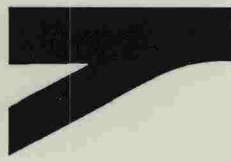


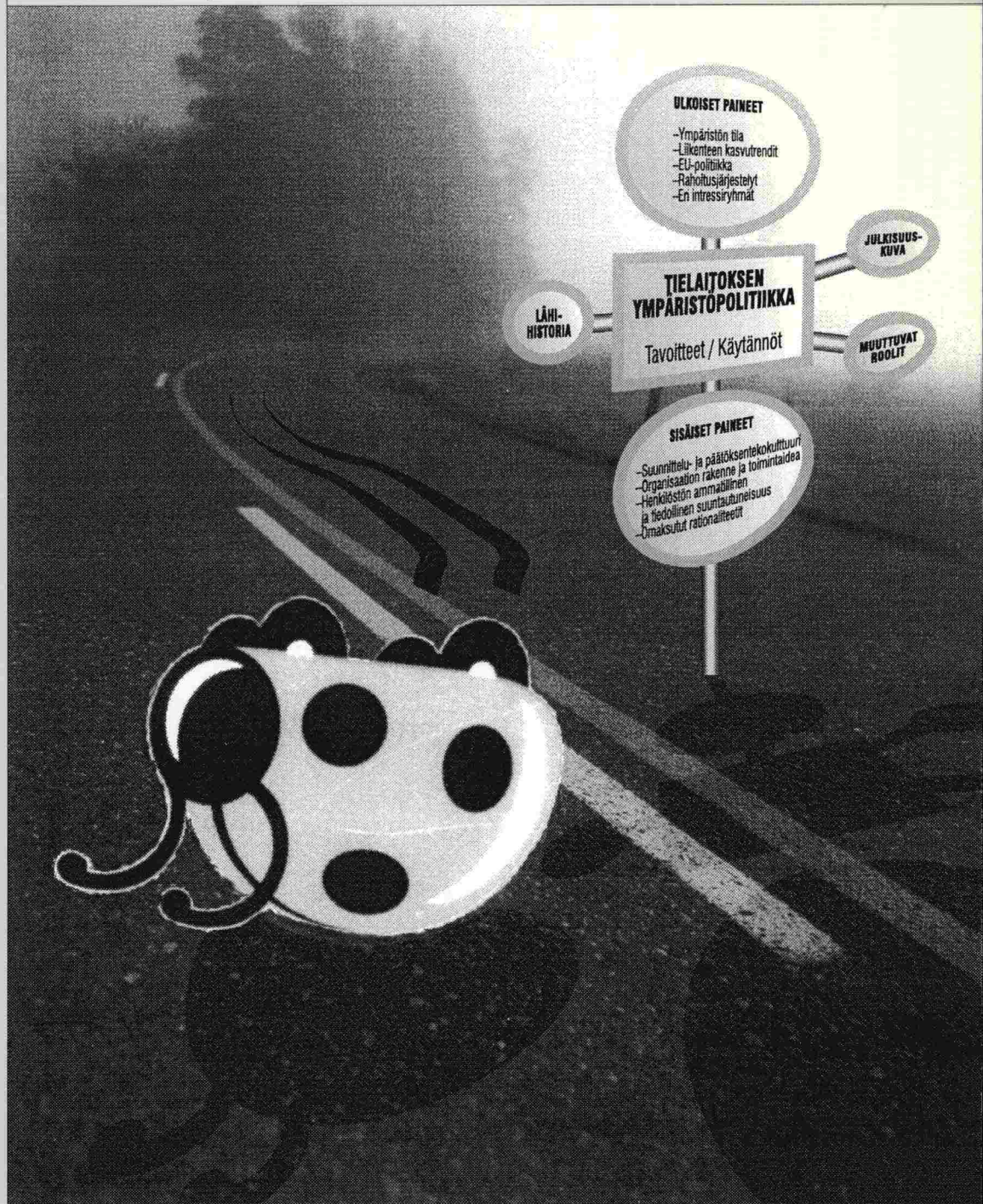
970213



Tielaitos

Rauno Sairinen - Vesa Kanninen - Jukka Sirviö

Tielaitoksen ympäristöpolitiikan arviointi



Tielaitoksen
selvityksiä

3/1997

Helsinki 1997

Tiehallinto
Tie- ja liikenneolojen
suunnittelu

08 TIEH

Tielaitoksen selvityksiä
3/1997

Rauno Sairinen - Vesa Kanninen - Jukka Sirviö

**Tielaitoksen ympäristöpolitiikan
arviointi**

Tielaitos
Tiehallinto, tie- ja liikenneolojen suunnittelu

Helsinki 1997

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-314-7
TIEL 3200451
Oy Edita Ab
Helsinki 1997

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallintopalvelut,
painotuotemyynti
Telefaksi 0204 44 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

Tielaitos
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde 0204 44 150

TIIVISTELMÄ

Minkälaista on Tielaitoksen ympäristöpolitiikka? Tutkimuksessa on vertailtu Tielaitoksen ympäristöpoliittisia tekstejä ja käytäntöjä. Yhtäältä on tehty Tielaitoksen ympäristöohjelmien lähihistoriallinen analyysi vuosilta 1982-1996. Tutkimuksessa kysytään, miten Tielaitoksen ympäristötavoitteiden sisältö ja merkitykset ovat muuttuneet. Toisaalta, ympäristöpolitiikan käytännön toteutusta on selvitetty kolmen tapauksen avulla. Kohteena ovat strategiatasoa edustava Turun ja Vaalimaan välinen E18-tieväylä sekä hanketasoa edustavat Savonlinnan ohikulkutie ja VT7 välillä Koskenkylä Loviisa.

Tutkimuksessa ympäristöpolitiikka on jaoteltu kuuteen eri strategiaan: luonnonsuojelu, päästöjen alueellinen ohjaus, puhdistus- ja suodatinpolitiikka, ennakoiva ympäristöpolitiikka, ekologinen modernisaatio ja ekologinen fundamentalismi. Tutkimuksessa on arvioitu sekä teoreettisesti että käytännön toiminnan näkökulmasta Tielaitoksen mahdollisuuksia ekologiseen modernisaatioon. Kysymys on yksinkertaisten siitä, millä ehdoilla Tielaitoksen kaltainen organisaatio pystyy nyky maailmassa luomaan ekologisesti mielekkäitä toimintatapoja. Tällaisen ekologisen refleksiivisyyden kehittäminen edellyttäisi ekologisen rationaalisuuden omaksumista ja kommunikatiivista suunnitteluajattelua.

Teksti-analyysin perusteella Tielaitoksen ympäristöpolitiikka on muuttunut voimakkaasti tarkasteluajanjakson aikana. Laitoksen ympäristöohjelmat ovat pyrkineet vastaamaan kestävästä kehityksestä käydyin keskustelun asettamiin haasteisiin. Strategiana ne edustavat ennakoivaa ympäristöpolitiikkaa, jossa puhutaan mm. minimiliikenneperiaatteesta, YVA:sta ja henkilökunnan ympäristövastuusta.

Vertailtaessa Tielaitoksen ympäristötekstejä kolmen tapauksen käytäntöihin oli keskeinen tulos aikaviive. Tielaitoksen käytännöt elävät puhdistus- ja suodatinpolitiikan vaihetta samalla, kun ohjelmatekstit puhuvat lähes ekologisesta modernisaatiosta. Vaikeiksi kysymyksiksi nousivat globaalin ympäristövastuun määrittäminen, liikenteen vähentäminen ja kannattavuuslaskelmien perusteet. Tielaitokselle löytyi kahdeksan erilaista roolia, joiden välillä organisaatio joutuu tasapainottelemaan: viranomaisen, tiehankkeen vetäjä ja esittelijä, asiantuntija, ympäristövastuullinen, palvelulaitos, markkinoija ja sovittelija. Tielaitoksen sisällä nämä roolit ovat jatkuvassa ristiriidassa keskenään. Ympäristöohjelmien toteuttaminen edellyttäisi, että tienpidon "paradigmaa" laajennettaisiin teknologisesti-taloudellisesta näkökulmasta ekologiin ja yhteiskunnallisiin suuntiin. Tutkimuksessa on esitelty myös Tielaitokseen kohdistuvia ulkoisia paineita erittelemällä eri toimijoiden intressejä ja näkökulmia suhteessa Tielaitokseen.

SAMMANDRAG

Hurudan är vägverkets miljöpolitik? I undersökningen har vägverkets miljöpolitiska texter och förfaranden jämförts. Å ena sidan har en närhistorisk analys av vägverkets miljöprogram åren 1982-1996 gjorts; undersökningen ställer frågan på vilket sätt vägverkets miljömål har förändrats till omfattning och innebörd. Å andra sidan har det praktiska genomförandet av miljöpolitiken utretts i tre olika fall. Undersökningsobjekten har varit vägleden E18 mellan Åbo och Vaalimaa, som fått representera den strategiska nivån, och omfartsvägen kring Nyslott och sträckan Forsby-Lovisa på RV7, som fått representera projektnivån.

Miljöpolitiken har indelats i sex olika strategier i undersökningen: naturvård, regional reglering av utsläpp, renings- och filtreringspolitik, prognostisk miljöpolitik, ekologisk modernisering och ekologisk fundamentalism. Vägverkets möjligheter till ekologisk modernisering har bedömts såväl ur teoretisk synvinkel som ur praktisk synvinkel i undersökningen. Frågan gäller helt enkelt på vilka villkor en organisation som vägverket förmår skapa ekologiskt tilltalande verksamhetsmetoder i dagens värld. Utvecklingen av ett sådant reflexivt ekologiskt tänkande förutsätter en övergång till ekologisk rationalitet och ett kommunikativt planeringstänkande.

Utgående från textanalysen har vägverkets miljöpolitik genomgått en kraftig förändring under den period analysen omfattar. Verkets miljöprogram strävar till att svara på de utmaningar som utkristalliserats i diskussionen om en hållbar utveckling. Som strategi betraktat representerar de en prognostisk miljöpolitik som rör sig med begrepp som minimitrafikprincip, MKB och personalens miljöansvar.

Då vägverkets miljötexter jämfördes med förfarandena i de tre fallen var tidsfördröjningen det mest framträdande i resultatet. Vägverkets förfaranden lever i ett renings- och filtreringsskede samtidigt som programtexterna talar om nära nog ekologisk modernisering. De svåra frågor som stiger fram är hur det globala miljöansvaret skall fastställas, hur trafiken skall minskas och vad lönsamhetskalkylerna skall grunda sig på. Vägverket befanns ha åtta olika roller som organisationen måste balansera mellan: myndighet, ansvarig för och handläggare av vägprojekten, sakkunnig, miljöansvarig, serviceinrättning, marknadsförare och medlare. Inom vägverket befinner sig dessa roller i ständig konflikt sinsemellan. Genomförandet av miljöprogrammen skulle förutsätta att väghållningens "paradigm" utvidgas från det teknologisk-ekonomiska synsättet i ekologisk och samhällelig riktning. Undersökningen visar också på det tryck vägverket utsätts för utifrån genom att specificera olika aktörers intressen och aspekter i förhållande till vägverket.

ABSTRACT

What is Finnra's environmental policy like? The study compares Finnra's environmental policy texts and practice. On the one hand, this is a historical analysis of Finnra's environmental programs for the years 1982-1996. The study addresses the question of how the contents and meaning of Finnra's environmental goals have changed. On the other hand, three sites are examined to determine the implementation of environmental policy in practice. The sites are route E18 between Turku and Vaalimaa, which represents the strategy level, and the Savonlinna by-pass and route VT7 between Koskenkylä - Loviisa, which represent the project level.

In the study, environmental policy is divided into six different strategies: environmental protection, regional control of pollutants, purification and filtration policy, preventive environmental policy, ecological modernization and ecological fundamentalism. The study evaluates Finnra's possibilities of ecological modernization from both theoretical and practical viewpoints. Simply put, the question is, on what conditions is an organization like Finnra capable of creating ecologically sound operating methods in today's world? Such development of ecological reflectiveness would require the adoption of ecological rationality and communicative, methodical thinking.

Based on the text analysis, Finnra's environmental policy has changed immensely during the period under study. Finnra's environmental programs have endeavored to meet the challenges set forth in discussions on sustainable development. As a strategy, they represent preventive environmental policy, which speaks of concepts such as the principle of minimal traffic, YVA and the personnel's environmental responsibility.

In comparing Finnra's environmental texts to practice in the three cases, the main outcome was a delay. In practice, Finnra is living in the purification and filtration policy phase while the program texts speak almost of ecological modernization. Difficult questions arose concerning the definition of global ecological responsibility, reduction of traffic and the basics of profitability calculations. Finnra's organization must balance itself among eight different roles: authority, road project manager and introducer, expert body, body responsible for the environment, service provider, marketer and mediator. These roles continuously conflict with each other within Finnra. To realize the environmental programs, the road management "paradigm" should be expanded in the ecological and social directions from the technological-economic viewpoint. The study also presents external pressures directed at Finnra, by itemizing the interests and viewpoints of various quarters with respect to Finnra.

ESIPUHE

Tielaitos nimesi vuoden 1996 ympäristövuodekseen. Asiasta päätettiin jo vuonna 1992, jolloin julkaistiin Tielaitoksen 2. ympäristöpolitiikka. Ensimmäinen politiikka-asiakirja on vuodelta 1982 ja toukokuussa 1996 valmistui kolmas, aikaisempia politiikkoja konkreettisempi ympäristöpolitiikka ja ympäristöpäämäärät 2005.

Ympäristövuoden tavoitteena oli:

- edistää oman henkilöstön sitoutumista ympäristöohjelman tavoitteisiin sekä taitoa niiden toteuttamiseen
- tehdä ympäristöohjelmatyö ja päämäärät tunnetuksi myös yhteistyökumppaneille ja kansalaisille
- keskustella laajasti Tielaitoksen toiminnan ympäristölaadusta ja mahdollisuuksista kehittää sitä
- kertoa Tielaitoksen ympäristöosaamisesta sekä tekemästämme työstä liikenneympäristön parantamiseksi.

Nyt julkaistava tutkimus tuo aineistoa keskusteluun siitä, miten tie- ja liikene-politiikka on mahdollista integroida ympäristöpolitiikkaan ja kuinka asetetut ympäristötavoitteet näkyvät käytännön toiminnassa. Tutkimuksessa on vertailtu Tielaitoksen ympäristöpoliittisia tekstejä ja käytäntöjä. Yhtäältä on tehty Tielaitoksen ympäristöohjelmien lähihistoriallinen analyysi vuosilta 1982-1996. Tutkimuksessa kysytään, miten Tielaitoksen ympäristötavoitteiden sisältö ja merkitykset ovat muuttuneet. Ympäristöpolitiikan käytännön toteutusta on selvitetty myös kolmen tapauksen avulla. Kohteena ovat strategiatasoa edustava Turun ja Vaalimaan välinen E18-tieväylä sekä hanketasoa edustavat Savonlinnan ohikulkutie ja VT7 välillä Koskenkylä-Loviisa.

Tutkimus on Tielaitoksen keskushallinnon tilauksesta tehty yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksessa. Hankkeeseen ovat osallistuneet VTL Rauno Sairinen, Fil.yo Vesa Kanninen ja FM Jukka Sirviö. Tielaitoksessa hankkeesta on vastannut arkkitehti Ulla Priha. Raportin on saattanut julkaisukuntoon tulosihteeri Tarja Järvinen.

Helsingissä tammikuussa 1997

Tielaitos
Tie- ja liikenneolojen suunnittelu

Sisältö	8
1 TUTKIMUKSEN TAUSTA: Tienpito ympäristöpoliittisena kysymyksenä	11
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	13
2.1 Tutkimustehtävä ja -aineisto	13
2.2 Tutkimuksen metodinen perusta	15
2.3 Kolme näkökulmaa tienpitoon: teknologinen, ekologinen ja yhteiskunnallinen	15
2.4 Analyysin ulottuvuudet	17
3 YMPÄRISTÖPOLITIIKAN OHJAUSSTRATEGIAT	20
3.1 Ympäristöpolitiikan määritelmä	20
3.2 Ympäristöpoliittiset ohjauskeinot	20
3.3 Ympäristöpolitiikan strategiat	22
3.3.1 Luonnonsuojelu	24
3.3.2 Päästöjen alueellinen ohjaus	24
3.3.3 Puhdistus- ja suodatinpolitiikka	25
3.3.4 Ennakoiva ympäristöpolitiikka	25
3.3.5 Ekologinen modernisaatio	26
3.3.6 Ekologinen fundamentalismi	28
3.4 Ekologinen muutoskyky Tielaitoksessa - päiväunta vai realistinen utopia?	29
3.4.1 Ekologinen rationaalisuus	30
3.4.2 Kommunikatiivinen suunnittelu	31
4 TIELAITOKSEN YMPÄRISTÖPOLITIikka TEKSTEISSÄ	34
4.1 Maisemanhoidosta ympäristöpolitiikkaan 1980-1990	34
4.1.1 Ympäristöliikchedinnän ensimmäiset vaiheet	34
4.1.2 Ympäristöpolitiikka 1982 - luonnonsuojelusta alueelliseen ohjaukseen	35
4.2 Kestävän kehityksen tienpidon -retoriikan luominen 1990-93	38
4.2.1 Kestävän kehityksen esiinmarssi	38
4.2.2 Tielaitos ympäristökonfliktien osapuolena	41
4.2.3 Keskeiset ympäristöpoliittiset dokumentit 1991-92	42
4.2.4 Liikenteen ympäristöpolitiikan keskeiset periaatteet 1990-luvun alussa	47
4.3 Ympäristöpolitiikan integrointi palvelukulttuuriin 1994-96	50
4.3.1 Palvelukulttuurin ajatus Tielaitoksen ympäristö- dokumenteissa	50
4.3.2 Kestävän kehityksen uudet muotoilut Tielaitoksessa	51
4.3.3 Keskeiset ympäristöpoliittiset dokumentit 1994-96	54
4.4 Johtopäätökset	58

5	TIELAITOKSEN YMPÄRISTÖPOLITIikka KÄYTÄNNÖSSÄ: Kolme tapausta	62
<hr/>		
5.1	E18-moottoriväylä	62
	5.1.1 Hankkeen vaiheet	62
	5.1.2 E18-hankkeen ristiriidat	66
5.2	Savonlinnan ohikulkutie	69
	5.2.1 Hankkeen vaiheet	70
	5.2.2 Hankkeen ristiriidat	72
5.3	VT7 välillä Koskenkylä - Loviisa	75
	5.3.1 Hankkeen vaiheet	75
	5.3.2 Hankkeen ristiriidat	77
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	81
<hr/>		
6.1	Tielaitoksen ympäristödokumenttien muutokset 1982-96	81
6.2	Ympäristötekstien suhde Tielaitoksen käytäntöön	83
6.3	Tielaitoksen ympäristöpolitiikan vaikeat kysymykset	87
6.4	Ulkoiset paineet	93
6.5	Sisäiset paineet	101
6.6	Pohdintoja	105
7	KIRJALLISUUS	107
<hr/>		
	LIITE I	115

1 TUTKIMUKSEN TAUSTA: tienpito ympäristöpoliittisena kysymyksenä

Autoliikenteen jatkuvaan kasvuun liittyvät yhteiskunnalliset ja ekologiset ongelmat ovat viime vuosikymmeninä saattaneet kyseenalaiseksi eräitä perinteisiä näkemyksiä siitä, mitä liikenteen edistys ja siihen kuuluva yhä parempien ja nopeampien tieyhteyksien luominen yhteiskunnassa tarkoittaa. Teollistuneissa maissa on jouduttu pohtimaan parantaako parempien teiden ja autojen suoma tasaisesti kasvava liikkuvuus yhä edelleen ihmisten hyvinvointia ja mahdollisuuksia päästä määränpäähänsä. Vai ovatko haitat ylittäneet hyödyt?

Kasvavasta autoilusta on tullut yksi vakavampia ympäristöongelmia maailmassa. Sen ympäristöhaitat ulottuvat maapallon äärimmäisiin kolkkiin asti - kaupunkien ilman saastumisena, arvokkaiden maa-alueiden tuhoutumisena, maaperän ja vesien happamoitumisena sekä myös maapallon ilmaston muuttumisena. Yhdyskuntarakenteen hajautuessa yhteiskunnasta on tullut syvästi autosta riippuvainen. Ihmisten on matkustettava yhä pidemmälle päästäkseen kauppaan, työpaikalle tai harrastustensa pariin. Lisäksi kansantalouksia rasittaa öljynhankinta kasvavan autokannan tarpeisiin ja liikenneonnettomuuksissa menehtyy ja vammautuu suuri määrä ihmisiä.

Miten nämä ympäristöongelmat liittyvät Tielaitokseen? Miksi Tielaitoksella pitäisi olla oma ympäristöpoliittinen toimintaohjelma? Tämä on ensimmäinen kysymys arvioitaessa Tielaitoksen toimintaa ympäristöasioissa. Vastaus on ehkä tänä päivänä jo monille itsestään selvä. Tielaitos vastaa Suomessa yleisten teiden tienpidosta, mikä sisältää sekä olemassa olevan tiestön kunnossapitoa että uusien teiden rakentamista. Molempiin toimintoihin liittyy paljon sekä rakennetun että luonnonympäristön muokkaamista ja hyväksikäyttöä. Ympäristöhaittojen tuottaminen ja niiden vähentäminen on osa tätä toimintaa. Tielaitoksen toiminta vaikuttaa myös välillisesti autoliikenteen määriin.

Toiminnallaan Tielaitos vaikuttaa välillisesti liikkumiseen ja siinä tehtäviin valintoihin. Tieinfrastruktuurin tarjoamat mahdollisuudet ovat jatkuvassa kilpailussa muiden liikennemuotojen kanssa. Tieinfrastruktuurin piirteet siis vaikuttavat aina suoraan tai välillisesti tiellä liikkumisen tarpeisiin ja mahdollisuuksiin - joko kasvattaen tai vähentäen liikennemääriä, ajokilometrejä ja nopeuksia. Esimerkiksi moottoritiet laajentavat työssäkäyntialueita ja samalla hajauttavat yhdyskuntarakennetta houkutellessa asukkaita melko kauksikin haja-asutusalueelle nopean autoyhteyden päähän kaupungista.

On siis selvää, että tienpidosta ja liikenteestä on tullut tärkeä ympäristöpoliittinen kysymys. Mutta onko ympäristöpolitiikka tärkeä tiepolitiikan kysymys? Ovatko ympäristökysymykset tärkeä Tielaitoksen toiminnan alue? Ja jos on, niin millä tavoin tämä näkyy Tielaitoksen tavoitteissa ja käytännöissä? Entä ovatko ympäristöpoliittiset tavoitteet ristiriidassa Tielaitoksen muiden tavoitteiden tai toiminnan kanssa?

Ympäristöpolitiikan painoarvon Tielaitoksen toiminnassa voidaan katsoa muodostuvan kahdesta toisiinsa liittyvästä tekijästä. Yhtäältä on kyse siitä, miten keskeistä osaa ympäristökysymykset esittävät Tielaitoksen omissa ohjelmissa ja julkilausumissa. Tutkimuksen kannalta olennainen kysymys on, millä tavoin ympäristölliset tavoitteet ja keinot on esitetty Tielaitoksen ympäristöpoliittisissa dokumenteissa ja miten ne ovat muuttuneet ajan myötä.

Toisaalta ympäristökysymysten painoarvoja voidaan tarkastella käytännön tekojen tasolla. Tällöin painoarvo asettuu sen mukaan, miten ympäristötavoitteet toteutuvat suhteessa muihin tavoitteisiin (kuten sujuvuus, kannattavuus, tekninen taso jne). Jos esitetyistä ympäristötavoitteista kaikki tai suuri osa tulee käytännössä huomioiduksi, voidaan ympäristöpolitiikkaa pitää vaikuttavana.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

2.1 Tutkimustehtävä ja -aineisto

Tutkimuksessa on tarkoitus analysoida Tielaitoksen ympäristöpoliittisten tavoitteiden ja ohjauksen kehittymistä ja siinä tapahtuneita muutoksia vuosina 1982-1996. Työ sisältää kolme osatehtävää.

1) Tielaitoksen ympäristöpolitiikka teksteissä

Osatehtävässä 1 tehdään *Tielaitoksen ympäristötavoitteiden ja ympäristöohjauksen sisällön lähihistoriallinen analyysi (1982-1996)*. Analyysin kohteena ovat Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa muovanneet dokumentit. Tutkimuksessa kysytään, miten Tielaitoksen ympäristötavoitteiden sisältö ja merkitykset ovat muuttuneet? Mikä on ollut ja on ympäristötavoitteiden suhde muihin tavoitteisiin? Kuinka kestävä kehitys on tullut mukaan tie- ja liikennepolitiikkaan ja mitä sisällöllisiä merkityksiä kestävä kehitys on saanut? Onko Tielaitoksen ympäristöpolitiikan kehittämisessä nähtävissä eri vaiheita? Mitkä ovat 1990-luvulla Tielaitoksen ympäristöpolitiikan keskeiset haasteet?

Osatehtävä 1 sisältää seuraavat tehtävät:

- Tielaitoksen ympäristödokumenttien kehittymisen tärkeimmät vaiheet.
- Tielaitoksen tärkeimmät ympäristöpoliittiset tavoitteet ja niiden muuttuminen (teemat, ongelman määrittely, mitä intressejä ja arvoja, mitä rajoituksia, kytkennät muihin tavoitteisiin).
- Tielaitoksen ympäristöpolitiikassa esiintyvät toimijat ja toimintasuunnitelmat (kuka toimii ja miten? mitkä tahot mukana? mitä ohjauskeinoja?)

2) Tielaitoksen ympäristöpolitiikka käytännössä: kolme tapaustutkimusta

Tielaitoksen ympäristötavoitteiden ja -ohjauskeinojen konkreettista sisältöä sekä käytännön toteutumista ja merkityksiä selvitetään kolmen tapauksen avulla. Kohteena ovat strategiatasoa edustava Turun ja Vaalimaan välinen E18-tieväylä sekä hanketasoa edustavat Savonlinnan ohikulkutie ja VT7 välillä Koskenkylä - Loviisa.

Tämä tehtävä perustuu erillisten hankeselvitysten jatkoanalyysiin. Kyseiset kolme tapausta edustavat tässä analyysissä Tielaitoksen käytännön toimintaa. Kaikissa tapauksissa on kyse ympäristöristiriitoja herättäneistä hankkeista. Oletuksena onkin, että Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa voidaan arvioida vertaamalla keskenään tekstien ja käytännön kautta avautuvaa toimintamaailmaa.

Selvityksessä kysytään, mitkä toimijat ovat vaikuttaneet kyseisen tapauksen ympäristötavoitteiden ja -ohjauksen muotoutumiseen (esim. liikenneministeriö, Tielaitos, kunnat, maakuntien liitot, ympäristöministeriö, muut eri sidosryhmät ja intressitahot)? Millaisia ovat olleet hankkeen valmistelu- ja päätösprosessien piirteet sekä organisatorisesti että julkisuuteen välittyneen kuvan kautta? Mitä rooleja eri toimijoilla on ollut? Mitä ympäristötavoitteisiin liittyviä ristiriitoja ja ongelmia tapauksessa on noussut esille? Kuinka ristiriitoja on käsitelty?

Osatehtävä 2 sisältää siis kolmen tapaustutkimuksen vertailun, joista kustakin esitetään seuraavat asiat:

- Lyhyt tapahtumakuvaus.
- Intressi- ja toimija-analyysi.
- Menettelytapa-analyysi (hankkeen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin analyysi suhteessa ympäristökysymyksiin).
- Hankkeen ympäristöpoliittinen analyysi käyttäen apuna ympäristöstrategioiden ja eri näkökulmien jäsentelyä.

3) Tulkinnat Tielaitoksen ympäristöpolitiikasta

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa kriittistä itseymmärrystä tie- ja liikennepolitiikasta vastaaville organisaatioille niiden omasta toiminnasta ja toimintaympäristöstä.

- Kuinka tie- ja liikennepolitiikkaa on pyritty integroimaan ympäristöpolitiikan kanssa?
- Kuinka Tielaitoksen ympäristötavoitteet näkyvät yksittäisissä tapauksissa ja väylästrategioissa?
- Minkälaisia ongelmia ja ristiriitoja voidaan nähdä ylätasen yleisten tavoitteiden ja tapaustutkimusten välillä?
- Kuinka Tielaitoksen erilaiset roolit sopivat yhteen ympäristötavoitteiden kanssa?
- Miten ympäristö- ja tiepolitiikan integroinnissa eteen tulevia ongelmia voidaan välttää tai vähentää?

Tielaitoksen ympäristöpolitiikasta tehtävissä tulkinnoissa käytetään hyväksi ympäristöpolitiikan strategioiden jäsentelyä (ks. luku 3). Tutkimuksen aineiston hankinta ja analyysi perustuu *Tielaitoksen ympäristöpoliittisten dokumenttien analyysiin ja aiemmin tehtyjen tapaustutkimusten vertailuun*. Dokumentteihin kuuluvat tie- ja liikennepolitiikan tavoitteenasettelun, päätöksenteon ja valmistelun erilaiset asiakirjat ja ohjelmat. Dokumentteihin luetaan tässä myös päätöksentekoon keskeisesti vaikuttaneet tutkimukset ja selvitykset. Tielaitoksen käytäntöjen analyysi perustuu aiemmin tehtyihin tapaustutkimusraportteihin (Sairinen ym. 1996; Himanen 1996; Leskinen & Paldanius 1995).

2.2 Tutkimuksen metodinen perusta

Tutkimuksen lähtökohtana on näkemys, *että ympäristöongelmat ja niitä koskeva hallinto ja politiikka ovat yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti määrittäviä*. Ympäristön kaikenlainen kuormittuminen ja saastuminen tapahtuu luonnontieteiden tutkimassa empiirisessä todellisuudessa. Kuitenkin niitä koskeva politiikka, hallinto, suunnittelu ja tiede saavat sisältönsä ja muotonsa sosiaalisen toiminnan ja merkityksenannon kautta. Toiminta ja merkityksenanto ovat puolestaan sidoksissa yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön, jota määrittävät lainsäädäntö, poliittiset valtasuhteet, talouselämän rakenteet, olemassaoleva infrastruktuuri jne.

Ympäristöongelmien sosiaalista määrittymistä korostava lähestymistapa on tunnettu sosiologiassa *sosiaalisena konstruktivismina* (Spector & Kitsuse 1977; Berger & Luckmann 1994). Konstruktivistinen näkökulma nostaa liikenne- ja tiepolitiikassa tutkimuksen kohteeksi sen sosiaalisen toimintaprosessin, jossa yhteiskunnan jäsenet, eri organisaatiot ja instituutiot määrittelevät tietyt olosuhteet liikenne- ja tiepolitiikan ongelmiksi ja jossa etsitään ratkaisumalleja näin määritellyille ongelmille.

Analyysissä keskitytään kolmeen seikkaan: esitettyihin vaatimuksiin (*claims*), niiden esittäjiin (*claims-makers, actors*) sekä varsinaiseen esittämisprosessiin ja vaatimusten vastaanottoon (*claims-making process*). Olennaista on siis kiinnittää huomio niihin vaatimuksiin ja toimintatapoihin, joiden kautta eri ryhmät ja organisaatiot konstruoivat jostain asiasta yhteiskunnallisesti merkittävän - esimerkiksi ympäristöpoliittisesti relevantin ongelman. Suunnittelussa ja päätöksenteossa yksi merkittävä vallan käytön muoto koskee itse ongelmien, todellisuuden ja ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyä, sosiaalista merkityksenantoa. (Metodisesta taustasta tarkemmin liitteessä 1).

2.3 Kolme näkökulmaa liikenteeseen ja tienpitoon: teknologinen, ekologinen ja yhteiskunnallinen

Perinteinen näkökulma liikenteeseen ja tienpitoon on ollut teknologia- ja liikennekeskeinen. Vaatimus ympäristöpolitiikan integroinnista tie- ja liikennepolitiikkaan on tuonut alalle monenlaisia uusia aineksia. Tämän tutkimuksen kannalta on mielekäästä avata eri tarkastelutapojen suhdetta toisiinsa. Näin tälle tutkimukselle luodaan yleinen viitekehys. Kuvassa 1 on eri näkökulmat kietytetty teknologiseen, ekologiseen ja yhteiskunnalliseen tasoon.

Tarkastelutavat ovat suhteessa toisiinsa jatkuvassa muutoksessa. Tällä muutoksella on kaksi taustatekijää. Käytännön tasolla kyse on alati kasvavan liikenteen vaikutusten ja ongelmien laajenemisesta ekologian ja yhteiskunnan alueelle. Tiedollisesti tienpidon perinteinen teknologisetaloudellinen paradigma laajenee ekologisiin ja yhteiskunnallisiin näkökulmiin. Kolmio kuvaa sitenkasvavaa monitieteellisyden vaatimusta.

- yhteiskuntatieteellinen ja humanistinen näkemys liikenteeseen
- liikenteen vaikutusten suhteuttaminen yhteiskuntaan ja kulttuuriin
 - sosiaalisen riskin ja arvojen näkökulma
 - kvalitatiivisuus, ei-mitattavuus ja ei-kalkyloitavuus
- päätöksenteon poliittisuus ja demokraattisuus, maallikkomaisuus
 - kokonaisvaltaisuus ja kompleksisuus
 - sosiaalinen ja kommunikatiivinen rationaalisuus
- sosiaaliset arvot: tasa-arvo, vapaudet, oikeudet ja velvollisuudet, oikeudenmukaisuus, terveellisyys ja turvallisuus, julkisuus, vuorovaikutus

Yhteiskunnallinen näkökulma



Teknologinen näkökulma

- teknis-taloudellinen näkemys liikenteeseen
- teknologinen imperatiivi ja rationaalisuus
 - mitattavuus ja kalkyloitavuus
 - sektoriakohtaisuus
- riskien teknisen hallinnan korostus
 - tekniset arvot: funktionaalisuus, tehokkuus, varmuus, taloudellisuus
 - hyöty/kustannus -suhde

Ekologinen näkökulma

- luonnontieteellinen ja ekologinen näkemys liikenteeseen
- ekologisten ongelmien ja riskien konkreettisuus
- ekologisten ongelmien kompleksisuus
- päätöksenteon monialainen professionaalisuus
- ekologinen imperatiivi ja rationaalisuus
- ekologiset arvot: biodiversiteetti, kestävä kehitys

Kuva 1. Kolme näkökulmaa liikenteeseen ja tienpitoon.

Teknologisen tarkastelutavan muuttuminen ja laajentuminen merkitsee sitä, etteivät aiemmat, vanhat näkökulmat poistu, vaan ne jäävät uuden, laajemman kokonaisuuden osaksi. Tällöin ongelmaksi nousee kokonaisuuden harmonisuus. Miten eri viittekehukset (tiedonalueet) voidaan suhteuttaa toisiinsa, riittävän ristiriidattomaksi ja toimivaksi kokonaisuudeksi? Voidaanko ne yhdistää suunnittelussa ja päätöksenteossa? Kun merkittäviä uusia ja arvopainotteisia näkökulmia otetaan perinteisten rinnalle, niin myös vanhojen teemojen sisältö ja painoarvo muuttuu uuden kokonaisuuden osana.

Eri tarkastelutapojen yhteennivomisen ongelmat näkyvät tiensuunnittelussa ja alan tutkimuksessa eri asiantuntija- ja ammattiryhmien välisenä valtakampailuna. Parhaimmillaan monitieteellisyys saa aikaan kriittistä itseymmärrystä ja läpinäkyvyyttä sekä eri tahojen välistä uutta vuorovaikutusta.

Eri näkökulmien yhteentörmäys nostaa esille mm. seuraavia vaikeita kysymyksiä:

- Missä suunnitteluprosessin vaiheessa eri tiedonalueet otetaan mukaan ja millä painoarvolla?
- Painotetaanko päätöksenteossa teknisiä näkökulmia, joiden katsotaan olevan puhtaita "faktoja" vai ovatko ekologiset ja sosiaaliset faktat ja arvot myös tärkeitä? Ongelmana on se, että kaikki päätökset eivät tapahdu professionaalisen ja puhtaan "rationaalisen" suunnitteluprosessin sisällä, vaan monilla muilla, virallisilla ja epävirallisilla näyttämöillä.
- Millä tasoilla valintoja tarkastellaan tai käsitellään (globaali, EU, valtakunnallinen, alueellinen/vai paikallinen)?
- Mitä intressitahoja suunnittelussa ja päätöksenteossa otetaan huomioon? Mikä on kansalaisten rooli?
- Onko suunnittelu hierarkkinen, informatiivinen, yhteistyölle rakentuva, osallistuva vai oppiva?
- Kuinka eri tarkastelutapojen aikaperspektiivit eroavat toisistaan ja mitä siitä seuraa tiensuunnittelulle?

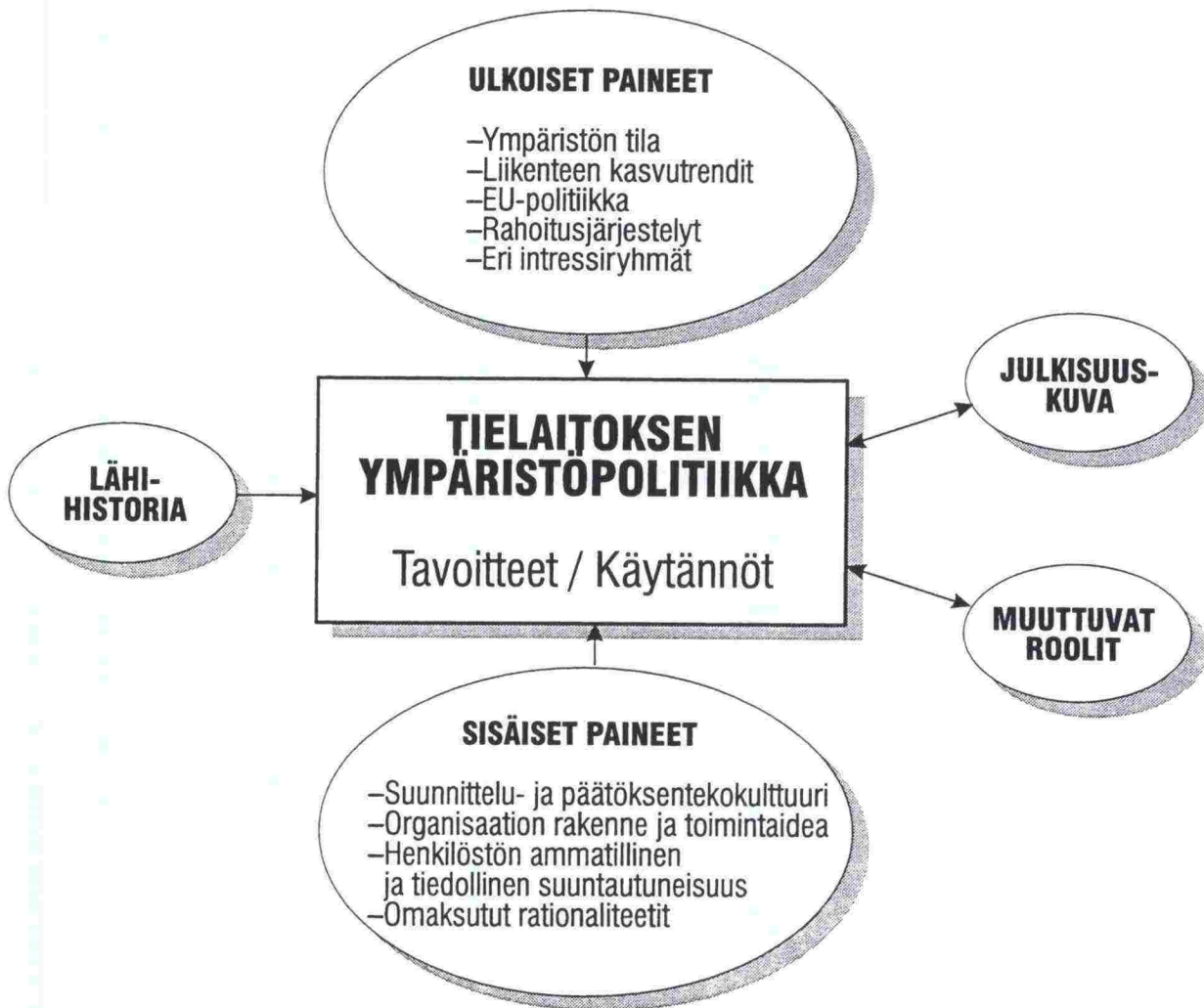
2.4 Analyysin ulottuvuudet

Tie- ja liikennepolitiikan ympäristötavoitteiden ja -ohjauksen määrittely tapahtuu poliittishallinnollisen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän kautta. Koska Tielaitos on päällikkövirasto, korostuu sen toiminnassa hallinnollinen päätöksenteko ja valmistelu. Tielaitos on vain välillisesti poliittisessa ohjauksessa. Poliittista ohjausta edustaa liikenneministeriö, valtioneuvosto ja eduskunta. Näiden ohjaus koskee lähinnä lainsäädäntöä ja taloudellisia resursseja. Suuri osa Tielaitoksen toiminnasta tapahtuu siis annetuissa puitteissa ja tiepiirien sisällä varsin itsenäisesti.

Tielaitoksen päätöksentekojärjestelmällä on sekä *virallinen että epävirallinen* sisältö. Virallinen puoli sisältää valmistelun (toimikunnat ja työryhmät, tiepiirien suunnittelutyö, asiantuntijoiden ja intressiryhmien kuuleminen) sekä päätöksenteon tie- ja liikennepolitiikan organisaatioissa (liikenneministeriö, hallitus, eduskunta, Tielaitos). Epävirallinen puoli sisältää eri intressitahojen ja asiantuntijoiden vaikuttamisen ja painostuksen, tilannekohtaiset tekijät sekä käytännön rutiinit.

Ympäristöpoliittisella ohjauksella on tie- ja liikennepolitiikassa sekä *välineellinen että symbolinen ulottuvuus*. Edellisen mukaan ympäristöohjauksen on oltava riittävän tehokasta ja vaikuttavaa. Symbolinen funktio tarkoittaa puolestaan sitä, että ohjauksen on oltava yhteiskunnassa hyväksyttävää ja uskottavaa. Tarve tyydyttää nämä molemmat funktiot - siis tehokkuus ja hyväksyttävyyys - samanaikaisesti aiheuttaa jatkuvia jännitteitä.

Tielaitoksen ympäristöpoliittisten tavoitteiden määrittelyjä ja käytäntöjä - voidaan tarkastella yhteiskunnallisena prosessina. Tähän prosessiin vaikuttavina olennaisina tekijöinä on kuvassa 2 jäsennetty lähihistoria, ulkoiset paineet ja sisäiset paineet.



Kuva 2. Tielaitoksen ympäristöpolitiikan ulkoiset ja sisäiset paineet.

Lähihistoria kertoo siitä, miten Tielaitos on viime vuosikymmeninä suhtautunut ympäristökysymyksiin. Miten ympäristöpolitiikka on vähitellen integrointunut osaksi Tielaitoksen toimintaa? Mitä painopisteitä ympäristöselvityksissä ja -ohjelmissa on ollut? Kuinka ohjauskeinot ovat muuntuneet? Lähihistoria vaikuttaa jatkuvasti siihen, millaisena ympäristökysymys nähdään tänä päivänä. Viimeaikaista toimintaa erittelemällä on mahdollista analysoida Tielaitoksen vahvuuksia ja heikkouksia?

Ulkoiset paineet ovat luonnollisesti hyvin moninaiset. Tässä pyritään keskittymään olennaisimpiin. Kyse on mm:

- ympäristön tilasta ja ympäristöongelmien kehitystrendeistä liittyen tie- ja liikennepolitiikkaan;
- liikenteen kasvutrendien, koko liikennejärjestelmän ja nykyisin yhä enemmän EU:n aiheuttamista paineista;
- tierakentamisen rahoitusjärjestelyistä;
- eri intressien ja niitä edustavien tahojen aiheuttamista paineista Suomen tie- ja liikennepolitiikalle (kansalaiset, autoilijat, ympäristö- ja asukasliikkeet, elinkeinoelämä, liikenneministeriö, ympäristöviranomaiset, hallitus, maakuntaliitot jne).

Sisäiset paineet liittyvät Tielaitoksen omaan organisaatioon. Tällaisia tekijöitä ovat organisaation yleinen rakenne ja toimintaidea, sen toimintakulttuuri, henkilöstön ammatillinen ja tiedollinen perusta ja suuntautuminen. Kaikissa organisaatioissa ja niiden välisissä suhteissa epävirallisen toiminnan taustalla vaikuttavat keskeisesti organisaatiokulttuuriset tekijät (Morgan 1986). Myös Tielaitoksella ja sen tiepiireillä on oma organisatorinen historiansa, joka luo niille oman organisaatiokulttuurin. Tätä organisaatiokulttuuria Tielaitos muuntaa jatkuvasti itse tietoisesti tai tiedostamattaan. Toisaalta Tielaitos joutuu sopeutumaan niihin paineisiin, joita muuttuvassa yhteiskunnassa syntyy.

Tielaitoksen ympäristöpolitiikan toiminnan tulokset näkyvät muutoksina tienpitoon liittyvissä ympäristökysymyksissä, *Tielaitoksen rooleissa* ja sen *julkisuuskuvassa*. Vastavuoroisesti nämä tulokset vaikuttavat Tielaitoksen ympäristöpolitiikan muotoutumiseen jatkossa. Onkin huomattava, että Tielaitoksen roolissa on tapahtumassa lähivuosina suuria muutoksia, mikäli suunniteltu organisaatiouudistus eli jako kahteen erilliseen organisaatioon "Tiehallinto" ja "Suomen Tielaitos" toteutuu.

3 YMPÄRISTÖPOLITIIKAN OHJAUSSTRATEGIAT

3.1 Ympäristöpolitiikan määritelmä

Ennen Tielaitoksen ympäristöpolitiikan yksityiskohtaista analyysiä Tielaitoksen on tarpeen jäsentää ympäristöpolitiikan yleistä sisältöä eri strategioiden ja ohjauskeinojen kautta. Ympäristöpolitiikka voidaan määritellä usealla eri tavalla (Lundqvist 1996, 16). *Funktionaalisen määritelmän* mukaan ympäristöpolitiikkaa ovat kaikki ne julkisen vallan toimet, jotka vaikuttavat rakennettuun ja luonnonympäristöön. Tämän määritelmän ongelmana on, että siinä tarvitaan tietoa kaikkien eri politiikka-sektoreiden vaikutuksista ympäristöön. *Institutionaalisen määritelmän* mukaan ympäristöpolitiikkaa ovat tiettyjen julkisen vallan organisaatioiden kuten ympäristöministeriön harjoittamat toimet. Määritelmän ongelmana on mm. se, että siinä ympäristöpolitiikkaa ei ole ollut olemassa ennen kyseisiä organisaatioita eikä näiden organisaatioiden ulkopuolella kuten esim. Tielaitoksessa.

Mielekkäintä ympäristöpolitiikka on määritellä *tarkoituksperän mukaan*. Ympäristöpolitiikka koostuu julkisten organisaatioiden toimista, joiden tarkoituksena on vähentää tai välttää ympäristölle aiheutettuja haittoja. Ympäristö käsittää tässä sekä luonnon- että rakennetun ympäristön. Ympäristöpolitiikan tehtävänä on siis hoitaa yhteiskunnan ja ihmisten suhdetta luontoon ja omaan elinympäristöönsä tarkoituksena luonnon elinkyvyn ja moninaisuuden suojele, raaka-aineiden kestävä käyttö sekä ympäristöhaittojen ja -riskien vähentäminen tai poistaminen (Sairinen 1996).

Ympäristöpolitiikan tehtävä on suojelullinen sekä haittoja vähentävä verrattuna muiden politiikan sektoreiden ympäristöä hyväksikäyttäviin intresseihin. On huomattava, että joissakin tapauksissa huomattava määrä ympäristöpolitiikasta toteutetaan sekundaarisena jonkin toisen primaarisen toiminnan rinnalla. Näin on asian laita mm. Tielaitoksen toiminnassa.

3.2 Ympäristöpoliittiset ohjauskeinot

Poliittiset ohjauskeinot voidaan määritellä välineiksi, joita julkinen valta käyttää pyrkiessään saamaan aikaan haluamiaan muutoksia yhteiskunnassa. Ohjauskeinot synnyttävät uusia sosiaalisia normeja sekä taloudellisia kannustimia tuotannolle ja kulutukselle. Nämä normit ja kannustimet puolestaan muuttavat tai suuntaavat eri toimijoiden käyttäytymistä ja toimintaa. - Keskustelu poliittisista ohjauskeinoista on näin ollen aina keskustelua poliittisesta vallasta ja hallitsemisesta. Kysymys on *arvo- ja intressivalinnoista*: mihin suuntaan yhteiskuntaa ja sen toimijoita halutaan ohjata.

Politiikan ja hallinnon tutkimuksessa ei ole olemassa mitään yhtä kaikkien hyväksymää eri ohjauskeinojen luokittelua. Sisällöltään julkisen ympäristöohjauksen keinot voidaan luokitella oikeudellis-hallinnolliseen ohjaukseen, julkiseen suunnitteluun (suunnitteluohjaus), taloudelliseen ohjaukseen,

informaatio-ohjaukseen (tiedollinen ohjaus) sekä neuvottelevaan ohjaukseen (yhteisvastuullinen ohjaus). Tie- ja liikennepolitiikkaan ja sovellettuna ohjauskeinot voidaan luokitella yksityiskohtaisemmin kuvan 3 mukaisesti (vrt. Benestad 1992, Glasbergen 1992; *Kestävä kehitys* 1995; Niva & Uotila 1996; Sairinen 1996).

- | |
|---|
| <p>I Oikeudellis-hallinnollinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none">-Suorat kiellot-Katalysaattoripakko-Ilmoitus- ja lupajärjestelmät-Sakot ja muut ympäristörikoksia koskevat sanktiot-Päästönormit ja ympäristön laatu­normit <p>II Julkinen suunnittelu (suunnitteluohjaus)</p> <ul style="list-style-type: none">-Tiesuunnittelu-prosessi-Maankäytön suunnittelu ja toimintojen sijoittaminen (kaavoitus)-Ympäristövaikutusten arviointi (hankkeet, suunnitelmat, politiikat)-Kansalaisten kuuleminen ja osallistuminen-Luonnon- ja rakennetun ympäristön suojeluohjelmat <p>III Taloudellinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none">-Polttoaineverot, auton käyttömaksu-Maa-ainesten käyttömaksut-Avustukset ja tukijärjestelmät <p>IV Informaatio-ohjaus (tiedollinen ohjaus)</p> <ul style="list-style-type: none">-Tiedotuskampanjat kansalaisille, tiellä liikkujille ja yrityksille-Tutkimus- ja kehitystoiminta-Koulutus ja ympäristökasvatus-Ympäristön tilan arviointi, seuranta ja ympäristöinventointi. <p>V Neuvotteleva ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none">-Kansainväliset ympäristösopimukset ja ympäristödiplomatia-Ympäristökonfliktien sovittelu tiehankkeissa-Vapaaehtoiset sopimukset mm. autoteollisuuden kanssa |
|---|

Kuva 3. Esimerkkejä ympäristöpolitiikan ohjauskeinoista tie- ja liikennepolitiikassa

Ympäristöpolitiikan perinteisin ohjausmuoto on *oikeudellis-hallinnollinen ohjaus*, jolla pyritään vaikuttamaan ympäristölle haitallisen toiminnan sijoittumiseen (mm. lupa- ja ilmoitusmenettelyn avulla) sekä vähentämään toiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja kuten päästöjä. Luonnonvarojen ja alueiden käyttöä säädellään laein ja asetuksin. Oikeudellis-hallinnolliseksi ohjaukseksi luetaan myös normiohjaus. Oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen tukena on käytetty *maan- ja vesienkäytön suunnittelua* (sisältää hoidon ja suojelun), erilaisia ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu-, ja kulttuuriympäristönhoito-ohjelmia sekä ympäristövaikutusten arviointia. *Informaatio-ohjauksella*, kuten neuvonnalla ja koulutuksella, pyritään vaikuttamaan eri ryhmien ympäristötietoisuuteen ja asenteisiin sekä markkinoilla valintoja tekeviin asiakkaisiin, yrityksiin ja kansalaisiin. Tiedolliseen ohjaukseen kuuluu myös tutkimus ja teknologinen kehitystyö.

Kun yhteiskunta on yleisesti kehittynyt avoimempaan ja keskustelelevampaan suuntaan, on valtion täytynyt uudistaa omaa rooliaan myös ympäristöpolitiikassa. 1980-luvun lopulta lähtien ovat perinteisen *käske ja valvo (command and control)* -ohjausstrategian rajat ympäristöpolitiikassa tulleet ilmeisiksi. Ongelmana on ollut saastuttajien heikko sitoutuminen sekä eräissä tapauksissa ristiriitojen kärjistytminen ja ohjauskeinojen tehottomuus. Vastauksena näihin ongelmiin on kehitetty uusia ohjaustapoja ja -välineitä, kuten *taloudellinen ohjaus*, markkinadynamiikan hyväksikäyttö sekä vuorovaikutteinen neuvotteleva ohjaus. Uusien ohjauskeinojen kokeileminen on aloitettu yksittäisissä maissa, mutta ne on yleensä omaksuttu melko pian mm. EU:ssa. Erityisesti ympäristöverot ovat saaneet sekä kansallisesti että kansainvälisesti suurta huomiota, vaikkakin niitä on toistaiseksi käytetty maailmalla varsin vähän.

Kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa perinteinen ohjausinstrumentti on *neuvotteleva ohjaus* kuten ympäristödiplomatia ja sopimusten laatiminen. Kansainvälisillä ympäristösopimuksilla pyritään pääsemään eri maita yhteisesti koskeviin tavoitteisiin, toimintaohjeisiin, normeihin tai rajoituksiin. Uusia *neuvottelevan ohjauksen* muotoja ovat yhden maan sisällä tapahtuva ympäristökonfliktien sovittelu ja vapaaehtoiset sopimukset saastuttajien ja julkisen vallan välillä. Suomessa nämä ovat saaneet vähemmän huomiota osakseen kuin taloudellinen ohjaus, mutta aivan viime vuosina kiinnostus on kasvanut. Vapaaehtoisia sopimuksia on tehty mm. pakkausjätteiden käsittelystä pakkausalan ja ympäristöministeriön välillä sekä energian säästöstä KTM:n, kuntien ja teollisuuden välillä. Liikennealalla ei tällaisia sopimuksia ole Suomessa toistaiseksi tehty.

Vaikka edellä on keskitytty erittelemään eri ohjauskeinoja, on korostettava, että ympäristöohjauksen keinot ovat aina kokonaisuus, josta ei voi poimia yhtä ottamatta huomioon sen suhdetta muihin. Lisäksi suhde yhteiskunnan muuhun ohjaukseen on erittäin tärkeä ohjauksen todelliseen tehoon vaikuttava tekijä. Ohjauskeinoja käytetäänkin yleensä keskenään yhdistellen. Yhdistelevän ohjauksen tarve on korostunut ympäristöongelmissa, jotka syntyvät monien eri tekijöiden tai monien pienten päästölähteiden yhteisvaikutuksena. Liikenteen aiheuttama hajakuormitus on tyypillinen esimerkki ympäristöongelmasta, jota ei ole mahdollista säädellä yhdellä instrumentilla. Näiden ongelmien taustalla vaikuttavat lisäksi monet yhteiskunnalliset käytännöt ja kehitystrendit.

3.3 Ympäristöpolitiikan strategiat

Ympäristöohjausta ei olekaan mielekäästä tarkastella pelkästään erillisinä instrumentteina, joille on annettu tietty rajattu tekninen tehtävä. Yleisemmällä tasolla ympäristöohjauksen kehittämisessä voidaan erottaa historiallisesti kuusi laadullisesti erityyppistä ohjausstrategiaa (Sairinen 1996) (ks. kuva 4)¹. Ohjauskeinoyhdistelmien muuttuminen ja aivan uusien instrumenttien esille nousu liittyy keskeisesti näiden ympäristöstrategioiden kehittämiseen.

¹Ekhart Hahn ja Udo Simonis (1991) ovat käyttäneet ympäristöohjauksen jäsentelyssä jaottelea; "measures according to High Chimney Principle", "measures of Technical Treatment After the Fact", "measures of Technical Prevention and Problem Avoidance", "Preventive Techniques and Concepts with Socio-Ecological Principles of Design". Eurooppalaisessa ympäristöpolitiikan tutkimuksessa ovat Joseph Huber (1985), Martin Jänicke (1988; 1990; 1991) ja Udo Simonis (1989) sekä Gert Spaargaren ja Arthur Mol (1992) käyttäneet edellisten lisäksi käsitteitä ekologinen rakennemuutos ja ekologinen modernisaatio.

Ensimmäinen ympäristöohjauksen strategia on ollut luonnonsuojelu. Perinteisessä luonnonsuojelussa luonto ja yhteiskunta nähdään toistensa vastakohtina ja ne pyritään erottamaan alueellisesti toisistaan. Toinen ja kolmas strategia kuvaavat tilannetta, jossa ympäristöhaitat alkavat vaikuttaa ihmisten elinympäristöön ja hyvinvointiin, ja jossa ratkaisuja etsitään lähinnä teknologiasta. Apuna käytetään poliittishallinnollista sääntelyä. Neljännellä strategiatasolla ympäristöpolitiikan toimenpiteet laajenevat eri toimintojen vaikutusten ennakointiin. Ennakoinnin kautta ongelmia pyritään kuitenkin edelleen ratkaisemaan teknologian kautta. Viides ekologisen modernisaation strategia kuvaa tilannetta, jossa ympäristöpolitiikka laajenee koskemaan yhteiskuntapolitiikkaa, kulttuuria, ihmisten elämää ja eri instituutioita kokonaisuudessaan. Kuudes ekologisen fundamentalismin strategia edustaa syvää epäluottamusta ja muutosvaatimusta modernin yhteiskunnan periaatteita ja instituutioita kohtaan.

<p>1. LUONNONSUOJELU</p> <ul style="list-style-type: none"> Suojelukohteiden määrittäminen Uhanalaisten lajien suojelu Biodiversiteetin säilyttäminen
<p>2. PÄÄSTÖJEN ALUEELLINEN OHJAUS</p> <ul style="list-style-type: none"> Savupiippujen pidentäminen Autojen päästöjen ja melun ohjaaminen kauemmaksi asuinalueilta (ohikulkutie)
<p>3. PUHDISTUS- JA SUODATINPOLITIikka</p> <ul style="list-style-type: none"> Puhdistusteknologian käyttöönotto (katalyysaattorit, pohjavesien suojaus, melusteet) Päästönormien säätäminen Sektoroituneet ympäristölupajärjestelmät Ympäristövahinkojen korjaaminen (maisemointi) Informaatio-ohjaus (kohdistuu teknisiin innovaatioihin ja ajotapoihin)
<p>4. ENNAKOIVA YMPÄRISTÖPOLITIikka</p> <ul style="list-style-type: none"> Ympäristölupajärjestelmien integrointi Informaatio-ohjaus (kohdistuu teknisiin innovaatioihin ja tiesuunnitteluun) Autoteollisuuden tuotantoprosessien muuttaminen (ekologinen modernisointi) Energian ominaiskulutuksen pienentäminen, kulutusstandardit Jätteiden kierrätys ja lajittelu Ympäristövaikutusten arviointi Toimintojen sijoittumisen ympäristöohjaus kaavoituksella Ympäristöverojen ja -maksujen käyttöönotto Eko-auditoinnin käyttöönotto
<p>5. EKOLOGINEN MODERNISAATIO</p> <ul style="list-style-type: none"> Rakenteelliset muutokset liikennejärjestelmissä (muutokset kulkumuotojakaumassa) Verorakenteen ekologinen rakennemuutos Ekoautojen kehittäminen ja käyttöönotto (sähköautot) Ympäristöpolitiikan integrointi liikennepolitiikkaan (liikennejärjestelmäsuunnittelu) Taloukasvun ja liikenteen välisen suhteen uudelleenmäärittely
<p>6. EKOLOGINEN FUNDAMENTALISMI</p> <ul style="list-style-type: none"> Jälkiteollisen autoyhteiskunnan radikaali ekopoliittinen kritiikki Autoliikennettä kasvattavien rakenteiden jyrkkä alasajo Talouden perusta omavaraisissa ja vähän liikkumista vaativissa paikallistalouksissa

Kuva 4. Ympäristöpolitiikan strategiat tie- ja liikennepolitiikassa

3.3.1 Luonnonsuojelu

Luonnonsuojelulla tarkoitetaan tässä erityyppisiä suojeluohjelmia ja -lakeja, joilla pyritään suojelemaan yleensä uhanalaisia ja mahdollisimman koskemattomina säilyneitä luonnonalueita tai -kohteita. Luonnonsuojelu on vanhin ympäristöpolitiikan muoto. Klassinen luonnonsuojelu oli itse asiassa osa valistuksen aikakaudella 1700-luvulla alkanutta luonnon hyödyntämisen projektia. Suomessa luonnonsuojelu alkoi kehittyä 1900-luvun alussa siten, että ensimmäinen luonnonsuojelulaki säädettiin vuonna 1922. Alkuvaiheessa luonnonsuojelu käsitettiin taloudellista kehitystä täydentäväksi tekijäksi, osaksi sivistystyötä. Myöhemmin mukaan tuli huolestuminen uhanalaisten lajien, alueiden ja maisemien säilymisestä.

Luonnonsuojelu ympäristöpolitiikan yhtenä strategiana on säilyttänyt pääpiirteensä samanlaisena aina viime vuosiin asti. Luonnonsuojelu perustuu vahvasti suojelualueiden ja -kohteiden perustamiseen lainsäädännön, hallinnollisten määräysten tai kaavoituksen avulla. 1990-luvulla luonnonsuojelun tavoitteissa on kuitenkin tapahtunut muutoksia. Keskeiseksi painopistealueeksi on viimeistään Rio de Janeirossa 1992 pidetyn YK:n Kehitys- ja ympäristökongressin jälkeen noussut biodiversiteetin eli luonnon monipuolisuuden säilyttäminen. Hailan (1994) mukaan muutoksella on sekä tieteellinen että kulttuurinen perusta. Tieteessä biodiversiteetti on hyväksytty luonnon "luonteenpiirteeksi". Kulttuurisesti muutos merkitsee sitä, että luonnonsuojelun perusteluissa siirrytään luonnon itseisarvo -keskustelusta keskusteluun siitä, millä tavoin biodiversiteetin säilyttäminen on itse asiassa kaiken (myös ihmisen) elämän edellytys.

3.3.2 Päästöjen alueellinen ohjaus (korkean piipun periaate)

Ympäristöpolitiikka alkoi 1950-luvulla nousta esille, kun kasvava teollistuminen ja liikenne saastutti kaupunkien ilmastoa ja vesiä niin pahasti, että asukkaiden terveys ja elinolot tulivat suoraan uhatuiksi. Ensimmäinen lähestymistapa ongelman ratkaisuun oli luonteeltaan puhtaasti tekninen: piiput pidennettiin niin, että ilmanpäästöt kulkeutuivat kauemmaksi. Jätevedet johdettiin asuinalueiden ja seudun ulkopuolisiin vesistöihin. Vastaavasti liikenne on ohjattu kaupunkien ohikulkuteille. Päästöjen alueellisen ohjauksen ongelmat ovat kuitenkin varsin selkeät. Saasteiden johtaminen naapuriin ei ole ratkaisu itse ongelmaan. Esimerkiksi uusien moottoreiden ja ohikulkuteiden rakentaminen vähentää lyhyellä aikavälillä ruuhkautumisesta aiheutuvia päästöjä, mutta suuntaa pitkällä aikavälillä yhteiskunnan toimintoja entistä voimakkaammin autosta riippuvaisiksi. Tätä ympäristöpolitiikan ensimmäisen sukupolven strategiaa käytetään kuitenkin vielä laajalti.

3.3.3 Puhdistus- ja suodatinpolitiikka (piipunpään teknologia)

Kun haittojen alueellisen ohjauksen rajat alkoivat nousta eteen, alettiin 1970-luvulta lähtien kehittää teknisiä keinoja päästöissä ja jätteissä olevien haitallisten aineiden puhdistamiseksi ja suodattamiseksi. Siirryttiin puhdistus- ja suodatinpolitiikan vaiheeseen (*end of pipe technology*), mikä sisältää erityyppisten puhdistustekniikoiden ja käsittelylaitosten kehittämistä. Puhdistus- ja suodatinpolitiikkaan on kuulunut julkisen vallan poliittis-hallinnollinen sääntely ympäristölupa ja -ilmoitusjärjestelmien sekä päästönormien kautta. Strategiaan on kuulunut myös informaatio-ohjausta. Autoilijoita on neuvottu ajamaan polttoainetta säästävällä tavalla. Puhdistus- ja suodatinpolitiikan päätavoitteena on siis ollut kontrolloida erilaisten tekniikoiden ja puhdistuslaitosten avulla ilmanpäästöjen ja jätteiden sisältöä tukeutuen valtionhallinnon määrittämiin ohjearvoihin. Liikennesektorilla monet puhdistusteknologiat kuten typenoksidien poisto, autojen katalysaattorit, "puhtaampien" bensiini-laatujen kehittäminen sekä pohjavesien suojaus ovat kehittyneet voimakkaasti vasta 1980-luvun lopulta lähtien.

Tähän strategiaan voidaan laskea myös tapahtuneiden ympäristövahinkojen korjaaminen. Ympäristövahinkojen korjaaminen on suuri ongelma mm. Itä-Euroopassa. Mutta myös Suomessa se on ajankohtaista mm. pohjavesivahingoissa, maaperän pilaantumisen ja happamien järvien käsittelyssä. Korjaamiseen kuuluvat myös teiden maisemointityöt.

Luonnonsuojelu ja puhdistusteknologian kehittäminen ovat olleet ympäristöpolitiikan keskeisin sisältö aina 1990-luvulle asti ja se edustaa edelleen standardiratkaisua ympäristöhaittojen vähentämiseen. On kuitenkin yleisesti jouduttu toteamaan, että tämä ohjaustapa ei riitä ympäristöongelmien kokonaisratkaisuun. Yhtäältä saasteiden määrä on taloudellisen kasvun ja globaalin teollistumisen myötä eräillä alueilla absoluuttisesti kasvanut puhdistusteknologian tehostumisesta huolimatta. Toisaalta ympäristöongelmien mittakaava on suurentunut ja luonnon kestävyys on heikentynyt. Saastemääriä olisikin vähennettävä radikaalisti, mikäli haluamme säilyttää luonnon elinkykyisenä. Kolmanneksi puhdistusteknologian spesifioituneisuus tulee kalliiksi. Kun valmistetaan vain yhtä päästöä puhdistavia laitteita, kaikkien päästöjen puhdistamisen yhteiskustannukset tulevat suuriksi. Neljänneksi jättämällä varsinaiset tuotanto- ja kulutusprosessit entiselleen, nämä ympäristöstrategiat osaltaan legitimoivat vanhoja toimintatapoja, eivätkä rohkaise uusiin innovaatioihin.

3.3.4 Ennakoiva ympäristöpolitiikka

Ennakoivan ympäristöpolitiikan tavoitteena on vähentää raaka-aineiden ja energian käyttöä sekä tuotettujen jätteiden ja päästöjen määriä pyrkimällä jo ennalta välttämään ympäristöhaittojen tuottamista. Apuna käytetään tekniikkaa ja suunnittelua. Edellytyksenä on tuotantoprosessien ja kulutuksen tekniikan tehostaminen sekä materiaalien ja energian kiertokulun edistäminen.

Esimerkkejä ennakoivista tekniikoista ovat tuotantoprosessien energiankäytön tehostaminen, lämmön talteenotto ilmastoinnissa, uusiutuvien energiatekniikoiden kehittäminen, jätteiden kierrätys ja kompostointi.

Etsiessään ratkaisuja liikenteen lisääntyviin ongelmiin yhteiskunnat ovat olleet erityisen kiinnostuneita ennakoivien teknologioiden suunnittelusta. Auto-teollisuus pyrkii sähköautojen avulla poistamaan öljyriippuvuutta ja savusumua. Teknologisena visiona työmatkalaisille luvataan, että liikenneruuhkat poistuvat "älykkäiden" autojen myötä.

Tavoiteltuja periaatteita ennakoivassa ympäristöpolitiikassa ovat *aiheuttamisperiaate (polluter pays principle)*, *parhaan tekniikan periaate* ja *läpäisyperiaate eli ympäristöpolitiikan integrointi eri hallinnonaloihin* (*Ympäristölupakomitean mietintö* 1989, 109-113). Ennakoivan ympäristöpolitiikan myötä ohjauskeinoissa kehitetään taloudellista ohjausta ja suunnitteluohjauksen uusia muotoja, erityisesti ympäristövaikutusten arviointia (Simonis 1989). Nämä periaatteet ovat olleet yrityksiä vastata modernin yhteiskunnan niihin toimintatapoihin, jotka systemaattisesti tuottavat pahenevia ympäristöongelmia.

Yhdyskuntasuunnittelussa ennakoiva ympäristöpolitiikka tarkoittaa ympäristökysymysten huomioon ottamista hankkeiden ja maankäytön suunnittelun alkuvaiheessa. Kaavoituksesta tulee tällöin tärkeä ympäristöpolitiikan instrumentti. Tiesuunnittelussa tämä tarkoittaa mm. YVA:n integroimista hankesuunnitteluun. Lisäksi ennakoinnissa aletaan ensimmäistä kertaa kiinnittää huomiota kansalaisten huolestumiseen omasta elinympäristöstään. Ympäristöpolitiikassa kehitetään asukkaiden kuulemis- ja osallistumistapoja, tiedollisen ohjauksen sisältöjä sekä konfliktien sovittelua ristiriitaisissa hankkeissa.

Ennakoivassa ympäristöstrategiassa ratkaisut ympäristöongelmiin löydetään edellisten strategioiden tapaan ennen kaikkea teknologiasta ja lisäksi suunnittelusta. Tämä kolmannen sukupolven ympäristöstrategia on nykyisin laajasti kehitteillä, mutta ongelmana on ollut käyttöönoton hitaus. Lowen (1994, 91) mukaan liikenteen haittoja vähentävissä teknologioissa ja suunnitteluprosesseissa on tulevan vuosituhatosen hohdokkuutta, mutta silti ne eivät ole riittäviä uudistuksia. Ne eivät puutu tämän päivän ongelmien perussyihin: kasvavaan riippuvuuteen autoista.

3.3.5 Ekologinen modernisaatio

1980-luvun lopulta lähtien ekologinen perspektiivi on saanut kansainvälisesti ja myös Suomessa tärkeämmän aseman yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Syynä tähän on se, että ympäristöongelmat ovat saaneet yhä laajempia globaaleja muotoja. Eräiden yhteiskuntatieteilijöiden mielestä ympäristötuhoista ja -riskeistä on tullut yhteiskuntien tulevaa kehitystä olennaisesti luonnehtiva piirre. Tämä perustuu havaintoihin, että ympäristötuhot eivät

rajaudu enää nk. luonnonalueisiin tai tuotannollisesti perifeerisiin alueisiin. Teollinen yhteiskunta on siirtynyt vaiheeseen, jossa se tuhoaa omia toiminta-edellytyksiään eikä haittojen *ulkoistaminen* ole enää mahdollista. Ympäristötuhot vaikuttavat siis modernin yhteiskunnan sisällä.

Ulrich Beck (1986) on arvioinut, että jälkiteollinen yhteiskunta on siirtymässä ympäristöuhkien hallitsemaan riskiyhteiskuntaan, jossa perinteisen tieteen, hallinnon ja oikeuden legitimaatio järkkyy. Tieteellistekninen kehitys on mahdollistanut ihmiselle luonnon hyödyntämisen ja aineellisen hyvinvoinnin kasvattamisen. Riskiyhteiskunnassa hyvinvointia luonut teknologia alkaa tuottaa enemmän korvaamatonta tuhoa kuin hyötyä. Teknisen kehityksen vauhdin ja voiman kiihtyessä teknologian yhteiskunnallinen ohjaaminen on tullut entistä vaikeammaksi. Laajamittaiset ongelmat, kuten happamat saateet, kasvihuoneilmiön voimistuminen ja maaperän kemiallistuminen, ovat puolestaan syntyneet päästöjen pitkään jatkuneesta kasautumisesta. Kumuloituvien vaikutusten rajoittaminen on erityisen vaikeaa, koska mitään yksittäistä tekijää ei voida asettaa vastuulliseksi tuotetusta ympäristötuhosta. Vastuu toimintatapojen ja käytetyn teknologian muuttamisesta jakautuu tällöin kaikille anonyymisti. Autoilun päästöt on tyypillinen esimerkki tällaisista hajapäästöistä.

Viidennessä ympäristöstrategiassa ympäristöpolitiikka laajenee koskemaan yhteiskuntapolitiikkaa, kulttuuria, ihmisten elämää ja eri instituutioita kokonaisuudessaan. Taustalla on havainto, että ennakoiva ympäristöpolitiikka edellyttää teknisten uudistusten lisäksi muutoksia, jotka koskevat koko yhteiskuntaa ja kulttuuria. Teknisten innovaatioiden käyttöönoton edellytyksenä on tuotannon ja kulutuksen rakennemuutos sekä sosiaalinen, kulttuurinen ja hallinnollinen uudelleenorientoituminen. Tämä on tuotu voimakkaasti esille mm. keskustelussa kestävän kehityksen ehdoista (*Yhteinen tulevaisuutemme* 1988).

Eurooppalaisessa ympäristöpolitiikan tutkimuksessa saksalaiset Joseph Huber (1985), Martin Jänicke (1988; 1990; 1991) ja Udo Simonis (1989) sekä hollantilaiset Gert Spaargaren ja Arthur Mol (1992) ovat hahmotelleet jälkiteollisen yhteiskunnan ekologista rakennemuutosta ja ekologista modernisaatiota. Käsitteillä on viitattu yhteiskuntapoliittiseen kokonaisstrategiaan, jossa luotetaan uuden teknologian luomiin mahdollisuuksiin ja talouden ekologiseen rakennemuutokseen. Samalla on korostettu nk. ekologista ja taloudellista kaksoishyötyä eli, että ympäristön ja talouden yhdistäminen tuottaa itse asiassa nykyistä tehokkaamman talouden. Esimerkiksi ekologista kaupunkia on määritelty kasvavan tehokkuuden kautta. Kaupunkisuunnittelussa olisi tuotettava mielekkäät elinolosuhteet kuluttamalla vähemmän maa-alueita, vettä, raaka-aineita ja energiaa sekä tuottamalla vähemmän jätettä, päästöjä ja kemikaaleja (MacNeillin et al. 1991).

Ekologisessa modernisaatiossa on liikenteen osalta tavoitteena liikkumisen rakennemuutos niin, että autoilun merkitys ja tarve suhteessa muihin liikennemuotoihin vähenee. Tämä edellyttää rakenteellisia muutoksia sekä liikennettä ohjaavissa kannustinjärjestelmissä että yhdyskuntarakenteessa.

Lowen (1994, 106-107) mukaan monien liikenneongelmien taustalla on selvä paradoksi: yhteiskunnat ovat yliarvostaneet liikkuvuutta, mutta aliarvioineet sen todellisia kustannuksia. Kasvava-autoliikenne on kuormittanut valtavasti talouselämää, ympäristöä, yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja jopa ihmissuhteita. Lowen mielestä ongelmat on jo laajasti huomattu, mutta liikennepolitiikassa sivuutetaan edelleen systemaattisesti autoilun täysimääräiset kustannukset.

Suomen tilanteeseen suhteutettuna Lowen huomiot ovat oikeansuuntaisia. Yksipuolisen positiivinen suhtautuminen liikenteeseen on vuosikymmenien ajan yksipuolistanut päätöksiä kaikkialla yhteiskunnassa; eli yhtä lailla hallituksen liikennemäärärahojen jaossa, yksityisen yrityksen toimintastrategioissa sekä ihmisten elämis- ja liikkumistavoissa. Yhtenä ratkaisuna ongelmaan on ympäristö- ja sosiaalisten kustannusten mahdollisimman laaja sisäistäminen polttoaineiden hintoihin sekä tienkäytön ja -rakentamisen kustannuksiin. Kyse on yhtäältä ympäristöveroista ja samalla laajemmasta verorakenteen muutoksesta, jossa verotuksen painopistettä siirretään työn verotuksesta energian ja raaka-aineen verotukseen. Toisaalta kyse on tierakentamisen kannattavuuslaskelmien periaatteista ja sisällöstä.

Ekologisessa modernisaatiossa maankäytön ja liikenteen suunnittelun tehokas keskinäinen integrointi on yksi tärkeimpiä ja samalla myös vaikeimpia kysymyksiä. Viime vuosikymmeninä kaupunkien ja lähiöiden kasvun suunta on siirtynyt pois autoja edeltäneen ajan tiiviistä yhdyskunnista kohti harvaa ja rönsyilevää asutusta (Lowe 1994, 93). Tämän päivän maankäyttömallit ovat liikenteen kannalta yhä hankalampia, sillä ne edellyttävät paitsi pidempiä ja usein vain autolla tehtävissä olevia matkoja myös sitä, että kunkin asian hoitamiseksi on tehtävä erillinen matka. Yhdyskuntarakenteen ekologisessa modernisaatiossa liikkumisen tarve tulisi vähentää minimiin ja samalla julkisen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä kehittää maksimiin.

3.3.6 Ekologinen fundamentalismi

Ekologinen fundamentalismi pitää sisällään radikaalin ympäristöliikkeen ympäristöpoliittisen strategian, jossa ei uskota modernin yhteiskunnan kykyyn ratkaista ympäristöongelmia, vaan päinvastoin koetaan useimmat modernisaation periaatteet ja sen seuraukset ympäristöongelmien varsinaisina syinä. Fundamentalismi on siis modernin projektin vastainen tai ainakin sitä voimakkaasti kritisoiva.

Fundamentalismissa voidaan erottaa sekä totalitaarinen että suoraan demokraatioon luottava suuntaus. Yhtäältä on etsitty polkuja takaisin maaseutumaisiin pienyhteisöihin ja hajautettuun yhteisöelämään, jossa ihmisen luontosuhteen toivotaan korjautuvan. Toisaalta ekologitit ovat kritisoinet monia länsimaisen kulttuurin humanistisia ja demokraattisia periaatteita sekä hyvinvointiyhteiskuntaa kulutuksen kasvattamisesta ja ympäristöongelmien pahentamisesta. Ympäristöongelmien ratkaiseminen on ääriekologisten näkemyksen mukaan mahdollista vain totalitaarisen pakkovallan avulla. Ekologisen fundamentalismin mukaiset ympäristöohjauskeinot pyrkivät kontrolloimaan ja rajoittamaan mm. ihmisten kulutus- ja liikkumistarpeita melko radikaalein keinoin (esim. polttoaineen saannin säännöstely).

3.4 Ekologinen muutoskyky Tielaitoksessa - päiväunta vai realistinen utopia?

Edellä on kuvattu ympäristöpolitiikan strategioiden kehitystä melko yleisesti. Tarkastelemme seuraavassa hieman tarkemmin ekologisen modernisaation mahdollisuuksia Tielaitoksessa. Kuinka Tielaitos organisaationa ja sen laaja henkilökunta alan ammattilaisina pystyisi omaksumaan ympäristöpolitiittisen "huolehtijan" roolia?

Ekologisen modernisaation lähtökohtana on modernin yhteiskunnan kyky uusiutua ja etsiä radikaalejakin ratkaisuja tuottamiinsa ongelmiin. Pääajatus on se, että modernin yhteiskunnan instituutioihin asetetaan tässä paljon toivoa niiden aiheuttamista ongelmista huolimatta; siis päinvastoin kuin ekologisessa fundamentalismissa. Lupausten lunastamisen edellytykset ovat kuitenkin melko korkeat. Ekologinen modernisaatio onkin tässä yhteydessä ymmärrettävä tulevaisuuden potentiaaleja avaavana keskusteluna. Kaikessa laajuudessaan kyse on mittavasta kulttuurisesta ja institutionaalisesta murroksesta.

Tällainen modernin yhteiskunnan muutosmahdollisuuksien arviointi liittyy kiinteästi sosiologiassa käytyyn keskusteluun *modernin refleksiivisyydestä* (Beck 1986; Giddens 1990; Beck & Giddens & Lash 1994). Kysymys on yksinkertaista siitä, voiko moderni yhteiskunta ja sen toimijat (esim. Tielaitos) kontrolloida ja ohjata itseään - luoda ekologisesti järkeviä - rationaalisia toimintakäytäntöjä? Refleksiivisyys perustuu oman toiminnan kriittiseen itsearviointiin ja uudelleenmuotoiluun.²

Sosiologi Ulrich Beckin (1994) mukaan refleksiivisen modernisaation lähtökohtana on yhteiskunnan muuntuminen riskiyhteiskunnaksi, jossa monet teollisen yhteiskunnan piirteet asettuvat kyseenalaiseksi. Riskiyhteiskunnassa teollista yhteiskuntaa hallinneet "hyvän" (tulot, vauraus, työ, sosiaaliturva) jakoa koskevat ristiriidat peittyvät "pahan" ja "huonon" (ympäristötuhot, terveysriskit, työttömyys) jakoa koskeviin ristiriitoihin. Kun uudet riskit alkavat vähitellen hallita teollista yhteiskuntaa, syntyy itserajoittamisen,

² Brittiläisen sosiologin Anthony Giddensin (1990) mukaan modernin elämän refleksiivisyys on aina koostunut siitä, että yhteiskunnallisia käytäntöjä jatkuvasti tarkastellaan ja muotoillaan uuden tiedon ja kokemuksen avulla. Luonteenomaista modernille ei ole uuden huomiaminen sinänsä, vaan oletus kokonaisvaltaisesta refleksiivisyydestä. Ekologisessa modernisaatiossa on näin ollen kysymys siitä, pystyykö modernin refleksiivisyys ulottumaan ihmisen ja luonnon väliseen suhteeseen.

itsekontrollin ja standardien uudelleenmäärittelyn tarve (turvallisuus, vastuusuhteet, seuranta, riskien jako).

Refleksiivinen ei viittaa pelkästään tietoiseen reflektioon ja uudelleenarviointiin, vaan myös sisäiseen vastakkainasetteluun. Refleksiivisyys saattaa siis syntyä silloin, kun törmätään odottamatta itseaiheutettuihin vaaroihin, eikä tiedetä (ainakaan ensin) mitä tehdä. Refleksiivisyys voi siis olla joko sokeaa reagoimista eteen tuleviin ongelmiin tai tietoista ongelmia ennakoivaa uudelleenarviointia.

Beck (1990) on kuvannut ekologisen refleksiivisyyden syntyä kaksivaiheisena prosessina. Ensimmäisessä teknokraattisessa vaiheessa ihmiset elävät itsetuhon uhan varjostamina, mutta ajattelevat ja toimivat teollisuusyhteiskunnan tieteen, talouden, suunnittelun ja oikeuden käsittein. Tässä vaiheessa erilaiset onnettomuudet ja koetut riskit johtavat teknokraattis-teollisen asiantuntijaeliitin vallan laajentumiseen. Toisessa vaiheessa ekologinen vaarantaminen tajutaan yhteiskunnalliseksi itsensä vaarantamiseksi, jolloin ekologisen vastuullisuuden aikaansaaminen tulee poliittisen kehityksen ydinkysymykseksi. Lopullisia ratkaisuja pystytään kuitenkin toteuttamaan vasta silloin, kun ekologinen refleksiivisyys ulottuu talouden, teknologian, tieteen, hallinnon ja politiikan toimijoihin eli kun syntyy *institutionaalista refleksiivisyyttä ja muutoksia ympäristöongelmien ja niitä koskevien ratkaisujen määrittelysuhteissa*. Tällaista institutionaalista refleksiivisyyttä saattaa siis tietyissä olosuhteissa edustaa Tielaitoksen ympäristöpolitiikan kehittäminen.

3.4.1 Ekologinen rationaalisuus

Rationaaliseksi on yleisesti sanottu tietoista, päämäärä-tavoitteellista toimintaa. Ekologisen refleksiivisyyden kehittyminen edellyttää kahta asiaa: ekologista rationaalisuutta ja ekologista kommunikaatiota. *Ekologinen rationaalisuus* viittaa periaatteisiin, joissa toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi ja kriteeriksi asetetaan luonnon ja ekosysteemin kestävyys (vrt. Dryzek 1987, 34-35). Ekologisesti rationaalisenä voidaan pitää yhteiskuntaa, joka kykenee huolehtimaan luonnon tuotantokyvystä, sen uusintamis- ja suojamekanismeista sekä luonnon kyvystä käsitellä yhteiskunnallisesta toiminnasta aiheutuvia päästöjä. Ekologisen rationaalisuuden kanssa kilpailevia voivat olla taloudellinen ja poliittinen rationaalisuus.

Rationaalisuuden eri muotoja on perinteisesti jaoteltu seuraavasti: *Instrumentaalinen rationaalisuus* keskittyy päätös- ja toimintakonteksteissa maksimaalisen tehokkaiden keinojen valintaan kysymättä päämäärien järkevyyttä laajemmissa yhteyksissä. *Tekninen rationaalisuus* viittaa toimijan tehokkuuteen ja kyvykkyyteen "ammattitaitona" Instrumentaalinen ja tekninen rationaalisuus yhdessä luovat asiantuntijuuden viitekehyksen. *Arvorationaalisuus* viittaa toiminnan päämääriin, arvojen arviointiin ja toiminnan järkevyyteen kokonaisvaltaisesti. Ekologinen rationaalisuus voi käytännössä olla mitä

tahansa edellä mainituista. Ekologinen refleksiivisyys edellyttää kuitenkin rationaalisuuden eri merkitysten hyödyntämistä.

3.4.2 Kommunikatiivinen suunnittelu

Vaikka yhteiskunnassa olisi runsaasti ekologista rationaalisuutta ja järkeä, tarvitaan näiden ajatusten välittämiseen ja ymmärtämiseen perille menevää kommunikaatiota. Ekologisen refleksiivisyyden toinen edellytys onkin *avoin ja merkityksellinen ekologinen kommunikaatio*. Tähän tarvitaan kommunikatiivista rationaalisuutta. *Kommunikatiivinen rationaalisuus* tähtää avoimeen ja demokraattiseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön. Ongelmana on, että ymmärrettävä kommunikaatio on pirstaloituneessa modernissa yhteiskunnassa hyvin vaikeaa. Viestien perille menon vaikeuksiin on tiesuunnittelussa törmätty usein, kun on kiistelty eri kansalaispiirien ja ammattiryhmien kanssa tielinjauksien oikeasta paikasta, tien tarpeesta tai sen vaikutuksista.

Kommunikaatiovaikeudet eivät liity yksinomaan tiesuunnitteluun, vaan taustalla vaikuttavat yleisemmät jälkitekollisen yhteiskunnan piirteet. Useimpien ongelmien käsittely perustuu nyky maailmassa asiantuntijajärjestelmiin (esim. tienpidosta vastaavat organisaatiot ja asiantuntijat). Saksalaisen sosiologin Niklas Luhmannin (1989) mukaan nyky-yhteiskunnan keskeinen ongelma on tällaisten osajärjestelmien liiallinen eriytyneisyys ja eri sektoreita yhdistävän yhteisen kielen ja kommunikaation puuttuminen. Kommunikaatio vääristyy, koska kunkin asiantuntijajärjestelmän koodit menettävät merkityksensä toisessa järjestelmässä. Esimerkiksi tämänkin tutkimuksen kieli, joka perustuu sosiologiseen ja politiikan tutkimuksen käsitteistöön, saattaa olla vaikeaa tiealan ammattilaisille.

Ympäristöongelmissa on Luhmannin mukaan ennen kaikkea kysymys eri sektoreiden välisistä kommunikaatiovaikeuksista. Ympäristöongelmat ovat puuttuneet talouden, teknologian ja myös tienpidon aloilta, koska ekologista informaatiota ja puhetta ei niissä ymmärretä tai sillä ei ole ollut funktionaalista merkitystä. Ekologinen kommunikaatio tienpidon systeemeissä edellyttääkin kouluttautumista ympäristöasioihin sekä avointa vuoropuhelua aivan uusien ammatti- ja intressiryhmien kanssa.

Tarvitaan *oppivaa organisaatiota*, jotta ekologinen rationaalisuus ja kommunikaatio voisivat edetä Tielaitoksen toiminnassa. Tämä asettaa suuria vaatimuksia Tielaitoksen organisaation rakenteille ja toimintakulttuureille. Antti Leskinen on väitöskirjassaan (1994) kirjoittanut tarpeesta siirtyä rutiinisuunnittelusta oppivaan suunnitteluun. Rutiinisuunnittelu edustaa luonnontieteellistä ajattelutapaa, yksisuuntaista tiedotusta ja informaation vaihtoa, yhteismittailtamista ja laskennallista optimointia sekä hierarkkista työnjakoa. Oppiva suunnittelu edustaa puolestaan ihmistieteellistä lähestymistapaa, neuvottelevaa suunnittelua, erittelevää vertailua ja joustavia organisaatoratkaisuja.

Refleksiivisellä ja oppivalla organisaatiolla on selvät yhtymäkohdat nk. kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan (Forester 1989; Healey 1992; Sairinen 1994). Suunnittelu kommunikaationa sisältää ajatuksen siitä, että suunnittelun tieto ja mieli luodaan siihen osallistuvien tahojen välisenä vuorovaikutuksena.

Foresterin mukaan suunnittelu ymmärretään edelleen liian usein joko tekniikkana tai informaation käsittelynä. Tekniikkana suunnittelu on ongelmanratkaisun keino: on olemassa annetut päämäärät ja tavoitteet, ja suunnittelijoiden tehtävänä on selvittää parhaimmat välineet päämäärän saavuttamiseksi. Suunnittelu koetaan välineeksi informaation ja saadun palautteen prosessoimiseen. Molemmat edellä kuvatut käsitykset vaikuttavat suunnittelussa, mutta ne eivät Foresterin mukaan millään tavoin vastaa sitä, mistä suunnittelussa on kokonaisuudessaan kysymys.

Kun esimerkiksi sanotaan, että tiesuunnittelijan tehtävänä on parantaa ympäristön laatua, ei kerrota vielä paljonkaan siitä, mitä hän käytännössä tekee. Edellä mainittujen lähestymistapojen edellytykset täyttyvät, jos ongelma on määritelty selkeästi, jos informaatio on olemassa, jos yhteistyö eri tahojen kesken on laajaa, ja jos tiedämme tarkasti virhemahdollisuudet ja epävarmuudet. Käytännössä suunnittelutilanteet ovat harvoin jos koskaan edellä kuvatulla tavoin selkeitä.

Yleensä ongelmat, toimintaohjelmat ja tuotokset ovat epäselvästi määriteltävissä. Tavoitteet ja ohjauksvälineet ovat moniselitteisiä ja ristiriitaisia. Lisäksi toimintaan osallistuvat tahot ovat erimielisiä ja kykenemättömiä yhteistyöhön. Virheitä tai onnistumisia on myös vaikea määritellä, koska ne riippuvat tarkastelun näkökulmasta. Foresterin pääajatus on, että suunnittelussa tehdään paljon enemmän asioita kuin vain prosessoidaan informaatiota ja palautteita päättäjille. Suunnittelussa muotoillaan ongelmia ja ratkaisumahdollisuuksia yhtä paljon kuin analysoidaan niitä. Suunnittelija kuvaa ehdotetun hankkeen, suunnittelee hankkeen aikataulun ja selvitysten teon, osoittaa lisäinformaation tarpeet sekä määrittää eri tahojen osallistumisen. Hän tuo myös esille mahdollisia hankevaihtoehtoja ja osaratkaisuja sekä tarkentaa suunnittelun sisältöä tarvittaessa. Suunnittelijan tehtäviin kuuluu siis käsitellä sekä faktoja että itse suunnitteluprosessia ja hankkeen sisältöön liittyviä mahdollisuuksia.

Tielaitos ei siis järjestele pelkästään informaatiota, vaan myös tukea tai vastustusta. Näin tiesuunnittelijat ovat yhteistyön ja liittoutumien organisoijia ja rakentajia. Tällä seikalla on kolmentyyppisiä vaikutuksia tiesuunnittelijan arjen käytäntöihin (Forester 1989, 20-22):

1) Tiesuunnittelijan työ on suurella määrällä kommunikatiivista toimintaa; ei pelkästään informaation mekaanista raportointia. Mitä tulee tehdyksi riippuu suuresti siitä, mitä tulee sanotuksi ja kirjoitetuksi. Myös sillä on merkitystä, kuinka asia sanotaan ja kenelle.

2) *Tiesuunnittelun organisaatiot eivät ole vain mekaanisia ongelmanratkaisukoneita, vaan valtarakenteita*, jotka sisältävät ja tuottavat aina myös systemaattisesti suuntautunutta tai jopa vääristynyttä informaatiota. Tämän seikan kaikki suunnittelijat tietävät arkikokemuksesta, mutta siitä harvoin puhutaan. Organisaatiot kanavoivat valikoidusti informaatiota ja huomiota, ohjaavat systemaattisesti osallistumista, palveluja ja lupauksia. Jokainen suunnitteluorganisaatio uusintaa lupauksia, toivoa, odotuksia, turhautumista, riippuvuutta, ja luottamusta aivan kuten se muokkaa luontoa tai ai-neellista maailmaa.

3) Kahdesta edellisestä kohdasta seuraa, että *tiesuunnittelijan eettinen ja poliittinen vastuu saa uudet ulottuvuudet*. Koska suunnittelijan työ ei ole vain teknistä toteutusta, hänen vastuunsa ei ole pelkästään olla tehokas yhden annetun rationaliteetin mukaan. Suunnittelija työskentelee maailmassa, joka on kompleksinen ja ristiriitainen. Työ jäsentyy tällöin pakosta moniulotteisemmin. Rationaalisuus saa laajan - moniarvoisen - sisällön. Tehokkuus on tehokkuutta aina jonkin suhteen. Hyvälle suunnittelijalle kuuluu tietoisuus tästä suhteellisuudesta sekä valitun näkökulman tai näkökulmien eksplisiittinen ilmaisu ja perustelu. Suunnittelijan on puhuttava ja kuunneltava, toimittava käytännöllisesti ja kommunikatiivisesti. Näissä olosuhteissa suunnittelijan tehtävänä ei ole pyrkiä kohti mahdotonta täysin avointa kommunikaatiota, vaan hänen vastuullaan on pyrkiä korjaamaan kussakin suunnittelutilanteessa mahdollisesti vaikuttavia tarpeettomia vääristymiä, joista osa on systemaattisia. Tavoitteena on siis demokratisoida päivittäistä kommunikaatiota; nostaa esille uusia aiemmin väheksytyjä näkökulmia.

Ekologisen refleksiivisyyden eli muutoskyvyn käsite asettaa siis suuria vaatimuksia ympäristöohjauksen kehittämiseksi tiepolitiikassa ja Tielaitoksen toiminnassa. Julkista ohjausta ja resurssien jakoa olisi pystyttävä virittämään pitäen mielessä sekä ekologisen rationaalisuuden että avoimen ja merkityksellisen kommunikaation tavoittelu. Ympäristöohjauskeinojen käyttö olisi ajallisesti ja tavoitteellisesti yhdistettävä laajempiin liikennepoliittisiin strategioihin. Samalla on kuitenkin korostettava, että kuvattu ekologisen modernisaation käsite ei ole ympäristöpoliittinen strategia, jonka sisältö voidaan määritellä yhteen muottiin tiettyinä toimina tai ohjauskeinoina. Kyse on yleisemmästä suhtautumis- ja toimintatavasta.

4 TIELAITOKSEN YMPÄRISTÖPOLITIikka TEKSTEISSÄ

Tässä luvussa kuvataan Tielaitoksen ympäristöpolitiikan esittäytymistä ja esittämistä Tielaitoksen (ja osin liikenneministeriön) julkaisuissa 1980- ja 1990-luvuilla. Pääpaino on 1990-luvun ympäristödokumenttien kuvauksessa. Varsinainen analyysi on rajattu ja keskitetty tärkeimpiin politiikkadokumentteihin.

Ympäristöpolitiikkaan suoraan liittyvät julkaisut on sen sijaan käsitelty mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Analyysissä ympäristöpoliittisten avaintekstien sisältöjä on verrattu tienpidon strategisten suunnitelmien päälinjoihin. Suurten linjojen lisäksi on pohdittu myös ilmaisujen sisällöllisten tulkintojen avaamia mahdollisuuksia ja rajoituksia. Sellaisenaan analyysi on luonteeltaan ”pehmeä”, siinä ei ole pyritty erityisesti kartoittamaan puutteellisuuksia eikä teknistä toimintaa ole asetettu tiukasti politiikkaa vastaan. Sen sijaan on pyritty hahmottamaan ne tavoitteisiin sisältyvät mahdollisuudet ja uhkat, jotka rajaavat niiden konkretisoimista ja keinovalikoiman toimivuutta.

4.1 Maisemanhoidosta ympäristöpolitiikkaan 1982-1990

4.1.1 Ympäristöliikchedinnän ensimmäiset vaiheet

Modernin ympäristötietoisuuden synty on historiallisesti nuori ilmiö. Suomessa ympäristöliikchedinnän ensimmäisenä vaiheena on pidetty 60-luvun jälkipuoliskoa ja 70-luvun alkua, jolloin ympäristöajattelu yhteiskunnallistui ja radikalisoitui (Rannikko 1994). Luonnonsuojelun sijasta alettiin puhua yhä enemmän ympäristönsuojelusta. Päähuomio keskittyi luonnon saastumiseen ja luonnonvarojen ehtymiseen, joiden keskeisimmäksi aiheuttajaksi nähtiin teollisuus. Liikenteeseen ei tuolloin kiinnitetty vielä kovin laajaa huomiota. Ympäristöliikchedinnän yhtenä keskeisenä tavoitteena pidettiin 70-luvulla ympäristöhallinnon ja lainsäädännön kehittämistä. Suomessa ympäristöministeriön perustaminen ei tuolloin kuitenkaan vielä onnistunut.

Ympäristöliikchedinnän toinen huippukausi oli Suomessa vuosina 1979-81, jolloin eri puolella maata syntyi runsaasti ruohonjuuritason liikchedintää (Rannikko 1994). Ympäristökonfliktien keskeinen kohde oli tuolloin vesien ja metsien hyötykäyttö. Kauden symboliksi muodostui Kojjärven tapaus, mikä merkitsi myös alkusysäystä nk. vihreällä liikkeelle. Vuoden 1983 eduskuntavaaleissa valtiopäiville valittiin kaksi vihreää kansanedustajaa.

Ympäristöliikchedinnän toinen kausi nosti ympäristökysymykset lopullisesti politiikkaan ja joudutti mm. ympäristöministeriön perustamista, mikä toteutui vuonna 1982. Pitkällinen poliittinen kiistely ympäristöhallinnon kehittämissuunnasta päättyi kansainvälisten esimerkkien mukaisesti: ympäristöpolitiikka ja -lainsäädäntöä alettiin kehittää itsenäisenä hallinnon sektorina.

Tielaitoksen tavoitteistoon nämä ensimmäisen ja toisen ympäristöliikehdinnän kaudet eivät suuresti vaikuttaneet. Tielaitoksen 1970-luvun ympäristöjulkaisuissa on nähtävissä ajanjakson yleinen kehitys. Vuosikymmenen alussa opeteltiin ympäristönsuojelua tilanteessa, jota luonnehtivat kehitysoptimismi, vauraus ja huolettomuus. Yleiseurooppalainen ympäristövuosi 1970 oli antanut alkusysäyksen suomalaisellekin kehitykselle, joka realisoitui myös hallinnossa. Mm. vuonna 1973 perustettiin sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto. Samana vuonna ilmestyneessä Tie- ja vesirakennushallituksen *Liikenteen haittavaikutukset ympäristöön* -dokumentissa (TVH 1973) jo todettiin, että liikenteen ympäristöhaittojen ehkäisyä pidettiin erittäin tärkeänä, vaikkei itse haittoja koettukaan vakaviksi. Vuosikymmenen ympäristöjulkaisuissa yleisemminkin kartutettiin tietämystä niin menetelmistä kuin faktoistakin (tästä laajemmin esim. Wallin 1981). Ne vastasivatkin lähinnä yksittäisiin esille nousseisiin tarpeisiin, kysymyksiin ja konflikteihin (vrt. TVH 1981).

1980-luvulle tultaessa yleinen asennoituminen ja kiinnostus ympäristön hoitoon ja suojeluun muuttui aktiivisemmaksi ja positiivisemmaksi. Ympäristökysymysten käsittely institutionalisoitui kiinteäksi osaksi valtionhallintoa. Tässä tilanteessa Tielaitos laati ensimmäisen varsinaisen ympäristöpoliittisen ohjelmansa vuonna 1982. Muutoin Tielaitoksen julkaisutoiminta ympäristöasioissa oli vielä varsin vähäistä.

4.1.2 Ympäristöpolitiikka 1982 - luonnonsuojelusta alueelliseen ohjaukseen

Tielaitoksen 1980-luvun ympäristöpolitiikan suuntaviivat määriteltiin siis vuonna 1982 julkaistussa tavoiteasiakirjassa *Tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintaperiaatteita ympäristön hoidossa: ympäristöpolitiikka* (TVH 1982). Tämä Tielaitoksen ensimmäinen varsinainen ympäristöohjelma laadittiin suhteellisen suurpiirteiseksi ja varovaiseksi. Samalla kuitenkin korostettiin, että huolimatta monista rajoituksistaan laitoksen ympäristöpolitiikka tulee olemaan aktiivista. Tärkeimpänä tavoitteena esitettiin

”tiestön hoito, ylläpito ja kehittäminen siten, että liikenteen aiheuttamat ympäristöhaitat pysyvät mahdollisimman vähäisinä ja siten, että kiinnitetään riittävästi huomiota maisema-, luonnon- ja kulttuuriarvojen säilymiseen.”

Tielaitoksen tienpitotoiminnan yleisiksi periaatteiksi esitettiin seuraavaa: 1) Tienpitotoiminnassa kiinnitetään ympäristöä ja luontoa koskeviin asioihin huomiota ja toimitaan aktiivisesti ympäristöarvojen korostamiseksi. Ympäristöön kohdistuvat haitat pyritään estämään, poistamaan tai pitämään lievinä. Toiminta on jatkuvaa, kaikkia toimialoja ja organisaatioita koskevaa. 2) Tyydyttävien ympäristöolosuhteiden saavuttamiseksi käytettävät varat suunnataan ensisijaisesti tehokkaaseen ympäristöhaittojen ennalta ehkäisyyn tai pysyttämiseen lievinä. 3) Henkilöstön omakohtaista kiinnostusta ympäristöä kohtaan ja myönteistä asennoitumista ympäristön ja luonnon varjelemiseen pyritään tukemaan laitoksessa. 4) Ympäristöasioiden ja tienpidon sekä

liikenteen välisiä vaikutuksia koskevaa tietoutta kartutetaan edelleen koulutuksen avulla.

Lisäksi yleisinä periaatteina mainitaan vielä alan kehityksen seuraaminen, ympäristöhenkilöstön koulutustason nosto, tiedotustoiminta ja yhteydenpito niin sidosryhmiin kuin paikallisiin asukkaisiin, ympäristövaikutusten arviointimenetelmien kehittäminen sekä liikenteen ympäristöhaittojen kehityksen seuraaminen.

Tärkein periaate on hyvin yleistä muotoa. Periaatteen operationalisointi ajateltiin suoritettavaksi lähinnä erilaisten suojelu- ja suojaustoimenpiteiden avulla. Näitä olivat suojeltujen ja niihin verrattavien alueiden kiertäminen tienrakennuksessa milloin mahdollista, tien maisemaan sovittaminen, maisemointi ja viherrakentaminen, estevaikutusten vähentäminen eri väestöryhmille sekä meluhaittojen torjunta melusteillä. Pohjavesien suojausta luvattiin tehdä tarvittaessa ja taajama-alueiden ilmanlaatua parantaa ohikulkuteillä ja sujuvoittamisella.

Vaikka toinen yleisistä periaatteista asettikin ympäristöhaittojen ennalta ehkäisyn ensisijaiseksi tavoitteeksi, olivat käytännön mahdollisuudet siihen huonot. Dokumentin ilmestyessä tie- ja vesirakennuslaitoksen piireillä ei ollut erillisiä ympäristöhoito-ohjelmia eikä varsinaista ympäristöohjeistoa. Ympäristöhoitotoimiksi katsottavia toimenpiteitä toteutettiin ainoastaan pienessä osassa tiehankkeista, eikä mitään yleistä käytäntöä ympäristökysymysten huomioon ottamiseksi ollut olemassa.

Vuoden 1982 ympäristöpolitiikka kohdistui tulevaisuudessa aloitettaviin hankkeisiin. Olemassa olevien teiden ympäristöhaittoihin puuttumiseen ei nähty olevan vakavaa akuuttia syytä eikä taloudellisia mahdollisuuksia. Lisäksi tuolloin oltiin melko optimistisia tulevaisuuden suhteen:

"[Ympäristöhaittojen] poistamiseksi tai lieventämiseksi laitoksen politiikka on toistaiseksi pidättyväinenpääasiassa seuraavista syistä:

- Yksinomaan ympäristöä parantaviin toimiin ei ole nykynäkymillä osoitettavissa varoja.
- Ympäristöhaitat eivät ole niin vakavia, että ne edellyttäisivät välitömiä toimenpiteitä.
- Toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää inventointi- ja suunnittelutyötä, joka vaatii aikaa.
- Liikenneperäiset haitat ilmeisesti lievenevät jo lähitulevaisuudessa kansainvälisen pyrkimyksen seurauksena (ajoneuvojen päästöhaittojen pienentäminen)."

Vaikka dokumentin johdannon mukaan olemassa olevan tieverkoston ympäristöhaittojen lieventämiseen suhtauduttiin pidättyvästi, siihen varauduttiin mm. toimintaohjeiden laadinnan kautta. Tielaitoksen omien suojelu- ja hoito-ohjeiden ajantasaistaminen ja niiden noudattaminen nähtiinkin tuolloin yhtenä keskeisenä haasteena. Ympäristölainsäädännön kehittymisen suhteen oltiin

odottavalla kannalla: muutoksia arvioitiin tulevan seuraavina vuosina. Tämän takia ympäristöpolitiikassa haluttiin välttää sitovuutta. Väljien muotoilujen nähtiin mahdollistavan politiikan sopeutuvuuden ja joustavuuden Tielaitoksen kannalta ennalta arvaamattomassa tilanteessa.

Perusotteeltaan ympäristöpolitiikka 1982 liikkuu perinteisen luonnonsuojelun ja alueellisen ohjauksen välimaastossa. Etusijalla ovat pyrkimykset aiheutettavien haittojen (jälkikäteiseen) vähentämiseen ja luonnonarvojen suojeluun. Olemassa olevien ja laadittavaksi aiottujen normien noudattaminen viittaa lähinnä maisemallisten arvojen säilyttämiseen. Melun suhteen ollaan tilanteessa, jossa tielain muutos on juuri tehnyt mahdolliseksi lunastaa teiden lähialueita meluntorjuntaa varten. Tulevaisuusoptimismi nojaa teknologian kehitykseen, erityisesti katalysaattorin käyttöönottoon – liikenteen volyymin kasvamista ei koeta ongelmana. Myöskään jo rakennettujen teiden ympäristövaurioiden korjaamiseen ei nähdä polttavaa tarvetta, eikä muiden aiheuttamien vaurioiden korjaamiseen olla valmiita.

Kuten vuoden 1982 ympäristöpolitiikka osoittaa, alettiin jo 1980-luvun alussa tieympäristöä käsitellä jossain määrin laajempaan kokonaisuuteen kuin viherrakentaminen ja maiseman visuaalinen hoito. Vuosikymmenen kuluessa sellaiset ympäristöpoliittiset periaatteet kuin ennaltaehkäisy ja holistisuus suodattuivat myös operationaalisiin teksteihin kuten tieympäristön hoito-ohjeisiin (TVH 1984):

"[T]ielaitoksen ympäristövaikutukset kattavat huomattavasti laajemman sektorin alkaen luonnonympäristön ekologiseen tasapainoon aiheutuvista vaikutuksista ja päätyen esim. rakennetun taajamatieympäristön laitteiden ja varusteiden suunnitteluun ja sovittamiseen ympäristöönsä."

"Ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyä pidetään tehokkaimpana keinona ympäristönsuojelussa. Tämä ilmenee myös lainsäädännössä, jossa voidaan puhua ennaltaehkäisyn periaatteesta. Periaate ilmenee erityisesti viranomaisten ennakkovalvontana."

–Tieympäristöhoito-ohjeiden inventointi, TVH 1984

Käytännössä tieympäristön hoito-ohjeet keskittyivät toki enemmän maisemoinnin kehittämiseen kuin laaja-alaisen ympäristövaikutusten huomioonottamiseen. Rakennusvaiheessa koettiin voitavan vaikuttaa pääasiassa vain maisemallisiin seikkoihin. Ympäristöhäiriöt nähtiin edelleen pitkälti tienpidon lähes väistämättöminä sivutuotteina. Lainsäädäntöä tai (ulkopuolista) viranomaissääntelyä pidettiin tärkeimpänä ennaltaehkäisevänä käytäntönä. Suunnittelussa puhuttiin "tien ympäristöön sovittamisen" mahdollisuuksien parantamisesta.

"Tienrakennustoimintaan liittyy pysyvien ympäristövaikutusten ohella erilaisia työnaikaisia ympäristöhäiriöitä [...] kunnossapitotoiminnassa ympäristöhäiriöt liittyvät liikenteeseen ja tienkäyttöön".

–Tieympäristöhoito-ohjeiden inventointi, TVH 1984

Painopisteenä olikin aiheutuvien "ympäristöhäiriöiden" torjunta. Keinona käytettiin mm. Tielaitoksen omien ohjeistojen luomista ja ajantasaistamista. Tielaitoksen virallisen ympäristöpolitiikan tarkistamisessa edettiin osa-alueittain, sitä mukaa kuin ao. ohjeet saadaan ajan tasalle ja esim. piireittäiset ympäristönhoito-ohjelmat tehtyä. Näiden osien liittämällä toisiinsa katsottiin aikanaan päästävän uuteen ympäristöpolitiikkaan.

Käytännön tasolla Tielaitoksen toiminta 1980-luvulla perustui ympäristöasioissa pääasiallisesti lakisäätöiden velvoitteiden täyttämiseen. Vuosikymmen oli Tielaitoksessa selkeästi tienrakennukseen orientoitunut aikajakso, mikä näkyy sekä ympäristöjulkaisujen lukumäärässä että aihepiireissä. Ympäristöä käsitteleviä julkaisuja on varsin vähän. Vuosikymmenen alkupuolen julkaisuissa tärkeimmät teemat ovat rakennusaikaisten ympäristöhaittojen lieventäminen ja pohjavesien suojeleminen. 1980-luvulla vain osassa tiepiirejä oli erillinen maisemanhoitoon ja ympäristönsuojeluun keskittynyt henkilö. Nämä tehtävät hoidettiin siis jonkin muun toimen ohessa ja yleisesti ottaen ilman asianmukaista koulutusta. Samoin ympäristönhoitosuunnitelmia tehtiin vain osassa hankkeita.

Vuosikymmenen puolivälistä alkanut nousukausi lopetti ympäristöaiheisen julkaisutoiminnan miltei kokonaan, joskin yksittäisten toimintojen osalta kehitystyö jatkui (esim. tietuotannon menetelmien kehittäminen, YVA - vrt. esim. TVH 1988, 1989a, 1989b). Ilmiö on mielenkiintoinen siinä mielessä, että samaan aikaan ympäristöhallinto kehittyi voimakkaasti omalla tahollaan. Elävää vuorovaikutusta kahden kasvavan hallinnonalan välillä ei juurikaan ollut vielä tänä aikana. Ympäristöministeriön vuonna 1985 asettaman tie- ja vesirakennuslaitoksen ja ympäristöministeriön välisiä yhteistyökysymyksiä käsitelleen työryhmän erityiseksi huomionaiheeksi oli nimetty teiden rakennettuihin ja luonnonympäristöön soveltamiseen liittyvät asiat. Tämän *Liikenne- ja tie- ja vesirakennushallituksen yhteistyöryhmän* mietinnössä (YLT-ryhmä 1989) kiinnitettiin huomiota paitsi tienpidon ympäristötoiminnan kehittämisen yleisiin kysymyksiin, myös yksittäisiin tiehankkeisiin. Mietintö valmistui vasta vuoden 1989 lopulla.

4.2 Kestävän kehityksen tienpidon -retoriikan luominen 1990-1993

4.2.1 Kestävän kehityksen esiinmarssi

Kansainvälisessä ympäristökeskustelussa tapahtui suuria muutoksia 1980-luvun lopulla. Syntyi keskustelu kestävästä kehityksestä, mikä yltyi monin tavoin myös suomalaiseen ympäristöpolitiikkaan. Tarve ympäristöpolitiikan uudelleen muotoiluun kasvoi.

Lähtölaukauksena toimi vuonna 1987 julkaistu YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti *Yhteinen tulevaisuutemme*. Raportissa kestävä kehitys määriteltiin seuraavasti: "nykyhetkellä elävien sukupolvien tarpeet

on tyydytettävä viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa." Pääajatuksena oli taloudellisen kasvun ja ympäristönsuojelun tavoitteiden yhteen nivominen. Mielenkiintoista oli, että liikenteeseen ei tässä nk. Brundtlandin raportissa viitattu käytännössä lainkaan. Huomio keskitettiin lähinnä energian tuotantoon.

Suomessa asetettiin pian toimikunta jatkamaan maailmankomission työtä kansallisella tasolla. Samalla kestävää kehitystä alettiin määritellä ja operationalisointeja pohtia monilla eri tahoilla.

1988 hallituksen ympäristöpoliittisessa selonteossa (Valtioneuvosto 1988) ympäristönsuojelun ja ympäristöpolitiikan nähtiin koskevan ympäristöhallinnon lisäksi myös muita hallinnon aloja. Kestävä kehitys nousi ympäristöpolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi.

Selonteossa liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiskeinot ja mahdollisuudet niiden toteuttamiseen nähtiin melko yksioikoisesti. Lyhyellä tähtämellä nähtiin parhaana keinona ajoneuvo kohtaisten päästöjen pienentäminen. Kun tämä tie on kuljettu loppuun, täytyy liikennettä vähentää ja ajonopeuksia laskea.

Keskeisinä keinoina liikenteen vähentämiseen nähtiin maankäytön optimointi, suoranaiset liikennerajoitukset sekä verotus. Mahdollisuuksia liikenteen vähentämiseen tai ajonopeuksien laskemiseen selonteko piti lyhyellä tähtämellä pieninä.

"Koska liikenne sinänsä ja sen määrällinen, erityisesti tieliikenteessä tapahtuva kasvu ovat sidoksissayhteiskunnan rakenteeseen ja länsimaiseen elämäntapaan, ei liikenteen haittoja voida poistaa vaikuttamatta koko yhteiskuntaan. Näyttääkin siltä, että merkittäviä liikenteen vähennyksiä tai olennaista muutosta liikennemuotojen työnjakoon on saavutettavissa vain suurten yhteiskunnallisten muutosten avulla tai muuttamalla elämäntapaa. Tällaiset muutokset eivät kuitenkaan ole mahdollisia ennen kuin koko kansalaisyhteisö on sisäistänyt muutoksen tarpeellisuuden."

Selonteossa todettiin kuitenkin, että informaatioteknologian kehitys saattaa vaikuttaa fyysisen liikenteen tarpeeseen. Selonteossa todettiin myös, että liikenneturvallisuuden paranemisen lisäksi monet syyt puoltaisivat ajonopeuksien alentamista. Muun muassa ajoneuvoliikenteen energiankulutuksen optimaarvo saavutetaan 70-80 km/h nopeuksilla ja väylien välityskyvyn maksimi vielä alhaisemmilla nopeuksilla. Selonteko ohjeisti myös laaja-alaiseen ympäristövaikutusten arvottamiseen.

"[L]iikennepoliittisia ratkaisuja tehtäessä ja erityisesti, milloin käytävissä on vaihtoehtoisia liikennemuotoja, myös sellaiset yhteiskunnalliset kustannukset, joita nyt ei pystytä arvottamaan, otetaan sopimuksenvaraisina summina huomioon."

Yleisellä tasolla selonteossa siis todettiin melko yksioikoisesti, että ensin ulosmitataan ajoneuvokohtaiset tekniset mahdollisuudet ja vasta tämän jälkeisessä pakkotilanteessa aletaan täysipainoisesti soveltaa muita keinoja. Kun liikenteen ympäristöhaitat ovat kuitenkin paitsi yleinen huolenaihe myös jokapäiväistä todellisuutta, ja kun suuria yhteiskunnallisia muutoksia ei ko. aikaan ollut näköpiirissä (joskin sellainen tapahtui muutaman vuoden sisällä laman vaikutuksesta), nähtiin selonteossa tarpeelliseksi käsitellä tarkemmin vähentämiseen liittyvää keinostoa. Keskeisinä keinoina liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi esitettiin maankäytön ja liikenneväylien suunnittelun lähentäminen, julkisen liikenteen edistäminen sekä YVA-käytännön ja hankkeiden jälkiarvioinnin ja seurannan kehittäminen.

1990 valmistui hallituksen selonteko kestäväan kehitykseen tähtäävistä toimista, *Kestävä kehitys ja Suomi* (Valtioneuvosto 1990). Liikenteen osalta selonteossa kiinnitettiin erityisesti huomiota yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän muutoksien vuorovaikutteisuuuteen. Molempien suunnittelemista joustaviksi peräänkuulutettiin. Suunnittelussa kiinnitettiin huomiota erityisesti tasapainoisen alueellisen kehityksen ja liikennejärjestelmän tehokkuuden yhteensovittamiseen. Erityistä huomiota tuli kiinnittää kuljetusten moninaiisiin ympäristövaikutuksiin, maankäytön suunnittelun kehittämiseen ja energian tehokkaaseen käyttöön. Liikenteen sisäisestä työnjaosta mainittiin, että julkista liikennettä tulisi tehdä houkuttelevammaksi. Tavarakuljetuksissa tulisi parantaa eri liikennemuotojen ajoneuvokalustojen yhteensopivuutta sekä lisätä kuljetustehokkuutta. Haittojen vähentämisestä todettiin yleisesti:

"Ajoneuvotekniset keinot ovat monia rakenteellisia keinoja nopeampi tapa pakokaasu- ja meluhaittojen vähentämiseksi. Niillä ei kuitenkaan voida vähentää muita ongelmia, kuten liikenneväylien rakentamisesta syntyviä haittoja. Muiden haittojen ja energian käytön vähentämiseksi tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja, joilla voidaan vaikuttaa liikenteen määrään ja liikennemuotojen valintaan."

Varsinaisina toimenpide-ehdotuksina selonteossa esitettiin, että ajoneuvojen päästönormien tiukennukset tehdään edistyneimpien maiden tahdissa, vaihtoehtoisten polttoaineiden kokeiluja jatketaan ja nopeusrajoituksia tarkistetaan vastaamaan paikallisia olosuhteita.

Molemmissa selonteoissa otettiin tieliikenteen osalta selkeästi kantaa kaksivaiheisen ympäristövaikutusten vähentämisen puolesta. Ensimmäisenä vaiheena nähtiin ajoneuvoteknisten parannusten käyttöönotto. Vasta pidemmän ajan kuluessa, kun ajoneuvoteknologian mahdollisuudet on ulosmitattu, nähtiin realistiseksi toteuttaa liikenteen vähentämiseen johtavia, rakenteellisia toimenpiteitä.

Tämä näkemys antoi Tielaitokselle selkeän viestin, joka olikin nähtävissä seuraavan ympäristöpolitiikkadokumentin muotoiluissa: yleisellä tasolla liikenteen kasvua ei tarvitse asettaa kyseenalaiseksi vielä aikoihin, vaan ajoneuvokannan uusimisella selvittää toistaiseksi.

4.2.2 Tielaitos ympäristökonfliktien osapuolena

Kestävän kehityksen ohjelmien nostattama ympäristökeskustelu alkoi vaikuttaa Tielaitoksessa 90-luvun alussa. On huomattava, että tässä kolmannessa ympäristöaallossa ei ollut enää kyse ainoastaan kansalaisyhteiskunnan tasolla vaikuttavasta ruohonjuuritason ympäristöliikchedinnästä. Nyt sekä kansainväliset että kansalliset poliittiset ja hallinnolliset instituutiot asettivat ympäristökysymykset tärkeään asemaan yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Kansainvälisen ympäristökeskustelun lisäksi Suomessa kuitenkin koettiin vuosina 1988-91 kolmas ympäristökamppailujen aalto (Rannikko 1994). Tämä kausi oli varsin suomalainen ilmiö, sillä samanlaista ei ole löytynyt monessakaan muussa länsimaassa. Huomionarvoista on, että eniten lisääntyneet konfliktit liittyivät tienrakennushankkeisiin ja rakennusten suojeluun. Tielaitoksesta oli siis 1980-luvun lopulla tullut keskeinen ympäristökonfliktien osapuoli ja ympäristön hyötykäytön ajaja. Syykin oli selvä. Nousukauden aikana uusia tiesuunnitelmia syntyi nopeaan tahtiin kaikkialla Suomessa. Kun ympäristöselvitysten tekemisen ja suunnittelun avoimuuden periaatteet olivat heikosti kehittyneitä, olivat ristiriidat paikallisten asukas- ja ympäristöliikkeiden kanssa voimakkaita.

1980-luvun lopulla oli selvää, että Tielaitos oli ajanut yhden tien päähän: ympäristökysymyksiin ja kansalaisten huolestumiseen omasta ympäristöstään oli syytä reagoida jo selkeän aktiivisesti. Ulkoiset paineet muutokseen olivat erittäin suuret. Vuonna 1990 Tielaitoksen tutkimuspolitiikassa näyttää tapahtuneen merkittävä käänne. Monen vuoden hiljaiselon jälkeen Tielaitoksessa alettiin urakoida ympäristöaiheisia julkaisuja.

Tielaitoksen uusi ympäristötietoisuus näyttäytyy selvitysten aihepiirien laajana kirjona. 1980-luvulla vaikuttanut rakentamisen vaikutusten selvittäminen muuttui ylläpidon kehittämiseksi. Pohjavesien suojelusta ja viherrakentamisen ohjeistamisesta tarkastelujen kirjo laajentui myös päästöjen sekä maisema- ja miljöotekijöiden tutkimiseen. Ympäristövaikutusten huomioon ottoa jo suunnitteluvaiheessa alettiin pohtia, ja kokonaan uutena kenttänä esittäytyivät alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä maankäyttöön liittyvät tarkastelut. Alettiin myös tuottaa laaja-alaisempia ja yleisiä ympäristökysymyksiä käsitteleviä selvityksiä, sekä ympäristön käsitettä laajemmin käsitteleviä, muun muassa hyvinvointiin, elämysellisyyteen ja eri ympäristötekijöiden arvottamiseen liittyviä julkaisuja.

Erityisesti on huomattava ympäristövaikutusten arvioinnin kehittyminen. Ympäristöministeriön vuonna 1986 asettama Valtatie 3:n suunnittelutyön ympäristövaikutusten arvioinnin ohjaus- ja seurantatyöryhmä ehdotti 1988, että tie- ja ympäristöviranomaiset määrittelevät yhteistyössä aika ajoin ne hankkeet, jotka edellyttävät ympäristöselvitysten laatimista. Tämän perusteella ympäristöministeriön, liikenneministeriön ja tie- ja vesirakennushallituksen yhteistyöryhmä esitti 1989 lääneittäisten yhteistyöryhmien perustamista

käsittämään alueellisesti tärkeitä tiensuunnittelukysymyksiä (vrt. YLT-ryhmä 1989). Ympäristöministeriö teki tämän aloitteen vuonna 1990, ja vuoden 1991 alussa lääninhallitukset nimesivät tiepiirikohtaiset tieympäristöyhteistyöryhmät.

Varsinaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kehittämisessä Tielaitos on ollut erittäin aktiivinen. Tielaitoksessa ympäristöselvitysten laatiminen aloitettiin jo 1980-luvun puolella, kun ympäristöministeriö käynnisti lakivalmistelun vasta vuonna 1991. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä astui voimaan pitkällisten kiistojen jälkeen 1.9.1994. Samaan aikaan vuosina 1991-1994 Tielaitoksen kehittämiskeskus laati sarjan julkaisuja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä suunnittelun eri vaiheissa (vrt. esim. Tielaitos 1993b, 1993 c, 1994g, ks. myös Harmaajärvi & Hirvonen 1996).

Vuonna 1991 valmistui 1989 asetetun Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö Liikenne 2000 (Komiteanmietintö 1991), jossa määriteltiin liikennepolitiikalle asetettavat yleiset tavoitteet ja tehtiin ehdotuksia periaatekannanotoiksi. Mietinnössä asetettiin liikennepolitiikan tavoitteeksi maankäytön ja liikenteen kehittäminen siten, että tarvittava liikenne voidaan toteuttaa vähäisimmillä mahdollisilla kuljetuksilla. Asettamansa päämäärän tueksi komitea nimesi tavoitteita: kestävän kehityksen periaatteen omaksumisen liikenteessä, liikenneturvallisuuden parantamisen, kansalaisten liikkumisoikeuden turvaamisen sekä maan liikenteen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamisen. Komitea totesi, että nykyinen liikennejärjestelmä sekä erityisesti liikenteen ennakoitu kasvu ovat selvässä ristiriidassa kestävän kehityksen periaatteen kanssa. Kestävän kehityksen suuntaan vaikuttavissa toimenpiteissä tulee noudattaa kansainvälisesti edistyneimpien valtioiden käytäntöä.

4.2.3 Keskeiset ympäristöpoliittiset dokumentit 1991-92

Parin vuoden tutkimus- ja selvitysvaiheen jälkeen Tielaitos suuntautui samalla jo selkeästi tulostamaan uutta ympäristötietoisuuttaan toiminta- ja tavoiteohjelmiksi. Vuonna 1991 laadittu *Tielaitoksen ympäristön toimintalinjat, luonnos* (Tielaitos 1991a), otti lähtökohdaksi valtioneuvoston selonteon sekä parlamentaarisen liikennekomitean mietinnön määritellesään Tielaitoksen ympäristöpolitiikan suuntaviivoja. Samana vuonna julkaistut tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelma *Tie 2010* (Tiehallitus 1991) sekä *Tie ja ympäristö - Yleisohje tiehankkeiden suunnittelulle* (Tielaitos 1991b) olivat myös tärkeitä Tielaitoksen uuden ympäristöpolitiikan lähtökohtia. Yleisohje tiehankkeiden suunnittelulle on uuden ohjeiston yleisohje, jossa luodaan suuntaaviivat ympäristövaikutusten arvioinnille tiehankkeiden suunnitteluprosessissa.

Vuonna 1991 käynnistettiin myös selvitys yleisten teiden ympäristön tilasta. Tarkoituksena oli koota yhtenäinen tietopohja ja löytää ongelmakohdat tiepiirikohtaisesti. Esiselvitys, jossa hahmoteltiin toiminnan käytännön suuntaviivat ja selvitysten suorittamisen perusteet, valmistui 1993 (*Yleisten teiden*

ympäristön tilan selvitys - Luonto, maisema, kulttuurihistoria). Vuoden 1992 politiikkadokumentti *Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka* (Tielaitos 1992a; tässä tutkimuksessa lyhyesti: [Tielaitoksen] ympäristöpolitiikka 1992) oli luonnoksen pohjalta tarkennettu ympäristöpoliittinen julkilausuma.

Keskeiset dokumentit, *Tie 2010* ja *Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992* ovat eräänlainen vastinpari. *Tie 2010* pitkän tähtäyksen tienpidon ohjelmana heijastelee liikennepoliittista asenneilmapiiriä. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 puolestaan leimallisesti ympäristöpoliittisena julkilausumana tarkentaa ympäristösektorin näkökulman suhteessa liikennepoliittikkaan. Periaatteessa ympäristöpoliittinen ohjelma saa yleisemmän liikennepoliittisen viitekehyyksensä *Tie 2010* ohjelman painotusten kautta.

Tie ja ympäristö - Yleisohje tiehankkeiden suunnittelulle kuvaa käyttöön otettavan keinoston kehittämistä. Ympäristöpolitiikkadokumentin luonnos *Tielaitoksen ympäristön toimintalinjat* täydentää kuvaa antamalla osviittoja ympäristöpolitiikan muotoutumisen prosesseista. Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnön muotoilut kertovat lähtökohdista.

Tie 2010

Tie 2010 on tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelma vuodelta 1991. Se esittelee Tielaitoksen käsityksen siitä, miten Suomen maantiestöä olisi kehitettävä seuraavan 20 vuoden aikana, jotta

”... me [Tielaitos] voisimme taata liikenteen sujumisen ja liikennekustannusten kehittymisen puolesta maamme elinkeinoelämälle ja Suomen kansalaisille menestymisen selvästi tiukentuvassa kansainvälisessä kanssakäymisessä.”

–*Tie 2010*, 1991, esipuhe (pääjohtaja Loikkanen)

Tie 2010:n keskeiset tavoitteet liittyvät alue- ja yhdyskuntarakenteen tukemiseen, liikenneturvallisuuden parantamiseen, tieliikenteen ja tienpidon ympäristöhaittojen vähentämiseen sekä tieliikenteen peruspalvelutason turvaamiseen. Dokumentissa tasapainoillaan ympäristön ja talouden välillä. Aluepolitiikkaan kiinteästi liittyvä tasapainoisen alueellisen kehityksen tukeminen on tärkeimpänä lähtökohtana. Ympäristötavoitteiden asettelu on melko varovaista. Ympäristöhaitoista todetaan mm. seuraavaa:

”Tieliikenne on merkittävä energian käyttäjä ja elinympäristön saastuttaja. Tieliikenteen melu ja päästöt sekä suolaus vaikuttavat lähiympäristöön ja vesiin. Tiehankkeet ja niiden vaikutukset muun maankäytön kehitykseen muuttavat maisemaa ja rakennettua ympäristöä. Kaupunkiseuduilla liikenteen kasvu ja maankäytön hajautuminen lisäävät ympäristöongelmia.”

–*Tie 2010*, 1991, s. 7

Tästä päädytään raportin ympäristötavoitteisiin, jotka sisältävät pyrkimyksiä vaikuttaa ympäristön tilaan, haittojen vähentämistä sekä osavastuuta ympäristöstä. Tavoitteeksi asetetaan aktiivinen reagointi omaan toiminnan haitallisiin vaikutuksiin jo ennalta. Lisäksi mainitaan, että liikenteen ja maankäytön suunnittelulla pyritään hillitsemään liikenteen kasvua. Toisaalta yhdessä ympäristötavoitteiden kanssa *Tie 2010* sitoutuu tiukasti taloudellisen kehityksen edistämiseen:

"Liikenne kasvaa valtateillä ja kaupunkiseutujen lähiympäristöissä. Elinkeinoelämän kilpailukyky edellyttää hyviä kansainvälisiä yhteyksiä. [...] Muun tieverkon osalla liikenteen kasvu on vähäisempää. Tärkeintä on kehittää liikenteen sujuvuutta ja liikenneturvallisuutta taajamissa ja niiden läheisyydessä."

—Tie 2010, 1991, s. 9

Näistä premisseistä päädytään tieverkon kehittämisen tavoitteisiin:

"Tielaitos edistää maamme kilpailukykyä toteuttamalla yhteiskunta- ja liikennetaloudellisesti kannattavia hankkeita."

Taloudellisen kannattavuuden ja ympäristön tilasta huolehtimisen keskinäistä priorisointia ei tehdä. Taloudelliset tekijät ovat kuitenkin *Tie 2010:ssä* retorikan tasolla selvästi tärkeämpiä ja jo lähtökohtaisesti hyväksytyjä. (Liikenne) ympäristön tilaan ja ympäristöhaittoihin pyritään vaikuttamaan, mutta kilpailukykyä edistetään ja verkkoon panostetaan. *Tie 2010* -suunnitelman toimenpiteiden vaikutukset esitetään seuraaviksi:

- luodaan edellytykset turvalliselle liikkumiselle
- ruuhkia saadaan vähennettyä liikenteen kasvusta huolimatta
- valtatieverkko on aluerakenteeseen sopiva
- yhdyskuntarakenteisiin kohdistuvien ristiriitojen pieneneminen
- elinkeinoelämälle pitkän aikavälin hyötyjä
- polttoaineen kulutuksen kasvun hillitympi vauhti
- häkä- ja hiilivety päästöjen pieneneminen, typen oksidipäästöjen kasvu
- melualueiden laajuuden lisääntyminen.

Ohjelman kokonaisvaikutukset ympäristöön vaikuttavat siis nykytilannetta enemmän huonontavilta kuin parantavilta yksittäisistä edistysaskeleista huolimatta. Hiilidioksidipäästöjen kohtalosta ei tässä yhteydessä mainita mitään. Ympäristövaikutusten yhteydet laajempiin ympäristöongelmiin kuten happamoitumiseen ja ilmaston muutokseen jäävät tässä vaille selvää tulkintaa. Kytös aluepolitiikkaan tuottaa aluerakennetta, jonka liikenteelliset vaikutukset eivät ole linjassa liikenteen vähentämispyrkimysten kanssa.

Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992

Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 määrittelee Tielaitoksen tehtäviksi seuraavaa:

1) tienpidon kehittäminen:

”Tielaitos vaikuttaa liikenneympäristön tilaan ja toteuttaa ympäristöhaittoja vähentäviä toimenpiteitä. Tielaitos ottaa toiminnassaan vastuun ympäristön säilymisestä ja hoidosta käytännön mahdollisuuksien rajoissa, tietoisena siitä aiheutuvista kustannuksista ja vaikutuksista.”

2) tuotannon ja ylläpidon kehittäminen:

”Tielaitos hankkii tiedon ja taidon tason, jolla se voi toimia uusien ideoiden ja ratkaisujen tuottajana. Tienpidon tuotteita tarkastellaan suhteessa niiden koko elinkaareen. Tielaitoksen toiminnan energiankulutusta ja päästöjen sekä jätteen määrää vähennetään. Luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön ja materiaalien uusiokäyttöön panostetaan.”

Ympäristöpolitiikan keinoja listataan seuraavasti:

- * Ohjelma- ja suunnittelutasolla on tärkeää määritellä energiankäytön ja päästöjen vähentämisen tavoitteiden toteuttamiseen johtavat keinot.
- * Olevilla teillä keskeiset keinot liittyvät taajamien maankäyttöön, liikenneturvallisuuteen, taajamakuvaan, pohjaveden suojaukseen ja meluhaittojen torjuntaan.
- * Uusien teiden suunnittelussa keskeistä on liikenteen ja maankäytön suunnittelun kytkeminen toisiinsa, ympäristövaikutusten arvioinnin saattaminen osaksi suunnittelua ja päätöksentekoa sekä osallistumisen mahdollistaminen.
- * Rakennustoiminnassa tärkeimmät keinot liittyvät materiaalien käyttöön, jätehuoltoon, työmaiden järjestelyihin sekä viimeistelyn tasoon.
- * Kunnossapidossa tärkeimpänä yksittäisenä kohteena on talvisuolauksen kehittäminen. Pitkällä tähtäimellä koko kunnossapidon toteutus ja sen menetelmät vaativat kehittämistä.

Tielaitoksen omien tehtävien lisäksi määritellään yhteistoimintatehtäviä, joissa nähdään voitavan vaikuttaa yleisempiin tieliikenteen muuttumiseen liittyviin tekijöihin. Tällaisia tehtäviä ovat yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä kuljetusten ja tekniikan kehittäminen. Vielä mainitaan osallistuminen liikenne- ja ympäristöpolitiikan kehittämiseen, jossa

”[T]ielaitos selvittää tieliikenteen hyötyjä ja haittoja sekä tiepoliittisia vaihtoehtoja ja niiden merkitystä ympäristölle. [...] Tielaitos osallistuu autoistumista, matkustamista ja kulkuvälineiden valintaa koskevaan tutkimukseen, tieliikenteen tulevaisuuden roolin selvittämiseen sekä vaihtoehtoisten liikennepoliittisten ratkaisujen arviointiin.”

Vuodesta 1992 lähtien Tielaitos alkoi ensimmäistä kertaa itse nostaa esille liikenteen vähentämisteemoja liikennekomitean ajatuksia mukaillen. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 esittää, että kestävä kehityksen saavuttamiseksi

- 1) pyritään liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen, jossa yhdyskuntarakenteet ja liikennematkaisu suunnitellaan joustaviksi;
- 2) liikenteen pakokaasu- ja meluhaittoja vähennetään parhaan taloudellisesti käytettävissä olevan tekniikan avulla, rakenteellisesti sekä taloudellisin ohjailutoimin;
- 3) kunkin liikennemuodon suunnittelussa otetaan huomioon muut liikennemuodot ja pyritään yhteiskuntataloudelliseen kannattavuuteen.

Liikennetarpeen vähentämiseen johtavia keinoja ei kuitenkaan määritellä kovin tarkasti, vaan todetaan, että

"Sellaisista toimista, joilla olisi merkittävä vaikutus pitkän tähtäyksen kysymyksiin, kuten auton käytönkehitykseen, ei nyt ole riittävää tietoa, vaan sitä on määrätietoisesti hankittava."

Dokumentissa on asetettu myös eräitä yleisiä edellytyksiä ympäristöpolitiikan toteuttamiselle:

"Ympäristönsuojelu Tielaitoksen toiminnassa edellyttää, että tunnetaan tieliikenteen ja tienpidon ympäristövaikutukset sekä lakisääteiset ympäristönsuojelun tavoitteet ja että toiminnassa mahdollisuuksien mukaan sovelletaan "haitantuottaja vastaa" -periaatetta."

"Tielaitoksen ympäristöpolitiikan tavoitteena on varmistaa, että ympäristönsuojelun perusvelvoitteita noudatetaan ja että laitoksen toimintaa kehitetään siten, että ympäristöosaaminen on siinä yhtenä keskeisenä tekijänä."

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992, s.5

Tielaitos sitoutuu tässä siis kustannusvastaavuuteen – mahdollisuuksien mukaan – sekä täyttämään "perusvelvoitteet", mutta sen pidemmälle ei mennä. Ympäristöosaaminen on "yksi keskeinen tekijä". Kyse ei siis ole ympäristöpolitiikan integroinnista vaan pikemmin yhden eriytyneen osa-alueen asiallisesta hoitamisesta omissa raameissaan. Tältä pohjalta lienee kuitenkin perusteltua otaksua, että ympäristöosaaminen olisi laitoksen ydinosaamista.

Ydinosaamisen käsite lanseerattiin Tielaitoksessa vuonna 1992, ja vuoden 1993 ydinosaamisprojektin julkaisussa *Tielaitoksen ydinosaaminen* (Tielaitos 1994e) määritellään ydinosaamisen alueet tarkemmin. Ydinosaamisen eri alueiden (liikenteen kysyntä ja tienpidon tarpeet, tietuotantoprosessin hallinta, liikenteen hallinta) sisällöissä mainitaan tienpidon yhteiskunnalliset ja ekologiset vaikutukset sekä tuotannon ympäristövaikutukset. Tässä yhteydessä ympäristöstrategia siis on mainittu varsinaisia toimintastrategioita avustavana

tukistrategiana, ei siis ydinosaamisen alueena. Jos lähdetään näkökulmasta, jonka mukaan Tielaitos ei ole varsinainen ympäristölaitos, on tämä rajaus luonteva. Jos taas valitaan näkökulma, jonka mukaan lähes kaikki Tielaitoksen toiminta vaikuttaa olennaisella tavalla ympäristön tilaan ja näin ollen Tielaitoksen tulisi olla myös ympäristölaitos, on rajauksen luontevuus kyseenalainen. Lisäksi Tielaitoksen ns. varsinainen ydinosaaminen laajenee sisällyttäen ympäristöosaamisen suuntaan, esimerkkeinä vaikkapa talvisuolauksen ja pohjavesien suojelun kehittämisen liittyminen toisiinsa, tai tien rakennesuunnittelun ja eläinten käyttäytymisen tuntemuksen kytkeytyminen toisiinsa.

Tielaitoksen tehtävät ja tavoitteet ympäristökontekstissa määritellään siis selkeästi. Käytännössä sitoumusta murennetaan jossain määrin asettamalla ympäristövastuulle monia tulkintoja mahdollistavat reunaehdot, kuten käytännön mahdollisuuksien rajallisuuden korostaminen sekä "tietoisuus aiheutuvista kustannuksista". Kun samaan aikaan Tielaitoksessa kehitetään kustannushyötylaskentaa hankkeiden priorisoinnin pääkriteeriksi eikä ympäristötekijöille ole määritelty yhteismitallisia arvoja, voidaan vain todeta:

"On turvattava resurssit ympäristötavoitteiden toteuttamiseen. Ympäristöasioiden tarkempi huomioon ottaminen parantaa liikennetarkkaisu-
jen laatua, mutta laadukkaampi tulos yleensä maksaa entistä enemmän. Laadun vaatimat panokset on otettava lukuun, kun arvioidaan taloudellisia tuloksia ja tehokkuutta."

-Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 Osa 3: Tielaitoksen tavoitteet, s. 21

Ympäristönsuojelun kustannuksia pidetään selvästi enemmän ylimääräisenä kustannuksena kuin normaalina laatutasona. Ympäristönsuojelutoimet pitää toteuttaa muilla kriteereillä arvioitujen tehokkuuskriteerien ehdoilla ja rajoissa.

4.2.4 Liikenteen ympäristöpolitiikan keskeiset periaatteet 1990-luvun alussa

1990-luvun alun liikennesektorin ympäristöpolitiikassa on erotettavissa kaksi johtavaa uutta periaatetta. Kestävä kehitys määrittää yleiset reunaehdot, minimiliikenneperiaatteen soveltamista voidaan puolestaan pitää kestävä kehityksen toteutumisen kannalta välttämättömänä ehtona.

Kestävä kehitys

Kestävä kehitys käsitteenä on *Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992* -dokumentissa otettu kaikkea liikennejärjestelmien suunnittelua ja liikenteen hoitoa ohjaavaksi yleisperiaatteeksi. Kestävä kehitys määritellään seuraavasti:

"Kestävä kehitys tarkoittaa, että ihmiskunnan nykyiset perustarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omansa. Kasvun laatua on muutettava siten, ettei kasvu vaaranna ympäristöä tai johda luonnonvarojen tuhlaukseen. Luonnonvaraperustaa on suojeltava ja vahvistettava, teknologian kehityssuuntaa muutettava ja teknologian riskit saatava hallintaan. Päätöksenteossa ympäristö- ja talousnäkökohdat on nivottava yhteen."

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992

Tämä on peruseriaatteeltaan Brundtlandilainen "laajennettu" perusmääritelmä, jossa kasvun jatkumisen (tai ko. tilanteessa kasvu-uralle palaaminen) on väitetty olevan sisäänrakennettuna. Teknologian riskien saaminen hallintaan on erityisesti Tielaitoksen toimialalla tärkeä yksityiskohta, johon konkreettisesti puututaan monissa teknisissä dokumenteissa. Tällä alueella onkin tehty ehkä eniten työtä ja saavutettu huomattavimmat konkreettiset tulokset.

Itse asiassa ympäristöpolitiikka 1992:ssa ei suorasanaisesti sitouteta Tielaitosta tai sen toimintaa kestävän kehityksen periaatteiden noudattamiseen. Kestävän kehityksen vaatimukset on kuitenkin tiivistetty dokumentin ensimmäisessä lauseessa seuraavasti:

"Tieliikenteen ja tienpidon vaikutusten tulee sopeutua siihen, minkä luonto, ihminen, talous ja kulttuuri kestävät"

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992, s. 5

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikka liittyy Tielaitoksen toiminnan kiinteästi liikennepolitiikkaan. Ympäristökysymykset asetetaan arvotettavaksi yhdessä sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden kanssa:

"Liikennepolitiikan yleistavoite on kehittää liikennettä ja liikenneoloja taloudellisesti, tehokkaasti ja tasapuolisesti, parantaen väestön oikeudenmukaista hyvinvointia ja ympäristön laatua sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä."

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992, s.

17

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikassaan Tielaitos lähtee siis liikkeelle yhteiskunnan asettamista reunaehdoista, kun kymmenen vuotta aiemmin ympäristöpolitiikka 1982 -dokumentissa liikenne- ja yhteiskuntapolitiikan vaikutusta ei mainittu lainkaan.

Minimiliikenneperiaate

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea oli vuonna 1991 asettanut tärkeimmäksi liikenteen ongelmien ratkaisukeinoksi tarvittavan liikenteen hoitamisen minimimäärällä kuljetuksia.

"Etsiessään keinoja liikenteen ongelmien vähentämiseksi havaitsi komitea tarpeen kehittää maankäyttöä ja liikennettä siten, että tarvittava liikenne voidaan toteuttaa vähäisimmillä mahdollisilla kuljetuksilla."

–Komiteanmietintö 1991:3,; Tiivistelmä, Päämäärä ja tavoitteet, 1. kappale

Tämän periaatteen lähtökohtana on liikennetarpeen, jota ei erikseen määritellä, tyydyttäminen tehokkaasti, ts. välttämällä ylimääräisiä kuljetuksia. Lähtökohteisena olettamuksena lienee, että tarpeetonta liikennettä (tulevaisuudessa vai nyt?) ei ole. Toisaalta voidaan tehdä myös tulkinta, että minimiliikenneperiaate koskee ainoastaan ns. tarpeellista liikennettä määriteltynä tietyillä mittareilla, jolloin vastaavasti osa liikenteestä luokitellaan tarpeettomaksi ja sitä joko rajoitetaan, vaikeutetaan tai kielletään tai se jätetään kehittymään vapaasti (markkinaohjaus). Ilmeisten määrittelyongelmien takia periaatteen soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi.

Tielaitos on toki myös lähestynyt laajempaa minimiliikenteen määritelmää, vaikkakin vastuu on jaettu koko liikennesektorille – kuten kestävän kehityksenkin noudattamisen vaatimus yleisestikin. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 nosti keskeiseksi tavoitteeksi liikennekomitean hengen mukaisesti pyrkimyksen ”liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen.” Tasapainoisen aluerakenteen tarkemmasta määrittelystä riippuen tämä voidaan tulkita enemmän tai vähemmän ristiriitaiseksi lähtökohdaksi.

Tielaitoksen yleisenä tavoitteena on toki ollut liikenteen ja maankäytön keskinäinen integrointi, jotta esim. maankäytön tehostumisella ja yhdyskuntarakenteen tiivistymisellä sekä liikennejärjestelmän kehittämisellä olisi liikenteen määrää vähentävä tai sen kasvua – suhteessa nykyisen infrastruktuurin mukaisiin trendeihin –hidastava vaikutus. Tielaitoksen näkökulmasta tällaisen periaatteen sitovuus ei kuitenkaan liene näyttänyt merkittävältä. Vähintäänkin on ollut tarpeen muotoilla periaate uudestaan siten, että se voi palvella myös Tielaitoksen muita tavoitteita:

"Tielaitos kehittää tieverkkoa [osana liikennejärjestelmää] siten, että kuljetukset voidaan pitkällä aikavälillä toteuttaa minimiliikenteellä"

–Tie 2010, luku 2, Tienpidon tavoitteet

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992, luku 2.3, Tielaitoksen tehtävät, kappale "Kuljetusten ja tekniikan kehittäminen" (ei hakasuluissa merkittyä osaa)

–Tie ja ympäristö. Yleisohje tiehankkeiden suunnittelulle, luku 2, Tielaitoksen vastuu, 2.3/kappale "Kuljetusten ja tekniikan kehittäminen"

Tässä muotoilussa lähtökohtana on liikenneinfrastruktuurin mahdollisimman tehokas käyttö. Koska määritelmä keskittää Tielaitoksen vastuun tieverkon kehittämiseen osana liikennejärjestelmää, jättää se avoimeksi kysymyksen alue- ja yhdyskuntarakenteen vaikutuksesta minimiliikenteen

määrittelemisessä. Laajempi määrittely puolestaan palauttaisi kysymyksenasettelun paitsi maankäytön tavoitteisiin, myös liikennetalouden ja yhteiskuntatalouden suhteeseen.

Minimiliikenteen määrittely jää välttämättä avoimeksi ja kiistanalaiseksi. Suppean määrittelyn perusteella Tielaitos voi jo sanoa, että olemme jo nykyisin lähes minimiliikennetilanteessa. Tämänhetkisessä liikennejärjestelmässä ei suppean näkökulman perusteella liikenteen absoluuttista tai suhteellista määrää ole mahdollista vähentää, koska liikenne toimii jo nyt lähes optimitehokkuudella. Ympäristöpoliittisesti tavoiteltavaa olisikin määritellä se alue- ja yhdyskuntarakenne sekä liikenteen määrällinen ja laadullinen taso, johon tavoitteilla tulisi pyrkiä. Tämä taas ei onnistu ilman perusteellista yhteiskunnallista arvokeskustelua ja tulevaisuudenkuvien kartoittamista.

4.3 Ympäristöpolitiikan integrointi palvelukulttuuriin 1994-?

4.3.1 Palvelukulttuurin ajatus Tielaitoksen ympäristödokumenteissa

1990-luvun alku merkitsi Tielaitoksessa paitsi ympäristöstrategioiden kehittymistä, myös uuden palvelupainotteisen toimintaidean kehittymistä. Tienpiitoa on alettu lähestyä palvelujen tarjoamisen ja asiakkaiden tarpeiden tyydyttämisen näkökulmista. Tämä palvelulaitosstrategia näkyy myös ympäristödokumenteissa:

"Ympäristönsuojelulähtöinen tuote asettaa korkeampia vaatimuksia. Uudet palvelut ja tuotteet vaativat liiketoiminnallista luovuutta."

–Tielaitoksen ympäristön toimintalinjat, 1991, s. 4

"Ympäristöosaaminen toiminnan yhtenä perusteena merkitsee työmenetelmien, uusien palvelujen ja tuotteiden kehittämistä. Niiden tulee olla tehokkaita, taloudellisia, kauniita, turvallisia, haittoja torjuvia, energiaa ja luonnonvaroja säästäviä, rahoitettavissa ja hallinnollisesti toteutettavissa."

–Tielaitos ja ympäristö, Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992, s.5

Yhtäältä ympäristönäkökohtien huomioiminen uudessa palveluorientaatiossa asettaa haasteita tuotekehittelylle. Toisaalta luovuuden rajat ovat melko tiukat, jos edellytetään liiketaloudellista tehokkuutta ja taloudellisuutta.

"Liikenteen kysyntä ja tienpidon tarpeet on yläotsikko sille osaamiselle, joka sisältää asiakastarpeiden ja niiden muutoksen hallinnan [...]. Tätä ydinosaamista ovat myös tienpidon yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ekologiset vaikutukset, jotka myös määrittävät tarjottavia ratkaisuja."

–Tielaitoksen ydinosaaminen, 1993, s. 18

Tielaitos asettaa itsensä tienkäyttäjän palvelijan asemaan, mutta pitää silti ohjia kädessään. Asiakastarpeiden ja niiden muutoksen hallinta kantaa myös

ajatusta Tielaitoksesta aktiivisena yhteiskunnan vaikuttajana, jonka toiminnan reunaehdot määrittävät nimenomaan sen oman toiminnan vaikutuksista yhteiskuntaan, talouteen ja ympäristöön.

Tienpito liiketaloudellisena, ympäristöorientoituneena palvelutoimintana ei myöskään ole välttämättä helposti määriteltävissä eikä markkinoitavissa:

"Kysynnän ja palvelutarpeiden arviointi on vaikeaa. Vaikka ihmisten arvomaailma onkin muuttumassa ympäristöä paremmin huomioon ottavaksi, on ristiriita arvomaailman ja toiminnan välillä yhä suuri."

–Tielaitoksen ympäristön toimintalinjat, 1991, s. 4

Myös *Tie 2010* korostaa Tielaitoksen roolin muuttumista. Palvelut käsittävät *Tie 2010:n* mukaan tienpidon lisäksi lähinnä tieliikenteen ohjaukseen, liikennetiedotukseen ja uusien palvelumuotojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

1993 julkaistussa liikelaitostyöryhmän loppuraportissa *Tielaitoksen kehittämismvaihtoehdot* Tielaitoksen rooli siirtymäaikana nähdään kahtalaisena: yhtäältä tieviranomaisena, toisaalta tuotantolaitoksena, joka toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena olisi laitoksen kehittäminen kysyntäohjatuksi liikelaitokseksi, jonka rahoitus määräytyisi liikenteen kysynnän perusteella.

4.3.2 Kestävän kehityksen uudet muotoilut Tielaitoksessa

Ympäristöpolitiikka 1992 oli tietynlaisesta häilyvyydestään ja yleisyydestään huolimatta varteenotettava ympäristöpoliittinen julistus organisaatiossa, jossa perinteisillä insinööriarvoilla on edelleen vahva edustus. Sen tavoitteet viittasivat jo liikelaitokseksi muuttumisen mukanaan tuomaan palvelukulttuuriin siirtymiseen. Kun ympäristöpolitiikka saatiin "sisäänajetuksi" noin vuosina 1992-94, voitiin alkaa valmistella seuraavaa vaihetta, nk. kestävästä kehitystä palvelevaa tienpidon ympäristöpolitiikkaa. Tielaitoksen ympäristöpolitiikan tarkistaminen aloitettiin vuonna 1995 ja uusi ympäristöpolitiikka valmistui keväällä 1996. Tätä edelsi selvitystyö, jossa etsittiin uusia muotoiluja kestäväälle kehitykselle.

Vuonna 1994 julkaistiin selvitys *Kestävän kehityksen toteutuminen liikenteessä* (Halla & Kokkarinen 1994). Selvityksen tavoitteena oli pohtia kestävästä kehityksen konkreettista toteuttamista ja toteuttamisen reaalisia mahdollisuuksia Suomen olosuhteissa. Kolmen skenaarion kautta hahmoteltiin erilaisia mahdollisia kehityskulkuja sekä niiden muodostamia reunaehtoja. Todennäköisimmäksi arvioitun skenaarion pohjalta esitettiin neljä kestävästä kehityksen strategiaa:

- 1) vähentämällä liikenteen määrää, ohjaamalla liikennetarvetta joukko-liikenteeseen, raideliikenteeseen ja kevyeen liikenteeseen: keinoina auton käytön kustannukset, nopeusrajoitukset, kapasiteetin kuristaminen, pakkokeinot ja korvaavien kulkutapojen tarjonta

- 2) tiivistämällä alue- ja yhdyskuntarakennetta: toimintojen sijoittaminen kevyellä tai julkisella liikenteellä saavutettaviksi, toimintojen alueellinen sijoittuminen
- 3) vähentämällä ja poistamalla teknisin ratkaisuin erilaisia päästöjä: moottori- ja päästöjen puhdistustekniikan kehittäminen, käyttövoiman vaihto ympäristöystävällisemmäksi, meluntorjunta ajoneuvo- ja tietekniikalla, meluastein, kaavoitus, rakennustekniset keinot
- 4) minimoimalla liikenteen haittoja liikenneväylien sijoittelulla ja liikenteen sujuvuutta lisäävillä toimilla: taajamien kiertäminen ohitus- teillä, katuverkon kehittäminen, kapasiteetin rakentaminen, ruuhka- kohtien parantaminen

Hallan ja Kokkarisen esittämien strategioiden merkittävin ero vuoden 1992 ympäristöpolitiikassa esitettyihin on erityisesti liikenteen määrän vähentämisen vaatimus. Aikaisemmissa dokumenteissa tämä pitkällä tähtäimellä ilmeisen välttämätön kehityssuunta on puettu maltilliseen asuun: on puhuttu minimiliikenteestä pitkällä tähtäyksellä, ympäristövaikutusten vähentämisestä ja minimoinnista, ylivertaisista keinoista, ym. Nyt on tultu siihen tulokseen, että ellei selkeitä vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä oteta esiin, eivät kestävän kehityksen vaatimukset toteudu tiesektorilla. Tällainen toimenpidesuosituksen tekeminen voidaan nähdä liikennetarpeen vähentämistä konkreettisempaan tavoitteenasetteluna, jonka toteuttamiseen on tietyissä oloissa mahdollisuuksia lyhyelläkin aikajänteellä. Tosin tässäkin on todettava, ettei Tielaitos yksin voi vaikuttaa moniin liikenteen vähentämiseen johtaviin keinojen käyttöön- ottoon.

Vuonna 1994 valmistuneessa kestävän kehityksen ja tienpidon suhdetta tarkastelevassa alustavassa selvityksessä *Tienpito ja kestävä kehitys* (Tielaitos 1994f) esitetään pragmaattisia ja konkreettisia tulkintoja. Tielaitos yhteiskunnallisena toimijana asetetaan entistä selvemmin palvelijan asemaan. Tässä selvityksessä Tielaitoksella ei nähdä merkittävää roolia liikennepolitiikan tai liikenteen ympäristöpolitiikan vaikuttajana, vaan Tielaitoksen on tyytyminen seuraamaan yhteiskunnan kehityskulkuja ja pyrittävä parhaansa mukaan sopeutumaan kulloisiinkin kehitystrendeihin. Näin pyritään lähemmäksi käytännön sovellusta: kestäviä ratkaisuja voidaan määritellä vain tietyissä tilanteissa ja konteksteissa.

“[K]estävää kehitystä palvelevan tienpidon määrittely on sidottu siihen käsitykseen, mikä muodostuu kestävän kehityksen yhteiskunnasta. [...] Välittömät sidokset koskevat sitä, miten tienpitoa harjoitetaan, eli sen on tuotantoprosessina mukauduttava kestävän kehityksen yhteiskunnan tuotantotapaan. Välilliset sidokset kulkevat liikenteen kautta, eli tienpidon on palveltava sellaista liikennejärjestelmää, joka vuorostaan tukee kestävästä kehitystä yhteiskunnassa.”

–Tienpito ja kestävä kehitys, 1994

“Kestävän kehityksen laajat yhteiskunnalliset kytkennät eivät kuitenkaan merkitse, etteikö liikennejärjestelmään pitäytyvä tavoite voisi olla tietyn lyhyemmän tähtäyksen ohjelman perusteena [...] Liikennejärjestelmän, tieliikenteen ja tienpidon puitteissa voidaan määritellä sellaisia ympäristöhaittojen vähentämiseen tai kestävän kehityksen edistämiseen tähtäviä toimia, joiden tavoitteena on lyhyehköllä aikatahtäyksellä korjata kestävämmiksi nähtyjä toimintatapoja. [...] Pidemmän aikatahtäyksen toimien määrittely on mahdollista vain, jos ne perustuvat siihen muutossuuntaan, jota kestävän kehityksen yhteiskunta edellyttää.”

–Tienpito ja kestävä kehitys, 1994

“Toimenpiteiden vaikutukset suhteessa eri tavoitteisiin voivat olla merkittävydeltään sekä laadultaan hyvin erilaiset. Ei voida odottaa löytävän toimia, joiden tietty vaikutus olisi niin merkittävä, että se yksinään perustelee niiden käytön kestävän kehityksen edistämiseksi. Kunkin syntyvän vaikutuksen osalta merkittävä hyöty saavutetaan vasta useiden toimien yhteenliittymisestä.”

–Tienpito ja kestävä kehitys, 1994

Kokonaisuudessaan kestävän kehityksen keskeisiksi ehdoiksi on Tienpito ja kestävä kehitys -dokumentissa nähty 1) laaja toimenpiteiden kirjo, jossa lisäksi on mukana jokin ”ylivertainen”, radikaali lisäkeino liikenteen ennakoitun kasvun pysäyttämiseksi, sekä 2) laaja yhteistoiminta eri instanssien kesken, jolla edellinen varmistetaan.

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikan yleisestä kestävän kehityksen määrittelystä on siirrytty avoimeen, herkemmin eri tilanteissa sisältöään muuttavaan määrittelyyn: nyt nähdään, että yhteiskunnan muutos asettaa kehityksen kestäväydelle ehtoja ja yhteiskunta määrittelee niihin liittyvät tavoitteet. Näin kestävä kehitys asettaa kussakin tilanteessa erilaisia haasteita, joihin Tielaitos omalta osaltaan pyrkii vastaamaan.

“Tielaitos ei [...] ole se taho, jossa määritellään yhteiskunnan kehitysuuntia. Tielaitoksen – kuten liikenneministeriön koko kentän – tehtävänä on ottaa yhteiskunnan määrittämä kestävän kehityksen vastuu liikenneverkkojen osalta.”

–Tienpito ja kestävä kehitys, 1994

Kuitenkin nähdään, että on mahdollista valita toinenkin näkökulma, jossa Tielaitoksen roolina ei olisi toimia vain vastaanottajana.

“Asia [mahdollisuus vaikuttaa kestävän kehityksen yhteiskunnan määrittelyyn] muuttuu toiseksi, jos valitaan sellainen näkökulma, että tienpito on yksi väline ohjata kansakunnan kehitystä kestävään suuntaan.”

–Tienpito ja kestävä kehitys, 1994

Tielaitoksen toiminnassa oli vuosikymmenen alkupuolella jakso, jonka aikana korostettiin voimakkaasti laitoksen palvelufunktiota. Myös ympäristöteks-teissä korostui näkemys yhteiskunnallisesta palvelutehtävästä, jossa ympäris-töpoliittisesti keskeiset linjanvedot tehdään muualla kuin Tielaitoksessa. Vuosikymmenen puolivälissä on ilmeisesti siirrytty jonkin verran siihen suuntaan, että tienpidolla nähdään olevan myös aktiivinen rooli kestävään ke-hitykseen suuntaavassa politiikanteossa ja toiminnassa. Uusimmissa politiik-kadokumenteissa korostetaan aktiivista ja aloitteellista yhteistyötä muiden viranomaistahojen sekä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa.

Edellisessä vaiheessa vuoden 1992 ympäristöpolitiikkaa arvioitiin suhteessa tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelmaan (Tie 2010). Vuoden 1996 ympä-ristöpolitiikkaa voidaan vastaavasti arvioida suhteessa Tielaitoksen uusimpiin pitkän tähtäyksen näkemyksiin (Tie uudelle vuosituhannele. Tienpidon visio 2005) ja suunnitelmiin (Tienpidon suunnitelma 1995-2004), joskin nämä voi-daan nähdä myös Tie 2010:n tarkennuksina ao. aikavälille. Tielaitoksen visi-ossa 2005 ja tienpidon suunnitelmassa 1995-2004 ympäristöretoriikka on jo hyvin vahvasti integroitunut muihin tavoitteisiin.

4.3.3 Keskeiset ympäristöpoliittiset dokumentit 1994-96

Tielaitoksen visio 2005 ja tienpidon suunnitelma 1995-2004

Tie uudelle vuosituhannele - Tienpidon visio 2005 (Tielaitos 1994a, ks. myös Tielaitos 1994b, 1994c) on luonteeltaan tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelmaa Tie 2010 täydentävä ja tarkentava näkemys tienpidon tavoiteti-lasta ensi vuosituhanneen alkuvuosina. Visio sisältää käsitykset toimintaympä-ristön luonteesta sekä tienpidon eri aspekteista. Tienpidon suunnitelma 1995-2004 (Tielaitos 1995a) puolestaan käsittelee vision toteuttamisen vaati-mat toimet. Toimintaympäristössä kansainvälistymisen vaatimukset nähdään tärkeimpinä. Ympäristö on toisena teemana.

"Liikennejärjestelmän ja ympäristön välille tavoitellaan yleisesti uu-denlaista, kestäväen kehityksen periaatteelle rakentuvaa tasapainoa."

–Tie uudelle vuosituhannele, s. 6

Kiintoisaa on, että kestäväen kehityksen määritelmää on muokattu muotoon, joka antaa monia tulkinnan mahdollisuuksia.

"Kestäväen kehityksen periaate tarkoittaa, että tienpidolla tyydytetään tieliikenteen tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan."

Muita toimintaympäristön avainalueita ovat talous, liikenne, alue- ja yhdys-kuntarakenne, yhteiskunta ja arvot sekä teknologia. Visiossa nähdään mm., että liikenne lisääntyy n. 1,5 % vuodessa. Liikenteen kasvun ennustamisessa luotetaan matemaattiseen malliin, joka perustuu tekijöihin, jotka ovat tähän asti selittäneet tieliikenteen kasvua hyvin. Visiossa on nähty, että

yhteiskunnan toimin tähän kehitykseen voidaan jossain määrin vaikuttaa: "Raaan" ennusteen mukaan liikenteen kasvu olisi 1995-2004 22 %, mutta vi-siossa lähdetään 15-20 % kasvusta. Tienpidon suunnitelmassa todetaan, että liikenteen kasvun jäädessä ko. ajanjaksona pienemmäksi kuin 22 % hidastuu tieverkon kehittämishankkeiden toteuttaminen suunnitellusta.

Arvojen nähdään muuttuvan entistä kaksinapaisemmiksi: yhtäältä kestävän kehityksen välttämättömyys ymmärretään ja

"Taloudellista kasvua tavoitellaan nyt kestävän kehityksen ja sukupol-vien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden pohjalta."

Toisaalta auton nähdään muuttuvan entistä enemmän perheen käyttöhyödyk-keestä henkilökohtaiseksi liikkumisvälineeksi, minkä nähdään lisäävän au-toistumista. Tienpidon eri osa-alueiden arvostusten nähdään paitsi muuttuvan, myös lisääntyvän erityisesti kestävän kehityksen osalta(!), mikä lienee joko lipsahdus tai esitystekninen/retorinen tehokeino. Tie- ja ajoneuvoteknologias-sa ei nähdä tapahtuvan olennaisia muutoksia.

Tienpidon tavoitteista Tie uudelle vuosituhannelle luettelee tärkeimmiksi: päivittäisen liikennöitävyyden turvaamisen, turvallisuuden parantamisen, liik-kumisen varmuuden ja sujuvuuden varmistamisen sekä ympäristön painoar-von kasvattamisen tienpidossa.

Tie uudelle vuosituhannelle esittelee myös tienpidon tavoitteeksi siirtymisen ekologisen modernisaation aikakauteen:

"Enää ei vain yritetä torjua tieliikenteen ympäristöhaittoja, vaan tieliik-kenne ja tienpito nähdään osana kuljetusjärjestelmää, jota kokonaisuus-tena parannetaan kestävän kehityksen periaatteiden pohjalta." . . ."Ym-päristöhaittojen vuoksi muut liikennemuodot ja tieverkon käytön tehos-taminen ovat vaihtoehtoja teiden rakentamiselle."

Tämä lienee ensimmäinen tapaus, jossa Tielaitos asettaa omissa teksteissään muut kulkumuodot ympäristösyiden johdosta jos ei etusijalle, niin tasavertai-siksi vaihtoehtoisiksi tieliikenteelle. Tähän asti on niin Tielaitoksen kuin muunkin liikennesektorin tahoilta korostettu johdonmukaisesti, että tieliiken-teelle ei käytännössä ole korvaajaa.

Visiota täydentävässä julkaisussa Tienviitat (Tielaitos 1994d) Tielaitos aset-taa itselleen - henkilöstölle - "asenteita" ja "otteita" toimintaa tukemaan. Osaaminen, laadukkaiden palvelujen tuottaminen, sujuvuuden ja turvallisuus-tarjoaminen, vastuu ympäristöstä, avoin viestintä ja kilpailukyvyyn paran-taminen ovat tärkeimmät osa-alueet. Ympäristön osalta keskeisenä periaattee-na pidetään kestävän kehityksen mukaista toimintaa, keinoista tärkeimpinä YVA:a, teiden maisemaan sovittamista sekä korvaamattomien ympäristövau-rioiden välttämistä maa-aineksen otossa. Lopuksi huomautetaan:

"Tiet ovat osa kulttuuriympäristöämme. Niiden rakentaminen luo uusia kulttuuriarvoja."

Visio 2005 ja Tienviitat viitoittavat suuntaa uuteen ympäristöpolitiikkaan. Kestävä kehitys on muotoutunut abstraktiksi yläkäsitteeksi, joka sulkee piiriinsä koko toiminnan. Keinoista esitetään nyt lähes ainoastaan niitä, joiden toteuttamiseen on käytännön mahdollisuuksia. Se, missä määrin esitetyt keinot edesauttavat kestävä kehityksen mukaista kehityssuuntaa, jää arvailujen varaan. Varmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että keinot ovat oikeansuuntaisia sekä sitä, etteivät ne ole riittäviä yleisen kestävä kehityksen päämäärän toteutumiseksi.

Tielaitos kestäväällä tiellä - Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja ympäristöpäämäärät 2005

Tielaitoksen vuoden 1996 ympäristöpolitiikka *Tielaitos kestäväällä tiellä - Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja ympäristöpäämäärät 2005* esittää jälleen ajanmukaistetut lähtökohdat. Samalla kestävä kehityksen määritelmää on tarkennettu. Määrittely on jaettu neljään osa-alueeseen:

- 1) Ekologisesti kestävä kehitys on sopusoinnussa luonnon toimintojen ja monimuotoisuuden sekä luonnonvarojen riittävyyden kanssa.
- 2) Taloudellisesti kestävä kehitys edellyttää, että käytetään vähemmän voimavaroja tuotantoon, parannetaan hyödykkeiden laatua ja kesto.
- 3) Sosiaalisesti kestävä kehitys lisää ja vahvistaa ihmisten omaa elämänhallintaa.
- 4) Arvoiltaan kestävä kehitys on sopusoinnussa siihen osallistuvien ihmisten kulttuurin ja arvojen kanssa.

Toimintaa ohjaavina keskeisinä tekijöinä mainitaan ”erityisesti yhä lisääntyvät kansainväliset yhteydet, ympäristösopimukset ja Euroopan Unionin liikenne- ja ympäristöpolitiikka.” Myös ympäristölainsäädännön nopea kehitys huomioidaan. Tielaitoksen toiminnan päämääränä on, että

”[T]ielaitos huolehtii tienpidosta ja sen kehittamisestä. Tienpidon tavoitteena on tarjota kaikille tienkäyttäjille turvallista ja sujuvaa liikkuamista: henkilöautoja ja raskaita ajoneuvoja käyttäville, linja-automat-kustajille, pyöräilijöille, kävelijöille, vaikeasti liikkuville.”

Kestävä kehityksen määrittely sinänsä ei ole olennaisesti muuttunut edellisistä muotoiluista kuin stilistiikan osalta. Edelleen lähdetään siitä, että talouden ja liikenteen kasvu on kehityksen ehto tai ainakin väistämätön sivutuote. Keskeinen lähtökohta tällöin on kasvun laadun muuttaminen kestävä kehityksen vaatimusten mukaiseksi. Erityisesti tienpitoon sovitettuna tämä merkitsee tavoitteena ”liikennejärjestelmän ja ympäristön välistä vuorovaikutusta, joka tukee kestävä alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostamista.” Näin pyritään siis syventämään ekologisen modernisaation retoriikkaa.

Tielaitos kestäväällä tiellä esittää viisi peruslähtökohtaa ja niihin liittyen päämääriä vuodelle 2005. Näitä ovat jokaisen tielaitoslaisen vastuu ympäristötavoitteiden toteuttamisesta, liikennejärjestelmän ja maankäytön vuorovaikutus eri viranomaisten välisenä yhteistyönä, eri liikennemuotojen välinen yhteistyö, tien sovittaminen ympäristöön (luonnon monimuotoisuus, kulttuuri- ja maisema-arvot, taajamien eheyttäminen), ympäristöasioiden hallintajärjestelmien ja oman toiminnan jatkuva kehittäminen.

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikassa rajattiin Tielaitoksen tehtävien ympäristövastuu käytännön mahdollisuuksiin ja vastuuta jaettiin yhteistyökumppanien, erityisesti kuntien kanssa. Tienpito ja kestävä kehitys vuodelta 1994 korosti yhteistyön merkitystä toimenpidearsenaalin laajentamisessa, mutta asetti vielä vastuun kestävän kehityksen määrittelystä Tielaitoksen ulkopuolelle. Vuoden 1996 ympäristöpolitiikka esittää lähtökohdat, joissa Tielaitoksen toiminnan ympäristöllinen perusta, kestävän kehityksen periaatteen noudattaminen, kiinnitetään voimakkaasti sekä yhteiskunnan kehityssuuntiin että Tielaitoksen omaan toimintaan:

”Tielaitoksen toimintaa ja toiminnan kehittämistä ohjaavat kestävän kehityksen periaatteet. Tienpitäjänä Tielaitos kantaa vastuun tienpidon ja osaltaan tieliikenteen ympäristövaikutuksista. [...] Yhteiskunta muuttuu jatkuvasti. Samalla muuttuvat ne tavoitteet ja päämäärät, joita kestävä kehitys asettaa.”

”Tielaitos kehittää liikennejärjestelmän suunnittelua laajassa yhteistyössä eri osapuolien kanssa. Tavoitteena on liikennejärjestelmän ja ympäristön välinen vuorovaikutus, joka tukee kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen muodostamista.”

–Tielaitos kestäväällä tiellä, 1996

Tielaitoksen henkilöstön oma osaaminen on siis nostettu tärkeäksi ympäristöpoliittiseksi tavoitteeksi. Ympäristövelvoitteiden yleisestä noudattamispyrkimyksestä, joka hallitsi aikaisempien ympäristöpolitiikkadokumenttien strategioita, on siirrytty näkemykseen, jossa jokaisen Tielaitoksen työntekijän tulee osaltaan vastata näistä velvoitteista. Tätä organisaation sisäisten tekijöiden muuttamista Tielaitos lupaa tukea koulutuksella ja kampanjoilla.

Vuoden 1996 ympäristöpolitiikka on ensimmäinen, johon liittyy selkeä toteuttamissuunnitelma. *Tielaitoksen ympäristön toimenpideohjelman 1997-2000* (Tielaitos 1996b) tavoitteena on antaa Tielaitoksen yksiköille eväitä toiminnan suunnittelun tueksi. Käytännössä on luotu ympäristötoiminnan yleinen ohjeisto - mitä tulee tehdä, jotta ympäristöpolitiikka toteutuu. Sellaisenaan kyseessä on kuitenkin vain raami, lokerikko, jonka lokeroille ei määritellä tarkkoja sisältöjä. Näin ollen ympäristötoiminnan käytännön toteuttaminen jää edelleen avoimeksi kysymykseksi. Ohjelmaa tehtäessä on tiedostettu ohjelman toteuttamisen vaatimukset ja vaikeudet, sillä sisältöjen hallintaan sekä tiedonkulkuun kiinnitetään huomiota.

“Vastuun kantajalla on oltava tarvittavat tiedot ja taidot, tai on oltava selvillä, miten niitä hankitaan. On varmistettava, että tavoitteet kulkevat toteutukseen ja tieto toteutuksesta ja siitä aiheutuvista tarkistustarpeista kulkee sinne, missä tavoitteet on asetettu.”

Näin korostuu jälleen vastuuhenkilöiden koulutuksen merkitys. Käytännössä tämä tavoite on melko vaativa, tarkoittaahan se Tielaitoksen toimialat kattavaa ympäristöasiantuntijoiden verkoston luomista pääosin oman organisaation sisällä. Ympäristötoimenpiteiden sisältöjen määrittelyssä on päädytty jälleen pääosin varovaiseen retoriikkaan: kehitetään, osallistutaan, tuetaan, tehostetaan, parannetaan, toimitaan, otetaan huomioon. Monissa kohdin on kyläkin valittu myös sitouttaviakin sanakäänteitä: toteuttaa, tutkii, selvittää, vastaa, välttää, sisällyttää.

Keskeistä toimenpideohjelmassa on, että tienpidon ympäristöpolitiikan päämääriä on ensimmäistä kertaa järjestelmällisesti johdettu toimenpidekokonaisuudeksi, jotka ovat Tielaitoksen toimialan ja tehtävät huomioon ottaen ilmeisen kattavia. Yksittäisissä toimenpideryhmissä on aiemminkin laadittu varsin kattavia ympäristöohjeistuksia (esim. Tielaitos 1991b, 1994g). Sitouttavuudeltaan toimenpideohjelma ei ole paras mahdollinen. Johdantoluvussa korostetaan, että se sisältää monia toimia, jotka ovat perusteltavissa muustakin kuin ympäristönäkökulmasta. Tämä luonnollisesti parantaa toimien toteutumisen mahdollisuutta. Toisaalta sanotaan, että eri näkökulmien olisi löydettävä toisensa toiminnan suunnittelussa. Perinteisesti ympäristönäkökulma on ollut tässä vaiheessa vailla puolestapuhujia. Ympäristökoulutuksen kehittämisen onnistuminen tulee näyttämään merkittävää roolia siinä, miten ympäristönäkökulman tulevaisuudessa käy. Eri tasoisen toiminnan suunnittelussa täytyy toki tehdä tilannesidonnoisia ratkaisuja, joten mitään ympäristönäkökulman sisällyttämisen patenttiratkaisuja ei varmaankaan voida antaa.

4.4 Johtopäätökset

Edellä on analysoitu Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa tuotettujen tekstien kautta. Tekstien kautta tarkoituksena on ollut selvittää politiikan julkilausutua sisältöä, laatua ja esittämistapaa. Tässä on arvioitu erityisesti ympäristöpolitiikan strategioiden ja niihin liittyvien keinostojen kehitystä.

Tekstien ajalliset muutokset

Tielaitoksen ympäristöpoliittisissa teksteissä on tapahtunut 80- ja 90-luvuilla selkeä muutos ns. perinteisestä, yhtäältä luonnonsuojelullisiin kysymyksiin ja toisaalta aiheutettavien vahinkojen korjaamiseen keskittyvästä strategiasta ennakkoivaan ympäristöpolitiikkaan. 1990-luvun kehitystä Tielaitoksen teksteissä voidaan luonnehtia jopa ekologisen modernisaation retoriikan esiinmarssina. On korostettava, että kyse on tässä vain retoriikasta, ei käytännöistä.

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikkaa on edennyt edeltäjästään, vuoden 1982 ohjelmasta strategisesti huomattavaan harppaukseen. Vuoden 1992 ympäristöpolitiikka antaakin sen vaikutelman, että ainakin puheissa ollaan valmiita menemään radikaaleihinkin uudistuksiin. Samalla kuitenkin nostetaan esille käytännön kulttuuriset, taloudelliset ja tekniset rajoitukset ja niiden vaikutusta ennakoidaan myös tavoitteiden asetteluissa. Keinoissa tukeudutaan edelleen vahvasti puhdistus- ja suodatinpolitiikkaan. Tekniset parannukset sekä uusien tieyhteyksien linjaukset niin, että ympäristövaikutukset pääosin kohdistuvat kauemmas asuinalueilta lähtevät siitä, että haitan tuottaminen siirtyy paikallisesti tai ajallisesti, tai haitta puhdistetaan sen synnyttyä.

Tärkein muutos on ajatus liikenteen jonkinlaisesta rajoittamisesta – vaikka dokumentissa puhutaankin varovaisesti aluerakenteen merkitystä priorisoivasti ja eri liikennemuotojen yhteisvastuuta korostaen. Samalla tuodaan peiteltyä esille, ettei Tielaitos voi omasta mielestään tehdä kovinkaan paljon omalta osaltaan. Kuljetusten hoitaminen minimiliikenteellä oli jo *Liikenne 2000* -mietinnön avainlähtökohtia - vuoden 1992 ympäristöpolitiikka nostaa sen myös yhdeksi Tielaitoksen toiminnan ohjenuoraksi.

Näennäisestä edistyneisyydestään huolimatta minimiliikenneperiaate osoittautuu merkityksättömäksi, ellei sitä ankkuroida johonkin konkreettiseen päämäärään. ”Vähin mahdollinen“ saattaa sinänsä tarkoittaa mitä hyvänsä, ellei selkeästi osoiteta sen tarkoittamaa määrää suhteessa olevaan. Tässä mielessä vasta absoluuttiset sitoumukset ovat merkityksellisiä.

Keskeinen rajoite minimiliikenteen käsitteen laajentamiselle on se, että Tielaitoksen muut sille itselleen tärkeämmät tavoitteet ovat selvästi vastakkaisia liikennetarpeen vähentämisen kanssa. Näitä ovat tietysti ennen kaikkea periaate, että taloudellinen kasvu ja menestyminen kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa edellyttää vääjäämättä liikenteen kasvua. Toiseksi tarve liikkua – koettuna tarpeellisuutena pikemmin kuin välttämättömyytenä – johtaa tarpeellisen ja tarpeettoman liikenteen käsitteiden hämärtymiseen. Kun tarve liikkua on olemassa, sen aikaansaamaa liikkumista pidetään tarpeellisena.

Vuoden 1996 ympäristöpolitiikka asettaa ympäristötavoitteet entistä selkeämmin. Jos vuoden 1992 ympäristöpolitiikka voidaan luonnehtia retorisesti edistyneemmäksi ja toteutettavuudeltaan hankalaksi, on uusi ympäristöpolitiikka puolestaan paremmin toteutettavissa - erityisesti kun politiikkaa seuraa toimenpideohjelma, jossa hahmotetaan tarkemmin ensimmäisten vuosien toimintaa - mutta retoriikaltaan vaatimattomampi. Kestävä kehitys on toki jäänyt vakiosanastoon, mutta muilta osin on fokusoitu tarkemmin oman toiminnan kehittämiseen, erityisesti henkilökunnan koulutukseen. Vaikka osavastuu ympäristön tilasta onkin politiikkaan kirjattu, pääpaino on laaja-alaisen yhteistyön kehittämisessä - vastuun jakamisessa. Ympäristöpolitiikan kehittyminen tähän suuntaan voidaan nähdä myös osana ydinosaamisraportissa mainittua koko laitoksen tavoitteenasettelujen selventämisen ja yhdenmukaistamisen projektia. Ympäristöpolitiikan on nähty olevan monilta osin

ristiriidassa muiden tavoitteiden kanssa, joten tietynlainen kaksinapaistaminen on osaltaan lieventänyt näitä ristiriitoja - ylevä periaate on edelleen olemassa ja sen konkretisoinnit ovat paremmin toteutettavissa. Uudessa politiikassa on siis haluttu pysyä ainakin lähempänä käytännön mahdollisuuksien rajoja. Edellisen ympäristöpolitiikan "maailmanparantamisen" sävy on myös vaatinut asettumista keskeisempään asemaan kuin mihin on ollut resursseja.

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikka asetti Tielaitoksen tavoitteeksi (joskin varauksin) tieliikenteen ongelmien ratkaisun suurelta osin liikenteen sisäisin keinoin. Tieliikenteen ympäristöongelmia ei lopulta voida kuitenkaan ratkoa liikenteen sisäisestä näkökulmasta lähtien, vaan vaaditaan laajempaa yhteiskunnallista viitekehystä. Vuoden 1996 ympäristöpolitiikassa tavoitteet pyritäänkin jakamaan tarkemmin yhteiskunnan yhteisiä ponnisteluja vaativiin sekä Tielaitoksen omassa toiminnassaan toteuttamiin.

Ohjelmatekstien toteutumisen mahdollisuuksista

1980-luvun aikana tapahtunut kehitys ympäristön huomioon ottamisessa ja ympäristökysymyksien nouseminen yleisen kiinnostuksen kohteiksi on näkyvissä vuoden 1991 *Tie 2010* -pitkän tähtäimen suunnitelmassa. Tieliikenteen ympäristöhaittojen vähentämisen tavoitteet on yksi keskeisistä tavoiteryhmistä. Vuoden 1994 *Tie uudelle vuosituhannele - Tielaitoksen visio 2005* korostaa edelleen aikomusta nostaa ympäristön painoarvoa tienpidossa entisestään. Kestävän kehityksen mukaisen toiminnan arvostuksen nähdään kasvavan voimakkaasti.

Vasta ympäristötavoitteistojen toteutuminen tienpidossa määrittää ympäristöpolitiikan aseman käytännössä. Käytännön toiminnan muovautuminen on aina aikaa vievä prosessi. 1980-luvulla Tielaitoksen toiminnassa tapahtui voimakasta kehitystä ympäristöasioiden huomioon ottamisessa. Tästä näkökulmasta ympäristöpolitiikka -82 oli menestyksekkäs, vaikkei sen tavoitteista yksikään toteutunut täydellisesti - kuten vuoden 1992 ympäristöpolitiikan johdannossa todetaan, eivät aikaisemman ympäristöpolitiikan tavoitteet olleet vanhentuneet. Ne kaipasivat vain uuteen toimintaympäristöön paremmin soveltuvia muotoiluja sekä konkreettisempaa asua.

Tavoitteiden täydellistä toteutumista keskeisempää onkin kehitys ympäristön paremmin huomioon ottavissa suunnittelu- ja toteutusvaiheiden toiminnoissa, jonka välttämättömänä edellytyksenä on ollut ympäristötavoitteiden kirjaaminen paitsi erillisinä toimintaohjeina myös politiikan muotoon. Etenkin 90-luvun kiivastahtiset uudistukset ohjelmien tasolla merkinnevät, että uusia tavoitteita asetetaan tiheämpään tahtiin kuin käytännön uudistuksiin on mahdollisuuksia. Tähän Tielaitos pyrki vastaamaan vuoden 1996 ympäristöpolitiikassaan entistä konkreettisemmilla tavoitteenasettelulla sekä erillisellä ympäristön toimenpideohjelmalla vuosiksi 1997-2000. Ympäristöpolitiikan toteutumisen arviointia tällä tasolla voidaan tehdä vasta kun toiminnan

vaikutuksista on tarpeeksi tietoa. Niinpä 90-luvun ympäristöpolitiikkojen arviointi on osin ennen aikaista.

5 TIELAITOKSEN YMPÄRISTÖPOLITIIKKA KÄYTÄNNÖSSÄ: KOLME TAPAUSTA

Seuraavassa analysoidaan Tielaitoksen ympäristöpoliittisia käytäntöjä kolmen tapaustutkimuksen avulla. Tapaukset edustavat erityyppisiä tienrakentamisen tilanteita: Turun ja Vaalimaan välinen E18-moottoritie edustaa strategiatason väylähanketta, Savonlinnan ohikulkutie edustaa kaupunkirakenteessa kulkevaa tietä ja VT7 välillä Koskenkylä Loviisa on moottoritiehanke valtatie-osuudella. Analyysi perustuu kustakin tapauksesta tehtyyn aiempaan selvitykseen.

5.1 E18-moottoriväylä

5.1.1 Hankkeen vaiheet

Eurooppatie E18 Suomessa on tieyhteys Turusta pääkaupunkiseudun kautta Venäjän rajalle Vaalimaalle. Tieyhteyttä on kehitetty Etelä-Suomen tärkeimpänä länsi-itäsuuntaisena päätienä jo vuosikymmeniä. Tiestä on nykyisin kolmannes moottoriväylätasoista (moottoritietä 92 km ja moottoriliikennetietä 29 km) ja loput valtatie-tasoista.

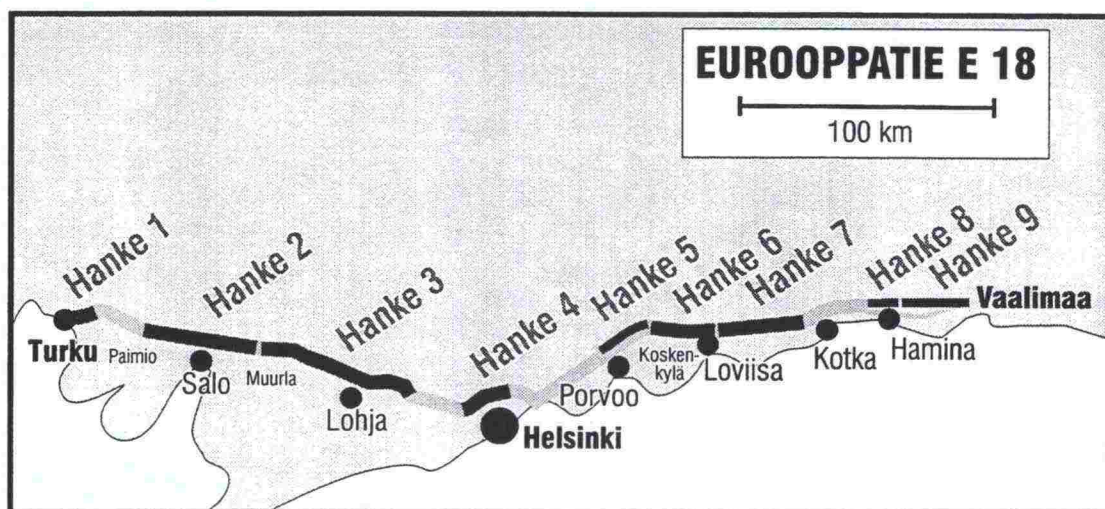
E18-väylästä Eurooppatienä alettiin keskustella vakavasti 1990-luvun alussa Euroopan integraation ja Venäjän muutosten myötä. Alkuvaiheessa E18-projektin tavoitteena oli varmistaa, että E18-tie ja sen terminaalit ovat aina kunnossa ja niiden kehittämiseen on varauduttu. Projektia luonnehdittiin viestinnälliseksi. Eurooppatie sai nopeasti valtakunnallista poliittista tukea. Kesäkuussa 1994 julkaistussa Gateway-toimintaohjelmassa (Ulkoasiainministeriö 1994) asetettiin tosin rautateiden kehittäminen etusijalle suhteessa maantieverkkoon.

Kesällä 1994 Tielaitos tilasi LT-Konsultit Oy:ltä kehittämisselvityksen Eurooppatie E18 Suomessa (Tielaitos 1995). Työn tavoitteena oli tieyhteyden kehittämiseksi tarvittavien toimien määrittely, perustelu ja aikataulutus. Kehittämisohjelma sisälsi yhdeksän tienrakennushanketta, joista useimmista on jo olemassa vähintään yleissuunnittelutasoinen suunnitelma. Selvitys julkaistiin huhtikuussa 1995 laajalla tiedotuskampanjalla. Tielaitoksen tavoitteena oli tämän selvityksen avulla esitellä ja markkinoida E18-hanketta laajalle yhteiskuntaan. Tässä onnistuttiinkin hyvin. Hankkeen sama julkisuus on ollut lähes yksinomaan positiivista. Onnistuneessa tiedottamisessa käytettiin apuna mm. media-konsulttia.

Selvityksessä päädyttiin siihen, että E18-hankejoukko on erittäin kannattava: hyötykustannussuhde toteuttamisohjelman mukaisesti rakennettuna on 2,1. Kaikki osahankkeet saatiin myös erikseen kannattaviksi. Raportissa selvityksen johtoryhmä esitti työn tulosten perusteella hankkeelle kehittämisajataulun ja rahoitustarvearvion. Koko E18-tie tulisi rakentaa moottoriväylätasoon

vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi esitettiin, että valtio tekisi hankkeen rahoituksesta pitkän aikavälin puitepäätöksen.

Väylän ympäristövaikutuksista selvitys antoi myönteisen kuvan. Ympäristöhaitat- ja riskit jäivät vähäiselle käsittelylle ja toisaalta niitä pyrittiin muuttamaan retorisiin keinoin hallinnassa oleviksi tai jopa myönteisiksi vaikutuksiksi. Esimerkiksi tien rakentaminen arvokkaaseen maisemaan muuttui suomalaisen maiseman esittelyksi, siistimiseksi ja järjestelyksi. Liikenteen kasvavista ilmanpäästöistä luodaan mielikuva, että ne ovat hallinnassa sujuvoittamisen ja uuden tekniikan avulla. Väylän ympäristöllisistä ongelmakohdista ei annettu minkäänlaista kuvausta. Näin ollen moottoriväylän tarvetta kaikilla osuuksilla ei ole strategia-tasolla voitu arvioida suhteessa ympäristötekijöihin.



Kuva 5. Eurooppatie E 18.

Media-analyysin mukaan Tielaitos ei ole esittänyt julkisuudessa kovin innokkaasti vastineita ympäristökysymysten käsittelyn yhteydessä esitettyihin väitteisiin tai kysymyksiin. Muutama tällainen vastine kuitenkin löytyy. Tällainen oli esim. Tielaitoksen viestintäjohtajan Pär-Håkan Appelin vastaus 24.7.1995 Helsingin Sanomissa tien ruuhkaisuutta koskevaan yleisönosastokirjoitukseen. Appelin mukaan liikenne-ennusteet osoittavat, että ruuhkia on tulossa myöhemmin, vaikkei niitä nyt olisikaan. Appel korostaa kirjoituksensa lopussa, että Tielaitos pyrkii vain "vastaamaan kiistattomasti osoitettuun tarpeeseen".

Media-analyysi osoitti myös, että varsinaista E18-tiehen liittyvää keskustelua on käyty suurimmaksi osaksi muilla kuin ympäristöargumenteilla, joten ympäristöpolitiikka ei ole näyteltytässä merkittävää osaa. Maakuntapolitiikka näyttelee tärkeää osaa paikallis- ja maakuntalehdistössä. Euroopan unioniin liittyvät visiot ja suunnitelmat korostuvat sekä maakunnissa että valtakunnan tasolla.

E18-moottoritien valmisteluun kuuluikin olennaisesti EU-politiikka. E18 on luokiteltu osaksi nk. Pohjolan Kolmiota, joka yhdistää Pohjoismaiden pääkaupungit toisiinsa. Kokonaisuudessaan Pohjolan Kolmio on eri liikenne-
muotojen muodostama kuljetusjärjestelmäkokonaisuus, jolla kehitetään niin tie-, rautatie-, vesitie- kuin lento- ja tietoliikennejärjestelmiä.

Pohjoismaat ehdottivat Pohjolan Kolmiota ja samalla E18-tietä osaksi EU:n TEN-verkkoa. EU:n Essenin huippukokous hyväksyi tämän ehdotuksen joulukuussa 1994. Tielaitoksen tavoitteena oli, että osana TEN-verkkoa E18-tielle saadaan rahoitusta EU:sta. Julkisuudessa Tielaitos vakuutteli suomalaisille päättäjille, että väylän rakentamiseen saadaan EU-rahoitusta. Todellisuudessa tuki oli jatkuvasti epäselvää ja samalla myös kiistelyn kohteena. Rahoituksen epäilijöiden mukaan EU:n rahoitus tulisi olemaan vaatimattomaa ja lähinnä vain korkotukea. Epäilijöiden käsitys on sittemmin osoittautunut oikeansuuntaiseksi.

E18-hankkeesta tuli vähitellen Tielaitokselle sen tärkein hanke, johon se itse on voimakkaasti sitoutunut. Tielaitoksella oli vuoden 1995 eduskuntavaalien alla laaja ja aktiivinen kampanja E18-hankkeen puolesta. Vaalien jälkeen se yritti aktiivisella kampanjalla saada hankkeen myös hallitusohjelmaan. Tässä onnistuttiin osittain. Hallitusohjelman lause "infrastruktuuri-investoinneissa keskitytään erityisesti laajempiin kansainvälisiin liikenneverkkoihin kuuluviin rautatie- ja tieosuuksiin" ei voi tarkoittaa mitään muuta kuin E18-väylää. Onko kyse moottoritiestä, jää tässä vielä epäselväksi.

Tielaitos halusi kuitenkin konkreettisemmän päätöksen ja esitti puitelakia E18-tien kehittämistä. Puitelaila varmistettaisiin Etelä-Suomen tie- ja liikennehankkeiden budjettirahoitus ja toteuttaminen. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu. Liikenneministeriön kansliapäällikkö Juhani Korpela totesi touku-
kuussa 1995, että "sen kaltaiset puitelait eivät ole oikein nykyaikaa" (Kymen Sanomat 13.5.95). Hallitus ottaa Korpelan mukaan kuitenkin vuoden 1996 budjetissa kantaa E18:n kehittämiseen. Liikenneministeriöllä on ollut selvästi muitakin vaikeuksia hyväksyä Tielaitoksen aktiivisuus E18-hankkeen markkinoinnissa. LM:n virkamies jopa kielsi eräissä lehtihaastattelussa hankkeen olemassaolon (Vihreä Lanka 10.8.1995). Vaikuttaakin siltä, että LM:n näkökulmasta Tielaitos on E18-projektissa ylittänyt toimivaltuuksiaan markkinomalla liian aktiivisesti hanketta, joka on selvästi myös tärkeä osa Suomen liikennepolitiikkaa.

E18-moottoritiesuunnitelma kytkeytyy kiinteästi muihin liikenneväyliin mm. Pohjolan kolmion kautta. Liikenneministeriö on viime vuosina pyrkinyt käynnistämään uudenlaista liikennepoliittista keskustelua, jossa tarkastelun kohteena on erillisten hankkeiden sijasta Suomen koko liikenneinfrastruktuuri sekä eri liikennemuotojen välinen yhteistyö. Uuden tarkastelutavan avauksena voitaneen pitää LM:n raporttia "Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010" (Liikenneministeriö 1995). Raportin valmistamisen yhteydessä silloinen liikenneministeri Ole Norrback kritisoi Tielaitosta tiehankkeiden

ylimitoituksesta (LM:n järjestämä keskustelutilaisuus 2.3.1995). Norrback on myöhemmin kohdistanut saman kritiikkinsä myös E18-moottoritie suunnitelmiin: "En näe välitöntä tarvetta nelikaistaiselle moottoritiele, ei sovi tehdä yli-investointeja. On investoitava tarpeen eikä kuvitellun tarpeen mukaan" (Yrittäjä 6.11.95).

Esitetystä kritiikistä huolimatta Tielaitos on jatkanut aktiivisuuttaan E18-hankkeessa. Tielaitoksen johto on käynyt esittelemässä suunnitelmaa mm. suomalaisille europarlamentaarikoille. Valtion budjettileikkaukset ovat koskeneet myös tienrakentamista ja niinpä Tielaitos on pyrkinyt luomaan mielikuvaa helposti ja nopeasti rakennettavasta E18-moottoritiestä, joka voisi auttaa jo tämän päivän lamavaikeuksissa. Tielaitoksen pääjohtaja Jouko Loikkanen lupasi 8.5.1995 järjestetyssä tienpidon sidosryhmätilaisuudessa Kouvolassa, että E18 voidaan toteuttaa moottoriliikennetienä aiemmin esitettyjä aikatauluja nopeammin.

Tielaitos ei ole toki ollut yksin E18-hankkeen kanssa. Se on saanut E18-hankkeelle melko laajaa yhteiskuntapoliittista tukea. "Poliittiseen tahtotasaan" ovat kuuluneet maakuntaliitot, väylän varren eräät kansanedustajat ja kunnallispoliitikot sekä erilaiset tienrakentamisen ja tiellä liikkuvien intressiryhmät. Paikallispolitiikassa E18-moottoritie on elänyt ajoittain kiihkeästäkin toiveina ja uskomuksina. Lobby-ryhmistä liikenne- ja tierakennusalan yrittäjät ovat luonnollisesti olleet aktiivisimpia hankkeen ajajia.

Voimistunut keskustelu eri liikennemuotojen välisestä suhteesta ja ympäristökysymysten korostuminen johtivat kesällä 1995 strategisen YVA:n laatimiseen koko Pohjolan kolmiosta. Mm. ympäristöministeriö oli todennut, että E18 tapauksessa pelkät hankekohtaiset YVA:t eivät riitä, vaan tarvitaan strateginen YVA koko väylästä. Kiistojen jälkeen liikenneministeriö asetti 31.7.1995 työryhmän toteuttamaan Pohjolan kolmion Suomeen kuuluvien liikenne ratkaisujen YVA:a. Pohjolan kolmion ympäristövaikutusten arviointi-raportti julkaistiin tammikuussa 1996. Kyseessä oli ensimmäinen maassamme toteutettu liikennekäytävän kehittämisen YVA.

Työhön osallistuivat LM:n lisäksi ympäristöministeriön, Tielaitoksen, ratahallintokeskuksen, satamaliiton ja Suomen ympäristökeskuksen edustajat. Selvityksen mukaan Pohjolan kolmion kaikkien väylien parantamisesta aiheutuu välittömiä ympäristöhaittoja. Näistä merkittävimmät liittyvät kuitenkin E18-moottoritien rakentamiseen. Samalla todetaan, että raideliikenteen kehittämisellä voidaan vaikuttaa pitkämatkaisen henkilöliikenteen ja Venäjän liikenteen kulkumuotojakaumaan. Raportin mukaan raideliikenteen asettaminen etusijalle vähentäisi myös energian kulutusta ja hiilidioksidipäästöjä.

Tiepoliittisessa päätöksenteossa strategisella YVA:lla ei ole juurikaan ollut vaikutusta. Voidaankin todeta, että ympäristöpoliittisesti kovin tärkeän strategisen YVA:n kokeilu jäi tuloksiltaan kovin laihaksi heikon resurssoinnin, aikapulan ja asianosaisten heikon sitoutumisen vuoksi. Esimerkiksi

Tielaitoksen E18-projektiryhmä on ollut tyytymätön hankkeensa saamaan kritiikkiin ja selvitys onkin haluttu unohtaa nopeasti.

E18-moottoritie on herättänyt luonnollisesti myös vastustusta. Hanketta ovat kritisoineet sekä ympäristö- ja liikennejärjestöt (mm. SLL ja Liikenneliitto), ympäristöviranomaiset sekä ympäristöongelmista huolestuneet poliitikot, yhdyskuntasuunnittelijat ja tutkijat. Lähes kaikki E18-moottoritien osaprojektit ovat olleet paikallistasolla pitkään kiisteltäviä hankkeita. Niinpä E18-hankkeen vastustus on osittain hajaantunut paikallisiin kiistoihin. Yrityksiä yhteisen kriittisen äänen korottamiseen on ollut vähän. Merkittävin oli talvella 1995 kerätty E18-moottoritietä vastustava adressi, jossa hanketta pidettiin kestävän kehityksen vastaisena.

Paikallistasolla kannattajat ovat pitäneet uutta väylää erityisesti alueellisten intressien mukaisena. Liikenteen haittojen mainitaan vähenevän, kun väylä siirretään pois paikalliskeskuksista. Väylän varren kuntien nähdään hyötyvän myös taloudellisesti. Tiehankkeesta aiheutuvat muut paikalliset ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset ovat keskustelussa jääneet hyvin vähälle huomiolle. Vaikuttaakin siltä, että paikallisten asukas- ja ympäristöintressien näkemykset eivät helposti välity tällaiseen megatason keskusteluun suurväylästä. Paikalliset intressit ovat kuitenkin jatkuvasti olemassa. Lähes kaikki E18-hankkeen osaprojektit ovat paikallistasolla pitkään kiisteltäviä hankkeita.

5.1.2 E18-hankkeen ristiriidat

Idänportti

E18-tietä on perusteltu erityisesti kauttakulkuliikenteellä ja väylänä itään. Suomella on hankkeen kannattajien mielestä juuri nyt etsikkoaikansa, jota ei pitäisi hukata. Suomen kannalta olisi siis erittäin toivottavaa saada mahdollisimman suuri osa Venäjän liikenteestä pysymään Suomen reitillä. Idänportti-strategiassa uskotaan, että transitoliikenne Suomen kautta Venäjälle vähenee sen jälkeen, kun yhteydet Keski-Euroopasta sekä Venäjän omat satamat ovat kunnossa, johon aikaa arvioidaan kuluvan 10-20 vuotta. Skandinavian alueen kuljetukset sekä Suomen ja Venäjän välinen vienti ja tuonti sekä turismi kasvavat kuitenkin tänä aikana sellaisiin mittoihin, että nykyistä sujuvampi tieyhteys on myös myöhemmin välttämätön. Näissä suunnitelmissaan Tielaitos on vahvasti luottanut siihen, että venäläiset lupauksensa mukaisesti rakentavat Vaalimaa-Pietari välin moottoritietasoisiksi vuoteen 2006 mennessä.

Hankkeen kriitikoiden mielestä idänväylää on valmisteltu yksipuolisesti tiehankkeena, josta lisäksi puhutaan hämäävästi kuin se olisi uusi tieyhteys. Idänväylän tulisi sen sijaan olla toimiva, logistinen kokonaisuus, joka kattaa tiet ja radat, laivaväylät ja lentoliikenteen, terminaalit ja satamat sekä korkeatasoiset oheispalvelut. E18-hanketta arvostelleet ihmettelevät myös, miksi Suomen tulisi rakentaa kauttakulku Euroopan rekoille ja samalla ilmanpäästöille. Kritisoijat kysyvät myös, mitä hyötyä Suomelle on E18:n

korjaamisesta, jos Venäjän teitä ei saada kuntoon. Venäläisten lupauksiin teiden parantamisesta nopeassa aikataulussa ei täysin uskota.

Kotimaan liikenne

Tielaitos käynnisti E18-kampanjan korostamalla kauttakulkuliikenteen asettamia paineita. Kun kritiikki idänväylä-strategiaa kohtaan kasvoi kevättalvella 1995, Tielaitos vaihtoi argumentointiaan. Merkittäväksi perusteluksi uuden väylän tarpeelle nostettiin kotimaan liikenteen kasvu. Kotimaan liikenteen volyymin nähdään ylittävän yksiajorataisen tien kapasiteetin. Lisäksi todetaan, että verkkoyhtenäisyys ja turvallisuus kärsivät, jos tien standardi hyppelehtii kaksiajorataisesta yksiajorataiseen.

Kriitikoitten mielestä kotimaan liikenteen kasvuennusteet perustuvat väärin lähtökohtiin. Liikennemäärien voimakkaan kasvun ennustamisen nähdään olevan valitun liikennepolitiikan väline: ennusteet saadaan toteuttamaan itsensä, kun niitä käytetään tienrakennuksen perusteluina. Väylän vastustajien mielestä paikallinen rakentamis- tai parantamistarve pitäisi erottaa E18-mainostuksesta. Moottoritien tarvetta pitäisi siis tarkastella osuuksittain kysymällä, missä ovat potentiaaliset pullonkaulat. Länsi- ja itäsuunnan tilanteet ovat hyvin erilaiset. Turku-Helsinki välin tarve ei liity transitoon, vaan vapaa-ajan liikenteeseen. Helsinki-Vaalimaa välin keskeisenä ongelmana on puolestaan idän rekkojen aiheuttamat liikenneturvallisuuden ongelmat, jotka täytyy ratkaista. Tärkeintä on tässä huomata, että ratkaisut voivat olla eri osuuksilla erilaisia tarpeen mukaan.

Aluepolitiikka

E18-hanke on esitetty julkisuudessa koko Etelä-Suomen kattavana "gateway"-projektina, mutta paikallisten toimijoiden, kuten viranomaisten ja maakunnallisten liittojen käytännöissä E18-hanketta tarkastellaan vahvasti alueellisten intressien valossa. Tien varrella tai sen vaikutuspiirissä olevat alueet katsovat E18-hankkeen olevan hyväksi oman alueen ja samalla koko Suomen talouselämälle. E18-tien vaikutuspiirin ulkopuolella olevat alueet ovat sen sijaan olleet huolissaan väylän nousemisesta valtakunnan tierakentamisen päähankkeeksi. Keski- ja Pohjois-Suomessa pelätään, että valtion niukat investointivarat valuvat etelään. Tielaitoksen mukaan mitään alueellista eriarvoisuutta ei synny.

Ympäristöongelmat

E18-väylän moottoritierakentamiseen liittyy runsaasti eri tasoisia ympäristökysymyksiä. E18-väylän kannattajien ja Tielaitoksen edustajien mielestä hankkeen ympäristöongelmat ovat kyllä todellisia, mutta ne on suhteutettava ongelmiin muualla - Keski-Euroopan ruuhkat ja saasteet ovat todella ongelma, eivät Suomen pienet päästöt. Lisäksi liikenteen osuutta kokonaispäästöistä pidetään suhteellisen pienenä. Suomen ilmastopolitiikan ja E18-hankkeen

välillä ei nähdä olevan suurta yhteyttä. Toisen perustelun mukaan avain ympäristöongelmien ratkaisemiseen ylipäänsä on talouskasvu, joten tien rakentaminen on osa ympäristöongelmien ratkaisua.

Kolmas näkemys on, että moottoritie on itse asiassa ympäristöystävällinen: sujuvampi liikenne on aina vähemmän saastuttavaa kuin ruuhkautuva. Edes liikenteen kasvun ei nähdä olevan ongelma: katalysaattorien yleistymisen ansiosta päästöjen ei uskota olennaisesti kasvavan nykyisestä. Uuden moottoriväylän ympäristöriskejä pidetään hyvin hallittavina, sillä rakennustekninen suojaus on Suomessa maailman huippuluokkaa. Toisaalta katsotaan, että osahankekohtaiset YVA:t johtavat automaattisesti ympäristöhaittojen minimoimiseen. Liikenne-ennusteiden paikkansapitävyyttä ei epäillä.

Neljännän perustelun mukaan vastuumme ympäristöstä edellyttää, että Euroopan mittakaavassa huolehdimme kuljetusten suorittamisesta mahdollisimman ympäristöystävällisesti. Pystymme tarjoamaan korkeatasoisen väylän, joka erityisesti suhteessa eteläisempiin suunniteltuihin ja olemassa oleviin reitteihin on ympäristölle vähemmän haitallinen. Näin ollen on eurooppalaisessa kontekstissa suotavaa, että E18-väylä toteutetaan mahdollisimman nopeasti. Huomionarvoista on, etteivät hankkeen kannattajat juurikaan mainitse paikallisia ympäristövaikutuksia tien haittoina.

Tielaitoksen esittämien näkökohtien mukaan uusien väylähankkeiden ympäristövaikutuksista puhuttaessa unohdetaan liian helposti, että uusi väylä parantaisi monin tavoin nykytilannetta: sujuvuuden parantuessa päästöt ajoneuvoa kohden pienenevät; väistämättömille ja jo olemassa oleville haitoille altistuvien ihmisten määrä pienenee; liikenneturvallisuus ja liikenteen riskien hallinta paranee.

Tielaitoksen näkökulmasta uuden väylän olennaisimmat ympäristövaikutukset ovat lopulta maisemallisia, ja niitä voidaan hyvällä suunnittelulla ja maisemoinnilla pienentää minimiin. Uudella väylällä saattaa olla jopa positiivinen vaikutus maisemaan. Tie on jo satojen vuosien ajan ollut osa kulttuurimaisemaa, ja kysymys onkin tässä mielessä historiallisiin ja nykymaisemiin sovittamisesta - ainoastaan jos siinä ei onnistuta, saattaa maisemallisia arvoja tuhoutua.

E18-hankkeen vastustajat lähtevät ympäristökritiikissä liikkeelle yleensä makrotasolta. Uusiutumattomia luonnonvaroja liikaa hyödyntävä ja luontoa saastuttava taloudellinen kasvu ja siihen liittyvä liikenteen kasvu koetaan pitkällä aikavälillä mahdottomana. Erityisesti tieliikenteen kasvua olisikin pyrittävä vähentämään tehokkaasti. Samalla väylien tarvetta ja vaihtoehtoja on harkittava tarkkaan. Kaiken kaikkiaan tieliikenteen ja -rakentamisen ympäristövaikutukset ovat niin vakavia, ettei E18 ole hyväksyttävissä moottoritiehankkeena.

Makronäkökulmassa tärkeimpinä ongelmina pidetään liikenteen päästöjä sekä väylän aiheuttamaa yleistä ympäristökuormitusta. Paikallisia ympäristöongelmia pidetään tässä näkökulmassa pienempinä: väylä on mahdollista linjata niin, että paikalliset vaikutukset jäävät siedettäviksi. Kannattajien piirissä moottoritien ympäristövaikutukset nähdään usein maisemallisina. Kriitikoiden mielestä vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja sosiaaliseen elämään ovat kuitenkin paljon olennaisempia kuin maisemalliset arvot. Laajemmassa tarkastelukehikossa liikenteen rajoittaminen nähdään osana välttämätöntä laajempaa yhteiskunnallista muutosta.

Kriitikoiden näkökulmasta uudet väylät lisäävät liikenteen kokonaismäärää vääjäämättömästi, joten päästökin tulevat lisääntymään. Jo nykytilanne on kestävä, eikä liikennettä kasvattavia investointeja ole mielekästä tehdä. Keskeisenä tekijänä ovat hiilidioksidipäästöt, joiden vähentämiseen tieliikenteenkin tulisi tähdätä. Kriitikot eivät hyväksy sellaisenaan Tielaitoksen esittämää väitettä, jonka mukaan moottoritiestä seuraava ruuhkien väheneminen pienentää päästöjä. Valtatiellä ruuhkainen kulku merkitsee monesti ajamista 70-80 km/h esimerkiksi rekan perässä. Tämä nopeus on juuri kaikkein vähiten pakokaasuja tuottavaa. Myös hankkeen kannattajista osa myöntää tämän pitävän nykytilanteessa paikkansa.

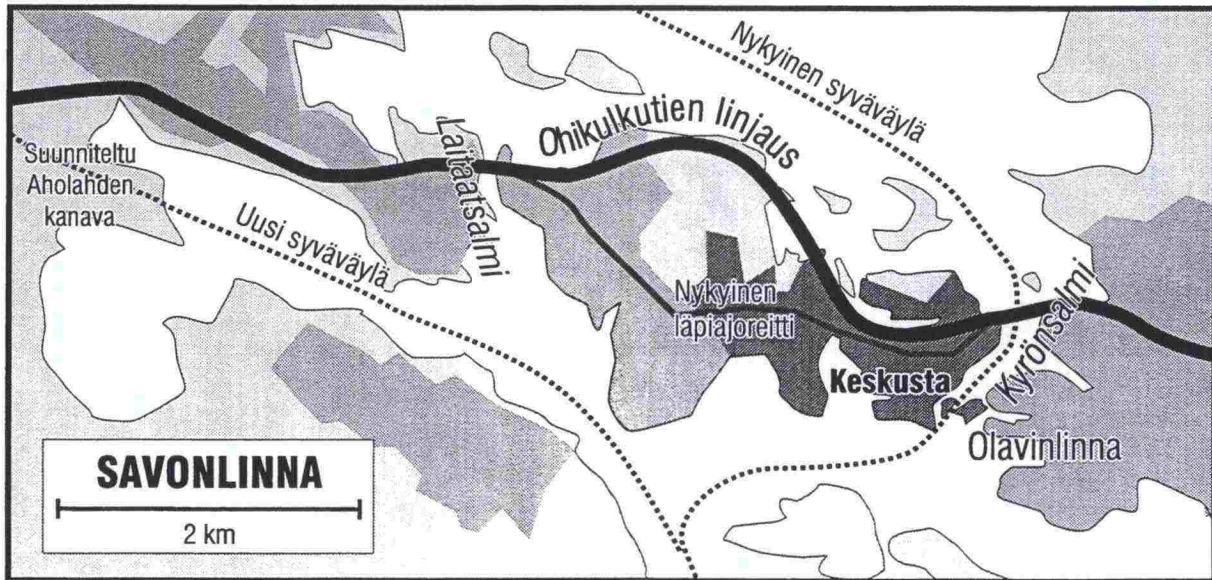
Suurhankkeen kritisoijat muistuttavat yleensä myös Suomen allekirjoittamista sopimuksista maapallon ilmaston suojelemiseksi. Kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteisiin pääseminen edellyttää myös autoilun vähentämistä. E18-suurhankkeen tarkoituksena on houkutella liikennettä tien päälle rautateiden ja merikuljetusten sijasta. Näin E18-visio on ristiriidassa ilmastonsuojelutavoitteiden kanssa. Tavoitteeksi asetetaan meri- ja rautatiekuljetusten vahvistaminen sekä tavaravirtojen ohjaamista mahdollisimman lähelle itärajaa.

Kriitikoiden mielestä moottoriväylän vaikutus maisemaan ei voi olla parantava kuten tiensuunnittelijat E18-tapauksessa asian esittävät. Moottoritie aiheuttaa lähes poikkeuksetta vahinkoa olemassaolevalle maisemalle. Kysymys ei edes ole ympäristöriskistä, joka voitaisiin laskea rahassa - jos tie rakennetaan, se yksinkertaisesti pilaa miljöön.

5.2 Savonlinnan ohikulkutie

Savonlinnan suunniteltu ohikulkutie on osa valtatieta 14, joka nykyisellään kulkee taajamakatuna (Olavinkatu) Savonlinnan keskustan halki. Kesäaikaiset matkailuliikenteen ja Kyrönsalmen avattavan sillan aiheuttamat ruuhkat ovat olleet Savonlinnan keskustassa arkipäivää jo usean vuosikymmenen ajan.

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu aloitettiin jo 1960-luvulla. Nykyinen, vuonna 1993 valmistunut tiensuunnitelma perustuu vuonna 1987 valmistuneeseen yleissuunnitelmaan, jonka mitoitus tarkistettiin vuonna 1990.



Kuva 6. Savonlinnan ohikulkutie.

5.2.1 Hankkeen vaiheet

Vuoden 1987 yleissuunnitelmaa alettiin tarkistaa vuonna 1988, jolloin perustettiin suunnittelun ja päätöksenteon viimeisestä vaiheesta vastannut hanke-ryhmä. Seuraavana vuonna valmistui liikenneministeriön työryhmän raportti Savonlinnan keskustan liikennejärjestelyistä sekä suunnitelma Saimaan syväväylän uudistamisen vaihtoehtoista Savonlinnan kohdalla. Liikenneministeriön työryhmä toimikin eräänlaisena hankkeen johtoryhmänä.

Yleissuunnitelmavaiheessa (1989) liikenneministeriön työryhmä laati vertailun, jonka tarkoituksena oli saada aikaan Savonlinnan liikennejärjestelyjä ja maankäyttöä koskeva periaateratkaisu. Vertailumenetelmänä käytettiin kustannushyötyanalyysia rahallisten hyötyjen ja kustannusten osalta, muilta osin vaikutukset esitettiin sanallisesti. Ympäristönäkökulmasta analyysin puutteena voidaan pitää sitä, ettei se sisältänyt meluhaittoja eikä päästöjä. Kulttuurihistorialliset kohteet, maisema, virkistysalueet, vesistöt, asuinalueet ja suoje-lukohteet huomioitiin vertailussa. Nolla-vaihtoehtoa ei esitetty.

Vuonna 1990 liikenneministeriö teki periaatepäätöksen Savonlinnan liikennejärjestelyistä. Tarkistetussa yleissuunnitelmassa vertailtiin ympäristövaikutuksia myös melun ja päästöjen osalta. Näiden sekä liikennemäärien ja onnettomuuslukujen tarkastelussa oli 0-vaihtoehto mukana. Varsin monipuolisten tarkastelujen puutteena Himanen (1996, 42) pitää kuitenkin 0-vaihtoehtoehdon esittämisen ja vertailuasetelman puutteellisuutta. Tarkistetun yleissuunnitelman valmistuttua pidettiin yksi yleisötilaisuus, jossa asukkailla oli mahdollisuus antaa palautetta hankkeen ratkaisuihin.

Elokuussa 1990 järjestäytyi asukkaiden ja kulttuuri-ihmisten Pro Savonlinna-liike, jonka perustajien mielestä ohikulkutie on turha. Liikkeen käsityksen

mukaan keskustan liikennejärjestelyt voitaisiin hoitaa kevyemmin ratkaisuin. Tie- ja vesiliikenne ratkaisut tulisi erottaa toisistaan, ja syväväylän siirto Kyrönsalmesta tulisi toteuttaa ensin. Pro Savonlinna -liike ei pystynyt kuitenkaan vaikuttamaan nopeasti. Viikko liikkeen perustamisen jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyi hankkeen yleissuunnitelman.

Ennen ohikulkutien tiesuunnittelun alkamista vuonna 1991 perustettiin hankeryhmän lisäksi 11 erillistä työryhmää, joiden tarkoituksena oli valmistella asioita, tuoda eri sidosryhmien asiantuntemus, lähtökohdat ja tavoitteet suunnitteluprosessiin sekä edistää tahoillaan hankkeen hyväksyttävyyttä. Ryhmissä oli viranomaistahojen sekä konsulttien edustajia. Varhaisemmillä päätöksillä oli jo lyöty lukkoon hankkeen periaatteet esim. väylän tarpeesta, linjauksesta sekä liikenteellisistä ratkaisuista. Tiesuunnitteluvaiheen puolivälissä ryhmiä yhdisteltiin.

Työryhmien työskentely johti lukuisiin yksityiskohtaisiin muutoksiin tiesuunnitelmassa. Tiesuunnittelun aikana pidettiin kaksi koko hanketta koskettanutta yleisö- ja tiedotustilannetta sekä kahdeksan kaupunginosakohtaista tilaisuutta. Kirjallisia mielipiteitä kansalaisilta kertyi yli 500.

Vuonna 1992 Joensuun yliopisto teetti arviointitutkimuksen, jossa tultiin siihen tulokseen, että *Pro Savonlinna*-liikkeen vaihtoehtoinen suunnitelma olisi parempi kuin Tielaitoksen ja kaupungin suunnitelma. Apulaiskaupunginjohtaja Jouko Juntunen totesi selvityksen olevan ”yhtä tyhjän kanssa” (Itä-Savo 8.7.-92). Tiepiirin mukaan *Pro Savonlinna*-liikkeen suunnitelma oli sekä muodoltaan alustava että perusteiltaan epärealistinen. Esitetty tunnelivaihtoehto tulisi huomattavan kalliiksi ja tiepiiriä arvelutti lisäksi liikenteellinen toimivuus. Tunneli olisi väistämättä pääasiassa läpikulkuluonteinen, kun taas maanpäällinen ratkaisu tukisi keskustan koko liikennejärjestelmää. Tiepiirin omista tunnelisuunnitelmista oli luovuttu juuri näistä syistä.

Tiesuunnitteluvaiheessa tehtiin varsinainen ympäristövaikutusten arviointi. Hanketta verrattiin tiesuunnitelmassa ja YVA-raportissa jälleen joidenkin tekijöiden osalta 0-vaihtoehtoon. Systemaattinen vertailu tehtiin melun, päästöjen, matka-aikojen ja tavoitettavuuden osalta. Muiden vaikutusten osalta vertailu suoritettiin arvioimalla muutoksia sanallisesti suhteessa nykytilaan. YVA-raporttiin koottiin myös aiemmin tehtyjen selvitysten tiedot. Raportissa oli lisäksi aluekuvaus, jossa esiteltiin mm Savonlinnan elinkeinoelämää ja väestötietoja.

Vuonna 1992 Savonlinnan keskustan aatekilpailu tuotti kaikkiaan 95 eri ehdotusta maankäytön ja liikenteen suunnittelun tueksi. Kilpailun tuomariston runko koostui hankeryhmän jäsenistä. Ehdotusten perusteella tehtiin useita perusteellisia muutoksia. Kaupunkimoottoritien tyyppisestä ratkaisusta siirryttiin kevyempään malliin, josta mm. puuttuivat eritasoliittymät keskustan alueelta. Samalla keskustan maankäytön ja liikennejärjestelyjen suunnitelmat sovittuivat yhteen.

Loppuvuodesta 1993 tiepiiri ja kaupunki järjestivät tiedotustilaisuuden, jossa arvioitiin töiden alkavan vuonna 1996. Tielaitoksen tilaamassa asukaskyselyssä vastanneiden selvä enemmistö vastusti ohikulkutien rakentamista. Huh- tikuussa 1994 kaupunginvaltuusto päätti olla järjestämättä kansanäänestystä hankkeen toteuttamisesta.

Marraskuussa 1995 liikenneministeriö vahvisti tiesuunnitelman. Tien raken- taminen on kuitenkin sidottu määrärahojen saamiseen. Liikenneministeriön hallitusneuvos Kalevi Perko totesi (Itä-Savo 23.11.-95), että valtion supistu- via tiemäärärahoja tullaan suuntaamaan suurempiin hankkeisiin. Savonlinnan kaupungin johto esittikin vuoden 1996 alussa liikenneministeriölle ratkaisua, jossa rakennettaisiin vain ydinkeskustan ohittava osa. Kyrönsalmen avattavan sillan rinnalle rakennettaisiin toinen samankaltainen. Savonlinnan kaupungin- valtuusto arvosteli voimakkaasti kaupungin johdon päätöstä osittaa hanke si- ten, että syväväylän siirto jätettäisiin myöhemmin tehtäväksi (Itä-Savo 23.1.-96). Merenkululaitoksen pääjohtaja Kyösti Vesterinen ilmoitti (Itä-Sa- vo 21.1.-96) ”raaan realistisena” näkemyksensä, että syväväylän siirto tulisi tehdä ennen ohikulkutien rakentamista, tai muutoin valtion rahat ja kiinnostus syväväylähankkeeseen eivät riitä.

Tammikuussa 1996 liikenneministeriöstä ilmoitettiin, että riisuttu ohikulku- tiehanke saattaa sittenkin mahtua Infra 2010-ohjelman ns. ”top ten” -lisähan- kelistalle, jonka toteuttamisaikataulusta ei kuitenkaan olisi varmaa tietoa. Muutamaa päivää myöhemmin liikenneministeri Tuula Linnainmaa kuitenkin totesi, että savonlinnalaisilla on ”aikaa kinastella rauhassa”, sillä mitään ra- kennushanketta ei ole lähdössä käyntiin tällä vuosituhanella (Itä-Savo 26.1.-96). Tiepiirissä toivotaan kuitenkin, että syksyn 1996 lisätalousarviosta tai viimeistään vuoden 1997 budjetista saataisiin varoja rakennussuunnitte- luun.

5.2.2 Hankkeen ristiriidat

Ohikulkutien tarve

Savonlinnan ohikulkutien merkittävin ristiriita-asetelma koskee hankkeen tar- peellisuutta. Tiepiiri, Savonlinnan kaupungin johto ja suunnittelusta vastan- net konsultit pitävät hanketta liikenteellisesti välttämättömänä ja erittäin kan- nattavana. Hanketta vastustavien kansalaisten perustama Pro Savonlinna-liike puolestaan pitää hanketta liian kalliina sekä vahingollisena kaupunkimiljööl- le, järvimaisemalle ja keskusta-alueen luonnolle.

Tiehanketta ajavat perustavat kantansa nykyisiin liikenneoloihin, joita kuvail- laan sietämättömiksi. Keskusta-alueen liikenne on ruuhkautunutta ja raskas liikenne kulkee keskustan katuverkossa. Liikenne-ennusteiden mukaan lii- kennemäärät valtatie 14:n reitillä kasvavat vuoteen 2015 mennessä 50 %. Hankkeen kannattajat ovat laskeneet koko hankkeen hyötykustannussuhteeksi 1,67. Ohikulkutien hyötykustannussuhteeksi on Tielaitos laskenut 3,3 ja

syväväylän siirtämisen hyötysuhteeksi 0,2. Kaupungin johto toivoo hankkeen rahoitukseen varoja mm. valtion nk. elvytysbudjetista.

Hankkeen vastustajat epäilevät ennusteiden pitävyyttä. Heidän mukaansa niin taloudellisissa laskelmissa kuin ennusteissakin on vakavia puutteita. Vastustajat huomauttavat, ettei esim. kaupungille koituvia rahoituskustannuksia ole otettu huomioon laskelmissa, vaan on oletettu, että kaupungilla on käteistä rahaa hankkeeseen. Hankkeen vaikutusta kaupungin veroäyriin ei vastustajien mielestä ole missään vaiheessa selvitetty. Kaupungin jo valmiiksi huonoa taloudellista tilaa hanke vain huonontaisi. Lisäksi esimerkiksi ylläpitokustannuksien riittävyyttä epäillään.

Hankkeen suunnitteluun on käytetty jo 30-40 miljoonaa markkaa. Tielaitoksen kannalta nämä rahat menisivät hukkaan, ellei hanketta toteutettaisi. Tiehankkeen projektipäällikkö Juha Laamanen toteaa (Itä-Savo 23.11.-95), että jos hanketta nyt syystä tai toisesta joudutaan odottamaan pitkään, täytyy suunnittelu aloittaa alusta. Itä-Savon mukaan Tielaitoksen suurissa hankkeissa on pidetty periaatteena, että hankkeen suunnitteluun käytetään kymmenen prosenttia hankkeen kokonaismenoista, joten Savonlinnassa suunnitteluun voitaisiin käyttää näin olleen kaikkiaan 60 miljoonaa markkaa.

Hankkeen vastustajien mielestä liikenneongelmat tulisi ehdottomasti kyetä ratkaisemaan jollain halvemmalla ja ympäristöä vähemmän muuttavalla tavalla. *Pro Savonlinna* -liike on esittänyt myös oman suunnitelmaluonnoksensa, jonka se katsoo olevan ympäristöllisesti ja liikenteellisesti parempi vaihtoehto. Liikkeen mielestä suunnitelmaa ei kuitenkaan ole otettu huomioon hankkeen vaihtoehtoja käsiteltäessä. Tiepiirin näkemys puolestaan on, että vaihtoehtoinen suunnitelma ei ole toteuttamiskelpoinen. Tiepiirissä on sitä paitsi tutustuttu erilaisiin tunnelivaihtoehtoihin ja todettu niiden olevan sekä kalliimpia että liikenteellisesti huonommin toimivia.

Ohikulkutie vai syväväylä?

Valtion infrastruktuurirahoituksen niukkenemisen myötä ohikulkutiehanke on joutunut liikenneministeriön rahanjaossa väistymään suurempien ja tärkeämpinä pidettyjen hankkeiden tieltä. Kun hanke ei päässyt liikenneministeriön "Liikenneinfrastruktuuri 2010"-ohjelman tärkeimpien tällä vuosikymmenellä toteutettavien hankkeiden listalle, teki kaupungin johto esityksen pelkän ohikulkutien rakentamisesta keskusta-alueiden osalta. Syväväylän siirto toteutettaisiin myöhemmin. Tätä perusteltiin sillä, että näin hanke saataisiin sittenkin käyntiin tällä vuosikymmenellä – tosin liikenneministeriö ei suoranaisesti luvannut tätä. Toinen argumentti oli, että tien kannattavuus on erittäin hyvä ja kannattavuus on helppo laskea, mutta syväväylän siirron hyöty perustuu ympäristöriskien pienenemiseen, mikä ei ole laskettavissa.

Tiepiirin mukaan laskelmiin ei voitu sisällyttää ympäristöriskin vaikutusta, koska sillä ei ole minkäänlaisia laskentamalleja ympäristöriskin varalle. Laskematta jätetyistä riskeistä huolimatta tiepiiri esittää, että ohikulkutie on selvästi tärkeämpi rakennuskohde kuin syväväylä. Tiepiirin mukaan muutama kymmenen miljoonaa ympäristöriskeihin laskettuna ei nostaisi syväväylähankkeen hyötykustannussuhdetta positiiviseksi. Keskustan liikenneongelmien ratkaisu on kannattajien mielestä myös tiukasti sidoksissa yleiskaavalliseen kehittämiseen. Näin ollen keskusta-alueiden kehittäminen ei ole mahdollista ellei ohikulkutietä ensin rakenneta.

Hankkeen vastustajien mielestä syväväylän siirtäminen Kyrönsalmesta on avain kaupungin liikenneongelmien ratkaisuun. Lisäksi syväväylän siirto tulisi kaupungille erittäin edulliseksi, sillä kaupungin rahoituksen osuus olisi vain reilu miljoona markkaa yli 200 miljoonan kokonaishinnasta. Toisaalta mitään tietoa tämän mahdollisen hankkeen toteutumisen mahdollisuuksista ei myöskään ole.

Ympäristövaikutukset

Savonlinnan ohikulkutien ympäristövaikutukset kohdistuvat suurelta osin muualle kuin luonnonympäristöön. Ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi tiepiiri onkin pyrkinyt selvittämään hieman myös sosiaalisia vaikutuksia asukaskyselyllä. Ympäristövaikutusten arvioinnin pohjalta esitettiin kuusi päävaikutusta (Mikkelin tiepiiri 1993):

- 1) liikenneongelmat poistuvat: ruuhkat vähenevät merkittävästi; liikenneturvallisuus paranee
- 2) keskusta voi säilyä elävänä: liikenteen aiheuttamat haitat keskustassa vähenevät olennaisesti; Olavinkadulla voidaan suosia jalankulkua
- 3) ranta-alueille pääsee paremmin
- 4) hanke virkistää alueen talouselämää
- 5) kaupunkikuva muuttuu: tie on järeä elementti; meluhaittoja syntyy uusille alueille; kaupunkirakennetta voidaan tiivistää
- 6) vaikutukset vesistöihin: rakennusaikaisia vaikutuksia; Verkkosalmi ja Koululahti kapenevat.

Tiepiirin arvioiden mukaan ohikulkutiestä aiheutuu maisemallisia muutoksia ja meluhaittoja. Liikenteelliset hyödyt ovat kuitenkin niin kiistattomat, että joitain muutoksia voidaan sietää. Lisäksi melusuojaukseen on luvattu kiinnittää erityistä huomiota. Kritiikkinä voi kuitenkin mainita, että hanketta esittelevistä kuvamanipulaatioista on meluaidat jätetty pois, joten selkeää kuvaa niiden maisemallisista vaikutuksista on vaikea saada.

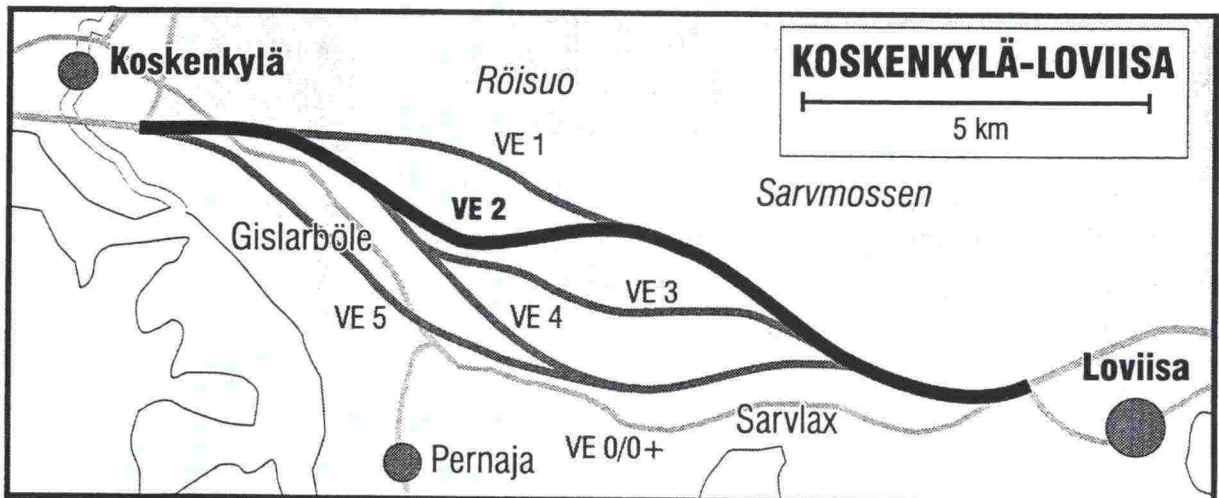
Hankkeen vastustajien mielestä tiepiirin teettämässä selvityksissä väheksytään haittoja. Heidän käsityksensä mukaan ohikulkutie pilaa lopullisesti keskustan maiseman. Yhtäältä tienrakennuksessa täytetään vesialueita ja häiritään mm. Sireenisaaressa suojeltuja luonnonarvoja, toisaalta pilataan asuinalueita liikennemelulla ja melusteillä. Vastustajien mielestä väite

yhdyskuntarakenteen tiivistymisestä on ristiriidassa suunniteltujen satelliittikeskusten rakennetta hajauttavan vaikutuksen kanssa.

5.3 VT7 välillä Koskenkylä-Loviisa

Valtatie 7:n parantaminen välillä Koskenkylä-Loviisa on yksi E18-tiehankkeen osahankkeista. Liikenneteknisesti väli on nykyisellään E18-tien heikoin osa. Tietä on suunniteltu moottori- tai moottoriliikennetieksi 1980-luvun alusta lähtien. Vuonna 1984 valmistuneessa pääsuuntaselvityksessä katsottiin välille tarvittavan moottoritie. Pääsuuntaselvityksen mukaan tärkein syy väylätarpeeseen oli Helsingistä itään suuntautuvan liikenteen odotettava kasvu.

Vuonna 1991 valtatieverkon kehittämissuunnitelmassa hanke määriteltiin valtakunnallisesti merkittäväksi valtatieksi. Samana vuonna tehtiin hankepäättös, edelleen vuoden 1984 tarveselvityksen pohjalta. Nykyinen tiesuunnitelma on vuodelta 1995 ja perustuu vuonna 1993 valmistuneeseen yleissuunnitelmaan. Niin yleissuunnitelman kuin tiesuunnitelmankin perusteluissa tärkeimpänä väylän perusteluna on sen asema osana kansainvälistä E18-tietä.



Kuva 7. VT7 välillä Koskenkylä - Loviisa.

5.3.1 Hankkeen vaiheet

Valtatie 7:n pääsuuntaselvitys väliltä Koskenkylä-Kotka valmistui vuonna 1984. Suunnitelma keskittyi liikenteellisiin ja liikennetaloudellisiin perusteluihin. Koska valittujen vaihtoehtojen lähialueilla ei ollut asutusta, ympäristövaikutuksia – jotka ilmeisesti määriteltiin lähinnä viihtyvyys- ja maisematekijöiksi – ei nähty millään tavoin olennaisina. Pääsuuntaselvityksessä esitetty linjaus merkittiin Itä-Uudenmaan seutukaavaan, joka vahvistettiin vuonna 1986. Pääsuuntaselvityksestä pyydettiin eri tahojen lausuntoja vuonna 1989, jolloin TVH teki liikenneministeriölle hankepäättösesityksen.

Vuonna 1991 Koskenkylä-Loviisa-moottoritiehanke sisällytettiin valtatieverkon kehittämishjelmaan. Hankkeen rakentamisvaiheen alku määriteltiin vuosiin 1995/7.

Liikenneministeriö teki vuoden 1991 lopulla hankepäättöksen. Tarveselvitystä vuodelta 1984 ei katsottu tarpeelliseksi tarkistaa. Tieosuuden yleissuunnitelu moottoriliikennetienä käynnistyi toukokuussa 1992. Saman vuoden syksyllä aloitettiin juuri valmistuneen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lakiluonnoksen mukaisesti arviointimenettelykokeilu.

Marraskuussa 1992 tiepiiri järjesti hanketta esittelevän yleisötilaisuuden. Suuri osa osallistuneista asukkaista vastusti asutuksen lähelle sijoittuvia linjauksia. Lintu-, luonto- ja metsästysyhdistysten edustajat puolestaan kannattivat niitä.

Uudenmaan tiepiirin tieympäristötyöryhmä (vrt. s. 33) hyväksyi ympäristövaikutusten arviointiohjelman joulukuussa 1992. Hankeryhmä päätti vaikutusselvitysten aloittamisesta. Konsultin ympäristöasiantuntija suoritti arviointivaikeuksien tunnistamisen, rajauksen ja merkitysten arvioinnin aikaisempien selvitysten sekä asiantuntijoiden, seudullisten ympäristö-, riistanhoito- ja metsästysyhdistysten ja paikallisten asukkaiden kanssa käytyjen keskustelujen avulla. Tiepiirin ja konsultin ympäristöasiantuntijat järjestivät neljä ryhmäkeskustelutilaisuutta: kaksi asukasryhmille, yhden ns. luontoihmisille ja yhden elinkeinoelämän edustajille.

Helmikuussa 1993 käytyjen vaikutusselvityksen liittyneiden eturyhmäkeskustelujen pohjalta, lähinnä ns. luontoryhmän kannanottojen perusteella, tiepiiri muodosti kaksi uutta linjausvaihtoehtoa (VE4 ja VE5) lähelle asutusta ja karsi samalla 0- ja 0+ -vaihtoehdot. Asukkaat keräsivät maaliskuussa 1993 perinajalaisylistä nimiä adressiin, jolla vastustettiin luontoihmisten vaatimuksesta tehtyjä uusia linjauksia.

Huhtikuussa 1993 järjestettiin yleisötilaisuus uusien linjausten esittelemiseksi. Ristiriita uusien linjausten vastustajien ja kannattajien välillä kärjistyi entisestään. Eräät asukasryhmien johtajiksi luonnehditut asukkaat järjestivät tämän jälkeen uuden tilaisuuden, jossa oli tarkoitus etsiä kompromissia. Tilaisuus onnistuikin ilmeisen hyvin, ja asukaskokous sopi suullisesti kahden vaihtoehdon (VE2 ja VE3) suosittelemisesta. Pian tämän jälkeen hankeryhmä karsi kaikkein lähimmäksi asutusta sijoitetun vaihtoehdon (VE5).

Huhtikuun lopussa 1993 tieympäristöyhteistyöryhmä totesi vaikutusselvitykset pääosin riittäviksi. Muutamia täydennyksiä edellytettiin. Kesäkuussa 1993 hankeryhmä arvioi jäljelle jääneiden vaihtoehtojen paremmuutta, muttei pääsyt yksimielisyyteen jatkosuunnitteluun valittavasta vaihtoehdosta. Ympäristövaikutusten arviointiselostus valmistui myöhemmin kesällä 1993. Siitä ei pyydetty lausuntoja eikä siitä järjestetty kuulemista. Hankeryhmä kommentoi luonnoksia, mutta tiepiirin suunnittelupäällikkö teki ratkaisun

jatkosuunnitteluun valittavasta vaihtoehdosta jo ennen selostuksen valmistumista.

Loppuvuodesta 1993 pyydettiin yleissuunnitelmasta viralliset lausunnot liikenneministeriön toimenpidepäätöstä varten. Useissa lausunnoissa tehtyä linjausvalintaa arvosteltiin sanankääntein, jotka ainakin tiepiirin mielestä poikkesivat aiemmissä yhteyksissä esitetyistä kannanotoista. Heinäkuussa 1994 liikenneministeriö teki toimenpidepäätöksen hankkeen suunnittelusta. Tiesuunnittelu käynnistyi vuoden 1995 alussa ja valmistui kesällä 1995.

Tiesuunnitelman on tiepiiri tehnyt omana työnään. Piirin näkemyksen mukaan tarpeelliset viranomaiskeskustelut on tyydyttävästi käyty yleissuunnitelmavaiheessa. Epävirallisempaa ja/tai tilanteenmukaista yhteistyötä tehdään tiepiiriin mukaan edelleen koko rakennusvaiheen ajan sekä muiden viranomaisten että asukkaiden kanssa.

Tiesuunnitelmavaiheessa tehtiin lain vaatima ympäristövaikutusten arviointi. Yleissuunnitteluvaiheessa tehtyä YVA-selvitystä pidettiin hyvänä perustana. Päällekkäistä työtä ei katsottu olevan tarpeen tehdä, vaan vanhaa arviointia täydennettiin erityisesti ekologisen tietopohjan osalta. Tiesuunnitelmaan sisällytettiin monia ympäristöselvityksessä tarpeelliseksi todettuja yksityiskoh-
tia, kuten hirvien liikkumista helpottavia alikulkuja sekä pieneläintunneleita. Myös maisemoinnin luonnonmukaisuuteen kiinnitettiin huomiota.

Syksyllä 1995 valtion vuoden 1996 talousarvioon sisällytettiin 43 miljoonaa markkaa hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Rakennustyöt aloitettiin keväällä 1996 ja ne saataneen päätökseen vuoden 1998 aikana. Ympäristöseuranta jatkuu näillä näkymillä vuoteen 2006.

5.3.2 Hankkeen ristiriidat

Valtatie 7:n parantamistarve Koskenkylästä Loviisaan on nähty suhteellisen yksimielisesti jo 1980-luvulla. Väliä on pidetty monilla tavoin puutteellisena verrattuna valtatie muihin osiin. Vuoden 1984 pääsuuntaselvityksessä edettiin suhteellisen suoraviivaisesti. Linjapituudeltaan lyhintä vaihtoehtoa pidettiin itsestään selvästi, liikennetalouteen vedoten, parhaana ratkaisuna. Laaja-pohjaista keskustelua ei käyty, vaan keskityttiin viranomaisyhteyksiin ja ”eri intressitahoihin” (Leskinen & Paldanius 1995, 33). Tuolloin katsottiin, ettei tienrakentamisesta aiheudu ristiriitoja tai ympäristökonflikteja. Valitun linjauksen hyväksyttävyydestä ei julkisuudessa keskusteltu.

Hankkeen yleissuunnittelu aloitettiin kahdeksan vuotta pääsuuntaselvityksen jälkeen. Aiemmin perusteltua linjausta ei asetettu uudelleen arvioitavaksi, vaikka sekä yhteiskunnallinen kehitys että tienrakentamisen tavat olivat vuosikymmenen kuluessa kokeneet melkoisia muutoksia. Yleissuunnitteluvaiheen loppupuolella E18-tien tarpeellisuudesta käynnistynyt julkinen keskustelu nosti myös osahankkeiden tarpeellisuuskysymykset esiin. Tämä

keskustelu ei Koskenkylä-Loviisa-hankkeen yleissuunnitteluun juuri vaikuttanut (Leskinen & Paldanius 1995, 40). Yleissuunnittelun edetessä tuli suunnittelijoille kuitenkin ilmeiseksi, että tarvitaan pääsuuntaselvityksen mukaista laajempaa tarkastelua niin uusista linjausvaihtoehdoista kuin vanhan tien parantamismahdollisuuksistakin.

Keskeinen vastakkainasettelu Koskenkylä-Loviisa moottoriväylähankkeessa syntyi yleissuunnitteluvaiheessa, eri linjausvaihtoehtojen tullessa julkiseen keskusteluun ja kansalaisten kommentoitaviksi. Linjauksesta on "kiistelty" kahdella eri taholla: yhtäällä hankkeen ydinryhmän (tiepiirin ja konsulttien tiesuunnittelijat) ja muun suunnitteluryhmän yksittäisten tahojen sekä tieympäristöyhteistyöryhmän välillä, toisaalla eri kansalaisryhmien välillä.

Linjaus: viranomaisyhteistyö kangertelee

Hankkeen suunnittelijoiden ydinryhmän ja (tiepiirin ja konsultin) ympäristöasiantuntijoiden vuorovaikutusta on kuvattu pulmalliseksi (Leskinen & Paldanius 1995, 30). Näkemyseroja ratkaisi viime kädessä tiepiirin suunnittelu-päällikkö. Ympäristöasiantuntijat kokivat olevansa selkeästi ydinryhmän ulkopuolella.

Yleissuunnitteluvaiheessa perustettujen eri työryhmien viranomaisedustajien roolit olivat selkeytymättömät (Leskinen & Paldanius 1995, 32). Tiepiirin mielestä työryhmässä työaikana käydyissä keskusteluissa kukin taho ilmaisi "virallisia" kantojaan, joilla voitiin kuvitella olevan viranomaisia sitouttava vaikutus. Osa viranomaistahoista oli kuitenkin sitä mieltä, että ryhmän jäsenet eivät sinänsä edusta edustamansa viranomaisen virallista kantaa, vaan toimivat lähinnä tiedon välittäjinä ja ideoijina.

Hankeryhmässä oli tuloksettomana konsensusratkaisun etsimisen jälkeen päädytty tiepiirin suunnittelupäällikön päätöksellä esittämään linjausvaihtoehtoa VE2 tiesuunnittelun pohjaksi. Tätä ennen tiepiiri oli karsinut seitsemästä vaihtoehdosta kolme eri syiden perusteella: 0-vaihtoehdon riittämättömänä ja 0+ -vaihtoehdon sen huonon hyöty-kustannussuhteen takia, sekä lähimmäs asutusta sijoittuneen vaihtoehdon VE5. Tiepiirin näkemyksen mukaan linjauksesta oli näin ollen sovittu hankeryhmässä edustettuina olleiden tahojen kesken.

Yleissuunnitelmasta pyydytyissä virallisissa lausunnoissa suunnitelmaa kritisoitiin monesta suunnasta. Suomen luonnonsuojeluliiton mielestä uutta moottoriliikennetietä ei tarvittaisi lainkaan. Tien tarpeen perusteluina esitetyt liikenne-ennusteet olivat liiton mielestä epärealistiset. Lääninhallituksen virallisen kannan mukaan VE3 olisi soveltuvin vaihtoehto. Valittu linjaus (VE2) pirstoisi Röisuon metsäalueen, mitä lääninhallitus ei pitänyt suositeltavana. Vesi- ja ympäristöpiirin lausunnossa 0+ -vaihtoehto katsottiin parhaaksi. Piirin mukaan VE3:n haittana oli, että se halkoi piirin ensisijaisesti suojeltavana pitämän Lägermalmenin pohjavesialueen.

Tiepiirin mielestä lääninhallituksen ja vesi- ja ympäristöpiirin lausunnot poikkesivat hanke- ja tieympäristöyhteistyöryhmissä keskustelluista näkemyksistä. Tiepiirin suunnittelijat olivat käänteestä ”enemmän kuin hämmentyneitä” (Leskinen & Paldanius 1995, 22). Viranomaistahoilla käytiin tämän jälkeen keskusteluja hankeryhmien kaltaisiin organisaatioihin kuulumisen jäävävästä vaikutuksesta lausuntoja annettaessa.

Linjaus: metsään vai takapihoille?

Toisaalla linjauksista keskusteltiin kiivaammin. Kun tiepiiri toi linjausvaihtoehdot ensimmäistä kertaa esiteltäväksi, alkoi asukkaiden ja muiden paikallisten intressiryhmien kesken mielipiteiden vaihto. Järjestettiin useita yleisötilaisuuksia. Suurin osa nykyisen tienvarren asukkaista kannatti mahdollisimman pohjoisia vaihtoehtoja. Ns. luontoryhmä kannatti kestävän kehityksen näkökulmasta 0+ -vaihtoehtoa ja esitti mahdollisimman eteläistä linjausta. Elinkeinoelämän edustajille ei mikään moottoriväylävaihtoehto ollut vastenmielinen, mutta suorinta yhteyttä pidettiin parhaana. Lopulta asukkaat pystyivät keskenään pääsemään kompromissiin.

Yleissuunnitteluvaiheessa asukkaiden ja eturyhmien osallistumisella voidaan arvioida olleen vaikutusta jatkosuunnitteluun, vaikka lopullinen linjausvalinta tehtiinkin yleisemmillä perusteilla. Ympäristövaikutusten arvioinnissa esitettiin lopullisen linjausvalinnan pohjaksi kolme näkökulmaa, joiden painotuksista valinta riippuisi: asutuksen ja kulttuurimaiseman huomiointi, pohjavesien suojele sekä Röisuon metsäkokonaisuuden säilyminen. Linjauksen valinta tehtiin lopulta ensisijaisesti asutuksen haittojen vähentämiseksi ja pohjavesien käyttömahdollisuuksien turvaamiseksi (Uudenmaan tiepiiri 1993).

Asukas- ja pienryhmäpalautteen merkitys jää epäselväksi. Lopullinen linjaus on melko lähellä Tielaitoksen alunperinkin esittämää linjausta. Suurin poikkeama on Röisuon kiertäminen eteläisempää reittiä. Tämän perusteella luontoryhmän voimakkaan kannan voidaan katsoa vaikuttaneen linjaukseen. Luontoryhmän etusijalle asettamat vaihtoehdot kuitenkin karsittiin.

Valittu linjaus oli asukkaiden mieleen jo alun perin. Osaltaan päätymiseen juuri tähän linjaukseen saattoi kuitenkin vaikuttaa se, että jo aikaisemmin oli totuttu ajatukseen moottoriliikennetien linjautumisesta kauas asutuksesta sekä tyytyväisyys siitä, että eteläisimmät linjausvaihtoehdot saatiin ”torjuttua”. Tie- ja rakennussuunnitteluvaiheessa asukkaiden ja muiden intressitahojen mielenkiinto näyttää hiipuneen. Kun periaatteelliset ratkaisut oli tehty ja päädytty sijoittamaan tie kauas asutuksesta, ei linjauksen yksityiskohdista ”tarvinnut” keskustella. Niinpä tiesuunnitelman valmistumisen jälkeistä, tiedotussuunnitelmaan kirjattua yleisötilaisuutta ei hankkeen johdossa katsottu tarpeelliseksi.

Tiepiiri korostaa oppineensa prosessista. Tiepiirin mukaan intressiryhmiin olisi ollut järkevää ottaa yhteyttä jo aikaisemmassa vaiheessa. Tiepiirin esitteessä (FinnRA 1993) korostetaan, että ensimmäisissä tiedotustilaisuuksissa intressiryhmät saattavat reagoida perinteisen suunnittelukulttuurin vastaisten asenteiden pohjalta, joten näkemysten julkituomiseen ja selittämiseen on varattava aikaa. Lisäksi pelisäännöistä olisi pitänyt sopia tarkemmin, jotta viranomaisten välisiltä ristiriidoilta olisi välttytty.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on tarkasteltu Tielaitoksen ympäristöpolitiikan tavoitteita analysoimalla sen ympäristöpoliittisia dokumentteja vuosilta 1982-96. Tekstien suhdetta todellisuuden käytäntöihin on selvitetty kolmen tapaustutkimuksen kautta.

6.1 Tielaitoksen ympäristödokumenttien muutokset 1982-96

Teksti-analyysin perusteella Tielaitoksen ympäristöpolitiikka on muuttunut voimakkaasti tarkasteluajanjakson aikana. Tekstit ovat saaneet runsaasti vaikutteita yleisemmästä ympäristöpoliittisesta keskustelusta.

Tielaitoksen 1980-luvun ympäristöpolitiikan suuntaviivat määriteltiin vuonna 1982 julkaistussa tavoiteasiakirjassa *Tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintaperiaatteita ympäristön hoidossa: ympäristöpolitiikka*. Vuoden 1982 ympäristöpolitiikka kohdistui tulevaisuudessa aloitettaviin hankkeisiin. Olemassa olevien teiden ympäristöhaittoihin puuttumiseen ei nähty olevan vakavaa akuuttia syytä eikä taloudellisia mahdollisuuksia. Ajattelutapaa hallitsi optimismi. Ympäristöhaittoja ei koettu niin vakaviksi, että ne edellyttäisivät välittömiä toimenpiteitä. Perusotteeltaan ympäristöpolitiikka 1982 liikkuu perinteisen luonnonsuojelun ja alueellisen ohjauksen välimaastossa. Etusijalla ovat pyrkimykset aiheutettavien haittojen siirtämiseen toiselle alueelle (ohikulkutiet), (jälkikäteiseen) vähentämiseen ja luonnonarvojen suojeluun. Olemassa olevien ja laadittavaksi aiottujen normien noudattaminen viittaa lähinnä maisemallisten arvojen säilyttämiseen. Tulevaisuuden ympäristöhaittojen lieventämiseen varauduttiin laatimalla toimintaohjeita.

Käytännössä Tielaitoksen toiminta 1980-luvulla perustui ympäristöasioissa pääasiallisesti lakisäateisten velvoitteiden täyttämiseen. *Vuosikymmen oli Tielaitoksessa selkeästi tienrakennukseen orientoitunut aikajakso, mikä näkyy sekä ympäristöjulkaisujen vähäisessä määrässä että aihepiireissä*. Vuosikymmenen puolivälistä alkanut nousukausi lopetti ympäristöaiheisen julkaisutoiminnan miltei kokonaan. Ilmiö on mielenkiintoinen siinä mielessä, että samaan aikaan ympäristöhallinto kehittyi voimakkaasti omalla tahollaan. Elävää vuorovaikutusta kahden kasvavan hallinnonalan välillä ei siis juurikaan ollut vielä tänä aikana.

Kansainvälisessä ympäristökeskustelussa tapahtui suuria muutoksia 1980-luvun lopulla. Syntyi keskustelu kestävästä kehityksestä, mikä ylti monin tavoin suomalaiseen ympäristöpolitiikkaan. Alettiin keskustella sekä ennakkoinnin, varovaisuuden että integroinnin periaatteista. Tarve ympäristöpolitiikan uudelleen muotoiluun kasvoi yli hallinnollisten sektorirajojen. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea asetti vuonna 1991 erääksi tärkeimmäksi liikenteen ongelmien ratkaisukeinoksi tarvittavan liikenteen hoitamisen minimimäärällä kuljetuksia. Merkittäviin käytännön toimiin tämä tavoite ei juurikaan johtanut.

Kestävän kehityksen ohjelmien nostattama ympäristökeskustelu alkoi vaikuttaa Tielaitoksessa 1990-luvun alussa. Paineet muutokseen tulivat myös kansalaisyhteiskunnan puolelta. Suomessa koettiin vuosina 1988-91 kolmas ympäristökamppailujen aalto, jolle tunnusomaista oli mm. tienrakennushankkeisiin liittyneet konfliktit. Oli ilmeistä, että Tielaitos oli ajanut yhden tien päähän: ympäristökysymyksiin ja kansalaisten huolestumiseen omasta ympäristöstään oli syytä reagoida aktiivisesti. Uusien ajatusten viestikapulana toimi ympäristövaikutusten arvioinnin ja kansalaisosallistumisen menettelytapojen kehittäminen. Näillä aloilla Tielaitos toimikin esimerkkinä muille sektoreille.

Muutaman vuoden tutkimus- ja selvitysvaiheen jälkeen Tielaitos suuntautui samalla jo selkeästi tulostamaan uutta ympäristötietoisuuttaan toiminta- ja tavoiteohjelmiksi. Keskeiset dokumentit, Tie 2010 ja Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 olivat eräänlainen vastinpari. Tie 2010 pitkän tähtäyksen tienpidon ohjelmalla heijasteli yleistä talouteen keskittyvää liikennepoliittista asenneilmapiiiriä. Ohjelmassa arvioitujen trendien kokonaisvaikutukset ympäristöön olivat ympäristön tilaa selvästi huonontavia yksittäisistä edistysaskeleista huolimatta.

Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992 puolestaan tarkensi ympäristösektorin näkökulman suhteessa liikennepoliittikkaan. Siinä Tielaitos omaksuu kestävän kehityksen tienpidon retoriikan. Käytännössä tavoitetasoa murennetaan asettamalla ympäristövastuulle monia tulkintoja mahdollistavat reunaehdot, kuten ”tietoisuus aiheutuvista kustannuksista”. Huomionarvoista on, että vuodesta 1992 lähtien Tielaitos alkoi ensimmäistä kertaa itse puhua liikenteen vähentämisestä liikennekomitean ajatuksia mukaillen. Ympäristöpolitiikka 1992 esittää, että kestävän kehityksen saavuttamiseksi pyritään liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen, jossa yhdyskuntarakenteet ja liikennetarpeet suunnitellaan joustaviksi.

Vuoden 1992 ympäristöpolitiikkaa oli edennyt edeltäjästään strategisesti huiuman harppauksen. Vaikka päämäärät sinänsä viittaavat eri tasoihin strategioihin, niin monilta osin oli nähtävissä siirtymistä ennakoivaan ympäristöpolitiikkaan. Liikennetarpeen vähentämistavoite on jopa ekologisen modernisointin tunnusmerkistöön kuuluva. On kuitenkin korostettava, että kyse on enimmäkseen retoriikasta, ei käytännöistä. Keinoissa tukeudutaan edelleen vahvasti puhdistus- ja suodatinpolitiikkaan. Tekniset parannukset sekä uusien tieyhteyksien linjaukset niin, että ympäristövaikutukset pääosin kohdistuvat kauemmas asuinalueilta lähtevät siitä, että haitan tuottaminen siirtyy paikallisesti tai ajallisesti, tai haitta puhdistetaan sen synnyttyä. Keskeinen rajoite minimiliikenteen käsitteen laajentamiselle ja operationalisoinnille on se, että Tielaitoksen muut sille itselleen tärkeämmät tavoitteet ovat selvästi vastakkaisia liikennetarpeen vähentämisen kanssa.

1990-luvun alku merkitsi Tielaitoksessa paitsi ympäristöstrategioiden kehittymistä, myös uuden palvelupainotteisen toimintaidean kehittymistä. Tienpi-toa on alettu lähestyä palvelujen tarjoamisen ja asiakkaiden tarpeiden

tydyttämisen näkökulmista. Kun ympäristöpolitiikka saatiin ”sisäänajetuksi” noin vuosina 1992-94, voitiin alkaa valmistella seuraavaa vaihetta, nk. kestävä kehitystä palvelevaa tienpidon ympäristöpolitiikkaa.

Tielaitoksen vuoden 1996 ympäristöpolitiikka Tielaitos kestäväällä tiellä - Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja ympäristöpäämäärät 2005 esittää ajanmukaistetut ja tarkennetut lähtökohdat ympäristöpolitiikalle. Ympäristövelvoitteiden yleisestä noudattamispyrkimyksestä, joka hallitsi aikaisempien ympäristödokumenttien strategioita, on siirrytty näkemykseen, jossa jokaisen Tielaitoksen työntekijän tulee osaltaan vastata näistä velvoitteista. Ohjelmassa ilmaistaan siis erittäin selkeästi tarve organisaation sisäisen toimintakulttuurin muutokseen. Rutiiniorganisaatio ilmaisee ympäristökysymyksissä halua muuntua oppivaksi organisaatioksi. Teknisen ja taloudellisen rationaalisuuden rinnalle halutaan synnyttää ekologista rationaalisuutta.

6.2 Ympäristötekstien suhde Tielaitoksen käytäntöön

Seuraavassa vertaillaan Tielaitoksen ympäristöpoliittisia dokumentteja laitoksen käytännön toimintaan kolmen tapaustutkimuksen kautta. Kuvassa 8 on vertailutaulukko, joka kuvaa valmistelu- ja suunnitteluprosessin etenemistä sekä hankkeita koskevien tärkeiden päätösten ajankohtaa.

Tapaustutkimukset edustavat kaikki uuden tien rakentamishankkeita, vaikkakin erilaisissa konteksteissa: E18-väylä on strategisen suunnittelun hanke, Savonlinna on tiehanke kaupunkirakenteen sisällä ja VT7 maaseudulla kulkeva valtatie (osa E18-tietä). Kaikki tapaukset ovat olleet julkisuudessa paikallisina tai valtakunnallisina ympäristökonflikteina. Kaupunkirakenteen sisällä olevana hankkeena Savonlinnaan suunniteltu ohikulkutie välttämättä loukkaa monia kaupunkilaisten arvoja ja intressejä. Intressit ovat moninaiset ja vaikeasti hallittavissa. VT7-hankkeessa kyse on rajatusta määrästä toimijoita ja intressejä. Tässä mielessä hankkeen voi ajatella olevan paremmin hallittavissa kuin Savonlinnan tapauksen. E18 on puolestaan valtakunnallinen suurhanke, jossa toimijoiden ja eri intressien määrä on suuri, eikä hanke ole millään tavoin yksin Tielaitoksen käsissä, vaan osa valtakunnallista liikennepolitiikkaa.

Tapaukset ajoittuvat kaikki vahvasti 90-luvulle. 80-luvun käytännöistä ei ole siis mahdollista sanoa paljoa. 80-lukua hallitsi nousukauden ja samalla uusien teiden rakentamisen ideologia. Ympäristökysymysten painoarvo jäi tässä tilanteessa vähäiseksi, mikä näkyi pahenevina hankekohtaisina konflikteina. Integroivaa ympäristöpoliittista ajattelua ei oltu omaksuttu. Savonlinnan tapauksessa osa ristiriidoista juontuu 80-luvun suhtautumistavoista ja tarveselvityksistä.

	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996
Tekstit	<ul style="list-style-type: none"> ● Ympäristö-politiikka -82 -suojelutavoitteet -meluntorjunta -maisemointi 				<ul style="list-style-type: none"> ● Tie 2010 -talous -minimiliikenne -haittojen vähentäminen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ympäristö-politiikka -92 -kestävä kehitys -minimiliikenne 	<ul style="list-style-type: none"> ● Visio 2005 -kestävä kehitys -kv. toimintaympäristö -palvelu- -kulttuuri 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ympäristö-politiikka -96 -kestävä kehitys -ympäristö- -koulutus -yhteistoiminta
Tapaustutkimukset								
Savon-linna		<ul style="list-style-type: none"> ● Yleis-suunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> ● Yleissuunn. tarkistus 	<ul style="list-style-type: none"> ● LM:n vertailu 	<ul style="list-style-type: none"> ● LM periaate-päätös 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tie-suunnittelu alkaa ● YVA alkaa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aatekilpailu keskustan järjestelyistä ● TL:n asukaskysely: ei tietä 	<ul style="list-style-type: none"> ● LM vahvistaa tiesuunnitelman ● LM: ei tällä vuosituhannella? ● Tiepiiri: seuraavaan budjettiin?
VT 7		<ul style="list-style-type: none"> ● Tarveselvitys 			<ul style="list-style-type: none"> ● Hanke-päätös 	<ul style="list-style-type: none"> ● Yleissuunnittelu alkaa ● YVA alkaa ● 1. yleisötilaisuus ● Eturyhmätilaisuudet ● Asukkaiden sovittelu 	<ul style="list-style-type: none"> ● Linjauspäätös ● Toimenpidepäätös 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiesuunnittelu alkaa ● Rakennussuunnittelu alkaa ● Rakentaminen alkaa
E18						<ul style="list-style-type: none"> ● Matkalla Pietariin -promo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gateway-toimintaohjelma ● Eurooppatie E18 -kehittämisselvitys ● Sidosryhmäseminaari ● Julkinen keskustelu alkaa 	<ul style="list-style-type: none"> ● TEN-verkosta päätetään EU:ssa

Savonlinnan ohikulkutie

Savonlinnan tapauksessa konfliktin olennainen kysymys on ollut pienipiirteisen luonnonkauniin kaupunkiympäristön ja -maiseman kohtalo uuden neljäkaistaisen (2+2) ohikulkutien rinnalla. Kyse on enemmän vaikutuksista kaupunkikulttuuriin ja -maisemaan kuin luonnonympäristöön. Tielaitoksen toiminnan pääjuonteena on koko prosessin ajan ollut uuden tien tarpeen välttämättömyyden perustelu ja tässä roolissa se on myös systemaattisesti vähätelty ympäristöhaittoja. Koska keskusta-alueen liikenne on ruuhkainen ja raskas liikenne kulkee keskustan katuverkossa, Tielaitos on hyväksynyt uudesta tiestä aiheutuvat maisemalliset haitat "kiistattomien" liikenteellisten hyötyjen vuoksi. Yksittäisiä esimerkkejä ympäristökysymysten väheksynnästä ovat ympäristövaikutusten arvioinnissa luotu kuva tiestä kaupungin elävöittäjänä ja melusteiden poisjättäminen tiemaisemakuvista.

Tien toteuttamista perusteltiin viime kädessä myös vuosikausia jatkuneen suunnittelun oikeutuksella. Jo käytetyt rahat menisivät siis suunnittelijoiden mukaan hukkaan ellei tietä rakenneta. Tielaitoksen asemaa tien aktiivisena ajajana on helpottanut se, että esitettyjen tiesuunnitelmien tukena on jatkuvasti ollut Savonlinnan kaupungin poliittinen ja virkamiesjohto. Keskeisimpänä vastustajana on ollut pro-Savonlinna -kansalaisliike.

Eurooppatie E18 välillä Turku - Vaalimaa

E18-väylästä alettiin keskustella Tielaitoksessa vakavasti 1990-luvun alussa Euroopan integraation ja Venäjän muutosten myötä. Tielaitos tilasi vuonna 1994 konsultilta kehittämisselvityksen, jonka avulla E18-hanketta esiteltiin ja markkinoitiin laajalle yhteiskuntaan. Selvityksen tärkein johtopäätös oli, että koko E18-tie tulisi rakentaa moottoriväylätasoisena vuoteen 2010 mennessä (sisältää 9 osaprojektia). Selvityksessä ympäristövaikutukset jätettiin erittäin vähäiselle huomiolle.

E18-tiestä tuli myös osa nk. Pohjolan Kolmiota. Tätä kautta hanke alkoi saada EU-tasolla merkitystä. Tielaitoksen vahvana tavoitteena oli saada E18 osaksi TEN-verkkoa ja samalla EU:n rahoituksen piiriin. Julkisuuteen päin annettiin ymmärtää, että EU:sta on saatavissa merkittäviä rahamääriä, jos Suomi vain itse sitoutuu moottoritien rakentamiseen. Hanke saatiinkin TEN-verkkoon, mutta luvatut EU-rahast ovat jääneet hyvin vähäisiksi. Samalla Tielaitos on alkanut puhua kotimaan liikennetarpeesta aiemmin korostamansa transiton sijaan.

Ennen ja jälkeen vuoden 1995 eduskuntavaaleja Tielaitos yhdessä tiealueen maakuntaliittojen kanssa kampanjoi tien puolesta monella taholla. Hanke saatiin hallitusohjelmaan, mutta puitelain saaminen ei onnistunut. Voimistunut keskustelu eri liikennemuotojen välisestä suhteesta ja ympäristöviranomaisien vaatimukset johtivat kesällä 1995 strategisen YVA:n laatimiseen koko Pohjolan Kolmiosta. Selvityksen mukaan E18-väylä on Pohjolan kolmion

hankkeista ympäristölle haitallisin. Tielaitoksen piirissä tehtyyn selvitykseen ei ole oltu tyytyväisiä ja selvitys onkin haluttu unohtaa nopeasti.

E18-hanke on ollut 90-luvulla Tielaitoksen tärkein hanke, johon se itse on voimakkaasti sitoutunut. Tavoitteena on ollut markkinoida hanketta yhteiskuntaan, jolloin ympäristövaikutuksia on pyritty selittämään parhain päin: sujuvamman liikenteen sanotaan saastuttavan vähemmän ja uusien moottoriteiden järjestävän yleistä maisemakuvaa. Todellisuudessa useisiin väylän osahankkeisiin on liittynyt merkittäviä ja pitkäjäisiä kiistoja paikallisen ympäristön kohtalosta. Näitä Tielaitos on joutunut käsittelemään osahankekohtaisissa YVA-selvityksissä. Lisäksi liikenteen päästöt tietenkin lisääntyvät silloin, kun valtatie ruuhkaisesta ajosta (nopeus 70-90 km/h) siirrytään moottoriteille. Tielaitoksen ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamista E18-tapauksessa on estänyt myös se, että se on keskittynyt ajamaan moottoritietä koko väylälle, jolloin ei ole vakavasti voitu huomioida kevyempiä ratkaisuja väylän yksittäisille osille.

VT7 välillä Koskenkylä - Loviisa

E18-väylän yhtä osaprojektia VT7-tietä Koskenkylän ja Loviisan välillä on suunniteltu 1980-luvun alusta lähtien sekä moottori- että moottoriliikennetienä. Tien suunnittelu on edennyt suoraviivaisemmin ja nopeammin kuin Savonlinnan ohikulkutie. Moottoriliikennetien rakentaminen on jo alkanut vain viisi vuotta hankepäätyksen jälkeen. Hankkeessa on kiisteltu enimmäkseen tien eri linjausvaihtoehdoista. Ympäristöpoliittisesti kyse on ollut yhtenäisten luontoalueiden säilyttämisestä suhteessa asukkaiden elinympäristön rauhoittamiseen liikenteeltä. Niin yleissuunnitelmassa kuin tiesuunnitelmassa uuden tien tarve on perusteltu sillä, että se on osa kansainvälistä E18-tietä. Alunperin Tielaitos ei nähnyt hankkeella olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tarveselvityksessä vuonna 1984 ympäristövaikutukset määriteltiin lähinnä vähäisiksi viihtyvyys- ja maisematekijöiksi. Kun Tielaitos 90-luvun alussa kehitti aktiivisesti YVA-menettelytapojaan tiesuunnittelua varten, oli VT7 sopivassa vaiheessa oleva hanke. Siitä päätettiin tehdä YVA-kokeilu YM:n lakiluonnoksen mukaisesti. Tähän YVA-kokeiluun kuului kiinteästi pyrkimys kehittää tiesuunnittelua vuorovaikutteisuuden suuntaan.

Vaikka VT7 YVA:n kokeiluhankkeena sisältää paljon hyviä yksittäisiä ympäristösuunnittelun periaatteita, se ei edusta ympäristöasioiden kannalta esimerkillistä suunnitteluprosessia. Kokeiluhankkeena sen arvo on siinä, että se nosi esille monia perinteisen tiesuunnittelun ja ympäristönsuojelullisesti orientoituneen suunnittelujatteluun välisiä ongelmia. Ensinnäkin hankkeen suunnittelijoiden ydinryhmän ja ympäristöasiantuntijoiden vuorovaikutusta on kuvattu pulmalliseksi. Ympäristöasiantuntijat kokivat olevansa selkeästi ydinryhmän ulkopuolella. Toisaalta kiistoja käytiin eri kansalaisryhmien välillä. Alueen tiheimmin asutettujen eteläosien asukkaat vastustivat asutuksen lähelle sijoitettavia vaihtoehtoja tukien näin tiepiirin esitystä. Luontoyhdistyksen ja metsästäjien edustajat puolestaan pitivät eteläisempiä, metsäalueita

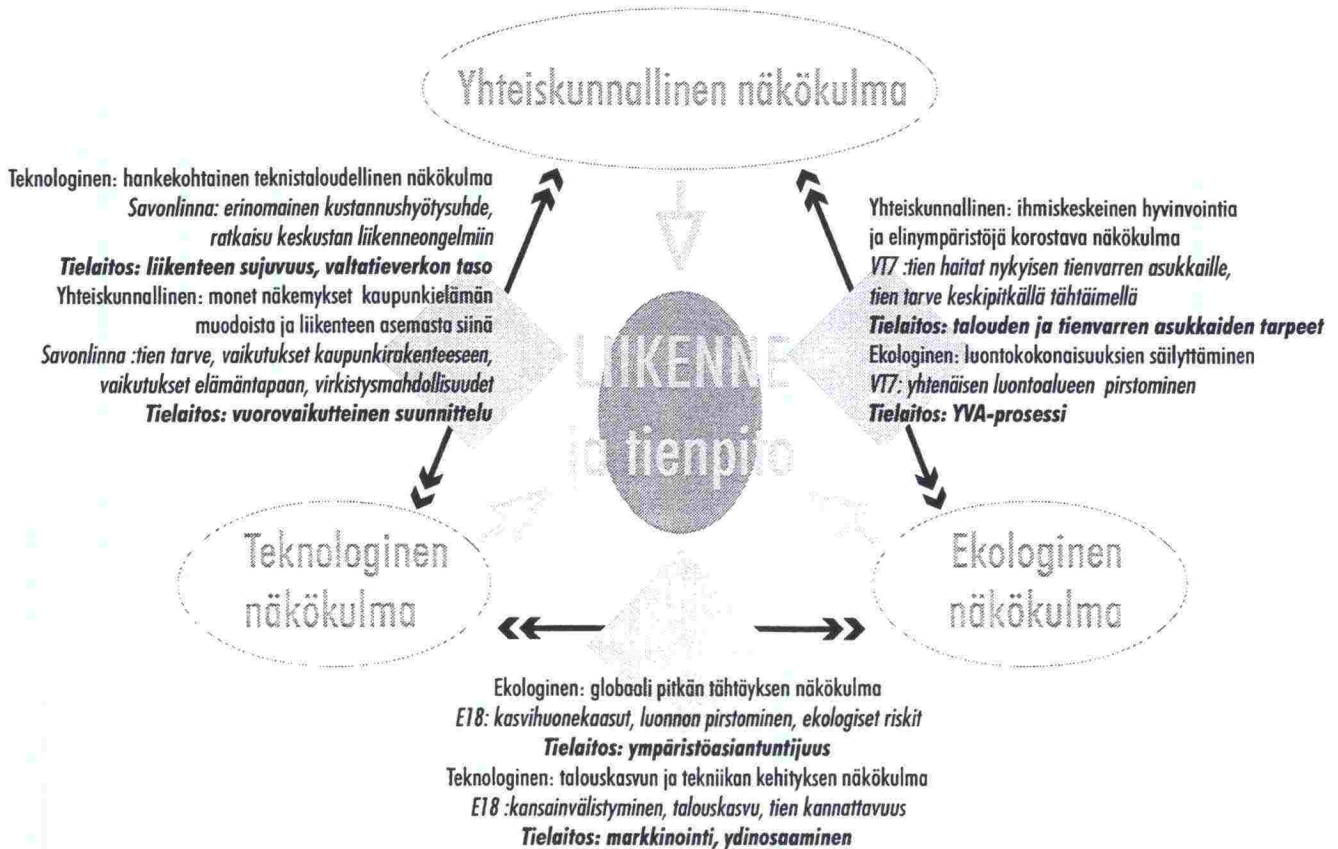
mahdollisimman vähän rikkovia vaihtoehtoja kannatettavampina. Vuorovai-
kutuksen lisäämiseksi ja kompromissien etsimiseksi tiepiiri ja YVA-konsultti
järjestivät ryhmäkeskusteluja, joiden pohjalta laadittiin vielä kaksi lisävaihto-
ehtoa. Suunnittelun edetessä ristiriidat eri linjausten vastustajien ja kannattaji-
en välillä kärjistyivät. Ympäristövaikutusten arviointiselvitys valmistui kesäl-
lä 1993. Siitä ei kuitenkaan pyydetty lausuntoja eikä järjestetty kuulemista.
Lisäksi ratkaisut tehtiin ennen selvityksen valmistumista. Tiepiirin johto vai-
kutti siis kyllästyneen ikävyyksiä ja riitoja aiheuttaneeseen vuorovaikuttei-
seen suunnitteluun.

6.3 Tielaitoksen ympäristöpolitiikan vaikeat kysymykset

Eri näkökulmien väliset ristiriidat

Ympäristöpolitiikan integrointi tie- ja liikennepolitiikkaan tuo monenlaisia
uusia aineksia alan perinteisiin tarkastelutapoihin. Tutkimuksen alussa hah-
moteltiin teoreettinen viitekehys, jossa jäsennettiin kolme eri näkökulmaa
tienpitoon: teknologinen, yhteiskunnallinen ja ekologinen. Tutkimuksen tapa-
ukset konkretisoivat eri näkökulmien välisiä ristiriitoja. E18-tapauksessa on
kyse ekologisen ja teknologisen näkökulma välisestä ristiriidasta eli onko
E18-moottoritieväylä talouden kannalta välttämätön vai ympäristöpolitiikan
näkökulmasta väärän mittakaavan ratkaisu. VT7:ssä vastakkain asettuvat tie-
linjauksen valinnassa asukkaiden elinympäristö ja suurten luontoalueiden yh-
tenäisyys eli yhteiskunnallinen ja ekologinen näkökulma. Savonlinnan tapa-
uksessa vastakkain ovat yhteiskunnallinen (kaupunkiympäristö- ja -maisema)
ja teknologinen näkökulma (ruuhkien poisto, sujuvoittaminen).

Näkökulmien ristiriidat kuvaavat yhtäältä liikenteen merkityksen laajenemis-
ta "liikenne-rajauksesta" koko yhteiskuntaa koskevaksi tekijäksi, sekä samalla
liikenteen vaikutusten ja ongelmien kehitystä liikenneongelmista ekologiaa ja
yhteiskuntaa koskeviksi tekijöiksi (kuva 9). Ympäristöstrategioissa siirrytään
päästöjen alueellisesta ohjauksesta ja suodatinpolitiikasta kohti ennakoivaa
ympäristöpolitiikkaa. Toisaalta näkökulmien asettaminen kehityskulkujen se-
littäjiksi normittaa tilannetta: viime kädessä pyritään löytämään näkökulmat,
jolla voitaisiin ymmärtää, selittää, hallita ja ratkaista liikenteen aiheuttamia
liikenteen funktionaalisia, ympäristöllisiä ja yhteiskunnallisia ongelmia. Seu-
raavassa tarkastellaan Tielaitoksen ympäristöpolitiikan vaikeita kohtia
yksityiskohtaisemmin.



Kuva 9. Eri näkökulmien väliset ristiriidat.

Ympäristöpolitiikan aikaviive

Ympäristöorientoitunutta suunnittelua alettiin kehittää Tielaitoksessa järjestelmällisesti vuonna 1992. Opasteena tälle työlle oli uusi ympäristöohjelma. 80-luvun lopussa alkanut ympäristöpoliittinen kehittämistoiminta näkyy Savonlinnan ja VT7:n tapauksissa ennen varsinaista YVA-lakia tehtyinä ympäristövaikutusten arviointeina. Kehittymässä oleva uusi ympäristöpoliittinen ajattelu ei kuitenkaan vaikuta heti eikä syvällisesti olemassa oleviin tiehankkeisiin. Tiehankkeet ovat monella tavoin oman syntyaikansa lapsia. Tarveselvityksen ja yleissuunnitelman tekoajankohta vaikuttaa voimakkaasti siihen ajattelutapaan, jolla tiepiiri vie hanketta eteenpäin. Savonlinnassa yleissuunnitelma tehtiin vuonna 1987 ja VT7:ssä yleissuunnitelman teko alkoi vuonna 1992. Savonlinnassa tiepiiri on vienyt eteenpäin 80-luvulla syntyneitä ajatuksia ja esimerkiksi YVA:n vaikutus suunnitteluprosessiin on ollut vähäistä. VT7:ssä YVA:n vaikutus näkyy enemmän, koska se pystyttiin tekemään varhaisemmassa vaiheessa. Tarveselvitykseen asti ympäristöajattelu ei kuitenkaan tässäkin vaikuttanut. Tielaitoksen ympäristöpoliittisilla teksteillä ei ole siis lyhyellä aikavälillä suurta vaikutusta käytäntöön. Vaikutus tulee vuosien viiveellä pitkällisen kehittämistyön tuloksena. Suuri vaikutus on tällöin myös sillä, mitä tapahtuu muualla yhteiskunnassa.

Vuorovaikutteinen suunnittelu

Tilanne tiesuunnittelussa ja -päätöksenteossa on 1980-luvulta alkaen muuttunut. Tähän mennessä kansalaiset, joita kiistatta voidaan pitää asianosaisina, on otettu mukaan vasta sen jälkeen kun perustavista arvovalinnoista on jo päätetty - päälinjaukset on valittu. Suunta on kuitenkin ollut keskitetystä ja hierarkisesta suunnittelusta kohti avoimempaa, vuorovaikutteista ja asiakaslähtöistä suunnittelua. Tämä trendi lienee tulosta sekä yhteiskunnan muuttumisesta että alan professionaalista muutoksesta ja suunnittelun (tässä liikenteen) rakenteiden monialaistumisesta. Tällöin suunnittelun valtaa on ollut välttämätöntä jakaa uudelleen, mikä puolestaan edellyttää eri tahojen yhteistyötä. Edelleen on kuitenkin pohdittava, missä vaiheessa ja mitkä tahot otetaan suunnitteluun kuultavaksi. Parhaimmillaan monitieteellisyyden suuntainen kehityskulku saa aikaan refleksiivisyyttä, itsekriittisyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä eri tahojen kommunikoivuutta tiesuunnittelussa ja käytännön toteutuksissa.

Vuorovaikutteista kommunikatiivista suunnittelua on jo vuosia kehitetty Tielaitoksen toiminnan yhdeksi periaatteeksi. Tämä tavoite tukee myös Tielaitoksen ympäristöpolitiikan toteuttamista. Se tapa, jolla päätöksiä valmistellaan ja tehdään, on kestävä kehityksen kannalta yhtä keskeinen kuin se, mihin tavoitteisiin päätöksillä pyritään.

Vuorovaikutus ja suhtautuminen asukkaisiin on hyvin erilaista tarkastelluissa kolmessa tapauksessa. Savonlinnassa asukasjärjestöjen vaihtoehtoisia suunnitelmia ei huomioitu viranomaissuunnittelussa. Muutoinkin suhtautuminen vuorovaikutteisuteen oli prosessin aikana nihkeää. Tiepiirin edustajat tunnustavat kuitenkin, että jälkikäteen arvioituna kansalaisliikkeen aktiivisuus ja käyty julkinen keskustelu olivat hyödyllisiä parempien ratkaisujen löytämiseksi.

VT7-hankkeessa vuorovaikutus paikallisten asukkaiden kanssa on ollut aktiivista erityisesti YVA-prosessin aikana. YVA oli luonteeltaan Tielaitoksen kokeiluhanke, jossa haluttiin tietoisesti kehittää myös asukkaiden kuulemista. VT7 oli asukkaiden kuulemisen suhteen Tielaitokselle helppo tapaus, koska paikalliset asukkaat kannattivat samaa linjausta kuin tiepiiri itse. Keskeinen ristiriita olikin luonnonsuojelun ja tien rakentamisen välillä. Lopullisessa ratkaisussa luonnonsuojelu hävisi.

E18-väylän osalta Tielaitos ei ole ollut lainkaan kiinnostunut hankkeen paikallisista haittavaikutuksista tai keskustelusta hankkeelle kriittisten tahojen kanssa. Tämä käy ilmi sekä tehdyistä haastatteluista että hankkeen dokumenteista. Kehittämisselvitys listaa vain paikallisia taloudellisia hyötyjä ja yhteistyötä tehtiin lähinnä hanketta kannattavien intressiryhmien kanssa. Hanketta koskevan selvityksen tehtäväksi asetettiin väylän perustelu ja markkinointi, ei vuoropuhelu erilaisten näkökulmien kuten ympäristöintressien kanssa. E18-

projektissa Tielaitos on toiminnassaan ollut kaukana kommunikatiivisesta suunnittelusta.

Globaali ympäristövastuu ja kestävä kehitys

Keskustelu Savonlinnan ja VT7:n hankkeiden vaikutuksista on rajautunut melko pitkälle paikalliselle tasolle ja lyhyelle aikavälille. Myöskään E18-väylähankkeella ei ole Tielaitoksessa mielletty olevan merkittäviä yhteyksiä suurempiin ympäristöongelmiin. Valtakunnallinen saati maailmanlaajuinen tarkastelu ja pitempi aikaväli esimerkiksi päästöjen tai luonnonvaratalouden kannalta puuttuvat kaikkien hankkeiden osalta lähes täysin. E18-väylän osalta ympäristöministeriön painostuksesta syntynyt Pohjolan kolmion strateginen YVA oli kuitenkin merkittävä yritys laajempaan ympäristöpoliittiseen tarkasteluun.

Kestävä kehitys on yleisenä tavoitteena ja retoriikkana arkipäiväistynyt. Tiehankkeista todetaan helposti yleisenä periaatteena ilman tarkennusta, että hankkeessa noudatetaan kestävään kehitystä. Käytäntöön siirryttäessä Tielaitos noudattaa kahta toimintatapaa. Yhtäältä kestävä kehitys operationalisoidaan maanläheiseksi ja tekniseksi kehittelyksi (esim. pohjavesien suojaus, eläinten alikulut), jolloin yleisempi yhteiskunnallinen käsitys kestävästä tienpidosta menettää käytännössä merkityksensä. Ympäristöpoliittinen strategia palautuu puhdistus- ja suodatinpolitiikaksi. Toisaalta tiehankkeissa todetaan, että käsitykset kestävä kehityksen sisällöstä ovat niin ristiriitaisia, ettei niiden pohjalta voida muodostaa yksiselitteisiä toimenpideohjelmia. Jäljelle jää vain vuorovaikutteisen suunnittelun periaate ja käytännössä eri intressiryhmien väliset keskustelut.

Onkin aiheellista kysyä, onko kestävä kehitys todella niin relatiivinen käsite, kuin annetaan ymmärtää. Vuorovaikutteisen suunnittelun ajatus on tärkeä demokraattisen suunnittelun periaate ja kuuluu myös osana uuteen ympäristöpolitiikkaan. Mutta relatiivisuuden taakse on myös helppo kätkeytyä ja samalla syrjäyttää ympäristöpoliittiset tavoitteet. Todellisuudessa lienee niin, että tienpidossa ja -rakentamisessa on lukuisa määrä toimia, joista voidaan selkeästi sanoa, että ne ovat kestävä kehityksen suuntaisia tai sen vastaisia. Näin ollen vetäytyminen vuorovaikutteisen suunnittelun taakse ei ole Tielaitokselle pelastusovi kestävä kehityksen käytännön toteutukselle, vaikka se olisikin siihen tarpeellinen tai tehokas yksittäinen väline.

Vaikuttaa siltä, että laajakantoisten vaikutusten kuten kasvihuoneilmiön voimistumisen katsotaan Tielaitoksessa kuuluvan valtakunnallisen liikennepolitiikan piiriin. Yksittäisten hankkeiden merkitystä suuren luokan ympäristöongelmiin ei ole koettu tärkeänä. Tienpidon ja -suunnittelun mahdollisuudet vaikuttaa muuhun kuin paikallisiin kysymyksiin koetaan heikoksi. *Tienpidon ja -rakentamisen kehittämisessä ympäristöpoliittisen ohjauksen pitäisikin lähteä selkeästi liikenneministeriöstä ja edelleen valtioneuvostosta.* Ilman tällaista poliittisen ohjauksen painetta ei Tielaitoksella ole mitään velvoitetta

muuttaa toimintansa ja suhtautumistapansa suuria linjoja. Tähän asti tällaista ohjausta ei ole ollut olemassa.

Toisaalta Tielaitos ei voi myöskään uskottavasti puhua kestävän kehityksen mukaisesta tienpidosta ennen kuin se on itse alkanut kiinnostumaan esim. liikenteen vähentämisen mahdollisuuksista myös yksittäisissä hankkeissa. Selvää on, että ristiriitojen välttäminen globaalien ympäristötavoitteiden sekä alue- ja hankekohtaisten tavoitteiden välillä on käytännössä mahdotonta. "Suuret" ympäristöongelmat nousevat paikallisissa tiekiistoissa aina esille siinä missä "pienetkin". Tätä ilmiötä ei ole mahdollista estää, eikä siihen ole mitään syytä. Yleisemmän päämäärä-, tarve- ja arvokeskustelun rajaaminen hankesuunnittelun ulkopuolelle kuuluu ylhäältä alas ohjautuvaan hierarkiseen suunnitteluun, ei enää vuorovaikutteiseen avoimeen suunnitteluun. Rationaalinen suunnittelu ja kommunikatiivinen suunnittelu elävät tässä mielessä aivan eri toimintatapojen ehdoilla. Tielaitoksen epäkiitolliseksi tehtäväksi jää usein tasapainoilu vaihtelevien paikallisten lyhyen tähtäimen intressien sekä globaalien ja pitkän aikavälin arvojen välillä. Myös tästä tasapainoilusta seuraa, että Tielaitos ei voi puhtaalla omalla tunnolla puhua kestävän kehityksen tiehankkeista sillä tavoin kuin sen omat ympäristöohjelmat antavat ymmärtää.

Liikenteen vähentäminen

Kysymys tieliikenteen vähentämisestä tai minimoinnista on Tielaitoksen ympäristöpolitiikan ja kestävän kehityksen operationalisoinnin keskeisin ja samalla vaikein alue. Se on vaikea sekä sisällöllisesti että Tielaitoksen perinteiselle ajattelutavalle.

Tielaitoksen kestävän kehityksen tienpidon ohjelmiin on kuulunut keskusteluavauksia liikenteen vähentämisen mahdollisuuksista eli *minimiliikenneperiaatteesta*. Ympäristöpolitiikka 1992 esitti, että kestävän kehityksen saavuttamiseksi pyritään liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen, jossa yhdyskuntarakenteet ja liikennetarkaisut suunnitellaan joustaviksi. Viime vuosina laitos on myös teettänyt selvityksiä liikenteen vähentämisestä, autottomasta kaupungista sekä maankäytön yhteyksistä liikennemääriin.

Liikenteen vähentämisen kysymykset ovat ilmiselvästi erittäin hankala asia Tielaitokselle. Esimerkiksi *Tienpito ja kestävä kehitys* (1994, 14-16) raportissa arvioitiin, että liikennejärjestelmien suunnittelun yhteydessä ei voida muuttaa yhteiskunnan kehityssuuntia, vaan ainoastaan ehkäistä lyhyen aikavälin haittoja. Tielaitoksen toiminta rajautuu tällöin välttämättä aiheutuvien haittojen vähentämiseen. Laitoksen toiminnassa ei siis voi olla kyse ympäristön kannalta haitallisen kehityksen jarruttamisesta eikä kehityksen ohjaamisesta kestävän kehityksen suuntaan. Kehityksen ja elämisen edellytykseksi hyväksytään yhteiskunnassa yleisesti vallitsevat trendit ja ajatukset taloudellisesta kasvusta ja ajoneuvoliikenteen lisääntymisestä. Tältä pohjalta Tielaitos

käytännössä käsittelee liikennemäärien kasvua ilmiönä, johon ei ole mahdollista vaikuttaa.

Tämä liikennemäärien kasvun kokeminen vääjäämättömänä trendinä ja siitä seuraava *puuttumattomuuden periaate* on tyypillistä kaikille kolmelle tarkastellulle tapaukselle. Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa 0-vaihtoehto suljettiin tarkastelusta pois suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Mahdollisuudet keskustella kestävästä kehityksen vaihtoehtoista laajalta pohjalta olivat Savonlinnassa tämän vuoksi huonot. VT7-hankkeessa Tielaitos mahdollisti varsin laajan keskustelun linjausvaihtoehtoista, mutta tarveselvitykset jäivät tämän keskustelun ulkopuolelle.

Kustannuslaskelmien perusteet

Tielaitoksen perinteisessä teknologisessa näkökulmassa talouden kehittymisen ja liikenteen kasvun välillä on voimakas analogia, jolloin liikenteen kasvu on oikeutettu taloudellisen kasvun edellytyksenä. Uusien teiden rakentamisaatimukset perustuvat puolestaan liikenteen kasvuennusteille sekä kannattavuuslaskelmille, joissa otetaan huomioon sekä kotimaisen että kauttakulkuliikenteen kehitys seuraavien vuosikymmenien aikana. Merkittävä osa laskennallisesta kannattavuudesta perustuu aikasäästöihin.

Yleensä argumentointi etenee siten, että nykyisen tasoinen tieyhteys ei sen puolestapuhujien mielestä riitä tulevaisuuden liikennetarpeisiin. Tarkastellussa E18-tapauksessa tavoitteena ja tien perusteluna oli myös saada EU:sta avustusta ja lainaa tien rakentamiseen. Yhteiskunnallisesta ja ekologisesta näkökulmasta liikenteen kasvuennusteet otetaan Tielaitoksessa liian helposti suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi, jolloin ennuste alkaa toteuttaa itseään vaihtoehdottomasti. Esimerkiksi E18-tie ei ole homogeeninen, vaan liikennemäärät vaihtelevat tien eri osissa paljon. Näin ollen väylän tason tarve on hyvin erilainen eri osilla.

Yhteiskunnallisesta ja ekologisesta näkökulmasta liikennetaloudelliset laskelmat perustuvat liian kapealle näkökulmalle. Esimerkiksi nykyisin käytössä olevan YHTALI-laskelman ja samoin sitä edeltävien laskentamallien suurimpina ongelmina mainitaan yleensä aikasäästöjen ylikorostuminen ja ulkoisten vaikutusten aliarvostaminen. *Käytännössä vaikuttaa siltä, että kustannuslaskelmissa aikasäästöillä on niin merkittävä asema, että mitkään ympäristötekijät eivät pärjää näille laskennallisille hyödyille.* Kun tienpidon merkittävin ympäristöpoliittinen kysymys koskee uusien teiden tarvetta ja tämä puolestaan arvioidaan kustannus-hyöty-laskelmilla, on näiden laskelmien sisällön uudelleenarviointi yksi tienpidon tärkeimpiä ympäristöpoliittisia kysymyksiä.

6.4 Ulkoiset paineet

Edellä on tarkasteltu kolmen tapaustutkimuksen kautta sitä, miten Tielaitos on asettunut/ joutunut osalliseksi ympäristöristiriitoihin sisällöllisesti erilaisissa tiehankkeissa. Tämä osallisuus voidaan Tielaitoksen horisontista nähdä yhtäältä Tielaitokseen kohdistuvina ulkoisina paineina, jotka syntyvät sekä eri toimijoiden asennoitumisen tai asettumisen kautta että yleisempien globaalien ja yhteiskunnallisten reunaehtojen määrittymisen myötä. Tässä asennoitumisella tarkoitetaan toimijan aktiivista kannanottoa, asettumisella taas toimijan yhteiskunnallisen aseman kautta muotoutuvaa kantaa.

Ympäristön tila vaikuttaa kaiken inhimillisen toiminnan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tieliikennesektorilla ympäristön asettamia reunaehtoja määrittää ensinnäkin ylikansallisesti, suhteessa ilmastomuutoksiin ja happamointumiseen (EU:n ympäristöpolitiikka, Rion kokous). Toiseksi, kansallisella tasolla erityisesti ympäristöpolitiikan ja liikennepolitiikan suhde määrittää tie liikenteelle ja tienpidolle ympäristönäkökulmasta asettuvien reunaehtojen luonnetta. Kolmanneksi, yksittäisten tiehankkeiden osalta keskeiseksi muodostuvat paikalliset ympäristökokonaisuudet, luonnonarvot sekä elinympäristöt.

Liikenteen kasvutrendit saavat perustelunsa ja lähtökohtansa jatkuvan talouskasvun ideologiasta, joka on niin maailmantalouden kuin kansallisten talouspoliittisten päämäärienkin kulmakivi. Kyse on myös kulttuurisista arvostuksista, joiden seurauksena liikkumismahdollisuudet ja liikenne nähdään keskeisinä hyvinvoinnin tekijöinä. Liikenne on myös itseisarvo: kaikissa teollistuneissa maissa liikennesektori on huomattava työllistäjä, kansantuotteen muodostaja sekä talouspoliittinen voimatekijä. Liikenne-ennusteet laaditaan matemaattisilla malleilla, joissa selittävinä tekijöinä ovat mm. talouskasvu, väestö ja autokanta sekä alue- ja yhdyskuntarakenne. Koska liikenteen kasvu kasvattaa bruttokansantuotetta ja edesauttaa näin myös talouskasvua, perustuvat ennusteet ainakin osin kehäpäätelmään. Eittämätön tosiasia on kuitenkin myös se, että liikenne on viime aikoina kasvanut trendinomaisesti (lukuun ottamatta pahimpia lamavuosia).

Euroopan Unionin liikennepolitiikka korostaa kuljetusten vapaan kilpailun edistämistä sekä vapaata liikkumista koko unionin alueella. Yleiseurooppalaisten liikenneverkkojen merkitys on viime vuosina kasvanut suhteessa kansallisiin liikennepoliittisiin tavoitteisiin. Niinpä pääsy osalliseksi EU-rahoituksesta vaatii TEN-verkkoon kuuluvien hankkeiden eteenpäin viemistä kansallisella tasolla. Myös lähialueiden poliittis-taloudelliset muutokset tuovat omia muutospaineitaan. Nämä ovat nähtävissä Suomessakin esim. E18:n nousuna valtakunnallisesti merkittävimmäksi strategiseksi väylähankkeeksi.

Eri intressiryhmillä on omat näkökulmansa liikennekysymyksissä. Ryhmien aktiivisuus vaihtelee tapauksesta toiseen, joten toimijakenttä on joka tilanteessa tietyllä tavalla ainutlaatuinen. Intressiryhmien asettumisessa on

kuitenkin niiden asennoitumiseen liittyviä yleisiä piirteitä. Seuraavassa on hahmoteltu intressiryhmien yleisiä ja tapauskohtaisia näkökulmia suhteessa Tielaitokseen.

Asetettaessa nimenomaisesti Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa paikalleen liikennepolitiikassa on huomioitava, että Tielaitos viranomaistehtävissään toimii liikenneministeriön alaisuudessa ja on näiltä osin sidoksissa eduskunnan, valtioneuvoston ja liikenneministeriön tavoitteenasetteluun. Laki yleisistä teistä ohjaa osaltaan toimintaa. Tästä näkökulmasta Tielaitoksen mahdollisuudet tehdä itse valintoja eri liikennepolitiikan osa-alueiden painotuksissa omissa politiikkadokumenteissaan ovat jo rajatut.

Liikenneministeriön toimialaan kuuluu "parantaa yhteiskunnan toimivuutta ja hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet. Ministeriö edistää myös liikenne- ja viestintäelinkeinojen kilpailukykyä sekä alan yritysten kansainvälistymistä." Tieliikenne on suuresta osuudestaan huolimatta vain yksi liikennemuodoista, ja liikenneministeriöllä on intresseissään edistää myös muita. Niinpä liikenneministeriö ei ole joka tapauksessa yksiselitteisesti tieliikenteen puolestapuhuja.

1990-luvulla niin valtakunnallista kuin liikennesektorinkin ympäristöpolitiikkaa on hallinnut yksi avainkäsite: kestävä kehitys. Liikennesektorilla kestävä kehitys on ensimmäisen kerran nostettu tavoitetasolla toimintaa johtavaksi tekijäksi toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä *Liikenne 2000* (1991). Samalla on pidetty tiukasti kiinni talouskehityksen edellyttämästä liikenteen kasvun vaatimuksesta.

Liikenneministeriön *Ehdotus toimenpideohjelmaksi liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi* (1993) esimerkiksi rajaa pääasiallisen vastuun useista keskeisistä suositeltavista toimenpiteistä ministeriöille. *Suomen liikenneinfrastruktuurin 2010* (1995) esittelee liikenneministeriön kannan liikenneinfrastruktuurin pitkän tähtäimen kehittämiseen. Ympäristökysymykset sivuutetaan melko vähillä reunahuomautuksilla. Näiden dokumenttien pohjalta Tielaitoksen omien viimeisten pitkän tähtäimen suunnitelmien ympäristöpainotukset vaikuttavat pitkälle viedyiltä. Tielaitos ei siis ole tyytynyt ainoastaan täyttämään omat velvoitteensa, vaan on omassa toiminnassaan pyrkinyt asettamaan ympäristön aiempaa keskeisemmälle sijalle.

Käytännössä liikenneministeriön rooli suhteessa tiehankkeisiin on kaksina-painen. Yhtäältä liikenneministeriö tekee strategisen tason suunnitelmia ja pitkän aikavälin toimenpideohjelmaa, jotka pitkälti määrittävät yksittäisten hankkeiden hankesuunnittelun käynnistymisen mahdollisuuksia. Toisaalta liikenneministeriö antaa Tielaitokselle luvat eri suunnitelmavaiheiden aloittamiselle suurissa tiehankkeissa. Tämän lisäksi kehittämishankkeiden rahoitus on riippuvainen liikenneministeriön esityksistä valtion tulo- ja menoarvioon sisällytettäväksi hankkeiksi.

Hanketasolla liikenneministeriön rooli on Savonlinnan ohikulkutie- ja Koskenkylä-Loviisa-tapauksien perusteella lähinnä suunnitelmien periaatteellinen siunaaja sekä rahakirstun vartija. E18-hankkeessa haastateltavat näkivät liikenneministeriön roolin yleensä passiivisena ja profiilin matalana. Käsitykset liikenneministeriön toiminnasta joidenkin hankkeiden kohdalla vaihtelivat paljon lobbauksesta hankkeen hidastajaan. Konkreettisimmin LM:n vaikutuksesta puhuivat Tielaitoksen edustajat. Kunnissa liikenneministeriön toimintaa E18-hankkeessa ei juuri edes tunnettu. Ministeriön vaikutus Tielaitoksen suuntaan koettiin vähäisenä. Liikenneministeriön matalan profiilin katsotaan johtuvan myös resursseista. Tielaitokseen verrattuna ministeriöllä on ollut vähäiset resurssit tutkimukseen ja suunnitteluun.

LM:n lisäksi muita valtiovallan liikennepoliittisia toimijoita ovat merenkulkuhallitus, ratahallintokeskus sekä ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset.

Savonlinnan ohikulkutien viimeisimmässä vaiheessa *merenkulkuhallitus* otti selkeän kannan syväväylän siirron puolesta. Tässä se paitsi toi julki oman hallinnonalansa luontevan näkökulman, asettui myös julkisesti kilpailemaan Tielaitoksen kanssa valtion budjettiresursseista. Samalla nousi pintaan valtionhallinnon sisäinen, myös ympäristönäkökohtia sisältävä vastakkainasettelu eri liikennemuotojen välillä. Tielaitoksen näkökulmasta merenkulkuhallituksen toimintaa ei kuitenkaan pidetä erityisen aktiivisena.

Ratahallintokeskus puolestaan ei näe kilpailua Tielaitoksen kanssa kovin merkittävänä tekijänä. Muun muassa Savonlinnan tapauksessa julkinen keskustelu tuntuu heitelleen rautatietä sinne tänne: esim. asukkaiden kommentteissa rautatien siirto tai ratalinjan ottaminen myös autoliikenteen käyttöön nähtiin mahdollisina. Viranomaisyhteistyössä rautatien siirroista sovittiin jo aikaisessa vaiheessa, eikä VR/ratahallintokeskus ole myöhemmin ottanut aktiivisesti kantaa ratalinjauksen kohtalosta.

Ratahallintokeskuksen näkökulma liikenteen kehittämiseen onkin konservatiivinen: vaikka nykyinen tieliikenteen ylivoimainen asema nähdäänkin epätoivottavana ja peräänkuulutetaan eri liikennemuotojen hyötynäkökohtien sekä erilaisten liikennetarpeiden tarkempaa tutkimista, ei nykyisen liikenteen osalta pyritä kilpailemaan tieliikenteen kanssa. Tulevaisuuden suunnitelmana on, että liikenteen kasvusta pyritään hyötymään ja ottamaan mahdollisimman suuri osa uusista kuljetuksista. Ratahallintokeskuksella ei ole kuitenkaan ollut Tielaitoksen kaltaista kunnianhimoa palvelulaitoskulttuurin kehittämiseen, mikä johtunee paljolti sen suppeammasta tehtäväkentästä ja asemasta valtion virastona.

Ympäristöviranomaiset (YM ja alueelliset ympäristökeskukset) ottavat ympäristökysymyksiin kantaa yhtäältä yleisellä, globaalilla tasolla, jolla ongelmien nähdään olevan väistämättömiä nykykehityksen jatkuessa. Tästä näkökulmasta uusien teiden rakentaminen ei yleisesti ottaen voi jatkua. Kysymys

onkin siitä, mihin raja vedetään - onko E18 tai Savonlinnan ohikulkutie vielä hyväksyttävä vai tarvitaanko muutos jo nyt. Toisaalta hanketasolla haitat ympäristölle nähdään väistämättöminä, mutta pääosin tilanteen nähdään olevan kunnossa kunhan YVA-lain mukainen menettely toteutuu. Tällöin haitat pystytään minimoimaan nykyisten reaalisten mahdollisuuksien rajoissa.

Toisaalta ympäristöviranomaiset eivät välttämättä ole hanketasolla yhtä mieltä Tielaitoksen kanssa siitä, mikä paras toimintatapa tai linjaus olisi. Savonlinnan ohikulkutien tapauksessa lääninhallituksen ympäristötoimi esitti, että uuden väylän rakentamisen sijaan pohdittaisiin joukkoliikenteeseen ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Koskenkylä-Loviisa -tapauksessa sekä lääninhallitus että vesi- ja ympäristöpiiri olivat eri linjauksen kannalla kuin tiepiiri. Tiepiiri pystyi kuitenkin päättämään linjauksesta, jopa odottamatta konsultin laatimaa ympäristövaikutusten arviointiraporttia. Tähän vaikutti osaltaan varmasti myös se, että lääninhallitus ja vesi- ja ympäristöpiiri olivat linjauksesta keskenään eri mieltä.

Näyttääkin siltä, että viranomaistehtävien fragmentoituminen erillisiin hankkeisiin ja tehtävien rajoittuminen pitkälti yksittäisiin lausuntoihin ja YVA-lain mukaisiin arviointeihin aiheuttaa sen, ettei ympäristövaikutuksia voida luontevasti käsitellä laajemmasta näkökulmasta kuin mihin nykyisessä hanke-YVA-käytännössä on mahdollista. Hanketasolla kysymys globaaleista ongelmista ei enää ole olennainen, sillä sen olisi pitänyt tulla ratkaistuksi jo strategisella tasolla. Strateginen YVA nähdään pitkälti ratkaisuna yleisempiin, lähinnä kuitenkin seututason ympäristökysymyksiin. Globaaleja kysymyksen asetteluja ei tähänkään tarkasteluun liene vielä helppo liittää.

Strategisen ja seudullisen tason vaikutustarkastelumallin puuttuessa on ajautettu tilanteeseen, jossa ympäristöviranomaisella ei ole eväitä kannanottoihin. E18-hanketta tarkastellaankin strategisella tasolla yleisistä lähtökohdista, joilla ei kaikilta osin ole suoraa suhdetta ympäristöviranomaisten omaan toimialaan. Ympäristövaikutukset nähdään osana laajempaa vaikutustarkastelua, jossa mm. kansantaloudellisia ja Euroopan yhdentymiseen liittyviä näkökantoja pidetään tärkeinä. Mitään priorisointeja ei tällä tasolla voida loppujen lopuksi tehdä ohi valtakunnallisen politiikan. Talouselämän vaatimukset ymmärretään sen omasta näkökulmasta lähteviksi, luonnonsuojelutahon kritiikki sen omasta.

Osahankkeissa, kuten Koskenkylä-Loviisa-hankkeessa tarkastelu keskittyy paikallisiin olosuhteisiin. Tällöin joudutaan jo ainakin implisiittisesti hyväksymään se laajempi viitekehys, joka johtaa tien rakentamiseen. YVA:a tarjotaan eräänlaiseksi minimiratkaisuksi konfliktitilanteisiin. Toisaalta tiepiirin mielestä ympäristöviranomaisen kanta hankkeesta voitiin sivuuttaa sillä perusteella, ettei sitä ”riittävästi” perusteltu ”selkeillä faktoilla”.

Satamien vaikutus tienpitoon näkyy luonnollisesti lähinnä rannikkoseuduilla. Satamissa tunnutaan uskottavan tiekuljetusten lisääntymiseen, sillä niiden

kilpailustrategiat nojaavat korkean teknologian tarjoamiseen sekä arvokkai-
siin lasteihin erikoistumiseen. Satamiin saapuvasta korkean kilohinnan tava-
roista suhteessa suurempi osa kuljetetaan eteenpäin maanteitse kuin rautateit-
se. Satamien keskinäisen kilpailun kannalta tiehankkeet saattavatkin olla mer-
kittäviä. Toisaalta myös merikuljetuksista vastaavat yhtiöt vaikuttavat suures-
ti liikenteen suuntautumiseen. Konttiliikenteessä itätransito kulkee kotimaan
tuontiliikenteen seassa, joten uusien satama- ja tiehankkeiden yhteisvaikutuk-
sena painopiste saattaa hyvinkin muuttua pääkaupunkiseudulle. Toisaalta
suursatamien lisärakentamisesta ei ole nykytilanteessa yksimielisyyttä.

Hankesuunnittelussa *konsulttien* rooli on varsin keskeinen. Yleissuunnittelu-
vaiheessa konsulttien edustajat ovat yhdessä tiepiirin kanssa tekemässä hank-
keen perustavia linjanvetoja. Konsulttien asiantuntijat toimivat monesti neu-
vonantajana roolissa, jolloin heillä on suuret mahdollisuudet vaikuttaa käsitel-
täviin asioihin ja ennen hankkeen julkistamista tehtäviin rajauksiin. Toisaalta
konsultti neuvonantajana saattaa joutua myös juoksupojan rooliin. Konsulttia
voidaan käyttää myös ns. kiillotustehtäviin, joilla parannetaan hankkeen mai-
netta ja hyväksyttävyyttä. E18-kehittämisselvitys oli jo lähtökohdiltaan kiillo-
tustehtävä, jossa päätettiin hyödyntää myös erityistä mediakonsulttia. Kon-
sultti toimii toimeksiantonsa mukaisesti, joten toimeksiantojen muotoilulla
on tärkeä merkitys sille, miten merkittävää konsultin toiminta lopulta on.
Esim. ympäristöasioissa konsultilla on edessään samat syrjään jäämisen on-
gelmat kuin tiepiirin ympäristöasiantuntijalla.

Tieverkkoa ammatikseen käyttävien intressi on sujuvuuden, mukavuuden ja
oman alan toimintamahdollisuuksien parantaminen. Kuljetusalan yritykset ei-
vät pohdi suuresti liikennepolitiikan yleistä järkevyyttä, saati ympäristöpoli-
tiikkaa, vaan toimivat kulloisessakin tilanteessa lähinnä omien intressiensä
mukaan. Liikennemuotojen keskinäisten osuuksien muuttamiseen tavaralii-
kenteessä ei ole kiinnostusta - oman alan työllisyys- ja kannattavuusnäkyvät
ovat tärkeämpiä. Nykytilanteeseen on sopeuduttu, joten toimintaa on tältä
pohjalta helppo suunnitella.

Tarkastelluissa tapauksissa kuljetusalan intressit näkyivät vahvimmin E18-
hankkeessa. Tien tarjoamat mahdollisuudet erityisesti Etelä-Suomen liiken-
nöitsijöille nähtiin huomattavina. Idänkaupan laajenemisen uskottiin tuovan
työtä erityisesti kuljetusalalle. Väylän perusteleminen kapasiteetin loppumi-
sella ei ole ammattiliikenteen mielestä kuitenkaan kovin osuvaa: kysymys on
ennen kaikkea pullonkaulojen avaamisesta -joskin tällä avaamisella tarkoite-
taan lähinnä moottoritietasaisen väylän rakentamista koko matkalle. Myös-
kään merikuljetusten painopisteen muuttuminen ei huoleta: kuljetusliikkeiden
liiketaloudellisia mahdollisuuksia pidentyvät maantiekuljetusmatkat vain
parantaisivat.

Vaikuttaa siltä, että niin kuntien kuin maakuntienkin johtoportaisissa tehdään
usein optimistisia arvioita erityisesti elinkeinoelämän mielipiteiden pohjalta.
Useimmiten asetelma on sen kaltainen, että yritysten edustajilta kysytään

”hyödyttääkö uusi tiehanke teitä” tai ”oletteko hankkeen kannalla”. Sinänsä yritysillä ei varmaankaan usein ole mitään syytä vastustaa parantuneiden yhteyksien syntymistä, mutta jos kysymys kuuluisi ”tarvitsetteko parempia yhteyksiä” olisi vastaus useammin kieltävä. Kuljetukset sujuvat jopa ruuhkaiseksi mainituilla E18-väylän osilla joutuisasti. Esimerkiksi teollisuuden ja työnantajien keskusliitto on tuonut julki, ettei ”heitä varten” E18:aa tarvitse rakentaa moottoriväylätasoiseksi (Pohjolan kolmion strategisen YVA:n keskustelutilaisuus).

Maakunnallisten liittojen intresseissä on edistää oman alueensa kilpailukyvyyn kehittämistä mahdollisimman tehokkaasti. Koska liitot ovat ensisijaisesti etujärjestö, eikä niillä ole varsinaisesti demokraattisesti valittua päätöksenteoelintä eikä omaa budjettia, ne voivat toimia alueensa markkinoijina ja toiveiden esittäjänä ilman mitään seudullisen arkirealismia, esimerkiksi rahoituksen ja muiden resurssien tuomia rajoituksia. Julkilausemissa ajetaan momenttyypisiä hankkeita, mutta käytännössä kärjessä ovat kuitenkin tiehankkeet. Myös uutisointi on keskittynyt tiehankkeisiin. Kun liitoissa tehdään maksimaaliset oletukset erityisesti tiehankkeiden tuomista mahdollisuuksista liike-elämälle, saadaan seututasolla tulevaisuuskuva, jonka toteutumisen mahdollisuudet valtakunnantasolla ovat vähäiset.

Seututasolla ei ole asetettu ympäristöpoliittisia tavoitteita, joista voisi seurata konkreettisia toimintalinjauksia tiehankkeiden suhteen. Samalla kun maakunnalliset liitot ovat keskittyneet kehittämisohjelmien laatimiseen, on ympäristöohjelmat jätetty vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi Kymenlaakson liitto myöntää avoimesti, ettei ympäristöohjelman laatimiseen ole jäänyt aikaa.

Maakunnat toimivat siis tieasioissa vahvoina eturyhminä ja lobbareina. Näin oli erityisesti E18-tapauksessa. Maakuntien poliitikot eivät helpolla uskalla julkisesti vastustaa maakunnan tiehankkeita. Tienrakentaminen edustaa edelleen julkisuudessa konkreettista poliittista tekoa, jolla poliitikko voi vakuuttaa toimintansa tuloksellisuutta. Niinpä on varsin luontevaa, että maakunnallisten liittojen kanta lähes kaikkiin tiehankkeisiin on positiivinen.

Tielaitos näyttää myös käyttävän hyväksi maakunnallisten liittojen aktiivisuutta ja intoa tienrakentamiseen. Näin Tielaitos saa suhteellisen voimakkaan liittolaisen ajamaan omaa etuaan. Samalla helpottuu olennaisesti tiehankkeiden sisällyttäminen seudullisiin kehittämisohjelmiin Tielaitoksen suunnitelmien mukaisesti sekä suunnitelmien kytkeminen seutukaavoitukseen.

Hanketasolla maakunnallisen liiton merkitys viranomaistahona onkin nykyisellään suurin juuri seutukaavoituksen kautta – tosin esim. E18-projektissa seutukaavojen aluevarauksista ei kaikkialla ole pidetty kiinni. Tämä ehkä osaltaan kertoo Tielaitoksen luottamuksesta liittojen yhteistyöhalukkuuteen.

Kuntien rooli tiehankkeissa liittyy voimakkaasti niiden omiin kaavallisiin intresseihin. Paikallisessa virkamiesjohdossa on luotettu tienrakentamisen ja

taloudellisen kasvun analogiaan. Samalla varsinkin kaavoittajat ovat kaivanneet tiehankkeista yhdyskuntataloudellisia malleja ja laskelmia. Poliittisesti tienrakentaminen on kunnillekin tärkeä konkreettinen kehitystekijä, jonka kautta kunnan poliittinen johto pystyy näyttämään saavutuksiaan niin asukkaille kuin paikalliselle ja seudulliselle elinkeinoelämälle.

Useimmiten näyttää siltä, että merkittävässä tiehankkeissa kunta kuin kunta haluaa palasen tiestä. Paikalliset intressit saattavat tosin jossain tapauksissa johtaa myös kielteiseen suhtautumiseen. Kriitikoiden mielestä kunnilla on liiallisia odotuksia erityisesti moottoriväylähankkeiden vaikutuksista kuntien talouteen ja liike-elämän kehittymiseen. Yhdyskuntarakenteen hajoaminen, keskustojen tyhjeneminen (asiakkaiden katoaminen) ja liikenteen, paljolti pendelöinnin, lisääntyminen ovat keskeisiä ongelmia.

Tiehankkeisiin kunnista kohdistuvat toiveet saattavat olla ylioptimistisia, mutta erityisesti pienissä kunnissa jo pienetkin piristysruiskeet voivat olla kunnallistaloudessa elintärkeitä. Toisaalta mahdollisuudet vaikuttaa suurien tiehankkeiden toteutumiseen ovat melko pienet. Tällöin keskeisiksi kysymyksiksi nousevat paikalliset linjaukset, joista käydään kauppaa ja keskustellaan sitä mukaa kun kysymykset tulevat ajankohtaisiksi. Tielaitos nähdään ylivoimaisena osapuolena, joka voi hyvin pitkälle päättää väylän rakentamisesta. Sen sijaan linjausten yksityiskohtiin pienetkin kunnat uskovat pystyvänsä vaikuttamaan.

Tiehankkeisiin liittyy lähes aina jonkinlaista kansalaisaktiivisuutta, joka useimmiten on kriittistä ja lähtöisin *ympäristö- ja asukasjärjestöistä*. Kansalaisliikkeiden rooli on ollut toimia ympäristöasioiden vahtikoira ja ylimitoitetuiksi koettujen tiehankkeiden kriitikko sekä vaihtoehtojen esittäjä.

Savonlinnan ohikulkutien tapauksessa hankkeen vastustus organisoitui Pro Savonlinna -liikkeeksi. Tiehankkeen johto hyväksyi tämän kansalaisliikkeen tietyllä tavalla intressitahoksi: liikettä kuultiin tiesuunnitelmavaiheessa, jolloin tosin oli jo lyöty lukkoon kaikki ne seikat, joihin liike halusi ensisijaisesti vaikuttaa. Liikkeen keskeinen intressi liittyi tiehankkeen tarpeellisuuteen, josta hankeorganisaatiossa ei ollut halua enää keskustella. Loviisa-Koskenkylä -hankkeessa organisoitunutta kansalaisliikettä ei ollut. Sen sijaan asukkaat pääsivät osallistumaan hankkeen valmisteluun asukaskokouksissa.

E18-väylän tapauksessa yllättävää on yhtenäisen kriittisen kansalaisliikkeen puute. Hankkeen vastustajat keräsivät kyllä vastustavan adressin, mutta muutoin kansalaisliiketoiminta on hajautunut väylän osaprojekteihin. Tämä vastustuksen tehoton organisoituminen näkyy myös selkeästi E18-julkisuudessa, jossa kriittisiä puheenvuoroja on todella vähän. Valtakunnalliset ympäristöjärjestöt ovat toki pyrkineet auttamaan paikallisia asukasliikkeitä tiedollisesti.

Yksityisiä *kansalaisia* eivät tieasiat juuri kiinnosta, ellei hanke koske henkilökohtaisesti omaa elämää tai asuinympäristöä. Tämä asenne näkyy

esimerkiksi kansalaisten vähäisenä osallistumisena paikallisten tiehankkeiden esittelytilaisuuksiin (mm. YVA-tilaisuudet). Kansalaisten rooli on siis painotunut oman lähiympäristön vaalimiseen ja omien etujen puolustamiseen, usein hyvin suppeista ja itsekkäistä mutta ehkä täysin oikeutetuista *NIMBY-näkökulmista* tai toisinaan myös yleisimmistä ympäristö- ja liikennepoliittisista näkökulmista. Nämä näkökulmat voivat olla uuden tien puolesta tai sitä vastaan.

Toisaalta, vaikka tiesuunnitelmien vaikutusalueella olevia kansalaisia on informoitu ja joskus kysytty myös mielipidettä eri vaihtoehtoihin, jäävät kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet hankkeiden suunnitteluun ja päätöksentekoon varsin vaatimattomiksi. Tämän varmasti aistivat myös paikalliset asukkaat pohtiessaan osallistumisestaan. Suurimpana ongelmana kansalaisten näkökulmasta on kompleksisten hankkeiden ymmärtämisen edellyttämän asiantuntijatiedon puuttuminen sekä yksittäisten ihmisten ja pienten ryhmien vaikeus saada äänensä kuuluviin julkisuudessa. Kuten tehdyssä media-tutkimuksessa kävi ilmi, ei E18-julkisuudessa ole käsitelty juuri lainkaan tienrakentamisen paikallisia vaikutuksia (Sairinen ym 1996).

Kansalaisten tai asukkaiden osallistumismahdollisuudet ovat jo lähtökohtaisesti rajalliset. Tiehankkeen projektiorganisaation johto päättää, missä vaiheessa hankkeen valmistelua yleisöä informoidaan ja kuullaan. Liian usein ensimmäiset tiedotustilaisuudet pidetään vasta olennaisten päätösten jälkeen. YVA toiminnan kehittyessä saattaa olla tarpeen joissain tapauksissa käynnistää keskustelu jo ennen periaatteellisia ratkaisuja tien tarpeesta tai päälinjauksista.

Koskenkylä-Loviisa-hankeessa paikallisten asukkaiden osallistuminen oli hankkeen eräissä vaiheissa vilkasta. Erityisesti tiepiirin yleissuunnitteluvaiheessa järjestämissä yleisötilaisuuksissa keskustelu oli jopa kiivasta. Suunniteltujen eteläisten linjausten alueella asuvat vastustivat moottoriväylän tuomista takapihoilleen. Toisaalta Röisuon luonnosta huolestuneet vastustivat vaalimansa luonnonintressin loukkaamista pohjoisemmilla linjauksilla.

Savonlinnan ohikulkutien tapauksessa tulivat esiin asukkaiden ja kansalaisten erilaiset näkemykset kaupungin luonteesta, kaupungin kehittämisen keinoista ja tärkeysjärjestyksestä sekä toivotuistatulevaisuudenkuvista. Savonlinnan tapauksessa nousi julkisuudessa esiin myös keskustelu siitä, kenellä on oikeus ottaa osaa keskusteluun. On mm. esitetty, ettei muualta kaupunkiin muuttaneilla eikä kesäasukkailla olisi oikeutta osallistua keskusteluun. Toisaalta on nähty myös, että kaupungin laidoilla asuvilla ei ole oikeutta ottaa kantaa kaupungin keskustan kehittämiseen. Samankaltaisia äänenpainoja on esitetty muulloinkin esim. luonnonsuojelijoiden oikeudesta ottaa osaa paikallisiksi koettuihin keskusteluihin. Tässä keskustelu onkin ajautunut juuri siihen asianosaisten tahojen tiukkaan määrittelyyn, josta avoimessa ja vuorovaikutteisessa suunnittelussa tulisi pyrkiä pois. Valtakunnallisesti merkittävien maisemien tai luonnonarvojen olemassaolon kommentointihan pitäisi tietysti olla

kaikkien oikeus. Olisi myös eri intressiryhmien etu, jos tiukkoja ulosrajauksia ei tekemällä tehtäisi, vaan pyrittäisiin pikemminkin löytämään kaikki keskeiset intressitahot ja niiden mahdolliset ratkaisuehdotukset ongelmiin.

6.5 Sisäiset paineet

Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa määrittävät ulkoisten paineiden lisäksi suuresti myös sisäiset tekijät. Ne tulevat näkyviksi Tielaitoksen erilaisten keskenään ristiriitaistenkin roolien kautta. Tielaitoksen keskushallinnolla ja tiepiireillä on hoidettavanaan laaja tehtävien kirjo. Yhtäältä keskushallinto vastaa koko laitoksen toiminnasta, erityisesti tienpidon hallinnosta sekä strategisen tason kehittämisestä. Samalla se tarjoaa monialaisen osaamisensa tiepiirien käyttöön. Toisaalta tiepiirit ovat monissa tehtävissään melko itsenäisiä suhteessa keskushallintoon. Eri toimintoja hoidettaessa "otetaan" tarvittava rooli, mutta myös sisällölliset kysymykset vaikuttavat roolivalintaan. Seuraavassa esitellään kahdeksan eri roolia, jossa Tielaitos saattaa esiintyä.

Kahdeksan roolia

Tielaitos toimii tieinfrastruktuurista vastaavana *viranomaisena*. Viranomais-tehtävänsä mukaisesti Tielaitoksen on huolehdittava liikenneväylien riittävydestä ja kunnosta. Tässä roolissa teiden parantamista ja rakentamista perustellaan sillä, että olemassa oleva väylä on paikoin ruuhkainen ja liikenneennusteiden perusteella tilanteen arvellaan huononevan edelleen. Uusien väylien perusteluna käytetään siis nykyisen väylän ongelmia, liikenteen (kysynnän) kasvuennusteita sekä erityisesti taloudellista kannattavuutta ja vähäisiä haittoja.

Tiehankkeen vetäjänä tiepiirillä on keskeinen asema suunnittelukoneiston runkona ja kokoajana. Ensinnäkin sillä on käytössään muihin liikennemuotoihin verrattuna ylivoimaiset taloudelliset resurssit. Toisaalta Tielaitos suunnittelee kaikki yleiset tiet. Tosin se käyttää apunaan noin puolessa kaikista hankkeista ja isoissa lähes kokonaan konsultteja. Valinnoillaan Tielaitos vaikuttaa suunnittelun etenemiseen sekä ympäristöselvitysten ja -vaikutusten arvioinnin sisältöön. Jo pelkästään *suunnitelmavarastojen* kautta Tielaitos määrittelee suuresti tiepolitiikan keskustelun sisältöjä. Tiehankkeen vetäjänä tiepiiri toimii siis useissa rooleissa, jotka eivät aina ole ongelmattomasti yhdistettävissä.

Tiepiirillä on päävastuu eri toteuttamisvaihtoehtojen *esittelijänä*. 1990-luvulla Tielaitoksen hankesuunnittelun viranomaisyhteistyöstä merkittävin osa tapahtuu erityisissä hankeryhmissä, joissa ovat edustettuina ainakin valtion alue- ja ympäristöhallinto, maakunnallinen ja paikallishallinto sekä suunnittelutyötä tekevät konsultit. Esittelijänä tiepiiri esittää hankkeen omista lähtökohdistaan, joita useimmiten dominoi tekninen intressi. Useimmiten juuri tekniikan realiteetit asettavat rajoitteita sille, mitä tekijöitä otetaan huomioon. Samalla Tielaitos pystyy (normien puitteissa) määrittämään hankkeen

etenemisen tahdin. Intressiryhmien osallistumista keskusteluun voidaan rajoittaa jättämällä hankkeen "avoimet" vaiheet, so. ajanjaksot esim. liikenneministeriön periaatepäätösten ja hankkeen jatkoa sitovien päätösten välillä mahdollisimman lyhyiksi. Esimerkiksi Loviisa-Koskenkylä-tapauksessa hankkeen johtavat elimet tekivät useita nopean tuntuisia ratkaisuja siirryttäessä hankkeen vaiheesta toiseen.

Tielaitoksella on myös alan paras ja kattavin tietämys liikenteen kehityksestä ja olosuhteista, sekä maan laajin liikennesektorin *asiantuntijuus*. Tielaitoksen edustajat sanovat usein esittävänsä vain professionaaliseen asiantuntemukseen pohjautuvaa faktatietoa ("kiistattomia tosiasioita"). Erityisesti paikallisella virkamiestasolla ja liikennetahon poliitikkojen piirissä uskotaankin vahvasti tähän Tielaitoksen asiantuntemukseen. Toisaalta Tielaitos pystyy myös määrittelemään liikennealan asiantuntijuuden rajoja sekä tieliikennekeskustelun ulottuvuuksia.

Viidenneksi 90-luvun aikana Tielaitos on pyrkinyt kehittämään uudentyyppistä yrityskulttuuria, jossa palveluiden tarjoaminen ja tiestön käyttäjien kysyntään vastaaminen luovat toiminnan perustat. Tielaitoksen intressi parantaa E18-väylä moottoriväyläksi liittyy osaltaan *palvelulaitosimagoon*. Tielaitos ja tienpidon sidosryhmät (asiakkaat) esittävät ajatuksen Suomesta tärkeänä osana eurooppalaista kuljetusverkostoa ja E18-väylästä keskeisenä osana EU:n Venäjän liikenteen väylästä.

Tiepiirillä on myös *ympäristöasiantuntijuuden* ydinvastuu tienpidossa. Sillä on siis vastuu tieliikenteen ja -rakentamisen ympäristövaikutuksista. Tässä roolissa mm. laaditaan ympäristövaikutusten arvioinnit ja esitetään arvioinnin tulokset hankkeen johdolle ja edelleen ympäristöviranomaisille. Tiepiirit katsovat yleensä, että ympäristöpoliittinen vastuu on paikallista laatua, jolloin kyse on hyvästä, normit täyttävästä tiestä ja sen ympäristöstä. Vastuu ei kuitenkaan koske itse liikenteen kehittymisen suuntaa tai tiepolitiikan ja tierakentamisen vaikutusta näihin trendeihin.

Tielaitoksen piirissä ajatellaan tänä päivänä vahvasti niin, että tiehankkeen *markkinointi* on edellytys niin hankkeen hyväksyttävyyden kasvattamiseksi kansalaisten mielissä kuin rahoituksen varmistamiseksi liikenneministeriöltä. Tässä työssä tiepiirit nojaavat myös konsulttien retoriseen ammattitaitoon. Markkinoinnissa käytetään mahdollisimman raflaavia ja tarkoitushakuisia sanankänteitä, yksinkertaistuksia ja esitettävien asioiden tarkkaa valintaa. Markkinointityö nähdään myös tarpeelliseksi tiepiirien välisessä rahanjaossa pärjäämiseksi. Tällaisessa markkinointityössä kaikki tietarpeet muuttuvat helposti kestäväen kehityksen mukaisiksi. Tämä näkyy selvästi myös tässä tutkimuksessa tarkasteltujen tapausten mainoksissa. Tiehankkeiden markkinoijana Tielaitos toimiikin teiden eturyhmäorganisaationa ja lobbaajana.

Savonlinnan tapauksessa Tielaitos esiintyy uuden tiehankkeen aktiivisena ajajana. VT7-tapauksessa on nähtävissä Tielaitoksen muuntuminen hankkeen

voimakkaasta ajajasta paikallisten kiistojen hieman passiivisemmaksi sivusta-seuraajaksi ja useiden eri vaihtoehtojen avoimemmaksi tarkastelijaksi. Jos Tielaitos VT7-hankkeessa näyttää hellittäneen tie-hankkeen ajajan rooliaan mm. YVA-prosessin kehittämisen nimissä, niin E18-hankkeessa se puolestaan on vahvistanut markkinoijan rooliaan ryhtymällä moottoritien avoimeksi lobbajaksi. E18-hankkeen valmistelussa on nähtävissä vaikutteita 90-luvun organisaatio-oppien uusista johtamiskulttuureista, joissa korostetaan markkinahenkisyyttä ja tavoitteiden tehokasta saavuttamista. Ympäristövastuun ajaminen on saanut tällöin väistyä.

Tielaitoksen eräs mahdollinen, mutta toistaiseksi melko kehittymätön rooli on *sovittelija*. Tämä rooli liittyy keskeisesti kommunikatiiviseen suunnitteluun. Esiteltyään hankkeen ja sen vaihtoehdot tiepiirin on mahdollista vetäytyä hieman syrjään keskustelusta muilta osin paitsi asiantuntijan roolissa. Erityisesti asukkaiden ja luontointressin edunajajien ja eri asukasryhmien välille (Koskenkylä-Loviisa -hankkeessa), eri eturyhmien välille (E18-hankkeessa) tai kaupungin johdon ja hanketta vastustavien ryhmien välille asettuvissa konflikteissa Tielaitos tai tiepiiri voi jopa asettua asemaan, jossa konfliktien sovittelu on mahdollista.

Sovittelu on ilmeisesti kuitenkin vähäistä ja myös tietotaito siihen puuttuu. Pikemminkin syntyy sellainen kuva, että Tielaitos antaa eri intressiryhmien taistella keskenään kunnes kritiikki niin suunnasta kuin toisestakin laimenee, yleensä resurssien tai vaikutuskanavien puutteessa. Sen jälkeen Tielaitoksen on mahdollista julistaa keskustelu tuloksekkaaksi ja päättyneeksi ja siirtyä hankkeessa eteenpäin enemmän tai vähemmän omien suunnitelmiensa mukaisesti.

Tielaitoksen sisäiset "ympäristökonfliktit"

Edellä on hahmoteltu Tielaitoksen rooleja erityisesti ympäristöpolitiikan näkökulmasta, joten kartta on sellaisenaan varmaankin puutteellinen. Mutta jo tämä osoittaa Tielaitoksen toiminnan moniulotteisuuden. Myös henkilöstön työtehtävissä on laaja "haitari" ja erot koulutustaustoissa sen mukaiset. Perinteiset insinööriarvot ovat kuitenkin edelleen vahvasti edustettuina. Käytännössä vaikuttaa myös siltä, että Tielaitoksen rooli kussakin tilanteessa saattaa olla yllättävän paljon riippuvainen henkilövalinnoista.

1990-luvulla Tielaitoksessa on hanketasolla alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota ympäristöasioihin. Tämä on aiheuttanut paitsi selkeitä laadullisia muutoksia hankkeiden sisältöön, myös ristiriitoja eri näkökulmia edustavien välille. Monesti ympäristönäkökohdat ovat pahiten ristiriidassa hankkeen *liikenteellisten näkökohtien* kanssa. Tällöin ensimmäinen näkemyksellinen ristiriita kärjistyy ympäristöasiantuntijoiden ja tiensuunnittelijoiden välillä. Ympäristönäkökulmaa pitää hankeryhmissä ajaa siinä missä muitakin näkökulmia. Käytännössä vaikuttaa siltä, että ympäristöasiantuntija jää helposti hankkeen ydinryhmän ulkopuolelle. Tiepiirin suunnittelussa ympäristöasian-

tuntijalla on kuitenkin käytännössä suuri vastuu mm. YVA-menettelyn johtamisesta ja ympäristöasioista tiedottamisesta erityisesti tiepiirin sisällä. Siksi ympäristöasiantuntijan tulisi kuulua suunnittelutoimialan johtoryhmään (vrt. Leskinen & Paldanius 1996). Kuitenkin voidaan myös kysyä, millaisena esim. Koskenkylä-Loviisa-hanke olisi toteutunut, ellei hankkeen johtoryhmässä olisi ollut tarmokkaita ympäristöintressin puolustajia - todennäköisesti ympäristön huomioon ottamisessa olisi tyydytty huomattavasti vaatimattomampaan tasoon.

Tielaitoksen sisäisessä "ympäristökonfliktissa" on kysymys myös *suunnittelijasukupolvien* välisistä eroista. Näitä eroja voidaan henkilöstö- ja koulutuspolitiikalla lieventää muttei täysin poistaa. Erityisesti vanhemman ikäpolven tiesuunnittelijoiden näkökulma nojaa tekniseen normiorientaatioon, jossa hankesuunnittelu näyttyy varsin suoraviivaisena toimintana. Ympäristöasioita hoitavat ovat keskimäärin nuorempaa ikäpolvea, ja heidän arvoperustansa on jo lähtökohtaisesti toinen. Tehtävämukainen näkökulma tiesuunnitteluun korostaa myös joustavuutta ja monien eri näkökulmien huomioon ottamista.

Ympäristökoulutukseen onkin Tielaitoksessa kiinnitetty erityistä huomiota. Jos halutaan, että koulutuksen ansiosta ympäristönäkökulma ohjaa toimintaa lähtökohtaisesti, on koulutuksen oltava jatkuvaa ja intensiivistä. Tähän vaikuttaisi Tielaitoksen uusin ympäristöpolitiikkakin tähtäävän. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin ympäristön huomioon ottaminen lähtee yleisemmistä kulttuurisista lähtökohdista, joissa yksilö kasvaa ja oppii. Osaltaan ristiriidat lievenevät ja muuttuvat vasta pitkällä aikavälillä, henkilöstön luonnollisen vaihtuman myötä.

Keskushallinnon ja tiepiirien välillä esiintyy myös ympäristöasioihin liittyvää kitkaa. Huomattavissa tiehankkeissa keskushallinnon henkilöstöä toimii asiantuntijoina monissa eri yhteyksissä. Tällöin konflikteja saattaa syntyä keskushallinnon edustaman yleisen tiesuunnittelu- ja tienpito- näkökulman ja tiepiirin edustaman paikallisia erityispiirteitä korostavan näkökulman välille. Tiepiirit pitävät keskushallintoa monikasvoisena - se, mitkä kasvot se tiepiiriin päin kääntää on pitkälti riippuvainen asianomaisten henkilöiden suuntautumisesta. Keskushallinto puolestaan pitää tiepiirejä hyvin yksilöllisinä. Riippuen asiayhteydestä saattaa asennoituminen ja tietotaito vaihdella suuresti piiristä toiseen, ja tämän takia yhteistyö koetaan keskushallinnossa vaikeaksi.

Kolmas konfliktipiste on *ympäristönäkökulman yhdistäminen hankkeen johdon päätöksiin*. Kuten Himanen (1995, 53) huomauttaa se, miten [ympäristö]tietoa hyödynnetään suunnittelussa ja päätöksenteossa on aina arvokysymys. Lisäksi päätöksentekijä joutuu aina jättämään huomiotta vaikutuksia, jotka ovat jollekin intressitalolle merkittäviä. Tielaitoksen ympäristöpolitiikan toteuttaminen edellyttäisi, että se pois jäävä näkökohta ei olisi liian usein ympäristönsuojelu.

6.6 Pohdintoja

Ympäristöasioiden painoarvo on selvästi kasvanut Tielaitoksen prioriteeteissa 90-luvun aikana. Yhä useammassa tapauksessa ympäristönäkökohtilla on konkreettista vaikutusta Tielaitoksen toimintojen etenemiseen ja kehittymiseen. Toisaalta Tielaitoksen ympäristöohjelmien tavoitteet ja käytännöt ovat vielä kaukana toisistaan. Tutkimuksessa on pyritty avaamaan sekä ulkoisia että sisäisiä tekijöitä, jotka näitä epäjatkuvuuksia aiheuttavat.

Yhtäältä on selvää, ettei käytännön mahdollisuuksia voida ylittää. Reunaehdoilla on kuitenkin liikkumavaraa. Ratkaisevaa on tällöin se, mille tasolle reunaehdot kiinnitetään: onko kyse budjettiraamissa pysymisestä, talouselämän vaikutusvallan hyväksymisestä, teknisestä osaamisesta tai ympäristökriteereistä. Tielaitoksen teksteistä näkyy, että ympäristönsuojelun kustannuksia on toistaiseksi pidetty nimenomaan ylimääräisenä enemmän kuin normaalina laatutasona. Jos sitoudutaan kestäväen kehityksen periaatteen mukaiseen toimintaan samalla tavalla kuin esim. turvallisuuteen, tulevat resurssit tiettyssä määrin automaattisesti turvatuiksi: ympäristöasioiden huomiotta jättäminen ei ole hyväksyttävissä eikä niiden huomioon ottamiselle tarvitse asettaa yksiselitteistä hintaa. Vasta asetetun peruslaatutason ylittävissä ratkaisuihin kannattaa edes puhua laadun vaatimista panoksista. Tällöin ympäristötavoitteiden toteutumisen tulisi jo olla taattu.

Tielaitoksen ympäristöohjelmien toimeenpano edellyttäisi, että tienpidon "paradigmaa" tulisi edelleen laajentaa tieliikenteen vanhasta teknologisesti-taloudellisesta paradigmasta ekologisiin ja yhteiskunnallisiin näkökulmiin. Tältä pohjalta voitaisiin paremmin ymmärtää liikenteen nykyisten ongelmien ratkaisuun liittyvää monitieteellisyysvaatimusta. Käynnistynyt tiedollisen näkökulman muutos ilmenee teoreettisella tasolla ympäristöohjelmina ja julkaisutoiminnan laaja-alaistumisena sekä käytännön tiehankkeissa YVA-toimintana. On korostettava, että tienpidon näkökulman laajentaminen merkitsee sitä, etteivät aiemmat, vanhat näkökulmat poistu, vaan ne jäävät uuden, laajemman kokonaisuuden osaksi.

Ongelmaksi nousee kokonaisuuden harmonisuus. Kun uusia, tärkeäksi kasva-neita ja arvopainotteisia näkökulmia otetaan perinteisten, teknis-taloudellisten ja kiistattomiksi koettujen rinnalle, niin myös vanhojen alueiden sisältö ja painoarvo muuttuu uuden kokonaisuuden osana. Ongelmana on yhdistää eri tiedonalueet suunnittelussa ja päätöksenteossa toimivaksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuuden harmonisuuden ongelma näkyy eri alojen tiedon ja eri ammattiryhmien välisenä valtakamppailuna.

Perinteisessä ympäristökritiikissä Tielaitos on nähty keskeisenä ja osin piittaamattomana ympäristöjen ja maisemien pilaaajana. Tienpitäjänä Tielaitos on joutunut ottamaan vastaan myös sellaista kritiikkiä jonka itse asiassa tulisi kohdistua liikennepolitiikkaan sinänsä. Kritiikin osuminen Tielaitokseen on ehkä jopa hidastanut todellisen liikennepoliittisen keskustelun

käynnistymistä. Kun liikennepolitiikka on ollut pitkälti väyläpolitiikkaa, on tiehankkeista tullut yksi ympäristökritiikin keskeinen kohde (vrt. Ruostetsaari 1995). Tosin Tielaitoksella on ollut ja on oma, vahva roolinsa liikennepolitiikan teossa. Mahdollisen organisaatiomuutoksen jälkeen Tielaitoksen asema liikennepolitiikan tekemisessä toivottavasti selkeytyy.

Muuntaessaan toimintaideaansa Tielaitos joutuu jatkuvasti tasapainottelemaan eri näkökulmien välillä. Idea Tielaitoksesta palvelulaitoksena on tois-
taiseksi jättänyt melko avoimeksi palveltavan asiakkaan määrittelyn ja ympäristöpolitiikan roolin uusissa asiakas- ja tuote-konseptioissa. Selvää on, että Tielaitos ei pysty toteuttamaan ympäristöpoliittisia ohjelmiaan, jos markkinoijan rooli voittaa ympäristövastuun kantajan roolin hyvin selkeästi.

Tienpidon ja ympäristövaatimusten sovittaminen toisiinsa on ristiriitaista usealla tasolla. Yleisellä tasolla tieliikenne ja tienpito aiheuttavat väistämättä ympäristöhaittoja. Mitä parempaan liikenteen palvelutasoon, liikennöitävyyteen, turvallisuuteen ja sujuvuuteen pyritään, sitä vaikeammaksi yleisesti ottaen tulee noudattaa (tai pyrkiä noudattamaan) ympäristönäkökulmasta asetettuja kestävä kehityksen mukaisen toiminnan tavoitteita. Äärimmäisestä näkökulmasta liikenne ja kestävä kehitys eivät kohta. Käytännössä haasteena on tasapainon löytäminen liikenteellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöllisten vaatimusten kesken.

7 KIRJALLISUUS

Allardt, Erik (1991). Kestävän kehityksen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Teoksessa: Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Toim. Ilmo Massa & Rauno Sairinen. Gaudeamus, Helsinki. s. 11-23.

Antila, Hilikka Maija, Timo Huhtinen, Unto Lehtinen, Marika Lohi, Kari Ponto, Matti Taka ja Anu Tiitinen (1994). VT7:n yvan analyysi. Koskenkylän ja Loviisan välinen moottoriliikennetie. TKK/YTK, Yva-koordinaattorikurssi 1994.

Beck, Ulrich (1986). Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Beck, Ulrich (1990). Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuutomuus. Vastapaino, Tampere.

Beck, Ulrich (1994). The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In the book: Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Scott, Lash (1994). Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press, Cambridge. Pp. 1-55.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens and Scott Lash (1994). Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press, Cambridge.

Benestad, Olav (1992). Towards a categorization of concepts for a sustainable energy policy: Motivations, possible responses, barriers, policy instruments, experiences and identified results in Nordic countries. University of Oslo, SUM Working paper 1992:4.

Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1966/1994). Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Gaudeamus, Helsinki.

Dryzek, John (1990). Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science. Cambridge University Press, Cambridge.

FinnRA=Finnish National Road Administration (1993). Mainroad 7 (E18) Koskenkylä-Loviisa. Trying out the Road EIA. Uusimaa Road District. 4 s.

Forester, John (1989). Planning in the Face of Power. Univ. of California Press, Berkeley.

Giddens, Anthony (1990). The Consequences of Modernity. Polity Press, Cambridge.

Glasbergen, Pieter (1992). Seven steps towards an instrumental theory for environmental policy. *Policy and Politics* 20(1992):3, 191-200.

Hahn, Ekhart & Simonis, Udo (1991). Ecological Urban Restructuring. *Ekistics* 58(1991):348/349, 199-209.

Haila, Yrjö (1994). Biodiversiteetti ja luonnonsuojelu. Teoksessa: Biodiversiteetti ja tuotantoelämä. Toim. Juha Hiedanpää. Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus, Pori. s.27-40.

Halla, Nils ja Veijo Kokkarinen (1994). Kestävän kehityksen toteutuminen liikenteessä. Esiselvitys. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 17/1994.

Harmaajärvi, Irmeli ja Jukka Hirvonen (1996). Tiehankkeiden sosioekonomisten vaikutusten arviointi. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 3/1996. Kehittämiskeskus.

Healey, Patsy (1992). Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town planning review* 63(1992):2, s. 143-162.

Himanen, Reijo (1996). Kestävä kehitys tiensuunnittelussa - esimerkkinä Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu. Tielaitoksen selvityksiä 2/1996. Kehittämiskeskus. Kaakkois-Suomen tiepiiri.

Huber, Joseph (1985). *Die Regenbogengesellschaft. Ökologie und Sozialpolitik*. Fischer, Frankfurt am Main.

Jänicke, Martin (1988). Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik. In the book: *Präventive Umweltpolitik*. Ed. by Udo Simonis. Campus Verlag, Frankfurt/ New York. pp. 13-26.

Jänicke, Martin (1990). *State Failure. The Impotence of Politics in Industrial Society*. Polity Press, Cambridge 1990.

Jänicke, Martin (1991). Institutional and Other Framework Conditions for Environmental Policy Success. FFU-report 2/91. 19 p.

Kaakkois-Suomen tiepiiri (1994). Valtatie 14 Savonlinnassa. Esite. Viatek Oy.

Karjalainen, Kari (1991). *Politiikka, rakenteistuminen ja tulevaisuus*. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia 115/1991, 215s.

Kestävä kehitys (1995). *Suomen kestävän kehityksen toimikunta*. Painatuskeskus Py, Helsinki.

Komiteanmietintö=Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunta (1989). Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö; 1989, 9.

Komiteanmietintö=Toinen parlamentaarinen liikennekomitea (1991). Liikenne 2000. Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö. Komiteanmietintö; 1991, 3.

Koskinen, Keijo (1994). Ympäristönsuojelusta "kestävään kehitykseen". Kansallinen ympäristöpolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Turun yliopisto, Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus. SYKESARJA A6.

Leskinen, Antti (1994). Environmental Planning as Learning. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos, Maankäytön ekonomia, Julkaisuja no 5. Helsinki.

Leskinen, Antti ja Jari Paldanius (1995). Tiehankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin analyysi. Valtatie 7 välillä Koskenkylä-Loviisa.

Liikenneministeriö (1993a). Liikennepolitiikan ympäristövaikutusten arviointi. Esiselvitys. LM julkaisuja 12/93.

Liikenneministeriö (1993b). Ehdotus toimenpideohjelmaksi liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi. LM julkaisuja 48/93.

Liikenneministeriö (1995). Suomen liikenneinfrastruktuuri 2010. Liikenneministeriön julkaisuja 15/95.

Liikenneministeriö (1996). Tienpidon uudelleenorganisointi ja tuotantotoiminnan kilpailu. LM julkaisuja 16/96.

Lowe, Marcia (1994). Liikenneuudistus. Teoksessa: Maailman tila 1994. Worldwatch Institute, Gaudeamus, Tampere. s. 91-110.

Luhmann, Niklas (1989). Ecological Communication. Polity Press, Cambridge.

Lundqvist, Lennart (1996). Environmental Politics in the Nordic Countries: Policy, Organisation, and Capacity. In the book: Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries. Ed. by Peter Munk Christiansen. Nord 1996:5, Nordic Council, Copenhagen. Pp. 13-28.

MacNeill, Jim, John Cox and Ian Jackson (1991). Sustainable Development. The Urban Challenge. *Ekistics* 58(1991):348/349, 195-194.

Mikkelin tiepiiri (1993a). Valtatie 14 Savonlinnassa. Tiesuunnitelma välillä Aholhti-Mertala.

Mikkelin tiepiiri (1993b). Valtatie 14 Savonlinnassa. Ympäristövaikutusten arviointi välillä Aholanti-Mertala.

Morgan, Gareth (1986). *Images of organization*. Sage Publications, California.

Narsakka, Matti (1995). Alueiden kehittäminen ja tiensuunnittelu. Tielaitoksen selvityksiä 48/1995.

Niva, Mari ja Tuomo Uotila (1995). Julkisen ohjauksen mahdollisuudet edistää energiansäästöä asumisessa ja liikenteessä. Linkki, Sosiaalipsykologian laitos, Helsingin yliopisto. Julkaisu 11/1996, Helsinki.

Palonen, Kari (1988). *Tekstistä politiikkaan*. Vastapaino, Hämeenlinna.

Rannikko, Pertti (1994). Ympäristökamppailujen aallot. Kirjassa Pasilasta Vuotokselle. Toim. Ari Lehtinen & Pertti Rannikko. Gaudeamus, Helsinki. s. 11-30.

Ruostetsaari, Ilkka (1995). Liikennepolitiikkaa etsimässä. Tielaitoksen selvityksiä 71/1995.

Sairinen, Rauno (1992). Ympäristövaikutusten arviointimenetelmät energia-alan suunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus B 64, Teknillinen korkeakoulu, Espoo. 170 s.

Sairinen, Rauno (1994). Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen kuntaliitto / Finlands kommunförbund, Acta-sarja 31. 278 s.

Sairinen, Rauno (1996). Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka. Tutkimuksia 217, Tilastokeskus, Helsinki, 176s.

Sairinen, Rauno, Vesa Kanninen, Sari Puustinen ja Jukka Sirviö (1996). Euroopatie E18-hankkeen ympäristöpoliittinen analyysi. Tielaitos, Selvityksiä 45/1996, Helsinki, 87 s.

Simonis, Udo (1989). Ecological modernization of industrial society: three strategic elements. *International Social Science Journal* (1989): August, pp. 347-361.

Spaargaren, Gert & Mol, Arthur P.J. (1992). *Sociology, Environment and Modernity. Ecological Modernization as a Theory of Social Change*. *Society & Natural Resources* 5(1992):3. Taylor & Francis, New York.

Spector, Malcolm & Kitsuse, John (1977). *Constructing Social Problems*. Menlo Park, CA, Cummings Publishing Company.

Summa, Hilikka (1989). Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus A:17, Espoo.

Tapio, Petri (1996). From Technocracy to Participation? Positivist, realist and pragmatist paradigms applied to traffic and environmental policy futures research in Finland. *FUTURES* June 28(5): 453-470.

Tiehallitus (1991). Tie 2010. Tienpidon suunta ensi vuosituhanalle.

TVH=Tie- ja vesirakennushallitus (1973). Liikenteen haittavaikutukset elinympäristöön. TVH, tiesuunnitteluosaston tutkimuksia.

TVH (1981). Maaperän ja vesien suojele Tie- ja vesirakennuslaitoksen tienrakennustöissä. TVH rakennusosasto, tienrakennustoimisto.

TVH (1982). Tie- ja vesirakennushallituksen toimintaperiaatteita ympäristön hoidossa: ympäristöpolitiikka.

TVH (1984). Tieympäristöhoito-ohjeiden inventointi I-III. Tiensuunnittelu-toimisto.

TVH ja Tampereen kaupunki (1988). Tampereen sisääntuloväylien ympäristöselvitys. Tampereen kaupungin tutkimuksia ja selvityksiä 68/1988.

TVH (1989a). Tie ja ympäristö. Vapaan maisemajakson tiet. Liikennetekniikka Oy. TVH kehittämiskeskus.

TVH (1989b). Tieympäristön viheralueiden luokitus- ja hoito-ohjeisto. Viattek Oy. TVH tuotanto-osasto.

Tielaitos (1991a). Tielaitoksen ympäristön toimintalinjat. Luonnos, marraskuu 1991. Tiehallitus, Kehittämiskeskus.

Tielaitos (1991b). Tie ja ympäristö. Yleisohje tiehankkeiden suunnittelulle. Tiehallitus.

Tielaitos (1992a). Tielaitos ja ympäristö. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka 1992. Tiehallitus.

Tielaitos (1992b). Kehittämishankkeet Tielaitoksen tuloksenteossa. Tielaitoksen selvityksiä 10/1992. Tiehallitus.

Tielaitos (1993a). Tiehankkeiden liikennetaloudellisen kannattavuuden toteutuminen. Tielaitoksen selvityksiä 18/1993. Keskushallinto.

Tielaitos (1993b). Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa I. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1993. Kehittämiskeskus.

Tielaitos (1993c). Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa II. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 40/1993. Kehittämiskeskus.

Tielaitos (1993d). Tielaitoksen kehittämisvaihtoehdot. Liikelaitostyöryhmän loppuraportti. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 42/1993. Keskushallinto, Yhtymähallinto.

Tielaitos (1993e). Valtatie 3, vuoropuhelun arviointi. Tielaitoksen selvityksiä 55/1993.

Tielaitos (1994a). Tie uudelle vuosituhannele. Tienpidon visio 2005. Keskushallinto.

Tielaitos (1994b). Tielaitos uudelle vuosituhannele. Tielaitoksen visiovaihtoehdot. Keskushallinto.

Tielaitos (1994c). Tielaitoksen uusi suunta. Tielaitoksen visio 2005. Keskushallinto.

Tielaitos (1994d). Tienviitat. Keskushallinto.

Tielaitos (1994e). Tielaitoksen ydinosaaminen. Ydinosaamisprojektin S8 raportti. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 2/1994.

Tielaitos (1994f). Tienpito ja kestävä kehitys. Alustava tarkastelu. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 21/1994. Kehittämiskeskus.

Tielaitos (1994g). Paikallis-yvan ABC-opas. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1994. Kehittämiskeskus, Turun tiepiiri.

Tielaitos (1995a). Tienpidon suunnitelma 1995-2004. Keskushallinto.

Tielaitos (1995b). Eurooppatie E18 Suomessa. Kehittämisselvitys. Huhtikuu 1995.

Tielaitos (1996a.). Tielaitos kestäväällä tiellä. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka ja ympäristöpäämäärät 2005. Tielaitoksen ympärisöohjelma 1996. Keskushallinto.

Tielaitos (1996b). Tielaitoksen ympäristön toimenpideohjelma 1997-2000. Toiminnan suunnittelun näkökohtia. Tielaitoksen ympärisöohjelma 1996. Keskushallinto.

Uudenmaan tiepiiri (1996). Moottoritie välillä Koskenkylä-Loviisa. Esite, 7 s.

Uudenmaan tiepiiri (1993a). Valtatie välillä Koskenkylä-Loviisa. Yleissuunnitelma.

Uudenmaa tiepiiri (1993b). Valtatie välillä Koskenkylä-Loviisa. Yleissuunnitelma. Ympäristövaikutusten arviointiselostus.

Wallin, Markku (1981). Ympäristönsuojelu Suomessa 1970-luvulla sekä kehitysarvioita vuoteen 1995. Taloudellinen suunnittelukeskus, Helsinki.

Valtioneuvosto (1988). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ympäristöpolitiikasta.

Valtioneuvosto (1990). Kestävä kehitys ja Suomi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kestävään kehitykseen tähtäävistä toimista.

Wathern, Peter (1988). Environmental impact assessment. Preventive policy in practice. Teoksessa: Präventive Umweltpolitik (1988). Toim. Udo Simonis. Campus Verlag, Frankfurt/ New York. s.167-186.

VR=Valtionrautatiet (1995). Rataverkko 2000. VR rataosasto, Suunnittelukolmio Oy.

VR (1995). Ympäristölle ystävällisempään liikenteeseen. VR Viestintäyksikkö.

Yhteinen tulevaisuutemme (1987). Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti, Valtion Painatuskeskus, Helsinki.

YLT-ryhmä=ympäristöministeriön, liikenneministeriön ja tie- ja vesirakennushallituksen yhteistyöryhmä (1989). Ympäristö- ja tieviranomaisten yhteistyö tiesuunnittelussa. Työryhmän raportti 5 1989. Ympäristöministeriö.

Liite 1. Tutkimuksen metodinen perusta

Konstruktivistinen tutkimusperinne nojaa näkemykseen, jonka mukaan yhteiskunnalliset ongelmat ovat ennen kaikkea sosiaalisia konstruktioita eli yhteisöllisesti tuotettuja. Tämä merkitsee sitä, että ongelmien yhteiskunnallistuminen edellyttää aina kollektiivista toimintaa, jossa tietyt asiantilat määritellään sosiaalisiksi ja yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. Samalla on huomattava, että kaikkia haitallisia asioita ei määritellä ongelmiksi, ja että ongelman määrittelyn kohteeksi joutuvat asiantilat vaihtelevat eri yhteiskunnissa eri aikoina. Yhteiskunnassa esille nousevat ongelmat ovat siis kollektiivisen valinnan tulos. Tämän mukaan tienpidossa ja liikennepolitiikassa tärkeät ongelmat sekä niitä koskevat tavoitteet ja toiminnot ovat aina tällaisen määrittelyprosessin tulos.

Sosiaalisen konstruktivismin lähtökohdista voidaan Tielaitoksen ympäristöpolitiikkaa tutkia tarkastelemalla kolmea asiaa:

- * *Yhteiskunnallisen toimintaympäristön (kontekstin) analyysi:* liikenteeseen ja tienpitoon liittyvät luonnon hyödyntämisen, pilaamisen ja hoidon toimijat ja organisaatiot, talouden ja liikenteen rakenteelliset piirteet, liikenteen ympäristöongelmien käsittelyyn liittyvät instituutiot (mm. oikeus, tiede, verojärjestelmä) sekä kaikkien näiden historiallinen kehittyminen.
- * *Yhteiskunnallisen toiminnan ja intressien analyysi:* liikenteen ja tienpidon ympäristöongelmiin liittyvät intressit ja arvot, sekä näiden muotoutuminen (organisoituminen) yhteiskunnallisiksi vaatimuksiksi ja toiminnaksi.
- * *Sosiaalisen merkityksenannon tulkinta:* liikenteen ja tienpidon ympäristöongelmien sisältöä ja laatua koskevat ilmaukset eli vaatimusten argumentointi ja eri merkitykset.

Suomalainen sosiologi Erik Allardt (1991, 19) on todennut, että ylläpidämme sosiaalisia instituutioitamme ja tottumuksiamme suurelta osin todellisuutta koskevien näkemystemme avulla. Saksalainen sosiologi Ulrich Beck (1990, 188) on puolestaan puhunut *määrittelysuhteista*, jotka muodostavat mm. tuotannon, oikeuden ja tieteen - myös liikenne- ja tiepolitiikan - legitimaation eli hyväksynnän perustan. Määrittelysuhteet ratkaisevat, mitkä asiat tulkitaan tärkeiksi ja mitkä toimintatavat mahdollisiksi. Kun ongelmat sekä syy- ja seuraussuhteet nähdään eri tavoin, päädytään myös erilaisiin ratkaisuihin käytännön politiikassa. Esimerkiksi talouselämän edustajat näkevät usein talouskasvun ja teknologian kehittämisen ympäristöongelmien ratkaisun edellytyksenä, kun taas ympäristönsuojelijoille nämä samat tekijät ovat yleensä ongelman perussyt.

Ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen nimissä vaadittavissa toimintakäytäntöjen muutoksissa on siis yhtäältä kyse todellisuuskäsityksiä koskevista määrittelyprosesseista. *Määrittelyvalta* on valtaa, joka antaa mahdollisuuksia suunnata ja määrittää suunnittelun ja politiikan tavoitteita ja ongelmia

sekä käsityksiä reaalimaailman asettamista ehdoista ja muutosten mahdollisuuksista. Poliittisessa päätöksenteossa virkamiesten valmistelussa käytetään runsaasti määrittelyvaltaa. Eniten sitä on ehkä valtiovarainministeriöllä, joka tulkitsee ja määrittelee valtion talouden asettamat reunaehdot kaikille muille ministeriöille.

Sekä muodollinen että epämuodollinen merkityksenanto perustuvat pohjimmiltaan kielen avulla tapahtuvaan *argumentointiin ja kommunikaatioon*. Poliittikka, hallinto ja suunnittelu ovat kielen käyttämiseen sidottua toimintaa. Poliittis-hallinnollinen toiminta toteutuu ja ilmenee puheena tai tekstinä. Se, miten kukin meistä ymmärtää ja reflektoi omaa tapaansa käyttää kieltä, on sidoksissa tietynlaiseen tapaan ymmärtää sitä, miten käsityksemme todellisuudesta muodostuu ja miten voimme saada tietoa ympärillämme olevasta maailmasta. Esimerkiksi suunnitelmilla ja ympäristöselvityksillä on todellisuutta luova ja tekevä rooli siten, että ne kielellisen ja kuvallisen ilmiönsä kautta vahvistavat tai muokkaavat sosiaalista todellisuutta luovia merkitysrakenteita (Summa 1989).

Merkitysten tulkinnassa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, kuinka ilmiöiden määrittely kytkeytyy arkisiin toimintakäytäntöihin, organisatorisiin järjestelyihin ja auktoriteettiasemiin. *Ympäristöongelmat tuodaan aina jollain tavoin esille ja tämä näyttämölle tuominen tapahtuu sanomalla tai kirjoittamalla eli kielen välityksellä*. Samalla valitaan ne sanat, joilla ilmiötä kuvataan ja mitkä käsitteet vakiinnutetaan. Käytetyt sanat määrittävät itse ilmiön, sen piirteet, miten sitä voidaan kuvata ja mihin asioihin se liitetään. Mitään täysin neutraalia tapaa tuoda ilmiö näyttämölle ei ole olemassa (Summa 1989, 74). Ilmiö voidaan myös hiljentää kuoliaaksi.

Merkitysten muuttuminen on tulkintatutkimuksen yksi tärkeä kohde. Merkitysjärjestelmien muuttuminen ilmenee ilmaisutapojen ja argumentoinnin muutoksena. Muutoksia arvioitaessa voidaan kysyä, miten on muodostunut se kollektiivinen tietoisuus, joka säilyttää yhtenäisyyden ja uskottavuuden tietystä käsitteistöstä ja mikä tämän yhtenäisyyden ajoittain murtaa. Esimerkiksi kuinka Tielaitoksen ohjelmat muuttuvat?

Merkitysten tutkiminen ja niiden tulkinta on aina dialogi, jossa kohteen ja tulkitsijan horisontit kohtaavat. Tulkinta on sidoksissa tutkimuksen ajankohtaan ja tutkijan näkökulmaan. Tieteen perinteinen objektiivisuuden ihanne joudutaan tällaisessa metodologiassa arvioimaan uudelleen. Koska tutkija on osa tutkimuskohdettaan, osa yhteiskunnallista todellisuutta, ei objektiivista lopullista totuutta tai tulkintaa ole olemassa.

Samalla ilmiöllä voi olla useita merkityksiä tilanteesta ja tulkitsijasta riippuen. Todellisuus näyttää erilaiselta riippuen näkökulmasta, mutta toisaalta eri käsitysten ja näkemysten välisiä suhteita voidaan arvioida. *Voidaan kysyä, onko tietty näkökulma mielekäs, hyödyllinen tai relevantti suhteessa esillä olevaan ongelmaan - ja jos on niin kenen mielestä. Mihin tarkoitukseen*

tai pyrkimykseen näkökulma liittyy tai kenen intressit ja arvot merkitysten muotoutumisessa ja muuttumisessa korostuvat.

Siihen, millä perusteella tutkija konstruoi päätelmiä aineiston ja kohteen välisestä suhteesta, on kaksi menetelmää (Palonen 1988): a) Tutkija voi konstruoida päätelmiä, jotka sisältävät tulkintoja aineiston ja kohteen välisestä suhteesta. Tutkija voi siis muodostaa teorioita annettujen merkityksien ja todellisuuden välisestä suhteesta. b) Toisaalta tutkija voi vertailla eri toimijoiden käymää keskustelua toisiinsa ja tehdä vertailun perusteella päätelmiä aineiston ja todellisuuden välisestä suhteesta. Tässä tutkimuksessa käytetään näitä molempia metodeja.

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 59/1996 Kestävä kehitys alueellisessa kehittämistyössä. TIEL 3200426
- 60/1996 Kevyen liikenteen väylien kuntoluokitusjärjestelmä. TIEL 3200427
- 61/1996 Kokemuksia liikennesektorin eurooppalaisista strategioista. TIEL 3200428
- 62/1996 Kuhmon taajamatien parantaminen; Yhteenveto seurannasta. TIEL 3200429
- 63/1996 Tyhjätilan vaikutus asfalttipäällysteen ominaisuuksiin. TIEL 3200430
- 64/1996 Päätöksenteon avustaminen tienpidon suunnittelussa. TIEL 3200431
- 65/1996 Tieliikenneolojen kehitys 1945-1995. TIEL 3200432
- 66/1996 Tienpidon toimet tieverkon arvon säilyttäjänä. TIEL 3200433
- 67/1996 Korkealuokkaisten väylien liikennevalojen turvallisuus. TIEL 3200434
- 68/1996 Tieliikenteen hinnoittelun muutosten vaikutukset. TIEL 3200435
- 69/1996 Telekaapeliassennusten vaikutus tierakenteeseen. TIEL 3200436
- 70/1996 Kantavan kerroksen asfalttibetoni; Referenssimateriaalin ominaisuudet. TIEL 3200437
- 71/1996 Ajonopeuksien liikenneturvallisuusvaikutukset: Ajonopeuksien turvallisuusvaikutusten riippuvuus ulkoisista tekijöistä. TIEL 3200438
- 72/1996 Ajonopeuksien liikenneturvallisuusvaikutukset: Ajonopeuden turvallisuusvaikutukset yksilöllisestä näkökulmasta. TIEL 3200439
- 73/1996 Autonkuljettajien informaatiotarpeet. TIEL 3200440
- 74/1996 Liikenteen kysyntä; Yhteenveto tutkimusohjelman julkaisuista. TIEL 3200441
- 75/1996 Hematiittijauheen soveltuvuus SMA-massaan. TIEL 3200442
- 76/1996 Muuttuvan nopeusrajoitusmerkin tekniikan vaikutukset ajonopeuksiin ja merkin muistamiseen. TIEL 3200443
- 77/1996 Syvästabilointi kehittyvänä pohjavahvistusmenetelmänä; International Conference IS-Tokio '96. TIEL 3200444
- 78/1996 Moreenin rakeistaminen pellettoimalla; Nykytilaselvitys. TIEL 3200445
- 79/1996 Geotekniikan informaatiojulkaisuja: Pohjavahvistusmenetelmän valinta. TIEL 3200446
- 80/1996 Alempiasteisen tieverkon strategiat; Tienpidon kohdentamisvaikutukset kylien kehitykseen. TIEL 3200447
- 81/1996 Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen kaupunkiseudulla. TIEL 3200450
- 1/1997 Sää- ja kelitietoon perustuva liikenteen ohjausjärjestelmän vaikutus kuljettajien käyttäytymiseen ja käsityksiin. TIEL 3200448
- 2/1997 Liikenteen hallinnan temppukortisto. TIEL 3200449