointityössä mukana. Liikenneviraston toimialueena on puolestaan tie-, rata- ja meriliikenne, joten sieltä sain täydentävää tietoa liikenteen ja biodiversiteetin suhteesta. Suomen luonnonsuojeluliitto, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto ry ja Kuntaliitto toivat täydentävää näkemystä valtionhallinnon puitteissa tapahtuvaan ohjelman toimeenpanoon ja erityisesti ohjelman vaikuttavuuteen valtionhallinnon ulkopuolella. Metsäteollisuus ry oli tärkeä haastateltava myös viimeksi mainitussa merkityksessä.

Haastattelujen toteutustapana käytin teemahaastattelua, jota voidaan kutsua myös puolistrukturoiduksi haastattelumenetelmäksi. Vaikka olin päättänyt haastattelujen aihealueen etukäteen, teemahaastattelu antoi mahdollisuuden muuttaa suunniteltujen kysymysten muotoa ja järjestystä. Lisäinkin kysymyksiä haastattelun aikana, erityisesti haastateltavan erityisalan mukaan. Tämä on tyypillistä juuri puolistrukturoiduissa asiantuntijahaastatteluisa.¹⁷² Tällä aineistonhankintametodilla sain asiantuntijoilta mahdollisimman vapaamuotoisia vastauksia, koska he saivat vastata omin sanoin, kuitenkin melko rajatusta aihealueesta joustavalla ja keskustelevalle tavalla. Haastattelukysymysten perusrunko on liitteenä 2.

Haastatteluissa keskeisin tavoitteeni oli selvittää, miten haastateltavat näkivät strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuneen ja mitkä tekijät olivat vaikuttaneet negatiivisesti tavoitteiden toteutumiseen. Yhteiskunnallisia prosesseja tutkittaessa haastatteluilla usein pyritään yhdessä dokumenttiaineiston kanssa saamaan mahdollisimman tarkka näkemys tutkimuksen kohteena olevan prosessin kulusta¹⁷³. Haastattelujen tarkoitus oli ennen kaikkea tiedonhankinnallinen. Haastattelemltani seurantaryhmäläisiltä sain 'sisäpiirin' tietoa, jota ei ollut julkisesti kovinkaan helposti saatavilla, kuten toimeenpanon etenemisprosessista, ohjelman uudistusprosessista ja seurantaryhmän toiminnasta. Haastatteluilla syvensin ja täydensin asiakirjoista saamaani tietoa. On syytä muistaa, että vaikka haastateltavat ovat biodiversiteetti-alan parhaita asiantuntijoita Suomessa, heidän näkemyksensä ovat subjektiivisia. Näin ollen saatuihin faktoihin tulee suhtautua varauksella. Heidän roolinsa tiedonantajana tuo oman haasteensa analyysivaiheeseen arvioitaessa tavoitteiden toteutumisen astetta.¹⁷⁴

¹⁷² Metsämuuronen 2006, 115; Alastalo & Åkerman 2010, 378.

¹⁷³ Alastalo & Åkerman 2010, 372.

¹⁷⁴ Kts. Alastalo & Åkerman 2010, 372-373.

6. AINEISTON ANALYYSI

6.1. Tutkimuksen kulku

Aloitin tutkimukseni taustatyön tekemisen syksyllä 2011 ja teoria- ja metodiosuutta tein keväällä 2012. Syksyllä 2012 kävin läpi tarkemmin aineistoani ja tein seurantaryhmäläisten haastattelut lokakuussa ja joulukuussa. Litteroin nauhoitetut haastattelut valikoidusti ennen aineiston analysointia. Valikoitu litterointi on usein riittävä haastattelun havainnollistamiseksi ja litteroinkin haastateltavan puheesta tutkimukseni kannalta ainoastaan olennaisimmat kohdat. Haastatteluissa tuli nimittäin ilmi mielenkiintoista, mutta tutkimuskysymyksen kannalta epäolennaista tietoa, joten olen rajannut sellaisen tiedon litteroinnin ulkopuolelle. Litteroinnin tarkkuudessa olen katsonut riittäväksi tarkkuudeksi kirjoittaa auki haastattelujen sisällön tekstimuotoon, mutta en huomionut haastateltavan puheen tapaan tai äänen liittyviä yksityiskohtia, koska ne eivät ole tutkimukseni kannalta olennaisia.¹⁷⁵ Haastatteluaineiston analyysissä olen edennyt siten, että haastattelujen purkamisen jälkeen sisällönanalyysin mukaisesti kokosin haastatteluaineiston uudestaan tekemällä jokaisesta haastattelusta tutkimuskysymyksen kannalta olennaisen tiivistelmän. Tiivistelmiin olen poiminut haastatteluaineistosta esiin nousseita syitä ja tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet negatiivisesti monimuotoisuusohjelman ja sen toimenpiteiden toteuttamiseen ja toimeenpanoon. Nämä tiivistelmiin poimimani syyt ja tekijät yhdistän analyysiin myöhemmin. Esitellessäni haastatteluaineiston keskeisintä sisältöä voi jotkin haastateltavat olla pääteltävissä kommenttien sisällöstä, vaikka olen pyrkinyt suojaamaan haastateltavien henkilöllisyyden mahdollisimman hyvin heidän pyyntönsä mukaisesti.

Seuraavaksi perehdyin hallinnonalojen toimista tehtyyn yhteenvetotaulukkoon selvittäen toimenpiteiden etenemistä etsien siitä toimeenpanoon negatiivisesti vaikuttaneita tekijöitä. Näiden tietojen pohjalta laadin oman taulukon. Arvioin strategisten päämäärien toteutumista ryhmittelemällä kaikki 110 toimenpidettä päämäärien alle viiteen eri ryhmään. Alkuperäiset strategiset päämäärät määrittivät siis eri ryhmiin lukeutuvat toimenpiteet. Ensimmäiseen ryhmään lukeutuvat ensimmäisen päämäärän mukaisesti kaikki toimenpiteet, jotka jollain tavalla edistivät luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostamista, jonka toteuttamisen keskeisimmiksi

¹⁷⁵ Grönfors 1982, 140; Hirsjärvi & Hurme 2011, 138; Ruusuvoori ym. 2010, 9.

keinoiksi esitettiin luonnonsuojeluverkoston kehittämistä ja eliölajien suojelun tehostamista. Toisen ryhmän toimenpiteet liittyvät toimialavastuiden syventämiseen siten, että ne keskittyvät luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön vahvempaan huomioon ottoon osana eri toimialojen suunnittelua ja toimintaa. Kolmannen ryhmän toimenpiteet liittyvät tietopohjan vahvistamiseen, mikä tarkoittaa tutkimukseen perustuvan tiedon tuottamista ja välittämistä kustannustehokkaalle ja sopeutuvalla toimintapolitiikalle. Olen sisällyttänyt tähän ryhmään myös ympäristökasvatukseen, -koulutukseen ja tiedottamiseen liittyvät toimenpiteet. Neljännen ryhmän toimenpiteille on keskeistä, että ne pyrkivät vahvistamaan ja varmistamaan laajan yhteistyön asianomaisten ministeriöiden ja eri toimijoiden kesken. Viidennen ryhmä toimenpiteet edesauttavat kansainvälisen vaikuttavuuden parantamista edistämällä luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja kestävää käyttöä maailmanlaajuisesti kansainvälisen yhteistyön keinoin.¹⁷⁶

Ryhmittelyssä osa toimenpiteistä liittyy suoraan päämäärän edistämiseen ja osa tukee sitä vain epäsuorasti. Vaikka useampi toimenpide olisi sopinut kahden päämäärän alle, tarkastelin asiaa nimenomaan siitä näkökulmasta, mitä päämäärää toimenpiteen toteutuminen merkittävimmin edistäisi. Esimerkiksi monet kansainväliset tutkimushankkeet, joissa Suomi on mukana, lisäävät sekä tietopohjaa että Suomen kansainvälistä vaikuttavuutta. Lisäksi monet hallinnollisten toimintatapojen kehittämiseen tai lainsäädännön uudistamiseen liittyvät toimenpiteet edistävät strategisia päämääriä välillisesti, mutta silti sellaisetkin toimenpiteet ovat tärkeitä. Suurin osa toimenpiteistä liittyy luonnon monimuotoisuuden ja suojelun edistämiseen (47 kpl) ja tietopohjan vahvistamiseen (40 kpl). Tietopohjan vahvistamiseen olen sisällyttänyt myös tutkimuksen, koulutuksen ja tietoisuuden lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet. Sen sijaan ainoastaan kolme toimenpidettä liittyy toimialavastuiden syventämiseen, kun taas yhteistyön vahvistamiseen kuuluu vain viisi toimenpidettä, joten näiden strategisten päämäärien painoarvo on ohjelmassa strategisten päämäärien näkökulmasta vähäinen. Lisäksi 15 toimenpidettä liittyi kansainvälisen vaikuttavuuden edistämiseen.

Aineistosta saamieni tietojen pohjalta laatimani taulukko on liitteenä 1, joka on pelkistetty versio tutkimuksen teon apuvälineenä käyttämästäni taulukosta. Kirjaamani toimenpiteet olen lyhentänyt alkuperäisistä, jotka saattoivat olla usean lauseen mittaisia, säilyttäen kirjauksessani kuitenkin toimenpiteen olennaisimman sisällön. Taulukkoon olen koonnut kaikki aineistosta saamani

¹⁷⁶ Tarkemmin strategisista päämääristä Heikkinen 2007, 28-37.

tutkimuskysymykseni kannalta olennaiset tiedot ja se toimiikin tutkimukseni aineistokoosteena¹⁷⁷. Näiden tietojen perusteella olen arvioinut toimenpiteiden toteutumista neliportaisella asteikolla sen mukaan ovatko toimenpiteet toteutuneet (lähes) täysin, edistyneet merkittävästi, jonkin verran tai ei ollenkaan. Tutkimuskriteerinäni on siis ollut toimenpiteiden toteutuminen. Taulukointi luokitteluineen perustuu pitkälti hallinnonalojen toimista tehtyyn yhteenvetotaulukkoon.

Varsinaisessa analyysissä olen käynyt läpi jokaisen strategisen päämäärän alle lukeutuvien toimenpiteiden toimeenpanossa ja toteutumisessa esiintyneitä keskeisimpiä haasteita. Kaikkien toimenpiteiden toimeenpanoon liittyen aineistostani ei löytynyt siihen negatiivisesti vaikuttaneita tekijöitä, vaikka niitä on varmasti ollut etenkin, jos toimenpide on luokiteltu vain vähän tai ei käytännössä ollenkaan edistyneeksi. Lisäksi ei pidä antaa liitteenä 1 olevan taulukon hämätä, sillä vaikka toimenpide olisi lopulta toteutunutkin täysin, on sen toimeenpanossa silti voinut olla hidastaneita tekijöitä.

Neljännessä kansallisessa seurantaraportissa esiteltyjä hallinnollisia, tutkimuksellisia, kansainvälisiä ja luonnonsuojelullisia toimia olen analysoinut siitä näkökulmasta, miten ne tukevat hallinnonalojen toimenpiteiden yhteenvedossa esiteltyjä toimia. Seurantaraportti ja hallinnonalojen toimien yhteenvedo tukevat hyvin toisiaan ja pääpiirteissään niissä on odotusteni mukaisesti esitelty samat tehdyt toimet. Raportin ja hallinnonalojen yhteenvedon erilaisesta alkuperäisestä tarkoituksesta johtuen raportti on sidottu laajemmin yhteiskunnalliseen taustaan, kun taas yhteenvedo keskittyy nimenomaan yksittäisten toimenpiteiden edistämiseksi tehtyihin toimiin. Tästä näkökulmasta seurantaraportti ei tuonut juurikaan uutta tietoa strategisten päämäärien etenemisestä. Lisäksi kaikkiin 110 toimenpiteeseen ei raportissa ollut johdettavissa tehtyjä toimenpiteitä, joten tältä osin raportti ei ollut kattava. Raportti on pikemminkin kuvaileva kuin arvioiva. Raportissa tuodaan esiin tehtyjen toimenpiteiden käsittelyn yhteydessä myös pääelinympäristöihin liittyvän toimintaohjelmassakin kirjatut toimenpiteet, mutta niitä ei suoranaisesti linkitetä keskenään. Olen siis tekstin lomasta poiminut tehdyn hallinnollisen toimen ja yhdistänyt vastaavaan toimintaohjelman toimenpiteeseen saadakseni paremman käsityksen mitä yksittäisten toimenpiteiden edistämiseksi on todella tehty.

¹⁷⁷ Käsité Ruusuvuori ym. 2010, 24.

Strategisten päämäärien mukaan koostetuissa alaluvuissa olen käynyt järjestyksessä läpi kunkin toimenpidekokonaisuuden toimeenpanon ja toteutumisen haasteita sen mukaan, mitä niistä on sanottu neljännessä kansallisessa seurantaraportissa, hallinnonalojen toimien yhteenvedossa ja haastatteluissa. Haastatteluja olen analysoinut kunkin strategisen päämäärän kohdalla sen perusteella, mitä haastateltavat ovat päämäärän ja sen toimenpiteisiin liittyen sanoneet. Erityisen antoisaksi haastatteluaineisto osoittautui ohjelman ongelmakohtien ja toimeenpanon laajemmassa arvioimisessa. Haastattelujen perusteella olen koonnut yhden otsikon alle kaikki haastatteluissa esiin nousseet ohjelmason ongelmat, jotka liittyvät kaikkien strategisten päämäärien toimenpiteisiin. Analyysin lopuksi olen koonnut syyt ja tekijät taulukkoon esittääkseni tiivistetyssä muodossa ongelmakohtat, jotka liittyvät ohjelman ja toimenpiteiden toteuttamiseen ja toimeenpanoon.

Luonnon monimuotoisuusohjelmaan kirjattujen strategisten tavoitteiden toteutumista arvioin vasta lopuksi analyysin pohjalta. Strategiset tavoitteet eivät ole yhteismitallisia strategisten päämäärien kanssa, koska tavoitteet ovat niin laajoja. Luonnon monimuotoisuusohjelmaan 2006-2016 kirjatut alkuperäiset strategiset tavoitteet ovat 1) Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä (ns. 2010-tavoite), 2) Suomen luonnon tilan suotuisa kehityksen vakiinnuttaminen vuosien 2010-2016 kuluessa, 3) luontoa uhkaaviin maailmanlaajuisiin ympäristömuutoksiin, erityisesti ilmastonmuutokseen, varautuminen vuoteen 2016 mennessä, 4) Suomen vaikuttavuuden vahvistaminen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä maailmanlaajuisesti kansainvälisen yhteistyön keinoin.¹⁷⁸ Näin laajoja tavoitteita on käytännössä lähes mahdotonta tutkia, joten olen tyytynyt vain niiden pohdiskeluun johtopäätöksissäni.

6.2. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostaminen

Luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoidon tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä on 47. Tämän strategisen päämäärän painotus on siis hyvin suuri toimintaohjelmassa. Kuten jo monimuotoisuusohjelman tarkoitus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistäjänä antaa ymmärtää, on luontevaa että suurin osa toimenpiteistäkin liittyy suoraan luonnon

¹⁷⁸ Heikkinen 2007, 23.

monimuotoisuuden suojeluun ja hoidon tehostamiseen. Luonnonvarojen kestäväan käyttöön liittyvät toimenpiteet kuuluvat myös tähän ryhmään.

Noin puolet, 23 toimenpidettä, tämän ryhmän toimenpiteistä on edistynyt jonkin verran, mutta merkittävästi edistyneitä toimenpiteitäkin on 17 ja käytännössä edistymättä jääneitä toimenpiteitä on kuusi. Ainoastaan yksi tämän ryhmän toimenpide (84) toteutui täysin ja se oli vieraslajistrategian julkaiseminen. Muiden toimenpiteiden toimeenpanossa ja toteutumisessa on ollut ongelmakohtia, joita avaan tarkemmin aineistosta tekemissäni havainnoissa. Olen nostanut esiin myös uhkatekijöitä, jotka ovat tuoneet epävarmuutta toimeenpanoon ja toteuttamiseen, esimerkiksi jos toteuttavia toimijoita on ollut vain yksi ja senkin rahoitus on ollut vähäinen.

Neljännessä kansallisessa seurantaportissa¹⁷⁹ tunnustetaan tarve laajentaa metsien suojelualueita Etelä-Suomessa, jossa on eniten monenlaisia luonnon monimuotoisuutta uhkaavia maankäyttöpaineita. Suojelu on riittämätöntä ja sitä tulee tehostaa parantamalla suojelualueiden kytkeytyneisyyttä, elinympäristöjä ennallistamalla ja vapaaehtoisella korvauksiin perustuvalla suojelualueiden lunastuksella. Luonnon monimuotoisuuden suojelua ja hoitoa edistämään pyrkivissä hallinnollisissa keinoissa on vielä puutteita maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelussa ja ohjauksessa sekä hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinneissa. Lisäksi tietyt maanviljelykäytännöt (perinteisen maanviljelyn katoaminen ja voimaperäinen maankäyttö) uhkaavat maatalousympäristöjen monimuotoisuutta. Euroopan unionin osittain rahoittamalla maatalousympäristöjen tukemiseen tarkoitetuilla tuilla ei ole pystytty pysäyttämään meneillään olevaa maatalousympäristöjen biodiversiteetin heikkenemistä, joka johtuu pitkän ajan trendistä maatalouden toiminnan keskittymisestä ja erikoistumisesta yhteen tuotantomuotoon. Tukikäytäntöjä tulee kuitenkin päivittää.

Hallinnonalojen toimien yhteenvedosta voi puolestaan päätellä, että metsien geneettiseen monimuotoisuuteen, suojeluun, suojelualueverkoston hoitoon ja Natura 2000 -alueiden kytkeytyneisyyteen liittyvät toimenpiteet (56, 1, 42, 43 ja 62) olivat riippuvaisia muiden metsäohjelmien resursseista ja toteutumisesta, kuten Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmasta 2008-2016 (METSU-ohjelma), Kansallisesta metsäohjelmasta 2015 (vuodelta 2008) ja Metsänjalostus 2050 – pitkän aikavälin metsänjalostusohjelmasta (vuodelta 2008) ja

¹⁷⁹ Ympäristöministeriö 2009b, 5-6, 38, 90.

metsänhoitosuosituksista. Metsäkeskukset, metsänhoitoyhdistykset sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset antavat yksityisille metsänomistajille metsien monimuotoisuuteen liittyvää neuvontaa (osittain toimenpide 2) resurssiensa puitteissa. Metsien monikäyttöä tukevaan suunnitteluun (toimenpide 88) liittyi myös virkistysalueiden käyttö, mutta virkistysalueiden palvelurakenteita on voitu kehittää ja ylläpitää vain kävijämääriltään suosituimmilla virkistysalueilla, koska määrärahat ovat olleet niukat.

Metsätoimenpiteiden riippuvaisuus METSO-ohjelmasta on ongelmallista. Vaikka ohjelmaan varattaisiinkin valtion budjetista riittävästi rahaa, ohjelman avulla ei välttämättä voida edistää Etelä-Suomen metsien suojelutilannetta, jos yksityiset metsänomistajat eivät anna metsiään suojeluohjelmaan edes korvausta vastaan vaan käyttävät niitä talousmetsinä. Noin 60 % Suomen metsistä on yksityisessä omistuksessa¹⁸⁰.

Soiden suojelualueiden laajentamiseen, monimuotoisuudeltaan arvokkaiden suoalueiden rajaamiseen pois muulta maankäytöltä, vapaaehtoiseen suojeluun, ennallistamiseen, metsäsuunnitteluun metsäisillä soilla, metsätalouden soihin kohdistuviin haitallisiin vaikutuksiin (mm. uudistus- ja kunnostusojitukset, soiden kuivattaminen) ja turvetuotannon ohjaamiseen (toimenpiteet 4, 5, 6 ja 7) voidaan monimuotoisuusohjelmaa tehokkaammin vaikuttaa Soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansallisella strategialla (ns. suostrategia). Suostrategiasta on tehty valtioneuvoston periaatepäätös, johon on kirjattu soihin liittyvät toimenpiteet kattavammin ja sitä rahoitetaan valtion budjetista. Soiden ennallistamistyötä valtion suoalueilla tehtiin ohjelmakaudella myös Metsähallituksen hankerahoituksen varassa. Myös kosteikkojen luomiseen ja ennallistamiseen voidaan vaikuttaa suostrategialla (toimenpide 8), kun taas lintuvesien suojeluun ja hoitoon (toimenpide 9) sekä vesiriistalintujen elinympäristöjen turvaamiseen (osittain toimenpide 22) liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseen annetaan tarkemmat toteutusohjeet Kansallisessa riistataloudellisessa kosteikkostrategiassa (luonnos 2009, valmis 2011), Kosteikkojen hoito-oppaassa (2010). Lisäksi kosteikkojen suojelu- ja hoitotoimenpiteitä toteutettiin EU:n rahoittamilla hankkeilla. Tutkimustyötä tehtiin Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen resurssien puitteissa. Lisäksi toimenpiteeksi kirjattu luontodirektiiviä vastaava Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelutason saavuttaminen vuoteen 2012 (toimenpide

¹⁸⁰ Metsäntutkimuslaitos 2012a.

41) on edellyttänyt luonnonsuojelulain muuttamista, jonka eduskuntakäsittely kesti kauan ja valmistelutyön suuri määrä oli vakava haaste.

Etelä-Suomen pienvesien ennallistamisessa (toimenpide 11) priorisoitiin vain kiireellisimmät kohteet, eikä kattavaa selvitystä ennallistamistarpeesta tehty, kun taas metsien pienvesiä ennallistettiin metsäkeskusten resurssien puitteissa. Euroopan Unionin vesipolitiikan puitedirektiivin Euroopan järvien, jokien, rannikkovesien ja pohjavesien suojelemiseksi ja hoidon yhtenäistämiseksi laaditun puitedirektiivin (ns. vesipuitedirektiivin) hidas kansallinen toimeenpano ja kalastuslain kokonaisuudistuksen lykkääntyminen hidastivat sisävesiin ja kalastoon liittyvien toimenpiteiden (13 ja 15) etenemistä. Vaelluskalojen kulku- ja lisääntymismahdollisuuksia tarkemmin käsittelevä Kansallinen kalatiestrategia ilmestyi vasta vuonna 2011, joten sitä ennen vaelluskalojen elinoloihin liittyvää tavoitetta ei voitu käytännössä edistää (toimenpide 12). Vesiviljelyelinkeinokeinojen vähempi kuormittavuus (toimenpide 14) riippui Kansallisen vesiviljelyohjelman 2015 (vuodelta 2009) toteuttamisesta. Sen sijaan Itämeren suojeeluun ja ravinnekuormituksen vähentämiseen liittyvät toimenpiteet (26, 27 ja 29) ovat riippuneet pitkälti valtioneuvoston periaatepäätöksestä Itämerellä sijaitsevien Natura-alueiden laajentamisesta, EU:n Itämeristrategian (2009) toimeenpanosta, EU:n rahoittaman Itämeren tutkimus- ja kehitysohjelman (BONUS 2010-2016) ja Itämeren suojeeluohjelman (2002) toteutumisesta. Itämeren suojeelussa tärkein instrumentti on kansainvälisen Itämeren merellisen ympäristön suojeelukomissio (HELCOM) Itämeren suojeulun toimintaohjelma (Baltic Sea Action Plan, BSAP), joka hyväksyttiin marraskuussa 2007¹⁸¹.

Ilmastonmuutokseen varautumiseen liittyvän sopeutumisstrategien toteuttamisen (toimenpide 73) heikkoon etenemiseen vaikutti se, että ympäristöministeriössä asiaa työstävä ilmastonmuutosverkko-työryhmä on vain osana toimintaansa edistänyt toimenpiteeseen liittyviä toimia. Ilmastonmuutoksen vakavasti uhkaamien lajien suojeelua luonnonympäristön ulkopuolella (ex situ -suojeelu) (toimenpide 76) selvitettiin erillisessä tutkimushankkeessa nimeltä Luonnon tarjoamien palveluiden haavoittuvuusarviointi ja sopeutuminen muuttuvaan ilmastoon (VACCIA, 2009-2011) ja vasta sen tulosten pohjalta oli tarkoitus päättää toimenpiteen jatkotoimista.

¹⁸¹ Ympäristöministeriö 2009b, 45.

Riistalajien elinympäristöjä turvattiin (toimenpide 22) Metsähallituksen vuonna 2008 aloittamalla Riistan elinympäristön aktiivisen hoidon -projektin (Reah-projekti), jonka rahoitus oli riippuvainen metsästäjiltä saatavista pyyntilupatuloista. Toimenpiteen kannalta merkittävin Reah-projekti kesti vain kaksi vuotta, mikä on melko lyhyt aika huomioon ottaen toimenpiteen laajuuden. Sen sijaan kansainvälisten ohjeiden käyttöönotto muuntogeenisten eliöiden käsittelystä, kuljetuksista, pakkaamisesta ja tunnistamisesta sekä niiden riskinarviointi ja -hallinta (toimenpide 109) toteutuvat pitkälti Euroopan unionin säädösten kautta. Suomi pystyi edistämään toimenpidettä käytännössä vain välillisesti EU:n kautta.

Haastatteluissa nostettiin esille tämän ryhmän toimenpiteiden toteutuksen ongelmakohtiksi esimerkiksi liian niukat resurssit suojelualueverkoston laajentamiseen ja elinympäristöjen ennallistamiseen. Eräs haastateltava tosin kyseenalaisti elinympäristöjen ennallistamiseen liittyvät toimenpiteet, koska ennallistamisten tavoitteista ei ole yksimielisyyttä, sen vaikuttavuus on epävarmaa ja ennallistamistoimet kalliita. Toisaalta kaikkien toimenpiteiden osalta taloudellinen resurssipula ei ole selitys, sillä esimerkiksi maa- ja metsätalouden tukijärjestelmän kehittämiseen ei tarvita lisäbudjettointia, vaan ”varat ovat jo järjestelmässä”. Tukien kriteerit tulee muuttaa niin, että niiden avulla voidaan tukea enemmän luonnon monimuotoisuutta huomioon ottavia käytäntöjä. Ongelmallista tukien kriteereissä ja tukisummissa on, että maatalousympäristöjen turvaaminen on sidottu pitkälti EU:n maatalouspolitiikan kehykseen ja ympäristötukiin, joiden painopisteet vaihtelevat ohjelmakausittain. Toisen haastateltavan mielestä tosin EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa on riittävästi kansallista liikkumavaraa, esimerkiksi juuri tuen myöntämiskriteereissä.

Haastatteluissa nousi esiin metsätoimenpiteiden riippuvaisuus METSO-ohjelmasta, joka on sidottu vuosittain laadittavaan valtion talousarvioon. Ohjelman riittävän rahoituksen jatkuvuudesta ei siis ole takeita. METSO-ohjelman toteuttamisen ja maatalouden erityisympäristötukijärjestelmän muutoksen konkretisoitumisen tekee hankalaksi myös se, että ne vaativat metsänomistajilta ja maanviljelijöiltä sitoutumista ja he tarvitsevat siihen riittävät taloudelliset kannustimet. Erityisesti maatalouden erityisympäristötukijärjestelmä, jonka avulla parhaiten voitaisiin edistää maatalousympäristöjen luonnon monimuotoisuutta, on viljelijöiden näkökulmasta liian byrokraattinen, joten maanviljelijöiden mukaan saaminen siihen on ollut hidasta. Nähdäkseni ongelma on nimenomaan toimeenpanon väärissä keinoissa, kun toimenpide ei ole toteutunut

aiotusti, koska maatalouden erityisympäristötukijärjestelmän uusiminen vaatisi muutakin kuin haitallisten kannustimien poistamista.

Kolmessa haastattelussa korostettiin, että metsien suojelun edistämässä metsäteollisuutta on vaikea sitouttaa metsien suojeluun, koska metsäyhtiöt omistavat selkeän vähemmistön Suomen metsistä, jotka ovat suurelta osin yksityisomistuksessa.¹⁸² Metsäyhtiöt voivat kuitenkin harjoittaa talousmetsissään luonnonhoitoa, jonka edesauttamiseksi uhanalaisten luontotyyppien ja lajien sijainnista tulee tiedottaa metsäyhtiöille, esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän paikkatietojärjestelmän avulla.

Eräs haastateltava toi esiin, että on myös biodiversiteettiin vaikuttavia luonnossa tapahtuvia asioita, joihin ihminen ei voi vaikuttaa, kuten myrskytuhojen aiheuttama lahoppu. Tämä ilmiö voi edistää uhanalaisten lahoppuista riippuvaisten eliölaajien kantojen elpymistä. Vastaavasti myrskyt voivat tuhota uhanalaisen elinympäristön. Tällaiset tapahtumat vaikuttavat esimerkiksi lajiston suojeluun (toimenpide 49).

Tämän ryhmän toimenpiteiden toteutumisen perusteella voin todeta, että strateginen päämäärä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostamisesta on toteutunut kohtalaisesti. Yhteensä 47 toimenpiteestä 30 on edennyt edes jonkin verran. Strategisen päämäärän etenemistä kaiken kaikkiaan on hidastanut se, että sen alaisia toimenpiteitä on niin paljon ja niin erilaisia, joten niiden toteuttamisen keinotkin ovat erilaisia. Keskeisimpänä toimenpanoa hidastavana tekijänä on ollut toimenpiteiden rahoituksen riittämättömyys ja riippuvuus muista monimuotoisuusohjelman ulkopuolisista ohjelmista ja hankkeista tai Euroopan unionin toimista.

6.3. Toimialavastuun syventäminen

Toimialavastuun syventämiseen liittyy vain kolme toimenpidettä, jotka ovat edistyneet jonkin verran. Toimialavastuun syventäminen valtionhallinnossa ilmenee ohjelmassa siten, että keskeiset ministeriöt on kirjattu vastuullisiksi kunkin toimenpiteen kohdalle. Tämä strateginen päämäärä koskettaa kuitenkin valtionhallinnon lisäksi kuntasektoria, kansalaisjärjestöjä, etujärjestöjä ja

¹⁸² Metsäntutkimuslaitos 2012b.

yrityksiä. Toimenpidetasolla valtionhallinnon ulkopuolisia tahoja on vaikea velvoittaa ja sitouttaa ohjelmaan, joten siksi tämän ryhmän toimenpiteitä on niin vähän.

Olen ryhmitellyt merkittävimmät lainsäädännön edistämishankkeet tähän ryhmään, koska toimialavastuu näkyy lainsäädäntötyössä erityisesti ministeriöiden tekemässä valmistelutyössä. Luonnonvarojen ja alueiden käyttöä ohjaavan lainsäädännön laatimista koskevaan toimenpiteeseen (60) on kirjattu vastuullisiksi kaikki ministeriöt. Toisaalta vaikka eduskunta ei olekaan minkään yksittäisen sektorin edustaja, se voi edistää luonnon monimuotoisuuden huomioimista lainsäädäntökäsittelyissään.

Neljännessä kansallisessa raportissa toimialavastuun periaatteena on biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön omaksuminen kaikessa toiminnassa edistämällä monimuotoisuuden toteutumista ja vähentämällä oman sektorin toimien aiheuttamaa haittaa luonnon monimuotoisuudelle. Valtionhallinnossa on hyvin omaksuttu toimialavastuun periaate, mutta siinä on vielä parantamisen varaa. Tällä hetkellä toimialavastuun syventämisen periaatteesta puuttuu ekosysteemipalveluiden näkökulma, jossa painotetaan luonnon ekologisten rakenteiden tärkeyttä ja elinympäristöjen toimivuutta, jotta ne turvaavat luonnon ihmiselle tarjoamat hyödykkeet ja palvelut (tuotanto-, ylläpito-, sääntely- ja kulttuuripalvelut). Raportin mukaan ekosysteemipalveluiden vaikutuksien ja politiikkasektoreiden välisten kytkösten arvioimiseksi tuleekin kehittää uusia keinoja, jotta biodiversiteetin huomioinen paranisi keskeisillä politiikkasektoreilla, kuten maa-, metsä- ja kalataloudessa, liikenteessä ja alueellisessa suunnittelussa. Näillä sektoreilla toimeenpano on ollut tehotonta ja resurssit riittämättömiä. Toimialavastuuta on laajennettu myös kuntien strategiseen suunnitteluun. Biodiversiteetin kannalta keskeinen lainsäädäntö on vanhentunutta ja sitä pitää uudistaa. Lainsäädäntöä tulisi päivittää esimerkiksi soiden suojelun osalta. Biodiversiteettia koskevaa lainsäädäntöä tulisi yhtenäistää toimeenpanon tehostamiseksi.¹⁸³ Tosin nykyisenkään lainsäädännön suojelukeinoja ei hyödynnetä tarpeeksi¹⁸⁴.

Hallinnonalojen toimien yhteenvedosta käy ilmi, että luonnonvaroja ja alueiden käyttöä ohjaavan lainsäädännön uudistamistyöhön liittyvässä toimenpiteessä (60) asioiden hidastunut käsittely valtionhallinnossa on hidastanut myös toimenpiteen toteutumista. Esimerkkinä tästä on kestävän

¹⁸³ Ympäristöministeriö 2009b; 6, 39, 77-78, 90.

¹⁸⁴ Heikkinen 2007, 93.

metsätalouden rahoituslain muutoksen (voimaan 4.2.2011) osalta hidas eduskuntakäsittely ja kalastuslain kokonaisuudistuksen valmistelun viivästyminen.

Luonnontieteellisen keskusmuseon ja Suomen ympäristökeskuksen välisen työnjaon selkeyttäminen (toimenpide 50) karsii päällekkäisiä toimia ja sen kautta organisaatiot voivat tehokkaammin edistää toimialavastuutaan. Toimenpide ei kuitenkaan juuri edennyt osana Luonnonsuojeluhallinnon tuottavuusohjelma –hanketta (2007-2009). Luonnonvarojen ja alueidenkäytön suunnittelun kehittämishankkeiden (toimenpide 70) etenemistä ovat hidastaneet ympäristöministeriön osalta liian pienet tutkimus- ja kehitysvarat.

Haastatteluissa toimialavastuun syventämiseksi nousi esiin seurantaryhmän toiminnan tärkeys. Erään haastatellun asiantuntijan mukaan ryhmän ongelmana ja siten toimialavastuun syventämisen haasteena on, että eri ministeriöiden edustus ryhmässä on melko vaatimatonta. Vaikka kaikki ministeriöt ovat edustettuina, edustajat ovat usein vain ”keskitason virkamiehiä”, joiden on vaikea viedä monimuotoisuustietoa eteenpäin ja edistää monimuotoisuusohjelman tavoitteita omissa ministeriöissään. Edustajien tulisikin olla korkeamman tason virkamiehiä.

Ministeriöiden sisälläkin on ongelmia ulottaa luonnon monimuotoisuuden huomioiminen kaikkeen toimintaan. Erään haastateltavan mukaan esimerkiksi ympäristöministeriön henkilöstöpula näkyy siinä, ettei ministeriöiden perusvastuutehtäviin ja vain vähän ylimääräisiä resursseja vaativiin keinoihin, kuten lainsäädännön kehittämiseen ja uudistamiseen, ole riittävästi juristeja. Lainsäädännön kehittäminen kuuluu ministeriöiden jatkuvaan työhön, joten lisärahoitusta ei tulisi tarvita lainsäädännön keinoin toteuttavaan haitallisten tukien uudelleen ohjaamisen selvittämisen- ja toteutustyöhön. Lainsäädännön uudistuksia ei kuitenkaan aina priorisoida riittävän korkealle.

Toimialavastuun syventämisen toteutumista tutkiessani huomasin, että on vaikeaa selvittää tahojen, joiden pitäisi olla mukana syventämässä toimialavastuuta, tekemiä toimia, koska niille ei ole kirjattu varsinaisia toimenpiteitä. Jotain viitteitä haastatteluista kuitenkin sai siitä, miten valtionhallinnon ulkopuoliset tahot ottavat toiminnassaan huomioon luonnon monimuotoisuuden. Haastattelemini asiantuntijoiden mukaan kuntien toimet monimuotoisuuden edistämiseksi osoittavat myös toimialavastuun syventämistä. Tällaisia toimia ovat lakisääteisten ympäristövaikutusten arvioinnin teon yleistyminen esimerkiksi maankäyttötoimien suunnittelussa ja ympäristö- tai luonnonsuojeluohjelmien laatiminen. Tällaisten toimialavastuuta edistävien toimien

toteuttaminen riippuu kuitenkin täysin kunnan resursseista. Lisäksi ympäristöjärjestöt tekevät valtionhallintoa täydentävää luonnonsuojelutyötä, kuten seuranta- ja lajihavaintotyötä, ja käytännön maastotyötä, kuten perinnemaisemien ja virtavesien hoitoa. Näihin muiden tahojen toimintaan ei kuitenkaan monimuotoisuusohjelmalla voida suoranaisesti vaikuttaa.

Tämän ryhmän toimenpiteiden toteutumisen perusteella voidaan todeta, että strateginen päämäärä toimialavastuun syventämisestä on edennyt heikosti. Lähtökohtaisesti sen painoarvo luonnon monimuotoisuusohjelmassa oli vähäinen. Syynä on tähän se, että toimialavastuun todelliseen syventämiseen tarvitaan myös muita tahoja kuin ministeriöitä. Ohjelmalla on kuitenkin vaikea velvoittaa kuntia, yrityksiä tai järjestöjä. Nähdäkseni valtionhallinnossakaan toimialavastuu ei ole toteutunut täysin luonnon monimuotoisuuden kanssa ristiriitaisten ja kilpailevien tavoitteiden takia esimerkiksi maa- ja metsätaloussektorilla ja liikennesektorilla, mikä on näkynyt erityisesti lainsäädännön valmistelun hitautena.

6.4. Tietopohjan vahvistaminen

Strategiseen päämäärään tietopohjan vahvistamisesta kuuluu 40 toimenpidettä. Tutkimuksen kehittämiseksi on annettu ohjelmassa paljon painoarvoa, mutta olen sisällyttänyt tähän ryhmään myös kasvatukselliset, koulutukselliset ja tiedotukselliset toimenpiteet, sillä ne lisäävät kansalaisten tietoisuutta luonnon monimuotoisuudesta. Lähes puolet eli 18 toimenpidettä on edistynyt merkittävästi. Jonkin verran edistyneitä tavoitteita on 14 ja käytännössä edistymättä jääneitä tavoitteita on kuusi. Ainoastaan kaksi tämän ryhmittelyn toimenpiteistä on toteutunut täysin tai lähes täysin. Toinen (toimenpide 18) liittyi maatalousympäristöjen neuvontaan, koulutukseen ja tutkimukseen ja toinen (toimenpide 47) liittyi lajien uhanalaisarvioinnin laatimiseen ja julkaisuun vuonna 2010.

Neljännessä kansallisessa raportissa korostetaan, että biodiversiteetin kestävä käytön tietopohjan vahvistamisessa olennaista on päätöksentekijöiden biodiversiteettitiedouden lisääminen ja poliittisen päätöksenteon tueksi tehtävää biodiversiteettitutkimusta tulisi tehdä enemmän. Biodiversiteettitutkimuksen vaikuttavuus on ollut heikkoa. Tutkimuksista saatavalla biodiversiteettitiedolla tulisi edistää ja lisätä keskeisten sektorien välistä yhteistyötä, kuten

teollisuuden, energiantuotannon, maatalouden, metsäteollisuuden ja liikenteen, sekä sisällyttää biodiversiteetin huomioiminen niiden taloudellisiin päätöksiin. Biodiversiteettitutkimuksen tulisikin olla monitieteisempää. Tutkimusten rahoitus on ollut riittämätöntä.¹⁸⁵

Hallinnonalojen toimien yhteenvedosta käy ilmi, että vesipuitedirektiivin kansallinen toimeenpano on edennyt hitaasti ja siten osaltaan estänyt vesistöjen ennallistamis- ja kunnostustoimien tutkimuksen vahvistamista (toimenpide 10). Kansallisesta metsäohjelmasta oli tarkoitus varata tähän rahaa, mutta metsäohjelman hidas päivitystyö viivästytti tutkimuksen tekoa. Toimenpiteeseen sisältyvän vesistöjen kunnostusta selvittävän tutkimusindikaattorin kehitystyön eteneminen on ollut heikkoa asianosaisten motivaation puutteen takia.

Lisäksi vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiprojektin (VELMU, toimenpide 28) ongelmana oli suojelalueiden ulkopuolisten, etenkin paineen alla olevien merialueiden inventoinnit, joista tulisi saada nopealla aikataululla riittävää tietoa suunnittelun ja alueiden sijoittelun pohjaksi. Rahoituksen saamisen epävarmuus on myös hidastanut inventointiprojektin etenemistä.

Maa-ainesten kestävä käytön suunnittelu ja tutkimus (toimenpide 33), kiviainesten tilinpitojärjestelmä (toimenpide 35) ja paahde- ja korvaavien elinympäristöjen selvitys (toimenpide 38) etenivät ympäristöministeriön niukkojen tutkimus- ja kehittämisvarojen puitteissa. Samoin geologisten muodostumien inventointia (toimenpide 34) varjosti määrärahojen saamisen epävarmuus. Kaupunkiympäristöjen luonnonsuojelubiologista tutkimushanketta (toimenpide 36) ei voitu aloittaa ympäristöministeriön riittämättömien tutkimus- ja kehitysvarojen takia. Myös maailmanlaajuisen taksonomia-aloitteen edistämistä (toimenpide 52) hidasti epävarmuus tutkimusrahoituksen saamisesta.

Heikentyneiden elinympäristöjen ennallistamisen seurannan kehittäminen (toimenpide 45) oli riippuvainen osin METSO:n rahoituksesta, erityisesti metsien osalta. Myös uhanalaisia lajeja koskeva tiedon lisäämisen ja tietojärjestelmien kehittämisen (toimenpide 49) toteutus riippui METSO-ohjelman rahoituksesta, koska toimenpide kohdistui erityisesti metsiin. Näiden lisäksi myös luonnon monimuotoisuuteen liittyvää tiedottamista ja viestintää (toimenpiteet 68 ja 69) toteutettiin pitkälti METSO-ohjelman toimeenpanon ja sen resurssien puitteissa. Sen sijaan maa- ja

¹⁸⁵ Ympäristöministeriö 2009b, 39, 92.

metsätalousministeriö ei ollut omalta osaltaan aloittanut kehityshanketta biodiversiteetin taloudellisten mahdollisuuksien tunnistamiseksi (toimenpide 71) eikä luonnon monimuotoisuutta uhkaavien riskien taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmien kehittämistä (toimenpide 72) sektorikohtaisen rahoituksen puuttumisen takia.

Ilmastonmuutoksen sopeutumisen tutkimusohjelmaa (ISTO, toimenpide 74) ei pystytty toteuttamaan vuoteen 2010 mennessä, joten ohjelman aikataulu oli siltä osin liian tiukka. Ilmastonmuutoksen herkkyysohjelman kehittämishankkeen (toimenpide 75) aloittaminen lykkääntyi, koska kehitystyö oli osittain riippuvainen kahdesta muusta ilmastonmuutostutkimuksesta (CARAVAN ja MAVERIC) saatavista tuloksista. Lisäksi vieraslajeihin liittyvä tutkimus ja seuranta sekä tiedotusmateriaalin laatiminen haitallisista vieraslajeista (toimenpiteet 85 ja 86) toteutettiin vieraslajistrategian puitteissa. Muuntogeenisiä eliöitä koskevien tieteellisten ja hallinnollisten arviointi- ja päätöksentekomenettelyjen kehittämistä (toimenpide 81) ohjasi Euroopan yhteisön lainsäädäntö muuntogeenisten tuotteiden viljelyn ja markkinoinnin osalta, joten siltä osin kansalliset vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset.

Monitieteisen luonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelman (toimenpide 92) rahoituksen löytäminen oli hankalaa, mutta vastaavanlaista tutkimusta tehtiin ja siten toimenpidettä edistettiin muutaman muun tutkimushankkeen kautta (mm. FICCA ja METSO). Samoin biodiversiteettitiedon hallintaan verkostoperiaatteella (toimenpide 94) oli liian vähäiset voimavarat monimuotoisuuden ja lajien seurannassa sekä tietojen hallinnassa. Lisäksi julkisen luontotietokannan LUMONET-palvelun kehittämiseen (toimenpide 95) on ollut Suomen ympäristökeskuksella liian vähäiset henkilöresurssit ja taloudelliset resurssit.

Eräs haastateltava nosti esiin koko ohjelman tavoitteenasettelullisen epäkohdan tutkimuksen näkökulmasta. Hän tarkoitti, että luonnon monimuotoisuuden kehittymisen perustan parempaan tuntemiseen tarvitaan lisää tutkimus- ja kehitystyötä, koska lajien kantojen kehitykset ja ekologiset prosessit ovat hitaita ja kestää vuosia ennen kuin monimuotoisuuden muutoksen positiiviset tai negatiiviset vaikutukset näkyvät. Ensin on tunnettava luonnon monimuotoisuuden kehittyminen, jotta voidaan arvioida, onko monimuotoisuuden heikentyminen hidastunut tai pysähtynyt.

Myöskään saatavista tutkimustuloksista ei ole aina yksimielisyyttä. Toisen haastateltavan mielestä nykyinen tutkimustieto antaa harhaanjohtavaa tietoa, koska tutkimusten pohjana olevat indikaattorit

ja kriteerit tulee aina suhteuttaa valtion omaan luonnontilaan eikä soveltaa kansainvälisiä indikaattoreita sellaisenaan. Esimerkiksi tiedot vesistöjä rehevöittävästä maatalouden ravinnepäästöistä eivät ole totuuden mukaisia, koska niissä ei ole huomioitu riittävästi vesisateiden aiheuttamia ravinnevalumia, eroosiota ja fosforin erilaisia esiintymismuotoja. Kolmas haastateltava puolestaan kyseenalaisti tutkimustiedoissa esitetyt viralliset luvut metsien suojeluprosenteista, jotka eivät ole täysin todellisuutta kuvaavia. Hänen mukaansa metsiensuojeluprosenteissa tulisi ottaa paremmin huomioon se, kuinka paljon metsiä käytännössä suojellaan ei-virallisin keinoin. Sitä kautta ajateltuna suojelualueverkoston laajuus on hyvä, vaikka onkin painottunut Pohjois- ja Itä-Suomeen.

Useammassa haastattelussa tietopohjan vahvistamiseen liittyvistä ongelmakohtista nostettiin esille keskeisimmin kuitenkin tutkimusrahoituksen puute. Osassa toimenpiteitä oli liian niukat resurssit niiden toteuttamiseen, esimerkiksi biodiversiteetti-indikaattoreiden ja seurannan kehittämisessä. Lisäksi politiikkaa ja biodiversiteettia yhdistävälle tutkimukselle on vaikeaa saada rahoitusta, koska tällainen tutkimus harvoin tuottaa tiedemaailmassa arvostettuja kansainvälisiä julkaisuja. Toisaalta eräs haastateltava ei nähnyt tutkimusrahoituksen saamista ongelmana, sillä hänen mielestään biodiversiteettitutkimustyöhön on panostettu paljon ja kansainvälisestikin mitattuna Suomen tiedontaso on korkea mutta ongelmana on se, ettei tieto aina tavoita kaikkia, esimerkiksi päätöksentekijöitä.

Tämän ryhmän toimenpiteiden toteutumisen perusteella voin todeta, että strateginen päämäärä tietopohjan vahvistamisesta on edennyt melko hyvin. 34 toimenpidettä on edennyt edes jonkin verran. Tulos on sinänsä ristiriitainen sen kanssa, että tämän päämäärän toimenpiteiden keskeinen toimeenpano hidastanut syy oli riittämätön rahoitus tai sen saamisen epävarmuus. Tämä heijastui siihen, että tietopohjan vahvistamista edistävät hankkeet eivät aina edenneet riittävän nopeasti. Päämäärän melko hyvää edistymistä selittää kuitenkin todennäköisesti se, että sillä oli suuri painoarvo monimuotoisuusohjelmassa. Päämäärää edistäviä hankkeita oli lukuisia, joten muutaman niistä toteuttamatta jääminen ei heikentänyt päämäärän melko hyvää toteutumista.

6.5. Yhteistyön vahvistaminen

Ministeriöiden ja keskeisten toimijoiden yhteistyön vahvistamiseen tähtäävän strategisen päämäärän ryhmään lukeutuu vain viisi toimenpidettä, joista yksi on edistynyt merkittävästi, kolme jonkin verran ja yksi ei käytännössä ollenkaan. Yhteistyön vahvistaminen ei siis suoranaisesti näy toimenpideohjelmassa. Näkisin kuitenkin, että se toteutuu esimerkiksi seurantaryhmän toiminnan kautta, koska ryhmässä on keskeisimmät alan toimijat mukana. Mielestäni tämän ryhmän toimenpiteisiin vaikuttava seikka on myös eräänlainen hallinnon asiakirjojen välinen 'yhteistyö' eli niiden linkittyminen keskenään.

Suomen neljännessä kansallisessa raportissa tuodaan ilmi ministeriöiden ja muiden biodiversiteettiin liittyvien tahojen välisen yhteistyön riittämättömyys. Ohjelman toimeenpanon jatkuvuus on taattava ja uudet muutokset toteutettava myös silloin, kun muodostetaan uusi hallitus. Ohjelman yhteydet hallinnon toimintaan ja budjettiin tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon päätösten valmistelussa ja teossa. Yhteistyön vahvistuminen edellyttää parhaiden hallinnollisten käytäntöjen ja tapojen soveltamista.¹⁸⁶

Olen sisällyttänyt tähän ryhmään kaikkia toimenpiteet, jotka mielestäni edistävät luonnon monimuotoisuuden ja sen kestävän käytön kysymysten parissa toimivien tahojen välistä kansallista yhteistyötä, johon olen lukenut myös seurantaryhmäläisten välisen yhteistyön. Monimuotoisuusohjelman puitteissa se tarkoittaa myös saamelaisia koskevia toimenpiteitä, joiden heikon toteutumisen taustalla ovat maanomistuskysymykset, joiden ratkaisemiseksi ja kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi on yhteistyön tekeminen tärkeää. Suomi ei ole ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansasopimusta, jonka 14. artiklan mukaan alkuperäiskansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus perinteisesti asuttamilleen maille.¹⁸⁷ Lisäksi YK:n biodiversiteettisopimuksen 8 (j) -artikla antaa vahvan tunnustuksen alkuperäiskansoille ja heidän perinteiselle kulttuurilleen, Suomen tapauksessa Euroopan ainoalle alkuperäiskansalle eli saamelaisille ja heidän porotaloudelleen.

Vuosia kestänyt kiista maanomistuksista on heijastunut monimuotoisuusohjelman saamelaistoimenpiteisiin (80, 90 ja 93) hidastaen käytännössä estäen toimenpiteiden edistymisen.

¹⁸⁶ Ympäristöministeriö 2009b, 39-40.

¹⁸⁷ Kts. Heikkinen 2007, 128-129.

Saamelaisten hallintaoikeudet mahdollistavan hallintomallin (toimenpide 90) valmistelu on edennyt oikeusministeriössä hitaasti ja sitä on valmistelu ilman Saamelaiskäräjien osallistumista. Vaikka olenkin ryhmitellyt saamelaisiin liittyvät toimenpiteet eri strategisten päämäärien mukaisiin ryhmiin toimenpiteiden sisällön mukaan, on kaikkien niiden toimeenpanon taustalla kuitenkin ongelma ristiriitaisista näkemyksistä. Monimuotoisuuden näkökulmasta poroja on liikaa ja laitumia ylilaidunnetaan, mikä rasittaa pohjoista luontoa ja erityisesti jäkälämaita. Porotalouden taloudellinen lisätukeminen on kuitenkin ongelmallista pohjoisen luonnon monimuotoisuuden kannalta, mutta saamelaiskulttuurin edistämisen näkökulmasta suotavaa.¹⁸⁸

Tutkijoiden ja päättäjien vuorovaikutuksen kehittämisessä (toimenpide 93) keskityttiin pääasiassa vain tutkimusohjelmien ja tietojärjestelmien kehittämiseen, ei niinkään niiden avulla saatujen tietojen käyttäjien väliseen vuorovaikutukseen. Koko toimenpiteen kannalta tehdyt toimet jäivät siis vajavaisiksi. Hallinnonalojen toimien yhteenvedossa käy myös ilmi, että yhteistyön kehittämistä paahdeympäristöjen¹⁸⁹ hoidossa (toimenpide 39) on hidastanut ympäristöministeriön riittämättömät tutkimus- ja kehitysmäärärahat, vaikka lopulta toimenpiteeseen liittyvässä toteutuneessa tutkimushankkeessa oli monipuolisesti eri tahoja mukana.

Monet haastateltavat tunnustivat, että luonnon monimuotoisuusohjelman toteuttaminen vaatii eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Käytännössä haastatteluissa ilmi tulleiden tietojen mukaan jokainen toimija ajattelee kuitenkin luonnon monimuotoisuutta pitkälti vain oman sektorinsa näkökulmasta ja biodiversiteettitieto on hajallaan eri toimijoiden välillä. Ministeriöt eivät kommunikoi riittävästi ohjelman toimeenpanosta keskenään, ja niillä on keskinäisiä intressiristiriitoja, koska kunkin ministeriön fokus on omanlaisensa. Myös eri toimenpiteiden toimeenpano on hajautettu ministeriöiden sisällä eri yksiköille.

Ohjelman vaikuttavuus haastatteluissa mukana olleiden etujärjestöjen toimintaan on heikkoa. Yksi syy ohjelman heikkoon vaikuttavuuteen on se, että ohjelman toteutus sitoo vain ministeriöitä, joten etujärjestöillä ei ole velvoitetta osallistua toteuttamiseen. Erään haastateltavan mukaan ohjelma on kuitenkin hyvä siinä mielessä, että ohjelma velvoittaa vain valtionhallintoa eli sitä osaa, jota valtioneuvoston periaatepäätöksellä pystytään suoraan ohjaamaan. Tähän liittyen toisen

¹⁸⁸ Heikkinen 2007, 128-129; Ympäristöministeriö 2009b, 31-32, 51-52.

¹⁸⁹ Paahdeympäristöillä tarkoitetaan voimakkaalle auringonsäteilylle alttiita, yleensä hiekkapohjaisia, kasvillisuudeltaan avoimia tai aukkoisia elinympäristöjä (Ryttäri 2005, 12).

haastateltavan mukaan ohjelman laatimisvaiheessa on ihan oikein, että vastuuministeriö saa päättää tuleeko jokin tavoite mukaan, koska kukaan muu ei sitä toimeenpane. Tämä johtaa kolmannen haastateltavan mukaan siihen, että ministeriöt toimeenpanevat toimenpiteitä ”jos huvittaa”.

Seurantaryhmäläisten yhteistyöhaluja vähentää myös se, että erään haastateltavan mielestä ohjelman seuranta on ollut työlästä, raskasta ja hidasta. Lisäksi yhteistyötä heikentää myös seurantaryhmän jäsenien vaihtuminen, mikä on erityisen ongelmallista silloin, kun aiemman ja uuden jäsenen välinen perehdytys ja tiedon siirtyminen on heikkoa. Tällöin uudella jäsenellä ei ole pitkän aikavälin tietoa biodiversiteettiohjelman toteutumisesta. Näkisin tämän tiedon hukkumisen toimeenpanoa hidastava tekijänä, kun uuden jäsenen perehtyminen vie paljon aikaa eikä hän voi keskittyä varsinaiseen toimenpiteiden toteuttamista edistävään toimintaan.

Haastatteluissa nousi esiin myös luonnon monimuotoisuusohjelman alisteisuus valtion budjetille ja hallitusohjelmalle sekä strategian riippuvuus valtioneuvoston periaatepäätöksestä. Tältä osin luonnon monimuotoisuusohjelman, hallitusohjelman ja valtion talousarvion välistä kytkentää olisi pitänyt vahvistaa. Heikko kytkentä asettaa haasteen sille, että luonnon monimuotoisuuden rahoituksessa ei välttämättä ole riittävää jatkuvuutta ja painoarvoa vuosittain tehtävissä valtion talousarvioissa, jonka rahoista ministeriöt kilpailevat keskenään. Hallitusohjelmassa tai strategiassa oleva maininta asian tärkeydestä ei riitä, ellei samalla osoiteta resursseja sen toteuttamiseen. Myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tärkeyden painotus voi muuttua neljän vuoden välein vaihtuvissa hallitusohjelmissa. Lisäksi periaatepäätökset sitovat vain sen tehnyttä hallitusta eikä enää tulevia ministeristöjä. Sen sijaan toimenpiteiden toteuttaminen sitoo käytännössä ministeriöiden virkamiehiä. Tutkimani luonnon monimuotoisuusohjelma laadittiin kuitenkin alun perin kymmeneksi vuodeksi, mutta sen poliittisten ja valtionaloudellisten mahdollisuuksien jatkuvuutta ei ole pystytty takaamaan.

Tämän ryhmän toimenpiteiden toteutumisen perusteella voin todeta, että strateginen päämäärä yhteistyön vahvistamisesta on edennyt heikosti. Lähtökohtaisestikaan ohjelmassa ei suoranaisesti painotettu tätä päämäärää ja yhteistyö näyttäytyi heikkona monella osa-alueella. Ensinäkin eri tahojen välistä yhteistyötä ei ole tarpeeksi, esimerkiksi ministeriöiden tai etu- ja ympäristöjärjestöjen välillä. Toiminta ja tieto on hajautunutta ja jokainen toimija edistää ohjelmaa omalla tahollaan. Ainoastaan seurantaryhmä on pystynyt edistämään eri tahojen lähentymistä ja niiden välistä vuoropuhelua, vaikka uusien jäsenten perehdyttäminen on ollut puutteellista.

Saamelaisten oikeudet ovat olleet myös iso kiistakysymys, jossa yhteistyötä ovat hankaloittaneet ristiriitaiset näkemykset. Lisäksi tämän päämäärän heikkoon toteutumiseen on vaikuttanut ohjelman heikko yhteys hallitusohjelmaan ja valtion talousarvioon. Ohjelman toteuttamisen vastuunotossa on ongelmana se, että strategia sitoo valtioneuvostoa ja toimenpiteet ministeriöitä. Ohjelmaa toteuttavat tahot ovat erit ja yhteistyötä koko ohjelman edistämiseksi olisi pitänyt olla enemmän.

6.6. Kansainvälisen vaikuttavuuden parantaminen

Kansainväliseen vaikuttavuuteen tähtäävän strategiseen päämäärään kuuluvia toimenpiteitä on 15, mikä tarkoittaa toimintaohjelmassa kohtalaista painoarvoa tälle päämäärälle. Seitsemän toimenpiteistä on edistynyt merkittävästi, kahdeksan jonkin verran ja yksi toimenpide ei ole käytännössä edennyt lainkaan. Kahdeksan toimenpiteen päävastuuministeriö oli ulkoasiainministeriö, joka oli myös neljässä muussa toimenpiteessä vastuullinen, mutta sen kirjaamia toimia ei juurikaan ole hallinnonalojen toimien yhteenvetotaulukossa. En myöskään saanut täydentäviä tietoja ulkoasiainministeriöstä pyynnöstäni huolimatta, joten viidennen strategisen päämäärän analyysi perustuu pääasiassa neljännestä kansallisesta raportista ja haastatteluista saamiini tietoihin.

Suomen neljännen kansallisen seurantaraportin mukaan Suomi on osallisena kaikissa suurissa kansainvälisissä ja alueellisissa biodiversiteetin suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvissä sopimuksissa. Monenkeskiset ympäristösopimukset ovat kuitenkin osin tavoitteiltaan päällekkäisiä ja niitä tulisi koordinoida paremmin kansainvälisesti. Suomi on osaltaan edistänyt ympäristösopimusten mahdollistamia synergiaetuja kehitysyhteistyössään ja alueellisessa yhteistyössään.¹⁹⁰

Kehitysyhteistyössä biodiversiteetin valtavirtaistaminen sekä lahjoittajavaltion että vastaanottajavaltion kehitysyhteistyöbudjetteihin on valtava haaste. Tämä johtuu usein taipumuksesta rajoittaa tukitoimialojen määrää, mikä usein tarkoittaa, että ympäristökysymyksille annetaan pienempi painoarvo kuin muille kilpaileville tarpeille. Toisena syynä ovat vaikeudet

¹⁹⁰ Ympäristöministeriö 2009b, 40.

korvamerkitä myönnettävät varat juuri biodiversiteettiin liittyvään työhön.¹⁹¹ Nämä ongelmat liittyvät erityisesti toimenpiteisiin 97, 101 ja 102. Luonnonsuojelu- ja metsäyhteistyön toteutuminen Luoteis-Venäjällä (toimenpide 106) oli riippuvainen erillisestä Luoteis-Venäjän luonnonsuojelualueverkoston arviointihankkeesta (GAP, 2007-2011), joka ei siis varsinaisesti kuulunut monimuotoisuusohjelmaan.

Haastatteluissa sivuttiin Suomen kansainvälistä vaikuttavuutta. Erään haastateltavan mukaan Suomessa tehty laaja tutkimustyö on myös kansainvälisesti arvostettua ja laadukkaalla tutkimustyöllä Suomi pystyy osoittamaan, että ottaa biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön vakavasti. Toinenkin haastateltava kehui suomalaista biodiversiteettitutkimusta, joka on kansainvälisesti vertailtuna tasokasta. Suomessa tiedon taso, tutkimusten organisointi ja tulosten raportoinnin taso on hyvää. Tutkimuksen organisoinnin ja luonnon monimuotoisuusohjelman laadukkuus korostuvat erityisesti seurantaryhmässä, mikä on kansainvälisesti katsottuna epätavallinen toimintatapa siinä mielessä, että niin monet eri tahot saadaan saman pöydän ääreen. Kansainvälisesti katsottuna Suomen luonnon monimuotoisuusohjelma onkin varsin hyvä, sillä siihen on kattavasti sisällytetty sopimuksen ja osapuolikokouksissa sovitut teemat, mikä osoittaa, että ne otetaan vakavasti.

Tämän ryhmän toimenpiteiden toteutumisen perusteella voin todeta, että strateginen päämäärä kansainvälisen vaikuttavuuden parantamisesta on toteutunut melko hyvin. Monimuotoisuusohjelmassa on keskiverto painotus tälle päämäärälle. Päämäärän toteutumista on edesauttanut merkittävästi tiivis lähialueyhteistyö Venäjän kanssa, arktinen yhteistyö ja kansainvälisesti tasokas biodiversiteettitutkimustyö ja kansallinen luonnon monimuotoisuusohjelma. Aineistoni ei kuitenkaan anna olettaa, että laajemmassa maailmanlaajuisessa tarkastelussa Suomen kansainvälinen vaikuttavuus olisi parantunut, koska kehitysyhteistyöavun biodiversiteettiasioiden painottamisessa on ollut isoja haasteita.

¹⁹¹ Ympäristöministeriö 2009b, 5-6.

6.7. Ohjelmatason ongelmat haastatteluiden mukaan

Haastatteluissa nostettiin paljon esiin monimuotoisuusohjelman ja sen toimintaohjelmassa ja toimeenpanossa yleisellä tasolla esiintyviä ongelmia, jotka eivät olleet suoranaisesti yhdistettävissä yksittäisiin toimenpiteisiin tai strategisiin päämääriin. Ohjelman arvioinnissa on syytä pitää mielessä, että ohjelman strateginen ongelma on se, että valtioneuvostoa sitoo vain strategiaosuudesta tehty periaatepäätös ja senkin sitovuus on erään haastatellun mukaan heikohkoa. Toimenpiteet sen sijaan sitovat asianomaisia ministeriöitä, jotka edistävät toimenpiteitä mahdollisuuksiensa mukaan.

Haastatteluista kävi ilmi, että tieto luonnon monimuotoisuusohjelman toimenpiteiden etenemisestä on hyvin hajallaan eri ministeriöiden ja organisaatioiden välillä mutta myös niiden sisällä. Seurantaryhmäläisillä ei ollut yhteneväistä näkemystä toimenpiteiden etenemisestä ja toteutumisesta. Lisäksi haastateltavistani kaksi oli seurantaryhmän uusia jäseniä, joten heillä ei ollut pitkän aikavälin tietoa biodiversiteettiohjelman kehittymisestä ja tavoitteiden toteuttamisen etenemisestä. Tiedon hajanaisuus tuli minulle hieman yllätyksenä ja toi lisähaastetta tutkimuksentekoon, vaikka on ymmärrettävää, että kukin haastateltava tarkasteli toimenpiteitä vain oman sektorinsa ja hallinnonalansa näkökulmasta. Tämä näkökulma nousi esiin myös yhdessä haastattelussa. Toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvitaan yhteistyötä, mutta tällä hetkellä ministeriöitä leimaa liian sektorikohtainen ajattelu siitä huolimatta, että biodiversiteettiasiat ulottuvat monen sektorin vastuualueelle. Haastateltavan mukaan kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa biodiversiteetin suojelusta ja parhaista tavoista, eikä etenäkään sen suhteesta ilmastonmuutokseen ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Nähdäkseni kokonaiskuvan puuttuminen johtaa erityisesti strategisten päämäärien ja tavoitteiden mahdottomaan arviointiin, vaikka toimenpiteitä olisikin toteutettu onnistuneesti. Toisaalta toimenpiteiden toteutumistakaan ei ollut täysin yksimielisyyttä, sillä erään asiantuntijan mukaan koko ohjelmaan on panostettu massiivisesti ja se on toteutunut hyvin.

Tiedon hajanaisuudesta ja asiantuntijoiden eriävistä näkemyksistä huolimatta monessa haastattelussa korostui samoja toimenpiteiden toimeenpanoa estäneitä yleisiä syitä. Yhtä haastattelua lukuun ottamatta kaikissa haastatteluissa nousi esiin huoli ohjelman toteuttamisen rahoituksen riittämättömyydestä ja epävarmuus rahoituksen saamisesta tai jatkuvuudesta. Vaikka

tietoisuus biodiversiteettiasioista on parantunut ja asia on päässyt myös poliittiselle agendalle, eivät resurssit ole lisääntyneet samassa suhteessa. Toimenpiteiden resurssit vaihtelivat joko niin, ettei niitä ollut ollenkaan ja toimenpide ei käytännössä edennyt (kuten indikaattoreiden kehitystyö), ne vaihtelivat vuosittain tai ohjelmakausittain (kuten tutkimushankkeet) tai ne olivat liian vähäiset (kuten suojelualueverkoston laajentaminen). Nähdäkseni epävarmuus rahoituksen saamisesta ja jatkuvuudesta heikensi ohjelman pitkäjänteistä toimeenpanoa.

Eräs haastateltava painotti, ettei toimenpiteisiin ole korvamerkitty resursseja, ja että toimintaohjelman resurssipohja oli riittämätön. Ministeriöillä on ollut liian vähän rahaa ja henkilöstöä toimeenpanon toteuttamiseen, minkä takia myös kaikki ohjelmaan kirjatut toiminnan kehitystehtävät kärsivät. On ennen kaikkea valintakysymys, miten rahat jaetaan ministeriöiden ja hankkeiden kesken. Monimuotoisuusohjelmia ei ole priorisoitu kovin korkealle. Lisäksi ohjelman toteutuminen riippuu siitä, miten seurantar ryhmän jäsenet saavat asiaa vietyä eteenpäin organisaatioissa ja sisällytettyä sen toimintaan.

Haastateltava näki, että toimenpiteiden toimeenpanemiseksi olisi ollut mahdollista tehdä enemmän, mutta poliittista tahtoa siihen ei ollut. Biodiversiteettiasiat ovat melko vähäisessä roolissa poliittisella agendalla ja riippuvaisia valtion budjettikehyksen ja hallitusohjelman asettamista rajoitteista. Hänen lisäksi kaksi muuta haastateltavaa totesi, että luonnon monimuotoisuusohjelman toteutuminen olisi vaatinut selkeän maininnan hallitusohjelmassa. Silloin ohjelma oltaisiin priorisoitu tärkeämmäksi ja varattu siihen riittävästi resursseja valtion talousarviossa. He korostivat valtion varojen ohjauksen merkitystä. Kuten jo yhteistyön vahvistamisen yhteydessä olen maininnut, haastatteluissa nousi esiin näkemys luonnon monimuotoisuusohjelman alisteisuudesta valtion budjetille ja hallitusohjelmalle. Jos hallitusohjelmassa ei painoteta luonnon monimuotoisuusohjelman tärkeyttä, ei siihen myöskään varata valtion budjetista riittävästi rahaa, jolloin ohjelman rahoitus jää liian vähälle. Toisaalta toinen haastateltava piti monimuotoisuusohjelmaa lähinnä vain poliittisena julistuksena.

Rahoituksen puute oli yksi iso ohjelman toimeenpanoa estänyt tekijä, mutta erään haastateltavan mukaan riittävän rahoituksen takaamiseksi olisi ollut mahdollista hyödyntää enemmän Euroopan unionin aluekehitysrahastoa ja rakennerahastoja. Tosin haastateltava myönsi, että EU:n taloudellisen tilanteen takia rahaa olisi voinut olla aiempaa vaikeampi saada. Tosin

hankerahoituksen hakeminen vaatii myös hankevalmistelijoita, joita ei ole ministeriöissä riittävästi. Tässäkin ilmenee ministeriöiden talous- ja henkilöstöressurssipula.

Erään toisen haastateltavan mukaan ohjelman toimeenpanoon ei ole riittävästi resursseja. Toimeenpanossa ilmenee jatkuvasti uusia asioita, joihin ei ole kohdennettu ollenkaan resursseja. Kun henkilöresursseja on liian vähän, ei pystytä noudattamaan suunniteltua aikataulua. Toimenpiteitä on priorisoitava, joten senkään takia kaikkien toimenpiteiden aikataulu ei toteudu. Toimenpiteiden edistämiseksi toimitaan valtion budjettikehysten puitteissa, eikä ylimääräistä biodiversiteettiohjelmaan korvamerkittyä rahaa ole. Varojen riittämättömyyden takia on priorisoitava ja painotettava tiettyjä hankkeita. Toimeenpanoon vaikutti myös se, että virkamiehet eivät toteuttaneet toimenpiteitä kokoaikaisesti vaan osana virkatyötään.

Resurssien puute on johtanut hallinnon sisäänpäin kääntymiseen ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on melko vähäistä. Luonnonsuojelujärjestöt ovat täydentäneet ympäristöhallinnon työtä muun muassa tiedottamalla biodiversiteettiasioista kansalaisia. Näkisin tämän niin, ettei ministeriöissä ole hyödynnetty kaikkia mahdollisia toimeenpanoa tukevia ja edesauttavia valtionhallinnon ulkopuolisia tahoja ja keinoja. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että niitä ulkopuolisia tahoja on vaikea sitouttaa ja pelkästään yhteistyö motivoituneiden ympäristöjärjestöjen kanssa olisi voinut vinouttaa toimintaa, jolloin pääpaino olisi oletettavasti ollut luonnon monimuotoisuuden suojelussa ja hoidossa, eikä niinkään luonnonvarojen käytössä ja niiden taloudellisten mahdollisuuksien parantamisessa. Jo nyt kahdessa haastattelussa kritisoiitiin seurantaryhmää kovin ympäristösektorihoitoiseksi, jolloin elinkeinoelämän näkökulma on jäänyt vähäiseksi. Erään haastateltavan mukaan ohjelman käytännön toteuttamistyöhön tarvitaan myös yrityksiä, joiden ensisijainen tavoite on kuitenkin tuottaa voittoa omistajilleen, vaikka niillä olisikin omia ympäristöohjelmiaan biodiversiteetistä. Näin ollen näen tässä ison lähtökohtaisen ristiriidan yritysten mukaan saamisessa luonnon monimuotoisuusohjelman toteuttamiseen.

Ongelmia löydettiin myös varsinaisesta monimuotoisuusohjelmasta. Viidessä haastattelussa korostettiin ohjelman toimenpiteiden kirjauksien ongelmallisuutta. Yhden haastateltavan mukaan toimintaohjelman lähtökohtaisena ongelmana oli, että toimenpiteissä ei ollut tarpeeksi konkretiaa. Monien toimenpiteiden epämääräinen muotoilu vaikeutti toimenpiteen toteutumista ja arviointia, koska siinä ei ollut kirjoitettu selkeästi määrällisesti mitattavaa tavoitetta, sen toteuttamiseksi tehtäviä toimenpiteitä eikä seurannan toteutustapaa. Toimenpiteiden mitattavuuden puute näkyi

esimerkiksi sanavalinnoissa ”edistetään” ja ”selvitetään”. Tällöin hyvinkin vähäisin virkamiestoimin voidaan edistää tai selvittää toimenpiteessä määriteltyä asiaa ilman, että toimilla on kuitenkaan käytännön vaikuttavuutta. Selkeämmin arvioitavia olivat sellaiset toimenpiteet, joihin on kirjattu, että tehdään jokin selvitys tai raportti. Toinen toimenpiteiden kirjaukseen liittyvä ongelma oli, että ne olivat kirjattu niin laajoiksi. Käytännössä osa toimenpiteistä sisälsi useampia osatavoitteita, mikä teki koko toimenpiteen toteuttamisen hankalaksi. Myös uusia tutkimustuloksia, lakeja, hankkeita ja ohjelmia on tullut, joten muutama toimenpiteistä vanheni luonnon monimuotoisuusohjelmakauden aikana

Erään haastateltavan näkemyksen mukaan toimenpiteiden ympäriryöreä kirjausmuoto johtui ohjelman laatijoiden eli käytännössä seurantaryhmän jäsenten ristiriitaisista intresseistä. Toimenpiteiden sisältö oli hänestä järkevä, mutta hän ei uskonut niiden olevan kovin vaikuttavia. Hän koki, että mitä konkreettisempi, sitovampi ja määrällisesti mitattavampi kirjaus on, sitä ”vahvemmalta” se tuntuu kuin sellainen hyvinkin sitovaksi tarkoitettu yleinen tavoite, jota ei ole määritelty tarkasti eikä sitä pysty siten mittaamaan. Epärealistiset tavoitteet voivat lamauttaa toimintaa ja vähentää motivaatiota, kun toimeenpano tuntuu ”toivottomalta”.

Kahdessa haastattelussa painotettiin, että toimenpiteiden kirjauksissa ei ole riittävästi kunnianhimoa eikä niiden toimeenpanoa aina otettu tosissaan. Toimenpiteet olivat myös liian heikkoja, jotta niillä olisi voitu saavuttaa strategiassa mainitut päätavoitteet. Näin ollen heidän mukaansa strategian ja toimenpiteiden välillä olikin iso epäsuhta. Toimenpiteet olivat riittämättömiä, jotta 2010-tavoite olisi voitu saavuttaa. Toisen haastateltavan mukaan 2010-tavoite oli mahdoton saavuttaa silloisilla resursseilla. Hän totesi, että koko ohjelman kunnianhimottomuus näkyi siinä, että monet toimintaohjelman toimenpiteet olivat sellaisia, joita ministeriöt tekivät joka tapauksessa osana tavallista virkatyötään.

Varsinaisesta toimeenpanostakin yksi haastateltava nosti esiin merkittävän ongelmakohdan. Hallinnollinen toimeenpano on hidasta ja toimenpiteen laatimisesta suunnitteluun ja toteutumiseen on viivettä, joka voi olla useita vuosia. Toinen haastateltava lisäsi, että toimenpiteiden toimeenpanoa olisi pitänyt tehostaa ja seurata aktiivisemmin. Hänen mielestään toimeenpano ontui eniten kuntiin vaikuttavista toimenpiteistä, jotka liittyivät kaavoitukseen, kaupunkiympäristöihin, luontotietoisuuteen ja valistukseen, koska vastuuministeriöt eivät ole ryhtyneet niitä aktiivisesti toteuttamaan. Oletettavasti kuntiin liittyvät toimenpiteet eivät olleet prioriteettikohteita, eikä

kaikkea ehditty tehdä. Siltä osin ohjelman aikataulu oli liian tiukka. Hän arveli, että perinteinen luonnonsuojelu, kuten METSO-ohjelma, vei suuren osan fokuksesta, joten kuntiin liittyviin toimenpiteisiin ei riittänyt voimavaroja. Selkeä toteuttamisohjelma olisi saattanut edistää toimenpiteiden toimeenpanoa.

7. HAVAINTOJEN ANALYSOINTI

7.1. Selittävien syiden ja tekijöiden luokittelu ja analysointi

Tässä luvussa esitän tiivistetysti edellisessä luvussa ilmi käyneet syyt ja tekijät, jotka ovat estäneet tai hidastaneet luonnon monimuotoisuusohjelmaan kirjattujen toimenpiteiden toteutumisen tai toimeenpanon. Esitän syyt ja tekijät taulukoimalla ne ja analysoimalla tarkemmin niiden syntyä ja vaikutuksia. Esittämäni syyt ja tekijät perustuvat aineistosta tekemiini havaintoihin. Olen tutkimuksen tässä vaiheessa irrottanut syyt ja tekijät varsinaisista toimenpiteistä pystyäkseen luokittelemaan ne. Olen kuitenkin lihavoiden merkinnyt, jos jokin syy tai tekijä on noussut esiin aineistossa useamman kerran. Tarkasteltaessa toimintaohjelman toteutumista kokonaisuudessaan muitakin syitä on varmasti olemassa, sillä löytämäni syyt ja tekijät eivät aina täysin selitä jonkin toimenpiteen heikkoa toteutumista. Aineistoni ei kuitenkaan antanut tämän enempää, joten löytämäni syyt ja tekijät ovat varsin kattava listaus, mutta ei varmastikaan täydellinen.

Edellisessä luvussa esitetyt toimenpiteiden toteuttamista tai ohjelman toimeenpanoa estäneet tai hidastaneet syyt tai tekijät olen jakanut kolmeen eri luokkaan: sisäiset syyt ja tekijät, ulkoiset syyt ja tekijät sekä sivuavat syyt ja tekijät. Luokittelun ja luokkien nimet olen luonut itse. Sisäiset syyt ja tekijät ovat suoraan toimenpiteisiin tai niiden toimeenpanoon keskittyviä. Olen sisällyttänyt tähän luokkaan resursseihin ja varsinaisiin toimenpiteisiin liittyvät syyt, jotka ovat jollain tavalla 'ohjelman vika'. Ulkoiset syyt ja tekijät puolestaan vaikuttavat välillisesti heikentävästi toteuttamiseen tai toimeenpanoon. Ne ovat monimuotoisuusohjelmasta erillisiä kansallisia toimia, joiden toteutumisesta tai seurauksista ohjelman toimenpiteet ovat hyvin riippuvaisia. Sivuavat syyt ja tekijät ovat ulkoisten syiden tavoin välillisesti toimenpiteiden toteuttamiseen tai ohjelmaan toimeenpanoon vaikuttavia, mutta syyt ovat kansainvälisiä, luontoon tai luonnon käyttötappoihin liittyviä tekijöitä. Sivuavia syitä ja tekijöitä yhdistää se, että niiden taustalla on jokin tekijä tai taho, johon kansallisten virkamiesten on hyvin vaikea vaikuttaa. Suomalaiset virkamiehet eivät ole yksin pystyneet toteuttamaan ohjelmaan kirjattua toimenpidettä, ainakaan kokonaan. Näiden syiden ja tekijöiden olemassa olo ja tapahtuminen kuitenkin sivuavat monimuotoisuusohjelmaa ja vaikuttaa merkittäväällä tavalla ohjelman toimenpiteisiin ja niiden toimeenpanoon.

Sisäisiä syitä ja tekijöitä (taulukko 1) yhdistää se, että ne ovat olleet suoraan viranomaisten vaikutusvallan alla. Tällaisia syitä ja tekijöitä on yhteensä kahdeksan. Lähtökohtaisesti ohjelman toteutusta hankaloitti se, että strategia satoi valtioneuvostoa korkeintaan neljän vuoden ajan, kun taas toimintaohjelma, joka velvoitti ministeriöitä jatkuvasti. Näin ollen vaikka strategia ja toimintaohjelma kuuluvat samaan ohjelmaan, niiden välille muodostui ristiriita. Strategiassa asetetut tavoitteet ja päämäärät eivät olleet saavutettavissa ohjelman toimenpiteillä. Lisäksi toimenpiteiden monella tapaa heikko muotoilu on tehnyt niiden käytännön toteuttamisen vaikeaksi. Monen toimenpiteen toteuttamista vaikeutti myös se, että ohjelman aikataulu oli liian tiukka suhteessa henkilöresursseihin ja toimeenpanoon varattuun rahoitukseen.

Sen sijaan muiden biodiversiteettiin liittyvien ohjelmien merkitys oli kaksijakoinen. Toisaalta muiden ohjelmien ja hankkeiden toteuttaminen voi suoraan sisältyä monimuotoisuusohjelmaan ja olla ohjelman toimenpiteenä, kuten vieraslajistrategia, kasvi- ja eläingenivaraohjelmat. Useimmiten ulkopuoliset hankkeet olivat sidoksissa toimenpiteisiin vain osittain, mutta joka tapauksessa ulkopuolisten hankkeiden toteutuminen edesauttoi luonnon monimuotoisuusohjelman toimenpiteiden etenemistä. Riippuvuus toisesta ohjelmasta tai hankkeesta oli toimenpiteestä riippuen hyödyksi tai haitaksi monimuotoisuusohjelmalle. Toisaalta oli havaittavissa, että toimenpiteen kanssa vastaavanlaisen kirjauksen löytyminen ('ristiinviittaus') jostakin toisesta ohjelmasta, niin sanotusta erityisohjelmasta, johti siihen, ettei luonnon monimuotoisuusohjelman toimenpiteiden toteuttamiseen panostettu vaan panostettiin enemmän erityisohjelmaan. Erityisen ongelmallista tällainen riippuvuus oli, jos erityisohjelman toteutuminen epäonnistui, jolloin se merkitsi myös monimuotoisuusohjelman toimenpiteen toteutumatta jäämistä. Hyödyllistä riippuvuutta oli kuitenkin havaittavissa METSO-ohjelmasta riippuvaisten metsätoimenpiteiden kohdalla ja suostrategiasta riippuvaisten suotoimenpiteiden kohdalla, koska ne ovat edenneet kohtalaisen hyvin. Lisäksi monimuotoisuusohjelmasta erilliset ilmastonmuutokseen liittyvät tutkimukset, joita toteutettiin kansallisella tasolla useita ja Suomi oli mukana monessa kansainvälisessäkin ilmastonmuutostutkimusprojektissa, edesauttoivat myös monimuotoisuusohjelmaan kirjattujen ilmastonmuutoksen tutkimustavoitteiden toteutumista. Ansiot toimenpiteiden toteutumista menevät osittain muiden ohjelmien ja hankkeiden tai tavanomaisen virkamiestyön lukuun.

Eri vastuutahot: strategia sitoo vain valtioneuvostoa ja toimenpiteet ministeriöitä
Strategian ja toimenpiteiden välinen epäsuhta
Toimenpiteiden epäkonkreettinen muotoilu
Toimenpiteiden laajuus ja moniulotteisuus
Liian tiukka aikataulu suhteessa henkilöresursseihin
Liian tiukka aikataulu suhteessa rahoitukseen
Toimenpiteiden toteuttaminen muissa yhteyksissä, jolloin ohjelmaan ei panostettu
Toimintaohjelman riippuvuus muista monimuotoisuusohjelmaan kirjatuista ohjelmista tai tahoista, kuten METSO-ohjelmasta

Taulukko 1. Monimuotoisuusohjelman toimeenpanoa estäneet sisäiset syyt ja tekijät.

Ulkoiset syyt ja tekijät (taulukko 2) ovat melko moninaisia ja niitä onkin yhteensä 25. Biodiversiteettitiedon hajanaisuus näkyi erityisen selvästi, kun kukin haastateltava tarkasteli ohjelmaa ja sen toteutumista vain oman alansa näkökulmasta. Tiedon hajanaisuuteen erityisesti ministeriöiden välillä saattaa olla osasyynä biodiversiteettitutkimuksen heikko vaikuttavuus, koska tutkimustietoa ei riittävästi hyödynnetä poliittisessa päätöksenteossa. Biodiversiteettiasioiden vähäinen merkitys poliittisella agendalla johtuu taas siitä, etteivät ne ole saaneet riittävästä julkisuudesta ja poliittisesta tunnusta. Tämä on johtanut joidenkin toimenpiteiden kohdalla poliittisen tahdon puutteeseen, joka on näkynyt siten, että toimenpiteiden toteuttamista ei otettu tosissaan, eikä toimeenpantu riittävän aktiivisesti.

Toimeenpanon suhde resursseihin on monimutkainen. Ensinäkin riittävän rahoituksen takaamiseksi tarvitaan luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön suurempi painoarvo hallitusohjelmassa, mikä voisi lisätä luonnon monimuotoisuuteen budjetoitavien rahojen määrää. Toisaalta ministeriöiden sisälläkin hankkeet kilpailevat keskenään, eikä biodiversiteettihankkeita aina priorisoidu kovin korkealla, vaikka määrärahoja siihen olisikin ollut. Monimuotoisuusohjelman toimenpiteisiin ei korvamerkitty riittävästi varoja. Toisaalta ympäristöministeriön kohdalla ilmeni, että sillä on riittämättömät henkilöresurssit "ilmaisten" keinojen toteuttamiseen, kuten lainsäädännön uudistushankkeisiin, ja liian vähän hankevalmistelijoita EU:n hankerahoituksen hakemiseen. Tämä johti siihen, että biodiversiteettiin liittyvä keskeinen lainsäädäntö oli puutteellinen turvaamaan luonnon monimuotoisuutta, eikä sitä aina edes toimeenpantu tehokkaasti.

Hankevalmistelijoiden puute johti siihen, että toimeenpanon rahoituksen takaamiseksi ei hyödynnetty riittävästi EU:n rahastoja. On kuitenkin huomioitava, että useimmat virkamiehet eivät toimeenpanneet ohjelmaa koko työaikaansa. Tämä on varmasti osasyynä ohjelman hallinnollisen toimeenpanon hitauteen, jossa toimenpiteiden kirjaamisesta sen toteuttamiseen ja seurantaan kestää useita vuosia.

Biodiversiteettiin liittyvän tutkimuksen ongelmakohdat heijastuivat myös ohjelman ja toimenpiteiden toimeenpanoon ja toteuttamiseen. Tutkimukselle on vaikea saada rahoitusta, jolloin monen toimenpiteenäkin olleen tutkimushankkeen rahoitus oli riittämätöntä. Nähdäkseni monet ohjelmakauden tutkimushankkeet olivat melko lyhytkestoisia, mikä johti tiedon sirpaloitumiseen ja sen vähäiseen merkittävyyteen luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta, jos pitkäaikaisia seurantatuloksia ei ollut. Toisaalta tutkimuksen vaikuttavuuden heikkous näkyi myös siinä, ettei se aina tavoittanut poliittisia päätöksentekijöitä, jotta se olisi voinut vaikuttaa tehokkaammin päätöksentekoon.

Tiedon hajanaisuus: sektorikohtainen ajattelu, seurantaryhmäläisten vaihtuvuus
Biodiversiteettiasioiden vähäinen merkitys poliittisella agendalla
Poliittisen tahdon puute
Toimenpiteiden toimeenpanon suuri riippuvuus hallitusohjelmasta
Toimenpiteiden toimeenpanon suuri riippuvuus valtion budjettikehyksestä ja ministeriöiden rahoituksesta
Toimenpiteiden heikko resurssointi
Ympäristöministeriön liian vähäiset tutkimus- ja kehitysvarat
Riittämättömät henkilöresurssit "ilmaisten" keinojen toteuttamiseen
Maa- ja metsätalousministeriön sektorikohtaisen rahoituksen puuttuminen
Hankerahoituksen epävarmuus
Suomen ympäristökeskuksen liian vähäiset voimavarat
Hallinnollisen toimeenpanon hitaus
Biodiversiteettiin liittyvän lainsäädännön jälkeenympäristö, hajanaisuus ja heikko toimeenpano
Hidas lainsäädännön valmistelutyö
Hidas eduskuntakäsittely lainsäädännön muutoksista
Valtioneuvoston periaatepäätöksen odottelu

Keskeisten toimijoiden laajan osallistumisen vähäisyys
Toimijoiden välinen heikko kommunikaatio
Korkeakaan biodiversiteettitieto ei aina tavoita päätöksentekijöitä
Politiikkaa ja biodiversiteettia yhdistävälle tutkimukselle vaikea saada rahoitusta
Tutkimustiedon riittämättömyys (mm. luonnon monimuotoisuuden synnystä ja kehittämisestä)
Tutkimuksen kehittämistyössä motivaation puute
Biodiversiteettitutkimuksen heikko vaikuttavuus (ei riittävästi hyödynnetä poliittisessa päätöksenteossa)
Toimenpiteiden edellyttämien hankkeiden keskinäinen kilpailu resursseista, mikä johtaa priorisointiin
Toimenpiteiden riippuvaisuus muista biodiversiteettiin liittyvistä, mutta monimuotoisuusohjelmasta erillisistä ohjelmista, niiden rahoituksesta tai tutkimustuloksista

Taulukko 2. Monimuotoisuusohjelman toimeenpanoa estäneet ulkoiset syyt ja tekijät.

Sivuavat syyt ja tekijät (taulukko 3) ovat ennen kaikkea luonnon monimuotoisuusohjelman taustalla vaikuttavia kehityskulkuja, joihin yhdellä ohjelmalla ei voi vaikuttaa. Tällaisia syitä ja tekijöitä on aineistostani löydettävissä yhteensä kuusi. Maatalousympäristön tukemiseen sovelletut ympäristötuet eivät ole onnistuneet pysäyttämään meneillään olevaa maatalousympäristöjen biodiversiteetin heikkenemistä, joka johtuu pitkän aikavälin trendistä maatalojen toiminnan keskittymisestä ja erikoistumisesta yhteen tuotantomuotoon. Monen monimuotoisuusohjelman toimenpiteen toimeenpano oli riippuvaista Euroopan unionista, joten Suomi ei yksin voinut edistää tällaisia toimenpiteitä. Euroopan unionin sääntelyn takia ohjelman oma pelivara oli paikoittain ollut todella pieni ja vaikuttavuus heikkoa ja välillistä. Lähialueilla Suomella on merkittävyyttä yhteistyö- ja tutkimuskumppanina, mutta maailmanlaajuisesti katsottuna vaikuttavuus näkyy vain osallisuutena kansainvälisissä sopimuksissa ja kehitysyhteistyöavun antajana. Laajan tutkimustyön seurauksena tai muuttuneiden kansainvälisten velvoitteiden seurauksen muutama toimenpide käytännössä vanheni ohjelmakauden aikana, eikä niitä ollut enää relevanttia toteuttaa.

Maatalousympäristöjen monimuotoisuutta uhkaavat maanviljelykäytännöt
Ympäristökysymysten pieni painoarvo kehitysyhteistyöbudjeteissa ja varojen korvamerkitsemisen vaikeus
Toimenpiteiden riippuvaisuus kansainvälisistä yhteistyöhankkeista tai kahdenvälisistä hankkeista
Ohjelman kansallinen toimeenpano riippuvaista EU:sta
Toimenpide on vanhentunut olosuhteiden muuttumisen takia
Luonnon tapahtumat voivat vaikuttaa toimenpiteisiin edistävästi tai heikentävästi ihmisen toiminnasta riippumatta (esim. kannanvaihtelut)

Taulukko 3. Monimuotoisuusohjelman toimeenpanoa estäneet sivuavat syyt ja tekijät.

7.2. Selittävien syiden ja tekijöiden yhteys politiikan epäonnistumiseen

Lähes kaikki toimenpiteet etenivät vähintään jonkin verran, ainoastaan 14 toimenpidettä 110:stä jäi toteutumatta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ohjelman toimeenpanoa ei voi pitää täysin epäonnistuneena. Toimenpiteiden toteuttamisessa on kuitenkin löydettävissä politiikkaepäonnistumisen piirteitä. Poliitiikkaepäonnistumisen eri ulottuvuuksia on aineistoni valossa vaikea arvioida, mutta syihin aineistoni antoi vastauksia. Howlettin¹⁹² näkemystä mukaillen toimenpiteet jäivät enemmän tai vähemmän toteutumatta erityisesti ohjelmatasolla eli politiikkatoimilla ei saavutettu kaikkia niitä tavoitteita, jotka oli kirjattu ohjelmaan. Prosessinaikainen epäonnistuminen näkyi erityisesti toimeenpanovaiheessa, jossa toimeenpaneville organisaatioille varattiin liian vähän resursseista.

Paloheimon ja Wibergin luettelemista epäonnistumisen syistä¹⁹³ monet sopivat myös tutkimaani monimuotoisuusohjelmaan ja sen toimenpiteisiin. Aineistoni perusteella ainakin kävi ilmi, että asetetut tavoitteet olivat liian epäselviä, epämääräisiä, epärealistisia tai tulkinnanvaraisia toteutuakseen, jotta ne olisivat voineet täysin toteutua suunnitellusti. Toimenpiteiden toteutumiseen liittyi myös intressiristiriitoja. Tutkimustyön toteuttamiseen liittyi myös työhjakoon liittyviä ongelmia. Käsitykseni mukaan ohjelman toimeenpanon työhjako ei ollut suoranaisesti väärä, mutta

¹⁹² Howlett 2012, 539-555.

¹⁹³ Paloheimo & Wiberg 1997, 367-371.

samankaltaista tutkimustyötä, kuten metsiin, ilmastonmuutokseen ja tutkimusindikaattoreihin liittyen, tehtiin monessa eri organisaatioissa ja hankkeessa, joten työ oli päällekkäistä ja sirpaleista. Uudet tutkimustulokset ja muut muuttuneet olosuhteet aiheuttivat sen, etteivät päätöksenteon perustan oletukset olleet enää päteviä, joten toimenpiteet vanhenivat muutamassa vuodessa. Joidenkin toimenpiteiden kohdalla toteuttamiselle asetettu aika oli liian lyhyt, etenkin suhteutettuna käytettävissä oleviin resursseihin. Monen toimenpiteen kohdalla saavuttaminen estyi, koska siihen ei ollut varattu tarpeeksi resursseja.

Näen tutkimassani luonnon monimuotoisuusohjelmassa politiikkaepäonnistumisen piirteitä myös sen lähtökohdissa. Tutkimuksestani käy selkeästi ilmi toimenpiteiden ja oikeastaan koko luonnon monimuotoisuusohjelman riippuvuus muista toimista ja ohjelmista. Näitä muita erillisiä toimia ja ohjelmia on monimuotoisuusohjelmaa varsinaisesti toimeenpaneuvissa ministeriöissä ja organisaatioissa, mutta myös muissa organisaatioissa. Toimenpiteiden riippuvaisuus muista ohjelmista johtaa niiden epäjohdonmukaiseen toteuttamiseen, koska toimenpidettä ei toteuta välttämättä biodiversiteettiohjelman kirjauksen takia vaan jonkin toisen erityisohjelman takia. Näin ollen näkisin, että monimuotoisuusohjelma oli ennen kaikkea yhteenkokoava ohjelma, mutta varsinaisesti sen puitteissa tehtiin yllättävän vähän. Lisäksi esimerkiksi kirjaus tutkimushankkeesta monimuotoisuusohjelmassa ei vielä itsessään riitä aloittamaan ja toteuttamaan toimenpidettä vaan hankkeesta täytyy tehdä usein ministeriötasolla virallinen päätös ja organisoida se. Kaikki toimenpiteet eivät olisikaan voineet lähteä liikkeelle suoraan ohjelman kirjauksesta. Tästä näkökulmasta ohjelman lähtökohta on epäonnistunut, eikä sen voidakaan olettaa toteutuvan 'omillaan', koska sen toteutuminen riippuu niin monesta muusta tekijästä.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessani olen lähtenyt liikkeelle Yhdistyneiden kansakuntien biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (Convention on Biological Diversity, CBD) esittelystä. YK:n biodiversiteettisopimus on luonut suuntaviivat Suomessa tehdyille luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön hyväksi tehdyille toimille viimeisen lähes kahdenkymmenen vuoden aikana. Sopimus on ohjannut myös ympäristösektorin julkista politiikkaa ja poliittista päätöksentekoprosessia, joiden keskeisimmän teoreettisen sisällön olen esitellyt tutkimukseni alkuosassa. Näiden lisäksi olen esitellyt politiikan epäonnistumisen teoriaa, jossa olen keskittynyt erityisesti niihin tekijöihin, jotka aiheuttavat politiikkaepäonnistumisia. Julkinen politiikka, poliittinen päätöksentekoprosessi ja politiikan epäonnistumisen teoria muodostavat tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen.

Olen käynyt tutkimuksessani läpi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön hyväksi tehtyjä toimia ja aiempaa suomalaista biodiversiteettitutkimusta, joita on tehty YK:n biodiversiteettisopimuksen ja kansallisten biodiversiteettisopimusten puitteissa. Tutkimukseni *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2006-2016: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi* -ohjelmaan kirjattujen strategisten tavoitteiden ja päämäärien sekä ohjelman toimenpiteiden toteutumisesta onkin nivoutunut luontevasti aiemman seurantatutkimuksen jatkoksi. Arvioinnissani olen hyödyntänyt Evert Vedungin evaluaatioteoriaa, joka on hyvin menetelmällinen teoria ja se on ohjannut tutkimusprosessiani.

Tutkimukseni aineistona on ollut tutkimastani kansallisesta monimuotoisuusohjelmasta vuonna 2009 tehty seurantaraportti eli neljäs kansallinen raportti, ministeriöiden ja niiden tulosehdotuksissa olevien organisaatioiden tekemä itsearviointi hallinnon toimista toimenpiteiden edistämiseksi ohjelmakaudella sekä tekemäni asiantuntijahaastattelut. Aineistoa olen analysoinut sisällönanalyysin avulla, jonka avulla olen löytänyt keskeisimmät tiedot ohjelman toimenpiteiden etenemisestä sekä toimeenpanoa ja toteutumista estäneistä ja hidastaneista tekijöistä

Analyysini ensimmäisessä osassa olen vastannut tutkimuskysymykseeni siitä, miten ohjelman toimenpiteet ja strategiset päämäärät ovat toteutuneet. Ensin ryhmittelin kaikki 110 toimenpidettä viiden strategisen päämäärän mukaisesti. Laadin hallinnonalojen toimien itsearvioinnin pohjalta

oman taulukon, johon kokosin aineistosta saamani tiedot toimenpiteiden etenemisestä. Olen arvioinut toimenpiteiden toteutumisesta sen mukaan, ovatko ne toteutuneet (lähes) täysin, edistyneet merkittävästi, edistyneet jonkin verran tai jääneet käytännössä edistymättä. Yleisesti ottaen luonnon monimuotoisuusohjelman toteutumisesta on sanottava, että harva toimenpide jäi täysin toteutumatta. Näiden havaintojen perusteella olen tullut siihen tulokseen, että strategiset päämäärät tietopohjan vahvistamisesta ja kansainvälisen vaikuttavuuden parantamisesta ovat toteutuneet melko hyvin. Sen sijaan strateginen päämäärä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tehostamisesta on toteutunut kohtalaisesti, kun taas päämäärät toimialavastuun syventämisestä ja yhteistyön vahvistamisesta ovat toteutuneet heikosti.

Vaikka suurin osa toimenpiteistä edistyikin edes jonkin verran, useiden toimenpiteiden toimeenpanossa oli kuitenkin löydettävissä toimeenpanoon ja toteuttamiseen negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä. Olen pureutunut erityisesti näihin toteutumisen ja toimeenpanon ongelmakohtiin, joten siltä osin tutkimustani voi pitää hyvin kriittisenä. Analyysini toisessa osassa olen vastannut kysymykseen että, mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteiden toimeenpanoon ja toteuttamiseen hidastavasta ja estävästi vaikuttaneet syyt ja tekijät. Olen käynyt läpi syyt ja tekijät luokittelemalla ne sisäisiin, ulkoisiin ja sivuaviin syihin ja tekijöihin ja pohtinut niiden välisiä yhteyksiä. Sisäiset syyt ja tekijät ovat suoraan toimenpiteisiin tai niiden toimeenpanoon keskittyviä, joista keskeisimmäksi tutkimuksessani nousi ohjelmaa toteuttavien eri tahojen välinen ristiriita, toimenpiteiden epäkonkreettinen muotoilu, ohjelman liian tiukka aikataulu suhteessa henkilöresursseihin ja toimintaohjelman riippuvuus muista monimuotoisuusohjelmaan kirjatuista ohjelmista tai tahoista. Ulkoiset syyt ja tekijät vaikuttivat välillisesti toteuttamiseen tai toimeenpanoon, kuten valtionhallinnon toimet tai muut kansallisesti tehtävät luonnon monimuotoisuuteen liittyvät toimet, joista merkittävimiksi osoittautuivat toimintaohjelman riippuvuus muista monimuotoisuusohjelmasta erillisistä ohjelmista tai hankkeista, riittämättömät taloudelliset voimavarat ja tutkimushankkeiden kohdalla rahoituksen saamisen epävarmuus. Sivuavat syyt ja tekijät ovat myös välillisesti toimenpiteiden toteuttamiseen tai toimeenpanoon vaikuttavia ja niistä keskeisimmäksi nousi toimenpiteiden riippuvaisuus kansainvälisistä yhteistyöhankkeista tai kahdenvälisistä hankkeista, jolloin suomalaiset virkamiehet eivät voineet yksin edistää toimenpidettä vaan se vaati toimia myös vastapuolelta. Luokittelussa määrällisesti tarkasteltuna korostuivat ulkoiset syyt ja tekijät ohjelman ja toimenpiteiden toimeenpanoa ja

toteuttamista hidastavina tai estävinä tekijöinä. Tutkimustulokseni eivät tuottaneet kovinkaan suuria yllätyksiä, kun vertasin niitä edellisen biodiversiteettiohjelman seurantaraporttien tuloksiin.

Saamieni tutkimustulosten perusteella voin arvioida myös strategisten tavoitteiden toteutumista. Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2010 ei toteutunut. Tavoite oli liian kunnianhimoinen olemassa oleviin resursseihin ja tutkimustietoon nähden sekä aikataulu oli liian tiukka. Vaikka monet haastateltavat pitivät tavoitetta jo lähtökohtaisesti epärealistisena, muutamat kuitenkin myönsivät, että prosessi oikeaan suuntaan oli tärkeämpää kuin saavutettu lopputulos. Tavoite Suomen luonnon suotuisan tilan kehityksen vakiinnuttamisesta vuosien 2010-2016 ei myöskään nähdäkseni toteutunut erityisen hyvin. Tosin tavoitteen hyväksi tehtiin paljon tutkimustyötä, joka varmasti pitkällä aikavälillä edesauttaa luonnon suotuisan tilan kehityksen vakiinnuttamista. Myös Suomen luontoa uhkaaviin maailmanlaajuisiin ympäristömuutoksiin, erityisesti ilmastonmuutokseen, varautumisen näen edistyneen ilmastonmuutokseen liittyvän tutkimustyön ja sopeutumisstrategian kautta, mutta sen kattavampaa varautumista ei tietääkseni ole tehty. Viimeinen strateginen tavoite Suomen vaikuttavuuden vahvistaminen luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä kansainvälisen yhteistyön keinoin on toteutunut lähialueyhteistyössä hyvin ja Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön, mutta arvioisin Suomen maailmanlaajuisen vaikuttavuuden olevan siitä huolimatta melko heikkoa.

Strategisten tavoitteiden toteutumisen laajempi arviointi on erittäin haasteellista, koska strategian ja toimintaohjelman välinen ristiinkytkentä on heikkoa. Toimenpiteet ja strategiset päämäärät linkittyvät vielä melko hyvin toisiinsa, mutta strategiset tavoitteet ovat niin yleispiirteisiä, että tutkimustuloksieni perusteella tavoitteiden tämän tarkempi arviointi on lähes mahdotonta. Näen tämän strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden välisen ristiriidan johtuvan siitä, että tavoitteiden syntyyn ovat vaikuttaneet erityisesti YK:n biodiversiteettisopimuksen välityksellä tulevat kansainväliset tekijät, kun taas toimenpiteiden syntyyn ovat vaikuttaneet monet kansalliset tekijät ja resurssit.

Muilta osin pidän tutkimukseni kysymyksenasettelua toimivana, vaikka se onkin melko laaja, että sitä voisi täysin tyhjentävästi tutkia ja selvittää pro gradu –tutkielman laajuudessa tutkimuksessa. Tältä osin aiheeni rajaus olisi voinut olla täsmällisempi, mutta en löytänyt mielekästä tapaa rajata aihetta. Kaikki luonnon monimuotoisuusohjelman tavoitteet ja toimenpiteet liittyvät niin läheisesti toisiinsa, että niiden tarkastelu erikseen olisi antanut liian puutteellisen kuvan. Tähän liittyy myös

se, että tekemäni taustatyön määrä oli valtava ja silti ymmärryksen kaikkien ilmiöiden ja tapahtumaketjujen syy-seuraus-suhteista on voinut jäädä puutteelliseksi. Siitä huolimatta olen pystynyt hyvin tarkentamaan kuvaa niistä tutkimukseni kannalta olennaisimmista toimista.

Toinen pieni haaste tutkimuksessani on ollut, etteivät aineistosta löytämäni syyt ja tekijät aina täysin selittäneet toimenpiteiden ja päämäärien heikkoa toteutumista. Tässä mielessä aineistoni on ollut riittämätön, mutta enempiä kirjallista aineistoa tästä aiheesta ei olisi ollut saatavilla. En näe, että useampi haastattelukaan olisi tuonut juurikaan enempiä lisäinformaatiota, koska haastattelin keskeisimpien tahojen edustajat. Haastatteluissa huomasin myös aineiston kylläntymisen. Jotta olisin voinut arvioida paremmin luonnon monimuotoisuuden liittyviä kasvatuksellisia ja koulutuksellisia tavoitteita ja strategista päämäärää kansainvälisen vaikuttavuuden parantamisesta, olisin voinut haastatella vielä sen alan erityisasiantuntijoita, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön ja ulkoasiainministeriön edustajia. En kuitenkaan usko, että näiden alojen enempi painoarvo aineistossani olisi muuttanut tutkimustuloksiani juurikaan. Muilta osin pidän myös haasteltavien määrää riittävänä ja heidän edustavuuttaan kattavana, sillä heissä on edustettuina sekä ministeriöiden ja niiden tulohjauksessa olevien organisaatioiden asiantuntijoita että valtionhallinnon ulkopuolisten tahojen edustajia.

Jatkotutkimuksena tästä aiheesta voisi pohtia, mitä positiivisia ulkoisvaikutuksia ohjelman laatiminen ja toteuttaminen on tuonut ympäristösektorille, vaikka kaikki toimenpiteet eivät toteutuneetkaan aiotusti. Lisäksi olisi mielenkiintoista selvittää toimien laajempaa vaikuttavuutta. Hallinnollisesta näkökulmasta voisi puolestaan pohtia, että miksi tällaisia ohjelmia ylipäätään laaditaan, kun aineistoni perusteella ohjelman toimenpiteitä ja siten strategisia tavoitteita ja päämääriä pidetään jo laatimisvaiheessa erittäin haasteellisina saavuttaa. Sitoutuminen kansainväliseen sopimukseen ei ainakaan tutkimukseni tapauksessa olisi edellyttänyt näin kattavaa ohjelmaa. Ei kuitenkaan parane kieltää, etteikö tällainen kansallinen kunnianhimo luonnon monimuotoisuutta edistävissä asioissa olisi varsin mieltä ylentävää.

LÄHDELUETTELO

TUTKIMUSAINEISTO

Dokumentit

Ympäristöministeriö (2013a). Toimintaohjelman seuranta. Hallinnonalojen toimet. ”Biodiversiteettistrategian tarkistus - hallinnonalojen toimet bd-tarkistus-23-06-2011” <<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7349&lan=FI>>, päivitetty 2.4.2013

Ympäristöministeriö (2009b). *The Fourth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Finland*. <<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=327175&lan=fi&clan=fi>>, päivitetty 25.6.2009.

Haastattelut

Auvinen, Ari-Pekka, tutkija, Suomen ympäristökeskus, 31.10.2012.

Hakanen, Maija, ympäristöpäällikkö, Suomen Kuntaliitto, 12.12.2012.

Merivirta, Raija, kehittämisspäällikkö, Liikennevirasto, 17.12.2012.

Niemivuo-Lahti, Johanna, ympäristöylitarkastaja, Maa- ja metsätalousministeriö, 4.12.2012.

Otsamo, Antti, ympäristöpäällikkö, Metsähallitus, 10.12.2012.

Pietola, Liisa, ympäristöjohtaja, Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto, 18.12.2012.

Raivio, Suvu, luontoasiantuntija, Metsäteollisuus ry, 4.12.2012.

Säämänen, Tuula, ympäristöpäällikkö, Liikennevirasto, 17.12.2012.

Veistola, Tapani, erityisasiantuntija, Suomen luonnonsuojeluliitto, 10.12.2012.

KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pertti (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino. 4. uudistettu painos.

Albæk, Erik (1997). ”Miksi kaikki evaluoivat – Teoreettisia huomautuksia ja empiirisiä havaintoja evaluaation lisääntymisestä ja sen tehtävistä Tanskan esimerkin valossa”. *Janus*, 5 (4): 371-397.

Alastalo, Marja & Åkerman Maria (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvoori Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 372-392.

Asetus 78/1994. *Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta*.

Convention on Biological Diversity (CBD) (2013a). *List of Parties*. <<http://www.cbd.int/information/parties.shtml>>, luettu 28.2.2013.

Convention on biological diversity (CBD) (2013b). *COP 6 Decision VI/26: Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity*. <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7200>>, luettu 25.2.2013.

Convention on Biological Diversity (CBD) (2013c). *Global Biodiversity Outlook (GBO)*. <<http://www.cbd.int/gbo/>>, luettu 4.5.2013

Crabbé, Ann & Leroy Pieter (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. Lontoo: Earthscan.

Deke, Oliver (2008). *Environmental policy instruments for conserving global biodiversity*. Berliini: Springer.

Eduskunta (2013). *Eduskuntatyö*. <<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/index.htm>>, luettu 2.4.2013

European Environment Agency (EEA) (2013). *Publications about Europe's environment published by EEA*. <http://www.eea.europa.eu/publications#%c14=&c12=&c7=en&c9=all&c11=20&b_start=0&c5=biodiversity>, luettu 4.5.2013.

Grönfors, Martti (1982). *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. Juva: WSOY.

Hall, Ralph (2009). Evaluation principles and practice. Teoksessa George Argyrous (toim.) *Evidence for Policy and Decision-Making*. Sydney: UNSW Press. 27-44.

Harisalo, Risto & Aarrevaara Timo & Stenvall Jari & Virtanen Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.

Heikkinen, Ilkka (toim.) (2007). *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia sekä toimintaohjelma - ”Luonnon puolesta - ihmisen hyväksi”*. Suomen ympäristö – julkaisu no. 35/2007. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Heywood, Andrew (2007). *Politics*. 3. painos. Basingstoke : Palgrave Macmillan

Heywood, Andrew (2002). *Politics*. 2.painos. Basingstoke: Palgrave.

Hildén, Mikael & Auvinen Ari-Pekka & Primmer Eeva (2005). *Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi*. Suomen ympäristö-julkaisu no. 770. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (2011). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.

Howlett, Michael (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policymaking. *International Political Science Review*, 33 (5): 539-555.

Koskiahho, Briitta (1997). ”Mikä evaluaatiotutkimus – Evaluaatiotutkimus julkisen hallinnon tutkimista”. *Janus*, 5 (4): 431 – 436.

Kraft, Michael E. & Furlong Scott R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.

Krippendorff, Klaus (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. 2.painos. Thousand Oaks: Sage.

Kohlström, Taneli (2010). Mitä ekosysteemipalvelut ovat? Teoksessa Hiedanpää Juha, Suvantola Leila & Naskali Arto (toim.) *Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana*. Tampere: Vastapaino. 19-32.

Kuokkanen, Tuomas & Parkkari Juhani (toim.) (2004). *Kansainväliset ympäristösopimukset*. Jyväskylä: Gummerus.

Laukkanen, Reijo (2002). Evaluaatio hallinnan välineenä. Teoksessa Risto Honkonen (toim.) *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka ja arviointi*. Tampere University Press. 259-269.

Luonnontila (2013a). *Indikaattorit*.
<<http://www.luonnontila.fi/fi/indikaattorit>>, päivitetty 4.4.2013.

Luonnontila (2013b). *Tervetuloa Luonnontilaan!*
<<http://www.luonnontila.fi/fi/>>, luettu 14.4.2013.

Maaseutuvirasto (2009). *Luonnon ja maiseman monimuotoisuus. Perinnebiotoopit*.
<http://www.mavi.fi/attachments/mavi/ymparistotuki/5FTU6y44c/maisema_2009_maisema.pdf>, luettu 28.2.2013.

Metsämuuronen, Jari (toim.) (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Helsinki: International Methelp.

Metsäntutkimuslaitos (2012a). *Suomen metsät 2012: Suomen metsät ja metsätalous pähkinänkuoressa*.

<<http://www.metla.fi/metinfo/kestavyys/SF-1-private-forest.htm>>, päivitetty 8.3.2012.

Metsäntutkimuslaitos (2012b). *Metsänomistus*. <<http://www.metla.fi/metinfo/kestavyys/finnish-forest-holdings.htm>>, päivitetty 21.3.2012.

Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2013). *Overview of Reports*.

<<http://www.unep.org/maweb/en/Reports.aspx#>>, luettu 4.5.2013.

Naskali, Arto & Hiedanpää Juha & Suvantola Leila (2006). *Biologinen monimuotoisuus talouskysymyksissä*. Suomen ympäristö -julkaisu no. 48/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). *Environment Directorate*.

<<http://www.oecd.org/env/>>, luettu 4.5.2013.

Paloheimo, Heikki & Wiberg Matti (1997). *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.

Peters, B. Guy & Pierre John (2006). Introduction. Teoksessa Peters, B. Guy & Jon Pierre (toim.) *Handbook of Public Policy*. Lontoo: Sage. 1-9.

Pohjola, Anneli (1997). ”Evaluatiotutkimuksen sidoksia – Mikä evaluatiotutkimus”. *Janus*, 5 (4): 421 -425.

Rossi, Peter H. & Freeman Howard E. & Lipsey Mark W. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. 7. painos. Thousand Oaks: Sage.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander Pirjo & Hyvärinen Matti (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 9-36.

Ryttäri Terhi (2005). Paahdeympäristöt – ekologia ja kasvisto. Teoksessa Stella From (toim.) *Paahdeympäristöjen ekologia ja lajit*. Suomen ympäristö -julkaisu no. 774. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. 12-28.

Salo, Matti & Sääksjärvi Ilari E. (2007). *Tuntematon maa. Luonnon monimuotoisuuden käsikirja*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Saukkonen, Pasi (toim.) (2004). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Verkko-oppikirja.

<<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioneuvosto/>>, luettu 2.4.2013.

Scriven, Michael S. (1991). The Science of Valuing. Teoksessa William R. Shadish, Jr., Cook Thomas D. & Leviton Laura C. (toim.) *Foundations of Program Evaluation. Theories of practice*. Newbury Park: Sage. 73-118.

Suikkanen, Asko & Piirainen Keijo (1997). ”Osallisuudesta osallistumiseen – evaluatiotutkimus Suomessa”. *Janus*, 5 (4): 426 – 430.

Sulkunen, Pertti (2005). Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. Teoksessa Räsänen Pekka, Anttila Anu-Hanna & Melin Harri (toim.) *Tutkimus menetelmien pyörteissä*. Jyväskylä: PS-Kustannus. 39-52.

Suvantola, Leila & Similä Jukka (2011). *Luonnonsuojeluoikeus*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tala, Jyrki (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Ulkoasiainministeriö (2012). *Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka 2012*.

<<http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=259609&nodeid=15452&contentlan=1&culture=fi-FI>>, päivitetty 9.10.2012.

Valtioneuvosto (2013). *Periaatepäätös*.

<<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/lisatietoa/fi.jsp>>, luettu 27.3.2013

Valtioneuvosto (2012). *Valtioneuvoston periaatepäätös suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020, Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi*.

<<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=140692&lan=fi>>, luettu 6.4.2013

Vedung, Evert (2008). *Public Policy and Program Evaluation*. 3. painos. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vedung, Evert (2006). Evaluation Research. Teoksessa Peters, B. Guy & Jon Pierre (toim.) *Handbook of Public Policy*. Lontoo: Sage. 397-416.

Vedung, Evert (2005). *Public Policy and Program Evaluation*. 2. painos. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vedung, Evert (2003). *Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat*. FinSoc Työpapereita / Stakes: 2/2003. Helsinki: Stakes. <<http://www.julkari.fi/handle/10024/75427>>, luettu 14.9.2012

Virtanen, Petri (2007). *Arviointi - Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.

Walls, Mari & Puhakka Maarit (2005). Luonnon monimuotoisuus. Teoksessa Gustafsson Jaana (toim.) *Maailmanlaajuiset ympäristöongelmat*. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. 37-70.

Wiberg, Matti (2009). *Hallitseeko hallitus?* Polemia-sarja no. 72. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS.

Wiberg, Matti (2006). *Politiikka Suomessa*. Porvoo: WSOY.

Ympäristöministeriö (2013b). *Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia sekä toimintaohjelma.*

<<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=428857&lan=FI>>, päivitetty 12.2.2013.

Ympäristöministeriö(2013c).*Strategia tuo valtavirtaan työn luonnon puolesta.*

<http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Luonnon_monimuotoisuuden_strategia_ja_toimintaohjelma>, luettu 6.4.2013.

Ympäristöministeriö (2012a). *Seurantaryhmän kokoonpano.*

<<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=388205&lan=FI>>, päivitetty 23.11.2012.

Ympäristöministeriö (2012b). *Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi: Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimintaohjelma 2012–2020.* 7. luonnos 17.7.2012.

<www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=137798&lan=en>, luettu 6.4.2013.

Ympäristöministeriö (2011). *Johannesburgin kestävän kehityksen*

huippukokous.<<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=79221>>, päivitetty 18.5.2011.

Ympäristöministeriö (2009a). *Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu Suomessa ja maailmalla.*

<<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=327839&lan=fi>>, päivitetty 25.6.2009.

Ympäristöministeriö (2005). *Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutuminen vuosina 2002-2004: Kolmas seurantaraportti.* Suomen ympäristö – julkaisu no. 758. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2002). *Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutuminen vuosina 2000-2001: Toinen seurantaraportti.* Suomen ympäristö – julkaisu no. 558. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2000). *Suomen biologista monimuotoisuutta koskevan kansallisen toimintaohjelman toteutuminen vuosina 1997-1999: Ensimmäinen seurantaraportti.* Suomen ympäristö – julkaisu no. 407. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (1997). *Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997-2005.* Suomen ympäristö – julkaisu no. 137. Helsinki: Ympäristöministeriö.

LIITE 1 Strategisten päämäärien mukainen toimenpiteiden jaottelu

(mukailtu Ympäristöministeriö 2013a)

LUONNON MONIMUOTOISUUDEN SUOJELUN JA HOIDON TEHOSTAMINEN SUOMESSA

Toimenpide	Toteutunut (lähes) täysin	Edistynyt merkittävästi	Edistynyt jonkin verran	Ei ole edistynyt
1) Metso-ohjelman avulla parannetaan olennaisesti suojelua Etelä-Suomessa			X	
2) Metsätalouden luonnonhoito, METE-kohteet		X		
3) Energiapuun korjuun biodiversiteettivaikutusten arviointi		X		
4) Soiden ennallistaminen ja seuranta		X		
5) Metsäsuunnittelu ja vapaaehtoiset suojelukeinot soilla				X
6) Kunnostusojitukset eivät vaaranna biodiversiteettiä			X	
7) Turvetuotanto ojitetuille soille ja suopelloille				X
8) Lintuvesiensuojeluohjelman alueiden kunnostus ja vaikutusten seuranta			X	
9) Lintuvesien säilyttäminen monimuotoisina hoitamalla			X	
11) Pienvesiin kohdistuvien paineiden poistaminen				X
12) Virtavesien kalojen luontainen lisääntyminen			X	
13) Vesistö sääntelyn haittojen vähentäminen ja tutkimus			X	
14) Vähemmän kuormittavat vesiviljelymenetelmät			X	
15) Taantuneiden ja uhanalaisten luonnonkalakantojen säilyttäminen		X		
16) Kalaterveys 2008 -kalatautien torjuntastrategia			X	
17) Maatalouden biodiversiteettipolitiikan kehittäminen		X		
19) Maatalouslajien elinympäristöjen säilyminen			X	

20) HNV-alueiden määrittely ja sisällyttäminen ympäristötukeen		X
21) Perinnebiotooppien hoidon jatkuminen ja lisääminen		X
22) Riistalajien luontaiset elinympäristöt		X
23) Riistalajien kannanhoitosuunnitelmat	X	
24) Riistakantojen seurannan tehostaminen + vieraslajit	X	
25) Rajoitetaan riistaeläinvahinkoja	X	
26) Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimuksen toteutus	X	
27) Itämeren suojeluohjelma ja ravinnepestöjen vähentäminen		X
29) Natura 2000 -verkoston laajentaminen erityistalousvyöhykkeellä	X	
30) Erämaiden ja luonnonsuojelualueiden maankäytön ohjaus		X
31) Poronhoidon ja laidunnuskierron kehittäminen ja laidunten tilan seuranta		X
32) Laidunten kestävä käytön mukaan mitoitettu porotalous		X
37) Kansallisten kaupunkipuistojen verkoston täydentäminen		X
40) Biodiversiteetti liikennealueiden hoidossa		X
41) Luontodirektiivin tavoitteita vastaava suojelu vuoteen 2012 mennessä	X	
42) Suojelualueverkoston hoidon ja kunnossapidon vaikuttavuus	X	
43) Natura 2000 -verkoston kytkeytyneisyyden parantaminen		X
44) Suojelualueiden kehittämiseen liittyvä työllisyys ja elinkeinotoiminta		X
56) Metsänviljelyaineiston perimän monimuotoisuus		X
57) Tärkeimpien viljelykalojen geeniperimän suojelu		X
58) Selvitetään geenivaroja koskevat kansainväliset velvoitteet	X	
61) Tukijärjestelmien arviointi ja uusien rahoitusvälineiden hyödyntäminen		X
62) METSO-arvioinnin tulosten hyödyntäminen	X	
63) Suurpetojen ja hylkeiden vahingonkorvaukset	X	
73) Kansallista ilmastomuutoksen sopeutumisstrategian toteutus		X
76) Ilmastomuutoksen uhkaamien lajien ex-situ suojelu		X
79) Muuntogeenisten ympäristöhaittojen estäminen lupamenettelyllä	X	
84) Vieraslajistrategia ja -toimintaohjelma	X	
88) Metsien monikäyttöä tukeva metsäsuunnittelu		X
109) Kansainvälisten ohjeiden käyttöönotto muuntogeenisten eliöiden käsittelystä	X	

TOIMIALAVASTUUN SYVENTÄMINEN JA SELKEYTTÄMINEN

Toimenpide	Toteutunut (lähes) täysin	Edistynyt merkittävästi	Edistynyt jonkin verran	Ei ole edistynyt
50) LTKM:n ja SYKE:n tehtävänjako			X	
60) Luonnonvarojen ja alueiden käyttöä ohjaava lainsäädäntö			X	
70) Luonnonvarojen ja alueidenkäytön suunnittelun kehittäminen			X	

TUTKIMUKSEN, TIETOPOHJAN JA TIETOISUUDEN VAHVISTAMINEN

Toimenpide	Toteutunut (lähes) täysin	Edistynyt merkittävästi	Edistynyt jonkin verran	Ei ole edistynyt
10) Vesistöjen kunnostuksen vaikutustutkimus				X
18) Maatalous: neuvonta, koulutus ja tutkimus	X			
28) Vedenalaisen meriluonnon inventointiprojekti		X		
33) Maa-ainesten kestäväää käyttöä tukeva suunnittelu ja tutkimus				X
34) Geologisten muodostumien inventoinnit		X		
35) Kiviainesten tilinpitojärjestelmä		X		
36) Kaupunkiympäristöjen luonnonsuojelubiologinen tutkimushanke				X
38) Paahde- ja korvaavien elinympäristöjen selvitys		X		
45) Ennallistamisen seurannan kehittäminen		X		
46) Luontotyyppien uhanalaisuuden toimintasuunnitelma ja sen toteutus		X		
47) Lajiston uhanalaisuuden arviointi 10 vuoden välein	X			
48) Laaditaan lajiston suojelun toteutusohjelma			X	

49) Uhanalaisia lajeja koskeva tieto ja tietojärjestelmät		X
51) Museoaineistojen digitointi	X	
52) Maailmanlaajuisen taksonomia-aloitteen edistäminen		X
53) Puutteellisesti tunnettujen lajien tutkimusohjelma (PUTTE)	X	
54) Toteutetaan kansallista kasvigeenivaraohjelmaa		X
55) Toteutetaan kansallista eläingenivaraohjelmaa	X	
59) Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi	X	
64) Opettajien täydennyskoulutus	X	
65) Opiskelijoiden ja oppilaiden tietoisuus		X
66) Ammatillinen koulutus	X	
68) Biodiversiteettiviestintäohjelma	X	
69) Tiedotusmateriaali ja luontoelokuvat		X
71) Kehityshanke biodiversiteetin taloudellisten mahdollisuuksien tunnistamiseksi		X
72) Riskien taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät		X
74) Ilmastonmuutoksen sopeutumisen tutkimusohjelma vuoteen 2010 mennessä		X
75) Ilmastonmuutoksen herkkyyksianalyysit		X
78) Geenitekniikkastrategia ja toimenpideohjelman toteutus	X	
80) Muuntogeenisten eliöiden vaikutusten monitieteinen tutkimus	X	
81) Muuntogeenisiä eliöitä koskevat arviointi- ja päätöksentekomenettelyt		X
82) Muuntogeenisten eliöiden seuranta ja indikaattorit		X
85) Vieraslajien tutkimus ja seuranta		X
86) Tiedotusmateriaalia haitallisista vieraslajeista	X	
87) Painolastivesisopimuksen torjuntamenetelmien kehitys		X
91) Saamelaisen perinteisen tietämyksen hyödyntäminen	X	
92) Monitieteinen luonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelma		X
94) Biodiversiteettitiedon hallinta verkostoperiaatteella		X
95) Lumonetin kehittäminen		X
110) Arviointijärjestelmä ohjelman arviointia varten	X	

YHTEISTYÖN VAHVISTAMINEN

Toimenpide	Toteutunut (lähes) täysin	Edistynyt merkittävästi	Edistynyt jonkin verran	Ei ole edistynyt
39) Yhteistyössä toimintatapoja paahdeympäristöjen hoitoon		X		
67) Tiedontuottajien ja -käyttäjien yhteistyö			X	
89) Saamelaiskulttuurin edellytykset turvaava lainsäädäntö			X	
90) Saamelaisten hallintaoikeudet mahdollistava hallintomalli				X
93) Tutkijoiden ja päättäjien vuorovaikutuksen kehittäminen			X	

KANSAINVÄLISEN VAIKUTTAVUUDEN PARANTAMINEN

Toimenpide	Toteutunut (lähes) täysin	Edistynyt merkittävästi	Edistynyt jonkin verran	Ei ole edistynyt
77) Kansainvälinen yhteistyö sopeutumisstrategioissa			X	
83) Kansainvälisen kaupan myötä leviävien vieraslajien torjuminen			X	
96) Monenkeskisten ympäristösopimusten synergiaedut kansainvälisesti		X		
97) Monenkeskisten ympäristösopimusten synergiaedut ulkopoliitikassa			X	
98) Metsäluonnon suojelu kansainvälisissä prosesseissa (vrt. tavoite 14)			X	
99) Yhteistyö itäisen Keski-Euroopan EU:n jäsenmaiden kanssa			X	
100) Biodiversiteetti kehityspolitiikan ympäristölinjauksessa		X		
101) Ympäristösopimusten velvoitteet kehitysyhteistyössä		X		
102) Köyhyyden vähentäminen biodiversiteetin kestäväällä käytöllä			X	

103) Nuorten asiantuntijoiden työharjoittelu biodiversiteettihankkeissa		X
104) Suomen ja Venäjän rajan yli toimivat puistoparit	X	
105) Fennoskandian vihreä vyöhyke maailman luonnonperintökohteeksi		X
106) Luonnonsuojelu- ja metsäyhteistyö Luoteis-Venäjällä	X	
107) Arktisen neuvoston CBMP -seurantaohjelmaan osallistuminen	X	
108) Suomen, Venäjän ja Viron kolmikantayhteistyön käynnistäminen		X

LIITE 2 Haastattelukysymykset

Taustakysymykset

Mitä mieltä olette luonnon monimuotoisuuden tilasta ja suojelutarpeesta tällä hetkellä Suomessa? Onko tehokkaammalle suojelulle tai uusille suojelualueille lisätarvetta?

Mitkä ovat tärkeimpiä keinoja monimuotoisuuden suojelemiseksi Suomessa?

Miten ministeriönne / virastonne / järjestönne ottaa toiminnassaan huomioon luonnon monimuotoisuuden?

Suomen kansallinen biodiversiteettiohjelma 2006-2016

Miten nykyinen biodiversiteettiohjelma on näkynyt ministeriönne / virastonne / järjestönne toiminnassa?

Mitä mieltä olette strategian ja toimintaohjelman tavoitteiden toteutumisesta?

Mitkä ovat mielestäsi keskeisimmät syyt, ettei luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä saatu merkittävästi hidastumaan vuoteen 2010 mennessä?

Miten asiaa voisi parantaa?

Olivatko biodiversiteettistrategian – ja toimintaohjelman tavoitteet realistisia?

Onko seurantaryhmä toiminut suunnitellulla tavalla ja onko luonnon monimuotoisuus –tavoitteet saatu läpileikkaavasti eri hallinnonaloille?

Uusi strategia ja toimintaohjelma (luonnos 12.3. ja 26.10.)

Mitä ajatuksia uusi strategia ja toimintaohjelma teissä herättää? Onko keskusteltu laajemmin ministeriössänne / virastossanne / järjestössänne?

Mitä parannuksia mielestänne uuteen luonnosversioon on tehty edelliseen ohjelmaan verrattuna ministeriönne / virastonne / järjestönne kannalta? Entä onko heikennyksiä?

Miten uusi toimintastrategia ja -ohjelma huomioidaan toiminnassanne?

Mitä muuta pitäisi tehdä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen estämiseksi Suomessa? Riittääkö uusi ohjelma? (*esim. lainsäädännön ja toimeenpanon kehittäminen, parempi alueidenkäytön suunnittelu*)

Onko strategia ja toimintaohjelma hyvä keino estää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen?