

HELSINGIN ILMASTO- POLITIikka

Hallinta ja kumppanuudet

Mia Malin
Pro Gradu -tutkielma
Ympäristösuojelutiede
Ympäristötieteiden laitos
Bio- ja ympäristötieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
2014

Kansi: Matti Siukkola

Kannen kuva: Helsingin kaupungin ainestopankki

Unigrafia

Helsinki 2014



HELSINGIN YLIOPISTO

Esipuhe

Kiinnostukseni ilmastopolitiikkaan on syntynyt hiljalleen. Ilmastoasioista kiinnostuin jo opiskelun alkuaikoina, mutta myöhemmin kiinnostuin entistä enemmän nimenomaan ilmastoasioiden yhteiskunnallisesta roolista ja ilmastoasioiden hallinnassa.

Työssäni Helsingin ympäristökeskuksessa olen havainnut, että menestyksekkäs ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen vaativat konkreettisten tekojen lisäksi selkää koordintointia ja johtamista. Vaikka ilmastoasiat ovat nousseet nopeasti erityisen keskeisiksi myös kunnallisessa ympäristötyössä, niin ilmastopolitiikan koordinointi sekä hallinnollinen asema eivät ole kehittyneet yhtä nopeasti. Tästä syystä innostuin tutkimaan ilmastopolitiikan muodostumista ja hallintaan vaikuttavia tekijöitä juuri Helsingissä.

Haluan kiittää kollegoitani Helsingin ympäristökeskukset, joiden kanssa kävin monia kiinnostavia keskusteluja tutkielman aihepiiristä. Erityisesti kiitän Jari Viinasta, Markus Lukinia ja Pirita Kuikkaa asiantuntevista kommentteista ja keskusteluista. Lisäksi haluan kiittää ohjaajaani Janne Hukkista selkeästä tutkimuksen ohjaamisesta ja opiskelukavereita, etenkin Anna Salomaata vertaistuesta ja tärkeistä kommentteista. Suurin kiitos kuuluu perheelleni, erityisesti Jussille kannustuksesta ja tuesta työn eri vaiheissa.

Kiitos myös tutkimukseen osallistuneille haastateltaville sekä kaikille niille joiden kanssa olen saanut käydä mielenkiintoisia keskusteluja tutkimusaiheeseeni liittyen. Uskon, että olen pystynyt tässä työssä kiteyttämään jotain ajankohtaisia ja keskustelua herättäviä kysymyksiä ilmastopolitiikasta ja sen hallinnasta Helsingissä.

Mia Malin

joulukuu 2013

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Bio- ja ympäristötieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution– Department Ympäristötieteiden laitos	
Tekijä – Författare – Author Mia Malin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Helsingin ilmastopolitiikka - Hallinta ja kumppanuudet			
Oppiaine – Läroämne – Subject Ympäristönsuojelutiede			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro Gradu - tutkielma		Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2013	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 81
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
Tämä tapaustutkimus tarkastelee Helsingin ilmastopolitiikkaa, sen hallintaa sekä ilmastoasioiden ympärille muodostuneita kumppanuuksia. Muuttava ilmasto luo tulevaisuuden uhkia niin globaalisti kuin alueellisestikin. Huoli ilmaston lämpenemisestä ja sen seurauksista ovat kasvaneet viime vuosikymmenen aikana. Ilmastoasioista on tullut tärkeämpi osa myös kunnallista politiikkaa. Helsingissä ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen sekä ilmastotavoitteiden saavuttaminen ovat tärkeitä strategisia tavoitteita. Ilmaston lämpeneminen on kompleksinen ja vaikeasti ennustettava ongelma, eikä perinteinen kuntien hallintomalli välttämättä enää vastaa tarpeeksi nopeasti sen tuomiin haasteisiin. Tärkeä kysymys onkin, miten kunnallisen julkishallinnon tulisi menetellä ilmastonmuutoksen tuoman poliittisen haasteen kanssa, joka pitäisi saada rakennettua sisään julkiseen päätöksen tekoon nykyistä tehokkaammin. Tutkimuksessa toteutetut teemahaastattelut ja asiakirjat loivat monipuolisen tutkimusaineiston Helsingin kaupungin ilmastopolitiikan tarkasteluun. Helsingissä ilmastoasioiden hallintaan vaikuttaa erityisesti kaupungin suuri koko ja siiloutunut organisaatio, joka luo haasteita ilmastotyölle. Myös Helsingin asema pääkaupunkina luo erityisen paineen kunnianhimoiselle ilmastopolitiikalle. Kolmanneksi Helsinki on tiivis osa pääkaupunkiseutua sekä vielä laajempaa metropolialuetta, jolloin haasteena ovat monet eritasoiset ilmastotavoitteet alueella sekä ilmastotyö kuntayhtymän tasolla verrattuna kunnan omaan ilmastotyöhön. Helsingin ilmastopolitiikka näyttäytykin melko hajanaisena ja hallitsemattomana kokonaisuutena. Johtopäätösten lopussa on esitetty konkreettisia suosituksia ilmastopolitiikan kehittämiseksi. Tutkimuksen perusteella kolmeksi merkittäväksi tekijäksi ilmastopolitiikan hallinnassa nousi hallinnolliset rakenteet ja byrokratia, sisäinen kilpailu sekä kumppanuudet ja yhteistyö ulkopuolisten tahojen kanssa. Haasteena on erityisesti ilmastopolitiikan koordinaation puute, joka aiheuttaa tiedonkulun ongelmia ja sisäistä kilpailua. Lisäksi Helsingin hallinnollisesti laaja organisaatio ja hidas sekä byrokraattinen päätöksenteko ovat ristiriidassa nopeasti kehittyvän ja nopeita ratkaisuja vaativan ilmastopolitiikan kanssa. Ilmastopolitiikassa kumppanuudet ovat lisääntyneet ja ne ovat luonteeltaan strategisia. Kumppanuudet ovat kuitenkin melko suljettuja eikä niitä johdeta järjestelmällisesti. Erityisesti kumppanuuksia on luotu elinkeinoelämän kanssa, ei niinkään kolmannen sektorin kanssa. Muuttuva ilmastopolitiikka ja lisääntyvät kumppanuudet vaativat uudenlaista hallintaa ja johtamista. Tällä hetkellä ilmastoasioiden hallinnassa esiintyy sekä uudenlaista hallintaa (governance) sekä perinteistä hallintoa, jotka näyttävät eri tavoin myös johtamisen ja toiminnan tasoilla. Tutkimus osoittaa, että toimivien kumppanuuksien rakentaminen vaatii uudenlaista verkostomaisempaa hallintaa. Verkostomainen arvojohtaminen mahdollistaisi vuorovaikutteisemman ja avoimemman ilmastopolitiikan synnyn.			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Hallinta, kumppanuus, ilmastopolitiikka, byrokratia, kompleksisuus, alueellisuus, jaettu arvo, uusi julkisjohtaminen, verkostoitunut arvojohtaminen			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Janne Hukkinen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Ympäristötieteiden laitos, Viikin ympäristötalo, krs. 2.			

Tiedekunta – Fakultet – Faculty The Faculty of Biological and Environmental Sciences		Laitos – Institution– Department The Department of Environmental Sciences	
Tekijä – Författare – Author Mia Malin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Helsinki's Climate Policy – Governance and Partnerships			
Oppiaine – Läroämne – Subject Environmental science			
Työn laji – Arbetets art – Level Master's thesis	Aika – Datum – Month and year November 2013	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 81	
Tiivistelmä – Referat – Abstract This case study examines Helsinki's climate policy, its governance, and partnerships formed around climate issues. Changing climate will create future threats, both globally and regionally. Concern about global warming and its consequences have increased over the past decade. Climate matters have become a more important part of the municipal policy. In Helsinki climate change mitigation and adaptation, and also climate objectives are important strategic goals. Global warming is a complex and unpredictable problem, rather than the traditional local management may no longer respond quickly enough to its challenges. An important question is how to municipal government should proceed in the climate change policy challenge, which should be built in the public decision-making more effectively. In this study interviews and documents created a wide range of research material for the City of Helsinki climate change policy analysis. In Helsinki governance of climate policy is particularly affected by the city's large size and separated organization structure that creates challenges for climate work. Also, as a capital Helsinki's position creates a special need to ambitious climate policies. Third, Helsinki is part of the metropolitan area when the challenge are many different levels of climate change objectives , as well as the role of region 's climate work compared to the municipality's own climate work. Helsinki's climate policy appears to be quite erratic and uncontrolled, as a whole. At the end of conclusions there are concrete recommendations for the development of climate policy. Based on the research one of the important element in climate policy is increased administrative structures and bureaucracy, internal competition, partnerships and cooperation with external parties. The challenge is particularly lack of coordination in climate policy, which causes the flow of information and internal competition. In addition, at the large administrative organisation slow and bureaucratic decision-making is incompatible with the fast-moving and quick solutions what are demanded in climate policy. Partnerships in climate policy have increased and they are of a strategic nature. In particular, partnerships have been created with business, not so much for the third sector. The changing climate policy and increasing partnerships require a new governance and management. At the moment governing of climate issues is found both a new type of governance, as well as the traditional administration, which appear in different ways in different management levels and functional levels. Research shows that effective partnerships require the construction of new networked governance. Network-based value management would allow creating more interactive and transparent climate policy.			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords governance, partnership, climate policy, bureaucracy, complexity, regionalization, shared value, new public management, public value management			
Ohjaaja tai ohjaajat –Handledare – Supervisor or supervisors Janne Hukkinen			

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Tausta	3
2.1	Ilmastonmuutos ja julkishallinto – kompleksinen ongelma kompleksisessa hallinnossa	3
2.2	Kunnat hallinnollisina toimijoina.....	5
2.3	Ilmastoasioiden hallinta Helsingissä	6
2.4	Ilmastopolitiikka ja tavoitteet.....	7
2.5	Helsingin ilmastopolitiikka pohjoismaisessa viitekehyksessä	10
3	Teoreettinen viitekehys- hallinta ja kumppanuus.....	13
3.1	Hallinta ja alueellistuminen.....	13
3.2	Kumppanuudet tapana hallita	17
3.3	Hallinnan tarkastelu eri toiminnan tasoilla.....	20
4	Aineisto ja menetelmät	25
4.1	Asiakirjat.....	26
4.2	Teemahaastattelut	28
4.3	Tutkimuksen arviointi ja haasteet.....	30
5	Tulokset ja tulosten tarkastelu	31
5.1	Helsingin ilmastopolitiikka asiakirjoissa.....	32
5.2	Poliittista valtaa vai virkamiesvaltaa?	39
5.3	Byrokratia ja hallinnan haasteet	42
5.3.1	Hallintorakenne ja sen kompleksisuus	43
5.3.2	Byrokratia ja hitaus.....	46

5.3.3	Avoimuus ja demokratia.....	49
5.4	Sisäisen yhteistyö ja tiedonkulku.....	50
5.4.1	Sisäinen kilpailu.....	51
5.4.2	Yhteistyön tehokkuus.....	53
5.4.3	Toimiva viestintä	56
5.5	Kumppanuuksien merkitys	58
5.6	Helsinki ja elinkeinoelämä	59
5.6.1	Kuntalaisten osallistuminen	60
5.6.2	Kolmannen sektorin potentiaali	61
5.7	Kumppanuuksien tarkastelu inklusiivisuuden, strategisen koherenssin ja vastuullisuuden näkökulmasta.....	62
6	Johtopäätökset.....	64
6.1	Suositukset.....	69
6.2	Jatkotutkimuskohteet	75
7	Lähteet	77
8	Liitteet	82

1 Johdanto

"Climate change is now a mainstream political issue. However, as yet there is no substantive framework for policy which offers coherence and consistency as to how governments should cope with the long-term political challenges of climate change."

Anthony Giddens, 2011.

Ilmastonmuutoksen luomat uhat ja päästötavoitteet ovat ajaneet valtiot ja kunnat etsimään uudenlaisia hallinnan muotoja ilmastokysymysten ratkaisemiseksi. Hallinnan käsite on noussut viime vuosina yhä enemmän esiin tutkittaessa monimutkaisia poliittisia päätöksentekokeleliiä. Myös Suomessa hallinnasta on tullut keskeinen käsite erityisesti ympäristöasioissa. Monimutkaiset, nopeasti muuttuvat ja osittain tuntemattomat ilmiöt vaativat laajempaa, joustavampaa ja yhteistyöhön perustuvaa hallintaa (Sairanen, 2009).

Tässä tapaustutkimuksessa tarkastelen asiakirjojen ja haastatteluaineiston avulla Helsingin kaupungin ilmastopolitiikkaa. Tarkoituksena on kartoittaa, miten ilmastoasioita hallitaan Helsingissä ja minkälaisia kumppanuuksia ja yhteistyötä ilmastoasioissa tehdään. Lisäksi esitän tutkimuksen tulosten pohjalta nousseita päätelmiä ja suosituksia, joiden avulla ilmastopolitiikkaa ja ilmastoasioiden hallintaa voitaisiin kehittää Helsingissä.

Tarkemmat tutkimuskysymyksetni ovat:

1. Miten ilmastoasioita hallitaan ja mikä on kumppanuuksien rooli ilmastoasioiden hallinnassa Helsingissä?
2. Mitkä ovat kriittiset tekijät kunnallisen ilmastopolitiikan onnistumisessa ja minkälaisia kumppanuuksia hyvä ilmastoasioiden hallinta vaatisi?
3. Miten ilmastoasioiden hallintaa voitaisiin kehittää Helsingissä?

Näihin tutkimuskysymyksiin pyrin vastaamaan tarkastelemalla lähemmin Helsingin ilmastopolitiikkaa, kumppanuuksien rakentumista ja niiden merkitystä ilmastoasioiden hallinnassa. Lisäksi tarkastelen haasteita, joita nykyinen ilmastopolitiikka ja hallinto aiheuttavat.

Tutkimuksessa käsittelen hallintaa uudenaikaisena hallinnon muotona, joka korostaa vuorovaikutusta ja kumppanuuksia. Hallinta on perinteistä hallintoa laajempi ja monimuotoisempi käsite, jossa vaikuttamista tapahtuu kaksisuuntaisesti (Rhodes 1996).

Hallintaa edistetään usein luomalla erilaisia kumppanuuksia ja verkostoja. Myös alueellistuminen lisää toimijoita ja toimintakentän moninaisuutta, jolloin uudenlainen hallinta on tärkeää (Bulkeley, Kern 2009). Suomessa kunnilla on suuri rooli alueellisessa ympäristöhallinnassa. Tavoitteita niiden toiminnalle asetetaan monelta eri suunnalta, ja ympäristöasioiden hallinta on yhä monimutkaisempi kokonaisuus. Lisäksi kaupungit ovat tulevaisuudessa mittavampien ja nopeampien ympäristömuutosten edessä erityisesti ilmastoasioissa, eikä perinteinen hallintomalli välttämättä enää vastaa tarpeeksi nopeasti tuleviin haasteisiin ja tavoitteisiin.

Helsingissä ilmastopolitiikka on noussut merkittäväksi osaksi koko kaupungin strategista johtamista. Ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvien tavoitteiden määrä on kasvanut Helsingin strategiaohjelmissa. Terminä ilmastopolitiikka on haastava ja epämääräinen. Ilmastopolitiikka on ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen sekä energiatehokkuuden toimet. Kansallisella tasolla ilmastopolitiikalle luo puitteet YK:n ilmastosopimus, Kioton pöytäkirja ja EU:n ilmastopolitiikka sekä kansallinen ilmasto- ja energiastrategia, sopeutumisstrategia ja tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta. Tässä tutkimuksessa rajaen Helsingin ilmastopolitiikan käsitteen niin, että se käsittää ne poliittiset linjaukset ja toimenpiteet, jotka suorasti tai epäsuorasti vaikuttavat ilmastonmuutoksen eli kasvihuonekaasupäästöjen määrään Helsingissä.

Johdantolukua seuraava tutkimuksen taustaosio koostuu neljästä toisiinsa linkittyvästä osa-alueesta: 1) ilmastonmuutos ja julkishallinto 2) ilmastoasioiden hallinta Helsingissä, 3) ilmastopolitiikan tavoitteet ja 4) Helsingin ilmastopolitiikka pohjoismaisessa viitekehysessä. Tutkimuksen taustan jälkeen esitellään teoreettinen viitekehys, jossa käsitellään hallinnan teoriaa ja kumppanuuksia tapana hallita ilmastoasioita. Teoreettisen viitekehysen jälkeen esittelen aineiston ja menetelmät sekä tulokset ja tulosten tarkastelun. Tulokset ja tulosten tarkastelu –luku jakaantuu kolmeen alalukuun 1) Byrokratia ja hallinnan haasteet, 2) Sisäinen yhteistyö ja tiedonkulku ja 3) kumppanuuksien merkitys. Johtopäätöksissä käsitellään tiivistetysti tutkimuksen kiinnostavampia tuloksia ja esitetään suosituksia ilmastoasioiden hallinnan kehittämiseksi sekä mahdolliset jatkotutkimuskohteet.

2 Tausta

2.1 Ilmastonmuutos ja julkishallinto – kompleksinen ongelma kompleksisessa hallinnossa

Ilmastonmuutos on noussut keskeiseksi huolenaiheeksi julkisessa keskustelussa ympäri maailmaa. (Giddens 2008) Tutkijat ovat esittäneet huolestuttavia skenaarioita ilmastonlämpenemisestä ja sen seurauksista. Ilmastonmuutos nähdään vakavana tulevaisuuden uhkana ja myös kunnalliset tahot koettavat nopeasti löytää toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Ilmastonmuutoksesta tekee kompleksisen ongelman sen globaali luonne ja monet erilaiset seuraukset. Ilmastonmuutosta kiihdyttävä toiminta tapahtuu usein vauraissa teollisuusmaissa, mutta vaikutukset näkyvät voimakkaimmin esimerkiksi vähän asutuilla napaseuduilla tai köyhillä ja kuivilla alueilla. Tästä syystä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ongelmiin on vaikeampi puuttua. Toiseksi maapallon ilmakehän toiminta on monimutkaista eikä sitä täysin tunneta tai pystytä ennustamaan ilmaston lämpenemisen vaikutuksia. (Räisänen 2011) Ilmaston lämpenemiseen ja sen seurauksiin liittyy siis paljon epävarmuuksia, jotka tekevät ongelmasta hyvin kompleksisen ja vaikeasti hallittavan (Giddens, 2008). Lämpeneminen maapallolla on epätasaista ja eniten

lämpenevät pohjoiset maa-alueet talvella (Lyytimäki & Hakala 2008). Monia ilmaston lämpenemisen seurauksia on jo nähtävissä. Esimerkiksi sateisuus on lisääntynyt Pohjois-Euroopassa, Pohjois- ja Etelä-Amerikan itäosissa sekä Pohjois- ja Keski-Aasiassa ja kuivuuden ja eroosion aiheuttamat ongelmat taas ovat lisääntyneet esimerkiksi Sahelin alueella, eteläisessä Afrikassa ja Välimeren alueella (Pachauri ym. 2007). Tulevaisuudessa hiilidioksiidipitoisuuksien ennustetaan kaksinkertaistuvan ellei tarvittavia suojelutoimia tehdä. Hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) mukaan positiivisimmat lämpenemisenennusteet olisivat 1,1 -2,9 astetta ja synkimmät ennusteet 2,4 -6,4 astetta. (Pachauri ym. 2007). Epävarmuuksia ennusteissa aiheuttaa etenkin monien tekijöiden vaikutusketjut ja mahdolliset takaisinkytkennät, kuten ikiroudan sulamisen vaikutukset tai muutokset jää- ja lumipeitteiden säteilynheijastuskyvyssä (Lyytimäki & Hakala 2008).

Ilmastonmuutosta on tutkittu paljon, mutta lähinnä on keskitytty ilmaston lämpenemisen ilmiöön, sen seurauksiin ja tulevaisuuden skenaarioihin. Paljon on pohdittu myös ilmastonmuutoksen syitä ja ratkaisuja, kun taas tutkimusta, jossa yhdistyisi ilmastonmuutos ja poliittinen tutkimus on tehty verrattain vähän. Ilmastonmuutosta ja politiikkaa on käsitelty eniten kansainvälisten sitoumuksien ja kansallisten tavoitteiden kautta, mutta vähemmän on tutkittu sitä, miten julkishallinnon, etenkin kunnallisen hallinnon, tulisi menetellä ilmastonmuutoksen tuoman poliittisen haasteen kanssa (Giddens 2008).

Anthony Giddensin mukaan meiltä puuttuu viitekehys siitä, miten paikallinen julkishallinto voi kamppailla ilmastonmuutoksen haasteita vastaan. Giddens nostaa esiin monia puutteita, joiden on havaittu vaivaavan ilmastonmuutoksen hallintaa. Erityisesti näistä haluan nostaa esiin kysymyksen siitä, miten ilmastonmuutoksen tuoma uusi haastava ulottuvuus saataisiin rakennettua sisään julkiseen päätöksentekoon nykyistä tehokkaammin. Haastavalla ulottuvuudella tarkoitan sitä, että ilmastonmuutoksen tulevaisuuden uhkia on vaikea tarkasti mitata ja todentaa, jolloin niitä on myös vaikea saada mukaan lyhyen aikavälin päätöksentekoon. Ilmastonmuutoksen ongelmaa on myös haastavampi rajata selväksi kunnan alueelliseksi kysymykseksi.

Toisin sanoen, miten nykyinen poliittinen hallintomalli, jossa puolueet ja päättäjät vaihtuvat usein, saadaan sopimaan yhteen pitkäjänteistä hallintaa vaativan ilmastomuutoksen tuoman haasteen kanssa, jossa tarvitaan pysyviä toimia riippumatta poliittisesta tai taloudellisesta tilanteesta?

Hallintaan liittyviä ongelmia ei aiheuta pelkästään ilmastomuutoksen kompleksisuus vaan on huomioitava myös nykyisen julkishallinnon kompleksisuus. Esimerkiksi kirjassa *The Ingenuity Gap* (2000) Thomas Homer-Dixonin teesi on, että modernin sivilisaation kompleksisuustaso on noussut niin suureksi, että sen ymmärtäminen ja hallinta on tullut lähes mahdottomaksi. On syntynyt eräänlainen kekseliäisyyskuilu, jossa yhteiskuntamme kasvavaan ongelmanratkaisun tarpeeseen ei ole nopeasti ratkaisuja tarjolla, kuten esimerkiksi ilmastomuutoksen hillitsemiseen. Myös pienemmässä mittakaavassa voidaan ajatella, että hallinnosta vastaavat organisaatiot, kuten Helsingin kaupunki, ovat muuttuneet hyvin monimutkaisiksi koneistoiksi, joiden pitäisi pystyä ratkaisemaan laajoja ja monimutkaisia ongelmia. Meillä on siis päällekkäisen kompleksisuuden ongelma, joka tekee hallinnasta entistä haastavampaa.

2.2 Kunnat hallinnollisina toimijoina

Pohjoismaissa kunnallishallinnon erityispiirre on kuntien itsehallinnollinen asema, jolla halutaan edistää pohjoismaisen hyvinvointimallin tavoitteen toteutumista, eli tasarvoisia ja sosiaalisesti oikeudenmukaisia, verovaroin rahoitettuja peruspalveluja. Valtio kyllä ohjaa kuntien toimintaa monin tavoin esimerkiksi lainsäädännön, rahoituksen ja informaatio-ohjauksen kautta. Kunnat kuitenkin päättävät hyvin itsenäisesti, miten he hoitavat lakisääteisiä tehtäviä ja tuottavat peruspalveluita (Anttiroikko ym. 2007).

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut kunnan toiminnasta erityisesti organisaatio-, johtamis- ja hallintonäkökulmasta. Tarkastelen erityisesti toiminnan organisointia, johtamista ja tuloksellisuutta. Lisäksi tarkastelen miten verkosto-, kumppanuus- ja yhteistyösuhteet ovat muodostuneet ilmastopolitiikan näkökulmasta. Hierarkkisen ohjauksen

sijasta tällaisen toiminnan johtaminen perustuu toimijoiden tasavertaisuuteen ja niiden välisten suhteiden hallintaan (governance). EU:n sisämarkkinoilla kuntien toimintaa voi tarkastella myös monitasohallinnan (multi-level governance) näkökulmasta. Kuntien toimintaa voidaan arvioida myös toiminnan laadun, vaikuttavuuden tai tuloksellisuuden perusteella (Anttiroikko ym. 2007).

Kuntana Helsinki on poikkeuksellinen Suomessa sen ison koon ja pääkaupunkiaseman tuoman erityispiirteen takia. Lisäksi Helsingissä kunnan toimintaan vaikuttaa paljon Helsinkiä ympäröivä pääkaupunkiseutu, johon muun muassa isot kaupungit Espoo ja Vantaa kuuluvat. Alueellistuminen on kuntia paljon puhuttava asia nyt ja tulevaisuudessa, kun kansainvälistyminen ja tietoyhteiskuntakehitys johtavat tuotannon ja työpaikkojen keskittymiseen suurimpiin keskuksiin ja niitä ympäröiville kehittyville alueille kuten pääkaupunkiseudulle. Alueellistuminen vaikuttaa myös kuntien autonomiseen asemaan ja siirtää valtaa kunnilta alueellisille hallintoelimille (Anttiroikko ym. 2007). Kunnan toiminta ja hallintasuhteet ovat kiinnostavia myös ilmastopolitiikan kannalta, sillä hallintojärjestelmän muutokset ja johtaminen vaikuttavat ilmastoasioiden hallintaan. Lisäksi alueellistuminen näkyy hyvin myös ilmastopolitiikassa ja on jo pääkaupunkiseudulla vahvistanut alueellisten hallintoelinten roolia.

2.3 Ilmastoasioiden hallinta Helsingissä

Helsingillä on jo pitkä historia kunnallisessa ympäristösuojelussa, mutta ilmastoasiat ovat nousseet tärkeiksi sisällöiksi vasta viime vuosikymmenen aikana globaalin huolen lisääntyessä ilmaston lämpenemistä ja sen seurauksia kohtaan. Toki jo paljon aikaisemmin on puhuttu paikallisista ilmanlaadun ongelmista ja kunnallishallinto on toiminut ilmapäästöjen torjumiseksi jo ainakin 1800-luvun loppupuolelta lähtien (Schönach 2008). Kuitenkin pitkään on keskitytty lähinnä paikallisen ilmanlaadun suojeluun eikä ilmapäästöjen globaaleita vaikutuksia ole juurikaan mietitty. Aluksi keskityttiin lähinnä polttamisen aiheuttamiin savuhaittoihin ja sen jälkeen liikenteen päästöihin (Schönach

2008). Nykyään Helsingissä ilmasto- ja ilmanlaatuasiat ovat osittain eriytyneet omiksi kokonaisuuksiksi.

Vaikka ympäristönsuojelutyötä on Helsingissä tehty jo pitkään, sen hallinta kokonaisvaltaisempana poliittisena prosessina osana strategista kehitystyötä on vielä aika uutta. Helsingin ensimmäinen ympäristöpolitiikka hyväksyttiin valtuustossa vuonna 1999, se on sen jälkeen päivitetty vuonna 2005 ja 2012. Helsingissä ympäristöohjelmat ovat olleet ympäristöjohtamisen pääasiallinen työkalu. Ympäristöohjelmia on tähän mennessä julkaistu neljä. Lisäksi merkittävä ympäristöpoliittinen ohjelma oli valtuuston hyväksymä kestävän kehityksen toimintaohjelma 2008-2010 sekä Helsingin ekologisen kestävyyden toimintaohjelma (HEKO). Viime vuosina kaupungin ympäristöohjelmatyössä on keskitytty ympäristönsuojelun osaohjelmien toteuttamiseen, eikä kokonaisvaltaista ympäristöohjelmaa ole enää toteutettu. Ympäristönsuojelun osa-ohjelmia ovat muun muassa ilmansuojeluohjelma, meluntorjunnan toimintasuunnitelma, Helsingin luonnonsuojeluohjelma ja energiapolitiittiset linjaukset.

Vuonna 2009 ja 2013 hyväksytyt koko kaupungin strategiaohjelmat antavat päälinjat koko kaupungin tavoitteille ja strategiselle johtamiselle. Strategiaohjelmat linjaavat myös monia ympäristöasioita ja eettisiä periaatteita. Strategiaohjelmissa painotetaan etenkin ilmastonmuutoksen hillintää ja vastuunkantoa. Juuri strategiaohjelmaan 2009-2012 tulleet ympäristölinjaukset sekä ympäristöohjelmatyön sektoroituminen osaohjelmiksi lisäsi ympäristöpolitiikan ja sen päivittämisen tärkeyttä.

2.4 Ilmastopolitiikka ja tavoitteet

Suomessa kunnilla on paljon päätösvaltaa alueen maankäyttö- ja rakentamisasioissa sekä esimerkiksi liikenteen suunnittelussa ja siksi kunnilla on merkittävä rooli myös ilmastonmuutoksen hillinnässä ja toimivan ilmastopolitiikan luomisessa. Kuntien ilmastopolitiikalle antaa raamit kansainvälinen ilmastopöytäkirja ja Kioton pöytäkirja sekä kansallinen ilmasto- ja energiastrategia. Euroopan unionissa ilmastotyön toimeenpano tapahtuu Euroopan ilmastomuutosohjelman (ECCP) sekä erinäisten EU direktiivien kautta. Euroopan unioni on asettanut tavoitteeksi vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 20

prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä sekä lisäämään uusituvan energian käyttöä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä (Pääkaupunkiseudun Ilmastostrategia 2007). Helsinki on asettanut hieman EU:ta tiukemman päästötavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 30 % vuoteen 2020 mennessä. Osa Suomen kunnista on asettanut vielä tästäkin tiukempia tavoitteita. Esimerkiksi useita kuntia on mukana Suomen ympäristökeskuksen Kunnat hiilineutraaleiksi –hankkeessa, joissa kuntien tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasuja 80 % vuoteen 2030 mennessä (Mattson 2012). Taulukossa 1. esitellään tarkemmin Helsingin keskeiset ilmastotavoitteet.

Taulukko 1. Helsingin kaupungin keskeiset ilmastotavoitteet.

Strategia	Tavoite
Helsingin ympäristöpolitiikka	- Helsinki tavoittelee hiilineutraalia tulevaisuutta vuoteen 2050 mennessä. - Kasvihuonekaasupäästöt (kulutusperäiset) ovat alentuneet vähintään 20 % vuoteen 2020 mennessä (vertailuvuosi 1990). - Uusiutuvan energian osuus on vähintään 20 % vuonna 2020 - Energiatehokkuus on parantunut vähintään 20 % vuoteen 2020 (mittarina asukaskohtainen energiankulutus, vertailuvuosi 2005)
Helsingin kestävän kehityksen ohjelma (2002)	2010 päästövähennys 0 %, (päästöt eivät ylitä vuoden 1990 päästöjä)
Kaupungin (KETS)/ asumisen /energiantuotannon ja valtion väliset energiatehokkuussopimukset	2016 energiatehokkuus parantunut 9 % ko. sopimuksen sisältyvissä toiminnoissa
Helsingin strategiaohjelmat 2009–2012 ja 2013– 2016	2020 päästövähennys 30 % - Helsinki kantaa vastuunsa ilmastonmuutokseen sopeutumisessa - Helsinki toimii aktiivisesti ilmastonmuutoksen torjuntatyössä ja edistää ilmastoalan innovaatioita - Helsinki profiloituu ilmastoystävälliseksi kaupungiksi

	Helsinki on tunnettu ympäristöviisas vihr eän talouden kaupunki. Resurssitehokkuus paranee sekä omassa toiminnassa että yhteistyö ssä yritysten ja tutkimuslaitosten kanssa. - Rakennetaan kumppanuuksia elinkeinoelämän kanssa siten, että yritysten kilpailukyky ja ympäristövastuullisuus vahvistuvat ja syntyy uutta innovatiivista liiketoimintaa esimerkiksi älykkäiden teknologioiden, resurssitehokkuuden ja hiilineutraalien tuotteiden ympärille. - Käynnistetään uusiutuvan energian käyttöön ja tuotantoon sekä energiatehokkuuteen liittyviä kokeiluja. - Vahvistetaan julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyötä
Helsingin energiapoliittiset linjaukset (2008)	2020 a) päästövähennys 20 % b) uusiutuvaa energiantuotannossa 20 %
Covenant of Mayors (2009) (kaupunginjohtajien ilmastosopimus) SEAP (kestävän energian toimintasuunnitelma) EU:n Green Digital Charter sitoumus	Päästövähennys vähintään 20 % vuoteen 2020 SEAP; päästöjen vähentäminen energiatehokkuutta parantamalla 20 % Tieto- ja viestintäteknologian (ICT) hiilijalanjäljen pienentäminen 30 prosentilla vuoteen 2020 mennessä
Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia (2007)	2030 a) päästövähennys 39 %, 4,3 t (per asukas) b) liikenteen päästövähennys 20 %
Hiilineutraali energianhankinta (2009)	2050 Päästövähennys 100 %

Helsingissä ilmastopolitiikka toteutetaan oman strategian ja ilmastotavoitteiden lisäksi muun muassa osana pääkaupunkiseudullista yhteistyötä, jossa ovat mukana Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen. Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä (HSY)

on laatinut pääkaupunkiseudun ilmastostrategian 2030, jossa esitellään pääkaupunkiseudun ilmastovisio, toimintalinjat ja tavoitetaso kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi (Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2007). Myös Uudenmaan maakuntasuunnitelmassa on maakuntavaltuuston hyväksymä ilmastotavoite, jonka mukaan Uusimaa olisi ensimmäinen hiilineutraali maakunta vuonna 2033 (Ympäristöpolitiikan taustamuistio 2010)

Lisäksi Helsinki on mukana monissa muissa kansallisissa ja kansainvälisissä sopimuksissa. Pääkaupunkiseudullisen strategian lisäksi Helsingillä on energiatehokkuussopimus kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa, jossa on sovittu 9 prosentin energiansäästötaavoite yhdeksän vuoden aikana sekä monia toiminnallisia tavoitteita (pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2007). Helsinki on mukana myös kansainvälisessä Govenant of Mayors -verkostossa sekä Suomen kuuden suurimman kaupungin kaupunginjohtajien ilmastoverkostossa.

Helsingin ilmastopolitiikka on siis vahvasti linkittynyt erilaisiin strategioihin ja niissä määriteltyihin tavoitteisiin. Taulukon 1. tavoitteet eri ohjelmissa ja strategioissa ovat pääasiassa samoja, mutta osa niistä ei ole linjassa keskenään. Nämä monet eri strategiat ja ohjelmat tekevät kaupungin ilmastopolitiikasta vaikeaselkoista ja hidasta, sillä monissa sitoumuksissa ja tavoitteissa on tietyt seurantavaatimukset. Paljon aikaa ja resursseja käytetään pelkästään tavoitteiden seuraamiseen ja ohjelmien päivittämiseen. Lisäksi monissa sitoumuksissa ja ohjelmissa ei ole selkeää aikarajausta eli vanhemmista ohjelmista on vaikea tietää ovatko ne vielä voimassa vai onko niistä luovuttu.

2.5 Helsingin ilmastopolitiikka pohjoismaisessa viitekehyksessä

Seuraavissa kappaleissa vertailen ilmastoasioiden hallintaa Helsingissä ja yleisemmin Suomessa verrattuna Islantiin, Norjaan ja Ruotsiin. Lisäksi tarkastelen muutamien kaupunkien ilmastopolitiikkaa vielä vähän yksityiskohtaisemmalla tasolla. Tarkastelu on suppea ja pintapuolinen tämän tutkimuksen yhteydessä, mutta pidin kuitenkin tärkeänä

tarkastella lyhyesti Helsingin ilmastopolitiikkaa myös laajemmassa viitekehyksessä, jolloin on helpompi saada ymmärrys Helsingin ilmastopolitiikan erityispiirteistä tai samankaltaisuuksista pohjoismaisessa viitekehyksessä.

Pohjoismaiden kunnat toimivat melko aktiivisesti ja suurelta osin vapaaehtoisesti ilmastosioiden edistämiseksi. Etenkin Norjassa ja Ruotsissa kunnat ovat aktiivisia ilmastotyössä ja suurella osalla kunnista on ilmastostrategia tai se on valmisteilla (Lonkila 2012). Suomen kunnista noin 40 prosenttia tekee aktiivista ilmastotyötä (Mattson 2012).

Norjassa ja Islannissa kunnat ovat keskittyneet ilmastostrategioissa enemmän ilmastomuutoksen sopeutumiseen kuin muualla. Tätä selittää osaksi maiden merelliset olosuhteet, missä voimistuneet sääilmiöt ja sateet ovat lisääntyneet. (Huuska & Virolainen 2013). Norjassa myös paikalliset yritykset on integroitu paremmin mukaan kunnalliseen ilmastotyöhön kuin muissa Pohjoismaissa (Lonkila 2012). Ruotsissa kunnat ovat keskittyneet etenkin energia-asioiden edistämiseen joihin Ruotsin valtion tasoisessa strategiassa on tiukat tavoitteet. Valtio myös tukee taloudellisesti energiatehokkuustoimia. Ruotsissa ja Norjassa ilmastotyö on muutenkin enemmän valtion säätelemää tiukemmin säädöksiin sekä tukitoimin. Suomessa taas ilmastotyö on enemmän kunnista itsestään lähtevää työtä, johon motivoi muun muassa tavoite ilmastoystävällisestä maineesta ja halu toimia edelläkävijöinä ilmastasioissa (Lonkila 2012).

Kaupunkien välillä on merkittäviä eroja niin tavassa hallita ja koordinoita ilmastasioita kuin myös ilmastotavoitteissa. Pääkaupungeista tiukimman tavoitteen on asettanut Kööpenhamina, joka pyrkii hiilineutraaliksi vuoteen 2025 mennessä. Tiukkoja tavoitteita ovat asettaneet myös Oslo ja Tukholma, jotka pyrkivät vähentämään päästöjä 40-50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Helsinki tavoittelee 30 prosentin päästövähennystä vuoteen 2030. Kunnianhimoisia tavoitteita on asettanut myös pienemmät kunnat kuten Malmö ja Aarhus, jotka pyrkivät hiilineutraaleiksi vuoteen 2030 mennessä. Myös Suomessa useat pienet kunnat Länsi-Suomessa ja Länsi-Uudellamaalla pyrkivät 80 prosentin päästövähennykseen vuoteen 2030 mennessä. (Lonkila 2012, Huuska & Virolainen 2012)

Ruotsissa ilmastopolitiikkaa ohjaa ja koordinoi vahvimmin kunnan keskushallinto, kun taas Suomessa ilmastopolitiikkaa hallitaan lähinnä kuntien ympäristöhallinnosta käsin. Suomessa myös ollaan vähiten tyytyväisiä sektorien väliseen yhteistyöhön ilmastoasioissa (Loikala 2012). Vertailussa käy ilmi, että ilmastoasiat vaativat vahvaa ohjausta ja koordinointia sekä sektorien välistä yhteistyötä. Parhaiten ohjauksessa ja yhteistyössä onnistutaan, jos ilmastopolitiikkaa koordinoidaan kunnan keskushallinnosta käsin (Loikala 2012).

Myös henkilöstöresursseissa on eroa maiden välillä. Useissa Eurocities –ryhmän kaupungeissa ilmastoasioiden koordinaatioryhmässä on vähintään kymmenen henkilöä. Helsingissä henkilöstöresursseja on vaikea arvioida sillä ne ovat jakaantuneet useaan eri hallintokuntaan, mutta vakituisten henkilöiden määrä on alle kymmenen henkilöä. Niin Helsingin kuin muidenkin kaupunkien resurssit vaihtelevat paljon käynnissä olevien EU-hankkeiden mukaan (Lonkila 2012, Huuska & Virolainen 2012). Helsingin ilmastotyöhön suunnatut resurssit ovat viime vuosina olleet paljon riippuvaisia EU-rahoitteisista kehittämissankkeista. Ainakin viisi ilmastoasioiden hallintaan liittyvää EU-rahoitteista hanketta on ollut käynnissä viimeisen kahden vuoden aikana.

Pohjoismaiden ilmastopolitiikan vertailussa tärkeiksi ilmastopolitiikkaa kunnissa edistäviksi tekijöiksi mainitaan vahva valtiontasoinen ilmastopolitiikka ja sen luomat velvoitteet kunnille. Lisäksi kunnallista ilmastopolitiikkaa edistää valtion tuki esimerkiksi kuntien energiatehokkuusinvestoinneille. Tärkeäksi mainittiin myös keskushallinnon vahva rooli ilmastoasioiden koordinoinnissa ja tiivis yhteistyö eri sektoreiden kanssa (Lonkila 2012).

3 Teoreettinen viitekehys- hallinta ja kumppanuus

3.1 Hallinta ja alueellistuminen

Tutkielmani teoreettisena viitekehyksenä olen käyttänyt keskeisiä hallinnan ja johtamisen teorioita sekä kumppanuuksien tutkimusta ilmastoasioiden näkökulmasta. Hallinnan käsite on ollut jo pitkään suosittu sosiaali- ja yhteiskuntatieteiden piirissä, etenkin poliittisessa tutkimuksessa. Hallinnan käsitteestä onkin monia eri määrittelyjä ja sovelluksia. Tässä työssä keskityn erityisesti niihin sovelluksiin, jotka käsittelevät hallintaa julkishallinnossa sekä ympäristöpolitiikan sovellutuksissa (mm. Rhodes 1996, 2007; Kern & Bulkeley 2009) sekä niihin, joissa vuorovaikutus on kuvattu hallinnan muodoksi tai keskeiseksi teemaksi (mm. Koomain 1999).

Tarkastelen Helsingin kaupungin ilmastopolitiikkaa hallinnan lisäksi erityisesti johtamisen, vuorovaikutuksen ja kumppanuuksien kautta. Monissa tutkimuksissa vuorovaikutusta pidetään keskeisenä hallinnan muotona ja ilmentäjänä (mm. Koomain 1999, 2000, Stoker 1998). Lisäksi kumppanuuksista sekä alueellistumisesta on tullut yleisiä kunnallisen politiikan välineitä niin Suomen kuin muidenkin EU-maiden politiikassa ja tämän takia haluan käyttää ja tutkia tarkemmin näitä termejä myös hallinnan teorian kautta. Alueellistuminen on viimeaikoina ollut paljon esillä Suomen poliittisessa keskustelussa sekä uudessa hallitusohjelmassa. (Anttiroikko ym.)

Hallintaan liittyy olennaisesti myös institutionaalisen muutoksen ja verkostoitumisen käsitteet (Stoker 1998). Institutionaalisella muutoksella tarkoitetaan vallalla olevien toiminta- tai ajattelutapojen muuttumista (Haila 2008). Hallinnan näkökulmasta voidaan ajatella, että perinteisen byrokraattisen hallinnon instituutio on muuttumassa hallinnan myötä avoimempaan ja verkostomaisemaan suuntaan.

Rhodesin mukaan hallinta koostuu laajasta joukosta julkisia, yksityisiä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavia kolmannen sektorin toimijoita ja hallinta käsitteenä viittaa hallinnoimiseen verkostoissa ja verkostojen kautta (Rhodes 1996). Tässä tutkimuksessa näen,

että kumppanuudet ovat tiedostettuja ja toivottuja verkostoja, joita myös pystytään tietoisesti hallitsemaan.

Seuraavissa kappaleissa käyn läpi yleisimpiä hallinnan (*governance*) määrittelyjä sekä kritiikkiä, jota hallinnan teoriasta on esitetty. Lisäksi tarkennan, miten hallinta on määriteltä tässä tutkimuksessa. Käyn läpi myös kumppanuuksien roolia hallinnan näkökulmasta.

Hallinnasta on viime vuosikymmenien aikana esitetty monia eri näkemyksiä ja luokitteluja. Näille määrittelyille yhteisiä elementtejä ovat yhteistyön ja verkostojen merkityksen korostaminen, hallintajärjestelmän säännöt ja laatu sekä huomion keskittyminen uusiin prosesseihin sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteeseen (Koomain 1999). Hallintaa voidaan jaotella myös lähestymistavan mukaan globaaliin, paikalliseen, refleksiiviseen, sopeutuvaan, osallistuvaan, deliberatiiviseen ja kommunikatiiviseen hallintaan (mm. Sairanen 2009). Rhodes (1997) on esittänyt hallinnan erilaisia käyttötapoja, kuten esimerkiksi hallinta yhteishallintana, 'hyvänä hallintana', uutena julkisena hallintana sekä itseorganisoituvana hallintana. Näitä Rhodesin luokitteluja on täydennetty myöhemmin monien tutkijoiden toimesta, kuten Koomain (1999). Tässä työssä olen erityisen kiinnostunut lähestymistavaltaan kommunikatiivisesta ja osallistuvasta hallinnasta.

Siihen, miksi hallinnasta on tullut niin keskeinen käsite, on monia selityksiä. Ainakin siihen on vaikuttanut nykyisten yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisuus ja päätöksenteon epävarmuus (Sairanen 2009) sekä aikaisemmin mainitsemani institutionaalinen muutos. Julkishallinnon toimintakentässä on tapahtunut paljon muutoksia, jotka vaativat uudenlaista hallintaa, kuten esimerkiksi tehokkuusajattelun lisääntyminen ja päätöksenteon avoimuuden kasvaminen. Nykyään verkostot ovat keskeinen osa hallintaa (Rhodes 1996, 2007). Julkishallinto, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunnan toimijat verkostoituvat keskenään uusilla tavoilla esimerkiksi palveluiden järjestämisessä (Sairanen 2009). Poliitiikan tutkimuksessa tätä muutosta kuvataan siirtymisellä hallinnosta hallintaan.

Uudenlaisen hallinnan tarve korostuu erityisesti globaaleissa ja kompleksisissa ympäristökysymyksissä, kuten ilmastonmuutoksessa. Näihin kysymyksiin liittyy suuria uhkia ja niiden ratkaisemiseksi tarvitaan nopeita ja laajoja toimia. Ympäristöpolitiikassa kyse onkin ympäristöongelmien ja niiden ratkaisujen hallinnasta. Useissa hallinnan malleissa on vahva normatiivinen lataus ja ne ovat ikään kuin tavoiteltavia ihannemalleja (Sairanen 2009). Hallinnan käsitettä on kuitenkin myös kritisoitu liian laajaksi ja yleiseksi toimiaukseen tutkimuksellisenä teoriana. Tästä syystä pyrin täsmentämään teoriaa aineistoni kautta ja peilaamaan aineistosta esiin tulevia asioita hallinnan ja johtamisen teorioihin ja kumppanuustutkimukseen.

Ilmastokysymysten laajuuden takia ilmastoasioiden hallinnassa on tärkeää huomioida myös kuntatasoa laajempi alueellinen ja kansallinen taso. Helsingin seudulla alueellistumiskysymykset ovat muutenkin ajankohtaisia kuntapolitiikassa ja ilmastoasioita tarkasteltaessa etenkin maankäyttö- ja liikkumisasioita, jotka ovat merkittäviä alueellisia kysymyksiä. Alueellistumisella perinteisesti viitataan laajempien monikansallisten alueiden muodostumiseen tai eri valtioissa sijaitsevien alueiden yhteistyön kasvuun, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös alue- ja maakuntatason merkityksen korostamista (Svensson & Östhol 2002). Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla alueellistuminen näkyy muun muassa yhteisen pääkaupunkiseudun ilmastostrategian synnyssä sekä yhteisen seutulii-kenteen, jätehuollon ja vesihuollon kehittämisessä. Uusi hallitusohjelma tuo lisää paineita alueellistamiseen kuntauudistuksen kautta. Myös Helsinki on ollut ajamassa pääkaupunkiseudun isojen kuntien yhdistämistä.

Alueellistumiskehitystä on käsitelty myös hallinnan -teorian kautta, jolloin puhutaan muun muassa monitasoisesta hallinnasta (*multi-level governance*) (Kern & Bulkeley 2009). Suomessa ja Helsingissä voimakkaampi alueellistuminen on tuonut ilmastopolitiikkaan monia eri hallinnan tasoja, kuten EU-, kansallisen, maakunnallisen ja kunnallisen tason sekä lisäksi lukuisat muut ilmastotyön edistämiseen tähtäävät verkostot, esimerkiksi Govenant of Mayors tai EuroCities. Ilmastopolitiikassa tärkeä kysymys onkin, miten näitä useita päällekkäisiä tasoja hallitaan ja miten ne saadaan toimimaan selkeänä kokonaisuutena.

Perinteisesti alueellistumista ajatellaan kehittymisenä pienemmästä alueesta suurempaan, mutta tärkeää ilmastoasioiden kannalta olisi tarkastella myös ”paikallistumista” eli ilmastokysymysten tarkastelua kuntaa pienemmällä alueella, kuten kaupunginosatasolla. Tämä suuntaus tulee varmasti nousemaan tulevaisuudessa enemmän esiin, esimerkiksi paikallisten energiaratkaisujen suhteen.

Hallinnon ja hallinnan eroista puhuttaessa kuvataan usein kehitystä hallinnosta hallintaan. Kuitenkin sekä hallinto että hallinta ovat osa nykyistä yhteiskuntaa eikä voida osoittaa hallinnon ja poliittisen vallan korvautumista esimerkiksi verkostoilla ja kumppanuuksilla. Tätä ajatusta korostaa myös Stephen P. Osborne (2010), joka ei esitä, että verkostoitunut julkishallinta (*networked governance*) voisi korvata perinteisen julkishallinnon mallin (*public administration*) tai uuden julkishallinnon johtamismallin (*new public management*), vaan että mallit toimivat samanaikaisesti sekä täydentäen toisiaan, että kilpaillen keskenään. Hallinta onkin enemmän uudenvälinen väline tehdä asioita, osallistaa muita tahoja sekä käydä keskustelua. Uudenlaisen hallinnan muotojen ei ole tarkoitus niinkään muuttaa saavutettua lopputulosta vaan antaa uusia keinoja lopputuloksen saavuttamiseksi perinteiseen hallintoon verrattuna (Stoker, 2006).

Myös Suomessa on tapahtunut hallintorakenteen muutosta etenkin 1990-luvulla niin sanotun uuden johtamisen (*new public management*) hengessä, jossa hallintoa hajautettiin ja sisäistettiin tulosajattelua (Mustakangas 2003). Monet yhteiskunnalliset ongelmat eivät ole sopineet yhteen perinteisen politiikan, hallinnon ja yhteiskunnallisten järjestelmien kanssa. Käytännön tarpeet ovatkin ajaneet eteenpäin uusien yhteistoimintamuotojen kehitystä. Taulukossa 2. on esitetty muutosta perinteisestä hallinnosta uuteen hallintaan (Bulkeley & Betsill 2003). Taulukko on muokattu kuvaamaan kunnan hallinnon kehitystä. Uudessa hallinnassa toimijoina ovat julkisen sektorin lisäksi myös asukkaat ja muut toimijat ja valta sijaitsee kunnan päättäjien lisäksi myös muilla toimijoilla. Valtaa käytetään entistä enemmän verkostojen ja kumppanuuksien kautta ja kunnan rooli on muuttunut edellyttävästä ja kontrolloivasta enemmän ohjaavaksi, tukivaksi ja mahdollistavaksi.

Taulukko 2. Hallinnon ja hallinnan piirteitä (mukaillen Bulkeley & Betsill, 2003)

	Vanha hallinto (government)	Uusi hallinta (governance)
Vallan sijainti (käyttäjä)	Kunta	Kunta, asukkaat ja muut toimijat
Vallan käyttämisen muoto	Hierarkia ja auktoriteetti	Verkostot ja kumppanuudet
Toimijat	Julkinen sektori	Julkinen sektori, yksityinen ja kolmas sektori
Kunnan rooli	Edellyttävä, käskävä, kontrolloiva	Ohjaava, mahdollistava, toimintaa ja yhteistyötä tukeva, neuvotteleva

Hallinta on entistä enemmän myös erilaisten verkostojen hallinta (*networked governance*), sillä julkinen sektori kehittää ja ohjaa yhteiskuntaa monimutkaisten verkostojen kautta sekä tuo enemmän bottom-up lähestymistapoja päätöksen tekoon (Stoker, 2006). Hallintaan ja sen muutokseen liittyy merkittävänä osana johtaminen. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kunnallista hallintoa kolmen toimintatavan näkökulmasta; perinteinen julkishallinnon toimintamalli (*public administration*), uusi julkisjohtaminen (*new public management*) ja kehittymässä oleva verkostoitunut johtaminen (*networked public management*), jotka täydentävät ja kilpailevat keskenään. Verkostoitunutta julkishallintaa pidän tulossa olevana uutena hallinnan mallina ja myöhemmin vielä täydennän sitä Stokerin ajatuksella arvojohtamisen yhdistämisestä verkostoituneeseen julkishallintaan (Stoker 2009) ja käytän siitä termiä verkostoitunut arvojohtaminen.

3.2 Kumppanuudet tapana hallita

Kumppanuuksia pidetään yhtenä muutosvoimana uudenlaisen hallinnan syntyemiselle (Stoker 1998). Käsitteenä kumppanuus (*partnership*) viittaa monitoimijuuteen, jonka tarkoituksena on tuoda yhteen eri toimijoita ongelmien ratkaisemiseksi ja päätöksen teon edistämiseksi. Kumppanuuksista ja hallinnasta puhuttaessa keskiöön monissa tut-

kimuksissa nousevat poliittiset verkostot (Rhodes 1996, Koomain 1999). Kumppanuuksia selvittämällä voidaan saada tietoa julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä.

Kumppanuudet muodostuvat ihmisten ja organisaatioiden yhteydestä, jossa esimerkiksi julkinen ja yksityinen sektori ovat kanssakäymisessä. Kumppanuuksien avulla pyritään yleensä saavuttamaan yhteisiä intressejä, luomaan uusia innovatiivisia toimintamalleja sekä jakamaan resursseja. Kumppanuuksien avulla myös pyritään ratkaisemaan ongelmia ja kumppanuudet voidaan nähdä kestävä kehityksen edistämisen työkaluina (Glasbergen ym. 2007).

Kumppanuudet voidaan jakaa strategiseen kumppanuuteen, institutionaaliseen kumppanuuteen ja projektikumppanuuteen (Svensson & Östhol 2002). Strateginen kumppanuus on tehokasta ja tarkoituksella rakennettua kumppanuutta tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Institutionaalinen kumppanuus taas viittaa enemmän hallinnon synnyttämään kumppanuuteen, kuten erilaiset valtuustot ja toimintaryhmät. Projektikumppanuus on lyhyempi aikaista kumppanuutta tietyn projektin tai tehtävän täyttämiseksi.

Julkishallinnossa kumppanuuksista on tullut strategisia työkaluja, joiden avulla pyritään luomaan uudenlaista vuorovaikutusta ja toimintaa. Helsingissä etenkin ilmastoasioiden hallinnassa on turvauduttu entistä enemmän kumppanuuksien rakentamiseen. Tästä syystä pidän tutkimuksessani kumppanuuksia tärkeinä Helsingin ilmastoasioiden hallinnan synnyttäjinä ja eteenpäin viejinä.

Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic states (2002) Östhol ja Svensson tarkastelevat hallintaa kumppanuuksien kolmen ulottuvuuden kautta:

- 1) Inklusiivisuus
- 2) Strateginen koherenssi
- 3) Vastuullisuus (accountability)

Tämän jaottelun kautta pyrin tarkastelemaan myös Helsingin kaupungin kumppanuuk-sia ilmastoasioissa.

Inklusiivisuus viittaa kumppanuuden laajuuteen ja avoimuuteen. Oletuksena on, että ”top-down” politiikasta luopuminen edistää laajojen ja avointen kumppanuuksien syn-tyä. Laajuudella tarkoitetaan eri toimijoiden ja toimijatyyppien määrää, esimerkiksi jul-kinen, yksityinen ja kolmas sektori, sekä myös sitä miten kumppaneita otetaan mukaan toimintaan. Östhol ja Svensson tarkastelevat näitä ulottuvuuksia nimenomaan alueellis-tumisen kannalta, mutta samat ulottuvuudet pätevät myös kunnallisen ilmastopolitii-kan tapauksessa. Esimerkiksi inklusiivisuus näkyy muun muassa pyrkimyksenä koota entistä laajempia ja myös epämuodollisempia verkostoja ilmastoasioiden edistämiseksi. Esimerkiksi ainakin Tukholmassa, Osllossa ja Helsingissä on perustettu kaupungin ja paikallisen elinkeinoelämän välille yhteistyö- ja kumppanuusverkostoja, esimerkiksi Helsingin Ilmastokumppanit (Helsingin kaupungin ympäristölautakunta 8/2012).

Strateginen koherenssi taas viittaa toimijoiden kykyyn löytää yhteinen näkemys. Edel-lytyksenä yhteiselle näkemykselle on yhteiset tavoitteet sekä molemminpuolinen hyö-ty. Strategin koherenssi kertoo kumppanuudessa toimimisen lisäarvosta. Virallinen kumppanuus ei vielä takaa strategista koherenssia, vaan kumppanuuden pitäisi tuoda kehitykseen jotain lisäarvoa. Ilmastoasioissa kumppanuuksien strateginen koherenssi on vahva yhteisten päästövähennystavoitteiden ja tiukentuvan lainsäädännön kautta. Lisäksi etenkin elinkeinoelämän piirissä ympäristövastuullinen toiminta nähdään entistä enemmän myös tehokkuuden lisääjänä sekä imagotekijänä (Östhol & Svensson 2002).

Vastuullisuus taas kertoo siitä, kuka on vastuussa kumppanuuksista, päätöksenteosta sekä kumppanuuksien suhteesta hallintoelimiin. Esimerkiksi ovatko kumppanuudet hyväksytyt edustuksellisissa elimissä vai onko hyväksyminen passiivista tai kump-panuuksilla ei ole suhdetta edustuksellisiin elimiin. Vastuullisuus tarkastelee myös kumppanuuksien läpinäkyvyyttä ja luovatko kumppanuudet uusia valtasuhteita. Helsin-gissä ilmastoasioiden hallinnassa on monia eri kumppanuuksien muotoja, joiden vas-tuullisuus vaihtelee. Esimerkiksi kaupunginjohtajien ilmastoverkosto on läheisessä suh-teessa kunnallisiin hallintoelimiin ja on niin sanotusti ylhäältä päin valtuutettu kump-

panuusverkosto. Toisaalta taas on olemassa hyvin löyhiä kumppanuuksia, joihin ei liity pitkäaikaista vastuullisuutta tai sitoutuneisuutta.

Kumppanuuksia on ainakin Suomessa käsitelty melko vähän julkishallintoon ja ympäristöön liittyvän tutkimuksen yhteydessä. Yksi esimerkki tästä kuitenkin on Matti Kurosen väitöstutkimus *The Role of partnerships in sustainable urban residential development*, joka käsittelee ekologisen kestävyysparantamisen lähtökohdasta syntynyttä 4P – kumppanuusmallia, jossa asukkaat on otettu mukaan kumppanuuteen, perinteisen public – private -mallin sijaan. Tutkimuksen mukaan 4P-malli voi muuttaa asuinaluekehitystä taloudellisesti ja ekologisesti kestävämmäksi, eikä 4P-kumppanuus sinällään aiheuttanut lisäkustannuksia. Tämä tutkimus siis osoittaa, että kumppanuudet ja niiden laajentaminen parantavat julkisia toimintatapoja ilman merkittäviä lisäresursseja. Kurosen myös korostaa, että kumppanuus on sekä hyötyjen, että riskien jakamista ja muiden toimijoiden intressien ymmärtämistä. Tällaista kumppanuusmallia voitaisiin enemmän hyödyntää myös julkishallinnon ilmastotyössä.

Tehokkuuden lisäämisestä ja hyötyjen jakamisesta puhutaan myös käsitteellä jaettu arvo (shared value). Puhuttaessa kumppanuuksista julkisten toimijoiden yritysten ja kolmannen sektorin välillä, puhutaan usein jaetun arvon kasvattamisesta tai eräänlaisesta win-win –tilanteesta, jota kumppanuudella haetaan (Porter & Kramer 2011). Ilmastopolitiikan tapauksessa ilmastonmuutoksen hillintä voi olla jaettua arvoa, jota julkisten toimijoiden ja yritysten kannattaa 'kasvattaa'. Molemmat toimijat hyötyvät, jos ilmaston lämpenemisen vaikutukset ja sen tuomat riskit toiminnalle jäisivät pieniksi. Lisäksi ilmastoasioiden huomioiminen voi tuoda merkittäviä kustannussäästöjä (Porter & Kramer 2011).

3.3 Hallinnan tarkastelu eri toiminnan tasoilla

Perinteistä hallinnosta käytetään usein hallintotieteissä nimitystä byrokratia. Byrokratialla kuvataan nimenomaan julkishallinnon ydinrakenteita. Nämä ydinrakenteet, joista hallintomalli myös Helsingissä muodostuu, ovat usein hallinnon kehittämistä koskevissa

teksteissä jääneet vähälle tarkastelulle (Vartola, 2007). Mark Weberin luoman byrokratiateorian mukaan byrokratia on rationaalinen ja tehokas hallinnon muoto. Byrokratian keskeisimpiä piirteitä ovat *a) ehdoton lojaalisuus, joka varmistetaan virkamiesoikeudellisin säädöksin, b) kaiken toiminnan perustuminen lakiin, c) korkeatasoinen tekninen asiantuntemus, erityisesti normien tuntemus, sekä d) erityinen virkamiesasema, jonka keskeisinä piirteinä ovat viran pysyvyys sekä virkaan sisältyvä erityinen auktoriteettiasema* (Vartola 2007).

Byrokratialla terminä on myös monia eri merkityksiä, joita on hyvä ymmärtää termiä käytettäessä. Byrokratia nähdään usein arkikielessä negatiivisessa valossa, jolloin byrokratian ajatellaan olevan hallinnon hitautta, konservatiivista, persoonatonta ja hierarkiaan alentuvaa. Byrokratian ajatellaan olevan myös kansalaisiin kohdistuvaan epäluottamukseen perustuvaa hallintaa, joka ei pysty korjaamaan itseään (Vartola 2007).

Vaikka kunnallishallintoa on paljon kehitetty ja byrokratiaa on kritisoitu, niin silti ydinrakenteissa byrokratia on edelleen säilynyt esimerkiksi Helsingin hallinnossa. Byrokratia näkyy muun muassa hierarkkisessa kurissa, selkeässä työnjaossa ja tekniseen tietoon perustuvassa päätöksenteossa (Vartola 2007). Byrokratia on myös keskeinen vallanväline, perinteisessä hallintomallissa valtaa pyritään pitämään byrokraateilla eli kunnan päättäjillä ja virkamiehillä. Muuttuvassa yhteiskunnassa byrokratia soveltuu oikeastaan vain sen alkuperäisiin tehtäväalueisiin, kuten esimerkiksi valtion sisäiseen järjestyksen pitoon, maanpuolustukseen ja valtionvarainhoitoon.

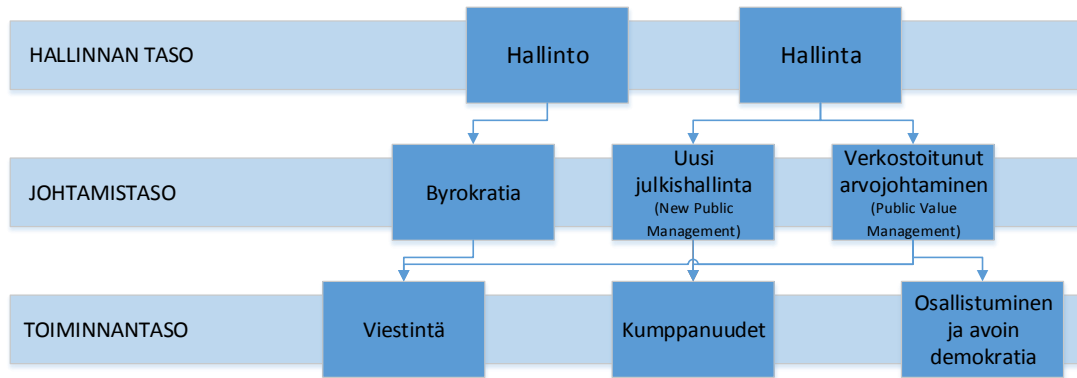
Byrokratia kuitenkin soveltuu heikosti julkishallinnon hyvinvointi- ja palvelutehtäviin, joihin myös ilmastoasiat voidaan lukea. Ilmastotyö vaatii kehitysmuonteisyyttä ja uudenlaista kansalaisläheisyyttä ja yhteistyötä. Tärkeä kysymys onkin, miten edelleen kunnan hallinnossa toimiva byrokratia ja uudet hallinnan ja johtamisen muodot toimivat yhdessä.

Jo aikaisemmin tekstissä viitataan siihen, että monissa teollisuusmaissa hallinnosta hallintaan siirtymisestä on usein puhuttu *New Public Management* – hallintopolitiikkaan eli uudenlaiseen julkishallinnon johtamiseen siirtymisestä. Hallintoa ja hallintaa tarkastel-

taessa vallan sijainti ja käyttö on kiinnostavaa. Kun kunnallisessa hallinnossa on siirrytty perinteisestä hallinnosta hallintaan ja uuteen julkisjohtamiseen (*new public management*) on myös vallan sijainti siirtynyt. Uusi johtaminen on ottanut tehokkuuden, etenkin taloudellisen tehokkuuden, tärkeimmäksi tavoitteeksi (Stoker 2009). Uusi johtaminen korostaa asiantuntijoiden roolia ja tehokasta johtamista. Tämä on taas vähentänyt politiikan merkitystä ja lisännyt virkamiesjohdon valtaa, jolloin kuntalaisten valitseman edustuksellisen vallan rooli ja demokratia voivat olla uhattuna.

Tähän haasteeseen pyrkii vastamaan arvojohtaminen (*public value management*) osana verkostohallintaa, jossa edustuksellinen demokratia ja tehokas johto ovat yhdessä (Stoker 2009). Edustuksellinen demokratia yksin voi olla liian vaativa ja arvaamaton luodakseen kurinalaista johtamista ja toisaalta johtaminen ei voi olla täysin demokratiasta, sillä muuten johtaminen voi olla pelkkää puhetta ilman tekoja (Stoker 2009). Stoker myös korostaa, että on tärkeää tuoda arvojohtamisen elementtejä nimenomaan kehittyvän verkostoituneen julkishallinnan tueksi. Tässä tutkimuksessa käytän tästä johtamisen mallista termiä verkostoitunut arvojohtaminen.

Kysymys onkin eri hallinnan ja johtamisen muotojen yhteyksistä. Kuvassa 1. jaottelen erikseen hallintotason, johtamistason eli hallinnon välineet ja toiminnan tason eli toiminnan tasolla tapahtuva vaikuttamisen. Hyvin pintapuolisen tarkastelun perusteella voidaan nähdä, että perinteinen hallinto ja byrokratiaan perustuva malli on hyvin suoralinjainen eikä sillä ole juuri vuorovaikutteista yhteyttä toiminnan tasoon, johon olen nostanut esimerkeiksi kumppanuudet, osallistumisen ja viestinnän. Perinteisessä hallinnon mallissa johdetaan byrokratian ja hierarkian kautta ja toiminnan tasolla vuorovaikutus on lähinnä yksisuuntaista tiedotusta ja viestintää sekä erilaisten normien asettamista. Uuden hallinnan malli taas sisältää monia eri johtamisen välineitä, joista tässä on kuvattu uusi julkisjohtaminen ja verkostoitunut arvojohtaminen. Se myös luo enemmän vuorovaikutusta toiminnan tasoon, esimerkiksi kumppanuuksien ja osallistumisen kautta.



Kuva 1. Perinteinen hallinto ja uusi hallinta eri toiminnan tasoilla; hallinnon taso, johtamistaso ja toiminnan taso.

Seuraavassa taulukossa 3. tarkastelen vielä tarkemmin eri johtamismalleja hallinnan ja johtamisen kannalta tärkeiden muuttujien kautta (Stoker 2009). Taulukko auttaa ymmärtämään eri johtamismallien eroja. Käytännössä eroja voi kuitenkin olla haastavampi tarkastella, sillä usein eri johtamisen mallit ovat toiminnassa limittäin eivätkä esiinny näin selkeinä ja yksittäisinä malleina. On kuitenkin tärkeää ymmärtää erilaisia tunnuspiirteitä näissä johtamisen erilaisissa malleissa.

Esimerkiksi valta on byrokratiassa keskittynyt enemmän poliittisille päättäjille kuin uudessa julkisjohtamisessa ja verkostoituneessa arvojohtamisessa. Uusi julkisjohtaminen painottaa eniten taloudellisia päämääriä ja arvioi taloudellista tehokkuutta. Verkostoituneessa arvojohtamisessa taas haetaan laajempaa konsensusta ja tapauksia käsitellään yksilöllisemmin. Byrokratia luottaa hierarkiseen johtamismalliin ja oikeudenmukaisuus perustuu siihen, että kaikkia samankaltaisia tapauksia käsitellään samalla tavalla.

Taulukko 3. Kriittiset muuttujat eri johtamismallien näkökulmasta.

Kriittiset muuttujat	Byrokratia	Uusi julkisjohtaminen	Verkostoitunut arvojohtaminen
Vallan sijainti ja vastuullisuus	- Poliittiset päättäjät ja poliittiset valtasuhteet - Vaaleilla valitut edustajat ohjaa toimintaa kautta linjan	- Virkamiehet ja johto - Edustajat linjaavat yleiset tavoitteet, joita johto toteuttaa	- Laajemmat avoimet verkostot - Neuvotellaan tavoitteen asettelusta laajemmin
Tehokkuus	- Hierarkkinen top-down	- Taloudellinen tehokkuus, määritelty tavoitteet	- Jatkuva toimintojen arviointi; tukeeko toiminta haluttua tarkoitusta
Strateginen päämäärä	- Poliittinen päämäärä	- Taloudellinen päämäärä	- Laajempi konsensus
Oikeudenmukaisuus	- Kaikki samankaltaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla	- Olemassa vastuullisuuden ja tasapuolisuuden mahdollistava toimintakehys	- Tapauksia käsitellään yksilöllisesti

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys muodostuu siis perinteisen hallinnon ja uuden hallinnan (governance) tarkastelusta eri toiminnan tasoilla. Hallinnan ilmentymisessä pidän tärkeänä johtamista ja tässä tutkimuksessa tarkastelen perinteisen johtamisen lisäksi uuden julkisjohtamisen ja verkostoituneen arvojohtamisen näkökulmaa. Tarkastelen myös sitä, miten hallinta näkyy toiminnan tasolla, jossa keskityn erityisesti kump-

panuuksiin ja niiden eri muotoihin. Pyrin jäsentämään tutkimuksen empiirisiä tuloksia tämän teoreettisen viitekehyksen kautta.

4 Aineisto ja menetelmät

Tutkimus on toteutettu laadullisena tapaustutkimuksena. Tutkimuksen aineisto koostuu kahdesta osasta; Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun virallisista asiakirjoista sekä haastatteluaineistosta. Asiakirjat ovat ohjelmia, strategioita, arviointeja ja vertailuja, jotka käsittelevät Helsingin ja pääkaupunkiseudun ilmastoasioiden hallintaa ja tavoitteita. Lisäksi tutkimusta varten olen käynyt läpi paljon erilaisia kokouspöytäkirjoja sekä omia muistiinpanojani erilaisista kokouksista ja muista tilaisuuksista vuosien 2011-2013 aikana. Toteutetut teemahaastattelut ja asiakirjat luovat monipuolisen tutkimusaineiston Helsingin kaupungin ilmastopolitiikan tarkasteluun.

Tapaustutkimus sopii Helsingin ilmastopolitiikan tarkasteluun, sillä tyypillistä tapaus-tutkimukselle on valita tutkimuskohteeksi yksittäinen tapaus, tilanne, tapahtuma tai joukko tapauksia, joiden tarkastelussa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit (Anttila 1996, 250). Tutkimuksessa pyrin ymmärtämään syvällisesti Helsingin ilmastopolitiikkaa sen omassa kontekstissa, sekä ymmärtämään sen prosesseja ja mekanismeja. Helsingin ilmastopolitiikka on tapauksena laaja, mutta se rajautuu jokseenkin selkeästi kaupungin strategian ja eri ohjelmien luomaan kehikkoon.

Aineiston analysointimenetelmänä olen käyttänyt sisällönanalyysiä, joka on yleisesti laadullisessa tutkimuksessa käytetty menetelmä. Sisällönanalyysi on menetelmänä monipuolinen ja se sopii hyvin tarkoitukseeni kuvata aineistona käytettyjen asiakirjojen ja haastatteluiden sisältöä. Sisällönanalyysi voi perustua moneen eri päättelyn logiikkaan, kuten induktiiviseen eli aineistolähtöiseen päättelyyn tai deduktiiviseen eli teorialähtöiseen päättelyyn (Alasuutari 1999). Tässä tutkimuksessa päättelyä tehdään lähinnä aineistolähtöisesti eli aineistoa luokitellaan ja analysoidaan haastatteluissa esiin tulleiden teemojen perusteella. Analyysitapoina olen käyttänyt sisällön erittelyä, teemoittelua ja tyypittelyä.

4.1 Asiakirjat

Asiakirjoista tutkimukseen on koottu ilmastopolitiikan kannalta merkittävimmät sekä uusimmat asiakirjat noin kymmenen vuoden (2002 -2013) ajalta, painottuen uusimpiin edelleen voimassa oleviin asiakirjoihin. Asiakirjat on listattu ja kategorisoitu julkaisu-vuoden, poliittisen painoarvon sekä tarkoituksen mukaan taulukossa 4. Suurin osa käytetyistä asiakirjoista on tavoitteita ja toimintaa määrittäviä, kuten strategioita tai ohjelmia. Osa asiakirjoista on myös tavoitteita ja toimintaa arvioivia tai tilannekatsauksia ja tausta-aineistoja.

Poliittisella painoarvolla tarkoitan asiakirjan merkitystä Helsingin päätöksenteossa. Mitä suurempi luku asiakirjalla on, sitä keskeisempi on sen asema Helsingin toimintaa ohjaavana Helsingin kaupungin valtuuston tai hallituksen hyväksymänä dokumenttina. Poliittiselta painoarvoltaan pienemmät asiakirjat taas ovat enemmän tausta-aineistoja tai arviointeja. Asiakirjojen analysoinnin ja luokittelun avulla pyrin vastaamaan erityisesti ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, Miten ilmastoasioita hallitaan ja mikä on kumppanuuksien rooli ilmastoasioiden hallinnassa Helsingissä?

Taulukko 4. Aineistona käytetyt asiakirjat

Asiakirjat	Julkaissuvuosi	Poliittinen painoarvo (1-5)	Tavoitteita ja toimintaa määrittävä	Tavoitteita ja toimintaa arvioiva	Tilannereportti tai selvitys
Helsingin kaupungin strategiaohjelmat	2009-2013	5	x		
Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030	2007	3	x		
Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelma	2002	3	x		
Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelman toteuttamisen arviointi 2002 - 2010	2011	3		x	x
Ympäristöpolitiikan arviointi	2008	1		x	
Pääkaupunkiseudun ilmastomuutoksen sopeutumisen strategia	2012	2	x		
Helsingin Energian kehitysohjelma kohti hiilineutraalia tulevaisuutta	2010	4	x		
Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka	2012	5	x		
Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikan päivittämisen taustamuistio	2010	2			x
Globaalin vastuun strategia	2011	3	x		

4.2 Teemahaastattelut

Tutkimuksessani aineistonkeruumenetelmänä on käytetty teemahaastattelua, koska teemahaastattelussa haastateltavat voivat kertoa näkemyksiään omin sanoin ja näin on todennäköisempää saada selville vapaammin ja monipuolisemmin haastateltavan omia ajatuksia. Haastattelu myös sopii hyvin menetelmäksi tutkimukseen, jossa tutkimuksen aihe on sellainen, että vastausten tiedetään olevan monitahoisia ja moniin suuntiin meneviä (Vuorela 2005).

Tutkielmaa varten tein 13 teemahaastattelua vuoden 2012 aikana. Haastateltavat koostuivat Helsingin kaupungin ja sen liikelaitosten ja kuntayhtymän ilmasto- ja energia-asioiden parissa työskentelevistä virkamiehistä, järjestöjen ilmastoasiantuntijoista, Helsingin kaupungin valtuuston jäsenistä sekä yritysten edustajista. Haastatteluiden tukena käytin puolistrukturoitua haastattelurunkoa (Liite 1), jota muokkasin haastateltavan mukaan. Haastatteluissa käytiin läpi muun muassa yleisiä käsityksiä Helsingin ilmastopolitiikasta ja ilmastotavoitteista. Haastatteluissa keskityttiin erityisesti yhteistyön ja kumppanuuksien määrään ja merkitykseen. Lisäksi haastatteluissa käytiin läpi osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikkaan, alueellisen kehityksen merkitystä sekä politiikan avoimuutta. Haastattelurungon luomisessa tarkoituksena oli, että kysymykset olisivat mahdollisimman avoimia ja luonnollisia, eli ne eivät johdattelisi haastateltavaa tiettyyn suuntaan.

Haastatteluiden avulla pyrin saamaan mahdollisimman monipuolisen kuvan Helsingin ilmastopolitiikasta. Tämän vuoksi haastateltaviksi valittiin virkamiesten ja kaupungin valtuutettujen lisäksi kaupungin ilmastopolitiikan kanssa jollain tavalla tekemisissä olevia henkilöitä kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän puolelta. Laajalla haastateltujen valinnalla pyrittiin saamaan vastauksia erityisesti tutkimuskysymyksiin kumppanuuksien roolista ilmastopolitiikassa ja niiden rakentumisesta sekä ilmastopolitiikan hallinnan kehittämisestä.

Taulukossa 5. haastateltavat on jaettu viiteen ryhmään: kaupungin virkamiehet, liikelaitosten ja kuntayhtymän asiantuntijat järjestöjen asiantuntijat, yritysten edustajat ja kaupungin valtuuston edustajat. Yksittäisten haastateltavien tiedot on sovittu pidettävän anonyymeinä, jotta haastateltujen organisaatiot ja työyksiköt eivät käy ilmi. Haastattelut nauhoitettiin ja haastattelutilanteessa tehtiin lyhyitä muistiinpanoja tarpeen mukaan. Myöhemmin haastattelut litteroitiin haastateltavan osalta tarkempaa analysointia varten. Haastattelut kestivät 50 minuutista 1,5 tuntiin.

Taulukko 5. Haastateltujen ryhmät, haastatteluiden lukumäärät, yhteiskesto ja sivumäärä.

Ryhmät	Haastateltavien määrä
Kaupungin virkamies	4
Liikelaitosten ja kuntayhtymän virkamiehet	3
Järjestöjen asiantuntijat	2
Yritysten edustajat	2
Kaupungin valtuuston edustajat	2

Haastattelut analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Jokaisesta litteroidusta haastattelusta kerättiin tutkimuskysymysten kannalta merkittävät asiat haastattelukysymyksistä muodostettujen hakusanojen avulla. Asiat listattiin ja päällekkäiset kohdat poistettiin, jolloin jäljelle jäi 119 asiaa. Tämän jälkeen listaa yhtenäistettiin ja päällekkäisiä asioita yhdistettiin. Lopuksi lista luokiteltiin seuraaviin kategorioihin; byrokratia ja hallinnan haasteet, sisäinen yhteistyö ja tiedonkulku sekä kumppanuudet. Kategoriat syntyivät haastatteluissa esiin tulleiden teemojen kautta. Kategorisoinnin avulla pyritään vastaamaan analyttisemmin tutkimuskysymyksiin. Lisäksi kategorisoinnin avulla pyrittiin selvittämään, mihin teemoihin haastatteluissa esiin tulleet asiat jakautuvat.

Aineiston keräämismenetelmänä haastatteluissa haasteena on, että haastattelija saattaa vaikuttaa tilanteeseen omalla läsnäolollaan ja näin tilanne ei välttämättä vastaa todellisuutta tai tutkimuksen tekijä voi tulkita tilanteen tai haastateltavan sanoman asian väärin. Haastattelussa haastateltava ei myöskään välttämättä kerro todellisia mielipiteitään (Anttila 1996, Hirsjärvi & Hurme 2001). Tässä tutkimuksessa haastattelut tehtiin nimettöminä, jolloin haastateltavan nimeä tai organisaatiota ei voida tunnistaa. Tällä pyrittiin siihen, että haastateltavat puhuisivat avoimemmin ja toisivat rohkeammin esiin oman mielipiteensä.

4.3 Tutkimuksen arviointi ja haasteet

Suurimmat haasteet tutkimuksessa ovat olleet aiheen rajausta ja haastateltavien sekä asiakirjojen valinta. Rajauksessa erityisesti käytettyjen teorioiden valinta oli haastavaa. Hallintaan ja ilmastopolitiikkaan liittyviä teorioita on paljon ja niiden rajausta tähän tutkimukseen loi omat haasteensa. Rajausta oli haastavaa myös tutkimukseen valittavien asiakirjojen osalta, joita lopulta päädyin rajaamaan ajallisella rajauksella sekä niiden virallisuuden ja merkittävyyden perusteella. Valitsin muutamaa taustamuistiota lukuun ottamatta, käsittelyyn pääasiassa kaupungin valtuuston tai hallituksen hyväksymiä laajasti ilmastoteemaa käsitteleviä asiakirjoja viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

Vaikeaa tutkimuksessa oli myös haastateltavien valinta. Lukumäärällisesti päädyin korkeintaan 12 haastatteluun, yhden haastattelun ja aineiston käsittelyn tuottaman työmäärän perusteella sekä haastateltavien suhteellisen vaikean saatavuuden takia. Lopulta haastateltuja tuli kuitenkin 13 sillä yhdessä haastattelussa haastateltiin kahta haastateltavaa samanaikaisesti. Erityisen haastavaa oli saada valtuutettuja haastateltavaksi. Haastavaa oli myös valita haastateltavat henkilöt. Päädyin haastateltavien valinnassa siihen, että yritän haastatella Helsingin ilmastopolitiikan kannalta tärkeässä asemassa olevia virkamiehiä, en kuitenkaan pelkästään johtoasemassa olevia henkilöitä, jotta saisin näkemyksiä käytännön työtä ilmastoasioiden parissa tekeviltä. Halusin myös haastatella valtuutettuja, koska he ovat avainasemassa poliittisen päätöksenteon kannalta. Haastatellut valtuutetut edustavat Helsingin valtuuston kahta pääpuoluetta.

Koska työni käsittelee ilmastopolitiikkaan liittyviä kumppanuuksia, oli tärkeää haastatella myös mahdollisia kumppaneita kolmannelta sektorilta ja yrityksistä. Laaja haastatteluvien valinta tarjosi monipuolisen näkökulman Helsingin ilmastopolitiikkaan, mutta toisaalta haastattelujen rajallisen määrän takia, tietyn tahon edustajia voitiin haastatella vain kahdesta neljään kappaletta, jolloin yhden henkilön näkemykset voivat korostua tutkimuksessa liikaa. Itselleni oli kuitenkin tärkeää saada laaja näkökulma aiheeseen, sillä monissa ilmastopolitiikkaa koskevissa haastattelututkimuksissa on haastateltu vain julkisen hallinnon edustajia.

Tutkimuksen suunnittelussa vaikeaksi osoittautui myös haastatteluaineiston käsittely. Koska juuri aiheeseeni sopivaa tutkimusmenetelmää haastatteluaineiston käsittelemiseksi en löytänyt, päädyin suunnittelemaan sen itse. Lähdin liikkeelle kirjaamalla jokaisen haastatteluista löytyneen tutkimuskysymyksiin liittyvän asian luetteloon, sen jälkeen jaoin luettelon valitsemiini kategorioihin. Lisäksi tarkastelin myös tiettyjen asioiden toistuvuutta haastatteluissa sekä eri haastateltavien ryhmien eroja.

Tutkimuksen haasteista huolimatta tutkimus onnistui hyvin. Aineistoina asiakirjat ja haastattelut täydensivät hyvin toisiaan ja niiden pohjalta löytyi monia yhtenäisiä päätelmiä ja tuloksia Helsingin ilmastopolitiikasta, kumppanuuksista ja niiden hallinnasta. Lisäksi aineisto ja teoria tukivat toisiaan. Teoriasta löytyi tärkeitä tarkastelunäkökulmia aineiston analysointiin ja aineisto taas antoi myös uusia mahdollisuuksia teorian tulkitintaan.

5 Tulokset ja tulosten tarkastelu

Seuraavassa yhdistetyssä tulokset ja tulosten tarkasteluosiossa esitän asiakirjojen ja haastatteluiden pohjalta esiin nousseet havainnot ilmastoasioiden hallinnan ja kumppanuuksien rakentumisesta. Erityisesti tarkastelen kumppanuuksien rakennetta, mikä on niiden suhde ilmastoasioiden hallintaan ja tarkastelen niitä esittämäni teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta.

Ensin esittelen asiakirja-aineiston tärkeimpiä tuloksia, sillä asiakirjat antavat raamit kaupungin ilmastopolitiikalle aina strategisista linjauksista lähtien. On siis tärkeää ymmärtää asiakirjojen merkitys ja niiden taustalla tehty työ.

Tämän jälkeen käsittelen tarkemmin haastattelujen ja asiakirjojen avulla tutkimuksessa nousseita tuloksia sekä tulosten tarkastelua. Olen jaotellut tulokset kolmen teeman alle;

- 1) byrokratia ja hallinnan haasteet
- 2) sisäinen yhteistyö ja tiedonkulku
- 3) kumppanuuksien merkitys

5.1 Helsingin ilmastopolitiikka asiakirjoissa

Asiakirjat luovat kaupungin ilmastotyölle toimintakehikon, jossa määritellään toiminnan tavoitteet, luodaan tulevaisuuden visiot ja kerrotaan tärkeimmät toimenpiteet. Asiakirjoja analysoin ilmastopolitiikkasisällön osalta sekä käyn läpi niistä löytyviä ristiriitoja ja yhtäläisyyksiä.

Tutkimuksen asiakirjat osoittavat, että kaupungilla on voimakas tahtotila hillitä ilmastomuutosta ja toimia ympäristöystävällisesti. Asiakirjat osoittavat myös sen, että ilmastomuutoksen hillintä vaatii toimia kaikilta kaupungin sektoreilta. Kaikkia tutkimuksen strategia- ja ohjelmamuotoisia asiakirjoja yhdistää 'julistava' sävy. Usein esiintyvät ilmaukset edelläkävijyys ja vastuunkanto. Strategiat ja ohjelmat myös käsittelevät asioita hyvin yleisellä tasolla eivätkä määrittele kovin tarkasti toimenpiteitä tai vastuutahoja. Tästä syystä strategian ja käytännön toimenpiteiden yhteyttä on hankala selvittää.

Monet keskeiset asiakirjat ovatkin tulevaisuuteen suuntaavia ohjelma- ja strategiapapereita, mutta seurantatietoa näissä asiakirjoissa linjatuista toimista on vaikea löytää. Asiakirjoja, joissa ilmastopolitiikan toteuttamisesta raportoidaan on vähemmän, lähinnä vuosittainen ympäristöraportti ja energiansäästöneuvottelukunnan (ESNK) raportti.

Eikä näissäkään asiakirjoissa suoraan vastata esimerkiksi kaikkiin strategioissa linjattuihin tavoitteisiin.

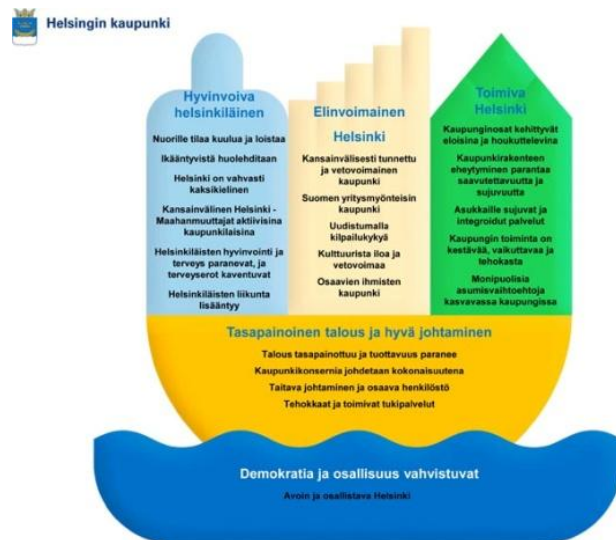
Tärkeimmät kaupungin toimintaa linjaavat asiakirjat ovat Helsingin kaupungin strategiat (Strategiaohjelmat 2009-2012 ja 2013-2016). Strategioiden tarkoituksena on kuvata kaupungin toimintaa ja tavoitteita kokonaisuutena. Kaupunginhallituksen hyväksymässä strategiassa kuvataan Helsingin kaupungin visio, arvot ja eettiset periaatteet neljän vuoden valtuustokaudelle. Strategioiden toteuttaminen on yhteisvastuullista kaikille kaupungin virastoille ja liikelaitoksille.

Helsingin kaupungin strategiassa 2009- 2012 esitellään strategiset tavoitteet, kriittiset menestystekijät ja toimenpiteet. Strategiaohjelma on jaettu neljään pääkohtaan, jotka ovat hyvinvointi ja palvelut, kilpailukyky, kaupunkirakenne ja asuminen sekä johtaminen. Strategian kohdassa kaupunkirakenne ja asuminen on omiksi toimenpidealueiksi nostettu kaupunkirakenteen eheyttäminen ilmastonmuutokseen vastaamiseksi sekä liikennejärjestelmien kehittäminen kestävien liikennemuotojen edistämiseksi. Kaupungin strategiassa on näin painotettu ilmastoasioita. Myös kaupungin yhtenä arvona on ekologisuus, joka korostaa kaupungin pyrkimystä ympäristöasioiden edistämiseen.

Kaupungin visio kiteyttää sekä alueellistumisen että ympäristön tärkeyden kaupungille:

”Metropolialuetta kehitetään yhtenäisesti toimivana alueena, jossa on luonnonläheinen ympäristö ja hyvä asua, oppia, työskennellä sekä yrittää.”

Uusi strategiaohjelma 2013- 2016 painottaa entisestään tasapainoista taloutta, hyvää johtamista sekä demokratian ja osallisuuden vahvistamista. Ilmastoasioiden kannalta tärkeitä uusia linjauksia ovat muun muassa seuraavat kohdat:



Kuva 2. Helsingin strategia 2013-2016 tiivistettynä.

- 1) Rakennetaan kumppanuuksia elinkeinoelämän kanssa siten, että yritysten kilpailukyky ja ympäristövastuullisuus vahvistuvat ja syntyy uutta innovatiivista liiketoimintaa esimerkiksi älykkäiden teknologioiden, resurssitehokkuuden ja hiilineutraalien tuotteiden ympärille
- 2) Koko Helsingin hiilidioksidipäästöjä vähennetään 30 % vuoteen 2020 mennessä (1990)
- 3) Edistetään uudenlaisten ympäristö- ja energiateknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa yhteistyössä yritysten sekä tutkimus- ja kehittämistahojen kanssa

Strategia luo toiminnalle hyvin kunnianhimoiset tavoitteet ja paljon toteutettavia toimenpiteitä. Kaupungin strategiat painottavat kumppanuuksien merkitystä. Tärkeänä nähdään erityisesti kumppanuudet elinkeinoelämän kanssa. Erityisesti uusi strategia 2013- 2016 painottaa kumppanuuksia elinkeinoelämän kanssa sekä korostaa energia- ja cleantech -ratkaisuiden liiketoimintamahdollisuuksia. Kumppanuudet ovat etenkin strategisia ja oletuksena on voimakas koherenssi kumppaneiden kesken (Östhol & Svensson 2003). Helsingin kaupunki strategiansa perusteella haluaa luoda kumppanuuksia elinkeinoelämän kanssa kaupungin ilmastopäästöjen vähentämiseksi, joka koetaan kaupungin ja yritysten yhteiseksi intressiksi.

Strategioissa esitetyt toimenpiteet ovat kuitenkin hyvin yleisellä tasolla, esimerkiksi toimenpiteiden vastuutahoa ole nimetty eikä toimenpiteitä ole aikataulutettu. Strategioissa ei esitetä myöskään toimenpiteiden toteuttamiseksi jatko-ohjeita eikä strategiasta suoraan käy ilmi seurataanko toimenpiteiden toteutumista. Uuden strategian toteutuksesta on julkaistu täytäntöönpanopäätös (Pöytäkirja 20/2013). Täytäntöönpanopäätöksessä on esitetty jatkotoimenpiteitä strategian tavoitteisiin ja valtuutettu tiettyjä hallintokuntia toimenpiteisiin. Täytäntöönpanopäätös ei kuitenkaan kata läheskään kaikkia ilmastopolitiikkaan liittyvien tavoitteiden toteuttamista.

Strategian lisäksi merkittävin ympäristöasioita ohjaava asiakirja on Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka, joka hyväksyttiin syyskuussa 2012. Ympäristöpolitiikkaa on edeltänyt pitkä ympäristöjohtamisen ja kestävän kehityksen työ, jonka yksi merkittävimmistä asiakirjoista oli Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelma 2002-2010. Toimintaohjelma oli hyvin laaja ja kokonaisvaltainen. Toimintaohjelmaa edelsi nelivuotinen ohjelmatyö, joka oli vuorovaikutteinen prosessi, johon osallistui kaupungin hallintokuntien lisäksi asukasyhteisöjä, kansalaisjärjestöjä ja muita intressitahoja. Kaupunginvaltuusto hyväksyi toimintaohjelman vuonna 2002 ja Helsinki oli silloin ensimmäinen Euroopan pääkaupunki, jolla oli valtuuston hyväksymä kestävän kehityksen strategia ja toimintaohjelma. Ohjelman rinnalla kehitettiin myös kaupungille kestävän kehityksen yleisindikaattorit, joiden seuranta jatketaan yhtä. Toimintaohjelman päätavoitteet kattavat kestävän kehityksen mukaisesti ympäristöllisen ulottuvuuden lisäksi taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen ulottuvuudet. Monet ohjelman tavoitteet olivat aikaansa edellä ja ne voidaan edelleenkin nähdä ajankohtaisina ja kunnianhimoisina tavoitteina, kuten esimerkiksi tavoitteet *4. Elinkaariajattelun sisällyttäminen kaupungin fyysiseen suunniteluun ja rakennustoimintaan* ja *5. Vuorovaikutuksen ja kansalaisosallistumisen lisääminen sekä kumppanuuksien vahvistaminen*. Ohjelmassa tavoitteiden pohjalta kirjattiin yksityiskohtaiset ja suurelta osin hyvin konkreettiset toimenpiteet.

Myöhemmin laaja-alainen toimintaohjelma nähtiin kuitenkin liian raskaana ja ehkä myös tehottomana kokonaisuutena, jota on vaikea koordinoita. Uutta ohjelmaa ei ole

enää vuoden 2010 jälkeen valmisteltu, vaikka sen laaja-alaisuus ja konkreettiset toimenpide-ehdotukset nähtiin arvioinnissa ohjelman vahvuuksiksi.

Vuoden 2010 jälkeen odotukset suunnattiin kaupungin uuteen ympäristöpolitiikkaan, joka viimein hyväksyttiin syyskuussa 2012. Helsingin kaupungin uuden ympäristöpolitiikan on tarkoitus tuoda yhteen kaupungin ylimmän johdon asettamat ympäristöpolitiikan yleiset tavoitteet, nyt kun kokonaisvaltaisia ympäristöohjelmia ei enää toteuteta. Uutta ympäristöpolitiikkaa on valmisteltu jo vuodesta 2010 lähtien ja valmisteleva työryhmä sai ehdotuksen valmiiksi jo 2011 alkuvuodesta. Sen jälkeen ympäristöpolitiikka on ollut kaupunginvaltuuston käsittelyssä muutamia kertoja ennen sen hyväksymistä.

Ympäristöpolitiikan kahdeksan osa-alueen tavoitteet on jaoteltu pitkän ja keskipitkän aikavälin tavoitteisiin. Nämä kahdeksan osa-aluetta ovat: ilmastonsuojelu, ilmansuojelu, meluntorjunta, vesiensuojelu, luonnon suojelu, hankinnat, jätteet ja materiaalihokkuus, ympäristötietoisuus ja -vastuullisuus sekä ympäristöjohtaminen ja kumppanuudet. Ympäristöpolitiikan päivittämistä varten on laadittu myös kattava taustamuistio, jossa nämä kahdeksan osa-aluetta käydään läpi yksityiskohtaisesti. Lisäksi taustamuistiossa esitetään ympäristöpolitiikan vaikutusten arvioinnin tulokset. Ympäristöpolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet eivät kaikissa alueissa ole kovin konkreettisia, mutta haastavia. Esimerkiksi ilmastonsuojelun pitkäaikavälin tavoitteet ovat:

- 1) *Helsinki tavoittelee hiilineutraalia tulevaisuutta vuoteen 2050 mennessä*
- 2) *Helsinki on eturivin toimija energiatehokkuudessa, ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.*

Lyhyemmän aikavälin tavoitteet 20 % energiatehokkuuden parantamisesta ja uusiutuvan energian osuuden kasvattamisesta ovat kuitenkin melko kunnianhimottomia verrattuna pitkän aikavälin tavoitteisiin. Osiossa ympäristöjohtaminen ja kumppanuudet ei ole ollenkaan määritelty pitkän aikavälin tavoitteita, mutta keskipitkän aikavälin tavoitteet ovat selkeitä ja kattavia. Esimerkiksi:

- *Virastot ja tytäryhteisöt sisällyttävät ympäristöjohtamisen toimintaansa noudattaen kevennettyjen ympäristöjärjestelmien periaatteita.*

- *Ympäristöjohtaminen otetaan osaksi virastojen ja liikelaitosten tulospalkkiojärjestelmää ja muita palkitsemisen muotoja.*

Neljäs merkittävästi Helsingin ilmastopolitiikkaa tulevaisuudessa ohjaava ohjelma on Helsingin Energian kehitysohjelma. Helsingin ilmastotavoitteiden täyttämiseksi Helsingin Energian toimenpiteet ovat avainasemassa. Kehitysohjelman päätavoite on löytää ratkaisuja, joilla päästään Helsingin kaupungin asettamiin energiapoliittisiin tavoitteisiin, joista uutena on Helsingin tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Vuonna 2010 laadittu kehitysohjelma esittelee suppeasti tulevia toimenpiteitä. Suurimmat muutokset liittyvät tulevaisuuden tuotannon muutoksiin, joiden tarkemmat päätökset ovat vielä työn alla ja tuotantomuutoksista päätetään vuonna 2015, jolloin Helsingin Energia on kehittämässä pidemmän aikavälin kehitysohjelmaa.

Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030 valmistui vuonna 2007 pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyönä. Strategia korostaa alueellisen yhteistyön merkitystä ja yli kuntarajojen ylittävien toimintojen tärkeyttä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Helsingin näkökulmasta tämä alueellinen strategia ei ole noussut kovin merkittävään asemaan ilmastopolitiikassa. Myös Helsingin seudun ympäristöpalveluiden (HSY) 2012 julkaisema pääkaupunkiseudun ilmastomuutoksen sopeutumisen strategia on ainakin toistaiseksi jäänyt vähälle huomiolle. Helsingin seudun ympäristöpalvelut on vuonna 2012 lähtenyt selvittämään 2007 valmistuneen pääkaupunkiseudun ilmastostrategian päivittämistä.

Perehtyminen asiakirjoihin osoittaa, että ilmastoasioihin liittyen on paljon asiakirjoja ja monien sisältö on suurimmaksi osin samaa, mutta myös erilaisia painotuksia esiintyi. Eri ohjelmista ja strategioista ei syntynyt selkeää kokonaisuutta kaupungin ilmastoasioiden hallinnasta, mikä teki asiakirjojen tulkinnasta ja arvottamisesta haastavaa. Esimerkiksi uudessa Helsingin strategiaohjelmassa on kirjattu päästöjä vähennystavoitteeksi 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, kun tämä tavoite aikaisemmin hyväksytyssä ympäristöpolitiikassa on 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Uuden päästötavoitteen kirjaaminen ympäristöpolitiikkaan vaatisi jälleen kaupungin valtuuston hyväksynnän. Myös alueellisissa tavoitteissa on ristiriitaa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun ilmastostrategiassa päästövähennystavoite on 39 prosenttia per asukas vuoteen 2030 mennessä.

sä, kun taas Uudenmaan tavoitteena on ilmastoneutraali maakunta vuoteen 2033 mennessä. Helsingin tavoite on olla hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Näiden ristiriitojen vuoksi ilmastopolitiikka pääkaupunkiseudulla vaikuttaa epäselvältä ja sitä on hankala tulkita.

Haastatteluissa käy ilmi, että osa haastatelluista virkamiehistä suhtautui skeptisemmin pääkaupunkiseudun ilmastostrategian päivittämisen tarpeellisuuteen, kuin esimerkiksi kolmannen sektorin ja yritysten edustajat. Monet myös painottavat, että päällekkäisiä strategioita tulisi välttää varsinkin, jos ne eivät neuvottele keskenään. Toisaalta kolmannen sektorin ja yritysten edustajat sekä osa virkamiehistä ja tytäryhteisöjen edustajista, näkivät pääkaupunkiseudun ilmastostrategian roolin merkittävänä ja kannattivat pääkaupunkiseudun tasoista suunnittelua ilmastoasioissa, kunhan kerroksittaiset strategiat aina kuntatasolta valtakunnan tasolle ovat linjassa ja edistävät yhtenäisiä tavoitteita. Lisäksi etenkin kolmannen sektorin puolelta kannatettiin paikallisdemokratian lisäämistä ja päätöksenteon ja strategiatyön tuomista kaupunginosatasolle. Osa haastateltavista koki pääkaupunkiseudullisen tason ja toisaalta mahdollisen kaupunginosatason tärkeämmäksi kuin kaupungin tason. Syynä tähän, että tarvitaan vahvaa alueellista päämäärää ja tavoitteita, sillä kaupungin taso on asukkaan näkökulmasta liian laaja.

Haastatellut valtuuston edustajat toivovat enemmän selkeyttä ilmastopolitiikkaan ja sitä käsitteleviin asiakirjoihin. Eri ohjelmien paljous on haastavaa päättäjän näkökulmasta, sillä niiden kaikkien hallitseminen vaatii paljon aikaa. Lisäksi päättäjät toivovat, että heille tulisi enemmän ajantasaista tietoa kaupungin eri virastoista, miten ilmastotyö etenee eikä pelkästään raportoitaisi yli vuosi sitten tehdyistä asioista.

”Uusien tavoitteiden lisäksi pitäisi johdolta tulla kovempia vaatimuksia seurantaan, esimerkiksi kolmen kuukauden seuranta tekee läpinäkyväksi onko tavoitteiden vaatimia toimia toteutettu.”

Monet ohjelmat ja strategiat saavat haastateltavilta kritiikkiä myös siitä, että ne ovat ylimalkaisia ja kaunopuheisia, eivätkä määrittele konkreettisia toimenpiteitä. Tällaista

kritiikkiä on saanut muun muassa syksyllä 2012 julkaistu globaalin vastuun strategia, jota on kuvailtu laimeaksi ja sen on sanottu sisältävän vain vähän konkreettisia avauksia.

5.2 Poliittista valtaa vai virkamiesvaltaa?

Asiakirjoista käy ilmi, että osa niistä on valmisteltu pitkälle oman hallintokunnan sisällä ja osa taas hallintokuntarajat ylittävissä työryhmissä. Mitään yleistä käytäntöä asiakirjojen valmistelusta ei näytä olevan. Haastatteluissa käy ilmi, että usein asiakirjat tulevat lausunnoille hyvin myöhäisessä vaiheessa. Lisäksi joillain virkamiehillä on niin sanottu tupla-agentin rooli, sillä he ovat edustajina valmistelutyöryhmässä ja myöhemmin he kirjoittavat tai kokoavat oman virastonsa lausunnot valmisteltuun asiaan, jolloin yksittäisellä virkamiehellä voi olla paljon valtaa kyseisessä asiassa, jos hän ei ole käynyt keskusteluja valmistelusta oman virastonsa sisällä. Haastatteluissa käykin ilmi, että joissain tapauksissa yksittäisellä virkamiehellä saattaa olla juuri tupla-agenttiroolin takia erittäin paljon valtaa yksittäisen asian valmistelussa. Voi olla, että virkamies toimii hyvin itsenäisesti niin valmistelu- kuin lausuntovaiheessa.

”Kaupungin omissa strategioissa ja ympäristöpolitiikkatyössä on tupla-agentti fiilis, olen mukana tekemässä papereita ja lisäksi kirjoittamassa lausuntoja niihin.”

Toisaalta voi myös käydä niin, että virasto lausuu asiasta poikkeavan lausunnon kuin mitä valmistelussa on esitetty. Tämä osoittaa, että työryhmään osoitetulla virkamiehellä ei ole tarpeeksi mandaattia päättää oman virastonsa kantaa, jolloin voidaan kyseenalaistaa virkamiehen työpanoksen tarpeellisuus valmisteluryhmässä. Tupla-agentin rooli saattaa siis olla virkamiehille myös turhauttava.

Ylipäättään valmistelu on hyvin virkamiesvetoista, eikä ainakaan tässä tutkimuksessa mukaan otettujen kaupungin strategioiden ja ohjelmien valmisteluun ole juuri otettu mukaan kolmatta sektoria tai elinkeinoelämää, vaikka kaupungin strategiassa painotetaan kumppanuuksia ja yhteistyötä etenkin elinkeinoelämän, mutta myös kaupunkilaisien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Siitä huolimatta heitä ei ole otettu mukaan valmistelemaan päätöksiä, jotka koskettavat koko kaupunkia. Eräs virkamies tote-

aakin, että ” pitäisi ehkä ottaa yrityksiä mukaan suunnitteluun ja strategioiden laadintaan.
”

Yksi tärkeä huomio on se, että keskeisten ohjelmien ja strategioiden valmistelu- ja etenkin hyväksymisprosessit ovat olleet erittäin hitaita. Monien tämän tutkimuksen asiakirjojen valmistelu ja hyväksyntä ovat olleet vuosien prosesseja. Tämä herättää kysymyksen siitä, ovatko asiakirjat vanhentuneita jo hyväksymisvaiheessa ja toisaalta kuinka ajankohtaisiin ja nopeita toimia vaativiin asioihin näin hitaasti valmistuvilla strategioilla ja ohjelmilla voidaan vastata. On esimerkkejä myös siitä, että päätöksenteossa ja hyväksymisprosessien pituudessa on eroa, esimerkiksi riippuen asian taloudellisesta painoarvosta. Esimerkiksi siihen, että Helsingin parhaat energiatehokkuuskäytännöt (PEK) –selvitys saatiin käsiteltyä kaupungin hallituksessa meni noin 1,5 vuotta sen valmistumisesta.

Usein asiakirjat muuttavat muotoaan valmistelun aikana ja valitettavan usein proaktiivisimmat ehdotukset karsitaan, varsinkin jos ne vaativat erityisiä taloudellisia panostuksia. Joitain kilpailukyvyllä tärkeitä päätöksiä on saatu nopeasti hyväksyttyä, mutta esimerkiksi ilmastoasiat etenevät usein hitaasti, sillä ne saattavat sisältää hankalia taloudellisia ja kilpailukykyyn vaikuttavia kysymyksiä. Tämä osoittaa, että nopeamman päätöksenteon mallit ovat kaupungilla mahdollisia, jos vain yhteinen tahtotila löytyy.

Asiakirjojen ja niiden valmisteluprosessien perusteella voidaan sanoa, että Helsingin ilmastopolitiikassa on paljon perinteisen hallinnon ja byrokratian piirteitä, jossa toimijana on julkinen sektori ja kunnan rooli on edellyttävä, käskevä ja kontrolloiva (Bulkeley & Betsill 2003). Pyrkimys kohti uudenlaista verkostomaisempaa hallintaa (*networked governance*) näkyy asiakirjoissa, tavoitteina lisätä yhteistyötä ja kehittää uudenlaisia kumppanuuksia erityisesti elinkeinoelämän kanssa. Ilmastopolitiikkaan liittyvien kumppanuuksien kohdalla painotetaan strategisia kumppanuuksia ja projektikumppanuuksia, jolloin kumppaneilla oletetaan olevan sama vahva intressi tai yhteinen projekti asioiden edistämiseen (Östhol & Svensson 2002).

Muita tutkimuksessa käyttämiäni asiakirjoja oli Helsingin ympäristöpolitiikan arviointi vuodelta 2008 ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2011. Sisäisen tarkastuksen raportissa nousee esiin pääkaupunkiseudun ilmastotavoitteiden toteutuminen. Arvioinnissa todetaan, että *”Ilmastonmuutoksen hillintää koskeva työ tulee organisoida nykyistä selkeämmin kaupunkitasolla ja sopia yhteistyöstä ja työnjaosta pääkaupunkiseudun tasolla.”*

Tähän mennessä kaupunki on keskittynyt paljon ilmastotavoitteiden asettamiseen ja erilaisten ohjelmien ja aikakirjojen laatimiseen. Tehdyn selvityksen mukaan kaupungissa on asetettu yli 300 ilmastoasioiden edistämiseen liittyvää toimenpidettä. Kuitenkaan varsinaista ilmastoasioiden toimenpideohjelmaa näiden yli 300 toimenpiteen toteuttamiseksi ei ole tehty, toisin kuin monessa muussa Euroopan kaupungissa (Leikola, 2012). Yksi tärkeä havainto asiakirjojen analysoinnista on seurantatiedon puute toimenpiteiden toteutuksesta. Etenkin strategioiden tavoitteiden seuranta tulisi kehittää. Toisaalta haastatteluissa käy ilmi, että seurantatietoa on paljon enemmän kuin sitä raportoidaan eli huomiota pitäisi kiinnittää myös seurantatiedon parempaan hyödyntämiseen.

Toinen merkittävä havainto on ilmastopolitiikan epäselvyys asiakirjoissa. Monet erilaiset ohjelmat, ristiriitaiset tavoitteet ja sadat eri toimenpiteet tekevät ilmastopolitiikasta raskasta ja vaikeasti ymmärrettävää. Haastatteluissa ilmenee, että myös asiaan perehtyneiden virkamiesten on vaikea pysyä ajan tasalla kaikista ilmastotavoitteista ja niiden edistymisestä. Lisäksi ohjelmia ja seurantatietoa on vaikea löytää, koska sitä on sekalaisesti eri virastojen Internet-sivuilla ja päätöselinten julkisissa pöytäkirjoissa, joista tiedon etsiminen on työlästä. Helsingin tulisikin panostaa parempaan ja selkeämpään ulkoiseen viestintään. Esimerkiksi Tukholman kansainvälisiltä sivuilta löytyy heti organisaatio ja politiikka osion alta ylimpänä kestävä kaupunki, jonka alta muun muassa löytyy Tukholman energia ja ilmastotoimintasuunnitelma sekä ilmastoaloitteet. Helsingin englanninkielisiltä sivuilta löytyy ainoastaan hakusanalla lyhyt teksti, jossa ei edes kerrota Helsingin ilmastotavoitteita. Suomeksi Helsingin ilmastotietoa on koottu Stadin Ilmasto-sivustolle, mutta sivuston löytäminen voi olla vaikeaa, jos ei tiedä sen olemassa oloa.

Monet ohjelmat ja sitoumukset teettävät virkamiehillä paljon työtä. Onkin aiheellista kysyä, onko monilla eri ohjelmilla ja tavoitteilla itseään työllistävä vaikutus, joka syö resursseja todelliselta ilmastotyöltä. Yksi haastatelluista virkamiehistä kuvaa ohjelmien työllistävää vaikutusta:

”Jos sopimukset ja ohjelmat eivät täydennä toisiaan, niin seurantavelvoitteet vievät paljon resursseja. Liikaa ollaan oltu ohjelma- ja strategiatasolla, jossain vaiheessa pitää lopettaa se homma ja pistää toimeksi.”

Monissa eri strategioissa, ohjelmissa ja toimenpiteissä onkin se vaara, että niiden seurannasta ja päivittämisestä tulee itseään työllistävä järjestelmä, johon suurin osa ilmastotyön resursseista uppoaa. Osittain tämä seurannan ja raportoinnin viemä ajanmäärä johtuu vanhanaikaisista ja tehottomista raportointikäytännöistä, jolloin samoja asioita raportoidaan useaan kertaan eri tahoille. Helsingissä on käytetty paljon myös resursseja erilaisten selvitysten ja katselmusten tekoon, mutta niistä syntyvien toimenpide-ehdotusten toteuttamisesta ei ole kunnollista seurantaakaan. Haastatteluissa tulee ilmi myös, että kaupungin sisällä eri toimijoiden välillä pitäisi olla enemmän yhteistyötä ja monet haastatellut toivoivat ilmastoasioille omaa työryhmää.

5.3 Byrokratia ja hallinnan haasteet

Seuraavissa kappaleissa 5.3.1, 5.3.2 ja 5.3.3 tulen käsittelemään tutkimuksen tuloksia syvällisemmin haastatteluaineiston analyysin perusteella. Haastatteluaineistosta poimittiin sisällönanalyysin avulla esiin keskeiset ilmastopolitiikkaan vaikuttavat asiat. Yhteensä näitä eri asioita nousi esiin 119 kappaletta, jotka jaettiin kolmeen pääteemaan;

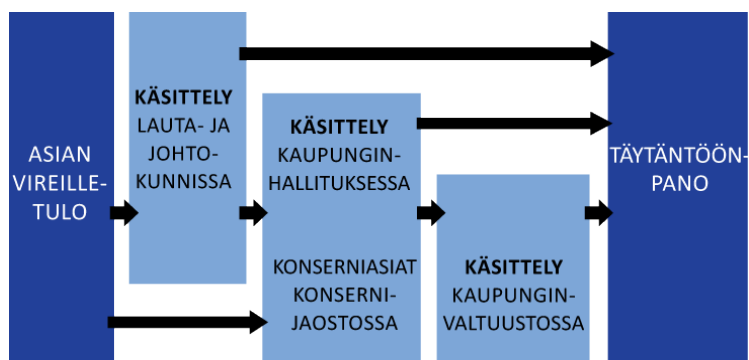
- 1) byrokratia ja hallinnan haasteet
- 2) sisäinen yhteistyö ja tiedonkulku
- 3) kumppanuuksilla kohti hallintaa

Selvästi eniten asioita nousi esiin hallintaan ja byrokratiaan liittyen, yhteensä 77 kappaletta. Tämä osoittaa sen, että ilmastoasioiden hallintaan liittyy monia haasteita. Seuraavissa kappaleissa jaottelen ja käsittelen näitä asioita hallintorakenteen, hallinnon hitauden, byrokratian sekä avoimuuden ja demokratian kautta.

5.3.1 Hallintorakenne ja sen kompleksisuus

Sekä asiakirjat että haastattelut osoittavat, että ilmastoasioiden hallinta Helsingin kaupungin organisaatiossa on sekava ja hyvin haastava kokonaisuus. Ilmastoasiat ovat saaneet koko ajan suuremman painoarvon viimeisen kymmenen vuoden aikana, johon asiakirja-aineisto sijoittuu. Myös haastatteluissa tulee ilmi, että ilmastoasioiden painoarvo on noussut merkittävästi. Sekä asiakirjat että haastattelut osoittavat, että kaupunki on sitoutunut moniin kunnianhimoisiin ilmastotavoitteisiin. Kaupunki ei kuitenkaan vielä ole pystynyt selkeästi implementoimaan ilmastotyötä sen laajaan organisaatioon, vaan ilmastotyö on tilassa, jossa se näyttäytyy sekavana ja hallitsemattomana kokonaisuutena.

Helsingin kaupungin organisaatio on hyvin laaja ja se koostuu kaupungin valtuustosta ja hallituksesta sekä monista eri lauta- ja johtokunnista sekä niiden alla olevista virastoista ja liikelaitoksista. Kuvassa 3. on kuvattu päätöksenteon etenemistä kaupungin hallinnossa. Useat päätökset käyvät läpi koko päätöksenteko ketjun lautakunnasta, hallitukseen ja sieltä valtuustoon. Monet, esimerkiksi ilmastoon liittyvät kysymykset, ovat niin laajoja, että niitä valmistellaan eri virastojen edustajista koostuvissa työryhmissä, jonka jälkeen ne käyvät monien eri virastojen lautakunnissa ja lausunnoilla ennen varsinaisia käsittelyjä hallituksessa ja valtuustossa. Päätökset harvoin hyväksytään ensimmäisellä kerralla, vaan usein asiat palaavat takaisin valmisteluun ja lausunnoille.



Kuva 3. Päätöksenteon kulku Helsingin kaupungin hallinnossa.

Helsingin päätöksenteossa kuvastuu hyvin perinteinen hallinto ja byrokratia. Juuri näissä ydinrakenteissa byrokratia on säilynyt tarpeellisena osana hallintoa ja se takaa selkeän ja määritellyn sekä tekniseen tietoon perustuvan päätöksenteon (Vartola, 2007).

Byrokratian käänköpuolena on päätöksenteon hitaus, joka on etenkin yrityksille haastavaa yhteistyöprojekteissa. Yksi haastateltu yrityksen edustaja kritisoi lautakuntaa jopa turhana välivaiheena ja byrokratian lisääjänä päätöksenteossa.

Helsingin organisaatio jakautuu neljän apulaiskaupunginjohtajan alle rakennus- ja ympäristötoimeen, kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimeen, sosiaali- ja terveystoimeen sekä sivistys- ja henkilöstötoimeen. Organisaatio on siis jakautunut näihin neljään niin sanottuun siiloon ja kaikki haastatellut kokevat ettei näiden siilojen välillä ole tarpeeksi vuorovaikutusta. Ilmastoasioiden kannalta erityisesti rakennus- ja ympäristötoimen sekä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen jakautuminen eri apulaiskaupunginjohtajien alle on ongelmallista. Yksi haastatelluista yrityksen edustajista toteaa, että:

”Helsingillä on selvä ongelma siinä, että johto on jakautunut siiloihin. On tietty kaupunginjohtajat omalla alueellaan eikä liikuta yli rajojen.”

Jo aikaisemmin esiin tullut erilaisten ilmastoon liittyvien strategioiden ja tavoitteiden paljous ja päällekkäisyys, joka on ongelma myös hallinnon kannalta. Ne raskauttavat ja hidastavat hallintoa ja tuottavat paljon valmistelu- ja seurantatyötä. Helsingin virkamiehistä useat haastatellut ovat sitä mieltä, että päällekkäiset strategiat eivät ole välttämättömiä, kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudun ilmastostrategia ja kaupunkien

omat strategiat. Osa taas kokee kerroksittaiset ilmastostrategiat, esimerkiksi kunnan-
tason ja seuduntason strategiat toimiviksi, jos ne muodostavat yhtenäiset ja selkeät
tavoitteet, joissa rakennetaan selkeä linja ylätason strategioista aina käytännön toi-
menpiteisiin. Helsingissä näin ei kuitenkaan ole nykyisten strategioiden osalta.

Haastatelluista erityisesti kolmannen sektorin edustajat esittivät idean kaupunginosa-
tasoisten ilmastostrategioiden ja ohjelmien tekemisestä. Pääkaupunkiseudun ilmasto-
strategiaa monet pitivät yksinään aivan liian laajana ja myös Helsingin tasoista ilmasto-
ohjelmaa pidettiin haastavana kaupungin suuren koon takia. Tästä näkökulmasta kau-
punginosatasoinen ilmastostrategia voisi parantaa ilmastoasioiden hallintaa Helsingis-
sä. Tämä kuitenkin toisi paljon haasteita nykyiselle hallintorakenteelle, sillä Helsingissä
ei ole tällä hetkellä minkäänlaista toimivaa kaupunginosahallintoa. Monissa muissa Eu-
roopan kaupungeissa tällainen kaupunginosamalli on toiminnassa ja siitä on saatu hyviä
tuloksia. Esimerkiksi Oslolla on 15 kaupunginosaorganisaatiota, jotka vastaavat muun
muassa perusterveydenhuollosta. Kööpenhaminassa taas perustettiin kaudella 2005-
2009 12 paikallisneuvostoa joiden pääasiallinen tehtävä on antaa lausuntoja kunnan
poliittiselle johdolle fyysistä kaavoitusta, ympäristöä, terveyttä ja kulttuuria koskevista
asioista (Sandberg, 2012).

Haastatteluissa kysyttiin myös tavoitteiden asettamisesta ja sen osalta vastaukset ovat
ristiriitaisia. Noin puolet haastatelluista on sitä mieltä, että nykyiset tavoitteet ovat on-
nistuneita ja jopa kunnianhimoisia. Loput taas kokivat tavoitteet riittämättömiksi. Ta-
voitteiden toivottiin olevan linjaakkampia, konkreettisempia ja kunnianhimoisempia.
Erityisesti kolmannen sektorin edustajat peräänkuuluttivat kunnianhimoisempia ja
konkreettisempia tavoitteita. Muuten mielipiteet tavoitteista jakautuivat melko tasai-
sesti virkamiesten, valtuutettujen ja yritysten edustajien kesken. Tavoitteita kuitenkin
pidettiin erittäin tärkeänä osana ilmastopolitiikkaa, joka antaa ilmastotyölle vision tule-
vaisuuteen. Nykyisiä tavoitteita tulisi kuitenkin selkeyttää.

Melkein kaikki haastatelluista olivat sitä mieltä, että uusia strategioita tai ohjelmia ei
enää tarvita. Haastateltujen mielestä Helsinki sekä alueelliset toimijat ovat keskittyneet
liikaa strategioiden, ohjelmien ja tavoitteiden laadintaan. Haastateltavien mielestä pi-

täisi keskittyä enemmän konkreettisten toimenpiteiden toimeenpanoon ja tavoitteiden täyttymisen seurantaan. Ilmastopolitiikan rooli on haastava, sillä sen täytyisi samaan aikaan luoda kattava viitekehys ja strategia ilmastoasioiden hoitoon, mutta samalla sen pitäisi olla konkreettinen. Yksi haastateltu toteaa, että *"on tärkeää, miten pienet asiat ja strategiat kohtaa, jolloin vaikuttavuus kasvaa."* Eli tekojen ja strategioiden tulisi edetä yhtäaikaaisesti ja tukea toisiaan.

Tutkimuksessa tuli esiin myös ilmastoasioita edistävien virkamiesten valta lopullisissa päätöksissä. Vaikutusvalta lopullisiin päätöksiin riippuu hyvin paljon virkamiehen asemasta ja roolista valmisteluvaiheessa. Niin kuin jo aikaisemmin asiakirjojen analysoinnissa toin esiin, ovat ilmastoasioita edistävät virkamiehet mukana työryhmissä, mutta heille ei kuitenkaan aina ole annettu mandaattia linjata oman virastonsa linjaa vaan edustuksesta huolimatta valmisteluun saattaa tulla muutoksia lausuntovaiheessa. Toisaalta useimmiten valmisteleva virkamies on sama, kuin joka lopulta antaa lausunnon asiasta ja tällöin vaikutusmahdollisuus on suurempi. Kolmannen sektorin haastateltava toteaa, että *"on käsittämätöntä, miten vahva virkamiesvalta Helsingissä on. Monet päätökset valmistellaan hyvin valmiiksi virkamiestyönä ja poliittiselle päätöksenteolle tuodaan vain yksi vaihtoehto, josta päätetään."*

Tutkimuksessa nousi esiin, että ilmastoasiat ylipäättään tarvitsisivat enemmän painoarvoa päätöksenteossa. *"Kaikessa päätöksenteossa pitäisi olla aito ympäristö- ja ilmastoarviointi."*

5.3.2 Byrokratia ja hitaus

Hallinnon kompleksisuuden ja monien strategioiden luoman sekavan rakenteen lisäksi haasteita ilmastoasioiden hallintaan tuovat kaupungin hallinto ja byrokratia sekä niiden luoma päätöksenteon hitaus. Niin kuin aikaisemmissa kappaleissa käy ilmi monien tutkimuksen asiakirjojen hyväksymisprosessi on ollut hidas, jopa puolitoista vuotta. Päätösprosessien hitaus herättää kysymyksen, voivatko vuosia hyväksymisprosessissa ol-

leet ohjelmat ja asiakirjat olla enää voimaan tullessaan ajantasaisia, ja ohjelmissa kirjatut tavoitteet edelleen kunnianhimoisia. Päätöksenteon hitaus tuo haasteita ilmastoasioiden hallinnan uskottavuudelle ja hidastaa myös konkreettista työtä ja toimenpiteiden käynnistämistä.

Useassa haastattelussa nousee esiin myös se, että päätöksentekoon pitäisi tuoda monia aitoja vaihtoehtoja. Tämä saattaisi jopa tehdä päätöksen teosta nopeampaa, sillä nyt luonnos palaa valmisteluun ja uusille lausunnoille, jos hyväksyntää ei tule. Monien vaihtoehtojen esittämisellä voitaisiin välttää tätä palautumista. Toisaalta tällainen malli lisää valmistelutyötä eri vaihtoehtojen valmisteluvaiheessa, mutta todennäköisesti jo nyt taustatyössä kartoitetaan monia vaihtoehtoja, vaikka ne eivät päädy valtuustoon asti. Yksi haastateltu virkamies toteaa, että *”on tyypillistä, että valmistellaan yksipuolisia linjoja. Karsastetaan sitä, että vietäisiin poliittiseen päätöksen tekoon aitoja vaihtoehtoja, joissa esimerkiksi korostuisi eri asiat. Joku olisi energiatehokasmalli, toinen elinkeinokorostunut ja niin edelleen. Nyt nähdään hyvänä mallina, että viedään yksi vaihtoehto, jossa lausuntojen kautta on koetettu huomioida kaikki näkemykset yhteisestä edusta, mutta onko oikeasti näin?”*

Byrokratiaa ja perinteistä hallintoa kritisoitaessa on kuitenkin hyvä muistaa, että byrokratialla on monet kasvot. Max Weberin mukaan byrokratia on tehokkain ja rationaalisin hallinnon muoto. Kehittynyt byrokratia on luotettava, ennustettava, oikeusvarma ja vakaa hallinnon tapa (Vartola 2009). Juuri näiden ominaisuuksien vuoksi byrokratia sopii edelleen esimerkiksi kunnallishallinnon ydintehtäviin. On vaikea ajatella miten muuten päätöksenteko ja johtaminen voitaisiin järjestää yhtä luotettavasti. Laajoissa organisaatioissa, kuten Helsingissä, byrokratia kuitenkin aiheuttaa tehottomuutta ja hitautta sekä estää nopeita muutoksia. Onkin sanottu, että

”byrokraattisia ovat organisaatiot, jotka ovat kykenemättömiä korjaamaan omaa toimintaansa” (Vartola 2007). Tämä näkyy myös Helsingissä. Muutosten tekeminen ja sen läpivieminen ovat hitaita prosesseja. Helsingissä perinteisellä byrokraattisella hallinnolla on myös voimakas auktoriteetti ja sen kyseenalaistaminen ei ole helppoa. Vaikka haastatteluista käy ilmi, että virkamiehet tunnistavat hallinnon haasteet ilmastopolitiikassa,

niin vallitseva linjaorganisaatio saattaa usein katkaista yksittäisen virkamiehen kehitysjatusten kulkeutumisen päättävälle taholle. Helsingissä byrokratian mukaisesti vallitsee virkahierarkian periaate, jonka mukaan jokaisella on vain yksi esimies ja jokainen tietää paikkansa organisaatiossa. Virkamiehen rooliin kuuluu myös rajattu toimivalta ja ehdoton lojaalius ylemmilleen linjaorganisaatiossa (Varola 2009). Byrokraattisessa hallinnossa siis yksittäisen virkamiehen on vaikea lähteä ajamaan hallintoon liittyviä uudistuksia organisaatiossa ja tämä näkyy myös ilmastokysymyksissä. Isommat muutokset ja uudet toimintatavat vaativat ylemmän johdon hyväksyntää ja usein myös poliittisia päätöksiä.

Virkamies voi kuitenkin toimia oman toimivallan puitteissa aktiivisesti, eräs haastateltu valtuuston edustaja kommentoi, että *”virkahenkilöillä olisi valtaa kokeilla asioita pienessä mittakaavassa, ilman poliittisia päätöksiä.”* Virkamiehiltä siis odotetaan entistä enemmän oma-aloitteisuutta ja rohkeutta edistää asioita aktiivisesti, joka on ristiriidassa byrokratiassa kuvatun perinteisen virkamiesroolin kanssa.

On tärkeää myös saada ilmastoasiat entistä voimakkaammin strategisiksi tavoitteiksi, sillä usein päätöksenteossa asiat, jotka ovat painoarvoltaan merkittäviä etenevät nopeammin kuin vähemmän merkitykselliset. Kahdessa virkamieshaastattelussa nouseekin esiin, että ympäristö- ja ilmastopolitiikan asioita voitaisiin keskittää enemmän keskushallintoon ympäristökeskuksen sijaan, jolloin ne olisivat luontevampi osa kaupungin strategista johtamista.

Erityisesti tämä hidas päätöksenteko luo todellisia haasteita toimivaan ilmastopolitiikkaan. Tällä hetkellä ilmastoasiat menevät nopeasti eteenpäin ja politisoituvat helposti, joten niihin reagoiminen vaatisi joustavaa ja nopeaa hallinnointia (Giddens, 2008). Ilmastoasioiden politisoituminen ei näy kunnissa niin voimakkaasti kuin kansallisella tasolla (Kerckänen, 2010). Helsingissä ilmastoasiat kuitenkin herättävät poliittista mielenkiintoa. Erityisesti ilmastoon liittyvät asiat politisoituvat liikennekysymyksiin, maankäyttöön ja kaavoittamiseen sekä energiaratkaisuihin liittyen. Viime aikoina ovat puhuttaneet myös energiansäästötoimenpiteet. Osa ilmastopolitiikkaan liittyvistä asioista politisoituu ikään kuin piilossa tai toisen asian kautta (Kerckänen, 2010). Esimerkiksi

viimeaikoina on paljon keskusteltu Helsingin yleiskaavatyöhön liittyen täydennysrakentamisesta ja kaupunkialueen tiivistämisestä. Peruskorjauksista taas puhutaan erityisesti terveyteen ja ilmanlaatuun liittyen. Näyttääkin siltä, että ilmastokysymykset eivät politisoidu yksinään niin helposti, mutta niitä käytetään monesti argumentteina poliittisessa keskustelussa. Esimerkiksi liikenneratkaisut politisoituvat etenkin ilmanlaatu ja melukysymysten takia, mutta argumentoinnissa nostetaan esiin myös ilmaston lämpeneminen. Toisaalta taas energiansäästöä ja energiatehokkuusparannuksia argumentoidaan taloudellisilla säästöillä ja ruokakysymyksiä ilmastonäkökulman lisäksi myös terveysnäkökulmalla. Voimakkaimmin poliittista keskustelua pelkästään ilmastomuutoksen torjumisesta käydään energiaratkaisuissa, joissa muita argumentteja ei juuri käytetä.

5.3.3 Avoimuus ja demokratia

Julkisena organisaationa Helsingin kaupunki pyrkii päätöksenteossa avoimuuteen ja demokratiaan, joissa päätöksentekokeleimiä ovat kaupunginvaltuusto, kaupungin hallitus sekä lauta- ja johtokunnat. Kaikki valtuuston ja hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisia. Haastatteluiden perusteella myös kaupungin ilmastopolitiikkaa pidettiin avoimena, joskin haluttujen tietojen löytämisestä esimerkiksi kaupungin Internet-sivuilta ei pidetty helppona. Haastatellut kolmannen sektorin ja yritysten edustajat kokivat saaneensa ilmastoasioihin liittyviä tietoja aina tarvittaessa.

Näyttää siltä, että avoimuus ja demokratia tulevat olemaan tärkeitä teemoja myös uudella valtuustokaudella, mikä näkyy hyvin uudessa strategiassa (Strategiaohjelma 2013-2016). Helsinki lisäksi toteutti vuonna 2012 demokratiapilottihaun, jolla rahoitetaan demokratiaa edistäviä hankkeita. Ilmastoasioissa lähidemokratian tuleminen ei vielä ole näkynyt niin voimakkaasti, mutta tutkimushaastatteluissa se nousee esiin. Erityisesti haastatellut järjestöjen edustajat pitivät tärkeänä lähidemokratian lisäämistä myös ilmastopolitiikassa. Kaupunki voisi esimerkiksi enemmän tukea paikallisia uusiutuvan

energianhankkeita ja kaupunginosat voisivat asettaa omia ilmastotavoitteita ja vaikuttaa enemmän myös maankäytön ja liikenteen suunnitteluun.

Kaupungin oman ympäristöpolitiikan ja ilmastotavoitteiden synnyttämiseen eivät kaupunkilaiset ole päässeet juuri osallistumaan. Helsingin energia taas on tarjonnut aktiivisemmin osallistumismahdollisuuksia järjestöille ja medialle muun muassa pyytämällä kommentoimaan omaa kehitysohjelmaansa. Samoin kaupunkisuunnitteluvirasto on ollut näkyvämmän esillä ja järjestänyt tilaisuuksia ja osallistumismahdollisuuksia uuteen yleiskaavaan liittyen. Yksi syy, miksi kaupunkilaisille on tarjottu vähän osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi ympäristöpolitiikkaan, on haastattelujen perusteella resurssien puute.

Osallistumismahdollisuuden tarjoaminen kaupunkilaisille nähdään raskaana prosessina, vaikka uuden teknologian tuomilla mahdollisuuksilla osallistumismahdollisuuden tarjoaminen ei välttämättä vaadi paljon resursseja. Virkamieshaastatteluista tulee välillä mielikuva, että virkamiehet uskovat edustavansa kaupunkilaisten tahtoa ja tietävänsä mitä asukkaat toivovat. Virkamiehet kuitenkin edustavat melko suppeaa keskiluokkaita ja korkeasti koulutettua väestönosaa.

5.4 Sisäisen yhteistyö ja tiedonkulku

Viestintään ja tiedonkulkuun liittyen asioita nousi haastattelujen sisällön analyysissä toiseksi eniten, 27 kappaletta. Olen seuraavissa kappaleissa käsitellyt sisäistä yhteistyötä ja tiedonkulkua seuraavien teemojen alla; sisäinen kilpailu, yhteistyön tehokkuus ja toimiva viestintä.

Ilmastopolitiikka on koko kaupungin toimintaa koskettava asia ja sen pitäisi läpikäydä kaikki kaupungin toiminnot ja olla aina mukana päätöksenteossa. On kuitenkin haastavaa Helsingin kokoisessa organisaatiossa saada tieto liikkumaan riittävästi ja sitä kautta yhteistyö muodostumaan eri toimijoiden välille. Tärkeää on kuitenkin huomioida, että

yhteistyöhön ja viestintään liittyviä asioita nousi sisällön analyysissä yli puolet vähemmän kuin hallinnon haasteisiin ja ilmastoasioiden koordinoimiseen liittyen. Yksi haastelluista toteaa, että *”ongelma liittyy ehkä vielä enemmän koordinointiin kuin yhteistyöhön”*. Suurin yhteistyötä ja tiedonvaihtoa huonontava tekijä onkin koordinaation puutteesta johtuva sisäinen kilpailu.

5.4.1 Sisäinen kilpailu

Tiedonkulku on yleensä aina yksi niistä osa-alueista, joka koetaan haasteelliseksi isoissa organisaatioissa (Anttiroiko 2007). Suurin haaste on tiedon kokoajan kasvavassa määrässä. Lisäksi tiedon omistamiseen liittyy valtaa eikä kaikkea tietoa haluta jakaa avoimesti. Helsingissä ilmastoasioihin liittyvää työtä tehdään monessa eri virastossa, jotka ovat omissa siiloissaan eri apulaiskaupunginjohtajien alla. Ilmastoasioihin liittyvää työtä tehdään etenkin ympäristökeskuksessa ja rakennusvirastossa, joissa on myös monia ilmasto- ja energia-asioihin liittyviä EU-projekteja. Lisäksi monet muut tahot, kuten Helsingin Energia ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) tekevät työtä ilmastoasioissa.

Merkittävä ongelma ilmastoasioiden hallinnassa on, että selkeää tehtäväjakoa siitä, kuka vastaa mistäkin, ei ole tehty. Virkamiesten ja tytäryhteisöjen edustajien haastatte luissa nousee esiin eri toimijoiden välinen kilpailu ilmastoasioissa. Kilpailua aiheuttaa kaupungin sisällä epäselvä roolitus esimerkiksi ympäristökeskuksen ja rakennusviraston välillä. Kilpailu johtuu pitkälti eri hallintokuntien välisestä valtataistelusta resurssien ja viraston näkyvyyden takaamiseksi. Kilpailua esiintyy myös HSY:n, kaupungin virastojen ja Helsingin Energian välillä. Sisäinen kilpailu on johtanut siihen, että aina tieto ilmastopolitiikkaan liittyvistä asioista ja uusista projekteista ei liiku tarpeeksi tehokkaasti. Toisaalta kilpailu ja tietyn tahon omien etujen ajaminen voi johtaa myös siihen, että kaikkia tärkeitä tahoja ei esimerkiksi oteta mukaan päätöksiä tai ohjelmia valmisteleviin työryhmiin. Haastateltavien mukaan tällainen tiedon pimitys ja vallankäyttö valmistelutyössä on yleinen ongelma julkishallinnon siiloutuneessa organisaatiossa. Kilpailu myös

ilmastoasioissa on ymmärrettävää. Yksi haastateltu virkamies toteaa, että *”kilpailu on ihan luonnollista, kaikki haluaa loistaa suositulla alueella.”*

Sisäisen kilpailun ansiosta myös kuva ilmastoasioiden hoidosta Helsingissä on sekava. Yksi haastateltu virkamies korostaa, että ilmastoasioissa pitäisi pystyä *”esiintymään Helsingin kaupunkina eikä virastoina”*. Tutkimuksen perusteella tällä hetkellä Helsingin organisaatiosta ja hallinnosta saa hyvin sirpaleisen kuvan. Eräs haastateltu kolmannen sektorin edustaja toteaa: *”En näe kaupunkia yhtenäisenä toimijana. Virastot, Helsingin energia ja valtuusto on kaikki ihan erilaisia keskenään.”*

Sisäinen kilpailu on johtanut myös siihen, että hallintokunnat ja tytäryhtiöt tekevät ilmastoasioita omissa organisaatioissaan, eivätkä tarpeeksi tiedota omista toimistaan. Tämä saattaa johtaa siihen, että monet tahot tekevät päällekkäistä työtä, vaikka samoilla resursseilla voitaisiin yhdessä päästä paljon vaikuttavampiin tuloksiin. Yksi haastatelluista kommentoi, että *”vaarana on, että tehdään a. päällekkäistä työtä ja tai b. vastakkaista työtä eikä osata hyödyntää asiantuntemusta mitä kaupungilta paljon löytyy”*. Vaarana voi siis olla, että tehdään myös niin sanotusti vastakkaista työtä. Esimerkiksi toinen virasto päättää tiedottaa asiasta tietyllä tavalla ja toinen organisaatio toisella tavalla, jolloin toiminnasta syntyy ristiriitainen kuva.

Monissa haastatteluissa korostui alueellisen yhteistyön tärkeys. Monet haastatellut toivoivat laajempaa ja toimivampaa yhteistyötä. Yhtenä ongelmana kuitenkin korostuu eri toimijoiden eri intressit. Esimerkiksi Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) toivoo enemmän alueellista tarkastelua ja visiota, kun taas pääkaupunkiseudun kunnat haluavat olla omina erillisinä toimijoinaan, mikä hankaloittaa yhteistyötä. Tähän vaikuttavat erityisesti nyt käynnissä olevat kuntien yhdistämisspaineet. Eräs haastateltava kommentoi, että tämänhetkinen yhteistyö *”ei ole kovin toimivaa, vahvaa ja luontevaa.”* Olisikin tärkeää, että vähintään pääkaupunkiseudulle saataisiin jonkinlainen kaikkien toimijoiden hyväksymä toimintasuunnitelma ja yhteinen visio. Myös rooleja tulisi selventää, niin että Helsingin sisällä sekä pääkaupunkiseudullisesti tiedetään kenelle ilmastopolitiikan koordinointi vastuu kuuluu.

Koordinaatiovastuuta tulisi selkeyttää myös Helsingin sisällä, sillä yhdelläkään taholla ei ole ollut selkeää koordinoitiroolia ilmastoasioista. Vasta syyskuussa 2013 ympäristökeskuksen johtosääntöä uudistettaessa, siihen kirjattiin Helsingin ympäristökeskukselle koordinoitivastuu kaupungin ilmastoasioista ja energiatehokkuudesta. Kuitenkaan vielä ei ole täsmentynyt mitä koordinointi rooli käytännössä tarkoittaa, sillä ilmastoasioihin liittyvää työtä tehdään monessa muussakin kaupungin eri virastossa eikä koordinaatiosta ole yhteisesti keskusteltu virastojen kesken.

Sisäistä kilpailua voidaan tarkastella myös hallinnan teorioiden näkökulmasta. Kun hallinto on monipuolistunut ja siirtynyt perinteisestä hallinnosta uudenlaiseen hallintaan myös monet hallintoon vaikuttavat seikat, kuten vallan sijainti ja käyttö sekä toimijoiden määrä ovat muuttuneet (Stoker 2006). Vallan sijainti ja vastuullisuus vaikuttavat merkittävästi sisäiseen kilpailuun. Kun valtaa on keskittynyt enemmän virkamiehille ja johdolle, myös kilpailua esiintyy enemmän.

5.4.2 Yhteistyön tehokkuus

Yksi ongelma sisäisen yhteistyön tiivistämisessä on resurssien puute. Nyt jo virkamiehet istuvat monissa erilaisissa työryhmissä ja kokevat, että yhteistyön lisääminen ainakaan uusien työryhmien muodossa ei ole rajallisten aikaresurssien kannalta mahdollista. Toisaalta yksi haastatelluista kommentoi, että *”ajankäyttö on kokoustekninen juttu, onko työskentely tehokasta, niin että oikeasti päätetään asioista ja tehdään konkreettista työtä, eikä tulla istumaan vaan”*. Haastatteluissa nousee useaan otteeseen esiin kuntasektorin työskentely ja hallinto, jotka ovat osittain esteenä tehokkaalle yhteistyölle. Spontaania yhteistyötä ei ole niin paljon, kuin sitä toivottaisiin vaan monet työryhmät ovat virallisesti asetettuja ja jäsenet etukäteen määriteltäviä, jolloin voi käydä niin että tietyt henkilöt ovat monissa ryhmissä, kun taas aiheesta kiinnostuneet ja motivoituneet henkilöt eivät välttämättä pääse mihinkään työryhmiin.

Myös byrokratialla ja hallinnolla on suuri rooli yhteistyössä. Yleensä yhteydenottojen ja yhteistyöpyyntöjen tulisi mennä virallista kautta eli esimiesten tai virastopäälliköiden kautta, jolloin nopea ja spontaani yhteistyö hankaloituu. Lisäksi moniin hallintokuntien välisiin työryhmiin valitaan edustajiksi päällikötason henkilöitä, jolloin työryhmät ovat aika kaukana virkamiesten ruohonjuuritasolla tekemästä työtä. Myös työryhmien asioista tiedottaminen jää kiireisten päälliköiden kontolle. Lisäksi yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa on haastavaa. Koska virkamiesten tulee olla jäävejä vaikuttamasta heitä koskevaan poliittiseen päätöksentekoon, ajatellaan byrokratian mukaisesti, että virkamiehen ei tulisi olla ollenkaan vuorovaikutuksessa luottamushenkilöiden kanssa. Toisaalta taas uuden julkisjohtamisen mukaisesti politiikka on työnnetty taka-alalle niin että poliittisen päätöksenteon kautta luodaan tavoitteet, joka jälkeen johtamisvastuu siirtyy virkamiehille ja lopuksi poliitikot taas arvioivat, miten tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu (Stoker 2009). Poliittista päätöksenteko myös välillä nimitetään vain kumileimasimeksi, joka antaa päätöksille virallisen aseman. Verkostomaisen arvojohtamisen mukaan luottamushenkilöillä voisi olla paljon enemmän annettavaa esimerkiksi ilmastoasioiden hallintaan ja sen takia pitäisi edistää laajempaa arvojohtamista (Stoker 2009) ja kehittää luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhteistoimintarakenteita (Lovio 2010).

Helsingissä ei ole varsinaista ilmastomuutoksen hillintään keskittyvää työryhmää, vaikka sitä käsitelläänkin monissa poikkihallinnollisissa työryhmissä. Yksi pitkään toiminut yhteistyöfoorumi, jossa käsitellään ilmasto- ja energia-asioita on energiansäästö-neuvottelukunta (ESNK). ESNK kokoaa yhteen monien eri hallintokuntien asiantuntijoita ja sen tarkoituksena on edistää energiansäästöä kaupungin omissa kiinteistöissä sekä tehdä yhteistyötä energia- ja ilmastoviestinnän ja neuvonnan edistämiseksi. ESNK:lla on myös muutamia alaryhmiä, jotka ovat keskittyneet muun muassa viestintään ja julkisten rakennusten energiatehokkuuteen.

ESNK nousi esiin useissa virkamieshaastatteluissa, suurin osa ei nähnyt ESNK toimintaa kovin aktiivisena ilmastoasioiden edistäjänä. Yksi haastatelluista kommentoi, että *”ESNK ei ole kovin aloitteellinen, ei ole tuonut omaan työhön paljon, enemmänkin toimii*

tiedotuskanavana". Toinen puute, joka ESNK:ssa nähtiin on se, että se keskittyy enimmäkseen kaupungin omien päästöjen vähentämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Helsingin tasoisen hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi pitäisi kuitenkin miettiä koko kaupungin alueen toimintoja, eikä vain kaupungin omia toimintoja.

Muutama haastateltava on sitä mieltä, että ESNK:n toimintaa tulisi kehittää ja sen merkitystä kasvattaa, jotta saataisiin yksi selkeä toimija edistämään ilmasto- ja energia-asioita. Jolloin välttyttäisiin päällekkäisen työn tekemiseltä monissa eri työryhmissä. Osa taas oli enemmän uudenlaisen ryhmän kannalla, eikä uskonut ESNK:n kykyyn uudistua ja laajentaa näkemystä. Haastatteluissa korostui myös se, että Helsingissä on paljon asiantuntemusta ilmasto- ja energia-asioissa, mutta asiantuntemus pitäisi saada paremmin käyttöön.

Työryhmätyöskentelyn toimivuus on kehitettävien asioiden, kuten ilmastopolitiikan kannalta tärkeää, koska lopullisiin päätöksiin johtavat toimenpiteet valmistellaan yleensä aina työryhmissä. Koska byrokratian korostuu myös työryhmätyöskentelyssä, niin virallisten työryhmien lisäksi pitäisi olla epämuodollisempia yhteistyötapoja. Toisaalta niin kuin aikaisemassa byrokratiaa käsittelevässä kappaleessa kävi ilmi, byrokratialla on myös hyviä ja tarpeellisia piirteitä. Esimerkiksi työryhmien tapauksessa byrokratia tekee työryhmätyöskentelystä suoraviivaista ja se antaa työryhmälle tarvittavan mandaatin asioiden edistämiseen. Byrokraattisesti valittujen työryhmien voidaan olettaa toimivan asiantuntevasti ja tehokkaasti (Vartola 2009). Ongelma ei ehkä olekaan pelkästään byrokraattisesti muodostuneet työryhmät, vaan muiden yhteistyömallien puuttuminen. Byrokratia on hallinnon ja päätöksenteon muoto, eikä se välttämättä sovellu esimerkiksi ilmastoasioiden hallintaan, jotka ovat laajoja, monia toimijoita koskettavia asioita.

Ilmastopolitiikka kunnassa vaatii samanaikaisesti aktiivisuutta ja vuoropuhelua kuntaorganisaation sisällä sekä sen ulkopuolella muiden toimijoiden ja asukkaiden kesken. Siksi onkin vaikea uskoa, että ilmastopolitiikkaa voitaisiin hallita ainoastaan asettamalla byrokraattisesti muodostettuja työryhmiä. Yksi tärkeä huomio oli, että etenkin kaupungin sisällä ei juuri käytetä muita yhteistyön kanavia, kuin perinteisiä kokouksia ja

sähköpostia. Hyvin vähän käytetään sosiaalista mediaa ja sähköisiä työtiloja, jotka voisivat parantaa nimenomaan epämuodollisempaa ja spontaanimpaa yhteistyötä.

5.4.3 Toimiva viestintä

Jotta yhteistyö eri hallintokuntien ja muiden organisaatioiden kanssa saataisiin toimimaan, onnistunut viestintä on aivan ensisijaisen tärkeää. Koska ilmastotyö on Helsingissä jakautunut monille eri toimijoille, myös viestintää tehdään monesta eri suunnasta. Ongelmana ei siis niinkään ole viestinnän puute vaan sen hajanaisuus ja toisaalta päällekkäisyys. Valtuutetut painottivat haastatteluissaan sitä, että heidän tulisi saada kootua ja ajantasaisempaa tietoa Helsingin ilmastoasioista helposti yhdestä lähteestä. Haastatteluista käykin ilmi, että valtuuston edustajat eivät tunne Helsingin ilmastopoliittikan kaikkia ulottuvuuksia ja haasteita, joten viestintää tässä suhteessa voisi lisätä. Tätä voisi edistää myös edellisessä osiossa mainittu luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhteistoimintamallien kehittäminen.

Nyt ilmastoasioista Helsingissä viestivät monet eri tahot, monessa eri paikassa. Viestinnän hajanaisuus osaltaan kertoo ilmastoasioiden koordinoinnin puutteesta. Helsingissä eniten ilmastoasioista viestivät Rakennusvirasto, Ympäristökeskus ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY). Viestintä on kovin hajanaista etenkin haastateltujen yritysten ja kolmannen sektorin edustajien näkökulmasta. Helsingin ympäristökeskus on aloittanut ilmastoaiheisen uutiskirjeen toimittamisen sekä koonnut ilmastotietoutta yhden Internet-sivun alle. Myös rakennusvirastolla omat Energiatehokas Helsinki –Internet sivut, joissa kerrotaan kaupungin energia- ja ilmastoasioista. HSY taas toimittaa pääkaupunkiseudun ilmastouutisia ja pääkaupunkiseudun ilmastokatsausta.

Viestintä on tärkeässä roolissa myös siinä, millaisen kuvan ilmastoasioiden hallinnasta kaupunki antaa ulospäin. Tällä hetkellä Helsingin ilmastoasioista viestitään monen eri kanavan kautta ja monen eri hallintokunnan toimesta, mikä voi vaikeuttaa selkeän kokonaiskuvan muodostumista. Toisaalta viestinnän avulla voidaan mahdollistaa esimerkiksi kaupunkilaisten osallistumista. Helsingin kaupunki organisaationa tuntuu olevan vielä aika alkuvaiheessa esimerkiksi sosiaalisen median ja muiden osallistavien palvelui-

den käytössä. Yksi haastateltu järjestön edustaja on sitä mieltä, että *”nykyisin yksittäisen kaupunkilaisen vaikutusmahdollisuudet ovat hyvät, mutta kaupunki ei ole vielä hyödyntänyt näitä uusia osallistumismahdollisuuksia.”* Osa haastatelluista virkamiehistä tuo esiin myös sen, että ilmastoasioissa tehdään paljon työtä, mutta siitä ei juuri viestitä ulospäin kaupunkilaisille, joka saattaa antaa virheellisen kuvan ilmastoasioiden hoitamisesta.

Ulospäin suuntautuvan viestinnän lisäksi ilmastoasioissa viestitään paljon myös kaupunkiorganisaation sisällä. Viestintä tapahtuu pääsääntöisesti sähköpostilla sekä erinäisissä kaupungin työntekijöille suunnatuilla uutiskirjeillä. Koska Helsingissä ei ole varsinaista ilmastyhmää, sisäinen viestintä tapahtuu paljon ESNK:n jakelulistan kautta sekä satunnaisilla jakelulistoilla virkamiesten kesken. Sisäisessä viestinnässä suuri merkitys onkin virkamiesten yhteistyöllä ja viestintää tapahtuu paljon epävirallisesti erilaisissa tilaisuuksissa, jossa virkamiehet kohtaavat. Haastatteluissa nousi toiveita myös sisäisen viestinnän kehittämiseksi ja korostettiin, että sisäisen viestinnän toimivuus parantaa myös viestintää ja yhtenäistä kuvaa ulospäin.

Yksi tärkeä huomio haastatteluissa oli se, että viestiminen jää paljon asiantuntijoiden harteille. Esimerkiksi Internet-sivujen päivittäminen on usein asiantuntijoiden tehtävä sekä sisältöjen tuottaminen uutiskirjeisiin tai jopa niiden toimittaminen. Virastoissa ei ole ilmastoasioihin perehtyneitä viestinnän ammattilaisia.

Viestinnän merkitys on kasvanut organisaatiorakenteiden monimutkaistuessa ja verkostojen lisääntyessä. Viestintä on myös hallinnan tärkeä työkalu, mitä enemmän hallinta (*governance*) teoreettisessa viitekehyksessä esitetyssä muodossa sivuuttaa perinteistä hallintoa sitä enemmän tarvitaan myös avointa ja toimivaa viestintää. Viestinnän suunnittelu tulisi olla yksi hallinnan elementti ja johtamisen osa.

5.5 Kumppanuuksien merkitys

Kumppanuuksiin liittyen haastatteluissa nousi esiin eri asioita 17 kappaletta. Kaupungin politiikassa ja strategioissa korostetaan kumppanuuksien merkitystä. On selvästi nähtävissä, että uudemmissa asiakirjoissa kumppanuus on tuotu voimakkaammin mukaan strategiseen työhön, kuin esimerkiksi 2000- luvun alun asiakirjoissa. Ympäristöpolitiikan osa-alueista kumppanuudet näkyvät voimakkaimmin juuri ilmastoasioissa. Helsinki toimii monissa ilmastoon liittyvissä verkostoissa, kuten kuuden suurimman kaupungin kaupunginjohtajien ilmastoverkosto ja Covenant of Mayors verkosto. Lisäksi Helsingin kaupunki on perustanut kaupungin ja elinkeinoelämän välisen ilmastokumppanuusverkoston keväällä 2012.

Haastateltavat pitävät verkostoja tärkeinä ja niiden kehittämistä positiivisena. Ympäristöasioissa kumppanuuksien luominen esimerkiksi elinkeinoelämän kanssa on uutta ja kumppanuudet herättävät myös epäluuloja, etenkin virkamiesten ja kolmannen sektorin edustajien keskuudessa. Tähän asti kumppanuuksia on rakennettu lähinnä muiden julkisten sektorin toimijoiden kanssa, kuten ministeriöiden, muiden kuntien ja tutkimuslaitosten kanssa. Sen sijaan kumppanuudet elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa ovat jääneet vähäisiksi ilmastoasioissa. Seuraavaksi käsittelen kumppanuuksia tarkemmin etenkin Helsingin ja elinkeinoelämän välisinä kumppanuuksina sekä kumppanuuksia kolmannen sektorin ja asukkaiden näkökulmasta.

Haastatteluissa käy ilmi myös, että kumppanuuden käsitettä ei ole avattu kovin hyvin, eikä kenelläkään ole selvää kuvaa mitä kumppanuus tarkalleen ottaen tarkoittaa.

Kumppanuus on eräänlainen muoti-ilmiö strategioissa. Termi, joka halutaan lisätä strategiaan ohjelmiin ja puheisiin, mutta sen määrittelyyn ei ole käytetty aikaa.

Helsingin kaupunki, niin kuin organisaatiot ylipäätään, on muuttunut enemmän verkostomaisiksi. Organisaatiot ovat entistä riippuvaisempia toisistaan. Myös kumppanuudet synnyttävät verkostoja. Eräs hallinnon haaste on verkostojen hallinta, johon uudella hallinnalla (governance) pyritään (Rhodes 2007). Onnistuneiden kumppanuudet

ovat avain verkostojen hallinnataan. Onkin selvästi nähtävissä, että kumppanuuksien ja verkostojen lisääntyminen haastaa myös perinteisen hallinnon ja byrokratian, sillä verkostot ja kumppanuudet vaativat laajempaa ja enemmän yhteistyöhön perustuvaa hallintaa (Stoker 2006). Jotta kumppanuuksia ja verkostoja voidaan hallita, on niiden onnistunut johtaminen ensisijaista (Stoker 2006). Kuitenkin haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa, että kumppanuudet ovat usein sattumanvaraisia, eikä niiden johtamiseen ole kiinnitetty huomiota.

5.6 Helsinki ja elinkeinoelämä

Ilmastoasioissa kumppanuuksien rakentaminen elinkeinoelämän kanssa on vielä uutta. Perinteisesti kaupungin ja yritysten suhde on perustunut pitkälti tilaajan ja toimittajan väliseen hankintasopimukseen. Kunnat ovat yrityksille tärkeitä asiakkaita ja ympäristöasioissa yritysten toimintaan on jo pitkään pyritty vaikuttamaan hankinta- ja kilpailutusprosessien kautta. Viime vuosina kuitenkin myös muunlaista yhteistyötä ja kumppanuutta on syntynyt julkisen sektorin ja yritysten välillä. Euroopassa on jo pitkään rakennettu ilmastoasioissa strategisia kumppanuuksia julkisen sektorin kanssa, joiden avulla pyritään edistämään esimerkiksi uusien innovaatioiden syntyä tai tutkimustiedon soveltamista käytäntöön. Helsingillä on myös tiukat koko kaupungin päästöjä koskevat vähentämistavoitteet ja viime vuosina on havahduttu siihen, ettei kaupunki pysty yksin saavuttamaan näitä tavoitteita, vaan kaikkien alueen toimijoiden tulee olla mukana päästöjä vähentämässä. Monet ilmastotoimet perustuvat edelleen vapaaehtoisuuteen. Erilaiset verkostot ja kumppanuudet ovat hyvä tapa kannustaa eri tahoja ympäristötyöhön.

Kaikkien haastateltujen mielestä kumppanuudet ovat tärkeitä. Haastateltu valtuutettu toteaa haastattelussa, että *”kaupungin pitäisi rakentaa aktiivisia kumppanuuksia yritysten kanssa jo siitäkin näkökulmasta, että Helsingin kaupunki on iso asiakas monille yrityksille”*. Eräs haastateltu virkamies kommentoi, että *”pitäisi enemmän ottaa yrityksiä mukaan suunnitteluun ja strategioiden laadintaan”*. Kumppanuuksilla haetaan molempuolisia hyötyjä eli kumppanuudet ovat strategisia (Östhol & Svensson 2002). Kaupun-

git pyrkivät yrityskumppanuuksien kautta vähentämään kunnan alueella syntyviä päästöjä ja kannustamaan yrityksiä ympäristötoimiin. Toisaalta yritykset haluavat toimia kaupunkien kanssa yhteistyössä, sillä kaupunki päättää monista yrityksistä koskettavista asioista, kuten tonttien luovuttamisesta.

Kumppanuuksissa elinkeinoelämän kanssa nähdään myös riskejä. Muutamat haastatellut virkamiehet ottavat esiin yritys yhteistyöhön liittyvät pelot esimerkiksi isoja hankintoja tehtäessä. Kumppanuuksien pitäisi olla läpinäkyviä ja kaikille avoimia niin, ettei tule epäilyksiä esimerkiksi tiettyjen yritysten suosimisesta kilpailutilanteissa. Eräs haastateltu virkamies kuitenkin korostaa, että nämä pelot eivät saisi olla esteenä kumppanuuksille ja yhteistyölle. Pitäisi pystyä rakentamaan selkeät toimintaperiaatteet kumppanuuksille.

5.6.1 Kuntalaisten osallistuminen

Helsingin kaupunki on pitkään pyrkinyt parantamaan kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoon. Eniten käytetty osallistumismuoto monissa päätösaioissa on kaupunkilaisten kuulemistilaisuudet sekä perinteiset palautemenettelyt. Ympäristöasioihin kaupunkilaiset ovat päässeet osallistumaan ainakin erilaisten asukasilttojen ja tapahtumien kautta, mutta mitään varsinaista kanavaa esimerkiksi ilmastotavoitteiden suunnitteluun osallistumiselle ei ole ollut. Yksi tärkeimmistä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ympäristö- ja ilmastoasioissa lisäävistä toimista oli kestävän kehityksen ohjelman ja paikallisagendan tekovaihe, jossa järjestettiin useita kansalaisfoorumeita. Näistä saatu kokemus oli hyvä, mutta kestävän kehityksen ohjelma koettiin liian laajaksi eikä ohjelmaa enää päivitetty Helsingissä.

Edellä mainitsemani lähidemokratian nousu on yksi konkreettisista tavoista, miten yhteistyötä kuntalaisten ja kaupungin välillä voidaan lisätä ja samalla parantaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kaupungin päätöksentekoon. Myös ilmastopolitiikan toimia ja ilmastotavoitteita tulisi avata kuntalaisille paremmin ja heille tulisi tarjota suoria vaikutusmahdollisuuksia ja tukea valintojen tekemiseen. Kaupunki voi ilmastoasioissa esimerkiksi tukea pyöräilyä ja julkisen liikenteen käyttöä, paikallisten energiaratkaisujen

käyttöönottoa. Kuntalaisen tulisi tuntea olevansa mukana ilmastotavoitteiden toteutumisessa. Kuntalaiset kuitenkin ovat se joukko, jotka mahdollistavat monien strategisten tavoitteiden toteutumisen. Esimerkiksi vastuullisempi kuluttaminen tai yksityisautoilun vähentäminen ovat loppujen lopuksi kuntalaisten eli kuluttajien valintoja.

5.6.2 Kolmannen sektorin potentiaali

Kaikki haastatellut ryhmät ovat sitä mieltä, että yhteistyötä ja kumppanuuksia tulisi olla enemmän niin kolmannen sektorin kuin myös kuntalaisten kanssa. Haastateltujen mielestä nämä tahot voivat tuoda arvokkaita mielipiteitä päätöksentekoon ja eräs haastateltu virkamies toteaa, että on *”tärkeää saada kolmassektori mukaan, siellä on paljon potentiaalia”*.

Helsingissä toimii paljon paikallisia ympäristöjärjestöjä, jotka pyrkivät edistämään ympäristö- ja ilmastoasioita alueella. Onkin hämmästyttävää, miten vähän kaupunki tekee yhteistyötä paikallisten järjestöjen kanssa. Helsinki tekee enemmän yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa liittyen muun muassa sosiaalipalveluihin, nuorisopalveluihin ja kulttuuriin. Näillä sektoreilla on paremmin ymmärretty kolmannen sektorin potentiaali ja miten kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyöllä saadaan parempia tuloksia tehokkaammin. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus (SOCCA) on taho, jossa kunnat, oppilaitokset sekä sosiaalialan järjestöt toimivat yhdessä. Viimevuosina osaamiskeskuksia on perustettu myös muiden toimialojen ympärille, joka on selvä signaali siitä, että tiiviimmällä yhteistyöllä eri toimijoiden välillä pyritään luomaan tehokkaampaan toimintaan ja lisäämään niin sanottua jaettua arvoa.

Järjestöjen osallistuminen myös kaupungin ympäristöpolitiikan suunnitteluun on tällä hetkellä vähäistä. Haastateltu järjestön edustaja toteaa, että *”järjestöjen rooli on tosi heikko kunnallisessa ilmastopolitiikassa”*. Osittain tämä johtuu siitä, että paikalliset järjestöt ovat heikkoja ja isot järjestöt taas ajavat enemmän valtakunnallista linjaa. Lähinnä yhteistyötä on ollut erilaisiin tapahtumiin liittyen, mutta haastattelujen perusteella

järjestöjä ei ole otettu mukaan kaupungin suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tosin Helsingin Energia on uuden kehitysohjelman vaiheissa järjestänyt ohjelman esittelytilaisuuksia ympäristöjärjestöjen edustajille.

Toinen tärkeä seikka on kolmannen sektorin niin sanottu vertikaali- ja horisontaalivaikutus, eli järjestöt toimivat usealla eri vertikaalitasolla aina kuntalaisista poliittisiin vaikutajiin ja toisaalta järjestöillä on usein laaja horisontaalivaikutus moniin eri paikallistason toimijoihin ja yksittäisiin kuntalaisiin. Yhteistyö järjestöjen kanssa voisi siis auttaa kaupunkia asukkaiden osallistamisessa ja paikallisdemokratian lisäämisessä. Järjestöillä on parempi paikallistuntemus ja asukaslähtöisemmät toimintatavat kuin kaupungin virkamiehillä.

5.7 Kumppanuuksien tarkastelu inklusiivisuuden, strategisen koherenssin ja vastuullisuuden näkökulmasta

Teoreettisessa viitekehyksessä esitin kumppanuuksille kolme ulottuvuutta; inklusiivisuus, strateginen koherenssi ja vastuullisuus. Tutkimuksen tulosten perusteella Helsingin ilmastopolitiikassa esiintyvät kumppanuudet eivät ole kovin inklusiivisia, eli laajoja ja avoimia. Kumppanuuksia on pääasiassa toisten kuntien, kuntayhtymien, tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän kanssa. Kumppanuudet ovat hyvin strategisia ja niitä halutaan rakentaa tiettyjen tahojen kanssa. Monet verkostot ovat kyllä avoimia, mutta laajaa tiedotusta tai avoimia kutsuja ei juuri esitetä. Yllättävää on, että ilmastoasioiden hallinnassa kumppanuuksia on vähän ympäristöjärjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tähän syynä voi olla järjestöjen kriittinen suhtautuminen Helsingin Energiaan, joka on osa Helsingin kaupungin organisaatiota. Toisaalta ilmastoasioiden hallinta on ollut enemmän kaupungin tasolla, kuin kaupunkilaisten tasolla, jolloin tärkeämmäksi on nähty kumppanuudet elinkeinoelämän, muihin kuntiin ja tutkimuslaitoksiin. Usein kumppanuus on sopimus yhden toimijan kanssa, esimerkiksi tietyn korkeakoulun kanssa. Laajoja monia eri toimijoita yhdistäviä kumppanuuksia on vähemmän.

Kumppanuudet muodostuvat yksittäisinä tai niin sanottujen kumppanuusverkostojen kautta. Yksittäiset kumppanuudet muodostuvat melko sattumanvaraisesti eikä niihin yleensä liity kumppanuusprosessia tai -politiikkaa. Kumppanuusverkostoista taas Helsingin kaupunki on useimmin kumppanina muiden tahojen koordinoimissa verkostoissa kuin, että se itse koordinoi kumppanuusverkostoa, mutta niitäkin on. Esimerkiksi Helsingin ja elinkeinoelämän ilmastokumppanuusverkosto.

Helsingin kumppanuuksissa ilmastoasioissa on vahva strateginen koherenssi, eli toimijoilla on vahva yhteinen näkemys kumppanuuden tavoitteista. Ilmastoasioissa kumppanuuksia ajaa yhteinen halu vähentää ilmastopäästöjä ja tehostaa esimerkiksi energiankulutusta. Kumppanuuksilla haetaan myös jaetun arvon kasvua, eli molemminpuolisia hyötyjä kumppanuudesta ja tehokkuuden parantamisesta (Porter & Kramer 2011).

Vastuullisuus kertoo, kuka vastaa kumppanuuksista, päätöksenteosta sekä, mikä on niiden suhde hallintoelimiin (Östhol & Svensson 2002). Helsingin ilmastopolitiikan kumppanuuksissa vastuu on usein kumppanuusverkostoa koordinoivalla tai yksittäisen kumppanuuden käynnistäneellä taholla. Kumppanuudet ovat usein hyvin muodollisia ja virallisia, joista on sovittu jollakin sopimuksella tai sitoumuksella. Useat kumppanuudet liittyvät erilaisten EU-hankkeiden toteutukseen, sillä EU-hankkeisiin haetaan partnereita eli kumppaneita ja projekteja ohjaa monien eri tahojen edustajista koostuva ohjausryhmä. Useasti kumppanuudet ovat kaupungin hallinnossa jollain asteella hyväksytty tai verkoston toimintaa muuten tukee kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja.

Vastuullisuus tarkastelee myös kumppanuuksien luomia uusia valtasuhteita (Östhol & Svensson 2002). Helsingin luodessa kumppanuuksia ilmastopolitiikassa yritysten kanssa voidaan ajatella, että yritysten vaikutusmahdollisuus kasvaa ja toisaalta myös kaupungin vaikutusmahdollisuus yritysten suuntaan kasvaa. Kumppanuudet ovat kuitenkin niin uusia, että tästä ei vielä voida osoittaa näyttöä. Haastatteluiden perusteella järjestöjen asema Helsingin ilmastopolitiikan näkökulmasta on heikko ja siihen yksi syy on varmasti kumppanuuksien puute ympäristöjärjestöjen kanssa. Yleisemmin käyttämäni hallinnan teoriaan viitaten kumppanuudet ovat uudenlaisen hallinnan tärkeä muoto (Koo-main 2011). ja toisaalta kumppanuuksien rakentaminen vaatii uudenlaista hallintaa.

Tämä murentaa perinteisen hallinnon ja hierarkkisen byrokratiamallin valtaa, sillä enää ei johtaminen ja päätöksenteko voi tapahtua vain ylhäältä alaspäin.

Teoreettisessa viitekehyksessä tuon esiin myös jaetun arvon (shared value) näkökulman, jossa pyritään kasvattamaan toiminnan arvoa saattamalla yhteen yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoita (Porter & Kramer 2011). Kumppanuuksissa on paljolti kyse juuri jaetun arvon kasvattamisesta ja yhteisten hyötyjen löytämisestä. Jaetun arvon ajatusta on kuitenkin hyödynnetty vähän ilmastotyöhön liittyvissä kumppanuuksissa, vaikka samanlaisia synergioita ja toimintamalleja voisi ajatella myös ympäristöjärjestöjen, kaupungin toimijoiden ja yritysten kesken. Ilmastoasioissa kaupunki toimii edelleen hyvin itsenäisesti ja vaikuttaa yritysten toimintaan lähinnä erilaisten vaatimusten ja säädösten kautta. Paljon hedelmällisempää olisi kuitenkin suunnitella tavoitteita ja toimintamalleja yhdessä, joka voisi myös edistää uusien innovaatioiden syntymistä ilmastotyössä (Lovio & Kivisaari 2010). Kun julkinen sektori ja järjestöt alkavat ajatella asioita enemmän arvon näkökulmasta, niin kiinnostus yhteistyöhön yritysten kanssa kasvaa automaattisesti (Porter & Kramer 2011).

6 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on saatu monipuolista tietoa Helsingin ilmastopolitiikasta ja ilmastoasioiden hallinnasta. Seuraavissa kappaleissa tiivistän tärkeimmät johtopäätökset sekä mahdolliset jatkotutkimuskohteet. Lisäksi esitän muutamia suosituksia, jotka voisivat tukea niin päättäjiä kuin virkamiehiä, jotka työskentelevät ilmastopolitiikan parissa julkisessa kunnallishallinnossa. Vaikka tämä tutkimus on tapaustutkimus Helsingin ilmastopolitiikasta, niin sen että sen antamia kokemuksia voi hyödyntää myös muiden varsinkin isompien kaupunkien ilmastoasioiden hallintaa tarkasteltaessa.

Tutkimuksessa nousi esiin 119 tutkimuskysymyksiin liittyvää huomiota. Näiden huomioiden jaottelussa ja teemoittelussa keskityin erityisesti ilmastoasioiden hallintaan julkishallinnon, yhteistyön ja kumppanuuksien näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä haluttiin selvittää miten ilmastoasioiden hallinta on muodostunut Helsingissä. Koordinoidun ilmastopolitiikan historia Helsingissä on melko lyhyt. Enemmän on keskitytty ilmanlaatukysymyksiin, kuin kokonaisvaltaiseen ilmastopolitiikkaan (Schönach 2008). Helsingin ilmastopolitiikkaa ohjaa etenkin ympäristöpolitiikka ja kaupungin strategia. Myös alueellisella ilmastotyöllä on Helsingissä iso merkitys, esimerkiksi PK-seudun ilmastostrategian kautta. Ilmastotyöhön on saatu mallia kansainvälisten verkostojen kautta, muun muassa Govenant Of Mayors.

Helsingissä ilmastoasioiden hallintaan vaikuttaa erityisesti kaupungin suuri koko ja sen siiloutunut organisaatio, joka luo haasteita ilmastotyölle. Myös Helsingin asema pääkaupunkina luo erityisen paineen kunnianhimoiselle ilmastopolitiikalle. Kolmanneksi Helsinki on tiivis osa pääkaupunkiseutua sekä vielä laajempaa metropolialuetta, jolloin haasteena ovat monet eritasoiset ilmastotavoitteet alueella sekä ilmastotyö kuntayhtymän tasolla verrattuna kunnan omaan ilmastotyöhön.

Toisen tutkimuskysymyksen kautta halusin selvittää, mitkä ovat kriittisiä tekijöitä onnistuneen ilmastopolitiikan kannalta. Lyhyesti voidaan sanoa, että tärkeitä tekijöitä onnistuneelle ilmastopolitiikalle on vahva ja yhtenäinen visio, hyvä koordinaatio ja tavoitteiden selkeys, sisäisen kilpailun vähentäminen, riittävät resurssit ja monipuoliset kumppanuudet kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän kanssa. Merkittävää on, että haastatteluaineiston analyysissä eniten asioita nousi esiin nimenomaan hallintoon ja byrokraatiaan liittyen, eikä esimerkiksi yhteistyöhön ja viestintään liittyen. Haastatteluisa käykin ilmi, että monet asiat ovat perimmiltään riippuvaisia hallinnollisista tekijöistä, jotka sitten joko edesauttavat tai estävät yhteistyötä ja viestintää ilmastoasioiden hallinnassa. Tärkeimmät hallinnon haasteet ilmastoasioiden hallinnassa ovat byrokraattinen ja hierarkkinen johtamismalli, päätöksenteon hitaus ja sisäinen kilpailu. Lisäksi siiloutunut organisaatio ja yksittäisten virkamiesten suuri valta nähtiin haasteena ilmastoasioiden hallinnassa.

Hallinnon haasteiden lisäksi sisäinen kilpailu ja työskentelyn tehottomuus merkittäväksi ilmastotyön haasteeksi. Haastatteluiden perusteella sisäinen kilpailu vaikuttaa siihen

ettei asioita voida tehdä yhdessä, vaan samaa työtä tehdään useassa virastossa sekä kuntayhtymässä eikä välttämättä edes tiedetä toisten tekemisestä. Näissä tilanteissa pitäisi pystyä yhdistämään voimavaroja vaikuttavamman työn tekemiseksi sekä sopimaan mitä asioita tehdään kuntatasolla ja mitä pääkaupunkiseudun tasolla. Tehokkuutta voitaisiin lisätä myös siirtymällä jäykistä nimetyistä työryhmistä epämuodollisempiin ja ketterämpiin yhteistyön muotoihin, joissa hyödynnettäisiin enemmän vapaaehtoisen ja motivoituneen henkilöstön intoa asioiden edistämiseen.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Helsingin ilmastoasioiden hallinnassa vallitsee sekä perinteisen hallinnon ja byrokratian sekä uudenlaisen hallinnan ja johtamisen piirteitä, niin kuin teoreettisessa viitekehyksessä oletettiin. Haastatteluiden ja asiakirjojen tuloksista tulee voimakkaasti esiin halu ja tarve siirtyä kohti verkostomaisempaa hallintaa. Empiiriset tulokset myös tukevat ajatusta siitä, että uudenlainen hallinta ja johtaminen edistävät toiminnan tasolla kumppanuuksia, vuorovaikutteisempaa viestintää ja avoimempaa päätöksentekoa ja perinteinen byrokratiaan perustuva malli taas estävät niitä. Teoriassa esitetty verkostomainen arvojohtaminen tukisi monia haastatteluissa nousseita kehitystarpeita, kuten laaja-alaisempi yhteistyö, päätöksenteon nopeuttaminen ja sen avoimuuden lisääminen. Toisaalta tarve koordinaatiolle ja keskushallinnon vahvemmalle roolille, taas korostaa että myös perinteiselle johdonmukaiselle ja hierarkkiselle hallinnalle on tarvetta laajassa organisaatiossa. Yksi tämän tutkimuksen tärkeä päätelmä onkin, että siirtyminen täysin perinteisestä hallinnosta uudenlaiseen hallintaan ja johtamiseen näyttää mahdottomuudelta. Ennemmin tulisi keskittyä näiden vallitsevien hallinnan mallien suhteisiin ja siihen milloin esimerkiksi verkostomaista hallintaa ja johtamista tulisi hyödyntää enemmän.

Kumppanuudet nähtiin positiivisina niin haastatteluissa kuin asiakirjoissa. Niiden rooli ilmastopolitiikassa on selkeästi kasvamassa. Tähän mennessä kumppanuuksia ei ole kuitenkaan rakennettu suunnitelmallisesti eikä niiden tuomaa lisäarvoa ilmastoasioiden hallinnassa ole tutkittu. Voisi sanoa, että usko kumppanuuksiin on idealistisella pohjalla ja ilmastoasioissa kumppanuudet nähdään niin ilmaston kuin liiketaloudenkin kannalta

pelastavina ratkaisuina. Kuitenkin kumppanuuksista saatuja hyötyjä on vaikea todentaa (Glasbergen kump. 2007).

Helsingin kumppanuuksissa ilmastoasioissa on vahva strateginen koherenssi, eli toimijoilla on vahva yhteinen näkemys kumppanuuden tavoitteista, mutta tällä hetkellä kumppanuuksista saadut hyödyt ovat vaikea osoittaa.

Ilmastopolitiikkaan liittyvien kumppanuuksien rakentamisessa täytyisi huomioida kaksi tekijää nykyistä paremmin. Ensinnäkin tulisi ymmärtää, että tarvitaan hallinnan ja johtamisen tason muutoksia, jotta kumppanuuksista saataisiin toivottava hyöty irti, eivätkä ne jäisi vain muodollisiksi verkostoiksi. Hierarkkinen byrokratia ei tarjoa toimivaa alustaa ja rakennetta toimivien kumppanuuksien muodostamiseen (Östhol & Svensson 2002). Tarvitaan uudenlaista hallintaa, joka mahdollistaa laajempien verkostojen syntymisen ja hallinnan (Rhodes 1997).

Toiseksi pitäisi rakentaa laajempia ja epämuodollisempia kumppanuuksia ja näin kasvattaa kumppanuuksien inklusiivisuutta. Näin päästäisiin paremmin käsiksi kumppanuuksien tuomiin hyötyihin. Hyödyntämällä motivoituneita kumppaneita ja löyhempiä rakenteita mahdollistuu yllättävien ja innovatiivisten tulosten aikaansaanti kumppanuuden kautta.

Haastattelut tehtiin melko monipuolisella haastateltavien joukolle, jossa oli virkamiehiä, kuntayhtymän edustajia, yritysten ja järjestöjen edustajia sekä valtuutettuja. Siitä huolimatta haastatteluissa nousi esiin yllättävän vähän suuria ristiriitoja ilmastoasioiden hallinnasta. Yksi ristiriita kuitenkin liittyi kysymykseen kunnallisesta ja alueellisesta ilmastotyöstä. Tämä ristiriita oli oletettava, koska haastateltiin sekä Helsingin virkamiehiä että alueellisen kuntayhtymän virkamiehiä. Osa näki kunnallisen ilmastotyön alueellista tärkeämpänä ja osa taas toisin päin. Noin puolet haastatelluista koki alueellisen ilmastopolitiikan tärkeäksi alueen tiiviin yhteyden sekä alueiden ja liikenteen suunnittelun näkökulmasta. Järjestöjen edustajat olivat sitä mieltä, että alueellisen ilmastopolitiikan lisäksi tulisi olla kaupunginosatasoista ilmastotyötä, sillä asukkaan näkökulmasta sekä Helsinki että varsinkin pääkaupunkiseutu ovat liian isoja ja kaukaisia toimijoita.

Etenkin kuntayhtymän nähtiin olevan aivan liian ylätasolla paikallisen ilmastotyön tekemiseen. Pääkaupunkiseudulla yksi merkittävä kehittämiskohde onkin ilmastopolitiikan selkeyttäminen myös alueellisella tasolla.

Toinen ristiriita liittyi asetettujen tavoitteiden tasoon. Osa oli sitä mieltä, että tavoitteet ovat sopivan tiukkoja ja pitäisi keskittyä toimenpiteisiin. Osan mielestä taas pitäisi asettaa tiukempia tavoitteita, jotta päästäisiin toteuttamaan tarpeeksi kunnianhimoisia toimenpiteitä. Myös yhteistyön muodot herättivät eriäviä mielipiteitä. Osa oli sitä mieltä, että tarvitaan uusia työryhmiä ja uusia toimintatapoja edistämään ilmastoasioita. Osan mielestä taas vanhoja työryhmiä ja yhteistyökanavia tulisi kehittää.

Kaikki haastateltavat tunnistivat samoja ilmastopolitiikan haasteita, mutta tietenkin virkamiehet organisaation sisällä pystyivät paremmin erittelemään ja jäsentelemään haasteita. Muutamana erityispiirteenä voidaan sanoa, että erityisesti yritysten edustajat ja järjestöjen edustajat kokivat ilmastopolitiikan sekavaksi ja siihen liittyvän päätöksenteon hajanaiseksi. Erityisesti yritysten edustajat kokivat Helsingin byrokraattiseksi ja hitaaksi toimijaksi. Järjestöt taas kokivat, että virkamiehillä on suuri valta ilmastopolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa.

Verrattaessa Helsingin ilmastopolitiikka laajempaan viitekehykseen Pohjoismaissa ja Suomessa, voidaan todeta kolme syytä, miksi ilmastopolitiikka ei ole yhtä selkeää ja kunnianhimoista kuin monissa Pohjoismaiden kaupungeissa. Ensinnäkin muissa Pohjoismaissa on tiukempi valtionohjaus ja velvoitteet kunnalliselle ilmastotyölle (Lonkila 2012). Toiseksi monilla Pohjoismaiden kaupungeilla on selkeä ilmastostrategia toisin kuin Helsingillä. Kolmanneksi monissa kaupungeissa keskushallinnolla on vahvempi rooli ilmastoasioiden koordinoinnissa. Helsingissä ilmastoasioita koordinoidaan lähinnä ympäristötoimessa ja rakennustoimessa. Myös Suomen monissa kunnissa, kuten Tampereella ja Lahdessa ilmastoasioita johdetaan enemmän keskushallinnosta käsin. Kun ilmasto- ja ympäristötyöllä on strategisesti merkittävä asema ja työtä johdetaan keskushallinnosta, niin operatiivisen ja poliittisen johdon sitoutuminen mahdollistaa laajan ja toimivan sidosryhmätyöskentelyn (Salminen 2013). Myös pohjoismaisen vertailun mukaan parhaiten ohjauksessa ja yhteistyössä onnistutaan, jos ilmastopolitiikkaa koor-

dinoidaan kunnan keskushallinnosta käsin (Loikala 2012). Nämä tulokset tukevat tämän tutkimuksen tuloksia, sillä haastatteluissa nousee useamman kerran esiin vahvemman koordinaation ja keskushallinnon roolin kasvattamisen tarve Helsingin ilmastotyössä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ilmastopolitiikassa esiintyvät hallinnon haasteet ovat merkittäviä tekijöitä myös toimivan yhteistyön ja kumppanuuksien muodostamisessa. Tutkimuksen empiiriset tulokset tukevat teoreettisen viitekehyksen olettamusta siitä, että uudenlainen hallinta ja sen johtamisen muodot etenkin verkostoitunut arvojohtaminen, mahdollistavat toimivampia kumppanuuksia, vuorovaikutteisempaa viestintää ja avoimempaa demokratiaa toiminnan tasolla (Kuva 1.) Tuloksissa käy ilmi, että juuri hierarkkinen byrokratia estää toimivampaa yhteistyötä ja kumppanuusverkostojen tavoitteiden toimeenpanoa.

6.1 Suositukset

Kolmanteen tutkimuskysymykseeni ilmastoasioiden hallinnan kehittämistä Helsingissä, vastaan seuraavissa kappaleissa esitettyjen suositusten avulla.

1) Keskushallinnon roolin vahvistaminen strategisessa ilmastotyössä

Yksi tämän tutkimuksen tärkeimmistä tuloksista on, että ilmastoasioiden hallintaan Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla tarvitaan enemmän johdonmukaista ja strategista johtamista ja koordinoitua. Helsingissä ilmastoasiat ovat nousseet strategisesti merkittäviksi asioiksi, mutta niiden hallinta ei ole vielä strategisesti johdettua. Pohjoismainen esimerkki osoittaa, että keskushallinnon vahva rooli edesauttaa ilmastopolitiikan eteenpäin viemistä (Leikola 2012). Helsingin sisällä koordinaatiovastuu on syyskuussa 2013 kirjattu ympäristökeskukselle. Ympäristökeskus ei kuitenkaan välttämättä ole toimijana tarpeeksi vaikutusvaltainen, jotta ilmastotavoitteiden huomioimista päätöksenteossa voida taata. Esimerkiksi painoarvoltaan tärke-

ämpään maankäyttöön, kaavoitukseen ja liikenteeseen liittyvät suunnitelmat saatavat mennä päätöksentekoon ilman ilmastonäkökulmien huomioimista. Tämän takia keskushallinnon rooli olisi erittäin tärkeä. Toinen puute on myös se, ettei tarkemmin ole kirjattu mitä koordinaatiovastuulla tarkoitetaan. Koordinaatiovastuu tulisi siis kirjata selkeästi auki ja siihen tulisi kirjata myös muiden ilmastotyötä tekevien virastojen roolit. Lisäksi tulisi ratkaista kysymys ilmastoasioiden strategisesta työstä pääkaupunkiseudun kuntien ja Helsingin seudun ympäristöpalveluiden välillä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella päätös kaupunkikohtaisen tai alueellisen ilmastopolitiikan välillä näyttää kuitenkin haastavalta, sillä eri toimijoilla on asiasta eri näkemys. Joka tapauksessa selkeä roolijako eri toimijoiden kesken olisivat erittäin tärkeitä ilmastoasioiden hyvän hallinnan kannalta.

2) Selkeä toimintasuunnitelma seuraaville vuosille

Hyvä ilmastoasioiden hallinta tarvitsee selkeät tavoitteet, toimintasuunnitelman, työn koordinoinnin, seurannan ja siihen toimivat työkalut. Monessa Euroopan kaupungissa onkin tehty erillinen ilmastoasioita koskeva toimintasuunnitelma, ohjelma tai strategia (Leikola 2012). Myös Helsinki tarvitsee oman ilmastoasioiden toimintasuunnitelman ja vuosisuunnitelman, jossa on selkeästi kirjattu konkreettiset toimenpiteet ja toteuttavat tahot. Nykyisestä laajasta toimenpidekokoelmasta tulisi luopua ja tiivistää toimenpiteet muutamiin konkreettisiin eri vuosille jaettuihin toimenpiteisiin. On tärkeää, että vanhoista ja päällekkäisistä ohjelmista luovutaan kokonaan, eikä vain tehdä päälle uutta toimintasuunnitelmaa. Ilmastotavoitteiden tulee olla läpileikkaavia kaikessa suunnittelussa, kuten maankäyttö, kaavoitus ja liikennesuunnittelu. Tavoitteiden huomiotta jättämisestä voisi seurata jokin sanktio. Osittain tähän erillisiin ohjelma ja tavoitekokonaisuuksiin on ohjannut valinta laajalaisesta keke-ohjelmasta luopumisesta. Ilmastopolitiikassa se kuitenkin näkyy pirstaloitumisena, kun monia ilmastotyön kannalta tärkeitä toimenpiteitä on kirjattu eri osa-ohjelmiin, jotka tuntuvat olevan aika erillään toisistaan. Jää nähtäväksi pystyykö uusi ympäristöpolitiikka luomaan yhteisen vision ja yhteistyön näiden osa-alueiden

välille. Ainakin ilman eri virastojen ja keskushallinnon sitoutumista ja aktiivista työryhmää se näyttää haastavalta.

Lisäksi pääkaupunkiseudulla tulisi tehdä päätös siitä, tekevätkö alueen kunnat omat strategiat ja toimintasuunnitelmat vai tehdäänkö alueellinen strategia ja suunnitelma. Toimenpiteiden suunnittelussa voitaisiin myös enemmän hyödyntää ja tukea kaupunginosatasoista ilmastotyötä, esimerkiksi kaupunginosakohtaisin tavoittein ja tuin.

3) Lisää tehokkuutta kunnalliseen ilmastotyöhön

Tutkimuksen tuloksissa korostuu päätöksenteon hitaus, joka osaltaan hidastuttaa ilmastotyön etenemistä. Helsinki ei suuren koon ja raskaan hallintokoneiston takia ole tarvittavan ketterä päätöksentekijä ilmastoasioiden näkökulmasta. Tehokkuuteen vaikuttaa myös edellä mainittu eri toimijoiden päällekkäinen työskentely, jolloin samoja asioita seurataan ja raportoidaan monessa paikassa. Tutkimuksen perusteella ilmastoasioiden hallintaa voitaisiin tehostaa päätöksentekoa nopeuttamalla. Esimerkiksi päätettäville asioille voitaisiin ottaa käyttöön käsittelyaikakatto, jolloin asiat tulee tietyn ajan sisällä laittaa lausunnoille tai käsittelyyn. Lisäksi ilmastoasioiden seuranta ja raportointi tulisi hoitaa yhdellä järjestelmällä.

Työryhmätyöskentelyn tulisi olla tavoitteellisempaa ja nykyaikaisempaa. Työryhmien tulisi olla epämuodollisempia ja kaikille kiinnostuneille avoimia, ilman nimettyjä henkilöitä ja liian määriteltyjä tehtäviä, jotka estävät toiminnan muotoutumista tarpeiden mukaisesti. Tehokkuutta voitaisiin lisätä myös hyödyntämällä kiertävää puheenjohtajuutta ja määrittämällä tietty työvelvoite kaikille työryhmän jäsenille, jolloin kaikkien jäsenten tulee aktiivisesti osallistua työskentelyyn. Uusia työryhmiä perustettaessa pitäisi luopua vanhoista työryhmistä, jottei työryhmien määrä kasva liian kaa. Lisäksi vanhojen työryhmien tarkoitusta ja tavoitteita tulisi tarkastella säännöllisesti. Haastatteluissa tuli ilmi, että välillä ryhmiin nimetyt virkamiehet ovat työryhmissä ”vain istumassa” vaikka eivät koe työryhmään osallistumista tärkeäksi.

Työryhmissä tulisikin hyödyntää enemmän motivoituneita ja asiasta oikeasti kiinnostuneita henkilöitä, nimettyjen henkilöiden sijaan.

4) Virkamiesvallasta laajempaan vaikuttamiseen

Ilmastoasioiden hallinnasta Helsingissä päätetään poliittisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen mukaan päätöksen taustalla vaikuttavat virkamiehet, joilla voi olla paljon valtaa yksittäisissä päätöksissä ja poliittiset päätöksentekoelementit toimivat lähinnä kumileimasimina virkamiesten valmistelemille päätöksille. Tutkimuksessa käy ilmi myös, että kuntalaisille ei ole ilmastoasioissa tarjottu paljon osallistumismahdollisuuksia. Kuntalaisille tulisikin tarjota enemmän helppoja osallistumismahdollisuuksia kunnan ilmastotyöhön. Lisäksi järjestöjä ja yrityksiä tulisi aktiivisemmin ottaa mukaan päätöksenteon valmisteluun ja pyytää heidän näkemyksiään ilmastopolitiikkaan. Jottei yksittäisten virkamiesten rooli pääse korostumaan, myös asioista päättävien luottamusmiesten pitäisi olla paremmin tietoisia ilmastoasioiden tilasta Helsingissä ja päätöksentekoon tulisi tuoda useita vaihtoehtoja eikä valmistella vain yhtä linjaa. Pitäisi myös verkostoituneen arvojohtamisen mukaisesti kehittää luottamusmiesten ja virkamiesten yhteistoiminnan muotoja ja edistää aktiivisesti johtamis- ja toimintamalli sekä politiikkainnovaatioiden syntyä. Virkamiehiä tulisi aktiivisesti kannustaa tuomaan kehitysehdotuksia esiin myös johtamistyöhön ja hallintomalleihin.

5) Jaettua arvoa kumppanuuksista yritysten ja kolmannen sektorin kanssa

Kumppanuuksia tulisi tarkastella enemmän jaetun arvon näkökulmasta ja kumppanuuksista toivottuja hyötyjä, mahdollisesti jopa kustannushyötyjä, tulisi arvioida enemmän. Kumppanuuksia ilmastopolitiikassa tulisi vahvistaa järjestöjen ja muiden paikallistoimijoiden kanssa. Ilmastoasioiden hallintaa tulisi kehittää laaja-alaisesti koko pääkaupunkiseudulla osaamiskeskustyyppisesti. Esimerkiksi niin, että jokin kuntien rajapinnassa toimiva kehittämisyritys ottaisi selkeän roolin ilmastoasioiden

kehittämisessä. Tämä taho kokoaisi yhteen laajasti yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin edustajia yhteen ratkaisemaan ilmaston muutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä.

6) Selkeämmät mittarit ja tehokkaampaa seurantaa

Tutkimuksessa nousi esiin ilmastotyön ja tehtyjen toimien seuraaminen. Ilmastoasioihin liittyviä ohjelma ja toimenpidekokoelmia tulee karsia jo seurannan tehostamisen näkökulmasta, jotta vähäisiä resursseja ei käytetä pelkästään seurantaa. Lisäksi seurannoissa pitäisi pyrkiä entistä ajantasaisempaan tietoon tiedonkeruun haasteista huolimatta. Etenkin haastatellut valtuuston edustajat toivoivat, että ilmastoasiat olisivat paremmin mukana Helsingin budjetoinnissa, jolloin päätöksiä tehtäessä myös ilmastovaikutuksia pystyttäisiin paremmin arvioimaan. Helsingissä tulisikin paremmin arvioida ilmastomuutoksen mahdollisesti aiheuttamat kustannukset eikä pelkästään ilmastoasioihin hetkellisesti tarvittavien investointien talousvaikutuksia. Ylipäätään taloutta pitäisi pystyä suunnittelemaan pitkäjänteisemmin esimerkiksi peruskorjausten osalta. Myös kumppanuuksia tulisi seurata aktiivisemmin. Pitäisi esimerkiksi arvioida onko kumppanuusverkostoista saatu toivottuja tuloksia ja hyötyjä. Myös kumppanuusverkostojen kustannushyötyjä tulisi arvioida mahdollisuuksien mukaan.

7) Tutkimuksen hyödyntäminen

Tutkimus osoittaa, että Helsingillä olisi enemmän mahdollisuuksia hyödyntää tutkimustietoa ilmastoasioiden hallinnassa ja tehdä enemmän yhteistyötä esimerkiksi alueella toimivien korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Yleensä yhteistyötä tehdään tiettyihin tutkimusprojekteihin liittyen, mutta säännöllistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa ei kaupungin ja tutkimustahojen välillä ole ilmastoasioissa. Helsingin kaupungilla on myös oma tietokeskus, joka voisi keskittyä enemmän ilmastopoliti-

kan tutkimukseen ja tuoda aktiivisemmin tutkimustietoa viranomaisten hyödynnettäväksi. Tällä hetkellä tutkimustyötä hyödynnetään lähinnä erilaisten kaupungin teettämien selvitysten ja konsulttitöiden kautta, joissa tutkimusta tehdään hyvin perinteisillä menetelmillä. Ilmastopolitiikan kehittämisessä voisi hyödyntää enemmän osallistavia ja crowdsourcing menetelmiä sekä innovaatiotutkimusta.

8) Profiloituminen ilmastoasioissa

Helsingin strategiaohjelmat osoittavat, että Helsinki selvästi haluaa profiloitua enemmän hyvässä ilmastoasioiden hallinnassa. Se kuitenkin vaatisi parempaa viestintää ja markkinointia. Muut pohjoismaiden pääkaupungit ovat selvästi paremmin profiloituneet ilmastoasioiden hyvässä hallinnassa – suurelta osin siitä syystä, että näissä kaupungeissa on tehty enemmän toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja niiden tulevaisuuden tavoitteet ovat tiukempia kuin Helsingin. Osittain parempi profiloituminen johtuu kuitenkin myös siitä, että näissä kaupungeissa teoista ja tavoitteista on osattu viestiä paremmin ja niistä on tullut kaupunkien yksi vetovoimatekijä. Helsinki voisi profiloitua ilmastoasioissa myös tukemalla enemmän vihreää liiketoimintaa ja cleantech toimialaa.

9) Resurssien kohdentaminen konkreettiseen työhön

Resurssien käyttöä tulisi arvioida säännöllisesti ja niitä pitäisi ohjata konkreettiseen työhön. Helsingin ilmastopolitiikka on joiltain osin itseään työllistävää, sillä monien ohjelmien ja tavoitteiden seuranta ja päivittäminen vievät paljon resursseja. Lisäksi paljon resursseja laitetaan erilaisten selvitysten ja konsulttitöiden tekemiseen. Usein konkreettisten toimien tekeminen kaupunkiorganisaatiossa on haastavaa tarkkaan määriteltyjen budjettien, tiukkojen työnkuvien ja virastojen välisten raja-aitojen takia. Konkreettisempiin toimiin päästäisiin tehokkaammin käsiksi antamalla mahdollisuus asioiden kokeilemiseen pienessä mittakaavassa

sekä motivoimalla henkilöstöä nykyistä enemmän kehittämiseen ja innovointiin.

6.2 Jatkotutkimuskohteet

Suomessa ei ole tehty paljon tutkimusta vastaavasta aiheesta kuntatasolla, joten monia erilaisia jatkotutkimustarpeita tuli esiin tutkimusta tehdessä. Erityisesti kumppanuudet ovat kunnallisessa ilmastotyössä vielä melko vähän tutkittu aihe. Kiinnostavaa olisi tutkia kumppanuuksien saavutuksia. Jotta saavutusten tutkiminen olisi mahdollista, kumppanuuksista tarvittaisiin enemmän pohjatietoa. Tällä hetkellä pohjatiedon hankkiminen on vaikeaa, koska kumppanuudet etenkin yksityisen sektorin kanssa ovat melko uusia eikä kumppanuuksista ei ole systemaattista seuranta.

Helsinki korostaa näkyvästi kumppanuuksia strategiaohjelmissaan, josta lukija saa vaikutelman, että kumppanuudet tuovat ratkaisun ongelmiin. Kuitenkaan kumppanuuksien saavutuksia ei ole tutkittu Helsingissä, joten todellisuudessa ei tiedetä, miten kumppanuudet ovat vaikuttaneet ilmastotyöhön. Tässä olisikin erittäin mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe. Myös innovaatioiden syntymistä olisi kiinnostavaa tutkia kunnallishallinnon kumppanuuksien näkökulmasta sekä kunnallishallinnossa tapahtuvia johtamis- ja hallintainnovaatioita.

Kiinnostavaa olisi myös jatkaa tutkimusta hallinnollisista ja rakenteellisista kysymyksistä, jotka vaikuttavat ilmastopolitiikkaan. Esimerkiksi voisi tutkia syvemmin uudenlaisen hallinnan ja perinteisen hallinnon suhdetta ja miten verkostomaista arvojohtamista voitaisiin systemaattisemmin edistää. Myös esimerkiksi muiden Euroopan kaupunkien ilmastopolitiikkaa voisi vertailla laajemmin hallinnan ja kumppanuuksien näkökulmasta. Ilmastoasioiden hallintaa voisi vertailla myös isojen yritysten hallinta- ja johtamistapoihin.

Tulevaisuudessa kiinnostavia tutkimusaiheita on alueellistumisen ja tulevien kuntaliitosten vaikutus ilmastoasioiden hallintaan sekä mahdollisen ilmastolain vaikutuksen kunnalliseen ilmastopolitiikkaan.

Tärkeää olisi tutkia myös minkälainen ilmastopolitiikka kannustaisi ja tukisi yksittäisiä kaupunkilaisia ilmastomuutoksen hillinnässä ja edistäisi kestävämpää ja vähäpäästöisempää elämäntapaa. Niin kuin Antohny Giddens toteaa, että ilmastoasioiden tuominen poliittiselle agendalle on vasta ensimmäisen askel,

"The second wave must involve embedding it in our institutions and in the everyday concerns of citizens, and here there is great deal of work to do."

Anhony Giddens 2011

7 Lähteet

Alasuutari, P. Laadullinen tutkimus. 3. painos. Tampere: Vastapaino.

Anttila, P. 1996. Tutkimisen taito ja tiedonhankinta. Helsinki: Akatiimi Oy.

Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., ja Siitonen, P. (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Bulkeley, H., Kern, K. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. JCMS Volume 47. Number 2: 309-332.

Bulkeley, Harriet, Schroeder, Heike, Janda, Katy, Zhao, Jimin, Armstrong, Andrea, Chu Shu Yi & Ghosh, Shibani (2009): Cities and Climate Change. The role of institutions, governance and urban planning. Report prepared for the World Bank Urban Symposium on Climate Change.

Bulkeley, H. & Betsill, M. M. 2003. Cities and climate change: Urban sustainability and global environmental governance. Lontoo & New York: Routledge.

Bäcklund, Pia (2007) Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Giddens, A. (2011). The Politics of climate change – Second Edition, Revised and Updated.. Polity Press 2011. UK.

Giddens, A. (2008). The Politics of climate change – National responses to the challenge of global warming. Policy Network Paper.

Glasbergen, P., Biermann, F., Mol, A. (2007) (toim.) Partnerships, Governance and Sustainable Development. Reflections on theory and practice. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Haila, Y., Jokinen, P. (toim.) (2008) Ympäristöpolitiikka. Tampereen yliopistopaino.

Helsingin globaalinvastuustrategia (2012)

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2012/Halke_2012-09-03_Khs_30_Pk/2D439C5A-D5C7-4F6A-A81B-1531487537C9/Liite.pdf

Helsingin kaupunki (2013) Helsingin Strategiaohjelma 2013-2015,

<http://www.hel.fi/hki/taske/fi/strategiaohjelma>

Helsingin kaupunki (2009) Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2009-2013,

<http://www.hel.fi/hel2/taske/julkaisut/2009/Strategiaohjelma.pdf>

Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelma (2002) Helsingin kaupunginkanslian

julkaisusarja A 8/2003

http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/206c24004a158b78a67ae6b546fc4d01/keke_ohjelma.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=206c24004a158b78a67ae6b546fc4d01

Helsingin kestävän kehityksen toimintaohjelman toteuttamisen arviointi 2002 – 2010

(2011)

http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/219d51004a158b78a67be6b546fc4d01/Keke_loppu_raportti_nettiin.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=219d51004a158b78a67be6b546fc4d01

Helsingin Energian kehitysohjelma kohti hiilineutraalia tulevaisuutta (2010)

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2011/Ksv_2011-01-20_Kslk_01_El/77085ABE-D423-4B7D-9C36-FF706BE7BCA6/ystp_3_1.pdf

Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka (2012)

http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/e3faf1004a158b94a843ecb546fc4d01/Ymparistopolitiikka_kvsto+hyvaksyma.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e3faf1004a158b94a843ecb546fc4d01

Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikan päivittämisen taustamuistio (2010)

http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/e52c1e004a158b94a844ecb546fc4d01/Taustamuistio_130211.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e52c1e004a158b94a844ecb546fc4d01

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta, Pöytäkirja 8/2012.

http://www.hel.fi/static/public/hela/Ymparistolautakunta/Suomi/Paatos/2012/Ymk_2012-05-22_Ylk_8_Pk/365876C4-68C1-4DC5-96EA-3A9FD333D74F/Helsingin_kaupungin_ja_elinkeinoelaman_Ilmastokump.pdf

Hirsjärvi, S. & Hurme H. (2001) Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Homer-Dixon, T. (2002) The Ingenuity Gap. Vintage books. New York.

Kerckänen, A. (2010) Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka – Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. In: Debating Governance – Authority, Steering, and Democracy. Oxford: Oxford University Press 138-164.

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London: Sage.

Koomain, J. (1999). Social-Political Governance –Overview, Reflections and Design. Routledge: Public Management: an International Journal of research and theory 67-92.

Kuronen, M. (2011) The role of partnerships in sustainable urban residential development. Aalto University publication series, DOCTORAL DISSERTATIONS 63/2011

Lovio, R., Kivisaari, S. (2010) Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta – Katsoaus kansainväliseen kirjallisuuteen. VTT Tiedotteita 2540.

Lonkila, K-M. (2012) (toim.) Aspects of strategic climate work in Nordic municipalities. NordLead Project Final Report. TemaNord 2012:557, Denmark.

Mattson, L. (2012) Selvitys kuntien ilmastotyöstä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Mustakangas, E., Kiviniemi, M., Vihinen, H. (2003) Kumppanuus kuntatasolla maaseutopolitiikan toimeenpanossa. MTT Taloustutkimus, Helsinki.

Osborne, S. (2010, toim.) The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.

Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) (2007) Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland.

Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030 (2007),
http://www.hsy.fi/seututieto/Documents/YTV_julkaisusarja/24_2007_ilmastostrategia.pdf

Pääkaupunkiseudun ilmastomuutoksen sopeutumisen strategia (2012)
http://www.hsy.fi/tietoahsy/Documents/Julkaisut/10_2012_paakaupunkiseudun_ilmastonmuutokseen_sopeutumisen_strategia.pdf

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Science 44: 652-667.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies 28: 1243-1264.

Salminen, P. (2013) Helsingin, Lahden ja Turun kaupunkien vertaisarvio ilmastopolitiikasta ja hulevesien hallinnasta. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 15/2013. Helsinki.

Sandberg, S. (2012) Arkipolitiikan rakenteet Pohjoismaissa. Finlands kommuntidning Fikt-lehti 3/2012. Kirjapaino, Uusimaa, Porvoo.

Sairinen, R. (2009). Ympäristöhallinnan monet teoriat. Massa, Ilmo (toim.) Vihreä teoria – ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki Gaudeamus.

Stoker, G. (2006) Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, Volume 36 Number 1, Sage Publications.

Stoker, G. (1998) *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell Publishers.

Schönach, P. (2008) *Helsingin savut ja käryt. Helsingin ilmansuojelu 1945-1982*. Akaateeminen väitöskirja. Yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia 1/2008. Helsinki.

Vartola, J. (2009) *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Karppi I. ja Sinervo L-M. (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Hallintotieteiden keskus. Tampere.

Vuorela, S. (2005) *Haastattelumenetelmät*. Ovaska, S., Aula, A. & Majaranta, P. (toim.) *Käytettävyytutkimuksen menetelmät*, 37-52. Tampereen yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos B-2005-1.

Östhol, A., Svensson, B. (2002) *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic states. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 4*. Nordregio Report 2002:6.

Commission of the European communities (2009): *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*.

8 Liitteet

Liite 1. Kysymysrunko teemahaastatteluihin.

1. Ketkä ovat avain-asemassa ympäristöhallinnan kehittämisessä Helsingissä (ilmastoasiat)?
2. Mihin suuntaan kaupungin ympäristöhallintaa tulisi kehittää (painotus ilmastoasiat)?
3. Tekeekö kaupunki mielestäsi tarpeeksi yhteistyötä kaupunkilaisten, yksityisen ja kolmannen sektorin ja muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa? Kuvaile yhteistyötä tarkemmin.
4. Onko muilla hallintokunnilla ja tytäryhteisöillä, kaupunkilaisilla, yksityisellä ja kolmannella sektorilla ja muiden julkishallinnon toimijoilla mahdollista osallistua kaupungin ilmastotyöhön/ sen suunnitteluun? Miten? Onko riittävää?
5. Yhteistyötä ilmastoasioissa edellä mainittuihin tahoihin tehdään eniten verkostojen ja projektien/hankkeiden kautta, onko tämä hyvä menettely?
6. Onko kaupungin ympäristötyö/johtaminen avointa? Pitäisikö olla avoimempaa?
7. Onko asetetut ilmastotavoitteet mielestäsi oikeanlaisia vastaamaan tulevaisuuden mahdollisiin ympäristömuutoksiin?
8. Koetko, että kaupungin ilmastotyö vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin? miksi/ miksi ei? (kaupungin strategiassa ilmastoasiat nousevat korkealle, näkyykö käytännössä)

9. Mitkä ovat suurimpia haasteita ilmastotyön edistämisessä ja kumppanuuksien luomisessa?
10. Mikä on alueellistumisen rooli ilmastoasioissa (HSY, seutu/maakunta yhteistyö, päällekkäiset strategiat)

**HELSINGIN
ILMASTOPOLITIIKKA**
Hallinta ja kumppanuudet

Pro Gradu -tutkielma
Unigrafia 2014



HELSINGIN YLIOPISTO