

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

ESISELVITYS KUNTIEN KIRITYSVÄLINEISTÄ ILMASTO- JA KIERTOTALOUSTOIMIIN

25.5.2022

Janne Antikainen, MDI • Samuli Manu, MDI • Anna Laiho, MDI
Kati Berninger, Tyrsky-Konsultointi • Oras Tynkkynen, Tyrsky-Konsultointi
Riikka Leskinen, Valonia • Anni Lahtela, Valonia



SISÄLTÖ

ESIPUHE - MIKSI ESISELVITYS ON TEHTY	1
1. JOHDANTO	2
1.1 Selvitystyön eteneminen ja raportin sisältö	2
2. KUNTIEN ILMASTO- JA KIERTOTALOUSTOIMET MDI:N KUNTAKYSELYSSÄ	4
3. KANSALLINEN INVENTAARIO KIRITYSVÄLINEISTÄ	6
3.1 Normiohjaus	7
3.2 Taloudellinen ohjaus	8
3.3 Informaatio-ohjaus	9
3.4 Sopimusohjaus	10
3.5 Muu ohjaus	10
3.6 Havaintoja kansallisesta kartoituksesta	11
4. KANSAINVÄLINEN VERTAILU	13
5. LUPAAVIMMAT KIRITYSVÄLINEET OHJAUSMUODOITTAIN	15
5.1 Taloudellinen ohjaus	15
5.2 Informaatio-ohjaus	16
5.3 Sopimusohjaus	19
5.4 Muut mahdolliset ohjauskeinot	21
5.5 Ohjauskeinojen yhdistäminen	21
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	23
6.1 Käynnistysvaiheessa suurin tukitarve	24
6.2 Edelläkävijöille kannusteita entistä kunnianhimoisempaan työhön	25
6.3 Kiertotaloudelle omia kiritysvälineitä	25
6.4 Kuntien roolia muiden toimijoiden tuuppajana vahvistettava	26
6.5 Tukijärjestelmää yhtenäistettävä	27
6.6 Sopimustoiminnalle tarvitaan yhtenäinen kehikko	27
6.7 Vapaa-ajattelun tuotoksia laatikon reunalta tai sen ulkopuolelta	29
6.8 Jatkotutkimuksen aiheet ja kriittiset kysymykset	29
LIITTEET	31
Liite 1. Jäsentelykehikko kunnille	32
Liite 2. Haastattelukysymykset fokusryhmille	33

Liite 3. Ohjausryhmän lisäksi eri työvaiheisiin osallistuneet organisaatiot	34
Liite 4. Kuntakyselyn tulokset	49
Liite 5. Ohjausvälineiden kansallinen inventaario - pitkä lista	64
Liite 6. Kansainvälisen ohjauskeinovertailun tarkemmat tiedot	66

Esipuhe - miksi esiselvitys on tehty

Ilmasto- ja kiertotaloustoimet ovat entistä vahvemmin kaupunkipolitiikan agendalla. Marinin hallitus on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen hiilineutraalista Suomesta vuonna 2035, ja yhä useammat kunnat haluavat kiritystä kohti tätä tavoitetta. Painetta kuntiin syntyy myös kentän suunnasta - yritykset näkevät esimerkiksi päästöjä, kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta koskevan sääntelyn kilpailukykyä edistävänä tekijänä ja kuntalaiset vaativat konkreettisia ja nopeita toimia.

Päätökset ja valinnat kunnissa ovat merkittävässä roolissa. Niihin tarvitaan tukea ja kiritystä niin taloudellisesti kuin informaation, sopimusten ja normien kautta. Esiselvitys tehtiin kartoittaaksemme ajantasaisen tilannekuvan kuntien ohjauksesta sekä selvittääksemme, mitkä kiritysvälineet motivoivat kuntia parhaiten ilmasto- ja kiertotaloustoimissa.

Selvityksen tavoitteena on ollut myös hahmottaa, millaiset valtion kuntiin kohdistamat ohjauskeinot ("kiritysvälineet") tuovat lisäarvoa kansallisten ilmastopolitiikan ja kiertotalouden tavoitteiden edistämiseen. Tarkastelujen pohjalta selvityksessä arvioitiin kiritysvälineille erilaisia toteutustapoja ja pohdittiin eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia.

Selvitystyö on tehty konsortiossa, jonka muodostivat MDI, Tyrsky-Konsultointi ja Valonia. Selvityksen toimeksiantajana toimi ympäristöministeriö. Työn ohjausryhmään kuuluivat puheenjohtajana Suvi Anttila (YM) sekä varsinaisina jäseninä Miia Berger (YM), Antti Hautaniemi (STM), Markku Heinonen (Lappeenrannan kaupunki), Heli Hätönen (STM), Pauliina Jalonen (Kuntaliitto), Olli Maijala (YM), Tuuli Myllymaa (SYKE), Taina Nikula (YM), Niina Nousjärvi (YM), Elina Ojala (Lahden kaupunki), Katja Palonen (TEM), Olli-Pekka Pietiläinen (YM), Noomi Saarinen (LVM), Jyri Seppälä (SYKE), Heikki Sorasahi (YM), Emma Terämä (VM), Lotta Mattsson (VM) ja Olli Voutilainen (TEM). Ohjausryhmä kokoontui työn aikana seitsemän kertaa. Kiitän tutkimuskonsortiota työstä ja ohjausryhmää ansiokkaasta ja inspiroivasta ohjauksesta.

Kirien kohti vuotta 2035,

Suvi Anttila, ympäristöministeriö

1. Johdanto

Valtion ohjauskeinot voidaan luokitella pääsääntöisesti neljään koriin. Normiohjaukseen voidaan lukea erilaiset säädöksiin perustuvat velvoitteet, rajoitukset ja kiintiöt sekä toisaalta kestävien ratkaisujen sääntelyesteiden raivaaminen. Esimerkiksi kuntia voidaan velvoittaa ilmastolailla laatimaan ilmastosuunnitelma. Taloudelliseen ohjaukseen kuuluvat mm. verot ja maksut, investointi-, tuotanto- ja TKI-tuet sekä päästökauppajärjestelmät. Esimerkiksi valtio voi myöntää tukea kuntien ilmasto- ja kiertotaloushankkeille. Informaatio-ohjaukseen voidaan laskea monenlaisia keinoja, kuten viestintäkampanjat, kasvatus ja koulutus, opastus ja neuvonta sekä sertifikaatit, tuoteselosteet ja merkit. Esimerkiksi kunnille voidaan järjestää koulutusta päästö- ja luonnonvarabudjetoinnista. Valtio voi myös katalysoida toimijoiden yhteistyötä ja vapaaehtoisia toimia mm. sopimuksin. Esimerkiksi MAL-sopimuksilla valtio ja kunnat voivat sopia yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisestä vähäpäästöiseen suuntaan.

Kunnilla on ilmasto- ja kiertotaloustyössä ratkaiseva rooli. Suuri osa kuntien kiertotalous- ja ilmastotavoitteista ja -toimenpiteistä perustuu kunnan omiin päätöksiin, toimenpiteisiin, investointeihin ja strategiaan linjauksiin. Kuntien työkaluihin kuuluvat mm. yhdyskuntasuunnittelu ja rakentaminen, toimitilaratkaisut, joukkoliikenne ja kuljetukset, koulutus, elinkeinopolitiikka, metsähoito sekä julkiset hankinnat. Omistajaohjauksella vaikutetaan esimerkiksi energia-yhtiöihin, joista suuri osa on kuntaomisteisia.

Merkittävä osa kunnan roolista muodostuu siitä, että ne voivat katalysoida muutosta kuntalaisten sekä kunnan alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen toiminnassa. Kunnat voivat edistää ja vauhdittaa asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten ilmasto- ja kiertotaloustoimia sekä kestäviä valintoja esimerkiksi viestinnällä, tuuppauksella ja kokeiluilla. Eri toimijoita voidaan tuoda yhteen yhteiskehittämään toimia. Ilmastomuutoksen hillinnän ohella sopeutumisessa kunnilla on myös iso rooli. Tässä esiselvityksessä sopeutuminen rajattiin kuitenkin tarkasteltavien kiertäjävälineiden ulkopuolelle.

Kuntien tilanteet vaihtelevat merkittävästi mm. sen perusteella, mikä on niiden sitoutumis- ja valmiusaste ilmasto- ja kiertotaloustoimien toteuttamiseen (ks. alustava ryhmittely liitteessä 1). Kuntien ryhmittely auttaa kohdistamaan ohjauskeinoja erilaisissa tilanteissa oleville kunnille ilman, että syyllistetään niitä, joiden taloudelliset resurssit tai osaaminen ei ole vielä avainpelaajaluokkaa. Kiertäjävälineiden tarkoitus on auttaa kaikkia kuntia kirkkaimaan.

1.1 Selvitystyön eteneminen ja raportin sisältö

Työssä hyödynnettiin MDI:n kuntakyselyä (www.mdi.fi/kuntakysely), joka kohdistettiin kaikille Manner-Suomen kunnille ja niiden johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Kyselyn avulla saatiin ajantasaista tietoa kuntien nykytilanteesta ja toiveista liittyen ilmasto- ja kiertotaloustyöhön ja sen edistämiseen. Keskeiset havainnot kuntakyselystä on esitetty luvussa 2.

Työn alkuvaiheessa koottiin ajantasainen tilannekuva kuntien ilmasto- ja kiertotaloustoimien nykyisestä ja kaavailusta ohjauksesta Suomessa. Kirjallisuuskatsaus perustui kansallisiin strategioihin, oppaisiin ja katsauksiin. Kartoitusta auttoi hahmottamaan nykyisen ohjauksen laajuutta ja tunnistamaan merkittävimpiä katvealueita. Kansallinen inventaario on esitetty luvussa 3. Työtä ei laennettu EU-ohjauskeinoihin, mutta muutamia mainintoja on tuotu mukaan lukuun 4. Lisäksi tehtiin tarkastelu keskeisissä verrokkimaissa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa käytettävistä ohjauskeinoista. Kartoitettujen kiertäjävälineiden on esitetty liitteissä 4 ja 5.

Osana selvityksen taustatiedon keruuta ja nykytilanteen kartoitusta haastateltiin kuntien edustajia ja niiden ulkopuolisia asiantuntijoita (haastattelukysymykset ovat liitteenä 2). Haastatteluihin osallistui 18 eri kunnan edustajia osana ryhmähaastatteluita. Yksi kuntaryhmistä koostui pelkästään Fisun kunnista, toinen Fisun ulkopuolisista suurista- ja keskisuurista kunnista ja kolmas pienemmistä kunnista. Fisun (Finnish Sustainable Communities) on edelläkävijäkuntien verkosto, joka tavoittelee hiilineutraalisuutta, jätteenkierrätystä ja globaalisti kestävästä kulutuksesta vuoteen 2050 mennessä. Kaikki haastatteluihin osallistuneet kunnat ovat jo ennestään edes jossain määrin aktiivisia ilmasto- ja kiertotaloustyössä. Kuntien edustajien lisäksi haastateltiin

kahdeksaa muuta asiantuntijaa (LUT, Kuntarahoitus, SYKE, Kuntaliitto). Haastatteluihin ja alla kuvattuihin työpajoihin osallistuneet tahot on esitetty liitteessä 3.

Tammikuussa järjestettiin työpajamaisesti laajennettu ohjausryhmän kokous, johon osallistui myös muita keskeisiä kansallisia toimijoita. Helmikuussa (17.2.) järjestettiin kick-off-työpaja, johon oli kutsuttu laajasti kuntakentän ja valtionhallinnon edustajia. Työpajassa käytiin keskustelua kiritysvälineistä kansallisen ja kansainvälisen ohjauskeinoselvityksen sekä haastatteluiden perusteella muotoiltujen kysymysten pohjalta ohjauskeinoryhmittäin. Tulosten perusteella laadittiin listat potentiaalisista kiritysvälineistä, jotka on raportoitu kunkin ohjauskeinoryhmän kohdalla luvussa 5.

Maaliskuussa järjestettiin neljä syventävää työpajaa kuntatyypeittäin:

- 16.3. suuret kaupunkiseudut
- 23.3. maakuntakeskusten seudut
- 29.3. seutukaupunkien seudut (eli maakuntien 2. ja 3. kaupungit naapurikuntineen)
- 30.3. maaseutumaiset seudut

Taustamateriaalista poimittiin räätälöidysti näihin pajoihin yhteensä yhdeksän kiritysvälinettä keskusteltavaksi talous-, informaatio- ja sopimusohjausryhmissä, kolme kiritysvälinettä kussakin ryhmässä. Jokaisessa pajassa oli työstettävänä samat kiritysvälineet.

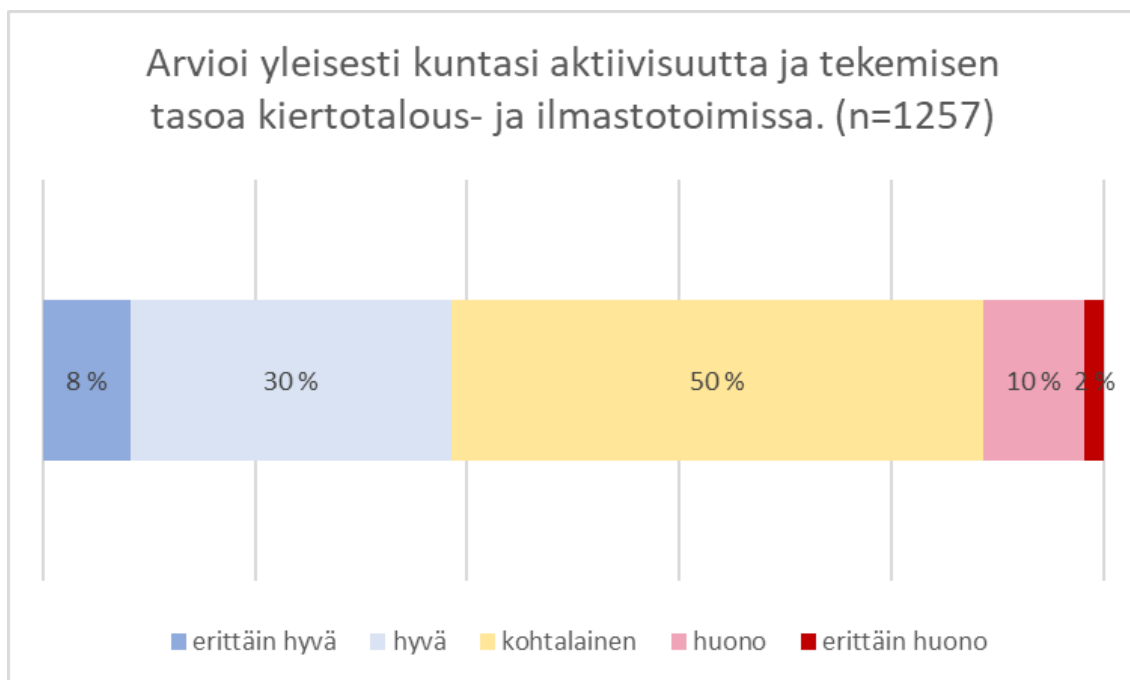
Lukuun 5 on kerätty hankkeen haastatteluihin ja työpajakeskusteluihin perustuvia tuloksia ohjauskeinotyypeittäin normiohjausta lukuun ottamatta. Potentiaalisimmasta normiohjaukseen liittyvästä ehdotuksesta keskusteltiin työpajoissa pohdittaessa, miten erilaisia ohjauskeinotyypejä voidaan yhdistellä. Normiohjaukseen liittyvät yleiset huomiot haastatteluhavaintoihin perustuen on kuitenkin esitetty luvun 5 lopuksi.

Raportin johtopäätökset ja suositukset on kerätty lukuun 6. Työn aikana ohjausryhmä keskusteli aktiivisesti työstetystä materiaalista kommentoiden sekä inventaarioiden tuloksia, haastatteluhavaintoja että työpajojen antia.

2. Kuntien ilmasto- ja kiertotaloustoimet MDI:n kuntakyselyssä

MDI:n tuorein kuntakysely toteutettiin vuoden 2021 marras-joulukuussa. Se kohdistettiin kaikkien Manner-Suomen kuntien ylimmille viranhaltijoille, valtuutetuille ja hallitusten jäsenille, ja siihen vastasi kaikkiaan 1992 henkilöä yhteensä 284 kunnasta. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan yleisesti kuntansa aktiivisuutta ja tekemisen tasoa ilmasto- ja kiertotaloustoimissa sekä kertomaan näkemyksensä siitä, miten ja millä uusilla keinoilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia.

Tässä luvussa esitetään valtakunnalliset ja kuntakoon mukaiset tulokset oman kunnan aktiivisuutta ja tekemisen tasoa ilmasto- ja kiertotaloustoimissa käsittelevään kysymykseen. Tarkemmat, taustamuuttuja- ja kuntaryhmäkohtaiset analyysit kuvaajineen sekä yhteenvedot avoimista vastauksista ovat liitteenä 3.



Kuva 1 MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyn vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta ilmasto- ja kiertotaloustoimissa.

Kuntakyselyn vastaajista noin kaksi viidestä (38 %) arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason ilmasto- ja kiertotaloustoimissa erittäin hyväksi tai hyväksi. Puolet (50 %) piti sitä kohtalaisena ja joka kymmenes (12 %) huonona tai erittäin huonona.

Kaksi viidestä (39 %) kuntien luottamushenkilöistä ja hieman harvempi (37 %) kuntien viranhaltijoista katsoi kuntansa ilmasto- ja kiertotalousponnistusten olevan vähintään hyvällä tasolla. Viranhaltijoista yli puolet (54 %) ja luottamushenkilöistä vajaa puolet (49 %) piti sitä kohtalaisena ja joka kymmenes luottamushenkilöistä (12 %) ja viranhaltijoista (9 %) huonona tai erittäin huonona.

Kysyttäessä, miten ja millä uusilla keinoilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia ilmasto- ja kiertotaloustoimiin, vastaajat nostivat esiin mm. erilaisia taloudellisia keinoja, joiden joukossa oli niin keppiä kuin porkkanaa. Vastaajat mainitsivat myös lainsäädännöllisen ohjauksen, tiedonjakamisen ja asiantuntija-avun.

Vastaajien arvio yleisesti oman kuntansa aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta ilmasto- ja kiertotaloustoimissa kuntakoon mukaan on esitetty taulukossa 1. Mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä suurempi osuus

vastaajista arvioi kuntansa ilmasto- ja kiertotalousponnistusten tason positiivisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseisen kokoluokan kunnat olisivat tasapäisesti samanlaisia. Pienemmissä kunnissa on edelläkävijöitä, ja suuremmissa sellaisia, joilla on vielä paljon kirimisen varaa erityisesti kiertotaloudessa.

Taulukko 1 MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyn vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta ilmasto- ja kiertotaloustoimissa kuntakoon mukaan

	alle 4 000 asukasta	4 000- 9 999 asukasta	10 000- 24 999 asukasta	25 000- 49 999 asukasta	50 000- 99 999 asukasta	Yli 100 000 asukasta
erittäin hyvä	6 %	5 %	6 %	12 %	14 %	41 %
hyvä	29 %	26 %	30 %	37 %	42 %	32 %
kohtalainen	52 %	57 %	52 %	40 %	39 %	23 %
huono	11 %	10 %	10 %	10 %	3 %	4 %
erittäin huono	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %

3. Kansallinen inventaario kiritysvälineistä

Sanna Marinin hallitus on asettanut tavoitteeksi, että Suomi on hiilineutraali 2035 ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen. Kansallisen ilmastopolitiikan kulmakivi on kansallinen ilmastolaki, jota päivitetään vastaamaan tavoitetta hiilineutraaliudesta. Lain uudistamisen toisessa vaiheessa kunnille osoitetaan velvoite ilmastosuunnitelman laadintaan, millä osaltaan tuetaan kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Ohjausvälineiden kansallisessa katsauksessa keskitytään erityisesti valtion välittömästi kuntiin kohdistamaan ohjaukseen koskien ilmastomuutoksen hillintää ja kiertotaloustoimia. EU:n ilmastopolitiikalla on suuri merkitys jäsenmaiden ilmastotoimien suuntaajana ja ohjaajana. Selvityksen rajauksesta kuitenkin seuraa, että listauksessa ei huomioida EU-ohjauskeinoja. Listaus myös keskittyy keskeisimpiin ohjausvälineisiin eikä ole kaikenkattava. Esimerkiksi vahvan EU-säätelyn alaiset päästö- ja hankintalait on tästä syystä jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Kansallisten välineiden inventaario on esitetty liitteenä 4.

Ohjausta tarkastellaan ohjauskategorioiden kautta, jotka nojaavat pitkälti tyypilliseen määrittelyyn ohjauksen muodoista. Keskeisten ohjausvälineiden listauksessa normiohjaukseen luetaan ohjausvälineet, jotka velvoittavat kuntia tietynlaiseen toimintaan. Taloudellisen ohjauksen keinot liittyvät kuntien rahoitukseen. Sopimusohjaus kattaa nimensä mukaisesti erilaisia sopimuksia, kun taas informaatio-ohjaus sisältää käytäntöjä, jotka tavalla tai toisella välittävät tietoa ohjauksen kohteille. Näiden lisäksi on sekalainen kategoria *muu ohjaus*, johon on koottu ohjauksen muotoja, kuten ohjelmallinen kehittäminen, jotka eivät sovi edellä kuvattuihin tyyppeihin.

Listaus ohjauskeinoista on ideaalityyppinen, ja todellisuudessa eri ohjauskeinot saattavat yhdistyä osana politiikkakokonaisuuksia. Eri ohjausvälineet saattavat olla myös niin laajoja, että ne sisältävät useita erilaisia ohjauksen tyyppejä. Useimmiten tavoitteiden saavuttaminen ja joskus jopa toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää ohjauskeinoyhdistelmien käyttöä. Tutkimuskirjallisuudessa on tyypillistä ajatella, että eri välineiden ja ohjausparadigmojen yhdistely on yhteydessä keinojen vaikuttavuuteen.¹ Luvun esitystapa asettaakin rajoitteita esimerkiksi sen kuvaamiseen, miten ohjaus todellisuudessa näyttäytyy ohjauksen kohteille, sekä toisaalta kuvaa yksioikoisesti ohjaajan ja ohjattavan välistä suhdetta.

¹ Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S., Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N., Niskanen, V.-P., Uusikylä, P., Jalonen, H., Kotiranta, S., Lintinen, U., Annala, M., Gronchi, I., Lep263 pänen, J. & Mertsola, S. 2021. Government steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems navigation. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:17.

Taulukko 2 Kansallinen inventaario kiertysvälineistä

NORMIOHJAUS	TALOUDELLINEN OHJAUS	INFORMAATIO-OHJAUS	SOPIMUSOHJAUS	MUU OHJAUS
• Ilmastolaki • Jätelaki • Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista • Maankäyttö- ja rakennuslaki • Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet • Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä	• Valtionavustukset • ARA:n avustukset • EU:n LIFE-ohjelman rahoitus • EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus • EAKR-rahoitus	• KEINO-osaamiskeskusten neuvonta • Tilaajan vaatimukset ja ohjeet • Energiaviraston rahoittama alueellinen energianeuvonta (2018-2023) • Verkostojen puitteissa tapahtuva asiantuntijatuki ja neuvonta • Opaskirjat • Hankkeiden asiantuntijatuki ja neuvonta • Hyvien käytäntöjen jakaminen	• MAL-sopimukset • Kuntien energiatehokkuus-sopimukset • Green Deal -sopimukset • Ekosysteemi-sopimukset	• Strategiat, suunnitelmat ja ohjelmat • Verkostot

3.1 Normiohjaus

Ilmastolaki

Esitys uudeksi [ilmastolaiksi](#) on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2022, ja sen voimaantulon tavoiteaika on heinäkuussa 2022. Uuden ilmastolain ohjausvaikutus on aiempaa vahvempi, ja se tukee kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Lain uudistamisen myöhempään toiseen vaiheeseen sisältyy myös kunnille osoitettu velvoite ilmastosuunnitelman laadintaan.

Jätelaki

[Jätelaki](#) on keskeinen suoraan kuntiin kohdistuva kiertotaloutta koskeva normiohjauksen väline. Jätelain muutoksessa 2021 olennainen kiertotalouteen vaikuttava tekijä on selvästi tiukentuneet velvoitteet jätteiden erilliskeräykseen. Mainittava muutos on myös se, että kuntien tulee järjestää erilliskerättävien jätteiden kuljetus keskitetysti. Lainsäädännön muutokset pyrkivät vastaamaan muuttuneeseen EU-säätelyyn sekä vahvistamaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä.

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

[Lailla](#) toimeenpannaan EU:n puhtaiden ajoneuvohankintojen direktiiviä (CVD). Laki ohjaa kuntien kuljetusten kalusto- ja palveluhankintoja puhtaammiksi tulevana vuosina. Lainsäädännön velvoitteet kohdistuvat kunnille ja toimivaltaisille joukkoliikenneviranomaisille.

Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä

[Lailla](#) sujuvoitetaan uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeiden lupamenettelyitä. Hakijalle mahdollistetaan asiointi sähköisen yhteyspisteen kautta ja kattava neuvonta lupamenettelyihin liittyen. Lisäksi laissa säädetään sitovat määräajat uusiutuvan energian voimalaitosten lupamenettelyille. Laki koskee lupien hakijoina kunnan energiayhtiöitä ja luvan myöntäjinä kunnan lupaviranomaisia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Rakentamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi merkittäväällä tavalla. Nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslaista poistetaan rakentamista koskevat pykälät ja ehdotetaan erillistä [rakentamislakia](#), joka pyrkii parantamaan sääntelyn vaikuttavuutta mm. kiertotalouden edistämiseksi sekä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä siihen sopeutumiseksi. Nykyisiin alueidenkäytön pykäliin ei tehdä sisällöllisiä muutoksia.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto päättää [valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista](#), joilla ohjataan suunnittelua maakunnissa ja kunnissa. Tavoitteilla on pyritty mm. vastaamaan ilmastonmuutokseen ja luomaan alueidenkäytöllisiä edellytyksiä bio- ja kiertotaloudelle.

3.2 Taloudellinen ohjaus

Valtionavustukset

Valtionavustukset ovat sekä ilmasto- ja kiertotaloustoimien asiayhteydessä että yleisesti merkittävä rahoitusinstrumentti kunnille. Valtionavustustoiminnan toimintamallia uudistetaan tällä hetkellä, ja uudistuksen myötä valtionavustustoiminta kootaan kolmeen verkkopalveluun. Ilmastonmuutoksen hillintään ja kiertotaloustoimien edistämiseen suunnatut keskeiset valtionavustukset:

- [Liikkumisen ohjauksen valtionavustus](#)
- [Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus](#)
- [Tuki tuulivoimarakentamisen selvityksiin](#)
- [Puurakentamisen ohjelma](#)
- [Kiertotalouden investointi- ja kehittämishankkeiden valtionavustus](#)
- [Valtionavustus kiertotalouden ekosysteemien ja osaamisalustojen kehittämiseksi](#)
- [Joukkoliikenteen valtionavustukset](#)
- [Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelman valtionavustukset](#)
- [Kestävä kaupunki -ohjelma](#)

ARA:n avustukset

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA:n avustukset ovat yksi tapa toimeenpanna valtion asuntopolitiikan tavoitteita. ARA:n keskeiset ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät avustukset:

- [Energia-avustus ARA-yhteisöille ja kuntien vuokratuloyhteisöille](#)
- [Avustus kunnille öljylämmityksestä luopumiseen](#)
- [Avustus sähköautojen latausinfraan rakentamiseen](#)

EU:n LIFE-ohjelman rahoitus

[LIFE-ohjelma](#) on EU-rahoitus, joka kohdistuu ympäristöön, luonnonsuojeluun ja ilmastotoimiin. Keskeisiä kuntia koskevia LIFE-hankkeita Suomessa ovat kansallista ilmastopolitiikkaa toteuttava [Kohti hiilineutraaleja kuntia ja maakuntia \(CANEMURE\) -hanke](#) sekä kiertotaloutta edistävä [CIRCWASTE - Kohti kiertotaloutta -hanke](#).

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus, Suomen kestävän kasvun ohjelma

Kestävän kasvun ohjelma on lähivuosien merkittävin rahoitusinstrumentti kiertotaloudelle. EU:n elpymisvälineessä on vaatimus siitä, että mitkään toimenpiteet eivät saa aiheuttaa ympäristölle merkittävää haittaa (Do No Significant Harm). Merkittävä osa elpymisvälineen kautta kanavoitavasta rahoituksesta osoitetaan kestävän kasvun ohjelman mukaan vihreään siirtymään. Kuntien näkökulmasta keskeisiä vihreää siirtymää tukevia rahoitusmuotoja ovat:

- [Energiainvestointituki](#)
- [Vähähiilinen rakennettu ympäristö -innovaatorahoitus](#)
- [Avustus vihreää siirtymää edistävien investointihankkeiden viranomaiskäsittelyihin](#)

- [Ravinteiden kierrätyksen ja talteenoton rahoitus](#)

EAKR-rahoitus

Viimeisimmässä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa [Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027](#) hiilineutraalius on nostettu omaksi toimintalinjaksi. Kunnat ovat yksi rahoituksen keskeisiä kohderyhmiä.

3.3 Informaatio-ohjaus

KEINO-osaamiskeskuksen neuvonta

[Osaamiskeskus](#) tarjoaa neuvontaa koskien kestäviä ja innovatiivisia julkisia hankintoja. Toiminnan painopisteitä ovat mm. vähähiilisyys ja kiertotalous.

Tilaaajan vaatimukset ja ohjeet

Kunnat toteuttavat merkittävän määrän hankintoja ja investointeja, joilla on suuri merkitys vähähiilisyyden ja kiertotalouden toteutumisessa. Valtio kannustaa kuntien vähähiilisyyttä ja kiertotaloutta edistäviin hankintoihin välittämällä tietoa sekä kehittämällä hankintakriteereitä yhteistyössä asiantuntijaorganisaatioiden ja tutkimuslaitosten kanssa. Hankintojen vaatimuksista, kriteereistä ja ohjeista käydään vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa paikallisella tasolla. Toimijoille kerrotaan, millaiset kriteerit hankinnoissa on käytössä, ja niitä kannustetaan toimimaan kriteerien mukaan.

Energiaviraston rahoittama alueellinen energianeuvonta (2018-2023)

[Neuvonta](#) pyrkii lisäämään alueellista tietoutta uusiutuvasta energiasta ja energiatehokkuudesta. Neuvonnalla pyritään auttamaan kuntia edistämään uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta sekä lisäämään kiinnostusta aihepiiriä kohtaan. Neuvonnalla tuetaan myös energiatehokkuussopimuksien toimeenpanoa.

Verkostojen puitteissa tapahtuva asiantuntijatuki ja neuvonta

Kansalliset toimijat ovat mukana erilaisissa verkostoissa tarjoamassa asiantuntijatukea ja neuvontaa. Esimerkiksi Fisun verkoston toimintaa tuetaan [palvelukeskuksella](#), jonka toiminnasta vastaavat Suomen ympäristökeskus SYKE ja Motiva Oy. Keskus tarjoaa kunnille asiantuntija-apua resurssiviisauden kehittämiseen. Suomen ympäristökeskus on mukana myös [Hinku-verkostossa](#) tarjoamassa muun muassa asiantuntijatukea sekä päästölaskentapalveluita ja -työkaluja.

Opaskirjat

Kunnille on suunnattu opaskirjoja ilmasto- ja kiertotaloustoimien tueksi. Keskeisiä oppaita viime vuosilta ovat esimerkiksi ympäristöministeriön rahoittama ja Kuntaliiton toteuttama opas [Ilmastonmuutos ja kunnat](#) sekä [Motivan julkaisut](#). Näiden oppaiden avulla tulkitaan kansallisia linjauksia ja ohjausta paikalliselle tasolle.

Hankkeiden asiantuntijatuki ja neuvonta

Kansalliset toimijat tarjoavat neuvontaa ja asiantuntijatukea myös osana hankkeita. Esimerkiksi Canemure-hankkeen tukena toimii [asiantuntijaverkosto](#), jossa ovat mukana mm. Suomen ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus ja Ilmatieteen laitos. Suomen ympäristökeskus vetää myös Circwaste-hankkeen puitteissa toimivaa [kiertotalouden palvelukeskusta](#).

Hyvien käytäntöjen jakaminen

Hyvien käytäntöjen jakaminen ja skaalaus on olennainen osa vaikuttavaa ilmasto- ja kiertotaloustoimien edistämistä. Merkittäväksi tunnistettuja kansallisia toimia tähän liittyen ovat mm. Suomen ympäristökeskuksen

ylläpitämä [Kestävyysoikka-palvelu](#) sekä ympäristöministeriön [Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma](#) ja [Kestävä kaupunki -ohjelma](#).

3.4 Sopimusohjaus

MAL-sopimukset

[MAL-sopimukset](#) ovat valtion ja suurempien kaupunkiseutujen välisiä sopimuksia, jotka koskevat maankäyttöä, asumista ja liikennettä. Sopimukset tukevat osaltaan ilmastonmuutoksen hillintää.

Kuntien energiatehokkuussopimukset (KETS)

[Kuntien energiatehokkuussopimukset](#) tavoittelevat energian tehokkaampaa käyttöä kunta-alalla. Allekirjoittaessaan sopimuksen kunnat sitoutuvat sen toimenpiteisiin ja tavoitteisiin. Valtion toimijoista sopimuksissa ovat mukana työ- ja elinkeinoministeriö sekä Energiavirasto.

Green Deal -sopimukset

Green Deal -sopimukset ovat vapaaehtoisia sopimuksia, joita solmitaan valtion ja elinkeinoelämän tai julkisen sektorin toimijoiden välillä. Sopimuksilla haetaan ratkaisuja mm. ilmastohaasteisiin sekä kiertotalouden edistämiseksi. Kuntia koskevat Green Deal -sopimukset:

- [Päästöttömät työmaat -sopimus](#)
- [Haitallisten aineiden vähentäminen varhaiskasvatuksen hankinnoissa -sopimus](#)
- [Rakentamisen muovit -sopimus](#)
- [Yhdyskuntajäteveden puhdistamisen -sopimus](#)

Ekosysteemisopimukset

Valtion ja 16 kaupunkiseudun välillä solmituilla [sopimuksilla](#) vahvistetaan innovaatiotoimintaa. Sopimuksien kattoteemoihin kuuluu mm. vähähiilisyys, ja kiertotalous on mukana usean kaupunkiseudun ekosysteemisopimuksen sisällössä.

- lisätietoja: <https://tem.fi/ekosysteemisopimukset>

3.5 Muu ohjaus

Strategiat, suunnitelmat ja ohjelmat

Suomessa on laadittu lukuisia ilmastonmuutoksen hillintään tai kiertotalouden edistämiseen liittyviä strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia, jotka koskevat myös kuntia. Keskeisiä asiakirjoja:

- [Ilmasto- ja energiastrategia](#)
- [Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma](#)
- [Kiertotalouden strateginen ohjelma](#)
- [Valtakunnallinen jätesuunnitelma](#)
- [Muovitiekartta](#)
- [Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma](#)
- [Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma](#)
- [Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmat](#)
- [Fossiilittoman liikenteen tiekartta](#)
- [Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma](#)

Verkostot

Suomessa ilmastotyötä vauhdittavat myös erilaiset verkostot, joissa on mukana sekä kuntia että kansallisia toimijoita. Verkostoissa saattaa yhdistyä erilaisia ohjauksen tyyppejä, joten niiden sijoittaminen yksioikoisesti tiettyyn ohjauskategoriaan on haastavaa. Keskeisiä verkostoja:

- [Hinku-verkosto](#)
- [Fisu-verkosto](#)
- [Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO](#)
- [Pyöräilykuntien verkosto](#)
- [Viisaan liikkumisen verkosto](#)

Kansallista tai kansainvälistä tarkastelua ei tässä selvityksessä lavennettu EU-rahoitusinstrumentteihin tai välineisiin. On silti maininnan arvoista, että EU:n puolella on suurta aktiivisuutta ja työkaluja myös käytössä. Näitä ovat mm. EU:n Horizon Europe -ohjelmaan kuuluvat Cities Mission (Climate-Neutral and Smart Cities) ja Driving Urban Transitions (DUT) partnership -kehittämishanke (teemoinaan positive energy districts, 15-minute city ja circular urban economy), jossa Suomikin on mukana. Cities Missionissa kaupungit ovat toimijoina keskiössä, mutta alustoina kaupungit ovat tärkeitä myös monissa muissa ohjelmissa.

3.6 Havaintoja kansallisesta kartoituksesta

Erilaisia kuntiin kohdistuvia ohjausvälineitä on todella paljon. Ohjausvälineiden sisällössä painottuvat erityisesti ilmastotoimet kiertotalouteen liittyvien sisältöjen ollessa harvinaisempia. Ohjauksen kokonaiskuva on tällä hetkellä pirstaleinen, ja eri toimijat tuntevat lähinnä omalla vastuullaan olevia ohjausvälineitä. Sirpaleisuus korostuu erityisesti taloudellisen ohjauksen sekä sitoumusten ja verkostojen kohdalla. Kaikkineen kokonaisuuden nykyistä paremmalle koordinaatiolle ja hallinnalle on tarvetta. Ohjaus ja tuki on myös liian niukkaa suhteessa vaativiin ilmastotavoitteisiin.

Normiohjauksessa keskeiset ohjausvälineet painottuvat ilmastoasioihin ja suoraa kiertotalouden normiohjausta on niukasti. EU:n normiohjauksen sisällöt heijastuvat kansalliseen ohjaukseen. Normiohjauksen keinoin säädellään esimerkiksi ilmastotavoitteita, jätesektoria, ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja, maankäyttöä sekä uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamista.

Kansallisen normiohjauksen kokonaisuutta voi luonnehtia kehitykseltään oikean suuntaiseksi, joskaan ei velvoittavuudeltaan riittäväksi esimerkiksi liikenteen, metsien käytön tai maatalouden sektoreilla. Esimerkiksi kaavoituksen ja pysäköintinormien uudistaminen auttaisi kestävän liikkumisen edistämässä. Nykyisestä lainsäädännöstä saattaa seurata myös tarkoittamattomia seurauksia. Tämä näkyy esimerkiksi lainsäädännön sanamuodoissa, jotka koskevat purkamista ja materiaalien uudelleen käyttöä. Ne pahimmillaan estävät kiertotalouden edistämistä.

Tarkastelluista ohjauskokonaisuuksista taloudellinen ohjaus on sirpaleisin, ja erilaisia välineitä on useita. Ilmasto- ja kiertotaloustoimien keskeiset kategoriat ovat valtionavustukset ja kansallisen päätöksenteon kautta kanavoituva EU-rahoitus. EU-rahoituksista erityisesti EAKR on ollut kunnille tärkeä rahoitusinstrumentti. Vaikka erilaisia rahoitusvälineitä on paljon, ne eivät tarjoa riittävää taloudellista tukea kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyöhön. Tällä hetkellä ei myöskään ole saatavilla suoraa rahoitusta esimerkiksi henkilöstökuluihin. Kunnissa on kaikkineen paljon resurssi- ja tukitarpeita, joita nykyinen instrumenttipaletti ei kykene kattamaan.

Kunnat poikkeavat merkittävästi toisistaan, mutta se näkyy vain osittain taloudellisen ohjauksen keinovalikoimassa. Esimerkiksi tällä hetkellä ei ole pienille kunnille erikseen räätälöityä tukea - eikä toisaalta myöskään isoille kaupungeille suunnattua, kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamista tukevaa merkittävää palkitsemista.

Taloudellinen ohjaus kohdentuu eri päästösektoreihin hyvin eri tavoin. Energiaan liittyviin toimenpiteisiin erilaisten tukien ja avustusten kohdentaminen on ollut yksinkertaisempaa kuin esimerkiksi liikennesektoriin, jossa päätöksentekoympäristö on haastavampi sekä kansallisesti että paikallisella tasolla. Maatalouden

päästöjen vähentämisessä kunnan rooli on ennemminkin välillinen, joten myöskään rahoitusvälineitä ei ole erityisesti kohdennettu kuntien työhön. Monia rahoitusvälineitä (mm. EAKR, Kuntien ilmastoratkaisut, Kestävä kaupunki) on kunta toki voinut kohdentaa tarkoituksenmukaisiin teemoihin ja kohteisiin. Kuitenkin esimerkiksi EAKR-rahoituksen määrä ja kohdentaminen vaihtelee merkittävästi alueiden välillä, ja siksi myös sen vaikuttavuus ilmasto- ja kiertotalousnäkökulmasta vaihtelee.

Informaatio-ohjaus kytkeytyy kuvatuissa keinoissa usein osaksi laajempaa kokonaisuutta, kuten osaamiskeskusta, verkostoa, ohjelmaa tai hanketta. Sisällöllisesti informaatio-ohjaus koskee laajaa skaalaa erilaisia sisältöjä. Käytännössä kyseessä voi olla esimerkiksi ohjeistus, asiantuntijatuki, opas, verkkosivu tai laskentapalvelu. Kunnille on tarjolla tukea sekä ilmasto- että kiertotalousteemoissa.

Informaatio-ohjausta tulee kehittää erityisesti kiertotalouden edistämiseksi. Ohjausta tulee kaikkineen selkeyttää ja sen puitteissa tarjota nykyistä vahvempaa tukea kunnille kiertotalouden sisältöjen hahmottamiseen ja seurannan mahdollistamiseen. Päätöksenteko sekä päivittäinen työ kunnissa edellyttää kuitenkin tietoa molemmista kokonaisuuksista, sekä ilmasto- että kiertotalousasioista. Erityisesti kehitettävää on tiedon käytettävyydessä ja käyttäjälähtöisyydessä.

Valtion ja kuntien välillä on useita erilaisia sopimustyypppejä, ja sopiminen periaatteena on vastaanotettu kunnissa myönteisesti Toisaalta sitoumuksista ja sopimuksista on tällä hetkellä valtava tarjonta ja kokonaisuuden hahmottaminen on haastavaa erityisesti paikallistasolla. Nykyisessä sopimusjärjestelmässä on vielä verrattain vähän kannustavia elementtejä, ja näiden kehittäminen onkin pohtimisen arvoista. Kokonaiskuvassa korostuvat erityisesti sopimukset valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä. Tällaisia ovat esimerkiksi MAL-sopimukset, joita pidetään laajasti hyvinä ja vaikuttavina. Sopimustyyppin kehityskohde on kuitenkin maantieteellinen rajausta, joka jättää tiettyjä alueita ulkopuolelle.

Kuntien energiatehokkuussopimukset (KETS) ovat hyvä raamittava toimintatapa, mutta niihin liittyvä raportointi ja byrokratia on kunnille kuormittavaa. MAL- ja KETS-sopimusten vahvuutena pidetään myös sopivaa sisällöllistä kohdennusta, joka on ollut tarpeeksi rajattu, mutta ei liian yksityiskohtainen. Muita käsiteltyjä ohjauksen tapoja ovat strategiat, suunnitelmat, ohjelmat ja verkostot. Suomessa on laadittu useita erilaisia ilmasto- ja kiertotaloustyötä hahmottavia ja tukevia asiakirjoja. Verkostot ovat kuitenkin selkeämmin hahmotettavia konkreettisenä ohjauksena, ja ne ovat tärkeä osa kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyön tukea ja kehittämistä. Erityisesti Fisun ja Hinku-verkostot ovat vakiinnuttaneet asemansa kuntakentällä varsin hyvin.

4. Kansainvälinen vertailu

Kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyön kirittämisen keinoja kartoitettiin neljästä keskeisestä verrokkimaasta: Ruotsista, Norjasta, Tanskasta ja Alankomaista. Lähteinä hyödynnettiin kansainvälisiä ohjauskeinotietokantoja, raportteja, verkkohakua, kyselyjä kansallisille asiantuntijoille, hankkeen työpajoja ja hankeryhmän asiantuntijoiden osaamista. Tässä luvussa on summattu tärkeimmät opit kansainvälisestä vertailusta. Kartoituksen tulokset kokoava taulukko on liitteessä 5.

Kartoituksessa keskityttiin ohjauskeinoihin, joilla valtio ohjaa kuntia ilmasto- ja kiertotaloustyöhön. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle rajattiin esimerkiksi muiden kuin valtioiden ohjauskeinot; vapaaehtoiset toimet; hankkeet; muihinkin kuin kuntiin kohdistuva ohjaus; sekä muuta kuin ilmastoa ja kiertotaloutta koskeva ohjaus. Niiden laajuuden vuoksi kartoituksessa ei myöskään yritetty koota kattavasti yhdyskuntasuunnitteluun ja jätehuoltoon liittyviä ohjauskeinoja.

Verrokkimaissa ei näytä olevan merkittäviä, täysin Suomessa jo käytetyistä poikkeavia keinoja ohjata kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyötä. Suomella on pääosin käytössä vastaavanlaisia välineitä lukuun ottamatta liikenteen normiohjausta. Kaikilla verrokkimailla on useita erilaisia tukia ja vapaaehtoisia sopimuksia kuntien kannustamiseen. Kiertotaloutta koskevia ohjauskeinoja ei vielä juurikaan ole missään tarkastelluista maista, joskin Alankomaissa on hyödynnetty joitakin kiinnostavia sopimuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimus kiertotaloushankinnoista, laajasti eri toimijoita kattava raaka-ainesopimus ja yhteiskäyttöautoilua koskeva sopimus, jonka voidaan katsoa koskevan ilmaston lisäksi luonnonvarojen kulutuksen vähentämistä.

Maittain tarkasteltuna Ruotsissa kuntien työn ohjaus sekä taloudellisen tuen että sopimusten avulla on varsin laajaa ja perinteikästä. Tanskassa on ollut varsin runsaasti taloudellista tukea ja vapaaehtoisia sopimuksia, joista osa on jo tosin päättynyt. Norjassa sovelletaan vahvaa ohjausta liikenteen päästöille ja yhdyskuntarakenteen kehitykselle kaupungeissa. Alankomaissa tunnistettu ohjaus on Pohjoismaita niukempaa, mutta kiinnostavana nostona voidaan mainita laaja-alainen raaka-ainesopimus, jossa kunnat ovat mukana.

Vertailun tuloksia voidaan tarkastella myös ohjauskeinoryhmittäin. Normiohjauksessa painottuu liikenteen päästöjen vähentäminen. Taloudellisen ohjauksen saralla kaikilla verrokkimailla on yleistukea kuntien kestävyystyöhön, useimmilla myös tarkemmin kohdennettuja tukia. Informaatio-ohjauksessa kestävien hankintojen edistämiseen on käytössä joitakin ohjauskeinoja. Lopuksi sopimusohjauksessa kaikilla verrokkimailla on vapaaehtoisia sopimuksia kuntien kanssa, laajimmin Tanskalla.

Taulukko 3 Verrokkimaiden ohjauskeinojen käyttö Suomessa

Ohjauskeinot	Suomi
Normiohjaus	
Kaupunkien vähäpäästövyöhykkeet	
Ruuhka- ja väylämaksut	
Pysäköinnin ohjaus	
Taloudellinen ohjaus	
Yleistuki kuntien kestävyystyölle	
Tuki kestävään rakentamiseen	
Tuki kestävään energiaan	
Tuki kestävään liikenteeseen	
Informaatio-ohjaus	
Hankintakriteerit	
Sopimusohjaus	
Ilmastositoukset	
Sopimukset julkisista hankinnoista	
Energiatoteutussopimukset	
Jäte- ja kiertotaloussopimukset	
Muut sopimukset	

Värit kuvaavat sitä, onko Suomessa vastaava ohjauskeino. Tummanvihreä = on käytössä vastaava; vaaleanvihreä = on käytössä samansuuntainen; keltainen = on suunnitteilla; punainen = ei ole käytössä eikä suunnitteilla.

Suomessa on jo käytössä tai valmisteilla pitkälle vastaavia ohjauskeinoja kuin verrokkimailla. Sopimusohjausta hyödynnetään laajasti kaikissa maissa. Muiden maiden kokemuksia kannattaa käyttää Suomen sopimusohjauksen kehittämisessä, esimerkiksi uudessa vähähiilisessä kiertotaloussopimuksessa.

Suomen kannalta kiinnostava on esimerkiksi Ruotsin ilmastokuntien ehdotus uudesta, kaikkia kuntia koskevasta kuntien ilmastositouksesta, jossa määriteltäisiin valtion ja kuntien väliset vastuut. Kunnat sitoutuisivat asettamaan valtakunnallisten tavoitteiden mukaisia paikallisia päästötavoitteita, toteuttamaan päästövähennystoimenpiteitä ja seuraamaan niitä. Valtio puolestaan rahoittaisi osia kuntien strategisesta ilmastotyöstä, koordinoisi työtä ja antaisi tietotukea. Tällä hetkellä Ruotsissa on voimassa kuntien ilmastotoimia vauhdittava ilmastositoumus, jossa on mukana 23 kuntaa. Sitä voi verrata Suomen HINKU-verkoston toimintaan.

Samoin verrokkimaiden kokemukset voivat olla hyödyllisiä kehitettäessä kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyöhön suunnattua rahoitusta. Erityisesti yllä esitettyä ajatusta kuntien ilmastositoukseen liitettävästä rahoituksesta kannattaisi soveltaa Suomessakin. Mallia voisi ottaa myös Tanskan rahoitusinstrumentista, joka kohdistuu lasten ja nuorten kanssa tehtävään paikalliseen ilmastotyöhön.

Yllä mainittujen kiritysvälineiden lisäksi Suomessa voisi olla hyödyllistä soveltaa laajemmin ilmastobudjetointia, joka on Norjassa otettu käyttöön Oslon johdolla kuntien omasta aloitteesta. Ilmastobudjetointi voisi olla mukana valtion kiritysvälinevalikoimassa esimerkiksi osana ilmastositoumasta tai informaatio-ohjausta. Suomessa ilmastobudjetointia on jo sovellettu joissakin kunnissa, esimerkiksi Tampereella².

Liikenne erottuu osa-alueena, jossa Suomen normiohjaus on selvästi verrokkimaita niukempaa. Voidaan kysyä, pitäisikö lainsäädännön antaa kaupungeille enemmän välineitä niin halutessaan esimerkiksi määrätä paikallisista vähäpäästövyöhykkeistä tai pysäköinnin ohjauksesta. Marinin hallitusohjelmassa on luvattu laatia kaupunkiseutujen ruuhkamaksut mahdollistava lainsäädäntö, mutta se ei ole vielä valmistunut.

²<https://www.tampere.fi/asuminen-ja-ymparisto/ymparisto-ja-luonto/kestava-kehitys/ymparistopolitiikka-ja-ilmastotavoitteet/ilmastobudjetti.html>

5. Lupaavimmat kiritysvälineet ohjausmuodoittain

Ohjauskeinoja tulee tarkastella kokonaisuutena. Kokonaisuutta tulisi tarkastella tarkemmin myös siitä näkökulmasta, miten ohjauskeinot palvelevat erilaisia kuntia. Lisäksi on varmistettava, että kiritysvälineet eivät voimista alueellisia eroavaisuuksia ja vastakkainasettelua esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen ja harvaan asutun maaseudun välillä.

Vuoropuhelua valtion ja kuntien välille kaivataan enemmän jo erilaisten kuntiin liittyvien kehitysprosessien valmistelussa, ei vasta lausuntovaiheessa. Kunnat haluavat tulla kuulluksi niitä koskeissa päätöksissä ja valmisteluprosesseissa eivätkä tuntea olevansa vain paikallisen tason toimeenpanijoita.

Ilmasto- ja kiertotalousasiat on saatava sisäänrakennetuksi osaksi kunnan toimintaa, mikä vaatii vakituisia työntekijöitä ja jatkumoa - ei pelkästään ketjuuntuvia rahoitushakuja ja kokeiluja. Asioiden tulee löytyä kuntastrategiasta, näyttävä kunnan johdon sitoutumisena ja läpileikattava kuntaorganisaatioiden toimialoja. Ilmasto- ja kiertotalousasioiden rakentamisessa sisään kuntien toimintaan on myös valtiolla roolinsa, ja tehtävä linkittyy moneen ohjauskeinoon. Normiohjauksen kautta voidaan tuoda velvoittavuutta asioiden käsittelytapoihin ja sitomiseen osaksi kunnan toimintaa ja strategiaa. Taloudellisen ohjauksen kautta voidaan kehittää rahoitusmahdollisuuksia, jotka tukevat kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyön jatkumoa. Informaatio-ohjauksen kautta voidaan levittää hyviä ilmastojohtamisen käytäntöjä, ja sopimusohjauksen piirissä voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi siihen, millä tasolla erilaisia sopimustoimia kunnassa seurataan.

5.1 Taloudellinen ohjaus

Taloudellisesta ohjauksesta hanke käsitteli lähinnä kannustimia eli tukia ja rahoitusta. Maksu- tai verotyyppiset ohjauskeinot olivat pienessä roolissa hankkeen taustakatsauksissa. Ruuhkamaksut ovat yksi poikkeus tästä säännöstä. Taloudellisessa ohjauksessa tarkasteltiin rahoituksen kehittämistä siten, että se palvelisi paremmin erilaisten kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyön vauhdittamista.

Kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyötä vauhdittava rahoitus kanavoituu monilta osin hankkeiden kautta, ja kuntien näkökulmasta rahoituskenttä on pirstaloitunut. Hankehaut vievät kunnilta merkittävästi resursseja. Osassa kunnista hankkeiden saamisen kynnys näyttäytyy liian korkeana ja hankehakuja saatetaan jopa vältellä. Hankehaut saattavat myös asettaa kunnat kilpailemaan toisiaan vastaan.

Vaikuttavuuden näkökulmasta keskeinen kysymys on se, miten varmistetaan toiminnan jatkuminen hankerahoituksen jälkeen. Hankepohjaisen rahoituksen yhdistäminen pitkän aikavälin kehittämiseen koetaan monissa kunnissa hankalaksi. Kunnissa toivotaankin rahoitukseen lisää pitkäjänteisyyttä.

Yksi esitetty ratkaisu on rakentaa pitkäjänteisiä ohjelmia, joista rahoitetaan laajoja hankkeita, jotka mieluiten edistäisivät kuntien välistä yhteistyötä. Tällaisilla hankkeilla katsotaan olevan potentiaalia edistää pitkäjänteisyyttä, ennakoitavuutta ja pysyviä muutoksia kunnan toimintatapoihin. Laajojen hankkeiden etuna on myös se, että pienet kunnat voivat päästä niihin helpommin mukaan yhdessä isompien toimijoiden kanssa. Ratkaisun mahdollisina haasteina pidetään omarahoitusosuutta sekä yhteistyön dynamiikkaa. Hankkeita pitää myös voida muuttaa matkan varrella eikä niihin liittyvä yhteistyö saa olla pakollista.

Kunnissa arvostetaan rahoitusratkaisuja, jotka antavat tilaa kunnan omalle toimijuudelle. Olennaista on, että kunnilla itsellään on mahdollisuus vaikuttaa rahoituksen kohdentamiseen. Rahoitusvälineisiin kaivataankin enemmän joustoa toimeenpanon kohdentamisen ja ajoituksen suhteen. Kuntien näkökulmasta on parempi asettaa yhteisiä sitovia tavoitteita ja antaa niiden itse löytää paikalliset ja kustannustehokkaat toteutuskeinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Kiertotaloudessa asetelma on monimutkaisempi, koska luonnonvarojen kulutus on alueellisesti eriytynyttä ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa kulutukseen ovat varsin rajalliset ja erilaiset. Tämä alleviivaa laajemman alueellisten tavoitteiden sekä työn- ja taakanjaon määrittelyn merkitystä.

Vaikka hankkeiden lyhytjänteisyyttä kohtaan esitetään kritiikkiä, lyhyisiin hankkeisiin liittyviä ketteriä rahoitusvälineitä (mm. *Kuntien ilmastoratkaisut* ja *Kestävä kaupunki*) pidetään myös hyödyllisinä. Ketterille rahoitusvälineille ominaista on niiden hakumenettelyjen suhteellinen keveys, lyhyet hankeajat ja kokonaisuuksien kohtuullisen pieni budjetti. Monesti näissä rahoitusvälineissä on myös hyvin kohdennettu tai rajattu toiminnan fokus.

Kunnilla on useita erilaisia resurssitarpeita, jotka koskevat ilmasto- ja kiertotaloustyön vauhdittamista. Ilmasto- ja kiertotaloustyön toimeenpanon ja jalkautuksen resursointi on kuntien näkökulmasta olennaista, ja toimeenpanoon kaivataan lisää pysyvää tukea. Tukea kaivataan erityisesti toiminnan käynnistysvaiheeseen, joka edellyttää henkilöstöä. Lisäksi olisi tarpeen saada valmistelurahoitusta hankkeille erityisesti silloin, jos on tarpeen koota laajoja konsortioita. Edellä esitetty ajatus pitkäjänteisiin ohjelmiin kytkeytyvistä laajoista hankkeista on yksi mahdollinen ratkaisu käynnistysvaiheen tukemiseen.

Kunnissa olisi myös kysyntää rahoitusvälineille, joita olisi helppo hyödyntää seudullisessa yhteistyössä. Tällaisia voisivat olla rahoitukset pienten kuntien työn yhteiseen resursointiin ohjelmatyössä ja seurannassa. Lisäksi työpajoissa nousi esille ajatus siitä, voisiko rahoitusta saada henkilöstön palkkaamiseen ilman, että kyseessä on hanke.

Yhdeksi ratkaisuksi rahoituksen pirstaleisuuteen esitettiin isoa investointirahoitusta valittuihin painopistealueisiin. Kuntien näkökulmasta ideaa pidetään lähtökohtaisesti hyvänä. Kunnissa kuitenkin ajatellaan, etteivät isot investoinnit saa olla pois kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Myös pienille piloteille on edelleen tarvetta. Alue- ja paikallistieto on tärkeää investointirahoituksen kohdentamisessa, eikä se saisi olla valtakunnallisesti saneltua. Tällä hetkellä kunnat kaipaavat lisää investointirahoitusta mm. uusiutuvan energian ratkaisujen toteuttamiseen ilman erityistä vaatimusta innovatiivisuudesta. Tämä korostuu erityisesti maaseutumaisilla alueilla.

Kuntien erityispiirteet ja eroavaisuudet on tunnistettava. Kuntien lähtötilanteet ilmasto- ja kiertotaloustyöhön ja näin ollen myös tarpeet ovat erilaisia. Tämä pitää huomioida myös taloudellisessa ohjauksessa. Yksi kehitysidea on tulosperusteinen kuntien rahoitus huutokaupalla. Saattaisi myös olla tarpeen luoda pienille kunnille oma rahoitusinstrumenttinsa. Kolmannen sektorin roolia toimenpiteiden toteutuksessa voisi vahvistaa niille suunnatulla rahoituksella. Kolmannen sektorin rahoitustarpeet ovat käytännössä hyvin pienet, mutta niiden vaikuttavuus kokoon nähden voi olla suuri. Tämä vaatii sekä resursointia että keinoja soveltaa tiukkoja säädöksiä ja määräyksiä. Lisäksi kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseen kaivataan palkitsemiskäytäntöjä.

Yksi esitetty kuntien eroavaisuuksia huomioiva rahoitusratkaisu on rahoitusväline hyvien käytäntöjen skaalaamiseen. Osaksi välinettä ehdotettiin mallia, jossa tarpeeksi samankaltaisista kunnista koostuva kuntarypäs voisi kokeilla erilaisia toimia ja vaihtaa kokemuksia. Rahoituksen kehittämiseen kannustava elementti voisi toimia esimerkiksi siten, että jaettuja hyviä käytäntöjä pitää soveltaa kunkin kunnan olosuhteisiin ja tehdä parannettu versio alkuperäisestä toimenpiteestä.

Tällainen rahoitusväline on vahvassa yhteydessä myös informaatio-ohjaukseen, ja hyvistä käytännöistä voisi kertoa jo rahoitushaun yhteydessä. Ehdotuksella on yhteys myös aiemmin esitettyyn ajatukseen pitkäjänteisistä ohjelmista rahoitetuista laajoista hankkeista. Työpajoissa nostettiin esiin myös ajatus yksityisen sektorin skaalaamiskäytäntöjen benchmarkkaamisesta.

Valtion taholta tarvitaan kokonaisvaltaista otetta siten, että rahoitusvälineet olisivat nykyistä paremmin koordinoituja ja yhteensovitettuja. Horisontaalisen koordinaation näkökulmasta on myös pohdittava kysymys, miten muihin nykyisiin rahoitusvälineisiin voitaisiin lisätä myöntöperusteeksi ilmasto- ja kiertotaloustekijöitä

5.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksessa korostuu tarve kuntien osaamisen vahvistamiseen - miten pystytään resursoimaan sitä, että kunnilla on kyky hyödyntää tietoa ja työkaluja. Kuntien ilmasto- ja kiertotaloustoimia ei voi kehittää, jos kunnissa ei ymmärretä aihepiiriä. Monilla kunnilla tuntuu olevan haasteita tunnistaa oma tietotasonsa ja tiedon

tarpeensa, ja siksi esimerkiksi erilaisia materiaaalipankkejakin voi olla hankala lähestyä. Materiaalit eivät asetu keskenään jatkumoksi vaan jäävät helposti hajalleen, jolloin kokonaisuuden ymmärtäminen runsaasta tietomäärästä on haastavaa.

Tietoa on valtava määrä saatavilla. Keskeiseksi menestystekijäksi muodostuu olennaisen tiedon poimimisen kyky eli miten onnistutaan löytämään omalle yhteisölle tärkeä tieto. Olemassa olevia verkostoja, kuten HINKU-verkostoa sekä alueellisia verkostoja, tulee vahvistaa ja hyödyntää. Sen sijaan uusia verkostoja ei enää kannata luoda.

Informaatio-ohjaus pitää saada osaksi kuntastrategiaa ja sen toimeenpanoa. Siihen vaaditaan jatkuvaa työtä sisäisesti ja (erityis)koulutusta sekä tarvelähtöistä materiaalia. Valtiolla voisi olla vahvempi rooli siinä, miten eri tasoisia ja eri toimijoita koskevia tietolähteitä voitaisiin tuoda vielä paremmin kuntien tietoisuuteen. Verkostoissa on useimmiten mukana kuntien johtohenkilöitä tai ympäristöviranhaltijoita. Haasteena onkin saada mukaan toimintaan ihmiset, jotka tekevät hankintapäätöksiä ja valmistelevat mm. teknisen sektorin ratkaisuja ja joiden kautta tieto kulkeutuu eteenpäin organisaatiossa.

Pelkkien selvitysten lisäksi kaivataan konkreettisia toimia, mutta nämä vaativat usein investointeja, joihin kaikilla kunnilla ei ole resursseja. Siksi seudullinen yhteistyö on tärkeää. Konkreettiset toimet ovat välttämättömiä, jotta kunnissa voidaan edetä kohti asetettuja ilmasto- ja muita tavoitteita. Seuraava askel työssä on lisätä kuntalaisten ja muiden paikallisten toimijoiden tietoisuutta ja tätä kautta vaikuttavuutta. Asennemuokkaustyöhön tarvitaan runsaasti tukimateriaalia sekä tietojen ja kokemusten vaihtoa.

Ilmastolain mukaan Syke tekee päästöseurantaa ja skenaarioita ilmastopäästöistä, ja kiertotalouden skenaariolaskentaa tuodaan kunnille saataville myös valtion rahoituksella. Seuranta ja mittaaminen on tärkeää ja hyvä yhteismitallistaa, mutta siinäkin on syytä huomioida kuntien erilaiset resurssit. Pienissä kunnissa raportointi voi olla kynnyskysymys esimerkiksi HINKU-verkostossa toimimiseen, koska kunnassa kenelläkään ei välttämättä ole vastuuta ilmastoasioista eikä resursseja ole riittävästi tehdä työtä johdonmukaisesti.

Yhteiset päästölaskelmat ja niiden saatavuus sekä selkeät hiilineutraaliustavoitteet ovat vieneet asioita eteenpäin kunnissa. Kuntien yhteinen päästötietokanta ja sen säännöllinen päivittyminen on koettu arvokkaana. Kiertotaloustoimet ovat kuitenkin kunnissa yksittäisiä pisteitä siellä täällä, eikä niille ole vielä yhtenäistä mallia. Siksi kiertotalouteenkin kaivattaisiin yhtä kattavaa tilannetietoa. Lisäksi on toivottu, että tietokanta kattaisi myös esimerkiksi kulutusperusteiset päästöt (tätä on kehitetty mm. KULMA-hankkeessa). Kierto- ja jakamistalouden palvelut ovat tärkeitä keinoja vähentää näitä päästöjä.

Kuntien tietotarpeet tulevat tulevaisuudessa muuttumaan yhä vaativammiksi liittyen esimerkiksi päästökompensatioihin. Onkin kiinnitettävä huomiota siihen, miten niihin pystytään jatkossakin vastaamaan. Verkostoihin ja sitoumuksiin tulisi aina sisältyä tiedon jakamisen ja vertaisoppimisen elementti. Keino-osaamiskeskusta pidettiin laajasti hyvänä esimerkkinä sellaisesta välittäjäorganisaatiosta, jossa yhdistyy monta aiheeseen kytkeytyvää asiantuntijaorganisaatiota ja jonka kautta tieto välittyy alueille.

Kolmesta keskeisestä informaatio-ohjauksen uudesta toimesta ensimmäisenä olisi saada luonnonvarojen kulutukselle ja kiertotalousasteelle selkeät kuntiin sovellettavat tavoitteet. Tämä tehtäisiin samalla tavalla kuin hiilineutraaliustavoite on määritelty. Haasteena toki on, että kuntakohtaiset tiedot eivät välttämättä anna oikeanlaista kuvaa kunnista, jotka ovat elinkeinorakenteen ja toimintaympäristöjen vuoksi hyvin erilaisia. Velvoite edistää kiertotaloutta on tärkeä, ja sitä on tärkeä konkretisoida. Tähän voidaan alkuvaiheessa tehdä myös osa-alueittaisia rajoituksia. Esimerkiksi alueellisesti voisi ottaa tarkasteluun vain jonkin sektorin materiaalivirrat ja kiertotalousasteen, kuten esimerkiksi rakennusmateriaalit. Kiertotalouden edistämisessä yhteistyö sekä elinkeinoelämän että kuntalaisten kanssa korostuu. Kiertotalouden eteneminen edellyttää käytännössä monenlaisia toimia arvoketjun eri toimijoilta. Kunnilla voi olla roolia yhteistyön kehittämisessä, erilaisten kehittämistoimien koordinoimisessa ja puitteiden luomisessa.

Toinen keskeinen informaatio-ohjauksen toimi olisi kansallisen työkalupakin kokoaminen. Pakissa olisi erilaisia sovellettavia malleja eri prosesseihin ja teemoihin. Mallit olisit sovitettu sekä kuntien koon että edelläkävijyyden mukaan. Pakissa tulisi olla myös kansainvälistä vertailutietoa. Mallien käyttöön opastettaisiin,

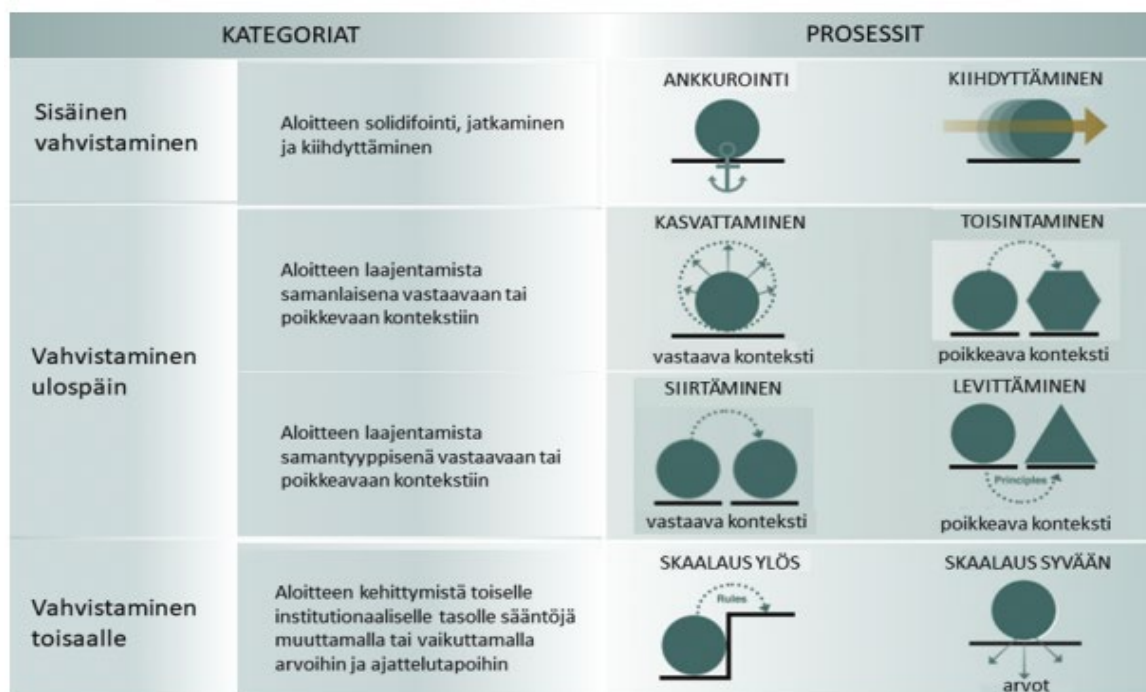
ja niiden soveltamisesta jaettaisiin kokemuksia aktiivisesti hyödyntäen olemassa olevia verkostoja. Yhteiset vakiintuneet verkostot ja niiden tietopankit ovat tässä erittäin tärkeitä. Informaation suodatuksen merkitys korostuu - on tunnistettava ne tahot, jotka voivat tuottaa kuratoitua sisältöä.

Informaatio-ohjauksessa on myös huomioitava, että tietojen syöttäminen vaatii resursointia kuntatasolla. Virkahenkilöiden aika ja viitseliäisyys määrittää laadun, eikä vähäistä resurssia priorisoida omien kokemusten jakamiseen ja esimerkkien levittämiseen. Eri hankkeisiin tulisikin määrittää velvollisuus tuottaa käytäntöjä ja tietoa levitettäväksi, eli osa hankkeiden resursseista olisi jyvitettyä raportointiin ja vertaisoppimiseen. Hyvien käytäntöjen ja työkalujen kokoamiseen tarvitaan selkeä ohjeistus. Myös ongelmien ja haasteiden esiin tuominen on tärkeää. Kuntien erilaisiin tarpeisiin tarvitaan tietoa välittäviä asiantuntijoita. Työkalupakin hakuautomaatio olisi toki yksi mahdollisuus, mutta kuntien moninaisten tarpeiden vuoksi alueellinen asiantuntijatuki olisi vielä hyödyllisempi. Monet työkalut ovat varsin suuria kustannuseriä ja työläitä kunnille. Toimintamalleihin ja työkaluihin kaivataan kevennettyjä versioita niille kunnille, joilla on niukasti resursseja.

Kolmas toimi informaatio-ohjauksessa olisi järjestää klinikkatyyppejä työtapoja, joilla autetaan konkreettisesti kuntien tietotarpeiden ja työkalujen (esim. ilmastobudjetti, ilmastovahti) kanssa. Vertaisten tuottama tieto ja kokemukset ovat kaikkein kiinnostavinta ja käyttökelpoisinta kunnille. On tärkeää, että tietoa kohdennetaan kunnassa eri henkilöille ja toimialoille, ei vain ilmasto- ja kiertotaloustyötä tekeville. Klinikat voivat toimia ”osaamiskeskuksina”, jonka läpikäyneet voivat sparrata vertaisiaan. Klinikkoita tulisi järjestää erilaisille ja eri kypsyysvaiheissa oleville kunnille. Vaikka klinikkatyypin kehittäminen on tunnistettu toimivaksi muodoksi, klinikoihin on ollut vaikea löytää osallistujia. Tarjonta on hajallaan, ja monille kunnille on haastavaa löytää siitä olennaisimmat. Klinikoiden teema, raja- ja hyöty on konkretisoitava selkeästi, ja tieto eri klinikoista on hyvä koota yhteen, jotta kunnat ymmärtävät tarjonnan kokonaisuuden. Myös klinikoissa haasteiden jakaminen - onnistumisten ja hyvien käytäntöjen lisäksi - on tärkeää.

Informaatio-ohjaukseen liittyy olennaisesti hyvien käytäntöjen jakaminen ja skaalaaminen. Hyvien käytäntöjen jakaminen olisi sekä valtion että kuntien kannalta hyvä tie edetä, mutta sen käytäntöihin tulee satsata. Ensin on tunnistettava hyvät käytännöt yhdessä sovittujen kriteereiden mukaisesti. Tunnistamisen jälkeen on pohdittava, mihin suuntaan hyvää käytäntöä halutaan skaalata. Tämä voi tapahtua sekä kuntien välillä että kunnan sisällä. Lam ym.³ on esittänyt tiivistyksen hyvien käytäntöjen skaalauksesta (kuva 2). Skaalausta voidaan tehdä kunnan sisäisesti, jolloin sitä ankkuroidaan tai kiihdytetään. Pitkällä aikavälillä se voi vaikuttaa arvoihin ja ajattelutapoihin kunnassa ja se voi nousta korkeammalle institutionaaliselle tasolle. Hyvien käytäntöjen siirtämisessä kuntien välillä voidaan tehdä eroa samanlaisen ja poikkeavan kontekstin suhteen ja puhua kasvattamisesta, toisintamisesta, siirtämisestä tai levittämisestä.

³ Lam, D.P.M; Martín-López, B; Wiek, A; Bennett, E.M; Frantzeskaki, N Horcea-Milcu, A.I & Lang, D.J (2020). Scaling the impact of sustainability initiatives: a typology of amplification processes. Urban Transformations 2(3). <https://doi.org/10.1186/s42854-020-00007-9>



Kuva 2 Hyvien käytäntöjen skaalaaminen Lam ym. 2020 mukaan. Suomentuna esitetty Kestävän kehityksen vipuvarret - julkaisussa

Käytäntöjen levittämiseen tarvitaan panostuksia sekä ajallisesti että taloudellisesti. Lisäksi tarvitaan kokemuksia siirretyn käytännön juurruttamisesta - miten käytäntö istui uuteen ympäristöön. Näiden kautta voidaan kehittää käytännön siirrettävyyttä. Pohdintojen yhteydessä kerrytetään myös taktista näkemystä ja kyvykkyyttä: miten on tunnistettu keskeiset tahot, miten niille on perusteltu ilmasto- ja kiertotaloustoimien hyödyt, millaista vastarintaa tai myötätuulta on koettu, miten vaikeita tilanteita on ratkaistu, millaiset tiedot ovat kääntäneet näkemyksiä sekä miten momenttia on hyödynnetty. Digialustat ovat tarpeellisia työkaluja, mutta olennainen osa oppimisesta tapahtuu ihmisten välillä, minkä takia myös kohtaamisiin on myös panostettava.

5.3 Sopimusohjaus

Sopiminen ja vapaaehtoiset sitoumukset ovat tärkeä toiminnan muoto, jolla ohjataan myönteisellä tavalla. Sopimukset muodostavat myös usein toimijoiden verkostoja. Kuntien näkökulmasta vapaaehtoisilla sopimuksilla ja sitoumuksilla (esim. Hinku- tai FISU-sitoumus) on yhteneväisyyttä, sillä molemmat sisältävät jonkinlaisen tavoitteen sekä edellyttävät toimenpiteiden ja tulosten säännöllistä raportointia sekä vertaistyo-skentelyä. Tässä selvityksessä sopimuksilla viitataan sekä sopimuksiin että sitoumuksiin.

Erilaisia sopimuksia on tällä hetkellä paljon, eikä eri asioiden kytköksiä tunnisteta riittävästi. Kunnan sisällä jää usein epäselväksi, mihin ollaan sitoutumassa.

Päällekkäisyys vie resursseja ja hankaloittaa päätöksentekoa. Liian laajat kokonaisuudet eivät välttämättä johda konkreettisiin toimenpiteisiin. Sopimusten hyöty tulee pukea konkreettisiksi asioiksi, jotta ymmärretään, miksi kuntien pitäisi lähteä niihin mukaan, mitä se sitoutujalta vaatii ja mitä lisäarvoa sen kautta voi saavuttaa. Kytkeminen talouteen on tärkeää erityisesti päättäjille. Pienien kuntien malliin sopivaa työtä kannattaa tukea eikä niinkään resursoida niiden mukaanottamista raskaisiin sopimuksiin, joiden hyöty on marginaalinen. Sopimuksissa pitäisi huomioida kuntien erilaiset lähtökohdat eli niissä olisi hyvä olla valikoitavissa eri asioita pienille ja isoille kunnille sekä eri vaiheessa työtä oleville. Sopimukset on tärkeää myös saada lähelle kunnan toimialoja, jotta kullakin sektorilla on selkeä vastuu toimeenpanosta.

MAL-sopimuksia pidetään hyvinä kumppanuuksina valtion ja alueiden välillä. Vaikuttavuutta on tullut, kun eri osapuolet ovat osaltaan edistäneet yhteisiä tavoitteita. Useamman ministeriön yhteistyö on toteutunut, ja on

myös voitu jakaa osaamista ja resursseja. Poliittisen sitoutumisen puute on tosin tuonut haasteita toimeenpanoon. MAL-sopimus rahanjaon välineenä myöskin koetaan eriarvoistavana maantieteellisen rajauksen vuoksi.

Ruotsissa on panostettu sellaisiin sopimuksellisiin malleihin, joissa on yhdistetty kansallisia linjauksia paikallisiin toteutuksiin. Ruotsin kokemuksia voisi hyödyntää myös Suomessa sopimusten kehittämisessä. Kuntien energiatehokkuussopimus (KETS) on hyvä esimerkki kehykset asettavasta toimintatavasta: se antaa raamit, mutta toimenpiteiden miettiminen jätetään kunnille itselleen. Malli on samalla mahdollistanut pitkäjänteisen kehittämisen. Selkeä seuranta mahdollistaa myös sanktioiden asettamisen sekä energiatukien sitomisen sopimusta noudattaviin kuntiin. KETS:n raportointi on koettu raskaana, ja toisaalta siinä kerätty data tulisi saada paremmin palvelemaan kuntia mm. kustannustehokkaiden toimenpiteiden tunnistamiseksi. Green Deal -sopimukset on koettu hyväksi tavaksi sitouttaa toimintaan. Green Dealit ovat velvoittavia ja samalla riittävän yksinkertaisia, ja ne myös pureutuvat riittävän konkreettisiin asioihin. Tässä sopimustyyppissä nähdäänkin monistuspotentiaalia, vaikkakin niitä pidetään monin paikoin vielä kapea-alaisina ja hallinnollisesti raskaina. Hankintojen Green Deal -sopimukset ovat olleet hyvä tapa sitouttaa vaativiin, tarkasti rajattuihin tavoitteisiin, jotka johtavat konkreettisiin toimenpiteisiin. Sopimukseen on tuonut vaikuttavuutta suurten hankintayksiköiden sitoutuminen. Yhteinen markkinavuoropuhelu on ollut erityisen hyödyllistä, ja sillä on voitu kehittää markkinaa. Green Deal -sopimukset ovat kuitenkin niin tarkkarajaisia, että laajempi vaikuttavuus edellyttäisi yhä uusia sopimuksia, eivätkä ne ole olleet houkuttelevia pienemmille kaupungeille tai kunnille. Sopimuksen valmistelu on isoillekin kaupungeille ollut varsin työlästä, eikä se olisi onnistunut ilman hankerahoitusta.

Ekosysteemisopimuksen vahvuutena on ollut laaja-alainen ja mahdollistava rahoitus- ja sopimusmekanismi. Sopimus kuitenkin edistää kuntien ilmasto- ja kiertotaloustyötä lähinnä välillisesti, eikä sen vaikuttavuus ole riittävän selvä. Osallistuneet kaupungit kuitenkin kokevat, että sopimus haastaa kirittämään omaa työtä. Valmisteilla olevan vähähiilisen kiertotaloussopimuksen vaikuttavuus mietityttää kuntia, jos siihen ei tule mukaan selkeää sitovaa tavoitetta. Esimerkiksi yhteiskuntasitoumus 2050 on koettu liian laajaksi ja epämääräiseksi kokonaisuudeksi.

Eri sopimuksista voisi räätälöidä pienemmille ja aloitteleville kunnille kevennetyn mallin. Mitä pienempään kuntaan mennään, sitä tärkeämpää on kohdentaa vähäinen resurssi itse työhön eikä byrokratiaan. Kirityksen tulee kohdistua konkreettisen muutoksen ja toimenpiteiden aikaansaamiseen. Tämä edellyttää kanssa kulkemista sopimuksen syntymiseksi, jotta saadaan toiminta käyntiin yhdessä hahmoteltujen askelten avulla. Eri kokoiset kunnat tarvitsevat kannustimia sopimusprosessin eri vaiheissa: pienet kunnat kannustimia sopimukseen liittymiseen, isommat kunnat tai edelläkävijät taas bonuksia tavoitteiden saavuttamisesta. Kaikki kaipaavat selkeämpiä välitavoitteita, jotta kunta tunnistaisi matkan varrella, onko vauhti oikea. Välitavoitteet palvelisivat sekä aloittelijoita että edistyneitä kuntia.

Monien pienten kuntien ilmastokeskustelua hallitsee maatalouden korkea osuus päästölaskelmassa. Tämä aiheuttaa poliittisesti närää ja negatiivista suhtautumista ilmastotyöhön, sillä ruoan tuotanto palvelee kuitenkin muita kuntia ja suuria kaupunkeja. Taakanjakokysymykset otetaan huomioon laskennoissa, mutta pitäisikö niillä olla myös jotakin kytkentää esimerkiksi alueellisiin sopimuksiin? Elinkeinorakenteella on suuri merkitys kunnan päästöihin, joten olisi luontevaa, että se heijastuisi myös sitoumusten yksityiskohdissa. Tällä hetkellä paljon sopimuksia valmistelemaa työtä tehdään hankkeissa. Olisikin syytä pohtia, miten sopimukset ja hankkeet toimivat rinnakkain ja halutaanko esimerkiksi joissain rahoitusohjelmissa nimenomaan kannustaa sopimukseen liittymiseen.

Kuntaperusteista ja yhtenäistä tietopalvelua ympäristö-, ilmasto- ja energiasektorilta tarvitaan. Olisi myös mahdollista saada säästöä siitä, että eri sitoumuksilla ja sopimuksilla olisi yhtenäisiä tuki-, palvelu- ja raportointirakenteita. Kuntien työn raportointi ja seuranta on hajautunut eri malleihin, joten yhtenäinen tietopohja erityisen tärkeä. Tietopohjan kehittämisessä tulee myös huomioida, että parhaimmillaan raportointi ja seuranta olisi kunnassa integroitu osaksi talousjohtamista.

Sopimuskenttää on tarve uudistaa, jotta saadaan selkeyttä ja synergiaetuja. Varsinaiset sopimukset ovat kukin erilaisia, ja niissä on eri osapuolia mukana. Siksi ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa mitään yksittäistä sopimusta kattamaan liian laajaa tehtäväkenttää.

5.4 Muut mahdolliset ohjauskeinot

Normiohjaus päätettiin jättää työpajatyöskentelyn ulkopuolelle. Selvityksen taustoituvaiheessa korostui kuitenkin kuntien näkemys siitä, että myös velvoittavaa sääntelyä kaivataan, jotta todellista muutosta saadaan aikaan. Normiohjauksen haasteena pidettiin hitautta ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia – missä asioissa normiohjauksen keinot ovat kaikkein vaikuttavimpia?

Liikenteen normiohjausta olisi ehkä kiristettävä; tässä muut Pohjoismaat ovat edellä. Liikenteen päästötavoitteiden saavuttaminen nähtiin hyvin vaikeana ilman vahvempaa velvoittavuutta ja valtion ja kuntien yhteistyötä. Uusia normiohjauksen keinoja kaivattiin myös mm. metsien käyttöön, hiilinieluihin sekä materiaalien kulutukseen. Lisäksi haastatteluissa korostui se, että kiertotalouden kehittämistä estäviä normeja on edelleen purettava.

Muita relevantteja ohjauskeinoja ovat kansallisessa inventaariossa tunnistetut strategiat, suunnitelmat ja ohjelmat (kts. liite 4), jotka yhdistävät erilaisia ohjauskeinoja toisiinsa. Niiden pääpaino on informaatio-ohjauksessa, ja siihen saattaa liittyä vahvaakin taloudellista ohjausta. Lisäksi erityisesti suunnitelmiin voi liittyä vahvaakin normiohjausta sekä jossakin määrin myös sopimuksellisuutta, jos kyseessä on esimerkiksi johonkin tiettyyn rajattuun teemaan tai kuntajoukkoon liittyvä kehittäminen. Ohjelmien painoarvo on erityisesti kansallisessa poliittisessa huomiossa, ja se voi olla hyvä keino konkretisoimaan esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksiä.

Yksi useaan eri ohjauskeinoon liittyvä ohjauksen muoto on erilaiset verkostot. Onnistuneena verkostotyönä pidetään Keino-osaamiskeskusta, jonka toimintamallissa on potentiaalia monistettavuuteen. Verkostoilla on myös yhteys hankkeisiin ja projekteihin: verkostoissa on saatu aloitettua useita onnistuneita hankkeita. Verkostojen haasteena on heikko yhteys kuntien käytännön toimialatason työhön. Onkin hyvin suositeltavaa kehittää verkostoja siten, että niissä tehtäisiin nykyistä enemmän käytännön sektorikohtaisia työtä.

Ohjauskeinojen suhteen trendi on viemässä kohti sopimuksellisuutta, jossa osallistuvat tahot ovat tarkkarajaisesti määriteltyjä. Tällöin sopimuspöydissä ovat mukana vain ne tahot, jotka voivat tai joiden tulisi vaikuttaa sopimuksen kohteena olevaan ilmiöön.

Osallistuminen EU:n eri ohjelmiin (kts. luku 3.5.), joissa yhdistyy tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta, on laskettavissa myös yhdistelevään ohjaukseen. Tällä hetkellä ja lähivuosina EU:n innovaatio- ja elpymisrahoitusta vihreän siirtymän edistämiseen on runsaasti tarjolla, ja sen tehokasta hyödyntämistä Suomessa olisi mahdollista tukea edelläkävijöiden, korkeakoulu- ja tutkimuslaitostahojen ja valtion yhteistyöllä.

5.5 Ohjauskeinojen yhdistäminen

Työpajoissa keskusteltiin eri ohjauskeinoja integroivasta kiritysvälineestä, jossa laki velvoittaisi saavuttamaan ilmastotyön vähimmäistason. Kunnat voisivat tehdä valtion kanssa sopimuksia kunnianhimoisemmasta ilmastotyöstä, ja vastineeksi valtio tarjoaisi tähän taloudellisia resursseja.

Ilmastolain kakkosvaihe tulee jo edellyttämään vähimmäistasoa. Toki voidaan kysyä, onko se riittävä ja voidaanko silloin puhua varsinaisesti kirittämisestä. Laki käytännössä edellyttäisi kunnilta vain tiettyjä prosesseja, mutta ei asettaisi varsinaisia sisältövaatimuksia esimerkiksi päästötavoitteiden tiukkuudesta. Toteutuessaan ilmastolaki antaa kunnille vapautta määritellä toimenpiteet, prosessit sekä sidosryhmäyhteistyön. Valtion kirittämisen tulee kohdistua erityisesti keskeisten toimenpiteiden ja prosessien määrittelyyn sekä sidosryhmäyhteistyön vahvistamiseen. Keskeistä on ymmärtää, että ilmasto- ja

kiertotaloustoimissa valtio ja kunnat ovat kumppaneita, ja ohjaus tapahtuu kaksisuuntaisena oppimisprosessina.

Vähimmäistaso toki jäntevoittäisi ja jäsentäisi tavoitteiden määrittelyä sekä konkretisoisi näitä toimia kuntaorganisaatiossa. Taloudellinen kannustin voisi auttaa kunnan sisäisessä päätöksenteossa kunnianhimoisempaan ilmastotyöhön. Vähimmäistason määrittelemiseksi tarvitaan edelleen yhteistä keskustelua ja työtä. Pitäisi kartoittaa tarkemmin, millä tasolla kunnissa todellisuudessa ollaan. Tätä voidaan vahvistaa itsearvioinnin työkalulla. Useissa pienemmissä kunnissa tarvitaan kuitenkin tukea, jotta päästään edes vähimmäistasolle.

6. Johtopäätökset ja suositukset

Keväällä 2021 kaksi kolmasosaa Suomen kunnista oli asettanut hiilineutraaliustavoitteen tai määrällisen päästövähennystavoitteen tuleville vuosille. Tavoitteet on kirjattu joko osaksi kuntastrategiaa, kunta on mukana maakunnallisessa tavoitteessa tai se on sitoutunut kuntaverkostoon, esimerkiksi HINKU-verkostoon. 130 kuntaa tavoittelee hiilineutraaliutta, ja se on yleisin päästövähennystavoite.

Kunnissa on suuri motivaatio kirkitykseen. Vihreän siirtymän vauhdittuminen fossiilisista polttoaineista irrottautumisen takia on antanut lisävauhtia paikallisiin toimiin. Tätä momenttia kannattaa hyödyntää täysimääräisesti. Kunnat kaipaavat tukea strategiaan valintoihin ja keskeisiin toimenpiteisiin. Tähän vaikuttaa olennaisesti myös poikkihallinnollisen johtamisen kypsyys ja ilmastoasioiden integroituminen kunnan johtamiseen.

Vaikuttavin tapa tuoda ilmasto- ja kiertotaloustoimet kunnan johtamisen ytimeen on niiden sitominen strategiaan ja kunnan talouden seurantaan. Tätä tultaneen tekemään ilmastolain ilmastosuunnitelmavelvoitteella. Keväällä 2022 kaikki kunnat eivät vielä ole hyväksyttäneet uusia strategioitaan, mutta yleisesti ottaen ilmasto- ja jossain määrin myös kiertotaloustoimet on otettu nyt valmistuneissa tai valmistelussa oleviin strategioihin aiempaa vahvemmin huomioon.

Kunnassa on määritettävä, kuka kantaa päävastuun ilmasto- ja kiertotaloustoimissa kunnassa. Muissa Pohjoismaissa ja suomalaisissa edelläkävijäkunnissa ei ole tavatonta, että vastuu ilmastoasioista on kunnan keskushallinnolla. Ilmasto- ja kiertotaloustyön tulee olla kunnan perustyötä, osa taloutta ja johtamista, eikä sitä tule marginalisoida erilliseksi asiaksi. Samalla kuntien eri sektorien asiantuntijat tulee saada mukaan tavoitteiden asettamiseen sekä toimenpiteiden pohtimiseen. Tätä kautta eri sektorit ymmärtävät paremmin oman merkityksensä ilmasto- ja kiertotaloustoimissa sekä pystyvät konkreettisesti pohtimaan ja kertomaan, miten ne liittyvät oman sektorin toimintaan. Vielä toistaiseksi ilmasto- ja kiertotaloustoimet sekä niihin liittyvät instrumentit ovat monesti ilmastoasiantuntijalähtöisiä, mikä näkyy niiden sisällössä. Kunnille on parempi asettaa yhteisiä tavoitteita (ml. selkeämmät välitavoitteet) ja antaa niiden itse löytää paikalliset ja kustannustehokkaat toteutuskeinot. Kuntien erilaisuus (mm. elinkeinorakenne) on huomioitava, ja erilaisille toteuttamistavoille on annettava tilaa.

Ilmasto- ja kiertotalousasioissa on katsottava ohjauskeinojen kokonaisuutta, eikä vain yksittäisiä ohjauskeinoja. On huomioitava, miten työkalut pelaavat yhteen ja palvelevat erityyppisiä kuntia ja huomioivat kuntien erilaisuuden. Olemassa olevissa ohjauskeinoissa on paljon kehittämispotentiaalia, ja niitä tuleekin kehittää eteenpäin ja niiden vaikuttavuutta parantaa.

Kentältä on jatkossakin kerättävä palautetta ja rullaavasti kehitettävä valtion prosesseja, ohjelmia, tukitoimia paremmiksi ja sujuvammiksi. Tarpeen mukaan on nopeasti reagoitava myös uudenlaisiin tarpeisiin uusilla ohjauksen välineillä.

Jatkuva parantaminen ja kirittävä ote pitäisi olla sisäänrakennettuna tavoitteena ohjauskeinoissa. Kriteerien tulisi kannustaa tai velvoittaa jatkuvaan parantamiseen. Tämän hetken määritellyn tavoitetaso ylittämistä tulisi palkita. Toisaalta ohjauskeinojen ei pitäisi antaa virheellisesti signaalia siitä, että tietyn tavoitteen saavuttaminen riittää, mikäli on esimerkiksi päästötavoitteiden valossa selvää, että jatkossa kunnianhimoa pitää nostaa. Olemassa olevien hyvien käytäntöjen tehokkaampaan levittämiseen ja skaalaamiseen panostetaan edellä informaatio-ohjauksen luvussa (5.2.) esitetyillä tavoilla.

Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoituksella on mahdollisuus tehdä huomattavia kirkitystoimia, vahvistaa kaupunkien ja valtion kumppanuutta niissä, luoda uudenlaista ohjauskulttuuria tekemiseen sekä vahvistaa DNSH-periaatetta (Do Not Significant Harm) läpäisevänä kaikissa kirkitystoimissa.

Tässä luvussa on esitetty selvityksen keskeiset johtopäätökset ja suositukset. Johtopäätökset ovat yhteenvedoja keskeisimmistä esille tulleista sisällöistä selvitystyön aikana. Kaksi ensimmäistä liittyvät kypsyysasteeseen: on tunnistettava, mitkä kirkitysvälineet ovat tärkeitä alkutaipaleella oleville kunnille ja

mitkä edelläkävijöille. Kiertotalous edellyttää omia räätälöityjä kirittämistoimia. Seuraavaksi nostamme esiin kuntien strategisen kehittämisen tuen tarpeen ja vapausasteiden antamisen toimivimpien mallien löytämiseksi. Kunnilla on tärkeä rooli toimijoiden koordinoijana ja kehittämisen tuuppina. Tukijärjestelmää on yhtenäistettävä, ja sopimusmallille on syytä saada yhteinen kehikko. Lopuksi esitämme vielä omia ajatuksiamme sekä muutamia kysymyksiä jatkossa selvitettäväksi. Suositukset on esitetty tekstissä lihavoinnilla ja koottu taulukkoon 4.

Taulukko 4 Yhteenvetotaulukko keskeisistä johtopäätöksistä ja suosituksista

6.1. Käynnistysvaiheessa suurin tukitarve	- Itsearviointityökalu käynnistäjille - Alueellinen henkilöresurssi - Klinikat käynnistäjille - Rahoitus toimenpiteiden suunnitteluun ja käynnistykseen - Sparrausta edelläkävijäkunnilta käynnistäjille
6.2 Edelläkävijöille kannusteita entistä kunnianhimoisempaan työhön	- Oma ilmasto- ja kiertotalouden rahoitus edelläkävijöille - Informatiivista täsmätukea, esim. räätälöity sparraus edelläkävijöille - EU:n innovaatio- ja elpymisrahoituksen tehokas hyödyntäminen yhteistyössä valtion ja korkeakoulujen kanssa
6.3. Kiertotaloudelle omia kiritysvälineitä	- Luonnonvarojen kulutuksen seurantaan ja vähentämiseen tähtäävien kuntien yhteisten tavoitteiden ja mittareiden kehittäminen ja käyttöönotto - Kiertotalouden käytännön määrittely ja hyvien käytäntöjen jakaminen tietopankkiin -olemassaolevien viestintäalustojen edelleen kehittäminen - neuvontaa sekä informatiivisia ja kokemusten vaihtoon liittyviä tapahtumia
6.4. Kuntien roolia muiden toimijoiden tuuppaajana vahvistettava	- Kuntia kannustettava aktiiviseen toimijuuteen eri kumppaneiden kanssa (ns. kapellimestarirooli) - Kuntia edellytettävä valmistelevaan uuden ilmastolain mukaiset suunnitelmat
6.5. Tukijärjestelmää yhtenäistettävä	- Tukijärjestelmän uudistaminen siten, että kunnille suunnatut ilmasto- ja kiertotaloustyön rahoitusvälineet olisivat nykyistä paremmin koordinoituja ja yhteen sovitettuja. Hakuvaiheen työmäärään huomiointi sekä valmistelurahoitus hankkeille erityisesti silloin, jos on tarpeen koota laajoja konsortioita. - Rahoituksen ohjaaminen suoremmin sopimustoimenpiteiden valmisteluun ja kuntien hyvien käytäntöjen skaalaamiseen oma rahoitusväline
6.6. Sopimustoiminnalle tarvitaan yhtenäinen kehikko	- Sopimuskehikon luominen kuntien vihreälle siirtymälle - Räätälöidään kattosopimuksen alle sopivat kevennetyt mallit sopimuksista
6.7. Radikaalimmat ideat	- Kansallinen ilmasto- ja kiertotaloussopimus - Kansalliset rankinglistat - Kuntien kestävyystyön ohjausjakso - Koneellisesti räätälöidyt toimenpide-ehdotukset - Kuntien välinen kirittämiskauppa edelläkävijöille

6.1 Käynnistysvaiheessa suurin tukitarve

Tarvitaan käynnistysvaiheen tukea niille kunnille, jotka ovat aloittelemassa ilmasto- tai kiertotaloustyötä. Ensivaiheen työkaluksi voidaan ottaa käyttöön **itsearviointityökalu**, jonka perusteella kunta voi päätellä oman kypsyysasteensa ilmasto- ja kiertotaloustoimissa ja hahmottaa, millaista tukea tarvitsisi.

Ilmasto- tai kiertotaloustyön aloittamista ei pidä kuitenkaan jättää pelkästään kunnan omille harteille, vaan polun alkupäässä tarvitaan intensiivistä tukea ja kanssa kulkemista. Kunnan käyttöön voisi tarjota esimerkiksi **alueellista henkilöresurssia**, joka tukisi työn käynnistämistä. Tämän jälkeen tukea voidaan jatkaa esimerkiksi

erilaisilla **klinikoilla** eli intensiivisissä tapaamisissa, joissa pureuduttaisiin tiettyihin aihepiireihin. Lisäksi tarjottaisiin **rahoitusta toimenpiteiden suunnitteluun ja käynnistämiseen**.

Yksi hyvä esimerkki, josta Suomi voisi ottaa oppia, on Tanskan ilmastonmuutoksen sopeutumistyössä käyttämä malli. Siinä kunnille asetettiin suunnitteluvuorokausi ja kuntia tukemaan perustettiin liikkuva asiantuntijatiimi, joka tarjosi kunnille koulutusta, työpajoja, seminaareja ja räätälöityjä neuvoja. Tiimi kannusti kuntien välistä yhteistyötä ja tarjosi tietoa eri aiheista.⁴

Tavoitteena olisi, että käynnistämisen jälkeen työhön olisi osoitettu henkilöresurssi joko kunnan olemassa olevasta henkilöstöstä tai uusi resurssi, joka voisi olla myös usean pienen kunnan, seutukunnan tai maakunnan yhteinen. Tätä toimintamallia on jo hyödynnetty Keinossa, jossa on joko puoli- tai kokopäiväiset muutosagentit (lähettiläät). Kriittinen kysymys on pysyvyys ja juurtuminen, sillä mitä vähemmän resurssi on käytössä sitä enemmän kirittämistoimet ovat vaarassa myös haihtua, kun agentti poistuu paikalta. Kontrollikeinona tulisi olla aktiivinen seuranta sekä sen määrittelemisen, mitä seuraavaan pisteeseen mennessä pitää kunnassa tapahtua.

6.2 Edelläkävijöille kannusteita entistä kunnianhimoisempaan työhön

On tärkeää, että edelläkävijäkunnille kohdistetaan omia ohjauskeinoja kannustamaan niitä entistä vaikuttavampaan työhön. Edelläkävijöille tulisi olla tarjolla **omaa ilmasto- ja kiertotalouden rahoitusta**, joka auttaisi niitä pääsemään työssä uudelle kunnianhimon ja vaikuttavuuden tasolle. Rahoitusta voisi osoittaa myös jonkin välitavoitteen saavuttaneille, jolloin kunnianhimoiseen etenemiseen olisi selkeä kannustin.

Edelläkävijöille olisi tarpeen saada **informatiivista täsmätukea työn syventämiseen ja laajentamiseen** esimerkiksi omiin tarpeisiin räätälöidyn sparrauksen muodossa SYKEltä, Motivalta tai muilta kansallisilta toimijoilta. Edelläkävijäkunnat käyvät keskenään keskustelua olemassa olevien verkostojen puitteissa. Tätä vertaissparrausta tulee tukea, mutta myös pohtia miten edelläkävijöiden osaamisesta hyötyvät myös muut kunnat. Edelläkävijöille voisi tarjota kannustimia siihen, että ne aktiivisesti tuovat hyviä esimerkkejä ja vinkkejään myös aloitteleville. Edelläkävijöiden oma tietotaso on jo syventynyt, mutta edelleen ne kaipaavat nimenomaan asiantuntijatukea ja tietoa. Pohdittava onkin, kenellä käytännössä on kykyä tukea edelläkävijöiden työtä. Edelläkävijöitä on kannustettava kansainväliseen verkostoitumiseen, ja EU:ssa tulisi entisestään laajentaa kaupunkien kanssa tehtävää yhteistyötä.

On kehitettävä myös ymmärrystä asiantuntijoiden verkostoista ja eri osaamistasoista, jotta edelläkävijöillä on mahdollisuus edelleen saada syvempää asiantuntijatukea. Tässä esimerkiksi korkeakoulu- ja tutkimuslaitosyhteistyö on hyvin keskeistä. Valtio voi myös tarjota yhtenäistä **edelläkävijöiden klinikkamallia** tämän vertaissparrauksen alustaksi. Valtion, edelläkävijöiden ja korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyöllä voidaan myös tähdätä siihen, että pystytään tehokkaasti hyödyntämään EU:n vihreään siirtymään osoittamia mittavia innovaatio- ja elpymistukia, synnyttämään referenssi kohteita sekä viemään suomalaista osaamista muualle Eurooppaan ja maailmalle.

6.3 Kiertotaloudelle omia kiritysvälineitä

Suomessa ja verrokkimaissa on käytössä varsin vähän kuntien **kiertotaloustoimia** ja luonnonvarojen kestävämpää käyttöä kirittäviä ohjauskeinoja, ja niiden **kirittämiseen tarvitaan omia ohjauskeinoja**. Ilmasto- ja kiertotaloustoimet voivat vauhdittaa toisiaan, mutta ohjausvälineet on lähtökohtaisesti hyvä kohdentaa spesifisti ohjattavaan teemaan. Politiikkakokonaisuuksien rakentamisessa on kuitenkin huomioitava näiden

⁴ Berninger, K., Tiusanen, M. & Tynkkynen, O. 2021. Adaptation to Climate Change in the Baltic Sea and Arctic Regions. Governance and policy tools across countries. Saatavilla osoitteessa: <https://www.doria.fi/handle/10024/181635>

väliset synergiaedut. Tällä hetkellä on valmistelussa kiertotalouden sopimus. Sopimuksellisuus on erittäin kannustettava malli, mutta se edellyttää sitoutuneita sopimuskumppaneita ja yhteisesti selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltyjä tavoitteita. Kiertotaloudessa on vielä paljon määrittelytyötä tehtävänä. Sopimuksellisuuden kehittäminen voi vauhdittaa ja konkretisoida tätä määrittelytyötä huomattavasti. Sopimuksellisuuden nopeiden tulosten suhteen ei kuitenkaan saa olla liian optimistinen.

Konkretia kiertotaloudessa on edelleen vähäistä ilmastotoimiin verrattuna. Alkuun on tarpeen **kehittää ja ottaa käyttöön luonnonvarojen kulutuksen seurantaan ja vähentämiseen tähtääviä yhteisiä tavoitteita ja mittareita kunnille.**

Kunnat tarvitsevat edelleen konkreettisesti **määrittelyä siitä, mitä kiertotalous käytännössä on.** Tarvitaan **esimerkkejä vaikuttavista kiertotaloustoimenpiteistä ja niiden toteutuksesta.** Kiertotaloudessa kuntien rooli on monimutkainen ja usein välillinen. Sen takia edelläkävijäkunnatkin kipuilevat edelleen vaikuttavien ja skaalattavien toimenpiteiden toteuttamisessa.

Sekä hyvien käytäntöjen jakaminen että niiden omaksuminen vastaanottavassa päässä vaatii myös henkilöresursseja (aikaa) ja yhdenmukaistettuja tai vuoropuheluun kykeneviä alustoja. **Olemassa olevia viestintäalustoja** (esim. Kestävyysoiikka, Kuntien kiertotaloustäpät) **tulee edelleen kehittää palvelemaan yhä paremmin kuntien tietotarpeita.** Näiltä alustoilta löytyy esimerkkejä siitä, miten kunta pääsee kiertotaloustyössä käyntiin. Nämä voivat liittyä esimerkiksi kiertotalouden lisäämiseen kuntastrategiaan tai ympäristöohjelmaan tai eri toimialojen konkreettisiin toimenpiteisiin. Lisäksi tietopankin toimintaan voisi liittyä sekä **neuvontaa että informatiivisia ja kokemusten vaihtoon liittyviä tapahtumia.** Tietopankit voisivat olla hyvä alusta myös eri toimijatahojen järjestämien tapahtumien kokoamiseen.

6.4 Kuntien roolia muiden toimijoiden tuuppajana vahvistettava

Kuntakonsernin omat suorat päästöt ovat keskimäärin vain noin kymmenen prosentin luokkaa.⁵ Vaikka kuntakonsernin omat päästöt ja luonnonvarojen kulutus ovat verrattain pieniä, kunnilla on suuri merkitys luontevana tietojen kokoajana ja puitteiden luojana kuntalaisten ja alueen yritysten toiminnalle. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi kuntien rooli myös kulutusperusteisten päästöjen vähentämisessä tulee kirkastaa yhteistyössä valtion, kansallisten ja alueellisten toimijoiden kesken. Kunnat ovat myös tärkeä esimerkki ja kannustaja ilmasto- ja kiertotaloustoimiin.

Kunnalla on merkittävä rooli toimia ”kapellimestarina” eli mahdollistajana, koordinoijana ja yhdistäjänä muiden kunnan toimijoiden suuntaan saadakseen kunnan alueella kehityksen parempaan suuntaan. Kunnalla on kaavoituksen, elinkeinotoiminnan tuen ja neuvonnan kautta merkittävä rooli yritysten suuntaan sekä koulutuksen järjestämisen kautta oppilaitosten suuntaan. Kunta voi myös aktiivisesti edesauttaa esimerkiksi eri toimijoiden yhteistyötä edellyttävien alueellisten energiaratkaisujen syntymisessä. Lisäksi kunnan on mahdollista vaikuttaa järjestöihin ja muihin aktiivisiin toimijoihin (3. ja 4. sektoriin) sekä kuntalaisiin ja kunnan alueella osa-aikaisesti asuviin sekä vierailijoihin, jotta he tekisivät ilmaston ja kiertotalouden kannalta suotuisampia valintoja. Kirittämisessä on kyse pitkälti näiden muiden toimijoiden saamisesta mukaan ja toimien vauhdittamisesta.

Kunnan kapellimestarin roolia olisi tuettava ja tuotava esiin erityisesti informaatio- ja sopimusohjauksen kautta. Toimenpiteet tulee sitoa erilaisiin kuntien ohjelmiin, joiden toimeenpanossa muilla toimijoilla on keskeinen rooli. **Kuntia tulee siis kannustaa aktiiviseen kumppanuuteen eri toimijoiden kanssa.** Tarvitaan tietoa eri toimintatapojen vaikuttavuudesta, oppaita ja hyviä esimerkkejä kunnan aktiivisen roolin myötä syntyneistä ratkaisuista. Kontekstietuna voidaan kansallisesti tuottaa tietoa sekä kansallisista että kansainvälisistä instrumenteista, jotka voivat tukea vuorovaikutusta.

⁵ https://www.motiva.fi/files/16871/Motiva_Kuntien_ilmastojohtamisen_reseptikirja.pdf

Kuntia pitää edellyttää **valmistelemaan uuden ilmastolain mukaiset suunnitelmat** osana kuntien normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua, toteutusta ja seurantaa osallistavasti asukkaiden, yritysten, järjestöjen, oppilaitosten sekä muiden relevanttien toimijoiden kanssa. Suunnitelman valmisteluun ja toteuttamiseen kootaan mukaan kumppanit. Suunnitelmassa tuodaan esille keskeiset toimenpiteet sekä roolitus niiden toteuttamisessa sekä toimenpiteiden seuranta. Tällöin määrittyy tarkemmin myös kunnan rooli kapellimestarina.

6.5 Tukijärjestelmää yhtenäistettävä

Tukijärjestelmää tulisi uudistaa siten, että **kunnille suunnatut ilmasto- ja kiertotaloustyön rahoitusvälineet olisivat nykyistä paremmin koordinoituja ja yhteen sovitettuja**. Hakuvaiheen työmäärään olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi olisi tarpeen saada **valmistelurahoitusta hankkeille erityisesti silloin, jos on tarpeen koota laajoja konsortioita**.

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisen väliraportissa⁶ on todettu yhtenäistämisen tarve. Väliraportin ehdotuksen mukaan avustusten ohjeistukset, pyydettävät tiedot, prosessit, myöntämisen kriteerit ja raportointivaatimukset tulisi tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistää. Lisäksi väliraportissa on huomioitu, että avustustoiminta on kuntatoimijoiden näkökulmasta sirpalemaista ja lyhytkestoista. Tämä tekee hankkeiden kokonaissuunnittelusta ja henkilöstön rekrytoinnista haasteellista. Väliraportissa todetaan: *“Vaikuttavuuden varmistamiseksi on tarve koota avustuksia yhteen laajempien kokonaisuuksien, pidempiaikaisten, monialaisemman ja vaikuttavamman avustustoiminnan aikaansaamiseksi. Hankkeiden lukumäärää tulisi vähentää ja päällekkäisillä tavoitteilla olevia avustuksia yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolla varmistetaan riittävä kehittämisrahoitus.”*

Synergian ja yhtenäisyyden kehittäminen edellyttää **valtion eri toimijoiden vahvempaa yhteistyötä ja siilojen purkamista sekä resurssien kokoamista yhteen**. Mallia voi hakea soveltaen valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan kymmenen vuotta sitten uudistetusta rahoitusmallista, jossa valtioneuvoston tasolla määritellään yhteiset kysymykset (tavoitteet) ja tämän jälkeen etsitään niihin parhaita mahdollisia ratkaisuehdotuksia. Kunnat voisivat esittää niitä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Toki on huomioitava, että ministeriöiden, ohjelmien ja muiden ohjausvälineiden rahoituksen kohdentamisesta on edelleen erilaisia näkemyksiä. Yhtenäinen rahoitusjärjestelmä ei kuitenkaan poistaisi mahdollisuuksia ohjata sen alla varoja haluttuihin kohteisiin.

Rahoitusvälineitä voisi myös selkeämmin kytkeä sopimustoiminnan rinnalle niin, että **tiettyä rahoitusta ohjattaisiin suoremmin sopimustoimenpiteiden valmisteluun**. Eli sopimustavoitteet loisivat synergiaa eri ohjauslajien yhteispelistä. Rahoitusta myönnettäessä voisi myös **edellyttää kuntaa viemään toteutetut esimerkit yhteiseen** (ei yksittäisen rahoitusohjelman tai verkoston omaan) **tietopankkiin sekä jakamaan kokemuksiaan klinikoissa**.

Rahoituksen pitäisi mahdollistaa myös hyvien käytäntöjen kopiointi eikä pelkästään kokonaan uusien käytäntöjen pilotointia. Tämä olisi syytä huomioida rahoituskriteerejä laadittaessa. **Kuntien hyvien käytäntöjen skaalaamiseen voisi perustaa myös oman rahoitusikkunan**, joka mahdollistaisi hyvien käytäntöjen edelleen kehittämisen ja sovittamisen kunkin kunnan olosuhteisiin (skaalauksesta on laajemmin pohdintaa luvussa 5.2.). Suurimman mittaluokan toimenpiteenä olisi **yhden ison rahoitusvälineen luominen**. Se sisältäisi erilaisia moduuleja ja toteutuspolkuja.

6.6 Sopimustoiminnalle tarvitaan yhtenäinen kehikko

Luodaan kuntien vihreälle siirtymälle **sopimuskehikko, joka auttaa kuntia paremmin hahmottamaan, hallinnoimaan ja raportoimaan omaa sopimuskokonaisuuttaan**. Parhaimmillaan raportointi ja seuranta

⁶ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163521>

nivoutuisi luontevasti osaksi kuntien talousjohtamista. Sopimuskehikossa olisi kyse nykyisten ja tulevien sopimusten kokoamisesta samaan kehikkoon, ei uuden sopimuksen luomisesta.



Kuva 3 Sopimuskehikko

Sopimuskehikko (kuva 3) takaisi kunnan näkökulmasta yhteisiä elementtejä, kuten yhtenäisiä indikaattoreita, raportointijärjestelmän, asiantuntijapalveluita sekä kannustimia. Tällöin kunnan ei tarvitsisi raportoida samoja asioita (esim. toteutettuja toimenpiteitä) useaan eri paikkaan. Jokainen yksittäinen sopimus olisi kuitenkin edelleen erillinen, johon sitoutumisesta kunta päättäisi erikseen. Sopimuskehikon myötä valtio tarjoaisi yhtenäisen raamin ja varmistaisi, että eri sitoumukset toimivat loogisesti rinnakkain.

Sopimuskehikko selkeyttäisi kokonaisuutta myös valtion toimijoiden näkökulmasta, kun koordinoitavastuu olisi osoitettu yhdelle toimijalle (esim. ympäristöministeriö). Yksittäisten sopimusten olisi istuttava yhteiseen kehikkoon ja yhtenäisiin periaatteisiin, eikä ohjauskeinoa voisi kehittää vain yhden hallinnonalan tai toimivallan näkökulmasta. Sopimuskehikon alle voisi istua käytännössä myös sellaisia ohjauskeinoja, jotka eivät nykyisellään ole varsinaisia sopimusjärjestelmiä (esim. liikkumisen ohjauksen valtionavustus), mutta jatkuvan luonteensa vuoksi voisivat olla koordinoitavissa kehikon puitteissa.

Sopimuskehikko ei itsessään kuitenkaan asettaisi sitovia tavoitteita, vaan ne luotaisiin edelleen yksittäisen sopimuksen osalta, sillä eri sopimuksissa on tarkoituksenmukaista olla yksityiskohtaiset tavoitteet ja mukana eri osapuolia (ml. yrityksiä). Olennainen osa kehittyvää sopimuksellista ohjausta on analysoida ja ymmärtää eri sopimusten vahvuudet, heikkoudet ja roolit kehikossa.

Sopimuskehikon kannustinjärjestelmä huomioisi yhtä lailla niin sopimustoimissa hyvin edenneiden palkitsemisen kuin sopimukseen liittymistä harkitsevien aloittelevien kuntien liittymiseen kannustamisen. On syytä selvittää, voisiko jokin rahoitusohjelma kannustaa sopimukseen liittymistä tarjoamalla rahoitusta liittymistä valmistelevaan työhön. Integroitu sopimusohjaustarjooma vähentäisi rahoituksenkin sirpaleisuutta.

Räätälöidään sopimuskehikon alle sopivat kevennetyt mallit sopimuksista, jotta pienten kuntien resurssien käyttö olisi mahdollisimman tarkoituksenmukaista. Panostetaan siihen, että sopimukseen saadaan selkeitä välitavoitteita, jotka ohjaavat työtä. Pohditaan, voisiko kuntien erilaisen elinkeinorakenteen (mm. maatalouden rooli) nykyistä paremmin huomioida sopimusten kuntakohtaisissa tavoitteissa ja sitoumuksissa.

6.7 Vapaa-ajattelun tuotoksia laatikon reunalta tai sen ulkopuolelta

Tässä selvityksessä on käyty läpi erilaisia ehdotuksia, jotka perustuvat pitkälti (pienen) parannusten tekemiseen nykyisiin välineisiin. On myös mahdollista ajatella, että kaupunkoja ja kuntia voisi kirittää aivan uudella tavalla. Seuraavassa on selvitystahojen ”vapaa-ajattelun” kautta tulleita muutamia heittoja ja kehittämis ehdotuksia.

Tehdään **kansallinen ilmasto- ja kiertotaloussopimus**, jonka sopimuskumppaneina on jokainen halukas Suomen kunta. Sopimus koottaisiin samalla tavalla kuin globaalit ilmastopopimukset on koottu, eli jokainen kunta asettaisi ensin omat tavoitteensa ja niitä sovitettaisiin yhteen kansallisessa prosessissa. Kunnat saisivat itse päättää, millaisilla toimenpiteillä tavoitteisiin päästään. Tähän liittyisivät vahvat kansalliset informaatio-ohjauksen välineet sekä valittuihin toimenpiteisiin taloudellisen ohjauksen välineet.

Käynnistetään **kuntien välinen kirittämiskauppa**. Kunnat voivat kirittää toisiaan käymällä kauppaa kiritysvälineillä, eli jos jokin kunta on tehnyt suuria edistysaskeleita, se voi ”kaupata” omia kokemuksiaan ja neuvojaan muille profiiliin sopiville kunnille. Jos tämä vetoapu vaatii resursseja, vastaa niiden käytöstä valtio antaen myös pienen lisärahoituksen toimintaan. Vetoavun antaminen olisi siis kunnan kannalta palkitsevaa toimintaa.

Tehdään läpinäkyvät **kansalliset rankinglistat**, joissa on yksiselitteiset ja läpinäkyvät indekset siitä, mikä on kuntien tila ilmasto- ja kiertotaloustyössä, huomioiden niiden profiiliin ja toimintaympäristön. Tämä tekisi ansaitusti näkyväksi ne kunnat, jotka ovat toimissaan pitkällä, ja herättäisi hitaammat aktiivisempaan toimintaan. Tulokset tuotaisiin esiin suurella julkisella huomiolla. Edelläkävijöitä sekä nopeimpia kirjittä palkittaisiin. Näin tietoisuus ja hyvät käytännöt leviäisivät toivottavasti nopeasti.

Organisoidaan **kuntien kestävyystyön ohjausjakso**. Valtio voisi seurata kuntien edistystä ilmasto- ja kiertotaloustyössä sekä antaa sen pohjalta suosituksia esimerkiksi kerran vaalikaudessa. Mallia voisi hakea siitä, miten EU-komissio arvioi jäsenmaiden kehitystä eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Suositukset voisivat perustua kunkin kunnan tilanteeseen ja vertailukelpoisten kuntien parhaisiin käytänteisiin.

Rakennetaan **koneellisesti räätälöidyt toimenpide-ehdotukset**. Tekoälyä voisi hyödyntää tunnistamaan kunkin kunnan olosuhteisiin soveltuvia parhaita käytänteitä vertailukelpoisten kuntien kokemusten perusteella. Räätälöinnissä voisi soveltaa tietoja mm. kuntien yhdyskuntarakenteesta, päästölähteistä, elinkeinorakenteesta ja väestökehityksestä. Automatisoinnin ansiosta suosituksia olisi mahdollista tehdä vähäisin hallinnollisin kustannuksin kaikille Suomen kunnille säännöllisesti.

6.8 Jatkotutkimuksen aihiot ja kriittiset kysymykset

Kaikkeen emme löytäneet vastauksia tässä esiselvitystyössä. Tulevissa selvityksissä olisi hyvä saada vastauksia mm. edellisen alaluvun ideoihin sekä seuraaviin kysymyksiin.

Keskeisin kysymys on, missä nykyisissä ohjauskeinoissa olisi eniten tehostamisen ja kehittämisen mahdollisuuksia. Haasteet ilmasto- ja kiertotaloustavoitteisiin pääsemiseksi ovat edelleen kuntatasolla hyvin merkittävät. Esimerkiksi liikkumisen päästöjen vähentämisen tai rakennussektorin kiertotalouden ratkaisut edellyttävät nykyistä nopeampaa muutosta ja vahvempaa kirittämistä. Tämä raportti on kerännyt tietoa yhteen ja antaa paikoitellen lisätietoa, mutta ohjausvälineitä tulisi käydä läpi vielä yksityiskohtaisemmin. Tähän liittyy myös kysymys siitä, miten lähes jokaista nykyistä ohjauskeinoa voitaisiin kehittää edelleen ja miten niihin tuodaan lisää palkitsemista, velvoittavuutta tai sanktioita.

Lisäksi olisi syytä selvittää, miten erityisesti erilaisiin avustuksiin voitaisiin tuoda enemmän ilmasto- ja kiertotaloustoimia tukevaa velvoittavuutta. Yksi relevantti kysymys on myös, millaisin ohjauskeinoin esimerkiksi kansalliset luonnonvarojen kulutuksen tavoitteet saadaan jalkautettua alue- ja kuntatasolle. Mihin asioihin voitaisiin monistaa kuntien energiatehokkuussopimusten (KETS) kaltaista toimintatapaa, eli asettaa

raamit, mutta antaa toimeenpanossa vapautta ja sitoa tuet sopimukseen? Tähän liittyy kysymys siitä, miten KETSin kautta kerättävä data saataisiin palvelemaan kuntia entistä paremmin.

Jatkossa on kehitettävä kirkitysvälineiden vaikutusten arviointia. Tässä selvityksessä on käyty läpi kirkitysvälineiden toimivuutta kuntatyypeittäin ja alueellisesti, mutta niiden lisäksi tulisi huomioida vaikutukset myös eri sosioekonomisten ryhmien hyvinvointiin. Niin isoilla kuin pienillä toimilla on vaikutusta esimerkiksi alueiden elinkeinoihin ja ihmisten toimeentuloon, ja muutoksen myötä voi syntyä uudenlaisia alueellisia ja sosioekonomisten ryhmien välisiä eriarvoisuuskulkuja. Kysymys tulee pohdittavaksi niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisella tasolla. Kirkitysvälineiden laaja-alaisista hyvinvointivaikutuksista informoitu päätöksenteko sekä valvutunut alue- ja paikallishallinto voivat luoda vielä enemmänkin kirkitysmahdollisuuksia alueelliset ja paikalliset olosuhteet huomioiden. Kestävyyden varmistaminen edellyttää poikkihallinnollista, pitkäjänteistä ja suunnitelmallista päätöksentekoa. Olisikin tärkeää, että ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyyden yhteisvaikutuksia arvioitaisiin läpinäkyvästi, eri toimijat osallistaen ja selkein mekanismein.

Lopuksi olisi syytä selvittää, miten eri toimijoiden rooleja voidaan syventää. Kaikki kirittäminen ei tapahdu valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisten organisaatioiden kuten Syken ja Motivan kautta. Myös muut välilliset kansalliset toimijat kuten Kuntaliitto ja Sitra ovat merkittäviä kirittäjiä. Entä mikä on kirittämisessä niiden kansallisten toimijoiden rooli, jotka eivät nykyisellään identifioitu ilmasto- ja kiertotaloustoimijoina? Tässä selvityksessä on keskitytty valtion rooliin, mutta jatkossa on syytä syventää pohdintaa ja jäsentää myös muiden toimijoiden rooleja. Ilmasto ja kiertotalouden maali on yhteinen, kaikki pelaavat samaan suuntaan.

LIITTEET

- 1) Kuntien jäsentelytaulukko
- 2) Haastattelukysymykset
- 3) Eri työvaiheisiin osallistuneet organisaatiot
- 4) Kuntakyselyn tarkemmat tulokset
- 5) Kansallisen inventaarion pitkä lista
- 6) Kansainvälisen tarkastelun tarkemmat tiedot

Liite 1. Jäsentelykehikko kunnille

Hankkeen aikana hahmoteltiin kunnista kypsyysarvio, joka huomioisi kuntien erilaiset valmiudet ja motivaatiot kiritykseen. Tämän avulla on pyritty hahmottamaan ohjauskeinoja kullekin kuntatyypille sopivassa muodossa. Taulukko on esimerkinomainen alustava luonnos siitä, millä tavalla kysyyttä voidaan arvioida. Kriteerejä on syytä testata ja verifioida vielä myöhemmissä selvityksissä.

Taulukko 5 Kuntien kypsyysaste ilmasto- ja kiertotaloustyössä

Kriteerit	Kipuiliija	Kentän lupaus	Ansiokas peesaaja	Avain-pelaaja
Kiertotalous ja ilmastotoimet on huomioitu kuntastrategiassa ja muissa keskeisissä dokumenteissa (esim. kuntarakenne- ja ympäristösuunnitelma, hyvinvointisuunnitelma)	Huomioitu, yleisellä tasolla	Huomioitu, yleisellä tasolla	Strategian ytimessä	Strategian ytimessä
Kunnan talouden ja toiminnan suunnittelun mittareissa on hiilineutraaliuteen tai kiertotalouteen liittyviä mittareita (esim. kestävän liikenteen osuus)	Ei	Vähäisessä määrin	Olenmaisessa määrin	Mittariston kärjessä, ydinmuuttuja
Hiilineutraaliustavoite	Ei	2040-	2030-39	Ennen 2030
Ilmasto- ja kiertotalousverkostoihin kuulumisen (esim. HINKU)	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä, useampiin tai ensimmäisten joukossa
Kiertotalous- ja ilmastotoimien määrä (avainsektoreina liikenne, lämmitys, energiatehokkuus, jätehuolto)	Vähäinen	Kasvussa	Kasvussa	Merkittävä
Kiertotalouteen ja hiilineutraaliuteen liittyvien hankkeiden osuus EU-rahoituksesta (esim. EURalla tarkasteltuna) tmv. rahoitustavoitteesta	Alle 30 %	30-50 %	50-70 %	Yli 70 %
Käyttäytymisen muutokseen tähtäävien valinta-arkkitehtuurien tai tuuppaustoimien toteutus	Ei	Ei	Kasvussa	Kyllä

Liite 2. Haastattelukysymykset fokusryhmille

- Millaiset tekijät ovat tähän mennessä erityisesti vauhdittaneet kunnassanne tehtävää ilmasto- ja kiertotaloustyötä? Mitkä nykyiset ohjauskeinot olette kokeneet merkitykselliseksi/mitä olette hyödyntäneet?
- Mitkä ohjauskeinot ovat olleet mielestänne kiinnostavia, mutta mihin ei ole silti kunnassa tartuttu? Miksi?
- Millaiset esteet/haasteet ovat estäneet ilmasto- ja kiertotaloustyötä kunnassanne?
- Millaiset uudet kannustimet/ohjauskeinot saisivat teidät vauhdittamaan työtä?
- Minkä tyyppinen rahoitus olisi kaikkein hyödyllisintä ilmasto- ja kiertotaloustyön edistymisen kannalta?
- Mitä olennaisimpia haasteita ja hyötyjä näette vapaaehtoisissa sopimuksissa (esim. KETS, ekosysteemisopimus, Green Deal)? Mikä neuvottelu/menettelytapa on hyvä sopimuksellisuuteen? Mikä maantieteellinen taso on hyvä sopimukseen?

Liite 3. Ohjausryhmän lisäksi eri työvaiheisiin osallistuneet organisaatiot

Haastatteluihin osallistuneet:

Espoon kaupunki
Eurajoen kunta
Hyvinkään kaupunki
Hämeenlinnan kaupunki
Joensuun kaupunki
Jyväskylän kaupunki
Kuntarahoitus
Kuntaliitto
Kuopion kaupunki
Lahden kaupunki
Lappeenrannan kaupunki
LUT-yliopisto
Muonion kunta
Oulun kaupunki
Paimion kaupunki
Porin kaupunki
Porvoon kaupunki
Raision kaupunki
Riihimäen kaupunki
Rovaniemen kaupunki
SYKE
Tampereen kaupunki
Vantaan kaupunki

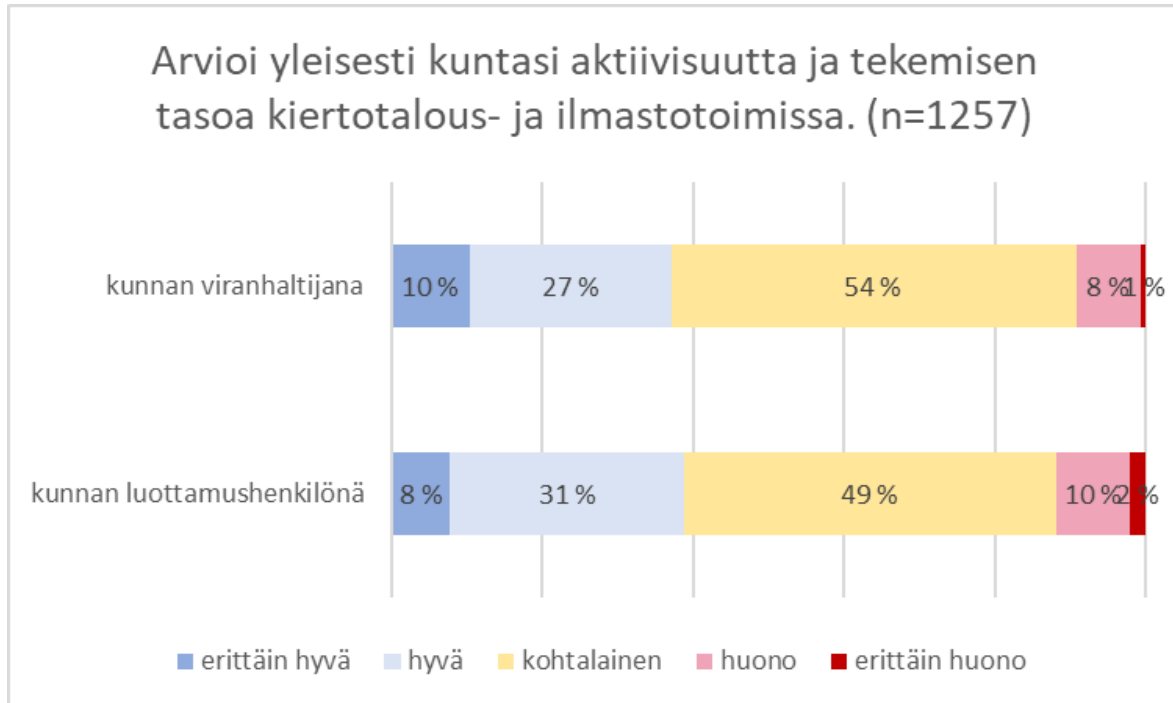
Työpajoihin osallistuneet:

Energiavirasto
Espoon kaupunki
Heinolan kaupunki
Helsingin kaupunki
Hollolan kunta
Hämeen liitto
Joensuun kaupunki
Jyväskylän kaupunki
Kannuksen kaupunki
Kaustisen seutukunta
Kehittämisyhdistys Mansikka ry
Keuruun kaupunki
Kotkan kaupunki
Kuopion kaupunki
Lahden kaupunki
Lappeenrannan kaupunki
Motiva
Nurmijärven kunta
Närpiön kaupunki
Oulun kaupunki
Porvoon kaupunki
Raaseporin kaupunki
Rauman kaupunki
Salon kaupunki
Tampereen kaupunki
Tampereen kaupunkiseutu
Thermopolis Oy
Uudenmaan liitto
Vantaan kaupunki
Verte Oy
Viitasaaren kaupunki
Väylävirasto

Liite 4. Kuntakyselyn tulokset

Valtakunnalliset ja kuntaryhmittäiset analyysit, kuvaajat ja yhteenvedot MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyn kysymyksestä ”Arvioi yleisesti kuntasi aktiivisuutta ja tekemisen tasoa kiertotalous- ja ilmastotoimissa” ja ”Miten ja millä uusilla keinoilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin?”.

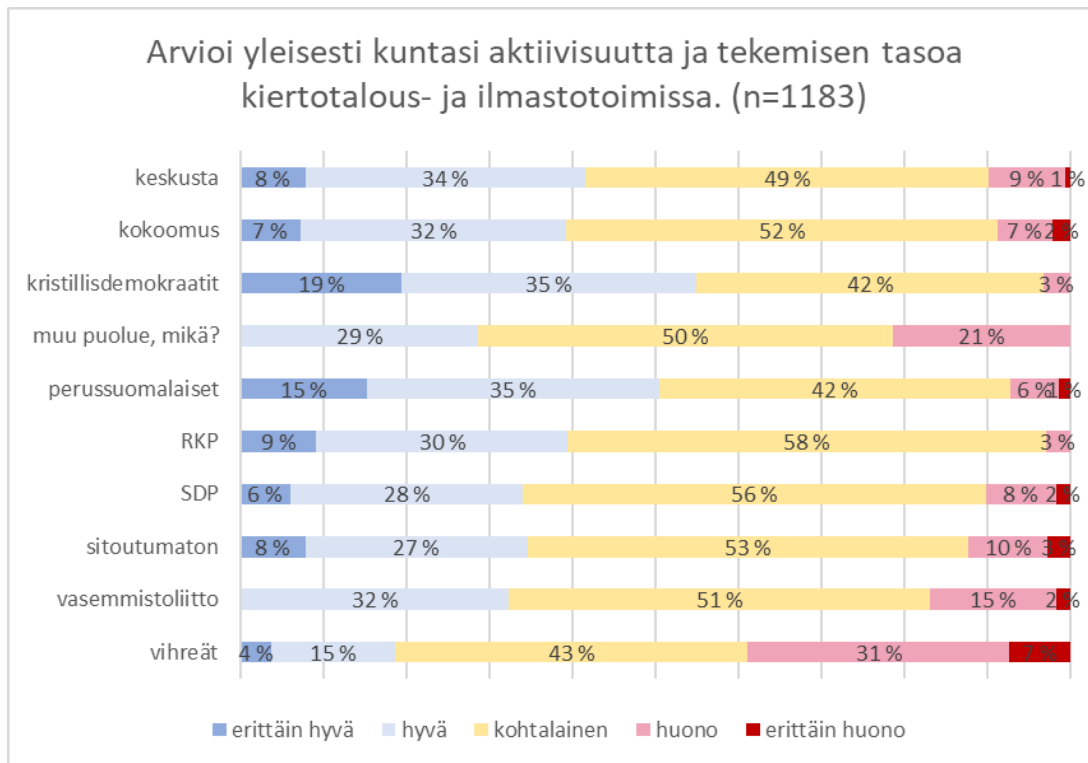
VALTAKUNNALLISET TULOKSET TAUSTAMUUTTUIJITTAIN



Kuva 4 Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

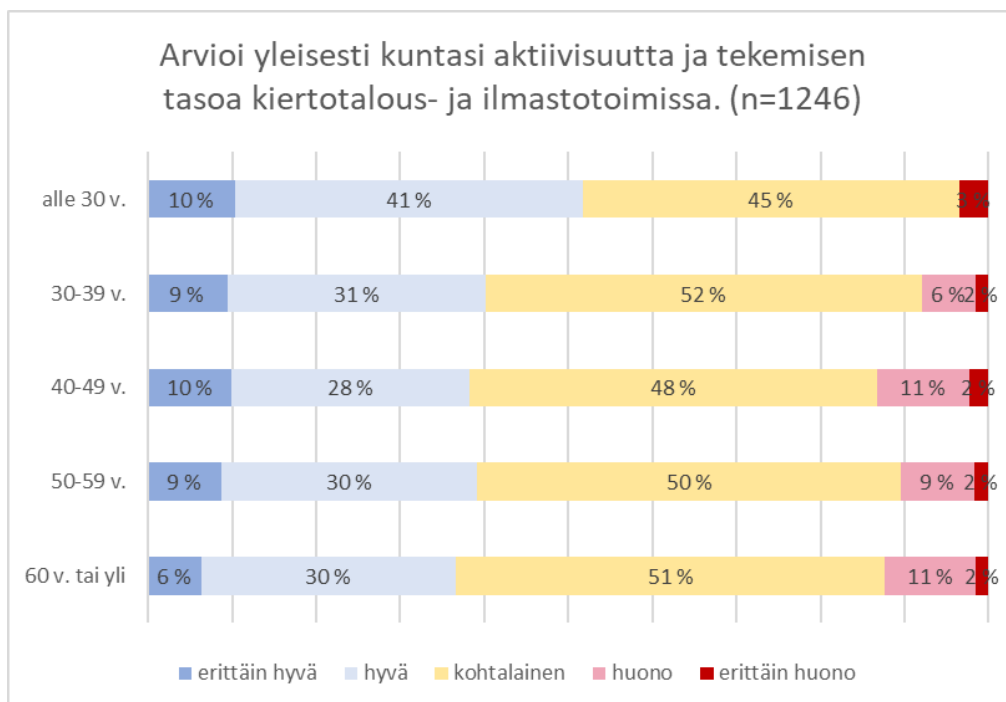
Puoluekannan mukaan tarkasteltuna kristillisdemokraatit antoivat myönteisimmät arviot kuntansa kiertotalous- ja ilmastotoimien aktiivisuudelle ja tekemisen tasolle; heistä yli puolet (54 %) näki sen vähintään hyvänä. Toiseksi korkeimmat arviot tulivat perussuomalaisilta, joista puolet (50 %) arvioi sen myönteisesti.

Kriittisimmin asiaan suhtautuivat vihreät, joista kaksi viidestä (38 %) piti sitä huonona tai erittäin huonona. Kakkossijalle kriittisissä arvioissa nousivat muut kuin kahdeksan suurimman puolueen kannattajat, joista joka viides (21 %) näki kuntansa suoriutuneen heikosti kiertotalous- ja ilmastotoimien aktiivisuudessa ja tekemisen tasossa - tässä ryhmässä oli kuitenkin vain 14 vastaajaa. Eduskuntapuolueista vasemmistoliittolaiset arvioivat kuntansa aktiivisuuden vihreiden jälkeen toiseksi kriittisimmin, heistä vajaan viidenneksen (17 %) mielestä se oli huono tai erittäin huono.



Kuva 5 MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyn vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa puoluekannan mukaan

Ikäryhmistä positiivisimmin kuntansa aktiivisuuteen ja tekemisen tasoon kiertotalous- ja ilmastotoimissa suhtautuivat alle 30-vuotiaat, joista puolet (51 %) näki sen hyvänä ja vain 3 prosenttia huonona. Kaikissa muissa ikäryhmissä myönteisen arvion antaneiden osuus oli noin 40 prosenttia ja kielteisen arvion antaneiden osuus noin 10 prosenttia.



Kuva 6 MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyn vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa ikäryhmän mukaan

ERI KUNTARYHMIEN TULOSTEN VERTAILUA

Oman kunnan aktiivisuus ja tekemisen taso kiertotalous- ja ilmastotoimissa arvioitiin kaikkein myönteisimmin suurilla kaupunkiseuduilla: niissä sitä hyvänä tai erittäin hyvänä pitävien osuus oli 13 prosenttiyksikköä suurempi kuin maaseutumaaisissa kunnissa, joissa oli vähiten kuntansa aktiivisuuden myönteisesti arvioivia. Suhteessa eniten kuntansa aktiivisuutta ja tekemisen tasoa heikkona pitäviä oli seutukaupungeissa ja vähiten keskisuurten maakuntakeskusten seuduilla; tässä tapauksessa erotus oli 7 prosenttiyksikköä.

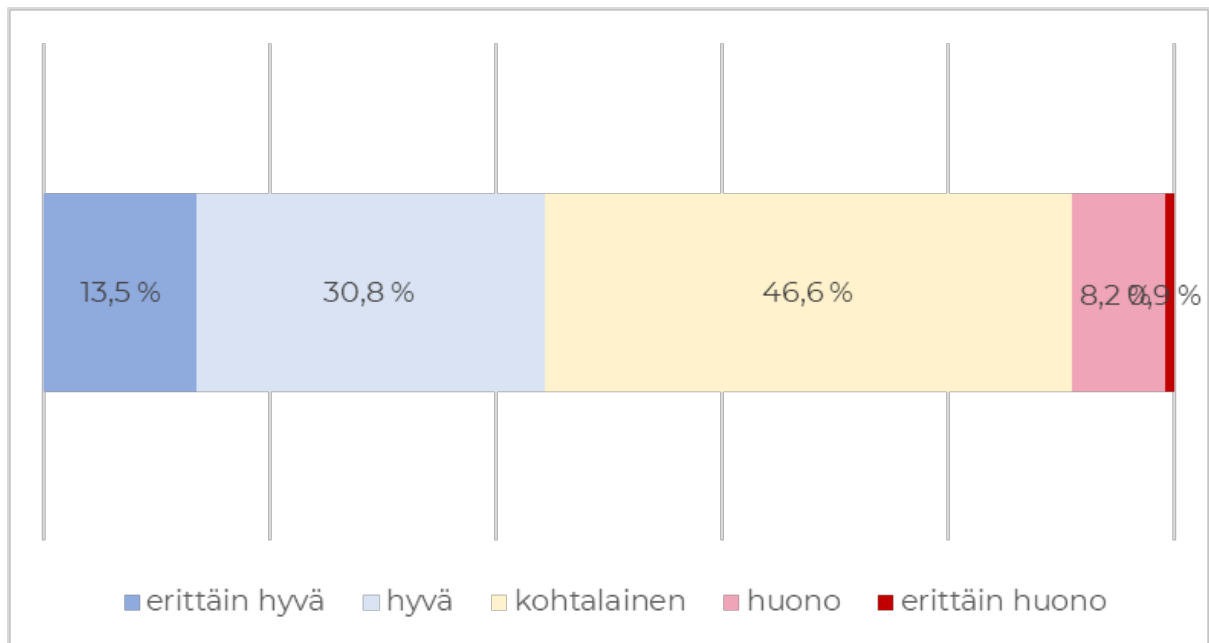
Kaikissa muissa ryhmissä kuin suurilla kaupunkiseuduilla luottamushenkilöt näkivät kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa parempana kuin kunnan viranhaltijat. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden myönteisten arvioiden osuuksien välinen erotus oli suurin, 12 prosenttiyksikköä, maaseutumaaisissa kunnissa. Muissa ryhmissä se oli noin viisi prosenttiyksikköä. Suurilla kaupunkiseuduilla ja keskisuurten maakuntakeskusten seuduilla oli hyvin vähän viranhaltijoita, noin neljä prosenttia kummassakin, jotka arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason negatiivisesti. Seutukaupungeissa seutuineen sekä maaseutumaaisissa kunnissa kielteisen arvion antaneiden viranhaltijoiden osuus oli kolmin- tai nelinkertainen niihin verrattuna. Luottamushenkilöiden kohdalla erot olivat pienempiä; kaikissa ryhmissä noin 10 prosenttia tai hieman suurempi osuus luottamushenkilöistä piti kuntansa aktiivisuutta huonona tai erittäin huonona.

Kaikilla muilla kuin suurilla kaupunkiseuduilla kristillisidemokraatit olivat tyytyväisimpiä kuntansa aktiivisuuteen ja tekemisen tasoon kiertotalous- ja ilmastotoimissa. Suurilla kaupunkiseuduilla RKP:läiset antoivat parhaat arviot asiassa. Kriittisimpiä kuntansa ponnistuksia kohtaan olivat vihreät kaikissa muissa ryhmissä kuin keskisuurten maakuntakeskusten seuduilla; niissä vasemmistoliittolaiset arvioivat kuntansa aktiivisuuden kaikkein negatiivisimmin. Tässä kohtaa on huomioitava, että ryhmitellessä vastauksia kuntaryhmiin muiden kuin neljän suurimman puolueen (SDP, PS, KOK, KESK) edustajien ja kannattajien määrä saattoi supistua melko pieneksi, jolloin satunnaisvaihtelun merkitys kasvaa.

Alle 30-vuotiaiden vastaajien joukossa oli eniten kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa hyväksi arvioivia kaikissa muissa kuntaryhmissä kuin keskisuurten maakuntakeskusten seuduilla, joissa 30-39-vuotiaat antoivat asiassa myönteisimmät ja alle 30-vuotiaat toiseksi myönteisimmät arviot. 40-49-vuotiaat suhtautuivat kriittisimmin kuntansa ponnistusten tasoon kaikissa muissa ryhmissä kuin seutukaupungeissa seutuineen, joissa tyytymättömiä asiaan olivat 60-vuotiaat ja sitä vanhemmat. Kyseisessä kuntaryhmässä 40-49-vuotiaat arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason ikäryhmistä toiseksi korkeimmalle. Alle 30-vuotiaita oli kuntakyselyn vastaajien joukossa huomattavasti vähemmän kuin muiden ikäryhmien edustajia, ja jakaessa vastauksia kuntaryhmiin saattoi alle 30-vuotiaiden ryhmäkohtainen määrä jäädä hyvin pieneksi, joten satunnaisvaihtelun merkitys korostuu tässäkin kohtaa.

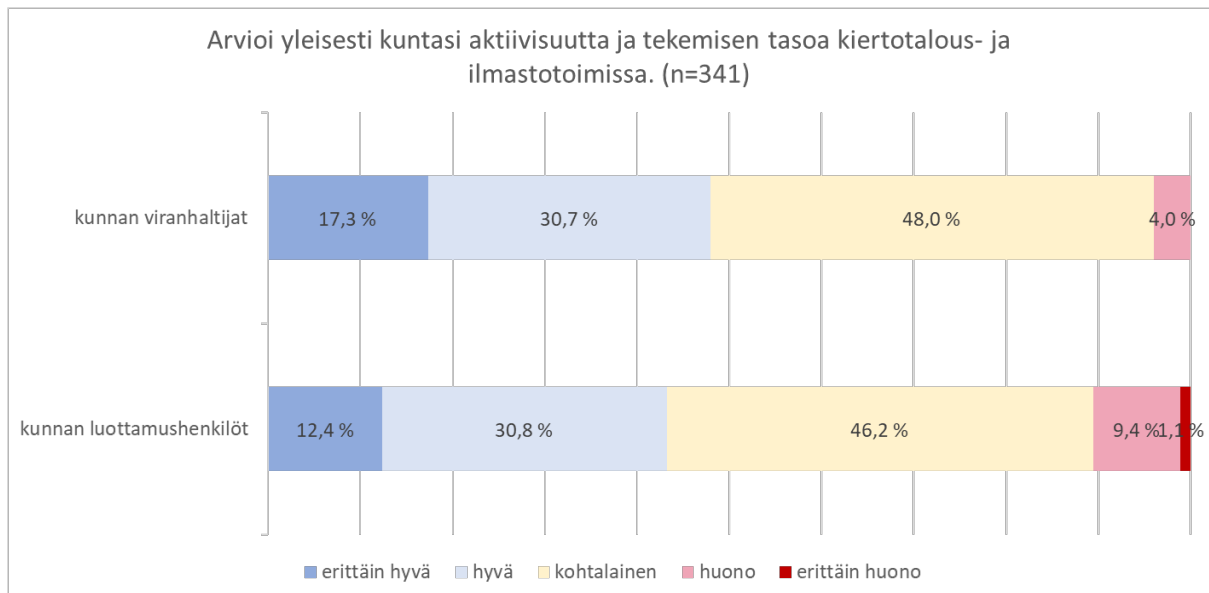
SUURET KAUPUNKISEUDUT

Suuriin kaupunkiseutuihin eli MAL-sopimusseutuihin kuuluvat Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen ja Turun seudut. Vastaajia oli tässä ryhmässä yhteensä 341, ja joukossa oli vastaajia jokaiselta seitsemältä seudulta.



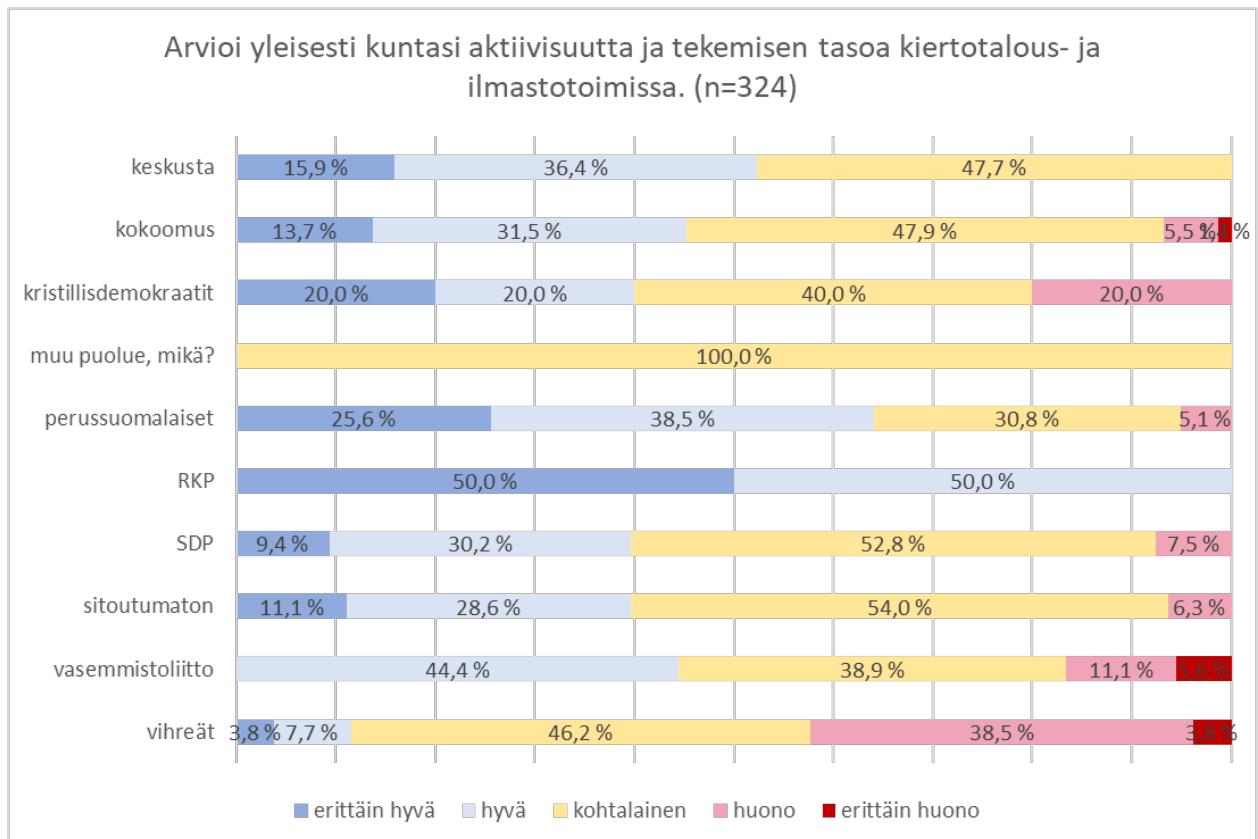
Kuva 7 Kuva 6. Suurten kaupunkiseutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Suurten kaupunkiseutujen vastaajista 44 prosenttia arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa erittäin hyväksi tai hyväksi. Vajaa puolet (47 %) katsoi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kyseisissä asioissa olevan kohtalaisella tasolla. Joka kymmenes (9 %) piti sitä huonona tai erittäin huonona.



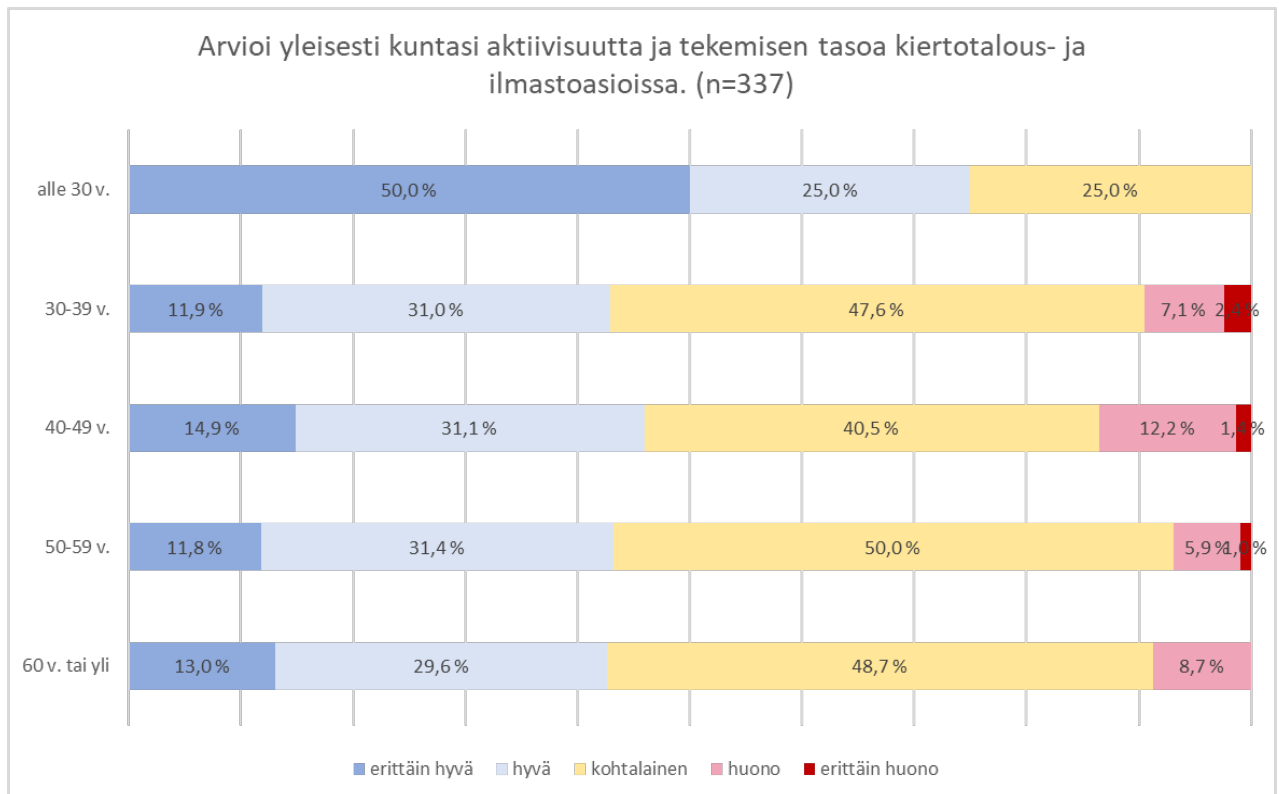
Kuva 8 Suurten kaupunkiseutujen kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Noin puolet (48 %) suurten kaupunkiseutujen viranhaltijoista ja hieman harvempi (43 %) luottamushenkilö arvioi kuntansa kiertotalous- ja ilmastotoimien aktiivisuuden ja tekemisen tason vähintään hyväksi. Vajaa puolet kummastakin ryhmästä (48 %/46 %) näki sen kohtalaisena, ja joka kymmenes (10,5 %) luottamushenkilö sekä 4 % viranhaltijoista katsoi sen olevan huono tai erittäin huono.



Kuva 9 Suurten kaupunkiseutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä puoluekannan mukaan

Puoluekannan mukaan tarkasteltuna RKP:n (100 %) ja perussuomalaisten (64 %) joukossa oli eniten niitä, jotka arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa myönteisesti. Vihreiden (42 %) ja kristillisdemokraattien (20 %) joukossa eniten niitä, joiden arvio oli kielteinen.



Kuva 10 Suurten kaupunkiseutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä ikäryhmän mukaan

Ikäryhmistä alle 30-vuotiaat arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa positiivisimmin; heistä kolme neljästä (75 %) piti sitä vähintään hyvänä. Muissa ikäryhmissä arviot olivat keskenään samankaltaisia: alle puolet piti sitä hyvänä, noin puolet kohtalaisena ja suunnilleen joka kymmenes huonona. 40-49-vuotiaiden joukossa oli eniten, 14 prosenttia, niitä, jotka arvioivat kuntansa aktiivisuuden huonoksi tai erittäin huonoksi.

Avoimissa vastauksissa moni vastaaja nosti esille, että kunnassa on tehty hyviä ja kunnianhimoisia ohjelmia ja strategioita ilmastoon ja kiertotalouteen liittyen ja asetettu tavoitteita, joiden toteutumista seurataan. Useat vastaajat kertoivat myös kunnan ottavan kiertotalous- ja ilmastotoimet huomioon kaikessa toiminnassaan. Toimenpiteinä nostettiin esiin mm. fossiilisesta energiantuotannosta pois siirtyminen ja uusiutuvan energian tuottaminen, energian säästäminen sekä energiatehokkuus ja ekologisuus rakentamisessa ja remontoinnissa, liikenteen sähköistäminen ja pyöräilyn edistäminen, jätteiden lajittelun ja kierrätyksen tehostaminen, kiertotalousjärjestelmien kehittäminen, mukanaolo HINKU-verkostossa ja hiilineutraaliuteen pyrkiminen sekä ilmasto- ja kiertotalousasioiden aktiivinen esillä pitäminen.

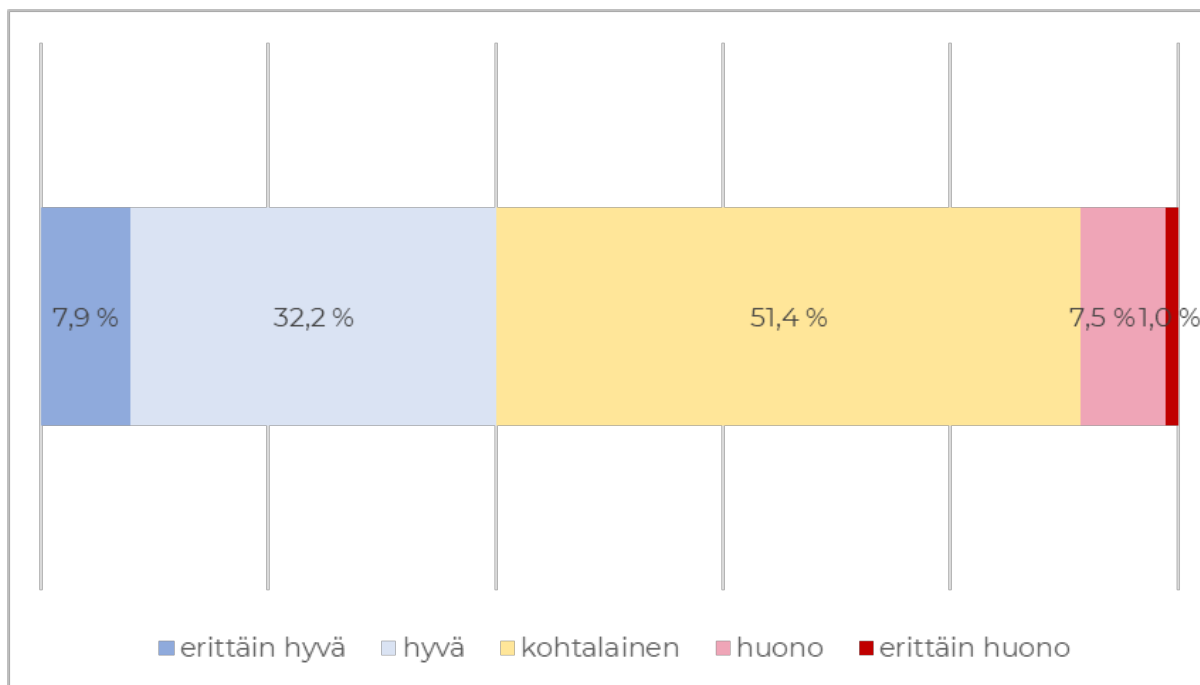
Toisaalta joissakin vastauksissa kritisoitiin sitä, että kierrätykseen ja ilmastotoimiin ei panosteta omassa kunnassa riittävästi, kaavoitusta ja rakentamista toteutetaan epäekologisesti ja vaikka kunnassa olisi tehty suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita kiertotalous- ja ilmastotoimiin liittyen, ovat käytännön toimenpiteet riittämättömiä. Vastauksissa näkyi jakautumista: jotkut olivat kriittisiä sitä kohtaan, ettei kunta tee tarpeeksi kiertotalous- ja ilmastotoimia ja että niitä vastustetaan esimerkiksi kunnan päättäjien keskuudessa. Toiset taas olivat sitä mieltä, että kunnalla on liian kunnianhimoiset tavoitteet, mistä aiheutuu haittaa kuntalaisille ja taloudelle.

Kysyttäessä, miten ja millä uusilla keinoilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin, vastaajat nostivat esiin investointi- ja projektituet kiertotalous- ja ilmastotoimille edistävälle hankkeille, valtionosuuksien sitomisen ilmasto- ja kiertotaloustoimiin tai kiertotalous- ja ilmastoinvestointien palkitsemisen ylimääräisillä valtionosuuksilla, haittaverot ja verohelpotukset sekä muut rahalliset kannusteet kunnille ja kotitalouksille, lainsäädännöllisen ohjauksen, uusiutuvaan energiantuotantoon panostamisen,

joukkoliikenteen tukemisen, liikenteen sähköistämisen, sanktiot, tiedotukset sekä asiantuntija-avun ja ohjauksen. Osa vastaajista ilmaisi, ettei valtio voi tai sen ei tule millään keinoilla kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin.

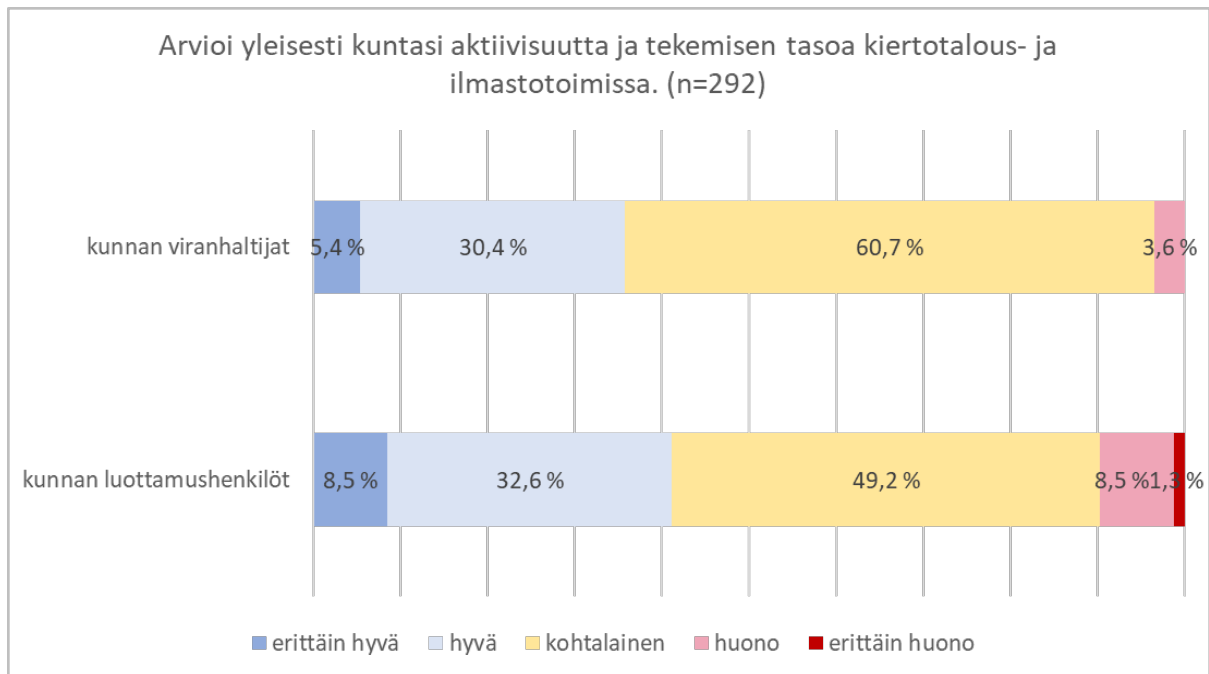
KESKISUURTEN MAAKUNTAKESKUSTEN SEUDUT

Keskisuurten maakuntakeskusten seutujen kuntakyselykoonnissa olivat mukana Porin, Kouvolan, Joensuun, Lappeenrannan, Vaasan, Hämeenlinnan, Seinäjoen, Rovaniemen, Mikkelin, Kotkan, Salon, Porvoon, Kokkolan ja Kajaanin seudut. Tässä ryhmässä oli yhteensä 292 vastaajaa, joiden joukossa oli vastaajia jokaiselta 14 seudulta.



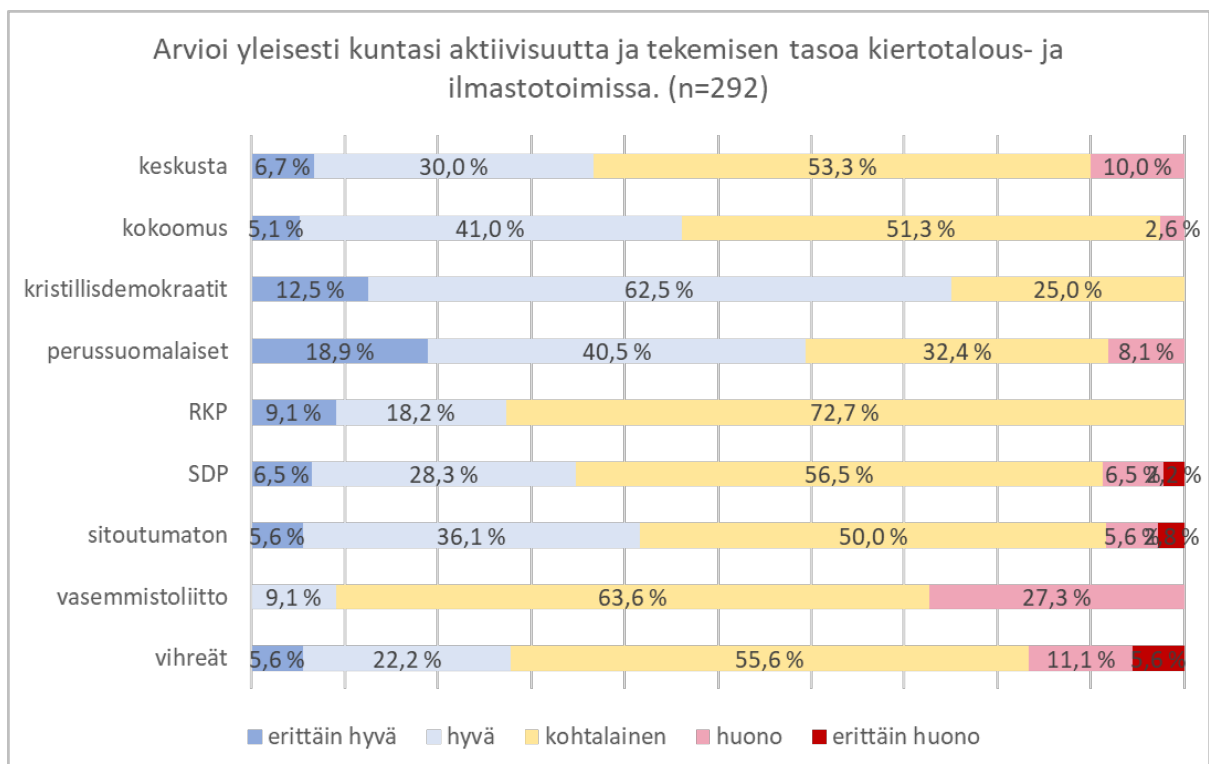
Kuva 11 Keskisuurten maakuntakeskusten seutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Keskisuurten maakuntakeskusten seutujen vastaajista kaksi viidestä (40 %) arvioi kuntansa yleisen aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa hyväksi tai erittäin hyväksi, puolet (51 %) kohtalaiseksi ja joka kymmenes (9 %) huonoksi tai erittäin huonoksi.



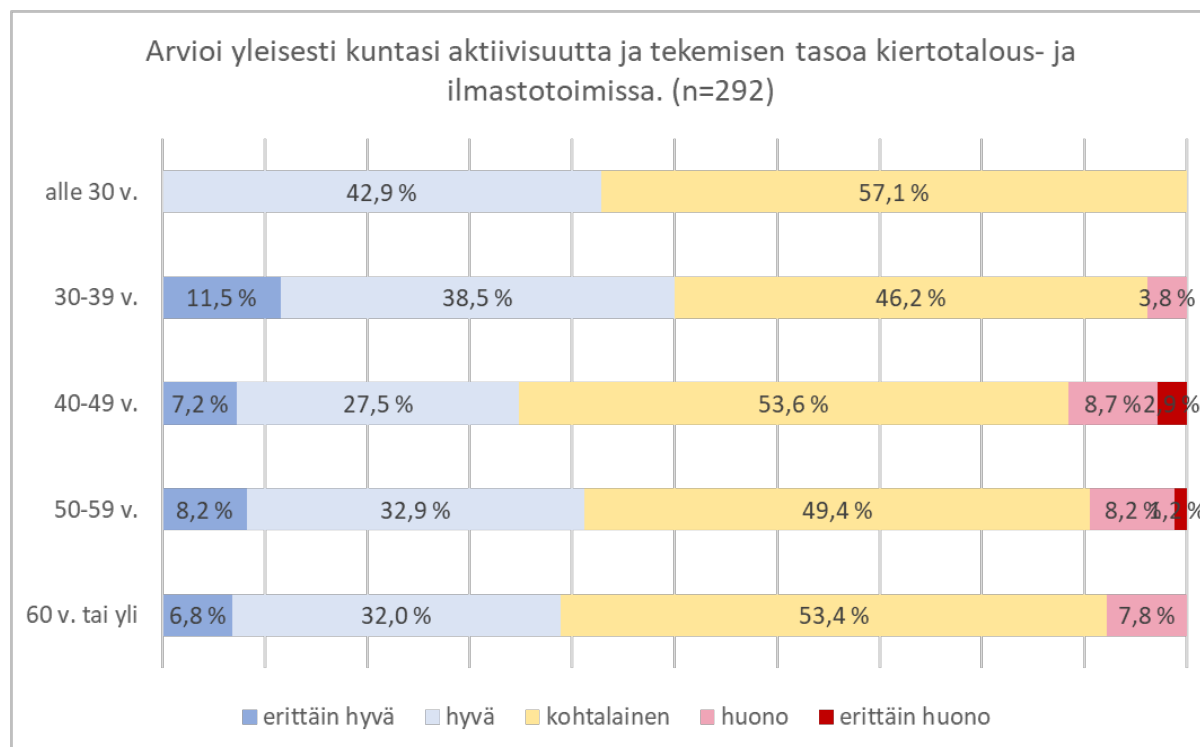
Kuva 12 Keski suurten maakuntakeskusten seutujen kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Kaksi viidestä (41 %) kuntien luottamushenkilöstä ja useampi kuin joka kolmas (36 %) viranhaltija arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa hyväksi ja kuusi kymmenestä (61 %) viranhaltijasta sekä puolet (49 %) luottamushenkilöistä kohtalaiseksi. Luottamushenkilöistä joka kymmenes (10 %) ja viranhaltijoista 4 prosenttia koki oman kunnan aktiivisuuden huonoksi.



Kuva 13 Keski suurten maakuntakeskusten seutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä puoluekannan mukaan

Kristillisdemokraattien edustajat olivat tyytyväisimpiä kuntansa aktiivisuuteen ja tekemisen tasoon kiertotalous- ja ilmastotoimissa: heistä kolme neljästä (75 %) piti sitä vähintään hyvänä. Toiseksi tyytyväisimpiä ovat perussuomalaisten kannattajat, joista 59 prosenttia arvioi kuntansa aktiivisuuden erittäin hyväksi tai hyväksi. Tyytymättömmimpiä kuntansa aktiivisuuteen ovat vasemmistoliittolaiset, joista useampi kuin joka neljäs (27 %) näki kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason asiassa huonona. Toiseksi heikoimmat arviot oman kunnan aktiivisuus sai vihreiltä, joista vajaa viidennes (17 %) arvioi sen huonoksi tai erittäin huonoksi.



Kuva 14 Keskisuurten maakuntakeskusten seutujen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä ikäryhmän mukaan

län mukaan tarkasteltuna 30-39-vuotiaat arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa myönteisimmin (50 %) ja alle 30-vuotiaat toiseksi myönteisimmin (43 %). Kielteisimmät arviot oman kunnan aktiivisuus sai 40-49-vuotialta, joista vain joka kolmas (35 %) piti sitä hyvänä ja joka kymmenes (12 %) huonona.

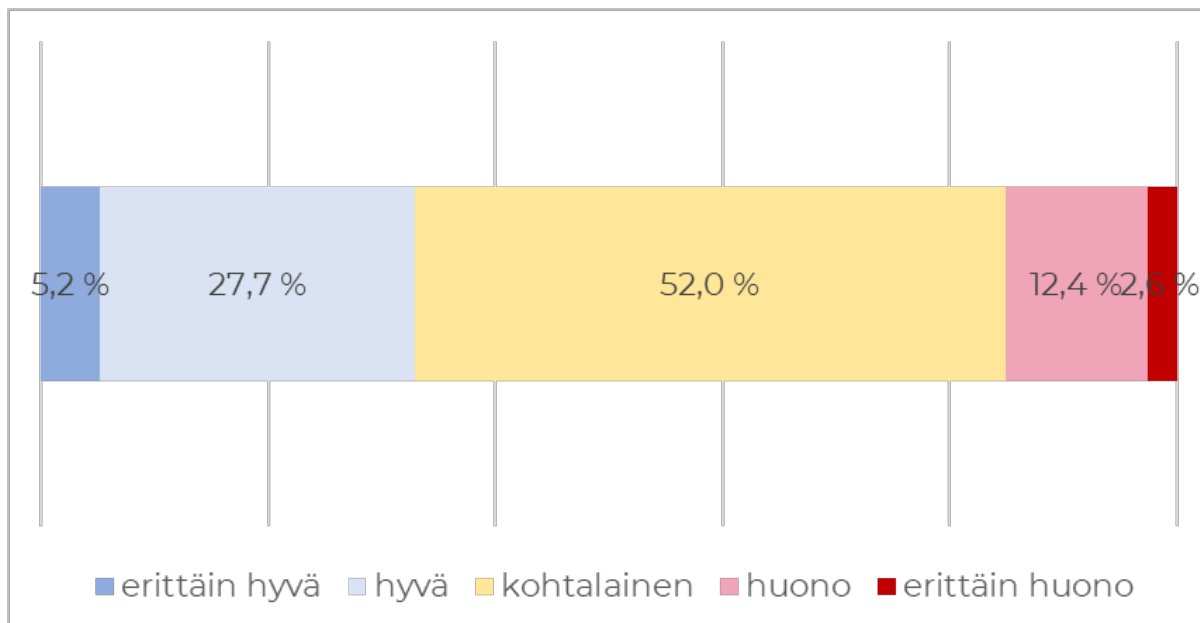
Avoimissa vastauksissa tuotiin kunnan kiertotalous- ja ilmastotoimina esiin mm. fossiilisten polttoaineiden käytön vähentäminen sekä uusiutuvan energian hyödyntäminen, jätteiden lajittelu ja kierrätys, puurakentaminen sekä aktiivinen metsänhoito. Moni kunta tavoittelee hiilineutraaliutta. Joidenkin vastaajien mukaan omassa kunnassa kyllä puhutaan asiasta, mutta käytännön toimissa se näkyy vain vähän, ja poliittiset päättäjät vastustavat toimia.

Kysyttäessä, miten ja millä uusilla keinoilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin, vastauksissa painotettiin eniten rahoituksen keinoja, kuten avustuksia, kannustimia, hankerahoitusta, investointitukia, valtionosuuksia ja verotusta ja näiden lisäksi mm. koulutusta ja tiedonjakamista, lainsäädännöllisiä keinoja sekä julkisen liikenteen tukemista.

SEUTUKAUPUNGIT (MAAKUNTIEN 2. JA 3. KAUPUNGIT) SEUTUINEEN

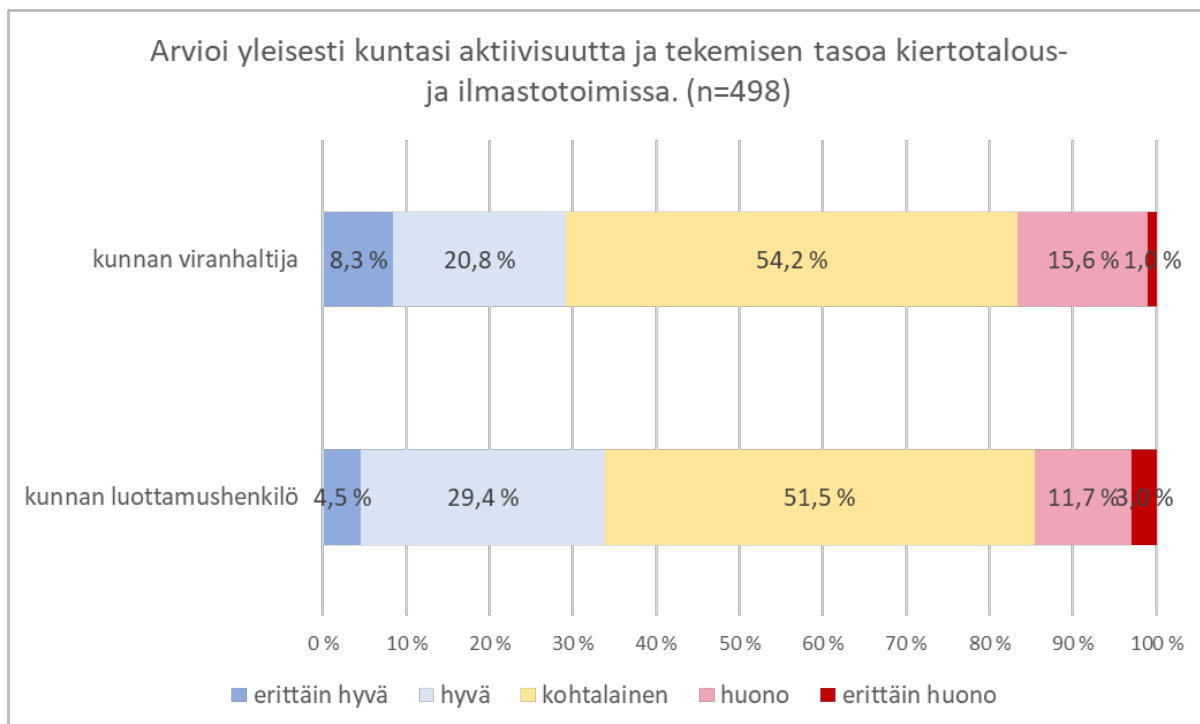
Seutukaupunkien seutuineen kuntakyselykoonnissa olivat mukana Etelä-Pirkanmaan, Forssan, Imatran, Itä-Lapin, Jämsän, Järvisuon, Kemi-Tornion, Keski-Karjalan, Keuruun, Koillismaan, Kuusikuntien, Loimaan, Lounais-Pirkanmaan, Loviisan, Luoteis-Pirkanmaan, Nivala-Haapajärven, Pieksämäen, Pielisen Karjalan, Pietarsaaren, Pohjois-Satakunnan, Raahen, Raaseporin, Rauman, Riihimäen, Saarijärvi-Viitasaaren, Savonlinnan, Sisä-Savon, Suupohjan, Suupohjan rannikkoseudun, Turunmaan, Vakka-Suomen, Varkauden,

Ylivieskan, Ylä-Pirkanmaan, Ylä-Savon ja Äänekosken seudut. Tässä ryhmässä oli yhteensä 498 vastaajaa, ja jokainen 36 seudusta oli edustettuna vastauksissa.



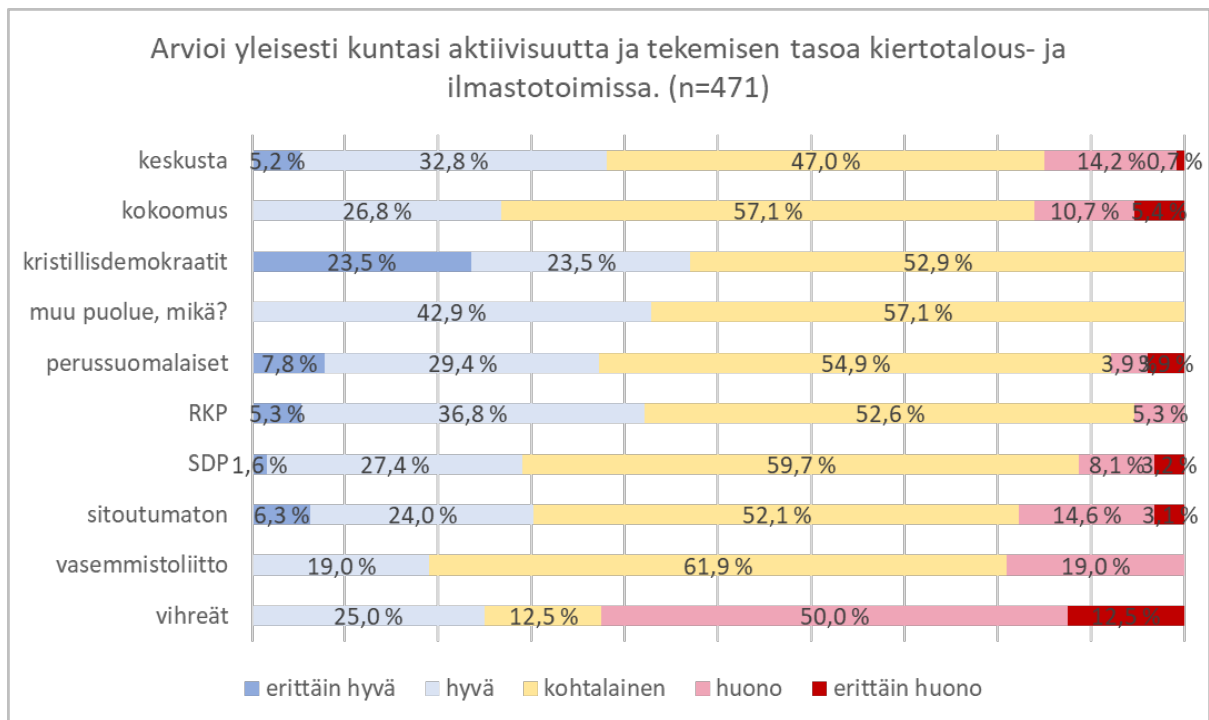
Kuva 15 Seutukaupunkien seutuineen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Seutukaupunkien seutuineen vastaajista joka kolmas (33 %) arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa erittäin hyväksi tai hyväksi, puolet (52 %) kohtalaiseksi ja 15 % huonoksi tai erittäin huonoksi.



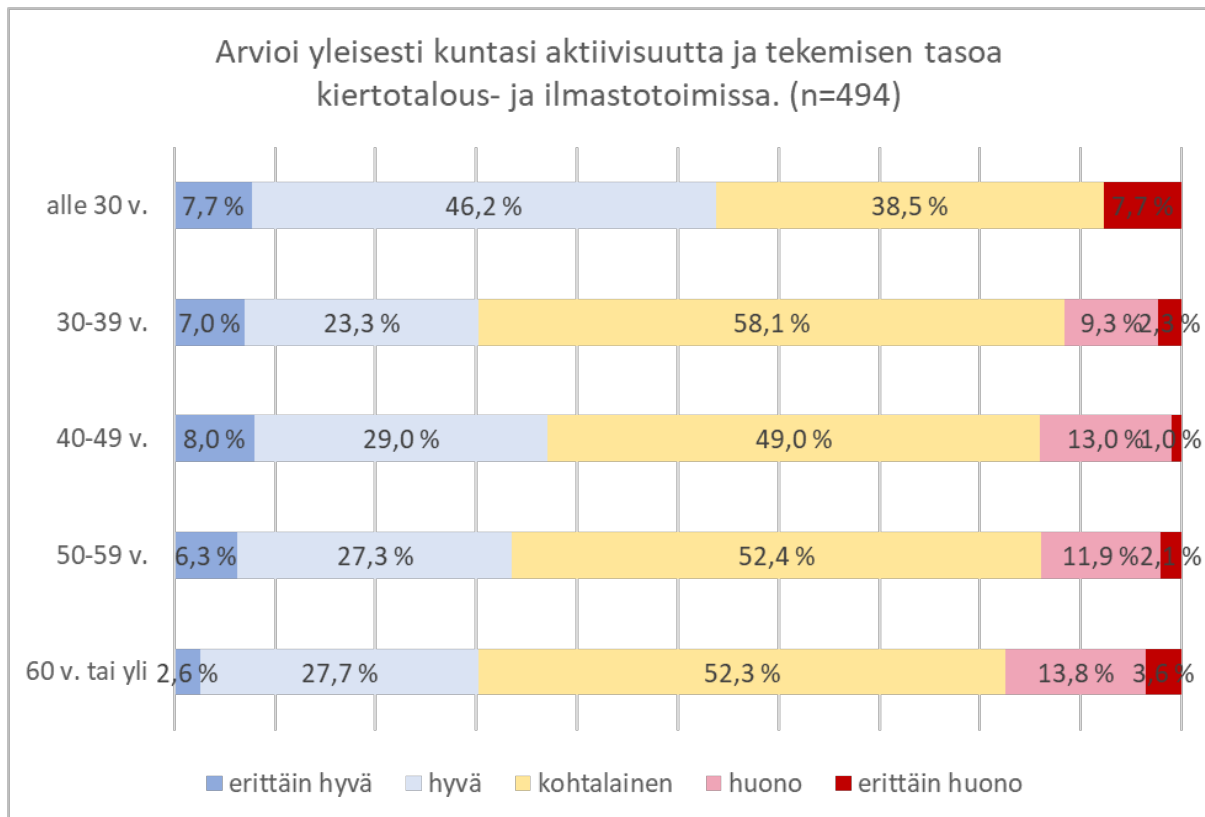
Kuva 16 Seutukaupunkien seutuineen kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä

Joka kolmas (34 %) kunnan luottamushenkilö ja hieman harvempi (29 %) viranhaltija pitää kuntansa aktiivisuutta kiertotalous- ja ilmastotoimissa hyvänä ja runsas puolet viranhaltijoista (54 %) ja luottamushenkilöistä (52 %) kohtalaisena. 17 prosenttia kunnan viranhaltijoista ja 15 prosenttia luottamushenkilöistä näki oman kunnan aktiivisuuden ja tekemisen tason huonona.



Kuva 17 Seutukaupunkien seutuineen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä puoluekannan mukaan

Kristillisdemokraatit olivat tyytyväisimpiä kuntansa aktiivisuuteen ja tekemisen tasoon kiertotalous- ja ilmastotoimissa: heistä noin puolet (47 %) piti sitä vähintään hyvänä. Toiseksi tyytyväisimpiä olivat muiden kuin eduskuntapuolueiden edustajat, joista kaksi viidestä (43 %) arvioi kuntansa aktiivisuuden erittäin hyväksi tai hyväksi. Lähes yhtä tyytyväisiä (42 %) olivat RKP:n kannattajat. Tyytymättömiä kuntansa aktiivisuuteen olivat vihreät, joista lähes kaksi kolmesta (63 %) näki kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason asiassa huonona tai erittäin huonona. Toiseksi heikoimmat arviot oman kunnan aktiivisuus sai vasemmistoliittolaisilta, joista joka viides (19 %) arvioi sen huonoksi ja yhtä moni (19 %) hyväksi.



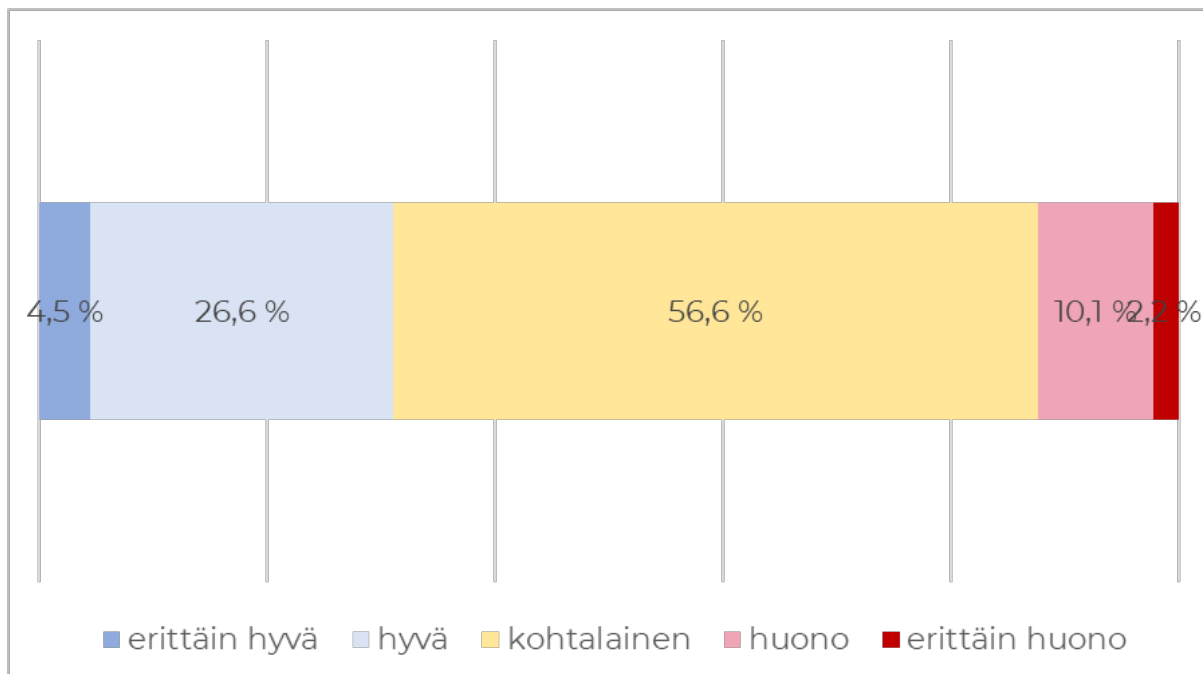
Kuva 18 Seutukaupunkien seutuineen vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä ikäryhmän mukaan

Ikäryhmistä alle 30-vuotiaiden joukossa oli eniten (54 %) ja 40-49-vuotiaiden keskuudessa toiseksi eniten (37 %) vastaajia, jotka arvioivat kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa positiivisesti. Tyytymättömyimpiä olivat 60-vuotiaat ja sitä vanhemmat, joista joka kolmas (30 %) arvioi kuntansa aktiivisuuden positiivisesti ja vajaa viidennes (17 %) negatiivisesti.

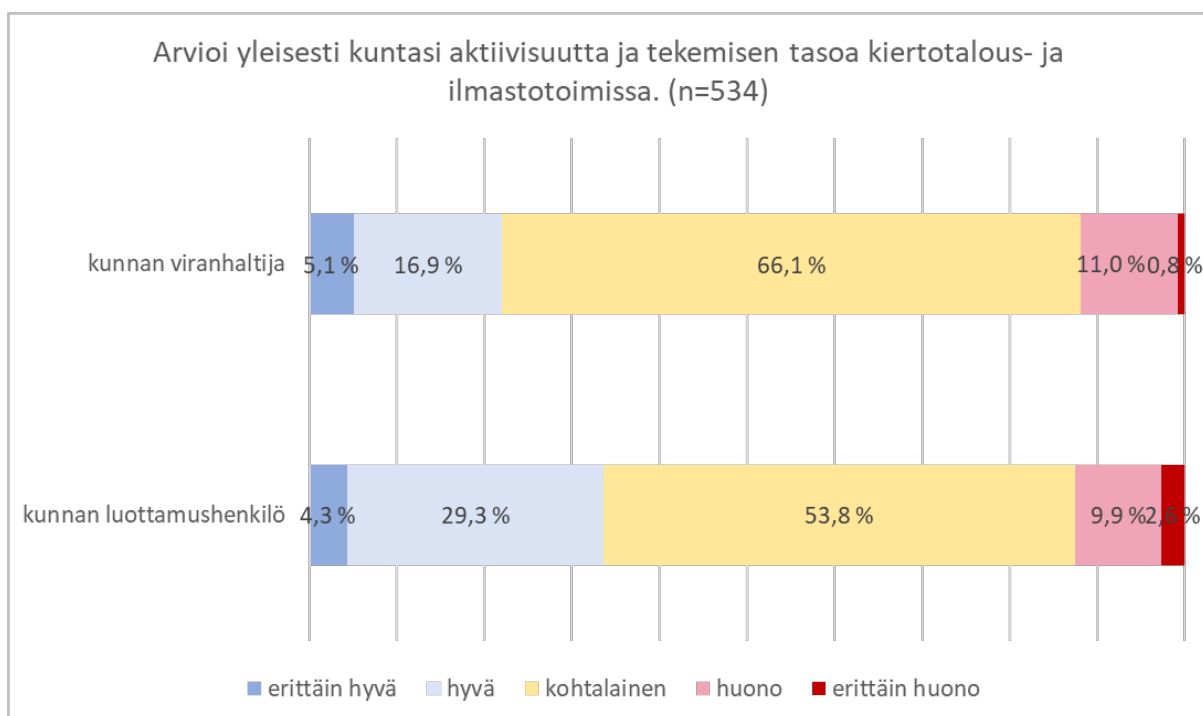
Avoimissa vastauksissa kerrottiin kunnan hyödyntävän uusiutuvaa ja bioenergiaa sekä panostavan kierrätykseen ja jätteiden lajitteluun, vihreään teollisuuteen, aktiiviseen metsänhoitoon ja led-katuvaloihin. Monessa kunnassa pyritään hiilineutraaliuteen. Jotkut vastaajat kokivat, ettei heidän kunnassaan tehdä mitään asian eteen tai ainakaan riittävästi, ja kaikki vastaajat eivät nähneet ilmastotoimiin panostamista tarpeelliseksi. Uusiksi keinoiksi, joilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin, vastaajat nostavat yleisimmin esille rahalliset keinot, kuten avustukset, investointituet, kannustimet, valtionosuudet ja verotuksen, uusiutuvan energian käytön edistämisen, tiedottamisen ja hyvien käytäntöjen ja esimerkkien jakamisen, julkisen liikenteen tukemisen ja parantamisen sekä erilaiset ohjelmat ja hankkeet aiheen tiimoilta. Vastauksissa korostetaan, että erilaisten kuntien erilaiset tilanteet pitää huomioida. Moni vastaajista vastustaa ”pakkokeinoja” kiertotalous- ja ilmastotoimissa, mutta osa myös kannattaa niitä.

MAASEUTUMAISET KUNNAT

Maaseutumaisten kuntien kuntakyselykoonnissa olivat mukana kunnat, jotka Tilastokeskus luokittelee maaseutumaisiksi. Näistä kunnista oli yhteensä 534 vastausta. Maaseutumaisiin kuntiin kuuluvista Kinnulasta, Kyyjärveltä, Luodosta, Pyhäjärveltä, Savitaipaleelta ja Taivassalosta ei ollut lainkaan vastaajia kuntakyselyssä. Joka kolmas (31 %) maaseutumaisten kuntien vastaaja arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa erittäin hyväksi tai hyväksi, yli puolet (57 %) kohtalaiseksi ja joka kymmenes (12 %) huonoksi tai erittäin huonoksi.

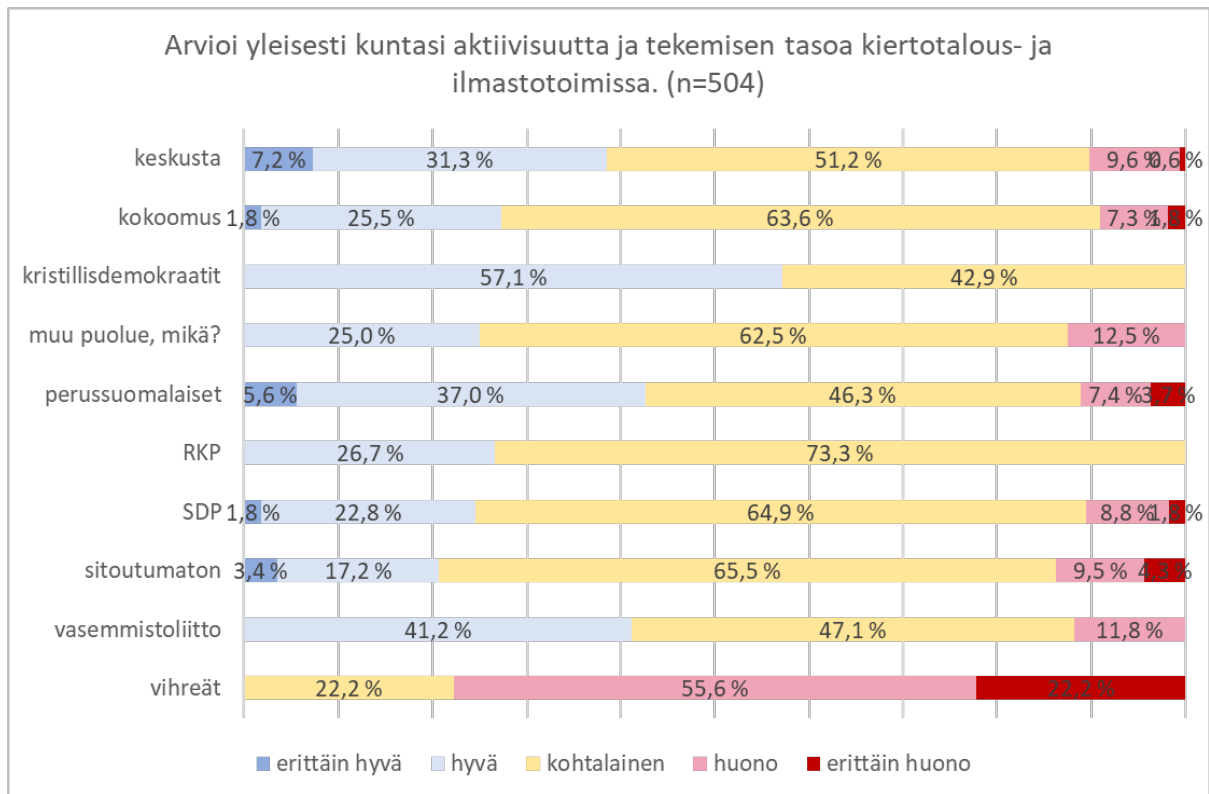


Kuva 19 Maaseutumaisten kuntien vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä.



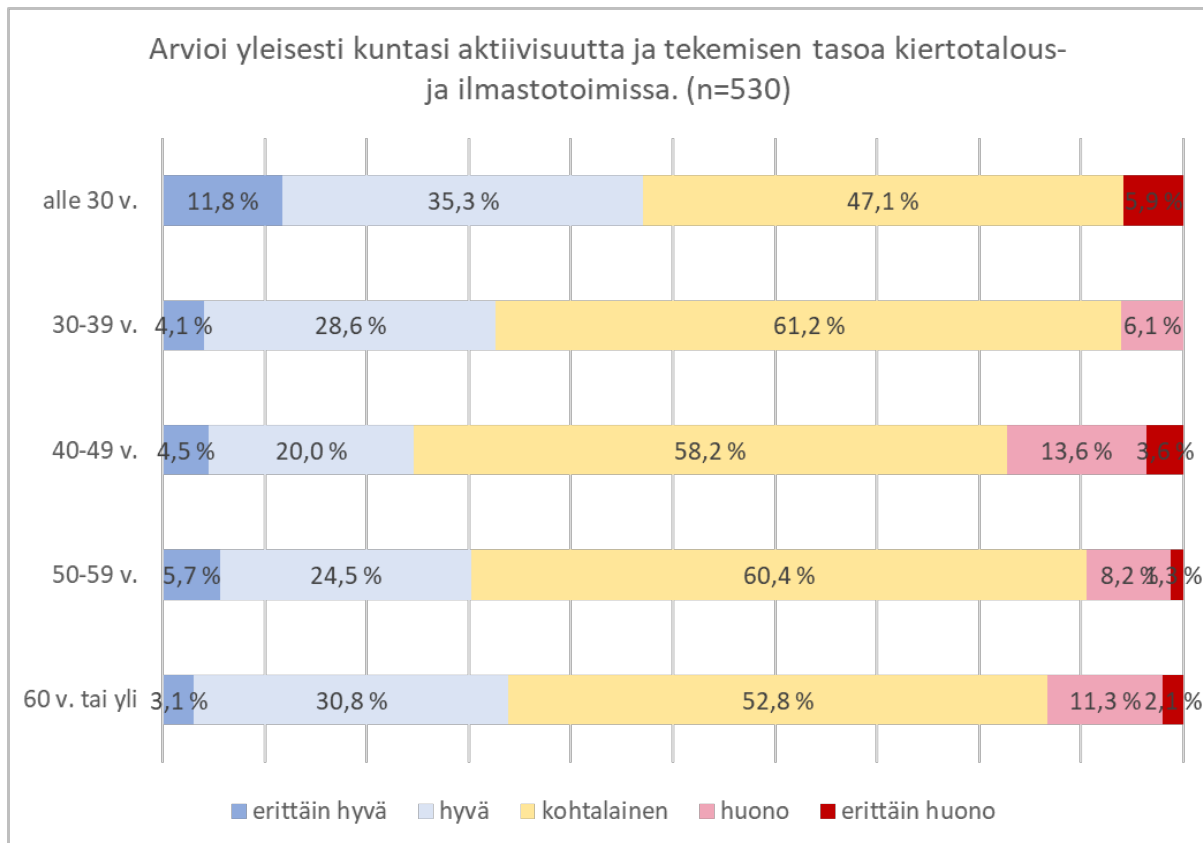
Kuva 20 Maaseutumaisten kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä.

Joka kolmas (34 %) kunnan luottamushenkilö ja joka viides (22 %) viranhaltija arvioi kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa hyväksi. Kaksi kolmesta viranhaltijasta (66 %) ja yli puolet luottamushenkilöistä (54 %) piti kuntansa aktiivisuutta ja tekemisen tasoa kohtalaisena ja runsas kymmenes kummastakin ryhmästä (13 % luottamushenkilöistä ja 12 % viranhaltijoista) näki sen huonona.



Kuva 21 Maaseutumaisten kuntien vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä puoluekannan mukaan

Puoluekannan mukaan tarkasteltuna kristillisdemokraatit olivat tyytyväisimpiä kuntansa aktiivisuuteen ja tekemisen tasoon kiertotalous- ja ilmastotoimissa: heistä yli puolet (57 %) pitää sitä hyvänä. Toiseksi tyytyväisimpiä ovat perussuomalaiset, joista kaksi viidestä (43 %) arvioi kuntansa aktiivisuuden erittäin hyväksi tai hyväksi. Tyytymättömmimpiä kuntansa aktiivisuuteen ovat vihreät, joista neljä viidestä (78 %) näki kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason asiassa huonona tai erittäin huonona. Toiseksi heikoimmat arviot oman kunnan aktiivisuus sai sitoutumattomilta, joista joka viides (21 %) arvioi sen vähintään hyväksi ja 14 % huonoksi tai erittäin huonoksi.



Kuva 22 Maaseutumaisten kuntien vastaajien arvio kuntansa yleisestä aktiivisuudesta ja tekemisen tasosta kiertotalous- ja ilmastotoimissa MDI:n vuoden 2021 kuntakyselyssä ikäryhmän mukaan

Ikäryhmistä alle 30-vuotiaiden joukossa on eniten (47 %) ja 60-vuotiaiden ja sitä vanhempien joukossa toiseksi eniten (34 %) kuntansa aktiivisuuden ja tekemisen tason kiertotalous- ja ilmastotoimissa myönteisesti arvioivia. 40-49-vuotiaiden keskuudessa on eniten (17 %) sitä kielteisesti arvioivia.

Avoimissa vastauksissa nostettiin esiin uusiutuvien energianlähteiden hyödyntämistä, ympäristöystävällisiä rakentamisratkaisuja, kierrätystä ja jätteiden lajittelua, kestävää metsänhoitoa, hiilineutraaliuteen tai -negatiivisuuteen pyrkimistä sekä kunnassa tekeillä tai käynnissä olevia tai jo tehtyjä ilmasto-ohjelmia tai -hankkeita. Osa vastaajista kertoi, ettei heidän kunnassaan ole tehty kiertotalous- ja ilmastotoimia eikä niitä välttämättä edes koeta tarpeellisiksi, tai niiden tekeminen pienessä maaseutukunnassa koetaan haastavaksi. Joissakin kunnissa asian tärkeys tiedostetaan, mutta käytännön toiminna se ei kauheasti näy.

Uusiksi keinoiksi, joilla valtio voisi parhaiten kannustaa kuntia kiertotalous- ja ilmastotoimiin, vastaajat nostivat yleisimmin esiin taloudelliset keinot, kuten avustukset, kannustimet, investointituet ja kohdennetut valtionosuudet, asiantuntija-avun, koulutuksen ja tiedottamisen hyvistä käytännöistä, joukkoliikenteen tukemisen, tuulivoiman rakentamisen tai sen rakentamisen sallimisen, lainsäädännölliset keinot, joiden osalta osa jälleen kannattaa ja osa vastustaa pakkokeinoja, hankkeet ja niiden tukemisen, kestävä metsänhoidon tukemisen sekä erilaisten kuntien ja niiden olosuhteiden huomioimisen.

Liite 5. Ohjausvälineiden kansallinen inventaario - pitkä lista

Ohjausmekanismi	Ohjauskeinon kuvaus	Ohjauskeino vaikuttaa ilmastotoimiin	Ohjauskeino vaikuttaa kiertotaloustoimiin
Normiohjaus	Ilmastolaki	x	
	Jätelaki		x
	Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista	x	
	Maankäyttö- ja rakennuslaki	x	x
	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	x	x
	Vesisektorin lait	x	
	Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista		x
	Ruokaketjuun liittyvä lainsäädäntö		x
	Tieliikennelaki	x	
	Päästökauppalaki	x	
	Hankintalaki	x	x
	Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä	x	x
Taloudellinen ohjaus	Valtionavustukset	x	x
	ARA:n avustukset	x	
	EU:n LIFE-ohjelman rahoitus	x	x
	EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus	x	x
	EAKR-rahoitus	x	x
	Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus	x	x
	Jäteverot ja -maksut		x
	Energiaverot	x	
	Pakkausverot		x
	Liikenneverot	x	
	Juomapakkausten vero ja palautusjärjestelmä		x
	Uusiutuvan energian tuet	x	
	Energiaverotuet ja energiatuet	x	
	Kiertotaloutta edistävät yritystuet		x

	Ilmastoperusteinen joukkoliikennetuki	x	
	Vedenotto- ja käyttömaksut	x	x
	Satovakuutusjärjestelmä	x	
	Maataloustuet	x	
	Maatalouden investointituki	x	
	EU:n päästökauppa	x	
Informaatio-ohjaus	KEINO-osaamiskeskuksen neuvonta (innovatiiviset julkiset hankinnat)	x	x
	Tilaajan vaatimukset ja ohjeet	x	x
	Energiaviraston rahoittama alueellinen energianeuvonta (2018-2023)	x	
	Fisu-verkoston palvelukeskuksen neuvonta	x	x
	Opaskirjat	x	x
	Hankkeiden asiantuntijatuki ja neuvonta	x	x
	Hyvien käytäntöjen jakaminen	x	x
	Ympäristömerkit	x	x
	Koulutukset	x	x
	Kampanjat	x	x
	Markkinointi	x	x
	Tapahtumat	x	x
	Viestintä	x	x
	Ilmatieteen laitoksen sää-, meri- ja olosuhdepalvelut	x	
Sopimusohjaus	MAL-sopimukset	x	
	Kuntien energiatehokkuussopimukset (KETS)	x	
	Green Deal -sopimukset	x	x
	Ekosysteemisopimukset	x	x
Muu ohjaus	Strategiat, suunnitelmat ja ohjelmat	x	x
	Verkostot	x	x
	Hankkeet	x	x

Liite 6. Kansainvälisen ohjauskeinovertailun tarkemmat tiedot

Ohjauskeinot	Ruotsi	Tanska	Norja	Alankomaat	Suomi
Normiohjaus					
Kaupunkien vähäpäästö- vyöhykkeet	Environmental zones for municipalities		Low-emission zones in cities	Low-emission zones in cities	
Ruuhka- ja väylämaksut	Legislation enabling congestion charging in cities	-	Counties and municipalities cannot charge EVs more than 50% of the price for fossil fuel cars on toll roads and ferries: https://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/norway-mainmenu-197/oslo-charging-scheme	-	
Pysäköinnin ohjaus			Free municipal parking for EVs (- 2017)		
Taloudellinen ohjaus					
Yleistuki kuntien kestävyystyölle	Support for sustainable cities for planning and investments Capacity development to finance the county administrative boards to coordinate municipalities, companies and others and develop, implement, follow up and evaluate regional energy and climate strategies Support for local investment programmes (-2002) Local Climate Investment Programme (Climate Leap)	Support to local environmental initiatives focused on concrete projects involving children and young people	Klimasats support system for municipalities and regions that want to reduce emissions - 250 MNOK in the 2022 budget https://www.miljodirektoratet.no/klimasats	General support for environmental activities (-) Loans for green projects	Kestävä kaupunki -ohjelman rahoitus Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelman rahoitus (Kuntien ilmasto- ja kiertotaloushankkeet -avustus) EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen avustus vihreää siirtymää edistävien investointihankkeiden viranomaiskäsitteilyihin

	Local energy and climate counsellors				
Tuki kestävään rakentamiseen		Grants for ecological buildings			EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus (Suomen kestävä kasvun ohjelma): Vähähiilinen rakennettu ympäristö - innovaatorahoitus Puurakentamisen ohjelman valtionavustus
Tuki kestävään energiaan	Support for energy investments in public facilities (-2010) Grant for local authority land use planning for wind power	Subsidy to support energy saving installations in households and public buildings by installing energy efficient windows			Energiainvestointituki Valtionavustus tuulivoiman rakentamiseen ARAn avustukset (energia-avustus ARA-yhteisöille ja kuntien vuokrataloyhteisöille, avustus kunnille öljylämmityksestä luopumiseen)
Tuki kestävään liikenteeseen		Grants for traffic management Subsidy for traffic management to encourage local governments to develop traffic and environment plans (-2000)		Transport of persons reducing CO ₂ emissions	Ilmastoperusteinen joukkoliikenteen valtiontuki (Traficom) ARAn avustus sähköautojen latausinfraan rakentamiseen Liikkumisen ohjauksen valtionavustus Kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelmien laadintaa koskeva valtionavustus

Informaatio-ohjaus					
Hankintakriteerit	The National Agency for Public Procurement offers a criteria wizard, which includes almost 900 environmental criteria for all types of goods and services on three levels of detail and ambition: basic, advanced and spearhead. The Agency offers a helpdesk service and a tool for life cycle costing and has established a national network for innovation procurement. (Circular public procurement in the Nordic countries 2017)	Sustainable office furniture procurement criteria for municipalities			KEINO-osaamiskeskus tarjoaa neuvontaa mm. kriteerien muotoiluun Motivan julkaisemat oppaat kestävien hankintojen kriteereistä
Sopimusohjaus					

Ilmastosit	Klimatkontrakt 2030 (Climate City Contract 2030) is an agreement between cities, government agencies and Viable Cities to make concrete contributions to speed up the climate transition New climate agreement that would cover all municipalities: http://klimatkommunerna.se/wp-content/uploads/2021/12/forslag-pa-klimatavtal-mellan-stat-och-kommuner.pdf		Urban Growth Agreements (UGA) include the Zero-Growth Goal and promote the development of smarter and greener cities through the reallocation of road and parking space in Bergen, Oslo, Stavanger and Trondheim. UGAs are binding agreements outlining infrastructure investments and measures over a ten-year period. https://www.oecd.org/climate-action/ipac/practices/norway-zero-growth-goal-for-major-urban-areas-3cc592d3/	Climate framework agreement between the state, municipalities, provinces, companies and NGOs. Municipalities set energy and emission targets and make strategies - the focus is on municipality-owned facilities, new and considerably revamped neighbourhoods, energy production, building materials, waste and public transport. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaataakkoord/wat-is-het-klimaataakkoord	
Sopimukset julkisista hankinnoista		Agreement on green public purchasing for local government (-2005); to secure green purchasing in Copenhagen, Århus, Odense, Herning, Egedal (current) Energy requirements for computer equipment		Agreement on circular public procurement (-2020), including e.g. the Circular Procurement Guide, https://www.greendeals.nl/green-deals/circulair-inkopen-20-van-pilot-naar-opscaling	Hankintojen green deal -sopimukset: päästöttömät työmaat -sopimus Haitallisten aineiden vähentäminen varhaiskasvatuksen hankinnoissa -sopimus
Energiatohokkuussopimukset		Agreement on energy savings to ensure that local authorities carry out all investments on energy savings that repay themselves within five years			Kuntien energiatohokkuussopimukset (KETS)

Sopimukset kestävästä liikenteestä				Agreement to promote car sharing (-2021), https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-autodelen-ii	?
Jäte- ja kiertotalous- sopimukset		Agreement on collection and recycling of old tires		The Dutch Raw Materials Agreement, The Association of Dutch Municipalities is a signatory (https://www.government.nl/latest/news/2017/01/25/more-than-180-signatories-for-the-national-raw-materials-agreement)	Yhdyskuntajäteveden puhdistamisen green deal -sopimus Rakentamisen muovit green deal -sopimus
Muut sopimukset		Agreement on disposal of CFC-containing refrigerators			MAL-sopimukset Ekosysteemisopimukset
Muu ohjaus					

Kuntalähtöiset aloitteet		Almost all Danish municipalities have joined DK2020 to develop local climate action plans and speed up adaptation and mitigation. It is a partnership between philanthropic Realdania, Local Government Denmark, and the five Danish regions, with CONCITO and C40 as knowledge partners. https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/remote-work-and-just-green-transition/unique-municipal-collaboration-accelerates-climate-action/ Sustainable energy and climate action plans (SECAP) in almost all municipalities, the Danish Energy Agency has published guides, http://www.energiplanfyn.dk/wp-content/uploads/2016/11/Strategic_Energy_planning_in_Denmark.pdf	170 municipalities are designing climate plans based on carbon budgeting, initially developed in Oslo. Carbon budgets are integrated with the operational budgets and all expenditure and activities are assessed on their potential to deliver emission reductions. https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/klimabudsjett/		Lukuisia, esim. HINKU
					On käytössä vastaavia ohjauskeinoja suunnilleen samassa laajuudessa
					On käytössä vastaavia ohjauskeinoja, mutta ei samassa laajuudessa
					On vireillä vastaavia ohjauskeinoja
					Ei ole vielä käytössä eikä vireillä vastaavia ohjauskeinoja