

TALOUELLISET OHJAUSKEINOT KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDISTÄMISEKSI PERUSKOULUISSA

Toni Paju

Pro Gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

Kevät 2010

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Yhdyskuntatieteiden laitos, aluetiede

Tekijä: PAJU, TONI

Tutkielman nimi: Taloudelliset ohjauskeinot kestävän kehityksen edistämiseksi peruskouluissa

Pro Gradu –tutkielma: 107 sivua, 2 liitesivua

Aika: Joulukuu 2010

Avainsanat: Ohjauskeinot, kestävä kehitys

Tämän tutkimuksen kohteena ovat kunnallishallinnon ohjauskeinot kestävän kehityksen edistämiseksi kouluissa. Erilaiset kestävän kehityksen ohjelmat auttavat kouluja säästämään rahaa muun muassa jätehuoltokustannuksissa, sähkön kulutuksessa, ja veden kulutuksessa. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää millaisten järjestelyjen avulla koulut voivat saada kestävän kehityksen työllä säästyneet rahat omaan käyttöönsä. Tutkimuksessa hyödynnetään ohjauskeinojen valinnasta tehtyjä teorioita, joita on tähän asti tutkittu lähinnä valtionhallinnon tasolla. Tässä tutkimuksessa tarkastelu keskittyy ohjauskeinojen valintaan kunnallishallinnossa. Tutkimus tehdään osana 4V-hanketta, jonka tavoitteena on edistää ja tukea yhteisöllisyyttä, osallistumista oman elinympäristön viihtyisyyden ja turvallisuuden lisäämiseen sekä kestävä ja ympäristövastuullista elämäntapaa.

Tutkimus on otteeltaan induktiivinen. Havainnot tarkastellaan ohjauskeinojen valinnasta tehtyjen teorioiden kautta, ja niistä on koottu yhteen tekijöitä joiden voidaan sanoa vaikuttavan ohjauskeinojen valinnassa. Teoriasta nousevien tekijöiden tarkastelun lisäksi aineistosta etsittiin muita ohjauskeinojen valinnan kannalta merkityksellisiä tekijöitä. Aineisto kerättiin haastattelemalla rehtoreita, ja virkamiehiä neljästä erikokoisesta kunnasta. Lopuksi tehtiin vertailu ohjauskeinojen valinnasta kuntien välillä. Valitut kunnat olivat Helsinki, Tampere, Riihimäki, ja Vesilahti. Jokaisesta kunnasta valittiin haastattelua varten yhden koulun rehtori, ja kaksi tai kolme virkamiestä. Valitut virkamiehet olivat perusopetuksen ja kiinteistöjen ylläpitävien tahojen kuten teknisen toimen tai tilakeskuksen henkilöstöä. Haastattelut ovat teemahaastatteluja ja niitä kertyi yhteensä 14 kappaletta.

Tutkimustuloksissa tunnistettiin useita ohjauskeinojen valinnasta tehtyjen teorioiden käsittelemiä asioita, joilla on merkitystä ohjauskeinojen valintaan kohdekunnissa. Lisäksi esiin nousi myös tekijöitä, joiden voi katsoa vaikuttavan ohjauskeinojen valintaan erityisesti kunnallishallinnon kannalta. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa niin sanotusti ylemmillä päätöksentekotasolla tehdyt ohjauskeinovalinnat, ja tarve yksinkertaisiin ohjauskeinovalintoihin.

Lopussa esitetään ehdotukset tutkimuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Koulujen kestävän kehityksen työllä säästämää rahaa voidaan ohjata takaisin kouluille esimerkiksi suorana kompensationsa, ympäristöstipendien kautta, hajauttamalla jätehuoltovastuuta kouluille, tai keskitetyn tulospalkkiojärjestelmän kautta. Kyseisiin ehdotuksiin liittyy kuitenkin haasteita ja niitä käsitellään ehdotusten yhteydessä.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|--|-----|
| 1 JOHDANTO | 4 |
| 1.1 Tutkimuksen tausta | 5 |
| 1.2 Tutkimuskohde | 6 |
| 1.3 Aineisto ja sen analyysi | 7 |
| 1.4 Tutkimuksen kohdekunnat | 9 |
| 2 OHJAUSKEINOJEN VALINTAMALLI | 12 |
| 2.1 Ohjauskeinojen valintamallin taustaa | 12 |
| 2.2 Tilanteen kontekstin ja päättäjien näkemysten vaikutus ohjauskeinojen valintaan | 14 |
| 2.3 Ohjauskeinojen valinta ajassa ja kansainvälisesti | 19 |
| 2.4 Lähestymistavat ohjauskeinosekoitusten tutkimiseen | 29 |
| 2.5 Institutionaalisen asetelman ja paikallistoimijoiden intressien vaikutus ohjauskeinojen valintaan | 31 |
| 2.6 Yhteiskunnallinen muutos ja ohjauskeinot | 35 |
| 2.7 Yhteenveto teoreettisesta keskustelusta | 42 |
| 3 KESTÄVÄ KEHITYS JA HALLINTOKÄYTÄNNÖT KOHDEKUNNISSA | 44 |
| 3.1 Kestävän kehityksen haaste kontekstina | 44 |
| 3.2 Organisatorinen konteksti | 53 |
| 3.3 Ohjauskeinojen valinnan reunaehdot | 72 |
| 4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ OHJAUSKEINOJEN VALINNASTA | 82 |
| 4.1 Vesilahti | 82 |
| 4.2 Riihimäki | 85 |
| 4.3 Tampere | 88 |
| 4.4 Helsinki | 91 |
| 4.5 Johtopäätöksiä havainnoista | 94 |
| 5 EHDOTUKSET ETSITYIKSI OHJAUSKEINOIKSI | 96 |
| 5.1 Suora kompensatio | 96 |
| 5.2 Ympäristöstipendit | 97 |
| 5.3 Jätehuoltovastuun keskittäminen kouluille | 98 |
| 5.4 Keskitetty tulospalkkiojärjestelmä | 99 |
| 5.5 Vertailua kuntien välillä ja yleisiä huomioita vaihtoehdoista | 100 |
| LÄHTEET | 103 |

1 JOHDANTO

Tutkimus on tehty osana 4V-hanketta, jonka tavoitteena on edistää ja tukea yhteisöllisyyttä, osallistumista oman elinympäristön viihtyisyyden ja turvallisuuden lisäämiseen sekä kestävä ja ympäristövastuullista elämäntapaa (4V-hanke, 2010). 4V-hankkeen toteuttajina ovat Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy, Helsingin kaupunki, Espoon kaupunki, ja Vantaan kaupunki. Hanke saa rahoitusta Etelä-Suomen EAKR-ohjelmasta ja Uudenmaan liitolta. Tämä tutkimus lukeutuu hankkeessa kestävä ja ympäristövastuullisen elämäntavan edistämisen piiriin. Tutkimuksen tulosten pohjalta on tarkoitus herättää keskustelua, ja kannustaa kuntia ohjaamaan koulujen kestävä kehityksen työtä myös taloudellisin keinoin.

Kestävä kehitys kuuluu tutkimuksen avainkäsitteisiin. Tämän vuoksi on syytä aluksi käsitellä lyhyesti kestävä kehityksen käsitteeseen kohdistunutta kritiikkiä. Kestävä kehityksen käsite nousi kansainvälisen ympäristö- ja kehityskeskustelun ytimeen niin sanotun Brundtlandin raportin myötä (Jacob 1996, 1-2). Brundtlandin raportin määritelmä kestävä kehitykselle on kehitys, joka täyttää nykypäivän tarpeet vaarantamatta tulevaisuuden sukupolvien mahdollisuuksia täyttää omia tarpeitaan (WCED 1987, 44). Kestävä kehityksen käsite on eritelty erilaisiin kestävyiden teemoihin, kuten ekologiseen, taloudelliseen, ja sosiaaliseen kestävyteen (IUCN 2006, 2). Kestävä kehityksen käsitettä on kritisoitu muun muassa sen monitulkintaisuuden vuoksi (Jacob 1996, 21). Käsite ei kerro kestävydestä kovinkaan paljon, ellei erilaisia kestävyiden teemoja priorisoida toisiinsa nähden. Kestävä kehitystä tarkastellaan tässä tutkimuksessa ympäristönäkökulmasta, ja kestävä kehityksen työstä puhuttaessa tarkoitetaan pääasiassa jätehuollon tehostamista, sekä veden ja sähkön kulutuksen pienentämistä. Kolmessa tutkimukseen valitussa koulussa kestävä kehityksen työ tapahtuu muun muassa Vihreän lipun – toiminnan¹ kautta. Yhdessä valituista kouluista ei ollut minkäänlaisia kestävä kehityksen ohjelmia käytössä.

¹Vihreä lippu on päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten kestävä kehityksen ohjelma. Ohjelmassa yhdistyvät ympäristökuormituksen vähentäminen, kestävä kehityksen kasvatus ja lasten ja nuorten osallisuus. Lapset ja nuoret ovat aktiivisia toimijoita projektien suunnittelussa, toteutuksessa ja tulosten arvioinnissa. (Suomen Ympäristökasvatuksen Seura ry, 2010).

Luvussa 1 käyn läpi tutkimuksen taustan, tutkimusmenetelmän, ja tutkimuksen tavoitteet. Luvussa 2 käsitellään ohjauskeinojen valintateoriaa². Luvussa 3 analysoin aineistoa niiden kysymysten kautta, jotka teoriaosiosta nousevat esille. Luvussa 4 ovat johtopäätökset, ja yhteenveto ohjauskeinojen valintaan vaikuttavista tekijöistä, jotka nousevat esiin aineistosta tai aineiston ja teorian vuoropuhelusta. Luvussa 5 on vertailua kohdekuntien välillä ja ehdotukset taloudellisiksi ohjauskeinoiksi.

1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimuksen taustalla on kouluissa tällä hetkellä tehtävä kestävä kehityksen työ ja sen kehittäminen. Erilaiset kestävä kehityksen ohjelmat auttavat kouluja säästämään rahaa muun muassa jätehuoltokustannuksissa, sähkön kulutuksessa, ja veden kulutuksessa. Tutkimustulosten merkitys kouluissa tehtävälle kestävä kehityksen työlle on tärkeä, sillä niiden avulla kestävä kehitystä voidaan edistää kouluissa myös taloudellisin keinoin. Tutkimuksessa selvitetään onko kunnissa olemassa olevia käytäntöjä, joilla koulut saavat kestävä kehityksen työllä syntyneet säästöt omaan käyttöönsä tai millaisia nuo käytännöt voisivat olla. Aihetta lähestytään ohjauskeinojen valinnasta kirjoitetun kirjallisuuden avulla. Mielenkiinnon kohteena ovat tekijät, jotka vaikuttavat uusien ohjauskeinojen valintaan kohdekunnissa.

Tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää **miten koulujen kestävä kehityksen työllä saavuttamat säästöt voidaan palauttaa takaisin koulujen omaan käyttöön**. Tutkimuksen tavoitteen saavuttaminen edellyttää mahdollisuutta tunnistaa reunaehdot erilaisten ohjauskeinojen soveltamiselle kohdekunnissa. Näitä reunaehtoja voidaan kartoittaa tutkimalla niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat ohjauskeinojen valintaan kunnissa. Tärkeää on myös se, minkälaisia ohjauskeinojen soveltamiskonteksteja kunnista löytyy. Edellä mainitut reunaehdot voidaan jakaa kahteen osaan, ohjauskeinoihin liittyviin ominaisuuksiin ja siihen kontekstiin liittyviin ominaisuuksiin, jossa ohjauskeinoa sovelletaan. Tutkimus on otteeltaan induktiivinen, joten vahvoja teoriaan perustuvia ennakko-oletuksia ei ole. Taustamateriaalista nousee

² Model of Policy Instrument Choice

kuitenkin esiin yksittäisiä teemoja, joiden voi olettaa olevan merkityksellisiä tutkimusongelman ratkaisemisessa.

Kuten aiemmin sanottu, tässä tutkimuksessa kestävästä kehitystä tarkastellaan ympäristönäkökulmasta. Tutkimusongelman kannalta relevantit säästöt ovat siten niitä, jotka syntyvät koulujen kestävästä kehityksen toiminnan ansiosta. Kyse on pääasiassa sähkönkulutuksessa, vedenkulutuksessa, sekä jätehuollossa syntyvistä säästöistä.

Tutkimusongelman osalta kyse on taloudellis-hallinnollisesta järjestelystä, joten siihen löytyy varmasti useita mahdollisia vastauksia. Tarkoitus on kuitenkin löytää erilaisiin sovellusympäristöihin, eli konteksteihin soveltuvia ratkaisuja. Kuntien välillä on eroja, ja tietynlainen ratkaisu yhtäällä ei välttämättä toimi toisaalla. Erilaisten ratkaisujen löytäminen edellyttää mahdollisuutta vertailla erilaisia konteksteja, joissa ohjauskeinoja sovelletaan. Tämä taas edellyttää erilaisten kontekstien vertailussa käytettävien kriteerien löytämistä. Näiden kriteerien avulla on mahdollista vertailla erikokoisia kuntia sen suhteen millaiset vaihtoehdot soveltuvat parhaiten tutkimusongelman ratkaisemiseen. Ei kuitenkaan pidä sulkea pois sitä mahdollisuutta, että toimivia ratkaisuja on ollut tai on tällä hetkellä käytössä kohdekunnissa.

1.2 Tutkimuskohde

Tutkimuksen kohteeksi toivottiin 4V-hankkeen puolelta alun perin päiväkotia ja kouluja. Päädyin kuitenkin rajaamaan päiväkodit pois tutkimusasetelmasta, sillä niiden ottaminen mukaan tutkimukseen olisi tuottanut ison määrän lisätyötä. Pelkästään koulujen osalta voidaan puhua todella mittavasta haastatteluaineistosta. Lisäksi koulujen yhteydessä kehitettäviä käytäntöjä voidaan todennäköisesti soveltaa myös päiväkotien suhteen. Valitsin tämän tutkimuksen kohteiksi kolme koulua, joissa kestävä kehitys on ajankohtainen aihe jo ennestään, ja lisäksi koulun, jossa kestävä kehityksen ohjelmia ei tällä hetkellä toteuteta. Kestävä kehityksen ohjelmilla viitataan esimerkiksi aktiiviseen Vihreä lippu -toimintaan tai muihin ohjelmiin, joilla on samanlaiset tavoitteet. Päätös valita haastatteluihin mukaan koulu, jossa ei toteuteta

tällä hetkellä kestäväen kehityksen ohjelmia, antaa mahdollisuuden tarkastella tutkimusongelmaa myös sellaisen koulun näkökulmasta, jolle ajatus kestäväen kehityksen työllä saavutettavista säästöistä tulee mahdollisesti uutena.

Haastattelut toteutettiin kevään 2010 aikana. Valitut kunnat ovat Vesilahti, Riihimäki, Tampere, ja Helsinki. Perusteluna kyseisten kuntien valinnalle oli niiden koko. Kunnat edustavat eri kokoluokkia asukasmäärän ja kuntaorganisaation koon suhteen. Näin on mahdollista luoda vertailua siitä millaiset tekijät nousevat tärkeiksi erikokoisten kuntien kohdalla ohjauskeinoja valittaessa, ja tutkia löytyykö eroja sen suhteen millaisia ohjauskeinoja kannattaa soveltaa tutkimusongelman ratkaisemiseksi eri kunnissa. Yhtenä teoriasta nousevana oletuksena on, että erikokoisissa organisaatioissa ohjauskeinojen valintakonteksti on erilainen.

1.3 Aineisto ja sen analyysi

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona on 14 teemahaastattelua. Teemahaastattelujen kohteena olivat rehtorit, perusopetuksen virkamiehet, ja koulukiinteistöistä vastaavat toimijat kohdekunnissa. Teemahaastattelujen lisäksi tausta-aineistona ovat ohjauskeinojen valintamallia koskevat tutkimukset.

Tutkimuksessa käytetyn teemarungon teemat ovat kestäväen kehityksen haaste kontekstina, organisatorinen konteksti, ja ohjauskeinojen valinnan reunaehdot. Aloitin aineiston keräämisen helmikuun alussa esihaastatteleamalla Tampereen Kaukajärven koulun rehtoria. Kyseinen haastattelun aikana sain vinkkejä ihmisistä, joita kannattaa haastatella seuraavaksi. Toisen haastattelun kohteena oli Tampereen kaupungin perusopetuksen talouspäällikkö. Hän vastaa osaltaan Tampereen peruskoulujen taloudenpidosta. Maaliskuun alussa haastattelin Tampereen kaupungin perusopetuksen päällikköä. Näiden haastattelujen aikana teemarunko hioutui lopulliseen muotoonsa. Vesilahden haastattelut toteutin maaliskuun puolivälissä. Siellä haastattelin sivistystoimen johtajaa, Kirkonkylän koulun rehtoria, sekä rakennusmestaria. Helsingistä haastattelin Helsingin kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikköä maaliskuun lopulla. Muut Helsingissä tekemäni haastattelut toteutuivat huhtikuun aikana, ja haastatellut henkilöt olivat opetusviraston

kehittämispäällikkö, opetusviraston kestävän kehityksen opetuskonsultti, sekä Lauttasaaren ala-asteen rehtori. Riihimäen haastattelut toteutuivat toukokuun alussa. Siellä kohdehenkilöinä olivat opetustoimen johtaja, teknisen toimen rakennusmestari, sekä Haapahuhdan ala-asteen rehtori. Viimeinen haastattelu toteutui toukokuun puolessa välissä, ja kohteena oli Tampereen Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö.

Ainoastaan Tampereen tapauksessa käytin niin sanottua lumipallomenetelmää haastateltavien hankinnassa eli tiedustelin ensimmäisissä haastatteluissa mahdollisten jatko-haastateltavien nimiä. Vesilahden, Helsingin, ja Riihimäen tapauksessa otin yhteyttä henkilöihin joiden vastuulla ovat vastaavat tehtävät kuin Tampereella haastatelluilla henkilöillä. Haastateltavat henkilöt toimivat johtavassa asemassa joko perusopetuksessa tai koulu kiinteistöistä vastaavissa organisaatioissa. Organisaatioiden koko ja virkatittelit vaihtelivat kunnittain, mutta toimenkuvat haastatelluilla henkilöillä olivat hyvin pitkälti samankaltaiset.

Valitut henkilöt puhuivat haastatteluissa sekä yleisemmin organisaatioon liittyvistä kysymyksistä että yksilökohtaisemmin heidän omasta asemastaan ja siitä, kuinka he omasta mielestään kykenevät vaikuttamaan uusien käytäntöjen syntymiseen organisaatiossaan. Kestävän kehityksen työssä profiloituneiden koulujen rehtoreiden lisäksi ainoastaan Helsingin Opetusviraston kestävän kehityksen opetuskonsultti oli läheisesti tekemisissä kestävän kehityksen työn kanssa.

Haastattelut kestivät noin viidestätoista minuutista neljäänkymmeneenviiteen minuuttiin. Litteroin kaikki haastattelut, mutta litterointi ei ollut sanatarkkaa. Viittaan tulevissa kappaleissa haastateltaviin heidän titteleillään. Analysoin aineiston faktanäkökulmasta. Taustakirjallisuudesta nousi esiin kolme eri teemaa, joiden mukaan jaoin aineiston osiin. Nämä teemat olivat kestävän kehityksen haaste kontekstina, organisatorinen konteksti, ja tässä tutkimuksessa etsityn käytännön reunaehdot. Johtopäätöksissä tarkastelin aineistoa niiden kysymysten kautta, jotka teoriaosuudesta nousivat esille. Teemarunko oli suurin piirtein sama kaikissa haastatteluissa. Muutokset haastatteluittain olivat lähinnä sitä, että jätin tietyiltä henkilöiltä kysymättä kysymyksiä, jotka eivät koskeneet heidän toimialaansa. Haastattelun teemarunko on liitteessä 1.

1.4 Tutkimuksen kohdekunnat

Vesilahti

Vesilahti on tutkimuksen kohdekunnista kaikkein pienin. Se sijaitsee Pirkanmaalla noin kolmekymmentä kilometriä Tampereelta etelään ja siellä asuu hieman alle 4 500 asukasta. Kunnan koulutoimeen kuuluu neljä vuosiluokkien 1.-6. koulua ja yksi vuosiluokkien 7.-9. koulu. (Vesilahden kunnan Internet-sivut 2010). Jokaisella koululla on oma rehtorinsa, ja sivistystoimenjohtaja toimii yläasteella rehtorina sekä samalla myös kunnan johtoryhmän jäsenenä. Kestävä kehitys on kirjattuna koulujen toimintaan opetussuunnitelman aihekokonaisuuden ”Vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista, ja kestävästä tulevaisuudesta” myötä. Tässä aihekokonaisuudessa kestävästä kehityksestä nostetaan esiin muun muassa ekologisesti kestävä tulevaisuuden rakentaminen. (Vesilahden kunnan opetussuunnitelma 1-2 vuosiluokille 2010).

Kunnan tekninen toimi vastaa kiinteistöjen ylläpidosta. Teknisessä toimessa työskentelee ainoastaan kolme ihmistä. Tekninen toimi vuokraa kunnan kouluille tilat, ja pitää huolen kiinteistöihin liittyvistä kustannuksista. Juoksevat kulut, kuten sähkö- ja vesilasku, sekä jätehuolto, kulkevat teknisen toimen kautta. Kyseisten lautakuntien alaisuudessa työskentelevien virkamiesten määrä on alle kymmenen henkilöä. Voikin todeta, että organisaatio on näiltä osin muihin kuntiin verraten pieni.

Riihimäki

Riihimäki on noin 28 000 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee Kanta-Hämeessä. Riihimäellä on kaksitoista peruskoulua, joista yhdeksän antaa opetusta 1.-6. luokille, ja kolme 7.-9. luokille. Myös Riihimäellä kestävä kehitys on kirjattuna koulujen toimintaan opetussuunnitelman aihekokonaisuuden ”Vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista, ja kestävästä tulevaisuudesta” myötä (Riihimäen perusopetuksen opetussuunnitelma 2010). Käytännössä kestävä kehityksen painotus määrittyy koulukohtaisissa opetussuunnitelmissa. Se voi tapahtua esimerkiksi opintoretkien, teemapäivien, valinnaiskursseiden, kierrätystoiminnan ja Vihreä lippu -toiminnan kautta. (Riihimäen kaupungin Internet-sivut 2010).

Koulukiinteistöjen ylläpito on Riihimäen teknisen toimen vastuulla. Koulukiinteistöjen osuus koko teknisen toimen vastuulla olevasta rakennuskannasta on noin puolet. Riihimäeltä tutkimuksen kohteena oli Haapahuhdan koulu, joka on osallistunut Vihreän lipun -toimintaan jo useita vuosia. Koulutuspuolen asiat ovat Riihimäellä koulutuslautakunnan vastuulla, ja teknisen toimen asiat ovat teknisen lautakunnan alaisuudessa. Virkahenkilöstöä kunnalla on molempien lautakuntien alaisuudessa enemmän kuin Vesilahdessa.

Tampere

Tampere on noin 210 000 asukkaan kaupunki Pirkanmaalla (Väestörekisterikeskus, 2010). Tampereen kaupungin perusopetuksen alaisuudessa toimii yhteensä 54 vuosiluokkien 1. – 9. toimipistettä (Tampereen kaupungin Internet-sivut, 2010). Tampereelta tutkimuksen kohteena oli Kaukajärven koulu. Kaukajärven koulu on mukana muun muassa Vihreä lippu -toiminnassa ja on siksi profiloitunut kestävän kehityksen saralla. Kaukajärven koulu on yhtenäiskoulu, jossa toimii vuosiluokat 1.-9. Oppilaita Kaukajärven koulussa on runsaat 700. (Kaukajärven koulun Internet-sivut, 2010).

Tampereella koulukiinteistöjen ylläpidosta vastaa Tampereen kaupungin Tilakeskus. Kouluihin liittyvät kiinteistönhoitomenot kuuluvat Tilakeskuksen vastuulle. Koulukiinteistöt kuuluvat Tilakeskuksen toimialassa kiinteistöliiketoiminnan alaisuuteen. Kiinteistöliiketoiminta on Tilakeskuksen ydintehtävä ja se jakautuu kahteen yksikköön, joita ovat kiinteistökehitys sekä kiinteistönpito. Kiinteistönpidon alaisuuteen kuuluvat tekninen isännöinti, tila- ja käyttäjäpalvelut, sekä kiinteistöpalvelut. Tekniseen isännöintiin kuuluu huolehtia, että tiloja käytetään taloudellisesti. Samalla isännöitsijä suorittaa energiakatselmuksia ja kuntoarviointeja. Teknisen isännöinnin osalta on panostettu myös toimivaan kiinteistötietojärjestelmään. Tila- ja käyttäjäpalveluiden tehtäviin kuuluu vuokrasopimusten tekeminen kaupungin eri hallintokuntien kanssa. Kiinteistöpalveluiden tehtäviin kuluvat huolto-, siivous-, ulkoalueiden hoito-, jätehuolto- ja teknisten järjestelmien hoitopalvelut. (Tampereen kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut, 2010)

Helsinki

Helsingissä asuu yli 580 000 ihmistä (Väestörekisterikeskus, 2010). Kaupungissa on yli 200 eriasteista koulua ja näistä kouluista 160 on peruskouluja sekä noin neljäkymmentä lukioita (Helsingin kaupungin Internet-sivut, 2010). Valitsin tutkimuskohteeksi Lauttasaaren ala-asteen. Kyseinen koulu on Vihreän Lipun koulu. Jokaisella helsinkiläisellä peruskoululla on oma opetussuunnitelmansa. Opetussuunnitelmassa ilmoitetaan muun muassa koulun toiminta-ajatus ja arvot, oppiaineiden ja ainekokonaisuuksien tavoitteet ja sisällöt, sekä työtavat ja arvioinnin perusteet. Helsingissä jokaisella koululla on oltava oma koulukohtainen ympäristöohjelmansa. (Helsingin kaupungin opetusviraston Internet-sivut, 2010).

Helsingin Tilakeskus vastaa keskitetysti kaupungin omistamista palvelu- ja toimitiloista. Tilakeskuksen suurimmat asiakkaat ovat kaupungin hallintokuntia. Kaupungin yksiköt maksavat Tilakeskukselle sisäistä vuokraa käyttämistään tiloista. Näin esimerkiksi sähkö- ja vesilaskuihin, sekä jätehuoltoon kuluva raha siirtyy opetusvirastolta Tilakeskukselle. (Helsingin kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut, 2010). Sisäinen vuokra koostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokraan kuuluvat tontinvuokra, katettava korko, ja investointien poistot. Ylläpitovuokraan kuuluvat kiinteistön jokapäiväisestä toiminnasta syntyvät kulut. Pääomavuokran osuus on suurempi kuin ylläpitovuokran. (Helsingin kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut, *Sisäinen vuokra*, 2010).

2 OHJAUSKEINOJEN VALINTAMALLI

Tutkimuksen tausta-aineistona on ohjauskeinojen valinnasta kirjoitettu kirjallisuus. Ohjauskeinojen valinnasta ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä aukotonta teoriaa, vaan ohjauskeinojen valintaan liittyy useita epäselvyyksiä ja avoimia kysymyksiä. Tarkoitus on tulkita tutkimusaineistoa valitun kirjallisuuden avulla ja pohtia miten siitä esiin nousevat teemat sekä ajatukset sopivat tutkimusongelman ratkaisemiseen. Tämä on hedelmällinen lähestymistapa sen vuoksi, että ohjauskeinojen valintaa on tutkittu tähän asti lähinnä valtionhallinnon tasolla. Nyt tarkoitus on tarkastella ohjauskeinojen valintaa kunnallishallinnon tasolla. Ohjauskeinojen valinnasta kirjoitettu kirjallisuus jakautuu käytännössä kahtia taloustieteilijöiden ja politiikan tutkijoiden tutkimuksiin. Olen valinnut tähän tutkimukseen näkökulmia pääasiassa politiikan tutkijoilta. Käyn läpi myös taloustieteellistä näkökulmaa, mutta vain siinä määrin mitä sitä on käsitelty valituissa politiikan tutkijoiden tutkimuksissa. Syynä politiikan tutkijoiden näkökulman valintaan on se, että taloustieteilijöiden näkökulmissa markkinat ovat hyvin keskeisessä roolissa ohjauskeinojen valintaa selittävänä tekijänä. Käsittelen perusteellisesti viisi lähestymistavaltaan erilaista tutkimusta ohjauskeinojen valinnasta, ja täydennän niitä lisäksi muulla aiheesta kirjoitetulla kirjallisuudella.

2.1 Ohjauskeinojen valintamallin taustaa

Ensiksi on syytä valottaa hieman ohjauskeinojen valinnan tutkimuksen historiaa. Howlett et al. (2006) määrittelee ohjauskeinot menetelmiksi, jotka tavalla tai toisella edellyttävät valtion resurssien käyttöä tai niiden tietoista rajoittamista hallinnon tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjauskeinojen tutkiminen sijoittuu politiikan-, hallinnon-, lain-, sekä taloustutkimuksen alueelle. Aihetta on tutkittu pääasiassa kahdessa eri suuntauksessa, taloustieteiden ja politiikantutkimuksen taholla. Nämä suuntaukset ovat eronneet suuresti muun muassa metodologian osalta. Tämän lisäksi työ ohjauskeinojen valintateorian kehittämiseksi voidaan jakaa kahteen eri sukupolveen. Niin sanotut ensimmäisen sukupolven taloustieteilijät keskittyivät suuresti valtion ja yritysten suhteeseen tutkiessaan ohjauskeinojen valintaa. Huomio

kohdistui pääasiassa siihen millaiset markkinoiden puutteet oikeuttaisivat valtiollisen ohjauksen. (Howlett et al. 2006, 130-131). Taloustieteilijät ovat perinteisesti keskittyneet valittavien ohjauskeinojen teknisten piirteiden lisäksi niiden kokonaiskustannuksiin valtion kannalta. Esimerkiksi ympäristöongelmien hallitsemiseksi käytettävistä ohjauskeinoista verotus on taloustieteilijöiden mukaan selvästi paras vaihtoehto sen edullisuuden vuoksi. Hyvä esimerkki ohjauskeinovalintojen teknisen ulottuvuuden merkityksestä on Goulderin ja Parryn (2008) tutkimus, jossa he havainnollistavat hyvin sen, ettei verotus kuitenkaan ole yksiselitteisesti paras vaihtoehto ympäristöongelmien ratkaisemisessa. He käyttävät esimerkkinä maatalouden päästöjen verotusta, joka olisi hyvin kallista valvoa, sillä se edellyttäisi laajoja tarkastuksia ja mittauksia. Mutta vaatimalla tiettyjen päästöjä vähentävien maanviljelytapojen käyttöönottoa, voitaisiin päästä samaan lopputulokseen edullisemmin. Valvonta olisi kyseisten viljelytapojen osalta mahdollista esimerkiksi satelliittikuvien perusteella. (Goulder & Parry 2008, 159-160).

Politiikan tutkijoiden lähestymistapa on induktiivinen ja tutkii lähinnä sitä miten ohjauskeinojen valinta lähtee pikemminkin poliittisista tarkoituksista kuin niiden teknisestä soveltuvuudesta. Taloustieteiden ja politiikantutkimuksen niin sanotut ensimmäisen sukupolven tutkimukset päättyivät jakamaan ohjauskeinovalinnat yksinkertaisiksi jyrkkiin vastakkain asetteluihin perustuviksi valinnoiksi, kuten esimerkiksi puhtaasti poliittiset tai tekniset perusteet ohjauskeinon valinnassa. (Howlett et al. 2006, 130-131).

Kaikki ensimmäisen sukupolven tutkimukset eivät kuitenkaan olleet täysin yksinkertaistettuja tulkintoja ohjauskeinoista ja niiden valinnasta. Tällaisiin tutkimuksiin pohjautuivat niin sanotun toisen sukupolven tutkimukset ohjauskeinojen valintateorian kehittämiseksi. Nuo tutkimukset sisälsivät monivivahteisempia tulkintoja ohjauskeinojen valinnasta. Tärkeä ero ensimmäisen ja toisen sukupolven tutkimuksilla ohjauskeinojen valinnasta on se, että jälkimmäinen keskittyy enemmän erilaisten ohjauskeinojen yhdistelmiin, kun ensimmäinen keskittyi taas lähinnä yksittäisiin valintoihin. Lisäksi toisen sukupolven tutkimukset pyrkivät optimaalisten ohjauskeinoyhdistelmien löytämiseen monimutkaisissa eri ohjauskeinoja sisältävissä asetelmissa. Hallinnon tavoitteiden saavuttaminen tapahtuukin käytännössä usein

monien eri ohjauskeinojen yhdistelmällä sen sijaan, että tiettyyn tavoitteeseen pyrittäisiin vain yhdenlaisen ohjauskeinoon avulla. Toisen sukupolven ajattelussa ohjauskeinojen valinnasta korostuvat useat erilaiset tavoitteet. Näitä ovat tavoite laajentaa ohjauskeinovalikoimaa, siirtyä pois jyrkistä vastakkainasetteluista ohjauskeinojen välillä, hyödyntää vaihtoehtoisia itsesäätelyyn perustuvia ohjauskeinoja, hyödyntää uusia verkostoihin soveltuvia ohjauskeinoja, ja tehdä kontekstiriippuvaisia ohjauskeinosekoituksia, joissa ohjauskeinot tukevat toisiaan. (Howlett et al. 2006, 132-133).

2.2 Tilanteen kontekstin ja päättäjien näkemysten vaikutus ohjauskeinojen valintaan

Ohjauskeinojen valintaa koskevan kirjallisuuden osalta on syytä nostaa ensimmäiseksi esiin Linderin & Petersin (1989) malli ohjauskeinojen valinnasta. Kyseinen malli oli onnistunut synteesi siitä kirjallisuudesta mitä ohjauskeinojen valinnasta oli kirjoitettu tutkimuksen teko hetkeen mennessä. Se oli erityisen hienostunut malli verrattuna muihin vastaaviin, joita ohjauskeinojen valinnasta oli siihen mennessä luotu. Kyseistä mallia on sittemmin lainattu useissa aihetta käsittelevissä tutkimuksissa. Suuri osa tässä työssä käytetystä teoreettisesta lähdeaineistosta perustuu joko suoraan Linder ja Petersin malliin tai ainakin viittaa siihen. Linder ja Peters väittävät, että ohjauskeinojen valinta perustuu muun muassa päättäjien subjektiiviseen käsitykseen ohjauskeinosta ja sen ominaisuuksista sekä käsillä olevasta ongelmasta. He yhdistävät eri analyysitasoja ohjauskeinojen valinnan arvioinnissa ja tekevät synteessin erilaisista lähestymistavoista ohjauskeinojen valintaan. He eivät pyri eri ohjauskeinojen arviointiin, vaan keskittyvät siihen miten eri toimijat arvioivat niitä ja siten luovat mielikuvan niiden toimivuudesta. Tämän lisäksi päätökseen vaikuttaa heidän mukaansa se institutionaalinen konteksti, jossa tämä arviointiprosessi eri ohjauskeinojen välillä tapahtuu. Lähtöoletuksena on, että päättäjän ammatillinen tausta osittain määrää sen minkälaisen tiedon pohjalle hän perustaa valintansa. Linderin ja Petersin mukaan ohjauskeinoja on arvioitu pääasiassa joko yleisesti kategorisoiden, joka perustuu tietysti tutkijan omiin tulkintoihin, tai toisiinsa verraten. Linder ja Peters kuitenkin kritisoivat näitä arviointistrategioita epätarkoiksi. (Linder & Peters 1989, 35-37).

Linderin ja Petersin mallista on tunnistettavissa kaksi keskeistä tekijää ohjauskeinojen valinnan taustalla. Nämä ovat päättäjän käsitys eri ohjauskeinosta, ja tilanteeseen liittyvät kontekstisidonnaiset tekijät. Jälkimmäiseen kuuluviksi luetellaan institutionaalinen asetelma, käsillä oleva ongelma, ja tilanteen erityispiirteet. Oletuksena on tältä osin, että institutionaalinen asetelma vaikuttaa näkemykseen ohjauskeinoista ja sitä kautta itse valintaan. Linder ja Peters nostavat esiin kysymykset siitä, valitsevatko päättäjät samat ohjauskeinot tilanteesta riippumatta, eli perustuuko valinta näkemykseen ongelmasta vai ohjauskeinosta? Toinen tähän liittyvä tärkeä kysymys joka nousee esiin, on miten hallitukset valitsevat, tavoittelevat, ja arvioivat päämääriään? Linder ja Peters nostavat institutionaalisen historian ja asetelman, jossa päätös tapahtuu, itse päätöshetkeä merkittävämmäksi tekijäksi valinnan selittäjänä. (Linder & Peters 1989, 37-38). Institutionaalisen asetelman osalta on hyödyllistä nostaa esiin Howlettin (2009) tutkimus ohjauskeinojen valinnan erilaisista tasoista ja siitä miten ne ovat sidoksissa toisiinsa, sekä mikä vaikutus niillä on niin sanottuun poliittiseen tilaan, jossa ohjauskeinon valinta tapahtuu. Howlettin mukaan edellä mainituista kysymyksistä ensimmäiseen voisi vastata osittain toteamalla, että ylemmillä hallinnon tasoilla valitut ohjauskeinot rajoittavat valintoja alemmilla tasoilla. Institutionaalaisella kehyksellä, jossa valinta tapahtuu, on tätä kautta suuri rooli. (Howlett 2009, 82-83).

Linder ja Peters toteavat, että tällä hetkellä tiedetään paljon ongelmien politisoitumisesta, mutta tiedetään vähemmän miten ohjauskeinojen valinta eri ongelmien ratkaisemiseksi tapahtuu. Vaikka tutkijoilla olisikin yksimielisyys eri ohjauskeinojen piirteistä, niin siitä huolimatta ei tiedettäisi miten päättäjät arvioivat eri ohjauskeinovaihtoehtoja. Tältä osin Linder ja Peters toteavat, että ohjauskeinojen kategorisointia on yritetty, mutta niitä ei ole onnistuttu jakamaan selkeisiin kategorioihin, vaan kategorisoinnit ovat usein olleet jyrkkiä vastakkainasetteluja, kuten esimerkiksi suorat tai epäsuorat ohjauskeinot. Luokittelu voisi olla heidän mukaansa hyvä aloituspiste analyysille ja ohjauskeinojen sijaan se voisi tapahtua vaikkapa konteksteittain. Mutta kuten sanottu, kummassakin tapauksessa törmättäisiin ongelmiin sen suhteen mihin kategorisoinnit perustuisivat. Linderin ja Petersin mukaan ongelman ratkaisemiseksi olisi ymmärrettävä valinnan dynamiikkaa. He

toteavat myös, että organisaation muisti ja luonne voivat toistaa tai rajoittaa ohjauskeinovalintoja. (Linder & Peters 1989, 38-42).

Linder ja Peters väittävät, että teoriaan ohjauskeinojen valinnasta vaaditaan neljä eri tekijää. Nämä ovat ohjauskeinot, niiden ominaisuudet, konteksti, jossa arviointi tapahtuu, ja ohjauskeinojen käyttäjät. Ensimmäisen osalta he toteavat, että tällä hetkellä ei ole yhteisymmärrystä siitä millaisia ohjauskeinoja länsimaisten liberaalien demokratioiden käytössä on. Ohjauskeinojen kategorisoinnin tekee ongelmalliseksi se, että harvat ohjauskeinot sisältävät vain yhden funktion tai tavoitteen. Samalla taas tietyt ohjauskeinot voivat olla samanlaisia tavoitteidensa osalta, mutta erota vaikkapa niiden sisältämän poliittisen riskin luonteesta. Tästä Linder ja Peters käyttävät esimerkkinä verohelpotuksia ja suoriatukia, joista ensimmäinen on poliittisen riskin osalta todennäköisesti helpompi käyttää. Ohjauskeinoilla on myös epäsuoria vaikutuksia. Toisaalta taas kategorisoinnissa ohjauskeinojen nominaaliset ja funktionaaliset erot voivat mennä sekaisin. Esimerkiksi julkisella sertifiointilla ja katsastusvaatimuksella on sama funktio, vaikka ne eroavatkin nominaalisesti. Toisaalta taas kahdella eri ohjauskeinoilla voi olla sama funktio, mutta ne voivat erota skaalaltaan. Linder ja Peters luokittelevat ohjauskeinot omassa tutkimuksessaan seitsemään eri luokkaan päästäkseen alkuun, mutta toteavat, että kunnollinen luokittelu on edelleen avainkysymys. (Linder & Peters 1989, 42-44).

Ohjauskeinojen ominaisuuksien osalta Linder ja Peters toteavat, että ohjauskeinon valinta paljastaa jotakin valitsijan päämääristä ja tavoitteista. Esimerkiksi tiettyyn ohjauskeinotyyliin sitoutunut päättäjä voi jättää huomioimatta ohjauskeinon ja kontekstin yhteensopivuuden. Ongelman määrittely on myös olennaista, mutta Linderin ja Petersin mukaan usein on kyse vain ohjauskeinon valinnasta valmiiksi annettuun ongelmaan. (Linder & Peters 1989, 45-46). Tähän väitteeseen on mielestäni aiheellista kohdistaa kritiikkiä, sillä tiettyyn ongelmaan puututtaessa on aina kyse tavoitteiden määrittelystä annetun ongelman pohjalta. Siten ongelmaan puututtaessa on tarpeen määrittellä mitä ongelmalle aiotaan tehdä ja muokata tavoitteet sen myötä. Howlett (2009, 75) toteaa, että keinot ja tavoitteet ovat sidoksissa toisiinsa, sillä tavoitteet määrittävät sen mikä on tietyssä tilanteessa mahdollista saavuttaa tai minkälaisia keinoja niiden saavuttamiseen on käytettävä. Tavoitteiden laajuudella on väistämättä vaikutuksensa siihen millaisin keinoin niitä voidaan tavoitella. Linder ja

Peters nostavat esiin ohjauskeinojen ominaisuuksia listatessaan kolme niihin liittyvää piirrettä. Ensiksi, mitä tarkempi ohjauskeino on, sitä vähemmän se sekaantuu vääriin asioihin. Toiseksi, mitä vähemmän se sekaantuu vääriin asioihin, sitä vähemmän se saa julkista vastustusta osakseen. Kolmanneksi, Mitä tarkempi ohjauskeino on, sitä kalliimpi ja monimutkaisempi se on. Näiden piirteiden osalta Linder ja Peters päätyvät ehdottamaan neljä eri pääkategoriaa, joiden pohjalta ohjauskeinojen ominaisuuksia voidaan arvioida. Nämä ovat ohjauskeinon resurssi-intensiivisyys, kohdistuvuus, poliittinen riski, ja rajoittavuus. He selventävät näitä kategorioita jakamalla ne soveltuvuuksien mukaan. Resurssi-intensiivisyys tarkoittaa heidän mukaansa sisäistä poliittista soveltuvuutta, ja poliittinen riski ulkoista poliittista soveltuvuutta. Kohdistuvuutta he luonnehtivat tekniseksi soveltuvuudeksi, ja rajoittavuutta ideologiseksi tekijäksi. Suuri osa tutkimuksesta on Linderin ja Petersin mukaan keskittynyt ohjauskeinojen rajoittavuuden ja pakottavuuden teeman ympärille. He nostavatkin tältä osin kysymyksen siitä, vaikuttaako ohjauskeinon valintaan länsimaisissa liberaaleissa demokratioissa sen pakottavuus vai poliittinen suosio? (Linder & Peters 1989, 46-48).

Kolmantena tekijänä Linder ja Peters käsittelevät ohjauskeinon valinnan kontekstia. Heidän mukaansa deterministinen asenne vallitsi 1980-luvulla politiikan tutkimuksessa. Ympäristötekijöitä käytettiin yleisesti yksilön käytöksen, ja siten poliittisten valintojen selittämisessä. He toteavat, että konteksti ei määritä ratkaisua, sillä ratkaisut eroavat suuresti eri päättäjien, institutionaalisten asetelmien, ja kontekstien skaalassa. Konteksti on jaettu heidän mallissa kolmeen osaan. Nämä ovat järjestelmän konteksti, ongelmatilanne kontekstina, ja organisaation kulttuuri. Järjestelmän kontekstilla viitataan tietyn valtion hallintotyyliin. Joihinkin hallintotyyliin tietty ohjauskeino voi sopia luonnollisena, mutta toisen valtion tyyliin taas ei. Tästä nousee esiin poliittisen tyylin käsite. Esimerkkinä Linder ja Peters käyttää skandinaavisia valtioita, joissa valtion rooli on keskeinen, ja siten pakkokeinot hyväksytään todennäköisemmin kuin valtion roolia vähemmän painottavissa valtioissa. Ongelmatilanne kontekstina on merkityksellinen, sillä Linderin ja Petersin mukaan joskus vallitseva tilanne voi merkitä vähemmän kuin valittavan ohjauskeinon piirteet. Toisille tietyt ongelmatilanteet voivat automaattisesti tarkoittaa tiettyjä ohjauskeinoja. Organisaation kulttuurilla viitataan organisaation arvoihin, tavoitteisiin, ja muistiin. Nämä voivat aiheuttaa ennakkoluuloja tiettyjä

ohjauskeinoja kohtaan. (Linder & Peters 1989, 48-52). Organisaation kulttuurin osalta voivat nousta esiin myös organisaation kohderyhmät, tai sidosryhmien intressit. (Howlett 2009, 76). Paikallishallinnon ollessa kyseessä voidaan nostaa esiin myös Clingermayer ja Feiockin (2001) näkökulma ohjauskeinojen valintaan, joka nostaa keskiöön paikallisten instituutioiden roolin ohjauskeinojen valinnan taustalla. Instituutioiden merkitys voisi korostua ongelmatilanteen kontekstin yhteydessä, sillä eri sektoreiden ongelmat kuuluvat tietysti eri instituutioiden intressien piiriin. Clingermayer ja Feiock viittaavat instituutioista puhuessaan esimerkiksi yrityksiin tai muihin muodollisiin hallinnon ulkopuolisiin organisaatioihin, joilla on vaikutusta päätöksentekijöihin. (Clingermayer & Feiock 2001, 3-4). Tämän tutkimuksen osalta voidaan tunnistaa muun muassa Suomen Ympäristökasvatuksen Seura, ja luonto- sekä ympäristökoulut muodollisiksi instituutioiksi, joilla on vaikutusta koulujen päätöksiin kestävän kehityksen edistämisen osalta.

Edellä mainittua poliittisen tyylin käsitettä voi täydentää Howlettin (2009) näkemyksellä siitä, että valtioiden korkeimman tason päätökset eri tavoitteista ja ohjauskeinoista eivät ole joka kerta sattumaa, vaan ne muodostavat ajan myötä rykelmän suosittuja ideoita ja ohjauskeinoja. Ne siis muodostuvat hallintokäytännöksi, jota sovelletaan monissa eri konteksteissa. (Howlett 2009, 76).

Viimeiseksi Linder ja Peters käsittelee ohjauskeinojen käyttäjätyyppejä. Ohjauskeinoja koskevan tiedon tuottajat ja käyttäjät on heidän mukaansa erotettava, sillä aina tutkijoiden tuottamaa tietoa ei hyödynnetä päätöksenteossa. Toisaalta taas päättäjien roolit ja poliittinen peli voivat vaikuttaa valittaviin ohjauskeinoihin. Myös organisaatioiden yksilöiden ammatillisella taustalla on merkitystä, sillä se määrittää osaltaan sitä millaisen tiedon varaan ohjauskeinovalinnat perustetaan. (Linder & Peters 1989, 52-53).

Linder ja Peters toteavat, että ohjauskeinojen valintateorian luomiseksi olisi tutkittava erilaisia ongelma-ohjauskeino valintoja ja tehtävä niiden pohjalta yleistyksiä. On otettava huomioon myös se, että aikaisempi kontekstideterministinen tutkimus ei onnistunut tuomaan ratkaisuja tähän ongelmaan. Linder ja Peters nostavat päättäjän avainasemaan ohjauskeinojen valintaa arvioitaessa. Kysymys on heidän mukaansa päättäjän subjektiivisesta arviosta valita ohjauskeino, sekä tulkita valinnan menestys.

Samalla on katsottava tekijöitä jotka vaikuttavat noihin arvioihin. Tärkeä olisi ymmärtää se tapa jolla päättäjät luokittelevat, eli käsitteellistävät ohjauskeinoja niitä arvioidessaan. Kyse on siis Linderin ja Petersin mukaan lopulta päättäjän subjektiivisen arvioinnin ja kontekstin vuoropuhelusta ohjauskeinovalinnan taustalla. (Linder & Peters 1989, 53-56).

2.3 Ohjauskeinojen valinta ajassa ja kansainvälisesti

Toisena tutkimuksena käsittelen Howlettin ja Rameshin työn, joka käsittelee ohjauskeinojen valintaa sen osalta miten ohjauskeinojen valintaan vaikuttavat tekijät vaihtelevat pitkällä aikavälillä ja eri valtioiden välillä. He pyrkivät nostamaan esiin ohjauskeinojen valintamallien rajoitteita käyttäen esimerkkinä yksityistämistä ohjauskeinona. (Howlett & Ramesh 1993, 3).

Howlettin ja Rameshin mukaan taloustieteilijöiden keskustelu ohjauskeinoista kiteytyy uusklassisten ja hyvinvointitaloustieteilijöiden välille. Yhteistä näille näkemyksille on se, että markkinoita hyväksi käyttäen voidaan järjestää palvelut ihmisille tehokkaammin kuin julkisen sektorin kautta. Eroavaisuudet näkemyksissä liittyvät siihen kuinka suuri valtion roolin palvelujen tuottamisessa tulee olla. Hyvinvointitaloustieteilijät ovat sitä mieltä, että markkinat sisältävät useita epäkohtia joihin valtion on puututtava, kun taas uusklassiset taloustieteilijät sanovat, että markkinat epäonnistuvat ainoastaan tuottamaan täysin julkisia palveluita. (Howlett & Ramesh 1993, 4).

Hyvinvointitaloustieteilijät hyväksyvät valtion sekaantumisen markkinoihin eri ohjauskeinojen avulla huomattavasti helpommin kuin uusklassiset taloustieteilijät. Heidän näkemyksessään kyse on useimmiten puhtaasti teknisestä valinnasta parhaan ohjauskeinon löytämiseksi. Ongelmana on kuitenkin se, voidaanko kaikkein tehokkainta ohjauskeinoä ylipäättään tietää. Lisäksi, vaikka olisi mahdollista selvittää paras mahdollinen ohjauskeino tietyn markkinoiden toimintaan liittyvän ongelman ratkaisemiseksi, olisi päätös valittavasta ohjauskeinosta Howlettin ja Rameshin mukaan todennäköisesti perusteiltaan poliittinen eikä tekninen. (Howlett & Ramesh 1993, 4-5).

Uusklassiset taloustieteilijät ovat lähtökohtaisesti vahvemmin vastaan ajatusta siitä, että valtion sekaantuminen markkinoiden toimintaan olisi oikeutettua. He pitävät ainoastaan puhtaasti julkisten hyödykkeiden jakamista valtion tehtävänä, sillä niihin liittyy ominaisuuksia kuten yhteisyys, jota markkinat eivät pysty tarjoamaan. Kaikki muu valtion sekaantuminen markkinoiden toimintaan tulkitaan markkinoita vääristäväksi. He pyrkivät valitsemaan kaikkein vähiten markkinoita vääristäviä ohjauskeinoja. Yleisesti he myös tukeutuvat julkisen valinnan teoriaan selittäessään ohjauskeinovalintoja. Teorian mukaan äänestäjien, virkamiesten, ja poliitikkojen omaa etua tavoitteleva käytös johtaa valtiot valitsemaan ohjauskeinoja, joiden todellinen kustannus ei näy äänestäjille. Yksityistäminen on vaikea valinta demokraattisessa hallintojärjestelmässä, sillä päättäjät tukeutuvat markkinoita vääristäviin ohjauskeinoihin poliittisista syistä. Monesti ohjauskeinovalinta riippuu siitä onko hallinnon tarkoitus välttää syyllisyyttä vai kerätä tunnustusta. Tämä subjektiivinen valinta on pohjana toiselle uusklassiselle näkemykselle ohjauskeinojen valinnasta. (Howlett & Ramesh 1993, 5-6).

Toinen näkemys keskittyy yksilöllisen päätöksenteon monimutkaisuuteen ja kontekstisidonnaisuuteen. Tätä näkemystä kutsutaan ”roskatynnyrimalliksi” ja siinä ohjauskeinovalintoja tarkastellaan tilapäisinä valintoina, joita ei voi yleistää ja niitä on hyvin vaikea teorioida. Uusklassiset taloustieteilijät onnistuivat hieman hyvinvointitaloustieteilijöitä paremmin selittämään yksityistämisen ohjauskeinovalintana. Hyvinvointitaloustieteilijät selittivät yksityistämistä sillä, että markkinoilla vallinnutta virhettä jonkin julkisen hyödykkeen jakamiseksi ei enää ollut, ja siten yksityistäminen oli mahdollista. Tähän logiikkaan liittyy myös se, että alun perin kyseisen hyödykkeen jakelun kansallistaminen tai sääntely johtui markkinavirheestä. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että yksityistäminen tapahtuisi samasta syystä kuin kansallistaminen. Uusklassiset taloustieteilijät selittävät yksityistämistä ohjauskeinovalintana sillä, että tietyt poliitikot ovat pystyneet vastustamaan houkutusta uudelleenvalinnalle, ja sen vuoksi valinneet kaikkein tehokkaimman ohjauskeinovalinnan poliittisesti suositumman sijasta. Mitään selitystä ei kuitenkaan anneta sille miksi kyseiset henkilöt ovat pystyneet vastustamaan houkutusta lisätä julkisia menoja ja siten omaa kannatustaan. (Howlett & Ramesh 1993, 6).

Howlettin ja Rameshin mukaan taloustieteiden mallit ohjauskeinojen valinnasta ovat liian deduktiivisia eikä niillä ole vahvaa oikeisiin päätöksentekotilanteisiin perustuvaa empiiristä perustaa. Niiden perustelut ohjauskeinojen valinnalle perustuvat teoreettisiin oletuksiin siitä mikä on hallitusten tehtävä tai mitä niiden pitäisi tehdä. Sen sijaan perusteluiden pitäisi pohjautua Howlettin ja Rameshin mukaan empiirisiin tutkimuksiin siitä mitä hallitukset oikeasti tekevät. (Howlett & Ramesh 1993, 6-7).

Politiikan tutkijoiden tutkimukset ovat paljon vaihtelevampia lähestymistavoiltaan ja samalla ne perustuvat vahvemmin empiiriseen tutkimukseen. Yleisesti ottaen kyseiset tutkimukset pyrkivät selittämään ohjauskeinovalintoja tietyn maan kontekstissa. Kontekstilla viitataan päätöksenteon perinteisiin ja hallintotyyliin. Esimerkki politiikan tutkijoiden yrityksistä teorioida ohjauskeinojen valintaa, on kanadalaisen Doernin (1981) kehittämä malli, jossa ohjauskeinot luokitellaan sen perusteella kuinka paljon ne vaativat valtion auktoriteetin käyttämistä ja pakottamista. Mallissa luokiteltiin ohjauskeinot ensin kategorioihin itsesääätely, suostuttelu, tuet, ja sääätely. Myöhemmin kategorioihin lisättiin verotus ja julkiset yritykset sekä näiden yleisten kategorioiden sisälle pienempiä kategorioita mallin hienosäättämiseksi. Tämän mallin pohjalta Doern (1981) väittää, että liberaalissa demokraattisessa järjestelmässä hallitukset pyrkivät käyttämään kaikkein vähiten pakottamista vaativia ohjauskeinoja. Tämä johtuu siitä, että pakottamiseen perustuvat ohjauskeinot herättävät usein julkista vastustusta. Samalla väite perustuu oletukseen siitä, että kaikki ohjauskeinot ovat korvattavissa vaihtoehtoisilla ohjauskeinoilla. (Howlett & Ramesh 1993, 7).

Howlett ja Ramesh tunnistavat kuitenkin ongelmia Doernin mallissa. Ongelmallisina he näkevät Doernin ohjauskeinoluokittelut, näkemyksen niiden korvattavuudesta, ja hänen perustelunsa ohjauskeinojen valinnalle. Ensiksi luokittelu pakottavuuden perusteella on ongelmallista, sillä on vaikea määritellä onko esimerkiksi verotus enemmän pakotukseen perustuva ohjauskeino kuin julkiset yritykset. Howlett ja Ramesh väittävät, että ohjauskeinojen tarkkuus sen kohderyhmän mukaan voisi olla parempi peruste luokitteluun. Toiseksi yhdelläkään hallituksella ei ole koko ohjauskeinoskaalaa käytettävissään, vaan käytettävissä olevat vaihtoehdot vaihtelevat ideologisten trendien, budjettitilanteen, ja mahdollisten kriisitilanteiden mukaan.

Toisaalta taas ajatus siitä, että hallitukset lähtevät etsimään vaihtoehtoja ohjauskeinoskaalan vähiten pakottamiseen perustuvat päästä on ristiriidassa sen kanssa mitä oikeasti tapahtuu. Howlettin ja Rameshin mukaan hallitukset voivat turvautua suoraan pakottamiseen perustuvista ohjauskeinoista näyttääkseen äänestäjille, että he ovat tiukkoja tietyn ongelman suhteen. Howlett ja Ramesh haastavat myös Doernin ajatuksen siitä, että sosiaalinen paine johtaisi hallitukset valitsemaan auktoriteettiin perustuvia ohjauskeinoja. Vaikka talouden suhteen ihmiset voivat toivoa mahdollisimman vähäistä säätelyä, niin esimerkiksi sosiaalipolitiikassa ihmiset voivat toivoa enemmän valtion osallistumista ja säätelyä. Doernin mallin ongelmat tulevat hyvin esille käytettäessä yksityistämistä esimerkkinä. Mallin mukaan julkisten yritysten perustaminen johtuisi joko siitä, että sosiaalinen/poliittinen paine voittaa hallituksen ideologisen preferenssin vähemmän pakottamiseen perustuviin ohjauskeinoihin. Toisaalta se voi johtua siitä, että hallitusten preferenssi julkisia yrityksiä kohtaan ylittää sosiaalisen/poliittisen vastustuksen. Joka tapauksessa päätös yksityistää johtuisi edellä mainittujen voimasuhteiden muutoksesta. Howlett ja Ramesh kyseenalaistavat miten sama ilmiö voi johtua samojen suhteiden vahvistumisesta tai heikentymisestä, mitkä ovat ne tekijät, jotka mahdollisesti johtaisivat näiden suhteiden vahvistumiseen tai heikentymiseen, ja mikä olisi kaikkein merkityksellisimmässä asemassa, hallituksen preferenssit, ideologia, vai sosiaalinen paine? (Howlett & Ramesh 1993, 7-8).

Toisena esimerkkinä politiikan tutkijoiden työstä ohjauskeinojen valinnan teorioimiseksi Howlett ja Ramesh nostavat esiin Hoodin (1983, 1986) mallin. Sen mukaan hallituksilla on käytössään neljä eri resurssia, tiedollinen, rahallinen, auktoriteetti, ja organisatorinen. Näitä resursseja voidaan käyttää kahdella eri tavalla, joko tarkkailla yhteiskuntaa tai muuttaa sen käyttäytymistä. Yhdistelemällä näitä resursseja ja niiden käyttötarkoituksia voidaan luoda kahdeksan erilaista ohjauskeinokategoriaa. Hood (1986) on samoilla linjoilla Doernin kanssa väittäessään, että ohjauskeinovalintaa muokkaavat poliittiset paineet, lainsäädännölliset ja resurssirajoitteet, sekä menneisyyden virheistä saadut kokemukset. Hood (1983) luonnehtii ohjauskeinojen käyttöä ajan kuluessa siten, että hallituksilla on taipumuksena siirtyä ajan myötä informaatio-ohjauksesta muiden resurssien käyttämiseen. Toiseksi hallituksilla on taipumus siirtyä pakottamiseen perustuvista keinoista, eli auktoriteetti resurssista, rahallisten ja organisatoristen

resurssien hyödyntämiseen. Lisäksi teknologian kehitys voi saada hallitukset hylkäämään tietyt ohjauskeinot parempien tullessa tilalle. Hoodin (1983) mukaan ohjauskeinojen tehokkuus riippuu niiden sosiaalisten ryhmien luonteesta, joihin kyseisillä ohjauskeinoilla aiotaan vaikuttaa. Suuriin kohderyhmiin hallitukset käyttävät mieluummin passiivisia kuin aktiivisia ohjauskeinoja. Jos taas halutaan saada aikaiseksi resurssien uudelleenjakoa tietyn kohderyhmän kesken, niin hallitukset käyttävät mieluummin pakottamiseen perustuvia keinoja. Kaiken kaikkiaan hallitukset kuitenkin suosivat informaatio-ohjausta, sillä se on ehtymätön resurssi ja toisaalta asettaa minimaaliset rajoitteet kansalaisten toiminnalle. Jos pakottamista on käytettävä, niin se tehdään mieluummin auktoriteetti kuin organisatorista resurssia käyttäen, sillä auktoriteettiresurssi on kustannustehokkaampi. Hallituksilla on Hoodin mukaan taipumus käyttää byrokratiaa säästellen. (Howlett & Ramesh 1993, 9-10).

Howlett ja Ramesh kritisoivat myös Hoodin mallia ongelmista, jotka vähentävät sen käytännöllisyyttä. Ensiksi Hoodin luokittelu ohjauskeinoista niiden resurssitarpeiden mukaan on kyseenalainen. Hallitusten käyttämät ohjauskeinot ovat usein yhdistelmä kaikkia näitä neljää Hoodin luokittelemaa resurssia. Esimerkkinä voisi olla julkinen virasto, joka käyttää rahoja mainontaan. Olisi hyvin vaikeaa kategorisoida kyseinen ohjauskeino yhteen resurssikategoriaan. Toiseksi Howlett ja Ramesh kyseenalaistavat ajatuksen siitä, että hallitukset pyrkisivät käyttämään tiettyjä resursseja mieluummin kuin toisia. Esimerkiksi informaation liiallinen syöttö ja auktoriteetin liiallinen käyttö johtaa Howlettin sekä Rameshin mukaan selvästi negatiivisiin lopputuloksiin hallitusten näkökulmasta. Organisatoriset tai taloudelliset resurssit eivät ole uusiutumattomia resursseja. Howlett ja Ramesh kyseenalaistavat Hoodin näkemyksen siitä, että hallitukset pyrkisivät organisatorisista ja suuresti yhteiskuntaa rajoittavista ohjauskeinoista muihin keinoihin. Yksityistäminen olisi hyvä esimerkki siirtymisestä tällaisista ohjauskeinoista Hoodin näkemyksen mukaisiin muihin keinoihin. Howlett ja Ramesh nostavat esiin kuitenkin kysymyksen siitä miksi hallitukset alun perin ovat valinneet organisatorisia tai yhteiskunnan toimintaa suuresti rajoittavia ohjauskeinoja? Julkiset yritykset toimivat hyvinä esimerkkeinä tällaisista ohjauskeinoista. Hoodin mukaan kyse on niiden sosiaalisten ryhmien luonteesta, joihin on haluttu vaikuttaa, sosiaalisesta paineesta, tai menneisyyden huonoista kokemuksista. Vaikka kaikki nämä ovat mahdollisia vastauksia kysymykseen, on Hoodin mallin pohjalta kuitenkin vaikea löytää selitystä sille miksi hallitukset kaikkialla yhtäkkiä ovat aloittaneet

siirtymisen kohti yksityistämistä. Se tapa, jolla edellä mainitut tekijät muokkaavat valintoja, olisi selitettävä tarkemmin. (Howlett & Ramesh 1993, 10-11).

Kolmantena esimerkkinä politiikan tutkijoiden osalta Howlett ja Ramesh käsittelevät Linderin ja Petersin (1989) mallia ohjauskeinojen valinnasta. Hän luonnehtii mallia yhdeksi kaikkein hienostuneimmista. Malli on synteesi politiikan tutkijoiden ja taloustieteilijöiden yrityksistä teorioida ohjauskeinojen valintaprosessi. He hyväksyvät ajatuksen siitä, että ohjauskeinot ovat aina korvattavissa muilla ohjauskeinoilla, mutta huomauttavat, että tietyt ohjauskeinot sopivat toisia paremmin tiettyjen ongelmien ratkaisemiseen. Ohjauskeinot eroavat toisistaan kahdeksan eri kriteerin mukaan. Nämä kriteerit ovat toiminnan monimutkaisuus, julkinen näkyvyys, kohderyhmän sopeutuvuus ohjauskeinoon, tunkeilevyys, suhteellinen hinta, riippuvuus markkinoista, epäonnistumisen mahdollisuus, ja kohdentumisen tarkkuus. Linder ja Peters jaottelevat edellä mainitut kriteerit neljään suurempaa kategoriaan, joita ovat resurssi-intensiivisyys, kohdentuminen, poliittinen riski, sekä rajoitteet valtion toiminnalle. Toiseksi ohjauskeinojen valintaan vaikuttavat valtion poliittinen tyyli ja kulttuuri, sekä yhteiskunnan sosiaalinen rakenne. Kolmas vaikuttava tekijä on ohjauskeinon valintaan liittyvän viraston organisatorinen kulttuuri. Neljäs tekijä on ongelmatilanteen konteksti. Lisäksi valintaan vaikuttavat myös päätöksentekijöiden subjektiiviset preferenssit. (Howlett & Ramesh 1993, 11-12).

Linderin ja Petersin malli muodostaa monimutkaiset perustelut ohjauskeinojen valinnalle. Howlett ja Ramesh tarkastelevat yksityistämisen valitsemista ohjauskeinoksi näiden perusteluiden pohjalta. He toteavat, että yksityistäminen on vähemmän resurssi-intensiivistä ja sisältää vähemmän poliittista riskiä. Samalla yksityistäminen on kuitenkin kohdentumiseltaan epätarkkaa ja saattaa kohdata ideologisia esteitä. Howlettin ja Rameshin mukaan tämä on kaikkein kokonaisvaltaisoin selitys, joka yksityistämislle ohjauskeinona voidaan tällä hetkellä löytää, mutta se sisältää kuitenkin kysymyksiä. Esimerkiksi miksi niin monet valtiot ympäri maailmaa valitsevat yksityistämisen ohjauskeinoksi niiden erilaisista poliittisista, sosiaalisista, ja taloudellisista konteksteista, sekä päättäjien subjektiivisista preferensseistä huolimatta. (Howlett & Ramesh 1993, 12).

Howlett ja Ramesh toteavat, että tällä hetkellä yksikään taloustieteilijöiden tai politiikan tutkijoiden tarjoama malli ohjauskeinojen valinnalle ei pysty selittämään yksityistämistä ohjauskeinovalintana. Taloustieteilijöiden ongelmana on tarttua ohjauskeinojen valinnan poliittiseen puoleen. Poliitiikan tutkijoiden malleissa taas on sisäisiä epä johdonmukaisuuksia. Lisäksi kaikki politiikan tutkijoiden mallit ovat valtio sidonnaisia, eivätkä ne pysty tarttumaan kansainvälisiin ilmiöihin. Howlettin ja Rameshin mukaan ohjauskeinojen valintateorian kehittämiseksi on tärkeintä pystyä ymmärtämään miten päättäjien subjektiiviset preferenssit muuttuvat ja mikä niitä muuttaa. (Howlett & Ramesh 1993, 12-13).

Howlett ja Ramesh vetävät yhteen kolme edellistä esimerkkiä toteamalla, että ohjauskeinojen valinta ei ole objektiivisessa mielessä rationaalinen valinta. Kyse on ennemminkin ohjauskeinojen ominaisuuksien, päättäjien preferenssien, yhteiskunnan sosiaalisen rakenteen, ongelman kontekstin, ja menneisyyden kokemusten yhteissummasta. Yksikään politiikan tutkijoiden teoria ei tällä hetkellä käsittele samanaikaisesti kaikkia edellä mainittuja tekijöitä. Kuten aiemmin sanottu, Howlett ja Ramesh nostivat tärkeimmäksi ohjauskeinojen valintaa muokkaavaksi tekijäksi päättäjien subjektiiviset preferenssit eri ohjauskeinojen suhteen. Niiden tutkimisessa he näkevät avaintekijänä teorian oppivasta päätöksenteosta (Policy Learning). Ohjauskeinojen valinta on olennainen osa oppimisprosessia, ja sitä miten kyseisen hallituksen aiemmat kokemukset vaikuttavat valintoihin. Jotkut ohjauskeinojen valintateoriat ottavat oppivan päätöksenteon teoriat huomioon, mutta mikään niistä ei ota yksityiskohtaisesti kantaa siihen miten oppimiskehys vaikuttaa ohjauskeinojen valintaan. Howlett ja Ramesh tarkastelevat kolmen eri tutkijan näkemyksiä oppivan päätöksenteon teorioiden vaikutuksista ohjauskeinojen valintaan. (Howlett & Ramesh 1993, 13-14).

Ensimmäisenä esimerkkinä Howlett ja Ramesh käsittelevät Sabatierin (1988) näkemyksiä päätöksenteon oppimisprosessin vaikutuksesta ohjauskeinojen valintaan. Sabatier (1987) määrittelee kyseisen prosessin kokemuksista johtuvaksi suhteellisen pitkäkestoiseksi ajattelun tai toimintatapojen muutokseksi, joka muokkaa henkilön vakaumusjärjestelmää ja ennakko-oletuksia. Kyse on siis siitä, että verkostot oppivat kokemusten kautta miten ne voivat eri tekniikoiden kautta kaikkein tehokkaimmin edistää omia perusarvojaan (Sabatier 1988). Tämä on Howlettin ja Rameshin mukaan

tärkeä huomio, vaikka Sabatier ei tarkemmin kommentoi tämän oppimisprosessin vaikutusta ohjauskeinojen valintaan. Toisena esimerkkinä Howlett ja Ramesh nostavat esiin Hallin näkemyksen aiheesta. Hall (1988) määrittelee päätöksenteon oppimisprosessin tietoiseksi yritykseksi säätää hallinnon keinoja ja tavoitteita, joka johtuu aiemmista kokemuksista ja uudesta tiedosta, sekä tähtää hallinnon perimmäisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sabatier painotti muutoksia materiaalisissa olosuhteissa, mutta Hallin (1988, 1989) painotus on ennemminkin ideoissa tapahtuvissa muutoksissa. Tämän vuoksi avainasemassa ovat virallisesti hyväksytyt ekspertit, jotka työskentelevät tietyllä hallinnon osa-alueella. Tärkeimmät näistä eksperteistä työskentelevät hallinnolle itselleen, tai neuvovat sitä luottamuksellisista asemista (Hall 1988). Tämän lisäksi Hall (1988) tunnistaa kolme erilaista oppimistyyliä. Nämä ovat ohjauskeinojen asetelmaa, ohjauskeinojen käyttöä, ja harvoin myös hallinnon päämääriä koskeva oppiminen. Hallinnon päämääriä koskeva oppiminen tapahtuu Hallin (1989) mukaan ainoastaan poliittisten diskurssien muutoksen yhteydessä. Kolmantena esimerkkinä Howlett ja Ramesh käsittelevät Rosen näkemyksiä aiheesta. Rose (1988, 1991) kehitti oppituntien ottamisen (lesson-drawing) käsitteen, jolla hän selittää sitä miten tietyssä maassa käytetyt ohjelmat ja menettelytavat leviävät muihin maihin ja ympäri maailmaa. Hallituksilla on mahdollisuus oppia toisten vastaavanlaisten ongelmien kanssa painivien hallitusten reaktioista tietyn ongelman hoitamiseen (Rose 1991). Rosen (1991) mukaan tämä tieto leviää sellaisten verkostojen kautta, joihin kuuluvat yksilöt edustavat samaa ammatillista suuntautumista ja omaavat yhteisiä päätöksentekoon liittyviä ongelmia. Näitä verkostoja esiintyy niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Verkostoissa toimivat ihmiset välittävät kokemustensa pohjalta neuvoja varsinaisille valituille päätöksentekijöille. Oppituntien ottamisen käsite tarkoittaa käytännössä useimmiten sitä, että verkostojen kautta tutkitaan muissa maissa käytössä olevia ohjelmia, tehdään käsitteellinen malli kiinnostuksen kohteena olevasta ohjelmasta, verrataan tätä ohjelmaa niihin ongelmiin, joita tämän hetkisissä ohjelmissa on, ja laaditaan ohjelmia, jotka sitten esitellään päätöksentekijöille. Rosen (1993) mukaan oppiminen ulottuu ainoastaan ohjelmiin ja mahdollisesti ohjauskeinoihin, mutta hallinnon päämäärät pysyvät samoina. Howlettin ja Rameshin mukaan teoria oppivasta päätöksenteosta pitäisi integroida ohjauskeinojen valintateoriaan, sillä edellisten esimerkkien myötä tuli ilmi miten oppiva päätöksenteko on itse asiassa oppimista ohjauskeinoihin liittyen. (Howlett & Ramesh 1993, 14-16).

Howlettin ja Rameshin mukaan kaikissa ohjauskeinojen valintateorioissa on kaksi eri ominaisuutta. Ensimmäinen on päätöksentekijöiden saatavilla olevien eri ohjauskeinojen kategorisointi ja tunnistaminen. Tältä osin Linderin ja Petersin malli on kaikkein hienostunein. Se toimisi Howlettin ja Rameshin mukaan hyvin lähtökohtana oppimisperustaisen ohjauskeinojen valintateorian kehittelyssä. Toinen ongelmallisempi ominaisuus on päätöksentekoa ohjaavien perusteiden tunnistaminen ja analysointi. Howlett ja Ramesh väittävät, että oppivan päätöksenteon kirjallisuudesta ammentamalla on mahdollista päästä ylitse niistä ongelmista, joita liittyvät ohjauskeinojen valintaa ohjaaviin tekijöihin kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Ensimmäisenä perusteluna tälle väitteelle on se, että oppivan päätöksenteon teoria ohjaa huomion valintaan vaikuttaviin tekijöihin. Oppimisteoreetikot käyttävät tältä osin käsitteitä kuten esimerkiksi päätöksentekoyhteisö tai päätöksentekoverkosto, osoittaakseen, että päätös ohjauskeinosta on lopulta valtion ja yhteiskunnan toimijoiden yhteissumma. Vaikka suuri osa oppimisesta rajoittuu virkamiehiin, tutkijoihin, ja etujärjestöihin, niin välillä muutoksen pääasiallisina tekijöinä ovat tällaisten alajärjestelmien poliittiset jäsenet. Ohjauskeinojen valintaa ymmärtääksemme meidän olisikin ymmärrettävä niiden alajärjestelmien jäsenyyttä ja normeja, jotka ovat vaikuttamassa ohjauskeinojen valintaan tietyllä politiikan sektorilla. Esimerkiksi jäsenyys ja normit ympäristösektorilla toimivaan päätöksentekoverkostoon voivat olla hyvinkin erilaiset kuin teollisuussektorilla toimivaan ja siten ne vaikuttaisivat myös valittaviin ohjauskeinoihin kullakin sektorilla. Toisaalta, jos vastuussa oleva hallitus olisi pääasiallisesti vastuussa ohjauskeinojen valinnasta eri sektoreilla, niin silloin voisi odottaa yhdenmukaisuutta valittavissa keinoissa. (Howlett & Ramesh 1993, 16-17).

Toisena perusteena Howlettin ja Rameshin väitteelle on, että oppimisteoriat auttavat rajaamaan ohjauskeinojen valintaprosessia. Oppimisprosessissa on kolme ulottuvuutta, jotka vaikuttavat ohjauskeinojen valintaan. Nämä ovat ajallinen, sektorikohtainen, ja kansainvälinen. Ajallisen ulottuvuuden osalta oppimisteoriat käsitteellistävät ohjauskeinojen valintaprosessin kumulatiiviseksi, eikä niinkään joukoksi erillisiä ainutlaatuisia päätöksiä. Kokemukset auttavat päätöksentekijöitä muodostamaan kuvan siitä millaiset ohjauskeinot toimivat parhaiten tietynlaisissa olosuhteissa. Esimerkiksi yksityistämisen suosio kansainvälisesti voidaan selittää

sillä, että päätöksentekijät oppivat kontrollin, käskemisen, ja omistajuuden negatiivisista seurauksista. Sektorien välistä oppimista voi tapahtua, vaikka mikään ongelma ei ole täysin samanlainen tai toisaalta täysin uniikki. Howlettin mukaan on perusteltua väittää, että esimerkiksi tukien ja sääntelyn poistaminen kuljetussektorilta on myöhemmin voinut johtaa yksityistämisen suosioon muilla sektoreilla. Kansainvälisellä tasolla tapahtuvasta oppimisesta Howlett ja Ramesh nostavat esiin Yhdysvaltain sisämaanlentoliikenteen sääntelyn poistamisen ja Englannin postipalvelujen yksityistämisen, jotka toimivat isona virikkeenä vastaavanlaisille toimille muissa maissa. Kolmantena perusteluna oppivan päätöksenteon teorioiden hyödyllisyydestä ohjauskeinojen valintamalliin Howlett ja Ramesh nostavat sen, että niillä voidaan käsitteellistää ohjauskeinojen valinnan vaikutuksia. Normaali vähittäisen muutoksen ajat voidaan erotella nopeista ja suurista paradigmaattisista muutoksista. Howlettin ja Rameshin mukaan normaaleina aikoina päätöksentekijät lähinnä hienosäätävät eri ohjauskeinoja, mutta suurina paradigmaattisten muutosten aikoina päätöksentekijät uudelleenarvioivat asenteensa eri ohjauskeinoihin ja muuttavat valintojaan vastaavalla tavalla. Yksityistämisen suuri suosio onkin Howlettin ja Rameshin mukaan osoitus tällaisesta suuresta paradigmaattisesta muutoksesta. (Howlett & Ramesh 1993, 17-18).

Yhteenvetona todettakoon, että Howlett ja Ramesh käsittelevät eri lähestymistapoja ohjauskeinojen valinnasta kirjoitetussa kirjallisuudessa. He tutkivat miten eri lähestymistavat pystyivät ottamaan huomioon esimerkiksi kansainvälisesti vaihtelevat ohjauskeinojen valintatyylit. Talousteoreettiset lähestymistavat ovat Howlettin ja Rameshin mukaan kaikkein hedelmättömimpiä, sillä ne katsovat ohjauskeinojen valintaa puhtaasti teknisenä kysymyksenä, eivätkä kykene ottamaan huomioon valinnan poliittista ulottuvuutta. Poliitiikan tutkimuksen induktiiviset lähestymistavat taas ovat heidän mielestään hedelmällisempiä ja tarjoavat syvällisempiä näkemyksiä ohjauskeinojen valinnan poliittisuuteen. Howlett (1991, 1) toteaa, että toisin kuin taloustieteilijät, politiikan tutkijat kokevat, että ohjauskeinojen valintaa sanelee erilaisten taloudellisten, sosiaalisten, hallinnollisten, ja poliittisten kysymysten yhteisvaikutus. Poliitiikan tutkijoiden selitykset tarjosivat Howlettin ja Rameshin mukaan kuitenkin vain osittaisen selityksen sille miksi ohjauskeinojen valintatyylit vaihtelee kansainvälisesti. Hänen mukaansa tähän voisi olla ratkaisuna ohjauskeinojen valinnan uudelleen käsitteellistäminen oppivan päätöksenteon teorian avulla. Hän

tarjosi esimerkin siitä miten yhdistämällä Linderin ja Petersin malli ohjauskeinojen valinnasta sekä oppivan päätöksenteon teoria, voidaan päästä ylitse niistä ongelmista, jotka vaivasivat yleisesti politiikan tutkijoiden teorioita ohjauskeinojen valinnasta. Samalla Howlett ja Ramesh esittelivät miten edellä mainittujen teorioiden synteessillä pystyttiin selittämään myös yksityistämisen kansainvälistä suosiota ohjauskeinona. Kyseisen synteessin tarkkojen rajojen kehittämisessä on kuitenkin vielä paljon työtä. (Howlett & Ramesh 1993, 18-19).

2.4 Lähestymistavat ohjauskeinosekoitusten tutkimiseen

Kolmas tässä tutkimuksessa käsiteltävä tutkimus käsittelee kolmea erilaista lähestymistapaa ohjauskeinovalikoimien tutkimukseen. Palatakseni vielä takaisin alussa käsittelemääni aiheeseen ohjauskeinojen valinnan tutkimuksen historiasta, ensimmäisen sukupolven tutkijat kysyivät ”miksi päättäjät valitsivat tietyn ohjauskeino?”, mutta toisen sukupolven tutkijat kysyvät ”miksi tiettyä yhdistelmää prosessikohtaisia ja pysyviä ohjauskeinoja käytetään tietyllä sektorilla?”. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää mahdollisuutta tunnistaa ja listata erilaiset ohjauskeinot, jotta voi nähdä mitkä niistä tuottavat synergiaetuja toistensa kanssa tai ovatko jotkut niistä tavoitteen kannalta haitallisia. Toisin sanoen on luotava profiili esimerkiksi viraston strategiasta tietyn ongelman ratkaisemiseksi, jotta voidaan arvioida pyritäänkö ratkaisuun optimaalisin keinoin. (Howlett et al. 2006, 132-133).

Howlett et al. (2006) tunnistaa kolme erilaista lähestymistapaa ohjauskeinosekoitusten tutkimiseen. Nämä lähestymistavat ovat perinteinen, ohjelmallinen, ja lainsäädännöllinen. Perinteinen lähestymistapa lähtee eri politiikan sektoreiden erottelusta. Esimerkkeinä ovat energiapolitiikka, liikennepolitiikka, tai vaikkapa koulutuspolitiikka. Perinteinen lähestymistapa törmää muun muassa ongelmiin eri sektoreiden määrittelyssä. Ongelmallista on erityisesti se, että esimerkiksi tutkijat saattavat määritellä tietyn politiikkasektorin toimintapiirin eri tavalla, jolloin tutkimusten toistettavuus ja tarkkuus kärsivät. Tarve eri sektoreiden kattavalle analyysille tekee perinteisestä lähestymistavasta hyvin aikaa vievän ja kalliin. Muun muassa tämä ongelma oli taustalla siihen, että perinteisestä lähestymistavasta erkaantui ohjelmallinen ja lainsäädännöllinen lähestymistapa ohjauskeinosekoitusten

tutkimiseen. Ohjelmallinen lähestymistapa lähtee siitä, että politiikkasektorit voidaan määritellä valtiollisten ohjelmien kautta. Nämä ohjelmat sijoittuvat valtion virastojen alaisuuteen ja niistä on mahdollista saada konkreettisia esimerkkejä valtion resurssien käytöstä. Tämä resurssienkäyttö voidaan tulkita erilaisiksi ohjauskeinoiksi. Lainsäädännöllinen lähestymistapa ohjauskeinosekoitusten tutkimiseen täydentää ohjelmallista lähestymistapaa. Myös siinä valtion ohjauskeinot voidaan johtaa ohjelmista, mutta se ei tyydy näkemukseen, että ohjauskeinot näkyisivät pelkästään rahallisena toimintana valtion tilien kautta. Huomiota kiinnitetään sen sijaan lainsäädäntöön, jota tietyllä politiikan sektorilla sovelletaan. Näiden lakien pohjalta voidaan tunnistaa ohjauskeinoja, joita tuolla sektorilla käytetään päämäärien saavuttamiseksi. Yhdistämällä lainsäädännöllinen ja ohjelmallinen lähestymistapa, voidaan löytää erilaisia ohjauskeinosekoituksia. (Howlett et al. 2006, 134-136).

Ohjelmallinen tai lainsäädännöllinen lähestymistapa eivät kuitenkaan ole ongelmattomia. Howlett et al. (2006) sovelsi molempia mainittuja lähestymistapoja yrittäessään kartoittaa Kanadan hallituksen käyttämiä ohjauskeinosekoituksia eräässä tapaustutkimuksessa. Tutkimuksen kohteina oli neljä eri Kanadan hallituksen ohjelmaa, joista jokainen edusti erilaista ”poliittista tilaa”. Tutkimuksessa käsite poliittinen tila tarkoitti sitä oliko ongelman ympärillä yksi tai useampi virasto, ja oliko kyseessä yksi vai useampi ohjelma. Aineistona tutkimuksessa olivat julkiset tilit ja asiakirjat, sekä lainsäädäntöasiakirjat. (Howlett et al. 2006, 137-138). Poliittisen tilan käsite on tärkeä tämän tutkimuksen kannalta, ja sitä on syytä laajentaa monitasoisemmaksi Howlettin (2009) toisessa tutkimuksessa käsittelemästä näkökulmasta. Howlett toteaa, että monissa ohjauskeinojen valintaa koskevissa tutkimuksissa on terminologista ja teoreettista sekaannusta liittyen julkishallinnon monitasoiseen luonteeseen. Tällä hän viittaa siihen, että makrotasolta mikrotasolle tultaessa valintamahdollisuudet rajoittuvat suuresti niihin päätöksiin, mitä makrotasolla on tehty. Molempia näistä tasoista taas rajoittaa ne periaatepäätökset jota kaikkein korkeimmalla poliittisella tasolla on tehty. Esimerkkinä Howlett käyttää rikosten ehkäisyä tai koulutusmahdollisuuksien tarjoamista. Nämä molemmat tavoitteet perustuvat yleisiin periaatepäätöksiin, joita on tehty korkeimmalla poliittisella tasolla. Sen jälkeen näistä päätöksistä muovillaan tavoitteita, jotta niihin voidaan kohdentaa resursseja. Tämän jälkeen tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan soveltaa erilaisia tekniikoita ja keinoja eri tasoilla. (Howlett 2009, 73-74).

Käsitelty Kanadan tapaustutkimus törmäsi ongelmiin tiedonhaussa, sillä tietoa ei ollut julkisesti saatavilla kuin kaikkein yksinkertaisimmasta poliittisesta tilasta, jossa tarkastelussa on yhden viraston yksi ohjelma. Loppupäätelmänä oli, että lainsäädännöllinen metodi ohjauksineosekoitusten tutkimiseen edellyttäisi, että asiakirjat ja tiedot lainsäädännöstä olisivat helposti saatavilla. Ja toiseksi, että kyseinen lähestymistapa ei välttämättä johtaisi kaikkien ohjauksineojen, kuten esimerkiksi suorien tukien listaamiseen. Ohjelmallinen metodi taas edellyttää, että kaikki ohjauksineot, kuten informaatio-ohjaus, joka ei välttämättä vaadi suurta määrää resursseja, olisivat näkyvillä virastojen tileillä. Yhdistettynäkin ohjelmallinen ja lainsäädännöllinen lähestymistapa tarjosivat kattavia ohjauksineolistoja vain yksinkertaisimmille poliittisille tiloille. Pääasialliset esteet kattavien ohjauksineolistojen luomiselle olivat nykyaikaisten hallitusten monimutkaiset virasto-ohjelma-asetelmat, ja esteet tiedon saatavuudessa. (Howlett et al. 2006, 146-148).

2.5 Institutionaalisen asetelman ja paikallistoimijoiden intressien vaikutus ohjauksineojen valintaan

Neljäs käsitelty tutkimus on lähestymistavaltaan taloustieteellisempi kuin aikaisemmat esimerkit, sillä siinä markkinoilla ja intressiryhmillä on suurempi rooli ohjauksineojen valinnan selittämisessä kuin aiemmin käsitellyissä tutkimuksissa. Feiock et al. tutki miten eri maakuntien hallinnot Floridassa valitsivat maankäytön ohjauksineoja. He soveltavat poliittista markkinakehystä tutkiessaan miten piirikuntahallinnon institutionaaliset piirteet ja paikallisorganisaatioiden sekä paikallistoimijoiden intressit vaikuttavat maankäytön ohjauksineovalintoihin. (Feiock et al. 2008, 461). Poliittisella markkinakehyksellä viitataan tässä siihen, miten poliittinen valtapeli ja ulkoiset poliittiset paineet vaikuttavat poliittisten päätösten taustalla.

Maankäytön osalta tehtävät päätökset ovat väistämättä poliittisia. Maankäytöstä päätettäessä päädytään usein eturistiriitoihin esimerkiksi taloudellisten etujen, ympäristönäkökulman, tai sosiaalisten kysymysten välillä. Feiock et al. toteaa, että valtion tasolla on tehty paljon tutkimusta siitä miten maankäytön ohjauksineoja

valitaan, mutta piirikuntatason näkökulmaa aiheeseen ei vielä ole tutkittu kovinkaan paljon. Piirikuntatasolla on lähinnä tutkittu erilaisten maankäyttöohjauskeinojen vaikutusta eikä niinkään sitä miten ne valitaan. Aiheen tutkiminen on tärkeää, sillä piirikuntahallinnoilla Floridassa on hyvin vapaat kädet sen suhteen millaisia ohjauskeinoja ne päättävät valita maankäytön osalta. Feiock et al. pyrkii tutkimuksessaan tunnistamaan erilaiset ohjauskeinot joita piirikuntahallinnoilla on tässä tapauksessa käytettävänä, ja selittämään poliittisen markkinakehityksen kautta sitä miten valintaan vaikuttaa myös kontekstisidonnaiset tekijät, kuten esimerkiksi piirikuntahallinnon institutionaaliset piirteet sekä paikallisten toimijoiden intressit. (Feiock et al. 2008, 461-462).

Feiock et al. toteaa, että piirikuntahallinnolla on tärkeä rooli maankäyttökysymyksissä muun muassa sen vuoksi, että maankäyttökonfliktien oikeuskulut ovat usein huomattavia. He väittävät, että tietyt maankäyttövalinnat heijastavat yrityksiä vähentää oikeuskuluja, jotka syntyvät paikallisten toimijoiden kanssa käydyistä maankäyttökonflikteista. Samalla Feiock et al. toteaa miten eri alueiden sosio-ekonomiset tekijät heijastavat erilaisia intressejä maankäyttökysymysten osalta, ja listaa millaisia maankäytön ohjauskeinoja Floridan piirikuntahallinnot ovat aikaisemmin käyttäneet kasvun hallintaan. Tutkimus keskittyy myös siihen miten paikalliset kasvua puolustavat tai kasvua vastustavat tahot pyrkivät vaikuttamaan valittaviin maankäytön ohjauskeinoihin. Heidän toimiansa välittävät ja rajoittavat piirikuntahallinnon rakenteet. (Feiock et al. 2008, 463).

Feiock et al. mukaan institutionaaliset rakenteet voivat edistää joitakin ohjauskeinovalintoja, mutta luoda esteitä toisille. Tältä osin on tutkittava hallinnon toimeenpanevaa ja lainsäädännöllistä siipeä, sekä otettava huomioon miten hallinnon tehtäviä on keskitetty tai hajautettu maakunnassa. Maankäyttöasioita kuvataan yhdeksi maakuntien hallinnon keskeisimmistä tehtävistä ja piirikuntahallinnot ovat rakentuneet pääasiassa kahden eri mallin mukaan. Ensimmäinen malli on toimeksiantaja-toimeenpanija jako, jossa hallinto on taipuvainen tekemään tehokkaita ja taloudellisia päätöksiä. Päätökset ovat lisäksi erillään ulkopuolelta tulevista poliittisista paineista ja vaatimuksista, sillä tämä malli on hyvin virkamiesvetoinen. Toinen vaihtoehto on pelkästä komissiosta koostuva malli, joka on paljon poliittisempi kuin edellinen malli ja paljon avoimempi päätöksenteossaan

ulkopuolisille paineille ja vaatimuksille. Toisena tekijänä maankäyttöpolitiikkaa muotoiltaessa Feiock et al. nostaa esiin piirikuntavaltuuston kokoonpanon. Valtuutetut voidaan valita joko piireittäin tai sitten yleisesti ottaen koko maakunnasta. Piireittäin valitseminen voi johtaa esteisiin sellaisten ohjelmien osalta, jotka vaativat yhteistyötä tai vaihtokauppoja eri alueilta tulevien toimijoiden kesken, sillä poliitikot haluavat varmistaa uudelleenvalintansa ajamalla tietyn alueen etuja. Toisaalta taas maakunnan sisällä tapahtuva yleinen valinta voi johtaa esteisiin tilanteissa joissa jokin eturyhmä pyrkii rajoittamaan kasvua tietylle alueelle. (Feiock et al. 2008, 464-465).

Feiock et al. käy läpi neljä esimerkkiä siitä miten edellä kuvailut poliittisten instituutioiden piirteet ja paikallisten organisaatioiden sekä toimijoiden intressit vaikuttavat ohjauskeinovalintoihin kasvun hallinnan suhteen. Nämä esimerkit ovat urbaanit palvelurajat (Urban Service Boundaries), kannustinkaavoitus (Incentive Zoning), kehityksen vaikutusmaksut (Development Impact Fees), ja kehitysoikeuksien siirtäminen (Transfer of Development Rights). Urbani palvelurajat on sellainen ohjauskeino, jossa määritetään poliittisesti rajat, joiden ulkopuolella alueen kehittäminen on rajoitettua tai kiellettyä. Tämä on erityisen suosittua alueilla, joissa asuu hyvätuloisia ihmisiä, jotka haluavat säilyttää asuinalueensa mahdollisimman muuttumattomana. Seurauksena on usein asuntojen hintojen nousu, sekä matalatuloisten asukkaiden siirtyminen pois kyseiseltä alueelta. Kyseinen ohjauskeino on suosituin maakunnissa, joissa valtuutetut valitaan piireittäin, ja joissa on vallassa komissio-malli. Tämä johtuu siitä, että piireittäin valittavat valtuutetut avaavat tiettyjen alueiden eturyhmille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon. Urbani palvelurajojen määrittämisen taustalla poliittiset intressit ovat usein varsin keskeisessä asemassa, ja komissio-malli on paljon avoimempi ulkoapäin tuleville poliittisille vaatimuksille ja paineille. Toisena esimerkkinä on kannustinkaavoitus, joka tarkoittaa sitä, että rakennusyriyksille annetaan suuremmat rakennusoikeudet tietyllä alueella, jos he samalla rakentavat julkista infrastruktuuria, kuten puistoja ja kouluja. Nämä kustannukset kompensoituvat takaisin rakennusyhtiöille rakennettavan alueen suuremman rakennustiheyden myötä. Tämä ohjauskeino on luonnollinen erityisesti komissio-mallille, sillä niille poliittiset pisteet näiden julkisten palvelujen edullisesta tarjoamisesta ovat tärkeämpiä kuin toimeksiantaja-toimeenpanija-mallissa. Kolmas esimerkki on kehityksen vaikutusmaksut, jolla viitataan siihen, että tietyn alueen uusien rakennusoikeuksien

hintaa nostetaan. Tämä on hyvin samantyylinen ohjauskeino kuin urbaanit palvelurajat ja vaikuttaa pitkälti samalla tavalla. Myös kyseiselle ohjauskeinolle suotuisin piirikuntahallinnon malli ja valintatapa ovat ensimmäisen esimerkin kanssa samanlaisia. Viimeisenä esimerkkinä oli kehitysoikeuksien siirtäminen, jolla viitataan siihen, että tietyn maanomistajan rakennusoikeudet esimerkiksi ekologisesti arvokkaalla alueella kompensoidaan rakennusoikeuksina jossain toisaalla. Tällä on negatiivisia vaikutuksia niille alueille, joille rakennusoikeus siirretään, sillä kyse on usein uusista rakennusoikeuksista jo valmiiksi kaupunkimaisella alueella. Kehitysoikeuksien siirto-ohjelmat ovat teknisesti hyvin vaikeita hallinnoitavia. Ne ovat suosituimpia piirikuntahallinnon toimeksiantaja-toimeenpanija-mallissa. (Feiock et al. 2008, 466-469).

Feiock et al. esittää edellisessä kappaleessa joukon hypoteeseja maankäytön ohjauskeinojen yhteydessä. Aineisto hypoteesien testaamiseen oli kerätty Floridan eri maakunnista, mutta en tässä kuvaa kyseistä aineistoa tarkemmin. Todettakoon, että edellä mainituille hypoteeseille löytyi tukea aineistosta. Mielenkiintoista tässä tutkimuksessa on se, että Feiock et al. yhdistää tarkastelussaan poliittisen ulottuvuuden, sekä maankäyttöön liittyvien eturyhmien painostuksen ohjauskeinojen valintaprosessiin. Poliitikot taas määrittävät omaa etua ajaviksi, poliittisen edun maksimoimiseen tähtääviksi homogeenisiksi toimijoiksi. (Feiock et al. 2008, 475-476).

Stavins et al. (1998) on myös tutkinut ohjauskeinojen valintaa käyttäen apuna poliittista markkinakehystä. Hän käsittelee tutkimuksessaan erilaisia taloustieteellisiä lähestymistapoja ohjauskeinojen valintaan, ja jakaa ne kolmeen eri osaan. Nämä ovat kysyntä selittävänä tekijänä, tarjonta selittävänä tekijänä, ja kysynnän sekä tarjonnan yhteisvaikutus selittävänä tekijänä. Kysyntä selittävänä tekijänä tarkoittaa sitä, että yritykset pyrkivät vaikuttamaan päättäjiin ja lainsäädäntöön siten, että heidän oma asemansa markkinoilla paranisi suhteessa kilpailijoihin. Tämä voi tarkoittaa markkinoille pääsyn rajoittamista, hintojen tukemista, tai suoria taloudellisia tukia. Poliitikot nähdään tällaisissa selityksissä omaa etua tavoittelevina toimijoina, jotka tekevät päätökset vaikutusvaltaisimman teollisuudenalan tai eturyhmän mukaan voittaakseen itselleen mahdollisimman paljon poliittista tukea. Tarjonta selittävänä tekijänä tarkoittaa sitä, että päättäjät tekevät päätöksensä pitkälti kollegoidensa ja

äänestäjensä vaikutuksen myötä. Kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutus selittävä tekijänä on harvinaisempi lähestymistapa ja se tarkoittaa sitä, että päättäjät pyrkivät päätöksissään tasapainoon äänestäjensä intressien, ja eri eturyhmiltä saamiensa kampanjalahjoitusten vaikutuksen suhteen. (Stavins 1998, 319-323). Ohjauskeinojen suosiota tai vastustusta arvioitaessa on katsottava äänestäjien tai eturyhmien havaitsemaa kustannusta. Esimerkiksi käskemiseen ja kontrolliin perustuvat ohjauskeinot voivat olla edullisempia ja poliittisesti suositumpia sen vuoksi, että niiden kustannukset ovat piilossa nousevissa kuluttajahinnoissa. Toisaalta taas esimerkiksi erilaiset lupamaksut näkyvät kuluttajille suoraan ja voivat siksi kohdata enemmän vastustusta. (Stavins et al. 1997, 39-40).

2.6 Yhteiskunnallinen muutos ja ohjauskeinot

Viidentenä esimerkkinä ohjauskeinojen valinnan tutkimuksesta on Lascoumesin ja Legalesin tutkimus, joka soveltaa tutkimuksessaan sosiologista lähestymistapaa ohjauskeinojen valinnan teorioimiseksi. Valtioiden nopea kasvu 1900-luvulla toi mukanaan julkisen sektorin laajentumisen, ja samalla uusia, innovatiivisia julkisen hallinnon ohjauskeinoja. Nykyinen vaihe ei Lascoumesin ja Legalesin mielestä eroa tästä trendistä. Uudet ohjauskeinoinnovaatiot syntyvät muun muassa riskien hallinnan, markkinoiden säätelyn, rakentamisen, sekä hyvinvoinnin edistämisen osa-alueilla. Monet tutkijat ovat tulkinneet tapahtuneen paradigman muutoksen uuteen julkishallintoon (New Governance). Kyseistä paradigmaa leimaa vähemmän hierarkkiset ja löyhemmin tiettyjen sektoreiden sisälle rajatut, sekä erilaisten eturyhmien mukaan rakentuneet ohjauskeinot. (Lascoumes & Legales 2007, 1-2)

Julkishallinnon ohjauskeinoja ja niiden soveltamista on yleisesti ottaen pidetty hyvin pinnallisena aiheena ja niiden herättämiä kysymyksiä on pidetty toissijaisina asioina. Lascoumesin ja Legalesin mukaan julkishallinnon ohjauskeinoja koskevaa kirjallisuutta on leimannut funktionaalinen orientaatio, jolla on viisi ominaista piirrettä. Ensiksi, julkishallintoa on pidetty hyvin pragmaattisena toimintana, jossa kysymys on teknisistä ja poliittisista valinnoista vastata ongelmiin eri ohjauskeinoilla. Toiseksi, ohjauskeinoja on pidetty universaaleina ja ”luonnollisina”, joiden osalta ainoa kysymys on mikä niistä sopii parhaiten käsillä olevan ongelman ratkaisuun.

Kolmanneksi, keskeiset kysymykset liittyvät vain eri ohjauskeinojen teknisiin ominaisuuksiin ja niiden seurauksiin. Neljänneksi, uusien ohjauskeinojen kehittäminen on hyvin pragmaattista ja keskittyy pitkälti vaihtoehtojen kehittämiseen olemassa oleville ohjauskeinoille. Toisaalta kyse voi olla meta-ohjauskeinojen kehittämisestä, jolla viitataan esimerkiksi suunnittelutyökalujen kehittämiseen ohjauskeinojen parempaa soveltamista varten. Lopuksi, tutkimusten lähtökohtana on usein julkishallinnon verkostojen tärkeä merkitys tai yhteiskunnan eri alajärjestelmien autonomisuus. Nämä ovat kuitenkin kaukana poliittisen sosiologian perinteisistä kysymyksistä. Lascoumes ja Legales esittävät tutkimuksessaan kaksi argumenttia. Heidän mukaansa julkishallinnon valitsemat ohjauskeinot esittävät melko selkeän teorian hallinnon ja hallittavien suhteesta. Jokainen ohjauskeino koostuu tiedosta sosiaaliseen hallintaan ja sen toteuttamisen tapoihin. Toiseksi, ohjauskeinovalinnat eivät ole neutraaleja, sillä jokaisella ohjauskeinolla on niiden tavoittelemasta päämäärästä erillisiä vaikutuksia. (Lascoumes & Legales 2007, 2-3)

Julkista hallintoa on usein luonnehdittu intressien vuoropuhelun tai institutionaalisten rakenteiden tulokseksi. Lascoumes ja Legales väittävät, että poliittista sosiologiaa painottamalla on mahdollista osoittaa ohjauskeinoihin liittyvät valtasuhteet, ja legitimitetin, sekä politisoitumisen kysymykset. He määrittelevät ohjauskeinoon välineeksi, joka on sekä sosiaalinen, että tekninen. Ohjauskeino järjestää sosiaaliset suhteet yhteiskunnassa niiden merkitysten mukaan, joita se sisältää. Se on eräänlainen instituutio ja tekninen väline, jota pidetään yllä säätelyllä, ja joka välittää yhteiskunnan sekä politiikan välistä suhdetta. Lascoumesin ja Legalesin mielestä on tärkeää tarkkailla ohjauskeinojen valintaprosessia, ja politiikan tekoa juuri ohjauskeinoon näkökulmasta, sillä siten voidaan nähdä prosessiin liittyviä tekijöitä, jotka eivät muuten olisi kovinkaan näkyviä. He toteavat, että ohjauskeinot eivät ole itsestään selvän neutraaleja, ja yleisesti saatavilla, vaan ne kantavat mukanaan sosiaalisia arvoja, sekä näkemyksiä siitä miten niitä tulee valvoa. Ohjauskeinoja on mahdollista tarkastella kolmella eri tasolla niiden ominaisuuksien osalta. Ensimmäinen taso on ohjauskeino sosiaalisena instituutiona. Tällä viitataan yleiseen erotteluun erityylisten ohjauskeinojen välillä, esimerkiksi väestönlaskennan, karttojen piirtämisen, lakisäätelyn, ja verotuksen välillä. Toinen taso on tehdä erottelu niiden tekniikoiden välillä, joilla ohjauskeinoon tavoitteisiin pyritään, esimerkiksi tilastollinen nimikkeistö, graafinen esitystapa, tai lain tyyli. Kolmantena erottelutasona ovat

tekniikan sisältämät mikrotason välineet ohjauskeinojen toteuttamisessa, esimerkiksi tilastollinen kategoria, kartan mittakaava, lakitekstin sisältämät määräykset, tai sanktioiden käyttäminen. Lascoumesin ja Legalesin mukaan ohjauskeinojen valintaan liittyy myös kysymys siitä millaisiksi ohjauskeinojen kuvitellut vaikutukset muodostuvat. (Lascoumes & Legales 2007, 4)

Lascoumes ja Legales jakavat ohjauskeinot lainsäädännöllisiin ja sääteleviin, taloudellisiin ja rahallisiin, sopimus- ja kannustinpohjaisiin, tieto- ja kommunikaatioperustaisiin, sekä parhaan mahdollisen toimintatavan ohjauskeinoihin. Havainnot kuitenkin osoittavat, että harvoin yksikään politiikka, tai edes ohjelma perustuu vain yhdenlaisen ohjauskeinojen hyödyntämiseen. Useimmiten on kysymys usean eri ohjauskeinojen koordinoinnista tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lascoumes ja Legales kyseenalaistavat sen onko olemassa yksiselitteisiä ohjauskeinoja, joilla on vain yksi tarkoitus. Samalla he pohtivat sitä, onko tarkastelussa mahdollista erotella ohjauskeinoja ja niiden tavoittelemia päämääriä toisistaan. He väittävät, että jokaisella ohjauskeinolla on historia, jota se kantaa, ja ohjauskeino sekä sen päämäärä ovat erottamattomat. Samalla tavoin ohjauskeinot ovat yleisiä luonteeltaan, mutta niitä sovelletaan hyvin erilaisilla sektoreilla ja erilaisiin ongelmiin. Teoreettisessa tarkastelussa ei pidä kuitenkaan jumiutua katsomaan ohjauskeinojen luokittelua, vaan niitä vaikutuksia, joita ohjauskeinoilla on. Tämä tehdään tässä tutkimuksessa kahdella tavalla. Ensiksi visioimalla ohjauskeinojen vaikutuksia, jos niitä sovellettaisiin suhteellisen autonomisessa tilassa. Tämän jälkeen visioimalla niiden poliittisia vaikutuksia ja sitä miten ne vaikuttavat valta-asetelmiin. Tämä näkemys juontaa juurensa tieteen sosiologiasta, joka osoittaa, että teknisten esineiden kehitys riippuu enemmän niistä sosiaalisista verkostoista, jotka syntyvät niiden ympärille, kuin niiden omista ominaisuuksista. (Lascoumes & Legales 2007, 5-7)

Julkisen hallinnon ohjauskeinojen valintaprosessissa on kyse Lascoumesin ja Legalesin mukaan suunnistamisesta poliittisen yhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan välillä, sekä sellaisten välittäjien avulla, jotka sekoittavat teknisiä ja sosiaalisia komponentteja. He nostavat esimerkiksi amerikkalaisen kirjallisuuden aiheesta, jossa on viimeaikoina näkynyt trendi käsitellä yhä enemmän ohjauskeinojen poliittista ulottuvuutta. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa politiikan ja toimintapolitiikan välisen tyhjiön täyttämisen ohjauskeinojen tutkimuksessa. Ohjauskeinot ovat

Lascoumesin ja Legalesin mielestä instituutioita, sillä ne sisältävät sääntöjä ja menettelytapoja, jotka säätelevät eri toimijoiden ja organisaatioiden keskinäistä vuorovaikutusta. Ne osittain määrittävät sen miten eri toimijat tulevat käyttäytymään, ja edesauttavat tiettyjä toimijoita sekä tiettyntyyllisiä etuja, mutta sulkevat pois toisia. Ne rajoittavat toimijoita, mutta tarjoavat samalla mahdollisuuksia, sekä edistävät tiettyä kuvaa niiden kohteena olevan ongelman luonteesta. Kuten mikä tahansa instituutio, ohjauskeinot sallivat kollektiivisen toiminnan muotojen vakiintumisen ja tekevät toimijoiden käyttäytymisestä ennustettavampaa ja näkyvämpää. Ohjauskeinojen valinta on tästä näkökulmasta pitkälti poliittinen kysymys, sillä ne saattavat johtaa poliittisiin konflikteihin. Tiettyyn ohjauskeinoon kohdistuvien poliittisten intressien analysointi voi olla hyvä idea, vaikka kyseinen ulottuvuus ei yksinään olisikaan riittävä selitys tiettyjen ohjauskeinojen suosiolle. (Lascoumes & Legales 2007, 7-9)

Lascoumes ja Legales toteavat, että on keskityttävä kahteen suureen toisiinsa sidoksissa olevaan kysymykseen. Ensiksi, mitkä ovat eri ohjauskeinojen ideologiset päämäärät, kuinka vahvasti ne ovat sidoksissa sen hetkiseen politiikan tekoon, ja kuinka pitkälle ne ovat sovellettavissa tämän hetkisiin tai erilaisiin poliittisiin olosuhteisiin. Toiseksi, on huomioitava, että valitut ohjauskeinot ovat merkkejä muutoksista politiikan teossa. Muutosta voidaan tulkita valittavien ohjauskeinojen tyypistä, ominaisuuksista, ja sen perusteluista. (Lascoumes & Legales 2007, 9-10)

Käytettävät ohjauskeinot eivät ole neutraaleja, vaan niillä on tietyt vaikutuksensa. Ne myös jäsentävät julkishallintoa niiden oman logiikkansa mukaan. Ne eivät myöskään ole liikkumattomia, vaan niillä on oma voimansa tuottaa odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia. Lascoumes ja Legales nostavat esiin kolme eri vaikutusta, joita ohjauskeinoilla on. Nämä ovat pysähtyneisyys vaikutus, tietty tulkinta käsillä olevasta aiheesta, ja aiheen tietty problematisointi. Pysähtyneisyys vaikutuksella viitataan ohjauskeinon vaikutukseen vastustaa ulkopuolelta tulevia paineita, kuten eturistiriitoja tai globaaleja poliittisia muutoksia. Esimerkiksi 1800-luvulla tilastotieteen viitekehystä käytettiin hyväksi sosiaalisten ongelmien ympärillä käydyssä väittelyssä. Silloin tilastotieteestä tuli väistämätön viittauskohta jopa tieteenalan pahimpiin kuuluvien kriitikkojen argumenteissa. Toisena vaikutuksena on ohjauskeinojen luoma tulkinta käsillä olevasta aiheesta. Ohjauskeinojen käyttö luo todellisuutta niiden

kohteena olevista ongelmista. Esimerkiksi tietyn toiminnan säätely luo kuvaa siitä, että kyseiseen toimintaan liittyy riskejä, joiden rajoittamiseen julkisen tahon auktoriteetin käyttäminen on oikeutettua. Ohjauskeino siis tarjoaa kehyksen, jonka sisällä kategorisoida kyseinen ongelma. Kolmas vaikutus on problematisoiva vaikutus esimerkiksi johonkin yhteiskunnalliseen kysymykseen valitun ohjauskeinoon vuoksi. Kirjoittajat nostavat esiin jälleen esimerkin tilastotieteen tiimoilta. Heidän mukaansa keskiarvojen laskeminen ja säännönmukaisuuksien etsiminen tilastoista voi helposti johtaa kausaaliin tulkintaketjuihin. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana turvattomuuden mittaaminen rikollisuuden määrällä on johtanut tulkintoihin, jotka yhdistävät nuorison, väkivallan, ja maahanmuuttajien asuttamat asuinalueet. Tämänkaltaisista tulkintamalleista voi olla Lascoumesin ja Legalesin mukaan vaikea siirtyä pois. (Lascoumes & Legales 2007, 10-11)

Lascoumesin ja Legalesin mukaan julkishallinnon ohjauskeinojen valinta paljastaa melko yksityiskohtaisen teorian hallittavien ja hallinnon suhteesta. He väittävät, että jokainen ohjauskeino sisältää tiivistyneessä ja viimeistellyssä muodossa olevaa tietoa sosiaalisesta hallinnasta ja sen harjoittamisesta. Hallinnon tekniikat ovatkin kirjoittajien mukaan sen myötä riippuvaisia vallasta. Lascoumes ja Legales esittävät viisi mallia selventääkseen ohjauskeinojen roolia valtion hallinnolle. Samalla he jakavat ohjauskeinot eri kategorioihin. Heidän kategorisointinsa perustuu Hoodin vastaavaan malliin, mutta he ovat lisänneet mukaan erilaiset poliittiset suhteet ja legitimitetin tyypit, joita eri ohjauskeinot edustavat. Ohjauskeino kategoriat käsiteltiin aiemmin, ja ne olivat lainsäädännölliset ja säätelevät, taloudelliset ja rahalliset, sopimus- ja kannustinpohjaiset, tieto- ja kommunikaatioperustaiset, sekä parhaan mahdollisen toimintatavan ohjauskeinot. (Lascoumes & Legales 2007, 11-12)

Lainsäädännölliset ja säätelevät ohjauskeinot edustavat ohjauskeinoja jotka perustuvat valtiollisiin rajoituksiin. Niillä on kolme eri ulottuvuutta. Ensiksi, ne ovat symbolinen ohjauskeino, joka edustaa valtion lainsäädännöllistä valtaa ja niiden valta perustuu niitä edeltävään päätöksentekoprosessiin. Toiseksi, niillä on myös perustavanlaatuisen tehtävä edustaa valtion omia intressejä ja arvoja. Kolmanneksi, ne säätelevät sosiaalista käyttäytymistä ja organisoivat tarkkailujärjestelmiä. Nämä kolme eri ulottuvuutta esiintyvät eri suhteissa erilaisissa ohjauskeinoissa. Taloudelliset ja rahalliset ohjauskeinot ovat hieman samanlaisia edellä mainittujen ohjauskeinojen

kanssa, sillä nekin ottavat legitimizeettinsä lainsäädäntöprosessista. Niitä kuitenkin arvioidaan taloudellisen ja sosiaalisen tehokkuuden mukaan. Niiden erityispiirre on kuitenkin se, että ne käyttävät rahallisia keinoja resurssien uudelleenjakoon tai toimijoiden käytöksen ohjaamiseen. Kyseisen ohjauskeinon rooli määräytyy pitkälti myös sen mukaan, minkälainen on valtion rooli yhteiskunnassa. (Lascoumes & Legales 2007, 12-13)

Edellä mainitut kaksi ohjauskeinoja olivat pitkälti valtiollisiin rajoituksiin perustuvia tapoja. Seuraavat kolme ohjauskeinoja taas voi luokitella uuden julkishallinnon ohjauskeinoiksi (New Public Policy Instruments). Niille yhteistä on se, että ne eivät perustu kovinkaan pitkälti valtiollisiin rajoituksiin. Ne järjestelvätkin yhteiskunnassa vallitsevia poliittisia suhteita uudelleen, ja perustuvat kommunikointiin ja konsultaatioon. Sopimus- ja kannustinpohjaisia ohjauskeinoja katsotaan Lascoumesin ja Legalesin mukaan nykypäivänä lähes valideimpina ja suurimman oikeutuksen lähestymistapoina. He nostavat esiin kaksi perustelua tällaisten ohjauskeinojen käytölle. Ensiksi, ne ovat yleistyneet vahvasti byrokratiaa kritisoiduissa konteksteissa, sillä byrokratia katsotaan hankalaksi, abstraktiksi, ja vastuuvollisuutta vähentäväksi. Toiseksi, kritiikkiä on kohdistettu lainsäädännöllisten ja säätelevien ohjauskeinojen jäykkyydelle sekä sille, että niiden yleismaailmallinen käyttö voi johtaa umpikujiin. Suuren liikkuvuuden yhteiskunnissa, joissa sektorit ja alasektorit etsivät normatiivista autonomiaa, ainoastaan osallistumiseen perustuvilla ohjauskeinoilla katsotaan olevan mahdollisuus tarjota riittävää säätelyä. Tällaisissa yhteiskunnissa valtio luopuu rajoittamisen vallastaan ja siirtyy näennäisesti erilaisten sopimusten tekemiseen. Tällaisissa siirtymissä kuitenkin harvoin pohditaan kysymyksiä esimerkiksi hyötyjen molemminpuolisuudesta, tai sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvistä sanktioista. Se vähäinen määrä tutkimusta, jota on suunnattu tähän aiheeseen osoittaa, että tällainen ohjauskeinomalli ottaa legitimaationsa modernista ja liberaalista näkemyksestä julkishallinnosta. Sen todellista tehokkuutta ei ole tutkittu paljoakaan. Kommunikaatio- ja informaatioperusteiset ohjauskeinot luovat kirjoittajien mukaan yleisdemokratian, jolla viitataan poliittisen kehän sisällä olevaan suhteellisen itsenäiseen julkiseen tilaan. Kirjoittajat tyytyvät tässä kohtaa vain viittaamaan 1970-luvulta alkaneeseen trendiin, jonka mukaan kansalaisilla on esteetön pääsy julkishallinnon luomaan informaatioon. Parhaan mahdollisen toimintatavan ohjauskeinot organisoivat

yhteistyötä taloudellisten toimijoiden, ja taloudellisten toimijoiden sekä hallituksesta riippumattomien kansalaisjärjestöjen välillä. Ne perustuvat sekoitettuun legitimitettiin, joka yhdistää tieteellistä ja teknistä rationaalisuutta, neuvoteltua kehitystä, sekä yhteistyöhön perustuvia lähestymistapoja. Ne voivat myös sallia tavoitteiden asettamista, tai kilpailumekanismeja, ja käyttää vahvaa pakottamista. Ohjauskeinokeskeinen näkökulma on kirjoittajien mukaan tärkeä, sillä se täydentää tämän hetkisen julkisen hallinnon tutkimuksen yleistä näkemystä, joka keskittyy organisaatioon, ja toimijoiden sekä tilanteen kuvauksen vuoropuheluun. (Lascoumes & Legales 2007, 13-14)

Keskeiseksi kysymykseksi Lascoumesin ja Legalesin mukaan nousee miten hallinnoida suurenevasti toisistaan eroavia yhteiskuntia. Hallinnoinnilla viitataan tältä osin valtion osaan tehdä päätöksiä, ratkaista konflikteja, tuottaa julkisia hyödykkeitä, koordinoita yksityisten toimijoiden päätöksiä, säädellä markkinoita, organisoida vaaleja, kerätä resursseja, ja kohdentaa kulutusta. Kirjoittajat luonnehtivat yhteiskunnan hallinnoimisen muutosta viime vuosisadalta tähän päivään. He huomauttavat, että hyvinvointiyhteiskuntien nousua seurasi yksityisen sektorin roolin nousu, sekä informaation vapautuminen kansalaisten saataville. Nämä muutokset muovasivat hallinnon ja hallittavien roolia uudelleen. Ohjauskeinojen osalta tämä tarkoitti kontrolliin ja käskemiseen perustuvien ohjauskeinojen suosion laskua informaatioon perustuvien keinojen tieltä. Lascoumes ja Legales toteavat, että ohjauskeinojen kautta on mahdollista tutkia yhteiskunnan muutoksen dynamiikkaa. Tämän osalta he tunnistavat erilaisia yhdistelmiä mitkä voivat johtaa muutokseen. Näitä ovat ohjauskeinon muuttaminen ilman tavoitteen muutosta, käytössä olevan ohjauskeinon käyttöasteen tai laajuuden muuttaminen, päämäärien muuttaminen ohjauskeinojen muutoksen kautta, ja ohjauskeinojen muuttaminen, joka muokkaa tuloksia tai päämääriä, ja sitä kautta johtaa muutokseen. Julkisen hallinnon muutoksen tutkimiseksi on Lascoumesin ja Legalesin mukaan erotettava ohjauskeinot ja niiden poliittiset päämäärät. He esittävät lopuksi oletuksen, että poliittisten toimijoiden välillä on helpompi päästä yhteisymmärrykseen keinoista kuin päämääristä. (Lascoumes & Legales 2007, 14-16)

2.7 Yhteenvedo teoreettisesta keskustelusta

Edellä olen käsitellyt ohjauskeinojen valintaa koskevaa teoreettista kirjallisuutta. Kirjallisuudesta nousee esiin useita kysymyksiä, jotka tarjoavat hyvän asetelman aineiston tulkitsemiseen. Ensimmäiseksi tekijäksi nousee se miten päätöksentekijät arvioivat eri ohjauskeinoja. Linder ja Peters (1989) viittasivat tähän nostamalla esiin päättäjien subjektiiviset preferenssit. Ammatillisen suuntautumisen merkitys nousi eräänä keskeisenä tekijänä esille. Osittain se voidaan laskea päättäjien subjektiivisten preferenssien osaksi, mutta se on siitä huolimatta aiheellista mainita myös erikseen. Myös sillä miten päätöksentekijät arvioivat kestävästä kehitystä on merkitystä. Kestävän kehityksen edistäminen peruskouluissa on tämän tutkimuksen osalta ongelman konteksti. Luonnollisesti ohjauskeinojen arviointi tapahtuu suhteessa käsillä olevaan ongelmaan. Joskus tietty ongelmakonteksti voi tarkoittaa automaattisesti tietynlaisia ohjauskeinovalintoja. Tärkeänä tekijänä nousi esiin se miten niin sanotusti ylemmillä päätöksentekotasolla tehdyt päätökset muokkaavat niitä reunaehtoja, joiden sisällä ohjauskeinoja voidaan valita. Esimerkkinä tällaisista tekijöistä voidaan mainita lainsäädäntö. Tämä nousi esiin muun muassa Howlettin (2006) tutkimuksesta. Käytössä olevien ohjauskeinojen merkitys korostuu sen kuvan myötä, jota ne muodostavat kestävästä kehityksestä ongelmakontekstina. Tämä näkökulma nousi esiin Lascoumesin ja Legalesin (2007) tutkimuksesta.

Organisaation toimintakulttuurin vaikutus nousi esiin Howlettin (2009) tutkimuksessa hallintokäytännön käsitteen myötä. Howlett sovelsi hallintokäytännön käsitettä valtion tasolla, mutta se sopii varsin hyvin myös kunnallishallinnon tasolle. Ohjauskeinojen vaikutusten osalta Linder ja Peters (1989) nostivat esiin huomion ohjauskeinojen suorista tai epäsuorista vaikutuksista, jotka on myös huomioitava osana ohjauskeinojen valintaa. Erityisesti Feiock et al. (2008) nostivat esiin paikallisten instituutioiden ja intressiryhmien vaikutuksen ohjauskeinojen valintaan. Samalla he painottivat myös luottamushenkilöiden valintaprosessin vaikutusta. Kyseisen prosessin merkitys on kuitenkin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä luottamushenkilöt valitaan kaikissa suomalaisissa kunnissa samalla tavalla, eikä valintaprosessilla siten ole merkitystä kuntien välisille eroille ohjauskeinojen valinnassa. Organisaatioiden toiminnan osalta teoriasta nousee merkitykselliseksi se

millä tavoin tiettyä ongelmaa koskeva tieto on saapunut kyseiseen organisaation ja mitä potentiaalisia tiedonlähteitä on käytettävissä. Linder ja Peters nostivat esiin ohjauskeinon poliittisen soveltuvuuden käsitteen. Tämän lisäksi he mainitsivat ongelman kontekstin osalta vaikuttavaksi tekijäksi yhteiskunnalliset kriisit. Nämä kaksi tekijää kietoutuvat tässä tutkimuksessa mielenkiintoiseksi kokonaisuudeksi, joiden kautta voi lähestyä esimerkiksi talouden taantumien ja laman vaikutusta ohjauskeinovalintoihin. Samassa yhteydessä on syytä nostaa esiin Lascoumesin ja Legalesin (2007) pohdinnat yhteiskunnan hallinnasta muutoksessa. Organisaatioissa hiljattain tehdyt ohjauskeinovalinnat nousivat merkityksellisiksi. Teoriaosiosta siis nousee esiin useita kysymyksiä, jotka tarjoavat erilaisia hyödyllisiä näkökulmia ja hyvän lähtökohdan tässä tutkimuksessa etsittävien ohjauskeinovaihtoehtojen pohtimista varten.

3 KESTÄVÄ KEHITYS JA HALLINTOKÄYTÄNNÖT KOHDEKUNNISSA

3.1 Kestävän kehityksen haaste kontekstina

Vesilahti

Vesilahden Kirkonkylän koulun rehtori luonnehtii kestävästä kehityksestä jossain määrin ajankohtaiseksi aiheeksi koulullaan. Pääasiassa kestävä kehitys näkyy suunnitelmina ja papereissa, mutta mitään konkreettista toimintaa ei sen eteen ole tehty. Rehtori toteaa, että sen pitäisi näkyä toiminnassa vahvemmin. Hän näkee kestävästä kehityksestä toiminnan pääasiassa välillisenä toimintana esimerkiksi hankintojen kilpailutusvaiheessa. Kokonaisuudessaan kestävä kehitys nähdään koululla hyvin tärkeänä tavoitteena, mutta käytännössä se näkyy oppisisällöissä sisällä kulkevana aiheena. Suurin vastuu kestävästä kehityksestä edistämisestä sijoittuu rehtorin näkemyksen mukaan teknisen toimen harteille. Omaan koulunsa osalta rehtori kokee paineet kehittää kestävästä kehityksestä edistämistä välillisinä. Paineet tulevat rehtorin mukaan pääasiassa yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä ja siitä, että opettajat seuraavat aikaansa. (Raatikainen 2010).

Vesilahden kunnan sivistystoimenjohtaja kokee kestävästä kehityksestä tavoitteeksi, jonka pitäisi olla kaikessa läpitunkeva. Samalla hän kuitenkin toteaa, että koulun arjessa on paljon muitakin asioita, jotka ajavat suurien kysymysten kuten kestävästä kehityksestä ohi. Hänen mukaansa ympäristöasiat on Vesilahden sivistystoimen osalta huomioitu taustalla. Konkreettisesti tämä näkyy esimerkiksi materiaalivalinnoissa, joissa pyritään valitsemaan kaikkein vähiten ympäristöä kuormittavia tuotteita. Tosin vastaavanlaisten hankintojen osalta on Vesilahdessa koettu ongelmia, joten jatkossa ei ole varmaa pysyykö ympäristöystävällisyys kriteerinä mukana materiaalihankintoja arvioitaessa. Tarkennuksena sivistystoimenjohtaja toteaa, että koko henkilökunta tietää tehdä oppimateriaalihankintoja ympäristökriteerit huomioiden. Kestävästä kehityksestä edistämistä käytännössä hän mainitsee opetussuunnitelman yleistavoitteet, mutta toteaa, että arki Vesilahden kouluissa on niin kiireistä, ettei

koulujen henkilökunta ehdi tällä hetkellä pitämään kestävästä kehityksestä erityisemmin esillä koulun toiminnassa oppisisältöjä lukuun ottamatta. Sivistystoimenjohtaja kokee ympäristöasioihin liittyvän työn sijoittuvan pääasiassa Vesilahden ja Lempäälän yhteisen ympäristönsuojelusihteerin vastuulle. Hän ei tunne, että Vesilahden sivistystoimeen kohdistuisi erityisemmin paineita kehittää kestävä kehityksen työtä. Hän kuitenkin sanoo, että erään koulun biologi nostaa kestävä kehityksen teemaa esiin opettajien yhteisissä palavereissa. (Pietilä 2010).

Vesilahden rakennusmestari toteaa kestävä kehityksen olevan ajankohtainen aihe teknisessä toimessa Vesilahden ja ympäristökuntien tekemien energiansäästösopimusten kautta. Kestävä kehityksen edistäminen on niiden vuoksi hyvin keskeinen tavoite. Hän näkee todella kannatettavana ajatuksen siitä, että koulujen kestävä kehityksen työllä säästämät rahat ohjattaisiin takaisin kouluille, jotta saataisiin heitä motivoitua säästämään lisää. Kestävä kehityksen edistämisen kannalta oleellisiksi toimijoiksi hän listaa koulujen lisäksi päiväkodit. Rakennusmestari kokee, että tekniseen toimeen kohdistuu paineita kestävä kehityksen työn edistämiseksi. (Kauppila 2010).

Riihimäki

Kestävä kehitystä kuvattiin hyvin keskeiseksi haasteeksi Riihimäellä johdonmukaisesti läpi haastattelujen. Riihimäkeläisen Haapahuhdan koulun rehtori, Riihimäen perusopetuksen johtaja, sekä Riihimäen teknisen toimen rakennusmestari kuvasivat kestävä kehitystä hyvin läpitunkeväksi tekijäksi organisaatioidensa päivittäisessä toiminnassa. Haastatteluissa nousi esille muun muassa se, että Riihimäen kaupunki pyrkii profiloitumaan kestävä kehityksen saralla vahvasti.

Haapahuhdan koulussa on toteutettu tähän mennessä neljä eri projektia Vihreän Lipun toimintaan liittyen ja koulu on saavuttanut kestävä tason Vihreän Lipun ohjelmassa. Koulu lähti mukaan Vihreän Lipun toimintaan neljä vuotta sitten. Kestävä kehitys näkyy koulun arjessa joka päivä, ja koulun rehtori luonnehtii aihetta jossain määrin arkipäiväistyneeksi eikä niinkään erityisen ajankohtaiseksi. Jotkut käytännöt, joiden omaksumiseen Vihreän Lipun toiminta on vaikuttanut vahvasti, ovat arkipäiväistyneet osaksi koulun toimintaa. Aloite lähteä mukaan Vihreän Lipun toimintaan lähti

rehtorin mukaan koulun sisältä eikä siihen sisältynyt ohjausta koulutoimen suunnalta. Tärkeänä tekijänä tuohon päätökseen vaikutti koulun koko henkilökunnan sitoutuminen ohjelman tavoitteisiin. Rehtori sanoo, ettei Vihreän lipun toiminta olisi mahdollista ilman, että koko henkilökunta sitoutuisi ohjelmaan täysipainoisesti. Vaikka kestävä kehitys ei sinänsä hallitse Haapahuhdan koulun toimintaa, tunnustetaan se silti ohjaavaksi tekijäksi arjessa. Vihreän Lipun toiminnan myötä koulun henkilökunta on joutunut pohtimaan kestävän kehityksen tavoitetta todella syvällisesti. (Aaltonen 2010).

Kysyttäessä kenen ongelmaksi rehtori kokee kestävän kehityksen edistämisen kaikkein keskeisimmin sijoittuvan Riihimäen kunnan toiminnassa, hän huomauttaa heti, ettei näe kestävästä kehityksestä niinkään ongelmana kuin haasteena. Keskeisimmäksi toimijaksi kestävän kehityksen edistämisen suhteen rehtori nostaa kunnan teknisen toimen, sillä kyseisen toimijan vaikutuspiirissä on muun muassa kiinteistöjen energiankulutus. Toinen tekijä, joka nousi keskeisenä esiin, on poliittisten päätöksen tekijöiden vastuu. Kysyttäessä Haapahuhdan kouluun kohdistuvista paineista kestävän kehityksen työn kehittämiseksi rehtori totesi, että koulun vahva panostus kyseiselle osa-alueelle viime vuosina on poistanut paineita kehittää kestävän kehityksen työtä. (Aaltonen 2010).

Riihimäen opetustoimen johtaja nostaa kestävän kehityksen teemasta keskusteltaessa ensimmäisenä esiin Riihimäen kaupungin ympäristöjärjestelmän. Samalla hän mainitsee, että Riihimäki oli aikanaan ensimmäisiä kaupunkeja Suomessa, jossa ympäristöjärjestelmä otettiin käyttöön. Hän mainitsee, että kestävä kehitys ja ekologia ovat olleet painopistealueita siitä asti, kun hän aloitti tehtävässään vuonna 2001. Kestävän kehityksen hän mainitsee läpitunkeväksi teemaksi kaikessa toiminnassa ja syyksi sille hän mainitsee käytössä olevan ympäristöjärjestelmän. Opetustoimen johtaja näkee kestävän kehityksen hyvin pitkälti ympäristönäkökulman huomioimisena, mutta nostaa esiin tarpeen huomioida myös taloudellinen ja sosiaalinen näkökulma. Erityisesti hän nostaa esiin rehtorien panoksen. (Santakallio 2010).

Konkreettisista kestävän kehityksen edistämiseen tähtävistä toimista opetustoimen johtaja nostaa esiin Vihreän Lipun toiminnan, ja koulujen omat kehittämishankkeet.

Muita konkreettisia toimia ovat energiatehokkuuden huomiointi, tilojen käytön tehokkuus, tilojen huoltoon liittyvät asiat, materiaalien hankinta, ja tilojen puhtaana pito. Hän luonnehtii kestävän kehityksen edistämistä lähtökohtaisesti toimintakulttuuriin liittyväksi ominaisuudeksi eikä näe, että taloudellisella kannustavuudella olisi siihen suurta vaikutusta. (Santakallio 2010).

Opetustoimen johtaja luonnehtii kestävän kehityksen merkitystä Riihimäen opetustoimelle yhdeksi perustehtävistä, mutta toteaa ympäristöjärjestelmän ohjaavan kestävään kehitykseen tällä hetkellä riittävästi. Kestävään kehitykseen liittyviksi toimijoiksi haastattelussa nousevat esiin kaupungin tilapalveluyksikkö, koulujen rehtorit, Riihimäen päiväkodit, tekninen virasto, talonmiehet, kaupungin tilatyöryhmä, ja ympäristölautakunta. Lopuksi opetustoimen johtaja mainitsee, että Riihimäellä ympäristöasiat ovat hyvin huomioitu ja nostaa esiin tarpeen kestävän kehityksen sosiaalisen näkökulman vahvempaan huomioimiseen. Samalla hän kuitenkin muistuttaa, että tämän hetkisessä tilustilanteessa sosiaalisten näkökulmien huomiointi ei ole prioriteetti. (Santakallio 2010).

Riihimäen teknisen toimen rakennusmestari luonnehtii kestävää kehitystä ajankohtaiseksi aiheeksi teknisessä toimessa, ja kertoo tähän vaikuttavaksi tekijäksi energiansäästösopimuksen, johon Riihimäki on liittynyt. Hän sanoo, että kestävä kehitys näkyy sekä konkreettisina päästöjä vähennystavoitteina että tilapuolella ja yhdyskuntarakentamisen puolella jo suunnitteluvaiheista lähtien. Kestävän kehityksen edistämiseen liittyvissä toimissa ei Riihimäellä painoteta ensisijaisesti talousnäkökulmaa, vaan myös ympäristönäkökulma huomioidaan. Rakennusmestari nimeää kestävän kehityksen päivittäin ja kaikissa toiminnoissa mukana kulkeväksi asiaksi. Kestävän kehityksen edistämisen osalta hän nostaa tärkeimmäksi kaupungin ympäristöyksikön. Samalla hän kuitenkin huomauttaa, että kestävän kehityksen edistäminen on kaikkien tehtävä. Hänen mukaansa tekniseen toimeen kohdistuu paineita kestävän kehityksen edistämiseksi. (Mattila 2010).

Tampere

Tampereen Kaukajärven koulun rehtori luonnehtii kestävää kehitystä ajankohtaiseksi aiheeksi heidän koulullaan. Koulun Vihreä lippu -toiminta on vaikuttanut siihen, että

kestävä kehitys nousee esiin heidän toiminnassaan tasaisin väliajoin ja eri muodoissaan. Rehtori kuitenkin toteaa, että kestävä kehitys ei välttämättä päivittäisessä toiminnassa näy. Hän sanoo Vihreä lippu -toimintaan liittyen, että oppilaat ja aikuiset jakautuvat koululla yksilöihin, joista jotkut ovat erityisen aktiivisia toiminnan suhteen, ja toiset taas hieman passiivisempia. Ilmapiiri Kaukajärven koululla on kuitenkin myönteinen toimintaa kohtaan. (Ikola 2010).

Käytännössä kestävä kehitys näkyy koululla hyvin monella eri tavalla. Koululla on Vihreä lippu -toiminnan lisäksi ympäristöryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti miettimään erilaisia ympäristöön liittyviä asioita. Kerran vuodessa koululla järjestetään ympäristöpäivä, jossa koulun väki lähtee tutustumaan erilaisiin kohteisiin, kuten kaatopaikkaan, tai läheisen City Marketin jätehuoltoon. Lisäksi rehtori nostaa esiin koulun lähiympäristön. Koululla on kiinnitetty huomiota siihen miten lähiympäristössä on ympäristönäkökulma huomioitu. Yhtenä ympäristöasioista viestimisen keinona koululla järjestetään myös asiantuntijaluentoja. Koulun oppilailla on ympäristöraati, joka koostuu aktiivisista oppilaista. Ympäristöraadin tehtävä on miettiä pieniä toimia, joilla ympäristöystävällisyyttä voi parantaa koulun alueella. Ympäristöraadin toiminta on näkynyt muun muassa tiedotuksena keskusradion kautta ja banderollien muodossa, sekä ympäristöaiheisina näyttelyinä. Lopuksi rehtori mainitsee ympäristötietokeskus Moreenian, ja luontokoulu Korennon roolin tärkeäksi koulun kestävän kehityksen työn tukemisessa. Esimerkiksi luontokoulu Korennonle viedään oppilaita tutustumisretkille perehtymään ympäristöasioihin. (Ikola 2010).

Tampereen kaupungin perusopetuksen päällikkö kuvaa kestävästä kehitystä hyvin ajankohtaiseksi aiheeksi perusopetussektorin puolella. Suunnitteilla oleva kestävän kehityksen ohjelman päivitys on yksi aihepiiri, jossa ajankohtaisuus näkyy. Hän mainitsee, että kestävä kehitys on strateginen tavoite perusopetuksen toiminnan ja perustehtävän kannalta. Taustalla kestävän kehityksen nousemisessa strategiseksi tavoitteeksi on valtioneuvoston asetus perusopetuksen tavoitteista. Kyseisissä tavoitteissa ympäristönäkökulma on vahvasti esillä. Yhdeksi tärkeäksi toimijaksi tämän strategisen tavoitteen saavuttamisessa perusopetuksen päällikkö nostaa luontokoulu Korennon. Samalla hän kuitenkin toteaa, että perusopetuksessa on pohdittu sitä miten kestävän kehityksen ohjelmapäivitys saataisiin kaikilla tavoilla osaksi koulujen arkista toimintaa. Luontokoulu Korennon toiminta ei sinänsä ole

arkipäiväistä toimintaa, sillä kohde on pääasiassa vierailuja varten. Luontokoululla toimii Vihreän Lipun agentti, joka käy puhumassa tamperelaisilla kouluilla ja innostamassa heitä lähtemään mukaan Vihreän Lipun toimintaan. (Kanerva 2010).

Perusopetuksen päällikön oma näkemys kestävän kehityksen roolista perusopetuksen muun toiminnan ohessa on se, että se kuuluu osaltaan koulujen ydintehtävään. Kestävä kehitys nousee käytännössä esiin muun muassa ainejärjestelmän kautta, jossa sen osa-alueita on sisällytettyä esimerkiksi biologian opetukseen. Perusopetuksen päällikkö muistuttaa lisäksi, että kestävän kehityksen käsitteeseen kuuluu muitakin näkökulmia ympäristönäkökulman lisäksi. (Kanerva 2010).

Tampereen kaupungin perusopetuksen talouspäällikön mukaan kestävä kehitys on ajankohtainen aihe tällä hetkellä. Hän mainitsee, että taloushallinnon näkökulmasta kestävä kehitys on tarkoittanut toimistossa työskennellessä materiaalien käytön tehostamista ja kierrätyksen lisäämistä. Yleisemmin ottaen hän näkee kestävän kehityksen huomioimisen riippuvan hyvin pitkälti kunkin koulun rehtorin omista preferensseistä. Hän nostaa esiin luontokoulu Korennon roolin kestävän kehityksen edistäjänä, ja yläkouluilla toimivien ympäristövastuopettajien panoksen. Kestävä kehitys ei kuitenkaan voi talouspäällikön mukaan olla täysin ensisijainen asia. (Pentti 2010).

Tampereen kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö pitää kestävästä kehitystä ajankohtaisena aiheena tällä hetkellä. Käytännössä se näkyy muun muassa tämän vuoden alussa tehtynä uudistuksena kestävän kehityksen ohjelmaan, pormestarisopimuksen kautta, ja Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tehtynä energiansäästösopimuksena. Kiinteistöpäällikkö mainitsee myös ECO2-hankkeen, joka on ikään kuin sateenvarjohanke erilaisille energiatehokkuusprojekteille. Yhdessä näistä energiatehokkuusprojekteista Tilakeskus on luomassa toimintamallia siihen miten perusparannuskohteet ja uudisrakennuskanta saadaan suunniteltua, toteutettua, ja käytettyä mahdollisimman energiatehokkaasti. (Koivisto 2010).

Kiinteistöpäällikkö kertoo, että Tilakeskuksessa on jo viidentoista vuoden ajan etsitty ratkaisua sille miten voitaisiin taloudellisesti kannustaa yhtiön tiloissa toimivia toimijoita säästäväisyyteen. Hän näkee kestävän kehityksen keskeisesti Tilakeskuksen

tehtävänä. Lähtökohtaisesti Tilakeskusta velvoittavat kaupungin allekirjoittamat erilaiset kansainväliset sopimukset, ja myös Tilakeskuksen omat kehityshankkeet. Kiinteistöpäällikkö näkee, että näiden kautta kestävä kehitys toteutuu Tilakeskuksen toiminnassa. Tilakeskuksen toimenkuvaa hän kuvailee tukipalveluiden tuottamiseksi. Samalla hän nostaa esiin myös asiakkaiden roolin ympäristönäkökulman huomioimisessa. Tilakeskus pyrkii omalta osaltaan huolehtimaan siitä, että heidän asiakkaansa pystyvät toimimaan energiatehokkaasti. Muista kestävä kehityksen edistämiseen merkittävästi vaikuttavista kunnallisista sektoreista hän mainitsee kaavoituksen. Ensisijaisesti kaavoitus on kiinteistöpäällikön mukaan tärkeä kestävä kehityksen näkökulmasta katsottuna sen liikenteellisten vaikutusten myötä. Toisaalta hän vielä mainitsee, että Tilakeskuksen tilat kuluttavat seitsemänkymmentä prosenttia kaikesta kaupungin kuluttamasta energiasta. Paineita Tilakeskukseen ei hänen mukaansa liiemmin kohdistu kestävä kehityksen edistämisen osalta. (Koivisto 2010).

Helsinki

Helsingiläisen Lauttasaaren koulun rehtori luonnehtii kestävä kehitystä ajankohtaiseksi aiheeksi koulullaan, mutta painottaa, ettei aihe ole tällä hetkellä erityisesti ajankohtaisempi kuin muulloin. Koulu on ollut mukana Vihreä lippu -toiminnassa vuodesta 2004 ja osana kyseistä hanketta he ovat huomioineet askel askeleelta erilaisia ympäristönäkökulman osa-alueita jätehuollosta energian ja veden säästöön. Nyt koulu on saavuttanut pysyvän Vihreän Lipun statuksen. (Honkanen-Rihu 2010).

Kysymykseen siitä miten kestävä kehitys näkyy käytännössä Lauttasaaren koululla rehtori nostaa esiin Comenius-hankkeen ja Vihreän Lipun toimintojen yhdistämisen. Käytännössä tämä tarkoittaa päivittäistä bio-, seka-, kartonki-, paperi- ja energijätteiden kierrätystä. Koulussa on valmisteilla myös Vihreä lippu -tavat jokaiseen luokkaan. Tämä tarkoittaa ohjeita energian ja veden säästämiseen. Lisäksi koululla toimivat heidän omista oppilaistaan valitut ympäristöagentit, jotka valvovat, että roskat lajitellaan ja energiaa sekä vettä ei tuhleta. Jätteiden lajittelun avulla koulu on säästänyt vuosittain tuhannesta tuhanteenviiteensataan euroon verrattuna aikaan, kun jätteitä ei vielä lajiteltu. Tämä johtuu rehtorin mukaan sekajätteen korkeasta hinnasta. Sähkön säästöä on koululla myös seurattu, mutta sen osalta hän ei osaa

sanoa miten säästöä on syntynyt. Sähkön säästämiseen on pyritty pitämällä lämpötila luokissa korkeintaan kahdessakymmenessäasteessa, laittamalla sähkölaitteet säännöllisesti pois päältä, ja käyttämällä valaistusta vain kun sitä tarvitaan. Lauttasaaren koulu voitti joitakin vuosia sitten Helsingin Energian jakaman ympäristöpalkinnon. Palkintorahat käytettiin oppilaiden opintoretkeen Ämmäsuon kaatopaikalle. Koululla toimivat ympäristöagenttioppilaat auditoivat säännöllisesti koulun tiloja ja he ovat auditoineet myös Helsingin Energian, sekä paikallisen seurakunnan tiloja. Oppilaat ovat myös pitäneet jätteen lajittelun opastuksia läheisessä kaupassa. Monissa perheissä on sanottu, että he ovat joutuneet uusimaan roskiksensa, koska oppilaat ovat sanoneet, että näin ei voi tehdä. (Honkanen-Rihu 2010).

Kysyttäessä siitä kuinka korkeana prioriteettina rehtori pitää kestävän kehityksen edistämistä koulussaan, hän toteaa, että kestävä kehitys on tällä hetkellä tärkein heti ihmisenä kasvamisen jälkeen. Hän pitää tärkeänä opettaa lapsille kestävän kehityksen faktojen lisäksi kestävän kehityksen taitoja. Tämän vuoksi koululla harrastetaan ahkerasti kierrätystä ja suoritetaan auditointeja. Lauttasaaren koululla ei koeta, että ulkopuolelta tulisi paineita kehittää kestävän kehityksen työtä. Rehtorin mukaan paineet tulevat ennemminkin sisältä päin. (Honkanen-Rihu 2010).

Helsingin opetusviraston kehittämispäällikkö kertoo, että kestävä kehitys on ollut jo pitkään ajankohtainen aihe Helsingin opetusvirastossa, mutta se on erityisen ajankohtainen tällä hetkellä, sillä kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2009 kaupungin uuden strategiaohjelman. Hänen mukaansa ympäristönäkökulma on erityisen vahvasti nostettu esiin kyseisessä strategiaohjelmassa. Siinä on asetettu muun muassa energiankulutuksen vähennystavoitteita, jotka on kohdistettu virastoihin ja sitä kautta kouluihin. Kehittämispäällikkö kertoo, että tavoite energiankulutuksen osalta vuonna 2011 tulee olemaan kokonaisenergiankulutuksen vähentäminen kouluissa, oppilaitoksissa, ja opetusviraston hallinnossa kaksi prosenttia vuoden 2010 tasosta. Tavoitteena on myös, että jätteestä aiheutuva ympäristökuorma vähenee kymmenen prosenttia vuoden 2010 tasosta. Tavoitteissa on kirjattuna se mitä kukin toimija konkreettisesti tekee näiden tavoitteiden eteen. (Vuontisjärvi 2010).

Kehittämispäällikkö näkee opetusviraston roolin kestävän kehityksen edistämisen suhteen suurena. Sen edistäminen opetusviraston näkökulmasta tulee tapahtumaan

pääasiassa tulevien sukupolvien asennekasvatuksen kautta. Kehittämispäällikkö näkee kestävän kehityksen edistämisen kaikkien kunnallisten sektoreiden tehtäväksi. Hänen mukaansa opetusvirastoon kohdistuu tällä hetkellä paineita kestävän kehityksen työn edistämiseksi kaupunginvaltuuston puolelta. Esimerkkinä näistä paineista hän käyttää valtuuston hyväksymää strategiaohjelmaa. (Vuontisjärvi 2010).

Helsingin opetusviraston kestävän kehityksen opetuskonsultti luonnehtii kestävää kehitystä todella ajankohtaiseksi aiheeksi opetusvirastossa tällä hetkellä. Kestävää kehitystä edistetään muun muassa ympäristöjärjestelmän, ekotukiverkoston ja heidän tekemiensä ympäristöohjelmien, sekä ympäristökartoitusten avulla. Ekotukiverkostolla viitataan verkostoon, jossa jokaisella koululla on oma ekotukihenkilö. Ekotukihenkilöille on järjestetty koulutustilaisuuksia yhdessä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa ja heille on myöhemmin järjestetty myös jatkokoulutusta sekä aluetapaamisia muiden ekotukihenkilöiden kesken. Kouluissa heidän tehtävänsä on laatia ympäristöohjelma ja organisoida lajittelua. Osa heistä johtaa myös oppilaiden ympäristöryhmiä. Ympäristöohjelma laaditaan joka vuosi ja sen toteutumista seurataan. Vuonna 2009 tehtiin ympäristökartoitus, jossa kartoitettiin kaikkia ylläpitotoimia ja johtamista ympäristönäkökulmasta. Seuraavaksi tavoitteeksi on tulossa energian säästäminen ja ekotukihenkilöt ovat miettineet miten se toteutetaan. Jokaisessa koulussa on yksi ekotukihenkilö ja yhteensä heitä on noin kaksisataa. (Verkka 2010).

Kouluissa keväällä 2009 tehty ympäristökartoitus osoitti, että jokaisessa koulussa on niin sanottu kierrätyksen minimitaso eri jätelajien osalta saavutettu. Tilakeskukselta myöhemmin saapunut selvitys kuitenkin osoitti, ettei tilanne todellisuudessa ole kuitenkaan niin hyvä. Yksi tapa, jolla kestävää kehitystä edistetään Helsingissä, on Helsingin Energian vuosittain jakama kahdentuhannen euron suuruinen ympäristöpalkinto. Yleisesti ottaen Helsingissä löytyy opetuskonsultin mukaan ympäristöasioiden saralla paljon hyvää tahtoa ja suunnitelmia, mutta käytännön kannustus jää usein kuitenkin heikoksi. Eräs tapa luoda painetta kestävän kehityksen edistämiseen on ekotukiverkosto, ja opetuskonsultti mainitsee opetusviraston lisäksi esimerkkinä terveystieteiden viraston, jossa on myös iso ekotukiverkosto, joka luo painetta ympäristönäkökulman huomioimiseen. (Verkka 2010).

Helsingin kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö toteaa, että kestävä kehitys on ajankohtainen aihe Tilakeskuksessa. Käytännössä tämä näkyy ympäristöasioiden ja erityisesti energiatehokkuuden huomioimisessa rakennusten rakentamisessa, sekä ylläpidossa. Kiinteistöpäällikkö kokee kestävän kehityksen edistämisen tärkeäksi tavoitteeksi Tilakeskuksessa ja nostaa tämän taustalta esille erityisesti energiansäästövaatimukset. Helsingissä on tehty energiatehokkuuden parantamistyötä jo vuosikausia, mutta nyt työhön on pakko ottaa kiinteistöpäällikön mukaan uusi ote, sillä säästötavoitteet ovat suhteellisen suuret. Hän ei näe kestävästä kehityksestä erillisenä asiana muuhun toimintaan nähden, vaan toteaa, että se pitää saada integroitua toimintaan joka sektorilla. Esimerkkeinä rakennuspuolen toiminnasta tulevaisuudessa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hän mainitsee matalaenergiarakentamisen ja energiatehokkuuden parantamisen korjaushankkeilla. Isännöintipuolella taas on hänen mukaansa tehtävä kaikki mahdollinen energiankäytön hillitsemiseksi. (Hapuoja 2010).

Kiinteistöpäällikkö kokee Tilakeskukseen kohdistuvan paineita kestävä kehityksen edistämiseksi. Paineita tulee valtuuston ja kuntalaisten aloitteista, valtuuston päätöksistä ja ponsista, eri luottamuselinten päätöksistä, sekä erilaisista isoista ohjelmista, joita Tilakeskuksella on hänen mukaansa hyvin paljon. Eri ohjelmien aiheuttamista paineista hän toteaa edelleen, että ympäristönäkökulman huomiointi on noussut todella tärkeäksi tavoitteeksi. (Hapuoja 2010).

3.2 Organisaattorinen konteksti

Vesilahti

Vesilahden Kirkonkylän koulun rehtori toteaa säästöjen syntymisestä veden ja energian kulutuksen, sekä jätehuollon osalta, että säästöt ohjautuvat teknisen toimen kassaan. Hänen mukaansa määrärahat Vesilahdessa säännellään todella tiukasti ja budjetti on tarveperustainen, eli määritellään koulujen todellisen tarpeen mukaan. Ajatus siitä, että koulujen mahdollisesti vedessä, sähkössä, ja jätehuollossa säästämät rahat ohjattaisiin takaisin heidän käyttöönsä, saa rehtorilta myönteisen vastaanoton. Hän näkee kuitenkin tällaisen käytännön toteutuksen tiellä esteitä, jotka johtuvat lähinnä Vesilahden kunnan pienestä koosta ja siten pienestä henkilöstömäärästä.

Kirkonkylän koulussa kyseinen järjestely koettaisiin niin sanotun arkisen työn lisänä. Heillä ei ole välttämättä hallinnollista kapasiteettia toteuttaa sitä jouhevasti. Rehtori epäilee löytyisikö Vesilahdesta ihmisiä, joilla olisi oman työnsä ohessa aikaa esimerkiksi laatia vaadittavia mittareita. (Raatikainen 2010).

Uusien käytäntöjen tuomisen sivistystoimen toimintaan rehtori kokee helpoksi. Hänen mukaansa käytäntöjen ajaminen voisi edetä siten, että rehtorin aloite etenee sivistystoimenjohtajalle, joka vie asian opetuslautakuntaan. Kommunikaatiokanavia rehtori luonnehtii nopeiksi ja lyhyiksi. Vesilahden kunnassa on hyvin matala organisaatio, sillä ei ole olemassa kouluvirastoa tai muita vastaavia koulun ulkopuolisia elimiä. Ainoa niin sanotusti ulkopuolinen elin on opetuslautakunta, joka koostuu luottamushenkilöistä. Kysyttäessä siitä syntyvätkö uudet käytännöt Vesilahden sivistystoimessa keskusvetoisesti, rehtori painottaa edelleen organisaation matalaa hierarkiaa ja toteaa, että ministeriöltä tulevia hankkeita sekä alueellisia yhteistyöhankkeita lukuun ottamatta heillä on todella vapaat kädet sisäisen toiminnan suunnittelemisessa. Omat vaikutusmahdollisuutensa koulun käytäntöjen uudistamisessa rehtori kokee suuriksi. Sivistystoimen sisäisistä verkostoista puhuttaessa hän kertoo, että Vesilahden koulujen henkilökunta ja viranhaltijat tuntevat toisensa hyvin sekä keskusteluyhteydet eri suuntiin ovat toimivat. Hän kokee tämän vaikuttavan positiivisesti mahdollisuuksiin tuoda uusia käytäntöjä koko sivistystoimen toimintaan. Suhteet ovat läheiset myös poliittisiin luottamushenkilöihin. Hallinnollisia ohjauskeinoja kestävän kehityksen edistämiseksi rehtori ei katso tällä hetkellä olevan käytössä, vaan toteaa edelleen, että kestävän kehityksen edistäminen tapahtuu välillisesti. Erääksi vaikutuskanavaksi hän näkee vaikutusmahdollisuudet budjetin rakenteluun, ja sitä kautta mahdollisuudet vaikuttaa materiaalihankintoihin. Rehtori sanoo tuntevansa kunnan muilta sektoreilta hyvin väkeä pienen henkilöstömäärän vuoksi. Suhteet ihmisiin ovat kuitenkin pääasiassa muodollisia, sillä hän ei asu paikkakunnalla. Teknisen toimen kanssa tehtävä yhteistyö on pääasiassa yhteistä budjettisuunnittelua ja vuokralaisen roolista tapahtuvaa yhteistyötä. Yhteistyö heidän kanssaan on viikoittaista. (Raatikainen 2010).

Vesilahden sivistystoimenjohtaja toteaa jätehuollosta, että yhtiö, joka on vastuussa jätteistä Vesilahden kouluissa, ei kykene hoitamaan kaikkien jätteiden kierrätystä kouluissa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa koululla on valmius kaikkien jätteiden

lajitteluun, mutta jätehuolto-yhtiö ei kykene hoitamaan omaa osuuttaan. Sivistystoimenjohtaja toteaa, että jätehuollon osalta heidän roolinsa on huomattavasti pienempi kuin yhtiön, joka pyörittää jätehuoltoa. Kysyttäessä säästöistä vesilaskun, sähkölaskun, tai jätehuollon osalta, sivistystoimenjohtaja toteaa, että laskut eivät kulje sivistystoimen kautta, vaan ne ovat teknisen toimen vastuulla. Samalla hän kuitenkin huomauttaa, että lajittelu ja jätehuollon tehostaminen johtaa varmasti säästöihin. Lajitteluajattelun myötä toiminta Vesilahden kouluissa on sivistystoimenjohtajan mukaan järkipäristynyt. Kunnanjohtajan roolista kestävä kehityksen edistämiseksi sivistystoimenjohtaja kertoo, että hän rakentelee strategiat ja viestii ne sitten kentälle. Niin sanotun rivitoimijan roolia hän ei koe kovinkaan merkityksellisenä kestävä kehityksen edistämiseksi. Taloudellisia ohjauskeinoja kestävä kehityksen edistämiseksi ei Vesilahdella sivistystoimenjohtajan mukaan tällä hetkellä ole. (Pietilä 2010).

Jos koulut säästävät veden kulutuksessa, sähkön kulutuksessa, tai jätehuollossa, niin rahat ohjautuvat sivistystoimenjohtajan mukaan kunnan yhteiseen kassaan. Eri menoerien suhteen tiedot kulutuksesta eivät tule sivistystoimeen, vaan näkyvät vuokrissa. Koulujen rahoitus on hänen mukaansa tarveperustaisella pohjalla. Uusien käytäntöjen jalkauttaminen Vesilahden kunnan toimintaan on sivistystoimenjohtajan mukaan hyvin helppoa. Osaltaan tähän on vaikuttanut organisaation hallinnon keventäminen ja madaltaminen muun muassa poistamalla koulujen johtokunnat. (Pietilä 2010).

Osittain uusien käytäntöjen edistämistä kunnan toiminnassa helpottaa myös virkahenkilöstön pieni määrä. Informaation kulku kunnassa on todella nopeaa ja helppoa. Siten henkilöstö on tehokkaasti osallisena päätöksentekoprosessissa ja samalla he voivat itse esittää ajatuksiaan ja ideoita tai tehdä aloitteita uusista käytännöistä. Kunnan johtosäännössä on hänen mukaansa selkeät ohjeistukset siitä miten osallistuminen hallinnon uudistukseen tapahtuu kunkin toimijan roolista. Uusien käytäntöjen jalkauttaminen Vesilahdella tapahtuu hyvin vikkelaasti. Esimerkkinä nousee esiin erään Vesilahden ala-asteen iso laajennus, joka kulki kaikki päätöksenteon portaat kolmessa viikossa. Tämä oli mahdollista sen vuoksi, että eri toimielinten kokoukset sattuivat olemaan perättäisinä viikkoina. Sivistystoimenjohtaja nostaa esiin kuitenkin myös poliittisten päätöksentekijöiden roolin, ja toteaa, etteivät

luottamushenkilöt ole puuttuneet liiemmin sivistystoimen esityksiin. Uudet käytännöt syntyvät Vesilahdessa eri tavoin sekä kentältä että keskusvetoisesti. (Pietilä 2010).

Vesilahden koulutussektori on sivistystoimenjohtajan mukaan sisäisesti erittäin hyvin verkostoitunut. Osaltaan verkostoitumiseen vaikuttaa muun muassa kouluvastaavien ja rehtoreiden säännölliset rehtorikokoukset. Jokaisen koulun esimiehille on säännöllisesti tarjottu kunnan puolesta koulutusta. Sivistystoimenjohtaja itse kuvaa verkostoa tiiviiksi. Hänen mukaansa koulujen hyvä sisäinen verkostoituminen vaikuttaa positiivisesti mahdollisuuksiin tuoda ja jalkauttaa uusia käytäntöjä koulutussektorin toimintaan. Hän toimii sivistystoimenjohtajan viran lisäksi yläasteen rehtorina ja on kunnan johtoryhmän jäsen. Suhteita muihin Vesilahden kunnan toimijoihin hän kuvaa sekä muodollisiksi että epämuodollisiksi. Hänen mukaansa johtoryhmässä toimimisen kautta muodostuu muodollisia suhteita, mutta muuten kunnan työntekijöiden välillä on paljon myös epämuodollista kanssakäymistä. Muiden kunnan sektoreiden kanssa tehtävä yhteistyö tapahtuu pääosin johtoryhmän kautta. (Pietilä 2010).

Vesilahden rakennusmestari nostaa tärkeäksi kestävän kehityksen työtä ohjaavaksi tekijäksi kunnan sitoumuksen kansallisiin energiansäästötavoitteisiin. Kysyttäessä siitä mihin kestävän kehityksen työllä säästetyt rahat ohjautuvat, hän sanoo niiden jäävän teknisen toimen kassaan. Puhuttaessa mahdollisesta järjestelystä, jossa kestävän kehityksen työllä saavutetut säästöt ohjattaisiin takaisin koulujen toimintaan, rakennusmestari luonnehtii vastaavanlaisten käytäntöjen jalkauttamista kunnan toimintaan erittäin helpoksi. Hän kokee, että uusien käytäntöjen jalkauttamista Vesilahdessa helpottaa erityisesti pieni henkilöstön määrä. (Kauppila 2010).

Riihimäki

Keskusteltaessa Riihimäen kunnan toimintakulttuurista ja rahaliikenteestä peruskoulujen, opetustoimen, sekä teknisen toimen välillä, Haapahuhdan koulun rehtori tuo esiin erilaisia näkemyksiä kunnan toimintakulttuuriin liittyen. Rahaliikenteen osalta rehtori sanoo kestävän kehityksen työllä säästyvien rahojen siirtoa tekniseltä toimelta koulujen käyttöön mahdolliseksi, mutta haastavaksi. (Aaltonen 2010).

Kysyttäessä hänen mielipidettään siitä, miltä tasolta aloitteen siirtää koulujen kestävän kehityksen työllä säästämät rahat heidän omaan käyttöön, pitäisi lähteä, rehtori toteaa, että se lähtee päällikkötasolta, eli koulutoimenjohtajasta ja teknisen toimen johtajasta. Omat mahdollisuutensa muutokseen vaikuttamiseen hän kokee pieniksi, mutta toteaa samalla, että muiden toimijoiden saaminen mukaan jonkin uuden idean taakse voisi parantaa mahdollisuuksia tuoda uusia käytäntöjä Riihimäen kaupungin toimintaan. Pääasiassa hän kuitenkin näkee, että uudet käytännöt syntyvät Riihimäellä keskusvetoisesti. Hän mainitsee myös ylipaikallisten toimijoiden vaikuttavan Riihimäen virkamiesten intoon uudistaa kaupungin käytäntöjä. Verkostojen merkityksen rehtori koki uusien käytäntöjen edistämiseksi. Yhteistyötä ja verkostoitumista Riihimäen koulujen välillä on tuettu siten, että eri alueiden koulut ovat järjestäneet yhteisiä illanviettoja henkilökunnan kesken. (Aaltonen 2010).

Haapahuhdan koulun työsuunnitelma ja Vihreän lipun -toiminta nousivat esiin puhuttaessa kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävistä hallinnollisista ohjauskeinoista. Tältä osin taustalla vaikuttavana tahona rehtori mainitsi myös Suomen Ympäristökasvatuksen Seuran. Hän ei osannut nimetä yhtäkään tällä hetkellä käytössä olevaa kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävää taloudellista ohjauskeinoa. (Aaltonen 2010).

Riihimäen koulutoimenjohtaja kertoo, että kehityssuuntana Riihimäellä on ollut siirtää taloudellista vastuuta enenevässä määrin rehtoreille. Tätä kautta koulutoimenjohtaja katsoo taloudellisen kannustavuuden lisääntyvän erityisesti sähköisten materiaalien käytön osalta. Mitä enemmän koulu käyttää sähköisiä materiaaleja, sitä enemmän heillä jää rahaa ylitse materiaalihankintoihin kohdennetuista rahoista. Puhuttaessa koulujen taloudenpidosta hän muistuttaa, että koulujen talous on jaettava kahteen eri erään, eli sisäisiin ja ulkoisiin menoihin. Ulkoisilla menoilla viitataan muun muassa koulun materiaalihankintoihin, ja sisäisiin menoihin taas kuuluvat muun muassa ylläpitovuokra. Ulkoiset menot ovat koulutoimenjohtajan mukaan sellaisia, joihin rehtorit voivat aidosti vaikuttaa, ja sisäiset menot taas sellaisiin, joihin rehtorit vaikuttavat epäsuorasti tilojen käytön tehokkuudesta huolehtimalla. Hänen mukaansa sisäiset kustannukset tulevat tiedoksi kouluille, ja siten kouluilla on tiedot sisäisiin

menoihin ylläpituokran muodossa lukeutuvista sähkön ja veden kulutuksesta, sekä jätehuoltomenoista. (Santakallio 2010).

Koulutoimenjohtaja näkee ajatuksen siitä, että kestävä kehityksen työllä säästetyt rahat ohjattaisiin koulujen käytettäväksi mahdolliseksi, mutta vertaa kuntaorganisaatiota kaleidoskooppiin, jossa pienikin muutos tietyllä sektorilla voi johtaa tarpeeseen muuttaa useita asioita muilla sektoreilla. Keskeisiksi toimijoiksi tällaisen uuden käytännön kehittämisessä hän listaa teknisen lautakunnan, opetuslautakunnan, taloushallinnon, ja konsernihallinnon. (Santakallio 2010).

Tässä tutkimuksessa etsittävien käytäntöjen kehittäminen ja tuominen mukaan Riihimäen kaupungin toimintaan on koulutoimenjohtajan mukaan ainakin selvitystyön osalta paljon energiaa vievää. Sitä pitäisi tarkastella talouden, palvelujen laadun, prosessien, sosiaalisten vaikutusten, ja henkilöstön näkökulmasta. Vihreän Lipun toiminta on Riihimäellä täysin koululähtöistä, mutta laajempi talouden ohjaaminen ja kestävä kehityksen läpitunkevan ajattelun edistäminen on keskusvetoista. Esimerkkinä koulutoimenjohtaja nostaa esiin Riihimäen ympäristöjärjestelmän vaikutuksen kestävä kehityksen ajattelun leviämiseen. Ympäristöjärjestelmästä Riihimäellä vastaavat muun muassa ympäristölautakunta sekä ympäristökeskus. Vuorovaikutusta teknisen toimen ja perusopetuksen välillä koulutoimenjohtaja kuvaa tiiviiksi. (Santakallio 2010).

Riihimäen teknisen toimen rakennusmestari kuvaa kaupungin toimintakulttuuria energiansäästöavoitteiden saavuttamiseksi myönteiseksi. Raha koulujen ja teknisen toimen välillä liikkuu sähkölaskun, vesilaskun, ja jätehuollon osalta siten, että kouluissa mahdollisesti syntyvä säästö ohjautuu tekniselle toimelle. Koulut ovat Riihimäellä tietoisia ylläpitokuluista, ja mahdollisesti syntyvien säästöjen mukaan vuokria tarkistetaan vuosittain, mutta koulut eivät itse saa kyseistä summaa käyttöönsä. Säästöt tarkoittavat seuraavana vuonna pienempää ylläpituokraa perusopetukselle. Kysyttäessä siitä ketkä olisivat tärkeitä toimijoita päätöksenteossa, jos nuo säästöt haluttaisiin ohjata takaisin kouluille käyttömäärärahojen muodossa, rakennusmestari mainitsee teknisen lautakunnan ja koulutuslautakunnan. Hän näkee tällaisessa käytännössä ongelmallisena kuitenkin muun muassa sen, että tieto kiinteistöjen ylläpidon suhteen on keskittyneenä tekniseen toimeen, ja koulujen pitäisi

kehittää tietoaan tilaamista varten. Samalla hän mainitsee, että Riihimäellä asiat tapahtuvat hitaasti. Kysyttäessä yhteistyöstä opetustoimen kanssa ja sen merkityksestä edellä mainitun kaltaisen käytännön luomisessa Riihimäelle, hän toteaa, että kun he esimerkiksi rakentavat uusia tiloja kouluille, niin he kuuntelevat tilojen tulevia käyttäjiä ja ovat vuorovaikutuksessa koulutoimen tai rehtorin kanssa. Hän toteaa, että tällaisella vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön perustuvalla kulttuurilla on helpottava vaikutus mahdollisuuksiin tuoda mukaan uusia käytäntöjä kunnan toimintaan. (Mattila 2010).

Tampere

Kaukajärven koulun rehtori luettelee kestävän kehityksen edistämiseen tähtääviksi hallinnollisiksi ohjauskeinoiksi luontokoulu Korennon, ympäristötietokeskus Moreenian, ja yksittäiset tempaukset, sekä kampanjat. Taloudellisia ohjauskeinoja kestävän kehityksen edistämiseksi rehtori ei koe Tampereella olevan käytössä ainakaan perusopetuksen suunnasta. Hänen mielestään rehtorin suuri valta budjettiin vaikuttaa siihen miten ympäristöasiat huomioidaan koulun toiminnassa. Ympäristöasioiden huomioimisesta budjetissa toimii esimerkkinä rehtorin päätös varata budjettiin rahat ympäristöaiheista opintoretkeä varten. (Ikola 2010).

Koulumaailman kulttuuria Tampereella rehtori kuvaa sanalla hierarkkinen. Koulut tottelevat rehtorin mukaan kuuliaisesti perusopetukselta tulevia ohjeita. Uusien käytäntöjen on hänen mukaansa kuitenkin oltava hyvin perusteltuja ja toimivia, jotta ne otetaan koulu yhteisöissä ongelmattomasti käyttöön. Kunnan perusopetuksen virkamiesten roolin hän näkee tärkeänä uusien käytäntöjen edistämässä. Uudet käytännöt on kyettävä jalkauttamaan tehokkaasti koulujen toimintaan. Rehtorin mukaan ei riitä, että ne tuodaan heille vain tiedoksi, vaan on kyettävä tuomaan esiin konkreettisia toimia, joita kouluilta vaaditaan. Suunnitelmien jalkauttamiseen on hänen mukaansa sisällyttävä samalla myös kontrollia kunnan taholta. Rehtorilla on selkeä näkemys oleellisista toimijoista puhuttaessa siitä kuka olisi mukana päättämässä asiasta, jos halutaan ohjata koulujen kestävän kehityksen työllä säästämät rahat takaisin heidän käyttöönsä. Hän sanoo, että päätös on vietävä tilaajalautakunnan ja johtokunnan tasolle. Kyse on hänen mukaansa pitkälti siitä miten tilaaja näkee

tuottajan roolin koulujen johtamisessa. Rehtori muistuttaa kuitenkin, että kyse on myös jossakin määrin opetussuunnitelmallisesta käytännöstä. (Ikola 2010).

Tampereen koulutussektorin byrokraattisuudesta kysyttäessä Tampereen kaupungin perusopetuksen päällikkö toteaa, että koulutussektori Tampereella on sama kuin koulutussektori Suomessa, sillä normit ovat valtakunnallisia. Kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävien ohjauskeinojen osalta perusopetuksen päällikkö valottaa Tampereen kaupungin perusopetuksen ja valtion suhdetta. Hän sanoo, että yleissivistävän koulutuksen ja erityisesti perusopetuksen normit ovat hyvin vahvasti valtakunnallisia. Normit tulevat valtion tasolta, mutta toisaalta rahat ovat kunnan tasolla. Hän pitää tällaista kokonaisuutta monimutkaisempana uusien käytäntöjen luomisen suhteen, kuin sellaista, jossa rahat, päätökset, ja normit olisivat kaikki yhdessä valtion tasolla. Kunnallisen itsehallinnon, ja valtion ohjauksen yhteensovittaminen on perusopetuksen päällikön mukaan haasteellista. Vihreän lipun toiminnasta hän toteaa, että se on mahdollista jalkauttaa koulujen toimintaan suhteellisen helposti, sillä toiminta siinä tapahtuu niiden raamien sisällä, jotka kouluissa ovat mahdollisia. Samalla on kuitenkin tärkeää, että koulut ovat sitoutuneet toimintaan. (Kanerva 2010).

Perusopetuksen päällikkö ei koe, että hallintokulttuuri Tampereella olisi erityisen keskusvetoinen. Keskusvetoisesti Tampereella tarjotaan vain tiedotusta, mahdollisuuksia, ja virikkeitä. Koulujen toimintakulttuuri on hänen mukaansa sellainen, jossa opettajilla on iso rooli käytäntöjen uudistamisessa, ja koulut ovat varsin itsenäisiä toimijoita. Perusopetuksen päällikön mukaan kulttuuri kouluissa on sellainen, että uudet käytännöt on tuotava mukaan yhteisötasoisesti. Jos käytäntö siis koskee koko koulua, niin koko työyhteisön on tuettava ajatusta. Erityisesti hän painottaa koulujen johdon tärkeää roolia uusien ideoiden tukemisessa. (Kanerva 2010).

Koulujen välinen verkosto on perusopetuksen päällikön mukaan kehittynyt vahvempaan suuntaan, ja yhteistyö koulujen välillä on tällä hetkellä alueellista. Aikaisemmin koulut saivat ohjeet kouluhallituksesta, ja kunta oli mitätön toimija siinä välissä. Kunnallisen itsehallinnon kehittymisen myötä kunnan rooli koulutuksen ohjauksessa on lisääntynyt. Tampereella on koulujen väliselle yhteistyölle kehitetty

alueellinen malli, jonka mukana koulut on jaettu alueittain viidestä kahdentoista koulun kokoisiksi alueiksi. Hän kuvaa mallia aikaisempaa kollegiaalisemmaksi ja paremmin yhteistyöhön suuntautuneeksi. Alueellisen mallin kautta kouluilla on paremmat edellytykset keskustella yhteistyöstä ja pohtia ideoita yhdessä. (Kanerva 2010).

Kestävän kehityksen edistämiseen tällä hetkellä tähtäävistä hallinnollisista ohjauskeinoista perusopetuksen päällikkö nostaa tärkeimmäksi opetussuunnitelman. Toiseksi tärkeäksi ohjauskeinoksi hän mainitsee opettajien virkaehtosopimuksen, sillä se sanelee millaisilla ehdoilla erilaiset ohjelmat toteutetaan. Kolmantena mahdollisena keinona kunnan tasolta ovat erilaiset palkkiomenetelmät, joilla voidaan painottaa tiettyjä osa-alueita opetuksessa. Taloudellisiksi ohjauskeinoiksi hän mainitsee budjetointitavan, ja kannustavuusjärjestelmät opettajien palkkausjärjestelmässä. (Kanerva 2010).

Tilakeskuksen ja perusopetuksen yhteistyöstä perusopetuksen päällikkö nostaa esiin sen, että periaatteet, jotka ajavat erilaisia käytäntöjä kyseisten toimijoiden toimintaan ovat yhteisiä. Tällä hetkellä Tilakeskus ja konserninhallinto määrittelevät yhdessä koulujen vuokran ja se tulee tiedoksi perusopetukseen. Näin ollen yksittäisen vuoden säästöt koulujen osalta ovat aina Tilakeskuksen säästöjä, mutta jos Tilakeskuksen budjetti saadaan toimilla painettua alemmas, niin siinä tapauksessa paineet nostaa vuokria vähenevät. (Kanerva 2010).

Perusopetuksen päällikkö näkee kysymyksen siitä, miten koulujen kestävän kehityksen työllä säästämät rahat saataisiin ohjattua koulujen käyttöön, nettobudjetoinnin menettelytapojen muuttamisena. Hän kuitenkin muistuttaa, ettei se ole yksinkertainen asia. Kysymys on lopulta siitä mikä nähdään tarkoituksen mukaisena, eli poliittisesta päätöksestä. Tampereella on hänen mukaansa paljon mietitty sitä miten tällaiseen taloudelliseen kannustavuuteen voitaisiin elementtejä kehittää. Tärkeänä tavoitteena pidetään löytää malleja, joissa pienilläkin teoilla olisi merkitystä. Taloudellisen kannustavuuden periaatteet on perusopetuksen päällikön mukaan kuitenkin sovittava laajemmin koko kaupunkikonsernin tasolla, eikä vain perusopetuksen ja Tilakeskuksen välillä. Tilakeskus voisi olla keskeisenä toimijana säästöjen ohjaamisessa kouluille, mutta samoilla periaatteilla olisi toimittava myös

muilla sektoreilla. Kannustavuuden lisääminen kestäväen kehityksen suosimiseksi lähtee tässä tapauksessa siis konsernin tasolta, jossa on neuvoteltava siitä millaisilla elementeillä kannustavuus mahdollistetaan. (Kanerva 2010).

Kysyttäessä organisaation koon vaikutuksesta tällaisten taloudellisten kannustimien luomiseen, perusopetuksen päällikkö toteaa, että organisaation koko on jossain määrin tärkeä, mutta ei itseisarvona. Hänen mukaansa isompaan organisaatioon löytyvät toimivat elementit eri perusteilla kuin pienempään. Esimerkkinä organisaation koon vaikutuksesta hän mainitsee, että Suomikin on organisaatio tietyllä tavalla, mutta organisaatiot voi aina jaotella pienempiin palasiin. Hän sanoo, että kannustavuus sinänsä on yksilötason kysymys, mutta tässä olisi tärkeä löytää organisaatiotasolta budjettimenettelyn kautta keinot tuoda kannustavuus sinne yksilötasolle. Esimerkkinä keinoista, joilla kannustavuutta on budjettimenettelyn kautta tähän mennessä tuotu, perusopetuksen päällikkö mainitsee palkkauksen palkkiomenetelmät. (Kanerva 2010).

Tampereen kaupungin perusopetuksen talouspäällikkö selventää hieman perusopetuksen budjetoinnin perusteita ja kertoo, että Tampereella se jaetaan siten, että jokainen koulu on oma tulosityksikkönsä. Budjettiin on osoitettu palkkarahat, tilakustannukset, ateriat, ja koulumatkat. Sen lisäksi budjetissa on vielä summa euroa per oppilas, joka on tietyillä kaavoilla laskettua määrärahaa koulukirjoihin ja materiaaleihin. Käyttömäärärahojen osalta rehtorin on pärjättävä koko vuosi myönnettyllä summalla, sillä lisää rahaa ei tule mistään. Jos säästöjä syntyy käyttömäärärahojen osalta, niin rehtori voi käyttää ne parhaaksi näkemällään tavalla. Koulujen sähkölaskut, vesilaskut, ja jätehuollon maksaa Tilakeskus. Kyseinen summa veloitetaan sitten perusopetukselta vuokrassa. Vuokra jakautuu ylläpitovuokraan ja pääomavuokraan, joista ylläpitovuokra sisältää sähkölaskun, vesilaskun, sekä jätehuollon. Talouspäällikkö toteaa, että ylläpitovuokra yksittäisten koulujen osalta on laskettu yksiköllä euroa per neliö. Hän mainitsee, että mahdolliset säästöt koulujen kulutuksessa näkyvät seuraavana vuonna Tilakeskuksen veloittamassa ylläpitovuokrassa. (Pentti 2010).

Hallinnollisista ohjauskeinoista puhuttaessa hän nostaa rehtorin roolin avainasemaan ja luonnehtii perusopetuksen hallinnon roolia kestäväen kehityksen edistämässä varsin passiiviseksi. Tällä hetkellä toteutettavina keinona hän mainitsee kuitenkin

luontokoulu Korennon ja heidän harjoittaman ympäristöagentti toiminnan. Taloudellisia ohjauskeinoja kestävän kehityksen edistämiseksi taluspäällikkö ei katso tällä hetkellä olevan käytössä, vaan hän nostaa edelleen esiin rehtorin roolin sen suhteen miten hän päättää suunnitella käyttömäärärahojen käyttämisen valinnoissaan. Kestävän kehityksen työllä saaduista säästöistä hän toteaa, että tilavuokrien pienentyessä myös niihin suunnattu rahoitus vähenee perusopetuksen taluspohjasta. Hän mainitsee, että sitä kautta säästöä tapahtuu koko konsernin näkökulmasta, mutta ei välttämättä perusopetuksen osalta. Tähän liittyen hän kertoo myös, että jos tiettyä vuonna syntyy säästöä, niin sitä ei voi liikutella kalenterivuoden yli ja lisätä seuraavan vuoden budjettiin. Vaikeudet liikutella summia eri toimijoiden välillä taluspäällikkö näkee osittain organisaation kokoon liittyviksi. (Pentti 2010).

Tampereen kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö kertoo, että lämmön, sähkön, ja veden kulutus, sekä jätehuolto otetaan lähtökohtaisesti huomioon koulujen vuokrassa. Vuokra määritellään kohdekohtaisesti, ja sen mukaan perusopetukselta laskutetaan tietty könttäsomma rahaa kerran vuodessa. Säästö tai kasvu esimerkiksi energian kulutuksessa näkyy viiveellä seuraavan vuoden vuokrassa. Vuokrassa on huomioituna myös ennustettavissa olevat energianhinnan muutokset. Kiinteistöpäällikkö painottaa, että hinta otetaan todellisen kulutuksen mukaan. Tilakeskuksen uuden etämittaajärjestelmän myötä he saavat tiedon eri kohteiden energiankulutuksesta tunneittain. Energianhinta vuokraan määräytyy tämän seurannan perusteella. Hyvä puoli uudessa etämittaajärjestelmässä on myös se, että energiatehokkuustoimenpiteiden vaikutus pystytään mittaamaan tarkasti. Veden kulutuksen osalta vastaavaa seurantaa ei Tampereen Tilakeskuksessa suoriteta. Kiinteistöpäällikkö kertoo, että kouluilta perittävä vuokra jakautuu pääomavuokraan ja ylläpitovuokraan. Jälkimmäiseen sisältyvät sisäalueiden huolto, ulkoalueiden huolto, jätehuolto, siivous, energia, ja vesi. Jokainen osa-alue on kuitenkin määritelty vuokraan koulukohtaisesti yksiköllä euroa per neliö. Kiinteistöpäällikön mukaan käyttäjä näkee ne vuokrasopimuksesta. Tilakeskuksen näkökulmasta vuokrasopimusprosessi menee siten, että Tilakeskus tekee vuokratarjoituksen koulutuspuolen tilaajalautakunnalle, jonka he hyväksyvät. Tämän jälkeen tilaaja osoittaa tuottajalle tietyn könttäsomman rahaa toimintaa varten. (Koivisto 2010).

Keskusteltaessa käytännöistä, joilla kouluja voidaan palkita taloudellisesti kestävä kehityksen työstä, kiinteistöpäällikkö mainitsee, että he ovat etsineet Tilakeskuksessa jo viidentoista vuoden ajan ratkaisua kyseiseen ongelmaan. Säästöjen syntymisen osalta hän kuitenkin huomauttaa, että aina ei ole käyttäjän ansiota jos säästöjä syntyy. Myös he Tilakeskuksesta pystyvät vaikuttamaan esimerkiksi koulukiinteistöjen energiankulutukseen vaikkapa automaatioteknologian kautta. Tampereella on hänen mukaansa tähän asti etsitty säästöjä koulujen toimintaan pääasiassa koulujen ja Tilakeskuksen yhteistyön tiivistämisen kautta, sekä etsimällä yhdessä uusia keinoja tehostaa toimintaa. Peruskoulujen tiloissa vaikuttavista toimijoista hän mainitsee, että usein koulun yhteydessä toimii myös terveydenhoitola tai hammashoitola. (Koivisto 2010).

Kiinteistöpäällikkö näkee kysymyksen siitä miten kestävä kehityksen työllä säästettyjä rahoja voitaisiin ohjata koulujen käyttöön tilaajan ja tuottajan väliseksi asiaksi. Kiinteistöpäällikkö kertoo, että Tilakeskus laskuttaa opetustoimelta vain todelliset kulut, joissa ei ole katetta. Tilakeskusta motivoi energiansäästötyöhön muun muassa Kauppa- ja Teollisuusministeriön (nykyisin Työ- ja Elinkeinoministeriö) kanssa vuonna 1995 solmittu energiansäästösopimus. Kiinteistöpäällikkö toteaa, että aikaisemmin Tampereella on ollut käytössä tulospalkkiojärjestelmä, jossa henkilökohtaista palkkaa sai lisää, mikäli koulussa syntyi säästöjä ylläpitomenoissa. Kysyttäessä näkemystä tärkeimmästä ohjauskeinosta kestävä kehityksen edistämiseksi kouluissa, hän nostaa esiin informaatio-ohjauksen. (Koivisto 2010).

Helsinki

Helsingiläisen Lauttasaaren koulun rehtori valottaa hieman aiempia järjestelyjä koulun budjetin ja jätehuollon hoitamisen suhteen toteamalla, että silloin kun hän aloitti työssään, niin kouluille budjetoitiin tietyt varat jätteiden hoitamiseen ja heillä oli mahdollisuus käyttää ne niin kuin he halusivat. Tällä hetkellä he ovat keskitetyssä sopimuksessa ja rahat ovat keskitetyissä määrärahoissa, eli nyt mahdollisesti säästyvät rahat eivät palaudu heille. Samalla hän sanoo, että jos säästyvät rahat palautuisivat heidän käyttöönsä, olisi se todella palkitsevaa. Rehtori ei osaa vastata varmasti kysymykseen siitä tulevatko sähkön, veden, ja jätehuollon osalta säästyneet varat tällä hetkellä Tilakeskuksen vai opetusviraston säästöksi. Hänen mukaansa järjestely, jossa

edellä mainituissa kuluissa säästyneet rahat ohjattaisiin koulun hyväksi, liittyy budjetointiperusteiden muuttamiseen. Yhtenä vaihtoehtona budjetointiperusteiden muuttamiselle voisi rehtorin mukaan olla järjestely, jossa opetusvirasto seuraa jätekuluja ja palkitsee pienimmillä kuluilla selviävät koulut bonuksilla. Hän sanoo, että tällainen järjestely voisi tulla kysymykseen sen sijaan, että purettaisiin keskitettyä sopimusta, mutta mainitsee samalla ettei ole itse kuullut perusteluita sille miksi keskitettyyn sopimukseen aikanaan siirryttiin. (Honkanen-Rihu 2010).

Rehtori kuvailee Helsingin opetusvirastoa toimivaksi organisaatioksi. Hän ei näe ongelmia uusien käytäntöjen omaksumisessa mukaan toimintaan. Samalla hän kuitenkin muistuttaa, että yhtäällä ollaan valmiimpia ympäristötyöhön kuin toisaalla. Lauttasaaren koulun päätöksessä lähteä Vihreä lippu -toimintaan mukaan ei rehtorin mielestä ollut kyse lainkaan opetusviraston kannustuksesta, vaan aloite siihen lähti koulun puolesta. (Honkanen-Rihu 2010).

Kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävien hallinnollisten ohjauskeinojen osalta rehtori mainitsee ensimmäisenä opetussuunnitelman. Siinä ympäristökasvatus on yhtenä suurena aihekokonaisuutena yleisessä osassa. Opetussuunnitelma on hänen mukaansa tärkein ohjauskeino kouluissa, mutta Lauttasaaren koululla kirjoitetaan joka vuosi myös toimintasuunnitelma, johon kuuluu ympäristösuunnitelma. Ympäristösuunnitelmassa käydään läpi mitä koulu aikoo kyseisenä vuonna tehdä ympäristöasioiden osalta. Näitä kahta rehtori luonnehtii ikään kuin viraston taholta tuleviksi ohjauskeinoiksi. Koulun omiksi hallinnollisiksi ohjauskeinoiksi hän mainitsee Vihreä lippu -hankkeen ja Comenius-hankkeen. Taloudellisista ohjauskeinoista kysyttäessä rehtori kertoo Helsingin kaupungin tulospalkkiojärjestelmästä. Tulospalkkiojärjestelmän ympäristötulostavoitteissa on tänä vuonna sähkön säästäminen. Toisin sanoen, jos säästää sähköä tavoitteen mukaisen viisi prosenttia, niin saa tulospalkkiota, joka on yksilöpalkkiota osana palkkaa. Hän kuitenkin sanoo, että tällainen palkitsemistapa ei sinänsä palkitse koulua. Itse hän näkee hyvänä vaihtoehtoisena palkitsemistapana, että koulu saisi rahan, jonka se voisi sitten käyttää vaikka lasten luokkaretkiin. Tulospalkkiojärjestelmä sisältää joka vuosi seitsemän eri tavoitetta, jotka opetusvirasto on valinnut. Yksi näistä tavoitteista on ympäristötavoite ja tänä vuonna sen saavuttamiseen vaaditaan sähkön kulutuksen vähentämistä viidellä prosentilla.

Sähkön kulutusta on Lauttasaaren koulussa tarkkailtu kerran kuukaudessa isännöitsijän ja ympäristöopettajan toimesta. Tänä vuonna tarkkailua ei kuitenkaan ole suoritettu yhtä aktiivisesti kuin aikaisemmin, sillä tiedossa on, ettei koulu tule pääsemään sähkösäästötavoitteeseen kiinteistössä tänä vuonna tapahtuvien remonttien vuoksi. (Honkanen-Rihu 2010).

Sähkölaskun, vesilaskun, ja jätehuollon osalta rehtori kertoo, että ne ovat budjetoituna keskitettyihin varoihin, jotka eivät ole koulujen hallinnassa. Laskut kuitenkin kiertävät koulujen kautta ja koulut hyväksyvät ne. Rehtori ei osaa kertoa mitä kaikkea vuokraan kuuluu, mutta hän tietää, että opetusviraston keskitetyistä varoista maksetaan koulujen hallinto, palkat, vuokra Tilakeskukselle, sekä muut isot menot. Kuten aiemmin todettu, jätehuollon osalta on aikaisemmin ollut erilainen käytäntö, jossa kyseiset rahat olivat osana koulun budjettia. Tätä käytäntöä rehtori kommentoi kannustavammaksi, ja silloin jätekuluja seurattiin hänen mukaansa tarkemmin. Tilakeskuksen roolia säästöjen syntymisessä rehtori kuvaa pieneksi. Hän sanoo, että heillä ei ole kosketuspintaa kiinteistöihin ja kiinteistöissä tapahtuvaan toimintaan, sillä isännöitsijä käy koululla vain kaksi kertaa vuodessa tai pulman sattuessa. Rehtori mainitsee vielä, että koulukiinteistön kuluja seurataan Tilakeskuksen ja koulun yhteisestä Pakki-järjestelmästä. (Honkanen-Rihu 2010).

Helsingin opetusviraston kehittämispäällikkö kertoo koulujen talousjohtamisesta. Hän sanoo, ettei kouluissa ole muuta hallinnon henkilökuntaa kuin rehtori ja hänen sihteerinsä. Rehtori vastaa yhdessä koulun johtoryhmän kanssa koulun taloudesta. Peruskoulujen budjettijohtaminen opetusviraston toimesta taas tapahtuu perusopetuslinjan ja ruotsinkielisen linjan talouspäälliköiden kautta. (Vuontisjärvi 2010).

Tulospalkkiojärjestelmästä kehittämispäällikkö kertoo, että suurin osa kouluista ei ole tällä hetkellä sen piirissä, mutta vuoden 2011 alusta kaikki koulut liitetään osaksi kyseistä järjestelmää. Hänen mukaansa koulut ovat itse halunneet tulospalkkiojärjestelmää Helsinkiin. Kouluilla on ollut myös koulun kehittämiseen liittyvä palkkiojärjestelmä, eli raha on maksettu henkilöiden sijaan kouluille. Kyseistä rahaa on siten ollut mahdollista käyttää koulun kehittämiseen. Vuonna 2011 tätä

järjestelyä ei enää kuitenkaan ole, sillä kaikkien koulujen tullessa mukaan tulospalkkiojärjestelmän piiriin, on käytäntöä yksinkertaistettu. (Vuontisjärvi 2010).

Koulujen sähkölaskuihin, vesilaskuihin, ja jätehuoltoon liittyvistä menoista kehittämisspäällikkö toteaa, että niistä noin yhdeksänkymmentäviisi prosenttia ohjataan suoraan koulukohtaisiin budjetteihin. Ainoa asia, joka niistä on otettu pois, on vuokra. Hän sanoo, että ylläpitovuokrissa käyttämätön raha jää opetusviraston säästöksi. Vuosibudjetoinnin vuoksi rahat eivät siirry seuraavaan budjettiin, mutta tulospalkkiojärjestelmän kautta opetusvirasto on pyrkinyt palkitsemaan kouluja taloudellisuudesta. Kehittämisspäällikkö kertoo, että ylläpitovuokrissa säästynyt raha ei kuitenkaan mene muille virastoille, sillä jos tilaan liittyvät kustannukset pienenevät, niin se näkyy pienentyneenä vuokrana seuraavana vuonna. (Vuontisjärvi 2010).

Koulukiinteistöjen vuokra Helsingissä koostuu kahdesta eri vuokratyypistä, pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Ensimmäinen määräytyy kiinteistön arvon mukaan, ja jälkimmäiseen kuuluvat muun muassa kiinteistönhoito, kunnossapito, energia, vesi, jätevesi, jätehuolto, sekä tekninen isännöinti. Näistä kahdesta vuokralajista koulut pystyvät tietysti vaikuttamaan vain ylläpitovuokraan, ja kehittämisspäällikkö painottaa edelleen, että ylläpitovuokraan liittyvistä säästöistä kouluja on pyritty palkitsemaan tulospalkkiojärjestelmän kautta. Koulujen rahankäytön vapautta hän luonnehtii suureksi. Kouluille jaetaan vuosittain yksi iso summa, josta heidän on maksettava palkat ja vuokrat, mutta jos heillä syntyy säästöä, niin he voivat käyttää sen vapaasti esimerkiksi oppilaiden luokkaretkiin. Vuosibudjetoinnin vuoksi raha ei siirry vuodenvaihteen ylitse, mutta osa siitä korvataan kouluille tulospalkkiojärjestelmän kautta. (Vuontisjärvi 2010).

Budjetin rakentaminen tapahtuu siten, että opetusvirastossa tehdään esibudjetit, ja koulut voivat rehtorin ja johtoryhmän toimesta sitten muuttaa budjettia mieleisekseen. Kehittämisspäällikkö kuitenkin sanoo, että useissa kouluissa muokattu ja johtokunnan hyväksymä budjetti näyttää hyvin samalta kuin opetusvirastossa laadittu. Kyse on siis myös rehtorin ja koulun taloudellisesta osaamisesta. Kouluilla on tiedossa edellisten vuosien kulutukset eri menoerien suhteen, joten he voivat muun muassa näiden tietojen varassa muokata budjettiaan. (Vuontisjärvi 2010).

Kysyttäessä kehittämispäällikön ajatuksia siitä miten koulujen kestävä kehityksen työllä säästämät rahat voitaisiin ohjata heidän omaan käyttöön, hän sanoo, että vielä muutama vuosi sitten oli mahdollista toimia niin, että vaikka säästöt eivät siirtyneet suoraan seuraavalle vuodelle, niin sitä huolimatta koulujen edellisenä vuonna säästämä raha oli mahdollista budjetoida heille seuraavan vuoden budjettiin. Taloudellisen tilanteen kiristymisen myötä kyseistä käytäntöä ei kuitenkaan Helsingissä enää sovelleta. Toisena ajatuksena hän ottaa esiin koulujen sisäisen tulospalkkiojärjestelmän. Helsingissä filosofia budjetoinnissa on ollut sellainen, että rehtori ja johtokunta tietävät parhaiten miten rahat kannattaa käyttää. Sen vuoksi taloudellista valtaa ja vastuuta on haluttu hajauttaa mahdollisimman paljon koulujen tasolle. Kehittämispäällikkö sanoo, ettei siinä olisi mitään estettä, jos koulut haluaisivat tehdä oman sisäisen tulospalkkiojärjestelmänsä johon oppilaat osallistuisivat, ja jossa pyritään vähentämään energian, veden, tai jätehuollon kuluissa, ja niistä sitten palkittaisiin. Hän kertoo, että opetusvirasto pyrkii nykyään puuttumaan mahdollisimman vähän rahojen käyttöön. Tällainen järjestely edellyttää kuitenkin kouluilta kustannustietoisuutta ja sen vuoksi koulujen budjetteihin on kirjattu kaikki menot, myös sellaiset joihin koulut eivät itse voi hirveästi vaikuttaa. Kehittämispäällikkö toteaa, että uuden keskitetyn tulospalkkiojärjestelmän rakentaminen koulujen budjetteihin olisi hullunkurista juuri tämän filosofian vuoksi. Hänen mukaansa olisi huono idea erityisesti kiristyvien taloudellisten aikojen vuoksi määrällä tiukemmin miten koulut käyttävät rahojaan. (Vuontisjärvi 2010).

Helsingiläisten koulujen kustannustietoisuus on tällä hetkellä vaihtelevaa ja jotkut koulut tietävät todella tarkasti kulunsa, kun taas toiset ovat hieman huonommin perillä aiheesta. Opetusvirasto pyrkii kouluttamaan henkilöitä ja heillä on seurantajärjestelmiä, sekä Pakki-raportointijärjestelmä, josta koulut ovat kehittämispäällikön mukaan pitäneet todella paljon. Helsingissä siis pyritään opetusviraston näkökulmasta tarjoamaan puitteet taloushallinnalle, mutta ei haluta puuttua rahan käyttöön. Kehittämispäällikkö toteaa opetusviraston taloudellisen vastuun hajauttamisen filosofiaan liittyen, että rehtoreiden näkökulmasta asia todennäköisesti on niin, että heillä on valtaa oikeasti vain viidesosaan budjetistaan lopun ollessa pakollisia menoja. Hän myöntääkin, että kyseinen väite pitää osittain paikkansa, mutta kertoo samalla uudesta kokeilusta, jossa kouluille annetaan konttäsumma rahaa esilasketun budjetin sijaan. Espoo ja Vantaa noudattavat tällä

hetkellä kyseistä järjestelyä. Kehittämispäällikkö kuitenkin painottaa, että tällainen toiminta vaatii rehtoreilta suurempaa taloudellista osaamista, kuin mitä tällä hetkellä useimmilta kouluilta löytyy. (Vuontisjärvi 2010).

Tällä hetkellä käytössä olevista taloudellisista kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävistä ohjauskeinoista kehittämispäällikkö mainitsee tulospalkkiojärjestelmän. Hallinnollisista ohjauskeinoista hän mainitsee kestävän kehityksen ohjelman. Hän kertoo lisäksi vielä muiden virastojen kanssa tehtävästä yhteistyöstä kestävän kehityksen edistämiseksi. Esimerkkinä hän mainitsee tavoiteasettelun energiansäästövelvoitteiden saavuttamiseksi yhdessä Tilakeskuksen kanssa. Virastojen välinen yhteistyö on toiminut tällä hetkellä hyvin vapaaehtois pohjalta, mutta kehittämispäällikön mukaan olisi aihetta pohtia miten yhteistyötä voitaisiin tulevaisuudessa kehittää edelleen. Lopuksi hän mainitsee vielä opetusviraston tila- ja hankintapalveluyksikön, joka tekee säännöllistä yhteistyötä muiden virastojen kanssa. (Vuontisjärvi 2010).

Helsingin opetusviraston kestävän kehityksen opetuskonsultti toteaa kestävän kehityksen työllä saavutetuista säästöistä, että aikaisemmin kun tilahallinto oli opetusvirastolla, niin heillä oli hyvin tiedossa koulujen sähkönkulutus, jätehuoltomaksut, ynnä muut kulut. Mutta tällä hetkellä kyseiset tiedot ovat Tilakeskuksessa, joten opetusvirastolla ei ole enää varsinaista numeerista tietoa kuluista. Tosin jätehuollon tilasta kouluissa tiedetään jonkin verran Tilakeskuksen tekemän selvityksen pohjalta. Tällä hetkellä on kehitteillä järjestelmä yhdessä opetusviraston ja Tilakeskuksen kanssa, jolla saataisiin tietoa kouluilta virastoon asti. Koulut itse seuraavat opetuskonsultin mukaan eri kulutuksia hyvin tarkasti. Kommunikaatio koulujen ja Tilakeskuksen välillä ei tällä hetkellä toimi kovin hyvin. Esimerkiksi jätehuoltoon liittyvien toiveiden osalta käytäntö on sellainen, että koulut ottavat yhteyttä isännöitsijään, joka vie viestin eteenpäin Tilakeskuksen isännöitsijälle. Opetuskonsultin mukaan toivomukset ovat usein kuitenkin juuttuneet isännöitsijän ja Tilakeskuksen isännöitsijän välille. (Verkka 2010).

Koulujen oma kulutuksen seuranta tapahtuu tällä hetkellä pakki-järjestelmän kautta. Kyseisessä järjestelmässä koulut seuraavat kuukausittain veden ja energian kulutusta. Seuraavana askeleena on liittää myös jätehuolto tähän seurantaan. Tällä hetkellä

koulut eivät itse hyödy mahdollisesti toteutuvista säästöistä. Opetuskonsultti painottaakin, että ainoa tapa jolla koulut voivat suoraan hyötyä säästöstä on paperinkulutuksen kautta, sillä käytettävä paperi maksetaan suoraan koulun käyttömäärärahoista. Hän näkee, että mahdollinen järjestely kestävän kehityksen työllä säästöneiden rahojen ohjaamisesta koulujen omaan käyttöön olisi sovittava Tilakeskuksen kanssa. (Verkka 2010).

Helsingin kaupungin hallintokulttuurista uusien käytäntöjen omaksumisessa opetuskonsultti kertoo, että asiat tapahtuvat todella hitaasti. Koulujen palkitsemista kestävän kehityksen työstä hän on itse pohtinut siten, että se pitäisi sopia toimijakohtaisesti esimerkiksi Helsingin Energian kanssa. He voisivat opetuskonsultin mukaan mahdollisesti maksaa kouluille takaisin koulujen säästämän energian. Samanlaista käytäntöä voisi soveltaa myös esimerkiksi Helsingin Veden kanssa. Koulut ovat opetuskonsultin mukaan kyselleet miten he itse hyötyisivät esimerkiksi energiansäästötyöstä, joten taloudellinen kannustin sinänsä näyttäisi toimivan kannustimena. Hän moittii järjestelyä, jossa joitakin vuosia sitten siirrettiin koulujen jätehuolto pois koulujen budjeteista ja Tilakeskuksen alaisuuteen. Viime aikoina opetusvirasto on pyrkinyt optimoimaan koulujen jätehuoltoa, sillä se on hänen sanojen mukaan Tilakeskuksessa huonosti hoidettu. Tämä johtuu muun muassa siitä, että Tilakeskus ei kilpailuta jätehuoltoaan. Opetuskonsultin mielestä tältä osin voisi olla toimiva käytäntö, jos Tilakeskus maksaisi vaikkapa stipendeinä kouluille takaisin heidän jätehuollossa säästämäänsä rahoja. Rahojen siirteleminen hallintokuntien ylitse on hyvin vaikeaa, mutta stipendijärjestelyä hän pitää yhtenä ratkaisuna tähän ongelmaan. Edellisissä haastatteluisissa jo nousi esiin Helsingin Energian jakama kahdentuhannen euron suuruinen ympäristöpalkinto. Opetuskonsultti pitäisi tavoiteltavana kehitystä, jossa vastaavia palkintoja olisi useampia. Säästöpotentiaalin hän näkee erityisesti Tilakeskuksen suhteen merkittävänä. Ylipäätään hän näkee Tilakeskuksen roolin varsin merkittävänä kulutuksen pienentämiseen pyrittäessä. (Verkka 2010).

Vaikka opetuskonsultti näkee asioiden tapahtuvan hitaasti kaupungin tasolla, hän ei silti pidä opetusvirastoa kovinkaan jähmeänä organisaationa. Haastavampaa on hänen mukaansa virastojen välinen yhteistyö. Rahojen siirtelemiseen virastojen välillä liittyy suuria vaikeuksia. Omat mahdollisuutensa edistää uusien käytäntöjen syntymistä hän

näkee puhtaasti aika- ja resurssikysymyksenä. Virastopäälliköiden roolin hän kokee tässä erityisen tärkeäksi. Virastojen välisen yhteistyön osalta hän nostaa opetusviraston tilahallinnon tärkeäksi toimijaksi. Henkilökohtaisen roolinsa virastojen välisessä yhteistyössä hän näkee jätehuoltoasioiden edistäjänä Tilakeskuksen suuntaan. Toisaalta taas opetusviraston oma ekotukiverkosto on opetuskonsultin mukaan ollut todennäköisesti yhtenä syynä miksi Tilakeskus on palkannut henkilön selvittämään jätetilannetta. Hän näkee, että myös opetusviraston sisällä olisi tarvetta verkostoitua tehokkaammin ja toimia yhdessä ympäristöasioiden eteen. (Verkka 2010).

Kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävistä hallinnollisista ohjauskeinoista hän nostaa esiin ensimmäisenä opetussuunnitelman. Lisäksi hän kertoo, että virastohallinto ohjaa kouluja muun muassa toimintasuunnitelmien ja niihin sisältyvien ympäristösuunnitelmien avulla. Opetuskonsultti luonnehtii ympäristösuunnitelmia hyvin konkreettisiksi keinoiksi vaikuttaa, jotka eivät jää pelkän puheen asteelle. Ekotukihenkilöiden tekemät ympäristökartoitukset hän lukee myös kestävästä kehityksestä edistäviksi hallinnollisiksi keinoiksi. Taloudellisten ohjauskeinojen osalta hän mainitsee tulospalkkiojärjestelmän. Tulospalkkiojärjestelmän tavoitteet pohjaavat kaupunkistrategiaan. Toisena taloudellisena ohjauskeinona nousee esiin opetusviraston suora rahallinen tuki, jos jokin koulu haluaa hakea ympäristösertifikaatin toiminnalleen. (Verkka 2010).

Helsingin kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö näkee Tilakeskuksen tiloissa tapahtuvan energiansäästötyön kolmen toimijan summana. Mukana ovat Tilakeskus isännöitsijänä, tilan huoltaja, eli huoltofirma Palmia, ja vuokralainen, eli tässä tapauksessa opetusvirasto. Tiloissa tapahtuva säästö tulee hänen mukaansa suoraan Tilakeskuksen säästöksi. Tilojen vuokrat perustuvat todellisiin kustannuksiin, eli vuokralaiset hyötyvät säästöistä viiveellä alentuneiden vuokratilakustannusten myötä. Eräs keino kyseisten säästöjen siirtämiseksi suoraan kouluille voisi olla kiinteistöpäällikön mukaan, esimerkiksi vuoden toteutuneiden säästöjen tai osan niistä maksaminen rahana seuraavan vuoden budjettiin. Suurin osa koulukiinteistöistä Helsingissä on vain koulujen toiminnan kohteena, mutta osassa on myös muita toimijoita. (Hapuoja 2010).

Kiinteistöpäällikkö näkee, että mahdollinen taloudellinen palkitseminen koulujen kestävä kehityksen työstä on päätös, joka tulee tehdä niin sanotusti korkeammilla päätöksentekotasolla. Toimijoita tällaisen järjestelyn tiimoilla olisi kiinteistöpäällikön mukaan paljon. Kysyttäessä ohjauskeinosta, jotka hän kokee luontevimmiksi kestävä kehityksen edistämisessä, hän sanoo, että kaikilla keinoilla on merkitystä. Hänen mielestään keskusteluissa korostetaan kuitenkin liikaa taloudellista kannustinta, eli energiansäästöissä pitäisi joka tapauksessa toimia kunnolla, vaikka ei siitä omaan taskuun rahaa tulisikaan. Strategiamääräysten roolin hän nostaa tärkeäksi, sillä siitä riippuu se kuinka hyvin toimintaan löytyy taloudellisia resursseja. Isoimmaksi asiaksi kiinteistöpäällikkö kuitenkin nostaa sen, että toimijoiden asenne on kohdallaan. (Hapuoja 2010).

3.3 Ohjauskeinojen valinnan reunaehdot

Vesilahti

Vesilahdessa ei haastattelujen aikana nouse esiin erityisen paljon ongelmia liittyen mahdolliseen käytäntöön ohjata kestävä kehityksen työllä säästetyt rahat takaisin kouluille, mutta joitakin ongelmallisia näkökulmia aiheen ympäriltä nostetaan esiin. Vesilahden Kirkonkylän koulun rehtori nostaa esiin kysymyksen siitä olisiko se kestävä kehityksen mukaista, jos kestävä kehityksen työllä säästyneet rahat kulutettaisiinkin johonkin muuhun käyttötarkoitukseen. Esimerkkinä hän käyttää liikuntapalveluja, musiikkiesityksiä, ynnä muita palvelutuotannon muotoja joihin koululla olisi tarvetta. Toinen keskeinen ongelma on hänen mukaansa hallinnollisen kapasiteetin puute. Kirkonkylän koululta ei välttämättä löytyisi ihmisiä toteuttamaan seurantaa ja laatimaan mittareita. Hän näkee tämän ongelman yleisemmin pienten kuntien ongelmana pienemmän organisaation vähäisen henkilöstömäärän vuoksi. Toisaalta hän mainitsee Vesilahden tapauksessa hallinnollisen kapasiteetin puutteen juuri koulutussektorin ongelmaksi. (Raatikainen 2010).

Vesilahden sivistystoimenjohtajan haastattelussa ensimmäiseksi ongelmaksi kestävä kehityksen työllä säästyneiden rahojen ohjaamisessa kouluille nousevat haasteet kehittää jätehuoltoa. Tämä liittyy jo aiemmin mainittuun jätehuoltoyhtiöön, ja

haasteisiin hoitaa jätehuolto kunnolla, jos koulut lajittelevat kaikki jätteensä. Toinen aiheeseen liittyvä haaste on tämän hetkinen järjestely, jossa tieto jätehuollon, sähkö, ja veden kulutuksesta ei kulkeudu opetustoimeen, vaan laskut ja tieto jäävät tekniseen toimeen. Rehtorin esille nostama ongelma hallinnollisen kapasiteetin puutteesta tulee esille myös sivistystoimenjohtajan haastattelussa. Hänen mukaansa kestävän kehityksen työ jää niin sanotun arjen toiminnan jalkoihin. Hän katsookin kestävää kehitystä muusta arjen toiminnasta erillään olevana toimintana, jonka kuitenkin pitäisi olla niin sanotusti läpitukevana tavoitteena kaikessa. Sivistystoimenjohtajan haastattelussa kyseenalaistuu myös koulujen tarve ylimääräiselle rahalle. Hänen mukaansa tilanne on tällä hetkellä hyvä ja koulut saavat hyvin perusteltuihin tarpeisiin rahaa. Samalla hän kuitenkin myöntää, että sellainen käytäntö, jossa koulut taloudellisesti hyötyisivät säästäväisyydestään, voisi olla mahdollinen. Taloudellinen tilanne luo myös oman vivahteensa tilanteeseen, sillä tiukentuneiden taloudellisten aikojen myötä opintoretkeä on karsittu kouluilta. Kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävistä ohjauskeinoista hän nostaa tärkeimmäksi informaatio-ohjauksen. (Pietilä 2010).

Vesilahden rakennusmestari nostaa ensimmäiseksi ongelmaksi vuosien välisen vaihtelun sekä kiinteistöjen väliset erot. Kiinteistöjen osalta hän viittaa lämmityskustannuksiin todeten, että erilaiset kiinteistöt kuluttavat erilaisen määrän energiaa. Vaikka energian kulutuksen mittaaminen ja ennustaminen on rakennusmestarin mukaan haasteellista, niin samalla hän toteaa, että on monta eri kululajia, joita kuitenkin voitaisiin mitata. Jätehuollosta syntyviä kuluja rakennusmestari kuvailee hyvin vakaiksi. Hän uskoo, että taloudellinen kannustin toimisi varsin hyvin motivoivana tekijänä säästöjen syntymiseen tulevaisuudessa. Mittaamisen pitäisi kuitenkin tapahtua oikeudenmukaisesti ja siinä mittareiden huolellinen laatiminen on avainasemassa. Kysyttäessä millaisella ohjauksella on keskeisin rooli kestävän kehityksen työn edistämässä, hän vastaa, että kyse on oltava yhdistelmästä taloudellista ja hallinnollista ohjausta. Mahdollisuus tulosten mittaamiseen on rakennusmestarin mukaan motivaatiota kasvattavaa kestävän kehityksen työtä ajatellen. (Kauppila 2010).

Riihimäki

Kysyttäessä ongelmista, joita haastateltavat kokivat kestävän kehityksen työllä säästyneiden rahojen siirrossa takaisin kouluille, vastaukset olivat pitkälti samansuuntaisia. Riihimäen Haapahuhdan koulun rehtori nosti ensisijaiseksi ongelmaksi esiin koulukiinteistön ja sen yhteydessä olevan asuntolan vesimittarin. Kyseinen mittari mittaa molempien kiinteistöjen vedenkulutusta, joten koulussa säästetty vesi ei välttämättä näy lopulta säästönä, jos asuntolassa kulutetaan tavanomaista enemmän vettä. Koululla on ponnisteltu veden säästämiseksi ja mitattu kulutusta laskemalla käsienpesuvesi ämpäreihin, mutta yhteinen vesimittari on vienyt mahdollisuuden todentaa syntyneitä säästöjä mittaamalla. Mittausongelma ulottuu rehtorin mukaan myös veden kulutusta pidemmälle. Hänen mukaansa lämmön kulutuksen mittaaminen on myös haasteellista vaihtelevien talvien vuoksi. Koulujen suurimmat kustannukset tulevat rehtorin mukaan juuri lämmityksestä. Toisena ongelmallisena tekijänä hän nostaa esiin sähkön hinnan vaihtelut. Jos esimerkiksi sähkön kulutusta pystytään vähentämään vaikkapa 3 prosenttia, mutta sähkön hinta nousee 3 prosenttia, niin sähkөөn kuluu pienemmästä kulutuksesta huolimatta saman verran rahaa. Tältä osin olisikin tärkeä pohtia miten kulutuksen väheneminen kilowattitunteina palkittaisiin. Kolmas ongelma, joka keskusteluissa nousee esiin, on palkitsemisjärjestelmän hyväksikäyttö. On mahdollista, että jotkut koulut pitävät yhtenä vuotena kulutuksen mahdollisimman suurena, jotta saisivat seuraavana vuonna mahdollisimman suuren erotuksen kulutukseen. (Aaltonen 2010).

Riihimäen koulutoimenjohtajan haastattelussa ensimmäiseksi ongelmaksi nousi koulujen mahdollisuudet vaikuttaa niin sanottuihin sisäisiin menoihin, joihin sähkö, vesi, ja jätehuolto kuuluvat. Hän mainitseekin, että kyseiset kulut pitäisi budjetoida suoraan koululle ja koulu hoitaisi laskut, jotta hyöty säästöistä menisi suoraan rehtorin käytettäväksi. Tällöin Riihimäen tekninen toimi laskuttaisi opetustoimelta vain pääomavuokran, eli kiinteistön arvoon liittyvät kulut. Kunnan budjetoinnin osalta se tarkoittaisi muutosta, mutta koulutoimenjohtaja ei osannut sanoa minkä suuntaista. Hän pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että pienikin muutos tällaisessa asiassa voi tarkoittaa suuria muutostarpeita kuntakonsernin tasolla. Toisena ongelmana hän otti esiin Haapahuhdan koulun rehtorin mainitseman mittausongelman sekä energian hinnan vaihtelut. (Santakallio 2010).

Riihimäen rakennusmestari nosti myös säästöjen mittauksen ongelman esiin. Hänen mukaansa yksi ratkaisu olisi normeerata säästö tiettyyn normivuoteen, jota käytettäisiin vertailussa lähtökohtana. Toinen ongelma, joka muiden Riihimäeltä haastateltujen osalta ei noussut esiin, on rahankäytön vapauden lisäämiseen liittyvä vastuu. Toisin sanoen ylläpitovuokraan kuuluu myös kiinteistöjen kunnossapito ja siivouspalvelut, joten rehtoreiden pitäisi osata tilata myös näitä, jos rahat budjetoitaisiin hänelle. Rakennusmestari katsoo, että koulut saattaisivat päätyä säästämään kiinteistön kunnossapidon kustannuksista ohjatakseen lisää rahaa koulun toimintaan, ja täten kiinteistölle saattaisi syntyä vahinkoa. Tosin tätä ongelmaa ei esiinny, jos kouluille budjetoitaisiin ainoastaan sähkölaskuihin, vesilaskuihin, ja jätehuoltoon kuluvat menot. (Mattila 2010).

Haastatteluissa nousi myös esiin haastateltujen henkilökohtaiset näkemykset tässä tutkimuksessa etsittyjen kaltaisten käytäntöjen tarpeellisuudesta. Riihimäen Haapahuhdan koulun rehtori suhtautuu tällaiseen taloudelliseen kannustimeen avoimen innostuneesti. Samalla rehtori toteaa, että taloudellinen vastuu kulutuksesta motivoisi säästämään tehokkaasti. (Aaltonen 2010).

Riihimäen koulutoimenjohtaja on hieman skeptisempi taloudellisen kannustimen motivoivasta vaikutuksesta koulujen kestävä kehityksen työhön. Koulutoimenjohtajalle kysymys on ennen kaikkea toimintakulttuuriasiasta, jossa taloudellinen kannustin ei ole kovinkaan motivoiva tekijä. Toisaalta taas tällaisen käytännön luomisen hän näkee kovin haastavana. Hänen mielestään Riihimäen ympäristöjärjestelmä on tarpeeksi tehokas hallinnollinen ohjauksen keino kestävä kehityksen toteuttamiseksi Riihimäellä. (Santakallio 2010).

Riihimäen rakennusmestari suhtautuu esitettyyn ajatukseen koulujen kestävä kehityksen työllä säästämien rahojen ohjaamiseksi takaisin koulujen käyttöön varovaisen optimistisesti. Hän nostaa esille kuntien tämänhetkisen talousahdingon ja muistuttaa, että on pidettävä mielessä kunnan kokonaistaloudellinen tilanne. Kestävä kehityksen ohjaamisen hän näkee tehokkaimmin toteutuvan lopulta kuitenkin taloudellisilla ohjauskeinoilla. (Mattila 2010).

Tampereen haastattelujen osalta nousi esiin paljon kriittisiä näkemyksiä ja potentiaalisia ongelmia kestävän kehityksen edistämiseksi kouluissa nimenomaan taloudellisin ohjausekeinoin. Kaukajärven koulun rehtori mainitsee haastattelussa, että käytössä olevista ohjausekeinoista huolimatta se on hyvin pitkälti kiinni kouluissa työskentelevistä aikuisista miten kestävä kehitys otetaan huomioon. Seuraavaksi hän mainitsee, että taloudelliset seikat eivät säätele kestävän kehityksen tukemista koulun tasolla. Tällä hän kuitenkin viittaa siihen, että materiaalihankinnoissa hinta ei välttämättä ratkaise kahden eri tavalla tuotetun materiaalin ostopäätöksessä. (Ikola 2010).

Kestävän kehityksen edistämiseen yleisesti liittyvänä ongelmana rehtori nostaa esimerkkinä esiin loisteputkien käytön. Hän sanoo, että esimerkiksi lamppujen osalta on merkityksellistä se sammutetaanko lamput aina kun lähdetään luokasta, jolloin säästyy sähköä. Mutta vastaavasti silloin loisteputken käyttöikä lyhenee. Ongelmallista silloin onkin mikä on todellista säästöä ja kestävää kehitystä. Rehtorin näkökulmasta toisena asiana nousee esiin tarve tehdä sähkölaskuista läpinäkyvämpiä. Hän haluaisikin, että koululle tulisi selkeämmin tiedoksi mikä on sähkölaskun määrä. Tällä tavoin olisi mahdollista tutkia mikä on lähtökulutus tietyssä tilanteessa, jossa aloitetaan energiansäästökampanja ja kampanjan jälkeen olisi mahdollista verrata kuinka paljon on saatu aikaan säästöä. Ongelmallisempaa hän pitää lämmön säästöä, sillä lämpöä menee joka vuosi tietty määrä säästä riippuen. Sähkön lisäksi hän nostaa mahdollisiksi säästökampanjan kohteiksi veden ja paperin kulutuksen. (Ikola 2010).

Rehtori toteaa, että kestävän kehityksen työllä säästyneiden rahojen ohjaaminen takaisin koulujen omaan käyttöön motivoisi edelleen tehostamaan kestävän kehityksen työtä. Hänen mukaansa olisi hienoa, että oppilaat olisivat ensin mukana tekemässä säästöä koululle ja sen jälkeen he saisivat tietyn osuuden tuosta säästästä luokkaretkirahastoihin. (Ikola 2010).

Tampereen kaupungin perusopetuksen päällikkö painottaa taloudellisen ohjauksen edellytyksenä sitä, että sen on tapahduttava niissä raameissa, jotka kouluilla ovat mahdollisia ja koulun toiminnan logiikan mukaisesti. Hän samalla muistuttaa, että kyseiset raamit ovat Suomessa varsin vahvasti valtakunnan tasolla määriteltyjä.

Koulun toiminnan logiikan osalta hän sanoo, että on hankalaa tuoda sellaisia tapoja kouluihin, jotka eivät istu koulun toiminnan peruslogiikkaan. Tällä perusopetuksen päällikkö viittaa kouluissa tehtävään kestäväan kehityksen työhön. Kyseisen työn on tapahduttava opetussuunnitelman ja siihen liittyvän normijärjestelmän kautta. (Kanerva 2010).

Perusopetuksen päällikkö nostaa esiin useita kysymyksiä liittyen ajatukseen ohjata kestäväan kehityksen työllä säästyneitä rahoja koulujen käyttöön. Ongelmat liittyvät lähinnä ajatukseen siitä, että noiden rahojen ohjaus tapahtuisi tuomalla enemmän taloudellista valtaa ja vastuuta koulujen tasolle. Ensimmäisenä hän mainitsee kiinteistöön liittyvät menot ja mahdolliset investointipaineet. Jos kaikki talous ohjataan kouluille ja investointipaineet kohdistuvat koulujen omaan budjettiin, niin herää kysymys mistä rahat otetaan. Toisena aiheeseen liittyvänä kysymyksenä hän muistuttaa, että koulut päätyvät kysymyksien eteen siitä, ollaanko viidentoista asteen lämpötilassa, jotta saataisiin taloudellista hyötyä säästyneistä lämmityskustannuksista. (Kanerva 2010).

Keskusteltaessa käytännöstä palkita kouluja taloudellisesti kestäväan kehityksen työstä, Tampereen kaupungin perusopetuksen talouspäällikkö nostaa esiin muutamia ongelmia. Ensimmäiseksi hän mainitsee perusopetuksen näkökulman kestäväan kehityksen työn ansiosta mahdollisesti pieneneviin vuokriin. Ongelmallista siinä on se, että vuokrien pienentyessä perusopetukselle ohjataan vähemmän rahaa, ja se taas vähentää mahdollisuuksia ohjata perusopetuksen budjetista taloudellista palkkiota kouluille toteutuneesta säästäväisyydestä. Samalla talouspäällikkö kuitenkin muistuttaa, että koko konsernin näkökulmasta kyse on kuitenkin säästöstä. Toisena ongelmana hän mainitsee mahdollisesti syntyvien säästöjen kokoluokan ja niiden hallinnoinnin. Taloushallinnolla ei ole mahdollisuuksia hallinnoida sadan tai viidensadan euron suuruisia summia. Ne ovat niin pieniä summia, että niiden hallinnointi koulutasolla on ongelmallista. Kolmantena ongelmallisena kysymyksenä talouspäällikkö nostaa esiin vaikeuden siirrellä budjettirahaa kalenteri vuoden yli. Jos kyseessä olisi EU:n ja Opetusministeriön avustukset, tai investointiraha, niin säästynyttä rahaa olisi mahdollista siirtää kalenterivuoden ylitse, mutta budjettirahan osalta siirtely ei ole mahdollista. (Pentti 2010).

Tampereen kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö nostaa esiin myös muutamia ongelmia liittyen muun muassa säästöjen mittaukseen ja palkitsemisen oikeudenmukaisuuteen. Aluksi hän pohtii sitä tarvitaanko erillistä korvausta toteutuneesta säästötyöstä, sillä säästötyö näkyy joka tapauksessa koulujen vuokratasossa. (Koivisto 2010).

Ensimmäiseksi ongelmaksi keskusteluissa nousee palkitsemisen oikeudenmukaisuuden varmistaminen. Kiinteistöpäällikkö sanoo, että pitää olla varovainen, ettei palkitse väärää tahoja. Esimerkkinä hän nostaa säästöjen syntymiseen vaikuttavien toimijoiden osuudet säästöihin. Esimerkiksi ilmastointiin ja lämmitykseen, joihin kuluu paljon sähköä, käyttäjä ei pysty kiinteistöpäällikön mukaan kovinkaan paljon vaikuttamaan. Kyseisiin esimerkkeihin vaikuttaminen on kiinteistöpäällikön mukaan tehtävä yhteistyössä ylläpito-organisaation kanssa. Hänen mukaansa tämä on yksi alue, jonka ratkaisuun he eivät ole toistaiseksi löytäneet hyvää keinoa. Toisena ongelmana hän mainitsee kiinteistöt, joissa on useampia toimijoita, mutta esimerkiksi vain yksi energiamittari. Tällöin eri toimijoiden kuluttamaa energiaa ei pystytä mittaamaan erikseen, ja siten myös mahdollisesti tapahtuvan säästön mittaaminen on hankalaa. Kolmantena ongelmana kiinteistöpäällikkö mainitsee epäedulliset toimet joihin koulut mahdollisesti ryhtyisivät säästöjen hakemiseksi. Hän sanoo, että esimerkiksi ilmastoinnin käytön radikaali vähentäminen voisi johtaa kosteus- ja sisäilmanongelmiin kiinteistössä. Neljäs potentiaalinen ongelma liittyy koulujen tieto-taitoon. Jos haluttaisiin antaa heille enemmän vastuuta ja mahdollisuuksia vaikuttaa kiinteistöjen automatiikkaan, niin he saattaisivat vahingossa muuttella lämpötiloja radikaalisti, tai aiheuttaa muuta vahinkoa. Kiinteistöpäällikkö painottaakin, että automatiikan ohjaus vaatisi paljon tietotaitoa, jota kouluilla ei tällä hetkellä ole. (Koivisto 2010).

Helsinki

Helsingissä toteutettujen haastattelujen aikana nousi esiin useita haasteita ajatellen tässä tutkimuksessa etsittyä käytäntöä, eli miten kestävän kehityksen työllä säästyneet rahat voidaan ohjata koulujen omaan käyttöön. Edellisistä haastatteluista nousseiden haasteiden lisäksi esiin nousi myös uusia näkökulmia aiheeseen.

Helsingin Lauttasaaren koulun rehtori pohtii haastattelussaan mahdollisuutta, että esimerkiksi jätehuoltoon budjetoitavat varat palautettaisiin takaisin koulujen omaan budjettiin. Koulut pystyisivät tällöin itse hoitamaan jätehuoltonsa, joka johtaisi parempaan kannustavuuteen tehostaa sitä, sillä mahdollisesti säästyvät rahat jäisivät koulujen omiin määrärahoihin. Rehtori näkee monimutkaiset järjestelyt ongelmallisina. Ajatukseen siitä, että keskushallinto kanavoisi rahaa kestävän kehityksen työllä säästyneen rahan kompensoimiseksi, hän suhtautuu skeptisesti, ja toteaa, että perusteiden miettiminen rahan jakamiselle voisi olla ongelmallista. Hän kannattaa itse vahvasti järjestelyä, jossa koulujen budjetissa olisi jätehuoltoon tarkoitettu raha, sillä kyseinen järjestely olisi todella selkeä ja yksinkertainen. Samalla hän kuitenkin toteaa, että isossa kaupungissa keskitetyt sopimukset ovat edullisia, joten kyseessä voisi olla mahdollisesti jokin sisäinen bonus. Tärkeää kuitenkin on, että perusteet bonuksen jakamiselle ja tavoiteltavan säästön rajat on mietitty tarkkaan. (Honkanen-Rihu 2010).

Rehtori myöntää, että taloudellinen kannustin motivoisi toimimaan tehokkaammin, mutta sanoo samalla, ettei se voi olla ainoa motivoiva tekijä. Erääksi ongelmaksi tämän hetkessä tulospalkkiojärjestelmässä rehtori nostaa sen, ettei se ota huomioon kouluissa mahdollisesti tapahtuvia remontteja. Lauttasaaren koululla on tänä vuonna viisi isoa saneerausta, jotka kuluttavat paljon sähköä, joten tulospalkkion tavoittelu on jo tässä vaiheessa menetetty. Rehtori kuitenkin ymmärtää, että on mahdotonta tietää kuinka paljon sähköä kuluu remontiin ja kuinka paljon muuhun toimintaan. Viimeisenä ongelmallisena tekijänä hän nostaa esiin koulukiinteistöissä mahdollisesti toimivat muut toimijat. Esimerkkinä hän käyttää Lauttasaaren koulun tiloissa toiminutta hammashoitola. Heidän kanssaan oli todella kova työ neuvotella siitä, että he alkaisivat lajitella jätteensä samanlaisella tarkkuudella kuin mitä koulun tiloissa tehtiin. Rehtorin mukaan heidän virastostaan ei ollut tullut ohjeita tämän suhteen, mutta hammashoitola tuotti kuitenkin merkittävän määrän jätettä. (Honkanen-Rihu 2010).

Helsingin opetusviraston kehittämispäällikkö haastattelussa nousee esiin vain kaksi haastetta tässä tutkimuksessa etsityn käytännön suhteen. Ensimmäisenä hän mainitsee taloudellisen tilanteen kiristymisen, joka voi olla ongelmallista muun muassa sellaisen järjestelyn kannalta, jossa opetusvirasto budjetoisi ikään kuin ylimääräistä rahaa

kouluille josta voitaisiin jakaa bonukset säästötyöstä. Toinen ongelma liittyy käytäntöön, jossa kouluille hajautettaisiin enemmän taloudellista valtaa, eli budjetoitaisiin energiaan, veteen, sekä jätehuoltoon kuluvat rahat koulujen omaan budjettiin ja käyttöön. Tämä edellyttäisi kehittämisspäällikön mukaan enemmän taloudellista osaamista kouluilta. Hän suhtautuu skeptisesti siihen löytyisikö kaikilta kouluilta tarvittava määrä osaamista tässä suhteessa. (Vuontisjärvi 2010).

Helsingin opetusviraston kestäväen kehityksen opetuskonsultti nostaa haastattelussaan esiin muutamia tärkeitä haasteita tässä tutkimuksessa etsittyyn käytäntöön liittyen. Ensimmäiseksi ongelmaksi hän nostaa tämän hetkisen järjestelyn, jossa Tilakeskus on vastuussa koulukiinteistöjen jätehuollosta. Opetuskonsultin mukaan kommunikaatio koulujen ja Tilakeskuksen välillä ei ole toiminut kunnolla ja mahdolliset toivomukset jätehuollon kehittämisen suhteen ovat juuttuneet koulun ja Tilakeskuksen välille. Ongelma johtuu lähinnä siitä, että koulut ilmoittavat asiasta isännöitsijälle, jonka on tarkoitus ilmoittaa Tilakeskuksen isännöitsijälle, mutta viesti on usein juuttunut isännöitsijän ja Tilakeskuksen isännöitsijän välille. Toinen ongelma nousee esiin, kun keskustellaan ajatuksesta, jossa opetusvirasto budjetoisi rahaa kestäväen kehityksen työhön kouluille, josta sitten kompensoitaisiin mahdollisesti tapahtunut säästö. Opetuskonsultti näkee lähtökohtaisesti ongelmallisena sen mistä kyseinen raha otettaisiin. Opetusviraston budjetista sitä ei hänen mukaansa voi ottaa. Kolmas ongelma, joka haastattelun aikana nousee esiin, on se, että Tilakeskus ei tällä hetkellä hoida kiinteistöihin liittyvää jätehuoltoa kovinkaan tehokkaalla tavalla. Opetuskonsultin mukaan muutos on kuitenkin mahdollinen, mutta siihen on pitkä tie. Lopuksi hän toteaa vielä, että ympäristöasioihin liittyvää yhteistyötä saisi kaupungissa ja opetusviraston sisällä olla vielä nykyistä enemmän. (Verkka 2010).

Helsingin kaupungin Tilakeskuksen kiinteistöspäällikkö nostaa haastattelussaan tässä tutkimuksessa etsittyyn käytäntöön liittyen ensimmäiseksi ongelmaksi kiinteistöt, joissa on useampia toimijoita. Kun useampi toimija on kuluttamassa kiinteistössä, niin mittausta eri menoerien osalta on hyvin vaikea toteuttaa. Tämä johtuu siitä, että useimmissa kiinteistöissä on vain yksi mittari eri menoerien osalta. Tämä pätee pääasiassa lämmön, sähkön, ja veden suhteen. Jätehuoltokin on kuitenkin usein kiinteistökohtaista. Tätä kiinteistöspäällikkö luonnehtii tekniseksi haasteeksi. Hallinnollisena haasteena on se, että ylläpitovuokra eri kouluille on sama, sillä se on

keskimääräinen vuokra. Ylläpitovuokran osalta ei voi sanoa mitään eroista eri koulujen suhteen. Jos järjestely haluttaisiin viedä sellaiseen, että kaikilta kouluilta perittäisiin yksilölliset vuokrat, niin vuokrausjärjestelmää pitäisi kiinteistöpäällikön mukaan muuttaa todella radikaalisti. Toisena hallinnollisena haasteena hän pitää sitä, että tällaiset kannustimet, jossa säästö kompensoidaan säästäjälle toimivat kaikkein parhaiten, jos säästö voidaan saada selville mahdollisimman nopeasti. Tämä vaatisi taas mullistuksia seurantajärjestelmiin. Hän näkee tällaisten taloudellisten kannustimien kehittämisen hankalana, mutta ei pidä sitä mahdottomana. (Hapuoja 2010).

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ OHJAUSKEINOJEN VALINNASTA

Nostan esiin ohjauskeinojen valintaan vaikuttavia tekijöitä niiden tekijöiden perusteella, jotka nousevat esiin teoriaosiossa käsitellystä kirjallisuudesta. Näiden seikkojen lisäksi yritän etsiä muita merkityksellisiä tekijöitä, joilla näyttäisi olevan merkitystä ohjauskeinojen valintaan. Näin on mahdollista kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia asioita on otettava huomioon tässä tutkimuksessa etsittyä käytäntöä erilaisiin organisatorisiin konteksteihin suunniteltaessa. Edellisessä luvussa olen käsitellyt aineistoa hyvin karkeasti. Käytetyt alaotsikot heijastelevat niitä pääteemoja, joihin teoriaosiossa käsitelty kirjallisuus suuntaa mielenkiinnon. Pääteemojen alaisuuteen lukeutuu tietysti myös joukko tarkempia yksityiskohtia. Teoriasta nousevat kysymykset koskevat yleisesti ottaen muun muassa sitä miten kestävän kehityksen haaste koetaan eri päättäjien osalta, kuinka paljon se luo painetta päättäjille toimia, miten kunkin toimijan organisaation eri piirteet rajoittavat tai mahdollistavat erilaisia ohjauskeinovalintoja, ja minkälaisia muita tunnistettavia tekijöitä sekä haasteita ohjauskeinojen valintaan vaikuttaa.

4.1 Vesilahti

Toisin kuin muissa kohdekunnissa, kestävä kehitys ei ollut Vesilahden kouluissa erityisen ajankohtainen aihe esimerkiksi Vihreä lippu -toiminnan myötä. Kestävä kehitys näyttäytyi sekä sivistystoimenjohtajalle että rehtorille tärkeänä, mutta päätoimeen kuuluvan osa-alueen sijaan kokonaisuutena, jonka huomiointi on pitkälti taustalla muussa toiminnassa, ja opetustoimessa toimivien yksilöiden oman harkinnan varassa. Sivistystoimenjohtaja ja rehtori näkivät pääpainon kestävän kehityksen edistämiseksi sijoittuvan teknisen toimen, sekä Vesilahden ja Lempäälän yhteisen ympäristönsuojelusihteerin harteille. Tehtyjen energiansäästösovimusten myötä kestävän kehityksen teema nousee kunnan teknisessä toimessa osaksi arkista toimintaa. Vastaavanlaisten sopimusten tekeminen on poliittinen kysymys, ja siltä osin päättäjien ja ehdotuksia valmistelevien virkamiesten subjektiiviset preferenssit nousevat tärkeiksi. Samalla tavoin rehtori voidaan nähdä keskeisenä päättäjänä ohjauskeinojen valinnan osalta, sillä esimerkiksi Vihreän Lipun toiminnan

käynnistäminen on pitkälti rehtorista kiinni. Osittain se, että kestävä kehitys koettiin Vesilahden koulupuolella päätoimesta erillisenä kokonaisuutena, vaikutti siihen, ettei paineita kestävän kehityksen edistämiseksi liiemmin ollut. Tätä johtopäätöstä tukee myös se, että teknisessä toimessa kestävä kehitys oli energiansäästösopimusten myötä keskeinen osa toimintaa ja heihin kohdistui sen vuoksi paineita edistää kestävän kehityksen työtä.

Vesilahdessa ei koulupuolen tai teknisen toimen osalta noussut esiin tekijöitä, jotka olisivat johtuneet niin sanotusti ylemmän tason, eli esimerkiksi ministeriön päätöksistä tai lainsäädännöstä, ja vaikuttaneet kestävän kehityksen työllä ansaittujen säästöjen palauttamiseen kouluille. Tosin teknisen toimen näkemykseen kestävästä kehityksestä vaikutti varmasti energiansäästösopimus, joka on alun perin lähtöisin Työ- ja Elinkeinoministeriön päätöksestä (Suomen Kuntaliitto, 2010).

Haastateltavien preferenssit erilaisista ohjauskeinoista vaihtelivat. Heidän preferensseistään oli tulkittavissa ammatillisen taustan vaikutus siihen miten kukin arvioi erilaisia ohjauskeinoja. Vesilahden sivistystoimenjohtaja, ja Kirkonkylän koulun rehtori kokivat informaatio-ohjauksen tärkeimmäksi ohjauskeinoksi kestävän kehityksen edistämiseen. Heille kestävä kehitys merkitsi pääasiassa oppisisältöjen kautta huomioitavaa aihetta, joka siltä osin on jo tällä hetkellä huomioitu koulun toiminnassa. Rakennusmestari sen sijaan näki taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen yhdistelmän soveltuvimpana. Tältä osin herää myös kysymys siitä kuinka näkemys ongelmasta voi vaikuttaa näkemykseen tarvittavasta ohjauskeinosta. Mahdollista on, että näkemys kestävästä kehityksestä päätoimesta sivullisena ongelmana vaikuttaa siihen, että sivistystoimenjohtaja ja rehtori kokevat informaatio-ohjauksen riittävänä ohjauksen muotona.

Vesilahden organisatorisesta kontekstista ensimmäisenä asiana nousi esiin matala organisaatorakenne. Tämä toisaalta helpottaa ja nopeuttaa uusien käytäntöjen jalkauttamista, mutta samalla haasteeksi nousee se, että voi olla vaikea löytää ihmisiä, joilla olisi aikaa hoitaa käytännön järjestelyjä uusien ohjauskeinojen osalta. Toisin sanoen hallinnollisen kapasiteetin riittävyys voi olla ongelma. Vaadittavista käytännön järjestelyistä esimerkkinä vaikkapa mittareiden laadinta sille, jos koulujen kestävän kehityksen työllä säästämät rahat haluttaisiin palauttaa heille takaisin.

Siihen, ettei hallinnollista kapasiteettia ole haastateltavien mukaan helppo löytää, vaikuttaa tosin varmasti myös se, että kestävä kehitys koetaan arkipäivän toiminnasta erillisenä kokonaisuutena. Vesilahden kunnan osalta ei ole haastattelujen perusteella mahdollista tunnistaa mitään tiettyä hallintotyyliä, joka asettaisi tietynlaiset ohjauskeinot muiden edelle. Organisaation toimintakulttuuriin kuuluu selvästi avoimuus ja keskustelevuus. Kaikilla asianomaisilla toimijoilla on mahdollisuudet olla mukava vaikuttamassa päätöksentekoon. Tähän vaikuttaa suurelta osin matala organisaatorakenne. Katsottaessa niitä uudistuksia, joita koulutuspuolen organisaatiossa on tehty hiljattain, voidaan nostaa esiin hallinnon keventäminen koulujen johtokuntien poistamisella. Tämä luultavasti rajaa käytettävissä olevaa ohjauskeinovalikoimaa siten, että hallinnon kuormitus, eli ohjauskeinoon liittyvä työmäärä, on otettava kriteeriksi ohjauskeinoja pohdittaessa.

Haastattelujen perusteella koulujen jätehuollosta vastaava yritys nousee sidosryhmäksi, jolla on oma vaikutuksensa jo tällä hetkellä niihin edellytyksiin, jotka tässä tutkimuksessa etsityillä käytännöillä on. Sivistystoimenjohtajan mukaan kyseinen yritys vaikuttaa negatiivisesti mahdollisuuksiin tehostaa kierrätystä. Sivistystoimenjohtaja mainitsee erääksi lähteeksi kestäväan kehitykseen liittyvälle tiedolle Vesilahden ja Lempäälän yhteisen ympäristönsuojelusihteerin, ja koulun biologian opettajan. Kirkonkylän koulun rehtori taas nostaa esiin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen ja opettajien valvetuneisuuden. Näiden tekijöiden lisäksi kestäväan kehitykseen liittyvää oppimista on tapahtunut materiaalihankintojen suhteen. Materiaalihankintojen osalta kokemukset ovat kuitenkin olleet negatiivisia, joten niillä on varmasti ollut vaikutusta niihin keinoihin miten kestäväan kehityksen työtä kunnan organisaatiossa tulevaisuudessa edistetään. Haastattelujen mukaan Vesilahden kunnan toimintakulttuuri on virkamiesvetoinen, eivätkä luottamushenkilöt käyttäisi kovinkaan paljon poliittista vaikutusvaltaansa. Taloudellinen taantuma on vaikuttanut sivistystoimenjohtajan mukaan siten, että kouluilta on karsittu opintoretkeä pois. Tämä luo myös oman sivuvivahteensa niille reunaehdoille, jotka rajoittavat erilaisia taloudellisia ohjauskeinoja.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Vesilahden osalta huomion arvoisiksi tekijöiksi mahdollisia ohjauskeinovaihtoehtoja pohdittaessa nousivat kestäväan kehityksen tulkitseminen päätoimesta sivulliseksi aiheeksi, ammatillisen taustan vaikutus eri

ohjauskeinojen punnitsemisessa, organisaation koon toisaalta mahdollistava ja toisaalta rajoittava vaikutus, hiljattain tehdyt organisaatiouudistukset ja organisaation toimintakulttuuri, kestävän kehityksen työhön liittyvät kokemukset, poliittisen pelin rooli, sekä paikallisen jätehuoltoyhtiön aiheuttamat hankaluudet jätehuollon kehittämisessä.

4.2 Riihimäki

Kestävä kehitys on Riihimäellä varsin ajankohtainen aihe. Tämä tuli ilmi Haapahuhdan koulun rehtorin, koulutoimenjohtajan, ja teknisen toimen rakennusmestarin haastatteluista. Jokainen kuvasi kestävää kehitystä arkipäivän toimintaan liittyväksi asiaksi, ja nostivat esiin esimerkkejä, joiden kautta kyseinen teema käytännössä näkyy. Haapahuhdan koulu on pysyvä Vihreän Lipun koulu, ja kestävä kehitys on arkipäiväistynyt osaksi koulun toimintaa. Koulutoimenjohtaja nosti esiin ympäristöjärjestelmän, joka Riihimäellä on käytössä, ja joka ohjaa toimintaa huomioimaan ympäristöasiat jokapäiväisessä toiminnassa. Teknisen toimen rakennusmestari taas nosti esiin energiansäästösopimuksen, johon kunta on liittynyt, ja jonka kautta energiatehokkuusasiat on huomioitava kaikessa toiminnassa. Haastattelujen perusteella voidaan yleisesti ottaen todeta, että kestävän kehityksen edistämisen osalta on kertynyt paineita kehittää toimintaa. Tältä osin näkemykset kuitenkin eroavat lievästi. Haapahuhdan koululla paineet kestävän kehityksen työn kehittämiseen, olivat lievemmät ja syntyvät koulun sisältä, sillä kestävä kehitys on koulun toiminnassa huomioitu tähän mennessä varsin perusteellisesti. Teknisen toimen rakennusmestari totesi, että heihin kohdistuu yleisesti paineita kestävän kehityksen työn edistämiseksi. Koulutoimenjohtajan mukaan ympäristöjärjestelmän myötä ympäristöasiat on huomioitu hyvin, mutta kestävän kehityksen sosiaalisen näkökulman huomioimiseen tulisi keskittyä enemmän. Kestävän kehityksen osalta koulutoimenjohtaja nosti esille myös taloudellisen taantuman vaikutuksen sen priorisointiin. Tästä voidaan vetää johtopäätöksenä se, että kestävä kehitys ongelmakontekstina on varsin monimutkainen sen monitulkintaisuuden vuoksi. Kuten aiemmin todettu, kestävän kehityksen käsitteeseen on kohdistettu kritiikkiä juuri sen monitulkintaisuuden vuoksi. Kestävä kehitys päämääränä voi tarkoittaa montaa eri asiaa riippuen tulkitsijasta, ja sitä on luonnehdittu yleishyväksi tavoitteeksi, jonka

tarpeellisuus on kiistaton. Tämä korostaa, samalla tavoin kuin Vesilahden osalta, yleiset yhteiskunnalliset kriisit ohjauskeinovalikoiman reunaehdoja määrittäviksi tekijöiksi.

Ylipaikallisten niin sanotusti ylemmän tason päätöksentekotahojen vaikutusta ohjauskeinojen valintaympäristöön Riihimäellä tapahtuu ainakin teknisen toimen osalta. Työ- ja Elinkeinoministeriön energiansäästösopimus, on ministeriötason ohjauskeino, jonka voi tulkita vaikuttavan epäsuorasti tuomalla ympäristötyö keskeiseksi osaksi arkista toimintaa teknisessä toimessa (Suomen Kuntaliitto, 2010). Toinen tekijä, joka haastatteluissa nousi esiin, oli rehtorin maininta siitä miten yli paikalliset toimijat vaikuttavat virkamiesten intoon tehdä uudistuksia. Tällä rehtori viittasi ohjelmiin ja määräyksiin, joita tulee valtionhallinnon tasolta.

Haastateltavien preferenssit erosivat toisistaan, ja jokaisella haastateltavalla oli selkeä mielipide siitä millaisin ohjauskeinoin kestävä kehitys tulisi edistää. Haapahuhdan koulun rehtori oli sitä mieltä, että kestävä kehityksen edistämiseksi sekä taloudelliset että hallinnolliset ohjauskeinot ovat tarpeen. Riihimäen koulutoimenjohtaja taas piti hallinnollisia ohjauskeinoja riittävinä, eikä nähnyt kovinkaan positiivisessa valossa ajatusta taloudellisesta kannustamisesta. Teknisen toimen rakennusmestarin mielestä taloudelliset ohjauskeinot ovat tärkeimpiä. Riihimäen tulokset eroavat jossain määrin Vesilahden tuloksista preferenssien suhteen. Tämä antaa aiheen pohtia sitä, vaikuttaako ammatillinen tausta vai ammatillinen asema siihen miten arvioi eri ohjauskeinovaihtoehtoja. Tähän johtopäätökseen vaikuttaa se tapa millä haastatellut puhuivat tämän hetkisestä tilanteesta kestävä kehityksen edistämiseen liittyen. Esimerkiksi koulutoimenjohtaja korosti haastattelussa useaan otteeseen ympäristöjärjestelmän merkitystä. Ympäristöjärjestelmä voidaan lukea hallinnolliseksi ohjauskeinoksi, ja koulutoimenjohtaja oli ollut kyseisen järjestelmän kanssa ammatillisen asemansa puolesta paljon tekemisissä.

Haapahuhdan koulun rehtori luonnehtii Riihimäen kunnan toimintakulttuuria varsin keskusvetoiseksi. Hänen mukaansa vaikutusmahdollisuudet kunnan käytäntöihin ovat rehtoreilla varsin pienet. Hän tosin toteaa, että verkostoitumalla esimerkiksi muiden rehtoreiden kanssa on paremmat mahdollisuudet saada aikaan muutoksia. Koulutoimenjohtaja taas painottaa toimintakulttuuriin liittyen trendiä, jonka mukaan

Riihimäellä on jaettu taloudellista vastuuta enenevässä määrin kouluille. Esimerkiksi tästä hän mainitsi palkkarahojen keskittämisen kouluille. Tältä osin taloudellinen kannustavuus ympäristöystävällisen toiminnan osalta on jo käytössä, sillä esimerkiksi sähköisten materiaalien käyttäminen paperin sijasta säästää kouluille suunnattuja määrärahoja. Kunnan toimintakäytäntöjen uudistamisen rehtori näkee varsin haastavana kunnan organisaation monimutkaisuuden vuoksi. Samalla hän toteaa, että kestävä kehityksen edistämiseen tähtäävien taloudellisten ohjauskeinojen osalta suunnittelu- ja selvitystyö voisi olla työlästä ja aikaa vievää. Teknisen toimen rakennusmestari luonnehtii kunnan toimintakulttuuria keskustelevalaksi. Ongelmallisena hän näkee sen, että tietotaito kiinteistöjen ylläpidosta on keskittynyt tekniseen toimeen. Tämä asettaa omat reunaehdotensa niille mahdollisuuksille, joita kouluilla on kestävä kehityksen työn tekemiseen. Hallintotyylin käsitteeseen liittyen Riihimäen haastattelut tarjosivat mielenkiintoisen näkökulman. Riihimäen kaupungin organisaatiosta ei ollut tunnistettavissa mitään yhtenäistä hallintotyyliä, ja siten toimijoiden henkilökohtaisten preferenssien merkitys korostui. Edelleen näiden preferenssien merkitys luonnollisesti painottuisi kunkin toimijan aseman mukaan. Mitä vaikutusvaltaisemmassa asemassa tietty toimija on tiettyyn ongelmaan nähden, sen suurempi painotus kyseisen toimijan preferensseillä on. Kestävä kehityksen keskeinen merkitys kunnan toiminnassa antaa Vesilahtea paremmat edellytykset erilaisten ohjauskeinojen pohtimiselle.

Haastattelujen perusteella on mahdollista tunnistaa Suomen Ympäristökasvatuksen Seura (SYKSE) yhdeksi sidosryhmäksi kestävä kehityksen haasteen osalta. Kyseisen toimijan intresseihin kuuluu edistää kestävä kehityksen työtä kouluissa Vihreä lippu -ohjelman kautta. Tällä taas on vaikutusta niihin merkityksiin mitä kestävä kehitys ja sen edistäminen saa kouluissa. Koulujen kautta taas intressit heijastuvat kunnan toimintaan ja ovat mahdollisesti stimuloimassa uusien käytäntöjen syntyä. Kestävä kehitykseen ja ympäristöasioihin liittyvän tiedon saapumiseen Riihimäen kaupungin organisaatioon voidaan tunnistaa kaksi kanavaa haastattelujen perusteella. Ensimmäisenä on edellä mainittu Suomen Ympäristökasvatuksen Seura, jonka myötä tietoa leviää kouluille. Toisena kanavana on ympäristökeskus, joka osaltaan vastaa ympäristöjärjestelmästä. Poliittisten luottamushenkilöiden rooli on Riihimäellä haastateltujen mukaan suurempi kuin mitä se oli Vesilahdessa. Sekä Haapahuhdan koulun rehtori että koulutoimenjohtaja nostivat haastatteluissa esille

luottamushenkilöiden roolin eri ohjauskeinojen valinnassa. Viranhaltijoiden rooli painottui silti enemmän. Ohjauskeinojen valintaa pohdittaessa huomioitaviksi tekijöiksi nousivat myös tietyt tekniset haasteet, joihin palaan myöhemmin uudelleen, sekä trendi, jonka mukaan taloudellista valtaa ja vastuuta on hiljattain siirretty koulutoimelta kouluille.

Yhteenvedona Riihimäen haastatteluissa esiin nousseita seikkoja olivat kestävän kehityksen keskeinen merkitys, ammatillisen taustan tai aseman merkitys näkemykseen eri ohjauskeinoista, organisaation keskusvetoisuus ja keskusteleva kulttuuri, hiljattain tehdyt päätökset jakaa taloudellista valtaa ja vastuuta kouluille, luottamushenkilöiden rooli, kaupungin ympäristöjärjestelmä, kuntien energiansäästösovitukset, ylipaikallisten toimijoiden vaikutus, sekä Suomen Ympäristökasvatuksen Seuran merkitys kestävän kehityksen määrittelylle kaupungin organisaation joidenkin toimijoiden keskuudessa.

4.3 Tampere

Kestävä kehitys nousee Tampereella tehdyissä haastatteluissa ajankohtaiseksi aiheeksi. Ajankohtaisuus nousi esiin lähes jokaisessa haastattelussa erilaisten esimerkkien kautta. Kaukajärven koulun Vihreä lippu -toiminta nostaa kestävän kehityksen koululla arkipäivän asiaksi, ja koulun oppilaat ovat aktiivisesti mukana ympäristötoiminnassa. Perusopetuksen päällikkö taas nostaa esiin perusopetuksen kestävän kehityksen ohjelman perustellessaan aiheen ajankohtaisuutta. Samalla hän toteaa, että kestävä kehitys on strateginen tavoite perusopetuksen toiminnan ja perustehtävän kannalta. Tässä uudistuksessa kestävän kehityksen ympäristönäkökulma on vahvasti esillä. Tavoitteena on tällä hetkellä saada kestävän kehityksen toiminta kaikilla kouluilla osaksi arkipäivää, joten perusopetuksen tavoitteita kestävän kehityksen osalta voi luonnehtia varsin laajoiksi. Taloushallinnon näkökulmasta kestävä kehitys näyttäytyy lähinnä oman toiminnan tehostamisena ja seikkana, jonka huomioidessa rehtoreilla on suuri rooli. Tältä osin rehtoreiden henkilökohtaiset preferenssit ja vaikutusvalta budjettiin nousivat avainasemaan. Tampereen kaupungin Tilakeskuksen näkökulmasta kestävä kehitys nousee esiin ajankohtaisen ja vuonna 2010 startanneen ECO2-energiatehokkuushankkeen myötä.

Tilakeskus myös kokee kestävän kehityksen edistämisen keskeiseksi osaksi toimintaansa. Tilakeskusta velvoittavat myös kaupungin tekemät kansainväliset sopimukset ympäristöystävällisestä toiminnasta. Haastatelluista perusopetuksen päällikön, ja Tilakeskuksen kiinteistöpäällikön mukaan kestävän kehityksen työn kehittämiseen kohdistuu paineita. Jokainen haastateltava lähestyi kestävää kehitystä nimenomaan sen ympäristönäkökulman kautta.

Niin sanottujen ylipaikallisten toimijoiden ja päätöksentekotahojen merkitys Tampereen kaupungin koulujen toiminnalle on keskeinen, sillä normit, jotka säätelevät toimintaa, ovat valtakunnalliset. Tämä pätee tietysti jokaiseen haastateltuun kuntaan, mutta Tampereen haastattelu oli ainoa, jossa aihe nostettiin esiin. Tähän liittyen esimerkiksi Vihreän Lipun kaltaisten ohjelmien käynnistäminen on varsin helppoa, sillä kyseiset ohjelmat toteutuvat niiden normien valtakunnallisten normien sisällä. Toinen ylipaikallinen toimija, joka nousi esiin, oli edellisissäkin haastatteluissa mainittu Työ- ja Elinkeinoministeriö heidän energiansäästösopimuksensa myötä (Suomen Kuntaliitto, 2010).

Tampereella tehdyissä haastatteluissa kukaan haastateltavista ei nostanut mitään kestävän kehityksen edistämiseen tähtäviä ohjauskeinoja muiden yläpuolelle. Lähinnä korostui mielipide siitä kuinka kyseessä on poliittinen valinta sen suhteen mikä on tavoiteltavaa.

Tampereen perusopetuksen organisaation toimintakulttuuria luonnehditaan haastatteluissa kahdella eri tavalla. Ensiksi Kaukajärven koulun rehtori luonnehtii toimintakulttuuria hierarkkiseksi ja keskusvetoiseksi. Uusien käytäntöjen luomisessa rehtori näkee virkamiesten roolin keskeisenä. Tilaaja-tuottaja mallissa erityisesti tilaajapuolen rooli on tärkeä, sillä tilaaja päättää rahoituksesta. Perusopetuksen päällikkö ei ole sitä mieltä, että toimintakulttuuri Tampereella olisi erityisen keskusvetoinen. Hän näkee perusopetuksen roolin ennemminkin tietoa jakavana ja mahdollistavana. Samalla hän nostaa opettajien roolin käytäntöjen uudistamisessa keskeiseksi. Eräs merkittävä hiljattain tehty uudistus Tampereen kaupungin perusopetuksen organisaatiossa on alueellinen malli, joka tähtää koulujen parempaan verkostoitumiseen ja yhteistyöhön. Tämä lisää toimintakulttuurin keskustelevuutta. Tällä hetkellä kestävää kehitystä edistetään Tampereella muun muassa informaatio-

ohjauksella Luontokoulu Korennon ja ympäristötietokeskus Moreenian kautta, taloudellisesti opettajien kannustinjärjestelmän myötä, ja hallinnollisesti opetusohjelman puitteissa. Uusien käytäntöjen toteuttamisen osalta nousee esiin mielenkiintoinen seikka siitä, että kaupungin eri periaatteet, jotka ajavat erilaisia käytäntöjä, ovat yhteiset. Tältä osin käytäntö, jossa nettobudjetointia muutettaisiin ja kestävän kehityksen työllä säästetyt rahat ohjattaisiin takaisin kouluille, edellyttäisi koko konsernitasoista pohtimista ja sopimista eikä se olisi vain perusopetuksen ja Tilakeskuksen välinen asia. Tältä osin poliittisten päätöksentekijöiden rooli nousee keskeiseksi. Eräs mielenkiintoinen seikka, joka myös nousee organisaation toimintakulttuurin osalta esiin Tampereella, on kuntakonsernin ja kunnallisten sektoreiden suhde. Haastatteluissa nousi esimerkiksi esiin kysymys siitä, olisiko toiminta säästäväistä koko konsernintasolta, jos kestävän kehityksen työllä säästyneet rahat kompensoitaisiin kouluille takaisin, vaikka se kouluille säästöä toisikin.

Kaukajärven koulun rehtorin haastattelussa nousi esiin koulun henkilökunnan tärkeä rooli kestävän kehityksen työssä. Kaupungin osalta Luontokoulu Korenolla toimiva Vihreän Lipun agentti innostaa kouluja lähtemään mukaan Vihreän Lipun toimintaan. Kaukajärven koululle tietoa kestävästä kehityksestä tulee asiantuntijaluentojen, Moreeniaan tehtyjen vierailujen, ja Luontokoulu Korentoon tehtyjen vierailujen myötä.

Instituutioita, jotka vaikuttavat kestävän kehityksen työhön Tampereen tapauksessa, on useita. Ensimmäinen on Suomen Ympäristökasvatuksen Seura samoin perustein kuin Riihimäellä. Toisena intressiryhmänä ovat Luontokoulu Korento ja ympäristötietokeskus Moreenia, jotka tarjoavat kestäväan kehitykseen liittyvää ympäristökasvatusta ja informaatiota. Kyseisten toimijoiden intresseissä on edistää kestäväan kehitystä kouluilla.

Haastatteluissa kestävän kehityksen edistämisen kannalta tärkeiksi tekijöiksi nousevat muun muassa tiedon saaminen siitä mitkä ovat kaikkein parhaimpia ratkaisuja kestävän kehityksen kannalta. Toinen tekijä on tiedonkulun läpinäkyvyys kulutuksen osalta. Tältä pohjalta olisi mahdollisuus saada aikaan vertailua tavoitteiden ja saavutusten välillä. Toimien, joilla kestäväan kehitystä edistetään, on myös istuttava koulun peruslogiikkaan. Taloudellisen vastuun delegoimisen osalta on huomioitava

rehtoreiden kyvykkyys hoitaa kyseistä vastuuta. Kuntakonsernin peruslogiikkaan liittyvä tekijä on se, että vuokrien pienentyessä niihin ohjataan vähemmän rahaa. Tämä on huomioitava pohdittaessa keinoja delegoida kestävän kehityksen työllä säästynyttä rahaa takaisin kouluille. Yhtenä teknisenä haasteena on myös rahojen siirtely kalenterivuoden ylitse.

Yhteenvetona merkityksellisiä seikkoja olivat muun maussa kestävän kehityksen määrittely ajankohtaiseksi aiheeksi, energiansäästösopimus ja sitä kautta Työ- ja Elinkeinoministeriön vaikutus, kaupungin omien hankkeiden merkitys kestävän kehityksen ajankohtaisuuteen, valtakunnallisten normien merkitys, poliittisten päätöksentekijöiden tärkeä rooli, eri toimijoiden erilaiset luonnehdinnat organisaation toimintakulttuurista, paikallisten instituutioiden merkitys, kuntakonsernin rooli käytäntöjen uudistamisessa, kunnallisten sektoreiden välisten suhteiden merkitys, oppilaiden ja henkilökunnan rooli kestävän kehityksen työn toteuttamisessa, ja organisaation toiminnan peruslogiikka sekä lakisäättävät reunaehdot.

4.4 Helsinki

Helsingissä kestävän kehityksen koettiin ajankohtaisena ongelmana, mutta kokemukset vaihtelivat haastateltavasta toiseen. Lauttasaaren koulu on ollut Vihreän Lipun toiminnassa jo pitkään mukana, joten kestävä kehitys ei ollut siellä mitenkään erityisen ajankohtainen tällä hetkellä. Kestävä kehitys näkyy koululla monissa eri arkikäytännöissä ja on integroitu tehokkaasti mukaan toimintaan. Koulu sai joitakin vuosia sitten Helsingin Energian ympäristöpalkinnon, joka käytettiin koulujen oppilaiden luokkaretkien. Helsingin opetusvirastossa kestävä kehitys nousee ajankohtaiseksi Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymän strategiaohjelman myötä. Strategiaohjelman myötä virastoihin on kohdistunut jätteenvähennys- ja energiansäästötavoitteita. Kestävä kehitys nähdään tärkeäksi osaksi opetusviraston toimintaa kohderyhmän laajuuden vuoksi. Kestävää kehitystä edistetään opetusvirastosta käsin myös ekotukiverkoston ja ympäristökartoitusten avulla. Opetusvirastossa on tapahtunut viime vuosina iso asennemuutos, joka on vaikuttanut kestävän kehityksen edistämisen priorisointiin. Helsingin kaupungin Tilakeskuksessa kestävä kehitys on myös ajankohtainen aihe. Keskeisin syy ajankohtaisuuteen ovat

energiansäästövaatimukset. Tilakeskuksessa on tehty energiatehokkuuden parantamistyötä jo vuosia, mutta uudet energiansäästötavoitteet ovat niin suuret, että tuohon työhön on pakko tehokkaammat keinot. Tilakeskuksessa kestävän kehityksen edistäminen on integroitu kaikkkeen toimintaan energiatehokkuusvaatimusten myötä. Jokainen Helsingissä haastateltu taho totesi, että heidän organisaatioonsa kohdistuu paineita kestävän kehityksen edistämiseksi. Lauttasaaren koululla paineet tulevat koulun sisältä, opetusvirastossa nostettiin esiin strategiaohjelman ja luomat paineet. Toisaalta taas ekotukiverkosto mainittiin välineeksi, jolla voidaan luoda paineita. Tilakeskuksessa paineet tulevat strategiaohjelman ja energiansäästötavoitteiden lisäksi monista eri suunnista. Kestävä kehitys näyttäytyy Helsingin haastatteluissa johdonmukaisesti päämääränä, joka on integroitava jokaisen sektorin toimiin mukaan.

Helsingin opetusviraston organisaatio näyttäytyy haastatteluissa kahdella eri tavalla. Toisaalta kaupungissa on ollut pitkään vallalla filosofia, jonka mukaan taloudellista valtaa ja vastuuta hajautetaan opetusvirastolta kouluille, mutta toisaalta haastatteluissa nousi esiin toinenkin näkökulma siitä kuinka tuo hajauttaminen ei oikeasti juurikaan lisää koulujen todellisia vaikutusmahdollisuuksia omaan budjettiinsa. Tämä johtuu siitä, että koulujen pakollisten menojen jälkeen rehtoreilla on aito vaikutusvalta vain osaan budjetista. Jätehuollon osalta kouluilta on sen sijaan viety valtaa, sillä ennen koulut vastasivat itse omasta jätehuollostaan, mutta nykyisin tuo vastuu on keskitetty Tilakeskukselle. Koulujen budjettien osalta rehtoreilla ja koulujen johtoryhmillä on suuri vapaus, mutta tältä osin merkitseväksi tekijäksi nousevat myös kyseisten henkilöiden taloudelliset taidot. Useimmiten koulujen budjetit ovat hyvin pitkälti samanlaiset kuin opetusviraston laatimat esibudjetit. Taloudellisen hajauttamisen filosofiaa pyritään Helsingissä kehittämään edelleen tulevaisuudessa. Tarkoitus on tehdä kokeilu, jossa kouluille jaetaan vain könttäsumma rahaa käytettäväksi. Mielenkiintoinen seikka tässä tutkimuksessa etsittyyn käytäntöön liittyen on organisaatioiden välinen tiedonkulku. Jätehuollon keskittäminen Tilakeskukselle on vaikuttanut siten, että opetusvirastolla ei ole enää tarkkoja tietoja koulujen jätehuollon tilanteesta. Organisaatioiden välinen tiedonkulku on osittain koettu ongelmalliseksi. Uusien käytäntöjen syntyä opetusvirastossa luonnehdittiin hitaaksi, ja johtavien virkamiesten roolia tältä osin suureksi.

Tällä hetkellä kouluja ohjataan erilaisilla ohjauskeinoilla, joilla on vaikutusta joko suoraan tai välillisesti kestävä kehityksen teemaan. Ensimmäisenä ohjauskeinona voi mainita opetussuunnitelman, jonka kautta kestävä kehitys nousee osaksi oppiaineita. Toinen ohjauskeino on ympäristösuunnitelma, joka kirjoitetaan koululla joka vuosi osana toimintasuunnitelmaa. Vihreän Lipun toiminta ja Comenius-hanke ovat taas koulun omia valintoja kestävä kehityksen edistämisen työkaluiksi. Eräänlaiseksi informaatio-ohjauksen keinoksi voisi luokitella koulujen käytössä olevan pakki-järjestelmän, josta koulut saavat tietoa veden- ja energiankulutuksestaan. Opetusviraston suunnalta käytössä oleviksi ohjauskeinoiksi voi luokitella tulospalkkiojärjestelmän, jonka myötä kouluja voidaan tällä hetkellä palkita muun muassa taloudellisesta toiminnasta. Aikaisemmin Helsingissä on ollut mahdollista myös siirtää edellisten vuosien budjeteista säästynyttä rahaa seuraavan vuoden budjettiin, mutta taloudellisen tilanteen kiristymisen myötä tästä käytännöstä on luovuttu. Tällä hetkellä käytössä olevan taloudellisen vastuun hajauttamisen filosofian myötä rahojen keskittämiseen perustuvat ohjauskeinot ovat Helsingissä poissuljettuja. Helsingin Energian jakama ympäristöpalkinto voidaan luokitella myös ohjauskeinoksi, sillä vaikka se on opetusviraston ulkopuolinen toimija, on sillä silti vaikutusta koulujen käyttäytymiseen. Haastattelujen perusteella suurimmat ongelmat tässä tutkimuksessa etsittyjen käytäntöjen osalta liittyvät virastojen välillä tehtävään yhteistyöhön.

Helsingin tapauksessa ylipaikallisten toimijoiden ja päätöksentekotahojen merkitys ei noussut erityisemmin esiin haastatteluissa. Yksi syy tälle voi olla se, että Helsingissä haastateltavat näkivät kestävä kehityksen edistämisen laajempänä kokonaisuutena, eivätkä tarkastelleet teemaa pelkkänä opetussuunnitelmaan sidoksissa olevana osaluueena. Tosin tietysti samalla tavoin kuin edellisissäkin haastatteluissa, peruskoulujen toimintaa ohjaavat normit ovat kansallisia. Kestävä kehityksen työhön vaikuttavia ulkopuolisia toimijoita on tässä tapauksessa tunnistettavissa useita. Vihreän Lipun kautta Suomen Ympäristökasvatuksen Seura on merkityksellinen. Helsingin Energia, joka vaikutti jakamalla ympäristöpalkintoa, on sinänsä ulkopuolinen toimija, ettei se kuulu opetusviraston tai Tilakeskuksen alaisuuteen.

Helsingissä oli muihin kuntiin nähden selkeä ero haastateltavien näkemyksessä taloudellisten ohjauskeinojen merkityksestä. Tilakeskusta lukuun ottamatta kaikki

haastateltavat pitivät taloudellisia ohjauskeinoja keskeisinä tapoina kannustaa kouluja kestävän kehityksen työhön. Tämä herättää kysymyksen siitä kuinka paljon organisaation toimintakulttuurilla tai yhteisillä arvoilla on merkitystä päättäjiin omiin preferensseihin. Poliittisten luottamushenkilöiden rooli korostui strategiaohjelman merkityksen myötä. Tilakeskuksen kiinteistöpäällikkö nosti eräiksi lähteiksi kestävän kehityksen edistämiseen kohdistuville paineille valtuustoaloitteet ja ponnet.

Helsingin osalta merkityksellisiksi asioiksi nousivat näkemys kestävästä kehityksestä kaikessa toiminnassa mukaan integroituna teemana, uusien tiukempien energiansäästövaatimusten aiheuttama paine, kaupungin strategiaohjelman merkitys, ekotukiverkoston ja ympäristökartoitusten rooli paineen muodostajana, kaupungin filosofia taloudellisen vallan delegoimisesta kouluille, rehtoreiden ja muiden toimijoiden edellytykset selviytyä tuosta vastuusta, organisaatiomuutosten vaikutus tiedonkulkuun, organisaation toimintakulttuurin mahdollinen merkitys päättäjien preferensseihin, tulospalkkiojärjestelmä, taloudellisen taantuman merkitys entisten käytäntöjen muuttamiselle, Helsingin Energian ympäristöpalkinto, sekä ongelmat virastojen välisessä yhteistyössä.

4.5 Johtopäätöksiä havainnoista

Edellä käsittelin kuntia erikseen ja nostin esiin tekijöitä, jotka vaikuttivat merkityksellisiltä kunkin kunnan suhteen. Noista tekijöistä nousi esiin ajatuksia, jotka antavat aihetta täydentää luvussa 2 esitettyjä teorioita ohjauskeinojen valinnasta. Lisäksi ne herättivät ajatuksia niistä eroista, joita ohjauskeinojen valinnassa voi olla kuntien ja valtion tasolla. Virkamiehet voidaan nähdä päättäjien ohella keskeisessä roolissa ohjauskeinojen valinnassa, sillä he valmistelevat ehdotukset, ja sitä kautta ohjauskeinot, joilla tiettyihin ongelmiin tartutaan. Päättäjien rooli korostuu haastattelujen perusteella pääasiassa sen suhteen mikä on tarkoituksenmukaista ja mihin ongelmiin halutaan puuttua. Myös muilla instituutioilla, joiden intresseihin kestävä kehitys kuuluu, on vaikutusta. Tällaiset instituutiot ja toimijat vaikuttavat ainakin siihen millaiseksi kokemus kestävästä kehityksestä muotoutuu. Esimerkkeinä paikallisista instituutioista, jotka vaikuttavat päätöksentekoon, olivat Luontokoulu Korento ja Ympäristötietokeskus Moreenia. Kestävän kehityksen ongelma näyttäytyi

erilaisena eri tahoille. Selvästi esiin nousi se, että kokemus tietystä ongelmasta vaikuttaa siihen millaisin ohjauskeinoin ja kuinka tarmokkaasti sen eteen halutaan tehdä töitä. Esimerkiksi energiansäästösopimukset auttavat tuomaan kestävän kehityksen osaksi organisaatioiden päätehtävää, ja sillä tavoin ne edistävät kokemusta kestävästä kehityksestä keskeisenä ongelmana. Vaikutti siltä, että se miten keskeisenä päättäjät kokevat kestävän kehityksen haasteen on pitkälti sidoksissa siihen kuinka mahdollisena he kokevat kestävän kehityksen edistämiseen tähtäävien ohjauskeinojen toteuttamisen. Ohjauskeinovalikoimaa rajoittavat lainsäädäntö ja päätökset, joita valtion tasolla on tehty. Lisäksi esiin nousi kysymys myös tietyn organisaation toimintalogiikan merkityksestä. Esimerkiksi peruskouluissa on sovellettava ohjauskeinoja, jotka asettuvat peruskoulun toimintalogiikkaan. Päättäjien ammatillisen taustan lisäksi heidän ammatillisen asemansa merkitys nousi mielenkiinnon kohteeksi. Esimerkiksi kuntien teknisen toimen tai Tilakeskuksen edustajat tulkitsivat läpi tutkimuksen kestävästä kehitystä ympäristönäkökulmasta, mutta muiden haastateltavien osalta nousi myös sosiaalinen näkökulma esiin. Organisaation koolla ei välttämättä ole merkitystä, vaikka Vesilahdessa se nostettiin yhdeksi haasteeksi. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi Vihreän Lipun toiminta soveltuu koulujen toimintalogiikkaan eikä sinänsä vaadi ylimääräisiä hallinnollisia voimavaroja. Jos taas mietitään käytäntöä, jossa kestävän kehityksen työllä säästetyt rahat palautettaisiin takaisin kouluille, on kyse kuin minkä tahansa muun toimintakäytännön uudistuksen tekemisestä organisaation toimintaan. Yhteiskunnallisten kriisien vaikutus käytäntöjen uudistamisessa nousi esiin taloustaantumien vaikutusten myötä. Virkamiesten roolia pohdittaessa ohjauskeinojen valinnan osalta, on muistettava, ettei poliittinen riski koske heitä yhtä vahvasti kuin luottamushenkilöitä. Haastatteluissa nousi esiin myös näkemys siitä, että tässä tutkimuksessa etsityt käytännöt voisivat olla monimutkaisia ja aikaavieviä selvitystyön osalta, ja mahdollisesti vaatisivat muokkauksia monilla eri kunnan toimialoilla. Tämä tukee johtopäätöstä yksinkertaisien ratkaisujen tarpeesta. Lopuksi, tulosten mittaamisen tarve vaikutti ilmeisen tärkeältä kestävän kehityksen työhön motivoitumista ajatellen.

5 EHDOTUKSET ETSITYIKSI OHJAUSKEINOIKSI

Tässä tutkimuksessa etsittiin käytäntöjä, joilla peruskoulujen kestävä kehityksen työllä säästämät rahat pystyttäisiin ohjaamaan heidän omaan käyttöön. Tarkoituksena oli myös etsiä mahdollisia olemassa olevia käytäntöjä kunnista. Olemassa olevia tutkimusongelman kannalta oleellisia käytäntöjä ei kohdekunnista löytynyt, mutta jotkut tässä pohdittavat käytännöt perustuvat sellaisiin käytäntöihin, joita kunnissa on aiemmin ollut käytössä. Aihetta lähestyttiin ohjauskeinojen valintaa koskevan kirjallisuuden näkökulmasta. Luvussa 2 nostin esiin erilaisia näkökulmia, joiden voi tulkita vaikuttavan ohjauskeinojen valintaan valtion tasolla. Luku 4 sisälsi aineiston ja teoriaosuudessa esiin nostettujen näkökulmien vuoropuhelua, sekä johtopäätöksiä. Lisäksi nostin esiin omia tulkintojani asioista, jotka vaikuttivat merkityksellisiltä ohjauskeinojen valinnan osalta. Näiden tulkintojen pohjalta tässä luvussa on tarkoitusta pohtia erilaisten aineistosta nousseiden vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia. Käsittelen tässä jokaista ohjauskeinoehdotusta erikseen, ja esitän perusteluja sen suhteen mitä haasteita ja mahdollisuuksia kuhunkin ohjauskeinoon liittyy. Jokaisen esitetyn ohjauskeinovaihtoehdon osalta pohdin myös sitä miten kyseinen ohjauskeino soveltuu tutkimuksessa valittujen kuntien käyttöön. Tällainen näkökulma antaa mahdollisuuden tarkastella niitä ohjauskeinojen valintaympäristöjä tai konteksteja, joita kukin kunta edustaa, ja vertailla kuntia keskenään.

5.1 Suora kompensatio

Ensimmäisenä vaihtoehtona on järjestely, jossa opetustoimi budjetoi kouluille vastaavan määrän ylimääräistä rahaa, kuin edellisen vuoden ylläpitovuokrista on säästynyt. Esimerkiksi, jos tietty koulu onnistuu säästämään sähkönkulutuksestaan, vedenkulutuksestaan, tai jätehuollostaan niin seuraavana vuonna koululle budjetoidaan kyseinen summa tai prosentuaalinen osuus summasta ylimääräiseksi käyttömäärärahoihin. Opetustoimen kannalta kyseinen summa kompensoituisi seuraavan vuoden ylläpitovuokran pienemisenä. Tällä tavoin kyse olisi kokonaisuudessaan nollassummapelistä kuntakonsernin tasolla, mutta yksittäiset koulut saisivat taloudellista hyötyä säästeliäisyydestään. Lisäksi etuna olisi haastatteluissakin

mainittu kasvatuksellinen hyöty kun oppilaat hyötyisivät esimerkiksi luokkaretkien kautta omasta kestävästä kehityksen mukaisesta toiminnastaan.

Jos tällaisessa järjestelyssä vertailukohtana toimisi edellinen vuosi, niin teknisenä haasteena olisi mahdollisten säästöjen jatkuvuus. Ajan myötä säästöpotentiaali pienenesi, eikä säästöjen motivoiva vaikutus olisi kestävä. Tämän vuoksi edellisten vuosien keskiarvot vertailukohtana olisivat parempi valinta.

Tällainen järjestely vaatisi yhteistyötä erityisesti teknisen toimen tai Tilakeskuksen, ja opetustoimen välillä. Jos opetustoimelta laskutetaan keskimääräistä ylläpituokraa kuten Helsingissä, niin tällainen järjestely voisi olla monimutkainen. Se edellyttäisi tiedot siitä, minkälainen kunkin koulun vaikutus ylläpituokraan tietyn vuoden aikana on ollut. Lisäksi filosofia, jonka mukaan Helsingissä on viime aikoina hajautettu taloudellista vastuuta kouluille, ei suosisi tämän vaihtoehdon kaltaista keskitettyä ratkaisua. Tampereella tällaista käytäntöä helpottaisi se, että vuokrat määritellään kohdekohtaisesti, vaikka perusopetukselta laskutetaan niiden perusteella könttäsomma. Tällainen järjestely vaatisi kuitenkin jossain määrin yhteistyötä perusopetuksen ja Tilakeskuksen välillä, ja voisi johtaa ongelmalliseen tilanteeseen, jos hallinnoitavat summat olisivat kovin pieniä. Myös Riihimäellä filosofia on ollut siirtää taloudellista valtaa ja vastuuta enemmän kouluille, joten myöskään siellä tällainen keskitetty ratkaisu ei välttämättä sopisi kovin hyvin tämän hetkiseen toimintakulttuuriin. Vesilahden osalta tällainen järjestely voisi olla mahdollinen ja myös jossain määrin yksinkertainen toteuttaa toimijoiden pienen määrän vuoksi. Pienen koulumäärän osalta olisi varmasti helpompi tarkastella kunkin koulun osuutta mahdollisiin säästöihin. Toisaalta taas haasteeksi voisi nousta se, että tällainen järjestely kuormittaa jossain määrin hallintoa lisäämällä koulutoimen työntekijöiden työtaakkaa.

5.2 Ympäristöstipendit

Toinen mahdollinen käytäntö olisi kompensoida kestävästä kehityksen työllä syntyneitä säästöjä stipendeillä. Esimerkiksi Opetustoimi tai Tilakeskus voisi jakaa vuosittain stipendejä ympäristöystävällisestä toiminnasta. Lisäksi stipendeistä voisi

mahdollisesti järjestää kilpailun. Kilpailussa menestyneille kouluille jaettaisiin stipendit sen perusteella kuinka suuria säästöjä he ovat saaneet aikaiseksi tietyn vuoden aikana. Ympäristöystävällinen toiminta vähentäisi tilojen ylläpitoon liittyviä kustannuksia, ja koituisi siten säästökseen myös stipendejä jakaville tahoille. Tällaisessa järjestelyssä olisi suurta säästöpotentiaalia myös koko kuntakonsernin tasolla, sillä mikäli kilpailuun osallistuisi suurin osa kouluista, ja kaikki heistä saisivat aikaan säästöjä, vain osan saadessa palkinnon, olisi kokonaistulos mahdollisesti säästö kiinteistöjen ylläpitokuluissa stipendien muodossa kompensoitavista summista huolimatta. Tällainen ohjauskeino olisi hyvin pitkälti samankaltainen tulospalkkiojärjestelmän kanssa, mutta kannustavuus kohdistuisi ennemminkin kouluihin kokonaisuutena kuin yksittäisiin henkilökunnan jäseniin. Yhtenä lisäelementtinä tällaiseen ohjauskeinoon voisi ottaa kilpailujen järjestämisen kululajeittain. Siten stipendejä jaettaisiin erikseen jokaisen kululajin osalta.

Tällainen ratkaisu soveltuisi huomattavasti edellistä vaihtoehtoa helpommin erilaisiin organisaatioympäristöihin. Helsingissä ja Riihimäellä sovellettu filosofia hajauttaa taloudellista valtaa ja vastuuta kouluille ei olisi esteenä tämän kaltaisen käytännön osalta. Toisaalta tällainen käytäntö ei olisi myöskään liian monimutkainen Helsingin kokoiselle kaupungille. Yksinkertaisuus tekee tästä vaihtoehdosta todella käytännöllisen. Myöskään Tampereen tai Vesilahden osalta ei nouse esiin suuria esteitä tämän kaltaisen käytännön toteuttamiselle. Vaadittavien mittareiden laatiminen ja kilpailun organisoiminen tietysti lisäisi koulutoimen virkamiesten työtaakkaa. Kuten haastatteluissa nousi esiin, stipendiratkaisu poistaisi ongelman sen suhteen, että rahoja tarvitsisi siirrellä hallintokuntien ylitse. Käytäntö olisi varsin samanlainen kuin Helsingin Energian tällä hetkellä jakama ympäristöpalkinto. Se, että vastaavanlainen käytäntö on jo toiminnassa kuntasektorilla, kuten Helsingin Energian osalta on, varmasti lisäisi mahdollisuuksia löytää vaadittavaa poliittista tukea tällaisen vaihtoehdon taakse.

5.3 Jätehuoltovastuun keskittäminen kouluille

Jätehuollossa on hyvin merkittävä säästöpotentiaali. Haastattelujen perusteella sähkön ja veden kulutuksen osalta on yleisempää se, että samassa kiinteistössä mittaria

käyttävät useammat toimijat, kun taas jätehuolto on pääasiassa toimijakohtainen. Tämä vaihtoehto toimisi siten, että jätehuoltoon kuluvat rahat keskitettäisiin kouluille samalla tavalla kuin esimerkiksi Helsingissä on aikaisemmin tehty. Kun jätehuoltoon kuluvat rahat olisivat lähtökohtaisesti koulujen budjeteissa, niin myös jätehuollon osalta tapahtuvat säästöt näkyisivät välittömästi koulujen määrärahoissa. Tällaisen vaihtoehdon osalta motivaatio jätehuollon tehostamiseen kasvaa, kuten Lauttasaaren ala-asteen rehtorin haastattelussa tuli ilmi.

Ongelmalliseksi tällainen järjestely voisi kuitenkin muotoutua esimerkiksi Helsingissä, jossa jätehuollon osalta on hiljattain siirrytty keskitettyyn ratkaisuun. Paluu entiseen järjestelyyn olisi tämän vuoksi luultavasti poliittisesti hyvin haastavaa. Toisaalta taas tällainen ratkaisu noudattelisi pitkälti taloudellisen vallan ja vastuun hajauttamisen filosofiaa, joka puhuu puolestaan taas toiseen suuntaan. Kuten haastatteluissa kuitenkin tuli ilmi, täytyy huomioida, että toiminnan on perustuttava koko kunnassa samoihin käytäntöihin, joten jokainen koulu joutuisi ottamaan jätehuollon omalle vastuulle. Tämän vuoksi sellaiset koulut, joissa ei esimerkiksi ole toiminnassa Vihreän lipun -ohjelmaa voisivat kokea tällaisen järjestelyn ylimääräisenä taakkana. Esimerkiksi Vesilahden osalta juuri työtaakan kasvamisen vuoksi kyseinen käytäntö saattaisi olla varsin haastava toteuttaa. Tällaisen vaihtoehdon puolesta puhuu edellisen tavoin kuitenkin yksinkertaisuus. Käytännön jalkauttaminen ja toteuttaminen eivät vaatisi valvontaa tai ylimääräistä hallinnointia perusopetuksen virkamiesten taholta. Yhteistyö teknisen toimen tai Tilakeskuksen kanssa ei myöskään olisi edellytyksenä tällaisen käytännön toimimiselle. Säästöjen syntymisen edellytys kuitenkin olisi kierrätyksen tehostaminen ja tältä osin jonkinlaisen kestävä kehityksen ohjelman toteuttaminen kouluissa voisi olla suurena etuna juuri ympäristötyöhön liittyvän tiedollisen pääoman saavuttamiseksi.

5.4 Keskitetty tulospalkkiojärjestelmä

Tämä vaihtoehto perustuu käytäntöön, joka on aikaisemmin ollut käytössä Helsingissä. Tällä vaihtoehdolla viitataan koko kunnan tasolla organisoituun tulospalkkiomenettelyyn, jossa kestävä kehityksen työllä saavutetut säästöt eri kululajeissa palkittaisiin maksamalla koululle määrärahoihin tulospalkkiota. Palkkio

olisi ennalta määritelty summa, jonka ansaitsemiseksi pitäisi saavuttaa tietty prosentuaalinen säästö esimerkiksi sähkö-, vesi-, tai jätehuoltokuluissa. Tulospalkkiojärjestelmä olisi tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta edullisimmillaan silloin, jos tulospalkkio tulisi koulukohtaisena, eikä niinkään osana henkilökunnan palkkaa, kuten tällä hetkellä Helsingissä. Osana koulun henkilökunnan henkilökohtaista palkkaa palkkio motivoisi varmasti jonkin verran kestävän kehityksen työhön, mutta määrärahoihin jaettuna sillä saavutettaisiin myös kasvatuksellista hyötyä.

Kuten edellisissäkin vaihtoehtoissa joidenkin organisaatioiden osalta aiemmat käytännöt ja kokemukset rajoittavat tämän vaihtoehdon käyttöä. Helsingin lisäksi esimerkiksi Tampereella tulospalkkiojärjestelmä on ollut aikaisemmin käytössä. Tampereella se ei kuitenkaan ollut samanlaisena käytössä kuin tässä ehdotettuna vaan se on ollut osana henkilökohtaista palkkaa. Tällainen järjestely olisi koulujen osalta varsin vaivatonta, sillä kyse olisi uuden velvollisuuden sijaan vapaaehtoisesta valinnasta pyrkiä tulostavoitteisiin. Tulospalkkiotavoitteiden määrittely edellyttäisi kuitenkin perusopetuksen virkamiehien työtaakan lisäämistä. Tätä käytäntöä yksinkertaistaisi se, jos kaikki kohdekunnan koulut olisivat mukana tulospalkkiojärjestelmän piirissä. Eräs seikka, joka haastatteluissa nousi esiin, oli tiedonkulun sujuvuus teknisen toimen tai Tilakeskuksen ja opetustoimen välillä. Tältä osin käytäntö asettaisi omat reunaehdotensa. Mittareiden asettaminen ja tulostavoitteiden edistymisen seurannan mahdollisuus voisivat auttaa motivoimaan kouluja pyrkimään säästöihin.

5.5 Vertailua kuntien välillä ja yleisiä huomioita vaihtoehtoista

Tässä tutkimuksessa esitettyihin ehdotuksiin liittyy myös edellytyksiä, jotka nousivat aineistosta esiin ja koskevat jokaista kuntaa, sekä ehdotusta. Ensimmäisenä on tiedon saatavuus kestävän kehityksen työstä. Kuten haastatteluissa tuli ilmi, erilaisilla kouluilla on erilaiset edellytykset kestävän kehityksen työhön. Tältä osin esimerkiksi Vihreän Lipun kaltaisten ohjelmien tarjoamat avut asettavat koulut huomattavasti parempiin asetelmiin säästöjen tekemiseen vaadittavan potentiaalin osalta, kuin ne koulut, joissa vastaavia ohjelmia ei ole. Toisin sanoen ne koulut, jotka ovat aktiivisesti

mukana Vihreä lippu -toiminnassa, ovat tiedollisesti valmiimpia ympäristötyön tekemiseen. Toisena tekijänä on tiedonkulku teknisen toimen tai Tilakeskuksen, ja opetustoimen välillä. Tiedot eri kulutuslajeista auttavat luomaan tavoitteita ja motivoimaan kouluja kestävän kehityksen työhön. Jokaisen ehdotuksen osalta on myös haasteellista luoda mittareita, joilla tapahtunutta säästöä pystytään oikeudenmukaisesti mittaamaan.

Monet haastatteluissa esiin nousseet tekijät, kuten näkemys kestävästä kehityksestä ongelmana, lainsäädäntö, ulkopuolisten instituutioiden merkitys, ja koulujen toiminnan peruslogiikka ovat selvästi riippumattomia kuntien koosta, mutta kuntien välillä oli havaittavissa myös selkeitä eroja sen suhteen millaiset ohjauskeinot voi katsoa käytännöllisiksi. Esimerkiksi isompien kuntien, eli Tampereen ja Helsingin kohdalla, nousi esiin kysymys ehdotettavien käytäntöjen yksinkertaisuudesta. Päättäjien rooli ohjauskeinojen valinnassa nousi esiin, mutta siltä osin ei ole mahdollista sanoa onko kyse kuntien kokoon liittyvästä ominaisuudesta. Jos kuitenkin aineiston perusteella arvioidaan poliittisten luottamushenkilöiden roolia, voidaan sanoa, että isommissa kunnissa politiikan rooli korostuu. Ylläpitovuokrassa huomioitavia kululajeja koskeva tiedonkulku nousi tärkeänä tekijänä esiin muutamissa kohdekunnissa. Vaikuttaa siltä, että tältä osin kyse on toimintakulttuuriin liittyvästä ominaisuudesta, joka ei sinänsä riipu kuntien koosta. Mahdollista on myös, että tiedot kululajeista olisivat saatavissa, mutta ne koetaan välttämättömäksi osaksi päivittäistä toimintaa, ja vaikutusmahdollisuuksia niihin ei ole mietitty. Tämä mahdollisuus on erityisen varteenotettava Vesilahden osalta, jossa kestävän kehityksen ohjelmia ei ollut käytössä. Kuntien välillä eroavaisuuksia oli myös sen suhteen millaiset käytännöt olisivat soveltuvia aikaisempien käytäntöjen aiheuttamien kokemusten vuoksi. Tätä ei kuitenkaan voida pitää täysin kunnan koosta riippuvaisena tekijänä. Selkeä trendi kunnissa vaikutti olevan kohti hallinnon keventämistä ja byrokratian vähentämistä. Isommissa kunnissa oli kuitenkin aikaisemmin kokeiltu selkeästi monimutkaisempia hallinnollis-taloudellisia ohjauskeinoja, kuten tulospalkkiojärjestelmiä. Yhteenvetona voidaan todeta, että kuntien välillä oli paljon eroja, mutta ei ole helppoa, eikä tämän tutkimuksen laajuuden osalta mahdollistakaan tehdä yleispäteviä yleistyksiä kuntiin liittyvistä ominaispiirteistä, jotka selkeästi puhuisivat tietynlaisten ohjauskeinovaihtoehtojen puolesta. Tässä tutkimuksessa on esitetty avauksia toimiviksi käytännöiksi kestävän kehityksen työllä säästyneiden

rahojen ohjaamiseksi koulujen käyttöön. Käytännöt voivat sinänsä toimia pohjana kokeilulle ja kehitystyölle, mutta aihe vaatii vielä vastaamista muutamaiin avoimiin kysymyksiin, kuten se minkälaisia mittareita kestävän kehityksen työlle tulisi asettaa. Kuntien tulisi toimia aktiivisemmin tällaisten kokeilujen luomiseksi. Seuraava vaihe voisi olla tässä tutkimuksessa esitettyihin ehdotuksiin perustuvat kokeilut kunnissa. Tällä tavoin olisi mahdollista avata uusia näkökulmia niihin kysymyksiin, jotka ehdotettujen käytäntöjen osalta jäivät vielä avoimiksi.

LÄHTEET

Clingermayer J.C. & Feiock R. (2001). *Institutional constraints and policy choice: an exploration of local governance*. Albany: State University of New York Press, 2001.

Doern G.B., (1981). *The nature of scientific and technological controversy in federal policy formation*. Ottawa: Science Council of Canada.

Feiock R. et al. (2008) *Policy Instrument Choices for Growth Management and Land Use Regulation*. Policy Studies Journal 2008. Vol. 36, Issue 3.

Goulder L. H. & Parry I. W. H. (2008). *Instrument choice in environmental policy*. Review of Environmental Economics and Policy 2008. Vol. 2, Issue 2.

Hall P.A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.

Hall P.A. (1988). *Policy paradigms, social learning and the state*. Washington, DC: International Political Science Association

Helsingin kaupungin Internet-sivut. (2010).

<http://www.hel.fi/hki/helsinki/fi/Palvelut/Koulutus+ja+opiskelu>

Helsingin kaupungin opetusviraston Internet-sivut, *Peruskoulut*. (2010).

http://www.hel.fi/wps/portal/Opetusvirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/opev/fi/Peruskoulut

Helsingin kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut. (2010).

http://www.hel.fi/wps/portal/Kiinteistovirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Kv/fi/Palvelu-+ja+toimitilat

Helsingin kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut, *Sisäinen vuokra*. (2010).
http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/ec0108004a1756ca9c60fc3d8d1d4668/sisainen_vuokra_2009_esite_print.pdf?MOD=AJPERES

Hood C. (1986), *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.

Hood C., (1983). *Using bureaucracy sparingly*. Public Administration 1983. Vol 61.

Howlett M. (2009). *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Policy Sciences 2009. Vol. 42, Issue 1.

Howlett M. et al. (2006), *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. Review of Policy Research, 2006. Vol. 23, Issue 1.

Howlett M. & Ramesh M. (1993) *Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience*. Policy Studies Review 1993. Vol. 12, Issue 1/2.

Howlett M. (1991). *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice*. Policy Studies Journal 1991. Vol. 19, Issue 2.

International Union for Conservation of Nature (IUCN), (2006). *The Future of Sustainability*. Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 2006.

Jacob M. (1996). *Sustainable development: a reconstructive critique of the United Nations debate*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Kaukajärven koulun Internet-sivut. (2010). <http://www.kaukajarvi.fi/>

Lascoumes P. & Legales P. (2007). *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. *Governance* 2007. Vol. 20, Issue 1.

Linder S. H. & Peters B. G. (1989) *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*. *Journal of Public Policy* 1989. Vol. 9, Issue 1.

Riihimäen kaupungin Internet-sivut. (2010). <http://www.riihimaki.fi/Riihimaki/>

Riihimäen perusopetuksen opetussuunnitelma. (2010).

<http://www.riihimaki.fi/Tiedostot/g2upndown/RIIHIM%C3%84KI/Rmkkoula/Rmkop/sit/OPS%2030.6.pdf>

Rose R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham: Chatham House Publishers.

Rose R. (1991). *What is lesson-drawing*. *Journal of Public Policy* 1991. Vol 11.

Rose R. (1988). *Comparative policy analysis: The program approach*. Teoksessa Dogan M., *Comparing pluralist democracies*. Boulder: Westview Press.

Sabatier P., (1988). *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences* 1988. Vol 21.

Sabatier P. (1987). *Knowledge, policy-oriented learning, and policy change*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1987. Vol 8.

Stavins R. et al. (1998). *The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy*. *Harvard Environmental Law Review* 1998. Vol. 22, Issue 2.

Stavins R. et al. (1997). *The Positive Political Economy of Instrument Choice in Environmental Policy*. *Resources for the Future* 1997.

Suomen Kuntaliitto, *Kuntien energiansäästösojimus laajenee energia- ja ilmastosojimuksesi.*(2010).

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;21975;21979;32332

Tampereen kaupungin Internet-sivut, *Perusopetus.* (2010).

<http://www.tampere.fi/koulutusjaopiskelu/perusopetus/koulut.html>

Tampereen kaupungin Tilakeskuksen Internet-sivut. (2010).

<http://www.tampere.fi/tilakeskus/>

Vesilahden kunnan Internet-sivut. (2010). <http://www.vesilahti.fi/>

Vesilahden kunnan opetussuunnitelma 1-2 vuosiluokille. (2010).

http://www.vesilahti.fi/sivistys_ja_vapaa-aika/opetus/opetussuunnitelma/vuosiluokat_1-2/

Väestörekisterikeskus (2010), *Kuntien asukasluvut aakkosjärjestyksessä 31.1.2010.*

[http://www.vrk.fi/vrk/files.nsf/files/D3B7ACAA43AB897C22576C800390091/\\$file/20100131.htm](http://www.vrk.fi/vrk/files.nsf/files/D3B7ACAA43AB897C22576C800390091/$file/20100131.htm)

World Commission on Environment and Development (WCED), (1987). *Our Common Future.* Oxford University Press.

4V-hanke. *Hankkeen lähtökohdat.* (2010). [http://www.4v.fi/4v-](http://www.4v.fi/4v-hanke/hanke/lahtokohdat)

[hanke/hanke/lahtokohdat](http://www.4v.fi/4v-hanke/hanke/lahtokohdat)

HAASTATTELUT

Tomi Aaltosen haastattelu 4.5.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Pekka Hapuojan haastattelu 1.4.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Johanna Honkanen-Rihun haastattelu 21.4.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Jari Ikolan haastattelu 1.2.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Veli-Matti Kanervan haastattelu 18.3.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Matti Kauppilan haastattelu 19.3.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Pertti Koiviston haastattelu 19.5.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Hannu Mattilan haastattelu 4.5.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Marja-Liisa Pentin haastattelu 16.2.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Tapani Pietilän haastattelu 19.3.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Ville Raatikaisen haastattelu 19.3.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Esa Santakallion haastattelu 6.5.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Kirsi Verkan haastattelu 10.4.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Tero Vuontisjärven haastattelu 21.4.2010, (nauhoite, Toni Paju).

Liitteet

I. HAASTATTELUJEN TEEMARUNKO

Alustavat kysymykset

- Kuinka ajankohtainen aihe kestävä kehitys on organisaatiossanne?
- Miten kestävä kehitys näkyy organisaationne toiminnassa?

1. Ohjauskeinoon liittyvät kysymykset

- Onko kestävä kehityksen työllä saatu säästöjä aikaan?
- Jos organisaatiossanne syntyy säästöjä jätahuollon, sähkölaskun, tai vesilaskun osalta niin mihin nuo säästyneet rahat ohjautuvat?
- Mitä pitäisi muuttaa jotta säästyneet rahat päätyisivät tulevaisuudessa teidän käyttöönne?
- Jos kestävä kehityksen työllä mahdollisesti säästyvät rahat palautettaisiin takaisin teidän käyttöönne, motivoisiko se edelleen tekemään kestävä kehityksen työtä?
- Mitä mieltä olette seuraavan ajatuksen toteuttamiskelpoisuudesta? Koulujen budjetteihin lisätään momentti kestävä kehitykselle, ja toteutuneiden säästöjen mukaan momentista siirretään rahaa luokkien käyttöön esimerkiksi opintoretkeä varten.
- Mitä ongelmia näet että tällaisessa järjestelyssä olisi?
- Mitkä tahot voisivat olla mukana päättämässä tästä asiasta kunnassanne/ Mitä tahoja tähän kysymykseen liittyy?

2. Organisaation toiminta

- Miten luonnehtisit koulutussektoria kunnassanne esimerkiksi uusien käytäntöjen mukaan tuomisen suhteen? Onko helppoa vai vaikeaa? Miksi?
- Miten uudet käytännöt opetustoimessa syntyvät? Esimerkiksi päätös lähteä mukaan Vihreän Lipun toimintaan.
- Minkälaisiksi koet omat mahdollisuutesi tuoda uusia käytäntöjä koulutuspuolen toimintaan?
- Kuinka hyvin koulutussektorin puolella toimivat ihmiset tuntevat toisensa kunnassanne? Kuinka tiivis koulutussektorin verkosto on?
- Koetko että tällä on vaikutusta mahdollisuuksiin tuoda uusia käytäntöjä opetustoimen toimintaan?

- Onko teillä olemassa hallinnollisia ohjauskeinoja tällä hetkellä käytössä organisaatiossanne kestävän kehityksen edistämiseksi? Millaisia?
- Onko käytössä mitään taloudellisia ohjauskeinoja? Millaisia?

3. Organisaation toimintakulttuuri

- Kuinka hyvin tunnet ihmisiä kuntanne muilta sektoreilta? Ovatko suhteet kyseisiin ihmisiin pääasiassa muodollisia vai epämuodollisia?
- Onko teillä yhteistyötä työasioihin liittyen muiden teknisen toimen/ opetusviraston kanssa? Jos on, voitko antaa esimerkin?

4. Ongelman konteksti

- Kuinka keskeiseksi tarpeeksi koet kestävän kehityksen edistämisen/ ympäristökasvatuksen koulussanne? Miten se priorisoituu muuhun toimintaan nähden?
- Kuinka pitkälle koet kestävän kehityksen edistämisen koulutussektorin ongelmaksi?
- Osaatko nimetä sektorin jonka vastuulle näkisit kestävän kehityksen pääasiassa sijoittuvan kunnallisessa organisaatiossa?
- Millaiset ohjauskeinot koet luontevimmiksi kestävän kehityksen edistämiseksi (esim. kestävän kehityksen ohjelmat, taloudelliset kannustimet säästävään toimintaan, joku muu)? Miksi?
- Kohdistuuko organisaatioonne paineita kehittää kestävän kehityksen opetusta/ ympäristökasvatusta?