

**Selvitys alue-, seutu- ja paikallistason toimijoiden
tilanteesta ja tarpeista kestävän kehityksen edistämisessä**



Kuva: Miika Heikkonen

27.4.2007
Ympäristöministeriö
Annamari Puhakka

1	JOHDANTO	1
1.1	SELVITYKSEN TAVOITTEET.....	1
1.2	AINEISTOT	1
2	KESTÄVÄ KEHITYS KUNTIEN STRATEGIOISSA	2
2.1	PAIKALLISAGENDAT	2
2.1.1	<i>Paikallisagendojen sisältö</i>	3
2.1.2	<i>Agendaryhmät sisällön perusteella</i>	4
2.1.3	<i>Agendaryhmien verkkosivutarkastelu</i>	5
2.2	PAIKALLISAGENDOJEN NYKYTILA JA HAASTEET.....	5
2.2.1	<i>ProSus -paikallisagendatutkimus</i>	6
2.2.2	<i>Länsi-Suomen ympäristökeskuksen paikallisagendakysely</i>	7
2.2.3	<i>Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokysely</i>	8
2.3	KESTÄVÄN KEHITYKSEN KYSYMYKSET KUNNAN MUUSSA STRATEGIATYÖSSÄ.....	10
2.4	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA	11
3	ESIMERKKEJÄ KESTÄVÄN KEHITYKSEN SEUTUYHTEISTYÖSTÄ	12
3.1	VARSINAIS-SUOMEN AGENDA 21	12
3.2	KOUVOLAN SEUDUN AGENDA 21.....	13
3.3	KESTÄVÄ KEHITYS LAHDEN SEUDULLA	15
3.4	KESTÄVÄ KEHITYS JYVÄSKYLÄN SEUDULLA	16
3.5	SEUTUYHTEISTYÖN VAHVUUKSIA JA HAASTEITA	18
4	VALTION ALUEHALLINNON KESTÄVÄN KEHITYKSEN TYÖ	18
4.1	ALUEELLISET YMPÄRISTÖKESKUKSET	18
4.1.1	<i>Alueelliset ympäristökeskukset ja paikallisagendat</i>	19
4.1.2	<i>Alueelliset ympäristöohjelmat</i>	20
4.2	TE-KESKUKSET	21
4.3	LÄÄNINHALLITUKSET.....	22
5	MAAKUNTIEN LIITOT KESTÄVÄN KEHITYKSEN TOIMIJOINA	22
5.1	MAAKUNNAN KEHITTÄMISEN VÄLINEET.....	23
5.2	KESTÄVÄ KEHITYS MAAKUNNAN SUUNNITTELUSSA JA KEHITTÄMISESSÄ.....	24
6	RAHOITUSINSTRUMENTTINA EU:N RAKENNERAHASTOT	24
7	HAASTATTELUAINEISTOT JA NIIDEN ANALYYSI	26
8	KUNTIEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN TYÖN PAINOPISTEITÄ JA TUKITARPEITA	26
8.1	KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDISTÄMISESSÄ KOHDATUT ESTEET KUNNISSA.....	26
8.2	TOIVEENA MONITASOINEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN YHTEISTYÖ	27
8.3	KUNTIEN TUKITARPEITA KESTÄVÄN KEHITYKSEN KYSYMYKSISSÄ.....	27
9	KESTÄVÄ KEHITYS VALTION ALUEHALLINNON KÄYTÄNNÖISSÄ	28
9.1	ALUEELLISET YMPÄRISTÖKESKUKSET JA KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDISTÄMISTYÖ	28
9.1.1	<i>Ympäristökeskusten rooli kestävän kehityksen edistämisessä</i>	28
9.1.2	<i>Ympäristökeskusten odotukset muille toimijoille</i>	29
9.2	KESTÄVÄ KEHITYS TE-KESKUSTEN TOIMINNASSA	29
9.2.1	<i>Kestävä kehitys eri osastojen toiminnassa</i>	30
9.2.2	<i>Sisäinen koordinaatio kestävän kehityksen kysymyksissä</i>	30
9.2.3	<i>Käsitykset TE-keskusten kestävän kehityksen roolista tulevaisuudessa</i>	31
9.3	LÄÄNINHALLITUSTEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN TYÖ.....	31
9.3.1	<i>Lääninhallitukset ja muut toimijat</i>	32
9.3.2	<i>Käsitykset lääninhallitusten tulevaisuuden roolista</i>	32
10	MAAKUNTIEN LIITOT JA KESTÄVÄ KEHITYS	32
10.1	NYKYINEN TOIMINTA JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET	32
10.2	MAAKUNTIEN LIITOT JA MUUT TOIMIJATAHOT	33
10.3	KÄSITYKSET TULEVAISUUDEN ROOLISTA	33
11	POHDINTAA	34
12	TIIVISTELMÄ JA JOHTOPÄÄTÖKSET	36
	LÄHTEET	37

1 Johdanto

Kansalaiset, kunnat, seudut, maakunnat, yhteisöt ja yritykset ovat toimijoita, joiden valinnat pitkälti ratkaisevat kestävän kehityksen toteutumisen. Kansallisessa kestävän kehityksen strategiassa keskeisenä haasteena on saada paikallistason kestävän kehityksen työ kiinteämmin osaksi kunnan strategiatyötä ja suunnittelujärjestelmää sekä liittää seutu- ja aluetaso mukaan kestävän kehityksen prosesseihin.

Tämä selvitys kuvaa kuntien, seutujen ja alueiden nykyisen kestävän kehityksen toiminnan tilaa, rooleja ja yhteistyörakenteita. Rakenteeltaan työ jakautuu kahteen erilliseen osaan. Ensimmäinen osa (luvut 1-6) perustuu kirjalliseen ja sähköiseen aineistoon, jonka perusteella muodostetaan käsitys kestävän kehityksen työn nykytilasta. Toinen osa (luvut 7-11) perustuu haastatteluaineistoon, jonka avulla pyritään tavoittamaan toimijoille itselleen ajankohtaisia ja tärkeitä kestävän kehityksen edistämiseen liittyviä kysymyksiä. Luvussa 12 on tiivistelmä keskeisistä havainnoista ja kirjoittajan aineiston perusteella tekemiä johtopäätöksiä.

1.1 Selvityksen tavoitteet

Tavoitteena on selvittää, mikä on kestävän kehityksen työn nykytila seutu- ja paikallistasolla ja millaisia tarpeita kunnilla, seuduilla, maakunnilla ja muilla alueellisilla toimijoilla on kestävän kehityksen kysymyksillä. Selvityksen avulla voidaan tunnistaa ongelmakohtia yhteistyössä, tavoittaa menestyneiden hankkeiden onnistumiseen johtaneita piirteitä ja pohtia erityisesti seutuistumiseen liittyviä kestävän kehityksen kysymyksiä.

Selvitys toimii taustapaperina kestävän kehityksen toimikunnan alaisen seutu- ja paikallisaoston kokoonpanon ja tehtävän suunnittelussa. Työn ohjausryhmään kuuluivat ympäristöministeriöstä neuvotteleva virkamies Tuire Nikulainen ja yli-insinööri Leena Silfverberg, sisäasiainministeriöstä ylitarkastaja Mika Honkanen ja Kuntaliitosta ympäristöpäällikkö Maija Hakanen. Selvitys on toteutettu kolmen kuukauden ajanjaksolla keväällä 2007.

1.2 Aineistot

Käytössä olleet kirjalliset ja sähköiset aineistot ovat peräisin muun muassa seuraavista lähteistä:

- Kuntien verkkosivut, sähköisessä muodossa olevat kestävän kehityksen ohjelmat ja muut strategiat (ilmastostrategiat, liikennestrategiat ym.)
- Kuntaliiton verkkosivut
- Seutujen ja seutuhankkeiden verkkosivut
- Maakuntaliittojen verkkosivut, maakuntasuunnitelmat, -ohjelmat ja -kaavat
- Aluehallinnon toimijoiden verkkosivut, alueelliset ympäristöohjelmat
- Kestävään kehitykseen liittyvät viimeaikaiset tutkimukset
- Kansallinen kestävän kehityksen strategia, KULTU-ohjelma

Aineisto-osassa käytetyt pääasialliset lähteet on listattu kunkin pääluvun loppuun. Tekstissä ei ole käytetty normaalia lähdeviittauskäytäntöä, koska teksti on haluttu pitää mahdollisimman luettavana. Aineisto-osassa muodostetaan kokonaiskuva kestävän kehityksen edistämistyön nykytilasta ja selvitetään olemassa olevia yhteistyörakenteita. Haastateltavat valitaan aineistokartoituksen perusteella. Haastattelujen avulla on tavoitteena tarkentaa aineiston pohjalta muodostettua kokonaiskuvaa ja kartoittaa eri toimijoiden odotuksia ja tarpeita tukitoimiksi.

2 Kestävä kehitys kuntien strategioissa

Kunnat ovat kestävän kehityksen kannalta keskeisiä toimijoita: ne kuluttavat luonnonvaroja, järjestävät palveluita asukkailleen ja ovat avainasemassa luomassa yrityksille ja muille sidosryhmille mahdollisuuksia kestävän kehityksen toteuttamiseen. Monet kestävän kehityksen kannalta ratkaisevat toimenpiteet toteutetaan paikallisin ratkaisuin. Myös kuntalain 1§ mukaan kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.

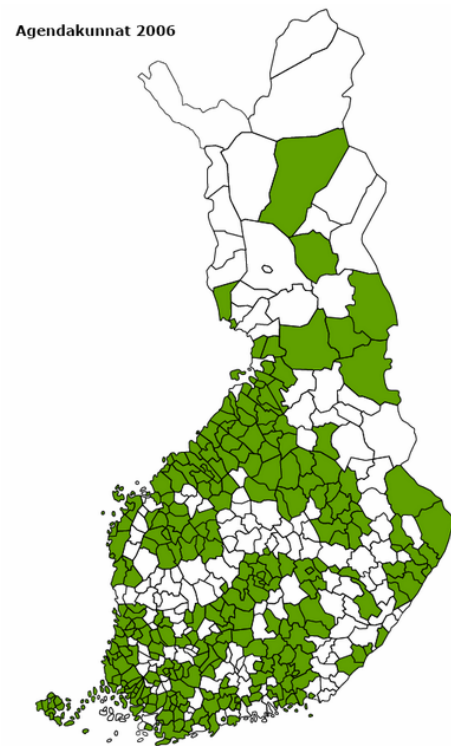
Kuntatason kestävän kehityksen työlle lähtökohdan antoi vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetty YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi. Rion konferenssissa sovittiin maailmanlaajuisesti kestävän kehityksen periaatteista ja hyväksyttiin Agenda 21 –toimintaohjelma, jonka luku 28 käsittelee paikallishallinnon asemaa kestävän kehityksen edistämiseksi. Yhtenä tavoitteena oli, että kaikki maailman kunnat laativat oman paikallisagenda 21-ohjelmansa yhdessä kuntalaisten ja paikallisten sidosryhmien kanssa.

Paikallisagendojen lisäksi kunnilla on muita kestävään kehitykseen yhteydessä olevia strategioita. Kestävän kehityksen näkökulmaa on yhdistelty esimerkiksi hyvinvointi- ja yhteiskuntavastuuajatteluun. Kuntaliitto on merkittävä paikallistason kestävän kehityksen työn tukija ja on paikallisagendatyön tukemisen lisäksi pyrkinyt kuntatasolla edistämään mm. ympäristömyönteisten hankintojen tekemistä, ilmastoasioita, kestävän kehityksen huomioimista suunnittelu- ja osallistumisjärjestelmissä sekä kehittänyt kestävän kehityksen työkaluja kuntien käyttöön.

2.1 Paikallisagendat

Kuntaliiton julkaisemien tietojen (2006) mukaan Suomen kunnista 258:ssa (60% kaikista kunnista) on laadittu paikallisagenda eli paikallinen kestävän kehityksen toimintaohjelma. Suomen väestöstä 84% asuu kunnassa, jossa on paikallisagenda. Kunnista suurin osa ilmoittaa tehneensä yhteistyötä muiden kuntien kanssa paikallisagendan laatimisessa.

Rion konferenssissa syntynyt aloite paikallisagendojen laatimiseen toi kestävän kehityksen globaalilta tasolta paikallistalolle ja kansainvälisellä yhteistyöllä on sen jälkeenkin ollut suuri merkitys. Vuonna 1994 hyväksyttiin Euroopan kaupunkien välinen Aalborgin sopimus, jonka allekirjoittaneet kunnat sitoutuivat aloittamaan Euroopan kestävän kehityksen kampanjan ja laatimaan paikallisagendan. Kuntaliiton mukaan Aalborgin asiakirjan allekirjoittaneita kuntia oli vuonna 2006 Suomessa yhteensä 40. Aalborgin sopimusta täydennettiin vuonna 2004 Aalborgin sitoumuksilla, jotka allekirjoittamalla kunta sitoutuu yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa määrittelemään sitoumusten aihepiiriin liittyvät toimenpiteet. Sitoumukset on vuoteen 2006 mennessä allekirjoittanut kaksi kuntaa.

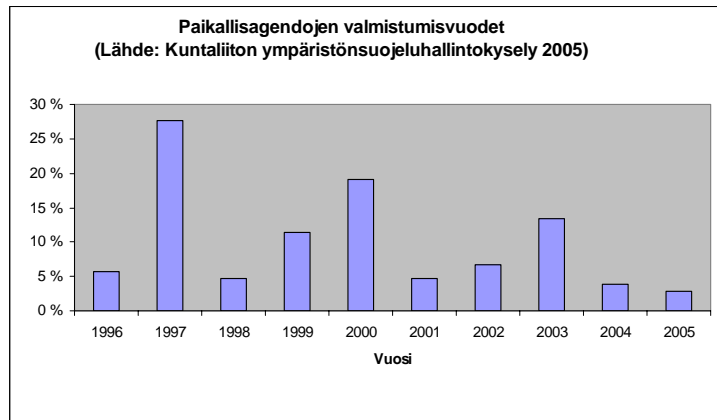


Paikallisagendakunnat 2006;
lähde: Kuntaliitto

Kestävän kehityksen ohjelman tai strategian laatimiseen tehtävä kunta-kohtainen työ oli vilkkaimmillaan 1990-luvulla ja 2000-luvun vaihteessa ja sitä vauhdittivat erilaiset yhteistyöhankkeet. Kuntaliitto organisoii paikallisagendakampanjan vuosina 1997–1998 ja kampanjan yhteydessä agendatyöhön ryhtyi 60 kuntaa.

Kuntatasolla aloitteentekijöinä paikallisagendatyössä ovat yleensä olleet ympäristöviranomaiset, jotka ovat

nostaneet paikallisagendan poliittiseksi kysymykseksi. Monissa kaupungeissa kestävän kehityksen työ paikallisagendamudossa jatkuu ja toimintaohjelmia on päivitetty. Toimintaohjelman toteutusta on pyritty seuraamaan kestävän kehityksen indikaattoreiden ja muun raportoinnin avulla.



2.1.1 Paikallisagendojen sisältö

Seuraava paikallisagendaohjelmien sisältötarkastelu perustuu Mikko Routalan vuonna 2001 julkaisuun pro gradu – tutkielmaan, jossa analysoitiin 102 kunta- ja seutukohtaisen paikallisagendan sisältöä. Tutkimusaineisto kattaa 211 kuntaa, jotka sijoittuvat tasaisesti ympäri Suomea. Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan alueet erottuvat paikallisagendattomina. Osa tutkimukseen sisällytetyistä ohjelmista oli nimetty ympäristöohjelmiksi tai ympäristöterveysohjelmiksi, mutta ne oli sisällytetty aineistoon sen perusteella, että laatijakunnat mielsivät ne ilmoituksensa mukaan paikallisagendoiksi.

Tutkimuksessa toteutetun teematarkastelun tulokset ovat oheisessa taulukossa. Sulkuihin on merkitty, kuinka suuressa osassa agendoista kukin teema esiintyi.

Kestävän kehityksen ohjelmien teemat painoutuivat ekologisen kestävyuden alueelle. Tämä ilmeni erityisesti siinä, että ohjelmissa esitetyjä toimenpiteitä ja tavoitteita perustellaan pääsääntöisesti ympäristönäkökohdilla, vaikka niitä voitaisiin perustella muidenkin kestävän kehityksen ulottuvuuksien kautta.

Tavoitteiden pääpaino on ympäristönsuojelussa. Taloutta ei juuri mainita erillisenä teemanä, vaikka taloudelliset realiteetit ovat kaikkien ohjelmien taustalla.

Paikallisagendojen teemat 102 agendassa:

- Luonnon monimuotoisuus (88%)
- Ympäristökasvatus; vesistöt ja juomavesi (86%)
- Energia/ilmastot (74%)
- Lapset ja nuoret (68%)
- Jätteet (64%)
- Tiedotus (64%)
- Liikenne (58%)
- Maankäyttö ja kaavoitus (57%)
- Kulttuuri ja kulttuuriympäristö (55%)
- Asuminen ja rakentaminen (48%)
- Ympäristön viihtyisyys (39%)
- Kuluttaminen (37%)
- Terveys (35%)
- Matkailu (34%)
- Kuntalaisten osallistuminen suunnitteluun (34%)
- Talous (29%)
- Yhteistyö yritysten kanssa (29%)
- Työllisyys/työttömyys (23%)
- Turvallisuus (21%)
- Syrjäytyminen (19%)
- Vanhukset (12%)
- Melu (19%)
- Kunnan imago, kunnan kilpailutekijät (16%)
- Kansainvälinen yhteistyö (12%)
- Lasten ja nuorten osallistuminen, päihteet, naiset, vammaiset, vanhusten osallistuminen, kehitysmaayhteistyö (kaikki alle 10%:ssa ohjelmista)

2.1.2 Agendaryhmät sisällön perusteella

Ohjelmat jaettiin Routalan tutkimuksessa kolmeen ryhmään sen mukaan, miten ne täyttivät seuraavat arviointikriteerit:

1. Globaalisuus: paikallisten kysymysten asettaminen globaaliin kontekstiin
2. Aikakehys: agendatyön käsittely jatkuvana prosessina
3. Yhteistyö: kansalaisten ja sidosryhmien mukanaolo ohjelman laatimisessa
4. Moniulotteisuus: ongelmien tunnistaminen kestävän kehityksen kolmen ulottuvuuden mukaan
5. Yhteiskunnallinen asennemuutos: agendalla pyritään muuttamaan suunnittelu- ja päätöksentekokulttuuria avoimemmaksi ja puuttumaan elämäntapamme rakenteellisiin ongelmiin

1) Ekologisen kestävyuden ohjelmat (kriteerit 1-3 täyttyvät)

- 71 ohjelmaa (70% tutkituista ohjelmista), 148 kuntaa
- Teknis-luonnontieteellisesti orientoitunut näkökulma kestävään kehitykseen, keskitytään luonnonsuojeluun
- Yhteiskunnallinen tarkastelu vaatimatonta
- Sijoittuvat maantieteellisesti melko tasaisesti Ahvenanmaalta Koillismaalle, erityisesti seudullisten ohjelmien alueella Varsinais-Suomessa, Satakunnassa ja Pohjanmaalla
- Suurin osa pieniä maaseutukuntia

Ekologisen kestävyuden ryhmän ohjelmissa tavoitteina olivat luonnon resurssien kestävä käyttö, kuormituksen vähentäminen ja luonnonsuojelu. Sosiaalinen ulottuvuus mainittiin vain lähtökohtana tai korkeintaan sen käsittely oli marginaalista. Valtaosa tämän ryhmän agendoista (noin 50% koko tutkimusaineistosta) osoittautui Routalan tulkinnassa ympäristöohjelmiksi, joita vain kutsutaan nimellä paikallisagenda.

2) Kestävän kehityksen aloitteet (kriteerit 1-4 täyttyvät)

- 19 ohjelmaa, 40 kuntaa (20% tutkituista ohjelmista)
- Kestävän kehityksen kolme ulottuvuutta lähtökohtana
- Agendat luonteeltaan ehdotuksia paikallisagendaohjelmaksi, julistuksia kestävän kehityksen työn aloitteeksi tai hallinnon sisäisinä laadittuja ohjelmia joissa kuntalaiset eivät osallisia
- Sijoittuvat maantieteellisesti vyöhykkeelle, joka ulottuu Tampereen seudulta Keski-Suomen kautta Ylä-Savoon, lisäksi pohjoisessa Oulu ja rannikolla yksittäisiä kuntia

Kestävän kehityksen aloitteissa kestävän kehityksen sisältöä tulkittiin laajemmin kolmen ulottuvuuden kautta ja kaikissa ohjelmissa oli asetettu sosiaalisen kestävyuden tavoitteita. Ekologisten teemojen ja tavoitteiden tarkastelu kuitenkin edelleen painottui.

3) Muutoksen agendat (kriteerit 1-5 täyttyvät)

- 12 ohjelmaa, 27 kuntaa (10% tutkituista ohjelmista)
- Kestävän kehityksen prosesseissa yhdistyvät johdonmukaisesti ympäristö-, taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset
- Paikallisagenda avointa vuoropuhelua, kuntalaiset osallisina
- Tavoitteena löytää yhteistyössä uusia hallinnan toimintatapoja ja -muotoja sekä muuttaa nykyisen elämäntavan ja kulutuksen rakenteita
- Sijoittuvat maantieteellisesti Kymenlaaksoon (Kotka, Pyhtää, Kouvolan seutu), Hämeeseen ja Pirkanmaalle (Riihimäki, Mänttä, Toijala, Lounais-Pirkanmaan seutukunta, Ylöjärvi), lisäksi yksittäisiä kuntia Savossa

Muutoksen agendoissa on pyritty tarkastelemaan ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia samanaikaisesti. Ohjelmat oli asetettu kunnan muun suunnittelu- ohjelma- ja strategiatyön kontekstiin ja poikkihallinnollisuuden ajatus tuotu selvästi esiin.

2.1.3 Agendaryhmien verkkosivutarkastelu

Lopuksi tämän selvityksen kirjoittaja on kartoittanut Routalan tutkimusaineiston agendakuntien nykytilaa tarkastelemalla, mitkä kunnista kertovat verkkosivuillaan agendatoiminnasta viimeisen kahden vuoden aikana. "Toiminnaksi" on luettu esimerkiksi päivitetty toimintaohjelma, tiedotus ohjelmakauden toimenpiteistä, seuranta, hankkeet ja projektit sekä kestävän kehityksen toimikuntien, ohjelmaryhmien, agendatoimistojen ja koordinaattorien työskentely kunnissa. Ekologisen kestävyden agendojen suuren lukumäärän vuoksi tästä ryhmästä poimittiin tarkasteluun vain joitakin esimerkkejä. Kestävän kehityksen aloitteiden ja muutoksen agendojen kuntien verkkosivut käytiin sen sijaan kaikki läpi.

- Ekologisen kestävyden ryhmän kuntia, joissa toiminnasta löytyi tietoa, olivat esimerkiksi Hämeenlinna, Lahti, Turku, Mikkeli, Porin seutu, Salon seutu ja Varsinais-Suomen seutu.
- Kestävän kehityksen aloitteiden ryhmän 40 kunnasta kuuden (Heinolan, Tampereen, Lemppälän, Oulun, Oriveden ja Jyväskylän) verkkosivuilta löytyi tietoja toiminnasta viimeisen kahden vuoden ajalta.
- Muutoksen agendojen ryhmän 27 kunnasta kahdeksan (Riihimäki ja Kouvolan seudun seitsemän kuntaa, joilla yhteiset agendasivut) sivuilla on vuoden 2005 jälkeen päivitettyjä ohjelmaan liittyviä tietoja.

Ajantasaisia kestävän kehityksen verkkosivuja ylläpitävien kuntien osuus tarkastelluista kunnista osoittautui pieneksi. Tutkimusvuoden jälkeen osassa kunnista toiminta vaikuttaa hiipuneen, osassa taas toimintaa on jatkettu ja kehitetty. Uutta systemaattista sisältötarkastelua agendoille ei tehty, mutta kirjoittajan näkemys verkkoaineiston perusteella on, että ne agendat, joiden puitteissa toiminta on jatkunut, vaikuttavat kehittyneen sisällöllisesti kohti laajempaa kestävän kehityksen käsitystä. Ympäristönäkökulmaan pidättäytyneet agendat ovat ehkä jääneet käytännössäkin ympäristöohjelmiksi ja agendatoiminta on voinut muuttua ympäristöohjelma- tai -strategiatyöksi. Seuraavassa luvussa tarkastellaan agendojen nykytilaa laajemman aineiston kautta.

2.2 Paikallisagendojen nykytila ja haasteet

Verkkosivutarkastelussa erottui joukko kuntia, joissa kestävän kehityksen toimintaohjelmaa on toteutettu käytännössä tai toteutetaan parhaillaan. Osassa näistä kestävän kehityksen työ on muodostunut osaksi perustoimintatapaa ja osassa työtä edistetään enemmän projektien ja hankkeiden kautta. Ohessa on esimerkkejä käynnissä olevista prosesseista ja toimenpiteistä muutamassa agendakunnassa:

- Helsinki: toimintaohjelman toteutus käynnissä, seurantaraportti ja päivitetty indikaattoriraportti julkaistu 2006
- Tampere: hallintokunnat laatineet omia keke-ohjelmiaan, seuranta tehty indikaattoreilla, kestävän kehityksen huomioimista hallintokunnissa edistämässä keskushallinnon alainen keke-koordinaattori
- Oulu: kestävän kehityksen politiikkaa päivitetty 2006, toteutus käynnissä, hallintokunnat toteuttavat keke-politiikkaa omien keke-ohjelmien kautta, seuranta indikaattoreilla vuosittain
- Lahti: toimintaa seudun muiden kuntien kanssa Vanamo-hankkeen puitteissa, kestävän kehityksen edistymisen seuranta tehty indikaattoreiden avulla säännöllisesti
- Hämeenlinna: toteutus käynnissä, toiminta ja seuranta jatkuvaa, yhteistyö ympäryskuntien kanssa jatkuvaa.
- Pori: toimintaohjelma päivitetty 2006, seuranta toteutettu
- Mikkeli: paikallisagendan päälle rakennettu uusi ympäristöstrategia 2005. Agendasta ei muodostunut hallintokuntia koordinoivaa strategiaa, vaan jäi ympäristötoimen omaa toimintaa ohjaavaksi asiakirjaksi. Kestävyystavoitteita silti saavutettu ohjelmakaudella.

Verkkosivukartoituksessa ilmeni, että monessa paikallisagendaprosessin käynnistäneessä kunnassa agenda on jäänyt jossain määrin unohduksiin. Kuntaliiton agendakuntien listalla (2006)¹ olevista kunnista useat eivät mainitse paikallisagendaa tai kestäväen kehityksen toimintaohjelmaa nykyisillä verkkosivuillaan. Osalla on kestäväen kehitystä tai paikallisagendaa käsittelevät sivut, mutta niitä ei ole päivitetty sen jälkeen, kun toimintaohjelma on saatu valmiiksi.

Tarkempaa tietoa paikallisagendatoiminnan nykytilasta antavat norjalaisen ProSus-tutkimusprojektin, Länsi-Suomen ympäristökeskuksen sekä Kuntaliiton toteuttamat kyselytutkimukset.

2.2.1 ProSus -paikallisagendatutkimus

Oslon yliopiston alaisuudessa toimiva ProSus (Program for Research and Documentation for a Sustainable Society) on vertaillut kuntatason kestäväen kehityksen toiminnan tilaa ja painopisteitä Pohjoismaissa. Norjalaisten vuonna 2002 tekemään kyselyyn vastasi Suomessa 275 kuntaa.

Paikallisagendakuntien määrä ja agendojen aktiivisuus:

- 199 kuntaa (72%) ilmoitti, että kunnassa on tai on ollut paikallisagendatoimintaa
 - 127:ssa kunnassa (46%) agendatoiminta oli aktiivista
 - 15:ssa kunnassa (5%) agenda oli vasta suunnitteluasteella
 - 57 kunnassa (20%) agendatoiminta oli keskeytynyt
- 77 kunnassa (28%) agenda ei ollut tullut missään vaiheessa ajankohtaiseksi

Osallistuminen agendan laatimiseen:

- 52%:ssa agendoista prosessiin oli aktiivisesti pyritty saamaan osalliseksi kansalaisia
- 32%:ssa agendoista yritykset tai yhteisöt olivat osallistuneet prosessiin

Suomi erottui pohjoismaisessa vertailussa maana, jossa paikallisagendatoiminta näytti olevan vähentymässä. Norjalaistutkijoiden päätelmää tukivat seuraavat havainnot jotka on ymmärrettävä erityisesti vertailussa muihin maihin:

- Suomessa oli suurin lukumäärä sellaisia kuntia, jotka olivat olleet mukana paikallisagendatoiminnassa mutta toiminta oli myöhemmin keskeytynyt
- Monissa Suomen kunnissa koettiin poliittisen kiinnostuksen paikallisagendaa kohtaan vähenemän
- Verrattuna muihin Pohjoismaihin, asukkaiden, yritysten ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen agendaprosesseihin oli ollut vähäisempää
- Odotukset paikallisagendatoiminnan lisääntymisestä lähiaikoina olivat matalammalla kuin muissa maissa
- Toiminta Suomessa oli selvästi keskittynyt erillisen ohjelma-asiakirjan laatimiseen sen sijaan, että periaatteita olisi integroitu kunnan olemassa olevaan suunnittelujärjestelmään

Lisätietoja tutkimuksesta löytyy projektin verkkosivuilta. Koko tutkimusraportti on myös ladattavissa sieltä (http://www.sum.uio.no/susnordic/finland/local_authorities/index.html).

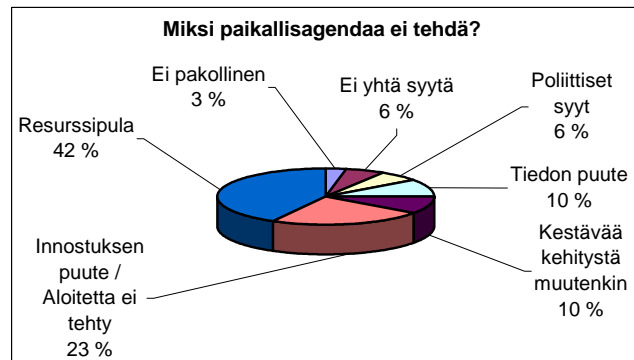
¹ "Agenda 21 Kunnat Suomessa, luettelo" sekä "Kuntien kestäväen kehityksen sivuja" –lista (<http://www.kunnat.net>)

2.2.2 Länsi-Suomen ympäristökeskuksen paikallisagendakysely

Länsi-Suomen ympäristökeskus toteutti samana vuonna 2002 toiminta-alueensa kuntien paikallisagendatilannetta luotaavan kyselytutkimuksen. Paikallisagendatoiminnan tilaa käytettiin yhtenä indikaattorina Länsi-Suomen ympäristöbarometrissa, jonka tuloksia on hyödynnetty juuri julkaisussa Länsi-Suomen ympäristöstrategiassa vuosille 2007–2014. Kyselytutkimukseen vastasi 54 kuntaa Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueelta.

Kunnat jaoteltiin neljään ryhmään paikallisagendan toteuttamisen mukaan:

- Oman paikallisagendan tai kestävän kehityksen ohjelman laatineet kunnat (16 kuntaa, 30% vastanneista), joista osa osallistunut alueelliseen agendatyöhön
- Omaa agendaa laatimassa olevat kunnat (11 kuntaa, 20% vastanneista), joista osa osallistunut alueelliseen agendatyöhön
- Alueelliseen agendayhteistyöhön osallistuneet kunnat, joilla ei aikomusta laatia omaa agendaa (9 kuntaa, 17% vastanneista)
- Kunnat, joissa ei laadita paikallisagendaa (18 kuntaa, 33% vastanneista)



Lähde: Länsi-Suomen ympäristökeskuksen paikallisagendakysely

Ne kunnat, jotka osallistuvat alueelliseen agendatyöhön, mutta eivät ole aikeissa laatia omia paikallisagendoja, osoittautuivat ongelmallisiksi osallistumisen ja paikallisuuden ajatusten toteutumisen kannalta. Näistä kunnista useissa asukkailla ja sidosryhmillä ei ollut mitään mahdollisuutta osallistua kunnan kestävän kehityksen ohjelman laatimiseen, vaan ohjelma laaditaan kuntayhtymässä tai jossakin suuremmassa kunnassa. Tutkimuksessa löytyi myös joukko kuntia, jotka olivat Kuntaliiton agendakuntalistalla, mutta vastasivat kyselyssä, että agendatyö on keskeytynyt.

Tutkimuksessa tunnistettiin paikallisagendoihin liittyviä kehittämishaasteita:

- Kunnan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen on ensiarvoisen tärkeää, muuten ohjelmalla suuri riski jäädä vaikutuksettomaksi
- Resurssikysymykset ovat keskeisiä, liian usein luotettu virkamiesten "talkoohenkeen" ja oletettu että keke-ohjelmatyötä hoidetaan muun toimen ohessa tai lisänä
- Jatkuva tiedotus ja seuranta on perusedellytys kansalaisten mukaan saamiseksi

Kunnissa, joissa oli jo valmistunut kestävän kehityksen ohjelma, koettiin haasteeksi pitää innostusta yllä paperin valmistumisen jälkeen ja toimintaa uhkasi hiipuminen. Ongelmia aiheuttivat:

- Resurssipula ja ajanpuute
- Seurannan unohtuminen (syinä tähänkin yleensä resurssipula ja ajanpuute)
- Kestävän kehityksen työn ymmärtäminen lyhytaikaisena projektina, joka kulminoituu ohjelma-asiakirjan julkaisuun
- Työn kaatuminen ympäristönsuojeluviranomaisten vastuulle hallinnon sisäisen alkuinnostuksen jälkeen
- Kuntalaisten passiivisuus

Kuntalaisten aktivointi mukaan toimintaan koettiin erityisen haasteellisenä. Toisaalta tutkimuksen mukaan useissa paikallisagendakunnissa kunnan asukkaat tai edes työntekijät ympäristönsuojeluosastoa lukuun ottamatta eivät tiedä agendan olemassaolosta, saati ole päässeet siihen vaikuttamaan.

Länsi-Suomen ympäristökeskus kysyi kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta myös, millaisia tukitoimia aluekeskukselta toivottaisiin kestäväen kehityksen työssä. Ehdotuksia tukitoimiksi olivat muun muassa

- Avustaminen innostamisessa ja kouluttamisessa, jotta kuntien päättävät elimet ja asukkaat saataisiin mukaan kestäväen kehityksen työhön
- Avustaminen alueellisten ohjelmien koordinoimisessa
- Avustaminen tiedottamisessa
- Asiantuntijapalveluiden tarjoaminen
- Rahoitusmahdollisuuksista tiedottaminen

Tutkimusraportti kokonaisuudessaan löytyy Länsi-Suomen ympäristökeskuksen verkkosivuilta (http://www.ymparisto.fi/lisu_indikaattorit/agrapport.pdf).

2.2.3 Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokysely

Seuraavassa analyysissä on käytetty Kuntaliiton vuonna 2005 tekemän ympäristönsuojeluhallintokyselyn vastauksia. Pohjana oleva aineisto on saatu käyttöön Kuntaliitolta, mutta kaikki tässä mainitut rajaukset ja tulkinnat ovat kirjoittajan tekemiä.

Kysely lähetettiin kaikkien kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille ja vastauksia saatiin 245 kunnalta. Kunnilta kysyttiin, oliko niillä laadittu tai valmisteilla paikallisagenda, milloin se oli aloitettu, milloin se oli valmistunut, oliko se hyväksytty kunnan luottamuselimessä ja miten sitä oli sovellettu käytännössä. 138 kuntaa (57% vastanneista) ilmoitti, että niissä paikallisagenda oli ollut valmisteilla tai saatu valmiiksi. 94 kuntaa (38 %) ilmoitti, että agendaa ei ole ja loput 13 kuntaa ei vastannut agendaa koskeviin kysymyksiin.

Tätä selvitystyötä varten tehdyssä aineiston jatkotarkastelussa oli ongelmallista se, että niiden kuntien kohdalla, joilla on yhteinen seudullinen ympäristönsuojelutoimi, oli sama vastaus yleensä kopioitu seudun kaikkien kuntien kohdalle. Näissä tapauksissa sama seudullinen ympäristönsuojeluviranomainen on ilmeisesti vastannut kaikkien seudun kuntien puolesta. Seuduilla, joilla paikallisagenda oli toteutettu seutuyhteistyössä, saman paikallisagendaa koskevan vastauksen voidaankin ajatella koskevan kaikkia kuntia eikä kopioituja vastauksia tällöin ole lähdetty rajaamaan pois tarkastelusta.

Pohjois-Pohjanmaalla yhdeksällä Oulun seudun kunnalla oli kuitenkin sama vastaus kuin Oululla, vaikka Oulun paikallisagenda eli kestäväen kehityksen politiikka koskee muiden lähteiden mukaan ainoastaan Oulun kaupunkia. Oulun seudun ympäristövirastolla on kyllä viraston sisäinen seudullinen kestäväen kehityksen strategia, joka osaltaan toteuttaa myös Oulun kaupungin kestäväen kehityksen politiikkaa. Epäselvyyksien vuoksi tässä kohtaa katsottiin parhaaksi jättää kyseisten kuntien vastaus huomioimatta (Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tyrnävä, Ylikiiminki, Hailuoto, Kempele ja Kiiminki) ja katsoa sen koskevan vain Oulua. Tämän rajauksen jälkeen kuntia, joissa agenda oli aloitettu tai valmistunut, jää tarkasteluun 129.

Kysymykseen "Miten paikallisagendaa on sovellettu käytännössä?" oli Kuntaliiton aineistossa vastannut 99 kuntaa. Tätä selvitystyötä varten vastauksista poistettiin yllämainitut yhdeksän kuntaa ja lisäksi vielä kahdeksan muuta kuntaa, joiden vastauksia ei kirjoittajan näkemyksen mukaan voitu tässä tulkita riittävän selvästi. Esimerkiksi vastaukset, joista ilmeni, että agendatyö kunnassa oli alun jälkeen keskeytynyt jo varhaisessa vaiheessa, poistettiin tarkastelusta.

Tässä esitettävään tarkasteluun jäi siis jäljelle 82 vastaajakuntaa, jotka jaettiin karkeasti kuuteen luokkaan (Taulukko 1) sen perusteella, miten paikallisagendaa oli kunnassa sovellettu käytännössä.

55% kunnista (luokat 1 ja 2) oli soveltanut agendaa käytännössä joko hallinnon sisällä tai laajemmin. Yli puolet aineiston kunnista oli siis pyrkinyt tavalla tai toisella toteuttamaan agendassa määritellyjä tavoitteita. Sisällöltään vastaukset ovat tässä joukossa hyvin vaihtelevia. Laajasti agendaa soveltaneissa kunnissa oli pyritty tavoitteisiin erilaisten hankkeiden, projektien, tiedotustoimien ja muun toiminnan avulla. Hallinnon sisäisen soveltamisen tehokkuutta ja agendan merkitystä muun suunnittelun taustapaperina ei tässä voida tarkemmin tulkita. Agendan käytännön merkitys voi olla hyvinkin suuri, jos sen pohjalta kestävä kehitys tuodaan perustaksi kunnan muulle strategiatyölle, mutta jos siihen viitataan ohimennen yhtenä monista taustapapereista, voi merkitys jäädä pelkästään symboliseksi. Seuranta ja raportointia toteutetaan useissa näistä kunnista. 45 kunnasta 28 oli tehnyt agendaa yhteistyössä muiden kanssa ja 33 kunnassa agenda oli valmistunut ennen vuotta 2000.

33%:ssa kunnista (luokat 3 ja 4) agendaa ei ollut sovellettu käytännössä mitenkään tai sovellutuksena ilmoitettiin ainoastaan seuranta. Ympäristöasioiden nähtiin etenevän muilla foorumeilla. Agendat, joissa käytännön toteutusta ei juuri ollut, olivat etupäässä pienten kuntien paikallisagendoja. 27 kunnasta 18 oli tehnyt agendaa yhteistyössä muiden kanssa ja 22:ssa agenda oli valmistunut ennen vuotta 2000.

10%:ssa kunnista mainittiin, että paikallisagendaa on sovellettu vain satunnaisesti yksittäisissä hankkeissa (luokka 5). Kuudesta tämän ryhmän agendasta vain kahdessa agenda oli valmistunut ennen vuotta 2000. Tässä ryhmässä agendan valmistumisvuosi voi vaikuttaa siihen, että agendan vaikutuksia ei ehkä ole voitu vielä tutkimusvuonna arvioida muuten kuin yksittäisissä hankkeissa.

Taulukko 1: paikallisagendojen soveltamismallit

1. Sovellettu hallinnon sisällä

- 24 kuntaa (29%), 16 agendaa
- agenda ollut pohjana muille suunnitelmille, ohjelmille ja strategioille
- sovellettu läpäisyperiaatteella, ohjattu hallintokuntien toimintaa
- hallinnon sisäisessä tiedotuksessa tuomassa kestävä kehityksen ajattelumallia esille
- joissakin kunnista mukana seuranta ja raportointi

2. Sovellettu laajasti

- 21 kuntaa (26%), 15 agendaa
- agendassa määritellyjä tavoitteita oli toteutettu tai pyritään edelleen toteuttamaan useiden toimenpiteiden avulla, ei rajauduttu pelkästään hallinnon sisälle
- käytössä olivat hallinnon sisäiset toimet sekä muut tavoitteiden toteuttamiseksi tähtäävät projektit, hankkeet, seuranta ja raportointi

3. Ei sovellettu käytännössä, ei seuranta

- 20 kuntaa (24%), 16 agendaa
- agendaa vastausten mukaan sovellettu huonosti tai ei ollenkaan, seuranta ei mainittu

4. Pelkkä seuranta

- 7 kuntaa (9%), 6 agendaa
- Toimenpiteenä mainittiin pelkkä seuranta

5. Sovellettu yksittäisissä hankkeissa

- 8 kuntaa (10%) 6 agendaa
- käytännön sovellukset satunnaisia, yksittäisiä hankkeita tai pelkästään tiedottamista

6. Muu toimintamalli

- 2 kuntaa (2%), 1 agenda
- Kansalaisjärjestö vie agendatyötä eteenpäin ja järjestää toimintaa

Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava aineiston tarkastelussa todetut epävarmuudet ja myös se, että kysymykseen agendan käytännön soveltamisesta oli vastannut vain osa agendakunnista. Vastajina ovat olleet ympäristönsuojeluviranomaiset ja vastaukset kuvastavat siten erityisesti heidän näkemyksiään. Tulokset ovat kuitenkin agendatoiminnan aktiivisuuden suhteen samansuuntaisia kuin ProSus –tutkimuksen tulokset.

2.3 Kestävän kehityksen kysymykset kunnan muussa strategiatyössä

Yksi lähestymistapa kestävän kehityksen kysymyksiin kunnissa on pyrkiä huomioimaan ekologisia, sosiaalisia ja taloudellisia näkökulmia erillisten asiakysymysten sisällä. Erityisesti ilmastonmuutoksen hillitseminen on tullut viime vuosien aikana yhä keskeisemmäksi kysymykseksi kunnissa. Kuntaliiton ilmastonsuojelukampanjaan on liittynyt 49 kuntaa ja lisäksi useat kunnat tekevät yhteistyötä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi liikennejärjestelyjen ja maankäytön suunnittelun keinoilla. Ilmastonsuojelukampanjan tavoitteena on edistää kuntien kasvihuonekaasujen vähentämistoimia kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti.

Esimerkiksi Kuopiossa vuonna 1999 valmistunut paikallisagenda oli jäänyt lähinnä taustapaperiksi. Kestävän kehityksen lähestymistapa näkyy silti tavassa, jolla kaupungissa pyritään ratkaisemaan ilmastokysymyksiä.

Kuopion ilmastostrategia:

- Paikallisen ilmastostrategian laatiminen käynnistetty 2002
- Pyrittiin saamaan mukaan sidosryhmät (energiantuotanto, teollisuus, jätehuolto) ja viemään viestiä asukkaalle
- Vastuun jakaminen poikkihallinnollisesti: ilmastokysymys ei pelkästään energiantuotannon ja ympäristötoimen huoli, vaan koulutuksella, tiedotuksella, maankäytön ja liikenteen ratkaisuilla sekä jätehuollolla on merkitystä
- Ilmastonäkökulma osaksi kaikkea päätöksentekoa, pohdittu samaan aikaan paikallisuutta ja globaalia vastuuta, otettu pitkän tähtäimen näkökulma
- Tarkastelussa ympäristövaikutusten lisäksi sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset, kuten erilaisten energiapoliittisten ratkaisujen seuraukset kuntataloudelle, yrityksille ja työllisyydelle

Muita keskeisiä kestävään kehitykseen liittyviä aihealueita, joille kunnat ovat luoneet aihekohtaisia strategioita, ovat esimerkiksi energiankäyttö, liikennejärjestelyt, tuotanto ja kulutus ja ympäristökasvatus. Asiakysymysten yhteydessä on ollut myös vertikaalista viranomaisyhteistyötä, esimerkiksi ympäristökeskukset yhdessä tiepiirien kanssa ovat järjestäneet seminaareja, joissa tarkastellaan liikenteen ja alueidenkäytön ympäristövaikutuksia, mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitteluun ja liikenneturvallisuutta. Pohjois-Savon ympäristökeskus on mukana ympäristökasvatuksen pilottihankeissa, jolla pyritään tuomaan kansalliset kestäväan kehityksen kasvatukseen liittyvät strategiat käytännön tasolle maakunnissa. Kestävän kehityksen näkökulmaa voidaan tuoda esiin myös yhteiskuntavastuun ajatuksen kautta. Hämeenlinnassa on otettu käyttöön yhteiskuntavastuullisuuden arviointi kansainvälisesti vertailtavilla mittareilla (GRI, Global Reporting Initiative) joiden lisäksi käytetään kaupungin omia kestäväan kehityksen indikaattoreita.

Jukka Viljasen (2003) Länsi-Suomen ympäristökeskukselle tekemässä tutkimuksessa todetaan, että yhtenä kokonaisvaltaisen kestäväan kehityksen merkittävänä esteenä on suomalaisen suunnittelukulttuurin eristyisyys. Kokonaisvaltaista kestäväan kehitystä ja suunnittelun tehostamista edistäisi sekä vertikaalisen että horisontaalisen viranomaisyhteistyön lisääminen. Kunnallistason suunnittelusta vastaavien tahojen lisäksi suunnitteluprosessiin tulisi liittää aiempaa aktiivisemmin myös maakunnallisen ja valtiollisen tason viranomaisyhteistyötä. Kuntatason suunnitteluun osallistuisivat tällöin aikaisempaa aktiivisemmin esimerkiksi maakuntaliitot ja alueelliset ympäristökeskukset. Perinteisesti suunnitteluyhteistyötä on Viljasen mukaan tehty lähinnä horisontaalisesti ja vertikaalisessa suunnassa vallitsevana on ollut yksisuuntainen, tuloksista tiedottamiseen perustuva ylhäältä alaspäin suuntautuva viestintä. Aloitteen vertikaalisen yhteistyön kehittämiseen tulisi tulla uuden hankkeen käynnistäjältä, eli yleensä aloitevastuussa olisivat kunnat.

2.4 Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Aineistoon perustuvia johtopäätöksiä:

- Paikallisagendatoimintaan lähteneiden kuntien määrä osoittaa, että innostusta ja tahtoa kestävän kehityksen toteuttamiseen paikallistasolla on kunnissa löytynyt.
- Monissa agendoissa pyritty sitouttamaan mukaan asukkaita ja muita sidosryhmiä
- Toiminnalla taipumus hiipua alkuinnostuksen jälkeen sekä hallinnon sisällä että asukastasolla, ohjelmat tähänneet vahvasti asiakirjan laatimiseen
- Toiminnan integroiminen normaaliin toimintaan tai pitäminen vireillä pitkän tähtäimen prosessina on haasteellista kunnille: kestävä kehitys jää helposti erilliseksi
- Toimintaohjelman olemassaolo ei ole taie kestävän kehityksen edistämistoiminnasta kunnassa jos toteutus ja seuranta jää puutteelliseksi

Resurssien puutteen ja toiminnan projektiluontoisuuden aiheuttamat ongelmat ilmenevät käytännössä esimerkiksi työntekijöiden palkkaamisessa. Paikallisagendaprosessin aikana useat kunnat ovat käyttäneet apuna osa-aikaista projektikoordinaattoria ja harjoittelijoita. Ohjelman valmistumisen jälkeen lisätöyvoimaa ei enää ole palkattu vaan ohjelman toteutuksen koordinoiminen on oletettu hoituvan (ympäristö)viranhaltijoiden muun työn ohessa. Kestävän kehityksen näkökulma edellyttää pitkän aikajänteen omaksumista, mutta jos käytössä olevista resursseista ei ole etukäteen mitään tietoa, on pitkäjänteen suunnittelutyön toteuttaminen vaikeaa: tämä on todettu esimerkiksi Järvenpään agendaprosessin arvioinnissa vuonna 2005.

Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että paikallisagendatyö on hallinnossa vastuutettu lähes poikkeuksetta ympäristöhallintoon ja sielläkin usein yhden tai muutaman "tulisielun" harteille. Edellä esitellyissä tutkimuksissa havaittiin, että huomattavassa osassa paikallisagendatoiminnan aloittaneista kunnista agendatoiminta on myöhemmin keskeytynyt. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen kyselyssä ja ProSus-kyselyssä todettiin, että keskeytyneiden hankkeiden kohdalla ympäristöviranhaltijoiden vastauksista oli aistittavissa hienoista pettymystä ja kyllästymistä paikallisagendaprosessiin niiden vastaajien kohdalla, jotka olivat lähteneet prosessiin täysillä, mutta jääneet vaille vastakaikua joko muiden hallintokuntien tai kunnan asukkaiden taholta.

Kestävän kehityksen edistäminen ei voi olla yhden sektorin asia. Poikkisektoraaaliset elimet, kuten erilaiset toimikunnat ja työryhmät, voivat toimia keskustelun ja näkemysten vaihdon paikkana. Toimenpiteet ja näkökulman sisäistäminen toimintaan tapahtuu sektorien sisällä ja niiden perustyössä, mutta poikkisektoraaalisten ryhmien puitteissa voidaan vaihtaa ajatuksia ja etsiä yhteisiä suuntaviivoja kestävälle kehitykselle.

Luvussa 2 käytetyt lähteet:

Häikiö (2000): *Kuntien paikallisagendat ja kestävän kehityksen ohjelmat: tavoitteet, prosessi ja sisältö sekä kestävä yhdyskuntakehitys –teeman huomioiminen*. Suomen ympäristö 449. Ympäristöministeriö.

Niemenmaa, toim. (2001): *Kestävä kehitys kunnallishallinnon haasteena – hyllypaperia, ekohelinää vai todellista muutosta?* Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 42. Maantieteen laitos, Helsingin yliopisto.

Norland ym. (2003): *Local Agenda 21 in the Nordic Countries – National Strategies and Local Status*. ProSus, University of Oslo.

ProSus –tutkimusprojektin kotisivut: (http://www.sum.uio.no/susnordic/finland/local_authorities/index.html)

Routala (2001): *Kestävän kehityksen tulkinnat Suomen kunnissa – paikallisagendaohjelmien sisältöanalyysi*. Maantieteen pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto.

Rundgren (2002): *Kestävän kehityksen toimintaohjelmat Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueen kunnissa*. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 84/2003.

Viljanen (2003): *Kestävä kehitys kuntien maankäytön suunnittelussa. Kokonaisvaltaisesti kestävän kehityksen saavuttaminen kunnissa*. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 18/2003.

Kuntaliiton verkkosivut (<http://www.kunnat.net>)

Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokyselyn 2005 kyselyvastaukset paikallisagendojen osalta.

Kuntien kestävän kehityksen verkkosivut, paikallisagendaohjelmat ja ilmastostrategiat.

3 Esimerkkejä kestävän kehityksen seutuyhteistyöstä

Kestävän kehityksen haasteet ovat laaja-alaisia ja kuntarajat ylittäviä. Seutukehitys, jossa kunnat jakautuvat keskuskuntiin ja –kaupunkeihin ja niitä ympäröiviin seutuihin, tuo mukanaan sekä kestävän kehityksen kannalta toivottuja että ei-toivottuja piirteitä. Seututasolla haasteita aiheuttavat esimerkiksi maankäyttö ja liikennejärjestelyt, yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja työssäkäyntialueiden muutokset. Myös maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus on keskeinen seutuyhteistyökysymys.

Seuraavissa luvuissa esitellään lyhyesti joitakin seudullisia paikallisagendaprojekteja. Esimerkit havainnollistavat erilaisia mahdollisuuksia organisoida ja koordinoida yhteistyötä sekä kestävän kehityksen seutuyhteistyön mahdollisuuksia. Tavoitteena on esimerkkien kautta kuvata erilaisia toimintatapoja. Esimerkkien kuvauksessa lähteinä on käytetty verkkosivuja, eri organisaatioilta puhelimitse saatuja tietoja sekä kyselyvastauksia tämän selvitystyön puitteissa tehtyyn sähköpostikyselyyn. Kysely lähetettiin yhteensä yhdeksälle seudullista kestävän kehityksen työtä tekeväälle tai tehneelle taholle ja vastauksia saatiin kuusi. Seuraavista neljästä esimerkkitapauksesta vain Kouvolan ja Jyväskylän seuduilta saatiin kyselyvastaus tukemaan muita tietoja. Kyselyvastauksia tarkastellaan yhteenvedonomaisesti myös luvussa 3.5.

3.1 Varsinais-Suomen Agenda 21

Varsinais-Suomen Agenda 21 on 29 kunnan yhteinen paikallisagendaprojekti, joka on ollut käynnissä vuodesta 1997. Maakunnallisen kestävän kehityksen projektin aloittamisen taustalla oli resurssien jakaminen tehokkaasti. Varsinais-Suomen Agenda 21:n toiminta on jatkuvaa ja sitä ohjaa kestävän kehityksen toimintaohjelma. Vuosille 2002–2006 laadittu ohjelma on painopisteiltään ekologinen, mutta myös taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökulmat pyritään ottamaan huomioon. Agendatoiminnan sisällöllisiä painopistealueita ovat:

- Ympäristötietoisuuden edistäminen
- Ympäristökasvatus
- Vesiensuojelu
- Ilmastonmuutoksen hillitseminen

Toimintaohjelman toteuttamisesta ja toiminnan koordinoimisesta vastaa agendatoimisto yhdessä kuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa. Varsinais-Suomen Agendatoimisto sijaitsee Turussa ja työllistää seitsemän työntekijää. Työtä suunnitellaan ja arvioidaan teematyöryhmissä, joissa on edustajia kaikista agendan sidosryhmistä. Teematyöryhmissä ovat edustettuina myös kaikki alueen kunnat ja maaseudun ja kaupunkien näkökulmien yhteensovittaminen ja vuoropuhelu tapahtuu työryhmätyöskentelyn kautta. Työryhmätyöskentely on seutuyhteistyön ydinaluetta, sillä siinä tulevat mukaan seudun eri alueet ja eri sidosryhmät.

Rahoituspohja Varsinais-Suomen agendatoiminnalle tulee kunnilta. Kuntien osallistumismaksut perustoimintaan ovat vuodesta 2007 alkaen 45 c/asukas/vuosi, yhteensä kunnilta tulee osallistumismaksuina noin 33–50% toiminnan kokonaisbudjetista. Kunnat ja yritykset maksavat lisäksi erillisiin projekteihin osallistumisesta. Projektirahoitusta saadaan EU:n rahastoilta ja erilaisista kansallisista rahoituslähteistä (ympäristöhallinto, tutkimusrahoitusta ja kampanjarahoitusta myöntävät tahot). Resursseja saadaan myös ostopalveluita tuottamalla ja koulutuspalkkioiden muodossa. Yrityksiltä saadaan osallistumismaksuja koulutustilaisuuksiin ja sponsorituloja.

Toimintatapoja ovat:

- tiedottaminen: verkkosivujen ylläpitäminen, tiedotelehden julkaiseminen, infopisteet, ekovinkit, lehdistötiedotteet
- julkaisut: kestävän kehityksen oppaat, raportit ja tutkielmat
- kouluttaminen: seminaarit, koulutustilaisuudet, kuntaillat, opintoretket
- tapahtumien järjestäminen: kilpailut, lasten, nuorten ja perheiden tapahtumat
- verkostoituminen: omat teematyöryhmät sekä osallistuminen muiden toimijoiden työryhmiin
- asiantuntijapalvelut: kouluttaminen, toimistotyöt, kuntien kestävän kehityksen ohjelmat

Kuntatasolla kestävä kehitys on joissakin kunnissa jo integroitunut muutenkin osaksi toimintaa, vaikka hallintokuntien välillä on vaihtelua. Seutuagendan merkitys kuitenkin korostuu niissä kunnissa, joissa ei ole resursseja kestävän kehityksen edistämistoimintaan yksin. Pienimmillä kunnilla kestävän kehityksen edistäminen tapahtuu pelkästään agendatoimiston avulla, mutta suuremmilla on seututoiminnan lisäksi omaa toimintaa.

Paikallisagendatoimintaa on seudulla toteutettu jo yli 10 vuotta ja toiminnan jatkuvuudesta on muodostunut yksi Varsinais-Suomen agendan vahvuuksista. Vuosien varrella on kehitetty useita toiminnallisia malleja, joita on viety systemaattisesti eteenpäin. Agendatoimiston järjestämät koulutus-, neuvonta- ja tiedotustapahtumat tunnetaan ja toimiston vuosittain järjestämiä tapahtumia osataan alueella jo odottaa.

Toinen Varsinais-Suomen agendan vahvuus on verkostoituminen ja laaja alueellinen yhteistyö, jota on myös pyritty toteuttamaan jo vuosia. Agendatoimiston tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat kuntien ja valtionhallinnon viranomaiset, luottamushenkilöt, yritykset, oppilaitokset, kuntalaiset ja kansalaisjärjestöt, yhteisöt ja yhdistykset sekä muut kestävän kehityksen hankkeet. Agendatoimistolla on tiedollisen vaikuttamisen kautta tärkeä rooli kestävän kehityksen edistämässä alueella.

Varsinais-Suomen Agendan vahvuuksia:

- seutuagendan avulla mukaan saatu paljon pieniä kuntia, joilla ei ole resursseja tehdä vastavaa työtä yksin
- ruohonjuuritason toiminta ja tiedollinen vaikuttaminen aktiivista
- hyvin paljon yhteistyötahoja aluetasolla, panostettu verkostoitumiseen ja sidosryhmäyhteistyöhön
- kunnilta saatava rahoitus on vakiintunut ja toiminnan jatkuvuus turvattu

Lähteet:

Agendatoimiston verkkosivut (<http://www.vsagendatoimisto.fi>)

Varsinais-Suomen Agenda 21 –esite (25.09.2006); Varsinais-Suomen Agenda 21:n toimintakertomus 2006 ja toimintaohjelma 2007–2010

Puhelinkeskustelu, agendatoimiston päällikkö Jaana Itälä-Laine (5.3.2007)

3.2 Kouvolan seudun agenda 21

Kouvolassa paikallisagenda 21 on toteutettu kuntayhtymän yhteisenä kestävän kehityksen strategia- ja ohjelmatyönä. Mukana on seitsemän kuntaa. Ohjelma on kytköksissä kuntayhtymän kehittämiss strategiaan, jossa kestävän kehityksen edistäminen on yksi periaate. Kunnat ovat valtuuttaneet kuntayhtymän hoitamaan kestävän kehityksen edistämistyötä. Käytännön vetovastuu työssä on hankekoordinaattorilla. Työtä ohjaa neljästi vuodessa kokoontuva ohjelmaryhmä, jonka puheenjohtaja on kunnanjohtaja. Seutuorganisaatio hoitaa kuntien sille asettamat tehtävät, yhtymävaltuusto ja kuntien valtuusto päättävät toiminnasta viime kädessä.

Seudullinen kestävän kehityksen yhteistyö on alkanut vuonna 1994. Toimintaohjelma vuosille 1999–2005 valmistui vuonna 1999 ja se hyväksyttiin kuntayhtymävaltuustossa sekä kuntien valtuustoissa samana vuonna. Toimintaohjelma päätettiin päivittää vuonna 2005 ohjelmakauden päättyessä ja uusi toimintaohjelma on julkaistu vuosille 2006–2010. Aloite seutuyhteistyölle tuli alun perin Kouvolan kaupungilta: Kouvola oli ollut aktiivinen kestävän kehityksen edistäjä ja aloite työn alueellistamiseen tuli ympäristösihteeriltä ja kaupunginjohtajalta. Tavoitteena on kestävän kehityksen edistäminen alueella.

Kouvolan seudulla kestävän kehityksen edistäminen tapahtuu pääasiallisesti seutuagendan kautta. Jäsenkunnat ovat sitoutuneet vaihtelevasti toimintaan. Kestävän kehityksen ajatuksen ja toimintamallien integraatio yksittäisten kuntien toimintaan on vaihtelevaa ja aktiivisten henkilöiden löytäminen kuntatasolta voi olla hyvinkin ratkaisevaa.

Rahoitus toiminnalle tulee puoliksi kunnilta ja puoliksi aluekeskusohjelman rahoituksella. Lisäksi hankerahoitusta hyödynnetään vaihtelevasti. Budjetti on noin 90 000 euroa/vuosi. Toiminta työllistää kolme henkilöä osapäiväisesti (hankekoordinaattori, projektipäällikkö, tiedottaja). Keskeisiä teemoja ovat olleet ilmaston ja energiaan, liikenteeseen ja ympäristövalistukseen ja –kasvatukseen liittyvät teemat. Lisäksi Kouvolan seudulla on panostettu asukastoimintaan.

Seutuyhteistyön kautta on saatu aikaan useita onnistumisia. Voimakas verkostoyhteistyö alueen eri toimijoiden kanssa on yksi yhteistyön kautta saaduista positiivisista kokemuksista. Kestävä kehitys on toteutunut ohjelmasta johtuen tai siitä huolimatta, ja alueella on toteutettu useita erilaisia kestävä kehitystä edistäviä hankkeita ja toimenpiteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi seudullisen jätehuollon perustaminen, kierrätyskeskusten perustaminen myös maalaiskuntiin, energiantuotannon päästöjen vähentäminen ja retkeilyreittien ja melontareittien kehittäminen. Hankkeiden kohdalla seutuyhteistyön avulla saadaan toimintaan selvää lisäarvoa: kun joku "hyvä juttu" on kerran saatu vireille, se voidaan esitellä ja viedä samalla vaivalla useampaan kuntaan. Myös tiedottamistoiminnassa ja asukastoiminnan järjestämisessä on vastaavaa lisäarvoa löydetty yhteistyöstä. Seudullinen toiminta tuo erilaisia näkökulmia mukaan myös koordinaattorin työskentelyyn.

Työssä kohdattuja vastoinkäymisiä ovat henkilöstön suuri vaihtuvuus ja ylikuormittuminen sekä kuntien vaihteleva sitoutuminen toimintaan. Kuntien henkilöstö on vaihtelevasti kiinnostunut kestävän kehityksen mukaisesta toiminnasta ja henkilöstöä on vaikea tavoittaa, ellei yksiköiden päälliköiltä löydy kiinnostusta. Rahoitusta on niukasti tavoitteisiin nähden. Kaupungit ja maalaiskunnat ovat myös erilaisilla linjoilla kestävän kehityksen toiminnan suhteen. Esteitä voidaan Kouvolassa poistaa agendatoimen tunnettuuden lisäämisellä ja konkreettisilla toimenpiteillä. Rahoitusta ja sitoutunutta henkilöstöä tarvittaisiin lisää. Kunnille kaivataan myös lainsäädännöllistä velvoitetta kestävän kehityksen edistämiseen. Eri tason toimijoilta tarvittaisiin voimakasta yhteistyötä kestävän kehityksen tukemiseksi.

Valtionhallinnolta kaivattaisiin lainsäädännöllistä ja sisällöllistä tukea kestävän kehityksen edistämiseen sekä asiantuntija-apua ja rahoituksellista tukea mahdollisuuksien mukaan. Kouvolan seudulla tulevaisuus kestävän kehityksen työssä näyttää tällä hetkellä kohtalaisen hyvältä ja alueella on myös käynnissä kestävän kehityksen toimintakeskuksen suunnitteluprosessi.

Kouvolan seudun agendan vahvuuksia:

- Kuntayhtymälle annettu valtuutus kestävän kehityksen edistämiseen
- Pohjarahoitusta tulee kunnilta ja on vakiintunut

Lähteet:

Kouvolan Agenda 21 –verkkosivut (<http://www.kouvolaregion.fi/agenda21>)

Kouvolan vastaus tämän selvitystyön yhteydessä teetettyyn seutukyselyyn

Puhelinkeskustelu, koordinaattori Päivi Hippeläinen (5.3.2007)

3.3 Kestävä kehitys Lahden seudulla

Lahden kaupungissa kestävän kehityksen toiminta alkoi jo vuonna 1993 erilaisten hankkeiden toteuttamisena. Kaupunkiyhteisön kestävän kehityksen paikallisagendaprosessi, Lahden ympäristöfoorumi, aloitti tuolloin toimintansa tavoitteena tuoda asukkaat osalliseksi kestävän kehityksen edistämiseen kaupungissa Rion sopimuksen hengessä. Ympäristöfoorumin toimintaan osallistui noin sata kansalaisjärjestöjen, hallinnon, elinkeinoelämän ja asiantuntijatahojen edustajaa. Ympäristöfoorumin aktiivinen työryhmävaihe kesti vuoden 1996 loppuun ja virallisesti foorumin toiminta loppui vuonna 2001. Työryhmätyöskentelyn avulla luotiin malli ympäristön huomioimiseksi ja kaupungin visio vuodelle 2010 eli toimintaohjelma Lahti Agenda 21. Kaupungin sisäisesti Lahti Agenda 21 on vaikuttanut muun muassa ympäristöohjelman, ympäristöjärjestelmien ja ympäristöraportoinnin käyttöönottoon sekä ympäristöklusterin kehittämiseen.

Paikallisagendatoimintaa on Lahdessa jatkettu EU:n rahoituksen avulla hanketoimintana alkaen vuodesta 1997. Kestävän kehityksen toiminnan alkuvaiheessa Hämeen ympäristökeskukselta saatiin tukea ja tietoa rahoitusmahdollisuuksista. Samalla toiminta on laajentunut koskemaan Lahden kaupungin lisäksi Lahden seutua. "Vellamoinen 21 – kestävää kehitystä Lahden kaupunkiseudulle" –hankkeessa kehitettiin vuosina 2000–2003 kestävän kehityksen seutuyhteistyötä ja laadittiin kestävän kehityksen toimintaohjelmat myös Nastolaan, Heinolaan ja Asikkalaan. Samalla määriteltiin yhteiset koko seutua koskevat kestävän kehityksen indikaattorit.

Indikaattorikehitystä ja muuta kestävän kehityksen toimintaa on jatkanut vuonna 2005 alkanut "Vanamo – Päijät-Hämeen kuntien kestävän kehityksen keskus" –hanke, jonka tavoitteet jakautuvat kolmelle osa-alueelle:

- Ekokumppanuus ja pk-yritysten ympäristöosaamisen kasvattaminen
- Ympäristötietoisuuden ja –kasvatuksen sekä osallistumisen aktivointi
- Ympäristöasioiden hallinnan sekä materiaali- ja ekotehokkuuden kehittäminen

Hankkeen avulla pyritään aktivoimaan useita toimijaryhmiä Päijät-Hämeen alueelta. Hanketta hallinnoi Lahden seudun ympäristöpalvelut. Hankekumppaneita ovat Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Nastolan ja Padasjoen kunnat sekä Lahti Energia Oy, Lahti Vesi Oy, Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy, Motiva Oy ja Lahden seurakuntayhtymä.

Pääosa Vanamo-hankkeen rahoituksesta tulee EU:n aluekehitysrahastosta ja Hämeen ympäristökeskukselta. Lisäksi rahoitusta saadaan alueen kunnilta ja yrityksiltä. Vanamo-hanke jatkuu vuoteen 2008 asti.

Lisäksi Lahti on osallistunut valtioiden rajat ylittäviin yhteistyöhankkeisiin. Aikavälillä 2002–2005 toteutettiin Interreg IIIA yhteistyöhanke "Ympäristötietoisuuden ja verkostoitumisen lisääminen Suomen ja Viron paikallishallinnossa". EU-rahoituksesta vastasi Varsinais-Suomen liitto ja kansallista rahoitusta saatiin Hämeen ympäristökeskukselta sekä hankkeessa mukana olevilta kunnilta. Hankkeessa ei rajauduttu pelkästään lähiseudulle, vaan yhteistyötä tekivät Forssa, Lahti, Lohja, Hyvinkää, Salo, Hämeenlinnan seudun kuntayhtymä ja Kouvolan seudun kuntayhtymä. Mukana oli lisäksi yhteistyökuntia Virosta. Hanketta hallinnoi Lahden kaupungin valvonta- ja ympäristökeskus sekä Baltic Local Agenda 21 Forum.

"Ympäristötietoisuuden ja verkostoitumisen lisääminen" –hankkeen loppuraportissa Lahden hyvistä kestävän kehityksen käytännöistä on nostettu esiin Lahden liikennefoorumi, jonka toiminta alkoi 2003. Liikenne-teeman nähtiin kiinnostavan suurta osaa kansalaisista ja lisäksi teemalla on laaja kosketuspinta kestävän kehityksen kysymyksiin: foorumin toiminnassa käsiteltiin liikenteeseen liittyviä ympäristö-, osallistumis-, turvallisuus-, ja viihtyisyysskysymyksiä huomioiden myös erilaisten liikenne- ja palvelusratkaisujen vaikutukset yritysten toimintaan alueella.

Liikennefoorumissa olivat edustettuina Lahden seudun asukasyhdistykset, luonnonsuojeluyhdistykset, teknisen ja ympäristötoimialan viranomaiset, kunnallistekniikan ja maankäytön viranomaiset sekä luottamushenkilöt. Foorumin tavoitteena oli kehittää Lahden liikennekulttuuria kestävä kehityksen mukaiseksi. Kevyen liikenteen edistämistä ja kävelyalueiden muodostamista keskustaan suunniteltiin yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Liikennefoorumissa laadittiin toimenpidesuunnitelma, joka käsiteltiin 2003 lautakunnissa; osa suunnitelman ehdotuksista myös toteutettiin. Toiminta sai runsaasti julkisuutta ja hankeraportin mukaan toiminta on vaikuttanut asennemuutokseen ja liikennekulttuurin parantumiseen sen lisäksi, että joitakin konkreettisia muutoksia saatiin aikaan.

Lahden seudulla toimintaa on toteutettu hankkeiden kautta, toimintamallin valintaan on vaikuttanut keskeisesti 90-luvun laman aiheuttama taloudellinen kriisi. Resursseja kestävä kehityksen työhön haettiin sieltä, missä niitä oli saatavilla. Toiminnalle ei tästä syystä ole syntynyt varsinaista pysyvää mallia, vaikka toinen toistaan seuranneiden hankkeiden avulla on kestävä kehityksen toimintaa voitu pitää yllä. Lahden seudulla joudutaan tulevaisuudessa etsimään uusia rahoitusmalleja ja miettimään, mitkä kestävä kehityksen toiminnassa aikaansaadut asiat ovat tärkeitä ja mitä toimijoita saadaan jatkossa mukaan.

Lahden seudun kestävä kehityksen toiminnan vahvuuksia:

- Kestävä kehityksen hankkeisiin on saatu mukaan monia toimijoita: kun vähät voimavarat tuodaan yhteen, kaikki saavat enemmän
- Pienet kunnat saavat pienen panostuksen avulla hyötyä toiminnasta, yksin ne eivät vastaavilla summilla pystyisi järjestämään mitään toimintaa
- Ympäristökasvatuksessa edistytty varsinkin päiväkodeissa ja ala-asteilla
- Ympäristöjohtamisjärjestelmissä Lahti ja Heinola edistyneet, johtamisjärjestelmän kautta asiat osaksi normaalia päätöksentekoa
- Onnistuttu hyödyntämään EU:n tavoiteohjelmien tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia

Lähteet:

Virtanen (2005): *Katsaus kestävään kehitykseen Päijät-Hämeessä. Yksi maakunta, monta näkökulmaa III. Artikkeleita Päijät-Hämeestä.* (Mikkonen, Henriksson, Pulkkinen, toim.) Päijät-Hämeen liitto A152/2005.

"Vanamo – Päijät-Hämeen kestävä kehityksen hanke" –esite ja verkkosivut (<http://www.vanamohanke.net>)

"Vellamoinen 21 – kestävä kehitystä Lahden kaupunkiseudulla" –hankkeen verkkosivut

(<http://www3.lahti.fi/vyk/suojelu/projekti/vella/index.htm>)

Puhelinkeskustelu, ympäristösuunnittelija Timo Permanto (6.3.2007).

3.4 Kestävä kehitys Jyväskylän seudulla

Paikallisagendatoiminta Jyväskylän seudulla eroaa muiden kuntien toiminnasta, sillä Jyväskylässä agendatoiminnan aktiivisena moottorina on vuodesta 2001 alkaen ollut kansalaisjärjestö, Jyväskylän asukkaiden paikallisagenda 21 ry eli JAPA.

Jyväskylän seudulla toteutettiin vuosina 1998-2001 "Keke Jyvänen" –projekti, jonka tavoitteena oli luoda seudullinen kestävä kehityksen toimintaohjelma Jyväskylän seudun kuntiin (Jyväskylä, Jyväskylän mlk, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjavesi, Toivakka, Uurainen). Projekti päättyi yhteisen kestävä kehityksen julistuksen valmistumiseen. JAPA ry perustettiin 2001 jatkamaan Keke Jyvänen –projektin pohjalta kestävä kehityksen työtä Jyväskylän seudulla. Yhdistyksen perustamisasiakirjan allekirjoittajina olivat asukasyhdistykset. Yhdistys toimii yhdyssiteenä asukkaiden, viranomaisten, luottamushenkilöiden sekä muiden sidosryhmien välillä tavoitteenaan edistää kestävä kehitystä asukaslähtöisesti.

Pääasiallinen rahoitus JAPA ry:n toiminnalle tulee Jyväskylän kaupungilta. Jatkossa rahoitus pohjaa pyritään yhdistyksen vuoden 2007 toimintasuunnitelman mukaan laajentamaan hankkimalla osa rahoituksesta hankerahoituksena. JAPA:n kaupungilta tuleva perusrahoitus on myös tulevaisuudessa kiinni hankerahoituksen saamisesta, mikä vaikeuttaa tilannetta. Rahoitusta saadaan lisäksi jäsen- ja kannatusjäsenmaksuista sekä konsultointi- ja koulutuspalkkioina. Budjetti on 40 000 -90 000 euroa vuodesta riippuen ja toiminnan puitteissa työskentelee neljä osa-aikaista henkilöä.

Agendatoimisto sijaitsee Jyväskylässä ja yhdistys ylläpitää sitä yhteistyössä kaupungin yhdyskunta-toimen kanssa. Yhteistyökuntia seudulla on tällä hetkellä neljä: Jyväskylä, Laukaa, Muurame ja Jyväskylän maalaiskunta. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta on lähestytty etsimällä kaikille toimijoille yhteisiä ongelmakohtia, joista käsin kestävän kehityksen kysymyksiä lähdetään avaamaan. Tavoitteena on rakentaa yhteistyötä siten, että sekä maaseudun että kaupungin lähtökohdat ovat aidosti mukana; esimerkiksi kyläyhteisöt pyritään tuomaan mukaan kestävän kehityksen prosessiin. Hankkeiden ja tapahtumien kautta on pyritty lisäämään sekä maaseudun että kaupungin asukkaiden suoraa vuorovaikutusta ja yhteistyötä: asukkaiden aktivoiminen on keskeinen teema JAPA ry:n kestävän kehityksen toiminnassa. Käsiteltyjä teemoja ovat olleet ilmaston ja energiaan, liikenteeseen sekä ympäristövalistukseen ja -kasvatukseen liittyvät aihealueet.

JAPA ry:n toimintaan kuuluvat erilaiset hankkeet, joissa ovat mukana kaikki seudun kunnat. Yhteistyökumppanit lähiseudulta ovat olleet kuntien hallinnosta (erityisesti ympäristöviranhaltijat), kansalaisjärjestöistä ja erilaisista yhdistyksistä. Myös Jyväskylän yliopiston kanssa on ollut yhteistyötä. Toteutettuja hankkeita ovat "Askelma - Asukaslähtöinen kestävä kehitys osana kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta" ja "Ympäristöneuvojat" -hanke.

Jyväskylässä kestävän kehityksen työtä tehdään rinnakkaisesti kansalaisjärjestötoimintana ja kaupunkioorganisaation sisällä. Kaupunki on keskittynyt omaan ympäristöohjelma- ja -järjestelmätyöhön, jonka avulla pyritään parantamaan kaupunkioorganisaation toimintaa, eikä varsinaisesti osallistu kestävän kehityksen seutuyhteistyöhön. Paikallisagenda-ajatusta toteuttavan JAPA ry:n lähtökohta sen sijaan on kokonaisvaltainen ja kestävä kehitys pyritään edistämään koko Jyväskylän seudulla. Tavoitteena on kaikkia asukkaita palveleva paikallisagenda 21 eli kestävän kehityksen toimintaohjelma. Näkökulma on alhaalta ylös suuntautuva. Kaupunki suhtautuu kansalaisjärjestön paikallisagendatyöhön kannustavasti ainakin asennetasolla, mutta resurssikysymykset koetaan suureksi haasteeksi tulevaisuuden toiminnalle. Rahoitusta ja tukea seudulliselle kestävän kehityksen työlle ruohonjuuritasolla kaivataan alueelliselta ympäristökeskukselta. Esteinä kestävän kehityksen edistämiseksi pidetään rahan puutetta, epäluottamusta ja tahdon puutetta: näihin esteisiin voitaisiin puuttua yhteisellä ohjelmalla ja kestävän kehityksen markkinoinnilla.

Uuden kestävän kehityksen toimintaohjelman laatiminen on ollut vireillä jo 2003 yhdistyksen asettaman Agenda 21 -toimintaryhmän työnä, mutta ohjelma ei ole valmistunut ja sen laatimisessa on ollut taukoa. Toimintaohjelmatyö on kuitenkin otettu vuoden 2007 toiminnan pääasialliseksi painopisteeksi. Toimintaohjelman laatiminen lähtee ruohonjuuritasolta. Ensin valmistellaan Jyväskylän kaupunkia koskeva kestävän kehityksen toimintaohjelma, joka on tarkoitus tuoda kaupungin julkishallintoon syksyllä. Sen jälkeen tarkoituksena on aloittaa seudullisten toimintaohjelmien laatiminen.

Jyväskylän seudun agendan vahvuuksia:

- Ruohonjuuritason aktiivisuus ja toiminta
- Maaseudun ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen käytännönläheinen kehittäminen

Lähteet:

JAPA ry:n verkkosivut (<http://www.jyvaskyla.fi/japa>)

Puhelinkeskustelu, JAPA ry:n toiminnanjohtaja Kristiina Eskonen (2.3.2007)

JAPA ry:n vastaus tämän selvitystyön yhteydessä teetetyn seutukyselyyn

3.5 Seutuyhteistyön vahvuuksia ja haasteita

Tässä esitellyt neljä seudullista kestävän kehityksen toimintamallia valittiin tarkasteluun, jotta voidaan tuoda esiin mahdollisimman erilaisia toimintamalleja. Seututoiminnassa on toki myös omat haasteensa ja ongelmansa. Paikallisagenda-analyysin kohdalla esitellyssä Länsi-Suomen ympäristökeskuksen agendakyselyssä löytyi kuntia, jotka "paperilla" ovat mukana seutuyhteistyössä, vaikka käytännössä kunnan ympäristöviranomaisella ei ollut mitään tietoa koko agendasta. "Vapaamatkustaminen" tuli esiin mahdollisena seutuyhteistyön varjopuolena myös keskusteluissa seutuagendojen yhteyshenkilöiden kanssa.

Yhteistyön hyötynä kaikki yhteyshenkilöt pitivät erityisesti sitä, että yhteistoiminnan avulla kaikki saavat enemmän ja pienet, niukoilla resursseilla toimivat kunnatkin saadaan mukaan. Monet kestävän kehityksen kysymykset ovat lähtökohtaisestikin yhtä kuntaa laajempia ja niiden käsitteleminen edellyttää yhteistyötä. Päätösten toimeenpano tapahtuu kunnissa, mutta vaikutukset ulottuvat laajemmalle alueelle. Kuntien toimintaan vaikuttaa tulevaisuudessa myös kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke), jossa lähtökohtaisesti pyritään jakamaan kunnat toiminnallisiin kokonaisuuksiin esimerkiksi työssäkäyntialueiden pohjalta.

Seudullista kestävän kehityksen työtä kartoittavaan kyselyyn saatiin vastaus yhteensä kuudelta taholta. Toimintamallit ovat kaiken kaikkiaan hyvin erilaisia. Esimerkiksi Porissa yhteistyötä tekee seitsemän kuntaa ja seutuyhteistyön vetovastuu on Porin ympäristötoimistolla. Toiminnan resurssit tulevat kuntien ympäristötoimien budjeteista ja Porin seudun Agenda 21 –ohjelmaa toteutetaan erilaisten projektien kautta.

Kolmessa tapauksessa kestävän kehityksen seutuyhteistyötä oli toteutettu hankkeen tai projektin puitteissa ja yhteistyö oli lakannut hankkeen päädyttyä tai yhteisen ohjelman valmistuttua. Näin oli käynyt Salon seudulla, Lounais-Hämeessä ja Askolan, Pornaisten ja Pukkilan kestävän kehityksen yhteistyöhankkeissa. Seutuyhteistyö oli tällöin keskittynyt ohjelman tekemiseen ja ohjelman valmistuttua ei varsinaista seudullista organisaatiota ole. Kestävän kehityksen asiat ovat esillä ympäristöviranhaltijoiden virkatyön yhteydessä, mutta resursseja on käytettävissä varsin niukasti eikä laadittuja ohjelmia ole erikseen toteutettu. Salon seudun kunnat ovat kuitenkin mukana Varsinais-Suomen agendatoiminnassa. Työssä kohdattuja ongelmia ovat ihmisten passiivisuus ja välinpitämättömyys, voimavarojen, kuten rahan, osaamisen ja henkilöstöresurssien puute sekä kuntapäätäjien sitoutumattomuus toimintaan.

4 Valtion aluehallinnon kestävän kehityksen työ

Seuraavissa luvuissa käsitellään aihepiirin kannalta keskeisten aluehallinnon toimijoiden (alueelliset ympäristökeskukset, TE-keskukset ja lääninhallitukset) roolia kestävän kehityksen edistämässä.

4.1 Alueelliset ympäristökeskukset

Ympäristöhallinnon tehtäviä aluehallinnossa hoitavat alueelliset ympäristökeskukset, joita on yhteensä 13. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät on määritelty laissa ympäristöhallinnosta (1995/55) ja asetuksessa alueellisista ympäristökeskuksista (1995/57). Ympäristökeskusten toimintaa tulosohjaavat ympäristöministeriö sekä vesivarojen käyttö- ja hoitotehtävien osalta maa- ja metsätalousministeriö. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät painottuvat lupa-asioihin, laillisuuden valvontaan ja yleisen ympäristöedun valvontaan.

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät (Laki ympäristöhallinnosta 1995/55, 4 §)

Alueellinen ympäristökeskus huolehtii toimialueellaan sille säädetystä tai määrätyistä ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, luonnonsuojelua, kulttuuriympäristön hoitoa, rakentamisen ohjausta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevista tehtävistä. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus toimialallaan erityisesti:

1. edistää ympäristönsuojelua;
2. valvoo yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa;
3. huolehtii ympäristöntutkimuksesta ja -seurannasta;
4. tuottaa ja jakaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoisuutta;
5. ehkäisee ja torjuu ympäristövahinkoja ja -haittoja;
6. edistää ympäristön- ja maisemanhoitoa, ympäristön kunnostusta sekä mahdollisuuksia virkistäytyä luonnossa;
7. edistää kulttuuriympäristön hoitoa ja kulttuuriperinnön vaalimista;
8. edistää vesihuoltoa sekä huolehtii vesistöjen käyttö- ja hoitotoiminnasta ja tulvasuojelusta;
9. huolehtii valtion vesioikeudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista;
10. tukee ja edistää ympäristöhallinnon tehtävien hoitoa kunnissa;
11. osallistuu tehtäviinsä liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön;
12. edustaa valtiota, valvoo valtion etua ja oikeutta sekä kantaa ja vastaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, jollei toisin säädetä tai määrätä; sekä
13. huolehtii ympäristönhoito-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta.

Kestävän kehityksen edistäminen ei sisälly alueellisten ympäristökeskusten eriteltyihin tehtäviin, vaikka se sisältyy ympäristöhallinnon yleisiin tehtäviin (Laki ympäristöhallinnosta 1995/55, 1 §).

4.1.1 Alueelliset ympäristökeskukset ja paikallisagendat

Ympäristökeskuksilla oli 1998 käytössään jo aiemmin paikallisagendatyön aloittamisen tukemiseen korvamerkittyä kansallisen tason rahoitusta, jonka avulla ne pystyivät vahvistamaan rooliaan paikallistason tukijoina. Muutamat alueelliset ympäristökeskukset nimesivät paikallisagendayhdyshenkilöitä. Lisäksi joissakin ympäristökeskuksissa koottiin tietopaketteja agendaprojektien käyttöön, tiedotettiin entistä aktiivisemmin tutkimustuloksista, järjestettiin seminaareja ja koulutustilaisuuksia ja tehtiin yhteistyötä koulujen kanssa.²

Vuosina 1998 ja 1999 Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö järjestivät alueellisille ympäristökeskuksille ja kuntatoimijoille seminaareja, joissa pohdittiin ympäristökeskusten roolia paikallistason kestävän kehityksen edistämisessä. Seminaareissa esitettiin toiveita ympäristökeskusten pysyvistä tukiroolista paikallisagendoille. Kuntien todettiin kaipaavan ympäristökeskuksilta sekä asiantuntija-apua että rahallista tukea. Ympäristökeskusten toivottiin voivan toimia erityisesti pienten kuntien tukijana ja passiivisten kuntien herättelijänä. Ehdotuksia toimintamuodoiksi olivat kestävän kehityksen kysymysten tuominen osaksi kuntien kanssa käytäviä maankäytön kehityskeskusteluja sekä säännöllisesti kokoontuvien alueellisten yhteistyöryhmien perustaminen.

Ympäristökeskusten kannalta ongelmallista paikallistason kestävän kehityksen toiminnan tukemisessa oli työn kasautuminen harvojen harteille ja työntekijöiden ylikuormittuminen. Ympäristökeskuksista löytyvä erityisasiantuntijuus ei myöskään yksin riitä ratkaisemaan laaja-alaisia kestävän kehityksen kysymyksiä. Myös muiden alueellisten toimijoiden katsottiin tarpeelliseksi aktivoitua yhteistyöhön.

² Tässä luvussa esitetyt tiedot alueellisten ympäristökeskusten roolista paikallisagendatoiminnassa perustuvat pääasiassa ProSus –tutkimusprojektin raporttiin vuodelta 2002.

Ympäristökeskusten toiminta keskittyi paikallisagendatyön alullepanemisen tukemiseen ja paikallisagendoihin kohdistuvat tukitoimet vähenivät 2000-luvun vaihteessa. Keskusten toiminnan nykyinen pääfokus on niiden mandaattiin kuuluvissa ympäristöasioissa ja tehtävät painottuvat valvontaan ja hallinnointiin. Rahoitus, joka saatiin korvamerkittynä paikallisagendatoiminnan aloittamisen tukemista varten, ei muodostunut pysyväksi osaksi keskusten vuosittaista resursointia. Paikallisagendatyön tukeminen on viime vuodet ollut riippuvaista kunkin keskuksen omasta kiinnostuksesta. Projektikohtaista agendayhteistyötä kuntien ja ympäristökeskusten välillä on Euroopan rakennerahoilla rahoitettavien projektien puitteissa, mutta varsinaista alueellisen keke-koordinaattorin roolia aluekeskuksilla ei ole.

2000-luvulla ympäristökeskusten rooli paikallis- ja kuntatason toiminnan tukijana näyttää vahvistuneen eri teemojen sisällä tapahtuvan kestävä kehityksen työn kohdalla enemmän kuin laaja-alaisen kestävä kehityksen ohjelmien kohdalla. Toisiinsa läheisesti liittyviä teemoja, joiden yhteydessä joudutaan pohtimaan ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia, ovat varsinkin ilmasto- energia- liikenne- ja maankäyttöratkaisut. Teemakohtaisissa kysymyksissä aluekeskukset voivat tarjota erityisesti ympäristöasioihin liittyvää asiantuntemusta. Ajankohtaista tietoa ja tukea ympäristökeskuksista etsivät erityisesti pienten kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, jotka eivät välttämättä löydä ympäristöalan asiantuntijaa keskustelukumppaniksi omasta kunnastaan tai edes lähiseudulta.

Oman alueen paikallisagendatilannetta on 2000-luvun alussa kartoittanut viisi keskusta ja kahden nykyisiltä verkkosivuilta löytyy paikallisagendayhteyshenkilö. Paikallisagendatoiminnan tukeminen on tapahtunut viime vuosina pääasiassa hankkeiden kautta: aktiivista hanke- ja projektiyhteistyötä ympäristökeskuksen ja kuntien välillä on esimerkiksi Varsinais-Suomessa, Hämeenlinnan seudulla, Jyväskylän seudulla ja Lahden seudulla. Esimerkiksi Kymenlaaksossa on toteutettu ekotehokuushanke ja Pohjois-Savossa kestävä kehitystä edistetään ympäristökasvatushankkeen avulla.

4.1.2 Alueelliset ympäristöohjelmat

Alueelliset ympäristökeskukset laativat alueellisia ympäristöohjelmia ja –strategioita yhteistyössä maakuntien, kuntien, yritysten, yhteisöjen ja kaupunkien kanssa. Alueellisten ohjelmien valmisteluun ja laatimiseen pyritään saamaan mukaan laaja edustus erilaisista sidosryhmistä, jotta mahdollisimman monet toimijat sitoutuisivat ohjelman tavoitteisiin. Ohjelmat ovat tavoiteohjelmia, joiden linjaukset ja tavoitteet pyritään saamaan sisällytettyä muiden toimijoiden strategioihin, kuten maakuntasuunnitelmiin, -ohjelmiin ja –kaavoitukseen ja yksittäisten kuntien strategioihin.

Tätä selvitystä varten tarkasteltiin pintapuolisesti kahdeksaa alueellista ympäristöohjelmaa tai –strategiaa. Kestävä kehitys on lähtökohtana kaikissa alueellisissa ympäristöohjelmissa, vaikka ohjelmien sisällöllisissä painotuksissa esiintyy jonkin verran eroja. Osassa ohjelmista on tietoisesti rajattu lähestyminen tiukemmin ekologiseen kestävyteen ja tämä rajaus myös ilmaistaan tekstissä. Suurimmassa osassa ekologinen tarkastelu painottuu hieman, mutta myös muita näkökulmia otetaan esiin. Esimerkiksi Etelä-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristöohjelmissa on otettu laaja näkökulma kestäväan kehitykseen ja kaikkien ulottuvuuksien huomiointi pyritään saamaan mukaan kaikkeen aluesuunnitteluun ohjelman avulla. Etelä-Savon ympäristökeskus myös ilmoittaa oman päämääränsä olevan kestävä kehityksen edistäminen alueella.

Yhteistyön lisääminen alueella on tavoitteena kaikissa ohjelmissa ja ohjelman vaikutusten ulottaminen kuntatasolle nähdään tärkeänä. Esimerkiksi Pirkanmaan ja Etelä-Savon alueellisissa ympäristöohjelmissa oli aikaisemmin tavoitteena saada paikallisagenda jokaiseen alueen kuntaan, mutta tavoitteesta oli uusimmissa ohjelmissa luovuttu tai se oli muutettu tavoitteeksi saada kuntien sektoriohjelmiin ympäristöohjelmat läpäisyperiaatteella.

Ympäristöministeriön (2006) julkaisemassa ohjeessa alueellisten ympäristöindikaattoreiden valintaan suositellaan kuntien aktiivisuutta kestävänsä kehityksen edistämiseksi kuvaavaksi alueelliseksi indikaattoriksi paikallisagendakuntien osuutta alueen kaikista kunnista. Tämän indikaattorin valitseminen saattaa auttaa alueellisia ympäristökeskuksia pitämään yllä tietoja oman alueensa kunnissa tapahtuvasta kestävänsä kehityksen työstä.

Toisaalta agendakuntien osuuden valitseminen indikaattoriksi on monella tavoin ongelmallista. Paikallisagendatarkastelussa ensinnäkin havaittiin, että agendan olemassaolo ei ole tae toimenpiteistä. Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokyselyyn vastanneista agendan laatineista kunnista noin neljäosassa agendaa ei ollut sovellettu käytännössä millään tavalla. Myös agendojen sisällössä esiintyy huomattavaa vaihtelua. Kuntaliiton kyselyssä ei ole asetettu kriteerejä sille, mikä oikeastaan on paikallisagenda 21. Vastauksista ilmenee, että paikallisagendoiksi mielletään hyvin erilaisia ohjelmia ja julistuksia. Esimerkiksi eräässä kunnassa paikallisagendaksi mielletään "järvien ja lampien hoitoluokitus" joka ohjaa kunnan panostusta vesistöjen hoitoon. Kun paikallisagendojen osuus otetaan kestävänsä kehityksen edistämiseksi kuvaavaksi indikaattoriksi, asetetaan samalle viivalle joukko laadullisesti ja sisällöllisesti hyvin erilaisia ohjelmia. Paikallisagendojen valitseminen kestävänsä kehityksen edistämistyön mittariksi voi myös rajata tarkastelun ulkopuolelle muilla rintamilla tapahtuvan kestävänsä kehityksen edistämistyön.

4.2 TE-Keskukset

Kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen aiemmat alueyksiköt yhdistettiin vuonna 1997 15:ksi työvoima- ja elinkeinokeskukseksi (TE-keskukset). TE-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa KTM. Keskukset jakavat työvoima- ja elinkeinokysymyksiin liittyviä neuvonta- ja kehittämispalveluja.

TE-keskukset ovat tehneet jonkin verran yhteistyötä kuntien kanssa myös paikallisagendaprosessien puitteissa: esimerkiksi Varsinais-Suomen agenda 21 nimeää yhdeksi yhteistyökumppaniksi TE-keskuksen, jonka edustajia kuuluu myös agendan työryhmiin. Päijät-Hämeessä TE-keskukset ovat olleet yhteistyökumppanina Ekokumppanuushankkeessa, jolla on pyritty tavoittamaan pk-yrityksiä.

TE-keskukset ovat merkittäviä EU-rahoituksen myöntäjiä ja alueellisia kehittäjiä. Ne osallistuvat maakunnalliseen suunnitteluun ja alueellisten ympäristöohjelmien valmisteluun. TE-keskukset jakautuvat yritysosastoon, teknologian kehittämisosastoon, maaseutu-osastoon ja työvoimaosastoon.

Kestävänsä kehityksen kannalta keskukset ovat tärkeitä elinkeino- ja maaseutupolitiikan toteuttajia. Niiden toiminnassa yhteistyö yritysten kanssa on jokapäiväistä. Ne myös laativat alueelliset maaseutusunnitelmat ja toteuttavat alueellista maaseutuohjelmaa yhdessä alueellisten sidosryhmien kanssa.

TE-keskusten tehtävät:

(Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista, 1997/23, 3 §)

Keskuksen tehtävänä on, sen mukaan kuin erikseen säädetään, rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla:

- 1) edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä sekä yritysten teknologista kehitystä ja kansainvälistymistä;
- 2) edistää maatilataloutta, kalataloutta ja niihin liittyviä maaseutuelinkeinoja sekä valvoa niitä koskevien säädösten noudattamista;
- 3) edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta; sekä
- 4) huolehtia niistä muista tehtävistä, jotka keskukselle on säädetty tai määrätty.

4.3 Lääninhallitukset

Lääninhallitus on seitsemän ministeriön yhteinen aluehallintoviranomainen sosiaali- ja terveystalouden, opetuksen ja kulttuurin, poliisi- ja pelastustoimen, liikennesuunnittelun, kilpailu- ja kuluttajasioiden sekä oikeushallinnon alalla. Lääninhallituksia on yhteensä kuusi (5 + Ahvenanmaa). Lääninhallituslain (1997/22) 2 § mukaiset lääninhallitusten tehtävät ovat oheisessa taulukossa.

Kestävän kehityksen kysymykset kytkeytyvät lääninhallitusten tehtävääntään monella tavalla. Liikenteen kehittämiseen liittyvät tehtävät, sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden toteutumisen valvonta sekä ympäristöterveydenhuollosta huolehtiminen ovat esimerkkejä tällaisista lääninhallitusten tehtävistä.

Opetus- ja kulttuurihallinnossa lääninhallitusten sivistysosastot ovat tukeneet kestävän kehityksen huomioimista kasvatus- ja opetusalailla koulutuksen ja tiedotuksen avulla.

Luvussa 4 käytetyt lähteet:

Agenda 21 ympäristöhallinnossa 26.4.1999, koulutus- ja neuvottelutilaisuuden taustamateriaali

Agenda 21 ympäristöhallinnossa – koulutus ja kokemustenvaihtotilaisuuden raportti (1998), SYKE

Kouvo (2000): *Yhteenveto alueellisten ympäristökeskusten ympäristöohjelmista*. Ympäristöministeriö.

Harju & Ilvessalo-Lax (2006): *Alueelliset ympäristöindikaattorit - mittareilla maaliin*. Ympäristöministeriön raportteja 9/2006.

Heinonen (2005): *Kuntien ympäristönsuojeluviranomainen: puolueeton päätöksentekijä, ympäristönsuojelun edistäjä ja asiakaspalvelija*. Ympäristöoikeuden pro gradu –tutkielma, Joensuun yliopisto.

Norland ym. (2003): *Local Agenda 21 in the Nordic Countries – National Strategies and Local Status*. ProSus, University of Oslo.

Alueellisten ympäristökeskusten verkkosivut, alueelliset ympäristöohjelmat.

TE-keskusten verkkosivut (<http://www.te-keskus.fi>)

Lääninhallitusten verkkosivut (<http://www.laanhallitus.fi>)

Lääninhallitusten tehtävät (Lääninhallituslaki (1997/22) 2 §):

Läänissä on yleisenä hallintoviranomaisena ja erikseen säädettävien muiden tehtävien hoitamista varten lääninhallitus.

Lääninhallitus hoitaa, sen mukaan kuin erikseen säädetään, oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja.

Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa ([1080/1991](#)) tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä.

5 Maakuntien liitot kestävän kehityksen toimijoina

Suomi on jaettu 19 maakuntaan (+ Ahvenanmaa). Maakunnat ovat toiminnallis-taloudellisia yhteistyöalueita, joissa kunnat, valtion viranomaiset, yritykset ja muut alueelliset organisaatiot harjoittavat omista lähtökohdistaan yhteistyötä. Päämääränä on alueen toimintaedellytysten ja hyvinvoinnin edistäminen ja samalla oman organisaation toiminnan menestyksellisyysvarmistaminen. Maakuntatasolla maakuntien liitoilla on merkittäviä suunnittelu- ja kehitystyövästuita, jotka liittyvät kestävän kehityksen kysymyksiin.

Maakuntien liitot ovat kuntalain (365/95) mukaan toimivia kuntayhtymiä, jossa alueen kunnat ovat jäseniä. Maakuntien liittojen ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, jonka jäsenet edustavat kuntallisvaalien tulosten mukaisesti alueen väestön poliittista tahtoa. Liitot ovat kuntien yhteistyöorganisaatioita ja edunvalvoja, jotka antavat lausuntoja maakuntaa koskevista suunnitelmista ja suorittavat muita kuntien liitolle antamia tehtäviä. Liitot ovat myös pyrkineet edistämään keskinäistä yh-

teistyötä muodostamalla omaehtoisia yhteistyöalueita. Liitot vastaavat maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavoituksesta maankäyttö- ja rakennuslain (312/99) mukaisesti ja aluepoliittisesta suunnittelusta alueiden kehittämisestä (602/02) annetun lain mukaisesti.

5.1 Maakunnan kehittämisen välineet

Maakuntien liitot ovat lain perusteella keskeisiä aluekehitysviranomaisia, joiden vastuulla on laatia maakunnan strategiaa tulevaisuuteen linjaava maakuntasuunnitelma, maakuntakaava sekä alueellinen kehittämisohjelma.

Maakuntasuunnitelma on väline, jolle kaikki muut alueen kehittämisen suunnitelmat perustuvat.

- Suunnitelmassa määritellään alueen eri toimijoiden yhteistyöhön perustuvan valmistelun tuloksena maakunnan kehityksen pitkän tähtäimen tavoitteet ja strategiat niiden toteuttamiseksi.
- Suunnitelman aikatahtain on noin 20–30 vuotta tulevaisuuteen.
- Maakuntasuunnitelma on maakunnan poliittista tahtoa ilmaiseva asiakirja ja alueen omaehtoisen kehittämisen väline.
- Maakunnan toiminnallinen suunnittelu ja alueidenkäytön suunnittelu pyritään maakuntasuunnitelman avulla tuomaan lähemmäksi toisiaan: näkökulma on kokonaisvaltainen ja eri toimintapolitiikkoja pyritään sovittamaan yhteen.

Maakuntakaava on maakunnan liiton valtuuston hyväksymä ja ympäristöministeriön vahvistama suunnitelma alueidenkäytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Alueiden käytön osalta maakuntasuunnitelmaa toteutetaan juuri maakuntakaavalla.

- Kaavassa esitetään alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita.
- Käsitellyt alueidenkäyttölliset ratkaisut ovat sellaisia, joihin liittyy koko maakuntaa, seutukuntia tai useampaa kuntaa koskevia vaikutuksia ja tarpeita.
- Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Kaavan avulla pyritään sovittamaan yhteen lähivuosien kehittämistoimia.
- Maakuntakaava on ohjeena kuntien kaavoitukselle ja sen aikatahtain on noin 10–20 vuotta.

Maakuntaohjelma on maakuntasuunnitelman tavoitteista johdettu keskipitkän aikavälin ohjelma, jonka avulla koordinoidaan alueen lähivuosien kehittämistoimenpiteitä.

- Maakuntaohjelmat laaditaan alueen omien tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten, seutukuntien, alueen yritysten, järjestöjen ja muiden tahojen kanssa.
- Maakunnan liiton valtuusto hyväksyy maakuntaohjelman.
- Maakuntasuunnitelman strategisten linjausten huomiointi maakuntaohjelmissa tuo toimintaan johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta.
- Maakuntaohjelman aikatahtain on 3–5 vuotta kerrallaan.

Maakuntaohjelman toteuttamista varten laaditaan **toteuttamissuunnitelma (TOTSU)**.

- Toteuttamissuunnitelmassa sovitaan maakuntaohjelman toimenpiteistä ja hankkeista sekä rahoituksesta seuraavan kahden vuoden ajaksi.
- TOTSU on maakunnan valtionrahoitusesitys valtion aluekehitykseen vaikuttavista määrärahoista, ja siis käytännössä maakunnan budjetti.
- Maakunnan yhteistyöryhmä käsittelee toteuttamissuunnitelmaehdotuksen ja maakuntahallitus hyväksyy suunnitelman.

5.2 Kestävä kehitys maakunnan suunnittelussa ja kehittämisessä

Maakuntien liittojen verkkosivuilla kestävän kehityksen periaatteen ilmoitetaan olevan maakunnallisen suunnittelun keskeinen näkökulma sekä maakuntaohjelman että maakuntakaavan laatimisessa. Maakuntaohjelman ja –kaavan sekä TOTSU:n laatimisessa suoritetaan myös ympäristövaikutusten arviointiprosessi, jossa arvioidaan ohjelman ja kaavan ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Aluekehityksestä vastaavina viranomaisina maakuntaliitot pyrkivät samalla edistämään kestävää kehitystä.

Kestävän kehityksen asemaa maakunnallisen suunnittelun käytännöissä ei tässä ollut mahdollista arvioida, vaikka suunnitelmat, ohjelmat ja kaava-asiakirjat ovat luettavissa verkosta. Paremman kokonaiskäsityksen saavuttamiseksi on tarpeen tehdä haastatteluja. Kirjoittaja on kuitenkin tarkastellut tätä selvitystä varten muutamia maakuntasuunnitelmia ja maakuntaohjelmia (ohjelmat lueteltu lähteissä).

Kestävän kehityksen idea toiminnan ja suunnittelun läpäisevänä teemana on pikaisen tarkastelun perusteella kirjoitettu jossain muodossa sisään maakuntasuunnitelmiin ja –ohjelmiin. Esimerkiksi Uudenmaan liiton yhtenä strategisena tavoitteena profiloitua maakuntana, jossa yhdyskuntarakenne kestävän kehityksen mukainen ja Varsinais-Suomen liiton maakuntasuunnitelmassa kestävä kehitys nostetaan esiin yhtenä tulevaisuuden muutosvoimana, joka tulee huomioida suunnittelussa. Teeman käytännön merkitystä on kuitenkin vaikeampi arvioida. Esimerkiksi Varsinais-Suomen liiton edellisen maakuntaohjelman arvioinnin mukaan kestävä kehitys koetaan liian yleiseksi. Monet arvioinnin yhteydessä haastatellut kokivat kestävän kehityksen olevan "jargonia" joka on ohjelmassa, koska se kuuluu mainita.

Maakuntien liitoilla on myös muita aluekehityshankkeita, joilla on yhteyksiä kestävän kehityksen edistämiseen. Esimerkiksi Hämeen liitolla on "Hyvä Häme - Kanta-Hämeen hyvinvointistrategia", jonka tavoitteena on selventää hyvinvoinnin edellytysten laaja-alaisuutta ja tuoda hyvinvoinnin teema osaksi kaikkea maakunnallista kehittämistyötä. Kestävän kehityksen ajattelumallin omaksuminen on strategiassa tuotu esiin yhtenä kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen edellytyksenä.

Luvussa 5 käytetyt lähteet:

Maakuntien liitot (<http://www.reg.fi>)

Maakuntien verkkosivut; Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2030 ja maakuntaohjelma 2007–2015; Päijät-Hämeen liiton maakuntaohjelma 2007–2010; Varsinais-Suomen maakuntasuunnitelma 2025, maakuntaohjelma 2005–2008 ja maakuntaohjelman 2001–2004 arviointi; Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+ ja maakuntaohjelma 2007–2010.

YM (2001): *Suuntana menestyvä maakunta. Maakuntasuunnitelmatyöryhmän ehdotus*. Suomen ympäristö 514. Ympäristöministeriö.

6 Rahoitusinstrumenttina EU:n rakennerahastot

EU:n rakennerahastoista saadaan osarahoitusta alue- ja rakennepolitiikan toteuttamiseen. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tavoitteena on tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) edistää työllisyyden kehittämistä tukemalla työllistettävyyttä, yrittäjyyttä, sopeutumiskykyä ja tasa-arvoa sekä investoimalla henkilöresursseihin. Hankkeita toteutetaan alueellisten kehitysohjelmien (tavoiteohjelmat) puitteissa. Rakennerahastojen lisäksi alueiden ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä tuetaan yhteisöaloitteiden avulla. Rakennerahastot on tässä nostettu esiin, koska kestävä kehitys on EU:n horisontaalinen periaate, jonka on sisällyttävä kaikkiin toimintaohjelmiin. Tämä näkyy ympäristönäkökohtien huomioimisena alueellisissa tavoiteohjelmissä. Rakennerahastoista suurin, EAKR, on merkittävä ympäristönsuojeluhankkeiden rahoittaja

ja yhteisöaloitteista esimerkiksi Interreg-, Urban- ja Leader+ -aloitteisiin on pyritty sisällyttämään kestävän kehityksen näkökulma.

Vaikka kestävän kehityksen näkökulma on asetettu yhdeksi keskeiseksi periaatteeksi hankkeiden rahoituksessa, periaatteen ulottaminen hankkeiden valintaan ja toteuttamiseen ei ole ollut ongelmallista. Kestävän kehityksen periaatteen jääminen etäiseksi ilmenee esimerkiksi vuonna 2003 toteutetusta ESR-viitekehityksen väliarvioinnista. ESR:n ohjelmarahoituksen kaudella 2002–2006 kestävä kehitys oli yksi viidestä horisontaalisesta teemasta. Horisontaalisen teeman tarkoituksena oli ohjata ohjelmatyötä, hankkeistusta ja hankkeiden toteuttamista kestävän kehityksen periaatteita tukevasti. Arvioinnissa ilmeni, että käytännössä hanketasolla kestävän kehityksen ulottuvuuksien hahmottaminen oli ollut vaikeaa. ESR-hankkeissa sosiaalisen ja taloudellisen ulottuvuuden tarkastelu oli usein itsestään selvästi mukana, mutta ekologisten tavoitteiden liittäminen hankkeisiin koettiin herkästi rahoituksen toivossa tehdyksi "koristeluksi". Vaikeuksia rahoituksen hakijoille tuotti myös hahmottaa, kuinka konkreettisesti hankkeiden tulisi edistää kestävä kehitystä, jotta kyseessä olisi muutakin kuin sanallisten keinojen avulla tuotettu "vihreä pintasilaus" hankkeelle.

Luvussa 6 käytetyt lähteet:

Haukka ym. (2003): *ESR-viitekehityksen arviointi: kestävän kehityksen horisontaalinen teema*. ESR-arviointi –sarja 3/03, Työministeriö.

Savola (2001): *Ympäristönäkökulma EU:n tavoite 1 ja 2 –ohjelmissa 2000–2006. Selvitys väliarviointia varten*. Ympäristöministeriön moniste 82.

7 Haastatteluaineistot ja niiden analyysi

Tämän selvitystyön ensimmäisessä osassa pyrittiin aikaisempien tutkimusten, internet-aineistojen, kirjallisten aineistojen sekä lainsäädännön perusteella tarkastelemaan kuntien kestävän kehityksen työtä sekä maakuntien liittojen ja valtion aluehallinnon organisaatioiden roolia kestävän kehityksen edistämistyössä. Seuraavaksi tarkennetaan muodostettua yleiskuvaa puhelinhaastatteluiden kautta saatujen tietojen avulla. Apuna on käytetty myös seudullisille kestävän kehityksen toimijoille lähetetyn kyselyn vastauksia.

Haastattelukysymykset lähetettiin ennen haastattelua osallistujien luettaviksi. Puhelinhaastatteluja toteutettiin yhteensä 16 ja lisäksi yksi kirjallinen vastaus saatiin sähköpostitse. Nimilista haastateluista löytyy selvitystyön lopusta. Aluehallinnon organisaatioiden ja maakuntien liittojen kohdalla toimittiin pääasiassa niin, että organisaatioiden johdolta pyydettiin ehdotuksia haastateltaviksi ja yhteydenottoja tehtiin näiden ehdotuksien pohjalta. Haastattelujen tarkoituksena oli nostaa esiin erityisesti toimijoiden näkemyksiä kestävän kehityksen kysymyksen asemasta nykyisin sekä kartoittaa tarpeita tukitoimiksi ja odotuksia eri tahoille. Seuraavissa luvuissa tuodaan esiin joitakin teemoja ja havaintoja, jotka nousivat haastatteluissa esiin.

8 Kuntien kestävän kehityksen työn painopisteitä ja tukitarpeita

Tätä selvitystyötä varten haastateltiin viranhaltijoita viidestä kunnasta. Haastateltavat valittiin sellaisista kunnista, joissa kestävän kehityksen työn jossakin muodossa tiedettiin jo ennalta jatkuvan ja toimivan. Yhtä henkilöä lukuun ottamatta vastaajat ovat kunnan ympäristöviranomaisia.

Keskeisenä onnistumisena kaikkien viiden kunnan kohdalla mainittiinkin työn jatkuminen pitkäjänteisesti ja pienin askelin etenevänä. Tutkimuskunnissa kestävän kehityksen toiminta keskittyi pääasiassa kaupungin tai kunnan omaan toimintaan vaikuttamiseen. Omaan toimintaan vaikuttamiseen nähtiin olevan parhaat vaikutusmahdollisuudet ja toisaalta nähtiin, että kunnan oma toiminta tulee saada kuntoon kestävän kehityksen kysymyksissä ennen kuin tavoitellaan laajempaa vaikuttamista. Vuosittaisen teeman valitseminen kestävän kehityksen työlle oli myös havaittu useammassa kunnassa toimivaksi.

Yhteistä tutkimuskunnille on myös se, että niissä kunnan strategian ja kestävän kehityksen työn välille on ainakin yritetty rakentaa yhteyttä. Linkki kunnan yleiseen strategiaan myös nähtiin erittäin merkittävänä kestävän kehityksen edistämisen kannalta. Tampereella toimintaa koordinoi keskushallinnossa työskentelevä kestävän kehityksen koordinaattori. Lempäälässä ja Riihimäellä on jo useita vuosia toiminut koordinoiva ja aloitteita tekevänä poikkihallinnollisena elimenä kestävän kehityksen työryhmä tai toimikunta. Lempäälässä kestävän kehityksen asioita koordinoi myös ulkopuolinen konsultti. Turussa ja Oulussa ympäristötoimella on koordinaattorirooli, mutta poikkihallinnollisuutta on pyritty toteuttamaan asettamalla hallintokunnille velvollisuuksia kestävän kehityksen tavoitteiden määrittelyssä omalla toimialallaan ja raportoimalla tavoitteiden saavuttamisessa jatkuvasti.

8.1 Kestävän kehityksen edistämässä kohdatut esteet kunnissa

Kuntien edustajilta kysyttiin myös, millaisia esteitä kestävän kehityksen työssä on kohdattu. Asenteita ei näissä kunnissa nähty enää ongelmana, vaan kestävän kehityksen ajatuksen koettiin melko hyvin edenneen kunnan sisällä, vaikka ajatuksen sisällyttäminen normaaliin toimintaan vaatii vielä

työtä. Työssä kohdattuja esteitä ovat olleet ajan puute ja asian jääminen virkatyön ohella tehtäväksi ylimääräiseksi toiminnaksi ympäristöviranomaisten työssä. Kestävän kehityksen asiat henkilöityvät helposti muutamaan asiasta kiinnostuneeseen henkilöön. Yhdessä haastattelussa otettiin esille haasteena kestävän kehityksen ohjausvälineiden ohjaavuuden lisääminen niin, että asetettuihin tavoitteisiin sitouduttaisiin paremmin. Ohjaavuuden lisääminen nostaisi myös kestävän kehityksen painoarvoa.

EU-rahoitteisten hankkeiden toimivuus kestävän kehityksen edistämisessä kohtasi myös kritiikkiä: hankkeet ovat raskaita toteuttaa ja jäävät helposti irrallisiksi projekteiksi. Hankemuotoinen toiminta ei kytkeydy kunnan perustoimintoihin ja vaikuttavuus normaaliin toimintaan voi jäädä hyvin vähäiseksi. Onnistuneitakin hankkeita silti löytyi, esimerkiksi Lempäälässä Kestävän liikenteen mallikunta -hanke mainittiin sellaisena hankkeena, jolla oli ollut pidemmänkin aikavälin vaikutusta ja jonka kautta uusia toimintatapoja oli otettu käyttöön.

8.2 Toiveena monitasoinen kestävän kehityksen yhteistyö

Yksi kuntien keskeinen tuen tarve kestävän kehityksen edistämistyössä liittyy yhteistyön kehittämiseen sekä kuntien välillä että kuntien ja valtionhallinnon välillä. Yhteistä keskustelua kestävän kehityksen sisällöstä ja merkityksestä ja siitä, miten se paikallistasolla konkretisoituu, kaivataan lisää. Oleellisten kestävän kehityksen kysymysten tunnistamiseen ja täsmentämiseen paitsi kunnassa, niin myös aluetasolla, tarvittaisiin ajatustenvaihtoa. Kestävän kehityksen käsitteen alle ei pitäisi niputtaa kaikkea mahdollista hyvää, vaan ekologista reunaehtoita pitäisi pyrkiä ylläpitämään. Asennetasolla kestävän kehityksen ajatus on jo eri hallinnon sektoreillakin aika hyvin sisäistetty, mutta kestävän kehityksen saaminen sisään arkipäivän toimintaan vaatii vielä työtä.

Eri hallinnon tasojen kestävän kehityksen strategioiden yhteys ei kuntien näkökulmasta ole tällä hetkellä riittävän vahva ja yhteyden puuttuminen koettiin ongelmana. Kansallinen kestävän kehityksen strategian olemassaolo ylipäättään koetaan ensiarvoisen tärkeänä ja strategia toimii osaltaan kestävän kehityksen painoarvon nostajana myös kuntatasolla. Yhteys käytännön toimintaan kansallisen ohjelman, erilaisten aluetason ohjelmien ja kuntien oman toiminnan välillä nähtiin kuitenkin vielä heikkona. Polkuja, jotka luovat yhteyksiä yleisen tason strategioista kuntien konkreettisiin ratkaisuihin, pitäisi tunnistaa yhteistyössä ja sen jälkeen vahvistaa.

Muun muassa indikaattorien kehittämisessä toivottiin huomiota kiinnitettävän siihen, että kehitettäisiin yhteisiä mittaamisen ja laskennan keinoja kaikille hallinnon tasoille niin, että aluetason indikaattoreilla olisi jollain tapaa parempi yhteys kuntien käytössä oleviin indikaattoreihin. Indikaattorien kehittämisessä tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, millaista tilastotietoa kunnilla on käytettävissään. Indikaattorityö nähtiin hyvin tärkeänä sekä kunnan sisäisenä kestävän kehityksen merkityksen lisääjänä että kuntien välisen vertailun toteuttamiskeinona. Tampereen, Turun ja Oulun kohdalla nousi erikseen esiin ns. "kuutoskaupunkien" yhteistyö indikaattorien kehittämisessä.

8.3 Kuntien tukitarpeita kestävän kehityksen kysymyksissä

Eniten valtionhallinnon tukea toivottiin tiedolliseen vaikuttamiseen ja koulutukseen, konkreettisina esimerkkeinä mainittiin tutkimus ja tiedon tuottaminen, kuntien käyttöön soveltuvan materiaalin tuottaminen sekä alueellisten tai seudullisten kestävän kehityksen tiedotuspisteiden perustaminen. Valtionhallinnon toivottiin myös vaikuttavan kokonaisvaltaisesti kestävän elämäntavan syntyyn, jotta ihmiset ottaisivat itse enemmän vastuuta.

Resurssikysymykset tulivat esiin kuntien keskeisinä tukitarpeina kuntien kestävän kehityksen työsä. Varsinaisen toiminnan resurssikysymyksen katsottiin kuitenkin ratkeavan vain, jos kestävän kehityksen painoarvo kunnan sisällä on riittävän suuri ja kunnat itse asettavat työhön riittävästi resursseja. Tärkein esteiden poistamiseen vaikuttava taho on siis kunnan johto. Haastatteluissa toivottiin myös kestävän kehityksen selvempää kytkemistä kunnan taloussuunnitteluun. Pienten kuntien ja kaupunkien mahdollisuudet resursoida pitkäjänteistä kestävän kehityksen työtä itsenäisesti nähdään silti heikkoina, joten pienten kuntien kestävän kehityksen työhön tarvittaisiin valtiolta lisätukea.

Tukitahoina nousivat esiin Kuntaliitto, valtionhallinto ja maakuntien liitot. Koordinaattorin ja alueellisen yhteistyön kehittäjän roolia tarjottiin sekä Kuntaliitolle että valtionhallinnolle. Kuntien edustajien tarpeet kohdistuivat aluehallinnon suunnalla alueellisiin ympäristökeskuksiin, joilta toivottiin enemmän tukea tiedotuksen ja koulutuksen muodossa ja ylipäätään aktiivisempaa yhteistyöroolia. Kuitenkin alueellisia ympäristökeskuksia myös kritisoiitiin siitä, että niiden tekemät lupapäätökset ja ratkaisut saattavat kunnan näkökulmasta olla kestävän kehityksen vastaisia. Ympäristökeskuksen asiantuntijuus nimenomaan kestävän kehityksen näkökulmasta ei siis aina näyttänyt selvältä. Kestävän kehityksen kysymyksissä yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa on ollut vähäistä, maininnat koskivat lähinnä erilaisten hankkeiden rahoitusta.

Maakuntien liittojen toiminnalla ei haastattelujen perusteella nähdä kovin voimakkaita yhteyksiä kuntien kestävän kehityksen toimintaan tällä hetkellä, mutta myös niille ehdotettiin parissa haastattelussa mahdollista alueellisen kestävän kehityksen koordinaattorin roolia. Tulevaisuuden trendinä kunta- ja palvelurakennemuutostenkin myötä oli esillä seudullisen yhteistyön lisääntymisen, joka koskee myös kestävän kehityksen työtä. Tällä hetkellä ongelmana on toiminnan hajanaisuus.

9 Kestävä kehitys valtion aluehallinnon käytännöissä

9.1 Alueelliset ympäristökeskukset ja kestävän kehityksen edistämistyö

Selvitystyötä varten haastateltiin kolmen alueellisen ympäristökeskuksen edustajaa. Haastatteluissa oltiin kiinnostuneita erityisesti siitä, miten ympäristökeskukset huomioivat kestävää kehitystä ja millaisena ne näkevät oman roolinsa ja muiden toimijoiden roolin kestävän kehityksen kysymyksissä.

Keskeisenä kestävää kehitystä alueella edistävänä toimintana kaikki haastatellut ottivat esiin alueellisen ympäristöstrategia- ja ohjelmatyön. Selvimmin kestävä kehitys on esillä toiminnassa alueellisissa ympäristöohjelmissa ja –strategioissa, joiden laatimisessa on mukana myös muita toimijatahoja. Ohjelmissa kestävän kehityksen ajatuksen koettiin olevan vahvasti mukana läpäisevänä periaatteena, vaikka ekologiset teemat ehkä painottuvat jonkin verran enemmän kuin muut osa-alueet. Ympäristökeskuksissa oli kiinnitetty huomiota myös sisäisen toiminnan kestävän kehityksen vaikutuksiin ja kaikissa oli käytössä erilaisia viraston omaan toimintaan vaikuttavia järjestelmiä. Muilta osin kestävän kehityksen katsottiin olevan mukana normaalin toiminnan läpäisevänä, ei erillisenä teemana tai erillisenä tehtäväalueena. Maankäytön kysymykset ympäristökeskusten toiminta-alueena eivät tulleet haastatteluissa esiin.

9.1.1 Ympäristökeskusten rooli kestävän kehityksen edistämisessä

Alueellisilla ympäristökeskuksilla koetaan olevan selvä rooli kestävän kehityksen edistämisessä: ympäristökeskusten ympäristönsuojeluun liittyvien tehtävien ja kestävän kehityksen edistämisen nähdään olevan selvässä yhteydessä keskenään. Roolia ei kuitenkaan voida toteuttaa yksin. Kaikki

haastateltavat näkivät, että vaikka kestävä kehitys on ehkä korostuneesti liittynyt ympäristöviranomaisten tehtävälueeseen, täytyy myös muiden toimijoiden ja aluehallinnon viranomaisten osaltaan ottaa asia omakseen. Ympäristökeskusten näkökulmasta kestävä kehitys jää siis yhä liikaa ympäristöammattilaisten vastuulle. Kestävä kehitys pitäisi pyrkiä yhdistämään normaaliin toimintaan myös muilla hallinnon sektoreilla ja kuntaorganisaatioissa. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaikutukset alueellisten ympäristökeskusten käytössä oleviin resursseihin herättivät myös kysymyksiä kestävä kehityksen edistämistyön asemasta tulevaisuudessa. Kestävä kehityksen edistäminen nähtiin osana ympäristökeskusten roolia, mutta lupa- ja valvontaviranomaistoimintaan verrattuna kestävä kehityksen työ on ympäristökeskuksille "ylimääräistä" työtä, sillä se kuuluu ns. edistämistehtäviin.

9.1.2 Ympäristökeskusten odotukset muille toimijoille

Ympäristökeskusten edustajat näkivät keskeisinä muina toimijoina kunnat, seutukunnat, kansalaisjärjestöt ja maakuntien liitot. Maakuntien liittojen merkitys nähtiin tärkeänä siksi, että niiden toiminnan puitteissa tehdään monissa asioissa (esimerkkeinä mainittiin maakuntaohjelma- ja maakuntasuunnitelmatyö, hankkeiden YVA-arviointi) yhteistyötä, johon osallistuvat alueen kaikki viranomaistahot, kuntien edustajat ja muut sidosryhmät.

Muiden aluehallinnon viranomaisten kohdalla into kestävä kehityksen huomioimiseen nähtiin kuitenkin yleisesti melko laimeana. Kestävä kehityksen asioiden nähtiin olevan niiden toiminnassa esillä lähinnä yksittäisissä kysymyksissä ja jäävän helposti yksittäisten asian tärkeäksi kokevien henkilöiden hartioille ja näiden henkilöiden vaikutuspiiriin. Alueorganisaatioiden johdon panostuksen ja sitoutumisen kestävä kehityksen edistämiseen toivottiin lisääntyvän. Kaikkien alueviranomaisten mukanaolo koettiin erittäin tärkeäksi voimavarojen jakamisen ja osoittamisen kannalta.

Yhdessä haastattelussa oli myös esillä ajatus, että muihin alueorganisaatioihin kohdistuvista odotuksista huolimatta ympäristöhallinto ei voi jäädä osoittelemaan sormella muita, vaan sen tulisi myös itse kehittää toimintaansa ja vaikuttaa esimerkiksi lupakäytäntöjen joustavuuteen ja prosessien sujuvuuteen. Näin voitaisiin vaikuttaa siihen, ettei ympäristöasioiden huomioimista nähtäisi ensisijaisesti kielteisessä valossa kehittämistoimien ja hankkeiden jarruna alueella. Tällaisia toiveita ympäristöhallinnon suuntaan tuli esiin myös maakuntien liittojen haastatteluissa, joissa ympäristöhallinnolta toivottiin positiivisempia ulostuloja kestävä kehityksen kysymyksissä.

Lounais-Suomen alueelta mainittiin erikseen Varsinais-Suomen Agendatoimiston toiminta tärkeänä ja luontevana toimintamallina alueellisen kestävä kehityksen edistämistyössä. Ympäristökeskusten on myös toimivaa yhteistyötä Agendatoimiston kanssa. Agendatoimiston kunta- ja ruohonjuuritasolle ulottuvan toiminnan katsottiin tavoittavan sellaisia tahoja, joihin viranomaistyö ei ulotu.

9.2 Kestävä kehitys TE-keskusten toiminnassa

Aineisto-osassa tehtyä kirjalliseen aineistoon ja lainsäädännössä määriteltyihin tehtäviin perustunutta lyhyttä TE-keskusten roolin tarkastelua kestävä kehityksen toiminnassa tarkennetaan tässä perustuen haastatteluihin ja yhdeltä TE-keskukselta saatuun sähköpostivastaukseen.

TE-keskusten toiminnassa kestävä kehityksen nähdään olevan sisäänkirjoitettuna toiminnan yleisissä tavoitteissa, jotka tulevat ohjaavien ministeriöiden tasolta. Kestävä kehityksen ajatuksen sisältäviä yleisiä tavoitteita ovat alueiden elinvoimaan ja vetovoimaisuuteen liittyvät tavoitteet sekä maatalouden alkutuotannon turvaamiseen ja maaseudun elinvoimaisuuteen liittyvät tavoitteet. Uudenmaan TE-keskuksen toiminta-ajatuksessa ja visiossa kestävä kehitys on myös mukana toiminnan

pohja-ajatuksena. TE-keskusten viralliset, ministeriötasolta asetetut tulos- ja vaikuttavuustavoitteet ovat siis sisällöltään sellaisia, että niiden voidaan katsoa monella tavoin käsittelevän kestävä kehityksen ydinkysymyksiä. Hankkeiden rahoituskriteerinä käytetään myös sitä, ovatko ne kestävä kehityksen mukaisia. Kriteerinä kestävä kehityksen ei nähty kuitenkaan soveltuvan läheskään kaikkiin hankkeisiin. Ensisijaiset kriteerit tulevat muualta, mutta kestävä kehityksen huomioiminen on eduksi hankkeille.

9.2.1 Kestävä kehitys eri osastojen toiminnassa

TE-keskuksen eri osastoista kestävä kehityksen edistämisen nähtiin liittyvän vahvimmin maaseutu- osaston ja kalatalousosaston toimintaan. Maaseutu- osastot jakavat rahoitusta esimerkiksi ympäristötukien muodossa ja järjestävät koulutusta viljelijöille. Maaseutu- osaston tavoitteisiin sisältyy kestävään ympäristöön vaikuttaminen ja maaseutu- elinkeinojen säilyttämisen tukeminen. Maaseutu- osaston sisällä toimivan kalatalousosaston tehtävänä on lisäksi yleisen kalatalousedun valvonta. Ympäristöhankkeiksi luokiteltuja hankkeita rahoitetaan paljon ja lisäksi paikallisesti ympäristöön vaikuttavina hankkeina mainittiin kylähankkeet ja Leader+ -hankkeet. Työllisyysosastojen toiminnan katsottiin liittyvän sosiaalisen kestävyuden teemoihin ja esimerkiksi ESR-hankkeissa pyritään usein huomioimaan myös hankkeiden kestävä kehityksen mukaisuutta. Yritysosastojen toiminnan yhteys kestävä kehityksen edistämiseen oli vaikeammin nähtävissä. Yritysosastojen toiminnasta kestävään kehitykseen liittyvänä toimintana nimettiin ympäristöklusterityö, uusiutuvien energia- muotojen kehittämisen tukeminen ja yritysten ympäristöjärjestelmien kehittäminen.

9.2.2 Sisäinen koordinaatio kestävä kehityksen kysymyksissä

TE-keskusten toimintaa ohjaa kolme kestävä kehityksen kannalta tärkeää ministeriötä. Koordinointikeinona nousivat esiin hanketyöryhmien työskentely, YVA-ryhmän työskentely ja ympäristövaikutusten arvioinnista raportointi. Hankeryhmissä ja YVA-ryhmissä edustettuina ovat myös alueelliset ympäristökeskukset ja muut sidosryhmät. Kestävä kehityksen asioissa koordinaatio eri hallinnonalojen välillä vaikuttaa kuitenkin olevan vähäistä ja keskittyvän lähinnä hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin selvien haittavaikutusten tunnistamiseksi. Koordinointia mainittiin lisäksi osaltaan tapahtuvan tuloskeskusteluissa, joissa tarkastellaan yleisten päämäärien toteutumista.

Joissakin kysymyksissä ja hankkeissa eri hallinnonalojen ja osastojen välillä on jo löytynyt yhteisiä näkökulmia. Moniin maaseutu- osastojen hankkeisiin (esim. matkailuhankkeet, maaseutu- ympäristön kehittäminen) liittyy myös työllisyysnäkökulma, jolloin toimintaa voidaan koordinoida työllisyys- osaston kanssa. Esimerkiksi ympäristötöillä, kuten vesistöjen kunnostamishankkeilla, on työllistäviä vaikutuksia. Myös alueellisten ympäristökeskusten kanssa nähtiin löytyvän mahdollisuuksia yhteistyöhön tämällytyypissä kysymyksissä. Yhteisten hyötyjen tunnistaminen ei kuitenkaan tapahdu automaattisesti TE-keskusten osastojenkaan välillä. TE-keskuksissa vaikuttaa olevan potentiaalia lisätä hallinnonalojen välistä sisäistä koordinointia kestävä kehityksen kysymyksissä. Sekä Uudenmaan että Varsinais-Suomen TE-keskusten kohdalla saariston elinvoimaisuuden kehittämiseen liittyvät hankkeet mainittiin erikseen esimerkkinä paikallisesti merkittävästä toiminnasta, jolla on sekä ympäristöön liittyviä että taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Saaristohankkeissa TE-keskusten kalatalousosastot toimivat yleisen kalatalousedun puolesta, mutta pyrkivät samalla edistämään myös ammattikalastuksen säilymistä elinkeinona. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa kalatalousosasto on osallistunut Pro Saaristomeri -hankkeeseen yhteistyössä useiden muiden toimijatahojen kanssa.

Erilaisten tavoitteiden kesken esiintyy kestävä kehityksen näkökulmasta myös ristiriitoja TE-keskusten sisällä. Ympäristöresurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen ja toisaalta ympäristön tilan

parantamiseen liittyvät tavoitteet ovat helposti ristiriidassa keskenään, vaikka molempien voidaan katsoa toteuttavan alueen elinvoimaisuuden kehittämisen yleistä päämäärää. Yhteistä näkemystä siitä, mitä kestävä kehitys TE-keskuksen tehtävien kannalta merkitsee, ei näytä olevan olemassa. Ristiriidat ilmentävät osaltaan sitä, että kyseessä ovat kestävän kehityksen kysymykset, jotka vaativat näkökulmien yhteen sovittelua. Ristiriidoissa voi nähdä mahdollisuuksia kehittää toimintaa.

9.2.3 Käsitteet TE-keskusten kestävän kehityksen roolista tulevaisuudessa

TE-keskuksen rooli kestävän kehityksen edistämiseksi nähtiin rajallisena ja lähinnä muiden toimintaa tukevana. Vaikutusmahdollisuudet kuntien ja maakuntien suuntaan sinänsä nähtiin silti merkittävänä johtuen käytössä olevien rahoitusinstrumenttien määrästä ja toimintamuotojen laajuudesta. Vetovastuu kestävän kehityksen kysymyksissä on kuitenkin muualla; keskeisinä mainittiin ympäristöhallinto ja kunnat. Näkemykset TE-keskusten roolista tulevaisuudessa vaihtelivat. Pääasiassa toiminnan nähtiin jatkuvan samoilla linjoilla. Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa saattaa lisääntyä. Yksi haastateltavista näki myös uusia mahdollisuuksia ympäristötekniikan kehittämisessä ja tuotantoon ja kulutukseen vaikuttamisessa sitä kautta.

Aineisto-osan lyhyen analyysin ja haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että TE-keskusten rooli kestävän kehityksen kysymyksissä ei tällä hetkellä vaikuta olevan kovin selvä. Kestävän kehityksen ajatus on mukana toiminnassa periaatteen tasolla ja oletusarvona. Kestävyystavoitteiden edistäminen esiintyy käytännössä lisäksi EU-hankkeiden rahoituskriteerinä. Kokonaisnäkemystä keskusten roolista ja tehtävistä kestävän kehityksen kysymyksissä ei kuitenkaan löytynyt eikä roolia nähdä keskeisenä verrattuna muihin toimijoihin; aihe ei ylipäätään vaikuttanut herättävän kovin suurta vastakaikua. Jos TE-keskusten halutaan vahvistavan rooliaan kestävän kehityksen kysymyksissä, toivottiin alueen kestävän kehityksen tavoitteista käytävän keskustelua alueen muiden toimijoiden kanssa. Tällöin myös TE-keskusten sisällä taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten vaikutusten yhteistä harkintaa tulisi lisätä, jolloin eri osastojen yhteiset ja toisaalta ristiriitaiset tavoitteet saataisiin paremmin esiin. Muista toimijatahoista toiveita TE-keskusten aktivoitumisesta omalta osaltaan kestävän kehityksen kysymyksissä esittivät erityisesti maakuntien liitot, joissa arvioitiin TE-keskusten roolin olevan tällä hetkellä melko vähäinen.

9.3 Lääninhallitusten kestävän kehityksen työ

Lääninhallituksista haastateltiin kolmea henkilöä. Lääninhallitusten kestävän kehityksen työssä sivistysosastojen panos ja tehtävät tulivat selvimmiksi tässä selvitystyössä. Sivistysosastojen toiminnassa keskeinen kestäväan kehitykseen liittyvä tehtävä on opetushenkilöstölle ja sidosryhmille järjestettävä täydennyskoulutus. Koulutuksen kautta vaikutetaan kestävän kehityksen näkökulman ja ymmärryksen leviämiseen opetushenkilöstön keskuudessa ja edistetään siten kestävän kehityksen huomioimista opetuksessa ja koulutuksessa. Itä-Suomen lääninhallituksella on meneillään kestävän kehityksen teemavuosi, jossa kestävän kehityksen ajatusta pyritään levittämään seutukuntiin ja kuntiin teemaviikon, vierailujen ja koulujen järjestämien näyttelyiden avulla. Lisäksi kaikissa selvitykseen osallistuneissa lääninhallituksissa viraston sisäisessä toiminnassa kiinnitetään huomiota energiansäästöön, kierrätykseen ja henkilökunnan työmatkojen organisointiin. Joitakin muiden osastojen toimintaan liittyviä näkökulmia tuli myös esiin haastatteluissa, esimerkiksi Lapissa lääninhallituksen liikenneosasto on pyrkinyt yhdistämään koululaisten koulukyytejä ja vanhuksille järjestettävää asioimisliikennettä.

9.3.1 Lääninhallitukset ja muut toimijat

Lääninhallitusten edustajat nimesivät kestävän kehityksen kysymyksissä keskeisinä toimijoina alueelliset ympäristökeskukset, erilaiset järjestöt, opetushallituksen, opetusministeriön ja ympäristöministeriön. Paikallistasolla koulujen ja päiväkotien merkitys nähtiin tärkeänä. Käytössä olevat keinot ovat erilaisten strategioiden ja linjausten muotoileminen, kuntatason kestävän kehityksen ohjelmat sekä konkreettiset hankkeet kuten koulujen luontokoulu- ja vihreä lippu – hankkeet. Lääninhallituksen vahvuutena ja mahdollisena omana tulevaisuuden erityispanoksena kestävän kehityksen edistämistyössä nähtiin erilaisten toimijoiden aktivointi mukaan yhteistyöhön alueella. Lisäksi lääninhallitus jakaa EU-hankerahoitusta ja on mukana maakunnan suunnittelussa. Keskeisimmät kestävän kehityksen tehtävät liittyvät kuitenkin tiedon levittämiseen ja ympäristökasvatuksen edistämiseen. Järjestöjen toiminnan merkityksen uskottiin tulevaisuudessa kasvavan.

9.3.2 Käsitteet lääninhallitusten tulevaisuuden roolista

Tulevaisuudessa yhteistyön ja keskustelun lisäämistä pidettiin tärkeänä. Koulutuksella ja tiedotuksella voidaan edistää kestävän kehityksen näkökulman leviämistä opetushenkilöstön ja sidosryhmien keskuuteen. Keskushallinto voi myös omalla toiminnallaan näyttää esimerkkiä eri hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä. Toukokuussa lääninhallitusten ja kestävän kehityksen toimikunnan koulutusjaoston yhteistyönä toteutettavat Yhteistyöllä kestävään tulevaisuuteen -seminaarit nähtiin esimerkkinä toiminnasta, jollaista voidaan yhteistyössä saada aikaan tulevaisuudessakin. Näihin alueellisiin seminaareihin kutsutaan opetustoimen edustajia hallinnosta, kouluista ja oppilaitoksista sekä ympäristötoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä nuorisotoimen edustajia. Lääninhallitusten laajempi rooli tulevaisuuden kestävän kehityksen työssä jäi haastatteluissa avoimeksi, mutta yhteistyöhalukkuutta ja tahtoa panostaa alueen kestävään kehitykseen omalta osaltaan vaikuttaa lääninhallituksista löytyvän.

10 Maakuntien liitot ja kestävä kehitys

Maakuntien liittojen roolista kestävän kehityksen edistämisessä esiintyi kaksi erilaista näkemystä. Näkemykset erosivat siinä, miten nykyisen lainsäädännön nähdään ylipäätään edistävän kestävän kehityksen tavoitteita ja antavan maakunnan liitoille liikkumatilaa kestävän kehityksen edistämisessä. Ensimmäisen näkökulman mukaan liiton rooli on merkittävä, sillä maakuntakaavoituksen kautta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja muut strategiset tavoitteet tulevat kaavajärjestelmään. Liittojen lakisääteiset tehtävät, kuntien kaavoituksen ohjaaminen maakuntakaavalla ja aluekehityksestä huolehtiminen, mahdollistavat niiden halutessaan omaksuvan huomattavan roolin kestävän kehityksen edistämisessä, sillä maankäytön ratkaisut ovat suuria ratkaisuja. Toisen näkemyksen mukaan liittojen rooli on hyvin rajallinen, sillä kaavoitus ja muu aluekehitystoiminta perustuu lainsäädäntöön, eivätkä liitot voi lähteä kaavoituksen kautta asettamaan tiukempia kestävän kehityksen normeja kuin mitä lainsäädännöstä löytyy. Nykyinen lainsäädäntö ei edistä riittävästi kestävän kehityksen tavoitteita, kuten yhdyskuntarakenteen eheyttä, ja rajaa siten toimintamahdollisuudet melko vähäisiksi. Tästä näkökulmasta liittojenkin roolin kehittämiseksi lainsäädäntö ja kansainväliseltä tasolta tuleva normisto on avainasemassa ja tärkeimpiä toimijoita ovat lainsäätäjät.

10.1 Nykyinen toiminta ja vaikutusmahdollisuudet

Nykyisessä toiminnassa kestävää kehitystä huomioidaan maakuntasuunnitelmien, maakuntakaavojen ja maakuntaohjelmien laatimisessa ja toimeenpanossa. Niissä se esiintyy yleisen tason periaat-

teena, jota pyritään purkamaan suunnittelun käytännöissä. Esimerkkejä ovat julkisen liikenteen toiminnan edistäminen liikennesuunnittelun keinoilla sekä yhdyskuntarakenteen eheyteen ja palvelurakenteeseen vaikuttaminen. Kestävää kehitystä ei käsitellä erillisenä teemana, vaan sen koetaan olevan mukana suunnittelussa läpäisyperiaatteella, kaavoituksessa maankäyttö- ja rakennuslainkin velvoittamana. Maakuntasuunnittelussakin voi ongelmaksi kuitenkin tulla kestävän kehityksen jääminen yleisen tason slogaaniksi, jota ei onnistuta avaamaan käytännön toiminnassa.

Maakuntien liittojen edustajilta kysyttiin myös, miten liitot voivat vaikuttaa kestävän kehityksen edistämiseen. Tärkeimpinä vaikutusmahdollisuuksina mainittiin maakuntakaavoitus ja aluekehittämistoimien puolelta erilaiset hankkeet ja niiden arviointi. Maakuntakaavan kautta valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet ja valtakunnalliset strategiat jalkautetaan kaavajärjestelmään. Aluekehittämistehtävissä maakunnan liitto toimii maakunnan yhteistyöryhmä MYR:n sihteerinä ja voi vaikuttaa keskusteluun tuleviin kysymyksiin.

Yhdessä haastattelussa nostettiin esiin suunnittelukulttuurin kehittäminen keskeisenä kestävän kehityksen kysymyksenä. Strategioiden yhteys käytäntöön voi olla vaikeasti nähtävissä tai puuttua kokonaan ja tämä vaikuttaa myös siihen, että kestävä kehitys jää korulauseeksi strategia-asiakirjoihin. Suunnittelukulttuurin kehittämistä kuvattiin suurena haasteena erityisesti maaseutuvaltaisilla alueilla. Maakuntien liitot ovat tärkeitä toimijoita strategioiden maailmassa, mutta strategiat jäävät usein irrallisiksi käytännön maailmasta. Strategioiden jalkauttaminen on tästä näkökulmasta tärkeä kysymys myös kestävän kehityksen kannalta.

10.2 Maakuntien liitot ja muut toimijatahot

Keskeisimpiä toimijoita maakunnan liiton näkökulmasta ovat kunnat, jotka vaikuttavat paikallisiin ratkaisuihin kestävän kehityksen edistämiseen alueellaan. Maakuntien liittojen edustajat korostivat, että konkreettiset ratkaisut tapahtuvat kuntatasolla. Alueelliset ympäristökeskukset ovat myös tärkeitä toimijoita. Kaavoituskysymyksissä liitot itse ovat keskeisiä. Eri tahojen edustajista maakuntien liittoja edustaneet haastateltavat ottivat selkeimmin esiin elinkeinopolitiikkaa edustavien ryhmien mukanaolon merkityksen kestävän kehityksen edistämässä ja toivoivat myös TE-keskuksilta selvempää roolia. Tällä hetkellä kestävän kehityksen näkökulma ei maakuntien liittojen mukaan kovin vahvasti näy minkään valtion aluehallinnon organisaation toiminnassa.

Ympäristöhallinnolta toivotaan kestävän kehityksen kysymyksissä nykyistä enemmän hyviä käytäntöjä ja ratkaisuja edistävää ja edesauttavaa roolia. Tällä hetkellä alueellisten ympäristökeskusten rooli nähtiin jälkikäteiseen valvontaan painottavana. Valtionhallinnolta toivottiin myös yleisesti tilaa kestävän kehityksen mukaisille ratkaisuille ja kannustimia esimerkiksi energiaa säästävien ratkaisujen omaksumiselle. Valtionhallinto voi vaikuttaa asenteisiin ja edistää matalaenergisestä elämäntavan syntyä.

10.3 Käsitteet tulevaisuuden roolista

Näkemykset tulevaisuuden roolista kestävän kehityksen kysymyksissä vaihtelivat sen mukaan, millaisina nykyinen rooli ja toimintamahdollisuudet nähtiin. Maakunnan liiton toimijaroolin ydinmerkitys on siinä, että liitossa tunnetaan oman alueen kunnat ja muut toimijat, mutta toisaalta on yhteys ja osaaminen myös EU-tason toimintaan. Kuntia ja seutuja kohtaavat muutokset tulevat hyvin nopeasti: esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutos tulee vaikuttamaan paitsi kuntiin, myös maakuntien liittoihin.

Yhdessä haastattelussa tuli esiin ajatus, että maakunnan liiton tulevaisuuden rooli kansallisen kestävä kehityksen strategian kannalta voisi olla paikallistaa ja alueellistaa strategian kirjattuja tavoitteita. Kansallisen strategian tavoitteet ja lähtökohdat otettaisiin tällöin esiin maakunnan suunnittelussa yhteistyössä valtion aluehallinnon toimijoiden kanssa. Aluehallinnon viranomaiset ovat maakuntien liittojen jokapäiväisiä yhteistyökumppaneita. Kuitenkin kansallisen strategian huomioiminen maakuntien suunnittelussa edellyttäisi, että valtionhallinnon eri sektoreilla mietittäisiin ministeriötasolla, mitä strategia merkitsee kunkin sektorin ja sen alueviranomaistoiminnan kannalta ja laadittaisiin esimerkiksi sektorikohtaiset kestävä kehityksen ohjelmat. Valtionhallinnon sektoriviranomaisten sitoutuminen strategiaan on edellytys sille, ettei strategia jää vain paperiksi.

Muilla toimijoilla oli joitakin maakuntien liittojen roolia koskevia toiveita. Kuntatasolta tuli joitakin ehdotuksia maakuntien liittojen roolin vahvistamiseksi kestävä kehityksen työn alueellisessa koordinoimisessa. Myös ympäristökeskusten taholta tuli ehdotuksia maakuntien liittojen puitteissa tapahtuvan eri toimijoita ja sidosryhmiä kokoavan yhteistyön hyödyntämisestä kestävä kehityksen kysymyksissä. Muut toimijat eivät nähneet maakuntien liiton roolia kestävä kehityksen edistämässä vahvana tällä hetkellä.

11 Pohdintaa

Haastattelujen tavoitteena oli kartoittaa eri toimijatahojen toiveita ja tukitarpeita kestävä kehityksen kysymyksissä. Tässä tehty selvitys on luonteeltaan yleispiirteinen, mutta saatuja tuloksia tukee se, että ne ovat samansuuntaisia kuin aikaisempien tutkimusten ja selvitysten tulokset, joita tarkasteltiin selvityksen aineisto-osassa. Esimerkiksi kuntien taholta esitetyt näkökulmat ovat huomattavan samanlaisia, kuin Länsi-Suomen ympäristökeskuksen tutkimuksessa esiin tulleet paikallisagentatyötä koskevat näkemykset ja esitetyt tukitarpeet (luku 2.2.2). Tässä luvussa avataan selvitystyön keskeisiä teemoja ja seuraavassa luvussa esitetään kirjoittajan selvitystyön perusteella tekemiä johtopäätöksiä tiivistetyssä muodossa.

Kansallinen kestävä kehityksen strategia nähtiin tärkeänä, mutta vielä tärkeämmältä alue-, seutu- ja paikallistason kestävä kehityksen työn kannalta näyttää se, miten strategiaa tulkitaan eri hallinnonalojen sisällä ja miten sen merkitys saadaan näkymään käytännössä myös aluehallinnon organisaatioiden toiminnassa. Valtioneuvoston kestävä kehityksen strategian toimeenpanoa koskevassa periaatepäätöksessä asetettiin myös tavoitteeksi, että jatkossa tunnistettaisiin entistä paremmat selkaiset ongelmakohdat, joissa eri hallinnonalojen ja toimijoiden tavoitteet ja toimenpiteet ovat kestävä kehityksen näkökulmasta keskenään ristiriidassa. Periaatepäätöksen mukaan mahdollisuudet edistää kestävä kehitystä yhdessä tulisi lisäksi jatkossa tunnistaa entistä paremmat. Tässä selvitystyössä saatujen tulosten perusteella nämä tavoitteet ovat erittäin tärkeitä paikallistason kestävä kehityksen työn kannalta ja niiden saavuttamiseksi tarvitaan lisää eri hallinnonalojen mutta myös eri hallinnon tasojen välistä keskustelua.

Yhtenä ongelmana esiin nousi kokoavan kestävä kehityksen vetovastuun puuttuminen aluetasolta. Toimijoilla on hyvin erilaisia käsityksiä toistensa rooleista ja tehtävistä. Eniten toiveita kohdistuu ympäristöhallintoon ja varsinkin alueellisiin ympäristökeskuksiin. Ympäristökeskusten roolia tällä hetkellä kritisoitiin ja niiden nähtiin keskittyvän liikaa lupa- ja valvonta-asioihin. Kuitenkin esimerkiksi kuntatasolla kestävä kehityksen vastuun sijoittaminen ympäristösektorille on osoittautunut ongelmalliseksi ja lisännyt kestävä kehityksen lokeroitumista ympäristönäkökulmaksi. Ympäristökeskukset kyllä kokevat kestävä kehityksen edistämisen omaksi tehtäväkseen, mutta vain omalta osaltaan. Ympäristökeskusten näkökulmasta myös edistämistehtäviin käytössä olevat resurssit ovat rajalliset ja valtionhallinnon tuottavuusohjelma nähdään suurena haasteena tehtävien lisäämiselle.

Epäselvyyksiä tuntuu aiheuttavan myös kysymys siitä, missä tai kenellä on asiantuntijuus kestävän kehityksen kysymyksissä. Ympäristösektorin edustajilta sekä kunnista että ympäristökeskuksista tuli toiveita saada eri alojen osaajia enemmän mukaan kestävän kehityksen työhön. Esimerkiksi liikenteen ja maankäytön ratkaisuissa korostuu erilaisten osaajien panoksen tarve. Kestävän kehityksen strategioiden ulottamisen käytännön tasolle seutu- ja kuntatasolla katsottiin edellyttävän lisää yhteistyötä ja päämäärien yhteistä täsmentämistä. Kunnissa toivotaan erityisesti lisää keskustelua kestävän kehityksen sisällöistä. Haastattelujen perusteella kestävää kehitystä käsitellään yhä herkästi vain ympäristöasiana: sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys ovat vaikeammin ymmärrettävissä ja jäävät helposti sivuun. Alueitasolla näyttää olevan potentiaalia tilanteen kehittämiseksi ja esimerkiksi opetusasioissa eri hallinnon tasojen yhteistyötä on jo käynnistynyt.

Kaikissa haastatteluissa tuli myös kestävän kehityksen edistämistyön erityisenä haasteena esiin kestävän kehityksen käsitteen käytön jääminen helposti "liturgiaksi", "sloganiksi", tai "markkinointilauseeksi". Käsitteen liiallinen käyttö markkinointimielessä johtaa merkityksen menettämiseen, jos sisältöä ei saada konkretisoitua. Tärkeintä on edelleen saada kestävän kehityksen näkökulma osaksi normaalia toimintaa, jolloin sitä ei tarvitsisikaan enää erikseen nostaa esille. Tämän tavoitteen katsottiin toteutuneen vaihtelevasti. Haastatteluihin osallistuneiden kuntien edustajat näkivät omissa kunnissaan tapahtuneen jo selvää edistymistä pitkäjänteisen työn kautta. Aineisto-osan paikallisagendatarkastelun perusteella suuressa joukossa kuntia ei kuitenkaan olla näin pitkällä. Myös näkemykset kestävän kehityksen asemasta aluehallinnossa ja maakuntien liittojen toiminnassa olivat vaihtelevia.

Seuraavassa luvussa esitetään tiivistetysti selvitystyössä keskeisinä esillä olleita teemoja ja tehtyjen havaintojen pohjalta muodostettuja johtopäätöksiä.

12 Tiivistelmä ja johtopäätökset

Keskeisistä kestävästä kehityksen kysymyksistä ollaan yksimielisiä

- Painotusten eroista huolimatta kaikilla tasoilla keskeisinä kestävästä kehityksen kysymyksinä erottuivat ilmastonmuutos, energiankäyttö, ympäristökasvatus, tuotanto ja kulutus sekä maankäytön, liikenteen, yhdyskuntarakenteen ja palvelurakenteen ratkaisut.
- Taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kestävästä kehityksestä käydään silti vielä melko vähän keskustelua.

Kestävä kehitys kunnan kaikkien toimialojen vastuulla

- Kunnat voivat edistää kestävästä kehityksestä useiden erilaisten toimintamallien avulla, mutta asia ei saisi jäädä irralliseksi eikä yksin ympäristötoimen vastuulle. Pitkäjänteinen kunnan perustoimintaan vaikuttava työ edellyttää yhteyttä kunnan strategiaan, poikkihallinnollisuutta, kunnan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon tukea ja riittävien resurssien osoittamista.
- Kestävästä kehityksestä painoarvoa kunnissa voidaan tukea parantamalla eri tasojen välisiä keskusteluyhteyksiä, avustamalla kuntia tiedottamisessa ja koulutuksessa sekä kehittämällä yhdessä mittaamista ja raportointia.

Pienet kunnat tarvitsevat tukea kestävästä kehityksestä edistämiseksi

- Erityisesti pienet kunnat ja kaupungit tarvitsevat tukea kestävästä kehityksestä edistämiseksi. Niiden mahdollisuudet resursoida toimintaa yksin ovat vähäiset.
- Seutuyhteistyö voi olla yksi keino vastata resurssiongelmiaan; pienet resurssit yhdistämällä kaikki saavat enemmän.
- Pienten kuntien kannalta myös valtion aluehallinnon ja maakunnan liiton tuki olisi tärkeää.

Seutuyhteistyöllä saadaan lisäarvoa

- Kestävästä kehityksestä edistämiseksi seutuyhteistyön avulla on olemassa useita hyviä esimerkkejä ja toimintamalleja, joista voidaan ottaa mallia.
- Hankemuotoisen yhteistyön kohdalla kiinnitettävä huomiota jatkuvuuteen hankkeen jälkeen, kuntien sitoutuminen on edellytys toimivalle yhteistyölle.

Alueellista keskustelua tarvitaan yhteistyön rakentamiseksi

- Kestävästä kehityksestä edistämiseksi alueellisen yhteistyön ja keskustelun entistä paremmalle organisoimiselle on olemassa tarve. Keskeisiä toimijoita ovat kunnat, maakuntien liitot, alueelliset ympäristökeskukset, TE-keskukset ja lääninhallitukset sekä erilaiset sidosryhmät.
- Yleisen tason strategioista kuntien käytännön ratkaisuihin johtavien polkujen tunnistamista on tarpeen parantaa. Kestävästä kehityksestä edistämiseksi alueellista koordinaatiota tulee lisätä, esimerkiksi maakuntien liittojen mahdollisuuksia toimia kestävästä kehityksestä alueellistajina pitää selvittää.

Kansallisen kestävästä kehityksestä strategian toteuttaminen alue- seutu- ja paikallistasolla edellyttää toimenpiteitä hallinnon sektoreilla ja myös aluehallinnon organisaatioissa

- Valtion aluehallinnon organisaatioissa kestävä kehitys on vaihtelevasti esillä ja sektorien perustoimintamuotojen yhteydet kestävästä kehityksestä eivät ole selkeitä.
- Kaikkien ministeriöiden tulee tahoillaan selvittää, mitä kansallinen strategia niiden toiminnan kannalta merkitsee ja ulottaa oman hallinnonalansa tavoitteet ja toimenpiteet myös alueorganisaatioihinsa.
- Keskustelua lisäämällä voidaan löytää mahdollisuuksia yhdistää voimavaroja kestävästä kehityksestä edistämiseksi ja toisaalta tuoda tavoitteiden välisiä ristiriitoja selvemmin esille.

Lähteet

Kirjalliset lähteet:

- Harju & Ilvessalo-Lax (2006): *Alueelliset ympäristöindikaattorit - mittareilla maaliin*. Ympäristöministeriön raportteja 9/2006.
- Haukka ym. (2003): *ESR-viitekehityksen arviointi: kestävän kehityksen horisontaalinen teema*. ESR-arviointi –sarja 3/03, Työministeriö.
- Heinonen (2005): *Kuntien ympäristönsuojeluviranomainen: puolueeton päätöksentekijä, ympäristönsuojelun edistäjä ja asiakaspalvelija*. Ympäristöoikeuden pro gradu –tutkielma, Joensuun yliopisto.
- Häikiö (2000): *Kuntien paikallisagendat ja kestävän kehityksen ohjelmat: tavoitteet, prosessi ja sisältö sekä kestävä yhdyskuntakehitys –teeman huomioiminen*. Suomen ympäristö 449. Ympäristöministeriö.
- Kouvo (2000): *Yhteenveto alueellisten ympäristökeskusten ympäristöohjelmista*. Ympäristöministeriö.
- Niemenmaa, toim. (2001): *Kestävä kehitys kunnallishallinnon haasteena – hyllypaperia, ekohelinää vai todellista muutosta? Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 42*. Maantieteen laitos, Helsingin yliopisto.
- Norland ym. (2003): *Local Agenda 21 in the Nordic Countries – National Strategies and Local Status*. ProSus, University of Oslo.
- Routala (2001): *Kestävän kehityksen tulkinnat Suomen kunnissa – paikallisagendaohjelmien sisältöanalyysi*. Maantieteen pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Rundgren (2002): *Kestävän kehityksen toimintaohjelmat Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueen kunnissa*. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 84/2003.
- Savola (2001): *Ympäristönäkökulma EU:n tavoite 1 ja 2 –ohjelmissa 2000-2006. Selvitys väliarviointia varten*. Ympäristöministeriön moniste 82.
- Viljanen (2003): *Kestävä kehitys kuntien maankäytön suunnittelussa. Kokonaisvaltaisesti kestävän kehityksen saavuttaminen kunnissa*. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 18/2003.
- Ympäristöministeriö (2001): *Suuntana menestyvä maakunta. Maakuntasuunnitelmatyöryhmän ehdotus*. Suomen ympäristö 514. Ympäristöministeriö.

Agenda 21 ympäristöhallinnossa 26.4.1999, koulutus- ja neuvottelutilaisuuden taustamateriaali

Agenda 21 ympäristöhallinnossa – koulutus ja kokemustenvaihtotilaisuuden raportti (1998), SYKE

Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävän kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta kestävän kehityksen strategiasta (14.12.2006)

Varsinais-Suomen Agenda 21 –esite (25.09.2006)

Varsinais-Suomen Agenda 21:n toimintakertomus 2006 ja toimintaohjelma 2007–2010

Verkkolähteet

Kuntaliiton verkkosivut (<http://www.kunnat.net>)

Kuntaliiton ympäristönsuojeluhallintokyselyn 2005 kyselyvastaukset paikallisagendojen osalta.

Kuntien kestävän kehityksen verkkosivut, paikallisagendaohjelmat ja ilmastostrategiat.

ProSus –tutkimusprojektin kotisivut: (http://www.sum.uio.no/susnordic/finland/local_authorities/index.html)

Alueellisten ympäristökeskusten verkkosivut, alueelliset ympäristöohjelmat.

TE-keskusten verkkosivut (<http://www.te-keskus.fi>)

Lääninhallitusten verkkosivut (<http://www.laainhallitus.fi>)

Maakuntien liitot (<http://www.reg.fi>)

Maakuntien liittojen verkkosivut; Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2030 ja maakuntaohjelma 2007-2015; Päijät-Hämeen liiton maakuntaohjelma 2007-2010; Varsinais-Suomen maakuntasuunnitelma 2025, maakuntaohjelma 2005-2008 ja maakuntaohjelman 2001-2004 arviointi; Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+ ja maakuntaohjelma 2007-2010.

Varsinais-Suomen Agendatoimiston verkkosivut (<http://www.vsagendatoimisto.fi>)

JAPA ry:n verkkosivut (<http://www.jyvaskyla.fi/japa>)

Kouvolan Agenda 21 –verkkosivut (<http://www.kouvolaregion.fi/agenda21>)

Liitteet

Liite 1

Haastatteluun osallistuneet henkilöt:

Lempäälä: ympäristönsuojelusihteeri Kaija Kuivasniemi
Tampere: kestävän kehityksen koordinaattori Kirsi Hämäläinen
Turku: ympäristötoimenjohtaja Olli-Pekka Mäki
Riihimäki: ympäristönsuojelupäällikkö Elina Mäenpää
Oulu: ympäristönsuojelusuunnittelija Marketta Karhu

Varsinais-Suomen TE-keskus, ESR-koordinaattori Maija Tuominen
Uudenmaan TE-keskus, kalatalousjohtaja Markku Marttinen
Keski-Suomen TE-keskus, kehityspäällikkö Heini Günther (sähköpostivastaus)

Etelä-Savon ympäristökeskus: erikoissuunnittelija Anni Panula-Ontto-Suuronen
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus: erikoissuunnittelija Eine Kela-Löytynoja
Lounais-Suomen ympäristökeskus, apulaisjohtaja Osmo Purhonen

Etelä-Suomen lääninhallitus, sivistystoimentarkastaja Lasse Lehtinen
Itä-Suomen lääninhallitus, sivistystoimentarkastaja Kari Lehtola
Lapin lääninhallitus, kehittämisspäällikkö Kaisa Ainasoja

Päijät-Hämeen maakuntaliitto, maakuntajohtaja Esa Halme
Etelä-Savon maakuntaliitto, suunnittelujohtaja Jarmo Vauhkonen
Hämeen liitto, suunnittelupäällikkö Heikki Pusa

Liite 2

Puhelinhaastattelussa käytetyt haastattelukysymykset

Kunnat

Kestävän kehityksen sisältö

- Miten kestävä kehitys huomioidaan kunnassanne? Mitä teemoja pidetään kestävä kehityksen kannalta keskeisinä?
- Onko esimerkiksi seuraavia teemoja huomioitu?
 - Ympäristömyönteiset julkiset hankinnat
 - Ilmasto ja energia
 - Liikenne
 - Maankäyttö ja luonto
 - Ympäristövalistus ja -kasvatus
 - Muita teemoja?

Kestävän kehityksen työ

- Mikä on kunnan strategiatyön ja kestävä kehityksen työn suhde? Kenen asia kestävä kehitys on kunnassanne?
- Mitkä ovat olleet kestävä kehityksen työn onnistumisia kunnassa?
- Millaisia esteitä työssä on kohdattu?
 - Mitä voidaan tehdä esteiden poistamiseksi?
 - Kenen tehtävä poistaa esteitä?
- Miten keke-työstä tiedotetaan?
- Miltä keke-työn tulevaisuus kunnassa näyttää?

Vuorovaikutus ja tukitoimet

- Millaista tukea kestävä kehityksen edistämiseen kuntatasolla tarvitaan? Miltä taholta tukea halutaan?
- Odotetaanko valtion viranomaisilta jotain kestävä kehityksen kysymyksissä? Mitä?

Alueelliset ympäristökeskukset

- Miten kestävä kehitys on huomioitu alueellisen ympäristökeskuksen toiminnassa tällä hetkellä?
- Onko alueellisella ympäristökeskuksella roolia tai tehtävää edistää kestävä kehitys alueellaan? Jos kyllä, millainen tämä rooli on ja miten sitä toteutetaan?
- Ketkä mielestänne ovat kestävä kehityksen kannalta keskeisiä toimijoita? Mitä odotuksia näille muille toimijoille alueellisella ympäristökeskuksella on kestävä kehityksen kysymyksissä?

TE-keskukset

- Onko kestävä kehitys esillä TE-keskuksen toiminnassa? Millä tavalla?
- Mitä ovat TE-keskusten tehtävät kestävä kehityksen edistämiseksi seutu- ja paikallistasolla? Millaisina näette mahdollisuutenne vaikuttaa kuntien ja maakuntien kestävä kehitykseen?
- TE-keskusten toimintaa ohjaa kolme kestävä kehityksen kannalta tärkeää ministeriötä. Miten kestävä kehityksen toteuttamista koordinoidaan TE-keskuksen sisällä eri hallinnonalojen välillä?
- Millaisena näette TE-keskusten roolin tulevaisuudessa kestävä kehityksen työssä? Entä muiden toimijoiden roolin?

Lääninhallitukset

- Miten kestävä kehityksen kysymyksiä huomioidaan lääninhallitusten toiminnassa?
- Miten lääninhallitukset voivat vaikuttaa kestävä kehityksen edistämiseen alueellisesti?
- Mitkä ovat mielestänne keskeiset toimijat kestävä kehityksen edistämiseksi?
- Millaisena näette lääninhallitusten roolin tulevaisuudessa kestävä kehityksen työssä? Entä muiden toimijoiden roolin?

Maakuntien liitot

- Miten kestävä kehityksen kysymyksiä huomioidaan maakunnan suunnittelussa ja kehittämisessä?
- Miten maakuntien liitot voivat vaikuttaa kestävä kehityksen edistämiseen alueellisesti?
- Mitkä ovat mielestänne keskeiset toimijat kestävä kehityksen edistämiseksi? Mitä odotuksia maakunnan liitolla on niille?
- Mikä on maakuntien liittojen rooli suhteessa kuntiin ja valtioon kestävä kehityksen edistämiseksi? Millaisena näette oman roolinne tulevaisuudessa? Mitä odotatte valtion viranomaisilta kestävä kehityksen kysymyksissä?