



SMOLE II:n asiantuntijat tutustumassa kalkkikivilouhokseen Pemban saarella. Kalkkikiven louhinta on yksi Sansibarin suurimmista ympäristöongelmista.

Sansibarin maahallinnon kehittäminen vaatii kärsivällisyyttä

Tuomo Heinonen ja Jukka Pekka Tolvanen

Suomen ulkoasiainministeriö on tukenut kehitysyhteistyövaroin Sansibarin maankäytön hallinnan kehittämistä jo vuodesta 1989. Lähes kaikki suomalaista maanmittausalan osaamista ulkomaille vieneet asiantuntijat ovatkin jo ehtineet työskennellä Sansibarilla tämän reilun kahdenkymmenen vuoden aikana. Tuloksia on saatu, mutta haastava työ jatkuu edelleen.

POLIITTISTA EPÄVAKAUTTA JA VÄKIVALTAISUUKSIA

Suomen ensimmäinen maan- ja ympäristönkäytön kehittämishanke Sansibarilla oli vuonna 1989 käynnistynyt "Zanzibar Integrated Land and Environment Project" eli ZILEM. Se jatkui vuoteen 1996 saakka, jolloin vaalien jälkeiset väkivaltaisuuudet pakottivat niin Suomen kuin muutkin kansainväliset tukijat keskeyttämään tukensa kehitysyhteistyöhankkeille Sansibarilla.

Vuoden 1999 presidentinvaalit aiheuttivat seuraavan kriisin pääoppositiopuolue CUF:n syytettyä valtapuolue CCM:ää vaalivilpistä. Seuraavat edustajainhuoneen vaalit vuonna 2000 olivat myös sekasortoiset ja johtivat CUF:n boikottiin. Myöhemmin vuonna 2001 tammikuussa saarilla järjestetyt mielenosoitukset johtivat noin 50 ihmisen kuolemaan.

UUSI YRITYS HAJANAISESSA ORGANISAATIOSSA

Vuonna 2003 poliittinen tilanne osoitti rauhoittumisen merkkejä ja Sansibarilla järjestettiin täytevaalit, jotka sujuivat suhteellisen rauhallisesti. Oppositioapuolue CUF palasi takaisin Sansibarin edustajainhuoneeseen. Myös Suomi päätti tuolloin jatkaa Sansibarin tukemista.

Seitsemän vuoden tauko oli kuitenkin tehnyt tehtävänsä. Vuosien 1989–1996 aikana saavutettu kehitys oli ilman tukea pysähtynyt. Tuona aikana kehitetty maankäytön lainsäädäntö kuitenkin muodosti lähtökohdan työn jatkamiselle.

Uuden hankkeen nimeksi tuli ”Sustainable Management of Land and Environment” eli SMOLE. Se käynnistyi puolentoista vuoden valmisteluvaiheella. Tuon vaiheen merkittävimpänä saavutuksena oli saarten ilmakuvaus ja ortokuvakartan valmistaminen. Varsinainen hanke (SMOLE I 2005–2009) muodostui neljästä maa- ja ympäristösektoria tukevasta komponentista: 1) institutionaalinen kehitys, 2) maahallinto maapolitiikasta ja maan ensirekisteröinnistä maankäytön suunnitteluun, 3) ympäristöhallinto ja 4) yleinen tiedottaminen.

ZILEM:in myötävaikutuksella syntynyt maa- ja ympäristöasioiden keskusvirasto ”Commission for Lands and Environment”(COLE) oli suomalaisten poissaolon aikana lakkautettu ja sen toiminnot jaettu neljälle eri osastolle. Näistä neljästä osastosta ympäristö-osasto oli samalla irrotettu toisen ministeriön alaisuuteen. Syynä COLE:n lakkauttamiseen on epäilty olleen sen liian voimakas asema maankäytön kehittäjänä.

Huolimatta ylimpien paikallisten tahojen myönteisistä lupauksista, yhteistyö uusien osastojen kanssa ei SMOLE I:n aikana sujunut parhaalla mahdollisella tavalla. Valta päätöksenteossa oli hajautunut osastoille. Käytännössä kolmen erillisen maaosaston ohjailu oli täysin valtapuolueen ministerin käsissä. Johdonmukaisuus puuttui, eikä aina ollut varmuutta hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta tuossa ohjauksessa.

SMOLE I panosti institutionaaliseen kehittämiseen, muun muassa paikallisen henkilöstön kouluttamiseen. Osastojen kyky hyö-

dyntää koulutusta ei kuitenkaan ollut riittävä. Koulutetut henkilöt saattoivat siirtyä koulutuksen jälkeen täysin muihin tehtäviin. Aina koulutettavia ei myöskään valittu ammatillisin perustein. Hallinto otti maapolitiikan kehittämisen ’itselleen’ ja samalla erinomaisten luonnosten eteneminen pysähtyi. Maankäytön suunnittelun osalta siitä vastaava osasto kääntyi toisen, rahankäytön osalta enemmän vapauksia antaneen tukijan puoleen. Ympäristöosasto taas ei saanut uudelta ministeriöltään selkeää ja vahvaa mandaattia tehtävänsä hoitamiseen.

Vaikeassa tilanteessa SMOLE I eteni alueilla, joilla se oli mahdollista. Vuoden 2005 ortokartta-aineisto tarjosi hyvät edellytykset paikkatietojärjestelmäkehitykselle. Maaosastojen ulkopuoliset tahot kuten veroviranomainen, pääkaupungin Zanzibar Municipalityn edustajat, vesiviranomaiset jne. ymmärsivät paikkatietojen yhteiskäytön merkityksen. Vuonna 2007 SMOLE I:n ohjausryhmä siirsi projektin painopistettä virallisesti tähän suuntaan. SMOLE I pystyikin rakentamaan kehitysmaolosuhteissa harvinaisen ’Multi Purpose Cadastre’ (MPC) -järjestelmän, jota on sittemmin esitelty useissa alan kansainvälisissä kongresseissa. Hankkeen tekninen toteutus on saanut sittemmin mm. ESRI:n tunnustuspalkinnon (2011). MPC-järjestelmän osana myös maan ensirekisteröinnin pilotointi saatiin käyntiin aivan projektin loppuvaiheessa.

SMOLE II JA TUTUT HAASTEET

Vuoden 2010 alussa käynnistyi hankkeen toinen vaihe SMOLE II, jonka on tarkoitus jatkaa vuoden 2013 loppuun saakka. SMOLE II:n tavoitteet ovat käytännössä samat kuin sitä edeltäneen vaiheenkin, joskin painotuksia on muutettu aikaisempien kokemusten perusteella. Neljän komponentin sijasta tällä kertaa projektissa on kaksi komponenttia: maahallinnon ja ympäristöhallinnon kehittäminen. Jälkimmäiseen on otettu mukaan nyt myös paikallinen metsäosasto ja alueelle on ohjattu aiempaa enemmän pysyvää asiantuntijatukea.

Multi Purpose Cadastren pilotointia jatketaan ja henkilöstön valmiuksia etenkin paikkatietojen käsittelyyn kehitetään. Maankäytön suunnitteluun pyritään vaikuttamaan uusien voimin. Institutionaalinen kehitys nähdään edelleenkin tärkeänä tukialueena.

Lähestyttäessä SMOLE:n kakkosvaiheen puoltaväliä voidaan olla varsin tyytyväisiä teknisen ja asiantuntijatuen toteutukseen. Kolmea maaosastoa, ympäristöosastoa ja metsäosastoa on tuettu merkittävien investointien, monipuolisen koulutuksen ja runsaan erikoisasiantuntijatuen muodossa.

Paikallisen hallinnon kyky hyödyntää tarjottua asiantuntija-apua on kuitenkin edelleen kyseenalainen. Vuoden 2010 lopun edustajainhuoneen ja presidentin vaalit toivat mukanaan muutoksia tuettavien osastojen johtoon. Keväällä 2011 aloittaneet uudet johtajat ovat osoittaneet puheissaan halunsa kehittämiseen. Valittavasti teot kuitenkin vielä puuttuvat keskeisimmillä osa-alueilla.

Esimerkkejä hallinnon kyvyttömyydestä vastata maankäytön ja ympäristön kestävä kehityksen vaatimuksiin on useita. Uuden nykyaikaisen maapolitiikan viimeistely ja vahvistaminen antaa edelleen odotuttaa itseään hallintokoneistossa, vaikka tukea on tarjottu niin Suomelta kuin Maailmanpankiltakin. Keskeiset nimitykset, kuten viimeksi uuden ’Registrar of Landsin’, jonka tehtävänä on vahvistaa SMOLE:n tukemassa maan ensirekisteröinti prosessissa määritetyt maanomistusoikeudet, eivät etene virkakoneistossa. Sansibarin paikkatietojen yhteiskäytön perusjärjestelmä ZALIS on vailla kauan sitten suositeltua yhteistyötahoista koostuvaa ohjaus-

SANSIBAR

- Tansanian liittovaltion autonominen osa, jolla on oma presidentti, hallitus ja edustajainhuone
- Muodostuu pienistä Intian valtameren saarista Tansanian itärannikolla
- Pääkaupunki: Zanzibar Town (Stone Town)
- Aukkaita: noin 1,2 miljoonaa
- Uskonto: islam
- Kieli: kiswahili
- Väestö: afrikkalais-, arabi- ja intialaisperäistä

SMOLE II

- Sustainable Management of Land and Environment Programme, toinen vaihe 2010–2013
- Yleisenä tavoitteena on vähentää absoluuttista köyhyyttä Sansibarin yhteiskunnassa ympäristön kannalta kestävä maankäytön hallinnon ja sosioekonomisen kehityksen kautta
- Kaksi pääkomponenttia: 1) Maa- ja 2) Ympäristöhallinnon kehittäminen
- Suomen osuus rahoituksesta vajaan 9 miljoonaa euroa, Sansibarin 0,3 miljoonaa euroa
- Konsultti: NIRAS Finland Oy

Lisätietoa hankkeesta UM:n sivuilla: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=167159&nodeid=38721&contentlan=1&culture=fi-FI>

ryhmää. Ympäristöpuolella taas, huolimatta suhteellisen selkeästä lainsäädännöstä, vastuuministeriö ja vastuuosasto eivät ota niille kuuluvaa valtaa ympäristön valvonnasta ja suojelusta.

Päätöksenteko on Sansibarilla alue, joka on pyhitetty vain ylimmille portaille hallinnossa. Hallintokoneisto saattaa näyttää lukuisine ministeriöineen, osastoineen ja vastuualueineen tehokaalta, mutta käytännössä asianomaiset ministerit ja viime kädessä presidentti, valtuuspuolue CCM taustallaan tekevät kaikki keskeiset päätökset. Osastopäälliköt, joiden käsissä suurin osa SMOLE:nkin kaltaisen kehittämishankkeen suosittelemista ratkaisuisista on, eivät aina uskalla ottaa vastuuta. Kyse saattaa olla perinteisestä, joskus virallisen koneiston ulkopuoliseen hierarkiaan perustuvasta valtajärjestelmästä, joka ei helposti avaudu eurooppalaiselle asiantuntijalle. Taustalla on varmaankin myös maan sosialistinen tausta ja vahva puoluevalta. Herää kysymys, onko maankäytön hallinnon kehittäminen ja läpinäkyvyys valtaeliitin intressissä.

Sansibarin valtion varsin alhainen palkkataso ei ole myöskään omiaan motivoimaan henkilöstöä kehittämistyöhön. Tehtävät, joiden kautta on mahdollista saavuttaa epävirallisia ansioita, ovat ensisijalla. Valitettavasti vieläkin jotkut ulkomaiseen tukeen perustuvat kehittämishankkeet tarjoavat paikalliselle henkilöstölle mahdollisuuden hyötyä niistä taloudellisesti. Nämä hankkeet "kilpailevat" samoista paikallisista toteuttajaresursseista kuin esimerkiksi suomalaisen tiukkaan taloudelliseen seurantaan perustuvat kehitysyhteistyöhankkeet.

LAINSÄÄDÄNNÖN OSALLISTAVAA KEHITTÄMISTÄ

Riittävä lainsäädännöllinen perusta on edellytys kestävien tulosten saavuttamiselle kehitysyhteistyöhankkeissa. Valitettavan usein näkee kansainvälisiä projekteja, joissa tämä perusasia on unohdettu. Toimiminen ilman lainsäädännön asettamia reuna-ehtoja ja rajoituksia saattaa vaikuttaa virallisia menettelytapoja helpommalta ja vapaammalta. Näin saadut näyttävätkin tulokset kuitenkin saattavat jäädä vaille käytännön merkitystä, koska niillä ei ole virallista asemaa.

Suomen maanhallintaa koskevissa kehitysyhteistyöhankkeissa teknisen tuen ja lainsäädännön kehittämisen yhdistämisen välttämättömyys on perinteisesti ymmärretty. Näin myös Sansibarilla. Kuten aiemmin on mainittu, ZILEM-hankkeella oli merkittävä osuus koko maanhallintalainsäädännön uudistamisessa ja ympäristölainsäädännön luomisessa 1980- ja 1990-luvuilla. Tuolloin hyväksytty lainsäädäntö on pääosin edelleen voimassa ja tarjoaa varsin kattavan lainsäädännöllisen pohjan SMOLE:n toiminnalle.

SMOLE:n haasteena lainsäädännön näkökulmasta ei niinkään ole ollut lainsäädännön luominen vaan sen toimeenpano. Voimaantumisen jälkeen lainsäädäntö nimittäin jäi monelta osin lähes täysin täytäntöön panematta. Tähän on esitetty erinäisiä syitä, joista yleisin on organisatoriset muutokset. Säädökset valmisteltiin

pitkälle silloista maa- ja ympäristöasioiden keskusvirastoa COLE:ta varten, joka siis sittemmin lakkautettiin. Lopputuloksena oli tilanne, jossa kenelläkään ei ollut selvää vetovastuuta maanhallinnasta ja sen edistämisestä. Myös useat säästöjen edellyttämät uudet viranomaiset jäivät perustamatta tai nimittämättä.

Epäilemättä kahdenvälisen kehitysyhteistyön katkeaminen 1990-luvun lopulla osaltaan vaikutti siihen, että uudet säädökset jäivät pitkälti vaille käytännön merkitystä. Varsinainen täytäntöönpano alkoi vasta SMOLE:n käynnistämisen myötävaikutuksella. Sittemmin lähes kaikki puuttuvat viranomaiset on perustettu tai nimetty ja niiden toiminta on ainakin teoriassa alkanut kuvatuista vaikeuksista huolimatta.

Monet SMOLE:n tukemat toiminnot ovat ensimmäinen testi lähes parikymmentä vuotta vanhojen säästöjen käytännön toimivuudelle. Jo saadut käytännön kokemukset osoittavat, että täytäntöönpanoa voidaan tehostaa ajanmukaistamalla ja yksinkertaistamalla monin paikoin tarpeettoman yksityiskohtaisia ja monimutkaisia lakeja. Parin vuosikymmenen tekninen kehitys maanhallinnan välineissä tulee myös ottaa huomioon. Lisäksi edelleen tarvitaan asetustasoista pitkälti teknistä sääntelyä vakiinaistamaan ja yhdenmukaistamaan sovellettavat käytännöt. Tämä on välttämätöntä esimerkiksi siinä vaiheessa, kun rekisteröintiä laajennetaan pilottialueilta maanlaajuisiksi toiminnaksi.

SMOLE II on pyrkinyt myös kehittämään säästövalmisteluprosessia. Vakiintuneita prosesseja ei ole ollut olemassa, eikä valmistelu perinteisesti ole kovin suunnitelmallista. Ministeriötason asetuksia on valmisteltu pitkälti sattumanvaraisesti milloin minkäkin aloitteen pohjalta usein ilman minkäänlaista arviointia niiden tarpeellisuudesta, käytännön merkityksestä ja toteuttamisesta. Ongelmia



Sansibarin maa-
osastojen rakennus
Stone Townissa.

GPS+-kaksitaajuusvastaanotin

Topcon Hiper II

- Ratkaisu, joka sopii monenlaisiin sovelluksiin ja useimpien käyttäjien budjettiin.
- Topconin menestyksekkään HiPer GNSS -vastaanottimen seuraaja.
- Toiminnot ovat täysin muokattavissa käyttäjän tarpeiden mukaiseksi.
- Magnesiumseosrunko takaa parhaan mahdollisen kestävyuden ja IP67/MIL-STD-luokan ympäristönkestävyysluokituksen ansiosta HiPer II selviää kaikista kenttäolosuhteista!



Kestävä, tehokas, taloudellinen

HiPer II ja FC-236 – tehokas, pienikokoinen ja kevyt RTK GNSS -järjestelmä!



Uudessa FC-236-maastomikrossa on saatu mahtumaan paljon uusia ominaisuuksia erittäin pieneen tilaan. Numeronäppäimistö, 12 tunnin akunkesto, sisäinen GPRS-modeemi, 3MP:n kamera, sisäinen L1 GPS -vastaanotin, kompassi ja tehokas Windows Mobile 6.1 -käyttöjärjestelmä. FC-236:ssa on kaikki, mitä voi vaatia nykyaikaiselta maastomikrolta!

www.topgeo.fi

ratkaistaan näennäisesti laitimalla asetuksia, joita ei edes ole tarkoitettu soveltaa käytäntöön ja joita pahimmassa tapauksessa ei edes voida soveltaa. Tilanteeseen on puututtu muun muassa tekemällä perusteellinen analyysi siitä, minkälaisia lisäsääntelyä todella tarvitaan ja miltä osin ongelmat johtuvat puutteellisesta soveltamisesta. SMOLE II on myös esitelty yksinkertaisen lomakkeen täytettäväksi jokaisen uuden säädöksen ja säädösmuutoksen valmistelun yhteydessä. Lomakkeessa kysytään perusasioita muun muassa säädöksen tarkoituksesta ja tavoitteista, sen käytännön merkityksestä ja vaikutuksista sekä toteuttamistavoista, -vastuista ja -kustannuksista.

Yhdessä tekeminen on keskeinen toimintamalli myös lainsäädännön ja säädösvalmistelun kehittämisessä. Vain näin voidaan siirtää asiantuntemusta ja käytännön tietoa ministeriöiden lainvalmistelijoille. Tällainen mentorointi on varsinaisen koulutuksen ohella tehokas tapa varmistaa kehitysyhteistyöhankkeiden tulosten kestävyys. Se myös osaltaan vahvistaa lainvalmistelijoiden ja lainvalmisteluprosessin asemaa ministeriöissä.

TEKEMISTÄ RIITTÄÄ

SMOLE II pyrkii sopeutumaan vaikeaan toimintaympäristöönä Sansibarilla ja muokkaamaan käytännön toimintojaan sellaisiksi, jotka saisivat aikaan pysyvää muutosta ja kehitystä. Jotkut haasteista ovat kuitenkin sitä suuruusluokkaa, että niihin on mahdoton vastata yksittäisellä teknispainotteisella kehitysyhteistyöhankkeella. Joitakin keinoja muutoksen aikaansaamiseen on silti jäljellä.

Muutoksen aikaansaamiseksi on työskenneltävä monella eri tasolla. Osallistava, työn kehittäminen yhdessä paikallisten tekijöiden kanssa, kantaa varmasti hedelmää tulevaisuudessa. Kun kyseessä ovat merkittävät periaatteelliset muutostarpeet haastavalla maasektorilla, myös tiivis yhteistyö yhteiskunnan ylimpien päättäjien kanssa on välttämätöntä. Jos muutostarve ei ole siellä aidosti omaksuttu, ei viesti kulje organisaatioissa alaspäin tekijöille saakka. Lakeja ei noudateta, jos johtokaan ei niin tee. Jos poliittinen eliitti ei reagoi muutostarpeeseen, on hyvistä maan- ja ympäristönhallinnon periaatteista syytä tiedottaa mahdollisimman laajalti ja saada näin aikaan painetta päättäjien suuntaan.

Sansibarilla on SMOLE II:n myötävaikutuksella juuri saatu päätökseen kahden kansainvälisen maahallinnon huippuasiantuntijan tekemä arvio maaorganisaation nykytilasta. Tulokset esitettiin maa-asioista vastaavan ministeriön, maaosastojen johtajien sekä sidosryhmien edustajien yhteisessä seminaarissa. Viesti hyvän hallinnon periaatteiden merkityksestä välittyi taas SMOLE II:n puitteissa sansibarilaisille. Tämä oli jälleen merkittävä edistysaskel kohti kestävää ympäristö- ja maahallintoa. Matka on kuitenkin vielä pitkä, joten kärsivällisyyttä ja ahkeraa työtä tarvitaan jatkossakin.

Tkt Tuomo Heinonen on työskennellyt elokuuhun 2011 saakka Sansibarilla SMOLE II -hankkeen Team Leaderina.

Tällä hetkellä hän toimii FAO:n tehtävissä Roomassa.

Sähköposti thein61@gmail.com.

OTT Jukka Pekka Tolvanen on työskennellyt lainopillisena neuvonantajana useissa kehitysyhteistyöhankkeissa.

Sansibarilla hän on ollut kolmeen eri otteeseen, viimeksi alkuvuodesta 2011.

Sähköposti jp.tolvanen@maininki.com.