

Integroitu johtaminen - Kohti paikallista ja alueellista kestävästä kehitystä esittelee lyhyesti integroidun johtamisjärjestelmän (IJJ, engl. Integrated Management System, IMS), jonka avulla kunnat ja seutukunnat voivat yhdistää kestävästä kehityksen piirteitä hallintokäytäntöihinsä.

Tämä järjestelmä kehitettiin Managing Urban Europe-25 (MUE-25) -projektissa, jonka alulle ja jota osittain rahoitti Euroopan komission ympäristöasioiden pääosasto kaupunkiympäristöjen temaattisen strategian (TSUE) puitteissa. MUE-25-projektiin osallistui yhteensä 25 eurooppalaista kaupunkia ja seutukuntaa. Projektin alussa nämä 25 kaupunkia ja seutukuntaa osallistuivat järjestelmän kehittämiseen kertomalla senhetkisistä kestävästä kehityksen hallintaa koskevista haasteistaan, vahvuuksistaan ja visioistaan. Kaupunkien ja seutukuntien tarjoama panos oli

elintärkeää järjestelmän kehittämistä tukevalle tutkimukselle. Näiden 25 kaupungin ja seutukunnan toteuttama järjestelmä oli kaksivuotinen pilottiprojekti, jonka aikana kaupungit ja seutukunnat raportoivat edistymisestään. Tämä työ auttoi kehittämään paikallisen kestävästä kehityksen mallin, jota voivat käyttää hyväkseen kaikki kaupungit ja seutukunnat.

Tämä julkaisu on kattava mutta lyhyt versio täydellisestä ohjeistuksesta, joka on saatavilla osoitteessa www.localmanagement.eu.

Toimittajat

Integroitu johtaminen - Kohti paikallista ja alueellista kestävästä kehitystä (Integrated management - Towards local and regional sustainability) on Managing Urban Europe-25 -projektin lopputuote. Projektin rahoitti osittain Euroopan komission ympäristöasioiden pääosasto. Projektia koordinoi Itämeren kaupunkien liiton (UBC) ympäristön ja kestävästä kehityksen sihteeristö, ja se oli osa kestävästä kehityksen ohjelmaa UBC Agenda 21 Action Programme 2004-2009 - Roadmap for Sustainable Baltic Cities. Projektin johtoryhmään kuuluivat ICLEI Local Governments for Sustainability, UNEP/GRID-Arendal, Bodensee Stiftung ja University of West of England. Kaikki projektipartnerit näkyvät kartassa sivulla 27.

Tämä julkaisu sisältää kirjoittajan näkemyksiä, eikä sitä voi missään olosuhteissa pitää Euroopan komission kannanottona.

© Kaikki oikeudet pidätetään. Mitään tämän julkaisun osaa ei saa kopioida kaupalliseen käyttöön millään tavalla eikä missään muodossa ilman kirjallista lupaa Itämeren kaupunkien liiton (UBC) ympäristökomissiolta, joka toimii MUE-25 projektipartnereiden toimesta.

Julkaisija: Itämeren kaupunkien liiton (UBC) ympäristökomissio MUE-25 projektipartnereiden toimesta

Lisäkopioita voi tilata osoitteessa www.localmanagement.eu

Toimituskunta: Annika Claesson, Linda Talve

Kuvitus: © Pauliina Borgelin, taitto: Sari Bowie

Painettu 100 % kierrätyspaperille, Painoprisma, 2008.

ISBN 978-952-5725-32-2 (print) 978-952-5725-37-7 (PDF)





INTEGROITU JOHTAMINEN

Kohti paikallista
ja alueellista
kestävää kehitystä



HAASTAVALLA TIELLÄ KESTÄVÄÄN KEHITYKSEEN

Kunnat ja seutukunnat* ovat monimuotoisia ja dynaamisia. Kuntien pieniin ja suuriin toimintoihin liittyvät päivittäiset valinnat vaikuttavat kaikki tavalla tai toisella asutun alueen kokonaisympäristövaikutuksiin.

Teollisuudenalojen puhdistusmenetelmien valinta, koulu- ja sairaalarakennusten lämmitystavat sekä käytännöt, joilla julkinen sektori tekee hankintoja, vaikuttavat kaikki jätteen tuotantoon. Lisäksi jokaisen kotitalouden yksilölliset valinnat ovat merkittäviä ympäristön kannalta. Kuntiemme tilaan vaikuttavat myös kuntarajojen ulkopuolella tehdyt valinnat. Naapurikuntien kaavoituspäätökset vaikuttavat liikenteeseen kuntarajojen yli. Alueellisten ja kansallisten viranomaisten toiminta vaikuttaa koko yhteiskuntaan. EU:n määräykset ja menettelytavat vaikuttavat puolestaan kansallisiin hallituksiin.

Vaatimukset kuntien hallintoa kohtaan lisääntyvät kaiken aikaa. Kuntien on varmistettava, että ne täyttävät niihin vaikuttavan lainsäädännön vaatimukset. Monet EU-direktiivit (kuten strategia ympäristöarvioiteja koskeva SEA-direktiivi, ilmanlaatudirektiivi, vesipuitedirektiivi sekä kasvien ja eläinten elinympäristöä koskeva Habitat-direktiivi ja monet muut) vaativat kuntia seuraamaan ja raportoimaan näitä asioita.

Toimiva kunta edellyttää kuitenkin muutakin kuin vain ympäristöasioiden hallintaa. On selvää, että paikallisen politiikan tarkoituksena on vastata ihmisten tarpeisiin. Tämän tavoitteen saavuttaminen nostaa esille kuitenkin monia haasteita, kuten toimivan infrastruktuurin luominen asukkaille, muuttoliikkeen ohjaaminen, lapsista ja vanhuksista huolehtiminen sekä ilmastonmuutoksen hallinta.

Kuntien resurssit näiden haasteiden hallitsemiseksi ovat rajalliset. Yhteenvetona voidaan todeta, että ihmisten tarpeisiin vastaaminen sekä tulevien sukupolvien hyvinvointi riippuvat luonnonvarojemme saatavuudesta, määrästä ja laadusta sekä myös yhteiskunnan yhteisestä hyvästä ja taloudellisista varoistamme.

Jos kaupungistuva Eurooppa haluaa päästä lähemmäksi kestävän kehityksen periaatteita, tarvitaan tehokkaita työkaluja, jotka helpottavat kestävän kehityksen hallintaa sekä mahdollistavat lukuisten eurooppalaisten ja kansallisten strategioiden ja ohjelmien muuttamisen osaksi paikallishallinnon toimintaa.

”Kestävän kehityksen mukaiseen tulevaisuuteen tähtäävä toiminta onnistuu tai epäonnistuu nimenomaan kaupunkialueilla.”

”EU:ssa 80 % asukkaista elää jo kaupunkialueilla. Kaupunkiympäristön tilalla on suora vaikutus heidän elämänlaatuunsa ja terveydentilaansa. Kaupungit tuottavat noin 75 % kaikista hiilidioksidipäästöistä ja kuluttavat noin 75 % luonnonvaroista.”

”Nopean kaupungistumisen takia on pidettävä mielessä, että vuoteen 2030 mennessä maailmaan ilmestyy uusia kaupunkialueita lähes puolet nykyisten kaupunkialueiden määrästä! Tämä merkitsee, että monet maailman kaupungeista ovat tällä hetkellä kuin tyhjä paperi, jota ei ole vielä maalattu, suunniteltu ja rakennettu. Mikä uskomaton mahdollisuus tämä onkaan!”

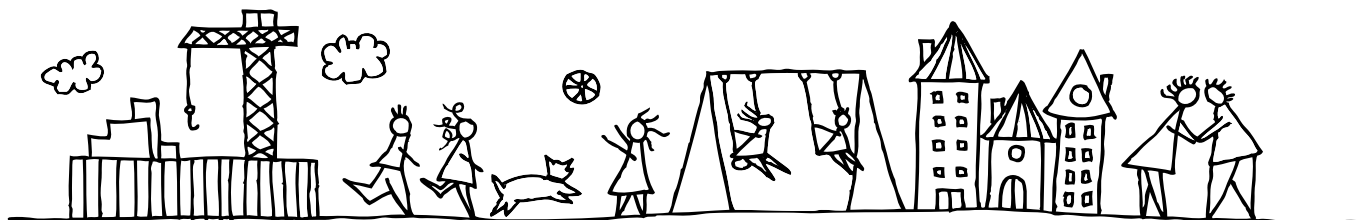
Margot Wallström, Euroopan komission varapuheenjohtaja Vihreällä viikolla vuonna 2007

* Tästä eteenpäin vain ”kunnat”.



Tämä julkaisu esittelee mallin, jonka avulla paikallista kestävästä kehitystä voidaan edistää integroidulla johtamisella. Kestävästä kehityksestä tähtäävien toimintatapojen avulla voidaan tehokkaasti tunnistaa, mitä on tehtävä ja miksi näin on tehtävä. Eurooppalaisella päätöksentekotasolla määritelty kaupunkimaisten alueiden kestävä kehitys hallinta asettaa kansallisille ja paikallisille päättäjille kuitenkin monia haasteita. On vastattava kysymykseen miten, jotta visiot voidaan muuttaa toiminnoiksi ja tuloksiksi paikallisella tasolla. Integroitu johtamisjärjestelmä tarjoaa vastauksen tähän miten-kysymykseen. Tämän integroitua johtamisjärjestelmää koskevan julkaisun ensisijainen kohderyhmä ovat kuntien kestävä kehitys parissa työskentelevät työntekijät ja poliittiset päätöksentekijät. Yksityiskohtaisia neuvoja ja esimerkkitapauksia on saatavilla osoitteessa www.localmanagement.eu.

Asian esittely on seuraavilla sivuilla jaettu kahteen osaan. Se alkaa lyhyellä katsauksella integroidun johtamisjärjestelmän viiteen vaiheeseen sekä kahteen näitä vaiheita laajemmin yhdistävään elementtiin. Lyhyissä kuntaesimerkeissä valotetaan sitä, miten järjestelmän osia on eri kunnissa lähestytty. Toisessa osassa esitellään integroidun johtamisjärjestelmän tarjoamia hyötyjä eri näkökulmista.





INTEGROITU JOHTAMISJÄRJESTELMÄ LYHYESTI

Kuntien ja seutukuntien monimutkainen järjestelmä vaatii hallintaa monella eri tasolla. Esimerkiksi taloutta, sosiaalisektoria ja henkilöstöä hallinnoidaan jokaista tietyllä tavalla. Asioiden hallinnointi sektoreittain on kuitenkin useimmiten tehotonta, lisää työtä ja tuottaa heikkoja tuloksia. Olemassa olevien toimintatapojen, suunnitelmien ja strategioiden uudelleenorganisointi ja yhdistäminen yhdeksi johtamisjärjestelmäksi tekee työstä suunnitelmallisempaa ja tehokkaampaa sekä tarjoaa monia positiivisia seurannaisvaikutuksia. Tällainen järjestelmä kohdistaa kaikki käytössä olevat resurssit määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen sekä varmistaa päätöksenteon läpinäkyvyyden ja demokraattisuuden. Integroidun johtamisjärjestelmän (IJJ) avulla monien samanaikaisten toimintajärjestelmien pyörittämiseen hukattu panostus voidaan muuttaa kestäväksi kehitykseksi.

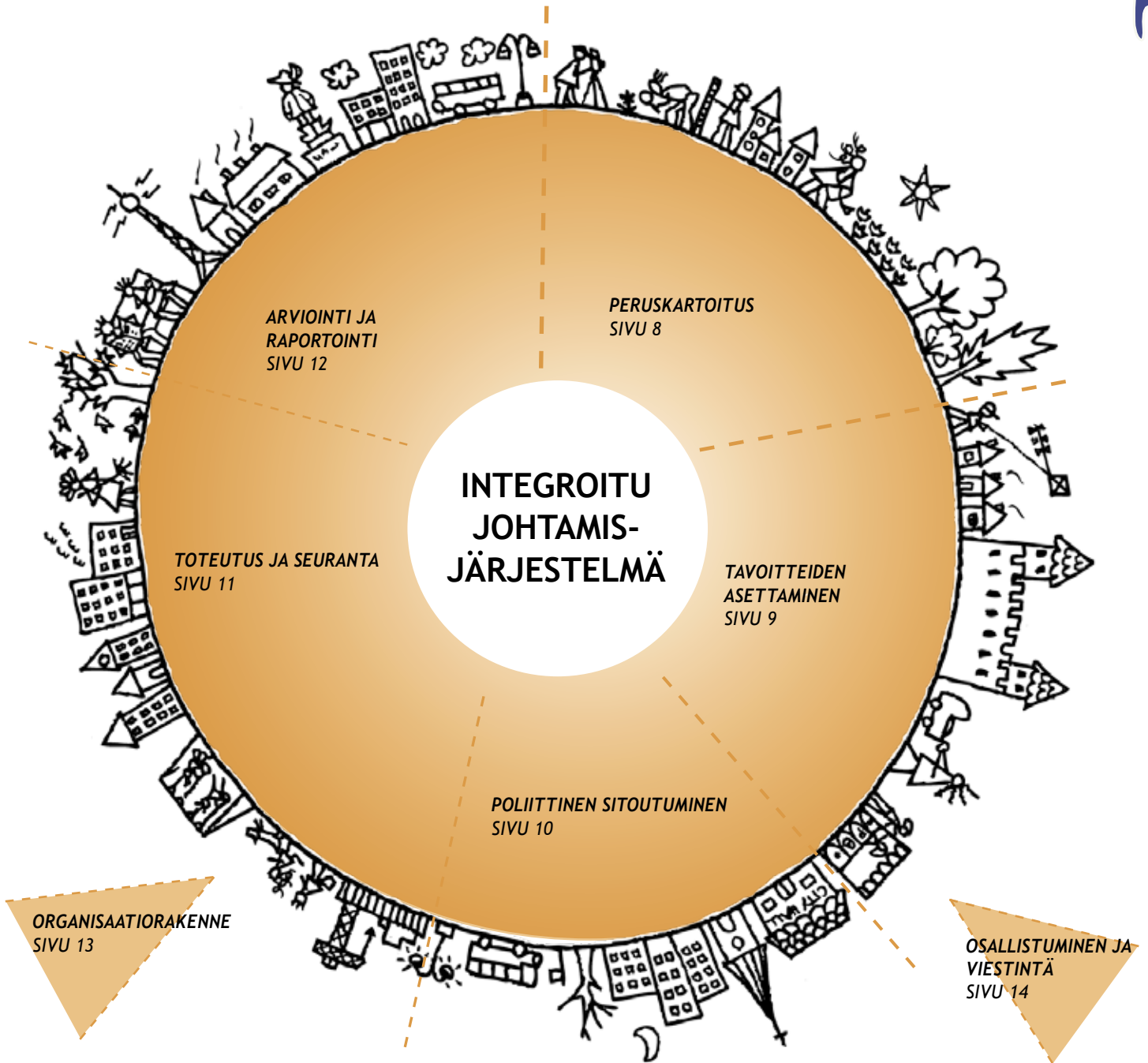
IJJ koostuu viidestä päävaiheesta, jotka toistetaan vuosittain. Vaikka järjestelmä onkin vuosittain toistuva sykli, se vaatii täyttä toteutusta vain 3-5 vuoden välein, ellei muutoksia katsota tarpeelliseksi vuosittaisen tulosten arvioinnin perusteella.

Sykli alkaa peruskartoituksella kunnan kestävä kehityksen nykytilasta. Sen jälkeen asetetaan tavoitteet peruskartoituksessa tunnistetuille painopistealueille. Koko syklin ajan vaaditaan poliittista sitoutumista, mutta sen tärkeys korostuu kunnanvaltuuston hyväksyessä tavoite- ja toimenpidesuunnitelman eli strategisen ohjelman.

Kun valmistelevat vaiheet tehdään huolellisesti, vastoinkäymisten riski toimeenpanovaiheessa pienenee. Kun syklin kolme valmistelevaa vaihetta on tehty, alkaa suunniteltujen toimenpiteiden toteutus. Jotta järjestelmän toimivuudesta saadaan tietoa, toimintoja on toteutusvaiheessa seurattava huolellisesti. Järjestelmän viimeisessä, eli arviointi- ja raportointivaiheessa kerätyt tiedot arvioidaan ja niitä käytetään prosessin saavutusten ja mahdollisten epäonnistumisten raportoinnissa. Tämä antaa kunnanvaltuustolle pohjan seuraavaa vuotta koskevien päätösten tekoon.

Kaikkien vaiheiden aikana on pidettävä mielessä kaksi eri vaihetta yhdistävää elementtiä: osallistuminen ja viestintä sekä organisaatorakenne. Aivan syklin alusta saakka on tärkeää suunnitella huolella, mitä prosessissa tarvitaan ja mitä he voivat prosessille tarjota. Kun mukaan otetaan mahdollisimman monta asiaan kuuluvaa tahoa, prosessista tulee yhteisöllisempi ja sen onnistumisen todennäköisyys paranee. Hyvin toimiva organisaatio vaikuttaa merkittävästi projektin onnistumiseen. Organisaation johdolta vaaditaan lujuutta, jotta kunnan laaja koneisto ja toimijoiden suuri määrä saadaan yhteistuumin kehittämään alueen kestävä kehityksen periaatteita.

On tärkeää huomata, että kaikkien tavoitteiden saavuttaminen ei välttämättä ole mahdollista heti projektin alussa. IJJ on pikemminkin matka, jossa vaiheet seuraavat toisiaan samalla tavalla kuin askeleet kävellessä, ja jossa kuntien lähtökohdat ovat hyvin erilaisia. Aalborgin sitoumuksissa vuodelta 2004 hahmotellaan kartta tälle matkalle, ja sitä pidetäänkin IJJ:n temaattisena runkona.





Ensimmäinen tärkeä vaihe IJJ:n pystyttämiseksi on kunnan nykyisen kestävä kehityksen tilanteen arviointi eli peruskartoitus. Tarkoituksena on luoda tiedollinen pohja myöhemmälle painopisteiden ja tavoitteiden asettamiselle sekä edistymisen seurannalle. Kehitys on nähtävissä vain, jos sitä voidaan verrata alkutilanteeseen. Lisäksi arvioinnissa analysoidaan niitä paineita, jotka ovat johtaneet nykytilanteeseen sekä näiden paineiden vaikutuksia yhteiskunnan, talouden ja ympäristön eri osa-alueisiin. Lisäksi arvioidaan jo käytössä olevia toimintatapoja ja keinoja.

Peruskartoitus on säännöllisesti toistuva osa IJJ:ä, ja sen suorittajana tulisi olla useiden eri sektorien edustajista koostuva työryhmä. Kartoitus määrittelee IJJ:n maantieteellisen ja sisällöllisen laajuuden. Sen yhteydessä tulisi kerätä tietoa kaikista merkittävistä kestäväan kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Vaikka kaikkia tietoja ei saataisikaan kerätyksi ensimmäisen syklin aikana, tiedon puutteet kannattaa kirjata ylös. Arvioinnissa tulee kartoittaa lakisääteiset vaatimukset, merkittäviä näkökulmia, vasta esille nousevia ilmiöitä ja trendejä koskeva tieto, poliittiset painopisteet, prosessiin liittyvät yksiköt ja ulkoiset organisaatiot sekä olemassa olevat vaikuttamiskeinot ja järjestelmät. Aalborgin sitoumukset ovat suositeltava kehys tiedonkeruulle.

Ensimmäinen strateginen ohjelma voidaan tehdä peruskartoituksen aikana saatujen tietojen perusteella. Kartoitus uusitaan 3-5 vuoden välein tai tarvittaessa useamminkin, mikäli maailma ympärillä muuttuu merkittävästi.

POIKKISEKTORAALINEN PONNISTUS

Kaunasin kaupunki on Aalborgin sitoumusten allekirjoittaja, ja siksi kaupungin oli helppo valita sitoumukset peruskartoituksensa temaattiseksi rungoksi. Kaunasin suurin haaste on, että kaupungin hallinnointiprosessissa mukana olevat eri yksiköt työskentelevät hyvin erillään. Peruskartoitusta varten perustettiin kuitenkin eri yksiköiden edustajista koostuva työryhmä. Prosessia hallinnoiva koordinaattori kutsui kartoitusta valmistelevat ihmiset kokoon voidakseen antaa heille tietoa ja keskustellakseen prosessista. Tiedonkeruun helpottamiseksi tehtiin mallipohja. Mallipohja oli kehys, jossa esitettiin työryhmän jäsenten ja heidän yksiköidensä tarvittavat tiedot. Osallistujia pyydettiin kuvaamaan lyhyesti jokainen Kaunaksen temaattinen alue, kuvaamaan jo suoritettuja toimia, ohjaavia asiakirjoja/ohjelmia, aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä, kaupungissa asiasta vastuussa olevaa yksikköä/henkilöitä, olemassa olevia yhteistyökumppaneita sekä jo tehdyn työn tuloksia. Heitä pyydettiin myös mahdollisuuksien rajoissa kuvailemaan temaattisten alueiden edistymisen seurannassa jo käytössä olevia indikaattoreita. Työryhmä kerääntyi workshopiin, jossa he keskustelivat arvioinnin tuloksista ja painopistealueiden asettamisesta peruskartoituksen tulosten perusteella. Kartoitus antaa yleiskatsauksen Kaunaksen kaupungin työstä kestäväan kehityksen parissa, ja sitä käytetään tulevaa työtä ohjaavana asiakirjana.

ESIMERKKIKAUPUNKI KAUNAS, LIETTUA



TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

Seuraava vaihe on strategisen ohjelman ja toimintasuunnitelman tekeminen. Ne perustuvat peruskartoitukseen ja sen yhteydessä tehtyyn niiden painopistealueiden analysointiin, joihin seuraavan hallinnointisyklin aikana on keskityttävä.

Mahdollisimman monen tulisi voida osallistua kunnan tulevaisuutta koskevan, yhteisen vision kehittämiseen. Se on pitkäjänteinen suunnitelma 15-20 vuoden ajalle, ja siinä tasapainotetaan ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset ulottuvuudet. Vision tulisi olla saavutettavissa ja innostava, ja sen tulisi pohjautua valittuihin painopistealueisiin ollakseen riittävän kattava.

Strateginen ohjelma on asiakirja, jossa kuvaillaan pitkän tähtäimen tavoitteet ja toimenpiteet sovituille painopistealueille. Tavoitteet kuvaillaan indikaattoreiden avulla, jotka ovat IJJ:n sisäisen viestinnän tärkein työkalu. Niiden perusteella muodostetaan mitattavia ja aikataulutettuja tavoitteita, jotka tasapainottavat ja yhdistävät ympäristön, sosiaalisten ja taloudellisten resurssien

käyttöä. Jos peruskartoituksen yhteydessä on jäänyt puuttumaan tietoja, strategisen ohjelman tulisi sisältää toimenpiteitä näiden referenssitietojen keräämiseen ja niitä vastaavien indikaattorien luomiseen.

Toimintasuunnitelma johdetaan strategisesta ohjelmasta, ja se tehdään 1-3 vuoden ajalle. Siinä tulee olla mukana pitkän tähtäimen tavoitteisiin perustuvia lyhyen tähtäimen osatavoitteita sekä molempien saavuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Lisäksi toimintasuunnitelman tulisi selvästi määrittellä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien jako sekä toimeenpanovastuut.

Osallistuminen ja yhteistyö ovat menestymisen avaimia. Tämän vuoksi on tärkeä saada kaikki sidosryhmät mukaan tavoitteiden asettamiseen ja toimenpiteiden suunnitteluun.

VISIONÄÄRINEN, MUTTA KONKREETTINEN

Växjön kaupungilla on useiden vuosien kokemus ecoBUDGET-ympäristöjohtamisjärjestelmän toteuttamisesta. ecoBUDGET-järjestelmässä luonnonvaroja hallinnoidaan samalla tavalla kuin taloudellisia resursseja: budjettiin tehdään pitkän ja lyhyen tähtäimen tavoitteet, ja jokaisen yksikön tulee ehdottaa toimenpiteitä, joiden avulla niiden osuus tavoitteista on vuosittain saavutettavissa. Näistä toimenpiteistä keskustellaan ympäristöverkostossa, jossa yksiköt vaihtavat ajatuksia keskenään.

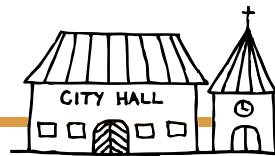
Jotta sosiaaliset näkökulmat saisivat prosessissa jalansijaa ja jotta kunta saavuttaisi paremmin kestävä kehityksen tavoitteensa, Växjö on kutsunut työhön mukaan sukupuolten tasa-arvoa, yhdentymistä ja osallistumista edistävät poliittiset toimielimet. Tarkoituksena on kehittää mitattavissa olevia sosiaalisia indikaattoreita ja tavoitteita kullekin toimielimelle. Nämä tavoitteet otetaan mukaan budjettiin samalla tavalla kuin ympäristötekijät on jo otettu mukaan ecoBUDGET-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Toimielimet ovat mukana pilottiprojektissa, jossa ympäristöasioiden hallinta

laajennetaan kestävä kehityksen hallinnaksi. Pitkän tähtäimen tavoitteena on ottaa mukaan muitakin toimenpidealueita yhdessä kehitetyn mallin avulla.

Käytössä on jo seurattavia sosiaalisia indikaattoreita. Näitä indikaattoreita ovat muun muassa nuorten työttömyysaste (%), vanhempainvapaata käyttävät isät (%) sekä kaupungin vaalien äänestysprosentti (%). Joillekin indikaattoreille on myös jo olemassa tavoite vuodelle 2015. Esimerkiksi tavoitteena vuodelle 2015 on, että 40 prosenttia isistä jäisi vanhempainlomalle. Vuonna 2006 vanhempainlomaa otti 20 prosenttia isistä.

ESIMERKKIKAUPUNKI VÄXJÖ, RUOTSI

POLIITTINEN SITOUTUMINEN



Kolmannen vaiheen aikana strateginen ohjelma tulee viedä kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi ja laillistettavaksi. Monissa kunnissa valtuusto päättää lisäksi toimintasuunnitelmasta ja koko integroitua johtamisjärjestelmää toteuttavasta organisaatiosta.

Jos luottamushenkilöt ja kunnan virkamiesjohto eivät hyväksy ja tue integroitua johtamisjärjestelmää, se saattaa väheksynnän ja välinpitämättömyyden vuoksi jäädä kokonaan toteutumatta. Poliittinen sitoutuminen on voima, joka virkistää koko hallintajärjestelmän sykliä. Siksi poliittista sitoutumista on haettava aivan prosessin alusta asti, jo silloin kun ajatus integroidun johtamisjärjestelmän käyttöönotosta on vasta syntymässä.

Strategisesta ohjelmasta ja toimintasuunnitelmasta on tiedotettava tärkeimmille poliittisille ryhmille, vaikutusvaltaisille luottamushenkilöille, kunnanjohtajalle, eri sidosryhmille ja asukkaille. Heidät on lisäksi otettava mukaan ohjelman ja suunnitelman valmisteluun. Keskustelu on välttämätöntä ja se johtaa lopulta strategisen ohjelman poliittiseen hyväksyntään kunnanvaltuustossa, jolloin ohjelma saa valtuutuksen.

HAASTEIDEN VOITTAMISEKSI

Lahden kaupungilla on ollut käytössä ympäristöohjelmia 1970-luvun lopusta saakka, ja ensimmäinen ympäristöpolitiikka otettiin käyttöön vuonna 1996 osana ensimmäistä koko kaupungin kattavaa nykyaikaista ympäristöasioiden johtamisjärjestelmää. Tästä huolimatta jokainen kaupunginvaltuusto on vuoden 1996 jälkeen päättänyt omasta ympäristöpolitiikastaan.

Kestävän kehityksen tavoitteiden tai ympäristöpolitiikan toteuttamisessa on kohdattu kaksi merkittävää haastetta: resurssien puute ja ympäristönäkökohtien integroimisen esteet. Rajallisten resurssien vuoksi on ollut paremmat mahdollisuudet koordinoida ympäristöasioiden johtamisjärjestelmää silloin, kun käytävissä on ollut ulkoista rahoitusta. Osana tavallista ympäristönsuojelutyötä tehdyt toimenpiteet ovat olleet liian niukkoja saamaan aikaan riittävää edistystä. On mietitty sitä, tulisiko ympäristöasioiden johtamisjärjestelmän koordinoinnin olla

kaupungin keskushallinnon vai tietyn yksikön vastuulla. Toisena haasteena on kestävän kehityksen tavoitteiden yhdentäminen kaupungin muuhun hallintoon. Ympäristöasioiden ja kestävän kehityksen hoitaminen erillisinä prosesseina on ollut helpompaa, mutta tehottomampaa. Lisäksi useimmiten kun ympäristöasioihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen olisi johtanut joidenkin taloudellisesti tuottavien toimintojen rajoittamiseen, ympäristö on osoittautunut vähemmän tärkeäksi.

Nyt Lahden kaupunki tavoittelee kahta tärkeää päämäärää IJJ:n käyttöönoton avulla: "pysyviä henkilöresursseja" IJJ:n koordinoitiin sekä kestävän kehityksen tavoitteiden "yhentämistä" kaikkeen päätöksenteko- ja valmistelutyöhön kaupunginhallinnossa.

ESIMERKKIKAUPUNKI LAHTI, SUOMI



TOTEUTUS JA SEURANTA



Kun strategista ohjelmaa ja toimintasuunnitelmaa toteutetaan, ollaan johtamisjärjestelmän ytimessä: kaikki tätä edeltäneet arvioinnit ja suunnittelu ovat tähdänneet kunnan kestäväen kehityksen parantamiseen. Toteutusvaiheessa näkyy, mitä todellisuudessa tapahtuu. Toteuttaminen on vaativa tehtävä, koska siinä on organisoitava ja koordinoitava monia yhtäaikaista toimintoja. Merkittäviä edellytyksiä järjestelmän onnistuneelle käyttöönotolle ovat tehokas viestintä ja osallistava lähestymistapa sekä toimiva organisaatio. Eri toimijoiden yhteistyö omissa organisaatioissaan ja keskenään takaa sen, että eri toimijat ovat sitoutuneita toteutukseen. Tämän vuoksi toteutuksen pohjana on toimintasuunnitelmasta, organisaatiosta ja kaikkein tärkeimpänä viestinnästä ja osallistumisesta koostuva perusta. Toimintasuunnitelman hyväksyminen kunnanvaltuustossa saattaa olla onnistumisen kannalta tärkein yksittäinen asia, sillä se valtuuttaa toimenpiteet ja antaa niille painoarvon.

Seurantaa ja raportointia varten strategisen ohjelman ja sen toimintasuunnitelman toimeenpanoa tulee samanaikaisesti kyetä seuraamaan ja kertomaan toiminnan tuloksista luottamushenkilöille. Näin nähdään miten tehokkaasti järjestelmä toimii. Mikäli ongelmia ilmenee, toimenpiteitä voidaan korjata toimeenpanon aikana. On tärkeä huomata, että toimintaa voidaan seurata vain, jos toimenpiteet perustuvat strategisessa ohjelmassa indikaattorien avulla määriteltyihin tavoitteisiin.

TYÖKALU TYÖNTEKIJÖILLE

Tukholman kaupungissa on 782 000 asukasta, ja kaupungin palveluksessa on noin 49 000 työntekijää. Koko kaupungin hallinnon toimintaa ohjaava laaja asiakirja on nimeltään "Visio Tukholma 2030". Visio jakautuu lukuisiin ohjelmiin ja tavoitteisiin, jotka kaikkien hallintoyksiköiden, kaupunginosien, koulujen ja kunnallisten yhtiöiden on otettava huomioon suunnitellessaan toimintaansa. On haastavaa pysyä kärryillä siitä, mitä ohjelmia on otettava huomioon ja kuinka voidaan varmistaa, että yksiköiden ja alueiden toiminnot eivät ole ristiriidassa keskenään. Poliittisille päättäjille on haastavaa saada yleiskuva siitä, kuinka heidän päätöksensä toteutetaan kaupunginhallinnon eri osissa.

Tukholman IJJ:ä käytettiin alun perin lähinnä talousarviovalmistelun hallinnassa pitkän tähtäimen ohjelmien hallinnan asemesta. Vuoden 2007 aikana IJJ:ä kehitettiin niin, että se ottaa huomioon myös pitkän tähtäimen suunnitelmien tavoitteet. Tukena järjestelmälle Tukholmassa on kehitetty verkkopohjainen hallinnointityökalu, joka sisältää kaikki visiot, indikaattorit ja tavoitteet. Syksystä 2007 lähtien kaikki kaupunginhallinnon työntekijät ovat suunnitelleet vuosittaiset toimintonsa tämän verkkopohjaisen työkalun avulla. Työkalun avulla myös tuetaan valvontaa. Tietoja kerätään kolme kertaa vuodessa. Tukholman IJJ:n kehittäminen tarjoaa yhä paremman ja läpinäkyvämmän pohjan mallin käyttöönotolle.

ESIMERKKIKAUPUNKI TUKHOLMA, RUOTSI

ARVIOINTI JA RAPORTOINTI



Kun toimintoja on jonkin aikaa tehokkaasti toteutettu ja seurantatiedot ovat käytettävissä, on aika ottaa askel taaksepäin ja arvioida saavutuksia. Seurannan avulla kerättyjä tietoja käytetään sekä saavutettujen tulosten että johtamisjärjestelmän toimivuuden arviointiin.

Arviointi ja raportointi ovat syklin viimeinen vaihe, joka kuitenkin tarjoaa pohjan uuden vuoden ja uuden syklin aloittamiselle. Tässä vaiheessa analysoidaan vuoden aikana tapahtuneet asiat, jotta ymmärrettäisiin, miksi jotakin tapahtui tai miksi jokin toiminto ei onnistunut odotetulla tavalla. Analysointi antaa valmistelijoille ja luottamushenkilöille pohjatietoa seuraavan vuoden tavoitteita ja toimintoja koskevien päätösten tekemiseen. Sen avulla sidosryhmät, myös suuri yleisö, saavat raportin siitä, mitä kunta on vuoden aikana tehnyt ja kuinka tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu. Tämän vaiheen tärkein osa on kunnanvaltuuston päätös siitä, miten arviointiprosessin tulosten pohjalta edetään. Kuinka saatuja tietoja voidaan käyttää seuraavan vuoden lyhyen tähtäimen tavoitteiden muuttamisessa tai asettamisessa? Mitä toimintoja olisi syytä toteuttaa seuraavan vuoden aikana? Onko peruskartoitusta syytä muuttaa kunnassa tai sen ympäristössä tapahtuneiden merkittävien muutosten vuoksi? Olivat vastaukset näihin kysymyksiin mitä tahansa, on syytä toimia ja aloittaa uusi vuosittainen sykli.

KEHITYS NÄKYVÄKSI

Turun kaupungin kestävän kehityksen raportointijärjestelmä on kaupungin yksiköiden, yhtiöiden ja alueellisten toimistojen yhteinen voimannäyte. Tulevaisuudessa siitä tulee myös osa Suomen kuuden suurimman kaupungin yhteistä raportointijärjestelmää. Lisäksi se on merkittävä osa Turun IJJ:ä.

Vuosittaisessa kestävän kehityksen raportissa arvioidaan kaupungin kestävän kehityksen ohjelmaa. Sen tuottavat yhteistyössä useat kaupungin yksiköt, alueelliset toimistot ja kunnalliset yhtiöt. Merkittävä osa raportointi- ja arviointijärjestelmää on myös vuosittainen kestävän kehityksen seminaari, joka tarjoaa poliitikoille ja kaupungin työntekijöille areenan keskustella kuluneen vuoden kokemuksista.

Kestävän kehityksen raportin pääelementit ovat Turun kestävän kehityksen toimintaperiaate, ympäristöraportit sekä sosiaaliset indikaattorit sekä eri yksiköiden kestävä kehitys. Täydellinen raportti on saatavilla internetissä, tiivistelmä on saatavilla myös painettuna. Kun raportti on käsitelty kaupunginhallituksessa, se siirretään kaupunginvaltuustolle sekä kaikkiin poliittisiin lautakuntiin, jossa siitä keskustellaan ja tehdään lisäpäätöksiä.

Tähän asti raportin heikkous on ollut siinä, että siinä ei verrata Turun ja muiden kaupunkien toimintaa toisiinsa. Kestävän kehityksen indikaattoreita ollaan kuitenkin yhdenmukaistamassa Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa, ja ensimmäinen vertaileva raportti julkaistaan vuonna 2008.

ESIMERKKIKAUPUNKI TURKU, SUOMI



ORGANISAATORAKENNE



Integroitu johtaminen ei toimi ilman järjestelmällisyyttä. Toisaalta järjestelmä itsessään ei toimi ilman sitä toimeenpanevia ihmisiä. IJJ:n toimeenpaneminen edellyttää, että ihmiset tietävät vastuunsa ja että kaikki työskentelevät suunnitelman mukaan saavuttaakseen yhteisen tavoitteen.

Monilla kunnilla on jo käytössä ympäristöjohtamisjärjestelmän osia tai niillä on vakiintuneita menetelmiä, joiden avulla saavutetaan lakisääteiset vaatimukset. Tästä huolimatta on vain harvoja organisaatorakenteita, joissa kaikki paikallisen viranomaisen ympäristöä tai kestävää kehitystä koskeva suora ja epäsuora vastuu on yhdistetty.

IJJ:n rakenteen tulisi yhdistää ja hyödyntää kunnallishallinnon jo olemassa olevia rakenteita sen sijaan, että rakenteita muutettaisiin mallin mukaisiksi. Organisaatorakenteen ydinosaat ovat

koordinointiryhmä ja useiden eri yksiköiden edustajista koostuva koordinointineuvosto. Koordinointiryhmän tulisi mieluiten sijaita keskushallinnossa, jotta se onnistuu koordinointitehtävässään. Koordinointineuvosto on vastuussa koko IJJ:n ohjaamisesta.

Kestävä kehitys on haastava ja monimuotoinen tavoite, joka vaatii erityistä ja ajantasaista osaamista. Tämän vuoksi prosessissa mukana olevien työntekijöiden tietotaidon kehittäminen on merkittävä osa organisaation toimivuutta.

PUROISTA SYNTYY JOKI

Kun EMAS-järjestelmä otettiin käyttöön Lewesissä, huomattiin että pelkkä ympäristöasioihin liittyvien toimintojen hallinnointi ei riitä, vaan eri yksiköiden työntekijöiden on oltava prosessissa mukana ja heillä tulisi olla edustaja ohjausryhmässä. Yksiköiden johtajat ovat vastuussa yksiköidensä ympäristöön liittyvästä suorituskyvystä, mutta päivittäinen hallinnointi on työntekijöiden vastuulla. He tapaavat neljä kertaa vuodessa ympäristöohjausryhmässä koordinoidakseen EMAS-järjestelmää. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii ympäristö- ja terveysyksikön johtaja ja sihteerinä toimii ympäristökoordinaattori.

Ympäristökoordinaattori raportoi edistymisestä ympäristö- ja terveysyksikön johtajalle. Lisäksi ympäristökoordinaattori toteuttaa kaupunginvaltuuston ympäristöpolitiikkaa, tekee ympäristöraportin, jne. Virallisen organisaatorakenteen lisäksi Lewesissä on jokaisessa yksikössä vapaaehtoinen ympäristöasioiden valvoja.

EMAS-järjestelmän laajentamisen yhteydessä siihen tuli mukaan myös uusia kestävään kehitykseen liittyviä näkökohtia. Samalla perustettiin pieni virkamiesryhmä, kestävä kehityksen yksikkö, jonka erityisalana on kestävä kehitys. He keskittyvät parantamaan kestävä kehityksen toimintatapoja ja Lewesin alueen kestävä kehityksen strategiaa niin organisaation sisällä kuin laajemmin koko alueella.

Ulkoisten arvioijien arvioidessa kaupunginvaltuuston toimintaa, he ovat huomanneet henkilökunnan lujan sitoutumisen Lewesin ympäristöohjelmaan. Vahva ja vakiintunut organisaatorakenne on auttanut laajentamaan järjestelmää niin, että se ottaa paremmin huomioon kestävä kehityksen periaatteet.

ESIMERKKIKAUPUNKI LEWES, ISO-BRITANNIA



IJJ:ä ei voi ottaa käyttöön ilman, että eri toimijat hyväksyvät, tuntevat ja ymmärtävät sen edut ja siihen liittyvän vastuun sekä todella haluavat käyttää sitä. Jotta tämä olisi mahdollista, tarvitaan tehokas viestintä- ja osallistamisstrategia. Mukaan otettavat toimijat määritellään seuraavien seikkojen perusteella:

- *Vaikuttaako asia heihin tai vaikuttavatko he asiaan?*
- *Onko heillä prosessissa tarvittavaa tietoa, resursseja tai ammattitaitoa?*
- *Onko heillä hallussaan toteuttamiseen tarvittavia keinoja?*

Näiden tietojen perusteella kunta saa selvän kokonaiskuvan siitä, mikä on kunkin toimijan rooli missäkin vaiheessa. Näiden tietojen avulla laaditaan menettelytavat siitä, kuinka asiaan liittyvät toimijat otetaan mukaan integroidun johtamisjärjestelmän eri vaiheissa. Kun menettelytavat ovat julkisia, toimijat tietävät, kuinka he voivat olla mukana kestävän kunnan kehittämisessä.

Sidosryhmille on tärkeä tietää, miten viestintä sekä järjestelmän sisällä että ulospäin hoidetaan. Tiedonkulku ja osallistaminen ovat organisaatorakenteeseen läheisesti liittyviä peruskaskeja, joiden avulla integroidun johtamisjärjestelmän saadaan käyntiin ja jotka mahdollistavat sen tehokkaan toimeenpanon. Osallistamisen ja viestinnän avulla mahdollistetaan ajatustenvaihdon onnistuminen, monien eri yksiköiden edustajia sisältävien työryhmien toiminta sekä hallintorajat ylittävä yhteistyö.

ASUKKAIDEN ÄÄNI

Yli 1 000 asukasta oli mukana Ludwigsburgin kaupunkisuunnitelman - Mahdollisuuksia Ludwigsburgille - kehittämisessä ja kaupunkivision kehittämisessä vuosiksi 2005-2006. Ideat suunnitelman pääteemoiksi tulivat tärkeimpien päättäjien workshoppeista ja puhelimitse tehdyistä asukkaiden haastatteluista. Kahdessa visionäärisessä ja osallistavassa tulevaisuuskonferenssissa oli mukana asukkaita eri väestöryhmistä sekä muita asianosaisia. Konferensseissa käytyjen keskustelujen perusteella laadittiin projekti- ja toimenpide-ehdotuksia.

Hanketta hallinnoi kaksi työntekijää, joiden tehtävänä oli organisoida koko kaupungin kehitys- ja osallistamisprosessi. Ohjauksesta ja sisällöllisestä työstä vastasi tarkkailuryhmä yhdessä ylipormestarin ja varapormestarin kanssa. Onnistunut tulevaisuuskonferenssi on jäämässä pysyväksi osaksi Ludwigsburgin suunnittelukäytäntöjä.

Luotu suunnitelma on kaupungin strategisen suunnan ja tulevan kehityksen työkalu, jota päivitetään tarvittaessa. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii jatkuvaa yhteistyötä kaikkien kaupungin hallintoyksiköiden välillä. Tavoitteena on, että kaupungin kestävä kehitys on sekä hallintokoneiston että kaupunginvaltuuston päätavoite, niin ympäristön, sosiaalikesymysten, talouden kuin asukkaiden osallistumisenkin näkökulmasta.

ESIMERKKIKAUPUNKI LUDWIGSBURG, SAKSA

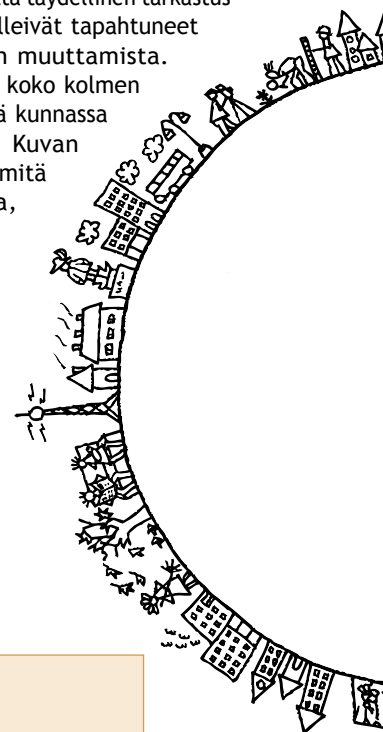
SYKLIN TOISTAMINEN JA JÄRJESTELMÄN LAAJENTAMINEN



Kun nämä viisi vaihetta sekä kaksi niitä yhdistävää elementtiä on käyty läpi, IJJ on käynnissä. Vuosittainen sykli on kuitenkin päättämätön, arvioinneista ja parannuksista koostuva prosessi. Kaikkien tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista heti projektin alkaessa. Tämä järjestelmä edellyttää pitkäjänteistä näkemystä, jonka avulla kunnat voivat aloittaa pienestä ja laajentaa prosessia ajan mittaan. Laajentuminen tapahtuu kolmella eri osa-alueella:

1. Alueellinen laajentaminen: IJJ:n käyttöönotto koko kunnan alueella sopivin indikaattorein ja tavoittein.
2. Toimijoiden laajentaminen: Kaikkien oman kunnan sisällä olevien asiaan liittyvien toimijoiden yhteistyö sekä yhteistyö naapurikuntien kanssa.
3. Ulottuvuuden laajentaminen: Kaikkien kestävään kehitykseen liittyvien ulottuvuuksien ottaminen mukaan järjestelmään.

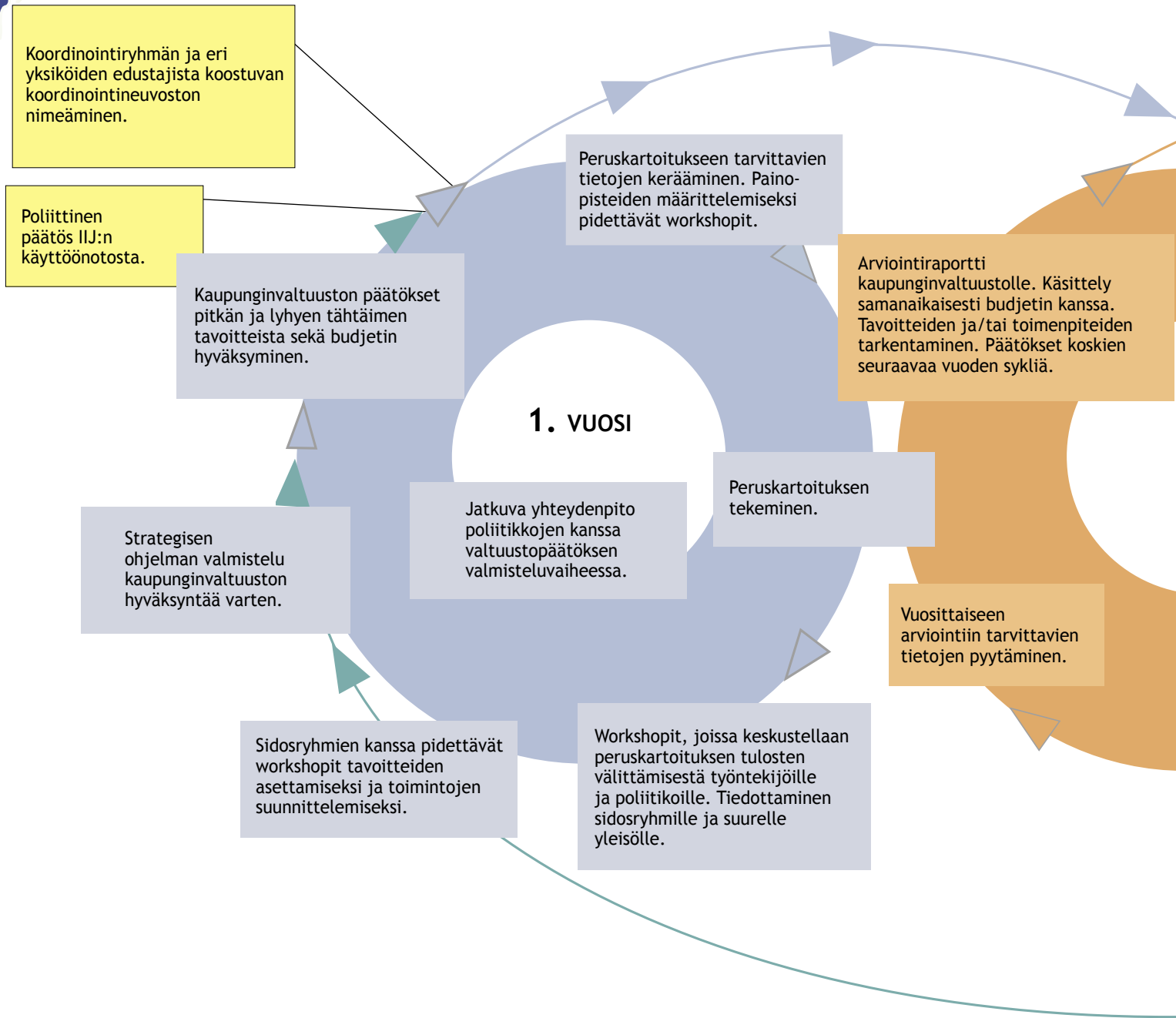
Jotkut vaiheista tehdään vuosittain, mutta täydellinen tarkastus on tarpeen vain 3-5 vuoden välein, elleivät tapahtuneet muutokset vaadi kunnan strategian muuttamista. Seuraavalla aukeamalla on esimerkki koko kolmen vuoden syklistä. Siinä kerrotaan, mitä kunnassa tämän ajanjakson aikana tehdään. Kuvan avulla yritetään esittää tarkemmin, mitä kunnassa tapahtuu vuoden aikana, vaikkakin toimintojen ajoitus vaihtelee eri kunnissa. Järjestelmän saattaminen toimintakuntoon vie aikaa, useimmiten enemmän kuin vuoden, kuten esimerkiksi ilmenee.

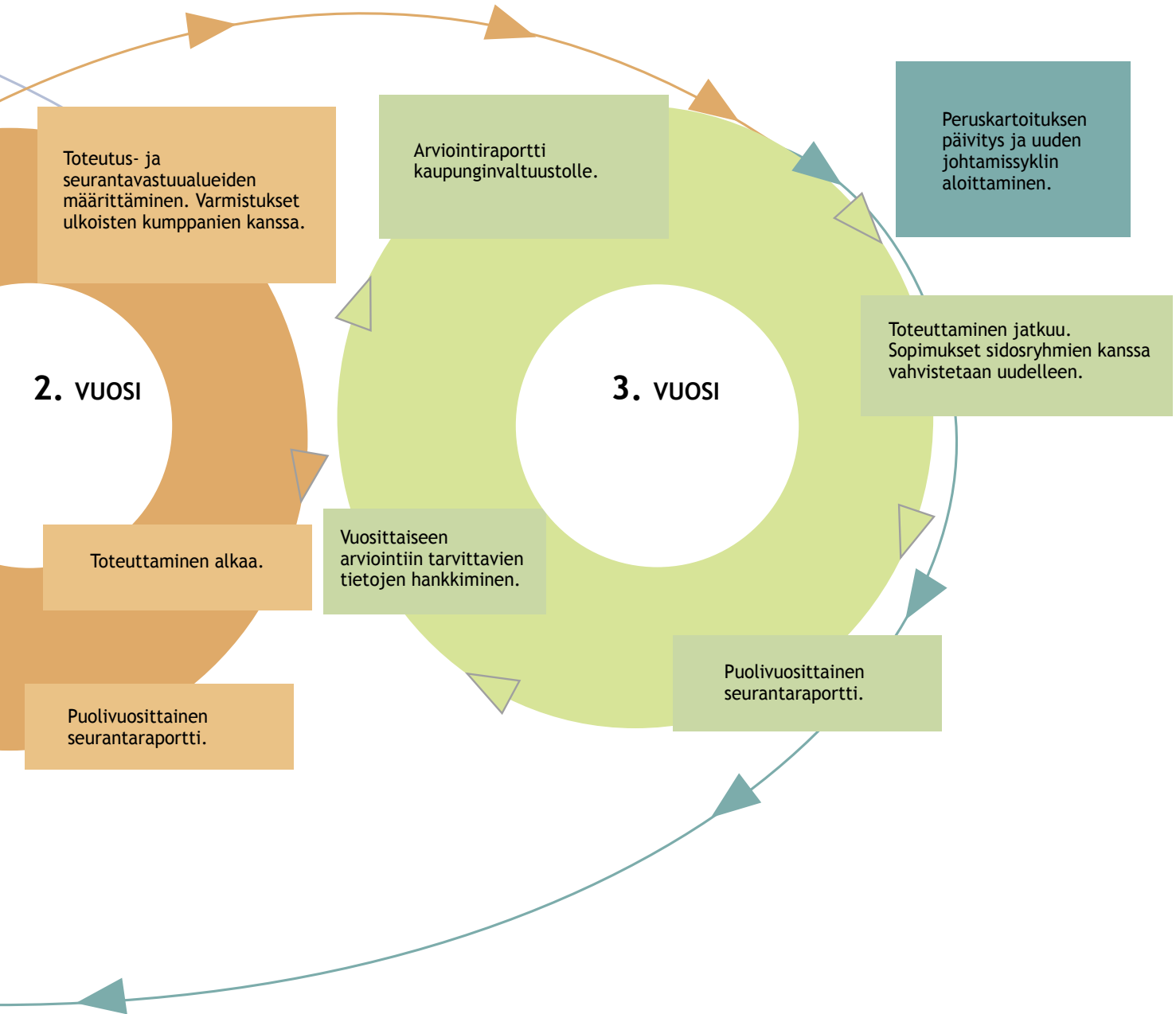


MITEN JÄRJESTELMÄ EROAA PERINTEISISTÄ YMPÄRISTÖNHALLINTAJÄRJESTELMISTÄ?

Integroidun johtamisjärjestelmän viisi vaihetta ovat yhteneviä ISO 14001 -standardin ja EMAS-järjestelmän kanssa. IJJ:ssä hallinnoidaan kuitenkin muitakin kuin ympäristöön liittyviä asioita. Siinä keskitytään lähinnä strategisiin näkökulmiin sekä paikallisten/alueellisten viranomaisten vastuuseen ja vaikutuksiin liittyviin asioihin ”taloudenpitoasioiden”, kuten esim. oman hallintokoneiston energiankulutuksen vähentämisen sijaan. ISO 14001:ssä ja EMASissa nämä näkökulmat ymmärretään niin kutsuttuina ”epäsuorina” asioina. Tämän vuoksi IJJ:n tulisi sijaita kunnan keskushallinnossa, eikä sitä voi hallinnoida mikään yksikkö yksinään, kuten asia usein on perinteisten ympäristöjohtamisjärjestelmien kanssa. Kaupunginvaltuuston eli korkeimman päättävän elimen hyväksymä strateginen ohjelma ja organisaatorakenne ovat IJJ:n vähimmäisvaatimus. Kun korkein paikallinen päätöksentekoeelin otetaan mukaan tavoitteiden asettamiseen ja arviointiin yhtäaikaaisesti vuosittaisten budjettisykliä kanssa, poliittinen sitoutuminen, järjestelmän laillistaminen ja mahdollisimman hyvät tulokset ovat taattuina. Vaikka koordinoitavaksi on kunnalla, strategisia tavoitteita toteuttavat monet eri toimijat, kuten hallintoyksiköt, yritykset ja sidosryhmät. Näin ollen sidosryhmien mukana olo kaikissa merkittävässä IJJ:n vaiheissa on myös yksi järjestelmän vähimmäisvaatimus.

ESIMERKKI JOHTAMISSYKLISTÄ





KUNNAT VALMIINA TULEVAISUUDEN HAASTEISIIN

INTEGROIDUN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN EDUT

Kunnat tarvitsevat strategisen työkalun, jonka avulla ne pystyvät vastaamaan kohtaamiinsa haasteisiin tehokkaalla tavalla. Integroitu johtamisjärjestelmä on tällainen strateginen työkalu. IJJ vastaa kuntien tarpeisiin, toimintoihin ja olemassa oleviin rakenteisiin. Vaikka eri maissa olevien kuntien rakenne, tehtävät ja hallintotavat ovat erilaisia, niissä on myös yhteisiä elementtejä. Lyhyesti sanottuna ne tarjoavat rungon paikalliselle demokratialle. Kuntien vaaleilla valitut päättäjät ovat viime kädessä vastuussa kunnan yksiköiden hallinnosta.

Kuntien toiminnan ohjaamiseen on käytetty erilaisia työkaluja. Koska maailma muuttuu nykyään nopeasti - ei vähiten ilmastonmuutokseen liittyvien haasteiden vuoksi - perinteiset pitkän ja keskipitkän tähtäimen suunnitelmat eivät tunnu soveltuvan ongelmien ratkaisuun. Jotkut kunnat käyttävät ympäristöasioissa perinteisiä ympäristöjärjestelmiä, kuten ISO 14001- ja EMAS-järjestelmää. Kunnissa on kuitenkin usein huomattu, että nämä järjestelmät eivät pysty parhaalla mahdollisella tavalla kohdistamaan toimintaa koko kunnan alueelle ja sen tuottamiin epäsuoriin vaikutuksiin, luottamushenkilöt eivät ole tarpeeksi sitoutuneita järjestelmään, järjestelmä ei pysty käsittelemään kaikkia kestävään kehitykseen liittyviä ulottuvuuksia jne. Mitä lisähyötyä IJJ siis tarjoaa? Seuraavassa esitellään joitain järjestelmän tarjoamia etuja.

KAIKKI VOIMAT SAMAA SUUNTAAN

Integroidun johtamisjärjestelmän tavoitteena on kestävä kehitys. Kestävä kehitys on ennen kaikkea yhdistämistä. Siinä yhdistetään eri politiikan alat, hallintotasot, sidosryhmät jne.

IJJ:n mukaan kestävä kehityksen käsitteen on otettava huomioon luonnonvarojemme ylläpito taloudellisten toimintojen sekä ihmisten hyvinvointiin ja parempaan elämänlaatuun tähtäävien toimien edellytyksenä. Tässä lähestymistavassa luonnonvaroja pidetään ”elämää ylläpitävinä resursseina” sekä yhteiskunnan hyvinvoinnin perustana. Taloudelliset toiminnot ovat keinoja hyödyntää näitä resursseja. Taloudelliset toiminnot ovat ihmisten toimintaa, jossa jatkuvasti muunnetaan luonnonvaroja hyväksi elämänlaaduksi. Ne eivät ole vain liiketoimintaa, vaan kaikenlaista ihmisten taloudellista toimintaa - riippumatta siitä, tapahtuuko tämä toiminta kotitaloudessa, vapaa-ajalla, toimistossa, kunnassa vai yrityksessä. Kaikilla on oma roolinsa näissä taloudellisissa toiminnoissa. Tästä huolimatta taloudellisten toimintojen perustana on oltava ihmisoikeudet (eli valinnan/toiminnan vapaus), ja toimintojen aikaansaaman hyödyn on oltava yhteiskunnan käytössä, jotta ihmisten tarpeet tyydytetään.

Näin ollen meidän on oltava innovatiivisia voidaksemme saavuttaa kunnianhimoisia tavoitteita ympäristön ja yhteiskunnan saralla. Meidän on myös kannustettava innovatiivisuuteen, sillä ympäristömme muuttuu nopeasti. Uusi tieto voi merkitä sitä, että tänään tehtyjä päätöksiä on muutettava jo huomenna.





Kestävän kehityksen edellytyksenä on taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien yhdistäminen. Lisäksi on kuitenkin yhdistettävä hallinnon eri tasoja, käytettäviä työkaluja ja eri toimijoiden toimintoja järkeväksi kokonaisuudeksi, joka vahvistaa jokaisen tahon toimintoja sen sijaan, että toiminnot olisivat ristiriidassa keskenään.

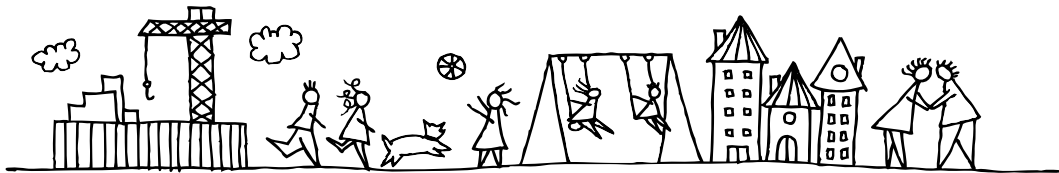
Jokaisessa kunnassa on käytävä keskustelu siitä, mitä kestävä kehitys käytännössä merkitsee omassa kunnassa ja suhteessa maailmanlaajuisiin kestäväan kehityksen haasteisiin. Koska kestävä kehitys on pitkän tähtäimen sitoumus ja koska paikalliset haasteet muuttuvat nopeasti muuttuvan maailmamme mukana, tätä kysymystä on harkittava jatkuvasti. IJJ antaa kunnille mahdollisuuden miettiä jatkuvasti uudelleen paikallisten kestäväan kehitykseen liittyvien haasteiden määritelmiä. Näin kunnat voivat ottaa huomioon uudet tiedot ja tutkimukset.

Muutoksen aikaansaaminen on myös pitkäaikainen prosessi. Tämän vuoksi johtamisjärjestelmän on kypsytävä niin, että siinä mukana olevat ihmiset tottuvat tällaiseen työskentelytapaan. Kestävä kehitys merkitsee osallistumista. Prosessissa on oltava mukana suuri määrä ihmisiä. Kestävän kehityksen hallinnointi tarkoittaa ihmisten hallinnointia - ei ympäristön, rahavarojen tai rakennetun yhteiskunnan hallintaa sellaisenaan. Näin ollen IJJ:n vaikutus kestäväan kehitykseen riippuu siitä, miten IJJ onnistuu siinä mukana olevien ihmisten hallinnoinnissa. Koska kestävä kehitys merkitsee pitkäaikaista sitoutumista, tämä tarkoittaa myös sitä, että kehitystä ei voi tapahtua lyhytaikaisten ja erillisten projektien avulla, kuten usein yritetään. Sen sijaan projektien on oltava

osa pitkäaikaista prosessia, jonka pohjana on IJJ. Pitkäaikaisessa prosessissa projekteja voidaan toteuttaa yhteiseen päämäärään tähdäten.

Kunnan kestäväan kehityksen työn tuloksellisuuden arviointi vaatii seurantatietoa. IJJ:n ytimenä olevat tavoitteet ja indikaattorit ovat elintärkeitä toiminnan arvioinnin, seurannan ja tiedottamisen kannalta. Sopivien indikaattoreiden löytäminen voi olla haastavaa ja niitä voidaan joutua muuttamaan prosessin aikana.

Lisäksi integroitu johtamistapa vähentää riskejä, sillä sen puitteissa toiminta on jatkuvaa eikä hetkellisestä tarpeesta syntyvää. Näin on mahdollista pienentää ympäristövahinkojen/katastrofien sekä kansalaisten yhteiskunnallisten ja lainsäädännöllisten konfliktien todennäköisyyttä sekä parantaa suunnittelun luotettavuutta sijoittajien kannalta jne. Integroitu lähestymistapa perustuu EU:n näkemyksiin tavasta edistää paikallista kestäväan kehitystä. Näin ollen integroidusta johtamisjärjestelmästä voi olla apua kunnille, mikäli ne hakevat taloudellista tukea EU:lta.



KAIKKI NARUT POLIITTISTEN PÄÄTTÄJIEN KÄSISSÄ

Poliittiset päättäjät ovat vastuussa päätösvallassaan olevien resurssien käytöstä kansalaisten hyvään elämänlaadun takaamiseksi. Tämä merkitsee luonnonvarojen sekä sosiaalisten ja taloudellisten resurssien hyödyntämistä tehokkaalla tavalla. Kaikki nämä resurssit ovat kunnille elintärkeitä. Tämän lisäksi päättäjien on osattava ottaa huomioon eri resurssien väliset yhteydet. Kun resursseja käsitellään erossa toisistaan, resurssien käyttö ei ole kokonaisuudessaan tehokasta. IJJ helpottaa resurssien tasapainoista ja laaja-alaista hyödyntämistä.

Luottamushenkilöt tekevät päätökset ja piirtävät suuntaviivat kunnan toiminnalle. Lisäksi he jakavat päätöksensä toteuttamiseen tarvittavat resurssit hallinnolle. Heidän päätöksensä on perustuttava tarpeelliseen ja ajantasaiseen tietoon nykytilanteesta. Päättäjille on myös annettava palautetta, jotta he näkevät, ovatko heidän päätöksensä vaikutukset olleet toivotunlaiset sekä ovatko tehdyt toimenpiteet tehokkaita yritettäessä ratkaista paikallisia haasteita.

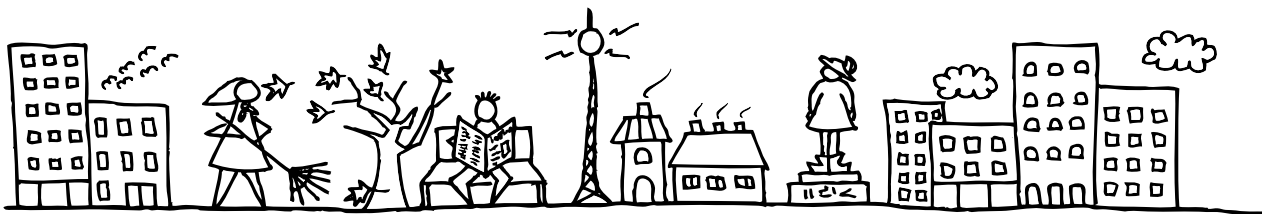
IJJ tarjoaa strategisen rungon paikalliselle kestäväälle kehitykselle, johon voidaan ottaa mukaan kaikkien asiaan liittyvien alojen suunnitelmat ja ohjelmat ja hallinnoida niitä yhtenäisesti. IJJ on organisoitu kunnan keskushallintoon jonkun tietyn hallinnonalan sijasta. IJJ on talousarvion laadinnan tapaan vuosittainen prosessi. Se tulisi suorittaa samaan aikaan talousarvion laadinnan kanssa, jotta päättäjillä on mahdollisuus säännöllisesti tarkastaa kunnan menojen lisäksi myös tehtyjen päätösten vaikutukset kestävä

kehityksen näkökulmasta. Koska maailma muuttuu nopeasti, päättäjät tarvitsevat käyttöönsä työkalun, jonka avulla he voivat usein ja kriittisesti arvioida suunnitelmia, toimenpiteitä, saavutuksia ja suorituskykyä. Perinteiset pitkän ja keskipitkän tähtäimen suunnitelmat eivät tunnu soveltuvan näiden ongelmien ratkaisuun. Syklinen hallintaprosessi on parempi vaihtoehto, koska siinä on mahdollisuus korjata toimenpiteitä ajoissa, mikäli uudet tiedot osoittavat korjausten olevan tarpeen.

HALLINNOLE HELPOMPI TOIMEENPANO

Vaikka poliittiset päättäjät ovat viime kädessä vastuussa päätöksenteosta, poliittisten päätösten toteuttajana toimii kunnan hallinto. Kunnassa on monia eri hallinnonaloja, jotka on jaettu virastoihin. Niillä on useita eri sidosryhmiä, kuten yksittäiset kansalaiset, kansalaisjärjestöt, yritykset ja yliopistot jne.

Naapurikunnat ja niiden asukkaat vaikuttavat kunnan hallintoon ja päinvastoin, samalla tavalla kuin kansalliset ja paikalliset viranomaiset vaikuttavat hallinnon alempiin tasoihin. Nämä kaikki yhdessä merkitsevät valtavaa määrää ihmisiä, joiden toimintaa tulisi ohjata yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.





Analysoitaessa kuntaa ja sen hallintoa löydetään useimmiten suuri määrä visioita, suunnitelmia, ohjelmia, strategioita, toimintasuunnitelmia, lainsäädäntöä, kansallisia määräyksiä, budjetteja jne. Kokonaiskuva on usein pirstaleinen ja epäjohdonmukainen ja vaikeuttaa eri toimintaperiaatteiden keskinäisten vaikutusten arviointia. Yhdessä yksikössä työskentelevän ihmisen on vaikeaa nähdä omaa rooliaan suunnitelmien, ohjelmien ja strategioiden jne. toteuttamisessa. Lyhyesti sanottuna alueellisen kestävän kehityksen haasteet pohjautuvat osittain koordinoitavuuteen. Tämä johtuu kuntien roolien monitahoisuudesta. Hallinnon on oltava tehokasta, jotta kaikki mukana olevat ihmiset tulevat otetuksi huomioon.

Integroitua johtamisjärjestelmää käyttävät kunnat pitävät sitä koordinoituvana. Vuosittainen prosessi tekee koordinoinnista ja yhtenäistämistä helpompaa. IJJ:n organisaatorakenne on prosessia eteenpäin vievä voima. Koska järjestelmä perustuu systemaattisiin ja vuosittain toistuviin vaiheisiin, kunta pystyy koska tahansa tarvittaessa arvioimaan uudelleen suunnitelmiaan, strategioitaan ja toimintasuunnitelmiaan jne. Prosessi tarjoaa puitteet kunnan toiminnalle, ja näissä puitteissa voidaan selvittää, kuinka ja missä kunnan olemassa olevia työkaluja tulee käyttää. Tärkeä osa IJJ:ä on yhteistyö sektorien välillä. Eri ammattialojen edustajien ja sektorien välinen vuoropuhelu on tärkeää, jotta voitaisiin ymmärtää muiden sektorien tekemän työn arvo sekä kuinka yhden sektorin toiminta vaikuttaa muihin sektoreihin. Myös tässä vuosittainen prosessi antaa mahdollisuuden ymmärtää miksi, mistä, miten ja koska on vuoropuhelun aika. Näin myös ymmärretään paremmin asetetut tavoitteet ja niihin liittyvä sitoutuminen. Lisäksi järjestelmän avulla varmistetaan toimintojen toteuttaminen ja vähennetään riskiä, että suunnitelmat jäävät hyllylle pölyttymään.

IJJ tarjoaa puitteet myös osallistumisprosesseille. Osallistumisprosessit olivat Rion konferenssissa vuonna 1992 esitetyn paikallisen Agenda 21 -ohjelman ytimenä. Siitä lähtien monet kunnat ovat tehneet työtä paikallisen Agenda 21 -ohjelman avulla. Johannesburgin konferenssissa vuonna 2002 todettiin kuitenkin, että LA21 -prosesseja on syytä elvyttää: oli syytä siirtyä suunnitelmasta toimintaan. Kun osallistumisprosessit otetaan osaksi IJJ:ä, hallintoorganisaatio näkee missä ja milloin osallistumisprosesseja voidaan käyttää kuntien strategisissa ohjauksessa. Vaikka on monia erilaisia osallistumismenetelmiä, ne on liitettävä osaksi kunnan strategiaa prosesseja, jotta niillä olisi merkitystä. Osallistava lähestymistapa varmistaa läpinäkyvän ja vakaan päätöksenteon, ja se motivoi asukkaita toteuttamaan omalta osaltaan tavoitteita, joissa vaaditaan yksilöiden käyttäytymisen muuttumista.

Lainsäädäntö sekä paikallinen, kansallinen ja EU-tason tilastointi edellyttävät kuntia tuottamaan tietoa ja raportoimaan monille eri viranomaisille tai organisaatioille. Kuntien vapaaehtoiset sitoumukset vaativat myös edistymisestä kertovaa raportointia. Usein näitä tiedon tuottamisen ja raportoinnin prosesseja ei ole harmonisoitu, jolloin vaarana on, että hallinto tekee saman työn useaan kertaan. Seuranta- ja raportointivollisuuksien harmonisointi on mahdollista, jos ne otetaan osaksi IJJ:n kokonaisprosessia.



LÄPINÄKYVYYTTÄ SIDOSRYHMILLE JA KANSALAISILLE

Kunnan kestävän kehityksen parantamiseksi tehtävän työn on oltava selvästi näkyvää kunnan sidosryhmille ja asukkaille. Prosessissa ei voida keskittyä vain kunnan hallinnon sisäisiin toimijoihin. Jotta kestävään kehitykseen tähtäävät toimenpiteet onnistuisivat, paikalliset sidosryhmät on otettava mukaan toimintaan. Sidosryhmien on tärkeää ymmärtää, milloin ja miten he voivat osallistua kunnan päätöksentekoprosesseihin sekä osallistumisensa mahdolliset vaikutukset.

Osana IJJ:ä kunnat tekevät julkisia ja läpinäkyviä sidosryhmien osallistumista koskevia pelisääntöjä. Niissä on selkeää ja konkreettista tietoa siitä, milloin ja miten sidosryhmät voivat osallistua prosessiin ja millaisia vaikutuksia heidän osallistumisellaan on. IJJ tarjoaa sekä sidosryhmille että varsinkin asukkaille läpinäkyvää tietoa kunnasta ja siitä, miten päätöksiä tehdään ja seurataan. Lisäksi siinä kerrotaan selkeästi päätöksenteon pohjana olevasta peruskartoituksesta. Asetetut tavoitteet tarjoavat asukkaille selkeää tietoa kunnan poliittisten päättäjien suunnitelmista. Seurannan avulla he saavat tietää, kuinka hyvin tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu ja kuinka hyvin verorahoja käytetään kunnassa. Tämä on osa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden tulosvastuullisuutta asukkaita kohtaan: he kertovat asukkaille, kuinka hyvin he ovat onnistuneet johtamaan kuntaa kohti asetettuja visioita ja tavoitteita.

PAIKALLISTEN TOIMINTOJEN HALLINTA

MAAILMANLAAJUISTEN TAVOITTEIDEN HYVÄKSI

Alueellisten, kansallisten, EU-tason ja maailmanlaajusten haasteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien paikallisten mahdollisuuksien analysointi osana peruskartoitusta tarjoaa mahdollisuuden määrittää oman seudun rooli maailmanlaajuisessa kentässä. Kunta on kuitenkin ihmisiä lähinnä oleva hallinnon taso. Paikallinen taso on samalla osa muita tasoja, ja nämä tasot vaikuttavat toinen toisiinsa. Kunnilla on naapurikuntia ja yhdessä ne ovat osa laajempaa aluetta - EU-jäsenvaltiota ja lopulta koko maailmaa. Nykyisin tiedetään hyvin, että kestävän kehityksen haasteet ovat maailmanlaajuisia haasteita eivätkä ongelmat pysy kuntarajojen sisällä. Juuri paikallisella tasolla pystytään kuitenkin tekemään paljon, jotta kaikki yhteiskunnan osat saataisiin mukaan taistelemaan maailmanlaajusten haasteiden ratkaisemiseksi. Tämän vuoksi IJJ:n on autettava ymmärtämään paikallisten ja maailmanlaajusten haasteiden väliset yhteydet.

IJJ tarjoaa seurantamekanismin, jonka avulla voidaan nähdä paikallisen tason maailmanlaajuiset vaikutukset. Kun seuranta- ja raportointitoimenpiteet harmonisoidaan paikallisella tasolla, paikallisen, alueellisen, kansallisen, EU:n tason ja maailmanlaajuisen tason on helpompi käyttää hyväkseen paikallista tietoa omissa työssään ja strategioissaan.

Jotta voitaisiin saavuttaa päämäärät, joihin myös ulkoiset toimijat vaikuttavat, kunnilla on oltava käytössä keinoja, joiden avulla voidaan ottaa huomioon myös naapurikuntiin ja -seutuun kohdistuvat vaikutukset. Kunnilla voi olla käytössä oma IJJ, mutta ne voivat samaan aikaan tehdä yhteistyösopimuksia naapurikuntien kanssa voidakseen sopia yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä.





OSLON YHTEISTYÖKUMPPANIT

Oslon kaupunki etsii tapoja tehdä yhteistyötä naapurikuntien sekä seututason ja kansallisen tason kanssa yhteisten haasteiden kukistamiseksi. Oslon alueen kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet noin 19 % vuodesta 1991. Suurin osa tästä lisääntymisestä on tapahtunut viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tämä johtuu lähinnä tieliikenteen määrän kasvusta. Kiinteistöjen ja laitosten kasvihuonekaasupäästöt ovat kuitenkin tasaantumassa. Oslon kaupunki hyväksyi Oslon suurkaupunkialuetta koskevan ilmasto- ja energiatoimintapaketin yhdessä Akershusin ja Buskerudin kuntien kanssa Norjan ympäristöministeriön tuella. Paketin tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä alueella 50 % vuoteen 2030 mennessä. Tämä tukee myös Norjan Kioton sopimukseen liittyvien

tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden saavuttamiseksi Oslon kaupunginvaltuusto on päättänyt korvata 95 % kunnallisissa rakennuksissa olevista öljypolttimista biopolttoainepolttimilla tai kaukolämmityksellä. Lisäksi kaupunki hankkii kaikille toimistoille ja palveluyksiköille ympäristösertifikaatit, jotka vähentävät osaltaan energiankäyttöä. Kaupungin on toimittava tässä hyvänä esimerkkinä, jotta muut kaupungin alueen toimijat liittyisivät mukaan toimintaan.



”Kestävä kehitys merkitsee mukaan ottamista. Tässä prosessissa on oltava mukana suuri määrä ihmisiä.”



YHTEENVETO

Integroitu johtamisjärjestelmä on tapa kohdata kuntien yhä lisääntyvät haasteet tehokkaammin ja ennakoiden. Uusia tutkimuksia, tietoja ja haasteita tarvitaan osaksi kuntien suunnittelua. Tässä prosessissa on helppo eksyä ja kadottaa punainen lanka. Esimerkiksi monet eurooppalaiset kokevat nykyään nopeasti muuttuvan ilmaston kouriintuntuvia vaikutuksia kuten lämpöaaltoja, tulvia, myrskyjä ja metsäpaloja. Nykyisten kielteisten ympäristöllisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten vuoksi Euroopan poliittiset johtajat ovat huomanneet, että on erittäin tärkeää kehittää kunnianhimoisia ja radikaaleja poliittisia tavoitteita ja toimeenpanna ne vastauksena ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin.

Ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaavat eurooppalaiset ja kansalliset tavoitteet on toteutettava paikallisesti ja alueellisesti. Kunnat ovat osa ongelmaa, mutta niillä on valtavat mahdollisuudet taistella ilmastonmuutosta vastaan laatimalla ja toteuttamalla ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen strategioita sekä oman toimintansa osana että asukkaidensa osallistumisen kautta. Kunnat ovat vastuussa monista eri suunnittelu- ja hallintotoiminnoista. Niillä on mahdollisuus toteuttaa konkreettisia toimia. Ne ovat myös suoraan mukana valistuksessa, kannusteiden asettamisessa ja tuen tarjoamisessa yhteisöilleen ilmastonmuutoksen torjumisessa.

Ilmastonmuutoksen haasteeseen vastaaminen on kunnille kuitenkin melko uusi, suuri ja monimutkainen tehtävä. Ilmastonmuutos liittyy useimpiin asioihin ja sektoreihin kunnan kehittämisessä. Lisäksi ilmastonmuutoksella on valtava vaikutus kuntien asukkaiden elämänlaatuun ja talouden toimintaedellytyksiin. Se on vakava uhka kuntien kestäväälle kehitykselle. Ilmastonmuutoksen torjumiseen vaaditaan yhtenäistä lähestymistapaa. Vain harvat kunnat ovat kuitenkin kehittäneet ja ottaneet käyttöön tehokkaita ja joustavia integroidun ympäristöjohtamisen rakenteita ja toimintatapoja.

Koska maailma muuttuu nykyään nopeasti, perinteinen pitkän ja keskipitkän tähtäimen suunnittelu ei sovellu näiden ongelmien ratkaisuun. Ei ole olemassa tarpeeksi keinoja toistuvaan suunnitelmien, toimintojen, suorituskyvyn ja saavutusten uudelleenarviointiin. Syklinen hallintajärjestelmä on parempi vaihtoehto, koska siinä on mahdollisuus korjata toimenpiteitä ajoissa, jos uudet tiedot osoittavat korjausten olevan tarpeen.

Integroidun johtamisjärjestelmän avulla työskentelevät kunnat ovat osoittaneet, että integroiva lähestymistapa tarjoaa paremmat mahdollisuudet ymmärtää päätösten, toimintojen ja tulosten keskinäiset yhteydet. IJJ:n avulla eri toimijat pystyvät näkemään oman työnsä vaikutukset toisten työhön. Sen avulla kunta voi toimia ennen kuin on liian myöhäistä, minkä lisäksi sen avulla saadaan kunnan eri sektorit nopeasti puhaltamaan yhteiseen hiilen yhteisen päämäärän hyväksi.

KUINKA IJJ VOI HYÖDYTTÄÄ OMAA KUNTAASI?

LÖYDÄT KATTAVAN TIETOPAKETIN INTERNETISTÄ!

WWW.LOCALMANAGEMENT.EU

Esiteltyämme integroidun johtamisjärjestelmän osa-alueet ja edut tässä lyhyessä oppaassa kutsumme sinut seuraavaksi vierailemaan osoitteessa www.localmanagement.eu ja saamaan tarkempaa tietoa ja ohjausta siitä, miten IJJ voi auttaa juuri sinun kuntaasi.

Internetissä voit tutkia tarkemmin järjestelmän sykliä ja sen eri vaiheita. Siellä käytössäsi on lisää kaupunkiesimerkkejä ja käytännön ohjeita IJJ:n kanssa työskentelemisen aloittamiseen. Sivustolle on koottu linkkejä ja lähteitä, joiden avulla voit hakea vielä enemmän tietoa johtamisjärjestelmästä, kestävästä kehityksestä, EU:n menettelytavoista ja lainsäädännöstä, sidosryhmien mukaan ottamisesta ja muusta aiheeseen liittyvästä.

Koska online-opas on Managing Urban Europe-25 -projektin lopputuote, esimerkkeinä käytetään projektissa mukana olleita 25 pilottikaupunkia ja -aluehallintoa. Nämä ovat Leeds ja Lewesin aluevaltuusto (Iso-Britannia), Ancona ja Sienan maakunta (Italia), Riika (Latvia), Kaunas ja Siauliai (Liettua), Oslo (Norja), Tukholma ja Växjö (Ruotsi), Lahti ja Turku (Suomi), Balatonfüred, Siofok ja Balatonjärven kehityksen koordinoititointoimisto (Unkari), Ascha, Berlin-Lichtenberg, Donaueschingen, Ludwigsburg, Neu-Ulm, Nordhausenin maakunta, Paderborn, Tübingen, Wiesbaden ja Würzburg (Saksa).



WWW.LOCALMANAGEMENT.EU



LÄHTEET

Kaupunkiesimerkkien kirjoittajat tai editoijat ovat Timo Permanto (Lahti), Ian Kedge (Lewes), Torbjörn Hedhammer (Växjö), Vilija Guzyte (Kaunas), Guttorm Grundt (Oslo), Pekka Salminen (Turku), Maria Carlsson (Tukholma) ja Albert Geiger (Ludwigsburg)

Sivulla 14 oleva sidosryhmien määritelmä on YK:n yhdyskuntaohjelman mukainen

Aalborgin sitoumukset: www.aalborgplus10.dk

ecoBUDGET: www.ecobudget.com

Ympäristöhallinta- ja auditointimenetelmä EMAS: <http://EY.europa.eu/environment/emas>

ISO 14001: http://www.iso.org/iso/management_standards.htm

Tulevaisuuskonferenssi: www.futuresearch.net

Strateginen ympäristöarviointi: direktiivi 2001/42/EY

Ilmanlaatudirektiivi 96/62/EY

Elinpiiridirektiivi 92/43/ETY

Meludirektiivi 2002/49/EY

Vesipuidedirektiivi 2000/60/EY

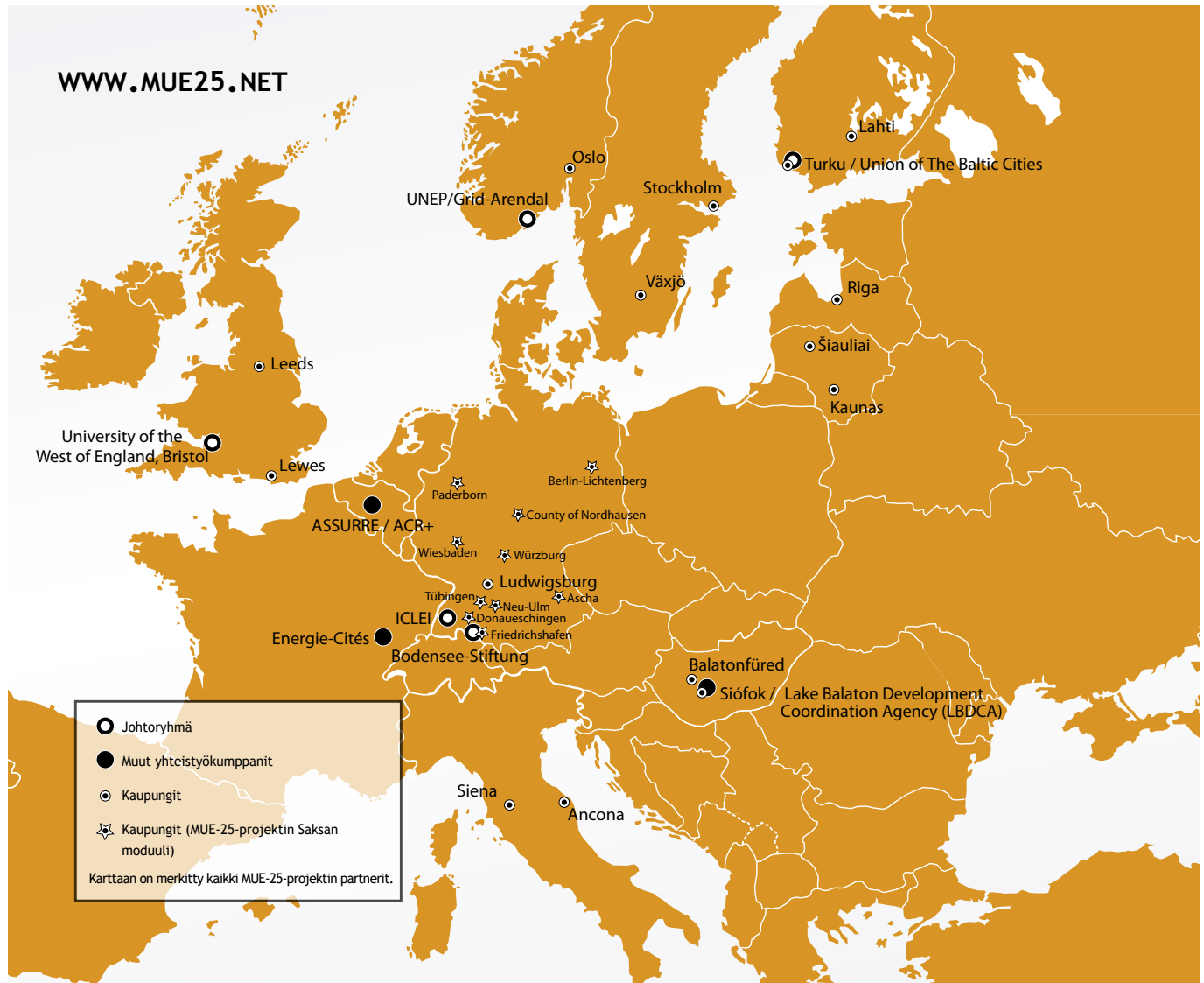
Kaupunkiympäristön temaattinen strategia: http://EY.europa.eu/environment/urban/home_en.htm

Managing Urban Europe-25 -projekti: <http://www.mue25.net>

MANAGING URBAN EUROPE-25



Malli kehitettiin yhteistyössä 25 eurooppalaisen kaupungin ja alueen kanssa Managin Urban Europe-25 -projektin puitteissa.



INTEGROITU JOHTAMINEN – KOHTI PAIKALLISTA JA ALUEELLISTA KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ

Eurooppalaiset kunnat ja seutukunnat kohtaavat yhä suurempia haasteita, jotka aiheuttavat paineita niiden hallinnolle. Tämä julkaisu esittelee integroidun johtamisjärjestelmän (IJJ), jonka avulla kunnat ja seutukunnat pystyvät vastaamaan näihin haasteisiin tehokkaasti ja aikaansaamaan kestäväää kehitystä koko lähialueellaan.

Tässä julkaisussa on kuvattu IJJ:n pääelementit sekä käytännön esimerkkejä kunnista, jotka ovat jo ottaneet järjestelmän käyttöönsä. Tarjolla on myös tietoa monista IJJ:n tarjoamista eduista. Tarkempaa tietoa ja ohjeita siihen, miten oma kuntasi voi hyötyä IJJ:stä on osoitteessa www.localmanagement.eu.

www.localmanagement.eu



Integroitu johtaminen - Kohti paikallista ja alueellista kestäväää kehitystä

© Itämeren kaupunkien liiton (UBC) ympäristökomissio, 2008

ISBN 978-952-5725-32-2



Bayerisches Staatsministerium
für Umwelt, Gesundheit und
Verbraucherschutz