

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Ilmastotyö Tampereen kaupunkiseudulla

Kuntien ja seudun toimenpiteet sekä niiden toteutuksen rajoitteet

Pro gradu -tutkielma

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelma

Marraskuu 2013

Ruus Tuusa

Tiivistelmä

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

TUUSA, RUUSU: Ilmastotyö Tampereen kaupunkiseudulla. Kuntien ja seudun toimenpiteet sekä niiden toteutuksen rajoitteet

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelman pro gradu -tutkielma, 88 sivua ja 2 liitesivua

Marraskuu 2013

Tutkimus käsittelee kuntien ilmastotyötä, ilmastonmuutokseen liittyvää seutuyhteistyötä sekä niiden rajoitteita Tampereen kaupunkiseudulla. Kaupunkiseudun kunnat ovat laatineet yhteisen ilmastostrategian vuonna 2010. Tutkimus on laadullinen empiirinen tutkimus, jonka aineisto hankittiin teemahaastatteluiden avulla huhti-kesäkuussa 2013.

Kuntien ilmastopoliittista toimijuutta ei ole tutkittu kovin paljon Suomessa, etenkin seutuyhteistyön näkökulmasta. Kuntien kokonaisvaltainen ilmastosuunnittelu perustuu vielä vapaaehtoisuuteen, ja ilmastonmuutos on tullut kuntien agendoille 2000-luvulla. Seutuja ja seutuyhteistyötä korostetaan kansallisessa politiikassa.

Tutkimukseni on uutta aihepiiriä kartoittava. Tutkin, mitä kunnat tekevät ilmastonmuutokseen liittyen ja miten ilmastoasiat on organisoitu kunnissa. Toiseksi tutkin, miten ilmastotyö on seudullisesti organisoitu ja mitä hyötyjä tai vaikeuksia seutuyhteistyöhön liittyy. Kolmas tutkimustehtävä on tunnistaa ja analysoida kunnalliseen ja seudulliseen ilmastotyöhön liittyviä rajoitteita Majonen (1989) päätöksenteon rajoitteen käsitteen sekä aiemman tutkimuksen avulla.

Kunnat ovat ryhtyneet toimiin etenkin energiatehokkuusasioissa, yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja liikennejärjestelyissä. Lisäksi uusiutuvaa energiaa ja ilmastovaikutusten huomioon ottamista hankinnoissa kehitetään. Ilmastotyön haasteena kunnissa näyttävät olevan työn organisointi ja vastuutus, hallinnonalojen yhteistyö ja integrointi sekä toimivaltakysymykset. Poliittinen tuki ja kuntien yleinen ilmastotietoisuus ovat myös tärkeitä, ja niissä on kehitytty viime vuosina.

Seudullista ilmastostrategiaa ja kuntien yhteisiä ilmastotavoitteita pidetään tärkeinä, jopa välttämättöminä etenkin suurissa rakenteellisissa kysymyksissä, joihin yksittäisen kunnan on vaikea vaikuttaa yksin. Seutuyhteistyö tuo etuja kuten asiantuntijuutta ja resursseja. Seutuyhteistyö ja ilmastonmuutoksen integrointi seudulla keskeisiin maankäytön ohjelmiin tuo ilmastotyölle painoarvoa ja konkreettisuutta, ja nostaa ilmastonmuutoksen profiilia kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntien välinen yhteistyö voi olla vaikeaa päätäntävällän menettämisen pelossa, mutta ilmastonmuutos tarjoaa melko hyvän yhteistyön aiheen, koska

ilmastonmuutoksen hillintä on kuntien jaettu tavoite. Ilmastomuutos näyttää kunnissa konkretisoituneen erityisesti seudullisten yhdyskuntasuunnittelun ohjelmien kautta. Ilmastostrategiaa ja sen tavoitteita pidettiin osin epäkonkreettisina ja niiden toteuttamiseen toivottiin tiukempaa ohjausta seututasolta.

Ilmastotyön rajoitteiden tutkiminen tarjoaa näkökulman siihen, miksi jotkin asiat ovat kunnissa ja seutuyhteistyössä helppoja ja toteuttamiskelpoisia ja toiset vaikeita. Aineistoni perusteella Tampereen kaupunkiseudulla ilmastotyön hallinnointiin liittyvät institutionaaliset rajoitteet ovat olennaisia. Eri hallinnonalojen, kuntien ja toimijoiden väliset toimivaltarajat vaikeuttavat ilmastotyötä. Ilmastomuutos on laaja kysymys, joka edellyttää instituutioiden ja toimintatapojen muuttamista ja ilmastomuutoksen integrointia eri politiikkoihin. Tampereen kaupunkiseudulla ilmastomuutos on osin integroitu kuntien ja seudun politiikkoihin, mutta monilta osin hallinnonalojen välinen yhteistyö ja ilmastotyön kokonaiskoordinointi on vähäistä.

Seudun tasolla keskeinen toimivaltakysymys on seutuhallinnon ja kuntien toimivaltaraja. Seutuhallinto seuraa ilmastotavoitteiden toteutumista, mutta kunnat valitsevat, mitä tekevät tavoitteet saavuttaakseen. Myös seudullisesta koordinoinnista oli epätietoisuutta kunnissa. Seutuhallinnolta odotetaan määrätietoisempaa ohjausta, mutta vapaaehtoisena suunnitelmana ilmastostrategia ei voi olla kovin velvoittava.

Poliittinen johtajuus ja ilmastotyölle myönteinen poliitikkojen ja viranhaltijoiden asenne tukee kunnallista ja seudullista ilmastotyötä. Ilmastoasenteet ja tietoisuus ovat kehittyneet viime vuosina, ja ilmastomuutos nähdään paikallisena asiana. Toisaalta selvempää poliittista johtajuutta toivottiin kunnissa. Seudun tasolla Tampere nähtiin ilmastotyön johtajana.

Resurssit vaikuttavat ilmastotyön toteutumiseen ja mahdollisuuksiin. Kunnilla on yleinen resurssipula. Lisäksi taloudellisia seikkoja pidetään hyväksyttävänä perusteena toiminnalle tai sille, ettei toimiin ryhdytä. Tiedon ja teknisen osaamisen puutteet vaikuttavat aiemmassa tutkimuksessa merkittävästi kuntien ilmastotyöhön, mutta omassa aineistossani niitä ei korostettu yhtä paljon.

Valtion ilmastopolitiikka ja tuki muodostavat kehyksen kuntien ilmastotyölle. Tampereen kaupunkiseudulla kansallisen ilmastopolitiikan painotukset vaikuttavat siihen, mihin toimiin on ryhdytty. Esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteissuunnittelun ja seudullisen tarkastelun sekä energiatehokkuuden korostaminen kansallisella tasolla on edistänyt niitä paikallis- ja seututasolla.

Ilmastomuutoksen kunnallisen ja seudullisen hallinnoinnin kysymykset ja edellytykset nousivat tutkimuksen aikana merkittävään rooliin, ja niihin kannattaa jatkossa syventyä vielä kattavammalla tutkimuksella. Seutuyhteistyötä kehitetään kaikkialla Suomessa, ja monet siihen liittyvät tavoitteet yhdistyvät ilmastomuutoksen hillintään. Seutuyhteistyö näyttää höllentäneen joitain usein paikalliseen ilmastotyöhön liittyviä rajoitteita. Seudut tarjoavat areenan kunnallisen ilmastotyön kehittämiseksi, koska monet toimet edellyttävät kuntaa laajempaa tarkastelua ja kuntien yhteistyötä.

Sisällys

1. Johdanto ja tutkimuskysymykset.....	1
1.1. Aiemmasta tutkimuksesta.....	1
1.2. Kunnat kansallisessa ilmastopolitiikassa.....	2
1.3. Kuntien ja seutujen ilmastostrategiat.....	4
1.4. Tutkimuskysymykset.....	7
2. Tampereen kaupunkiseutu ja seudullinen ilmastostrategia	8
2.1. Seutuistumisesta	8
2.2. Tampereen kaupunkiseutu ja ilmastostrategia.....	11
3. Paikallisen ilmastotyön rajoitteita.....	15
3.1. Käsitteenmäärittelyä	15
3.2. Aiemman tutkimuksen päätelmiä	18
4. Aineisto ja tutkimusprosessi	24
4.1. Teemahaastattelu ja haastateltavat.....	25
4.2. Analyysin kulku.....	28
5. Ilmastotyön organisointi kunnissa.....	29
5.1. Asenteet, tietoisuus ja ilmastoasian paikallistuminen	29
5.2. Ilmastoasiat strategioissa ja tavoitteissa	32
5.3. Vastuuttaminen ja toimialojen yhteistyö	35
6. Ilmastotyö eri toimialoilla	39
6.1. Energiatehokkuus	40
6.2. Uusiutuva energia	45
6.3. Yhdyskuntasuunnittelu	47
6.4. Liikennekysymykset.....	53
6.5. Hankinnat.....	56
6.6. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	58
7. Seutuyhteistyö ilmastokysymyksissä.....	59
7.1. Ilmastostrategian tavoitteet ja toimeenpano	59
7.2. Yhteistyön ja seudullisen ilmastostrategian etuja.....	62
7.3. Yhteistyön ja seudullisen strategian kriittisiä pisteitä	66
8. Johtopäätöksiä: kunnallisen ja seudullisen ilmastotyön rajoitteet	69
Lähdeluettelo	82
LIITE 1: Haastattelurunko	89

1. Johdanto ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni käsittelee kuntien omaa ja seudullista ilmastotyötä Tampereen kaupunkiseudulla. Kunnat tekevät merkittäviä ilmastomuutokseen vaikuttavia päätöksiä. Tutkimukseni lähtökohta on se, että kaupunkiseudun kunnat ovat hyväksyneet yhteisen ilmastostrategian vuonna 2010. Ilmastomuutoksen hillintä on keskeinen tavoite myös seudun muissa, etenkin yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyvissä, asiakirjoissa ja hankkeissa.

Tutkimusaiheeni on ajankohtainen, koska kuntiin kohdistuu lisääntyviä ilmastovelvoitteita ja tavoitteita suoraan kansalliselta ja ylikansalliselta tasolta. Toisaalta kuntien kokonaisvaltainen ilmastosuunnittelu perustuu ainakin vielä vapaaehtoisuuteen. Lisäksi kuntien seudullinen ilmastoyhteistyö liittyy osaltaan käynnissä olevaan paikallishallinnon rakenteen muutokseen ja seutuistumiseen.

1.1. Aiemmasta tutkimuksesta

Kuntien ilmastopolitiikan kokonaisuuteen keskittyvää tutkimusta ei ole vielä tehty kovin paljon Suomessa. Alue- ja paikallistasoa käsitellään ilmastomuutostutkimuksessa, mutta usein näkökulma on sektorikohtainen. Toisaalta saatetaan tarkastella tietyn alueen, kuten pääkaupunkiseudun, ilmastopäästöjä tai laatia alueellisia ja paikallisia ilmastomalleja ja -ennusteita. Kansallinen ja kansainvälinen ilmastopolitiikka sekä -tutkimus keskittyvät ilmastomuutoksen ja sen vaikutusten mallintamiseen globaalilla tasolla tai suuralueiden tasolla, valtiokohtaisiin päästövähennysvelvoitteisiin sekä ilmastomuutosta hillitseviin toimiin eri toimialoilla. Esimerkiksi ilmastomuutoksen vaikutuksia ja muutoksiin sopeutumista tietyssä toimintaympäristössä, systeemissä tai paikallistasolla on alettu tutkia vasta viime aikoina. (Swart ym. 2009, 66–73.)

Kuntaa kokonaisvaltaisena ilmastotoimijana ei kuitenkaan ole juuri tutkittu, huomioiden kokonaisvaltaisesti kunnan toimialat ja niihin kohdistuvat odotukset ja vastuut, sekä ilmastotoiminnan johtaminen ja organisoiminen kunnassa. Kuntien ilmastotoimijuus on melko uusia asia, ja kunnat ovatkin alkaneet esimerkiksi laatia ilmastostrategioita kiihtyvästi vasta viime vuosina. Kunnat tuodaan esiin kansallisessa ilmastopolitiikassa, mutta niille ei ole määritelty selvää roolia, eikä viranomaisten vastuunjako ole aina mietitty riittävästi (mm. Kokko 2012, 34–35).

Laajimmin (siis useimpia kuntia koskien) kuntien ilmastopolitiikan tai ilmastotyön ajankohtaista tilaa on selvittänyt Kuntaliitto, joka on tehnyt useita asiaan liittyviä kyselyitä, selvityksiä ja raportteja (erityisesti Savikko 2009/2010 ja Mattsson 2012 sekä mm. Kerkkänen & Savikko 2012). Osa niistä koskee kaikkia Suomen kuntia, osa Kuntaliiton koordinoimassa Kuntien ilmastokampanjassa tai muissa Kuntaliiton hankkeissa mukana olevia kuntia. Myös eri maiden kuntien ilmastotyötä on vertailtu. Vuonna 2012 julkaistiin Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin kuntien strategista ilmastotyötä vertaileva raportti (Lonkila 2012).

Akateemista tutkimusta suomalaisten kuntien ilmastopolitiikasta edustaa Anu Kerkkäsen väitöskirja vuodelta 2010, jonka yksi osatutkimus koskee ilmastokysymyksen hallintaa ja politisoitumista kunnissa. Aineistona tutkimuksessa on vuonna 2004 tehdyt Kuntaliiton koordinoimassa Kuntien ilmastokampanjassa mukana olleiden kuntien haastattelut. Kuntien ilmastokampanja on 1990-luvulla käynnistynyt kuntien ilmastoverkosto. Kerkkänen analysoi, minkälaisia merkityksiä ilmastopolitiikka paikallisesti saa sekä sitä, miten paikalliset ilmastopolitiikan toimintamahdollisuudet muotoutuvat. Lisäksi hän analysoi vapaaehtoisuuteen perustuvan Kuntien ilmastokampanjan tarjoamaa vaihtoehtoa verrattuna kansalliselta tasolta tuleviin velvoitteisiin perustuvaan paikalliseen ilmastopolitiikkaan. (Kerkkänen 2010, 81.)

Kuntien välinen yhteistyö ilmastonmuutoskysymyksissä on myös harvinainen tutkimuksen kohde. Yhteistyötä sivutaan jonkin verran Kuntaliiton selvityksissä, jotka kuitenkin keskittyvät yhteen kuntaan tai kunnan toimialaan. Pääkaupunkiseutu on harjoittanut yhteistä ilmastopolitiikkaa ensimmäisten seutujen joukossa. Kuntien yhteisen ilmastopolitiikan kehittymisestä on tehty kattava kuvaus (Kaasinen 2011). Se ei kuitenkaan juuri tarkastele ilmastotavoitteiden käytännön toimeenpanoa seutuyhteistyössä.

Lahden kaupunkiseudulla on tehty omaa tutkimustani läheisesti muistuttava haastatteluselvitys (Nupponen & Niemi 2011), jota käytän analyysin apuna. Lahden kaupunkiseudun kunnat ovat laatineet yhteisen ilmasto-ohjelman. Tutkimus käsittelee Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä. Se keskittyy maankäyttöön ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen kaupunkiseudulla ja kunnissa sekä siihen liittyvään kuntayhteistyöhön.

1.2. Kunnat kansallisessa ilmastopolitiikassa

Ilmastokysymys nousi kansainvälisen ja kansallisen ympäristöpolitiikan areenoille 1980- ja 1990-luvuilla. Erityisesti vuonna 1992 laadittu YK:n ilmastopöytäkirja ja sitä konkretisoiva Kioton pöytäkirja päästövähennystavoitteineen ovat vaikuttaneet kansallisvaltioiden

ilmastopolitiikkaan. Suomen näkökulmasta kansainvälinen ilmastopolitiikka konkretisoituu EU:n kautta, joka on aktiivinen ilmasto- ja energiapolitiikassa ja asettanut itselleen myös Kioton pöytäkirjaa tiukempia päästövähennystavoitteita. Suomi alkoi linjata systemaattisesti kansallista ilmastopolitiikkaansa 2000-luvun alussa kansallisilla strategioilla. (Hollo, Kuokkanen & Utter 2011, 8–9; 18–19, 36–44.) Kansallisia ilmasto- ja energiastrategioita on laadittu neljä sekä yksi sopeutumiseen keskittyvä strategia. Lisäksi vuonna 2009 hallitus julkaisi tulevaisuusselonteon ilmasto- ja energiapolitiikasta. (VNS 1/2001; VNS 5/2005; VNS 6/2008; VNS 28/2009; Marttila ym. 2005; VNS 2/2013.)

Suomessa ilmastonmuutos on liitetty erityisesti energiantuotantoa koskeviin kysymyksiin ja energiapolitiikkaan, kuten monissa muissakin maissa on käynyt (Kerkkänen 2010, 215). Toisaalta ilmastonmuutosta pidetään taloudellisena kysymyksenä. Tirkkosen (2000) mukaan tyypillistä on, että kansallinen ilmastopoliittinen keskustelu ja ilmastopoliittiset ratkaisut liittyvät siihen, miten kansainvälinen ilmastopolitiikka vaikuttaa kansallisvaltioiden omaan, erityisesti taloudelliseen, etuun. (Tirkkonen 2000, 129–131.) Ilmasto- ja energiakysymykset on liitetty suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuskuviin ja Suomen hyvinvointiin, kuten siihen, miten päästövähennykset ja teollisuuden rakennemuutos sekä energiaintensiivinen teollisuus yhdistetään. (Kerkkänen 2010, 139–143, 215–216.)

Kuntien roolia ilmastotoimijoina ei ole tarkkaan määritelty kansallisessa ilmastopolitiikassa. Kuntien ilmastopolitiikka muodostuu toisaalta kansainvälisten ja kansallisten sitovien sektorikohtaisten lakien noudattamisesta, toisaalta vapaaehtoisista toimista, kuten ilmastostrategian laatimisesta ja päästövähennystavoitteen asettamisesta. 2000-luku on tuonut mukanaan muutamia lainsäädännön muutoksia, jotka velvoittavat kuntia ottamaan ilmastonmuutoksen huomioon tietyillä sektoreilla. Lainsäädännön näkökulmasta nykyinen ilmastosääntely on melko pirstaloitunut. Ilmastonmuutosta koskevia muutoksia lainsäädäntöön on tehty EU:n direktiivien vaikutuksesta sekä kansallisesta aloitteesta. Vanhan lainsäädännön täydentäminen voi johtaa siihen, että laki sisältää jopa keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja että ilmastonmuutoksen kokonaishallinta yli toimialojen puuttuu. Lisäksi haaste on se, ettei eri viranomaisten ja hallinnon tasojen velvollisuuksia ja rooleja ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa ole kattavasti määritelty. (Kokko ym. 2012, 14, 34–35.)

Kansallisissa strategia-asiakirjoissa kuntien ja paikallistason merkitystä ilmastonmuutoksen hallitsemisessa korostetaan. Kuntien merkitys on noussut tärkeämmäksi kansallisissa ilmastostrategioissa 2000-luvun edetessä. Yhteistä kaikille kansallisille strategioille on se, että

kunnat nähdään erityisesti yhdyskuntarakenteen, maankäytön, asumisen ja liikenteen ohjaajina. Viimeisin kansallinen ilmasto- ja energiastrategia on julkaistu aivan hiljattain maaliskuussa 2013. Strategiassa kiinnitetään huomiota maankäytön, asumisen ja liikenteen elimäl-kysymysten lisäksi kuntien kestäviin ja energiatehokkaisiin julkisiin hankintoihin sekä energiankäytön vähentämiseen. (VNS 2/2013, 43–46.) Vuoden 2008 strategiasta alkaen kansallisessa ilmastopolitiikassa kehotetaan suuria kaupunkiseutuja ja maakuntia¹ laatimaan ilmastostrategia. Kehotus ei kuitenkaan ole sitova. (VNS 6/2008, 83–84.) Myös ilmasto- ja energiapoliittisessa tulevaisuusselonteko toistaa ilmastostrategian tavoitteen siitä, että kunnat laativat yhdessä ilmasto-ohjelman esimerkiksi seudullisesti. Siinä tulisi linjata ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. (VNS 28/2009, 143–145.)

Seututaso merkitys näyttää myös kasvaneen kansallisessa ilmastopolitiikassa. Seutuja, etenkin kaupunkiseutuja, painotetaan tärkeinä toimijoina joka ilmastostrategiassa edellistä enemmän. Ne liitetään etenkin mal-asioihin. Ohjauskeinoista mainitaan valtion ja kuntien vapaaehtoiset sopimusjärjestelmät: energiatehokkuussopimukset sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-aiesopimukset, jotka nekin kohdistuvat seututasolle. Toiseksi tuodaan esiin se, että kuntauudistus mahdollistaa ilmastoasioiden, esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheytyksen, laajemman tarkastelun. (VNS 2/2013, 43–46.)

1.3. Kuntien ja seutujen ilmastostrategiat

Kunnat ovat ryhtyneet ilmastosuunnitteluun 2000-luvulla. Kuntaliitto on selvittänyt vuosina 2009 ja 2011, miten moni suomalainen kunta tekee vapaaehtoista suunnitelmallista ilmastotyötä. Suunnitelmallista ilmastotyötä tekeväksi kunnaksi Kuntaliitto määrittelee sellaisen kunnan, joka on joko laskenut kunnan alueen kasvihuonekaasupäästöt, määritellyt päästövähennystavoitteet, tehnyt ilmastostrategian tai -ohjelman tai/ja valmistelee sellaista. (Savikko 2009/2010, 3–8.)

Vuonna 2009 suunnitelmallista ilmastotyötä teki noin kolmannes kaikista Suomen kunnista, vuonna 2011 jo noin 43 prosenttia. (Savikko 2009/2010, 3–8, 13–14; Mattsson 2012, 6.) Käytännössä kasvihuonekaasupäästöt lasketaan, päästövähennystavoitteet asetetaan ja ilmastostrategia tai -ohjelma laaditaan yleensä samalla kertaa. Ilmastostrategia on usein kunnan ilmastotyön kulmakivi. Vuoden 2011 lopussa yhteensä 115 kuntaa oli laatinut tai parhaillaan laati jonkinlaista ilmastostrategiaa tai -ohjelmaa. Päästövähennystavoitteiden

¹ Maakunnallisia ilmastostrategioita on arvioitu vuonna 2012, ks Sorvali 2012. Olen kuitenkin rajannut maakunnalliset strategiat tutkimukseni ulkopuolelle.

asettaminen ja ilmastostrategioiden laatiminen on kiihtynyt kunnissa 2010-luvulla: Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2007 valmistui viisi kunnallista ilmastostrategiaa, vuonna 2008 kymmenen, 2009 18, 2010 29 ja vuonna 2011 valmistui jo 35 strategiaa. Ilmastostrategiat ovat sisällöltään ja laajuudeltaan kuitenkin hyvin erilaisia esimerkiksi sen suhteen, mitä toimialoja ne kattavat, ottavatko ne huomioon kuntaorganisaation lisäksi alueen yritykset ja kotitaloudet, tai sen suhteen, käsittelevätkö ne vain hillintäkysymyksiä vai myös sopeutumisasioita. (Mattsson 2012, 7–8.)

Ehdottomasti yleisimmin kuntien ilmastostrategiat ja käytännön toimet liittyvät kyselyiden mukaan energiantuotantoon ja -käyttöön, esimerkiksi uusiutuvan energian lisäämiseen, energiatehokkuuteen ja energiansäästöön. Toiseksi yleisimpiä ovat yhdyskuntarakenteeseen sekä maankäytön ja liikenteen suunnitteluun liittyvät ilmastotavoitteet ja -toimet. Vuoden 2012 selvityksen mukaan myös julkisten hankintojen ilmastovaikutuksiin on alettu kiinnittää enemmän huomiota strategioissa. Myös kunnan rooli tiedon levittäjänä, aktivoijana ja henkilöstön sekä luottamushenkilöiden kouluttajana tulee esiin. Sopeutumiskysymykset huomioidaan yleisimmin maankäytön ja yhdyskuntatekniikan suunnittelussa sekä rakentamisessa, riskikartoituksissa ja yhdyskuntien toimivuuden turvaamisessa esimerkiksi tulvatilanteissa. (Mattsson 2012, 8, 12, 41.) Ilmastostrategioiden toimeenpano on vielä alussa, eivätkä kaikki kunnat ole tehneet systemaattista ilmastotavoitteiden toimeenpanosuunnitelmaa. On myös epätietoisuutta ja jopa epäilyksiä siitä, miten asetetut tavoitteet saavutetaan vai saavutetaanko lainkaan, miten onnistumista seurataan ja miten sitä mitataan. (Mattsson 2012, 17–20; Mattsson & Lonkila 2012, 47–48.)

Kuntien motiivit ryhtyä vapaaehtoiseen, suunnitelmalliseen ilmastotyöhön vaihtelevat. Yksi syy on kunnan aiempi aktiivisuus ympäristöasioissa, jolloin esimerkiksi Kuntien ilmastokampanjaan liittyminen ja päästövähennyssuunnitelman laatiminen voidaan nähdä luonnollisena, jopa imagoon kuuluvana. Jotkin kunnat ovat kokeneet päästövähennyssuunnitelman laatimisen tiedostamisprosessina, joka toi lisää tietoa ilmastonmuutoksesta, päästöistä sekä toimintamahdollisuuksista. Suunnitelma saattaa myös toimia yhteisen tahdon ilmauksena ja sitoumuksen osoituksena. Toisaalta ilmastostrategia saatetaan kokea epäkonkreettisena tai vain yhtenä suunnitelmana muiden joukossa. (Kerkkänen 2010, 182–186.)

Suhtautuminen ilmastonmuutokseen kuntakentässä ja kuntien vapaaehtoisen päästövähennyssuunnitelman laatimiseen vaihteli vuonna 2004. Kunnat näkivät ilmastonmuutoksen ja sen hillinnän usein velvollisuuden kehyksen kautta. Lisäksi tuotiin

esiin ilmastotavoitteiden edistämisen vaikeuksia. Toisaalta ilmastonmuutos saatettiin nähdä myös piristykseenä, ympäristötietoisuuden herättäjänä ja uusien toimintamallien innostajana. (Kerkkänen 2010, 230–231.) Ilmastonmuutosta pidetään nykyään kuntien tehtäviin kuuluvana asiana, mutta toisaalta monet muut asiat koetaan kunnissa usein tärkeämpinä. Pieni osa kunnista on sitä mieltä, ettei ilmastonmuutos kuulu kunnille koska niillä ei ole ilmastonmuutokseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviä. (Kerkkänen & Savikko 2012, 5–7.)

Kuntien näkökulmasta ilmastokysymyksen haltuunotto on haastavaa, koska ilmastonmuutos liittyy moneen toimialaan ja on ongelmana laaja ja monimutkainen. Joihinkin asioihin on helppo tarttua etenkin, jos niistä on myös esimerkiksi taloudellista hyötyä. Toisaalta ilmastonmuutos yhdistyy usein jo olemassa oleviin paikallisiin jännitteisiin, kuten kiistoihin liikennejärjestelmistä ja kaavoituksesta. Vuonna 2004 kunnat eivät olleet käyttäneet ilmastonmuutosta juuri lainkaan päätöstensä perusteluina, vaikka se olisi ollut mahdollista ja vaikka esimerkiksi energiansäästö olisi ollut päätöksen pääasiallinen tavoite. Ilmastoargumenttia ei siis pidetty vahvana tai merkityksellisenä tai sen yhteyttä konkreettiseen toimintaan ei nähty. (Kerkkänen 2010, 218.) Samankaltaisia tuloksia on myös viime vuosilta (Nupponen & Niemi 2011, 14).

Muihin Pohjoismaihin verrattuna suomalaiset kunnat eivät ole olleet kovin aktiivisia strategisessa ilmastotyössä. Loppuvuonna 2011 ja alkuvuonna 2012 lähetettiin Itämeren kaupunkien liiton koordinoimassa hankkeessa kaikkiin Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin kuntiin kysely ilmastonmuutokseen liittyvästä strategisesta työstä. Kyselyn perusteella ruotsalaiset ja etenkin norjalaiset kunnat ovat tehneet ilmastostrategian paljon suomalaiskuntia useammin. Ilmastostrategian pakollisuus vaikuttaa asiaan. Norja on ainoa vertailun maista, joissa kuntien täytyy laatia hillintäsuunnitelma, ja siellä lähes joka kunnalla onkin sellainen. Ilmastostrategia on tullut pakolliseksi vuonna 2010. Toiseksi, Suomessa paikallinen ilmastotyö lähtee selvityksen mukaan usein paikallisista lähtökohdista käsin ja perustuu vapaaehtoisuuteen (bottom up). Norjassa ja Ruotsissa puolestaan kunnallinen ilmastotyö on valtio-ohjattua, ja valtio tukee kuntia rahallisesti enemmän (top down). (Lonkila 2012, 11–16, 58–59; Dymén & Van Well 2012, 31.)

Vaikuttaa siltä, että seututaso merkitys ilmastokysymyksissä ja ilmastotoimijana on lisääntynyt myös kuntien mielestä 2000-luvulla samalla, kun seututasoa korostetaan kansallisessa politiikassa. Kerkkäsen aineistossa vuodelta 2004 kuntien välisen yhteistyön tarve tulee esiin lähinnä yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä, koska sitä on hankala käsitellä vain kunnan sisäisenä asiana (Kerkkänen 2010, 190–191). Viime vuosien kyselyissä selviää,

että kimmoke kunnallisen ilmastosuunnittelun aloittamiseen tulee yhä useammin seudullisen yhteistyön kautta. Ilmastostrategia laaditaan usein seudullisena yhteistyönä maakunnan tai seutukunnan laajuudessa. Esimerkiksi vuonna 2011 noin kolmannes vastaajista kertoi, että kimmoke kunnallisen ilmastotyön alkamiselle tuli seudullisen yhteistyön kautta (Mattsson 2012, 9). Seutuyhteistyötä tehdään yleisimmin maakunnan tai kaupunkiseudun laajuudessa. Toisaalta käytännön kuntayhteistyö on koettu vaikeaksi, koska kuntien toimintatavat ovat erilaisia, ja seutuyhteistyö voi olla raskasta. Seutuyhteistyöhön saatetaan suhtautua kielteisesti tai epäluuloisesti. Muun muassa kuntien kokoerot voivat vaikuttaa yhteistyön onnistumiseen. (Mattsson 2012, 8–10, 28–29, Savikko 2009/2010, 11–12; Kerkkänen 2010, 190–191; Vert. Airaksinen 2009.)

1.4. Tutkimuskysymykset

Tutkimuskohteekseni olen valinnut Tampereen kaupunkiseudun ja sen kahdeksan kuntaa. Seutu on pyrkinyt sisällyttämään ilmastonmuutoksen suunnitteluunsa, ja laati vuonna 2010 seudullisen ilmastostrategian.

Tässä tilanteessa on kiinnostavaa tutkia, miten seudun kunnat käytännössä ovat ottaneet ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen mukaan toimintakäytäntöihinsä. Miten ilmastoasiat on kunnan sisällä organisoitu, ja mitkä kysymykset ja toimialat ovat kunnissa keskeisimpiä tai toisaalta vaikeimpia? Toiseksi, on kiinnostavaa selvittää, miten kunnat edistävät ilmastotavoitteita yhteistyössä keskenään, esimerkiksi, minkälaisissa kysymyksissä kunnat tekevät yhteistyötä ja miksi. Lisäksi selvitän, minkälaisia mahdollisuuksia ja vaikeuksia kuntien ilmastoyhteistyössä nähdään. Käytän termiä *ilmastotyö* kuvaamaan kunnan ilmastonmuutokseen liittyviä toimenpiteitä ja tavoitteita.

Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat siis seuraavat:

1. Miten ilmastonmuutos on sisällytetty Tampereen kaupunkiseudun kuntien toimintaan, mitä kunnat tekevät, ja miten ilmastotyö on organisoitu kunnissa?
2. Minkälaista kuntien välinen seudullinen yhteistyö ilmastoasioissa on, ja mitä mahdollisuuksia ja vaikeuksia yhteistyöhön liittyy?

Koska tutkimusaiheeni on uusi ja vähän tutkittu, tutkimuksessani tärkeällä sijalla on kuntien ilmastopolitiikan ja yhteistyön kuvailu ja analysointi aiemman tutkimuksen avulla. Kaksi ensimmäistä tutkimustehtävää ovat siis pääosin deskriptiivisiä ja uutta aluetta kartoittavia. Pyrin kuvaamaan sitä, minkälaiseksi kuntien osin vapaaehtoisuuteen ja yhteisiin sopimuksiin,

osin ylempää tulevaan sääntelyyn perustuva ilmastotyö ja kuntien välinen yhteistyö on muotoutunut ja minkälaiset kysymykset ovat tällä hetkellä keskeisiä.

Toiseksi, analysoin aineistostani niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, miksi Tampereen kaupunkiseudun kuntien ilmastotyö on sellaista, mitä se tällä hetkellä on. Päätösten ja tavoitteiden toimeenpano tapahtuu aina tietyssä kontekstissa. Majone (1989) esittelee päätöksenteon analyysin välineinä toteuttamiskelpoisuuden sekä rajoitteiden käsitteet. Rajoitteet vaikuttavat kaikkiin päätöksiin ja valintoihin. Rajoitteiden tutkiminen auttaa ymmärtämään, mikä on toteuttamiskelpoista ja mikä ei todellisessa päätöksenteko- ja toimintatilanteessa tietyssä hetkenä. Rajoitteet voivat olla vaikkapa teknisiä, menetelmällisiä, taloudellisia tai poliittisia, sekä fyysisiä että aineettomia. Rajoitteet ovat joko tietoisesti valittuja tai tiedostamattomia ajattelutapoja, normeja ja käsityksiä. Jotkut rajoitteet tulevat ulkoa, toiset päätöksentekijä omaksuu itse. Toiset rajoitteet ovat vain lyhytaikaisia, toiset jatkuvia. Rajoitteet estävät joitain ratkaisuja, mutta mahdollistava toisia. (Majone 1989, 69–94.)

Sovellan rajoitteen ajatusta ja tutkin, mitkä ilmastotavoitteet vaikuttavat olevan kunnissa toteuttamiskelpoisimpia ja miksi, mitkä tavoitteet taas hankalampia, ja minkälaiset tekijät rajaavat ilmastotyötä. Tutkin ilmastotyön rajoitteita sekä kuntatasolla että seudullisen yhteistyön tasolla.

Kolmas tutkimuskysymykseni on:

3. Minkälaiset rajoitteet vaikuttavat kunnalliseen ja seudulliseen ilmastotyöhön?

2. Tampereen kaupunkiseutu ja seudullinen ilmastostrategia

2.1. Seutuistumisesta

Kuntien seututasoisen yhteistyön tiivistymisen taustalla vaikuttavat valtion seutu- ja kaupunkiseutu- ja korostava aluepolitiikka ja alueellistumiskehitys, jota EU on osaltaan edistänyt. EU säännönmukaisesti korostaa alueellistumista ja pyrkii vahvistamaan alueiden itsemääräämisoikeutta. Hirvosen (2002) mukaan syynä on ensinnäkin ajatus siitä, että kansallisvaltio ja sen rajat erottelevat alueita haitallisesti, joten alueet on mahdollisimman pitkälle vapautettava kansallisvaltioiden hallinnasta. Toiseksi EU perustelee kehitystä alueiden ja EU:n talouden vahvistumisella ja alueellisten voimavarojen yhdistämisellä, jotta

alue voi oma-aloitteisesti vastata alueiden väliseen kilpailuun ja globaaleihin virtauksiin. Ajatus on, että alueiden kehittymisen voimavarat ja kilpailutekijät ovat paikallisesti määrittäviä, joten niihin pitää myös alueellisesti vaikuttaa ja hyödyntää. Alueellistumisen yhteydessä tärkeä on monikeskisyiden ajatus. Sen mukaan erikokoisten kaupunkien sekä toisaalta maaseudun ja kaupungin on muodostettava verkostoja ja toimittava yhteistyössä paikallisten voimavarojen kokoamiseksi ja koordinoimiseksi. Verkostoajattelussa kuntien aktiivinen rooli verkostoissa ja yhteistyön muodostamisessa muiden toimijoiden kanssa on tärkeää. Alueellisten toimijoiden yhteistyön toivotaan vaikuttavan myönteisesti aluekehitykseen. Toisaalta seutu nähdään myös ideaalina aluerakenteena, johon tulisi pyrkiä. (Hirvonen 2002, 17–21, 32.)

Suomessa alueellistuminen ja monikeskisyys näkyvät valtion aluekehityshankkeissa 2000-luvulla. 2000-luvulla kuntien seudullista yhteistyötä on tiivistetty erityisesti peruspalveluiden sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua koskevissa kysymyksissä. 2000-luvun alussa hallitus käynnisti Aluekeskusohjelman, jossa tavoiteltiin kaupunkiseutujen elinvoiman tukemista ja kaupunkiseutujen verkoston luomista Suomeen. (Hirvonen 2002, 21.) Tampereen kaupunkiseudun ensimmäinen strategia laadittiin osana Aluekeskusohjelmaa (Tampereen kaupunkiseutu 2005). Samaan aikaan Aluekeskusohjelman kanssa käynnissä oli toinen samantyyppinen Seutukuntien tuki -hanke. Siinä kuntien välistä seutuyhteistyötä kehitettiin elinkeinopolitiikassa, peruspalveluissa sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelussa. (Airaksinen, Haveri & Vallo 2005, 7.) Seutujen kehittämistä perustellaan yhteistyöstä tulevien hyötyjen kautta, joita ovat esimerkiksi taloudelliset säästöt, peruspalveluiden saatavuuden ja laadun varmistaminen tai paremmat mahdollisuudet vastata kuntien toimintaympäristön muutoksiin (Hirvonen 2002, 21, 31, 64; Airaksinen, Haveri & Vallo 2005, 8-9).

Seudullisen yhteistyön tiivistymiseen liittyy kuntarakenteen muutos. Hallitus käynnisti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen – Paras-hankkeen – jota seuraa nykyinen kuntauudistus. Paras-hankkeessa 17 kaupunkiseutua velvoitettiin laatimaan suunnitelma maankäytön, liikenteen ja asumisen yhteensovittamisesta sekä palveluiden seudullisesta kehittämisestä (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007, 7 §). Tampereen seudun Paras-hankkeen mukainen seutusuunnitelma valmistui vuonna 2007, ja Paras-hanke tiivistä yhteistyötä kaupunkiseudulla.

Hallitus edistää alueellistumista ja kuntien seudullista yhteistyötä edelleen kaupunkipolitiikalla, jota toteutetaan muun muassa seutujen ja valtion välisillä vapaaehtoisilla sopimuksilla. Yksi sopimusmuoto on maankäytön, liikenteen ja asumisen MAL-aiesopimus,

jonka Tampereen kaupunkiseutukin on solminut valtion kanssa. Sopimuksen tavoitteena on ohjata ”maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuja yhdyskuntarakenteen tiivistymiseksi, kestävän kehityksen edistämiseksi sekä kaupunkiseudun toiminnallisuuden ja arjen sujuvuuden vahvistamiseksi” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 10).

Ilmastonmuutos on tullut osaksi valtion kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkiseutujen yhteistyötä. Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelman mukaan ilmastonmuutokseen varautuminen ja eheä yhdyskuntarakenne ovat kaupunkipolitiikan yksi keskeisistä teemoista. Juuri MAL-aiesopimus vaikuttaa olevan se kaupunkipolitiikan keino, jolla ilmastonmuutokseen reagoidaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 3, 9-10.)

Seutukehittämishankkeiden arviointien perusteella kunnat pitävät seutuyhteistyötä tarpeellisena, mutta yhteistyön kehittämien on usein vaikeaa. Jenni Airaksisen väitöskirja koskee Seutukuntien tuki -hanketta ja kunnallishallinnon uudistusta 2000-luvulla. Airaksisen mukaan seutuyhteistyö nähdään yleisellä tasolla hyväksi ratkaisuksi kuntien hallinnon ongelmiin ja kuntien kohtaamiin haasteisiin, mutta käytännön tasolla pelätään seutuyhteistyön ”nävertävän” kunnan tyhjäksi suomalaisten kuntien itsehallinnolle olennaisista vastuista ja tehtävistä. (Airaksinen 2009, 143–144, 166–170.)

Keskeisimpiä seutuyhteistyön vaikeuksia ovat pelko ja epäluulo kuntaliitoksia, paikallisten vaikutusmahdollisuuksien ja palveluiden menettämistä kohtaan, sekä suuren keskuskunnan ja muiden kuntien väliset jännitteet (Airaksinen 2009, 26–27, 102–105, 143–145; Mäntysalo ym. 2010, 209–212; Airaksinen, Haveri & Vallo 2005, 274–276). Toiseksi, seutuyhteistyö saattaa pysähtyä, kun suunnitteluvaiheesta olisi edettävä käytännön muutoksiin. Joissain kysymyksissä, kuten yhdyskuntarakenteen suunnittelussa tai elinkeinotoiminnassa, yhteistyö on helpompaa kuin vaikka peruspalveluissa, jolloin seinä voin nousta pystyyn. Kärjistäen, seutuyhteistyön tarve peruspalveluiden järjestämisessä on tunnustettu yleisellä tasolla, kunhan omaa kuntaa ei tarvitse muuttaa. (Airaksinen, Haveri & Vallo 2005, 265, 273–276; Airaksinen 2009, 108–109.)

Seutuyhteistyön kehittäminen ja alueellistuminen liittyvät hallinta-ajatteluun ja verkostohallintaan. Ne ovat kuitenkin haastavia kehitettäviä etenkin, jos kehittämisen ja rakenteiden uudistuksen tavoitteet eivät ole selviä. Airaksinen, Haveri ja Vallo (2005) havaitsivat, että verkosto- ja hallinta-ajattelu edellyttää rakennemuutoksia, mutta verkostot ja hallintakeskustelu voi näyttää epämääräiseltä, eikä välttämättä ole pystynyt kehittämään perinteistä kuntaa parempaa rakennetta. (Airaksinen, Haveri & Vallo 2005, 265–266.)

Airaksisen mukaan hallinta-ajattelulla ja verkostoilla on pyritty hallitsemaan sekavuutta ja saamaan hallinnon rakenteet ja toimintatavat sellaisiksi, jotka vastaavat paremmin uusiin haasteisiin. Käytännössä kuitenkin ”sekavuuden hallintaa tavoitteleva kehityssuunta onkin muuttunut hallinnan sekavuudeksi” (2009, 107–108). Verkostomaisuus on Airaksisen mukaan johtanut epäselviin vastuisiin ja velvollisuuksiin ja lisännyt hallinnon epäselvyyttä. (Airaksinen 2009, 107–111.)

2.2. Tampereen kaupunkiseutu ja ilmastostrategia

Tampereen kaupunkiseudun muodostavat Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Ylöjärvi, Orivesi, Pirkkala ja Vesilahti. Kaupunkiseudulla asuu noin 365 000 asukasta. Kunnista ehdottomasti suurin on Tampere, jossa asuu yli puolet seudun asukkaista: vuoden 2012 lopussa noin 217 000. Seuraavaksi suurimpia ovat Nokia, Ylöjärvi ja Kangasala 30 000–32 000 asukkaalla. Lempäälässä ja Pirkkalassa on väkeä 20 000 molemmin puolin, Orivedellä vajaa kymmenen ja Vesilahdella alle viisi tuhatta. (Tampereen kaupunki 2013.) Tampere sijaitsee melko lailla kaupunkiseudun keskellä, ja onkin yleistä puhua keskuskaupungista ja kehyskunnista.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat, ja laajemmin Tampereen seudun ja Pirkanmaan kunnat tekevät monenlaista yhteistyötä eri organisaatioiden ja hankkeiden kautta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän kautta järjestettyä kuntien yhteistyötä, sillä juuri seutuhallinto on laatinut kuntien yhteisen ilmastostrategian.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien nykymuotoinen seutuyhteistyö sai perustansa 2000-luvun puolessavälissä. Jo ennen sitä kunnat olivat tehneet yhteistyötä esimerkiksi maankäyttöön ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyen (Kangasniemi 2008, 43–44; Tampereen kaupunkiseudun yhteistyösuunnitelma... 2007; Anttonen, Jokinen & Leino 2008, 130). Vuosina 2004–2005 kunnat pyrkivät jäsentämään yhteistyötä seutustrategian laatimisen avulla, ja vuonna 2005 perustettiin Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (Tampereen kaupunkiseutu 2005; Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä 2005). Toinen seutustrategia julkaistiin vuonna 2011 (Tampereen kaupunkiseutu 2011).

Seutuyhteistyö perustuu itsenäisten kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Seutuhallinnon organisaatio vastaa lähinnä asioiden valmistelusta, mutta kuntayhtymä ei itsenäisesti tee päätöksiä. (Tampereen kaupunkiseutu 2013.) Seutuyhteistyön arvion mukaan Tampereen kaupunkiseudun yhteistyö on melko pitkälle kehittyntä ja kunnat ovat perustaneet yhteisiä

palveluorganisaatioita, kuten kuntayhtymän, mutta yhteistyö perustuu kuitenkin kuntienvälisyyteen. (Tampereen kaupunkiseutu 2012, 5–8.)

Tampereen kaupunkiseudulla seutuyhteistyö on johtanut seutuhallinnon lisäksi kahden kuntien yhteisen elimen perustamiseen: ne ovat elinkeino- ja kehitysyhtiö Tredea Oy, sekä yhteinen joukkoliikennelautakunta, joka perustettiin vuonna 2011. Vuonna 2014 se alkaa vastata kaupunkiseudun kuntien joukkoliikenteen järjestämisestä ja sen palvelutasosta. (Yhteistoimintasopimus 2010; Tampereen kaupunki 2013a.)

Kunnilla on myös sellaisia organisaatioita tai yhteistyömuotoja, jotka eivät liity varsinaisesti kaupunkiseudun kuntayhtymään. Vakiintunutta yhteistyötä tehdään esimerkiksi jätehuoltoasioissa Pirkanmaan Jätehuollon kautta. Lisäksi Tampereen kehyskunnat ovat perustaneet esimerkiksi yhteisen Kuntien Hankinatapalvelut Oy KuHan, joka tarjoaa kunnille hankintapalveluita. Joillain kunnilla on yhteisiä viranomaisia. Yhteistyötä tehdään myös erilaisissa projekteissa ja hankkeissa. Yhteistyön eri muotoja käsitellään tässä tutkimuksessa sen perusteella, mitä haastattelut tuovat esiin.

Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyössä on kolme painopistettä: maankäyttö, asuminen ja liikenne; palvelut; sekä elinkeinot ja osaaminen. Seudun tasolla on näihin teemoihin liittyviä työryhmiä, jossa kuntien edustajat keskusteleval ja valmistelevat yhdessä linjauksia ja yhteisiä hankkeita, joita kunnat toteuttavat. (Tampereen kaupunkiseutu 2011; Tampereen kaupunkiseutu 2013.)

Maankäyttöön ja liikenteeseen liittyvä yhteistyö on kehittynyt seudulla melko pitkälle, ja sitä pidetään edistyksellisenä verrattuna muihin seutuihin (Tampereen kaupunkiseutu 2012, 12; Ruokolainen & Kolehmainen 2010, 8). Kaupunkiseudun kunnat ovat tehneet jonkinlaista kaavoitukseen liittyvää yhteistyötä jo ainakin 1970-luvulta alkaen, ja esimerkiksi ensimmäinen seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laadittiin 1990-luvun lopussa (Kangasniemi 2008, 43–44; Leino ym. 2008, 68).

Vuonna 2010 julkaistiin seudun yhdyskuntasuunnittelun hankekokonaisuus, johon seudullinen ilmastostrategia liittyy. Tässä hankekokonaisuudessa keskeisellä sijalla on seudun maankäytön rakennemalli, joka linjaa seudun keskustojen ja liikenteen kehittämistä sekä asumisen ja työpaikka-alueiden sijoittumista. Lisäksi rakennetta tarkastellaan palveluiden järjestämisen ja ilmastonmuutoksen kannalta. Rakennesuunnitelmaan kytkeytyivät kiinteästi ilmastostrategian lisäksi seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, asuntopoliittinen

ohjelma ja palveluverkkoselvitys. (Tampereen kaupunkiseutu 2010–2010c; Nieminen ym. 2008.)

Seutu on solminut valtion kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-aiesopimuksen, jonka avulla seutu edistää yhteistä yhdyskuntasuunnittelun kehittämistä ja toteuttaa valtion aluepolitiikkaa sekä kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteita. Sopimuksen yksi yleistavoite on ilmastomuutoksen hillintä ja energiatehokkuuden edistäminen. (Tampereen kaupunkiseudun ja valtion välinen..., 3–8.) Seudun kunnat ovat myös päättäneet yhdessä rajoittaa rakentamista asemakaavan ulkopuolisille alueille yhteisillä hajarakentamisen periaatteilla, ja ohjata rakentamista kyliin ja keskuksiin. Tosin ilmastomuutosta ei mainita rajoitteiden motiivina. (Tampereen kaupunkiseutu 2012a.)

Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön kehittyminen ja yhdyskuntasuunnitteluun ja kaavoitukseen liittyvän yhteistyön merkitys muistuttaa Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittymistä. Lahden kaupunkiseudun kunnat perustivat yhteisen yhdyskuntasuunnittelun työryhmän jo 1970-luvulla, ja 2000-luvulla perustettiin useita muita seudun yhteisiä toimielimiä. Myös yhteinen maankäytön rakennemalli on laadittu, ja yhteinen ilmasto-ohjelma julkaistiin vuonna 2009. Nupposen ja Niemen (2011) havaintojen mukaan kuntien pitkä yhteistyö maankäytössä on mahdollistanut uudenlaisen yhteistyön aloittamisen, esimerkiksi yhteisten liikenneratkaisujen suunnittelun. (Nupponen & Niemi 2011, 14–15, 21–27.)

Kun tarkastellaan Tampereen kaupunkiseudun yhteistyötä ohjaavia suunnitelmia, ilmastomuutos näyttää kohonneen yhteistyöhön erityisesti fyysisen rakenteen ja järjestelmien, käytännössä yhdyskuntasuunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun kautta haltuun otettavana kysymyksenä, jonka rinnalle ovat kohonneet energia- ja energiatehokkuuden kysymykset (ks. Tampereen kaupunkiseutu 2005 ja 2011; Tampereen kaupunkiseudun yhteistyösuunnitelma... 2007; Tampereen kaupunkiseutu 2010a; Tampereen kaupunkiseudun ja valtion välinen...). Toisaalta fyysisen rakenteen ja liikennejärjestelmän kehittäminen liittyy läheisesti seutuyhteistyön muihin osa-alueisiin: palveluiden ja yritystoiminnan kehittämiseen ja sijoittamiseen.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat päättivät vuonna 2008 ryhtyä laatimaan seudullista ilmastostrategiaa osana yhdyskuntasuunnittelun hankekokonaisuutta (Tampereen kaupunkiseutu 2010). Strategia hyväksyttiin vuonna 2010. Ilmastostrategiassa asetetaan

seudullinen päästövähennystavoite ja toimintavisio, sekä seitsemän eri osa-aluetta koskevaa osavisiota. Päävisio kuuluu seuraavasti (s. 13):

Tampereen kaupunkiseutu on Suomen kärkitasoa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. Päästöjen vähennys vuonna 2030 on vähintään 40 % vuoden 1990 tasosta asukasta kohden laskettuna, jonka lisäksi tavoitteena on pyrkiä 30 % kokonaisvähennykseen. Seudun kuntien toimintatavoissa kehitetään ilmastovaikutusten arviointia ja -hallintaa. Ilmastoa säästävää kansalaistoimintaa tuetaan.

Lisäksi osavisioiden asetetaan seuraavia tavoitteita (s. 13):

Liikennevisio: Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet ainakin 20 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta. Liikenteen ja maankäytön ratkaisut on sovitettu yhteen. Joukkoliikenteen kulkutapaosuus on 25 %. Jalankulun ja pyöräilyn kulkutapaosuus on 25 %.

Maankäyttövisio: Uusi asutus sijoittuu ensisijaisesti kävely- ja joukkoliikennevyöhykkeille. Ei merkittävää rakentamista autoriippuvaisille alueille. Keskimääräinen matkatuotos laskee. Päivittäiskaupan ja julkiset peruspalvelut sijoitetaan yhdyskuntarakenteen sisälle ja ne ovat saavutettavissa ilman omaa autoa.

Rakennusvisio: Uudet rakennukset ovat energiatehokkuudeltaan A-luokkaa. Matalaenergiarakentaminen yleistyy. Seudulla on määritelty yhteinen laatutase uudis- ja korjausrakentamisessa.

Energiatehokkuus- ja sähkönkulutusvisio: Sähkönkulutus asukasta kohti on kääntynyt laskuun. Energiatehokkuus on parantunut nykytilasta 30 % vuoteen 2020 mennessä.

Hankinta-, kulutus ja jätevisio: Seudun jätehuolto- ja jätevesiratkaisuissa valitaan ilmastollisesti tehokkaat ratkaisut. Energiatehokkuus ja vähäpäästöisyys ovat tärkeitä hankintakriteerejä kaikissa hankinnoissa 2015 mennessä.

Energiantuotannon visio: Seutu on edelläkävijä uusiutuvan energian hyödyntämisessä. Kuntien ostamasta sähköstä on vuonna 2015 vähintään 60 % uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä.

Elinkeino- ja osaamisvisio: Seutu on edelläkävijä energiatehokkuuden kehittäjänä, valmistajana ja hyödyntäjänä. Seutu tukee yritysten markkinoille pääsyä demonstraatio- ja pilottihankkeilla. Yhteistyö oppilaitosten kanssa on tiivistä.

Suurin osa ilmastostrategian tarkemmista toimenpiteistä liittyy kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen eli ilmastomuutoksen hillintään. Strategiassa ei ole erillistä sopeutumisvisiota, mutta joitain sopeutumistoimia on kirjattu ylös. Suurin osa sopeutumistoimenpiteistä liittyy kaavoitukseen ja rakentamiseen (s. 34–36).

Ilmastostrategian tavoitteiden toimeenpanoa varten perustettiin seudullinen seurantaryhmä ja seudullisia toimeenpanosuunnitelmia on laadittu vuodesta 2011 alkaen. Aluksi seurantaryhmä koostui seudullisten toimialakohtaisten työryhmien edustajista. Lisäksi mukana oli esimerkiksi aluehallinnon, tutkimuslaitosten ja seudun elinkeinoyhtiön edustajia. Jokaisesta kaupunkiseudun kunnasta ei ollut edustajaa, tosin seutuyhteistyöryhmien jäsenet tulevat toki kunnista. Vuonna 2013 päätettiin muuttaa strategian seuranta siten, että joka kunta nimittää erikseen tahon, joka vastaa ilmastostrategiasta kunnassa. Lisäksi vuosittain on tarkoitus järjestää kuntien päättäjille ja luottamushenkilöille laajempi energia- ja ilmastofoorumi, joka

seuraa ilmastotavoitteiden toteutumista. (Seutuhallinnon haastattelu; Tampereen kaupunkiseutu 2011a; 2012b–c; 2013a)

Ilmastostrategiaa on tarkoitus panna toimeen integroimalla ilmastonmuutos muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä kunnallisella että seudullisella tasolla. Tärkeitä integroinnin kohteita ovat yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät seudulliset ohjelmat sekä teknisiin palveluihin liittyvä yhteistyö. Haastatteleman seudullisen ilmastostrategian seurantatyöryhmän sihteerin ja esittelijän mukaan seutuhallinnon rooli on lähinnä seurata ilmastostrategian toteuttamista sekä pitää asiaa esillä seutuhallinnon omissa työryhmissä, seutuvaltuustossa sekä yksittäisissä kunnissa. Seutuhallinto voi myös toimia aloitteentekijänä esimerkiksi yhteisen hankkeiden käynnistämisessä. Kunnat itse päättävät käytännössä, miten toteuttavat strategiaa.

Sen lisäksi, että ilmastotavoitteita pyritään integroimaan eri toimialoihin kunnissa ja seuduilla, on seudulla käynnistetty joitain erillishankkeita ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Hankkeet liittyvät lähinnä energia-asioihin, esimerkiksi uusiutuvan energian pilotointiin sekä energiatehokkuuteen rakentamisessa ja rakennusten käytössä. (Seutuhallinnon haastattelu; Tampereen kaupunkiseutu 2011a; 2012b–c; 2013a.)

3. Paikallisen ilmastotyön rajoitteita

3.1. Käsitteenmäärittelyä

Analysoin kuntien ja seudun ilmastotyötä siitä näkökulmasta, mitkä asiat etenevät ja mitä syitä niiden etenemiseen on löydettävissä. Sovellan Majonen (1989) toteuttamiskelpoisuuden ja päätöksenteon rajoitteiden käsiteitä.

Toteuttamiskelpoisuuden (feasibility) ja päätöksenteon rajoitteiden (constraints) tutkiminen pyrkii selittämään sitä, miksi tietty päätös on tehty ja tietty toimintatapa valittu sen sijaan, että jokin toinen olisi tullut valituksi. Toteuttamiskelpoisuusanalyysin avulla voidaan tarkastella, mitkä asiat rajaavat toimintamahdollisuuksia ja niiden valintaa, sekä minkä tyyppisiä rajoitteet ovat: voidaanko niitä esimerkiksi höllentää tai muuttaa, vai ovatko ne enemmän tai vähemmän kiveen hakattuja ainakin juuri tällä hetkellä. Majonen mukaan usein kiinnitetään huomiota ainoastaan mitattaviin rajoitteisiin, kuten resursseihin tai teknisiin ominaisuuksiin, ja jätetään huomiotta instituutioihin, institutionalisointeihin käytäntöihin tai ajatusmalleihin liittyvät rajoitteet tai poliittiset rajoitteet. Ne kaikki kuitenkin vaikuttavat siihen, minkälaisia

päätöksiä teemme, ja niitä kaikki voidaan tietyissä oloissa muuttaa tai höllentää. (Majone 1989, 69–79.)

Optimaalisessa, rationaalisessa päätöksentekotilanteessa voidaan valita lopputuloksen kannalta optimaalisin ja tehokkain ratkaisu. Joka päätöksentekotilanteessa tulee kuitenkin vastaan ratkaisuvaihtoehtoja, joita ei ole mahdollista toteuttaa syystä tai toisesta, eivätkä kaikki mahdollisuudet tule edes esiin. Taloudellisesti tai teknisesti paras ratkaisu ei ole välttämättä toteuttamiskelpoinen. Majonen näkökulma päätöksentekoon on käytännöllinen siinä mielessä, että hänen mukaansa usein hyödyllisempää kysyä, mitä ei ole mahdollista tehdä ja miksi, kuin tutkia sitä, mikä on mahdollista. Kannattaa siis kiinnittää huomiota mahdottomuuksiin, tai vaihtoehtoihin, jotka jostain syystä vaikuttavat mahdottomilta, ja kysyä, mikä tekee vaihtoehdosta mahdottoman. Ongelmat eivät yleensä ole ratkaisemattomia tai toimintavaihtoehdot mahdottomia universaalisti, vaan tiettyjen olosuhteiden ja rajoitteiden vallitessa, tietyinä historiallisena hetkenä. (Majone 1989, 69–72.)

Olemme rajoitteiden ympäröimiä. Ilman niitä rajoitteita maailma olisi ennustamaton ja kaoottinen, eikä toimintaa voisi suunnitella. Monia rajoitteita emme edes huomaa, koska ne ovat sisäänrakennettuja ajatteluumme ja toimintaamme. Myös vakiintuneet toiminta- ja ajattelukäytännöt määrittelevät sitä, minkälainen ajattelu tai toiminta vaikuttaa mahdolliselta. Monet toimintaa ohjaavat rajoitteet ovatkin huomaamattomia, ja niiden olemassaolon voi huomata vasta kun ne kyseenalaistetaan. Rajojen tunnustelu ja koettelu mahdollistaa oppimisen ja uusien toimintamahdollisuuksien löytämisen. (Majone 1989, 72–76, 92–93.)

Päätöksentekotilanteessa on tunnettava toimintaympäristö, jossa päätös tehdään ja pannaan toimeen, jotta voidaan arvioida sitä, mikä on toteuttamiskelpoista ja mikä ei. Esimerkiksi julkisen politiikan analyysissä on tärkeää tuntea hallinnon rakenteet ja ne rajoitteet, jotka ovat olennaisia päättäjän toimintaympäristössä. (Majone 1989, 80–81.)

Majone ei tarjoa tyhjentävää kuvausta päätöksenteon rajoitteista, mutta tunnistaa joitain tyyppisiä. Rajoitteet tai estävät tekijät voivat olla vaikkapa teknisiä, menetelmällisiä, taloudellisia tai poliittisia, sekä fyysisiä että aineettomia. (Majone 1989, 69–72.) Esimerkiksi teknisessä mielessä yksityisautoilun rajoittaminen ja joukkoliikenteen laajentaminen joka paikkaan olisi mahdollista ja vähentäisi varmasti päästöjä. Näin ei kuitenkaan tehdä. Toimintavaihtoehto on poliittisesti, taloudellisesti ja kunnan toimivallan kannalta hankala eikä siis ole toteuttamiskelpoinen, ainakaan nykyisessä tilanteessa.

Toisaalta rajoitteita on mahdollista tyypitellä sen mukaan, voiko niihin vaikuttaa vai ei. Tämä on ehkä tärkein rajoitteiden jaottelutapa. Majone nimittää objektiivisiksi sellaisia rajoitteita, jotka on niin sanotusti annettu ulkoa päin ja joita päätöksentekijä ei valitse. Tällaisia rajoitteita ovat esimerkiksi fyysiset ja tekniset rajoitteet, lainsäädäntö, ja resurssit. Useimpiin niistä voi tietenkin vaikuttaa pitkällä tähtäimellä. Itse aiheutetuiksi rajoitteiksi Majone määrittelee sellaiset, jotka päätöksentekijä itse valitsee noudatettavikseen ja joihin hän sitoutuu. Itse valittuja rajoitteita ovat esimerkiksi heuristiset rajoitteet, jotka koskevat ongelman käsittelyn tapoja, menetelmiä ja taustaoletuksia. Jotta ongelmasta voidaan siirtyä ratkaisuun, on päätettävä, mitkä asiat hyväksytään faktoiksi. (Majone 1989, 82–84.)

Yksi suuri ryhmä itse valittuja rajoitteita ovat kulttuuriset normit, käsitykset, käyttäytymistavat, hiljaiset sopimukset ja niin edelleen, joiden olemassaoloa ei välttämättä huomaa ennen kuin ne kyseenalaistetaan. Jotkut itse valitut rajoitteet vaikuttavat tai otetaan käyttöön vain tietyksi ajaksi tai tiettyä tarkoitusta varten, esimerkiksi sopimusehdot. Jotkut rajoitteet omaksutaan toistaiseksi, esimerkiksi hallinnolliset toimintatavat. (Majone 1989, 82–84.)

Instituutiot ovat keskeisiä itse valittuja rajoitteita. Etenkin hallinnon päätöksenteossa ne ovat erittäin tärkeitä – voi sanoa, että koko hallinto koostuu institutionalisoituneista rajoitteista, kuten laeista ja sääntelystä, toiminta- ja päätöksentekoproseduureista ja toimivaltakysymyksistä. (Majone 1989, 95.)

Kolmas tapa tyypitellä rajoitteita on tarkastella niiden kestoa. Päätöksenteon olosuhteet, ongelmat ja päätöksenteon rajoitteet muuttuvat ajan myötä. Jotkin rajoitteet voivat kadota. Tietenkin ajan myötä kehittyä myös uusia rajoituksia. Esimerkiksi toimeenpanovaiheessa tulee usein esiin rajoitteita, joita päätöksentekovaiheessa ei tultu ajatelleeksi. Jotkin rajoitteet ovat vain lyhytikäisiä, kun taas toiset pidempiaikaisia. Toisaalta myös ne, esimerkiksi instituutiot, teknologia ja niin edelleen, muuttuvat vaikkakin hitaasti. (Majone 1989, 86–87.)

Neljäs kysymys on se, onko rajoite deterministinen vai ottaako se huomioon eri tilanteita. Esimerkiksi ympäristönormit voivat olla joustavampia yllättävissä tilanteissa. Majonen mukaan useimmat politiikan analyysiin liittyvät rajoitteet ovat joustavia, koska kaikkia tilanteita ei tunneta etukäteen ja päätöksentekoon sekä tulevaisuuteen liittyy epävarmuutta. Ei voida tietää, onko rajoite ja valittu toimintatapa kaikissa tilanteissa hyödyllinen vai ei, tai mitä vaikutuksia päätöksenteolla eri tilanteissa on. Siksi joustavuus ja joustavat toimintanormit

ovat hyödyllisiä. Suuren epävarmuuden vallitessa saattaa olla hyödyllistä lykätä päätöksentekoa. (Majone 1989, 83.)

3.2. Aiemman tutkimuksen päätelmiä

Erittelen seuraavaksi suomalaisessa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa havaittuja paikalliseen ilmastotyöhön vaikuttavia seikkoja. Keskityn ensisijassa toimeenpanoon liittyviin rajoitteisiin kunnan kannalta, enkä paneudu esimerkiksi ilmastotavoitteiden asettamisen haasteisiin. Monet niihin liittyvistä rajoitteista ovat toki samoja. Tutkimuksissa käsitellään voittopuolisesta paikallisen ilmastotyön ongelmia ja vaikeuksia, eli rajoitteisiin otetaan negatiivinen näkökulma. Rajoite voi kuitenkin olla myös edistäjä tai mahdollistaja.

Usein pelätään, että ilmastokysymys jää muiden, tärkeämpien asioiden jalkoihin. Ilmastoasian paikallistamisessa ja konkretisoimisessa voi auttaa se, että ilmastoasia on saatu kytkettyä positiivisesti johonkin paikallisesti tärkeään asiaan ja voidaan korostaa ilmastotoimien sivuetuja (Betsill 2001, 404; Allman, Felming & Wallace 2004, 282).

Ilmastonmuutos voi vaikuttaa epämääräiseltä ja hankalasti konkretisoitavalta asialta paikallistasolla (Kerkkänen 2010, 204–205; Betsill 2001, 398). Suomalaisten kuntien kohdalla epämääräisyys oli yksi kolmesta tärkeimmästä kunnan ilmastopolitiikkaan vaikuttavista tekijöistä vuonna 2004. Kunnan tai virkamiehen voi olla hankala nähdä oman toiminnan yhteyttä ilmastomuutokseen tai sitä, miten ilmastomuutos tulisi kytkeä osaksi esimerkiksi ympäristötoimen arkipäiväistä työtä, vaikka olisikin periaatteessa tiedossa, miten ilmastopäästöjä aiheutuu. Ilmastokysymys on epämääräinen ja vaikeasti hallittavissa, koska se liittyy niin moneen kunnan toimialaan. Siihen liittyy myös monia tiedon ja sen hankkimisen vaikeuksia. (Kerkkänen 2010, 204–205.)

Tietoon liittyvät vaikeudet ovat tutkimusten mukaan yleisiä. Ilmaston muuttumista, kasvihuonekaasupäästöjä ja niiden vähentämistä tai sopeutumistoimia ja niiden vaikutuksia koskevaa paikallista ja luotettavaa tietoa ei välttämättä ole tai sitä on vaikea hankkia ja soveltaa. Ilmastonmuutokseen liittyy paljon epävarmuutta ja ennusteet sekä laskelmat ovat monimutkaisia. Niiden käyttö ja laatiminen vaatii erityisasiantuntemusta ja teknistä osaamista. (Bierbaum ym. 2013, 383–385; Betsill 2001, 399–401; Amundsen, Berglund & Westskog 2010, 284–285; Pitt & Randolph 2009, 849–850; Kerkkänen 2010, 205; Yalçın & Lefèvre 2012, 110.) Toiminnan hyötyjä on myös vaikea konkretisoida ja perustella, koska tämänhetkisten ratkaisujen vaikutukset nähdään vasta pitkän ajan kuluttua eikä ole aina selvää, vähenevätkö kasvihuonekaasupäästöt oikeasti vai eivät ja miten paljon (Kerkkänen 2010,

204–205). Sekin on epäselvää, vähenevätkö päästöt hillintätoimien seurauksena, vai onko vähenemiseen jokin muu syy (Yalçin & Lefèvre 2012, 113). Vaikka kunta olisi laatinut kunnianhimoisen ilmastosuunnitelman, kunnilla on epäilyksiä ja epäselvyyttä siitä, saavutetaanko asetetut tavoitteet ja miten (Mattsson 2012, 17–20; Yalçin & Lefèvre 2012, 112). Yksin ongelma on se, miten toteutumista mitataan ja miten tuloksia tuodaan esiin (Yalçin & Lefèvre 2012, 112). Kunnat eivät välttämättä tiedä myöskään, minkälaisia kustannuksia tai säästöjä ilmastotavoitteista syntyy. Kunnat haluavatkin yleisesti ottaen lisää tietoa tarvittavista toimenpiteistä. (Mattsson 2012, 24–25, 31–33; Kerkkänen & Savikko 2012.) Tietoon ja sen käyttämiseen liittyvät puutteet ja vaikeudet liittyvät usein etenkin ilmastotyön aloitusvaiheeseen (Pitt & Randolph 2009, 855).

Resursseja tai niiden puutetta pidetään kriittisenä tekijänä paikallisten ilmastotoimien toteutumisen kannalta. Ongelma tiivistyy usein siihen, mistä saada rahoitusta ilmastosuunnitelman tekemiseen ja toimeenpanoon. Tukea, yleensä rahoitusta, mutta myös tietoa ja teknistä tukea, kaivattaisiin erityisesti valtiolta. Myös työajasta ja työntekijöistä on pulaa. (Allman, Fleming & Wallace 2004, 281; Yalçin & Lefèvre 2012, 108, 113; Lonkila 2012, 13–16; Savikko 2009/2010, 29–31; Mattsson 2012, 31–33; Kerkkänen & Savikko 2012.) Kerkkänen (2010) toteaa, että virkamiesten kiire ja työnpaljous sekä resurssipula olivat yleisin kuntien ilmastotyöhön vaikuttava tekijä kymmenen vuotta sitten. Viranomaisen lukuista lakisääteiset tehtävät tulevat ennen vapaaehtoista ja ylimääräistä, kuten Kuntien ilmastokampanjaa. Etenkin pienissä kunnissa ympäristöhallinnon työntekijät ovat hyvin kuormitettuja. Kerkkäsen tutkimassa Kuntien ilmastokampanjassa kunnat ovat nimenneet yhteyshenkilön, mutta hekään eivät välttämättä ehtineet lainkaan miettiä ilmastotavoitteiden toteuttamista. (Kerkkänen 2010, 200–204, 213 vertaa mm. Pitt & Randolph 2009, 851–853; Bierbaum ym. 2013, 286–287.)

Toisaalta kyse ei välttämättä ole pelkästään rahoituksen ja resurssien määrästä, vaan kyvystä säilyttää ilmastonmuutostoisille osoitetut resurssit ja hankkia uusia, tai keksiä innovatiivisia rahoitustapoja, kuten monet pioneerikunnat ovat tehneet (Bulkeley & Kern 2006, 2251–2252; Allman, Fleming & Wallace 2004, 281–182). Myös hallinnon järjestäminen ja rakenne vaikuttavat saatavilla oleviin resursseihin. Pitt ja Randolph (2009, 851) toteavat, että resurssipula liittyy kiinteästi koko hallinnon kapasiteettiin käsitellä ilmastoasiaa, kuten asiantuntemuksen ja teknisen osaamisen puutteeseen. Yalçin & Lefèvre (2012, 108) taas huomasiivat, että paikalliset ja sosiaaliset verkostot edesauttavat ilmastotavoitteiden

toimeenpanoa ja resurssien kokoamista yhteen. Verkostot siis tehostivat nykyisten resurssien käyttöä.

Johtavien päättäjien ja viranhaltijoiden positiivinen asenne ilmastonmuutokseen ja tuki tarvittaville toimenpiteille on niin suomalaisten kuin kansainvälistenkin tutkimusten mukaan yksi keskeisimmistä paikallisen ilmastotyön edistymiseen vaikuttavista asioista (Mattsson 2012, 31-32; Savikko 2009/2010, 12–13, 29–30; Lonkila 2012, 14; Bulkeley & Kern 2006, 2252; Bierbaum ym. 2013, 386; Yalçın & Lefèvre 2012, 108; vert. myös Kaasinen 2011, 27). Taitavat ja innostuneet johtajat ja asian puolestapuhujat ovat tärkeitä paikallisen mielipiteen ja hallinnon saamisessa ilmastotyön taakse ja ilmastonmuutoksen nostamisessa tärkeiden asioiden listalle erityisesti ilmastotyön alussa (Bulkeley & Kern 2006, 2252–2253). Jos johtavat päättäjät eivät katso ilmastonmuutosta tärkeäksi asiaksi, on paikallishallinnon hankala toimia (Allman, Fleming & Wallace 2004, 279–280). Poliittinen tuki ja tärkeimpien poliittisten vaikuttajien sitoutuminen ilmastotavoitteisiin edistää ilmastotyötä sekä ilmastopolitiikan integrointia muihin hallinnonaloihin (Micwitz ym. 2008, 19). Lisäksi yksittäisten henkilöiden aktiivisuus ja johtajuus voivat olla keskeisiä kunnan ilmastopolitiikan muotoutumisessa – tai yksittäiset persoonat voivat hankaloittaa asiaa merkittävästi (Kerkkänen 2010, 196–197, 212).

Ilmastonmuutoksen haltuunotto ja institutionalisoituminen kunnissa edellyttää uudenlaisia toimintatapoja, kuten toimialojen ja virastojen yhteistyötä ja koordinaatiota, vastuullisten organisaatioiden perustamista tai nimeämistä, sekä ilmastotyötä tukevien toimintatapojen ja normien muodostamista (mm. Anguelovski & Carmin 2011, 170–171). Toisaalta toimintatapojen ja rakenteiden muuttaminen on hidasta.

Eri toimialojen ja eri hallinnon tasojen välisen integraation ja yhteistyön kehittäminen ilmastopolitiikassa on erittäin tärkeää (Mickwitz ym. 2008). Urwin ja Jordan (2008) ovat sitä mieltä, että ilmastonmuutoksen integroinnin tärkeys tunnistetaan yhtä enemmän. Vaikeutena on, että monet politiikat on omaksuttu ennen kuin ilmastonmuutoksesta tuli tärkeä kysymys. Näiden poliitikkojen vaikutuksia ilmastotavoitteiden toimeenpanoon ei välttämättä tunneta hyvin. On hankalaa analysoida, miten muita hallinnonaloja ja uusia poliitikkoja pitäisi muuttaa tukemaan ilmastotavoitteiden saavuttamista eikä estämään sitä. (Urwin & Jordan 2008, 181–184, 189.)

Bulkeley ja Betsill (2013) kuvaavat kuntien ilmastopolitiikan kehittymistä ja näkevät siinä kaksi vaihetta. Aluksi kunnat lähtivät vastaamaan ilmastonmuutokseen vapaaehtoisilla

toimilla ja pyrkimällä ottamaan sen mukaan kunnan toimintatapoihin. Ilmastonmuutokselle pyrittiin saamaan lisää vaikutusvaltaa integroimalla se muihin poliittikkoihin. Lisäksi kannustettiin yrityksiä ja asukkaita toimimaan ilmastoasioissa. Bulkeleyn ja Betsillin mukaan ensimmäisen vaiheen suurin ongelma oli kuntien ja aktiivisten viranomaisten tai yksilöiden puuttuva toimivalta asioissa, joihin ne pyrkivät vaikuttamaan. Jotkut kunnat saivat kerättyä riittävästi poliittista tukea ja resursseja ongelmien ylittämiseen ja ilmastopolitiikan kehittämiseen, mutta usein tavoitteet jäivät vain retoriikaksi. Lisäksi ilmastotavoitteet ovat olleen ristiriidassa taloudellisten tavoitteiden kanssa. Toisessa vaiheessa kunnat ovat pyrkineet kehittämään uusia hallinnan muotoja ja kehystämään ilmastonmuutoksen uudella tavalla. Siten on saatu laajempaa toimivaltaa ja vaikuttavuutta. Verkostoja ja kumppanuuksia julkisen ja yksityisen välissä kehitetään, koska ne ovat toimivana keino vaikuttaa ilmastoasioihin ja hankkia toimille vaikuttavuutta sekä resursseja. Lisäksi kuntia on pyritty tuomaan enemmän esiin kansallisessa ja ylikansallisessa ilmastopolitiikassa sekä painostamaan valtiota merkittävämpiin toimiin. Toisaalta koko ilmastoasia on kehystetty uudella tavalla esimerkiksi paikallisen turvallisuuden, kestävän ja tehokkaan yhdyskunnan, taloudellisten mahdollisuuksien (kuten matalahiilinen talous) ja koko alueen kehittämisen kysymykseksi, joiden edistämiseksi monenlaiset toimijat haluavat olla mukana. (Bulkeley & Betsill 2013, 139–142, 145–151.)

Toimivaltakysymykset vaikuttavat merkittävästi ilmastonmuutoksen edellyttämien organisaatio- ja institutionaalisten muutosten mahdollisuuksiin. Toimivaltakysymykset liittyvät toisaalta kunnan ja yksittäisen viraston toimivallan rajoihin, toisaalta kunnan ja valtion välisiin suhteisiin. Bulkeleyn ja Betsillin (2013) esimerkissä ensimmäisten vaiheen paikallisen ilmastopolitiikan ongelmaksi nähtiin kunnan toimivallan rajat. Myös Anguelovski & Carmin (2011, 172) huomaavat, että usein tapaustutkimuksissa kunnan hallinnollisen ja maantieteellisen toimivallan rajat ovat kriittinen kysymys kuntien tai hallinnontasojen välistä yhteistyötä edellyttävissä kysymyksissä.

Suomessa virastojen väliset toimivaltakysymykset ovat vaikeuttaneet ilmastopolitiikan toteuttamista. Vuonna 2004 ne olivat yksi merkittävimmistä esteistä. Ilmastokysymys on ollut ainakin aluksi ympäristötoimen vastuulla, mutta päästöjä syntyy ja ilmastonmuutokseen vaikuttavia päätöksiä tehdään joka toimialalla. Voi olla vaikeaa saada muita toimialoja sitoutumaan ilmastotavoitteisiin, mutta ilman yhteistyötä ilmastotavoitteita ei saada toteutettua. (Kerkkänen 2010, 193–194, 205–206; Savikko 2009/2010, 31–35; Mattsson 2012, 17–19, 31, 40.)

Ilmastoasioiden hallinnointi edellyttääkin eri hallinnonalojen ja paikallisten toimijoiden välistä koordinaatiota sekä ilmastoasioiden kokonaisvaltaista tarkastelua. Sitä varten pitää ehkä perustaa keskitetty yksikkö, joka koostuu eri toimialojen ja toimijoiden edustajista (Bulkeley & Kern 2006, 2253–2254; Yalçin & Lefèvre 2012, 109). Jos kunnan sektoreiden ja muiden paikallisten toimijoiden ilmastotoimia ei koordinoita, niiden edistäminen hidastuu (Pitt & Randolph 2009, 852). Toisaalta pelkkä yhteistyöryhmän olemassaolo ei automaattisesti lisää yhteistyötä (Yalçin & Lefèvre 2012, 109).

Eri sektorien ja toimintojen yhdistämisellä ja sekoittamisella voi olla positiivisia tuloksia: se oli Kerkkäsen aineistossa lisännyt eri viranhaltijoiden ymmärrystä toistensa tehtävistä. Tämä oli edistänyt myös ilmastotavoitteiden integroimista osaksi muita kuin ympäristöhallintoa. (Kerkkänen 2010, 206.) Kunnan eri toimialojen osallistuminen ilmastostrategian laadintaan ja eri hallinnonalojen edustajista koostuva ilmastotyöryhmä voivat myös vähentää toimivaltaongelmia, parantaa tiedonkulkua ja suunnitelmallisuutta sekä tuoda ilmastotyölle vaikuttavuutta. (Savikko 2009/2010, 31–35; Mattsson 2012, 17–19, 31, 40; Kerkkänen 193–196, 205–206.) Kunnallisen ilmastotyön koordinoitavoista tehokkain vaikuttaa pohjoismaisen vertailun valossa olevan sellainen, jossa keskushallinto koordinoi ilmastotyötä ja hallinnonalojen yhteistyötä tuetaan (Lonkila 2012, 15).

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tavoitteiden ottaminen osaksi kunnan toimintakenttää edellyttää muutoksia toimintatavoissa ja usein rakenteissakin. Toisaalta institutionaaliset muutokset ovat hitaita. Esimerkiksi Næss ym. (2005) panivat merkille, että norjalaisten kuntien sopeutumistoimia vaikeuttavat institutionalisoituneet toimintatavat ja valtarakenteet, joiden läpi uusien poliitikkojen on suodatuttava. Jos uudet ajatukset ovat ristiriidassa tämänhetkisten poliittisten tai taloudellisten intressien kanssa, niitä ei todennäköisesti panna toimeen. He havaitsivat, että sosiaalisen ja institutionaalisen oppimisen sijaan ilmastonmuutos näkyi enemmänkin yksittäisten ihmisen oppimisena, mikä hidastaa sopeutumista. (Næss ym. 2005, 135–136.) Ilmastonmuutoksen edellyttämä organisaatio-oppiminen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö voivat olla hankalia muun muassa hallinnonalojen erilaisten näkemysten, tavoitteiden ja toimintakulttuurien takia (Storbjörk 2010, 251; Yalçin & Lefèvre 2012, 110). Erillisten toimintapoliittikkojen jatkaminen voikin näyttää houkuttelevammalta ja mukavammalta kuin yhteistyö. Alueellista yhteistyötä vaativat asiat voivat olla myös hankalia, koska kunnilla ei välttämättä ole yhteisiä tavoitteita (Pitt & Randolph 2009, 853). Bulkeley ja Kern (2006, 2253) näkevät toimivaltaisen ilmastopoliittisen

viraston perustamisen tarpeellisenä hallinnollisen inertian ja vastustuksen ylittämiseksi ja ilmastonmuutoksen tärkeyden korostamiseksi.

Kunnan toiminnan kannalta on tärkeää, minkälainen sääntelykehikko sen toimintaan vaikuttaa, ja minkälaista muiden hallinnon tasojen politiikka on. Valtion ja kunnan väliset toimivaltasuhteet vaikuttavat merkittävästi. Usein tapaustutkimuksissa paikallishallinto kokee, ettei valtio tue ja ohjaa niitä riittävästi ilmastotavoitteiden määrittelyssä ja toteuttamisessa, tai kunta odottaa valtion ohjausta ja sääntelyä ennen kuin juuri mitään tehdään (mm. Amundsen, Berglund & Westskog, 2010; Storbjörk 2010, 248; Allman, Fleming & Wallace 2004, 180). Tuki tarkoittaa sekä tietoa, toimintatapoja että rahallista tukea. Pohjoismaiden kuntien vertailussa nostetaan valtion tuki tärkeimmäksi kuntien ilmastotyötä edistäväksi tekijäksi. Valtio voi tukea ilmastotoimenpiteitä tai esimerkiksi paikallisten ilmastokoordinaattorien tai muun henkilökunnan palkkaamista. Toisaalta esimerkiksi kunnan koko vaikuttaa sen toimintakapasiteettiin ja tuen tarpeeseen. (Lonkila 2012, 15.)

Monet tutkijat painottavat eri toiminnan ja hallinnon tasojen huomioimista ilmastopolitiikassa, eli monitasohallinnan näkökulmaa. Ainakin vielä muutamia vuosia sitten paikallista, kansallista ja globaalia ilmastopolitiikan tasoa tarkasteltiin erillisinä. Monitasohallinnan näkökulman avulla analysoidaan niitä moninaisia valtion ja paikallishallinnon suhteita, jotka vaikuttavat ilmastotavoitteiden toimeenpanoon kunnissa, esimerkiksi sitä, miten toimivalta on eri tasojen kesken muodollisesti jaettu. Toisaalta monitasohallinnan näkökulma liittyy hallinnan analyysiin ja kiinnittää huomiota epämuodollisiin hallintaverkostoihin ja koalitioihin, joihin osallistuu kunnan lisäksi muitakin toimijoita. (Bulkeley & Betsill 2005.) Bulkeley ja Kern (2006) näkevätkin kriittisenä seikkana kunnan kyvyt innostaa, houkutella ja mahdollistaa ilmastotoimiin kunnan sisällä ja kunnan ulkopuolella erilaisissa hallintaverkostoissa. Tämä edellyttää ilmastonmuutokseen liittyvää kunnan sisäistä sekä kunnan ja muiden toimijoiden välistä koordinaatiota ja integraatiota. (Bulkeley & Kern 2006, 2251–2253). Bulkeley ja Kernin näkemys kunnan roolista muistuttaa alueellistumisen ja monikeskisyyden sekä hallinta-ajattelun periaatteita (mm. Hirvonen 2002, 17–21.)

Urwinin ja Jordanin (2008) mukaan eri hallinnon tasojen välinen ilmastopolitiikan integrointi on haastava kysymys. Tutkimuskirjallisuudessa keskitytään vertikaaliseen eli saman tason eri politiikan lohkojen väliseen integraatioon ja yhtenäisyyteen. Ongelmat ja ilmastopolitiikka kuitenkin näyttävät hyvin erilaiselta riippuen siitä, tarkastellaanko niitä ”ylhäältä”, politiikan laatijan näkökulmasta vai ”alhaalta” toimeenpanon näkökulmasta. (Urwin & Jordan 2008, 181–184, 189.)

Kunnat usein haluavat, että kansallinen politiikka tukisi paikallista ilmastotyötä ja priorisoisi asioita, joihin paikallisesti tulisi keskittyä. Esimerkiksi Norjassa valtio ei ole kehittänyt selkeitä kansallisia ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjauksia ja politiikkaa, joka vaikuttaa siihen, miten kunnat sopeutuvat. Myöskään paikallishallinnon institutionaalisia muutoksia ei ole tuettu, eikä sopeutumistoimiin ohjattu kansallista rahoitusta. Kunnat toivovat Amundsenin, Berglundin ja Westskogin mukaan valtiolta selkeämpää kuntien roolin määrittämistä sopeutumisasioissa. Tutkijat ovat sitä mieltä, että valtion ja kuntien epäselvä suhde sekä kuntien vähäinen tukeminen ovat tärkeimmät paikallista suunnitelmallista sopeutumista vaikeuttavat seikat Norjassa. (Amundsen, Berglund & Westskog 2010, 277–279, 285–288.)

Toisaalta monet kunnat ovat toimineet tuloksellisesti ilmastokysymyksissä jo ennen ja ilman ulkoisia paineita, poliitikkoja ja tukea. Esimerkiksi Allman, Fleming ja Wallace (2004, 181–182) havaitsivat, että hillintätoimissa menestyneet kunnat pitivät valtion ohjauksen ja rahallisen tuen puutetta paljon vähäisempänä ongelmana kuin vähemmän menestyneet kunnat. Anguelovski ja Carmin (2011, 169–170) tarkastelevat aiempaa tutkimusta ja toteavat, että paikalliset poliittiset tavoitteet, paikallisympäristön kehittäminen, kestävä kehitys ja ympäristöasioiden asema, taloudellisten etujen yhtenevyys, imagon kehittäminen tai muut sisäiset tekijät voivat motivoida ilmastotyöhön ulkoisten paineiden lisäksi.

Ilmastotyön vapaaehtoisuus ja tiukan kansallisen ohjauksen tai institutionalisoidun ilmastopolitiikan puute voivat olla sekä mahdollisuus että haitta. Väljä kansallinen ja ylikansallinen sääntely ja ohjaus voivat antaa kunnille mahdollisuuden kehittää innovatiivisia ja paikallisesti sopivia ratkaisuja ainakin, jos kunnalta löytyy resursseja ja kykyjä sekä toimintahaluja. Kunnat voivat hyödyntää esimerkiksi epämuodollisia hallintaverkostoja. Toisaalta institutionalisoitunut ilmastopolitiikka, sääntely ja ohjaus kansalliselta tasolta tuovat legitimaatiota, resursseja ja pysyvyyttä paikallisille ilmastotoimille. (Anguelovski & Carmin 2011, 172–173; Juhola & Westerhoff 2011, 245.)

4. Aineisto ja tutkimusprosessi

Tutkimukseni laadullinen empiirinen tutkimus, jossa aineisto kerättiin teemahaastatteluin. Empiirisen aineiston lisäksi käytän jonkin verran kirjallisia aineistoja, kuten kuntien ja seutuhallinnon asiakirjoja. Analyysimenetelmänä käytin aineiston teemoittelua ja tyypittelyä aiemman tutkimuksen ja teoriakirjallisuuden valossa.

4.1. Teemahaastattelu ja haastateltavat

Hirsijärvi ja Hurme toteavat, että haastattelu on tiedonhankintamenetelmänä hyvin joustava, joten se sopii monenlaisiin tutkimuksiin. Haastattelutilanteessa, toisin kuin lomaketutkimuksessa, on mahdollista säädellä aiheiden järjestystä tilanteen mukaan, suunnata vuorovaikutusta sekä syventää ja selventää vastauksia heti samassa tilanteessa. Myös eikielelliset vihjeet, joita haastattelutilanteessa saadaan, auttavat tulkitsemaan haastateltavan sanoja. Haastattelu sopii erityisesti uusien, vähän tunnettujen aihepiirien kartoittamiseen, kun vastausten suuntia ei tunneta etukäteen. Haastattelumenetelmässä annetaan haastateltavan kuvata mahdollisimman vapaasti näkemyksiään, hänet nähdään merkityksiä luovana subjektina ja aktiivisena osapuolena. Valmiit vastausvaihtoehdot eivät välttämättä vastaa haastateltavan todellisuutta. Toisaalta onnistunut haastattelu edellyttää haastattelijalta tiettyjä taitoja sekä kokemusta esimerkiksi vuorovaikutustilanteen jäsentämiseen ja ohjaamiseen. Analyysissä on myös otettava huomioon, että haastateltavan puhetta ja vastauksia saattavat säädellä esimerkiksi sosiaaliset normit. Haastatteluaineiston käsittely on haastavaa, koska aineistosta on runsauden pula eikä yhtä oikeaa analyysitapaa tai mallia ole. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 34–37, 135.)

Teemahaastattelu on haastattelutyyppejä, jolle on tyypillistä, että kaikkien haastateltavien kanssa keskustellaan samoista asianteemoista, mutta haastattelukysymykset eivät ole tarkasti strukturoituja ja voivat saada eri sanamuodon. Teemojen ja kysymysten järjestys voi vaihdella haastattelusta toiseen. Joitain kysymyksiä ei tarvitse kysyä lainkaan, jos asia tulee haastattelijan mielestä muuten käsitellyksi keskustelun aikana. Myös se, miten laajasti kustakin teemasta puhutaan, riippuu haastattelusta. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 47–48; Eskola & Suoranta 2005, 86.)

Teemahaastattelu on suosittu menetelmä suomalaisessa tutkimuksessa. Eskola ja Suoranta (2005) löytävät suosioon kaksi syytä. Teemahaastattelussa vastaaja saa puhua melko vapaasti ilman valmiiden vastausvaihtoehtojen rajoituksia, jolloin aineiston nähdään edustavan erityisen hyvin vastaajan omaa ääntä. Teemahaastattelu on käyttökelpoinen, koska vaikka haastattelutilanne on melko vapaa, takaa teemarunko kuitenkin sen, että haastateltavien kanssa puhutaan samoista teemoista. Lisäksi teemarunko auttaa aineiston alustavassa jäsentämisessä. (Eskola & Suoranta 2005, 87.)

Tutkimukseni pääaineisto koostuu yhdeksästä teemahaastattelusta, joihin osallistui 11 henkilöä huhti-kesäkuussa 2013. Kuntanäkökulma on tutkimuksessani keskeinen, joten haastattelin kaikkien Tampereen kaupunkiseudun kuntien edustajia, joita oli yhdeksän.

Lempäälän ja Vesilahden kuntien osalta kysymyksiin vastasi kuntien yhteinen viranhaltija. Kuntahaastatteluiden lisäksi tein kaksi tutkimusta tukevaa asiantuntijahaastattelua. Haastattelin Tampereen kaupunkiseudun seutuhallinnon edustajaa, joka vastaa seudullisen ilmastostrategian toteutumisen seurannasta seudullisella tasolla. Toiseksi haastattelin Ekokumppanit Oy:n toimitusjohtajaa. Ekokumppanit Oy tarjoaa seudun kunnille asiantuntijapalveluita muun muassa energiatehokkuuteen liittyen, ja isännöi seudun kuntien energiatehokkuushenkilöiden verkostoa.

Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin vaihdellen neljästäkymmenestä viidestä minuutista puoleentoista tuntiin. Useimpien haastateltavien kanssa sovittiin, että he voivat tutustua päähaastattelukysymyksiin etukäteen. Keskustelut nauhoitettiin ja purettiin tekstimuotoon analysointia varten.

Kaksi haastatteluista oli parihaastatteluita, muut yksilöhaastatteluita. Ryhmähaastattelu poikkeaa yksilöhaastattelusta jonkin verran. Sulkunen (1990, 264–265) toteaa, että asiat voivat tulla paremmin esiin ryhmähaastattelussa kuin yksilöhaastattelussa. Ryhmähaastattelussa keskustelijat saattavat stimuloida toisiaan esittämään erilaisia mielipiteitä. Ryhmässä tulevat esiin myös ryhmän (kuten työpaikan) sisäiset normit ja kulttuuriset jäsenyydet, kun yksilöhaastattelussa tutkijan vaikutus tilanteeseen on usein niin suuri, etteivät ne välttämättä tule esiin. Huomasin, että ryhmätilanne oli hedelmällinen. Ryhmässä haastateltavat refleктоivat monia asioita enemmän kuin yksilöhaastattelussa, kun tilanteessa oli kaksi samassa kunnassa työskentelevää henkilöä. Erityisesti asiat, joihin ei ole selvää vastausta, herättivät ryhmähaastatteluissa enemmän pohdintaa kuin yksilöhaastatteluissa. Toisaalta ryhmähaastattelun vaarana on muun muassa, että jotkut dominoivat keskustelua toisten kustannuksella (Hirsijävi & Hurme 2011, 63).

Kuntien haastateltaviksi pyrin valitsemaan henkilöitä, jotka tuntevat hyvin kuntansa ilmastotyön kokonaisuuden sekä tuntevat seudullisen ilmastostrategian tai ovat olleet seutuyhteistyössä mukana. Etsin tällaisia henkilöitä aluksi kuntien omien ilmastonmuutokseen liittyvien hankkeiden ja energiatehokkuustyön kautta sekä seudullisen ilmastostrategian laatimista ja toimeenpanoa ohjanneista työryhmistä. Lisäksi sain apua oikeiden henkilöiden löytämiseksi muilta haastateltavilta sekä kunnista. Painotin kuntien haastateltavien valinnassa erityisesti oman kunnan ilmastotyön tuntemista, joten seudullinen ilmastostrategia ja seutuyhteistyö eivät olleet kaikille haastateltaville yhtä tuttuja. Osa haastateltavista oli ollut mukana ilmastostrategian laatimisessa ja oli mukana sen seurantaryhmässä tai muissa seudullisissa yhteistyöryhmissä, mutta muutama haastateltava ei lainkaan. Myös tietämys

oman kunnan ilmastotyöstä vaihteli. Kuitenkin tunnistin melko hyvin oikeat henkilöt haastateltaviksi.

Useimmat kuntien edustajat ovat kuntien johtavia ympäristönsuojelun viranhaltijoita tai vastaavia. Yksi haastateltava on energianeuvoja, joka vastaa muun muassa kunnan energiatehokkuussopimuksen mukaisten tehtävien koordinoinnista, ja yksi on kaavoittaja, joka on myös mukana kunnan energiatehokkuustyössä. Energiatehokkuussopimus on kunnan ja valtion välinen sopimus energian säästöstä ja tehokkaasta käytöstä pääasiassa kunnan kiinteistöissä sekä uusiutuvan energian lisäämisestä. Esittelen energiatehokkuussopimuksia tarkemmin luvussa 6.1.

Muodostin haastatteluja varten ohjaavan haastattelurungon käyttäen apuna aiempaa tutkimusta ja sen havaintoja (etenkin Kerkkänen 2010 ja Nupponen & Niemi 2011) sekä Tampereen kaupunkiseudun ilmastotyöstä saatavilla olevia aineistoja. Haastatteluissa oli neljä pääteemaa:

1. Taustatietoa haastateltavasta
2. Kunnan ilmastotyö, sen organisointi ja tilanne
3. Seudullinen ilmastostrategia, seudulliset ilmastotavoitteet ja niiden toteuttaminen
4. Ilmastonmuutokseen liittyvän kuntien seutuyhteistyön edut ja ongelmat

Haastattelukeskustelut olivat erilaisia riippuen muun muassa siitä, miten haastateltava oli perehtynyt seudulliseen ilmastotyöhön ja miten ilmastotyö oli organisoitu kunnassa. Myös haastateltavan pitkä työhistoria tuli joissain haastatteluissa esiin ja haastateltavat saattoivat reflektoida nykyistä tilannetta kuntien aiempaan toimintaa sekä aiempiin asenteisiin ilmastokysymyksiä ja kuntayhteistyötä kohtaan. Useimmissa haastatteluissa keskusteltiin eniten siitä, mitä kunnat ovat jo tehneet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, mitä ne aikovat ja voivat tehdä seudullisen ilmastostrategia tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä siitä, miten ilmastotyö on kunnassa organisoitu.

Pohdin ennen haastatteluja, miten ilmastonmuutoksesta tulisi haastatteluissa puhua. Kerkkänen havaitsi, että on parempi puhua kasvihuonekaasupäästöistä yleisten ilmastotavoitteiden toteuttamisen sijaan. Kaikille Kuntien ilmastokampanjankaan vastuuhenkilöille ei nimittäin ollut vuonna 2004 selvää, miten kasvihuonekaasupäästöjä syntyy tai miten he voivat omassa työssään tarttua ilmastonmuutokseen. Kerkkäsen haastateltavat olivat esimerkiksi sekoittaneet ilmasaasteet ja ilman laadun ilmastonmuutoksen

kanssa. (Kerkkänen 2010, 204.) Omissa haastatteluissani havaitsin kuitenkin, että ilmastonmuutos ja siihen vaikuttavat tekijät sekä toisaalta ilmastonmuutoksen seuraukset olivat haastateltaville hyvin selviä. Se oli odotettavaakin jo ottaen huomioon haastateltavien työnkuvan sekä sen, että seudulla oli tehty ilmastostrategia, jonka teossa osa haastateltavista oli mukana. Ilmastoasiat ovat myös enemmän pinnalla ja keskustelussa kuin vuonna 2004, ja kuntien velvoitteet ja sääntely ovat lisääntyneet.

Aineiston rajauksia

Ilmastotyö on jakautunut kunnissa eri sektorien ja henkilöiden vastuulle ja johtaminen ei ole aina selvää, joten voi olla, ettei yksi henkilö tunne kaikkea oman kuntansa ilmastotyötä. Kysyttäessä useimmat haastateltavat arvelivat, että he tunsivat kuntansa ilmastotyön parhaiten ja yleisen ilmastoasioiden valvonnan koettiin useimmin olevan ympäristötoimen vastuulla. Ilmastonmuutos on myös politisoitunut kunnissa alun perin usein juuri ympäristötoimen kautta (Kerkkänen 2010, 193). Siksi ympäristöhallinnon valinta pääasialliseksi haastateltavaksi on perusteltua. Toisaalta haastateltavat pitivät ilmastokysymystä kaikkien toimialojen kysymyksenä, eikä ympäristötoimella koettu aina olevan kovin konkreettisia mahdollisuuksia vaikuttaa. Siksi olisi hedelmällistä jatkaa tutkimusta haastattelemalla kaikkia kunnan toimialoja ilmastotoiminnan kokonaiskuvan luomiseksi. Olisi hyvä selvittää myös, mitä sellaisetkin toimialat, joita ei heti osata yhdistää ilmastonmuutokseen, tekevät tai voisivat tehdä.

Koska tutkimukseni on uutta aihepiiriä kuvaileva ja kartoittava, haastattelurunko oli melko yleinen. Toinen haastattelukierros olisi ollut hyödyllinen ensimmäisen kierroksen kiinnostavimpien löydösten tarkentamiseksi. Tutkimusaiheeni on myös hyvin laaja, joten yksittäisten toimenpiteiden tai kunnan kuvailuun ei ole mahdollista syventyä yhtä paljon kuin vain yhteen toimialaan keskittyvässä tutkimuksessa.

4.2. Analyysin kulku

Tulkintojen tekeminen on usein laadullisen tutkimuksen suurin vaikeus. Ihminen poikkeaa tutkimuskohteena luonnosta siten, että ihminen tulkitsee omaansa ja muiden toimintaa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan jäädä vain kuvaamaan aineistossa haastateltavien esittämiä tulkintoja tutkimuksen kohteena olevista ilmiöistä. Tutkijan on siirryttävä tästä ensimmäisen asteen tulkinnan kuvaamisesta omiin, teoriaan pohjautuviin tulkintoihin. Tutkimuskohde siis ikään kuin tulkitaan kahdesti. Analyysimenetelmät auttavat systemaattisessa lähestymisessä. (Eskola & Suoranta 1998, 145–148.)

Tutkimukseni analyysimenetelmä on aineiston teemoittelu ja tyypittely. Eskola ja Suoranta (1998) toteavat, että teemoittelu on usein laadullisen aineiston ensimmäinen analyysivaihe. Siinä tutkija nostaa aineistosta esiin tutkimusongelman kannalta keskeisiä aiheita ja kysymyksenasetteluita. Tärkeää on se, että oma aineisto ja teoriakirjallisuus käyvät vuoropuhelua. Tyypittely pohjautuu teemoitteluun, mutta vie sitä vielä pidemmälle. Tyypittelyssä pyritään muodostamaan aineistosta tyypillisimpiä tarinoita tai tilanteita. Toisaalta huomion voi kiinnittää tyypillisestä poikkeaviin vastauksiin. (Eskola & Suoranta 1998, 174–185.)

Lähdin tutkimuksessani liikkeelle teemoittelusta jo haastattelurungon laatimisvaiheessa: haastattelukysymykset on laadittu alustavan kirjallisuuskatsauksen pohjalta ja keskittyvät aiemmassa tutkimuksessa olennaisilta vaikuttaviin seikkoihin. Analyysin aikana olin avoin aineistosta nouseville uusille teemoille, mutta olennaisimmat teemat aiemmasta tutkimuksesta toistuvat omassa aineistossani. Aineiston tyypittelyssä pyrin toisaalta kartoittamaan niin sanottua tyypillistä tyyppiä Tampereen kaupunkiseudun kunnista kokoamalla yhteen ilmastotyön piirteitä ja rajoitteita, sekä suhtautumista seutuyhteistyöhön. Toisaalta etsin eroja ja erojen syitä kuntien ominaispiirteistä, ja kartoitin sitä kirjoa, joka kuntien ilmastotyössä ja haastateltavien näkemyksissä seutuyhteistyöstä oli.

5. Ilmastotyön organisointi kunnissa

Tässä ja seuraavassa luvussa kuvaan, miten ilmastotyö on kuntakohtaisesti järjestetty Tampereen kaupunkiseudun kunnissa ja mihin toimiin kunnat ovat hillintä- ja sopeutumisasioissa ryhtyneet. Peilaan löydöksiäni aiempaan tutkimukseen, etenkin Kuntaliiton selvityksiin sekä Anu Kerkkäsen haastattelututkimukseen. Tässä luvussa kuvaan ilmastoasioiden yleistä järjestämistä ja toimialojen keskinäisiä vastuita kunnan sisällä. Seuraavassa luvussa keskityn muutamiin keskeisiin toimialoihin ja toimenpiteisiin, jotka nousivat haastatteluissa erityisesti esiin.

5.1. Asenteet, tietoisuus ja ilmastoasian paikallistuminen

Haastateltavani näkivät, että yleinen ilmastokeskustelu oli lisääntynyt heidän kunnassaan 2000-luvun puolenvälin jälkeen muun muassa yleisen tietoisuuden kasvun ja sääntelyn lisääntymisen myötä. Myös seudullisen ilmastostrategian ja sen laatimisprosessin nähtiin lisänneen keskustelua. Toisaalta useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että

ilmastonmuutoksesta ja seudullisesta ilmastostrategiasta on kokonaisuudessaan kuitenkin keskusteltu kunnassa vain vähän. Ilmastostrategia oli hyväksytty kunnissa yksimielisesti tai lähes yksimielisesti, mutta se ei ollut herättänyt sen suurempaa keskustelua esimerkiksi valtuustossa. Yleistä poliitikkojen ja viranhaltijoiden asennetta ilmastokysymyksiin ja seudun ilmastostrategiaan pidettiin voittopuolisesti positiivisena. Kriittisiäkin ääniä on esiintynyt, mutta se on yleistä ympäristökysymyksissä.

Kunta 1: ”Hyvin vähän oikeastaan (keskusteltu kunnassa ilmastoasioista), että ehkä on yks tai kaks valtuustoalotetta että kunta huomiois omassa toiminnassaan nämä ilmastoasiat, ja niitten perusteella ja tuloksena on sitten tehty näitä energiansäästö sopimuksia ja tämmösiä niinkun missä selkeesti päästään tekemään jotain. Mutta ei oikeastaan sillain isommin ja laajemmin oo keskusteltukaan.”

Kunta 2: ”Kyl siinä vois voi sanoa että pääosin erittäin myönteisesti suhtauduttiin, mutta aina joitakin näitä hajaääniä siellä, sanottiin että, aina on nää Kiinan autot ja jääkaapit ja muuta siinä, mitä otetaan sitten esille, että tällä ei ole merkitystä joittenkin mielestä meidän tekemisillä.”

Kunta 3: ”Suhteellisen, itse asiassa hyvin vähän keskusteltu, eli kyl se on ollu enemmänkin viranomaistoimintaa, mikä on näkyny tuolla lupamenettelyissä, mutta varsin vähän.”

Johtajuutta pidettiin tärkeänä, jotta ilmastoasiat etenevät. Etenkin poliitikkojen sitoutumista pidettiin tärkeänä sen kannalta, mihin (vapaaehtosiin) toimiin kunta ryhtyy ja miten innokkaasti. Samanlaisia havaintoja on tehty muun muassa Lahden kaupunkiseudulta, jossa ympäristönäkökulman painottumiseen ovat vaikuttaneet merkittävät aktiiviset pioneerit (Nupponen & Niemi 2010, 11–12). Jos jokin asia on poliittisesti kiistanalainen, sen edistäminen on hankalaa. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi hajarakentaminen, yksityisautoilu sekä kuntaliitokset. Poliitikkojen lisäksi johtavien viranhaltijoiden merkitys tuli esiin. Eräässä kunnassa johtavien viranhaltijoiden suhtautumista ilmastoasioihin kiiteltiin, ja koko kunnan ilmapiiriä pidettiin myönteisenä ilmastopolitiikkaa kohtaan. Sen takia kunnassa on ehkä helpompi edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista kuin muualla, eikä joka toimea tarvitse erikseen perustella.

Kunta 4: ”Kyl se varmaan on että täällä on nyt vaan sattunu olemaan useita asian vakavasti ottavia ja kiinnostuneita ihmisiä, että se on sitten tavallaan helppoa, ja sitten siitä helposti syntyy tulostakin, niin se on tavallaan sitten semmonen tseään ruokkiva.”

Seutuhallinto: ”Tärkeintä on siellä se, että kunnissa on ne johtavat asiantuntijat, johtavat päälliköt, siis johtavat viranhaltijat on sidottu siihen työhön, koska ilmastotyötä pitää johtaa, korkeimman johdon pitää olla sitoutunut siihen työhön, muuten se ei etene.”

Vaikka ilmastonmuutoksesta ei yleisenä ilmiönä olisikaan kunnissa keskusteltu, monet ilmastonmuutokseen liittyvät asiat ovat agendalla. Kaikki kunnat ovat mukana energiatehokkuussopimuksessa, keskustelevat yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä tai joukkoliikenteen kehittämisestä. Käytännössä siis ilmastonmuutokseen vaikuttavia ratkaisuja on kunnissa tehty ja niiden paneminen toimeen on herättänyt keskustelua ja ristiriitaisia

näkemyksiä, vaikka ilmastonmuutoksesta ei keskusteltaisi tai vaikka ilmastostrategia itsessään olisikin hyväksytty yksimielisesti ilman keskustelua ja sen jälkeen jopa unohdettu. Haastateltavat kuitenkin epäilivät, ettei ilmastonmuutokseen vaikuttavia päätöksiä välttämättä tehdä ilmastonmuutoksen takia, vaan muista syistä.

Kerkkänen havaitsi, että ilmastonmuutos on politisoitunut kunnissa piilevästi. Se ei itsenäisenä kysymyksenä ollut juuri herättänyt keskustelua, eikä sitä ollut välttämättä käytetty päätöksenteon perusteena. Kuitenkin ilmastonmuutokseen vaikuttavat asiat, kuten maankäyttö ja energia-asiat, olivat kunnissa poliittisia. (Kerkkänen 2010, 218.) Myös Lahden kaupunkiseudun kunnissa ilmastonmuutoksesta ei Nupposen ja Niemen mukaan juuri puhuttu suoraa, vaan ilmastonmuutoksen hallinta on sisäänrakennettu tavoite esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa. Kuten omassa aineistossani, yleinen ilmastopuhe on Lahden kaupunkiseudulla kuitenkin lisääntynyt, ja sen katsottiin määrittävän kuntien toimintaa. Kunnat tekevät jonkin verran ratkaisuja juuri ilmastonmuutoksen näkökulmasta. (Nupponen & Niemi 2011, 9–11.)

Ilmastotietoisuus on kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten keskuudessa viime vuosina lisääntynyt ja on haastateltavien mukaan melko hyvä. Ilmastonmuutoksen konkretisoiminen juuri paikallisena kysymyksenä on vaatinut työtä. Ilmastonmuutosta ovat konkretisoineet esimerkiksi tulvat ja rankkasateet ja niiden aiheuttamat vahingot, joiden ansiosta ilmastonmuutoksen hillinnän merkitys on helpompi osoittaa. Paikallisen toiminnan tärkeyttä globaalissa ja laajassa ongelmassa on perusteltu vaikutuksilla omaan lähiympäristöön sekä esimerkiksi ilman laatuun. Lisäksi ilmastotoimien sivuetujen korostaminen vaikuttaa tärkeältä. Myös konkreettiset hankkeet ovat osoittaneet ilmastonmuutoksen paikallisen yhteyden sekä kunnille että kuntalaisille. Monet haastateltavat mainitsivat viime vuosina toimineen Tampereen koordinoiman Ilmankos-hankkeen, jossa ilmastonmuutos yhdistettiin asukkaiden arkipäiväisiin valintoihin. Seuraava sitaatti kuvaa ilmastonmuutoksen paikallistumista kuntiin:

Kunta 5: ”Yleisempi valtakunnallinen ja EU-tason keskustelu nosti nää hyvin voimakkaasti, siis en muista vastaavaa ympäristöasiaa joka olis niin voimakkaasti noussut keskusteluun kun se silloin oli. Ennen ilmastostrategiaa se oli jotenkin kyllä hyvin taustalla, sinä vaiheessa ei oikein mielletty sitä paikallistason asiaksi. Kun ilmastostrategiatyötä aloitettiin, niin tarvittiin paljon effortia siihen, että avattiin sitä, että mitä se ilmastokysymys paikallisesti sitten oikeastaan on ja mistä meidän päästöt syntyvät. Parhaiten ehkä tää riskienhallinta ja sopeutuminen ja varautuminen on avannut sitä asiaa. Silloin vielä sattui kovasti myrskyjä ja talvia ja kaupunkitulvia ja tää kaltaisia, joitten avulla oli hyvin konkretisoitavissa se muutos. Ympäristövirkamiehet tietenkin on jo kymmeniä vuosia olleet tietoisia tästä asiasta ihan koulutuksensa kautta, mutta semmoseen yleisempään tietosuuteen, ihan virkamiesten keskenkin, niin se nousi vasta sen yleisen keskustelun kautta. Musta se on aika kuvaavaa semmosesta siiloutuneesta asiantuntijabyrokatiasta, mikä kunnissakin helposti on olemassa.”

Keskustelimme haastateltavien kanssa muutoksesta ja sen nopeudesta. Useat totesivat, että kunnan toiminnan ja rakenteiden muuttaminen on yleisesti ottaen hidasta, eivätkä ilmastoasiat tee poikkeusta.

Kunta 3: ”En mä nyt tietysti odottanutkaan sitä, että ne lähtis niin kun saman tien sileetä asfalttia pitkin, myötämaata menemään vaan kyl ne ottaa aikansa.”

Monet olivat optimistisia ja olivat sitä mieltä, että vaikka kunta ei vielä tee kaikkea mitä voisi tai pitäisi, ilmastoasiat ovat kuitenkin tulleet viime vuosina yhä enemmän esiin, ilmapiiri kunnan sisällä on muuttunut ja muun muassa seudun ilmastostrategian olemassaolon ja kansallisen sääntelyn kiristymisen nähtiin vaikuttavan kuntaan. Toisaalta samat optimistiset henkilöt saattoivat toisessa yhteydessä epäillä kuntien toimivan lähinnä kustannusten ohjaamina.

5.2. Ilmastoasiat strategioissa ja tavoitteissa

Tampereen kaupunkiseudun kunnilla on yhteinen seudullisen ilmastostrategia, mutta mikään kunnista ei ole laatinut kuntakohtaista ilmastostrategiaa, ja vain Tampereella on oma strateginen ilmastonmuutokseen keskittyvä hanke (Eco2). Kunnat eivät Tampereetta lukuun ottamatta näytä asettaneen myöskään kuntakohtaista päästövähennystavoitetta. Joka kunnalla on kyllä energiatehokkuuteen liittyvä suunnitelma ja sen kautta yhdeksän prosentin yleinen päästövähennystavoite, ja ilmastonmuutosta käsitellään jonkin verran muissa hankkeissa ja ohjelmissa. Useassa kunnassa oli 2000-luvulla tehty valtuustoaloitteita oman kuntakohtaisen ilmasto-ohjelman laatimiseksi, mutta haastateltavat eivät pitäneet kuntakohtaisia ilmasto-ohjelmia hyödyllisinä. Laajempi, seudullinen tai sitäkin laajempi, strategia nähtiin tarpeellisemmaksi.

Kunta 1: ”Se on ainoa tämä kaupunkiseudun strategia, että se on ihan tietoinen valinta, että kyl se täytyy tämmösellä kaupunkiseudulla yhdessä tehdäkin, ja kun ne omat keinot on niin pieniä. Se olis ajan ja rahan haaskausta jos laatis omia. Että sitten kunnissa on tietysti omia energiansäästöohjelmia ja muita, mutta ei oo niinkun mitään ilmasto-ohjelmaa oo sitten ollut.”

Vaikka kunnilla ei varsinaista ilmasto-ohjelmaa olisikaan, huomioidaan ilmastonmuutos usein muissa suunnitelmissa. Strategiat, joihin ilmastonmuutos on kunnissa yleisimmin liitetty, ovat kunnan visio tai strategia, kestävän kehityksen ohjelma tai ympäristöohjelma (Mattsson 2012, 23; Kerkkänen 2010, 181.)

Kuntastrategia nähtiin haastatteluissa poliittisena sitoumuksena ja tahdon ilmauksena, joka kuvastaa yleisesti, miten tärkeänä ilmastonmuutosta kunnassa pidetään – tai ei pidetä. Usein todettiin, ettei ilmastonmuutosta kuntastrategiassa taideta juuri käsitellä. Laajimmin ilmastonmuutosta käsitellään Tampereen kuntastrategiassa. Lisäksi Tampere julkaisee

kunnallista energia- ja ilmastotoimien raporttia ja erillistä ympäristötilinpäätöstä. (Tampereen kaupunki 2009; 2012a; 2012b.) Tampere on mukana seudullisten sitoumusten lisäksi kansainvälisissä ja kansallisissa ilmastositoumuksissa, kuten EU:n kaupunkien pormestarien julistuksessa ja kuuden suurimman kaupungin ilmastoverkostossa (ks. Tampereen kaupunki 2011; Covenant of Mayors 2013).

Kunta voi olla aktiivinen, vaikkei se kuntastrategiassa tai muissa poliittisissa sitoumuksissa näkyisikään, mutta selkeä sitoumus voisi tuoda ilmastonmuutokselle lisää painoarvoa ainakin ristiriitatilanteissa.

Kunta 6: ”Jos kunnan strategiassa ei tätä asiaa mainita mitenkään, paitsi että kyllä siellä mainitaan yhdyskuntarakenteen tiiviys, ja maapolitiikasta ja tämmöisestä, mutta siis, että tätä sanaa ei edes oo sanottu siellä, niin se on kyllä signaali, että ei meidän kunta oo kyllä mikään edelläkävijä - - Vaikka ehkä käytännön tasolla ollaan seudulla ihan siellä kärkikaartissa kunnissa, niin sitten tavallaan tämmösissä ylempällä tasolla sitä ei ehkä haluta olla sitten sillä tavalla että siihen satsattaisiin.”

Käytännön toimintaa ohjaavat muut ohjelmat, kuten energiatehokkuussuunnitelma ja seudulliset suunnitelmat, kuten seuraava melko tyypillinen sitaatti kuvaa.

Kunta 3: ”On käytännössä kaks paperia, elikkä tää energiatehokkuussopimukseen liittyvä tää suunnitelma, joka sitten kuitenkin tähtää kaupungin omiin toimenpiteisiin, mitä kaupunki voi itse tehdä omassa toiminnassaan, eikä siihen, että no voiko kaupunki nyt sitten vaikuttaa ulkopuolisiin toimijoihin vai ei. Ja sitten toinen on tää päivitetty kuntastrategia, jossa on, käytännössä on kahdessa kohtaa mainittu ilmastostrategia. Ilman mitään vahvennuksia tai siitä olis erillissuunnittelua. Ja viittaa sitten siihen tietysti, että tää MAL-sopimus, ja sitten toisaalta, elikkä nää seudulliset systeemit, että niitä pitäis ottaa enemmän huomioon. Mutta kyllä strategia kuittaa sen kyllä varsin lyhyellä.”

Se, mihin suunnitelmaan, tavoitteeseen tai toimintatapaan ilmastoasiat kunnassa on luonteva yhdistää, riippuu muun muassa siitä, minkälaisia toimintamuotoja ja rakenteita kunnassa on ollut aiemmin tai mitä kunnassa on juuri nyt käynnissä. Yleisimmin haastatteluissa mainittiin ympäristö- tai kestävä kehityksen ohjelma, kuten muissakin selvityksissä on käynyt ilmi (Mattsson 2012). Mainitsen muutaman esimerkin. Lempäälässä on tehty vahvaa paikallisagendatyötä ja kunnalla on jo jonkin aikaan toiminut kestävä kehityksen seurantaryhmä, joka laatii säännöllisesti raportin kestävä kehityksen mittareista. Työryhmä tarjoaa mahdollisen foorumin myös ilmastoasioiden käsittelyyn. Pirkkalassa taas on juuri laadittu ympäristöohjelma. Yksi ohjelman tavoitteista on konkretisoida seudullisia ilmastotavoitteita. Kangasalla on päätetty koota energiatehokkuussopimusta toteuttavaan energiatehokkuussuunnitelmaan myös muita kuin energiatehokkuussopimuksessa mainittuja ilmastotavoitteita, ja ohjelmassa ovat aktiivisesti mukana useat kunnan toimialat.

Ilmastonmuutos on usein tullut kuntiin paikallisagendatyön kautta, ja se liitetään kestävään kehitykseen (Kerckänen 2010, 181). Omassa aineistossani oli samankaltaisia viitteitä:

ilmastonmuutos saatettiin liittää osaksi kestävän kehityksen tavoitetta. Ilmastonmuutos voidaan nähdä kestävän kehityksen uusimpana ilmentymänä. Ilmastonmuutos on myös kestävän kehityksen tapaan laaja ja monimutkainen asia, ja samalla vaikeasti haltuun otettava. Molemmat edellyttävät hallinnonalojen keskinäistä sekä kunnan ja muiden yhteistyötä.

Kunta 8: ”Mutta nää on vähän tämmösiä ettei näistä saa oikein konkreettista kiinni näistä asioista, tää on vähän sama kun se kestävä kehitys, että on niin laaja alue, että tää on oikeestaan melkein käytännössä sama asia lähes.”

Ilmastokysymysten sisällyttämistä jo olemassa olevaan toimintaan sekä muihin strategisiin ohjelmiin koko kunnan tasolla tai sektoritasolla pidettiin hyvänä toimintatapana sen sijaan, että ilmastokysymyksille tehtäisiin oma strategiansa tai toimintamuotonsa. Näin saadaan ilmastoasialle lisää painoarvoa, ja ilmastotavoitteiden hyväksyminen voi olla helpompaa. Ilmastonmuutokseen liittyviä asioita ei silloin tarvitse perustella ainakaan ainoastaan ilmastonmuutoksella, vaan toimet ovat muutenkin perusteltavissa. Lisäksi useat toimialat läpäisevä ohjelma voi tuoda toimialat yhteen ja lisätä niiden välistä keskustelua. Olemassa olevat hyvät toimintatavat ja verkostot kannattaa hyödyntää, ja ilmastoasioiden edistäminen niiden kautta on toimivampaa kuin aloittaa kokonaan alusta.

Kunta 7: ”Me haluttu että se olis vaan meidän vaan nimenomaan että koko kuntaa sitova, kaikkia työntekijöitä sitova. On ihan hyvä, ettei siitä tule vain ilmasto-ohjelma, kun vaikka musta tuntuu että enemmistö täälläkin päättäjistä suhtautuu asiaan myönteisesti, mutta sitten on olemassa niitä, jotka jollain tavalla epäilee koko ilmastonmuutosta, niin on parempi, että se asia tuodaan esiin näin. Koska ne toimet mitä täällä on joka tapauksessa järkeviä ja nyt se tuodaan vähän toisin sanamuodoin esiin, että meidän ei tarvi käydä sitä kamppailua, että onko se nyt totta vai eikö se ole totta, vaan ne toimenpiteet on sitten tuolla kuitenkin ja niitä pidetään järkevinä.”

Kerkkäsen aineistossa ilmastoasian epämääräisyys on yksi olennaisimmista kunnan ilmastopolitiikkaa rajaavista tekijöistä (Kerkkänen 2010, 199, 204–205). Omassakin tutkimuksessani tuli esiin, että ilmastonmuutos on hyvin laaja ja moneen asiaan liittyvä, vaikeasti hahmotettava kysymys. Myös kasvihuonekaasupäästöjen laskeminen ja toisaalta toimenpiteiden vaikutusten todentaminen ja laskeminen voi olla hankalaa. Toisaalta ilmastonmuutoksen epämääräisyys ei vaikuttanut yhtä suurelta ongelmalta kuin Kerkkäsen aineistossa, ainakaan kuntien käytännön toiminnassa: ilmastonmuutokseen liittyviä vaikutuksia tunnistetaan ja toimeen ryhdytään.

Retoriikan tasolla oli merkkejä siitä, että sanan ilmastonmuutos saatetaan pelätä olevan liian epämääräinen tai poliittisesti latautunut. Ilmastonmuutos-termiä ei välttämättä käytetä, vaan puhutaan joko ilmasto- ja energia-asioista tai energiatehokkuudesta. Energiatehokkuus on vallannut kunnissa jalansijaa viime vuosina nopeasti muun muassa kuntien energiatehokkuussopimusten myötä. Haastateltavat pitivät ilmastonmuutosta

epämääräisempänä asiana kuin esimerkiksi energiatehokkuutta tai energia-asioita, ja siihen on vaikeampi tarttua ja määritellä, mitä kunnan pitäisi sen suhteen oikein tehdä.

Seutuhallinto: ”Nyt meillä puhutaan ilmasto- ja energia-asioista, että se energia on haluttu tuoda siihen, että onko se ilmasto sitten jotenkin vielä liian jotenkin ”jotain”...”

Toiseksi, ilmastonmuutosta pidettiin poliittisesti kyseenalaisempana asiana, jota kaikki eivät hyväksy, kun taas energiatehokkuus herättää vähemmän kriittisiä ääniä.

Ilmastonmuutos saatetaan kytkeä johonkin muuhun, yleisesti hyväksytyyn tavoitteeseen, koska pelätään, ettei pelkillä ilmastoperusteilla saada asiaa yhtä hyvin läpi. Käsitteen ilmastonmuutos ajateltiin myös vievän ajatukset globaalille tasolle tai laajempiin mittakaavoihin kuin paikallis- ja kuntataso, ja kyseenalaistavan paikallisen toiminnan vaikuttavuuden.

Kunta 4: ”Toi tuntuu jotenkin hallittavammalta toi energiatehokkuus, se on vähän konkreettisempi kun toi ilmasto, se tuntuu että se menee sitten jotenkin niin yleiseksi. Energiatehokkuus on selvästi tämmönen helposti kenen tahansa kanssa keskusteltava positiivisessa mielessä, vastaanotto on yleensä lähtökohtaisesti arvomaailmaltaan positiivinen, kyllähän siihenkin (ilmastoon) yleisesti suhtaudutaan positiivisesti, mutta siihen ehkä, ihmisten mielikuva siitä, että pystyykö siihen oikeesti vaikuttamaan.”

Kunta 6: ”Tätä energiatehokkuutta voi perustella myös rahalla, mutta sitten tää ilmastoasia on sitten semmonen, että ihmiset sanoo, että he ei edes usko koko ilmastonmuutokseen.”

Ilmastonmuutos on siis jossain määrin puettava toiseen asuun, jotta sitä voidaan käyttää toiminnan perusteena tai siihen voidaan vedota päätöksenteossa. Erityisesti energia ja energiatehokkuus sisältävät oman aineistoni perusteella jonkinlaista vaikuttavuutta ja hyväksyttävyyttä, joka ilmastonmuutokselta ja ilmastopolitiikalta puuttuu.

5.3. Vastuuttaminen ja toimialojen yhteistyö

Ilmastokysymysten käytännön vastuuttaminen kunnan sisällä on erittäin kiinnostava ja ilmastotavoitteiden toimeenpanon kannalta keskeinen kysymys, joka kuitenkin osoittautui haastateltaville hankalaksi vastattavaksi. Muutamassa kunnassa ilmastoasiat ja niiden yleinen koordinointi oli vastuutettu, mutta useimpien haastateltavan tiedon mukaan asiaa ei ole mietitty kokonaisuutena. Koko ilmastoasian kattavaa koordinointia ei välttämättä ollut niissäkään kunnissa, joissa oli tehty jokin ilmastonmuutoksen huomioiva tai seudullista ilmastostrategiaa konkretisoiva suunnitelma. Haastattelujen aikoihin keväällä 2013 seutuhallinto kuitenkin pyysi joka kuntaa nimeämään seudullisen ilmastostrategian vastuutahon, joka samalla edustaa kuntaa seudullisessa ilmastostrategiatyöryhmässä.

Kysymys: ”Miten teillä sitten täällä kunnassa on vastuutettu eri toimialoja näissä ilmastokysymyksissä?”

Kunta 3: ”Ei oo vastuutettu.”

K. ”Aivan, eli ei oo ketään, joka sitten koordinois sitä koko kunnan toimintaa?”

Kunta 3: Ei oo. Se on ilmeisesti, joko ei oo ajateltu, tai se on vaan niin, että siltä osin kun ollaan seudullisissa noissa liikennehankkeissa mukana, niin ok, tulee huomioitua, ja sitten maankäytön suunnittelussa ainakin joillain sanoilla tulee huomioitua, mutta, ja varmaan jatkossa teoillakin, ja sitten tää energiansäästösystemi kaupungin omassa toiminnassa.”

Kunta 9: ”No tiedän että meille on tullu yks kysely siitä, että on kysytty, että kenen vastuulla ilmastostrategian toimeenpano on, ja me oltiin vähän silleen, että... Ja silloin se päätettiin että okei, se on meidän ympäristönsuojelun vastuulla, että se ei ollu mitenkään sille systemaattisesti silloin kun se on aikoinaan tullu, että silloin oltais mietitty että mitenkä sitä viedään, vaan sitten kun joku kysyy, niin sitten, okei, se on meidän ympäristönsuojelun vastuulla. Katotaan vähän muitten perään.”

Aineistoni perusteella ilmastoasiat ovat jakautuneet kunnissa usean toimialan vastuulle, ja yleisintä on, että toimialat toteuttavat omia tavoitteitaan melko itsenäisesti ja vastaavat siitä, miten ilmastoasiat huomioidaan heidän alallaan. Esimerkiksi energiatehokkuustyö on kaikissa haastatelluissa kunnissa teknisen sektorin tai kunnan tiloista vastaavan vastuulla, kun taas yhdyskuntasuunnittelu kuuluu kaavoitustoimeen ja yleinen ympäristöasioiden valvonta sekä kestävä kehitys ympäristötoimeen. Hallinnonalat eivät välttämättä tiedä, mitä muut tekevät.

Kunta 1: ”Meillä ei varmaan oo sillain, että virallisesti varmaan niin kun kaupunginhallitus koordinoi, johtaa ilmastonsuojelutyötä, vaikkei sitä missään luekkaan, ja kun sitä ei oo sillai erikseen nimetty, niin sen tehtävähän se varmaan ois kaupunkitasolla, että meillä ympäristöpuolella on vaan nämä viranomaistehtävät, jotka liittyy ilmansuojeluasioihin.”

Vastuuttamisen ja koordinaation puutetta ja ilmastoasian hajanaisuutta pidettiin usein ongelmana, vaikka ilmastotavoitteita saatetaan edistää sektorikohtaisesti. Vastuuttaminen ja ilmastonmuutokseen liittyvät selkeät suunnitelmat, tai niiden puute, kertovat siitä, miten systemaattisesti kunta käsittelee ilmastonmuutosta toiminnassaan.

Kunta 5: ”Mulla on semmonen käsitys, että seudun kunnissa pitäis olla vastuuhenkilö tälle ilmastoasialle, et se tuntuu olevan jonkinlainen pullonkaula, mut että ennen kaikkeahan sitä on viety näitten energiasopimusten kautta, joka kyllä sisältää hyvin paljon sitä työtä mitä ilmastostrategian mukaan pitää tehdä, ja se on käynnistynyt nyt joka kunnassa. Se on ollu tavoitteena että sen avulla päästään niin kun ohjelmoimaan niitä tärkeimpiä toimenpiteitä mitä siellä on.”

Kunta 6: ”Mun mielestä pitäis kuntatasolla tähän toteuttamiseen keskittyä, että kyl mä oon esimerkiks huolissani kun kunnassa ollaan päivittämässä strategiaa, niin ei siellä kyllä sanallakaan mainita ilmasto- ja energia-asioita. Että esimerkiks Lahdessahan on otettu nää ympäristöasiat tosi voimakkaasti niiden strategiassa, ne oli ihan laatineet tämmösen roud mapin missä ihan mietitään että kuinka monta prosenttia mistäkin asioista tulis että päästäis niin kun tähän tavoitteeseen. Niin ei mulla oo mitään selkeätä käsitystä että mistä tää tavallaan koostuu.”

Suomen tasolla niin ilmastotyön valmistelu, koordinointi ja toimeenpano ovat selvästi eniten kunnan ympäristötoimen vastuulla, ja ilmastonmuutos on tullut kuntiin ympäristöhallinnon kautta (Kerkkänen 2010, 193; Mattsson 2012, 17–18). Kunnan ilmastotyötä koordinoi Kuntaliiton kyselyn mukaan noin puolessa tapauksista ympäristötoimi. Seuraavaksi

yleisimmin koordinoija on poikkisektoraalinen, hallinnonalojen yhteinen työryhmä, keskushallinto tai kunnan tekninen toimi. Ruotsissa ja Norjassa on paljon Suomea yleisempää se, että kunnan keskushallinto koordinoi ilmastotyötä: Ruotsissa tilanne on tämä noin puolessa kunnista, ja Norjassa noin kolmasosassa kunnista. (Mattsson 2012, 17–18; Lonkila 2012, 15, 59–60.) Toisaalta Suomessakin hallinnonalojen välinen yhteistyö yleistyy strategian laatimisessa ja ilmastotoimien vastuuttamisessa. Vuonna 2011 konkreettisia ilmastotoimia oli Suomen kunnissa vastustettu eniten ympäristötoimelle, mutta lähellä seuraavat kaavoitus, liikenne, hankinnat, energia- tai sähkölaitos sekä kiinteistötoimi. (Mattsson 2012, 20–21.)

Hallinnonalojen yhteistyötä pidetään tärkeänä, jotta ilmastoasiat konkretisoituvat ja päästövähennystoimia ryhdytään oikeasti toteuttamaan, eikä ilmastonmuutos jää vain ympäristöhallinnon asiaksi (Kerkkänen 2010, 193). Kuntien ei ole aina helppo nimetä tahoja, jolla kunnan ilmastoasioiden johtajuus on, mikä osaltaan kertoo siitä että ilmastoasiat ovat hajallaan eikä kattavaa ilmastojohtamista välttämättä ole (Mattsson 2012, 25–26).

Useimmat kuntahaastateltavani edustivat ympäristötoimea. Monet totesivat, että ympäristötoimella lienee heidän kunnassaan jonkinlainen yleinen valvontavastuu ilmastokysymyksissä, ja he ”vähän katsovat muiden perään”. Tähän lopputulokseen kuitenkin saatettiin päätyä sen takia, ettei ilmastokysymystä kokonaisuutena ei ollut vastuutettu kenellekään muullekaan. Ympäristötoimi pitää yllä tietoisuutta ympäristöasioista, muistuttaa niistä ilmastonmuutokseen liittyvistä sitoumuksista, joita kunnalla on, sekä kerää tietoa kunnan omiin ympäristö- tai kestävän kehityksen ohjelmiin kirjattujen tavoitteiden toteutumisesta.

Kunta 9: ”Täytyy myöntää, että se ilmastostrategia on kyllä vähän, tai sen toimeenpano on kyllä silleen meillä laiminlyöty, tai sitä ei oo oikeestaan toimeenpantu, mä en tiedä onko sitä tyylin edes luettu täällä. Itse oon sen lukenut kyllä, mutta ei meillä oo sitä vastuutettu muuta kun sillai yleisesti, että ympäristönsuojelu vähän sitten katsoo muitten perään. Et siinä mielessä on kyllä siitä ohjelmasta tosi vähän puhuttu, mutta sitten toisaalta se on nimenomaan siinä käytännön työssä, että kyllä meillä niitä hankinnoissakin mietitään, ja nimenomaan noissa muissa edistämishankkeissa kyllä niitä mietitään, mutta ei niistä silleen yleisesti, muuta kun meidän työryhmän kautta, siellä tietenkin keskustellaan ja tehdään niin kun ehdotuksia toimenpiteistä, ja toki sitten muut toimialat itsekin kehittää.”

Kunta 8: ”Aika vähän ehti näihin tämmösiin yleisiin juttuihin paneutuun. Ne (ilmastoasiat) ei näy oikeen paljoo muuta kun siinä että tiedotusasioissa lähinnä ne näkyy, että sitten tämmösiä kyselyjä on ja kaikkia, mutta lähinnä mä oon vähän niin kuin semmonen eteenpäin potkija siinä asiassa. Tai joku tämmönen, et enhän mä näitä käytännön oikein paljon pysty tekeen.”

Ympäristötoimen vaikutusmahdollisuuksia muihin toimialoihin ei kuitenkaan pidetty kovin suurina ainakaan ilman virallista mandaattia. Ympäristösektori ei voi sanella muille, mitä tehdä. Ylipäätään ilmastoasian jäämistä vain ympäristöhallintoon tai sen määrittymistä vain ympäristöasiana ei pidetty toivottavana tai hyödyllisenä. Monet ilmastonmuutokseen

vaikuttavat toimet eivät kuulu ympäristöhallinnon tontille lainkaan, eikä ympäristöhallinnolla ole niihin vaikutusvaltaa tai toimintamahdollisuuksia. Esimerkiksi lupaharkinnassa voi yleensä ottaa huomioon vain ennalta säädettyjä asioita.

Kunta 3: ”Meillä on kahden hengen byroo tässä, niin kyl mä oon kattonu, että ei se (ilmastoasioiden organisoiminen) ole meidän homma. Kyl sitä on monessa kunnassa Suomessa ovat kokeilleet, että ympäristöväki kauheen innokkaasti puuhailee siinä, mutta siinä tulee ongelmana jo se, että ympäristöväellä ei oo rahaa. Eikä niin, että vois niinkun sanoo että tehdään noin. Ei kerta kaikkiaan voi, Lahti saattaa olla ainoa jolla ehkä on enemmän paukkuja, niillä on hirveesti väkeekin siellä, elikkä jos Lahden mukaan mentäis, niin meilläkin olis varmaan 14 ihmistä ympäristötoimessa!”

Kunta 7: ”Ei tää oo vaan ympäristönsuojelun juttu, joku ilmastonmuutoksen torjunta tai kestävä kehitys kunnassa. Mut se on tietysi ihan ok et meillä on se seuranta. Tietysti jotain toimenpiteitä itsellämmekin, mutta....”

Ympäristöhallinnon ja kuntien muidenkin toimialojen vähäiset resurssit mainittiin lähes itsestäänselvytenä. Työntekijöitä on vähän ja kiirettä paljon (vert. Kerkkänen 2010, 200–204). Vastuuttamisen puute vaikuttaa työajan käyttöön: jos ilmastoasioita ei ole määritelty kenenkään työtehtäviin, ne jäävät ylimääräisiksi. Haastateltavani kuvasivat, miten työaika kuluu lain säätämiin viranomaistehtäviin kuten lupien myöntämiseen ja valvontaan, ja muuta tehdään, jos aikaa jää. Toisaalta resurssien puute on ikuisuusongelma kunnissa. Siksi on järkevää miettiä, mihin olemassa olevia resursseja käytetään ja priorisoida ne toimet, joista on hyötyä, ja käyttää niihin aikaa, rahaa ja asiantuntemusta. Kerkkänen toteaa, että resurssipula on keskeisimpiä tekijöitä, joka on vaikuttanut kuntien ilmastopolitiikan muotoutumiseen. Lisäksi ympäristöhallinnon asema ja resurssit ovat usein varsin heikot verrattuna muihin, mikä saattaa vaikuttaa ilmastokysymyksenkin, joka on tullut kuntaan ympäristöhallinnon kautta. (Kerkkänen 2010, 213.)

Kunta 9: ”Koska kaikki tekee sitä muun työn ohessa, niin se on kuitenkin sitten sitä, ei meillä ole ketään yhtä henkilöä joka vastais ilmastotyöstä tai sillä lailla.”

Poikkihallinnollinen näkökulma ja hallinnonalojen yhteistyö ilmastokysymyksissä ei aineistoni perusteella ole tutkimissani kunnissa vielä kovin kehittynyt. Pohjoismaisen vertailun mukaan suomalaisissa kunnissa ollaankin tyytymättömiä poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ilmastoasioissa, jotka ovat muita useammin ympäristöhallinnon koordinoimia ja harvimmin keskushallintojohtoisia. Keskushallinnon johtajuutta ja poikkisektoraalista yhteistyötä pidetään tehokkaimpana tapana edistää ilmastotyötä. (Lonkila 2012, 14.)

Niissä kunnissa, joissa oli tehty eri toimialoja kattava ilmastonmuutokseen liittyvä suunnitelma, haastateltavat kertoivat yhteistyön, keskustelun ja tiedonvälityksen lisääntyneen. Lisäksi hallinnonaloja yhdistävä työryhmä koettiin hyvänä asiana. Tällaiseksi voi muodostua esimerkiksi energiatehokkuustyöryhmä. Toisaalta työntekijöiden henkilökohtainen kiinnostus

ja innostus vaikuttavat suuresti siihen, minkälaiseksi yhteistyö muodostuu ja mitä sillä saavutetaan.

Kunta 4: ”Monissa paikoin on just sellasia et vaik siel oliskin joku työryhmä, niin ihmiset on tavallaan pakotettu sinne. Täällä on selvästi kaikki jotka on siin työryhmässä mun mielestä on ihan henkilökohtasesti kiinnostuneita siitä asiasta.”

Kuten monista aiemmista sitaateista näkyy, monet pitivät kunnan energiatehokkuussopimusta tärkeänä ilmastoasioiden edistämisessä. Kunnilla on energiatehokkuuteen liittyvää koordinaatiota ja hallinnonalojen yhteisiä työryhmiä. Toisaalta myöskään energiatehokkuussopimuksesta vastaava taho tai energiatehokkuusohjelman yhteyteen muodostettu toimintaryhmä eivät yleensä näytä vastaavan muista ilmastonmuutokseen liittyvistä asioista, eikä energiatehokkuudesta ja -ryhmästä ole aineistoni perusteella yleensä muodostunut hallinnonaloja yhdistävää ilmastoasioiden foorumia. Ryhmässä voisi kuitenkin ehkä olla hyvä pohja poikkihallinnollisen ilmastotyön kehittämiseksi.

Tampereella kaikkien ympäristöasioiden johtaminen on nostettu keskushallintotasolle, jolloin ympäristöasiat saavat enemmän painoarvoa ja näkökulma niihin on poikkihallinnollinen. Haastatteleman viranhaltija piti poikkihallinnollisuutta erittäin tärkeänä ilmastoasioiden kaltaisten kysymysten käsittelyssä, kuten seuraava sitaatti osoittaa.

”Meillä on sillä tavalla erilainen tää hallintorakenne kun noissa muissa kaupungeissa, että meillä on tää strateginen ympäristönsuojelun ohjaus täällä keskushallinnossa, ja sit se valvontapuoli siellä omassa paikassaan. Se, että ilmastoasiat tuli tänne, niin kyllä liittyi hyvin voimakkaasti just siihen, että jos mikä niin se on semmonen poikkihallinnollinen näkökulma asioihin, niin sen takia, se, että ollaan ympäristönsuojeluviranomainen niin ei oikeastaan riitä. On aika hankala siitä asemasta viedä näitä asioita eteenpäin.”

Ylöjärvellä on vuoden 2013 alussa tehty samankaltainen hallinnollinen muutos: kaupunkiin on perustettu kaupunkikehitysryhmä, johon myös ympäristö- ja maankäyttöasiat kuuluvat. Konkreettisia muutoksia on vielä vaikea analysoida, mutta haastateltava odotti uudistuksen parantavat kestävä kehityksen ja ilmastoasioiden käsittelyn mahdollisuuksia.

6. Ilmastotyö eri toimialoilla

Aiempien tutkimusten mukaan ilmastonmuutos on politisoitunut kunnissa erityisesti energiantuotantoon, energiansäästöön, yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyvänä kysymyksenä. Julkisten hankintojen ilmastovaikutuksiin ja sopeutumiskysymyksiin, kuten tulvariskien kartoittamiseen, on myös viime vuosina alettu kiinnittää enemmän huomiota.

(Kerkkänen 2012, 187–193; Savikko 2009/2010, 18, 24–27; Mattsson 2012, 8, 11–12, 21–22; Nupponen & Niemi 2011, 10.)

Puhuimme haastateltavien kanssa kaikkein eniten energiakysymyksistä, yhdyskuntarakenteesta, liikenteestä sekä hankinnoista, joten keskityn analyysissä näiden teemojen kiinnostavimpiin kysymyksiin. Ilmastonmuutos on laaja kysymys, joten ulkopuolelle rajautuvat monet asiat kuten jätehuolto ja ympäristökasvatus.

6.1. Energiatehokkuus

Energiatehokkuus ja kuntien energiaterhokkuussuunnitelma näyttävät aineistoni perusteella olevan se ilmastonmuutokseen liittyvä toiminta-alue, joka on edennyt Tampereen kaupunkiseudun kunnissa parhaiten ja kaikkein sujuvimmin. Energiaterhokkuussopimus on varmaankin yleisin ilmastosuunnitelma, joka suomalaisilla kunnilla on. Se on vapaaehtoinen sopimus, jonka kunta solmii työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Pienet kunnat kuuluvat MOTIVAn koordinoimaan kuntien energiaohjelmaan, mutta kutsun molempia sopimustyyppisiä yksinkertaisuuden vuoksi energiaterhokkuussopimuksiksi. Huhtikuussa 2013 mukana oli 135 kuntaa tai kuntayhtymää eli noin 40 prosenttia kunnista. (Energiaterhokkuussopimukset 2013.)

Kaikki Tampereen kaupunkiseudun kunnat ovat mukana sopimuksessa. Jotkut kunnat, kuten Ylöjärvi, ovat olleet mukana pidempään, mutta useimmat ovat solmineet sopimuksen viime vuosien aikana. Energiaterhokkuuteen tähtääviä toimia, kuten kiinteistöjen energiakatselmuksia, on saatettu tehdä aiemminkin. Kuntahaastateltavani olivat sitä mieltä, että energiaterhokkuussopimuksen velvoitteiden toteuttaminen on merkittävin tapa, jolla heidän kuntansa tällä hetkellä vaikuttaa ilmastonmuutokseen kunnan omassa toiminnassa. Lisäksi kunnallinen energiaterhokkuussuunnitelma mainittiin joko tärkeimmäksi tai yhdeksi tärkeimmistä ilmastonmuutokseen liittyvistä suunnitelmista ja ohjelmista, joita haastateltavan kunnalla on.

Vapaaehtoisen energiaterhokkuussopimusjärjestelmän, joka kattaa kunta-alan lisäksi esimerkiksi teollisuuden ja energia-alan, kehittäminen alkoi 1990-luvun alussa energiansäästösopimusten nimellä. Sopimusjärjestelmän tavoite on panna toimeen kansallisia ja kansainvälisiä ilmasto- ja energiatarvoitteita: kansallisia energiansäästöohjelmia, joita alettiin laatia 1990-luvun alussa, kansallisia ilmastostrategioita, periaatepäätöksiä energiaterhokkuudesta, sekä EU:n sääntelyä, erityisesti energiapalveludirektiiviä (2006/32/EY) ja energiaterhokkuusdirektiiviä (2012/27/EU). Kansallisesti on myös tehty useita

energiatehokkuuteen ja julkisiin hankintoihin liittyviä periaatepäätöksiä². Lisäksi tavoite oli systematisoida ja tehostaa aiempaa julkisen hallinnon energiansäästötoimintaa. Aluksi yksittäiset kunnat eivät solmineet sopimuksia, mutta velvoittavuuden lisäämiseksi kuntakohtaiset sopimukset otettiin käyttöön. Kuitenkin heinäkuussa 1999 sopimus oli vain 13 kunnassa. Sopimusjärjestelmä onkin laajentunut 2000-luvulla merkittävästi. Aluksi kuntien sopimuksissa keskityttiin energian säästöön ja energiatehokkuuteen. Vuonna 2002 mukaan tuli vaatimus kehittää uusiutuvan energian käyttöä kunnassa. (Heikkilä ym. 2005, 10–11; Sairinen & Teittinen 2000, 97–103.)

Kunnille määritellään sopimuksessa energiansäästötavoite, joka on saavutettava sopimuskauden aikana. Sopimuskaudella 2008–2016 ohjeellinen vähennystavoite on yhdeksän prosenttia vuoteen 2005 verrattuna. Energiansäästötavoite koskee lähinnä kunnan omia kiinteistöjä, liikennettä ja kuljetuksia sekä vesi- ja jätehuoltoa. Kuntien on myös huomioitava energiatehokkuus julkisissa hankinnoissaan. Lisäksi kuntien on edistettävä uusiutuvan energian käyttöä. Kuntien on koulutettava henkilöstöään ja välitettävä tietoa muille toimijoille. Tärkeä työkalu ovat energiakatselmuksien, joissa kartoitetaan kohteen energian käyttöä ja selvitetään energiansäästön mahdollisuudet. Sopimuksen tehneet kunnat voivat saada valtiolta rahallista tukea katselmuksiin sekä investointitukea energiansäästöhankeisiin, esimerkiksi energiatehokkuutta tai uusiutuvan energian käyttöä edistävän tekniikan kehittämiseen. Kunnan on määriteltävä yhteyshenkilö ja tarvittaessa sektorikohtaiset vastuuhenkilöt sekä laadittava toimintasuunnitelma energiatehokkuuden edistämiseksi. Lisäksi edistymisestä on koottava tietoa ja raportoiva vuosittain. (Energiatehokkuussopimukset 2013; Puitesopimus kuntasektorin...)

Haastateltavani kuvasivat, kuinka energiatehokkuusajattelu on vallannut kunnissa jalansijaa nopeasti viime vuosina ja energiatehokkuussopimuksen edellyttämiä toimintasuunnitelmia on laadittu, vastuuhenkilöt ja työryhmät perustettu ja toimenpiteitä ryhdytty toteuttamaan ja seuraamaan sektoreittain sopimuksen edellyttämällä tavalla. Energiatehokkuus määrittyi haastateltavien puheissa erityisesti energian käytön seuraamiseksi, vähentämiseksi ja tehostamiseksi kunnan kiinteistöissä ja rakentamisessa. Uusiutuva energia käsitettiin usein omana kysymyksenään, joka ei ole edennyt yhtä mutkattomasti.

Kunta 3: ”Systemaattisesti se alko nimenomaan tosta seudullisesta ilmastostrategiatyöstä. Ja sen myötäähän, siinä toi kaupunki sitten aika eturivissäkin teki tän sopimuksen KTM:n kanssa. Ja kyl se sillai oikeesti näkyikin, elikkä toi energiankulutusta, lämmitys-, energian, sähköenergian, sitä oikeesti seurataan, ja kyl siinä rahaa on ollu varattuna että voidaan tehdä korjauksia ja valintoja. - - - Se on

² Mm. Valtioneuvoston periaatepäätös energiatehokkuustoimenpiteistä 4.2.2010.

lähtenyt hyvin liikkeelle, siellä nyt näkyy se, että jos jossain on nyt jotain hankaluuksia, niin kun ne pannaan suoraan ohjelmaan, niin se myös näkyy, et huomataan, että haloo, mitähän täällä nyt on.”

Kunta 9: ”Mehän kuulutaan siihen energiatehokkuussopimukseen, että se on niin kun kunnassa se mihin on oikeesti satsattu ja panostettu ja sen eteen on oikeesti saatu tehtyä jotain, että aikalailla muut on kyllä jäänyt sen jalkoihin.”

Ekokumppaneiden mukaan viimeistenkin kuntien liittymiseen energiatehokkuussopimukseen vaikutti etenkin valtion voimakas lobbaus vapaaehtoisen energiatehokkuussopimusjärjestelmän puolesta nykyisen sopimuskauden alussa, jotta siihen liittyisi mahdollisimman monta kuntaa. Seudullinen ilmastostrategia on haastateltavan mukaan lisännyt kuntien sitoutumista energiatehokkuustyöhön ja ohjelmat tukevat toisiaan. Tampereen kaupunkiseudun kunnat ovat myös tehneet energiatehokkuuteen liittyvää yhteistyötä useita vuosia. Yhteistyön tavoite on ollut kuntien käytäntöjen yhtenäistäminen, kokemusten vaihtaminen sekä asiantuntijatuen saaminen Ekokumppaneilta. Ekokumppanit myös tarjoavat kunnille teknisen isännöitsijän palveluita. Tekninen isännöitsijä auttaa kunnissa konkreettisissa energiatehokkuuteen liittyvissä kysymyksissä, kuten korjauksissa.

Seudulla on myös kuntien yhteisiä energiatehokkuushankkeita, ja kunnat voivat ostaa Ekokumppaneilta erilaisia neuvontapalveluita. Ekokumppanit esimerkiksi tarjoaa rakentamisen energiatehokkuuden palvelua ja ympäristökasvatuspalveluita.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien energiatehokkuusyhteyshenkilöt muodostavat verkoston, joka kokoontuu säännöllisesti. Verkostoa isännöi Ekokumppanit. Yksi kuntahaastateltavani on oman kuntansa energiatehokkuusyhteyshenkilö. Hänen mukaansa verkostosta on ollut konkreettista hyötyä: muiden kuntien kokemusten kuuleminen on auttanut toisia välttämään samoja hankaluuksia, ja aktiivisten ihmisten tapaaminen on hyödyllistä. Toisaalta vielä yksityiskohtaisempi tiedon vaihto olisi ehkä tarpeellista.

Aineistostani minulle välittyi mielikuva, että energiatehokkuusyhteyshenkilöiden verkoston katsottiin liittyvän kiinteästi ilmastotavoitteiden toimeenpanoon ja jotkut näkivät sen olevan jopa päävastuussa ilmastostrategian toimeenpanosta seudulla. Toisaalta verkosto keskittyy lähinnä energiatehokkuustyöhön ja siihen liittyvään vertais- ja asiantuntijatukeen. Aineistoni perusteella ei voi tehdä päätelmiä siitä, mikä on verkoston laajempi merkitys ilmastotavoitteiden toimeenpanossa, mutta se on kiinnostava jatkotutkimuksen paikka.

Haastateltavat antoivat vaihtelevia syitä sille, miksi juuri energiatehokkuudesta on ollut helppo aloittaa ja miksi se on omaksuttu suhteellisen helposti ja nopeasti osaksi kunnan toimintaa. Yleisimmin mainittiin taloudelliset seikat. Energian käytön tehostamisesta ja vähentämisestä koituu kunnalle säästöjä, jotka ovat helposti osoitettavissa. Lisäksi

energiakatselmuksiin ja -investointeihin on mahdollista saada valtion tukea. Toisaalta jotkut olivat sitä mieltä, että energiatehokkuusasioihin ollaan valmiita panostamaan, vaikka ne aiheuttaisivat kustannuksiakin. Energiatehokkuustoimenpiteitä pidettiin yleisesti ottaen helposti hyväksyttävänä ja perusteltavana kunnan sisällä. Joissain keskustelussa tuli esiin aktiivisten yksittäisten ihmisten rooli tai yleinen ilmapiiri kunnassa. Se on edistänyt energiatehokkuusasioiden ja ehkä myös yleisten ilmastoasioiden eteenpäinviemistä.

Kunta 3: ”Energiatehokkuus läpäs sen koko (teknisen) sektorin aika. Ja tietysti se on kuitenkin semmonen, että se näkyy suoraan sitten taas kaupungin käyttömenoissa, eli me säästetään itte.”

Kunta 4: ”Mä voin sanoa ihan rehellisesti, että kaikki mitä mä oon ehdottanu on mennä läpi. Et ei oo kertaakaan kaatunu siihen, että mä itse asiassa alussa kun mä tulin tänne, niin kauheen varovasti ajattelin, että ei voi, että tää maksaa, että ei, mut että aina on mennä läpi, että kaikki mitä on pystynyt perustelemaan energiatehokkuudella.”

Toinen usein esiin noussut syy on, että energiatehokkuussopimus koskee ennen kaikkea kunnan omaa toimintaa, johon kunnan on helppo vaikuttaa, toisin kuin yritysten ja asukkaiden valintoihin. Kunta on lisäksi vastuussa omasta energiankulutuksestaan ja omasta toiminnastaan. Kuntalaisiin tai yrityksiin vaikuttaminen on mutkikkaampaa.

Kolmas syy liittyy energiatehokkuuden ympärille muodostuneeseen toimintakäytäntöihin, rakenteeseen ja tulosten todentamiseen. Selkeä energiatehokkuussopimusjärjestelmä saattaa auttaa asioihin tarttumista: joku muu on etukäteen määritellyt toiminnan vaiheet ja tavoitteet, joita kunnan energiatehokkuussuunnitelmassa tulee olla. Lisäksi kunnan on mitattava energian kulutustaan ja raportoitava vuosittain eri toimialojen edistymisestä. Saman tyyppisiä havaintoja on Ranskasta: ulkoa ohjattu ohjelma voi edistää kunnan ilmastotoimia, koska kunnan pitää säännöllisesti seurata tuloksia (Yalçın & Lefèvre 2012, 110).

Merkittävä syy on, että energiatehokkuussuunnitelman toteuttamiseen on varattu resursseja. Kunnassa on tietty vastuuhenkilö, jonka työnkuvaan asiat kuuluvat. Ilmastoasioita sen sijaan ei yleensä ole sisällytetty kenenkään työnkuvaan, joten niille liikenevä aika on rajallinen.

Kunta 9: ”Ehkä kun se on ollu semmonen helppo kokonaisuus, että se energiatehokkuussopimuksen allekirjottaminen, sieltä on tullu aika selkeet, että teette toimintaohjelman ja toimitte sen mukaisesti ja näin. Ja sitten kun meillä on siihen kuitenkin henkilö, jonka yhtenä työtehtävänä nimenomaan on viedä sitä eteenpäin, niin sitten on se peräänkatsojakin.”

Kunta 7: ”Heillä (energiatehokkuudesta vastaavilla) on tavoitteet joka vuodella, mitä seuraavana vuonna tehdään, ja sitten tietty määrä vuosittain saavat korjausrahaa.”

Lisäksi energiatehokkuusasioihin budjetoidaan resursseja, joita käytetään esimerkiksi energiaremontteihin. Myös tekninen helppous tuli haastatteluissa esiin. Joku epäili, että energiatehokkuus on helppoa koska siinä voidaan turvautua teknisiin ratkaisuihin, ja toimenpiteet ovat teknisesti helposti toteutettavissa. Lisäksi energiansäästön tulokset ovat

helposti nähtävissä ja laskettavissa, toisin kuin esimerkiksi kaavoituksen vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin.

Kunta 3: ”Se on helposti mitattavissa eikä tällöinen, että maankäytön suunnittelu, että kuinka paljon se sitten säästää, että paljonko se tuo sitten tehokkuutta tohon kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, niin se on enemmän tai vähemmän abstrakti sitten. Mutta toi on aika selkee, se on tekniikkaa ja insinöörit tykkää siitä. Ja kyl se sillai oikeesti näkyikin, elikkä toi energiankulutusta oikeesti seurataan, ja kyl siinä rahaa on ollu varattuna että voidaan tehdä korjauksia ja valintoja.”

Tulokset ovat saman tyyppisiä kuin Kerkkäsen aineistossa. Energiansäästökysymykset, kuten kiinteistöjen energiankulutuksen vähentäminen, nähtiin myös vuonna 2004 konkreettisimpina asioina, joihin paikallisesti saatettiin ensimmäiseksi tarttua ja joiden kautta ilmastonmuutoksen hillintää voitiin edistää. Lisäksi energiansäästö on tuplasti edullista taloudellisten säästöjen vuoksi. (Kerkkänen 2010, 187–193, 219–220.)

Vaikka energiatehokkuussopimuksesta puhuttiin paljon ja sitä pidettiin tärkeänä, jotkut kritisoivat sen vaikuttavuutta. Kunnan sisäisellä energian käytön tehostamisella ja energiansäästöllä voidaan lopulta vaikuttaa vain pieneen osaan kasvihuonekaasupäästöistä. Rakenteelliset kysymykset ja seututason tarkastelu ovat tärkeämpiä ja vaikuttavampia. Asennetta kuvaa seuraava sitaatti.

Kunta 1: ”No ne helpot on näitä pieniä asioita, joilla ei varmaan on hirveen suurta merkitystä, eli just nämä mitä on jo tehty, on kaupungin kiinteistöt, niiden energiankulutusta, vettä, sähköä, lämpöä, niitä on seurattu nyt, sanotaanko viis kymmenen vuotta, ja sitten on tehty suunnitelmia, miten tätä energiankulutusta vähennetään ja sitä on vähennettykin, että semmoset on selviä.”

Jotkut olivat sitä mieltä, että tähän asti tehdyt energiatehokkuustoimet ovat olleet helppoja, mutta kun helpoimmat, kustannustehokkaimmat ja teknisesti toteuttamiskelpoisimmat ratkaisut on tehty, edistymisen voi hidastua. Energiatehokkuuden edistäminen ei ole aina myöskään kiinni kustannuksista tai teknisistä ratkaisuista, vaan myös sosiaalinen aspekti on otettava huomioon: muiden toimintaan puuttuminen on kynnyksen takana ja kunnan rutiinien muuttaminen työlästä.

Vaikka energiatehokkuutta pidettiin yleisesti helposti hyväksyttävänä tavoitteena, tuli joitain energiatehokkuuteen liittyviä hankaluuksia tai ristiriitoja esiin. Ne liittyvät erityisesti energiatehokkaaseen rakentamiseen, jonka yhteydessä keskustellaan usein ilmanvaihdon riittävydestä ja homeongelmista. Tiukentuneet energiatehokkuuden vaatimukset laittavat kuntia jopa ratkaisemaan, korjataanko jokin koulu tai päiväkotikiinnitys vastaamaan uusia vaatimuksia, vai onko edullisempaa rakentaa kokonaan uusi. Kunnilla on paljon korjausvelkaa kiinteistöissään, joten ongelma koskee suurta määrää rakennuksia. Kosteus- ja homevauriot

ovat erittäin yleisiä juuri julkisissa rakennuksissa, kuten kouluissa ja päiväkodeissa (Reijula ym. 2012, 62–67).

Joidenkin haastateltavien kanssa keskustelimme myös energiatehokkaasta rakentamisesta ja energiatehokkuudesta kaavamääräyksissä ja tontin luovutusehdoissa. Kaavoihin on ainakin joissain kunnissa pyritty saamaan mainintoja rakentamisen energiatehokkuudesta sekä puutalorakentamisesta, mutta kaikkialla ehdot eivät ole menneet läpi. Kaikki poliitikot eivät kannata velvoittavaa sääntelyä tiukempia ehtoja.

Kaikki haastateltavatkaan eivät pidä järkevänä edellyttää nollaenergiarakentamista tai huippuunsa viritettyä energiatehokkuutta, mikäli se aiheuttaa suhteellisen paljon lisäkustannuksia. Uudet, jo perusrakentamismääräyksiä noudattavat rakennukset ovat joka tapauksessa energiatehokkaampia kuin vanhat. Lisäksi erittäin energiatehokas rakentaminen on vielä uutta ja tekniset ratkaisut sellaisia, joita ei ole vielä kokeiltu ja joiden pitkäaikaisvaikutuksia ei tunneta. Siksi on mietittävä, minkälaista energiatasoa uusilta rakennuksilta on järkevää ja kustannustehokasta edellyttää, varsinkin jos vanhojen rakennusten korjaaminen tuo paljon merkittävämpää energiansäästöä.

Kunta 4: ”Kyllähän se sillon tavallaan tärkeempää olis miettiä, että miten ne meidän olemassa olevat 90 prosenttia saadaan edes 20 prosenttia tai 30 prosenttia alaspäin kun se, et saadaaks tästä uudesta vielä vähän tehokkaampi, mahdollisesti vielä kauheen ei-kustannustehokkailla ratkaisuilla. Ja sit semmosilla, jotka alkaa jo sisältää mun mielestä ehkä riskejä siitä, et me ei tiedetä sen rakennustavan vaikutuksia.”

6.2. Uusiutuva energia

Energiantuotantoa pidettiin yhtenä tärkeimmistä asioista, joilla kasvihuonekaasupäästöihin voidaan vaikuttaa yleisesti ottaen (vert. Kerkkänen 2010, 187–193).

Kunta 2: ”Kyllä noi luvut, noi tavoitteet hyvin pitkälti saavutetaan sen perusteella, että miten energiantuotantopuolella onnistutaan. Maakaasu pitäis tavallaan korvata uusiutuvilla ja turve ja muu, että jos ne nyt siihen pääsee niin.”

Kunta 5: ”Oman energialaitoksen uusiutuvien energialähteiden aika nopeekin lisääntyminen on osoitus siitä. Se on ollu helppo perustella, ja tietty siihen on pakottanut monet syyt, ihan sieltä EU-tasolta, ja päästökauppa ja niin edelleen, mut et se on täällä meidän poliittisessa keskustelussa jotenkin menny läpi et kun me puhutaan ilmastosta niin me puhutaan ennen kaikkea energiankulutuksesta ja -tuotantotavoista.”

Toisaalta, kuten Kerkkänenkin (2010) toteaa, kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa energiaratkaisuihin pidettiin pieninä, koska energia yleensä hankitaan ulkopuoliselta toimittajalta (ks. myös Betsill 2001, 403). Kerkkäsen haastattelemat kunnat eivät mielestään voineet juuri vaikuttaa energiantuotannon päästöihin ja energiayhtiöiden toimintaan. Tärkeimpänä kunnan roolina kunnat näkivät energian käyttäjien, eli kuntalaisten ja yritysten,

valistamisen sekä esimerkkinä toimimisen, mutta kunnan vaikutusvaltaa ei pidetty kovin suurena. (Kerkkänen 2010, 187–189, 214–220.)

Kunnilla on omaa paikallista energiantuotantoaan omissa kiinteistöissään, esimerkiksi lämpökattiloita kouluissa. Toiseksi, kunnat ostavat lämpöä ja sähköä joko yksityisiltä toimittajilta tai kunnallisilta liikelaitoksilta. Tampereen kaupunkiseudun kunnat ovat jonkin verran vaihtaneet omien kiinteistöjensä lämpövoimaloiden polttoaineita ilmastoystävällisempiin. Tähän suuntaukseen ovat vaikuttaneet valtion ja EU:n sääntely ja ohjaus esimerkiksi energiatehokkuussopimuksen kautta. Toiseksi, taloudelliset seikat ovat tärkeitä, kuten öljyn hinnan nousu ja eri energiamuotojen verotus. Jotkin energiantuotantomuodon vaihdokset ovat kustannustehokkaimpia kuin toiset: esimerkiksi öljykattilan vaihtaminen maakaasuun on edullista, teknisesti helppoa ja sillä saavutetaan suhteellisen helposti päästövähennyksiä.

Kunta 4: ”Meillä on just nää lämmöntuotantotavanmuutokset, on ollu useita, ja siis meillä on semmonen periaatepäätös siellä, että viidessä vuodessa kaikista öljylämmitteisistä ja suurimmasta osasta sähkölämmitteisistä päästäis eroon, tai et niissä olis ainakin jotain tukevaa toimintaa niille. - - - Kaasuun siirtyminen on kuitenkin helppo siinä mielessä, että siihen ei just tuhraudu meidän voimavaroja kauheesti koska se on aika yksinkertainen toimenpide. Et sillä saadaan helposti 30 prosenttia viidessä vuodessa ilman, että meidän täytyy sitä miettiä kauheesti, että mitä tehdään.”

Uusiutuvan energian kehittäminen nähtiin siis usein taloudellisen näkökulman kautta. Kuntaliiton selvityksen mukaan kunnat pitävät investointeja ja niiden taloudellisen kannattavuuden perustelemista yhtenä suurimpana uusiutuvan energian lisäämisen haasteena. Energiamuotojen vaihtaminen vaatii usein kunnilta ja energialaitoksilta kalliita investointeja uusiin laitteisiin, ja kannattavuuteen vaikuttavat kuntien ulkopuoliset tekijät, kuten verotus ja sääntely, päästökauppa ja polttoaineiden hintakehitys. (Savikko 2012, 47.)

Joissain kunnissa lämmöntuotannon ratkaisuja on mietitty juuri ilmastomotiiveista käsin.

Kunta 2: ”Ei ole aina menty siitä mikä on halvinta, että tolle koulullekin hankittiin maalämpöpumput kiinteistön lämmitykseen vaikka se ei ollut edullisin vaihtoehto, että pitkälti energiansäästösyistä. Sillä kuitenkin satsattiin vähän tulevaisuuteen.”

Kaikki eivät pitäneet kunnan omien laitosten ja lämpökattiloiden lämmöntuotantotavan muuttamista kovin suurena ilmastotekona. Suuriin teollisuus- ja energialaitoksiin vaikuttamista ja uusiutuvan sähkön ostamista pidettiin tärkeämpänä, mutta hankalampana.

Muiden organisaatioiden, kuten teollisuuslaitosten tai energiantuotantolaitosten, toimintaan kunnalla ei haastateltavien mielestä ole vaikutusmahdollisuuksia, etenkin jos kunta ei ole yhtiöiden omistaja, eikä välttämättä silloinkaan. Kustannusten nähtiin olevan tärkein laitosten toimintaan vaikuttava tekijä sitovan sääntelyn lisäksi. Toisaalta jotkut olivat sitä mieltä, että

kunnan omistajaohjaus ja poliittinen paine tärkeältä asiakkaalta voi olla merkittävä vaikuttaja, jos sitä halutaan käyttää. Kunnat ovat suuria sähkön ja lämmön ostajia.

Kunta 1: ”Meillä on Tampereen Sähkö, että semmosissakin asioissa me ollaan niin kun Tampereen armoilla ja niitten ratkasuiden varassa, ja niillä on taas omat tavoitteensa näihin uusiutuviin energianlähteisiin ja muuta, että siinäkään ei oikeastaan paljon kunnan sana paina. Tokihan meillä on sitten näitä omia koulukiinteistöjä ja muita, missä voidaan vaikuttaa näihin energajuttuihin, mut et isommat kiviöt ei sitten...”

Kunta 4: ”Kunta on 100-prosenttinen omistaja, joo. Mut sen täytyy kuitenkin toimii tavallaan liiketaloudellisilla periaatteilla. Mut mä sanoisin kyl, ei se pelkästään verotusteknisistä syistä ole, vaan kyllähän siinä myöskin on jo ennen kun nää viimeiset verotuspäästöksetkään ratkasevsti heikensi kaasun asemaa, niin kyl niillä oli näitä suunnitelmii jo ihan sen takia, että se oli mun mielestä tästä omistajaohjauksesta tullu, että ja ollaanhan me erittäin iso asiakas niille myöskin, että kyllä me mun mielestä myös semmosta painetta voidaan käyttää sinne suuntaan.”

Uusiutuvan sähkön ostaminen on teknisesti helppo tapa vaikuttaa ilmastonmuutokseen, eikä siitä välttämättä koidu juuri lainkaan lisäkuluja kunnalle. Päästöjä sillä saataisiin vähennettyä merkittävästi. Monet epäilivät oman kuntansa tai muiden kuntien halukuutta maksaa juuri yhtään ylimääräistä vihreästä sähköstä, vaikka siitä on seudullisesti sovittu, tai käyttämään ilmastopäästöjä sähkön hankinnan kriteerinä.

Kunnalla olevaa kaukolämpöverkkoa pidettiin hyvänä tapana vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Toisaalta jotkut ihmettelivät sitä, ettei kunnan kaukolämpöverkon alueella oleville taloille ole kaavoissa asetettu veloitetta liittyä verkkoon.

Paikallisessa energiantuotannossa, esimerkiksi asuinalue- tai kiinteistökohtaisissa voimaloissa, nähtiin mahdollisuuksia, ja kunnissa on asukkaita tai yrittäjiä, jotka haluaisivat kehittää paikallista uusiutuvaa energiaa. Kehittämisessä on kuitenkin haasteita, esimerkiksi kunnan tai johtavien poliitikkojen haluttomuutta. Paikallista uusiutuvaa energiaa voi olla hankalaa saada kaavoihin mukaan. Myös maatalojen bioenergiassa saattaisi olla mahdollisuuksia, joita ei nyt välttämättä hyödynnetä.

Kunta 5: ”Sanotaanko, että ollaan vielä tässä tämmösessä energiantuotannon monimuotoisuudessa aika alkuvaiheessa.”

6.3. Yhdyskuntasuunnittelu

Kaavoitusta pidettiin haastatteluissa ehkä tärkeimpänä kunnan hallussa olevana keinona vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöihin. Ilmastokysymys on useissa kunnissa politisoitunut erityisesti yhdyskuntarakenteen kysymyksenä (Kerckänen 2010, 189, 218–219). Kaavoituksen merkitys korostuu, koska kunnalla on kaavoitusmonopoli. Lisäksi yhdyskuntarakenteen kautta voidaan vaikuttaa edes jonkin verran myös kuntalaisiin ja

yrityksiin, kun taas energiatehokkuus, jota pidettiin myös tärkeänä, koskee vain kunnan omia ratkaisuja.

Kunta 1: ”Siinähan meillä on tietysti enemmän keinoja, ja kunnillahan on tää kaavotusmonopoli, eli hyvin pitkälti täällä ratkastaan että minkälaista yhdyskuntarakennetta me teemme, ja se on omissa käsissä oleva varmaan se tehokkain keino sitten.”

Kunta 7: ”Kaavotus, se me on ajateltu itsekin että se on meidän semmonen merkittävin ilmastoteko, kun he kaiken, pääasiassa kaiken ovat sijoittamassa tuon yhden palvelulinjan varteen. - - - On vähän helpompi tehdä niitä valintoja sitten siellä omassa elämässä kun on jo valmiiks sijoitettu ne palvelut sinne lähelle, ja pendelöintiä vähennetään, ja että siitä löytyis ne työpaikat, palvelut, koulut, päiväkodit, kulkemisen vuoksi.”

Yhdyskuntarakenteen tiivistämisen tai eheyden tavoite on kansallisen maankäytön yleispoliittinen tavoite, joka näkyy esimerkiksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (Maijala & Sairinen 2009, 231; Ympäristöministeriö 2001, 15, 24–34; Ympäristöministeriö 2009). Myös kansallisessa alue- ja kaupunkipolitiikassa painotetaan keskusten kehittämistä ja maankäytön, liikenteen ja palveluiden samanaikaista suunnittelua ja tehokasta organisoimista, joka käytännössä johtaa keskusten rakenteelliseen ja toiminnalliseen kehittämiseen (ks. mm. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012). Tavoite on keskeinen kansallisessa ilmastopolitiikassa (esimerkiksi VNS 6/2008, 71–74; VNS 2/2013, 43–46).

Haastateltavani olivat sitä mieltä, että heidän kunnassaan ja myös muissa seudun kunnissa yleinen tavoite on seudullisen rakennesuunnitelman mukaisesti kehittää keskustaa ja rakentaa uutta olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisälle. Haastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että kehittämissuunta on kunnilla yhteinen ja jaettu. Olin aiemman tutkimuksen valossa hieman yllätynyt siitä, miten yleisesti hyväksyttynä tavoitteena keskittävää kehitystä pidettiin. Ilmastonmuutoksen hillinnän koettiin olevan hyvin linjassa kuntien muidenkin kehittämistavoitteiden ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kanssa.

Kunta 1: ”Kyllä mä luulen, että nyt täällä kaupunkiseudun kunnilla on kaikilla samat tavoitteet nimenomaan tässä maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa, että keskitetään ja tiivistetään ja hyödynnetään tätä olemassa olevaa infraa, et sen äärelle niin kun tehdään. En muista että siitä paljon mitään nurinoita edes kuului. Et se oli niin kun semmonen hyvä ja helppo tavote tavallaan.”

Joissain kunnissa rakentamisessa ollaan niin tiukkoja, että rakentaa saa vain kunnan omistamalle asemakaavoitetulle maalle, toisissa kunnissa haja-asutusalueelle rakentaminen on yleisempää. Joissain kunnissa tiivistävä kehitys on ollut vallalla jo pidempään, ainakin viimeiset kymmenen vuotta.

Kunta 8: ”On se aika kauan ollu semmonen tavote, ja eihän nääkän tietysti juuri nyt oo keksitty nää jutut, mutta että onhan se kauan ollu tiedossa, että ne pitäis saada keskustaan. Ja sitten tämmösellä paikkakunnalla se onnistuukin, kun keskusta on yhdessä paikassa. Siinä mielessä, että kun ei täällä niin kovaa se väestönkasvukaan ole, niin että on tosiaan pystytty niitä sijoittamaan lähelle keskustaa ne asunnot.”

Kunta 2: ”Hajarakentamisen estäminen on ihan tosi hyvin viime vuosina täällä kunnassa hoidettu, että tosi vähän positiivisia suunnittelutarveratkasuja on annettu haja-asutusalueelle. Et täällä on niin kuin selkee linja, että täällä kaavotetaan kunnan omistamille alueille ja asemakaavalla ja ei hajauteta rakennetta. - - - Kyllähän tää tavote on jo useita vuosia, että 2000-luvun alusta lähtien ainakin ollut tää, että sitä pyritään estämään, ja onhan meillä estettykin.”

Toisissa kunnissa erityisesti seudullinen yhteistyö ja seudulliset yhdyskuntarakennetta koskevat suunnitelmat ovat vaikuttaneet kunnan kaavoitukseen jopa yllättävästi, ja avanneet uusia mahdollisuuksia.

Kunta 1: ”On se sillai taustalla ollu, mutta kyllä sysäyksen antoi tää kaupunkiseudun rakennemalli, ja kun se saatiin, ja nämä kasvukeskukset merkattua kartoille, niin kyllä se sysäs sitten meilläkin, että sillai varmaan ekaa kertaa tosissaan alettiin ajattelemaan, että se on mahdollista että saadaan toimiva joukkoliikenne. Sen jälkeen on syntynyt tähän ydinkeskustaan jopa tämmösiä utopistisia kaavahahmotelmia, joita nyt ollaan työstämässä ihan osayleiskaavoiksi.”

Kysymys. ”Miksi ne on utopistisia?”

Kunta 1: ”No siis sanotaan nyt että kun mulla on niin pitkä historia tästä kunnasta, 80-luvulta, ajateltiin montakymmentä vuotta että tää on tämmönen pieni maalaiskylä, hyvin matalaa rakentamista, että se sopii tänne maalaismaisemaan ja muuhun. Mutta nyt yhtäkkiä – tai yhtäkkiä ja yhtäkkiä, mutta kun on tullut nämä asiat voimakkaammin, niin ne on tavallaan, jotkut voisi sanoa että antaneet hyvän syyn rakentaa hyvin tiivistä ja kerrostalomaista tähän keskustaan. Ja se on varmaan aika pitkälle yhteinen näkemys ollu, on tietysti joitakin jotka sitä vastustaa, mut et se on myös hyvä syy tehdä myös tämmöstä tehokasta kaupunkimaista keskustaa tänne. - - - Musta tää muutos on ollut aika nopsa tän jälkeen, kun tietää miten hitaasti kaupungissa asiat etenee, niin tää asennemuutos ja suunnitteluilmapiiri.”

Yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja eheyttämistä perustellaan taloudellisuudella, ympäristövaikutusten vähentämisellä sekä palveluiden tehokkaalla järjestämisellä ja saavutettavuudella. Tiiviin kaupungin ekologista kestävyyttä perustellaan etenkin sillä, että liikkumisen tarve vähenee ja joukko- ja kevyen liikenteen mahdollisuudet kasvavat. Lisäksi kompaktissa kaupungissa kaikkinaisten järjestelmien rakentaminen ja ylläpito vaativat vähemmän energiaa sekä materiaaleja ja on tehokkaampaa. Toisaalta jotkut näkevät väljän yhdyskuntarakenteen tai tiiviin ja väljän yhdistelmän sekä hajakeskittämisen ekologisesti kestävimmäksi vaihtoehdoksi. (Maijala 2009, 15–19; Vartiainen 1997, 5-6; Mäntysalo ym. 2010, 27–28.)

Eheyttämisestä käytävään keskusteluun ja suomalaiseen eheyttämispolitiikkaan liittyy keskeisesti ajatus laadukkaasta elinympäristöstä (Maijala 2009, 19; Kyttä, Kahila & Heikkinen 2009, 79). Yhdyskuntarakenteen tiiviiden ja elinympäristön laadun suhde ei ole suoraviivainen. Laadulla voidaan ymmärtää hyvin monenlaisia asioita kuten vaikkapa liikkumisen helppoutta, stressin vähäisyyttä, turvallisuutta, esteettisyyttä tai viihtyisyyttä, ja ihmisten kokemus, mieltymykset ja tarpeet vaihtelevat. (Kyttä, Kahila & Heikkinen 2009, 79–84, 118–120.)

Maijala ja Sairinen havaitsivat kuntien virkamiehiä ja päättäjiä koskevassa tutkimuksessaan, että eheyttäminen yhdistetään useimmiten toiminnalliseen laatuun: siihen, että kunnan toiminnot ja palvelut ovat helposti saatavilla ja kävelymatkan päässä toisistaan, eli sekoittuneet. Väljään yhdyskuntaan taas liitetään elinympäristön laatu, joka konkretisoituu erityisesti rauhallisuutena, luonnonläheisyytenä ja viihtyisyytenä, jotka vetävät asukkaita puoleensa enemmän kuin tiiviys. (Maijala & Sairinen 2009, 250–251, 254.)

Haastateltavieni tulkinnan mukaan kunnat suosivat yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja kuntien keskustojen kehittämistä erityisesti kustannusten ja palveluiden järjestämisen takia. Myös kunnan keskusta elinvoimaisuuden ja palveluiden takaaminen on nykykehityksen taustalla.

Tiivis ja kaupunkimainen rakentaminen nähdään tehokkaana. Tehokkuus merkitsi haastateltavien puheessa erityisesti palveluiden kustannustehokkuutta ja palveluiden järjestämisen tehokkuutta, sekä infrastruktuurin tehokkuutta. Rakentaminen on halvempaa, kun rakennettava alue on tiivis, ja palveluiden ja infrastruktuurin tuottaminen on tehokkaampaa pienelle alueelle ja siten myös halvempaa ja helpompaa. Kaavoitus on kunnan keino hallita kasvua ja kustannuksia.

Kunta 2: ”Kai se lähtee siitä, että hajarakentaminen on kunnalle kallista pitkällä tähtäimellä, että kaikki kevyen liikenteen väylien ja palveluitten järjestäminen on kallimpia. Että se on järkevämpää niin kuin tiiviisti sijoittaa asukkaita ja asemakaavottamalla laajentaa kuntaa, eikä niin, että ammutaan sinne tänne. Se kun kunta kaavottaa vaan omia alueitaan niin kunta pystyy säätämään, että millonka se rakennetaan se alue. Tiedetään, että minnekkä ne palvelut kannattaa ja pitää tuottaa, että kunta tavallaan pysyy mukana tässä kelkassa.”

Kunta 3: ”Uskoisin, että siellä on pakon sanelemana tulee olemaan se, että täydennysrakentaminen, tiivistäminen lisääntyy, ja se tulee rahasta. Elikkä tää systeemi mikä on ollu, että lisää lisää vaan pientaloalueita tonne, että koko ajan laajennetaan, niin se on vaan niin kallista. Että infran rakentaminen tonne, no huitsin nevadaan.”

Samanlaisia havaintoja tekee Kerkkänen (2012). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on tärkeä maankäytön tavoite monissa kunnissa, mutta sillä pyritään ensisijassa tehokkuuteen talouden turvaamisessa, keskusten ja kylien elävyyden takaamisessa ja elinkeinojen tukemisessa. Ilmastonmuutosta hillitään ikään kuin siinä sivussa, koska se on yhteneväinen kunnan muiden kehittämistavoitteiden kanssa. (Kerkkänen 2012, 15–16.)

Toisaalta myös ilmastotavoitteiden nähtiin olevan tiiviimmän rakentamisen vaikuttimina – tai ainakin ilmastoargumenttia voi käyttää tukemaan tiiviin rakentamisen ratkaisuja.

Kunta 1: ”Väitän myös että nämä ilmastoasiat on ollu vahvana taustalla, että halutaan tämmöstä tehokasta keskustarakentamista hyvien joukkoliikennenyhteyksien lähelle, että kaikki tämmönen, sekä rakennemalli että tietysti myös valtakunnallinen keskustelu, kaikki nämä niin kun painanu taustalla.”

Yhdyskuntarakenteen vaikutus ilmastonmuutokseen nähtiin erityisesti liikenteen kautta. Taaja ja yhtenäinen asutus parantaa joukkoliikenteen järjestämisen mahdollisuuksia. Lisäksi hajarakentamisen vähentäminen voi vähentää yksityisautoilua. Käsittelen liikennettä tarkemmin seuraavassa luvussa.

Samalla, kun eheyttämistä pidettiin yleisesti hyväksyttynä tavoitteena, hajarakentaminen on kunnissa selvästi poliittisesti kiistanalainen kysymys. Jotkut kunnan asukkaista, poliitikoista tai virkamiehistä vastustavat hajarakentamisen rajoittamista. Useimmat Tampereen kaupunkiseudun kunnat ovat pinta-alaltaan pääosin haja-asutusalueita, ja esimerkiksi haja-asutusalueen maanomistajat puolustavat oikeuttaan rakentaa maalleen. Alueella on myös tehty kuntaliitoksia, ja kun maaseutumaisempia kuntia on liitetty kaupunkimaisempiin, pelko rakennusoikeuden menettämisestä on herännyt.

Kunta 4: ”Se poliittinen tahtotila on pikemminkin niin että ainakin miten se mulle välittyy, että siinä on vähän semmosta niin vastaanharaamista tähän hajarakentamisen rajoittamiseen.”

Kunta 6: ”Se on tällöinen poliittinen kysymys kyllä, että halutaan, että maaseudulla säilyy rakentamisoikeuksia.”

Yksittäisiä hajarakentamiseen liittyviä kiistoja ei kuitenkaan tullut esiin (vert. Nupponen & Niemi 2011, 27). Emme myöskään käsitelleet kovin tarkkaan niitä syitä, joilla hajarakentamista – ja yleensä siihen liittyen oikeutta yksityisautoiluun – haastateltavien käsityksen mukaan puolustetaan³. Muissa tutkimuksissa kunnat ajattelevat, että asukkaat haluavat mieluummin asua väljästi haja-asutusalueella kuin tiiviissä keskustassa, eli asumispreferenssien ajatellaan olevan ristiriidassa eheyttävän suunnittelun kanssa (Maijala & Sairinen 2009, 250–251, 254). Kerkkäsen aineistossa on nähtävissä samanlainen ajatuskulku asukkaiden asumispreferenssien ja tiiviiden ristiriidasta. Kunnat katsoivat, että maankäyttö- ja rakennuslakia noudattamalla yhdyskuntarakenteesta tulee tiivis ja energiatehokas, mutta kunnat saattavat mieluummin rakentaa väljästi ja houkutella siten asukkaita. (Kerkkänen 2010, 189–192.)

Muutamia tiivistämiseen liittyviä uhkia ja negatiivisia mielikuvia tuotiin esiin. Tiivistämisen voidaan nähdä uhkaavat sekä eläinten että ihmisten elämisen laatua ja olevan vastakkaista viihtyisyydelle. Tiiviisti rakennettaessakin pitää huolehtia ekologisista käytävistä

³ Rautio (2012) tutki pro gradu -työssään Tampereen kaupunkiseudun hajarakentamisen ohjeista käytyä keskustelua, ja havaitsi, että oikeutta hajarakentamiseen perusteltiin etenkin harvan rakenteen ja haja-asutusalueen yhdyskunnan ekologisuudella (vert. Maijala 2009 ja Vartiainen 1997). Toiseksi korostettiin oikeutta tehdä omia valintoja, rakentaa ja käyttää omia maitaan, sekä vaikuttaa suunnitteluun sen sijaan, että suunnitelmat tehdään etäällä. Kolmanneksi korostettiin maaseudun ja kyläasumisen kehittämisen tarvetta ja esimerkiksi niiden historiallista erityisyyttä. (Rautio 2012, 42–44, 56–59.)

kaupunkialueella, eivätkä mielikuvat betonilähiöistä houkuttele. Riittävät virkistysalueet kaupungissa ovat tärkeitä.

Kunnan mahdollisuudet vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen vaihtelevat. Voimakkaan kasvun kunnissa kunnalla on parempi mahdollisuus ohjata yhdyskuntarakennetta haluamallaan tavalla, ja esimerkiksi rajoittaa hajarakentamista, koska muuttajia on muutenkin. Nykyinen yhdyskuntarakenne vaikuttaa myös: tiivistämisen ja joukkoliikenteen kehittämismahdollisuudet ovat paremmat jo tiiviissä rakenteessa. (Vert. Mäntysalo ym. 2010, 217–218.) Toisaalta kunnissa, joissa rakennetaan melko vähän uutta, hajarakentamisen rajoittamiselle ei ole niin paljon tarvetta kuin alueilla, joilla asuu ja on tulossa paljon uusia asukkaita. Joistain haastatteluista tuli esiin, että haja-asutusalueella asuminen ja autoriippuvainen elämäntapa on kunnassa yleistä, eikä kunta voi kovin paljon siihen vaikuttaa rakenteellisillakaan ratkaisuilla, eikä välttämättä haluakaan. Seuraavat sitaattit kuvaavat eri tilanteessa olevia kuntia.

Kunta 8: ”Kyllä siitä (hajarakentamisesta) varmaan puhuttu on aika paljon, että ei sitä täällä haluta kauheasti suitsia. Eikä tarvikaan niin paljon koska täällä ei se painekaan siihen oo kauheen kova. Että etäisyyttä on jo sen verran enemmän, että ei täällä yhtä paljon oo sitä rakentamista muutenkaan kun sitten siellä lähempänä Tampereetta.”

Kunta 2: ”Onhan sen monin päin näin, että halutaankin, vaikka vapaa-ajan asuntoja annetaan muuttaa vakituisiks. Täällä on muutenkin tulossa niin paljon asukkaita, että ei tänne tarvii antaa tonne haja-asutusalueelle rakentaa sen takia että saatais uusia asukkaita.”

Eräs haastateltava kuvasi, kuinka kunnassa on vallinnut pitkään hajarakentamisen rajoittamista vastustava voimakas poliittinen ilmapiiri, joka on estänyt tai ainakin hidastanut toimenpiteitä. Virkamiehet usein kannattavat hajarakentamisen rajoittamista.

Toivoa pantiin yhteisiin seudullisiin suunnitelmiin ja sopimuksiin, vaikka nekin ovat edenneet välillä hitaasti.

Kunta 1: ”Se kans on hyvä, että kaupunkiseudulla mietitään yhdessä näitä hajarakentamisen suitsemista, että niitä on nyt yritetty tehdä, vaikka se kai vähän tökkii. En oo nyt ihan viime aikoina seurannut joko ne ohjeet on saatu, mutta alussa ainakin siinä oli kovaa vastustusta, tietysti maanomistajat tuolla haja-asutusalueella ei halua että mitään rajoituksia mitä siihen rakentamiseen tulee.”

Yhdyskuntarakenteen muutokset ovat hitaita ja niiden vaikutukset ulottuvat kauas. Joskus pitkän ja lyhyen tähtäimen tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Kerkkänen havaitsi, että usein ilmasto- tai muut ympäristötavoitteet jäävät muiden tavoitteiden jalkoihin tai niiden suhteen tehdään kompromisseja. Lyhyen tähtäimen taloudellista hyötyä voidaan pitää automaattisesti oikeana tavoitteena. Kaavoituksessa ei välttämättä noudateta ohjausta ja sääntelyä, jossa yhdyskuntarakenteen tiiviyyttä korostetaan. Toiseksi, maankäytön aikamittakaavat ovat pitkiä ja muutokset hitaita. Aiemmin tehdyt ratkaisut vaikuttavat

toimintaan pitkään. Lisäksi tulevan ennustaminen on vaikeaa. Nyt hyvältä näyttävä kaavaratkaisu voi tulevaisuudessa olla kasvihuonekaasupäästöjen kannalta huono, mikäli esimerkiksi asuminen tai elinkeinoelämä eivät kehity kuten tällä hetkellä ajatellaan. (Kerkkänen 2010, 189–192; 218–220.)

Omassa aineistossani ei tullut oikeastaan esiin yhdyskuntarakenteeseen liittyviä pitkän tähtäimen haasteita. Kaavojen laatiminen kylläkin voi olla vaikeaa, koska kaavojen päästövaikutusten ja energiatehokkuuden arviointi ja mittaaminen on vaikeaa etenkin alueilla, joilla jo on rakentamista. Toisaalta ajateltiin, että tiivistävä kehitys vähentää päästöjä joka tapauksessa. Suurin kysymysmerkki liittyy aineistoni perusteella kuntalaisten valintoihin ja käyttäytymiseen. Seudun kasvuun ei sinänsä liitetty epäilyksiä. Lisäksi eheyttämisen nähtiin olevan kunnille kustannustehokasta, eli yhtenevä taloudellisten tavoitteiden kanssa.

6.4. Liikennekysymykset

Liikenne nimettiin merkittäväksi kasvihuonekaasupäästöjen lähteeksi, johon on kuitenkin hankala vaikuttaa. Kunnista on melko paljon pendelöintiä erityisesti työssäkäyntialueen keskukseen Tampereelle, mutta myös muihin naapurikuntiin (Kalenoja & Tiikkaja 2013, 11–14). Yksityisautoilun päästöjä pidettiin merkittävänä, mutta usko kunnan vaikutusmahdollisuuksiin vaihteli.

Liikenne ja yhdyskuntarakenne liittyvät tiiviisti yhteen. Kunta voi vaikuttaa liikenteeseen yhdyskuntarakenteen kautta, palveluita ja muita toimintoja sijoittamalla, sekä sitä kautta kehittämällä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen mahdollisuuksia ja tarjontaa. Kuten yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja täydentämisenkin kohdalla, joukkoliikenteen kehittämismahdollisuudet vaihtelevat kunnittain riippuen kunnan rakenteesta, asukasmäärästä, sijainnista ja nykyisestä joukkoliikenteen rakenteesta sekä yhdyskuntarakenteesta. Joka paikkaan ei kannata kehittää yhtä tehokasta joukkoliikennettä.

Kuntien kautta kulkevien moottoriteiden liikennemäärät ovat kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa. Kerkkänen teki saman tyyppisiä havaintoja: vaikka kunnat pitivät maankäyttöä tärkeimpänä käsissään olevana vaikutuskeinona, kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa liikenteen päästöihin ei pidetty merkittävänä etenkin pienissä kunnissa. Esimerkiksi moottoriteiden linjauksiin ei koettu voitavan vaikuttaa. Lisäksi joukkoliikenteeseen liittyvät kysymykset olivat arkoja monessa kunnassa ja niihin liittyi esimerkiksi autoilijoiden ja joukkoliikenteen käyttäjien etujen vastakkainasettelua. (Kerkkänen 2010, 191.)

Kunta 2: ”Liikenne merkittävin (kasvihuonekaasupäästöjen lähde kunnassa) on, läpi kulkee ohitustiet ja sen liikennemäärät kasvaa koko ajan ja se sitten tietenkin raportoidaan meidän kasvihuonekaasupäästöihin ton osalta. Vaikka siihen me ei hirveesti pystytä sen osalta vaikuttamaan. Ja yksityisautojen määrä on koko ajan vain lisääntynyt, että se pitäis saada se kehitys kääntymään toiseen suuntaan täällä, että enemmän julkista ja kevyttä liikennettä.”

Seutuyhteistyölle asetettiin odotuksia joukkoliikenteen kehittämisessä ja sitä kautta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä, koska asiointi- ja työssäkäyntiliikenne on yhtä kuntaa laajempaa.

Kunta 1: ”Kyllä se on ilman muuta on tän tyyppisessä kunnassa liikenne (suurin päästölähde), koska ollaan tämmönen ison kaupungin kyljessä oleva ja on hirveen paljon tätä edestakasliikennettä. Että joukkoliikenteen lisääminen ja sitten tätä kevyen liikenteen edellytysten luominen, se on A ja O, koska ylivoimaisesti suurin osa meidän kasvihuonekaasupäästöistä tulee liikenteestä. Et sen kun saisi oikein fiksusti hoidettua, niin päästöt meidän osalta menis aika pieneen. Ja sitten toinen tietysti on tämä rakentaminen ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, että, tai näähän kulkee käsi kädessä sitten, että se asutus on siellä joukkoliikenteen yhteyksien varrella, että päästään näin kulkemaan. Mutta sitten on tietysti nää rakentamisen energiatehokkuus ja nämä asiat siinä mukana.”

Kysymys. ”Miten suuri vaikutusmahdollisuus kunnalla sitten on siihen liikenteeseen?”

Kunta 1: ”No yksittäin jos sanoo, niin ei ole juuri mahdollisuuksia, se on just tätä kaupunkiseudun yhteistyötä, että missä on tehty tätäkin ilmastostrategiaa ja tietysti Tampere isona on ratkasevassa asemassa, että eihän (meidän kunta) voi yksin lähteä tekemään ei lähijunia eikä raitiotietä eikä mitään. Et kyllä ne vaatii nimenomaan sitten tätä kaupunkiseutua, ne on niin kalliita ja isoja ratkasuja, et yksittäisen kunnan, pienen kunnan mahdollisuudet on kyllä mitättömät.”

Toisaalta keskittäminen voi lisätä kasvihuonekaasupäästöjä, kun koulukuljetukset pitenevät, tai kun työpaikkojen ja palveluiden keskittyminen alakeskuksiin ja seutukeskukseen lisää liikkumistarvetta.

Useimmat haastateltavat olivat sitä mieltä, että nykyinen bussiliikenne on heidän kunnassaan melko lailla niin hyvä kuin on realistista odottaa. Monissa kunnissa on paljon työmatkaliikennettä toisiin kuntiin. Oma autoa käytetään helposti mukavuuden takia etenkin, jos matkan aikana pitäisi tehdä paljon vaihtoja liikennevälineestä toiseen.

Seutuyhteistyön nähtiin kehittäneen tai avanneen uusia kehittämismahdollisuuksia bussiliikenteessä. Esimerkiksi seutulipun saaminen kuntaan ja palvelutason mahdollinen parantuminen mainittiin seutuyhteistyön etuina. Vuonna 2011 perustettiin Tampereen seudullinen joukkoliikennelautakunta, joka heinäkuussa 2014 alkaa vastata koko kaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisestä ja palvelutasosta (Tampereen kaupunki 2013a). Seutuyhteistyön odotettiin joissain kunnissa lisäävän vuoroja. Pirkkalassa joukkoliikenteen yhteistyö tuo selvän muutoksen: vuonna 2014 Pirkkalan joukkoliikenteeseen tulevat käyttöön Tampereen sisäiset bussiliput ja samat hinnat.

Lisäksi seutuyhteistyön ja seudullisen rakenteen suunnittelu ja yhteinen sopimus siitä, mitä alueita kehitetään, saattavat avata uusia mahdollisuuksia kaavoittaa joukkoliikennevyöhykkeelle. Seudullisesti voidaan järjestää toimiva joukkoliikenne, mitä kunta yksin ei voisi tehdä. Yhteistyöllä onkin jo ehkä nähtävissä vaikutuksia. Seudun henkilöautoliikenne on pysynyt samana tai jonkin verran laskenut viime vuosina, ja ihmiset liikkuvat hiukan enemmän joukkoliikenteellä, pyörällä tai kävellen (Kalenoja & Tiikkaja 2013).

Useimpiin Tampereen kaupunkiseudun kuntiin (Kangasalaa, Pirkkalaa ja Vesilahtea lukuun ottamatta) on mahdollista päästä lähijunalla. Seutuyhteistyössä on tarkoitus kehittää myös seudullista lähijunaliikennettä: Jos se onnistuu, liikenteen päästöjä on mahdollista vähentää merkittävästi. Haastateltavat kertoivat kunnan lähijunaliikenteen kehittämistä vaihtoehdoista, ja joissain kunnissa parannusta olikin jo tapahtunut viime vuosina. Kunta ei kuitenkaan pysty vaikuttamaan lähijunaliikenteeseen yksin, vaan valtion linjaukset ja päätökset junareiteistä, uusista radoista ja vuoroista sekä asemista vaikuttavat merkittävästi. Yksittäisen kunnan on taas hankala vaikuttaa niihin. Lisäksi junaliikenteessä nykyisen infrastruktuurin ja pysäkkien sijainnit ja kunto vaikuttavat kehitysmahdollisuuksiin vielä enemmän kuin bussiliikenteessä.

Kunta 3: ”Että paljonko toi sitten toi seudullistaminen joukkoliikennelautakunnan kautta, niin paljonko se tuo niin en mä osaa arvioida. En usko että ihan hirveesti, jos joku niin kun enemmän alkais tuomaan, niin kuvittelisin, että jos saatais tuota paikallisjunaliikennettä lisättyä merkittävästi. Ja siihen sitten tietysti se, että kunnat olis valmiita satsaamaan siihen, että tullaan se pieni pätkä omalla autolla, ei se juna tuolla pitkin taivalkuntaa lähde ajelemaan, niin vois nähdä, että semmosella virityksellä saatais aikaseks.”

Toinen raideliikenteen muoto, josta haastatteluissa keskusteltiin, on suunnitteilla oleva pikaraitiotie. Raitiotien linjauksesta vielä keskustellaan, mutta on mahdollista että se ulottuisi Tampereelta Pirkkalaan ja Ylöjärvelle. Haastateltavat näkivät pikaraitiotien ja lähijunaliikenteen kehittämisen lähinnä positiivisina hankkeina oman kuntansa kannalta. Heidän mukaansa seutuyhteistyön yksi suurimmista eduista on juuri pikaraitiotien kaltaisten suurten ja kalliiden hankkeiden mahdollistuminen ja yhteinen suunnittelu.

Kunta 1: ”Eihän kukaan varmaan ala vakavissaan suunnitella mitään isoja ajatellen, että heidän pitää se maksaa, mutta yhdessä sitten kaikki on suhteessa tavallaan halvempaa, ja sitten tosiaan saadaan sitä valtion rahoitusta mukaan paljon helpommin kuin yksittäisten kuntien hankkeisiin. Tommoset ratahankkeet ja muut. Ja eihän niitä oikeastaan voikaan yksittäisen kunnan sisällä suunnitella, että sen voi suunnitella siihen rajaan asti mutta siitä eteenpäin... On siinä kaikki edellytykset parempia.”

Yksityisautoilun vähentämiseen – tai ainakin kunnan mahdollisuuksiin vähentää sitä – haastateltavat suhtautuivat skeptisesti. Kunta voi vaikuttaa autoiluun informaatio-ohjauksella ja tarjoamalla mahdollisimman houkuttelevan joukkoliikenne- ja kevyen liikenteen järjestelmän, sekä välillisesti kaavoituksen avulla esimerkiksi rakentamalla asutusta

joukkoliikenteen varteen. Monet kuitenkin olivat sitä mieltä, että ihmiset kulkevat autolla vaikka joukkoliikennejärjestelmä tai kevyen liikenteen mahdollisuudet olisivat miten hyvät.

Kunta 8: ”Kyllä täällä tietenkin siirtyminen, autolla ajetaan kaikki matkat, taikka autolla ajetaan paljon pieniäkin matkoja. Että se on se ihmisten käytännön tapa sitten.”

Kunta 7: ”Onhan täällä nyt jo tosi hyvät julkiset (kevyen liikenteen) väylät kun kummallakin puolella tota pääväylää kulkee leveät väylät. Ja ne pietään, ne kuuluu tohon ykkösluokkaan niin ne on läpi vuoden ajettavia. Mut yllättävän vähän siellä silti näkee pyöräilijöitä vaikka silti täysin mahdollinen olis ajaa.”

Yksityisautoilun vähentäminen on monesti asennekysymys (vert. Kerkkänen 2012, 21). Autoiluun on kunnan suoraa vaikea puuttua, ja siihen puuttumisen ehkä koetaan menevän liiaksi ihmisten itsemääräämisoikeuden alueelle.

Kunta 6: ”Autot on kyllä semmonen pyhä lehmä et tavallaan sitä ei täällä kyllä ajatella, että jotenkin niin kun auton käyttöä ei saa rajottaa tai liikkumista tai muuta.”

Kunta 4: ”Toinen on vähän niin kun just tää kuntalaisten vapaus valita asuinpaikkansa ja ajoneuvonsa, ettei kukaan byrokraatti saa tulla sanomaan, että hyi hyi, että, tai rajottamaan sitä millään tavoin.”

6.5. Hankinnat

Hankintojen ilmastovaikutuksista keskusteltiin monissa haastatteluissa, mutta kaikki eivät tunteneet aluetta kovin hyvin. Asia on ehkä uusi, eivätkä hankinnat kuulu ympäristöhallinnon toimialaan. Aineiston rajallisuudesta huolimatta nosta esiin muutaman keskeiseltä vaikuttavan seikan.

Kunnat ovat merkittäviä tavaroiden ja palveluiden ostajia. Viime vuosina on tullut yhä enemmän kansallisia ja ylikansallisia päätöksiä ja ohjeita siitä, miten ilmastonäkökulma, erityisesti energiatehokkuus, tulisi huomioida hankinnoissa.⁴ Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiassa julkisten hankintojen energiatehokkuus on yksi tavoite. Haastattelemini viranhaltijoiden mielestä kunnat ovat miettineet hankintojen energiatehokkuutta ainakin jonkin verran, mutta kustannusten epäiltiin vaikuttavan eniten, kuten seuraavassa sitaatissa:

⁴ Esimerkiksi EU-direktiiveissä (ks. mm. energiapalveludirektiivi 2006/32/EY ja uusi energiatehokkuusdirektiivi 2012/27/EU) ja kansallisissa ilmastostrategioissa edellytetään energiatehokkuutta julkisissa hankinnoissa. Valtioneuvosto on tehnyt asiaan liittyviä periaatepäätöksiä. Esimerkiksi vuonna 2009 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa. Vuonna 2013 julkaistu valtioneuvoston kestävien ympäristö- ja energiaratkaisuiden, eli niin kutsutun cleantechin edistäminen julkisissa hankinnoissa korvasi vuoden 2009 päätöksen. Cleantech-periaatepäätöksen tavoite on ”vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen, palvelun tai rakennuksen koko elinkaaren aikana ja luoda kannusteita uusien cleantech- ratkaisujen syntyyn ja käyttöönottoon” (s. 1). Cleantech-ratkaisu on yksinkertaistettuna uusi toimintamuoto, joka käyttää vähemmän ja tehokkaammin materiaalia ja energiaa ja vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia vanhaan verrattuna. Yksi periaatepäätöksen tavoitteista on kehittää teknologiateollisuutta. Sekä vuoden 2009 että uusi vuoden 2013 periaatepäätös koskee kuntia suositusluonteisesti. Myös vuonna 2010 julkistetussa energiatehokkuustoimenpiteitä koskevassa periaatepäätöksessä korostetaan julkisten hankintojen energiatehokkuutta.

Kunta 9: ”Näissä koulukuljetuksissa ne on miettiny ainakin, eli kuljetusten vähentämistä ja yhdistämistä, toki se lähtökohta on enemmän taloudellinen, mutta yhtä lailla siinä sitten tietenkin tulee, tai edistää sitäkin asiaa, mutta uskon että se motiivi on taloudellinen.”

Tampereen kehyskunnat hoitavat suurimmat hankintansa yhteisen seudullisen hankintapalvelun KuHan kautta, ja KuHalla on käytössään hankintojen ympäristöohje. Myös Tampereen kaupungilla on hankintojen ympäristöohje. Jotkut haastateltavat näyttivät olevan sitä mieltä, että seudullisen hankintapalvelulla on vastuuta ja vaikutusvaltaa siihen, miten ilmastoasiat huomioidaan hankinnoissa, tai seudullisen taso olisi hyvä areena kehittää asiaa. Toisaalta pohdittiin, että hankinnan tekevä virasto kuitenkin lopulta päättää, mitä kriteereitä tarjouspyyntöön sisällytetään ja millä perusteilla tuottaja valitaan pakollisten kriteerien jälkeen.

Kunta 4: ”Vaikka siinä kilpailutukseen laitettais kriteeriksi, että teillä pitää olla tarjolla jotain, niin siihen kuitenkin kunnissa ne päätökset tehdään, et vaikka siellä olis kilpailutettu joku autojen leasing-kohde et pitää olla tarjolla energiatehokkaita, niin kyl se sitten se kunta siellä itse päättää minkä se ottaa sieltä.”

Hankintojen ilmastovaikutusten huomioon ottamiseen liittyy monia haasteita. Hankintojen teko ja kilpailutus koetaan yleisesti ottaen usein hankalana. Jos haluttava ominaisuus on monimutkainen, sen purkaminen täsmällisiksi hankintakriteereiksi on vaikeaa. Kilpailutuksessa ei kuitenkaan voi edellyttää esimerkiksi tiettyä setrifikaattia tai ympäristömerkkiä, vaan sen kriteerit on purettava yksittäisiksi edellytyksiksi. Kilpailutus vaatii erityisasiantuntemusta ja aikaa, kun esimerkiksi eri tuottajien energiatehokkuutta on selvitettävä ja vertailtava. Lisäksi ilmastoystävällisyys saattaa hankinnoissa, kuten muissakin asioissa, joutua ristiriitaan kustannusten tai muiden tavoitteiden, kuten käytettävyyden kanssa, tai joutua pitkän vaatimuslistan jatkoksi.

Kunta 4: ”Jos se energiatehokkuus yhtään on ristiriidassa hinnan tai muun toimivuuden tai kestävyiden tai jonkun muun tällöksen kanssa, niin siellä on neljä muuta tärkeempää kriteeriä siinä kuitenkin luultavasti olemassa. Et varmaan se pitäis miettiäkin, että mitkä on semmosia missä se on tosi oleellinen asia se energiatehokkuus ja keskittyy niihin sitten. - - - Ohjeistus on missä huomautetaan tästä energiatehokkuudesta, mutta ihan oikeesti kun se todellinen tilanne missä sä hankit niitä on muutenkin niin... Ja sit sä joudut koko ajan miettiä sitä että sä et suosi ketään. Et jos sä itse tiedät et tää toimittaja on energiatehokas, niin jos sä et oo pannu sitä siihen kilpailutukseen tavallaan kriteeriksi, niin et sä saa valita sitä sillä perusteella.”

Toisaalta hankinnat voisivat olla teknisesti yksinkertainen tapa vähentää kunnan kasvihuonekaasupäästöjä, jos mitään rakennetta tai toimintatapaa ei tarvitse muuttaa. Valitaan vain uusi toimittaja.

6.6. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Haastattelujeni perusteella Tampereen kaupunkiseudun kunnissa keskitytään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen eli ilmastonmuutoksen hillintään. Sopeutumisesta ei yleensä keskusteltu, jos en ottanut sitä erikseen esiin.

Sopeutuminen näyttää konkretisoituneen lähinnä tulvariskeihin varautumisena yhdyskuntasuunnittelussa ja kunnallistekniikassa (vert. Mattsson 2012, 12). Viime vuosina Suomeen on muun muassa EU:n tulvadirektiivin (2007/60/EY) vaikutuksesta rakennettu uudenlainen ja aiempaa kattavampi ja systemaattisempi tulvariskien arviointi- ja varautumismenettely. Hulevesiriskien kartoittaminen ja hulevesien hallinta kuuluu kunnille. Kuntien on siis huolehdittava siitä, että hulevedet ohjataan pois rakennetusta ympäristöstä tai imeytetään maaperään, sekä siitä, että viemäriverkosto on oikein mitoitettu. (Laki tulvariskien hallinnasta 620/2010, 2 §, 4-5 §, 19 §; Kuntaliitto 2012.) Vuonna 2011 Pirkanmaan ELY-keskus arvioi, ettei Pirkanmaalla ole merkittäviä vesistötulvariskejä (Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011).

Haastateltavien mukaan ainoastaan Tampereen kaupungissa on taajamatulvan riskejä. Tampere onkin laatinut hulevesiohjelman kantakaupungin alueelle (Tampereen kaupunki 2012). Lisäksi Kangasala on laatimassa omaansa. Hulevesiselvityksiä ja tulvariskien arviointeja tehdään muissakin kunnissa kaavoituksen yhteydessä, ja yksittäisiä arviointeja on tehty ennen uutta lainsäädäntöäkin. Systemaattiset kartoitukset ovat kuitenkin melko uusi asia. Toisaalta tulvariskien arviointi voi olla yksinkertaisempaa kuin esimerkiksi kaavan kasvihuonekaasupäästöarviointi.

Kunta 3: ”Meidän kaavatasolla ja laajemmassa esimerkiks yleiskaavatasolla kyl se on aika kepposta edes sen miettiminen, että aiheuttaako tää nyt jotain sitten, tai mikä tän vaikutus on ilmastonmuutokseen. Ehkä jonkun verran on päästy eteenpäin siinä, että mietitään hiukan niitä varautumispuolta. Viimesimmässä yleiskaavassa on jo otettu huomioon tämä, että no tuleeko tässä nyt ja minkälaisilla valumilla täältä voi tulla sitten ongelmii hulevesissä.”

Muutamassa haastattelussa käsiteltiin myös sopeutumisen muita ulottuvuuksia, kuten ilmaston muuttumisen vaikutusta rakentamisen edellytyksiin.

Kunta 4: ”Mä mietin tossa kiinteistöpuolella, että jos nää kosteet, pitkät kylmät jaksot lisääntyä niin mitä siellä kaikkee, mitä riskejä se sisältää, niin ei meillä oo sitä hirveesti ajateltu, mutta en mä tiedä onko paljon muullakaan.”

Seudullisen ilmastostrategian seurantaryhmän sihteerin mukaan ilmastonmuutokseen sopeutuminen on asia, johon ei vielä ole juuri puututtu seudun tasolla. Tulvariskien kartoituksen lisäksi seudulla on päivitetty aluepelastuslaitoksen kanssa kuntien

kriisiviestintäverkosto äkillisten katastrofien varalta. Lähivuosina on tarkoitus kartoittaa sopeutumista joka seutuyhteistyön toimintasektorilla ja laatia sopeutumissuunnitelma.

Luultavasti muut ilmastomuutoksen vaikutukset kuin tulvat ovat vaikeasti konkretisoitavissa. Kuntien toimintaan vaikuttaa varmasti uusi lainsäädäntö, joka velvoittaa niitä huomioimaan tulvat kaavoituksessa ja infrastruktuurin rakentamisessa. On myös mahdollista, etteivät haastateltavat tienneet, miten muut kuin heidän toimialansa ovat varautuneet muutoksiin.

7. Seutuyhteistyö ilmastokysymyksissä

Haastateltavat suhtautuivat ilmastostrategiaan ja kuntien yhteisten ilmastotavoitteiden asettamiseen positiivisesti ja pääosa piti seutuyhteistyötä ilmastokysymyksissä tarpeellisena, jopa välttämättömänä, etenkin suurten rakenteiden ja hankkeiden kohdalla. Käsittelen seuraavaksi ilmastostrategian seututason toimeenpanoa sekä yhteistyön etuja ja ongelmia.

7.1. Ilmastostrategian tavoitteet ja toimeenpano

Seudullisen ilmastostrategian laatiminen ajoittui sopivasti siihen ajankohtaan, kun kunnissakin alettiin miettiä omien ilmasto-ohjelmien tarvetta. Jotkut muistelivat, että kuntien ympäristöviranhaltijoiden verkosto olisi tehnyt alkuperäisen aloitteen ilmastostrategian laatimisesta. Joka tapauksessa ilmastokysymys oli tullut mukaan luontevasti osana muuta kuntien yhteistyötä, erityisesti yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmän suunnitteluun liittyvää yhteistyötä ja seudullisen rakennemallin laatimista, ja tarve ilmastostrategialle nousi esiin muun seutuyhteistyön kehittämisen yhteydessä. Yleisen ilmastopuheen lisääntyminen, EU:n ja kansalliset ilmastotavoitteet sekä kaupunkiseutuihin kohdistuvat odotukset vaikuttivat asiaan.

Jotkut pitivät ympäristöasioissa aktiivista Tamperetta myös ilmastostrategian katalysaattorina ja muutenkin ilmastoasioiden johtajana. Tilanne muistuttaa Lahden kaupunkiseutua. Siellä Lahden kaupungin profiloituminen ympäristöasioissa sekä Lahden kuntastrategia ja siinä asetettua päästövähennystavoitetta pidettiin tärkeänä pohjana seudun kuntien yhteisen ilmasto-ohjelman laatimiselle ja kuntien ilmastomuutokseen liittyvälle yhteistyölle (Nupponen & Niemi 2011, 13, 25).

Muutamissa haastatteluissa tuli esiin, että ilmastomuutos nähdään seudulla elinkeinojen ja etenkin energiatehokkuuteen liittyvän ympäristöliiketoiminnan kehittämisen mahdollisuutena.

Ilmastostrategiassa yksi tavoite liittyykin tähän osa-alueeseen (Tampereen kaupunkiseutu 2010, 13).

Ilmastostrategiassa asetetaan tavoitteeksi vähentää 30 prosenttia seudun kasvihuonekaasupäästöistä sekä 40 prosenttia asukasta kohden laskettuna vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 päästöihin. Joka toimialalle on asetettu tarkemmat päästövähennystavoitteet. (Tampereen kaupunkiseutu 2010, 13.) Tavoitteita pidettiin haastatteluissa vaativina, mutta tavoitevuosi 2030 on vielä kaukana, ja on vaikea sanoa, mitä sitä ennen tapahtuu. Useat tuntuivat suhtautuvan kunnianhimoisuuteen myönteisesti, mutta epäilyjäkin esitettiin siitä, mitä kunnat lopulta ovat valmiit tekemään vähennykset saavuttaakseen. Poikkeuksen tekee Tampere, joka on asettanut kuntakohtaisen päästövähennystavoitteen seudullisen lisäksi, ja harkitsee sen tiukentamista, koska päästöjä on saatu tehokkaasti vähennettyä jo nyt.

Päästövähennysluvut ovat abstrakteja ja yleisiä, joten niiden asettaminen käytännön yhteyteen vaikutti hankalalta. Tavoitteiden saavuttamisen keinot – kuten yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja uusiutuvan energian käytön lisääminen – ovat konkreettisempia, mutta on silti hankalaa tietää, miten paljon päästövähennyksiä niillä saavutetaan, tai minkälaisia päästöjä eri toimialoilla nyt aiheutuu.

Kysyin haastatteluissa, miten seudullisia ilmastotavoitteita käytännössä pannaan toimeen seudun tasolla. Kuntien omat ratkaisut ja aktiivisuus nähtiin ensisijaiseksi ilmastotavoitteiden toteuttamiskeinoksi, koska ilmastostrategia on vapaaehtoinen ohjelma eikä seutuhallinnolla ole itsenäistä päätäntävaltaa. Seutu seuraa ilmastotavoitteet toteutumista ja kokoaa tietoa.

Seutuhallinto ”Se toimintamalli on se, että me ollaan koordinoitu, me ollaan nyt vaan seurattu sitä, me ollaan otettu niin kun koppia siitä, että ne menee eteenpäin, että kaikki noi kärkihankkeet on käynnistyneet tavalla tai toisella, ja rooli on ollut tosiaan vaan seurata, että mitäs te ja mitäs te. Mutta meillähän ei ole tavallaan sitten mandaattia mennä sanomaan että teidän pitää kanssa toteuttaa tätä, että tää on kuntastrategia, kuntien velvoitteita.”

Tärkeinä nähtiin seudun toimialakohtainen yhteistyö, kuten seutuhallinto ja siihen liittyvät yhteistyöryhmät. Niissä kuntien edustajat keskustelevat muun muassa mal-asioista, infrastruktuurista, elinkeinoista ja palveluista. Yhteistyöryhmät ovat foorumeita, joilla ilmastotavoitteita voidaan konkreettisesti yhdistää muihin kuntien kehittämistavoitteisiin ja eri toimialoihin. Työryhmissä ja muussakin kuntien yhteistyössä voidaan vaihtaa tietoa ja hyviä toimintatapoja sekä kehittää uusia. Ilmastostrategiaan liittyy seudullinen seurantaryhmä, mutta se ei välttämättä ollut tuttu kuin niille, jotka ovat olleet siinä mukana.

Kunta 1: ”Jokaisella kaupungillahan on edustajat näissä työryhmissä, jotka näitä ilmastostrategia-asioitakin miettii, niitten toteutusta niinkun eteenpäin, että siellä on niitä joukkoliikennetyöryhmiä, ja tätä maankäytön ja rakentamisen työryhmää, ja monia, asuntotuotannon ja niin pois päin, että nehän tosiaan koostuu niin, että siellä on joka kunnasta edustaja, ja tätä kautta niitä sitten viedään pikku hiljaa eteenpäin.”

Kunta 9: ”Lähinnä se on sitten sitä seudullisesti sitä, että saadaan niitä ideoita, ja sitten niitä toimintatapoja miten sen toteuttaa käytännössä, mut kuitenkin päätöksenteko tehdään aina kuitenkin yksittäisessä kunnassa.”

Toinen seudullinen organisaatio, joka tuli useimmissa haastatteluissa jollain tapaa esiin, on Ekokumppanit Oy. Kunnat voivat ostaa Ekokumppaneita muun muassa energiatehokkuuteen, rakennusneuvontaan ja ympäristökasvatukseen liittyviä palveluita, ja Ekokumppanit koordinoi kuntien energiatehokkuusyhteys henkilöiden verkostoa ja tukee kuntien energiakysymyksissä. Ekokumppaneiden olemassaolo on ilmeisesti mahdollistanut osaltaan kuntien energiatehokkuusverkoston syntymisen ja kuntien edistymisen energiatehokkuusasioissa.

Lisäksi mainittiin useita käynnissä olevia seudullisia hankkeita, joista monet liittyvät energiatehokkuuteen. Hankkeiden avulla ilmastotavoitteita pannaan käytäntöön, kokeillaan erilaisia toimintavaihtoehtoja ja kehitetään uudenlaisia työkaluja. Toisaalta tuli esiin myös, että olennaista sisällyttää sovitut tavoitteet nykyiseen toimintaan ja seurata niiden toteutumista, eikä aina käynnistää uusia määräaikaista projekteja.

Kunta 1: ”Se on tietysti oleellista, että seurataan miten näitä toimenpiteitä tehdään, mistä on yhdessä sovittu ja päätökset tehty, ja sen seurannan yhteydessä kanssa, nehän tavallaan poikii uusia projekteja koko ajan, varsinkin kun Tampere on yliopistokaupunki, aina jotain tehdään ja aina ne poikii jotain uuttakin. Mutta kyllähän tässä on paljon isoja ja hyviä tavoitteita, että en mä usko että mitään uusia ohjelmia vaan että seurataan ja tehdään mitä on sovittu, ja kokeillaan uusia juttuja, jos niitä tulee eteen, että kun nämäkin saadaan, niin hyväkin on.”

Kokonaisvaikutelmani oli, että seudullinen ilmastostrategian seuranta ja koordinointi on kunnille epäselvää ja näyttää vasta hakevan muotoaan. Monet haastattelemani viranhaltijat olivat epätietoisia siitä, miten ilmastostrategiaa pannaan toimeen seudullisesti tai miten toimeenpanoa seurataan, vaikka he olisivatkin tienneet seudullisesta ilmastostrategian seurantaryhmästä. Toisaalta seurantaryhmäkin on toiminut vasta vähän aikaa, ja vasta haastattelujen aikoihin ryhmään päätettiin nimetä edustaja jokaisesta seudun kunnasta.

Kunta 7: ”Ei siinä varmaan mitään yhteistä työryhmää oo, että mikä vahtis että kaikki seudun kunnat sitten toteuttais sen ilmastostrategian. Onhan siinä jonkunlainen työryhmä sitten siitä, mutta en mä oikein tiedä...”

Kunta 2: ”On sitä ainakin pohdittu sitä asiaa. On sitä joskus raportoitu seutuhallinnolle että mitä ollaan tehty täällä ja tavallaan seutuhallinnon alle sitten tää ilmastostrategia laitettiin, että se on niin kuin heillä se tavallaan se seurantakin siinä. Mut ehkä siihen vielä panostetaan lähivuosina enemmän, että on siitä vähän alustavia keskusteluitakin ollut tästä asiasta että mitenkä se jatkossa sitten hoidettais.”

Kunta 6: ”Siinä on se huono puoli taas, että kun se on seudullinen, niin miten sitten kunnat sitoutuu siihen, sehän siinä on se ongelma. Nythän on perustettu tää, mistä meillekin tuli nimeämispyyntö, tää seudun ilmasto- ja energiatyöryhmä, jonka pitäis nyt sitten tän ilmastostrategian toimeenpanoa alkaa tekemään. En mä tiedä, toivottavasti siellä päästään sitten johonkin konkreettisiin tavoitteisiin siellä ryhmässä, ja että tavallaan on tämmöstä linkkiä kunnan ja seudun välillä.”

Monet tuntuivat odottavan seudullista ilmastostrategian ohjausta ja koordinaatiota ryhdistämään tavoitteiden toimeenpanoa ja tiivistämään kuntien yhteistyötä. Lisäksi kaivattiin seutua konkretisoimaan ilmastostrategian tavoitteita. Ehkä niiden toimeenpano olisi siten kunnissa helpompaa.

Tampereen ilmastoyhteistyö näyttää kiinnittyneen erityisesti seutuhallintoon ja sen isännöimiin yhteistyöryhmiin. Lahden kaupunkiseudulla ilmastoyhteistyö on organisoitunut hieman eri tavoin. Se on kiinnittynyt toisaalta Päijät-Hämeen liittoon, toisaalta kuntien yhteisiin työryhmiin ja viranomaisiin. Toisin kuin Tampereen kaupunkiseudulla, seutuhallintoa ei ole ollut 2000-luvun seutukokeilun jälkeen. Nupposen ja Niemen haastattelemat viranhaltijat ja poliitikot eivät kaivanneetkaan seutuhallintoa – seutukokeilu lisäsi yhteistyötä niin paljon, että seutuhallinto teki itsensä tarpeettomaksi. Kunnilla on useampia yhteisiä viranomaisia kuin Tampereen kaupunkiseudulla, kuten seudulliset ympäristöpalvelut, kunnallistekniikan liikelaitos ja joukkoliikennelautakunta. Maakuntavaltuusto on ollut aktiivinen siinä, että ilmastonmuutos huomioitiin jo aiemmassakin maakuntakaavassa, ja sen jälkeen vuonna 2008 hyväksyttiin maakunnan energia- ja ilmastopoliittinen kannanotto. Maakunnan liiton aktiivisuus oli vaikuttanut siihen, että siitä oli muodostunut ilmastoasioiden kuntayhteistyön tärkeä foorumi. (Nupponen & Niemi 2011, 15, 21–24, 26.)

Omassa aineistossani maakunnan liiton merkitys ei korostunut ja yhteisistä viranomaisista mainittiin lähinnä joukkoliikennelautakunta, jonka toiminta on vasta käynnistynyt. Tuloksia selittää osin se, keskityin haastatteluissa kuntiin ja seutuyhteistyöhön. Pirkanmaan liitto on kuitenkin käynnistänyt seudullisen ilmastostrategian laatimisen kansallisen ilmasto- ja energiastrategian mukaisesti. Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategian arveltiin toimivan maakunnallisen strategian yhtenä lähtökohtana.

7.2. Yhteistyön ja seudullisen ilmastostrategian etuja

Kuntien haastateltavat pitivät seudullisen ilmastostrategian tekemistä ja seudun yhteisiä ilmastonmuutokseen liittyviä tavoitteita tarpeellisina. Seutuyhteistyö tuo vaikuttavuutta ja mahdollistaa merkittäviä ratkaisuja. Vain yhden kunnan päätäntävällässä olevat asiat ovat lopulta hyvin pieniä ja vähämerkityksisiä, kun taas päästöihin vaikuttavat rakenteet ovat

laajoja. Moniin asioihin voidaan puuttua vain kuntien yhteistyöllä ja laajassa mittakaavassa, ja seututasolla voidaan koordinoida esimerkiksi kuntien yhdyskuntarakenteen kehittymistä suunnitelmallisesti yli rajojen.

Kunta 7: ”Mä oon koonnu näitä ilmastostrategian toimenpiteitä, niin mun mielestä tää lista on kohtuu lyhyt, muutaman sivun mittanen vaan mitä me voidaan tehdä kunnan omina toimina, että sehän oli pääasiassa semmosia seudullisia toimenpiteitä. Eli just energiaan ja jätehuoltoon ja tämmösiin, mitkä ei ole täällä meidän omassa kunnassa. Ja kun ne seudullisesti laittaa kuntoon, niin se on suurin osa hoidettu.”

Kunta 1: ”Jos kukin olis tehty niin mehän oltais vaan näperretty niiden asioiden kanssa mihin me voidaan oikeasti vaikuttaa, ja ne olis ollut ehkä vaan tämmösiä kunnan kiinteistöjen ja omien kevyen liikenteen väylien ja muitten kehittämistä. Mut sitten kun on tämmönen iso kaupunkikeskus mukana niin voi ajatella vähän isompia juttuja, liikennettä ja sitten tosiaan koko kaupunkiseudun rakentamista ja muuta. Antaahan se niin paljon enemmän mahdollisuuksia miettiä niitä toimenpiteitä ja ne on sitten hyvin paljon merkittävämpiä kuin yksittäisen kunnan keinot, jos sitten tietää että tässä ympärillä on, onko 300 000 asukasta niin se keinovalikoima on paljon suurempi. Ja sitten raha tietysti mitä on käytettävissä, ja silloin myös valtiota saadaan mukaan kun on iso kaupunkiseutu, mitä ei tietysti voi kuvitella yksittäisen kunnan tekemisissä paljon. Et se on ihan oleellinen tämmösissä ilmastoasioissa. Ja saada isompikin alue vielä mielellään mukaan.”

Kunta 5: ”Tuohan se (yhteistyö) sellasta vaikuttavuutta siihen, varmasti, ja tosiaan kun nää isot järjestelmät, joilla vaikutetaan päästöihin, kuten liikennejärjestelyä ja energiantuotanto, niin ne on kuitenkin seudullisia ja jopa maakunnallisia, ja osin valtakunnallisia, että se yhden kunnan näkökulma näin isossa ja läpileikkaavassa teemassa niin on liian pieni kyllä.”

Kunta 3: ”Tän kokosessa kunnassa käsitellään suhteellisen pieniä päästömääriä, tulee ne sitten mistä hyvänsä, niin kyl se vaan niin on että jos on vähän toimijoita, niin se vaikuttavuus on hyvin pieni. Eli jos puhutaan tonneista, niin silloin sen täytyy olla isompi se kuvio, että sillä ylipäättään saadaan mitään vaikuttavuutta. Hyvää mieltä voidaan tietysti, asennemuutosta, mut ei vaikuttavuutta.”

Tulkitsen aineistoni perusteella, että seudullista ilmastostrategiaa ja ilmastotavoitteiden kytkemistä seutuyhteistyöhön pidetään vaikuttavana myös sen tähden, että silloin ilmastonmuutos ei jää vain kuntien ympäristöhallinnon ja sen muutaman työntekijän asiaksi. Seutuyhteistyössä nähtiin mahdollisuus ilmastokysymyksen profiilin nostamiseen ja sen integroimiseen muuhun hallintoon. Ilmastonmuutos saa parhaimmillaan enemmän jalansijaa ja sitä pidetään tärkeämpänä, kun se tuodaan esiin seutuyhteistyössä ja kunnille tärkeissä yhteisissä hankkeissa. Integrointiin etenkin yhdyskuntarakenteen ja liikenteen ohjelmiin oltiin tyytyväisiä.

Toiseksi, yhteistyössä on voimaa, sillä se tempaa mukaansa nekin, jotka eivät ehkä yksin olisi miettineet ilmastoasioita sen kummemmin tai tehneet omaa suunnitelmaa. Tämä ajatus tuli haastatteluissa esiin usein rivien välistä. Haastateltavat pitivät hyvänä sitä, että strategia tehtiin seudullisesti ja vielä kiinteänä osana muuta seutuyhteistyötä, koska silloin myös jotkut vähemmän aktiiviset kunnat ovat saattaneet tulla mukaan ja sitoutua tavoitteisiin, joita eivät ehkä itse olisi asettaneet. Kunnat näkevät seutuyhteistyön tarpeellisena, ja niillä on kynnys

jättäytyä siitä pois. Yhteinen strategia on myös voinut muuttaa kunnan asenteita ilmastokysymyksiä kohtaan.

Kysymys. ”Minkä sä näät että on suurin etu että on tää seudullinen ilmastostrategia?”

Kunta 3: ”Kehtaanko mä sanoo! Että (meidänkin kunnassa) tapahtuu jotain siihen liittyen! Ihan oikeesti, siis pelkästään meidän systeemeille niin ei tapahtuis mitään. Ehkä toi olis mennyt toi energiasopimuksen kautta olis todennäköisesti mennä läpi, mut mikään muu ei.”

Kunta 9: ”Harva kunta, jos muut on mukana, varsinkin ympäristöasioihin kuitenkin suhtaudutaan tosi myönteisesti, että pitäis olla joku semmonen, mikä vie tosi paljon rahaa, että siihen ei lähettäis mukaan.”

Kunta 6: ”Kun on tämmönen seudullinen tahtotila, et jos kunta tekis vaan omaansa niin mä luulen, että sitä ei toteutettais niin voimakkaasti, että siinä saattais olla sitten lipsumista enemmän.”

Kolmanneksi, seutuyhteistyö lisää resursseja: rahaa, asiantuntijuutta ja työaikaa. Monet mainitsivat, että jos kunnan olisi pitänyt yksin laatia ilmastosuunnitelma, se olisi jäänyt tekemättä tai olisi ollut paljon suppeampi kuin seudullinen. Seutuyhteistyön avulla voidaan jakaa asiantuntijuutta, ja lisäksi seutuyhteistyö säästää kunnan resursseja ja työntekijöiden aikaa. Kunnalla ei välttämättä ole riittävästi asiantuntijuuttakaan kasvihuonekaasupäästöjen laskemiseen sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamiseen.

Kunta 8: ”Kyllähän se helpottaa ettei kaikkien tarvi itte tehdä semmosta, että se on aika laaja-alainen ja iso työ, että jos joku kunta yksin tekee sen niin ei se sitten oo niin laaja-alainen ja monipuolinen varmaankaan. Onhan siitä se hyöty, eikä mulle tuu ainakaan siitä paljoo töitä sitten, käytännön töitä, että ei niitä tahdo ehtii tekeen noita tommosia.”

Kunta 9: ”Saadaan vähemmällä rahalla, ja sit kuitenkin asiantuntevaa työtä, voihan siihen satsata enemmän kuin jonkun pienemmän porukan tekemiseen.”

Kuten totesin luvussa 5, ilmastostrategiaprosessi on osaltaan lisännyt ilmastotietoisuutta seudulla. Eräs haastateltava kuvasi ilmastostrategian laatimista yhteisenä tiedostamisprosessina, jossa kunnat yhdessä pyrkivät tekemään selkoa ilmastonmuutosongelman luonteesta ja siitä, mitä se kunnilta edellyttää. Kunnat saavat toisiltaan vertaistukea uudenlaisen ongelman kohtaamisessa.

Taloudellisesti yhteistyö kannattaa, koska kuntien resurssit ovat yhteenlaskettuina paremmat kuin osiensa summa, ja kuntien on helpompi saada esimerkiksi valtion rahoitusta hankkeilleen seututasolla kuin yksin.

Kunta 5: ”Jos ajatellaan näitä isoja järjestelmiä, ennen kaikkea nyt meidän liikennejärjestelmää, niin se on ihan jo talouskysymys, että kun sitä katsotaan laajana yhteistyönä niin sitä ulkopuolistakin rahoitusta on sitten helpompi saada myöskin.”

Seutuhallinto: ”Valtion rahoitusinstrumentitkin on pitkästi semmosia että ne suosii seudullisia rakenteita. Nää en esimerkiks ollut nää kuntien ARA-rahoitus infra-avustukset oli sellasia niin kuin mal-sopimus, alueille mieluiten, että ne tukee tämmösiä seudullisia.”

Yhteistyötä pidettiin erityisen tarpeellisena ja hyödyllisenä yhdyskuntarakenteen ja liikenteen kysymyksissä, koska ne vaativat laajoja rakenteellisia ratkaisuja (vert. Kerkkänen 2010, 190–191; Kerkkänen 2012, 20–21). Siksi ilmastostrategian ja muiden yhdyskuntasuunnitteluun liittyvien strategioiden samanaikaista laatimista pidettiin erittäin hyvänä asiana. Se oli tuonut ilmastostrategialle vaikuttavuutta ja konkretiaa, ja ilmastotavoitteet puolestaan saatiin sisällytettyä muihin keskeisiin toimialoihin ja suunnitelmiin, etenkin seudun rakennemalliin. Ilmastostrategia ja ilmastotavoitteet olisivat voineet jäädä nykyistä enemmän sivuun, mikäli yhteyttä ei olisi.

Kunta 7: ”Mun mielestä on ainakin erittäin konkreettinen tuo maankäyttö, että onhan sitä järkevä yhdessä suunnitella, että jokainen ei tee kaikkea itse, tai että kun mennään rajalle niin se katkee siihen eikä ollenkaan mietitä että ne käy ne alueet yhteen. Ainakin kaavotuksessa yhteistyö on järkevää. Sitä ei ole ehkä ennen tehty niin paljon.”

Kunta 1: ”Sehän oli hirvittävä onni, että sitä rakennemallia ja ilmastostrategiaa alettiin tekemään yhtä aikaa. Muistan, että se oli tietonen valinta, että ne sitten keskustelelee keskenään, eli nää konsultit joutu työstämään ja nää työryhmät keskustelemaan keskenään, ja niitä vietiin niin kun rinnakkain, ja samaa päämäärää kohti. Siellä monet päättäjät sanokin, että se oli hyvä ajankohta, että muuten se ilmastostrategia olis voinut jäädä aika irralliseksi ja erilliseksi, jos sitä ei olis viety tässä samassa yhteydessä ja rinnan.”

Kysymys. ”Ja sitä kautta saatiin sitten mukaan konkreettisesti kehittämistyöhön ne ilmastotavoitteet?”

Kunta 1: ”Joo, niin kumpaankin yhtä lailla varmaan, sitten sitä lihaa luurangon päälle, et sieltä maankäytön puolelta tänne ilmastopuolella ja toisin päin. Sillon kun ne kaikki tulee samanaikaisesti ja sama päämäärä on niissä, niin onhan ne kaikki sitten vahvempia kuin erikseen tuotettuina varmaan olleet.”

Kunta 5: ”Se, että tarkastellaan koko sitä yhdyskuntarakennetta ja seudun toimintaoja yhdessä sillä tavoin et ilmastönäkökulma leikkaa ne, on mun mielestä tehokkainta. Et ilman sellasta yhteistä tarkastelua maankäytön suunnittelijoitten ja liikennesuunnittelijoitten ja ilmastoasiantuntijoitten kesken ei päästä pitkälleäkään. Se on myös sitouttava prosessi.”

Vaikuttaakin siltä, että ilmastotavoitteet ovat kunnissa konkretisoituneet erityisesti yhdyskuntarakenteen suunnitelmien kautta. Kun haastateltavat puhuivat ilmastomuutokseen liittyvästä seutuyhteistyöstä, he eivät välttämättä viitanneet ilmastostrategiassa oleviin tavoitteisiin. Seudullisista suunnitelmista viitattiin etenkin rakennemalliin ja siihen, että seudullisesti on sovittu siitä, mihin uusi rakentaminen sijoitetaan ja mitä keskuksia kehitetään sekä miten joukko- ja kevyttä liikennettä voidaan kehittää. Muutamissa haastatteluissa viitattiin myös MAL-aiesopimukseen ja sen sitoumuksiin sekä hajarakentamisen rajoittamisen seudullisiin ohjeisiin. Ilmastostrategiaa ja ilmastoasiaa yleensä ottaen saatettiin pitää niitä abstraktimpana ja vaikeammin konkretisoitavana.

Kunta 6: ”Tää ilmastostrategia ja nää liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja asuntopoliittiset ohjelmat, niin nehän tavallaan liitty tähän rakennesuunnitelmaan että se oli tämmönen kokonaisuus. Mutta se ilmastostrategia jää nyt vähän sitten, että se rakennesuunnitelma varmaan on kuitenkin noista nousu semmoseks tärkeimmäksi. Konkreettiseksi ja käytäntöön vaikuttavaksi.”

Myös Lahden kaupunkiseudulla ilmastonmuutos näyttää Nupposen ja Niemen (2011) selvityksen perustella konkretisoituneen erityisesti yhdyskuntarakenteen ja liikenteen järjestämisen kysymyksenä ja niiden suunnitelmien kautta, ei niinkään ilmasto-ohjelman.

Tampereen kaupunkiseudulla on selvästi valittu toimintatapa, jossa ilmastotavoitteet integroidaan toimialakohtaiseen seutuyhteistyöhön, eikä ilmastostrategia-asiakirjalla ole välttämättä ajateltukaan olevan ohjaavaa vaikutusta samalla tavoin kuin esimerkiksi rakennesuunnitelmalla.

Ilmastonmuutoksen konkretisiotumisen juuri yhdyskuntasuunnittelun suunnitelmien kautta saattaa selittää osaltaan se, että yhdyskuntarakenteella ja mal-asioilla on viime vuosina ollut niin merkittävä asia kansallisessa ilmasto- ja energiapolitiikassa sekä valtion alue- ja seutupolitiikassa. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoite näyttää sopivan nykyisiin maankäytön tavoitteisiin hajakentämisen sääntelystä, yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ja palveluiden järjestämisestä. Lisäksi sekä Tampereen kaupunkiseudulla että Lahden kaupunkiseudulla on ollut maankäytön suunnitteluun liittyvää yhteistyötä jo useampia vuosia, joten siksikin maankäytön suunnitelmien esiin tuominen on ymmärrettävää. Seudun yhteistyön historia ja yhteistyön tavat vaikuttavat selvästi siihen, miten esimerkiksi mal-yhteistyö kehittyi (vertaa Mäntysalo ym. 2010, 205.)

7.3. Yhteistyön ja seudullisen strategian kriittisiä pisteitä

Merkittävimmät seudullisen ilmastoyhteistyön vaikeudet liittyvät aineistoni mukaan kuntayhteistyöhön yleensä sekä ilmastotavoitteiden yleisyyteen ja vapaaehtoisuuteen.

Ilmastostrategian ongelmina pidettiin tavoitteiden yleisluontoisuutta ja strategian velvoittavuuden puutetta. Jotkut näkivät strategian liian epäkonkreettisena ja irrallisena käytännön työstä. Liian yleisistä tavoitteista on vaikeaa johtaa mitään toimenpiteitä kunnassa, ja niiden saavuttamista on vaikea mitata. Toiseksi, liian yleinen ei velvoita. Jotkut kritisoivat sitä, ettei ilmastostrategiassa ole määritelty tarkkaan, miten strategia toimeenpannaan ja kenen vastuulla se on, eikä toimeenpanon laiminlyömisestä ole määritelty mitään sanktioita. Tämä liittyy selvästi myös kuntien sisäisen vastuutuksen epäselvyyksiin – seututasolta saatettiin toivoa apua ja painostustakin oman kunnan vauhdittamiseen. Jotkut näyttivät toivovan selkeää toimenpidelistaa, jonka kunta sitten voisi panna toimeen sellaisenaan.

Kunta 8: ”Onhan ne sen verran yleisiä nää tavoitteet, että en mä tiedä paljonko se ohjaa, mutta se on justiin hankala sanoa kun ei oo paljon niitä käytännön toimenpiteitäkään.”

Kunta 4: ”Se on hyvä, että tässä (ilmastostrategiassa) on tämmösiä yleisluontoisia tavoitteita, mut siis tässäähän ei ole kauheesti semmosia konkreettisia toimenpiteitä joita vois seurata että onks niitä toteutettu

oikeesti. Et kun siinä ei ole sitä, että se ei velvota oikeesti kuntia, siellä ei ole mitään semmosta että sanottas kunnalle että ette ole tehneet tätä. Toivottavasti tässä nyt jos siihen joku seuranta tulee, niin siihen tavallaan tulis vähän kokretiaa sitten.”

Ilmastostrategian ja seutuyhteistyön vapaaehtoisuus on sekä mahdollisuus että sudenkuoppa. Kunnat ovat mielellään hyväksyneet ilmastostrategian ja pitävät sen tavoitteita tärkeinä. Jotkut pohtivat, että ilmastostrategian ja siihen liittyvän yhteistyön vapaaehtoisuus saa ehkä kunnat suhtautumaan asiaan myönteisemmin. Yhteistyö ei perustu ylhäältä asetettuun pakkoon, kuten kuntaliitokseen tai muuhun pakolliseen yhteistyömuotoon. Kuntaliitoskeskustelua on käyty useita vuosia, ja kunnat suhtautuvat nihkeästi itsehallintonsa menettämiseen missään asioissa. Kuntaliitosten, kunnan itsenäisen päätäntävällän menettämisen ja palveluiden etäännyntymisen pelko vaikeuttavat usein seutuyhteistyötä (Airaksinen 2009, 143–144).

Vapaaehtoisessa ilmastonmuutokseen liittyvässä yhteistyössä ei ole tällaisia ongelmia. Ilmastonmuutos on haastateltavien mukaan otollinen yhteistyön aihe, koska kaikilla on sama yhteinen tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja sopeutua muutoksiin. Ilmastonmuutos ei aseta kuntia vastakkain tai kilpailuasetelmaan.

Seutuhallinto: ”Yhteistyön kohteena tää on yks parhaita siinä mielessä, että tässä ei tarvi puhua mistään kuntaliitoksista, että ei tarvi mennä kuntien itsehallinnolliselle sektorille. Tää on tavallaan sillä tavalla hedelmällinen, että löytyy sellasia onnistumisia, resursseja ja asiantuntijuutta kokoamalla tästä löytyy kyllä tekemistä.”

Toisaalta vaikka kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön asetettiin odotuksia, voi päätellä, että monet haastateltavat epäilivät kuntansa ja muidenkin kuntien tekevän ilmastokysymyksissä lähinnä vain lain vaatimat ja muuten pakolliset asiat. Vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö ei sen vuoksi ole aina tehokasta. Vapaaehtoinen ilmastotavoitteiden edistäminen tarkoittaa, että kunnat valitsevat ne tavoitteet, joita haluavat edistää ja voivat jättää muita asioita tekemättä. Vapaaehtoisuus on myös ristiriidassa monien kaipaaman tiukemman tavoitteenasettelun, ohjauksen ja valvonnan kanssa.

Haastateltavat kertoivat, että vaikka ilmastotyö on edennyt, heidän kunnassaan tai muissa seudun kunnissa on tehty ratkaisuja, jotka poikkeavat yhteisesti sovitusta. Lisäksi eri kuntien välillä ja eri toimialojen välillä on erilaisia intressejä ja tavoitteita. Esimerkiksi vaikka kunnilla on yhteiset päämäärät seudun rakenteen kehittämisessä ja vaikka yhdyskuntarakenne nähtiin tärkeänä yhteistyön areenana ilmastonmuutoksen kannalta, liittyivät haastateltavien esiin tuomat yhteistyön vaikeudet yleensä juuri yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen. Kunnilla voi esimerkiksi olla eri näkemykset hajarakentamisesta tai yhteisistä

liikennehankkeista, tai omaa päätäntävaltaa itsehallinnon ytimeen kuuluvissa maankäyttöasioissa ei haluta menettää.

Usein kuntien onkin helppo sitoutua yleisiin ja epämääräisiin yhteistyötavoitteisiin, mutta kun ne määrittävät kuntien toimintaan vaikuttavaksi muutoksiksi, voi hankaluuksia tulla. Siksi tavoitteet pidetään yleisinä, jotta kunnat tulevat yhteistyöhön mukaan. Airaksinen kuvaa seutuyhteistyön aloittamista ja selvitys- ja kehittälyvaihetta kuherruskuukaudeksi, jonka jälkeen yhteistyö usein hidastuu tai jopa pysähtyy, kun pitäisi oikeasti tehdä kuntien itsenäiseen toimivaltaan vaikuttavia päätöksiä. (Airaksinen 2009, 98–99, 108.)

Kunta 3: ”Sekä tää MAL- sopimus että tää ilmastostrategia, ne on valtuustossa ihan kiitettävästi menny läpi. Mut sitten kun se lähestyykin se että tää niin kun tarkottaakin jotain, niin sitten tuntuu olevan ehkä jonkin, onko se lyhytmuistisuutta vai mitä, mutta kuitenkin se on ehkä helpommalla menny läpi kuitenkin tommonen mikä on yleisempi asia, ja välttämättä kaikki poliitikot eivät ole ymmärtäneet sitä, että tää oikeesti tarkottaakin sitten myös jotain.”

Aiemman tutkimuksen valossa etenkin keskuskaupungin ja kehyskuntien välillä on usein jännitteitä, jotka vaikuttavat kuntien seudullisen yhteistyön kehittymiseen (Airaksinen 2009, 102–105; Mäntysalo ym. 2010, 209–210). Airaksisen mukaan lähes joka seutu noudattaa samaa kehityspolkua. Seutuyhteistyön edetessä keskuskaupungin dominoiva asema nähdään ongelmana, tai kaupungin dominanssia pelätään. Toisaalta tiedetään, että keskuskaupungin menestyminen on etu myös ympärystykunnille. Epäluulo saattaa kuitenkin johtaa siihen, että muut kunnat ryhtyvät kehittämään omia yhteistyömuotojaan ilman keskuskaupunkia. Myös kuntien yhteistyön suuntautuminen omaan tai muihin seutuihin voi nousta ongelmaksi, eikä oman seudun keskuskaupungin kanssa haluta tehdä yhteistyötä, vaan ollaan mieluummin yhteistyössä muiden seutujen kanssa. (Airaksinen 2009, 102–105.)

Omassa aineistossani näkyy jossain määrin Tampereen ja sen kehyskuntien välinen jännite. Tampereen ylivaltaa saatetaan pelätä muissa kunnissa, Tampereeseen suhtaudutaan epäillen, ja kunta saattaa esimerkiksi haluta tehdä mieluummin yhteistyötä vain kehyskuntien kesken. Ilmastokysymystä ei kuitenkaan pidetty yhtä jännitteisenä kuin joitain muita kysymyksiä.

Kunta 5: ”Kyl se pelkistyy kaiken kaikkiaan tää yhteistyökysymys silleen, että sillon kun seutuyhteistyö käynnistyy tuollasena työryhmätyöskentelynä ja tehtiin ilmastostrategia, tehtiin maankäyttösuunnittelua ja tehtiin liikennejärjestelmää ja tää kuntaliitoskeskustelu oli jossain kaukana, niin se oli innostunutta ja helppoa. Mut sit kun tuli nää ensimmäiset koko kuntaremontin kannanottovaiheet, niin se kyllä sitten heijastu koko siihen seutuyhteistyöhön. Et kyl se suurin hankaluus on se, että Tampere nähdään voimakkaana politiikan suunnasta tämmösenä vähän jyräävän keskuskaupunkina, ja se varmaan estää joitakin yhteistyöjuttuja. Mut ei mun mielestä tässä. Ei politiikan eikä virkamiestasolla. Et se mielletään niin selkeesti rajat ylittäväksi jutuksi, että se on vähän eri asia kun joku rakennusvalvonta tai joku marketin sijottuminen sinne sun tänne. Millä on sitten merkitystä sen tulopohjan kannalta.”

Vertailuseudullani Lahden kaupunkiseudulla seutuyhteistyön suurin ongelma on Nupposen ja Niemen havaintojen mukaan epäluulo keskuskaupunki Lahden ylivaltaa kohtaan sekä pelko siitä, että joudutaan kuntaliitoksiin. Toisaalta 00-luvun puolivälin seutukokeilu oli tiivistänyt kuntien välistä yhteistyötä ja samalla vähentänyt Lahti-keskeisyyttä sekä parantanut kuntien keskinäistä luottamusta. Lisäksi vakiintunut, jo vuosikymmeniä jossain muodossa käynnissä ollut maankäytön yhteistyö ja yhteisen rakennemallin laatiminen ovat lisänneet yhteistyön mahdollisuuksia erityisesti maankäyttö- ja liikenneasioissa, mikä osaltaan parantaa yhteistyön mahdollisuuksia ilmastoasioissa. (Nupponen & Niemi 2011, 23–27.)

Vaikka kunnat saattavat suhtautua Tampereeseen joissain yhteyksissä epäluuloisesti, Tampereen aloitteellisuutta ja vetovastuuta ilmastoasioissa tunnuttiin haastatteluissa pitävän odotettuna, jopa toivottavana asiana. Voimakkaan ja suuren keskuskunnan olemassaolo avaa uusia toimintamahdollisuuksia. Esimerkiksi Tampereen kanssa yhteistyössä on mahdollista kehittää joukkoliikennettä ja yhdyskuntarakennetta tavalla, joka ilman Tamperetta ei olisi mahdollista. Tampereen johtajuutta ja tärkeyttä seudun ilmastonmuutoksen hallinnassa korostettiin, ja oman kunnan merkitystä saatettiin vähätellä. Tamperetta pidettiin ja sen odotettiin olevan aloitteentekijä ja esimerkiksi uuden tutkimuksen ja toimintatapojen kehittäjä. Isolla keskuskunnalla on enemmän resursseja ja toimintamahdollisuuksia kuin kehyskunnilla. Tampereella sijaitsevat kaikki kaupunkiseudun korkeakoulut ja muita tutkimus-, asiantuntija- ja kehitystihentymiä. Myös seudullisesti tärkeät kasvihuonekaasupäästöihin tai ilmastotyöhön vaikuttavat organisaatiot (kuten Tampereen Sähkölaitos ja Ekokumppanit) ovat haastateltavien mukaan Tampereen kaupungin vaikutusvallan alaisuudessa.

8. Johtopäätöksiä: kunnallisen ja seudullisen ilmastotyön rajoitteet

Tutkimukseni koskee melko vähän Suomessa tutkittua aihetta: paikallista ja seudullista ilmastotyötä sekä sen rajoitteita. Haastattelin huti-kesäkuussa 2013 Tampereen kaupunkiseudulla yhtätoista henkilöä, joista yhdeksän edustaa kunnallisia viranhaltijoita, yksi seutuhallintoa ja yksi asiantuntijaorganisaatio Ekokumppanit Oy:tä.

Ensimmäinen tutkimustehtäväni oli kuvata, minkälaisiin toimiin kunnat ovat ryhtyneet ilmastonmuutoksen suhteen yksin ja yhdessä, sekä miten ilmastoasiat on organisoitu kunnissa ja seudulla. Tampereen kaupunkiseudun kunnat laativat yhteisen, vapaaehtoisen ilmastostrategian osana yhdyskuntasuunnittelun seudullista ohjelmakokonaisuutta vuonna

2010. Käytin ilmastostrategiaa ja sen toimeenpanoa sekä aiempaa tutkimusta tutkimukseni viitekehyksenä. Tutkimukseni on kuitenkin hyvin aineistolähtöinen.

Tampereen kaupunkiseudun kunnissa asenteen ilmastonmuutosta kohtaan ovat muuttuneet ja ilmastotoimiin on ryhdytty. Kunnilla ei ole omia ilmastostrategioitaan, vaan seudullinen strategia nähtiin tarpeellisemmaksi. Toisaalta kunnallisella ja seudullisella tasolla on vielä epäselvyyksiä ilmastoasioiden koordinoinnissa ja vastuutuksessa sekä esimerkiksi hallinnonalojen yhteistyössä.

Kuntien yksittäisistä ilmastotoimenpiteistä aineistostani nousevat esiin etenkin energiatehokkuusasiat, yhdyskuntarakenteen ja liikenteen kysymykset, uusiutuva energia sekä hankintojen energiatehokkuus. Puhuimme niistä haastatteluissa eniten. Löydökseni muistuttavat aiempia suomalaisia tutkimuksia ja selvityksiä kuntien tärkeimpinä pitämistä ilmastotoimista (Kerkkänen 2010; Mattsson 2012; Savikko 2009/2010; Kerkkänen & Savikko 2012). Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen dominoi aineistoani. Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta puhuttiin lähes ainoastaan kaavojen tulva- ja hulevesiarviointien kysymyksenä.

Energiatehokkuussopimukset ovat edenneet kunnissa vauhdikkaasti ja energiatehokkuustoimiin sekä kunnan energian kulutuksen seurantaan on varattu työaikaa ja resursseja. Jokainen kunta on solminut valtion kanssa vapaaehtoisen energiatehokkuussopimuksen tai liittynyt pienten kuntien energiaohjelmaan. Kunnallista energiatehokkuussuunnitelmaa pidettiin usein tärkeimpänä kunnallisena ilmastosuunnitelmana. Uusiutuvaan energiaan siirtyminen kunnan lämmön- ja sähkönkulutuksessa taas vähentää kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi. Kunnat ovat vaihtaneet lämpölaitostensa polttoaineita vähähiilisempiin jonkin verran. Toisaalta sähkö- ja lämpöyrittäisiin on haastateltavien mielestä hankalampi vaikuttaa, vaikka kunta olisi niiden omistaja. Lisäksi vihreän sähkön hankintaan ei ehkä olla valmiita panostamaan.

Yhdyskuntarakenteen kehittämistä pidettiin ehkä tärkeimpänä kunnan hallussa olevana vaikutuskeinona kasvihuonekaasupäästöihin. Rakenteen kautta kunnat voivat vaikuttaa yksityistenkin toimintaan, kun taas energiatehokkuustoimet koskevat pääosin kuntaa itseään. Lisäksi yhdyskuntarakenteen täydentäminen ja eheyttäminen sekä keskustojen kehittäminen sopivat yhteen kuntien muiden tavoitteiden kanssa. Eheyttäminen nähtiin etenkin taloudellisesti tehokkaana. Toisaalta hajarakentamisen rajoittaminen on poliittisesti kiistanalainen kysymys. Liikennejärjestelmän kehittäminen liittyy likeisesti yhdyskuntarakenteeseen: kunnat voivat vaikuttaa liikennemääriin tarjoamalla

mahdollisimman hyvät joukko- ja kevyen liikenteen mahdollisuudet sekä kehittämällä yhdyskuntarakennetta. Toisaalta kunta ei voi vaikuttaa kuntalaisten valintoihin, jos yksityisautoilua pidetään kuitenkin houkuttelevampana vaihtoehtona. Jotkut miettivät, kuuluuko kuntalaisten rajoittaminen kunnan tehtäviinkään.

Myös seudun tasolla yhdyskuntarakenne ja liikenne nähtiin tärkeimpänä ilmastonmuutokseen liittyvänä yhteistyön aiheena ja välineenä. Seudun ilmastotavoitteet näyttivät konkretisoituneet erityisesti seudun yhteisten yhdyskuntasuunnittelun ohjelmien, kuten maankäytön rakennemallin, kautta. Yhdyskuntasuunnittelun ohjelmien ja ilmastostrategian yhtäaikaista laatimista ja yhteneviä tavoitteita pidettiin onnistuneena ratkaisuna.

Hankintojen ilmastovaikutuksia on kunnissa mietitty jonkin verran, mutta useimmat haastateltavani eivät tunteneet aluetta kovin hyvin. Hankinnat ja kilpailutukset vaikuttavat olevan yleisesti ottaen monimutkainen asia, ja ilmastovaikutusten huomioon ottaminen edellyttää erityistä osaamista ja panostusta.

Toinen tutkimukseni tavoite on tunnistaa aineistostani kunnalliseen ja seudulliseen ilmastotyöhön liittyviä rajoitteita, jotka selittävät ilmastotyön muotoutumista. Analysoin rajoitteita Majonen (1989) teoreettisen kehyksen sekä suomalaisten ja ulkomaisten tutkimusten löydösten avulla, joita esittelin etenkin luvussa 3.

Päätöksenteon konteksti pitää tuntea, jotta voi arvioida eri toimintavaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta. Erilaiset ajatusmallit, instituutiot, toimintatavat, fyysiset ja taloudelliset ja monet muut seikat vaikuttavat valintoihin. Vaihtoehdot ovat mahdollisia tai mahdottomia aina tietyssä kontekstissa ja tiettyjen olosuhteiden eli rajoitteiden vallitessa. Rajoitteiden analyysissä tunnistetaan rajoitteiden tyyppejä ja sitä, voiko rajoitteita höllentää ja missä tilanteissa. Toisaalta jos rajoite vaikuttaa juuri tällä hetkellä kiveen hakatulta, ei kannata käyttää aikaa sen kumoamiseen. Ajan kuluessa rajoitteita voidaan kuitenkin muuttaa. Majonen mukaan tärkeimmät tavat tyypitellä rajoitteita on jakaa ne ulkoa annettuihin ja itse valittuihin; pysyviin ja muuttuviin rajoitteisiin; sekä valikoiviin ja ei-valikoiviin rajoitteisiin. Toisaalta rajoitteet voivat olla vaikkapa poliittisia, teknisiä, taloudellisia tai fyysisiä. (Majone 1989, 69–98.) Rajoitteet eivät lähtökohtaisesti ole vain negatiivisia, vaan ne myös mahdollistavat tiettyä toimintaa. Aiemmassa paikallista ilmastotyötä koskevassa tutkimuksessa rajoitteita on kuitenkin tutkittu usein negatiivisesta lähtökohdasta käsin esteinä ja vaikeuksina.

Ilmastonmuutoksen paikallistuminen ja johtavien päättäjien ja virkamiesten osoittama tuki ovat usein merkittäviä asioita paikallisen ilmastotyön edistymisessä, tai ympäristöasioissa yleensä ottaen. Ja toisin päin: jos johtajat eivät pidä ilmastonmuutosta tärkeänä, eivät yksittäiset viranhaltijat voi tehdä paljoakaan. (Betsill 2001, 398–404; Allman, Fleming & Wallace 2004, 279–282; Lonkila 2012, 14; Bierbaum ym. 2013, 286.) Usein yksittäiset aktiiviset ja sitkeät henkilöt ovat olleet tärkeitä ilmastonmuutoksen tuomisessa kuntiin, ja taitavat innostajat voivat nostaa ilmastotyötä paikallisella agendalla korkeammalle (Bulkeley & Kern 2006, 2252; Kerkkänen 2010, 196–197, 2012).

Aineistoni perusteella ilmastonmuutos on sulautunut osaksi kuntien toimintaa laajemmin kuin Anu Kerkkäsen (2010) Kuntien ilmastokampanjan vastuuhenkilöiden haastattelujen aikoihin kymmenisen vuotta sitten. Tampereen kaupunkiseudun kuntien ja niiden päättäjien tietoisuus ilmastoasioista on lisääntynyt 2000-luvulla, erityisesti viime vuosien aikana, ja ilmastonmuutosta on alettu miettiä eri toimialoilla. Ilmastonmuutos nähdään paikallisempaan asiana kuin muutamia vuosia sitten. Kunnat tuntuvat näkevän paikallisen toiminnan merkityksen ja tunnistavan keinoja eri toimialoilla erityisesti päästöjen vähentämisessä.

Seudullisen ilmastostrategian laatiminen ja ilmastoasian ottaminen huomioon muissa tärkeissä seudun suunnitelmissa, etenkin mal-asioissa, näyttää osaltaan paikallistaneen kysymystä kuntiin ja seudulle. Eräs haastateltava kuvasi, miten ilmastostrategian alkumetreillä ilmastoasiaa ei mielletty paikalliseksi kysymykseksi, ja sen paikallisten yhteyksien selvittämiseen piti käyttää aikaa. Epätavalliset sääilmiöt auttoivat konkretisoimisessa. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että oli onni että yhdyskuntarakenteen ja liikenteen suunnitelmia ja ilmastostrategiaa valmisteltiin samaan aikaan, koska se paransi ilmastoasian konkretisoimista. Tämä yhteys mainittiinkin yhdeksi seudun onnistumisista.

Johtavien poliitikkojen ja virkamiesten ajateltiin olevan yleisesti ottaen ilmastomyönteisiä. Usein viitattiin poliittisten päättäjien tahtotilaan ja siihen, että viranhaltijat kyllä toimivat, jos poliittiset päättäjät antavat vihreää valoa. Myös yksittäisten aktiivisten viranhaltijoiden rooli ja johtajuus ovat tärkeitä: joissain kunnissa ne olivat luoneet ilmastomyönteisen ilmapiirin. Toisaalta yksittäisissä kysymyksissä kerrottiin tilanteista, joissa jokin muu tavoite asetettiin ilmastonmuutoksen edelle, tai että jotkut eivät pitäneet ilmastonmuutoksen ajattelua tärkeänä asiana, johon kunnan tulisi omaehtoisesti panostaa. Myös kansallisissa selvityksissä jotkut kunnat ajattelevat, ettei ilmastonmuutos kuulu kunnille, koska kunnalla ei ole siihen liittyviä velvoitteita, mutta useimpien mielestä ilmastonmuutos on paikallinen asia (Kerkkänen & Savikko 2012, 5–7).

Tuki ja johtajuus tai sen poissaolo on omassa aineistossani olennainen ilmastotyön edistymiseen vaikuttava rajoite. Haastatteleman viranhaltijat ehkä kaipasivat vielä lisää ja selkeämpää poliittista tukea ilmastotavoitteiden toteuttamiselle ja ilmastoasioiden painottamista kuntien johdossa. Asennemuutosta ja tietoisuuden lisääntymistä ilmastoasioista kuitenkin nähtiin tapahtuneen viime vuosina, osin sen takia, että seutuyhteistyössä ilmastonmuutosnäkökulmaa painotetaan, osin yleisen keskustelun ja sääntelyn lisääntymisen vuoksi. Seudullisella tasolla tunnuttiin pitävän Tampereen johtajuutta luonnollisena ja toivottunakin asiana, jotta ilmastoasiat etenisivät muissakin kunnissa ja esimerkiksi suurempia hankkeet pystyttäisiin toteuttamaan.

Aiemmin ilmastonmuutos on vaikuttanut suomalaisista kunnista epämääräiseltä, vaikeasti tartuttavalta asialta, ja se saattoi olla vaikea konkretisoida omien työtehtävien yhteydessä (Kerkkänen 2010, 204–205). Omille haastateltavilleni oli useimmiten selvää, miten heidän työnsä vaikuttaa ilmastonmuutokseen tai mitä toimintamahdollisuuksia heillä ja kunnilla on. Lisäksi kunnat ja seutu ovat tunnistaneeet ilmastotoimia ja ryhtyneet panemaan niitä toimeen. Epämääräisyyden tunne ei ole siis ainakaan ole estänyt käytännön toiminnan aloittamista. Toisaalta retorisella tasolla ilmastonmuutosta pidettiin vaikeasti hahmotettavana ja ehkä poliittisesti hankalana.

Ilmastonmuutoksen hyväksyttävyyys ja poliittisuus oli kiinnostava teema. Vaikka yleistä asennemuutosta oli tapahtunut, haastatteleman viranhaltijat näyttivät ainakin pelkäävän, tai aiempien kokemusten perusteella ajattelevan, että ilmastonmuutos on hyvä liittää muihin paikallisesti merkityksellisiin tavoitteisiin, jotta se menee helpommin läpi (vert. mm. Betsill 2001; Allman, Fleming & Wallace 2004). Kun puhutaan kuntien käytännön toimista, erityisesti vapaaehtoisista sellaisista, näyttävät etenevän sellaiset asiat, joista on muutakin etua kuin ilmastonmuutokseen vastaaminen. Haastateltavat näyttivät ajattelevan, ettei ilmastonmuutosta pidä liikaa korostaa, vaan käytännön toimet on hyvä perustella (myös) muilla tavoin, jotta varmistetaan se, että ne etenevät. Näin on etenkin poliittisesti vaikeasti hyväksyttävissä tai kyseenalaisissa asioissa.

Panin merkille erityisesti tavan puhua ilmasto- ja energia-asioista tai pelkästään energiatehokkuudesta silloin, kun käsitelimme kuntien ilmastotoimia. Jotkut tuntuivat jopa ajattelevan, että energiatehokkuus kattaa kaikki kunnan ilmastotoimet. Kansallisen tason politiikalla lienee vaikutusta puhetapaan: kansalliset strategiat ovat nimeltään ilmasto- ja energiastrategioita, ja energiakysymykset ovat dominoineet kansallista ilmastopolitiikkaa

(Tirkkonen 2001, 129–131; Kerkkänen 2010, 215). Myös energiatehokkuus korostuu kansallisessa ja EU:n ilmastopolitiikassa varsinkin 2000-luvulla.

Toiseksi, energia-asiat ja aineistossani erityisesti esillä ollut energiatehokkuus vaikuttavat konkreettisemmilta ja helpommin hahmotettavilta kuin laaja ja epämääräinen ilmastonmuutos. Energiatehokkuus on kunnissa helposti hyväksytty tavoite, joka on saanut nopeasti jalansijaa samalla, kun kansallinen sääntely on lisääntynyt. Energiatehokkuustoimien ja energiatehokkuuden suosiota selitettiin haastatteluissa esimerkiksi niiden teknisellä helpoudella, taloudellisilla säästöillä ja energiatehokkuussopimusjärjestelmän olemassaololla. Sopimusjärjestelmän olemassaolo auttaa kehittämään energiatehokkuustyötä esimerkiksi kokoamalla sille resursseja ja kehittämällä toimintatapoja, kuten toimien suunnittelua ja seuranta (vert. Yalçin & Lefèvre 2012, 110). Energiatehokkuus näyttää myös toimivan paikallisesti merkityksellisenä koukkuna, johon ilmastonmuutoksen voi ripustaa (Betsill 2001, 404).

Käsitteenä energiatehokkuus vaikuttaa olevan moneen tilanteeseen sopivat ja sitä käytettiin usein laajassa merkityksessä yleisanana, joka on helppo liittää niin kaavoihin, rakentamiseen, hankintoihin kuin liikenteeseenkin. Energiatehokkuuden kautta on ehkä mahdollista kiertää ilmastonmuutokseen liitettäviä negatiivisia mielikuvia, epämääräisyyttä ja poliittisuutta, joten se saattaa parantaa ilmastotoimien toteuttamisen mahdollisuuksia.

Majone (1989, 92–93) toteaa, että toiminnan ja päätöksenteon rajoitteet eivät ole pelkästään esteitä, vaan mahdollistajia. Rajoitteita voi käyttää hyödykseen, jos ne tuntee hyvin. Energiatehokkuus-käsitteen hyväksyttävyyys ja käyttökelpoisuus voi tarjota mahdollisuuden edistää muitakin ilmastoasioita sen kautta. Toisaalta jos ilmastotyö ymmärretään ainoastaan energiatehokkuustoimina ja teknisinä ratkaisuin, monet tärkeät asiat jäävät huomiotta.

Aiemmassa tutkimuksessa resurssit, lähinnä raha ja työntekijöiden aika, ovat olleet yksi tärkeimmistä paikalliseen ilmastotyöhön vaikuttavista tekijöistä (mm. Allman, Fleming & Wallace 2004, 281; Yalçin & Lefèvre 2010, 108, 113; Pitt & Randolph 2009, 851–853; Bierbaum ym. 2013, 286–287). Esimerkiksi Kerkkänen toteaa, että kuntien ja etenkin ympäristösektorin resurssipula on suurin ilmastotoimia määrittävä tekijä paikallistasolla (Kerkkänen 2010, 200–204, 213). Resurssien puutteet ovat kiinteässä yhteydessä muihinkin ilmastotyön hallinnoinnin ongelmiin, kuten kuntien kapasiteettiin ja kykyyn käsitellä ilmastoasioita (Pitt & Randolph 2009, 851).

Haastateltavani puhuivat mielestäni yllättävän vähän suoraa rahan puutteesta. Toisaalta aineistoa analysoidessani havaitsin, että usein, kun jonkin ilmastotavoitteet toteuttamisessa oli ongelmia, syyksi epäiltiin sitä, että tavoitteen toimeenpano maksaa liikaa, eikä kunta ole halukas maksamaan ylimääräistä vain ilmastomuutoksen vuoksi – tosin vastakkaisiakin esimerkkejä kerrottiin. Toiseksi, ne tavoitteet, jotka mielletään kustannustehokkaina, tuntuvat edistyvän helpommin, esimerkiksi energian säästö ja keskustojen kehittäminen, vaikkakin myös energiatehokkuustoimet ja korjaukset aiheuttavat kustannuksia. Taloudellinen tehokkuus tai säästäminen näyttää olevan sellainen helposti hyväksyttävä sivuetu, johon ilmastoasiat kannatta yrittää liittää.

Resurssit tulivat esiin myös, kun puhuimme ympäristöhallinnon (tai minkä tahansa yksittäisen hallinnonalan tai yksittäisen viranhaltijan) roolista ilmastotavoitteiden eteenpäinviemisessä. Ympäristöhallinnon resursseja pidettiin yleisesti pieninä, ja aika kuluu lakisäätteisiin tai muihin viranhaltijoille määrättyihin tehtäviin. Ylimääräiset asiat, joita ei ole erikseen vastuutettu, jäävät vähemmälle huomiolle. Yksittäisellä viranhaltijalla tai ympäristöhallinnolla ei ole mahdollisuuksia tai resursseja ainakaan yksin ruveta hoitamaan niinkin laajaa kysymystä kuin ilmastomuutos, vaan siihen tarvitaan koko kunnan tai seudun yhteistä ponnistusta sekä johdon tukea ja ohjausta.

Majonen mukaan resurssit ovat usein ulkoa annettuja rajoitteita siinä mielessä, ettei niihin välttämättä voi yksittäisessä päätöksentekotilanteessa vaikuttaa. Taloudelliset seikat ovat myös usein niitä rajoitteita, joihin kiinnitetään paljon huomiota, kun taas poliittisiin ja institutionaalisiin rajoitteisiin vähemmän, muun muassa siksi, että taloutta voi mitata. (Majone 1989, 70, 82–83.) Oman aineistoni perusteella sanoisin, että ehkä resurssien puutteeseen on helppo vedota silloinkin, kun rajoite on oikeastaan jossain muualla, kuten haluttomuudessa toimia. Resurssit ja resurssiajattelu näyttävät joka tapauksessa olevan usein se syy, jolla selitetään kuntien toimintaa. Vaikka kuntien resurssipulasta ei puhuttu kovin paljon, se tuntui olevan kaikkeen vaikuttava tosiasia. Lisäksi taloudellisen rationaalisuuden tavoite näyttää yleisesti hyväksytyltä, joskus jopa ainoalta toimintavaihtoehdolta kunnille.

Bulkeley ja Kern (2006) pitävät kunnan taitoja ja kykyjä säilyttää olemassa olevat resurssit ja keksiä innovatiivisia tapoja hankkia uusia yhtenä tärkeimmistä ilmastotyön onnistumisen takeista. Toiseksi, tärkeää on kunnan kyky innostaa muita toimijoita ja kunnan muita hallinnonaloja mukaan ilmastomuutoksen hallintaverkostoihin. (Bulkeley & Kern 2006, 2251–2252; myös Bulkeley & Betsill 2013, 139–142, 145–151.) Haastattelemani kunnat ajattelivat, että seutuyhteistyön kautta on mahdollista lisätä kuntien käytössä olevia resursseja

ja käyttää niitä tehokkaammin Seututasolla on myös mahdollista hankkia ulkopuolista rahoitusta helpommin kuin yksin. Lisäksi yhteisissä hankkeissa ja projekteissa voidaan yhteisellä panostuksella kehittää uusia keksintöjä yhdessä tutkimuslaitosten ja yritysten kanssa. Yhteistyö ja verkostoituminen kuntien kesken ja myös muiden toimijoiden kanssa nähtiin hyvänä asiana resurssien kannalta. Tosin tutkimukseni keskittyi kuntaorganisaatioon, joten hallintaverkostot jäivät vähemmälle huomiolle.

Tietoon liittyvät ongelmat on useissa tutkimuksissa tunnistettu ilmastotoimia hidastavaksi tai vaikeuttavaksi asiaksi. Tieto ja tekninen asiantuntijuus ovat oikeastaan yksi resurssityyppi rahan ja työajan lisäksi. Tutkimusten mukaan kunnat kokevat, ettei niillä ole riittävää tietoa tarvittavista toimenpiteistä tai siitä, minkälaisia vaikutuksia tai kustannuksia ilmastotoimilla on. Käyttämässäni tutkimuksissa ongelmat liittyvät esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen laskemiseen, tarpeellisten toimien tunnistamiseen ja niiden vaikutusten mittaamiseen, paikallisilmaston muutosten tunnistamiseen, tai teknisen asiantuntijuuden puutteeseen. (Bierbaum ym. 2013, 383–385; Betsill 2001, 399–401; Amundsen, Berglund & Westskog 2010, 284–285; Pitt & Randolph 2009, 849–850; Kerkkänen 2010, 205; Yalçın & Lefèvre 2012, 110; Mattsson 2012, 24–25, 31–33.)

Omat tulokseni ovat hieman erilaisia. Haastattelemani viranhaltijat eivät tuntuneet pitävän tiedon puutteita ainakaan minään koko ilmastotyötä lamaannuttavana asiana, koska kunnat ovat pystyneet tunnistamaan järkeviltä vaikuttavia hillintäkeinoja. Sopeutumisasioista ja niihin liittyvistä tiedon puutteista ei oikeastaan keskusteltu, joten sopeutumiseen saattaa liittyä enemmän epätietoisuutta. Joka tapauksessa tiedon hankkimisen ja soveltamisen ongelmat tulivat esiin yksittäisten kysymysten yhteydessä. Esimerkiksi kaavoissa kasvihuonekaasupäästöjen laskeminen on hankalaa, ja hankintoja tehdessä ilmastovaikutusten ottaminen mukaan ja niiden arvioiminen saattaa edellyttää erityisosaamista ja viitseliäisyyttä. Kasvihuonekaasupäästöjen laskeminen saattaa olla vaikeaa. Myös seudullisen ilmastostrategian tavoitteita kritisoiitiin epäselvyydestä ja siitä, ettei strategiassa ole määritelty, miten tavoitteiden onnistumista mitataan.

Tiedon puutteita tai ongelmia tiedon hankkimisessa ja soveltamisessa siis on. Toisaalta vaikeuksiin tunnuttiin suhtautuvan siten, että tieto on koko ajan lisääntymässä ja tarkentumassa, ja että menetelmiä ja toimintatapoja tiedon hankkimiseksi ja soveltamiseksi kehitetään. Haastattelujen perusteella ei vaikuta siltä, että kunnissa olisi yleisellä tasolla epäselvää, miten kuntien toiminta vaikuttaa ilmastonmuutokseen, tai miten kunnat voisivat vähentää kasvihuonekaasupäästöjään, toisin kuin Kerkkänen (2010) havaitsi. Kuitenkin

yksittäisissä asioissa kehittämistä on, mutta tieto tuntuu lisääntyvän toiminnan kautta, ei odottamisen. Tietoa voivat lisätä esimerkiksi valtion sääntely, asiantuntijaorganisaatiot, kuten Ekokumppanit Oy, kokeiluhankkeet ja kuntien keskinäinen tiedon vaihto.

Yhteistyön avulla voidaan hankkia ja lisätä asiantuntijuutta. Seutuyhteistyön ja yhteisen ilmastostrategiaprosessin avulla oli saatu uudenlaista tietoa ilmastonmuutoksesta paikallisena kysymyksenä, laskettu kasvihuonekaasupäästöjä ja mietitty toimia ja niiden konkretisoimista seutuhankkeissa. Lisäksi kunnat voivat saada vertaistukea toisiltaan. Toisaalta jotkut viranhaltijat pitivät seutua kaukaisena, ja jos henkilö ei ole itse mukana yhteistyöverkostoissa, ei yhteistyön tarjoamaa asiantuntijuuskaan välttämättä näytä yhtä hyödylliseltä.

Valtio vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintakehykseen ja resursseihin. Tutkimuksissa on havaittu, että kunnat usein haluavat valtion määrittelevän niiden aseman ilmastopolitiikassa ja tukevan paikallista ilmastotyötä. Valtio voi esimerkiksi tukea kuntia rahallisesti tai muuttamalla toimintatapoja ja hallintoinstituutioita. (Amundsen, Berglund & Westskog, 2010, 277–279, 285–288; Lonkila 2012, 15; Allman, Fleming & Wallace 2004, 180.) Kuitenkin kuntien motivaatio ilmastotyöhön voi johtua muualtakin kuin ulkoisista paineista, ja menestyvät kunnat kaipaavat muita vähemmän valtion tukea (Allman, Fleming & Wallace 2004, 181–182). Kuntien ja valtion välinen integraatio ilmastokysymyksissä tukee ja legitimoii paikallisia toimia ja taloudellinen tuki on tärkeää monille kunnille. Toisaalta vielä institutionalisoimaton ilmastotyön kenttä voi tarjota kunnille mahdollisuuksia kokeiluihin ja innovointiin, esimerkiksi erilaisia toimintoja yhdistävien hallintoverkostojen perustamiseen, ja resurssien ja toimivallan hankkimiseen sitä kautta. (Anguelovski & Carmin 2011, 172–173; Juhola & Westerhoff 2011, 245; vert. 141, 145–146.)

Valtion tuki ja sääntely tai valtion ja kuntien politiikkojen integrointi eivät olleet haastatteluissa kovin paljon esillä ehkä kysymyksenasettelusta johtuen. Haastateltavat eivät juuri esittäneet tuen tarpeita tai toiveita valtion toiminnasta. Valtion aluepolitiikka ja sääntely ja usein sen taustalla oleva kansainvälinen sääntely kuitenkin näyttävät vaikuttavan siihen, mitkä ilmastonmuutokseen liittyvät asiat kunnissa painottuvat. Esimerkiksi energiatehokkuussopimusjärjestelmän olemassaolo ja valtion kannustus, kuten rahoituksen myöntäminen kuntien energiatehokkuustoimille, sekä sopimusjärjestelmän mainostaminen, ovat nähtävästi edistäneet energiatehokkuussopimusten leviämistä. Kansallisella tasolla kehitetään yhä enemmän ohjeita ja sääntelyä energiatehokkuuteen, energiatehokkaisiin hankintoihin ja esimerkiksi energiatehokkaaseen rakentamiseen liittyen.

Toiseksi, valtion aluepolitiikka on vaikuttanut koko seutuyhteistyön kehittymiseen 2000-luvun seutukehityshankkeiden, Paras-hankkeen ja kuntauudistusten kautta. Lisäksi valtio korostaa yhä enemmän maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelun integroimista sekä kuntien mal-yhteistyötä, joka onkin Tampereen kaupunkiseudulla kehittynyt. Valtion politiikkapainotukset vaikuttavat kuntiin ja seutuyhteistyöhön hyvin selvästi. Valtion ja kuntien ilmastotyön integrointi ja valtion tuen kehittäminen nähdään Suomessakin tärkeänä, ja sitä pyritään kehittämään (ks. mm. Paavilainen 2012).

Tutkimuksen aikana ilmastotyön hallinnointi ja organisointi on noussut yhdeksi kiinnostavimmista kysymyksistä paikallisessa ja seudullisessa ilmastotyössä: esimerkiksi eri toimialojen välinen yhteistyö, toimivaltakysymykset, sekä organisatoriset ja institutionaaliset muutokset. Ilmastonmuutoksen hallinnoinnin kysymyksiin, institutionaalisiin muutoksiin sekä niiden edellytyksiin on syytä syventyä jatkotutkimuksessa vielä enemmän.

Ilmastonmuutos on laaja ja monimutkainen asia, joka edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua, toimialojen välistä yhteistyötä ja uudenlaisia toimintatapoja, mutta usein instituutioiden ja toimintatapojen muuttaminen on hankalaa, kuten tapaustutkimukset osoittavat. Esimerkiksi toimintatapojen erilaisuus ja erilaiset tavoitteet voivat hidastaa sektorien ja kuntien välistä yhteistyötä. Lisäksi toimivaltakysymykset vaikuttavat yksittäisen viranhaltijan, toimialan tai kunnan asemaan ja vaikutusmahdollisuuksiin. (Kerkkänen 2010, 193–196; Næss ym. 2005, 135–136; Storbjörk 2010, 251; Yalçın & Lefèvre 2012, 109–110; Bulkeley & Betsill 2013, 139–151.)

Majone toteaa, että institutionaaliset rajoitteet kuten lait, sääntely, organisaatiot, hallinnon toiminta- ja päätöksentekoproseduurit, toimivaltakysymykset sekä normit ovat usein merkittävimpiä hallintoon vaikuttavia rajoitteita. Institutionaaliset rajoitteet ovat itse määriteltyjä, mutta niiden muuttaminen voi olla hidasta. Toisaalta erityisesti uusilla politiikan aloilla, joilla rajoitteet eivät ole vielä vakiintuneet, on hedelmällistä pyrkiä vaikuttamaan näihin institutionaalisiin rajoitteisiin. (Majone 1989, 95–98.)

Ilmastotyön organisoinnissa ja vastuuttamisessa kunnan sisällä on aineistoni perusteella kehitettävää. Monissa kunnissa ilmastotyötä ja sen koordinoimista ei oltu selkeästi vastuutettu millekään yksittäiselle taholle. Vaikuttaa siltä, että eri toimialat toteuttavat ilmastotavoitteita itsenäisesti. Ilmastonmuutosta kuitenkin pidettiin kunnat läpäisevänä asiana, joka tulisi sisällyttää kaikkiin hallinnonaloihin.

Ilmastonmuutoksen integrointi eri hallinnonaloille on olennaista sekä kansallisella, seudullisella että paikallisella tasolla, mutta integrointi on haastavaa sekä saman toimintatason kesken että vertikaalisesti eri hallinnontasojen välillä (Mickwitz ym. 2008; Urwin & Jordan 2008). Oman aineistoni perusteella ilmastonmuutos halutaan integroida kunnan muihin suunnitelmiin ja ohjelmiin sekä kaikkiin toimialoihin. Kunnilla ei ole kuntakohtaisia ilmastostrategioita, eikä niitä pidetty tarpeellisenakaan. Seudun ilmastostrategia ja muut seudun ohjelmat näyttävät olevan useimmissa Tampereen kaupunkiseudun kunnista tärkeimmät ilmastonmuutokseen liittyvät ohjelmat ja sitoumukset. Ilmastonmuutos ja seudulliset ilmastotavoitteet on huomioitu kuntien muissa suunnitelmissa, kuten ympäristöohjelmassa tai paikallisagendatyössä, vaihtelevasti. Seudun tasolla ilmastotavoitteet on pyritty integroimaan kuntien toimialakohtaiseen yhteistyöhön.

Vastuutuksen ja koordinoinnin ongelmiin liittyvät kiinteästi toimivaltakysymykset. Suurin osa haastattelemistani kunnallisista viranhaltijoista työskentelee ympäristöhallinnossa. Kuten Kerkkäsenkin (2010) aineistossa, ympäristöhallinnon asema koettiin ongelmalliseksi siinä mielessä, ettei sillä yleensä ole toimivaltaa tai resursseja koordinoida ilmastotyötä, eikä ilmastonmuutoksen toivotakaan määrittävän vain ympäristöasiaksi (vert. Kerkkänen 2010, 193, 213). Hallinnonalojen välistä yhteistyötä ilmastoasioissa ei ole kaikissa kunnissa, vaikka sen nähtiin tarpeelliseksi. Yhteistyön esteinä nähtiin toimivaltaongelmia lisäksi muun muassa eri hallinnonalojen vakiintuneet toimintatavat ja toisistaan poikkeavat tavoitteet sekä aika- ja resurssipula. Muutamissa kunnissa toimialojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota oli tapahtunut enemmän, ja se koettiin hyvänä ja tarpeellisena.

Seudun tasolla ilmastostrategian hallinnointi vaikuttaa epäselvältä ja on ainakin oman aineistoni perusteella vielä muotoutumassa. Hallinnoinnin ongelmat liittyvät seutuhallinnon toimivaltaan ja seututason koordinointiin. Seutuhallinnolla ei ole kuntia koskevaa päätäntävaltaa. Toisaalta kunnat eivät halua menettää omaa itsehallintoaan. Seudullisen ilmastonmuutoksen hallinnoinnin ja suunnitelmallisen ilmastotyön haaste onkin se, miten itsenäiset ja itsevaltaiset kunnat voivat toimia yhdessä koordinoitusti ja miten löydetään sellaiset yhteistyön tavoitteet ja muodot, joihin kaikki voivat sitoutua. Kunnat usein pelkäävät itsehallintonsa vähenevän, joten vapaaehtoiseen seudulliseen yhteistyöhön ja yleisiin strategisiin tavoitteisiin sitoutuminen on helpompaa kuin esimerkiksi toimivallan luovuttaminen seutuhallinnolle (Airaksinen 2009, 102–109, 143–144).

Toisaalta seutuyhteistyö laajentaa yksittäisen kunnan vaikutusalaa ilmastokysymyksissä. Seudullista ilmastostrategiaa ja yhteisiä ilmastotavoitteita pidettiin tärkeinä ja jopa

välttämättöminä ilmastonmuutoksen hallinnassa. Seutuyhteistyö tuo vaikuttavuutta ja seudullisesti voidaan tarkastella sekä puuttua suuriin, rakenteellisiin kysymyksiin. Yksittäisen kunnan toimintatila ja vaikutusmahdollisuudet kasvihuonekaasupäästöihin ovat lopulta erittäin pienet.

Kolmas toimivaltakysymys, joka tuli aineistossani esiin, on hieman eri tyyppinen koska se koskee kuntaa ja yksityistä toimijaa. Kysymys pelkistyy siihen, miten pitkälle kunta voi ja sen pitää mennä vaikuttaakseen yritysten ja asukkaiden valintoihin. Asukkaiden mieltymykset ja halut ja yritysten toimintalogiikka nähtiin usein sellaisina, jotka kunnan on otettava annettuina ja joihin kunnalla ei ole valtuuksia tai poliittista halua suoraa puuttua.

Ilmastotyön hallinnoinnin ongelmat vaikuttavat olevan toisaalta institutionaalinen rajoite, toisaalta poliittinen. Toimivalta-asiat ja hallinnon organisointi ovat institutionaalisia rajoitteita ja liittyvät hallinnon rakenteeseen. Vastuutus, organisointi ja johtajuus ovat ehkä kuitenkin kiinni poliittisesta tahtotilasta ja siitä, miten tärkeänä ilmastonmuutosta pidetään. Toimivaltakysymykset ovat institutionaalisia rajoitteita, jotka tietyllä hetkellä vaikuttavat ulkoa annetuilta ja joihin kuntien ja yksittäisen virkamiehen on vain sopeuduttava. Toisaalta institutionaalisia tai ulkoa annettujakin rajoitteita voi muuttaa ajan kuluessa. (Majone 1989, 83, 95.)

Löysin aineistostani muutamia esimerkkejä keinoista, joilla muuttumattomina pidettyjä rajoitteita tai kunnan toimivallan ulkopuolella olevia asioita voisi muuttaa. Esimerkiksi asukkaiden auton käyttöön ja asumispreferensseihin voi pyrkiä vaikuttamaan välillisesti muuttamalla toimintaympäristöä yhdyskunta- ja liikennesuunnittelun keinoin. Hajarakentamisen jotkut näkivät asiana, johon kunnan on vaikea puuttua koska siihen puuttuu poliittista halua, mutta vuosien kuluessa hajarakentamiseenkin on saatu neuvoteltua kuntien yhteisiä toimintalinjoja. Yritysten toimintaan kunta voi vaikuttaa esimerkiksi omistajana ja asiakkaana. Ylipäättään koko asenne- ja suunnitteluilmapiirin kuvattiin muuttuneen joskus jopa yllättävästi, vaikka sitä oli pidetty muuttumattomana.

Lopuksi

Tutkimukseni on ollut kiinnostava matka Tampereen kaupunkiseudun kuntien ilmastotyöhön ja yhteistyöhön. Vaikka aineistoni on pieni, toistaa se monia aiemmissa tutkimuksissa havaittuja tärkeitä seikkoja. Kuntien ilmastotyö ja seudullinen yhteistyö ovat suuria aiheita, joista voi yhdessä pro gradu -työssä vain raapaista pintaa. Toisaalta näen, että on olennaista tutkia paikallista ilmastotyötä ja kuntia kokonaisuutena eikä keskittyä ainoastaan yksittäisiin

hallinnonaloihin, etenkin kun ilmastonmuutos edellyttää kunnilta institutionaalisia ja toimintatapojen muutoksia.

Jatkossa tulisi keskittyä vielä enemmän sen tutkimiseen, miten kunnat kykenevät hallinnoimaan ilmastotyötä yksin ja yhdessä. Oman aineistoni perusteella etenkin toimivaltakysymykset, ilmastonmuutoksen integrointi muihin politiikkoihin, eri hallinnonalojen ja toimijoiden yhteistyö sekä ilmastoasioiden koordinointi ja vastuutus edellyttävät lisää kehittämistä ja tutkimista. Tutkimustani voi jatkaa esimerkiksi haastatteleamalla jokaisesta Tampereen kaupunkiseudun kunnasta eri hallinnonalojen edustajia, ja seutuhallinnosta jokaisen toimialakohtaisen työryhmän edustajia. Myös johtavien poliitikkojen ja virkamiesten haastattelut ovat paikallaan.

Seutuyhteistyötä kehitetään kaikkialla Suomessa, ja monet siihen liittyvät tavoitteet yhdistyvät ilmastonmuutoksen hillintään. Seudut tarjoavat ehkä toimivan areenan kunnallisen ilmastotyön kehittämiseksi, koska monet toimet edellyttävät kuntaa suurempaa tarkastelua. Tutkimukseni perusteella seutuyhteistyö ja laajempi tarkastelualue näyttävät höllentäneen joitain usein paikalliseen ilmastotyöhön liittyviä rajoitteita. Nyt onkin sivuuttamaton tilaisuus jatkaa seudullisen ilmastotyön tutkimista ja kehittämistä Tampereen kaupunkiseudun esimerkin pohjalta.

Lähdeluettelo

- Airaksinen, Jenni (2009) Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Acta Universitas Tampereensis 1397. Tampere University Press, Tampere.
- Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto & Vallo, Minna (2005) Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.
- Allman, Lee; Fleming, Paul & Wallace, Andrew (2004) The Progress of English and Welsh Local Authorities in Addressing Climate Change. *Local Environment* 9 (3), 271–283.
- Amundsen, Helene; Berglund, Frode & Westskog, Hege (2010) Overcoming barriers to climate change adaptation – a question of multilevel governance? *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 (2), 276–289.
- Anguelovski, Isabelle & Carmin, JoAnn (2011) Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3 (3), 169–175.
- Anttonen, Kaisu; Jokinen, Pekka & Leino, Helena (2008) Johtopäätöksiä. *Teoksessa: Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.) (2008) Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Acta Nro 202. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 128–133.*
- Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.) (2008) Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Acta Nro 202. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Betsill, Michele M. (2001) Mitigating Climate Change in US Cities: opportunities and obstacles. *Local Environment* 6 (4), 393–406.
- Bierbaum, Rosina; Smith, Joel B.; Lee, Arthur; Blair, Mari; Carter, Lynn; Chapin III, F. Stuart; Fleming, Paul; Ruffo, Susan; Stults, Missy; McNeeley, Shannon; Wasley, Emily & Verduco, Laura (2013) A comprehensive review of climate adaptation in the United States: more than before, but less than needed. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 18 (3), 361–406.
- Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele M. (2005) Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the “Urban” Politics of Climate Change. *Environmental Politics* 14 (1), 42–63.
- Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele M. (2013) Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics* 22 (1), 136–154.
- Bulkeley, Harriet & Kern, Kristine (2006) Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and in the UK. *Urban Studies* 43 (12), 2237–2259.
- Covenant of Mayors (2013) Verkkosivu: www.covenantofmayors.eu [Luettu 3.11.2013.]
- Dymén, Christian & Van Well, Lisa (2012) Climate strategies in Norwegian municipalities. *Teoksessa: Lonkila, Kirsi-Marja (ed.) (2012) Aspects of strategic climate work in Nordic municipalities. NordLead Project Final Report. TemaNord 2012:557. Nordic Council of Ministers. S. 31–40.*

- Energiatehokkuussopimukset (2013) Verkkosivut: www.energiatehokkuussopimukset.fi
[Luettu 3.11.2013.]
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere. 7. painos.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25. päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 09/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 32/2006/EY, annettu 5. päivänä huhtikuuta 2006, energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta.
- Heikkilä, Ilkka; Pelkonen, Juhani; Reinikainen, Erja; Halme, Kimmo & Lemola, Tarmo (2005) Energiansäästösopimusten kokonaisarviointi. DNro 22/464/2004 KTM. Insinööritoimisto Olof Granlund Oy, Advansis Oy.
- Hirsijärvi, Sinikka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirvonen, Timo (2002) Kuntien yhteistyön sisältöjä. *Teoksessa*: Hirvonen, Timo (toim.) (2002a) Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Acta Nro 146. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 13–68.
- Hirvonen, Timo (toim.) (2002a) Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Acta Nro 146. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Hollo, Erkki J.; Kuokkanen, Tuomas & Utter, Robert (2011) Ilmasto-oikeus. Talentum, Helsinki.
- Juhola, Sirkku & Westerhoff, Lisa (2011) Challenges of adaptation to climate change across multiple scales: a case study of network governance in two European countries. *Environmental Science and Policy* 14 (3), 239–247.
- Kaasinen, Susanna (2011) YTV pääkaupunkiseudun edistäjänä 1991–2007. HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä.
- Kalenoja, Hanna & Tiikkaja, Hanne (2013) Tampereen kaupunkiseudun ja Pirkanmaan liikennetutkimus 2012. Henkilöliikennetutkimus. Tampere 2013.
- Kangasniemi, Ritva (2008) Kaavoitus Tampereella. *Teoksessa*: Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.) (2008) Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Acta Nro 202. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 40–44.
- Kerckänen, Anu (2010) Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1549. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Kerckänen, Anu (2012) Ilmastonäkökulma kuntien maankäytön ja liikenteen ratkaisuihin. *Raportissa*: Kerckänen, Anu & Savikko, Riitta (2012) Kuntien ilmastotyö vuosina 2010–2011. Yhteenveto ”Kokonaisuuden hallinta ja ilmastonmuutos kunnan päätöksenteossa” -hankkeessa kerätystä aineistosta. Kuntaliitto. S. 14–24.

- Kerckänen, Anu & Savikko, Riitta (2012) Kuntien ilmastotyö vuosina 2010–2011. Yhteenveto ”Kokonaisuuden hallinta ja ilmastomuutos kunnan päätöksenteossa” - hankkeessa kerätystä aineistosta. Kuntaliitto.
- Kokko, Kai; Helenius, Heidi; Juhola, Sirkku; Kulmala, Markku; Ollikainen, Markku; Savolainen, Ilkka & Seppälä, Jyri (2012) Arviointi ilmastolain vaihtoehdoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli. Raportti 1/2012.
- Kuntaliitto (2012) Hulevesiopas. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kyttä, Marketta; Kahila, Maarit & Heikkinen, Timo (2009) Elinympäristön laadun kytkeytyminen eheyttämiseen. *Teoksessa*: Sairinen, Rauno (toim.) (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yliopistopaino Oy, Espoo. S. 79–120.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.
- Laki tulvariskien hallinnasta 620/2010.
- Leino, Helena; Laine, Markus; Kalenoja, Hanna & Santaoja, Minna (2008) Liikennejärjestelmä ja ympäristöpolitiikka. *Teoksessa*: Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.) (2008) Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Acta Nro 202. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 66–75.
- Lonkila, Kirsi-Marja (ed.) (2012) Aspects of strategic climate work in Nordic municipalities. NordLead Project Final Report. TemaNord 2012:557. Nordic Council of Ministers.
- Maijala, Olli (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ekotehokkuus. *Teoksessa*: Sairinen, Rauno (toim.) (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yliopistopaino Oy, Espoo. S. 15–26.
- Maijala, Olli & Sairinen, Rauno (2009) Eheyttämisen toimintapolitiikka. *Teoksessa*: Sairinen, Rauno (toim.) (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yliopistopaino Oy, Espoo. S. 231–266.
- Majone, Giandomenico (1989) Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale University Press, New Haven and London.
- Marttila, Veikko; Granholm, Heikki, Laanikari, Jussi; Yrjölä, Tiia; Aalto, Aimo; Heikinheimo, Pirkko; Honkatuki, Juha; Järvinen, Heikki; Liski, Jari; Merivirta, Raija & Paunio, Mikko (2005) Ilmastomuutoksen kanallinen sopeutumisstrategia. MMM:n julkaisuja 1/2005. Maa- ja metsätalousministeriö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Mattsson, Lotta (2012) Selvitys kuntien ilmastotyöstä. Kuntaliitto, Helsinki.
- Mattsson, Lotta & Lonkila, Kirsi-Marja (2012) Climate strategies in Finnish municipalities. *Teoksessa*: Lonkila, Kirsi-Marja (ed.) (2012) Aspects of strategic climate work in Nordic municipalities. NordLead Project Final Report. TemaNord 2012:557. Nordic Council of Ministers. S. 41–50.

- Mickwitz, Per; Kivimaa, Paula; Hildén, Mikael; Eslander, Alec & Melanen, Matti (2008) Ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen ja politiikkakoherenssi. Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2008.
- Mäkelä, Klaus (toim.) (1990) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus, Helsinki.
- Mäntysalo, Raine; Peltonen, Lasse; Kanninen, Vesa; Niemi, Petteri, Hytönen, Jonne & Simanainen, Miska (2010) Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Kuntaliitto. Acta nro 2017. Suomen Kuntaliitto ja Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK, Helsinki.
- Næss, Lars Otto; Bang, Guri, Eriksen, Siri & Vavatne, Jonas (2005) Institutional adaptation to climate change: Flood responses at the municipal level in Norway. *Global Environmental Change* 15 (2), 125–138.
- Nieminen, Pekka; Korhonen, Sirpa; Halinen, Ismo; Asikainen, Jarmo; Toivonen, Kirsti & Lehtikangas, Sari (2008) Tampereen kaupunkiseudun palveluverkkoselvitys. Loppuraportti. FCG Finnish Consulting Group.
- Nupponen, Terttu & Niemi, Petteri (2011) Ilmastonmuutos ja kuntayhteistyö Lahden kaupunkiseudulla. Seututoimijoiden haastattelututkimus. Tutkimusraportti.
- Paavilainen, Emilia (2012) Esiselvitys kuntien ja valtion kumppanuusmenettelystä ilmastopäästöjen vähentämiseksi. Loppuraportti. Kuntaliitto.
- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2011) Ehdotus Pirkanmaan merkittäviksi tulevariskialueiksi.
- Pitt, Damian & Randolph, John (2009) Identifying obstacles in community climate protection planning. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27 (5), 841–857.
- Puitesopimus kuntasektorin energiaohjelman ja energiatehokkuussopimusten 2008–2016 toteuttamisesta. Energiatehokkuussopimukset. Drno17/804/2007.
- Rautio, Anna (2012) Maaseudun kylät ja taajamien liepeet. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja erilaiset haja-asutusalueiden tulkinnat Tampereen seudulla. Pro gradu -tutkielma, ympäristöpolitiikka ja aluetiede, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Reijula, Kari; Ahonen, Guy; Alenius, Harri; Holopainen, Rauno; Lappalainen, Sanna; Palomäki, Eero & Reiman, Marjut (2012) Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012. Eduskunta.
- Ruokolainen, Olli & Kolehmainen, Jari (2010) Strategisesti eheytyvä kaupunkiseutu? Näkökulmia Tampereen seudun rakennesuunnitelmatyöhön. Sente-julkaisu 31/2010. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Tampere
- Sairinen, Rauno (toim.) (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yliopistopaino Oy, Espoo.
- Sairinen, Rauno & Teittinen, Outi (2000) Vapaaehtoiset ympäristösopimukset. Suomi kansainvälisessä vertailussa. Suomen ympäristö 412. Ympäristöministeriö, Helsinki.

- Savikko, Riitta (2009, päivitetty 2010) Ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa. Kuntaliiton kysely ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa kesällä ja syksyllä 2009. Loppuraportti.
- Savikko, Riitta (2012) Ilmastönäkökulma energiantuotantoon – uusiutuvan energian käyttö ja tuotanto kunnissa. *Raportissa*: Kerkkänen, Anu & Savikko, Riitta (2012) Kuntien ilmastotyö vuosina 2010–2011. Yhteenveto ”Kokonaisuuden hallinta ja ilmastomuutos kunnan päätöksenteossa” -hankkeessa kerätystä aineistosta. Kuntaliitto. S. 36–52.
- Sorvali, Jaana (2012) Maakunnalliset ilmastostrategiat. Haasteesta mahdollisuudeksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2012. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Storbjörk, Sofie (2010) ”It Takes More to Get a Ship to Change Course”: Barriers for Organizational Learning and Local Climate Adaptation in Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning* 12 (3), 235–254.
- Sulkunen, Pekka (1990) Ryhmähaastatteluiden analysointi. Teoksessa: Mäkelä, Klaus (toim.) (1992) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus, Helsinki. S. 264–285.
- Swart, Rob; Biesbroek, Robbert; Binnerup, Svend; Carter, Timothy R.; Cowan, Caroline; Henrichs, Thomas; Loquen, Sophie; Mela, Hanna; Morecroft, Michael; Reese, Moritz & Rey, Daniela (2009) Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies. PEER Report No 1. Partnership for European Environmental Research, Helsinki.
- Tampereen kaupunki (2009) Tampereen kaupunkistrategia 2020. Tampere virtaa.
- Tampereen kaupunki (2011) Kaupunginjohtajat perustivat ilmastoverkoston. Tiedote 16.2.2011. Saatavilla: <http://www.tampere.fi/tampereinfo/viestinta/tiedotteet/2011/5wXXj64T6.html> [Luettu 3.11.2013.]
- Tampereen kaupunki (2012) Tampereen kantakaupungin hulevesiohjelma.
- Tampereen kaupunki (2012a) Ympäristötilinpäätös 2012.
- Tampereen kaupunki (2012b) Tampereen kaupungin energia- ja ilmastotoimien raportti 2012.
- Tampereen kaupunki (2013) Tampereen kaupungin verkkosivut. Toimintaympäristö: Tampereen kaupunkiseudun väestö ja väestömuutokset. 19.6.2013. http://www.tampere.fi/material/attachments/6HbseiRtM/Toimintaymparisto_Tampereen_kaupunkiseudun_vaesto_ja_vaestonmuutokset_2013.pdf [Luettu 28.10.2013.]
- Tampereen kaupunki (2013a) Tampereen kaupungin verkkosivut. Seudullinen joukkoliikenne. <http://joukkoliikenne.tampere.fi/fi/asiakaspalvelu/tampereen-joukkoliikenne/seudullinen-joukkoliikenne.html> [Luettu 28.10.2013.]
- Tampereen kaupunkiseudun ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus 2013–2015.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2005) Perussopimus.
- Tampereen kaupunkiseudun yhteistyösuunnitelma maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta sekä palvelujen käytön lisäämisestä yli kuntarajojen 23.5.2007.
- Tampereen kaupunkiseutu (2005) Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016.
- Tampereen kaupunkiseutu (2010) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030.
- Tampereen kaupunkiseutu (2010a) Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030.

- Tampereen kaupunkiseutu (2010b) Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma 2030.
- Tampereen kaupunkiseutu (2010c) TASE 2025-kehittämissuunnitelma.
- Tampereen kaupunkiseutu (2011) Tampereen kaupunkiseudun strategia 2020. Tavoitteet vuoteen 2014.
- Tampereen kaupunkiseutu (2011a) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategian 2030 toimeenpano 2011–2012. Julkaisematon raportti.
- Tampereen kaupunkiseutu (2012) Tampereen seudun yhteistyön arviointi. Loppuraportti. Seutuhallitus 24.4.2012.
- Tampereen kaupunkiseutu (2012a) Asemakaavojen ulkopuolisen rakentamisen seudulliset periaatteet.
- Tampereen kaupunkiseutu (2012b) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030. Toimeenpanon 1. väliraportti 29.5.2012. Julkaisematon raportti.
- Tampereen kaupunkiseutu (2012c) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030. Toimeenpanon 2. väliraportti 13.12.2012. Julkaisematon raportti.
- Tampereen kaupunkiseutu (2013) Tampereen kaupunkiseudun verkkosivut. Päätöksenteko. www.tampereenseutu.fi/paatoksenteko[Luettu 2.11.2013.]
- Tampereen kaupunkiseutu (2013a) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030. Toimeenpano 2013–2014. Julkaisematon raportti.
- Tirkkonen, Juhani (2000) Ilmastopolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Diskursiivinen tarkastelu suomalaisesta ilmastopolitiikasta ja sen yhteydestä metsäsektorin muutokseen. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 781. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012) Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma 2012–2016.
- Urwin, Kate & Jordan, Andrew (2008) Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring interplay across different scales of governance. *Global Environmental Change* 18 (1), 180–191.
- Valtioneuvoston periaatepäätös energiatehokkuustoimenpiteistä 4.2.2010.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2008.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisuiden (cleantech-ratkaisut) edistäminen julkisissa hankinnoissa 13.6.2013.
- Vartiainen, Perttu (1997) Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen jälkimodernin suunnittelun haasteena. *Alue ja ympäristö* 27 (1), 5–14.
- VNS 1/2001vp. Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001.
- VNS 5/2005 vp. Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia - kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 30. päivänä marraskuuta 2005.
- VNS 6/2008 vp. Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.

- VNS 28/2009 vp. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea.
- VNS 2/2013 vp. Kansallinen ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013.
- Yalçin, Melike & Lefèvre, Benoit (2012) Local Climate Action Plans in France: Emergence, Limitations and Conditions for Success. *Environmental Policy and Governance* 22 (2), 104–115.
- Yhteistoimintasopimus (2010) Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen.
- Ympäristöministeriö (2001) Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, 5. Ympäristöministeriö, alueiden käytön osasto.
- Ympäristöministeriö (2009) Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Helmikuu/2009.

LIITE 1: Haastattelurunko

Oheista haastattelurunkoa käytettiin kuntahaastatteluissa sekä sovellettuna asiantuntijahaastatteluissa.

Teema 1: Taustatietoja

1. Haastateltavan työnkuva ja miten ilmastoasiat liittyvät siihen?
2. Miten haastateltava ollut mukana seutuyhteistyössä?

Teema 2: Kunnan ilmastotyö, sen organisointi ja tilanne

3. Miten haastateltavassa kunnassa on suhtauduttu ilmastokysymyksiin? Minkälaista keskustelua niistä on käyty?
4. Mitkä ovat haastateltavan mielestä tärkeimmät keinot, joilla kunnat voivat hillitä ilmastonmuutosta ja varautua muuttuviin sääilmiöihin ja ilmastoon?
5. Minkälaisia tavoitteita kunnalla on ilmastonmuutokseen liittyen ja miten niitä edistetään käytännössä? Onko kunnalla jokin ilmasto-ohjelma tai vastaava?
6. Kenen vastuulla ilmastoasiat kunnassa ovat?
 - Eri hallintosektorit? Koordinaatio?
7. Missä asioissa kunnan on ollut helppoa ryhtyä toimeen? Esimerkiksi missä asioissa on toimittu jo pidempään?
 - Esimerkiksi energiansäästöasiat, energiantuotantoasiat, yhdyskuntasuunnittelu ja rakentaminen, tulvakysymykset, asenteet, tiedotus
8. Mitkä asiat ovat olleet kunnassa haastavampia ja miksi?

Teema 3: Seudullinen ilmastostrategia, seudulliset ilmastotavoitteet ja niiden toteuttaminen

Tampereen kaupunkiseutu on laatinut yhteisen ilmastostrategian ja ilmastonmuutoksen hillintä on mukana myös yhdyskuntasuunnittelun yhteistyössä. Seutu haluaa olla edelläkävijä ilmastonmuutoksen hillinnässä ja kehittää kestävää ja tiivistä yhdyskuntarakennetta.

Ilmastostrategian yleistavoite on: Tampereen kaupunkiseutu on Suomen kärkitasoa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. Päästöjen vähennys vuonna 2030 on vähintään 40 % vuoden 1990 tasosta asukasta kohden laskettuna, jonka lisäksi tavoitteena on pyrkiä 30 % kokonaisvähennykseen. Seudun kuntien toimintatavoissa kehitetään ilmastovaikutusten arviointia ja -hallintaa. Ilmasto säästävää kansalaistoimintaa tuetaan. Erikseen on myös liikennevisio, maankäyttövisio, rakennusvisio, energiatehokkuus- ja sähkönkulutusvisio, hankinta-, kulutus- ja jätevisio, energiantuotannon visio sekä elinkeino- ja osaamisvisio.

9. Miltä tavoitteet vaikuttavat kunnan näkökulmasta?
10. Miten ilmastonmuutos tuli osaksi seutuyhteistyötä ja miksi yhteinen ilmastostrategia laadittiin?
11. Miten ilmastotavoitteita käytännössä edistetään seudulla? Mitkä ovat eri tahojen ja kuntien roolit?
12. Miten seudun ilmastotavoitteet sopivat yhteen kunnan omien kehittämistavoitteiden kanssa?
13. Millaista yhteistyötä kuntien välillä on syntynyt ilmastoasioissa yhteisen ilmastostrategian lisäksi ja sen toteuttamiseksi? Miten kunta on siinä mukana?
14. Mihin asioihin yhteistyö liittyy ja minkälaista yhteistyö käytännössä on? Mitä kunnat tekevät yhdessä, mitä yksin?
15. Minkä kuntien tai muiden tahojen kanssa kunta on yhteistyössä?

Teema 4: Ilmastonmuutokseen liittyvän kuntien seutuyhteistyön edut ja ongelmat

16. Minkälaista etua kunnalle on siitä, että se edistää ilmastotavoitteita yhteistyössä muiden kanssa? Mitä etua seudullisesta ilmastostrategiasta on?
17. Missä asioissa yhteistyö on helppoa, missä asioissa yhteistyötä on vaikeaa? Miksi?
18. Onko seutukehittämisessä tullut esiin eri tavoitteiden välisiä ristiriitoja ja minkälaisia?
19. Mitkä toimintatavat kunnassa ja seudulla ovat erityisen hyviä?