



Kestävyys kuntajohtamisessa: analyysi Suomen 21 suurimman kaupungin kuntastrategioista

Anni Jäntti & Juha Peltomaa

Tiivistelmä

Kunnilla, kuntajohtamisella ja kuntien hallinnolla on keskeinen rooli ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden edistämässä. Kestävyuden johtaminen on kuitenkin toistaiseksi jäänyt varsin vähäiselle huomiolle julkisjohtamisen, -hallinnon ja kuntatutkimuksen tutkimusaiheena. Tässä tutkimuksessa kestävyyttä tarkastellaan kuntajohtamisen strategisena kysymyksenä analysoimalla kestävyuden käyttöä kuntastrategioissa. Suomen 21 suurimman kaupungin strategioita analysoimalla tutkimuksessa tuotetaan kokonaisjäsenitys kuntien kestävyystoiminnan ulottuvuuksista. Tutkimuksemme mukaan kestävyys ymmärretään kuntajohtamisessa 1) megatrenditasoisten kestävyuden ajurien näkökulmasta, 2) kunnan toiminnan yleisenä tavoitteena, 3) muun tavoitteen apuvälineenä, 4) kaupungin toimialoilla, vastuualueilla ja toiminnoissa konkretisoituvana toimintana sekä 5) kuntaorganisaation ulkopuolisiin toimijaryhmiin kytkeytyvänä kysymyksenä. Tutkimuksemme laajentaa aiempaa tutkimusta valottamalla kuntastrategioiden merkitystä ja roolia kestävyuden johtamisen välineinä ja edistämällä ymmärrystä kestävyuden käsitteen käytöstä ja ulottuvuuksista kuntien johtamisessa ja toiminnassa. Tutkimuksemme auttaa myös ymmärtämään, miten erilaiset tulkinnat kestävyydestä vaikuttavat kuntastrategioihin ja näin ollen myös kuntajohtamiseen.

Avainsanat:

kestävyys, kestävyuden johtaminen, kunnat, kuntajohtaminen, kuntastrategia

Abstract:

Municipalities, their management and administration play a key role in promoting environmental, social and economic sustainability. However, previous research on sustainability management in public management, public administration and local government studies is limited. This study aims to respond to this gap by exploring how the concept of sustainability is used in the strategic plans of municipalities. Using inductive qualitative analysis, we analyse how sustainability is used in the strategic plans of the 21 largest cities in Finland. The results show that sustainability in local governance is understood 1) from the perspective of sustainability drivers at the megatrend level, 2) as a general goal of the municipality, 3) as a tool for other goals, 4) as an activity that takes concrete form in different sectors of the city, and 5) as an issue linked to actors outside

the city organisation. Our study extends previous research by shedding light on city strategies as tools for local sustainability management and advances understanding of the use and dimensions of the concept of sustainability in local governance. It also contributes to the understanding of how different interpretations of sustainability affect city strategies and, consequently, the management of cities.

Keywords:

local governance, municipalities, sustainability, sustainability management, strategies

Johdanto

Kestävän tulevaisuuden tavoittelusta on tullut kuntien keskeinen tehtävä sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten kriisien välttämässä toimintaympäristössä. Erilaisten ympäristökriisien kiihtyminen ja voimistuminen on lisännyt kuntien motivaatiota kestävyystoimiin (Ahvenniemi & Huovila 2021), vaikka kunnissa onkin jo 1990-luvulta lähtien alettu suhtautua kestävyyspyrkimykseen vakavasti (Portney 2003). Suomessa kestävyys on otettu kuntien toimintaa, tehtäviä ja tarkoitusta määrittävän ja ohjaavan kuntalain (410/2015, 1§) peruslähtökohdaksi: ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla”. Tässä tutkimuksessa peruslähtökohtana kestävyuden määrittelylle on Brundtlandin komission raportissa (1987) esitetty ajatus kestävästä kehityksestä sellaisena kehityksenä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevalta sukupolvelta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa.

Huolimatta kuntien, ja laajemmin julkisen hallinnon, ratkaisevan tärkeästä roolista reilun ja oikeudenmukaisen vihreän siirtymän toteuttamisessa ja kestävyysmurroksen aikaansaamisessa, aiempi kuntajohtamisen ja hallinnon tutkimus kestävyydestä on vähäistä, eikä siitä ole toistaiseksi tullut alan tutkimuksen keskeistä painopistealuetta (Fiorino 2010, Zeemering 2018; Häikiö & Niemenmaa 2022). Kestävyuden edistäminen kuitenkin kytkeytyy tiiviisti johtamiseen (Dinica 2018; Zeemering 2018), mikä korostaa tarvetta käsitellä kestävyyttä julkisen johtamisen ja julkishallinnon tutkimuksen näkökulmasta.

Aiemmassa julkishallinnon ja -johtamisen tutkimuksessa kestävyyttä on tarkasteltu kuntien kestävyysvalmiuksien ja -resurssien (Hawkins, Krause & Deslatte 2021), johtamiseen liittyvien ongelmien (Jordan & Lenschow 2008), aktiivisen kestävyysjohtamisen puutteen (Krause, Feiock & Hawkins 2016) ja kestävä kehityksen integroitumattomuuden (Häikiö & Niemenmaa 2022) näkökulmista. Lisäksi on käsitelty kestävä kehityksen ja kuntastrategian yhteyttä (Schmidt-Thomé ym. 2020), kuntien Agenda 2030 -työtä (Berg ym. 2019), kestävyuden edistämisen mekanismeja (Park, Krause & Hawkins 2021) ja kestävyuden moniulotteisuutta (Karppi ja Vakkuri 2020). Vähäiselle huomiolle on kuitenkin jäänyt, miten kestävyyttä käytetään strategisesti toimintapolitiikan osana (Bäckstrand ja Kronsell 2015; Frantzeskaki ym. 2016). Aiemmassa tutkimuksessa on myös esitetty tarve strategioiden sisällön analysoimiselle, jotta voidaan lisätä ymmärrystä kestävyuden ja strategisen johtamisen yhteydestä (Hawkins, Krause & Deslatte 2021).

Tässä artikkelissa tarkoituksenamme on vastata edellä esitettyyn hallintotieteellisen kestävyuden johtamista käsittelevän tutkimuksen puutteeseen tarkastelemalla kestävyuden artikulointia kuntajohtamisen kontekstissa. Tämä tapahtuu analysoimalla sitä, miten kestävyuden käsitettä käytetään kuntastrategioissa. Artikkelimme lähtökohtana on, että voidakseen strategisesti ohjata kestävä kehityksen toteutumista kunnan on täsmennettävä, mitä kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ja mihin se liitetään. Tutkimustamme ohjaavana kysymyksenä on: Miten kestävyuden käsite ymmärretään kuntastrategioissa ja miten kestävyys jäsenyy suhteessa kunnan toimintaan ja johtamiseen?

Artikkelimme lähestyy kestävyttä kuntajohtamisen kysymyksenä yhdistämällä kaksi teoreettista lähestymistapaa. Ensiksi avaamme kestävyttä kuntajohtamisen kohteena ja haasteena. Toiseksi tarkastelemme kuntastrategioita politiikkadokumentteina, diskursiivisina hallinnan välineinä ja kuntajohtamisen työkaluina kuntien kestävyystyössä.

Artikkelin empiirinen osa koostuu Suomen 21 suurimman kaupungin (yli 50 000 asukkaan ns. C21-kaupungit) kuntastrategioiden analyysistä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla jäsenämme, miten kestävyttä käytetään ja mihin se liitetään kuntastrategioissa (Sarajärvi & Tuomi, 2017). Aiemmassa tutkimuksessa ei ole analysoitu empiirisesti kestävyuden käsitteen käyttämistä ja tulkintaa kuntastrategioissa, vaikka strategia on keskeinen kuntajohtamisen väline, ja kuntien strategioita muotoilevan poliittisen ja viranhaltijajohdon tekemillä kestävyystulkinnoilla ja -linjauksilla on olennainen merkitys siihen, miten kuntaa johdetaan (Zeemering 2009; Laszlo & Zhexembayeva 2011). Kestävyys-käsitteen käytön analysoiminen lisää ymmärrystä kestävyydelle annettavista merkityksistä ja kestävyuden ulottuvuuksista sekä niiden yhteiskunnallisista seurauksista. Analyysin pohjalta arvioimme, miten strategiset kestävyystulkinnot ohjaavat kuntia ja niiden johtamista.

Artikkeli kontribuoi kuntien kestävä kehityksen johtamista käsittelevään, vielä niukka tutkimuskirjallisuuteen tuottamalla uutta tietoa ja laajentamalla ymmärrystä kestävydestä kuntajohtamisen kysymyksenä ja avaamalla kestävyuden johtamisen kokonaisvaltaisuutta ja strategista ulottuvuutta. Tutkimuksemme laajentaa aiempaa tutkimusta rakentamalla jäsenyksen kuntien kestävyystoiminnan ulottuvuuksista kuntastrategioiden valossa. Artikkelin tavoitteena on edistää ymmärrystä kestävyyskäsitteen käytöstä ja ulottuvuuksista kuntajohtamisessa. Lisäksi artikkeli edistää ymmärrystä siitä, miten erilaiset kestävyystulkinnot ohjaavat strategian välityksellä kuntajohtamista. Artikkelimme tuottama tieto auttaa kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä hahmottamaan kuntien kestävyysjohtamisen kokonaisuuksia ja ymmärtämään kuntastrategioiden merkitystä, mahdollisuuksia ja haasteita kuntajohtamisen välineinä kestävä kehityksen edistämiseksi.

Artikkeli etenee seuraavasti. Johdantoluvun jälkeen tarkastelemme kestävyttä kuntajohtamisen haasteena avaten aihepiiriin keskeistä aiempaa tutkimusta. Tämän jälkeen jäsenämme kuntastrategioiden roolia politiikkadokumentteina ja kuntajohtamisen työkaluina. Neljännessä luvussa esittelemme tutkimusmenetelmät ja analyysiprosessin ja sen jälkeen kuntastrategia-analyysin tulokset. Lopuksi tarkastelemme tuloksiamme aiemman tutkimuksen valossa, ja pohdimme tutkimuksemme kontribuutiota sekä rajoitteita ja jatkotutkimusaiheita.

Kestävyys kuntajohtamisen kohteena ja haasteena

Kestävästä kehityksestä on tullut julkisen sektorin keskeinen tavoite hallinnon eri tasoilla. Julkisen hallinnon kestävyystyön tärkeinä alkusysäyksinä 1980–1990-lukujen taitteessa olivat Brundtlandin komission raportti (1987) ja Rion kokous (1992) ympäristösopimuksineen ja paikallisagendoineen. Kestävyuden edistämistyötä on 2010-luvulta alkaen vienyet eteenpäin erityisesti vuonna 2015 hyväksytty YK:n Kestävä kehityksen globaali toimintaohjelma (Agenda 2030). Ohjelma sisältää 17 kestävä kehityksen tavoitetta, eli ns. SDG-tavoitetta (sustainable development goals, SDGs), joissa vaaditaan toimia maapallon suojelemiseksi, köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi sekä terveyden, oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. (UN 2015.)

Käytämme tässä tutkimuksessa peruslähtökohtana kestävyuden määrittelylle Brundtlandin komission (1987) ajatusta kestävästä kehityksestä sellaisena kehityksenä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Kestävä kehityksen yhteydessä mainitaan usein sen kolme ulottuvuutta: ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Sittenkin ulottuvuuksien joukkoon on lisätty myös kulttuurinen kestävyys. Ekologisella kestävyydellä tarkoitetaan luonnon monimuotoisuuden suojelemista ja säilyttämistä, mikä edellyttää ihmisten toiminnan sopeuttamista maapallon luonnonvarojen riittävyteen

ja luonnon kantokykyyn. Ekologinen kestävyys on kestävä kehityksen perusta, joka luo raamin kestävä kehityksen mukaiselle toiminnalle. Sosiaalisesti kestävä kehityksen tarkoitus on vähentää eriarvoisuutta ja turvata ihmisille tasavertaiset mahdollisuudet elämän perusedellytyksiin, hyvinvointiin, perusoikeuksiin sekä osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Sosiaalista kestävyyttä määrittävät kysymykset oikeudenmukaisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Taloudellisella kestävyydellä tarkoitetaan luonnon kantokyvyn kanssa tasapainossa olevaa kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen hävittämiseen eikä velkaantumiseen. Siihen liittyvät esimerkiksi uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö sekä resurssi- ja materiaalitehokkuuden parantaminen. Kulttuurinen kestävyys tarkoittaa kulttuurin (esim. kielten, perinteiden ja tapojen) säilyttämistä ja kehittämistä sukupolvelta toiselle. Kulttuurisesti kestävä kehitys kunnioittaa kulttuurista moninaisuutta ja vaalii ja vie eteenpäin kulttuuriperintöä. Kokonaiskestävyyden näkökulmasta on tärkeää tunnistaa kestävyiden eri ulottuvuuksien keskinäisriippuvuus: esimerkiksi ekologiseen kestävyteen liittyvät kriisit, kuten tulvat vaikuttavat myös sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyteen.

Kestävä kehityksen mukainen toiminta edellyttää perustavanlaatuisia muutoksia kaikilla hallinnon tasoilla ja yhteiskunnan eri sektoreilla niin kulttuurissa, rakenteissa kuin käytännöissä (Grin, Rotmans & Schot 2010; Loorbach & Shiroyama 2016). Vaikka ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen torjuminen edellyttää myös valtion ja kansainvälisen tason päätöksiä ja toimia, paikallistason toimet ovat erityisen tärkeitä. Tässä kunnilla on erityinen merkitys lähimpänä kansalaisia olevana julkisen hallinnon tasona. Erilaiset yhteen kietoutuvat kriisit, kuten ilmastokriisi, elonkirjon köyhtyminen, köyhyys ja eriarvoistuminen pakottavat kunnat tekemään päätöksiä ja toimimaan kriisien ehkäisemiseksi ja lievittämiseksi sekä niihin varautumiseksi ja sopeutumiseksi.

Kuntien ja julkisen hallinnon rooli korostuu kestävyysaasteiden ratkaisemissa esimerkiksi kestävyiden kokonaishallinnan ja strategisuuden näkökulmista (Jäntti ym. 2022). Kunnilla on tässä toiminnassa ratkaiseva rooli paikallisuutensa vuoksi: paikalliset, kontekstisidonnaiset piirteet, tavat ja keinot mobilisoida paikallisia toimijoita lisäävät valmiuksia ja motivaatiota ratkaista konkreettisia paikallisia ongelmia ja siten edistää kestävyttä paikallisella tasolla (Ansell, Sørensen & Torfing 2022). Kunnat ovat globaalien kriisien paikallisia näyttämöitä. Kuntien erityinen merkitys kestävyysmurroksessa perustuu niiden kaksoisrooliin; ne ratkovat ja samanaikaisesti aiheuttavat kestävyysaasteita. Kunnat ovat sekä kestävyysaasteiden ongelmia että ratkaisuja (Grimm et al. 2008) ja niiltä edellytetään kestävyysaasteiden kohtaamista ja keinojen löytämistä näiden aasteiden ratkaisemiseksi (Karppi & Vakkuri 2020).

Kunnilla on monia mahdollisuuksia vaikuttaa kestävään kehitykseen omalla päätöksenteollaan ja toiminnallaan. Yhdyskuntasuunnitteluun ja palveluihin liittyvät ratkaisut vaikuttavat suoraan ja välillisesti kuntien aiheuttamiin päästöihin ja luonnon monimuotoisuuteen (de Oliveira et al. 2011). Maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät ratkaisut muodostavat keskeisen osan kuntien kestävyystoimista. Kunnilla on merkittävä rooli ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja kiertotalouden edistämisessä (esim. Karhinen et al. 2021, Myllymaa ym. 2020; Sitra 2019; Nylén ym. 2021), ja ne voivat vähentää päästöjä ja luonnonvarojen käyttöä myös julkisten hankintojen kautta (esim. Nissinen & Savolainen 2019; Siiskonen ym. 2022). Suomalaisten kuntien laaja palvelujärjestämisvastuu ja keskeinen rooli arkielämän edellytysten luomisessa (esim. Jäntti 2016; Vakkala, Jäntti ja Sinervo 2021) lisää niiden painoarvoa ja merkitystä kestävyystoimijoina.

Aiemmassa tutkimuksessa on korostettu tarvetta julkishallinnon aktiiviseen työhön kestävä kehityksen edistämiseksi (ks. esim. Leuenberger & Bartle 2015; Fiorino 2010) ja tähdennetty julkisen sektorin tarvitsevan kestävyteen keskittyvää hallinnon tutkimusta (Guthrie, Ball & Farneti 2010). Vaikka tarve kestävyiden johtamista koskevalle julkisjohtamisen ja julkishallinnon tutkimukselle on ilmeinen ja kiireellinen, kestävyiden johtamista paikallishallinnossa käsittelevien tutkimusten määrä on vielä vähäinen (Zeemering 2018). Myös tutkimukset kuntajohtamisen kehittymisestä ja kehittämistarpeista kestävyysmurroksen kontekstissa ovat hyvin vähäisiä (Guthrie, Ball & Farneti 2010; Zeemering 2018). Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kestävy-

den johtamisen teemoja ovat olleet kestävyiden laskenta ja raportointi, kestävyiden edellyttämä kapasiteetti ja kyvykkyys, strateginen suunnittelu ja toimeenpano, kestävyiden johtamisen käytännöt sekä kestävyiden poliittinen ohjaus (Sinervo ym. 2023).

Aiemmassa tutkimuksessa on esitetty, että yksi julkisjohtamisen ja sen tutkimuksen ydinkysymyksistä on sen ymmärtäminen, miten kestävyys voitaisiin integroida julkisten organisaatioiden johtamiseen ja hallintoon, ja miten kestävyteen orientoituminen muuttaa sitä, miten kuntia johdetaan (Zeemering 2018). Kuntien viranhaltijoiden tulisi Zeemeringin (2009) mukaan ymmärtää paremmin, mitä kestävyys tarkoittaa. Tämä on tärkeää, koska heidän käsityksensä vaikuttavat kuntien tekemiin linjauksiin, päätöksiin ja niiden täytäntöönpanoon. Erilaiset tulkinnat ja käsitteellistykset kestävydestä johtavat eri kunnissa erilaisiin strategisiin painopisteisiin, jotka tuottavat erilaisia kestävyyspolitiikkoja.

Vaikka julkishallinnon ja kuntien keskeinen merkitys kestävyiden edistämässä ja aihepiiriin liittyvän tutkimuksen tarve on tunnustettu alan tutkimuksessa, kestävästä kehityksestä ja sen johtamisesta ei ole (vielä) tullut julkisjohtamisen ja hallintotieteellisen tutkimuksen painopistealuetta (Fiorino 2010, Zeemering 2018; Häikiö & Niemenmaa 2022). Tarvetta tälle kuitenkin olisi, sillä YK:n kestävä kehityksen tavoitteet ovat johtaneet vasta vähäisissä määrin institutionaalisiin ja normatiivisiin muutoksiin; toistaiseksi muutokset ovat olleet lähinnä diskursiivisia (Biermann et al. 2022).

Kestävyiden tutkiminen ei ole saanut juurikaan jalansijaa suomalaisessa hallintotieteellisessä kuntien johtamista ja hallintoa koskevassa tutkimuksessa (Häikiö ja Niemenmaa 2022). Tätä voi pitää erikoisena puutteena ottaen huomioon julkisen hallinnon ja kuntien keskeisen roolin kestävyiden edistämässä, mikä korostuu Suomen kaltaisessa maassa, jossa kunnilla on erittäin vahva asema ja laaja ja monipuolinen tehtäväkenttä.

Katsauksemme suomalaisen hallintotieteellisen ja kuntien johtamisen ja hallinnon tutkimuksen keskeisimpiin tiedejulkaisuihin Focus Localikseen (ja sen edeltäjään Kunnallistieteelliseen aikakauskirjaan) sekä Hallinnon tutkimukseen osoittaa, että kestävyiden tutkiminen on jäänyt vähäiselle huomiolle suomenkielisessä alan tutkimuksessa. Nämä tiedelehdet ovat julkaisseet 1990-luvulta lähtien yhteensä vain yhdeksän tutkimusartikkelia, jotka keskittyvät kestävyteen tai kestäväan kehitykseen julkisen hallinnon tai johtamisen näkökulmasta. Yhden selkeän kokonaisuuden muodostavat tutkimukset, jotka liittyvät Rion kokouksessa (1992) hyväksytyyn kestäväan kehitystä edistävään Paikallisagenda 21 -toimintaohjelmaan. Nämä vuosituuhannen vaihteen tienoilla julkaistut tutkimukset valottavat Agenda 21 -ohjelman asettamia haasteita ja mahdollisuuksia suomalaiselle julkishallinnolle (Niemi-Iilahti 1997) ja kuntalaisten osallistumiselle (Vehkala 1998). Ohjelmaa lähestytään myös sen paikallisen toimeenpanon (Niemi-Iilahti & Pikkala 1999) sekä ympäristölliseen kestävyteen ja kansalaisosallistumiseen liittyvien vaikutusten (Joas & Grönholm 1999) näkökulmista. Lisäksi Agenda 21 -ohjelmaa tarkastellaan hallinnon uudistamisen näkökulmasta innovaatioiden katalysaattorina (Niemi-Iilahti 2000) ja paikallisagendatyön käytäntöjä ja siihen liittyvää tutkimusta valottaen (Häikiö & Niemenmaa 2001). Muut johtamiseen tai hallintoon liittyvät kestävyysaiheiset artikkelit käsittelevät kestäväan metsäpolitiikan ohjauskeinoja (Lybäck & Laakso 2004) sekä kestäväan kehityksen edistämistä paikallistasolla strategisen päätöksenteon (Kettunen, Heino & Sankala 2019) ja elävien kaupunkilaboratorioiden (urban living lab) (Turku, Jokinen & Jokinen 2021) näkökulmista.

Aiemmissa tutkimuksissa on tuotu esiin monia julkisen sektorin kestävyiden edistämiseen liittyviä haasteita, kuten johtamiseen liittyvät ongelmat (Jordan & Lenschow 2008), kestäväan kehityksen integroitumattomuus hallinnon toimintaan (Häikiö & Niemenmaa 2022), aktiivisen kestävyysjohtamisen puute (Krause, Feiock & Hawkins 2016) sekä julkisten organisaatioiden puutteelliset valmiudet ja resurssit kestävyiden edistämiseksi (Hawkins, Krause & Deslatte 2021). Haasteena on myös kestävyysstrategioiden ja -ohjelmien yhteen sovittaminen ja kunnan sisäisten sektori- ja toimialarajojen ylittäminen kokonaiskestävyiden edistämiseksi (Häikiö & Niemenmaa 2022; Ala-Mantila ym. 2022).

Aiemmassa tutkimuksessa on nostettu haasteena esiin myös kestävyiden moniulotteisuus, joka monimutkaistaa kestävyiden johtamista (Karppi & Vakkuri 2020). Kestävyys on hyvin monitulkintainen käsite, jonka määritelmät vaihtelevat (esim. Vakkuri 2010; Häikiö 2014; Karppi & Vakkuri 2020), ja se voidaan ymmärtää sateenvarjokäsitteenä, joka kattaa useita merkityksiä. Kestävyys on luonteeltaan normatiivinen, tulkinnanvarainen ja kontekstisidonnainen tavoite, joka saa merkityksensä erilaisissa poliittisissa prosesseissa (Fiorino 2010; Häikiö 2014; Davidson 2019). Kestävyys käsitteenä on kiistelty ja määritelmältään epäselvä, ja ymmärrys siitä, mitä esimerkiksi kestäväällä kaupungilla tarkoitetaan, on ristiriitaista ja puutteellista. Määritelmällinen epäselvyys voi heikentää kestävyiden merkitystä politiikan päämääränä (Ala-Mantila ym. 2022.)

Tässä artikkelissa nojautumme Seghezzen (2009) ajatukseen, jonka mukaan erilaisten tulkintojen rinnakkaiselo siitä, mitä kestävä kehitys on, antaa kokonaisvaltaisemman kuvan kestävästä kehityksestä. Samalla on mahdollista tunnistaa erilaisia ristiriitoja ja jännitteitä, joita kestävyiden ja kestävä kehityksen määrittelyyn liittyy ja muodostaa kokonaisjäsenitys kuntien kestävyystoiminnan ulottuvuuksista kuntajohtamisen strategisen tason näkökulmasta.

Kuntastrategiat kuntajohtamisen työkaluina ja kunnan toimintaa ohjaavina politiikkadokumentteina

Tarkastelemme tässä artikkelissa kuntastrategioita Kornbergerin (2012) näkemyksen mukaisesti kuntia muokkaavina sosiopoliittisina käytäntöinä. Lisäksi näemme kuntastrategiat johtamisen välineinä ja käytäntöinä, joita voidaan käyttää erilaisten päämäärien, esimerkiksi kestävä kehityksen edistämiseen (Kornberger & Carter 2010), sekä performatiivisina välineinä, joilla pyritään muuttamaan strategioiden kohteita (Kornberger & Clegg 2011). Strategialla pyritään tuottamaan vastauksia poliittisiin kysymyksiin ja legitimoimaan toimintaa. Strategialla on kaksoisrooli sen esittäessä kuvaa tulevaisuudesta ja samanaikaisesti tuottaessa tätä tulevaisuutta. (Kornberger 2012.)

Nojaamme artikkelissamme myös ajatukseen käsitevetoisesta politiikasta, joka korostaa käsitteiden voimaa muutoksen aikaansaamiseksi. Sen mukaisesti muutosta voidaan edistää siihen voimakkaasti ohjaavan käsitteen (esimerkiksi kestävyys) avulla. Levittämällä käsitettä eri toimijoiden ja instituutioiden (esimerkiksi kunnat) piiriin, niiden voidaan odottaa pyrkivän konkretisoimaan haluttua muutosta. (Meadowcroft & Fiorino 2017.) Esimerkiksi Suomessa eritoten suurimpien kaupunkien strategioissa on alkanut näkyä aiempaa vahvemmin kaupunkien kestävyystavoitteet ja -toimet (Ala-Mantila ym. 2022).

Meadowcroft ja Fiorino (2017) korostavat, että poliittisten käsitteiden menestyminen edellyttää, että ne leviävät erilaisiin politiikkadokumentteihin. Kuntastrategia on esimerkki poliittisten käsitteiden levittämisessä käytettävästä politiikkadokumentista. Brandtner ym. (2017) kuvaavat strategia-asiakirjoja diskursiivisiksi hallintakeinoiksi, jotka määrittelevät hallinnan puitteet. Myös Vaara, Sorsa ja Pälli (2010) korostavat strategia-asiakirjojen diskursiivista merkitystä ja vaikutusvaltaa todeten niiden palvelevan monia erilaisia tarkoituksia, kuten poliittista ja ideologista vaikuttamista, merkitysten viestimistä ja ajattelu- ja toimintatapojen legitimoimista ja de-legitimoimista. Lisäksi strategia-asiakirjat voivat sisältää kannanottoja, jotka mahdollistavat erilaisia tulkintoja (Pälli, Vaara & Sorsa 2009). Tähän taustaan nojaten tarkastelemme kuntastrategioita monitulkintaisina, merkityksiä luovina teksteinä, joilla voi olla useita tarkoituksia.

Suomessa kuntastrategia kuuluu kunnan tärkeimpiin politiikkadokumentteihin. Se on keskeinen kunnan päätavoitteiden määrittelyä ja politiikan toteuttamista ohjaava johtamisen väline, joka kaikkien kuntien tulee laatia kuntalain (410/2015) nojalla. Kuntastrategia on kunnanvaltuuston hyväksymä asiakirja, jossa määritellään valtuustokauden keskeiset linjaukset ja tavoitteet (Ahvenniemi & Huovila 2021). Se on pitkän aikavälin suunnitelma, jossa hahmotellaan kunnan tulevaisuuden suuntaavia tavoitteita, yksilöidään kunnan keskeisiä haasteita ja mahdollisuuksia ja muotoillaan visio kunnan tulevaisuuden kehityksestä. Lisäksi siinä usein hahmotellaan erilaisia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Tyypillisesti kuntastrategiassa käsitellään monenlaisia

kysymyksiä liittyen esimerkiksi palveluihin, talouteen, maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen, ympäristöön sekä elinkeinoketjyyn. Kuntastrategia onkin keskeinen johtamisen väline kunnan tavoitteiden määrittelyssä ja politiikan ja kehittämisen ohjaamisessa. Kuntastrategialla on merkitystä, koska se ohjaa kunnan keskeisten politiikkojen toteuttamista määrittämällä, mihin keskitytään ja mikä jää fokuksen ulkopuolelle (Nylén ym. 2021). Koska strategia on keskeinen johtamisen väline, on johtamisen kannalta erittäin tärkeää, mitä strategiaan sisältyy. Vaikka kuntastrategia on Suomessa jokaiselle kunnalle pakollinen asiakirja, kunnilla on vapaus päättää strategian muodosta ja sisällöstä. Näin ollen strategiat ja niiden rooli johtamisessa vaihtelevat suuresti kuntien välillä.

Kuntastrategioista ei useinkaan käy ilmi, miten kunnat käytännössä aikovat toteuttaa strategiaansa, eikä strategiaa voi luonnollisestikaan pitää kuvana siitä, miten asiat käytännössä hoidetaan. Tämä herättää kysymyksiä strategioiden ohjausvaikutuksesta suhteessa päätöksentekoon. Strategiat voivat myös sisältää keskenään ristiriitaisia tavoitteita, mutta strategioissa ei yleensä pohdita näitä ristiriitaisuuksia tai erilaisten tavoitteiden keskinäistä suhdetta. Strategian merkitystä kunnan johtamisen työkaluna ei kuitenkaan pidä väheksyä, sillä kuntastrategia on kunnan toimintaa ja johtamista ohjaava virallinen, lakisääteinen asiakirja, jonka kunnanvaltuusto on hyväksynyt. Siinä ilmaistaan kunnan viralliset näkemykset, tavoitteet ja periaatteet kunnan tulevaisuudesta ja usein markkinahenkiset visiot siitä, miltä kunta haluaa näyttää henkilöstön, kuntalaisten, matkailijoiden, yritysten ja muiden kuntien silmissä. (Möttönen & Kettunen 2015.) Kuntastrategia toimii myös pohjana erilaisille strategian toteuttamiseksi tehtäville toimenpideohjelmille ja niihin liittyville kunnan toimintaa kuvaaville mittareille, mikä lisää sen painoarvoa kuntajohtamisen välineenä.

Tässä artikkelissa kuntastrategioiden tarkastelun lähtökohtana on se, että vaikka strategia-asiakirjoja voidaan käyttää moniin eri tarkoituksiin, kuntastrategia on pohjimmiltaan osoitus siitä, miten kuntaorganisaatio ymmärtää tehtävänsä, visionsa, arvonsa ja strategiset tavoitteensa. Kuntastrategioissa rajataan kunnan johtamisen ja toiminnan näkökulmasta fokusta joihinkin keskeisiksi katsottuihin asioihin. Toimintaa ja johtamista ohjaavana johtamisen välineenä kuntastrategia määrittää merkittävällä sitä, mitä ja miten kunta tekee.

Aineisto ja metodit

Tutkimustehtävänä on analysoida, miten kestävyden käsite ymmärretään kuntastrategioissa ja miten kestävyys jäsentyy suhteessa kunnan toimintaan ja sen johtamiseen. Analyysin perusteella jäsenämme ja kuvailemme kestävyden ulottuvuuksia ja niiden muodostamaa kokonaisuutta kuntastrategioissa. Aineistomme koostuu 21 suurimman suomalaisen kaupungin kaupunkistrategioista. Tämä niin sanottu C21-ryhmä koostuu suomalaisista yli 50 000 asukkaan kaupungeista¹. Näiden kaupunkien hieman yli 3 miljoonaa asukasta kattavat noin 55 % suomalaisista (Tilastokeskus 2023). Olemme rajanneet tarkastelun suurimpiin kaupunkeihin sen vuoksi, että aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu erityisesti kaupunkien merkittävä rooli kestävyysmurroksessa. Suomen suurimmat kaupungit ovat keskenään varsin erilaisia monin tavoin (esim. väestörakenne, elinkeinorakenne, taloudellinen tilanne, huoltosuhde, työllisyysaste, sijainti, asukasluku ja tiheys), mikä tuo riittävästi variaatiota aineistoon ilmiön eri ulottuvuuksien analysoimiseksi.

Vaikka strategiat ovat kaupungeille lakisääteinen dokumentti, ne ovat muodoltaan ja laajuudeltaan keskenään erilaisia. Strategiadokumenteissa näkyy kaupunkien keskinäinen erilaisuus ja

¹ C21-kaupungit asukasluvun (31.12.2022) mukaisessa järjestyksessä suurimmasta alkaen: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Pori, Kouvola, Joensuu, Lappeenranta, Hämeenlinna, Vaasa, Seinäjoki, Rovaniemi, Mikkeli, Porvoo, Salo, Kotka.

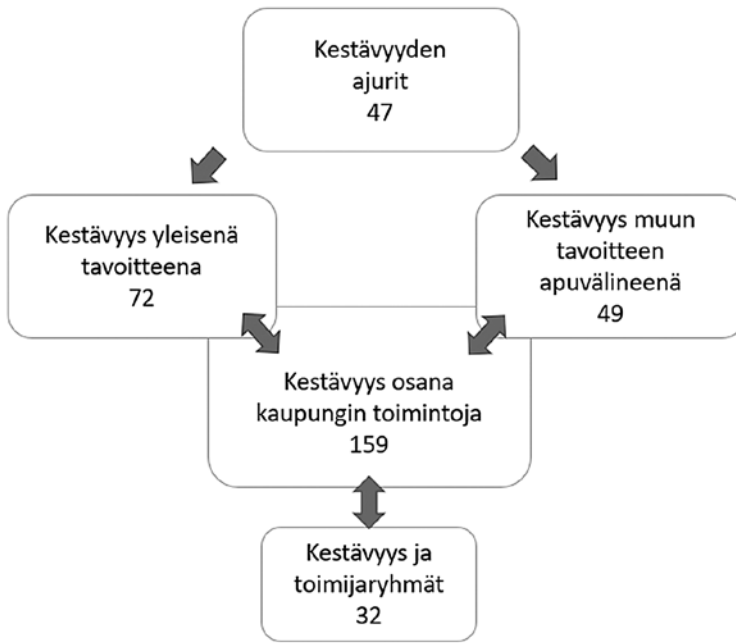
niiden erilaiset olosuhteet. Osin tähän vaikuttaa kaupunkien koko, vaihtelevathan niiden asukasmäärät Helsingin 660 000 asukkaasta pienimpien C21-kaupunkien noin 50 000 asukkaaseen. Strategioiden pituus ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen strategioiden laajuuksiin. Pituudet vaihtelivat Mikkelin neljästä sivusta Vantaan 48 sivuun. Strategioiden keskimääräinen pituus oli 21 sivua ja mediaani 17 sivua. Analysoidut strategiat ovat valtuustokauden 2021–2025 ajalle tehtyjä ja valmistuneet pääosin vuosina 2021 ja 2022. Strategioissa on hieman vaihtelua siinä, onko strategia nimellisesti valtuustokauden ajalle vai tähdätäänkö siinä pidemmälle, kuten Agenda 2030 -tavoitteiden mukaisesti vuoteen 2030.

Analyysimme lähtökohtana on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jonka avulla jäsenämme kestävyyden ilmenemistä kuntastrategioissa (Sarajärvi & Tuomi, 2017). Strategioiden moninaisuudesta johtuen analyysimme seuraa abduktiivista analyysiperinnettä (ks. esim. Timmermans & Tavory, 2012), jossa tuotamme käyttämästämme empiriasta mahdollisimman todenmukaisen kuvan ottaen kuitenkin huomioon aineiston tulkinnallisuuden. Aloitimme analyysiprosessin lukemalla strategiat tarkasti läpi. Ensimmäisen lukemisen perusteella havaitsimme, että kestävyys liitetään strategioissa hyvin erityyppisiin tavoitteisiin ja toimintoihin. Teimme alustavan listan erilaisista teemoista, joihin kestävyys linkittyi.

Seuraavaksi veimme strategiatekstit kokonaisuudessaan NVivo-ohjelmistoon. Ohjelmiston avulla keräsimme kaikki kestävä- tai kestävyys-sanaan liittyvät maininnat kaikkine taivutusmuotoineen (kestäv*). Kestävyys mainittiin aineistossa yhteensä 204 kertaa. Kävimme läpi jokaisen maininnan kestävydestä ja niistä konteksteista, joihin se kulloinkin liittyi. Koodasimme nämä maininnat käyttäen hyväksi tekemäämme alustavaa listaa teemoista sekä täydentäen sitä koodauksen myötä. Kukin maininta kestävydestä on voitu koodata useampaan teemaan riippuen asiayhteydestä.

Ensimmäisen koodauskierroksen jälkeen analysoimme tekemäämme teemalistausta ja ryhmitelimme teemat analyysikehikoksi, joka koostuu abstraktiotasoltaan toisistaan eroavista kokonaisuuksista: a) megatrenditasoiset kestävyden ajurit, b) kestävyys yleisenä tavoitteena, c) kestävyys muun tavoitteen apuvälineenä, d) kestävyys osana kaupungin toimialaa, vastuualueetta tai toimintoa, sekä e) kestävyys ja kaupunkiorganisaation ulkopuoliset toimijaryhmät.

Kävimme tämän jälkeen teemalistauksemme ja sen alle koodatut osiot uudestaan läpi ja klusteroimme teemoja sekä linkitimme ne analyysikehikon mukaisesti. Tämän klusteroinnin jälkeen tarkastelimme vielä uudestaan tekemäämme analyysikehikkoa, joka vastasi edelleen alkuperäistä ryhmittelyämme. Näiden vaiheiden jälkeen muodostui kokonaisjäsenitys siitä, miten kestävyys näyttäytyy kuntastrategioissa (kuvio 1). Erittelimme seuraavassa, minkälaisiin asioihin kestävyys kussakin kokonaisuudessa kiinnittyi.



Kuvio 1. Kokonaisjäsenitys kestävydestä kuntastrategioissa ja kestävyyskäsitteen ilmenemismäärät kussakin kokonaisuudessa.

Tulokset

Megatrenditasoiset kestävyiden ajurit

Kaupunkien kestävyystyö otettiin strategioissa pääsääntöisesti annettuna; kestävyys näyttäytyi yleisenä periaatteena ja tavoitteena, jonka eteen kaupungit toimivat. Strategioissa käsiteltiin kuitenkin melko paljon erilaisia ilmiöitä kestävyystyön ajureina eli syinä, joiden takia kestävyyttä tulee tavoitella. Toisaalta niiden nähtiin myös mahdollistavan kestävyiden tai olevan yhteen kietoutuneita kestävyystavoitteiden kanssa.

Megatrendeillä viittaamme maailmanlaajuisesti tapahtuviin makrotason kehityskulkuihin, joilla on merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnissa. Ilmeisin ja useimmiten kestävyteen liitetty megatrenditasoinen ajuri aineistossa oli ilmastonmuutos, joka muodosti lähes puolet tämän ryhmän teemakirjauksista. Ilmastonmuutos näyttäytyi haasteena, johon vastaaminen nähtiin kaupunkien tehtävänä osana kestävyiden edistämistä. Valtaosa tästä liittyi ilmastonmuutoksen hillintään ja hiilineutraaliustavoitteisiin. Toisaalta ilmastonmuutos nähtiin myös sopeutumista vaativana asiana esimerkiksi kestävä kaupunkisuunnittelun ja rakentamisen konteksteissa.

Ilmastonmuutoksen ohella kestävyteen linkitettyistä ilmiöistä seuraavaksi toistuvimpina teemoina strategioissa nousivat maahanmuutto ja monikulttuurisuus sekä digitalisaatio. Maahanmuutto osana kestävyttä linkittyi sekä osaamiseen että segregatioon että alueiden eriytymiseen eli pääasiassa sosiaaliseen kestävyteen. Maahanmuuton nähtiin lisäävän esimerkiksi työmarkkinoiden monimuotoisuutta ja monipuolisempaa osaamista. Segregaation ehkäisy linkittyi ilmastonmuutoksen tapaan kestävyteen erityisesti kaupunkisuunnittelun ja kaavoituksen kautta. Monipuolisen asuntotuotannon nähtiin sekä vastaavan työmarkkinoiden tarpeisiin että ehkäisevän segregatiota.

Vantaa on linjannut tavoitteekseen kestävä resurssiviisaan kaupunkikehittämisen, joka perustuu kestävään liikkumiseen, kuten joukkoliikenteeseen. Tilanne ei ole yhdenvertainen alueellisen

eriytymisen näkökulmasta, koska monet Itä-Vantaan alueet eivät ole saavutettavissa yhtä hyvin kuin radan varren kaupunginosat. Tämän takia joukkoliikennratkaisuja on kehitettävä myös Itä-Vantaalla. Lisäksi tulee myös varmistaa, että joukkoliikenteen vyöhyke jako ei syvennä eriarvoistumiskehitystä. (Vantaa)

Digitalisaatio puolestaan näyttäytyi yhtäältä kestävyiden edistämisen keinona ja toisaalta kestävyttä ajavana tekijänä. Monien strategioissa määriteltyjen tavoitteiden edellytykseksi nähtiin digitalisaation parempi valjastaminen käyttöön. Toisaalta digitalisaatio nähtiin kehityskulkuna, joka tapahtuu joka tapauksessa ja hyödyttää myös kestävyttä. Digitalisaatio näyttäytyikin yksinomaan positiivisena mahdollisuutena. Se ei kuitenkaan useinkaan kiinnittynyt mihinkään määriteltyyn toimintoon, vaan näyttäytyi metatasoisena ilmiönä, jonka hyödyntämistä ei strategioissa tarkemmin määritelty eikä konkretisoitu.

Digitalisaation nähtiin lisäävän palvelujen paikkariippumattomuutta, joka puolestaan potentiaalisesti voi vähentää liikkumisen hiilijalanjälkeä. Näin digitalisaatio linkittyi pääosin ekologisen kestävyiden teemoihin. Myös digitalisaation mahdollistama jakamistalous mainittiin esimerkiksi liikkumisen kestävästä ratkaisusta. Kiertotalous ja resurssiviisaus puolestaan näkyivät muutaman kaupungin strategiassa ja parhaimmillaan ne kietoivat yhteen eri kestävyiden elementtejä, jotka useimmiten näyttäytyivät melko erillisinä osa-alueina kaupunkien toiminnassa.

Kiertotaloudella on tärkeä rooli ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja luontokadon pysäyttämisessä. Edistämme kiertotalouden kehittymistä, erilaisten tuotteiden ja materiaalien tehokasta hyödyntämistä ja jätteiden määrän vähentämistä. Kiertotalous tarjoaa yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja asukkaille mahdollisuuden tehdä kestäviä valintoja. (Porvoo)

Toisin kuin ilmastonmuutos, ekologisen kestävyiden keskiössä oleva luontokato ei juuri näyttäytyntynyt strategioiden kestävyyskeskustelun yhteydessä. Luonnon monimuotoisuus ja sen edistämisen olivat kyllä mukana monen kaupungin strategiassa osana esimerkiksi ilmastonmuutoksen sopeutumisen toimenpiteitä, mutta esimerkiksi luontokato ja sen ehkäisy mainittiin eksplisiittisesti vain Hämeenlinnan, Porvoon ja Vantaan strategioissa.

Kestävyys yleisenä tavoitteena

Melko suuri osa strategioiden kestävyyspuheesta käsitteli kestävyttä hyvin yleisen tason tavoitteena. Useimmiten tämä kestävyys oli osa kansainvälistä kestävyyskeskustelua ja YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030 -ohjelman kestävyys- eli SDG-tavoitteita. Tavoitteet mainittiin useimmiten yleisinä periaatteina, mutta esimerkiksi Tampereen strategiassa oli valittu ja nimetty tietyt näistä tavoitteista. Muutamassa kaupungissa oli myös mainittu SDG-tavoitteiden seuranta ja raportointi osana kestävyystyötä.

Agenda 2030 -tavoitteiden ohella toinen usein toistuva tapa jäsentää kestävyttä oli mainita kestävyiden kolme ulottuvuutta: ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen. Yli puolessa strategioissa tämä kuntalainkin mainitsema kolmen periaatteen kokonaisuus palvelujen järjestämisestä toistui yleisenä ohjenuorana kaupungin toiminnassa ja kehittämisessä sekä kasvun perustana. Toisaalta kestävyystyö ei ollut pelkästään palveluiden kestävä järjestämistä, vaan strategioista välittyi myös pyrkimys edistää kestävyttä yhtenä kuntien keskeisenä tavoitteena.

Kestävyiden tavoitteemme paranevat niin ekologiselta, taloudelliselta kuin sosiaaliseltakin näkökulmalta. Hämeenlinnasta kehittyi hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuutta arvostava kaupunki. Työn tuottavuus ja vahvistuva talous ovat merkittäviä strategisia onnistumisia. Asukkaidemme hyvinvointi ja terveys paranevat ja terveys- ja toimeentuloerot kaventuvat. (Hämeenlinna)

Taloudellinen kestävyys oli strategioissa vahvasti esillä. Pääasiassa taloudellinen kestävyys näytetty omana, perinteisenä talouskasvun ja organisaation riittävien resurssien ja talouden tasapainon paradigmaana, mutta osittain myös osana laajempaa kestävyyskehystä. Vaikka taloudellinen kestävyys ja muut kestävyystavoitteet haluttiin joissain strategiakirjauksissa sovittaa yhteen, ekologiset, sosiaaliset tai kulttuuriset kestävyystavoitteet eivät kuitenkaan haastaneet kaupunkien taloudellisen kestävyuden tavoitteita. Kestävyystavoitteiden välisiä jännitteitä ei muutenkaan strategioissa käsitelty.

Kestävä talous on luonnollisesti talouden kovaa ydintä, tulojen ja menojen tasapainoa, mutta se on myös tulevaisuuden ennakoimista ja varautumista. Se on vastuuta ihmisistä ja ympäristöstä. Kestävä talous luo pohjan kestäväälle kehitykselle. Me kaikki olemme vastuussa kestävästä taloudesta, ja Salon kaupungin tulee olla edelläkävijä myös sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväen talouden rakentajana. (Salo)

Kulttuurinen kestävyys puolestaan mainittiin strategioissa harvoin. Vaikka kulttuuri sinänsä näkyi strategioissa hyvin vahvasti, siitä ei puhuttu juurikaan kestävyuden yhteydessä. Vain Helsingin, Espoon ja Salon strategioissa puhutaan eksplisiittisesti kulttuurisesta kestävydestä ja vain Salon strategiassa kulttuurista kestävyttä on lavennettu pelkkää mainintaa pidemmälle.

Kulttuurinen kestävyys mahdollistaa kulttuurien säilymisen ja kehittymisen sukupolvelta toiselle. Kulttuurin määritelmä on moninainen, sillä siihen kuuluu sekä aineellisia kuin aineettomiakin asioita. Kestävä kulttuuri ei ole pysähtynyt vaan elää ja muuttuu vuorovaikutuksessa ihmisten ja ympäristön kanssa. Kestävässä kulttuurissa hyväksytään ihmisten erilaisuus, kunnioitetaan jokaisen oikeuksia ja perustavanlaatuisia vapauksia. (Salo)

Kestävyys muun tavoitteen apuvälineenä

Sen lisäksi, että kestävyttä käsiteltiin strategioissa omana tavoitteenaan, kestävyden nähtiin usein myös tukevan kaupungin muita tavoitteita. Erityisesti kestävyys kytkettiin strategioissa osaksi kaupunkien kasvun retoriikkaa. Paikoin kestävyys näytetty strategiakirjauksena, joka lähinnä toisti kuntalain velvoittamaa vaatimusta kestävydestä, mutta parhaimmillaan kestävyys nähtiin keskeisenä kaupunkien muun toiminnan reunaehtona, johon panostaminen tuottaa myös muita hyötyjä, kuten houkuttelevuutta.

Kasvua ei tavoitella kestäväen kehityksen, ilmastotyön tai luonnon monimuotoisuuden kustannuksella. Varmistamme, että kaupungin palvelut kehittyvät kasvun tahdissa. Porvoon lumo- ja pito-voima tulee huomioida kaupungin kasvaessa. (Porvoo)

Kasvun ohella toinen toistuva tapa käyttää kestävyttä instrumentaalisesti muiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyi kaupunkien edelläkävijyyteen ja erottautumiseen. Olemalla kestävyden edelläkävijöitä pyrittiin erottautumaan muista kaupungeista ja luomaan kaupungin mainetta sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Edelläkävijyyden ohella kestävyys toimi joissain strategioissa myös muiden tavoitteiden mahdollistajana, kuten asukasluvun kehityksen kääntämisen apuvälineenä.

Käännetään kaupungin asukasluvun kehitys positiiviseksi luomalla tulevaisuuden kaupungin laadukas, älykäs ja kestäväen kehityksen mukainen asumisympäristö yleiskaavallisen ohjelman, keskuksen osayleiskaavan ja muiden maankäyttösuunnitelmien mukaisesti. (Salo)

Kestävyys vaikuttikin olevan yksi keskeisistä mahdollisuuksista erottautua kaupunkien välisessä kilpailussa asukkaista, matkailijoista ja yrityksistä, ja näiden myötä verotuloista. Näissä yhteyksis-

sä kestävyys näyttäytyi pääsääntöisesti yleisenä periaatteena tai hiilineutraaliustavoitteina, mutta myös luontoympäristön kestävyys näkyi joissain strategiakirjauksissa. Viihtyisä luontoympäristö, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen ja niistä viestiminen nähtiin näissä tapauksissa osatekijöinä houkuttelemassa uusia asukkaita.

Edelläkävijyys näyttäytyi erityisesti suurimpien kaupunkien strategioissa osana kansainvälistä kilpailua, mutta myös kansallisella tasolla eturintamassa oleminen oli monelle kaupungille tärkeää. Maineen kestävyuden edistäjänä nähtiin edistävän positiivista kaupunkikuvaa. Lisäksi maineen kestävyuden edistäjänä uskotaan strategioissa tarjoavan asukkaille syyn olla ylpeitä kotikaupungistaan.

Kestävyys kaupungin toimialoihin ja vastuualueisiin kytkeytyvänä toimintana

Pääosa aineiston kestävyteen liittyvistä strategiakirjauksista kiinnittyi erilaisiin kunnan toimialoihin ja käytännön toimintoihin. Selvästi suurimmat teemat tässä kokonaisuudessa olivat liikkuminen ja liikenne sekä kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö. Näissä yhteyksissä kestävyys ymmärretään ensisijaisesti ekologisenä kestävytenä ja erityisesti ilmastopäästöihin liittyvänä. Ilmastokestävyys liittyi pääsääntöisesti ilmastomuutoksen hillintätoimiin ja ne linkitettiin konkreettisiin ja nimettyihin käytännön tavoitteisiin sekä laajempiin kaupunkien hiilineutraalius- ja päästöttömyystavoitteisiin.

Maankäytön suunnittelun yhteydessä kestävyys linkittyi erityisesti uusien alueiden kaavoitukseen. Tässä korostuivat yhdyskuntarakenteen kestävyys, esimerkiksi sekoittunut asumisrakenne ja joukkoliikenne, erityisesti raideliikenne. Joissain strategioissa korostuivat myös aktiiviset liikemismuodot eli pyöräily ja kävely, mutta pääosin liikkumisen kestävyyskirjaukset liittyivät yleisemmin kestävään liikenteeseen.

Useassa strategiassa kestävyys tarkoitti uuden rakentamisen ohjaamista osaksi olemassa olevaa kaupunkirakennetta eli usein tiivistysrakentamista, ja rakentamisen ohjaamista joukkoliikennevyöhykkeille. Maankäytön kysymyksissä korostui erityisesti asuminen, mutta strategioissa oli myös joitain viittauksia yritysten tarpeisiin. Myös kaupunkien viherrakenne mainittiin näissä yhteyksissä, mutta yhteyksiä esimerkiksi sosiaalisen kestävyuden kysymyksiin ei juuri ilmennyt.

Kestävyys näyttäytyi aineistossa yhtäältä kaupunkien oman toiminnan kestävytenä, mutta vielä vahvemmin sellaisen toimintaympäristön tuottamisena, joka mahdollistaa kestävyden kaupungin toimijoille, erityisesti asukkaille. Arkeen ja siihen liittyviin valintoihin liittyvät strategiakirjaukset muodostivatkin liikkumisen ja kaupunkisuunnittelun jälkeen tämän kokonaisuuden seuraavaksi suurimman teeman. Tämäkin kestävyys tarkoitti useimmiten lähinnä ilmastonäkökulmaa.

Espoon kaupunkirakennetta kehitetään niin, että se mahdollistaa kestäväen elämäntavan sen kaikilla alueilla. Liikenteen vähähiilisyttä tukevat metron, kaupunkiradan ja raidejokerin valmistuminen sekä liikenteen sähköistyminen. (Espoo)

Vaikka luontokato ei näyttäytynyt ilmastomuutoksen kaltaisena ajurina, luonnon monimuotoisuuden vaaliminen ja vahvistaminen nähtiin kuitenkin etenkin kaikista suurimpien kaupunkien strategioissa myös itseisarvona. Luontoon liittyvät kirjaukset muodostavat seuraavaksi suurimman teeman. Kun kestävydestä puhutaan luontoon liittyen, kestävyys näyttäytyy usein pyrkimyksenä tuottaa viihtyisiä lähi- ja kaupunkiympäristöjä. Jonkin verran tämä luontoon liittyvä kestävyyspuhe liittyi myös kaupunkien vetovoimaan ja matkailuun sekä virkistysarvoihin.

Kaupungistuminen toimii luonnon kannalta myönteisenä voimana, koska kaupungeissa on helppo elää ilmaston ja ympäristön kannalta kestävä elämää. Siksi kaupungin päätöksissä on ajateltava niiden vaikutusta luontoon, niin lähellä kuin välillisten vaikutusten kautta kauempana. Helsingillä

on esimerkiksi suuri vastuu Itämeren tilasta ja sen suojelusta, ja Helsinki voi vaikuttaa omien luonto- ja metsäalueidensa tilaan monimuotoisuutta tukevalla tavalla. (Helsinki)

Sen sijaan sosiaalinen kestävyys erityisesti segregaatoin ehkäisyn näkökulmasta liittyy myös kaupunkisuunnittelukeskusteluun. Sosiaaliseen kestävyyslinkittyvä palvelurakenne näkyi myös jonkin verran strategiakirjauksissa. Huomionarvoista on, että sosiaalinen, ekologinen ja kulttuurinen kestävyys näyttäytyvät lähes täysin erillisinä kysymyksinä silloin kun ne linkittyvät käytännön toimintoihin, kuten alueidenkäyttöön. Esimerkiksi kaavoitukseen liittyvät kestävyyskirjaukset olivat lähes kokonaan joko ekologiseen kestävyyslinkittyviä tai sosiaaliseen kestävyyslinkittyviä, mutta eivät yhtä aikaa näitä molempia kestävyysulottuvuuksia käsitteleviä.

Turku haluaa olla tasa-arvoisen kaupunkikehittämisen ja lähiöpolitiikan edelläkävijä. Alueiden eriarvoistumiseen puututaan ja lähiöille laaditaan omat tulevaisuuden visiot. Kestävän kasvun saavuttamiseksi toimivilla asuntomarkkinoilla turvataan riittävä ja kohtuuhintainen vuokra-, asumisoikeus- ja omistusasuntotuotanto. Monimuotoisella asuntotuotannolla huolehditaan eri asuntotyypeistä uusillekin asuinalueille. Lähiöiden täydennysrakentaminen elävöittää alueita, turvaa palvelurakenteen kestävyyttä ja kaventaa alueiden välistä eriarvoisuutta. (Turku)

Kestävyys ja kaupunkiorganisaation ulkopuoliset toimijaryhmät

Strategioiden valossa kaupungit tunnistivat itsensä keskeisiksi kestävyystoimijoiksi. Strategioissa korostuu kuitenkin myös se, että kaupungit eivät voi toimia kestävyysedistämässä yksin, vaan tarvitsevat tähän työhön mukaan erilaisia kaupunkiorganisaation ulkopuolisia toimijoita, kuten kaupunkilaisia, yrityksiä ja kolmatta sektoria.

Hiilineutraali Oulu on kaupungin ja ympäristötietoisten kuntalaisten sekä muiden toimijoiden kestäviä valintoja, yhteistoimintaa ja sitoutumista päätöksin ja toimenpitein. (Oulu)

Kaupunkiorganisaation ulkopuolisista toimijaryhmistä strategioissa korostuvat etenkin asukkaat. Kaupunkien tehtävänä on luoda sellainen toimintaympäristö, jossa kestävien valintojen tekeminen on mahdollista. Tämä voi olla kaupungin puolelta esimerkiksi kestäviä valinnan mahdollisuuksia tarjoavan asuin- ja elinympäristön rakentamista tai riittävän tiedon tarjoamista kestävien valintojen tekemiseksi. Asukkaiden roolina on puolestaan tehdä näitä valintoja. Asukasryhmistä strategioissa korostuivat erityisesti lapset ja nuoret. Varhaiskasvatus ja opetus nähtiin tärkeinä ja vaikuttavina kanavina jalkauttaa kestävyysajattelua perheisiin ja sitä kautta kaikkien kaupunkilaisten arkeen.

Lasten, nuorten ja aikuisten ympäristövastuutaitoja ja -tekoja lisätään kasvatuksen, oppimisen ja osallisuuden keinoilla. Kasvatuksen ja oppimisen palveluissa kohdataan joka päivä kymmeniä tuhansia vantaalaisia lapsia, nuoria ja aikuisopiskelijoita. Heille opetetaan opetus- ja kasvatussuunnitelmien mukaisesti kestävä elämäntavan taitoja, tietoja ja tekoja. Oppijoiden kautta vaikutetaan suureen osaan vantaalaisten perheiden arkea ja ajattelua. (Vantaa)

Lasten ja nuorten ohella toisena nimettynä toimijaryhmänä esiintyivät maahanmuuttajat. Maahanmuuttajat nähtiin yhtäältä osaamisresurssina, jota pyritään houkuttelemaan muuttamaan kaupunkeihin ja toisaalta integroimista vaativana ryhmänä, joka vaatii erityisesti sosiaalisen kestävyysnäkökulmasta erityishuomiota. Monikulttuurisuus nähtiin joissain tapauksissa myös etuna työelämässä.

Elinvoimaisuudesta, työvoiman saatavuudesta ja sosiaalisesti kestävästä kehityksestä huolehditaan houkuttelemalla osaajaperheitä muuttamaan Espooseen sekä kohentamalla maahanmuuttajien kotoutumista ja nopeuttamalla työllistymistä. (Espoo)

Strategioissa korostui myös eri toimijoiden yhteistyö kaupungin kanssa. Kestävyys saavutetaan yhteistyönä, jossa kaupunki tekee osansa. Yritysten rooli näissä yhteyksissä oli asukkaiden tapaan tehdä kestäviä valintoja, mutta siihen pyrittiin myös konkreettisesti kannustamaan. Joissain tapauksissa kestävyysosaamisen lisäämisen koettiin tuottavan yritysten kilpailukykyä.

Kaupunkiorganisaation ulkopuolisista toimijoista asukkaat – olivat he sitten perheitä, lapsia tai maahanmuuttajia – näyttäytyvät harvemmin aktiivisina toimijoina kestävyuden mahdollisuuksien tuottajina, vaan heidän tehtävänä oli toimia kestävästi kaupungin tarjoamissa raameissa ja edistää siten kestävyyttä tekemällä kestäviä valintoja arjessaan. Yritysten tehtävänä nähtiin samalla tavalla toimia kestävästi kaupungin mahdollistaessa tämän, mutta yritysten tehtävänä nähtiin jonkin verran myös aktiivisesti tuottaa kestäviä ratkaisuja yhdessä kaupunkien kanssa.

Pohdinta

Olemme edellä esitelleet analyysimme tulokset, joiden mukaan kestävyys kuntajohtamisen strategisena kysymyksenä ymmärretään 1) megatrenditasoisten kestävyuden ajurien näkökulmasta, 2) kunnan toiminnan yleisenä tavoitteena, 3) muun tavoitteen apuvälineenä, 4) kaupungin toimialoilla, vastuualueilla ja toiminnoissa konkretisoituvana toimintana sekä 5) kaupunkiorganisaation ulkopuolisiin toimijaryhmiin kytkeytyvänä kysymyksenä. Tulostemme perusteella voi tiivistäen todeta, että kuntajohtamisen näkökulmasta kestävyys on megatrenditasoinen ajuri, joka ohjaa laajasti kuntien toimintaa ja jakautuu erilaisiksi kestävyystavoitteiksi. Kunnat pyrkivät saavuttamaan näitä tavoitteita kunnan eri toimialoilla ja toiminnoissa paitsi kunnan omana toimintana, myös yhteistyössä kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

Tutkimuksemme tulosten perusteella voidaan todeta, että kestävyys on löytänyt tiensä suomalaisten kaupunkien strategioihin näkyen niissä monialaisena johtamisen kysymyksenä, joka ulottuu laajasti kunnan toimintaan ja eri toimialoihin. Tutkimuksemme tuo uutta tietoa kestävyuden ulottuvuuksista kuntien strategisen johtamisen osana valottamalla kestävyuden käsitteen monipuolista ja laajaa käyttöä ja ulottumista kunnan eri toimialoille ja erilaisiin toimintoihin. Strategia-analyysimme vahvistaa aiempien tutkimusten tuloksia kuntien tärkeästä roolista kestävyuden edistämässä (esim. Kornberger 2012; Ansell, Sørensen & Torfing 2022) ja laajentaa aiempaa tutkimusta havainnollistamalla tätä roolia ja siihen liittyviä tulkintoja ja ulottuvuuksia.

Tulostemme perusteella kestävyys tunnistetaan kuntien toimintaa ohjaavaksi keskeiseksi muutosaluriksi. Strategioissa näkyy vahvasti yleinen, abstrakti kestävyyspuhe, jonka mukaisesti kaupungit toimivat ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Jos kestävyyspuhe jää vain abstraktin tason retoriseksi toiminnaksi, kestävyuden edistämisen edellytykset jäävät heikoiksi.

Yleisen tason tavoitepuheen lisäksi kestävyys kytketään strategioissa kuitenkin melko laajasti kunnan toimialoihin ja käytännön toimintoihin, mikä luo edellytyksiä vaikuttavampaan ja konkreettisempaan kestävyuden edistämiseen kuin yleisluontoinen kestävyyspuhe. Kestävyuden kytkeytyminen monipuolisesti kunnan eri toimialoihin ja toimintoihin kuntastrategioissa tuo näkyväksi kestävyuden läpileikkaavuuden ja laaja-alaisuuden kunnan toiminnassa. Samalla esiin tulee myös kestävyuden painottuminen erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiin. Lisäksi kestävyuden monipuolinen artikulointi strategioissa avaa näkymää siihen, miten moninaisin keinoin kunnat voivat kestävyyttä käytännössä edistää.

Kestävyuden nousu yleiseksi politiikkatavoitteeksi näkyy kuntastrategioissa jopa siinä määrin, että sitä käytetään paitsi tavoitteena sinänsä, myös keinona edistää muita tavoitteita, kuten edelläkävijyyttä ja menestymistä kaupunkien välisessä kilpailussa. Strategiakirjauksilla ja kestävyuden käsitteen strategisella käytöllä on merkitystä kestävyuden käytännön edistämisen näkökulmasta.

Kestävyiden esittäminen yleisenä tavoitteena tuottaa erilaisen lähtökohdan kestävyiden edistämiseen kuin sen esittäminen jonkin muun tavoitteen apuvälineenä. Esittämistapa ja tulkinta kestävyidestä vaikuttavat myös niihin käytännön toimenpiteisiin ja konkreettiseen toimintaan, joihin tavoitteenasettelu ohjaa.

Tarkasteltaessa analyysin tuloksia kestävä kehityksen kolmen pääulottuvuuden näkökulmasta voidaan todeta, että kestävyys näyttäytyy kuntastrategioissa pääsääntöisesti ekologisena ja taloudellisena kestävytenä. Ekologinen kestävyys liitetään erityisesti ilmastokestävyyteen ja siinä ilmastonmuutoksen hillintään. Toinen keskeinen ekologisen kestävyiden ulottuvuus, luontokato, on esillä vain muutamissa strategioissa.

Taloudellisesta kestävyidestä puhuttaessa on tärkeää huomata, että sillä tarkoitetaan strategioissa pääasiassa perinteistä talouskasvua ja organisaation riittävien resurssien ja talouden tasapainoa, ei niinkään kestävä kehityksen mukaista luonnon kantokyvyn huomioivaa taloudellista kestävyttä. Tämä taloudellisen kestävyiden käsitteen käyttö kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa ristiriitaisesti ja jopa niiden vastaisesti voi vaikeuttaa kestävyystavoitteiden saavuttamista ja edistää kestäväntöntä kehitystä.

Huomionarvoista on myös se, että vaikka strategioissa onkin muita kestävyiden ulottuvuuksia selvästi vähemmän suoria mainintoja sosiaalisesta kestävyidestä, strategioissa on kuitenkin paljon kuntien toiminnassa keskeisiä teemoja, kuten osallisuus, turvallisuus, hyvinvointi, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, jotka ovat sosiaalisen kestävyiden ydinteemoja. Sosiaalisesta kestävyidestä siis puhutaan usein mainitsematta erikseen sosiaalisen kestävyiden käsitettä.

Talouskasvun ja kestävyysulottuvuuksien välillä ei esitetä ristiriitaa strategia-aineistossa. Myöskään ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyiden välisiä ristiriitoja, jännitteitä ja yhteensovittamisen vaikeutta ei strategioissa nosteta esiin, mikä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa (Möttönen & Kettunen 2015) ja kuvaa kuntastrategian luonnetta kunnan yleisiä linjoja ja tavoiteltavaa ja toivottua tulevaisuuskuva esittelevänä markkinahenkisenäkin asiakirjana. Kestävyiden eri ulottuvuuksista puhutaan yhtä aikaa silloin, kun puhe on metatasaista yleispuhetta. Täsmennyvä kestävyyspuhe huomioi yleensä vain yksittäisen kestävyysulottuvuuden kerrallaan, esimerkiksi kaavoituksen ilmastonäkökulmasta tai kaavoituksen segregaaion näkökulmasta.

Vaikka analyysimme korostaa kuntien ja niiden johtamisen ja hallinnon vahvaa roolia ja mahdollisuuksia kestävyystyössä, se tuo myös esille kuntien tarpeen toimia yhteistyössä kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa ja luoda muille toimijoille edellytyksiä kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi. Kunta näyttäytyy strategia-analyysin perusteella vahvasti mahdollistajana ja alustana kestävyidelle uuden julkisen hallinnan ajatusten mukaisesti. Kunnan mahdollistamana eri toimijat, kuten asukkaat, yritykset ja kolmannen sektorin toimijat voivat tehdä kestäviä valintoja kunnan tarjoamassa kestävässä valintaympäristössä.

Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu strategioiden keskeinen rooli kunnan toiminnan ohjaamisessa ja johtamisen välineinä (Kornberger & Carter 2010; Möttönen & Kettunen 2015; Nylén ym. 2021). Kuntastrategiaa voi pitää osoituksena siitä, miten kuntaorganisaatio ymmärtää tehtävänsä, visionsa, arvonsa ja strategiset tavoitteensa. Tutkimuksemme valossa strategioissa ymmärretään kuntien monipuolinen tehtävä kestävyiden edistämässä, hahmotetaan siihen liittyviä tavoitteita ja kytketään kestävyys kunnan visioihin ja arvoihin. Strategioita käytetään tutkimuksemme perusteella kuntajohtamisen välineenä kestävyiden edistämiseen ja niillä on merkittävä potentiaali tässä tehtävässä osana kuntajohtamisen keinovalikoimaa.

Aiemmassa tutkimuksessa on nostettu esiin tarve ymmärtää kestävyiden liitettäviä tulkintoja, jotta kestävyiden edistäminen voitaisiin sulauttaa osaksi kunnan toimintaa ja johtamista (Laszlo & Zhexembayeva 2011). Tutkimuksemme vastaa tähän tarpeeseen valottamalla empiirisen analyysin avulla niitä ulottuvuuksia, joita kestävyiden liitetään ja sitä, miten kestävyys kytkeytyy osaksi kunnan johtamista. Kuitenkin on huomattava, että strategia-asiakirjojen kestävyyskirjaukset ovat analyysimme perusteella osin hyvin abstrakteja ja epämääräisiäkin, mikä voi vaikeuttaa niiden käyttöä ja tulkintaa. Löyhä, monenlaisia tulkintoja mahdollistava määrittely tai määrittelemät-

tömyys voi heikentää kestävyiden merkitystä politiikan päämääränä (Ala-Mantila ym. 2022.) ja johtaa jopa kestävyystavoitteiden vastaiseen toimintaan, jos kestävyiden nimissä edistetäänkin kestävätoimintaa.

Tutkimuksemme auttaa hahmottamaan kestävyyskäsitteen monitulkintaisuuden lisäksi myös kuntastrategioiden luonnetta monitulkintaisina, merkityksiä luovina teksteinä, joilla voidaan edistää useita tarkoituksia ja joihin voidaan kirjata myös keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita. Strategioihin tehdyillä kirjauksilla ja niistä tehtävillä tulkinnoilla on merkitystä, koska kuntastrategia on kunnanvaltuuston hyväksymä kunnan tahto- ja tavoitetilaa kuvaava lakisäätäinen asiakirja. Siihen tehdyt kirjaukset ohjaavat johtamista ja päätöksentekoa ja niitä voidaan käyttää johtamisen ja päätöksenteon selkänöinä. Se, miten kestävyttä käsitteellistetään kuntastrategioissa vaikuttaa siis osaltaan siihen, minkälaisia painopisteitä ja politiikkoja kunnassa toteutetaan (Zeemering 2009). Erityistä huomiota strategioita laadittaessa tulisi kiinnittää kestävyiden eri ulottuvuuksien linkittymiseen toisiinsa ja kokonaiskestävyyteen. Parhaimmillaan kokonaiskestävyyden huomioiminen tuottaa vahvoja synergiahyötyjä, mutta mikäli kestävyiden eri ulottuvuuksien keskinäisiä ristiriitaisuuksia ei tunnusteta ja huomioida, vaarana on osaoptimointi ja pahimmillaan kokonaiskestävyyttä jarruttava, estävä tai jopa vahingoittava kehitys.

Tutkimuksemme on keskittynyt strategia-asiakirjojen analyysiin. Kuntastrategia on keskeinen kunnan johtamisen väline, jonka avulla kunta voi ohjata toimintaansa. Kestävyiden edistäminen edellyttää strategiakirjausten lisäksi myös monenlaisia muita johtamistekojä ja käytännön toimia. Olennaista on, miten strategiaan kirjatut tavoitteet konkretisoituvat budjetissa, päätöksinä ja toimenpiteinä. Tällä tutkimusasetelmalla ei ole mahdollista päästä käsiksi kestävyyskirjausten vaikuttavuuteen ja toimeenpanon. Kuntien kestävyystyön kokonaisuuden ymmärtämiseksi tarvitaan tutkimusta strategian toimeenpanosta.

Tutkimuksemme aineistona ovat olleet Suomen suurimpien kaupunkien strategiat. Kuntien keskinäisten erojen vuoksi tutkimuksemme perusteella ei ole mahdollista kuitenkaan vetää johtopäätöksiä kuntastrategioiden kestävyyskirjauksista kaikkien Suomen kuntien osalta. Kiinnostava jatkotutkimusaihe olisi tehdä samankaltainen tutkimus pienten kuntien kontekstissa tai muissa maissa. Valittu aineisto ja tutkimusasetelma eivät mahdollista myöskään sen tarkastelua, mitkä kestävyystulkinnat ja -ulottuvuudet korostuvat erityyppisissä kunnissa tai miten kestävyystulkinnat ja kestävyyspuhe ovat muuttuneet ajan saatossa. Nämä teemat tarjoavat kiinnostavia jatkotutkimusaiheita.

Tutkimuksemme nostaa strategia-analyysin perusteella esiin näkemyksen kunnasta mahdollistajana ja alustana kestävyydelle uuden julkisen hallinnan ajatusten mukaisesti. Tästä näkökulmasta kunta luo mahdollisuuksia, jotta eri toimijat voivat tehdä kestäviä valintoja. Esimerkiksi kuntalaisten roolina on analyysimme perusteella olla pääasiassa kunnan luomien raamien puitteissa toimiva kestävien valintojen tekijä, ei niinkään esimerkiksi kunnan kanssa yhdessä kestävyystavoitteita tuottava toimija. Tämä nostaa esiin tarpeen tarkastella demokratiaan ja osallisuuteen liittyviä kysymyksiä esimerkiksi kunnan ja kuntalaisten suhteesta ja rooleista kuntien kestävyiden johtamisessa ja hallinnassa. Myös kunnan ja kuntaan kytkeytyvien eri toimijoiden roolit, toimijuus ja yhteistyö kestävyiden edistämässä edellyttävät tarkempaa analyysia tulevassa tutkimuksessa.

Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa tarkoituksenamme on ollut vastata hallintotieteellisen kestävyiden johtamistutkimuksen puutteeseen tarkastelemalla kestävyiden artikuloimista kuntajohtamisen kontekstissa. Kestävyiden strateginen ja instrumentaalinen käyttö kuntien toimintapolitiikan osana on ollut tutkimaton alue. Tällä tutkimuksella olemme vastanneet aiemmassa tutkimuksessa tunnistettuun tarpeeseen analysoida strategioiden sisältöä kestävyiden ja strategisen johtamisen yhteyden valottamiseksi. Tutkimustamme ohjaavana kysymyksenä on ollut: Miten kestävyiden

käsite ymmärretään kuntastrategioissa ja miten kestävyys jäsentyy suhteessa kunnan toimintaan ja sen johtamiseen?

Tutkimuksemme perusteella voidaan todeta, että kestävyys ymmärretään kuntastrategioissa megatrenditasoisena ajurina, joka ohjaa laajasti kuntien toimintaa ja jakautuu erilaisiksi kestävyystavoitteiksi. Näitä tavoitteita kunnat pyrkivät saavuttamaan kunnan eri toimialoilla ja toiminnossa niin kunnan omana toimintana, kuin yhteistyössä kuntaorganisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

Strategia-asiakirjoja analysoimalla olemme tutkineet, miten kestävyyttä määritellään ja tulkitaan kuntajohtamisessa. Analyysin tuloksena olemme tuottaneet kokonaisuuden kuntien kestävyuden olottuvuuksista: sen ajureista, tavoitteista, kuntien kestävyystoiminnan laajuudesta ja toimijoista. Artikkelimme lähtökohtana on ollut, että voidakseen strategisesti ohjata kestävä kehityksen toteutumista kunnan on täsmennettävä, mitä kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ja mihin se liitetään.

Tutkimuksemme kontribuoi kuntien kestävyuden johtamisen tutkimukseen. Tutkimuksemme laajentaa aiempaa tutkimusta tuottamalla uutta tietoa kestävydestä kuntajohtamisessa empiirisen strategia-analyysin avulla. Tutkimuksessa tuotettu tieto auttaa ymmärtämään kuntien strategioita muotoilevan poliittisen ja viranhaltijajohdon tekemien kestävyystulkintojen ja -linjausten merkitystä kuntajohtamisen näkökulmasta ja kuntastrategian hyödyntämismahdollisuuksia osana kestävyuden johtamista kunnissa.

Tutkimuksemme auttaa myös kuntajohtamisen käytännön toimijoita hahmottamaan kuntastrategian roolia, mahdollisuuksia ja rajoitteita johtamisen välineenä kestävyuden edistämiseksi. Tutkimuksemme perusteella strategiat näyttäytyvät kestävyuden edistämisen työkaluina, joiden avulla kunnissa voidaan strategisesti linjata kestävyystavoitteista ja -toimenpiteistä sekä määrittää kestävyuden olottuvuuksia kunnan toiminnassa. Kestävyyskirjausten tuominen strategioihin antaa selkänöjan kestävyystyön tekemiselle kuntaorganisaatiossa, sillä kuntastrategia on kunnanvaltuuston hyväksymä lakisäätöasiakirja, jossa ilmaistaan kunnan viralliset näkemykset, tavoitteet ja periaatteet sekä tulevaisuudenvisiot. Riskinä kuitenkin on, että kestävyuden epämääräinen artikulointi voi vaikeuttaa kestävyystyötä. Näin on erityisesti, jos kestävyuden käsitettä tulkitaan merkityksessä, joka on ristiriidassa kestävyystavoitteiden kanssa. Yhteisen ymmärryksen luominen kestävyuden merkityksistä ja käytöstä on siis tarpeen kuntien kestävyuden johtamisessa. Kestävyuden johtamisen vaikuttavuuden näkökulmasta olennaista olisi sisällyttää kestävyys sekä laajempiin kuntaa ohjaaviin periaatteisiin että kiinnittää se erilaisiin käytäntöihin, suunnitelmiin ja seurantaan. Lisäksi tulisi huolehtia, että kaikessa toiminnassa erillisten kestävyuden osa-alueiden tarkastelun sijaan huolehdittaisiin kokonaiskestävydestä.

Lähteet

- Ahvenniemi, H., & Huovila, A. (2021). How do cities promote urban sustainability and smartness? An evaluation of the city strategies of six largest Finnish cities. *Environment, Development and Sustainability*, 23(3), 4174–4200.
- Ala-Mantila, S., Hirvilampi, T., Jokela, S., Laine, M., & Weckroth, M. (2022). Kaupunkien rooli kestävyysmurroksessa: planetaarisen kaupungistumisen ja kaupunkien aineenvaihdon näkökulmat. *Terra*, 134(4), 225–239. <https://doi.org/10.30677/terra.116456>
- Ansell, C., Sørensen, E. and Torfing, J. (2022). *Co-Creation for Sustainability*. Bingley: Emerald. <https://doi.org/10.1108/9781800437982>
- Berg, A., Alhola, K., Peltomaa, J. & Tietari, S. (2022). Developing together - The Finnish way of promoting sustainable public procurement. *Journal of Public Procurement*, 22:4 <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-11-2021-0072/full/html>
- Berg, A., Lähteenoja, S., Ylönen, M., Korhonen-Kurki, K., Linko, T., Lonkila, K. M., ... & Suutarinen, I. (2019). POLKU2030–Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi.
- Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C. A., Beisheim, M., Bernstein, S., Chasek, P., ... & Wicke, B. (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 5(9), 795–800.

- Brandtner, C., Höllerer, M. A., Meyer, R. E., & Kornberger, M. (2017). Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. *Urban Studies*, 54(5), 1075–1091.
- Brundtland, G.H. (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Geneva, UN-Document A/42/427.
- Bäckstrand, K., & Kronsell, A. (Eds.). (2015). *Rethinking the green state: Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Routledge.
- Davidson, M. (2019). Social sustainability: Politics and democracy in a time of crisis. In *Urban social sustainability* (pp. 27–41). Routledge.
- Dinica, V. (2018). “Public Engagement in Governance for Sustainability: A Two-Tier Assessment Approach and Illustrations from New Zealand.” *Public Management Review* 20 (1): 23–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293142>.
- Fiorino, D.J. (2010), Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Administration Review*, 70: 78–88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02249.x>
- Frantzeskaki, N., Jhagroe, S., & Howlett, M. (2016). Greening the state? The framing of sustainability in Dutch infrastructure governance. *Environmental Science & Policy*, 58, 123–130.
- Grimm, N. B., Faeth, S. H. Golubiewski, N. E., Redman, C. L., Wu, J., Bai, X. & Briggs, J. M. (2008). “Global Change and the Ecology of Cities.” *Science* 319 (5864): 756–60. https://doi.org/10.1126/SCIENCE.1150195/SUPPL_FILE/GRIMM.SOM.REV.PDF.
- Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*. New York: Routledge.
- Guthrie, J., Ball, A. & Farneti, F. (2010). “Advancing Sustainable Management of Public and Not For Profit Organizations.” *Public Management Review* 12 (4): 449–59. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.496254>.
- Hawkins, C. V., Krause, R. M. & Deslatte, A. (2021) Staff support and administrative capacity in strategic planning for local sustainability, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2021.1999667
- Häikiö, L. (2014). Institutionalization of sustainable development in decision-making and everyday life practices: A critical view on the Finnish case. *Sustainability*, 6(9), 5639–5654.
- Häikiö, L., & Niemenmaa, V. (2022). Kestävä kehitys paradigmuutoksena hallinnon tutkimuksessa. In A. Jäntti, A.-A. Kork, K. Kurkela, U. Leponiemi, H. Paananen, L.-M. Sinervo, & S. Tuurnas (Eds.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus* (pp. 315–339). Vastapaino. <https://doi.org/10.58181/VP9789517689953>
- Häikiö, L., & Niemenmaa, V. (2001). Paikallisagenda vuonna 2001: toiminnan ja tutkimuksen analyysia. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 29 (3), 196–211.
- Joas, M., & Grönholm, B. (1999). Participatory Action and Environmental Sustainability. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 27 (3), 250–263.
- Jordan, A. J. & Lenschow, A. (2008). *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2215. Tampere: Tampere University Press.
- Jäntti, A., Paananen, H., Parkkinen, J., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2022). Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Teoksessa Jäntti, A., Kork, A. A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L. M., & Tuurnas, S. (toim.) (2022) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*, 391–413.
- Karhinen, S., Peltomaa, J., Riekkinen, V., & Saikku, L. (2021). *Impact of a climate network: The role of intermediaries in local level climate action*. *Global Environmental Change*, 67, 102225.
- Karppi, I. & Vakkuri, J. (2020) Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design, *Public Management Review*, 22:5, 746–766, DOI: 10.1080/14719037.2020.1718188
- Kettunen, P., Heino, H., & Sankala, I. (2019). Strategioista toiminnaksi?: kestävän kehityksen edistäminen paikallisella tasolla. *Focus Localis*, 47(1), 26–43.
- Kornberger, M. (2012). Governing the City: From Planning to Urban Strategy. *Theory, Culture & Society*, 29(2), 84–106. <https://doi.org/10.1177/0263276411426158>
- Kornberger, M. & Carter, C. (2010) ‘Manufacturing Competition: How Accounting Practices Shape Strategy Making in Cities’, *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23(3), 325–49.
- Kornberger, M. & Clegg, S. (2011) ‘Strategy as Performative Practice: The Case of Sydney 2030’, *Strategic Organization* 9(2): 136–62.
- Krause, R. M., Feiock, R. C. & Hawkins, C. V. (2016). “The Administrative Organization of Sustainability Within Local Government.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (1): 113–27. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU032>.
- Kuntalaki (410/2015)
- Laszlo, C., & Zhhexembayeva, N. (2011). *Embedded Sustainability: The Next Big competitive Advantage* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351278324>
- Leuenberger, D. Z. & Bartle, J. R. (2015). *Sustainable Development for Public Administration*. Armonk: M.E. Sharpe.

- Loorbach, D. & Shiroyama, H. (2016). "The Challenge of Sustainable Urban Development and Transforming Cities." In *Governance of Urban Sustainability Transitions: European and Asian Experiences*, edited by Derk Loorbach, Julia M. Wittmayer, Hideaki Shiroyama, Junichi Fujino, and Satoru Mizuguchi, 3–12. Tokyo: Springer. https://doi.org/10.1007/978-4-431-55426-4_1.
- Lybäck, K., & Laakso, M. (2004). Kestävät ohjaukset metsäpolitiikassa–lainsäädäntö ja metsäohjelmat kestävyden näkökulmasta. *Hallinnon tutkimus*, 2004(4).
- Meadowcroft, J., & Fiorino, D. J. (Eds.). (2017). *Conceptual innovation in environmental policy*. MIT press.
- Myllymaa, T., Savolainen, H., Karppinen, T., Pitkänen, K., Salmenperä, H., Alhola, K., ... & Seppälä, J. (2022). Kiertotalous kunnissa. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/346166>
- Möttönen, S. & Kettunen, P. (2015) Kuntien strategiadokumentit: systeemitoreettista pohdintaa suurten kaupunkien strategioista. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 43 (2), 126–143.
- Niemi-Iilahti, A. & Pikkala, S. (1999) Global partnership for sustainable development – the Finnish portrait of Local Agenda 21 implementation in 1990–1999. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 27 (3), 239–249.
- Niemi-Iilahti, A. (2000). Hallinnon toimintamallien uudistaminen–paikallisagenda innovaatioiden katalysaattorina. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 28 (4), 271–281.
- Niemi-Iilahti, A. (1997). "Paikallisagenda 21" kunnallishallinnon haasteena. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 25(3), 234–243.
- Nissinen, A., & Savolainen, H. (2019). *Julkisten hankintojen ja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki ja luonnonvarojen käyttö - ENVIMAT-mallituksen tuloksia*.
- Nylén, E. J., Riki, A., Jokinen, A., & Jokinen, P. (2021). Kiertotalouden kestävyyslupaukset: Espoon, Lahden, Tampereen ja Turun kaupunkistrategioiden vertailu. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (4), 406–418.
- De Oliveira, J. P., Balaban, O., Doll, C. N., Moreno-Peñaranda, R., Gasparatos, A., Iossifova, D., & Suwa, A. (2011). Cities and biodiversity: Perspectives and governance challenges for implementing the convention on biological diversity (CBD) at the city level. *Biological Conservation*, 144(5), 1302–1313.
- Park, A.Y.S., Krause, R.M & Hawkins, C.V. (2021). "Institutional Mechanisms for Local Sustainability Collaboration: Assessing the Duality of Formal and Informal Mechanisms in Promoting Collaborative Processes." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 434–50. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUAA036>.
- Portney, K. E. (2003) *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schmidt-Thomé, K., Eskelinen, H., Lamuela Orta, C., Laurila, L., Lähteenoja, S., Monni, S., Päivänen, J., Sallinen, S. & Terämä, E. (2020). *Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:30. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-931-8>
- Seghezze, L. (2009). The five dimensions of sustainability. *Environmental politics*, 18(4), 539–556.
- Siiskonen S-T., Alhola, K. & Nissinen, A. (2022). *Väbähiiliset julkiset hankinnat – Keinoja ja mahdollisuuksia päästövähennyksiin*. Reports of Finnish Environment Institute 29/2022 <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/345460>
- Sinervo, L. M., Pulkkinen, M., Yrjölä, K., & Laihonon, H. (2023). *Kestävä kuntatalous: raportoinnista kestävyiden johtamiseen*. Kunnallisanalan kehittämässätiö.
- Sitra (2019). *The critical move – Finnish roadmap to the circular economy 2.0* <https://www.sitra.fi/en/projects/critical-move-finnish-road-map-circular-economy-2-0/>
- Tilastokeskus (2023) Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990–2022. https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). "Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis." *Sociological theory* 30 (3), 167–186.
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2017) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi: Uudistettu laitos*. Tammi.
- Turku, V., Jokinen, A., & Jokinen, P. (2021). Elävät kaupunkilaboratoriot: kulttuuritoimijat Tampereen Hiedanrannan uudistajina. *Hallinnon Tutkimus*, 40 (1), 53–68.
- UN (2015) *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations, New York, NY.
- Vakkala, H., Jäntti, A. & Sinervo, L.-M. (2021) Redefining Local Self-Government – Finnish Municipalities Seeking Their Essence. In: Bergström, T, Franzke, J., Kuhlmann, S. & Wayenberg, E. (eds.) *The Future of Local Self-Government*. Palgrave Studies in Sub-National Governance (Palgrave-MacMillan).
- Vakkuri, J. (2010). Struggling with ambiguity: Public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88(4), 999–1024.
- Vehkala, M. M. (1998). Riosta Keski-Suomeen. Illuusio kuntalaisten osallistumisesta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 26(4), 337–348.
- Zeemering, E. S. (2018). Sustainability management, strategy and reform in local government. *Public Management Review*, 20(1), 136–153. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293148>
- Zeemering, E. S. (2009). What Does Sustainability Mean to City Officials? *Urban Affairs Review*, 45(2), 247–273. <https://doi.org/10.1177/1078087409337297>