



§ 141

Helsingin ja Turun Itämerihaasteen toimenpideohjelman (2014-2018) arviointi

HEL 2020-007916 T 00 01 06

Päätös

Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto päätti merkitä tiedoksi julkaisun Helsingin ja Turun Itämerihaasteen toimenpideohjelman (2014–2018) arviointi, Kaupunkiympäristön julkaisuja 2020:20. Julkaisu on liitteenä 1.

Esittelijä

yksikön päällikkö
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

Anna Halonen, projektisuunnittelija, puhelin: 358931022436
anna.i.halonen(a)hel.fi

Liitteet

1 Helsingin ja Turun Itämerihaasteen toimenpideohjelman (2014-2018) arviointi1

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Itämerihaasteen taustaa

Itämeri on ollut vuosia osa Helsingin kaupungin strategiatyötä. Helsingin nykyisessä kaupunkistrategiassa 2017–2021 (kaupunginvaltuusto 27.9.2017, 321 §) todetaan Helsingin luonnon osalta, että sitä on vaalittava. Myös vesistöjen tilan parantaminen edellyttää toimia. Vastaavasti Helsingin merellisessä strategiassa 2030 (kaupunginhallitus 11.3.2019, 188 §) linjataan, että Helsinki on aktiivinen toimija Itämeren suojelussa. Kaikkia näitä strategisia vesiensuojelulinjauksia edistää Itämerihaaste.

Itämerihaaste käynnistyi vuonna 2007, kun Helsingin ja Turun kaupungit aloittivat yhteistyön Itämeren suojelemiseksi ohjelmatasolla. Kaupunkien Itämeri-työtä ohjaa yhteinen toimenpideohjelma, joka sisältää



24.06.2020

vesiensuojelutoimenpiteitä kullekin toimenpidekaudelle. Itämerihaaste koordinoi myös kansainvälistä Itämerihaaste-verkostoa, jonka tavoitteena on haastaa muita organisaatioita mukaan Itämeren suojeluun. Toimenpiteitä tarvitaan, sillä Itämeri on hyvin haavoittuvainen ihmistoiminnan vaikutuksille, kuten ravinnekuormitukselle. Rehevoityminen vaikuttaa haitallisesti niin Itämeren ekosysteemiin, alueen ihmisiin kuin talouteen. Tilannetta vaikeuttaa entisestään ilmastonmuutos, jonka myötä esimerkiksi sateet tulevat lisääntymään. Itämeren tilaa heikentävät myös muut haitalliset aineet, joita kulkeutuu sen laajalta valuma-alueelta.

Itämerihaasteen toimenpideohjelman 2014–2018 arviointi

Itämerihaasteen nykyinen eli kolmas toimenpidekausi alkoi vuonna 2019. Tämän myötä tuli ajankohtaiseksi kauden 2014–2018 toimenpideohjelman arviointi. Arvioinnin avulla voidaan osoittaa mitä kauden aikana on tehty Itämeren hyväksi, mutta yhtä lailla arviointia tarvitaan tulevien toimenpideohjelmien suunnittelun ja toteutuksen tueksi. Itämerihaasteen työvaliokunta päätti 9.9.2019, että Itämeritoimenpideohjelman toteutumisen arviointia varten avataan harjoittelijahaku. Arviointiraportti valmistui huhtikuussa 2020.

Raportissa selvitettiin kauden 2014–2018 toimenpiteiden toteutumista sekä toteutuneiden toimenpiteiden vaikuttavuutta Itämeren tilaan. Aineistona käytettiin Helsingin ja Turun kaupungeilta saatuja tietoja toimenpiteiden tilasta eli oliko toimenpide valmis, käynnissä, aloitettu vai ei toimenpiteitä. Toteutuneiksi toimenpiteiksi määriteltiin valmiit toimenpiteet sekä osa käynnissä olevista toimenpiteistä, sillä ne olivat luonteeltaan jatkuvia. Toimenpiteiden vaikuttavuuden osalta aineistoa täydennettiin sähköpostitse lähetetyillä kysymyksillä. Kysymykset kohdistettiin toteutuneiden toimenpiteiden päävastuutahoille.

Toimenpideohjelman tavoitteet sekä toimenpiteet

Toimenpideohjelma 2014–2018 sisälsi viisi tavoitetta: kirkkaat rannikovedet, hyvinvoiva meriluonto, puhdas ja turvallinen vesiliikenne, suunnitelmallinen vesialueiden käyttö ja aktiivinen Itämerikansalaisuus. Toimenpiteitä oli kaiken kaikkiaan 104, joista 67 toimenpidettä oli kaupunkien yhteisiä. Koko toimenpideohjelman tasolla, jossa huomioitiin kaupunkien yhteiset sekä kummankin kaupungin omat toimenpiteet, toimenpiteistä toteutui noin 40 %. Vuoden 2018 loppuun mennessä lähes kaikki toimenpiteet (noin 94 %) olivat vähintään aloitettu. Tulosten perusteella Helsingin ja Turun kaupungit ovat olleet aktiivisia kauden aikana ja edistäneet Itämeren suojelua toimenpideohjelman mukaisesti. Kaupunkikohtainen vertailu osoitti, että Helsingin



kaupunki toteutti vuosien 2014–2018 aikana noin 39 % sen 89 toimenpiteestä. Turun kaupungin 82 toimenpiteestä toteutui noin 63 %. Arvioinnissa huomioitiin ainoastaan toteutuneet toimenpiteet, mikä tarkoittaa sitä, että kaupungit tekivät edellä mainittua enemmän töitä Itämeren suojelemiseksi.

1. Kirkaat rannikkovedet -tavoite oli Itämeren kannalta erityisen tärkeä, sillä tavoite liittyi ravinnekuormitukseen ja sen pienentämiseen. Tavoitetta varten oli laadittu 40 toimenpidettä. Yhteisen toimenpideohjelman tasolla niistä toteutui lähes puolet. Osa toimenpiteistä jäi kuitenkin aloittamatta, sillä viittä toimenpidettä ei aloitettu lainkaan. Toimenpidekauden loppuun mennessä Helsingin kaupunki oli toteuttanut noin 36 % toimenpiteistään ja Turun kaupunki noin 69 %. Toimet liittyivät pääosin jätevesien sekä maatalouden vaikutusten vähentämiseen. Rannikkovesien tilaa pyrittiin parantamaan esimerkiksi vähentämällä sekaviemäröintiä, hyödyntämällä jätevesilietteitä sekä lisäämällä kosteikkojen ja pohjapatojen määrää. Osa toteutuneista toimenpiteistä oli luonteeltaan sellaisia, että niiden vaikutukset ilmenevät vasta myöhemmin tai niitä oli muuten vaikea arvioida.
2. Hyvinvoiva meriluonto -tavoitteella kaupungit halusivat kiinnittää huomiota Itämereen päätyviin haitallisiin aineisiin ja roskaan sekä samalla vähentää niitä. Myös vedenalaisen melun määrää haluttiin vähentää, sillä se vaikuttaa haitallisesti meriluontoon. Toimenpiteitä oli kaiken kaikkiaan 16, ja yhteisen toimenpideohjelman tasolla niistä toteutui viisi. Vaikka osa toimenpiteistä jäi toteutumatta, oli kaikki toimenpiteet vähintään aloitettu vuoden 2018 loppuun mennessä. Kaupunkitasolla Helsingin toimenpiteiden toteutumisprosentti oli noin 39, kun taas Turun toimenpiteiden toteutumisprosentti oli noin 77. Meriluonnon hyvinvointia tavoiteltiin kauden aikana muun muassa kartoittamalla mahdollisia maaläjityspaikkoja ruoppausmassoille sekä laatimalla roskaantumisselvityksiä. Rantojen siivoustalkoita järjestettiin vuosittain kummassakin kaupungissa, mutta vaikutusten tarkkaa arviointia varten ei ollut saatavilla tarvittavia tietoja. Siivoustalkoita lukuun ottamatta toimenpiteet olivat enemmän tai vähemmän tiedonhankinnallisia, joiden hyödyntäminen jäi vähäiseksi.



3. Puhdas ja turvallinen vesiliikenne -tavoite koski niin laivaliikennettä kuin vapaa-ajan veneilyä. Päästöjen vähentämisen lisäksi kaupunkien pyrkimyksenä oli kehittää öljyntorjuntaa tulevaisuuden varalle. Tavoite sisälsi yhteensä 18 toimenpidettä. Yhteisen toimenpideohjelman tasolla toimenpiteiden toteutus onnistui hyvin, sillä toteutuneiksi toimenpiteiksi määriteltiin lähes kaksi kolmasosaa. Kaupunkitasolla Helsinki toteutti noin 73 % toimenpiteistään ja Turku noin 93 %. Vesiliikenteen puhtautta ja turvallisuutta pyrittiin edistämään esimerkiksi alusjättemaksukäytännöllä, öljyntorjuntavalmiutta tukevilla hankinnoilla sekä öljyntorjuntakoulutuksilla. Erityisesti kansainvälisten risteilyalusten kohdalla alusjättemaksukäytännöllä arvioitiin olevan myönteinen vaikutus Itämeren tilaan. Sen sijaan, että jätevedet olisi laskettu mereen, ne puhdistettiin asianmukaisesti maissa. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia vaikeuttivat mittaamiseen liittyvät ongelmat.
4. Suunnitelmallisessa vesialueiden käyttö -tavoitteessa oli kyse eri toimintojen yhteensovittamisesta. Suunnittelua tarvitaan, sillä vesialueiden käyttömuodot ovat moninaiset. Kaudelle 2014–2018 tavoitetta varten oli laadittu kuusi toimenpidettä. Tulosten perusteella toimenpiteiden toteutus jäi kuitenkin alhaiseksi niin yhteisen toimenpideohjelman tasolla kuin kaupunkitasolla. Toimenpideohjelman tasolla ei valmistunut yhtään toimenpidettä. Kaupunkien välinen tarkastelu osoitti, että Helsinki toteutti noin 17 % toimenpiteistään. Turku oli aloittanut vesialueiden käyttöön liittyviä toimenpiteitä, mutta yksikään toimenpide ei saavuttanut toteutumista edellyttävää tilaa.
5. Aktiivinen Itämeri-kansalaisuus -tavoitteella kaupungit halusivat lisätä eri tahojen, kuten kuluttajien tietoisuutta vesiensuojeluun liittyen. Tahoja pyrittiin myös osallistamaan Itämeri-työhön. Tavoite sisälsi yhteensä 24 toimenpidettä. Yhteisen toimenpideohjelman tasolla toimenpiteiden toteutuksessa oli parannettavaa, sillä kauden aikana toteutui yhdeksän toimenpidettä. Kaupunkitasolla Helsingin toimenpiteiden toteutumisprosentti oli noin 32, kun taas Turun toimenpiteiden toteutumisprosentti oli noin 42. Tietoisuutta lisäävät toimenpiteet olivat pitkälti viestinnällisiä, ja niiden nähtiin hyödyttäneen Itämerta parhaimmillaan välillisesti.



24.06.2020

Toimenpidekauden aikana viestittiin muun muassa tutkimustuloksista sekä hyödynnettiin sosiaalista mediaa tiedon välittämisessä. Osallistamiseen liittyviä toimia tehtiin Itämerihaasteverkoston piirissä, mutta verkostojäsenten toimintaa ei selvitetty sen tarkemmin kaudella 2014–2018. Kummatkin kaupungit tekivät yhteistyötä vesiensuojeluyhdistysten kanssa.

Toimenpideohjelma ja Agenda 2030 -tavoitteet

Toimenpiteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden ohella arvioinnin yhtenä tavoitteena oli selvittää toimenpiteiden vaikutusta YK:n Agenda 2030 -tavoitteisiin. Tarkastelussa huomioitiin koko toimenpideohjelma, myös toteutumatta jääneet toimenpiteet. Arvioinnin mukaan Itämerihaasteen toimenpideohjelma 2014–2018 edisti Agenda 2030 -tavoitteita. Toimenpiteiden katsottiin vaikuttavan positiivisesti yhteensä 13 tavoitteeseen, joista seitsemän kohdalla vaikutukset olivat suoria ja kuuden kohdalla epäsuoria. Toimenpideohjelman nähtiin edistävän muun muassa vedenalaista elämää sekä terveyttä ja hyvinvointia. Arvioinnissa ei ilmennyt negatiivisia vaikutuksia, mutta neljän Agenda 2030 -tavoitteen kohdalla vaikutukset olivat neutraaleja eli toimenpiteiden ei arvioitu vaikuttavan niihin. Toimenpideohjelman ei havaittu esimerkiksi vähentävän köyhyyttä tai eriarvoisuutta.

Toimenpideohjelman arvioinnin kehittäminen

Toimenpiteiden toteutumisen osalta arviointi perustuu toimenpiteiden tilaan. Toimenpideohjelman 2014–2018 arvioinnin yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, ettei Helsingin ja Turun kaupunkien raportointikäytäntö ole yhtenäinen. Helsingissä seuranta kohdistui toimenpiteiden päävastuutahoihin, kun taas Turussa seurannan piirissä olivat toimenpiteiden pää- sekä osavastuutahot. Eroavaisuuksien vuoksi toimenpiteiden arvioinnissa keskityttiin päävastuutahojen edistymiseen. Arviointia vaikeutti myös se, että osa toteutuneista toimenpiteistä oli merkitty käynnissä oleviksi. Raportoinnin ja seurannan kehittämiseksi on selvä tarve.

Arvioinnin toisena päätavoitteena oli selvittää toimenpiteiden vaikuttavuutta, mutta se osoittautui haasteelliseksi. Tämä havaittiin jo ensimmäisen toimenpideohjelman 2007–2013 arvioinnin yhteydessä. Haasteita aiheutti se, ettei arviointia varten oltu laadittu mittareita, ja niitä jouduttiin pohtimaan arvioinnin yhteydessä. Myös toimenpiteiden luonne vaikutti arviointiin. Etenkin abstraktien toimenpiteiden, kuten kuluttajien opastuksen vaikuttavuuden arviointi oli vaikeaa. Siltä osin kuin vaikuttavuutta oli mahdollista arvioida, olivat toimenpiteiden vaikutukset pääosin positiivisia. Jatkossa toimenpiteiden selkeyttäminen sekä etu-



24.06.2020

käteen laaditut onnistumisen indikaattorit/mittarit tarjoaisivat paremman lähtökohdan arvioinnille. Tukea suunnitteluun voitaisiin hakea myös muutosteoriasta ja SMART-kriteereistä.

Esittelijä

yksikön päällikkö
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

Anna Halonen, projektisuunnittelija, puhelin: 358931022436
anna.i.halonen(a)hel.fi

Liitteet

1 Helsingin ja Turun Itämerihaasteen toimenpideohjelman (2014-2018)
arviointi1

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano