



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Heta Itämäki

Ilmasto kunnan päätöksentekoprosessissa

Ilmastoaloitteet valmisteluvallan kohteena Helsingin kaupungissa

Johtamisen yksikkö
Aluetieteen pro gradu
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2020

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Heta Itämäki		
Tutkielman nimi:	Ilmasto kunnan päätöksentekoprosessissa: Ilmastoaloitteet valmisteluvallan kohteena Helsingin kaupungissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Aluetiede		
Työn ohjaaja:	Seija Virkkala		
Valmistumisvuosi:	2020	Sivumäärä:	88

TIIVISTELMÄ:

Aikamme suurimmaksi uhaksi kuvattu ilmastonmuutos edellyttää laajoja yhteiskunnallisia muutoksia kaikilta yhteiskunnan toimijoilta. Siksi ilmastonmuutoksen hallinnan tulee olla olennainen osa kaikkea nykypäivän poliittista toimintaa. Siirtyminen kestävämpään yhteiskuntaan ei kuitenkaan tapahdu itsestään, eikä asennemuutokset riitä muuttamaan käytännön toimintaa. Paikallisen politiikan muotoilijoina suomalaiset kunnat ovat avainasemassa kansainvälisten sitoumusten ja kansallisten ilmastotavoitteiden toteuttamisessa.

Ilmastonmuutoksen etenemistä ja sen aiheuttamia vaikutuksia on vaikea ennustaa. Lisäksi tämän päivän ilmastotekojen tai tekemättä jättämisen vaikutukset näkyvät vasta myöhemmin. On ratkaisevaa, miten ilmastotietoa käytetään päätöksentekoprosesseissa – vai käytetäänkö lainkaan. Kunnan poliittisessa päätöksentekoprosessissa avainasemaan nousee asioiden valmisteluvaihe, jossa tavoitteena on selvittää eri vaihtoehtoja ja arvioida niiden yhteiskunnallisia seurauksia tietyssä kontekstissa. Kyse on yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi tulkittujen asioiden merkityskamppailusta ja siitä, avautuvatko politiikkaprosessit ilmastonäkökulmalle.

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten ilmasto tulisi nykyäskäytännön mukaan huomioida kunnan päätöksentekoprosessissa yhteiskunnallisesti vaikuttavan ilmastopolitiikan toteuttamiseksi. Muutos edellyttää ainakin strategista tavoitteellisuutta ja kunnan toiminnan uudelleenjäsentelyä. Ajattelutapoja ja vanhoja toimintamalleja on kyseenalaistettava, jotta ilmasto voidaan onnistuneesti integroida osaksi kaikkea päätöksentekoa. Tunnistamalla kuntaorganisaation systeemisiä haasteita ja hallinnon siiloja, voidaan jatkossa tietoisesti pyrkiä välttämään näitä vaaranpaikkoja.

Tapaustutkimus Helsingin kaupungin valtuustoaloitteiden valmisteluvaiheesta on kuvaus poliittiseen päätöksentekoprosessiin liittyvistä käytännön haasteista. Tutkimus osoittaa, että hallinnon siilorajat osaltaan vaikeuttavat ilmastonäkökulman integroimista päätöksentekoon. Ilmaston pudotessa hallinnon siiloihin, myös tiedolla johtaminen vaikeutuu. Tällöin politiikkaprosessit pysyvät suljettuina ja voidaan pohtia, missä määrin ilmasto oikeastaan on edes politisoitunut. Kehittämishaasteista huolimatta, ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen Helsingin kaupungissa on käynnistynyt, vaikka se vaatii pitkäjänteistä ja tulevaisuusorientoitunutta työtä vielä pitkään.

AVAINSANAT: Ilmastonmuutokset, kunnat, päätöksenteko, systeemiajattelu, tieto

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Systeemisyys ilmastonmuutoksen hallinnassa	11
2.1	Ilmastonmuutoksen hallinta	11
2.2	Edellytyksenä ilmiölähtöisyys	14
2.3	Systeemiajattelusta ratkaisuihin	16
2.4	Tiedolla johtaminen	18
3	Kunta osana ilmastonmuutoksen hallintaa	22
3.1	Kunnan poliittinen päätöksentekojärjestelmä	22
3.2	Paikalliset vaikuttamismahdollisuudet	26
3.3	Ilmaston integroiminen päätöksentekoon	28
3.3.1	Ilmastojohtaminen	28
3.3.2	Vuorovaikutteisuus ja yhteistyö	30
3.3.3	Tiedon käyttö	31
4	Tapaustutkimus Helsingistä	35
4.1	Lähtökohdat	35
4.2	Laadullinen politiikka-analyysi	37
4.3	Aineisto	39
5	Analyysi ja tulokset	43
5.1	Strateginen johtaminen	43
5.2	Poliittinen johto	47
5.3	Valtuustoaloitteiden lähtökohdat	49
5.4	Tiedon käyttö valmisteluvaiheessa	51
5.5	Vuorovaikutus ja hallinnon siiloutuneisuus	62
6	Johtopäätökset	66
	Lähteet	79
	Liitteet	88
	Liite 1. Ilmastoaloitteet	88

Taulukot

Taulukko 1. Yhteenveto tutkielman tuloksista

74

1 Johdanto

Huoli ympäristöstä koskettaa koko maailmaa. Luonnonvarojen ehtyminen, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja ilmastonmuutoksen hillitseminen ovat ajankohtaisia haasteita kaikkialla maailmassa. Ilmasto ja sen luonnollisia muutoksia on tutkittu jo 1800-luvun alusta alkaen. Kuitenkin vasta 1950-luvulla havahduttiin kasvihuoneilmiön voimistumiseen, mikä aiheuttaa muutoksia kaikkialla maailmassa ja kaikissa maapallon elinolosuhteissa. (Kerkkänen, 2010, s. 25–26.)

Ilmastossa on tapahtunut ja tapahtuu edelleen luonnollista vaihtelua eli ilmastonmuutoksia. Ilmastonmuutos on käsitteenä kuitenkin vakiintunut viittaamaan erityisesti hiilidioksidipäästöjen aiheuttamaan ilmaston lämpenemiseen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset vaihtelevat alueittain, mutta käytännössä ilmasto lämpenee ja sään ääriolosuhteet, kuten tulvat ja kuivuus lisääntyvät. Muutokset vaikuttavat samalla ruoantuotantoon, luonnonvaroihin, vesivarantoihin, talouselämään ja markkinoihin, ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin sekä tartuntatauteihin. Muutokset koskettavat koko biodiversiteettiä ja kaikkia ekosysteemeitä, aiheuttaen ihmisten ja muiden lajien muuttoliikettä. (Carr, 2018; Virtanen, 2011a, s. 24, 26.) Hallitsemattomana ilmastonmuutos voi johtaa luke mattomiin erilaisiin turvallisuushkiin ja muihin konflikteihin (ks. Nordås & Gleditsch, 2007).

Tulevaisuudessa on välttämätöntä löytää nykyistä kestävämpi yhteiskunnan kehitys suunta, joka on samanaikaisesti ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä. Puhutaan kestävyysajattelusta, mikä Salosen (2010, s. 233–235) mukaan tarkoittaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa huomioidaan yhtä aikaa paikallinen ja maailmanlaajuinen ulottuvuus pitkällä aikavälillä. Kestävän kehityksen päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvän elämän mahdollisuudet, sekä monimuotoisen elämän säilyttäminen myös tulevaisuudessa. Kestävämpään yhteiskuntaan siirtyminen edellyttää yhteiskunnan dynamiikan ymmärtämistä, jolloin keskiöön nostetaan erilaisten yhteiskunnallisten elementtien riippuvuussuhteet ja toisiinsa kietoutuminen. Samanaikaisesti on kyettävä tarkastelemaan esimerkiksi teknologisia, materiaalisia,

organisationaalisia, institutionaalisia, poliittisia, historiallisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ulottuvuuksia. (Markard, Raven & Truffer, 2012, s. 956.)

Hallitusten välisen ilmastopaneeli IPCC:n (2018) mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvitaan ennennäkemättömän nopeita päästövähennyksiä. Haasteeseen vastaaminen vaatii yhteiskunnalta useita erilaisia toimenpiteitä samanaikaisesti. Lähtökohdiana on yhteinen tahtotila toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Keskiössä ovat kasvihuonekaasupäästöjä lisäävien ja luonnon sietokykyä heikentävien toimien vähentäminen sekä innovatiivinen johtajuus hallituksissa, yrityksissä ja kansalaisyhteiskunnassa. (Virtanen, 2011a, s. 37.) Käytännössä kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttaman ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää hallinta-ajatteluun perustuvaa ilmastopolitiikan valtavirtaistamista ja yhteiskunnallista reagointia ainakin poliittisin, hallinnollisin, teknisin ja elämäntavallisin keinoin (Melanen & Mickwitz, 2011, s. 146).

Tänä päivänä on selvää, että huoli ilmastonmuutoksen etenemisestä ei ole aiheeton. Se kuitenkin herättää ihmisissä varsin erilaisia tunteita aina pelosta ja syyllisyydestä voimattomuuteen, mikä voi kasvattaa välinpitämättömyyttä. Toisaalta ilmiön ja sen laajojen vaikutusten ymmärtäminen on jo itsessään haastavaa. Lehtosen (2016) mukaan ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää laajaa yhteiskunnallista muutosta kaikissa toiminta- ja suhtautumistavoissamme. Kyse on suurista yhteiskunnallisista ja kulttuurisista muutoksista, jotka perustuvat ennen kaikkea uudenlaisiin arvokäsityksiin. Ilmastobarometrin (2019) mukaan jo 80 % suomalaisista pitää ilmastonmuutosta yhtenä suurimmista globaaleista uhista ja uskoo sen hillitsemisellä olevan kiire. Selvityksen mukaan 70 % on sitä mieltä, että tehokkaampien ilmastotoimien esteenä on riittämätön poliittinen päätöksenteko. (Ilmastobarometri, 2019.)

Ilmastonmuutoksen hallinta ei ole enää vain neutraalia asioiden ratkomista, vaan olennainen osa kaikkea nykypäivän poliittista toimintaa. Ilmastopolitiikkaa ei myöskään voida erottaa muista politiikan aloista, sillä kuten lähes kaikki nykyajan yhteiskunnalliset haasteet, myös ilmasto on tiukasti yhteenkietoutunut muihin politiikan aloihin. (Raisio,

Jalonen & Uusikylä, 2018.) Ilmastonmuutos ja sen kompleksinen hallinta muodostavat näin ollen moniulotteisen ja jopa monimutkaisen yhteiskunnallisen ilmiön.

Tutkimuksen lähtökohdat

Ilmastonmuutoksen hallinnassa on kyse aluekehittämisen ytimestä, eli eettisistä ja moraalisisista valinnoista, sekä siitä minkälaisen tulevaisuuden haluamme luoda. Ilmastonmuutosta ei kuitenkaan pysty johtamaan tai hallitsemaan mikään yksittäinen toimija, sillä tehtävä on liian laaja ja prosessi liian pitkä. Tässä pro gradu -tutkielmassa ilmastonmuutos nähdään yhtenä merkittävimmistä nykypäivän yhteiskunnallisista haasteista, johon voidaan vaikuttaa ratkaisevasti paikallisen aluekehittämisen keinoin.

Markardin ja muiden (2012, s. 962) mukaan erilaisia yhteiskunnallisia järjestelmiä ja niiden toimijoita tarkastelemalla voidaan ratkaisevasti edistää siirtymää kohti kestävämpää yhteiskuntaa. Tutkimuksessani erityistarkasteluun otetaan kuntien poliittinen päätöksentekoprosessi, joka on keskeinen julkishallinnollinen vaikuttamiskanava ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Sotaraudan (2015) mukaan julkisen toimijan ensisijainen tehtävä aluekehittämisen verkostossa on vaikuttaa oman toiminnan lisäksi myös muiden itenäisten toimijoiden itsenäisiin päätöksiin ja toimintoihin. Tämä edellyttää kunnassa laajaa sosiaalisten prosessien ymmärtämistä, kommunikointia ja vaikuttamista, sekä toisaalta vaikuttamisen kohteena olemista. (Sotarauda, 2015, s. 227–228.)

Tutkimukseni kuuluu aluekehittämisen monitasoiseen ja laaja-alaiseen tutkimusalaan, missä tarkoituksena on edistää ihmisten hyvää elämää ja parantaa tulevaisuuden toimintaedellytyksiä tietyllä alueella. Olennaista on uuden luominen ja pyrkiminen kohti tuntematonta. Se voi olla tilanteen mukaan olosuhteisiin sopeutumista, tarkoituksellista sulautumista tai omista lähtökohdista aidosti uuteen laajenevaa. (Sotarauda, 2015, s. 215; Katajamäki, 2011.) Tyypillisesti aluekehittämisen pyrkimyksiä hankaloittavat niiden taustalla vellova keskustelu siitä, mikä lopulta on toivottavaa ja mikä haitallista. Siksi arvokeskustelujen tulisi olla kaikkien aidosti demokraattisten kehittämissuunnitelmien ytimessä.

Keskeistä on tunnistaa julkinen intressi ja yleinen etu, joita pyritään edistämään erilais-
ten toimenpiteiden avulla. (Katajamäki, 2011; Sotarauta, 2015, s. 215–216, 227.)

Tutkimukseni sijoittuu yhteiskuntamaantieteelliseen tieteenalaan ja mukailee Häklin (1999, s. 182, 187) kuvaamaa postmodernistista tieteellistä asennetta, jossa järjestyksen ja lainalaisuuksien sijaan pyritään ymmärtämään erityisyyttä ja ainutlaatuisuutta alueellisisessa kontekstissa. Lokeroituneen ajattelun sijaan ilmastonmuutos ymmärretään ilmiönä, jonka tulisi läpileikata kaikkea yhteiskunnallista ajattelua, toimintaa ja päätöksentekoprosesseja. Yksioikoisten tavoitteiden sijaan huomio kiinnittyy ilmastopolitiikan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Samalla on ymmärrettävä, että ilmastonmuutoksen hallinta ei ole vain kaukainen yhteiskunnallinen tavoitetila vaan pikemminkin mielentila, joka omaksutaan jokapäiväisiin toimintatapoihimme. Taustalla piilee ajatus siitä, että ilmastonmuutos on ihmisen aiheuttamaa, jolloin myös konkreettinen ratkaisu piilee ihmisissä. Ratkaisu ei kuitenkaan ole vain uusia yksittäisiä innovaatioita tai teknologioita. Kyse on systeemisestä muutoksesta, jolloin eri ulottuvuuksia tarkastellaan osana perustavanlaatuista muutosta.

Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessani tarkastelen ilmastoja osana kuntien poliittista päätöksentekoa. Tavoitteena on selvittää, miten ilmastonmuutos tulisi nykykäsityksen mukaan huomioida osana kuntien poliittista päätöksentekoprosessia. Tarkastelussa keskitytään kuntaorganisaation sisäiseen toimintaan, ei niinkään kunnan rooliin paikallisena ilmastojohtajana. Teoreettisen vastauksen löydyttyä, tutkimuksen toisena tavoitteena on selvittää tapaustutkimuksella, miten ilmasto huomioidaan Helsingin kaupungin poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Tapaustutkimus on toteutettu yhteistyössä Helsingin kaupungin ympäristöpalveluiden kanssa.

Tutkimuskysymykset:

1. Miten ilmastonäkökulma integroidaan kunnan poliittiseen päätöksentekoon?
2. Miten ilmasto näkyy Helsingin valtuustoaloitteiden valmisteluvaiheessa?

Tapaustutkimuksessa pureudun Helsingin kaupunginhallituksen toimintaan, jonka tehtäviin kuuluu vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Tutkimuksen rajaamiseksi keskityn nimenomaan kaupunginhallituksen toimintaan valtuuston päätösten valmistelussa riippumatta siitä mitä asiasta on lopulta päätetty. Lähtökohtaisesti Helsinki vaikuttaa olevan pitkällä ilmastopoliittikan toteuttamisessa, sillä kaupunki asetti ensimmäisen ilmastotavoitteen jo vuonna 2002. Vuonna 2017 Helsingin kaupunginvaltuusto asetti tavoitteeksi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. (Helsingin kaupunki, 2017.)

Tutkimustiedon lisääntyessä ilmastonmuutoksesta on kasvanut aikamme suurin ympäristöongelma, jota ei enää voida sivuuttaa päätöksenteossa. On mielenkiintoista tarkastella kaupunginhallituksen toimintaa, sillä sen rooli kaupungin poliittisessa päätöksentekoprosessissa on suuri erityisesti valmisteluvallan osalta ja näin ollen kaupunginhallituksella on merkittävä mahdollisuus vaikuttaa ilmastoasioiden edistämiseen koko kaupunkiorganisaatiossa. Samanaikaisesti näen valtuustoaloitteet oivallisena tarkastelun kohteena, sillä ne ilmentävät osaltaan kaupunkilaisten valtuutetuille demokraattisin vaalein uskomaan valtaa. Tutkimuksen kannalta keskeistä on tarkastella päätöksenteon valmisteluvaihetta ja sitä, miten vakavasti ilmastonmuutokseen suhtaudutaan käytännön toiminnassa.

Tapaustutkimuksen tulokset voivat parhaimmillaan heijastella ilmastopoliittisen johtamisen tilaa laajemminkin Helsingin kaupungissa. Tulosten perusteella voidaan pohtia ainakin miten Helsingin kaupunginhallitus huomioi ilmaston esimerkiksi valvoessaan kunnan etua, edustaessaan kuntaa tai käyttäessään kunnan puhevaltaa. Tuloksista voidaan oppia myös muissa suomalaisissa kaupungeissa ja kunnissa, sillä parhaimmillaan ne kuvaavat laajempaa ilmiötä: ilmastonmuutoksen edellyttämää ilmiölähtöistä hallintatapaa ja siihen liittyviä systeemisiä haasteita.

Pro gradu -tutkielma alkaa ilmastonmuutoksen ja sen hallinnan tarkastelusta edeten ilmiölähtöisen ilmastoajattelun ja systeemiajattelun kautta tiedolla johtamiseen.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään kuntien rooliin ilmastonmuutoksen hallinnassa ja kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin. Tarkoituksena on kuvata mitä aiemmin esitetty systeeminen muutos tarkoittaa kuntien johtamisessa ja päätöksenteossa. Samalla tarkastellaan lähemmin kunnan poliittista päätöksentekojärjestelmää ja valtuustoaloitteita empiirisen tapaustutkimuksen pohjustukseksi. Teoreettisen katsauksen avulla jäsennetään ilmastonmuutoksen hallinnan kompleksista kokonaisuutta, sekä pyritään ymmärtämään miten ilmasto pitäisi nykyäskäytännön mukaan saattaa kuntien päätöksentekoprosesseihin ja -rakenteisiin, jotta ilmastonmuutokseen vastaaminen yhteiskunnallisesti vaikuttavasti olisi mahdollista.

Neljännessä pääluvussa kuvataan tapaustutkimuksen lähtökohtia sekä aineistoa ja menetelmiä tarkemmin. Aiheen rajaamiseksi pro gradu -tutkielmaan mielekkääksi, aineistoksi on valittu Helsingin kaupunginvaltuutettujen jättämät valtuustoaloitteet vuodelta 2018. Tarkastelemalla ilmastoaiheisia valtuustoaloitteita selvitetään, miten Helsingin kaupunkistrategian mukainen tavoite modernina ilmastovastuun kantajana toteutuu käytännössä, sekä miten ilmastoon suhtaudutaan erityisesti aloitteen valmisteluvaiheessa. Tapaustutkimuksen analyysissä, luvussa viisi, tarkastellaan aineiston pohjalta Helsingin kaupungin toimintaa ja nostetaan esille sekä onnistumisia että kehittämiskohteita poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Johtopäätöksissä kootaan tutkielman keskeisimmät huomiot ja pohditaan mitä aineisto oikeastaan kertoo Helsingin kaupungin toiminnasta. Lopuksi arvioidaan vielä tutkielman merkitystä ja luotettavuutta, sekä pohditaan jatkotutkimusaiheita.

2 Systemisyys ilmastonmuutoksen hallinnassa

Viimeisen 30 vuoden aikana, ilmastonmuutostutkimuksen vakiinnuttua, on ihmiskunnan toiminnan aiheuttamiin kasvihuonekaasupäästöihin kiinnitetty jatkuvasti enemmän huomiota yhteiskunnan eri tasoilla. Lisääntyneen ymmärryksen ja ilmastonmuutokseen liittyvien riskien tunnistamisen myötä kasvihuonekaasupäästöjä on pyritty vähentämään, jotta aikamme pahimmaksi ympäristöongelmaksi kuvattu ilmastonmuutos ei voimistuisi enää ihmistoiminnan seurauksena. (Carr, 2018; Kerkkänen, 2010, s. 26–28.) Ilmastopaneeli IPCC:n (ks. 2018) 1,5 asteen raportti on viimeisten vuosien aikana kiristänyt ilmastotavoitteita entisestään ja pakottanut ihmiskunnan myös arvottamaan elämäänsä uudelleen.

2.1 Ilmastonmuutoksen hallinta

Kansainvälisyys ja tulevaisuusorientoituneisuus tekevät ilmastonmuutoksesta vaikeasti hallittavan ilmiön. Ilmastonmuutoksen etenemistä ja sen aiheuttamia vaikutuksia on vaikea ennustaa. Lukemattomat erilaiset kehityskulut erilaisine toimenpiteineen vaikeuttavat ilmastonmuutoksen ymmärtämistä ilmiönä. Ilmastonmuutosta kuvataankin usein pihallisena tai ilkeänä ongelmana, sillä ongelman purkamiseen on lukemattomia erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka eivät ole välttämättä toistaan parempia. Ongelmalle ei ole olemassa myöskään selkeää loppua, mutta ratkaisuyritysten myötä ilmiötä voidaan ymmärtää jatkuvasti paremmin. (Larrabee, 2018; Sun & Yang, 2017.)

Ilmaisuna *ilmastonmuutoksen hallinta* viittaa perinteisen julkishallinnollisen ohjauksen sijaan julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä tapahtuvaan toimintaan. Hallintaajatteluun liittyy vahvasti hallitsemiseen pohjautuvista toimintatavoista luopuminen, sillä yhteiskunnallinen hallinta ei tapahdu yksittäisten instituutioiden toimivallan alaisuudessa, vaan eri politiikka-alat, toiminnan tasot ja toimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Nykykäsityksen mukaan ilman verkostomaista yhteistyötä tämän päivän yhteiskunnallisia ongelmia ei onnistuta ratkaisemaan, eikä ilmastotavoitteita saada

toteutumaan. On myös todettu, että ilmastonmuutoksen ollessa itsessään jo kompleksinen ilmiö, on myös niitä ratkovieen instituutioiden oltava kompleksisia ja monimuotoisia. (Kerkkänen, 2010, s. 19, 254, 257; Häikiö & Leino, 2014, s. 9.)

Ilmastonmuutoksen hallinta tähtää ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen. Hallinta edellyttää hyvää koordinoitua sekä kansainvälistä ja yhteistoimintaan perustuvaa poliittista ohjausta, jossa määritellään yhteisesti tavoiteltavat suuntaviivat. Kyse on ilmastopolitiikasta, joka tarkoittaa kaikkia sellaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen yhteiskunnan eri tasoilla. (Froese & Schilling, 2019, s. 25; Sotarauta, 2015, s. 227.) Ilmastopolitiikassa, kuten kaikissa politiikan aloissa, on kyse eri toimijoiden tavoitteiden edistämiseen tähtäävästä yhteisten asioiden hoitamisesta. Poliittikka sisältää sekä konsensusta että konflikteja, sillä ihmisten välillä on aina väistämättä vastakkaisia etuja. Toisinaan konfliktit ja vastakkainasettelu hallitsevat politiikkaa ja toisinaan taas vallitsee laaja yhteisymmärrys. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 15–17.)

Ilmastonmuutoksen hallinnan lähtökohtana ovat kansainväliset sopimukset, mutta myös kansalliset ja paikalliset olosuhteet vaikuttavat hallintaan. Ilmastopoliittinen ohjaus ei näin ollen etene lineaarisesti kansainvälisestä paikalliseen, vaan paikalliset olosuhteet ja toimenpiteet muokkaavat osaltaan prosessia. (Kerkkänen, 2010, s. 21.) Kansainvälisen ilmastopolitiikan ydin on *Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus* (United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992), joka määrittää kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteet, periaatteet ja muut yleiset puitteet.

Kansainvälisen ilmastopimituksen keskeisimpänä tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen vakauttaminen vaarattomalle tasolle sellaisessa ajassa, että ekosysteemit sopeutuvat ilmastonmuutokseen luonnollisella tavalla. Samanaikaisesti on huomioitava ilmastonmuutoksen laajamittaiset vaikutukset ja pyrittävä sopeutumaan niihin. Puitesopimuksen periaatteen mukaisesti kehittyneillä mailla on erityinen velvoite johtaa toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Ilmastonsuojelun puitesopimuksen toteuttamiseksi

Euroopan unioni on laatinut pitkän aikavälin ilmastostrategian ja kehittänyt sen pohjalta velvoittavaa lainsäädäntöä. (Ympäristöministeriö, 2018; Melanen & Mickwitz, 2011, s. 145.) Lisäksi Euroopan komission käynnistämä Euroopan vihreän kehityksen ohjelma pyrkii valtavirtaistamaan ilmastoajattelua ja kunnianhimoisin toimenpitein edistämään koko Euroopan ilmastoneutraaliutta ja siirtymää kestävämpään vihreään talouteen (European Commission, 2019).

Suomessa kansallisen ilmastopolitiikan keskiössä on ilmastolaki (609/2015), jossa säädetään ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä ja ilmastotavoitteiden seurannasta. Lain tavoitteena on varmistaa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamien velvoitteiden täyttyminen, sekä kansallisin toimin edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä raportoidaan Euroopan komissiolle ja YK:n ilmastosopimuksen sihteeristölle vuosittain. (Ympäristöministeriö, 2018.)

Ylhäältä käsin tapahtuvan ohjauksen lisäksi ilmastopolitiikkaa toteutetaan julkishallinnon eri tasoilla verkostomaisessa yhteistyössä yritysmaailman, etujärjestöjen, kansalaisjärjestöjen sekä koulutus- ja tutkimuslaitosten kanssa (Melanen & Mickwitz, 2011, s. 150, 161). Verkostomaisuus tekee ilmastonmuutoksen ja sen hallinnan prosessien ymmärtämisestä entistäkin haastavampaa, mutta lopulta toimijoiden erilaiset roolit kuitenkin täydentävät toisiaan. Ilmastonmuutoksen kompleksisuutta ja vaikeaselkoista verkostoa ei tulisi nähdä ongelmana. Sen sijaan on hyödynnettävä mahdollisuutta jakaa vastuuta ja hyödynnettävä toimijoiden paljoutta parhaiden ratkaisujen löytämisessä tilannekohtaisesti. (Kerkkänen, 2010, s. 257, 260.)

Puhuttaessa ilmastonmuutoksen hallinnasta ja ilmastopolitiikasta on syytä muistaa, että ilmastonmuutoksen etenemiseen vaikuttavat lopulta ratkaisevimmin kasvihuonekaasupäästöjen määrä ilmakehässä. Ilmastonmuutosta ei siis ilmiönä kiinnosta missä kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään eniten tai kuka onnistuu laskemaan päästövähennyksensä luotettavimmin, vaikka tämänkaltainen kilpajuoksu nostaa jatkuvasti päätään.

Päätöksenteossa on ennen kaikkea keskityttävä tästä pirullisesta ongelmasta selviytymiseen ja ilmastopoliittisten toimenpiteiden yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Selviytymisen todennäköisyyttä voidaan parantaa perustamalla päätöksenteko entistä vahvemmin moniulotteiseen tietokäsitykseen. (Raisio ja muut, 2018, s. 9.)

2.2 Edellytyksenä ilmiölähtöisyys

Kompleksisen ilmastokysymyksen kohtaaminen edellyttää johtamisessa ja päätöksenteossa hajautuneisuuden ja epävarmuuden sietokykyä. Koska kompleksisuutta ei voida paeta, on se otettava haltuun ja pyrittävä ymmärtämään sitä. Täydellisen ymmärryksen sijaan on oleellisempaa tunnistaa potentiaaliset päästövähennyskohteet ja hyväksyä niihin liittyvä epävarmuus. Mikäli päätösten valmisteluun ei ole käytettävissä riittävästi aikaa, huomio voi helposti keskittyä epäoleellisiin asioihin. (Raisio ja muut, 2018, s. 39.)

Kerkkäs (2010, s. 253) tutkimuksessa ilmeni, että ilmastopoliittisessa päätöksenteossa tiedollinen epävarmuus johtaa herkästi entistä voimakkaampaan tiedollisten ja hallinnollisten prosessien sulkeutumiseen, jolloin ilmastoulottuvuus voi jäädä kokonaan politiikkaprosessien ulkopuolelle. Harisalon (2017, s. 494) mukaan päätöksenteon vakavin virhe on valmistelua ohjaavan ongelman määrittelyn laiminlyönti, joka johtaa väärän ongelman täsmälliseen ratkaisemiseen. Riskinä on, että valmisteluun liittyvät asiantuntija-kuulemiset ja lausunnot pyydetään epäoleellisilta tahoilta, jolloin onnistutaan tuottamaan tehokkaita ratkaisuja väärin ongelmiin. (Raisio ja muut, 2018, 40–41.)

Ilmaston huomioimista päätöksenteossa vaikeuttaa myös hallinnon siiloutuminen ja tiukasti omissa toimirajoissa pysyminen. Ilmastonmuutos ei nimittäin noudata hallinnon siilorajoja, vaikka siiloutuminen tyypillisesti vahvistaakin päätöksentekijöiden kokemusta ilmiön hallinnasta. (Raisio ja muut, 2018, s. 43.) Lehtosen (2016) mukaan ilmastonäkökulman saattaminen päätöksentekoon edellyttääkin kokonaisvaltaista lähestymistapaa, systeemistä ajattelua, yhteyksien näkemistä lokeroituneessa yhteiskunnassa sekä erilaisuuden ymmärtämistä. Kyse on rationaalisesta lähestymistavasta ja näennäisistä

ratkaisuista luopumisesta, joilla saadaan järjestystä ja vakautta vain oman pään sisälle. (Lehtonen, 2016.)

Siiloutuneesta hallinnosta tulisi siirtyä ilmiölähtöiseen päätöksentekoon ja asioiden valmisteluun, sekä lisätä hallinnon mukautumiskykyä vahvistamalla sen itseohjautuvuutta. Käytännössä päätöksentekoprosessissa mukana olevien yksilöiden on omaksuttava uusia ajattelumalleja ja päivitettävä vanhoja. Omista kuplista ja siiloista on tultava ulos ja myönnettävä oman ajattelun rajallisuus. Samanaikaisesti on hyödynnettävä vuorovaikutuksellista tulkintaa ja asioiden jäsentelyä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. (Lehtinen, 2018, s. 4, 10.)

Ideaalitalanteessa päätöksenteon valmisteluun osallistuvien toimijoiden monimuotoisuus on linjassa ongelman pirullisuuden kanssa. Ilmastonmuutosta on kuvattu jopa superpirulliseksi ongelmaksi, jonka kohtaaminen edellyttää näin ollen varsin monimuotoista joukkoa sitä ratkomaan. On kuitenkin merkkejä siitä, että siiloutuneen hallinnon rinnalle on vähitellen nousemassa ajatus kollektiivisen älykkyyden ja joukkojen viisauden hyödyntämisestä päätöksenteossa. (Raisio ja muut, 2018, s. 55.)

Ilman ilmiölähtöistä lähestymistapaa ilmastonäkökulman huomioonottaminen päätöksenteossa ei ole käytännössä mahdollista. Päätöksentekoprosessien kannalta keskeistä on, että nopean reagoinnin ja intuitiivisen toimintatavan rinnalla käytetään tietoista hidasta ajattelua, jossa hyödynnetään avointa vuorovaikutusta ja asiantuntijoiden välistä tiedonvaihtoa. Kahnemanin (2011) mukaan tämä tietoinen ajattelu käynnistyy yksilöissä vasta silloin, kun emme kykene löytämään nopeaa intuitiivista ratkaisua. Normaalisti tämä tietoisesta ajattelun puoli on kuitenkin miellyttävässä, vähän ponnisteluja vaativassa tilassa. (Kahneman, 2011, s. 35.)

Leistin (2019, s. 5–6) mukaan tietoisesta ajattelun tehtävänä päätöksentekoprosessissa on valvoa ja ohjata prosessia esimerkiksi kohdentamalla huomio eri vaihtoehtojen ominaisuuksiin ja ymmärtämällä niiden merkitystä laajemmassa kokonaiskuvassa. Verrattuna

rationaaliseen lähestymistapaan, on kyse prosessien avaamisesta ja vuorovaikutuksen lisäämisestä toimijoiden välillä pelkkien asiantuntijalausuntojen ja hallinnon siilorajoissa pysymisen sijaan.

Melasen ja Mickwitzin (2011, s. 156) mukaan ilmiölähtöisen ilmastoajattelun lisääntymiseen ja ilmastopolitiikan valtavirtaistamiseen voidaan vaikuttaa ratkaisevasti ottamalla ilmastonäkökulma säännönmukaiseksi osaksi strategioita ja lainsäädäntöä ja niiden arviointia, käyttämällä budjetointia ilmastopoliittisena instrumenttina, suunnittelemalla maankäyttöä kestävämmäksi sekä vahvistamalla ilmastopolitiikan ja tieteen välistä yhteyttä.

2.3 Systemiajattelusta ratkaisuihin

Nykyisin on yleisesti hyväksyttyä ajatella ihmisielen olevan altis systemaattisille virheille ja ajattelun vinoumille. Oman ajattelun jatkuva kyseenalaistaminen on kuitenkin työlästä, eikä näin ollen koko ajan mahdollista. Siksi oleellista on tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa ajatteluvirheet ovat todennäköisiä ja yritettävä ankarasti välttää niitä panosten ollessa korkealla. (Kahneman, 2011, s. 19, 39.)

Ilmastonmuutoksen hallinnassa ja ilmastopoliittisessa päätöksenteossa olennaisinta on tehdä oikeita kysymyksiä, tunnistaa käsiteltävien asioiden potentiaali ja varmistua niiden relevanttiudesta. Käytännössä päätöksentekijöiden on tehtävä tietoinen valinta, jossa intuitiivisen päätöksentekotapaan yhdistetään analyyttinen ja pohdiskeleva lähestymistapa. Päätöksentekoprosessiin osallistuvien subjektiivisen arvomaailman ja mentaalimallien rinnalle otetaan tieteellinen tieto, analyysit, loogiset relaatiot ja mallit. (Harisalo, 2017, s. 491.) Kyse on systeemiin vaikuttamisesta ja systeemisestä muutoksesta.

Systemiajattelun mukaan ilmastonmuutoksen voi katsoa olevan seurausta tavoista, joilla nykyinen yhteiskuntamme on organisoitunut. Ilmastonmuutokseen vastaaminen edellyttää näiden systeemien, ajatusmallien ja olemassa olevien rakenteiden

muuttamista kestävämmiksi. Systeemiajattelussa kyse on siitä, että ilmiön eri osien vaikutuksia pyritään ymmärtämään osana laajempaa kokonaisuutta. Ilmiötä ei siis pilkota perinteisin analyttisin keinoin osiin, vaan kompleksisen verkoston rakenteita ymmärtämällä pyritään tunnistamaan keskeisimmät vaikuttamisen paikat. Kokonaisvaltaisen kontekstin ymmärtämisen lisäksi systeemiajattelun keskiössä ovat osien välisten suhteiden hahmottaminen, huomion kiinnittäminen dynaamiseen muutokseen, avointen järjestelmien suosiminen sekä divergenttiajattelu, jossa yksinkertaistamisen sijaan etsitään avorakateisesti luovia ratkaisuja ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja kontekstin vaihdellessa. (Colchester, 2019.)

Systeemiset muutokset edellyttävät lähtökohtaisesti systeemien hyvää tuntemusta. Jotta olemassa olevia rakenteita voidaan muuttaa, on tärkeää ymmärtää niitä teorian lisäksi myös käytännössä. Systeemiset muutokset epäonnistuvat usein juuri siksi, että niitä toteutetaan ilman aitoa ymmärrystä asiasta, jolloin on mahdotonta ymmärtää mitä systeemissä tapahtuu ja minkälaisen vaikutussuhteiden keskelle ratkaisua suunnitellaan. (Colchester, 2019.) Ennen systeemiin puuttumista on siis tarkkailtava miten se toimii. Systeemien muutoksia voidaan toteuttaa myös eri tavoilla. Vaihtoehtoina on ainakin muuttaa vanhaa rakennetta, kerrostaa vanhan päälle uutta tai luoda kokonaan uusi systeemi. Toisaalta vanha rakenne saattaa kuihtua itsestään ja tilalle nousee uusi.

Kompleksisia systeemejä on tutkittu paljon, mutta tarkkojen teorioiden luominen ja yleistäminen on käytännössä mahdotonta niiden arvaamattoman luonteen vuoksi. Meadowsin (2015) mukaan systeemiin vaikuttamisen paikkoja eli niin kutsuttuja vipupisteitä on kuitenkin tunnistettavissa ainakin 12 systeemien erilaisesta luonteesta riippumatta. Vaikuttavimpia muutoksia saadaan aikaan paradigmoja eli ajattelumalleja kehittämällä. Kyseenalaistamattomat totuudet ja itsestäänselvinä pidetyt systeemit vastustavat kaikista voimakkaimmin muutosta, vaikka niiden muuttamisessa kyse ei ole fyysisistä rakenteista, rahasta tai ajasta, vaan ajattelun muutoksesta. Muutosta voidaan hakea myös kehittämällä systeemin tarkoitusta, sekä parantamalla systeemin itseorganisoitumismahdollisuutta. Vaikka liiallinen kontrolli rajoittaa vaihtelevuutta ja kokeilumahdollisuuksia,

tarvitaan myös yhteisesti sovittuja sääntöjä toiminnan jatkumisen varmistamiseksi. (Meadows, 2015, s. 158–165.)

Meadowsin mukaan yleisin syy systeemin toimintahäiriöön ovat tiedon käyttöön liittyvät haasteet. Tiedon käyttö on vallankäyttöä, jolla voidaan ratkaisevasti vaikuttaa asioiden huomioimiseen ja etenemiseen oikeaan suuntaan. Samalla se on yksi helpoimmista ja vaikuttavimmista keinoista, sillä kokonaisvaltainen systeemin muuttaminen on usein hidas ja vaikeaa. Erityisen vaikuttavaa tiedon käyttö on, mikäli se saadaan osaksi vallankäyttäjien toimintaa. (Meadows, 2015, s. 156–157.)

Systeemin muuttaminen on mahdollista myös kehittämällä sen palautejärjestelmää: palauteella avulla systeemi vahvistaa tai korjaa itse itseään. Merkittäviä muutoksia saadaan myös fyysisen rakenteen muutoksilla, mutta se on tyypillisesti kallista ja vaikutuksia voi olla vaikea ennakoida. Lisäksi systeemin aikarakenteeseen voidaan vaikuttaa: mikäli systeemi on suunniteltu pitkälle aikavälille, se tuskin pystyy reagoimaan nopeisiin ja muuttuviin tilanteisiin - ja päinvastoin. Viimeisimpänä Meadows mainitsee erilaiset seurantamenetelmät, jotka eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä muutokseen, vaan edellyttävät myös toisen vipupisteen toteutumista samanaikaisesti. (Meadows, 2015, s. 147–156.)

Jotta systeemin muutos voi onnistua, on pystyttävä selvittämään systeemin dynamiikka ja rakenteet. Kun lähtökohdaksi ottaa systeemin toiminnan ymmärtämisen, on se muuttamisessa helpompi keskittyä teorioiden sijaan sen toimintaa kuvaaviin faktoihin. (Colchester, 2019.)

2.4 Tiedolla johtaminen

Keskeinen systeemiin vaikuttamisen keino on tiedon käyttö. Poliittishallinnollisessa päätöksenteossa tiedolla johtamisen ensisijaisena tarkoituksena on julkisen toiminnan parantaminen ja tarkoituksenmukaisempiin ratkaisuihin keskittyminen. Oleellista on testata käytetyn tiedon pätevyys ja luotettavuus, jotta vältetään vääriin perusteisiin

nojaavilta päätöksiltä. Mikäli valtaa pitävien intressejä ja mielipiteitä ei kyseenalaisteta tutkimustiedolla, vahvistetaan vallanpitäjien mahdollisesti vääriäkin käsityksiä. Lisäksi käytetyn tiedon tulee olla neutraalia ja riippumatonta, sillä poliittishallinnollisten toimintakenttien ja verkostojen merkitys on tutkimuksissa osoitettu useasti merkitykselliseksi. Tiedon tulee myös vastata ongelman tai haasteen kannalta tarkoituksenmukaisiin kysymyksiin. (Virtanen, Stenvall & Rannisto, 2015, s. 15.)

Verkostoituneessa ja avoimessa yhteiskunnassa tiedon määrä ja saatavuus ei ole ongelmallista, mutta sen käyttö ja analysointi on (Virtanen ja muut, 2015, s. 14). Ongelmallista on erityisesti informaation ja faktatiedon käyttämättä jättäminen, ilmiöiden yhteenkietoutuneisuuden kompleksisuuden ymmärtäminen ja niihin liittyvät tulkintavaikeudet, sekä ristiriitaisten tulkintojen paljous. Tiedolla johtaminen onkin aina ongelmalähtöistä. Tiedon puutteesta syntyvää epävarmuutta voidaan lievittää kehittämällä organisaation sisäisiä ja ulkoisia tietovirtoja. Ilmiöiden yhteenkietoutuneisuutta ja riippuvuussuhteita voidaan havainnollistaa visualisoimalla informaatiota. Epäselvyyksien ja monitulkintaisuuden kitkemiseksi avainasemassa on moniammatillinen yhteistyö, jossa ilmiöitä merkityksellistetään moniäänisesti. (Jalonen, 2015, s. 57, 63.)

Tutkimusten mukaan poliittisessa päätöksenteossa hyödynnetään valikoivasti faktapohjaista tietoa ja monimuotoista asiantuntemusta. Tiedonhankintaa, tulkintaa ja käyttöä ohjaavat vahvasti yksilön subjektiiviset mentaalimallit. Ihmisten luontainen taipumus asioiden yksinkertaistamiseen, luokitteluun sekä kategorisointiin ei kuitenkaan vastaa nykyaikaisen yhteiskunnan kohtaamiin haasteisiin ja tarpeisiin. Hallinnon siiloutuminen vaikeuttaa tiedon käyttöä entisestään, kun vieraille hallinnonalalle ei ole soveliasta astua. Tällöin ilmasto putoaa helposti pirullisena ongelmana hallinnon siiloihin. (Raisio ja muut, 2018, s. 55.)

Kerkkäsén (2010) tutkimuksen mukaan 2000-luvun alussa ilmastotavoitteet toteutuivat tai jäivät toteutumatta kansallisessa ja paikallisessa päätöksenteossa useimmiten sattumalta. Syynä oli se, että ilmastolla ei ole ollut omaa argumentatiivista painoarvoa

päätöksenteossa. Etenkin paikallisella tasolla ilmastonäkökulma on ollut mitätön tai ainakin tehokkaasti piilotettu muiden näkökulmien sisälle. Kerkkäsen (2010) tutkimuksessa ilmeni, että vaikka ilmastoa koskevaa tietoa on paljon, yhteiskunnan toimijat arvioivat omia toimintamahdollisuuksia ilmastopolitiikassa aina ennen kaikkea henkilökohtaisiin kokemuksiinsa perustuen. Toisin sanoen ilmastotiedon määrällinen kasvu ei johda parempiin ratkaisuihin, sillä tieto yhdistyy moninaisin tavoin poliittisiin prosesseihin. (Kerkkänen, 2010, s. 258–259.)

Samaa sanovat viime vuosina asiaan perehtyneet Raisio, Jalonen ja Uusikylä (2018, s. 7), joiden mukaan päätöksentekoprosessiin vaikuttavat tutkimustietoa voimakkaammin yksilöiden henkilökohtaiset arvot ja maailmankuva. Lisäksi tiedon käyttöön vaikuttavat erilaiset valtapelit ja intressit, sekä aikaisempien käytäntöjen luomat uskomukset, jotka pahimmillaan saattavat vähentää merkittävästi faktapohjaisen tiedon käyttöä (Laitinen, Stenvall & Virtanen, 2017, s. 260).

Harisalon (2017, s. 490) mukaan poliittiset päättäjät ovat kuitenkin yllättävän huonosti perillä heidän valintojansa ohjaavista psykologisista tekijöistä. Se lisää merkittävästi virheiden todennäköisyyttä ja tekee kollektiivisesta päätöksenteosta käytännössä yhtä haavoittuvaisen kuin yksilöllinen päätöksenteko. Ilmiötä kuvaa myös Leistin (2019, s. 5–6) tuore tutkimus, jonka mukaan ihminen pystyy tekemään päätöksiä täysin intuitiivisesti, jolloin päätöksen perusteita, keinoja ja vaikutuksia on mahdotonta ymmärtää.

Päätöksenteossa tieto kytkeytyy päätöksentekosyklin kaikkiin eri vaiheisiin: suunnitteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon, jälkikäteisarviointiin ja palauteinformaatioon. Suunnitteluvaiheessa huomio kiinnittyy erityisesti asian tarkoituksenmukaisuuteen ja tarvelähtöisyyteen, sekä vaikuttavuusarviointiin. Oleellista olisi tarkastella tietoperustaisesti päätöksen yhteiskunnallista tarvetta, siihen liittyviä riskejä ja reunaehtoja, sekä tavoitteiden, resurssien ja keinojen keskenäistä sopusointua. (Virtanen ja muut, 2015, s. 11–12.)

Tarkasteltaessa päätöksenteon monimuotoista sykliä ymmärrämme, että erityisesti tiedon tuotannossa ja tiedon hyödyntämisen kentillä ratkaistaan miten ja minkälaista tietoa oikeasti käytetään. Kuntien poliittisessa päätöksentekoprosessissa huomio kiinnittyy erityisesti kunnan poliittisen päätöksenteon valmistelusta vastaavaan kunnanhallitukseen, joka jalostaa ja tulkitsee tietoa haluamallaan tavalla päätöksentekijöitä varten. (Virtanen ja muut, 2015, s. 19.)

3 Kunta osana ilmastonmuutoksen hallintaa

Kansainvälisten ilmastotavoitteiden kiristyessä myös Suomen on kiristettävä päästövähennysten tahtia ja sopeuduttava aktiivisesti ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin. Kunnat ovat tässä muutoksessa avainasemassa, sillä ilmastopolitiikassa on lopulta kyse hyvin arkipäiväisestä toiminnasta ja paikallisista vaikutuksista. Tarkastellaan seuraavaksi kunnan poliittista päätöksentekojärjestelmää ja ilmaston osuutta tässä systeemissä.

3.1 Kunnan poliittinen päätöksentekojärjestelmä

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueen elinvoimaa, sekä järjestää asukkaille palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnan tehtävät määrittyvät kahdensuuntaisesti valtion ja paikallisyhteisön vaikuttaessa siihen samanaikaisesti. Kuntaorganisaatio toimii eräänlaisena suodattimena, jonka avulla kuntalaiset vaikuttavat omaan elinympäristöönsä, ja samanaikaisesti valtio toimeenpanee poliittisia ratkaisuja ylhäältä päin. (Jäntti, 2017, s. 60.)

Myös ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen näkökulmasta kuntaa voidaan pitää paikallisen politiikan muotoilijana, konfliktien ratkaisijana ja sellaisena yhteiskunnallisena toimijana, joka käyttää valtaa järjestääkseen paikalliset elinot ihmisille suotuisiksi. Toisaalta kuntaorganisaatio vastaa hyvinvointiyhteiskunnan toteutumisesta huolehtien julkisista palveluista ja niiden järjestämisestä, jakamisesta ja rahoittamisesta. Kunnan tehtävänkuva voidaan näin ollen jakaa karkeasti politiikka- ja palvelutehtäviin. (Jäntti, 2017, s. 60.)

Kunnissa tehdään jatkuvasti päätöksiä, jotka koskettavat kuntaa ja kuntalaisia lukemattomilla erilaisilla tavoilla. Päätökset ovat arkinen osa jokapäiväistä toimintaa, pitkäjänteisempiä suunnitelmia ja strategioita, sekä kaikkea siltä väliltä. Näin ollen ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen vaikuttamisen paikkoja on kunnassa lukemattomasti

joka päivä. Salosen (2010, s. 234) mukaan valtion määritellyssä toiminnan ehdot, on poliittisten päättäjien luotava olosuhteet kansalaisten hyvinvoinnille ekologiset rajat huomioiden.

Kuntien toimintaa ohjaava kuntalaki määrittelee myös kunnan poliittisen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta ja reunaehdoista. Kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, joka valitaan demokraattisesti kunnallisvaalein. Käytännössä kunnanvaltuusto edustaa kuntalaisia ja valtuutetut käyttävät kuntalaisten valtuutetuille uskomansa valtaa. Kunnan toimi- ja päätösvaltaa käyttävät myös luottamushenkilöt ja viranhaltijat, mikäli valtuusto on antanut heille toimivallan. (Kuntalaki 410/2015.) Tutkimukseni rajaamiseksi keskityn kuitenkin erityisesti kunnan poliittiseen päätöksentekojärjestelmään ja pyrin ymmärtämään valmisteluvaiheen merkitystä ilmastokontekstissa.

Kuntalain (410/2015) mukaan jokaisessa kunnassa on oltava kunnanvaltuusto. Lain mukaan kunnanvaltuusto päättää kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja -suunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta, liikelaitosten tavoitteista, varallisuuden ja sijoitustoiminnan perusteista, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, palvelumaksuista, takaussitoumuksista, jäsenten valitsemisesta toimielimiin, luottamushenkilöiden etuuksista, tilintarkastajien valitsemisesta, tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta sekä muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. Kunnanvaltuuston lisäksi kunnassa on aina oltava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta, mutta muista toimielimistä kunta saa itse päättää. Kunnan johdossa voi olla kunnanjohtaja tai pormestari. Perinteisessä mallissa valtuusto käyttää ylintä päätösvaltaa ja toimii strategisessa roolissa. (Airaksinen, 2017, s. 178–179.)

Kuntien poliittista päätöksentekoa tarkastellaan yleensä prosessina, jonka keskeisimmät vaiheet ovat asian vireilletulo, valmistelu, päättäminen, toimeenpano ja arviointi (Harisalo, 2017, s. 491). Asiat tulevat kunnan poliittiseen päätöksentekoprosessiin tyypillisesti havaittujen ongelmien kautta tai valtuuston aloitteista. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä,

minkälaiset ongelmat saavat riittävän painoarvon päästäkseen kunnan päätöksentekoprosessiin. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 270–271.)

Kunnan poliittisessa päätöksentekoprosessissa kunnanhallituksella on merkittävä rooli, sillä kunnanhallitus vastaa valtuuston tekemien päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lisäksi kunnanhallituksen tehtävänä on vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa, edustaa kuntaa työnantajana, vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta, vastata omistajaohjauksesta sekä huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksen alaisuudessa toimivat lautakunnat vastaavat perinteisesti oman hallinnonalansa päätöksenteosta ja asioiden valmistelusta kunnanhallitukselle ja valtuustolle sekä päätösten täytäntöönpanosta. Vastuu valmisteluun osallistamisesta on kuitenkin aina kunnanhallituksella. (Airaksinen, 2017, s. 178–179; Kuntalaki 410/2015.)

Valtuustoaloitteet ja valmisteluvalta

Koska tutkimuksessani tarkastellaan valtuustoaloitteiden kautta, miten ilmastoon suhtaudutaan asian valmisteluvaiheessa, on ymmärrettävä valtuustoaloitteiden käsittelytapa ja päätöksentekoprosessiin liittyvän valmisteluvallan merkitys. Valtuustoaloitteet käsitellään aina kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Aloitteet perustuvat demokraattisesti valittujen kunnanvaltuutettujen näkemyksiin ja virittävät aiheeseen liittyvää pohdintaa. Valtuustoaloitteiden käsittelystä ei säädetä suoraan kuntalaissa (410/2015), mutta kuntalain 90 § edellyttää, että kunnan hallintosäännössä on annettava määräykset siitä, miten ja missä ajassa valtuutettujen aloitteet käsitellään.

Tyypillisesti valtuustoaloitteet jätetään kunnanvaltuuston kokouksen aikana puheenjohtajalle. Näin toimitaan myös empiirisen tapaustutkimuksen kohteena olevassa Helsingissä, jossa hallintosäännön mukaan valtuustoaloitteet jätetään valtuuston kokouksen aikana kirjallisena puheenjohtajalle ja ne lähetetään kaupunginhallituksen

valmisteltavaksi käsittelemättä sitä valtuuston kokouksessa enempää (Helsingin kaupunki, 2019, s. 68). Valtuustoaloitteen tullessa vireille, voi asian valmistelu ja vaihtoehtojen selvittäminen alkaa kunnan hallintosäännön mukaisella tavalla. Valmisteluvaiheessa täsmennetään aiheeseen liittyvän päätöksenteon tavoitteet ja tarpeet, sekä selvitetään käytettävissä olevat resurssit ja voimavarat. Asian valmistelussa tavoitteena on esittää realistisesti erilaisia päätöksentekovaihtoehtoja sekä arvioida eri vaihtoehtojen hyötyjä, haittoja, kustannuksia ja rajoitteita. Asian valmisteluun liittyy tyypillisesti myös riskejä ja epävarmuutta, minkä vuoksi myös toteuttamistodennäköisyyttä ja muita ennusteita tulee arvioida. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 270–271.)

Asian valmistelun ja vaihtoehtojen arvioinnin jälkeen päätöksentekijän eli kunnanvaltuuston tehtävänä on vertailla vaihtoehtoja ja valita niistä yksi. Käytännössä kunnanhallitus yleensä esittää ratkaisunsa asiaan ja kunnanvaltuusto joko hyväksyy sen tai palauttaa asian uudelleen valmisteluun. Demokraattisessa päätöksenteossa sovelletaan aina laajaa julkisuutta, joten päätökset on julkistettava ja jokaisella on oikeus saada tietoonsa, mitä päätöksiä demokraattiset toimijat ovat tehneet. Varsinaisen päätöksenteon jälkeen, päätös pannaan täytäntöön. Toisinaan voi olla epäselvää, kenen vastuulla päätöksen täytäntöönpano on, tai päätös itsessään on epäselvä ja ristiriitainen. Toisaalta päätöksen valmistelussa on voitu käyttää lähtökohtaisesti vajavaisia tietoja ja päätöksen tulkinnanvaraisuuden takia poliittinen vastuu valuu sitä toteuttaville viranhaltijoille. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 271–272.)

Politiikkaprosesseihin sisältyy jatkuvasti valintoja, jotka perustuvat toimijoiden näkemyksiin hyvästä yhteiskunnasta ja yhteisestä hyvästä. Kyse on siitä, että jokainen poliittinen päätöksentekojärjestelmä joutuu päättämään, mitkä asiat otetaan poliittisen työstämisen kohteiksi ja mitkä asiat jäävät ulkopuolelle, riippumatta kuntien erilaisista hallinto- ja johtamisrakenteista. Kyse on monitasoisesta vallankäytöstä ja poliittisista valinnoista, joilla voidaan nimenomaisesti päättää, että jotakin asiaa ei huomioida tai muuteta. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 289; Häikiö & Leino, 2014, s. 18.) On siis ymmärrettävää, että kunnan poliittiseen päätöksentekoprosessiin sisältyy demokraattisesti valittujen

edustajien päätösvallan lisäksi aina myös viranhaltija-asiantuntijoiden käyttämää valmis-
teluvaltaa (Häikiö & Leino, 2014, s. 18).

3.2 Paikalliset vaikuttamismahdollisuudet

Kansainvälisen ja kansallisen tason ilmastopoliitiikan konkreettisten toimenpiteiden muotoileminen ja mahdollisten kielteisten vaikutusten ratkaiseminen jää käytännössä pitkälti kuntien vastuulle (Froese & Schilling, 2019, s. 28, 32). Vahvan itsehallinnon omaavat suomalaiset kunnat eivät voi näin ollen toimia eristyksissä muusta yhteiskunnasta, sillä ainakin valtion institutionaaliset rakenteet, lait ja asetukset, kansalliset budjetit ja poliittiset ohjelmat, valtion kulttuuriset periaatteet, talousjärjestelmä, muiden harjoittama politiikka sekä kansainväliset sopimukset ohjaavat ja rajoittavat kuntien toimintaa. (Paloheimo & Wiberg, 2012, s. 343.)

Joka tapauksessa kunnat ovat keskeisessä roolissa paikallisen ilmastopoliitiikan muotoilijoina sekä ilmastoratkaisujen kehittämisessä ja niiden käyttöön ottamisessa, sillä eri tasojen ilmastopoliitiikan vaikutukset näkyvät aina lopulta yksilöiden arjessa. Silti ilmastopoliitiikka yhdistetään edelleen herkästi vain suuren mittakaavan toimiin ja korkean tason poliittisiin päätöksiin. (Kerkkänen, 2010, s. 261.) Ylhäältä tapahtuvan ohjauksen lisäksi paikallisille ilmastoinnovaatioille ja käytännön toteutukselle on kuitenkin jätetty runsaasti tilaa, jotta kunnat voivat toimia laajempien muutosten käynnistäjinä sekä innovatiivisten ja kunnianhimoisten ilmastomuutoksen hallintatapojen levittäjinä (ks. Bedsworth & Hanak, 2013). Innovaatiot voivat parhaimmillaan parantaa muun muassa kunnan elinvoimaisuutta, lisäten vetovoimaisuutta ja kilpailukykyä.

Kuntien tärkeimpiä tehtäviä ilmastojohtajuudessa on luoda mahdollisuuksia, raivata hallinnollisia esteitä, osallistaa, voimaannuttaa ja innostaa kaikkia toimijoita kestäviin ratkaisuihin. Vahvan ulospäin välittyvän ilmastojohtajuuden lisäksi kuntaorganisaation sisällä tarvitaan pitkäjänteistä ilmastojohtamista. Perinteisten työkalujen lisäksi kunnat tarvitsevat entistä aktiivisemmän ja hallinnonaloja läpileikkaavamman roolin

ilmastopolitiikan toteuttamisessa. (Niemelä, 2017, s. 206, 217.) Kuntien ilmastoteot voidaan jakaa karkeasti yleisiin tavoitteisiin ja erityisiin toimenpiteisiin. Yleiset ilmastotavoitteet ovat tavoitteellisia visioita, strategioita ja pitkäjänteisempiä ilmastosuunnitelmia, joissa korostuvat globaalien ilmastotavoitteiden linkittäminen paikalliselle tasolle. Ne sisältävät tyypillisesti päästöjen määrän ja lähteiden seurannan sekä kartoituksen paikallisesta päästövähennyspotentiaalista, mutta ei konkreettisia toimia päästötavoitteiden saavuttamiseksi. (Bedsworth & Hanak, 2013, s. 667.)

Ilmastopolitiikka saa paikallisella tasolla konkreettisemmän muodon. Nämä erityiset ilmastotoimenpiteet ovat päästövähennysten kannalta tehokkaimpia ja ne liittyvät kaikkien kunnan arkipäiväiseen tekemiseen, kuten yhdyskuntarakenteen suunnitteluun, kaavoitukseen, maankäyttöön, liikenteeseen, rakennettuun ympäristöön, energiahuoltoon, jätehuoltoon ja kierrätykseen, vedenkäyttöön ja kompensointiin. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen voidaan vaikuttaa paikallisesti myös hankinnoilla sekä jottamalla esimerkillä ja tekemällä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. (Bedsworth & Hanak, 2013, s. 667; Virtanen 2011b, s. 242.) Myös poliittisessa päätöksenteossa on näin ollen lukemattomia mahdollisuuksia huomioida ilmastonäkökulma osana mitä erilaisempien asioiden valmistelua.

Kunnilla on useita työkaluja ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä kunnan omassa toiminnassa että kuntalaisten keskuudessa. Monien näistä toimista on arvioitu olevan myös pitkällä aikavälillä kuntataloudellisesti järkeviä. Hillitsemiseen tähtävien toimien lisäksi tarvitaan keinoja sopeutua väistämättä tapahtuviin muutoksiin. Suomessa myrskyt ja tulvat asettavat maankäytölle ja rakentamiselle uudenlaisia haasteita, minkä lisäksi hälytys- ja valmiusjärjestelmiä on kehitettävä mahdollisten poikkeus- ja katastrofitilanteiden varalle. Sääolosuhteiden vaihdellessa on varauduttava myös ruoan- ja sähkönjakelun haasteisiin sekä varmistettava jätevesijärjestelmien toimivuus. (Virtanen, 2011b, s. 241, 251–252.)

3.3 Ilmaston integroiminen päätöksentekoon

Kompleksisena ilmiönä ilmastonmuutoksen hallinta ei ole yksinkertaista. Kuntaorganisaatioiden näkökulmasta on silti rauhoittavaa, että kompleksisuusajattelussa muutos on luontainen tila tai jopa elinehto. Näin ollen on mahdollista ajatella, että pirullisista ongelmista voi selvitä hyväksymällä muutostarpeet ja toteuttamalla muutos mahdollisimman avoimesti. Mikäli taas toimitaan niin, että pyritään estämään muutos kaikin mahdollisin tavoin, päädytään tilanteeseen, jossa organisaation on hankala kehittyä positiiviseen suuntaan. (Lindell, Ollila & Vartiainen, 2014, s. 94.)

Miten siis ilmastonäkökulma pitäisi huomioida kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä? Soveltamalla aiemmin esittelemiäni Meadowsin (2010) systeemiin vaikuttamisen paikkoja, näyttää siltä, että ilmaston integroiminen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään edellyttää ennen kaikkea tavoitteellisuutta, hyvää johtamista, jatkuvaa vuorovaikutusta ja tiedon käyttöä päätöksenteon tukena.

3.3.1 Ilmastojohtaminen

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen edellyttää kunnilta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Kunta on aina johtajiensa näköinen ja siksi kunnan johdon tulee lähtökohtaisesti asettaa ilmastotavoitteet korkealle. Pelkkä kuntastrategiassa julistautuminen sellaiseksi tai tällaiseksi ilmastovastuunkantajaksi ei kuitenkaan riitä, mikäli toiminta ei kohtaa julkilausumaa ja näy käytännön toiminnassa. Ongelma on todellinen, sillä tutkimusten mukaan vain 1 % suomalaisista kunnista on todellisuudessa sisäistänyt oman strategiansa ohjaamaan toimintaa. Kuntastrategian noudattaminen vaatii taitavan johtajuuden lisäksi pitkäjänteisyyttä toimintakulttuurin muutoksessa. (Rämö, 2017, s. 155, 158.)

Strateginen tavoitetila tai vahva ilmastobrändäys ei siis välttämättä tarkoita sitä, että ilmastoajattelu myös todella ohjaisi kunnan toimintaa. Esimerkiksi kuntien poliittisessa

päätöksenteossa ilmastonäkökulma on tyypillisesti melko mitätön ja häviää helposti lyhyen tähtäimen taloudellisille ja sosiaalisille näkökulmille. Kyse on siitä, että vanhojen systeemien ja toimintamallien jatkamisen helppous useimmiten päihittää vakiintuneisiin toimintamalleihin muutoksia vaativan ilmastonäkökulman. (Kerkkänen, 2010, s. 221–222.) On kuitenkin merkkejä siitä, että yhä enenevässä määrin ilmastonmuutoksen hillintä aletaan ymmärtää paikallisella tasolla ympäristöhallintoa laajempaan, hallinta-ajatteluun pohjautuvana kysymyksenä. Yksi esimerkki tästä on se, että ilmasto on otettu paikallisella tasolla mukaan myös muihin kuin ympäristöasioita koskeviin strategioihin, esimerkiksi maankäyttöä tai koulutusta koskeviin strategiaohjelmiin. (Kerkkänen, 2010, s. 241.)

Kunnan ilmastotoimien toteuttaminen vaatii luottamushenkilö- ja ammattijohtolta sitoutumista yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin. Sitoutuminen näkyy johdon viestinnässä, puhetavoissa ja kannustuksessa ilmastotoimiin. Sitoutuneisuus mahdollistaa esimerkiksi johtamisen ja heijastuu koko organisaatioon mahdollistaen ilmastotavoitteiden saavuttamisen. Erityisen tärkeä rooli on todettu olevan poliittisella johdolla: kunnan valtuuston puheenjohtajalla sekä kunnanhallituksen puheenjohtajalla tai pormestarilla. (Merenheimo, Elolahti, Orivuori & Saari, 2020, s. 7.)

Onnistunut ilmastojohtaminen edellyttää, että kunnan johdolla on selkeä kokonaiskuva ilmastotavoitteiden toteuttamisesta sekä innostusta edistää ilmastoasioita poikkiallisesti koko organisaatiossa. Toisaalta vaaditaan myös ymmärrystä ilmastoasioiden etenemisestä sekä niiden taloudellisista vaikutuksista. Kunnan poliittisen johdon on saatava konkreettista ja selkeää informaatiota kunnan toteutuneista ilmastoteoista ja tavoitteiden etenemisestä. Ei ole riittävää, että ilmastotavoitteet näkyvät kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston asialistoilla vain kerran vuodessa ympäristöraportoinnin yhteydessä. (Merenheimo ja muut, 2020, s. 7.)

Meadows (2010) toteaa, että seurantamenetelmät eivät irrallisina kuitenkaan riitä muutoksen aikaan saamiseen. Mittareista saatua tietoa pitää onnistua soveltamaan

käytäntöön oikea-aikaisesti, jolloin myös ymmärrys käsiteltävästä asiasta kasvaa. Ymmärryksen myötä johdon sitoutuminen paranee, kun ilmastonäkökulman ymmärretään kytkeytyvän laajasti kaikkeen kunnan toimintaan, kuten elinvoimapolitiikkaan, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, alueen kilpailukykyyn ja vetovoimaisuuteen sekä talouteen ja investointeihin. (Merenheimo ja muut, 2020, s. 7.)

3.3.2 Vuorovaikutteisuus ja yhteistyö

Melassen ja Mickwitzin (2011, s. 161) mukaan vaikuttavassa ilmastopolitiikassa strategioita ja yksittäisiä toimenpiteitä tärkeämpää on varmistaa, että ilmastonäkökulma näkyy ja vaikuttaa konkreettisissa politiikkatoimissa. Kyse on hallinta-ajatteluun perustuvasta toimintatavasta. Koska ilmastotavoitteet ovat osa kunnan arkista johtamista, on vastuuta jaettava ja työtä koordinoitava kunnan sisällä. Vaikka kaiken lähtökohtana on sitoutunut kunnan johto, se ei yksistään riitä. Tyypillinen ratkaisu on jättää vastuu ilmastotavoitteiden johtamisesta vain ympäristötoimen tehtäväksi. Organisaatiota ei kuitenkaan voi johdattaa sivusta. Onnistunut koordinointi edellyttää poliittiselta johdolta hyvää kokonaiskuvan hallintaa ja eri toimijoiden roolien selkeää määrittelyä. (Merenheimo ja muut, 2020, s. 10.)

Ilmastonmuutoksen hallinta edellyttää ilmastopolitiikan valtavirtaistamista kaikille kunnan hallinnon aloille, vaikka niiden päätehtävät eivät suoraan liittyisi ilmastonmuutokseen (Melanen & Mickwitz, 2011, s. 147). Kyse on aiemmin puhutusta ilmiölähtöisestä ilmastoajattelusta. Kunnassa tämä tarkoittaa, että kaikkien eri hallinnonalojen on huomioitava ilmastonäkökulman omassa toiminnassa. Horisontaalisen valtavirtaistumisen lisäksi politiikkaintegraation on oltava myös vertikaalista. Tällöin ilmastonäkökulma on saatettava kunnan hallinnonalojen eri tasoille, mutta myös kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen sekä kuntalaisten asiaksi.

Vaikka ilmastopolitiikan valtavirtaistamisen tarpeellisuudesta vallitsee yhteiskunnallisesti laaja yhteisymmärrys, on sen toteuttaminen erittäin vaativa tehtävä (Melanen &

Mickwitz, 2017, 149). Meadowsin (2010) mukaan vaikuttavimpia muutoksia saataisiin aikaa muuttamalla ajattelutapoja. Samaa ilmiötä kuvaavat myös Markard ja muut (2012, s. 964) todetessaan, että kestävämpään yhteiskuntaan siirtyminen edellyttää olemassa olevien toimintatapojen suojelemisen ja uuden innovoinnin rinnalla yksilöiden ja organisaatioiden voimaantumista. Organisaation toimintakulttuuri näkyy kaikissa johtamiskäytännöissä sekä muun muassa tiedon käyttöä koskevissa tavoissa (Raisio ja muut, 2018, s. 42). Kuntien ilmastojohtamisen kontekstissa tämä tarkoittaa suunnitelmallisuuden lisäksi selkeälinjaista ja pitkäjänteistä henkilöstöjohtamista, jota toteutetaan avoimessa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä kuntaorganisaation sisällä.

Johtamalla esimerkillä ja tekemällä johdonmukaista ilmastopolitiikkaa, voidaan koko organisaation toimintakulttuuria kehittää kohti ilmiölähtöistä ilmastoajattelua. Ilman vuorovaikutteista lähestymistapaa on kuitenkin mahdotonta vaikuttaa henkilöstön asenteisiin ja ajattelutapoihin. Yhteistyön ja henkilöstön osallistamisen on oltava oleellinen osa kunnan ilmastopolitiikan toteuttamista. Käytännössä strategiat ja toimenpideohjelmat on suunniteltava avoimessa vuorovaikutuksessa, jolloin ne voidaan kokea yhteiseksi ja myös henkilöstön on helpompi sitoutua tavoitteisiin. Johtamisella voidaan ratkaisevasti vaikuttaa myös siihen, sallitaanko toimintatapojen kyseenalaistaminen ja onko itseorganisoitumiselle tilaa.

3.3.3 Tiedon käyttö

Meadowsin mukaan yleisin syy systeemin toimintahäiriöön ovat tiedon käyttöön liittyvät haasteet. Tiedon käyttö on vallankäyttöä, jolla voidaan ratkaisevasti vaikuttaa asioiden huomioimiseen ja etenemiseen oikeaan suuntaan. Samalla se on yksi vaikuttavimmista ja helpoiten käyttöönotettava keinoista, sillä kokonaisvaltainen systeemin muuttaminen on usein äärimmäisen hidasta ja vaikeaa. Erityisen vaikuttavaa tiedon käyttö voi olla, mikäli se saadaan integroitua osaksi vallankäyttäjien toimintaa. (Meadows, 2015, s. 156–157.)

Paikallisen ilmastopolitiikan toteuttamisen tueksi kunnissa tarvitaan vahvasti perusteltu näkemys siitä, millaisen tiedon nojalla ilmastopolitiikkaa koskevia tavoitteita asetetaan, minkälaisia ratkaisuja eri tilanteissa tehdään ja millainen tieto erilaisissa valintatilanteissa eniten hyödyttää. Tärkeää on tunnistaa erilaisten tiedon lajien merkitys ilmastopolitiikan toteuttamisessa. Pelkkä tutkimustieto, tilastotieto tai vääränlaiset mittarit eivät kerro riittävästi toteutumisen edellytyksistä tai tavoitteiden toteutumisesta. (Kerkkänen, 2010, s. 263.) Toisaalta tiedon tuotantoon ja esille tuomiseen osallistuvat jatkuvasti myös kuntalaiset sekä muut toimijat kunnassa, kuten kansalais- ja etujärjestöt ja erilaiset ajatushautomot.

Päätöksentekoprosessissa tiedon käyttämisen tarkoituksena on julkisen toiminnan parantaminen ja tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin keskittyminen. Tarkoituksena on, että päätökset perustuvat todelliseen tietokäsitykseen, eivätkä nojaa vain päätöksentekoprosessissa mukana olevien subjektiivisiin ajattelumalleihin. Tietoisella päätöksellä integroida ilmastotieto päätöksentekoprosesseihin, voidaan tiedon käyttöön liittyviä valtapeljiä, intressejä ja uskomuksia lieventää.

Julkishallinnossa tiedolla johtamiseen liittyy valtavasti potentiaalia. Keskeisintä on ymmärtää, että erilaiset tieto-ongelmat vaativat erilaista kohtelua. Jalosen (2015, s. 64) käyttämää vertauskuvaa lainatakseni, tiedolla johtaminen on kuin alkoholismista parantuminen: molemmissa tervehtyminen vaatii ongelman tunnistamista. Kuntaorganisaatioissa tämä tarkoittaa olemassa olevan tietokäyttämisen tarkastelua ja haasteiden tunnistamista, jotta ongelma-kohtiin voidaan puuttua.

Samanaikaisesti tarvitaan myös demokraattisten prosessien avaamista, tietoa politiikka-toimien vaikuttavuudesta sekä relevanttien intressiryhmien osallistamista. Lopputuloksen lisäksi tärkeää on prosessi itsessään, sekä sen jatkuva arviointi ja kehittäminen. Tiedolla johtaminen on hyvä väline päätöksentekoprosessin laadun parantamiseksi. (Raisio, Jalonen & Uusikylä, 2018, s. 51–52.)

Kunnanhallituksen käyttämä valmisteluvalta on ratkaisevassa asemassa ilmastonäkökulman saattamisessa kunnan poliittisiin päätöksiin, koska nykyisen kaltaisessa systeemissä valtaa valuu aina poliittisten toimijoiden ulkopuolelle kuten asiaa valmisteleville viranhaltijoille ja muille asiantuntijoille. Kunnanhallituksen valmistellessa asioita poliittisessa päätöksentekoprosessissa, ratkaisevaa on se, miten tietoa käytetään ja pyydetäänkö asiantuntijalausunnot oleellisilta tahoilta vai päädytäänkö Raison ja muiden (2018, s. 40–41) kuvailemaan tilanteeseen, jossa tuotetaan vain tehokkaita ratkaisuja väärin ongelmiin. Valmisteluvallan lisäksi kaupunginhallituksella voidaan katsoa olevan myös sellaista vaikutusvaltaa, joka on ansaittu omalla toiminnalla ja joka voi olla ratkaiseva toimintaesimerkki koko kunnassa. (Rämö, 2017, s. 153–154.)

Tiedon käytössä oleellisessa osassa on myös paikallinen tieto ja erilaisten seurantamenetelmien hyödyntäminen. Tyypillisesti kuntaorganisaatioissa keskitytään tarkastelemaan vain kunnan maantieteellisellä alueella syntyneitä kasvihuonekaasupäästöjä. Näin ollen päästölaskennassa ei huomioida kulutuksesta aiheutuvia päästöjä. On arvioitu, että eurooppalaisissa kaupungeissa nämä kulutuksen huomioivat päästöt ovat jopa kolme kertaa suuremmat verrattuna maantieteellisiin päästöihin. Kehittyneillä mailla ja erityisesti kansalaisia lähellä toimivilla kuntaorganisaatioilla on näin ollen valtava potentiaali vaikuttaa myös maailmanlaajuisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ohjaamalla asukkaidensa kulutusvalintoja. (Doust, Jamieson, Wang & Miclea, 2018; Pantsar & Keronen, 2019, s. 255.)

Doust ja muut (2018) suosittelivat, että maantieteellisen päästötarkastelun rinnalle otettaisiin kuntatasolla myös kulutuksen huomioiva tarkastelu. Se rohkaisisi päätöksentekijöitä kokonaisvaltaisempiin toimenpiteisiin ja kannustaisi osallistamaan myös laajasti eri sidosryhmiä ilmastotoimiin. Samanaikaisesti on hyödynnettävä entistä enemmän tiedon käyttöä päätöksenteossa, sillä muuten ilmastonäkökulma jää päätöksenteossa helposti sivuun tai toteutuu vain sattumalta. (Laitinen ja muut, 2017, s. 260; Kerkkänen, 2010, s. 211.)

Salosen (2010, s. 244) tutkimuksen mukaan kestävän kehityksen toteutumista estää tiedonpuutteen lisäksi myös kiire, työläys, arvot, korkeat kustannukset ja heikot vaikutusmahdollisuudet. Yhtenä konkreettisena ratkaisuna on ottaa ilmastovaikutusten arviointi osaksi normaalia päätöksentekoa, jolloin ilmastovaikutukset tulee väistämättä huomioida muiden vaikutusten rinnalla tasavertaisesti. Päätösten valmistelussa käytettävä vaikutusarviointi auttaa kuntaa tunnistamaan vaikuttavimmat ilmastotoimet rajallisten resurssien aikana. (Merenheimo ja muut, 2020, s. 16.)

4 Tapaustutkimus Helsingistä

Tutkimuksen empiirinen osa on toteutettu yhteistyössä Helsingin kaupungin ympäristöpalvelut -yksikön ja sen ilmastoasiantuntijoiden kanssa. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa Helsingin kaupungille ajantasaista tietoa ilmastonäkökulman integroimisesta poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja samalla arvioida sen nykytilaa käytännössä. Koska kyse on isosta kaupunkioorganisaatiosta, voidaan tapaustutkimuksella nostaa ympäristöpalveluiden ja ilmastoasiantuntijoiden ääntä myös kuuluviin. Toimeksiannon mukaan pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää kaupungin ilmastokonflikteja tarkastelemalla sopivia tapauksia. Tutkimukselle on haettu tutkimuslupa Helsingin kaupungin ympäristöjohtajalta ja se on myönnetty 9.12.2019.

4.1 Lähtökohdat

Toimeksiannon mukaan pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää Helsingin kaupungin ilmastokonflikteja tarkastelemalla sopivia tapauksia. Syksyn 2019 aikana aihetta punnittiin yhdessä Helsingin kaupungin ilmastoasiantuntijoiden kanssa ja keskusteluun otti osaa myös Itä-Suomen yliopiston ympäristökonfliktien ratkaisun professori Lasse Peltonen sekä yhteistoiminnallisista menetelmistä väitöskirjaa valmisteleva Emma Luoma. Potentiaalisiksi tarkastelun kohteeksi pohdimme konflikteja asukkaiden ja kaupunkioorganisaation välillä. Näissä asukasrajapinnassa esiintyvissä konflikteissa kyse oli kuitenkin poikkeuksetta maankäytöstä, johon liittyy usein myös muita kuin puhtaasti ilmastosyitä. Tällaisissa tapauksissa näin haasteellisena tunnistaa ilmaston tuomia erityispiirteitä. Kirjallisuuteen tutustuttuani arvelin kyseen olevan niin kutsutusta NIMBY-ilmiöstä, jonka kitkemiseksi osallistavat menetelmät ja prosessin toteuttaminen ovat varsinaista päämäärää tärkeämpiä. Lisäksi maankäytön konflikteja on tutkittu valtavasti Helsingissä jo aiemminkin.

Toiseksi mahdolliseksi tarkastelun kohteeksi asukaskonfliktien rinnalle nousi kaupunkioorganisaation sisäiset konfliktit. Esimerkiksi kaupungin organisaatorakenteeseen,

hallintoon ja poliittiseen johtoon liittyvät konfliktit, jotka vaikeuttavat tai estävät ilmas-
toasioiden eteenpäin viemistä Helsingin kaupunkiorganisaatiossa. Tämä näyttäytyi haas-
tavana, mutta äärimmäisen mielenkiintoisena tutkimuskohteena, joka olisi rajattava hy-
vin tarkasti pro gradu -tutkielmalle sopivaksi.

Lopulliseen aiheen rajaukseen johdatteli Helsingin kaupunginvaltuutetun valtuustoaloite
liha- ja maitotuotteiden puolittamisesta, joka hyväksyttiin syksyllä 2019 kaupunginval-
tuustossa. Aloite herätti paljon julkista keskustelua eri medioissa. Tätä yksittäistä aloi-
tetta tarkastellessani havaitsin, että asian valmisteluvaiheessa ei oltu arvioitu lainkaan
sen ilmasto- tai ympäristövaikutuksia. Sen sijaan taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset
oli huomioitu. Aloite sai minut pohtimaan, onko todella mahdollista, että tällainen sel-
keästi ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävä aloite käy läpi poliittisen päätöksenteko-
prosessin kriittisimmät vaiheet ilman, että sen todellisia ilmasto- tai ympäristövaikutuk-
sia arvioidaan. Halusin tutkia ilmiötä laajemmin, mikä rajasi aineistoni ilmastoaiheisiin
aloitteisiin.

Tapaustutkimuksen tarkastelun kohteena on Helsingin kaupungin poliittinen päätöksen-
tekojärjestelmä systeeminä, jota havainnoimalla ja ymmärtämällä toimintaa voidaan ke-
hittää ilmastonäkökulmasta. Tapaustutkimuksessa tarkastellaan, miten kaupunginval-
tuutettujen jättämät ilmastoaiheiset valtuustoaloitteet on valmisteltu kaupunginhalli-
tuksen toimesta. Analyysin keskeisenä osana ja taustakehikkona toimii kaupunkistrategia,
joka oletettavasti ohjaa poliittista päätöksentekoprosessia. Käytännössä tarkastelen sitä,
miten ilmastotietoa on hyödynnetty ja miten ilmastovaikutuksia on arvioitu valmistelu-
vaiheessa. Samalla arvioin ilmasto- ja ympäristöulottuvuuden painoarvoa verrattuna so-
siaalisiin ja taloudellisiin ulottuvuuksiin: korostuvatko asian valmistelussa vain tietyt osat
näistä kolmesta kestävä kehityksen ulottuvuudesta.

Tiedolla johtamisen ja kestävä kehityksen mukaisten argumenttien korostuneisuuden
lisäksi arvioin valmistelun siiloutumista: toteutuuko kaikkea toimintaa läpileikkaava il-
miölähtöinen ajattelutapa. Analyysin kannalta ei ole merkittävää minkälaiseen

päätökseen valmisteluvaiheen jälkeen on tultu, sillä kyse on pikemminkin siitä, minkälainen rooli valmisteluvallan käyttäjillä on prosessissa ja miten käytännön toiminta vastaa kaupunkistrategian tavoitteisiin.

4.2 Laadullinen politiikka-analyysi

Tutkimus noudattaa tulkitsevan politiikka-analyysin suuntaviivoja, jonka avulla pyritään ymmärtämään ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen tähtäävän päätöksenteon yhteiskunnallista muutosta. Tällaisen tutkimuksen keskiössä ovat tyypillisesti toimijat erilaisissa yhteiskunnallisissa käytännöissä ja toisiaan seuraavissa tilanteissa. (Häikiö & Leino, 2014, s. 10.)

Tutkimuksessani korostuu Helsingin kaupunginhallituksen toiminnan tarkastelu ja kaupunginhallituksen käyttämän valmisteluvallan merkitys ilmastoaiheen ympärillä. Se, että Helsingin kaupungilla on olemassa vahvaa ilmasto-osaamista ympäristöpalveluissa ei riitä, mikäli systeemi on jäykkä, eikä ilmiölähtöinen ajattelu ole mahdollista. Paloheimon ja Wibergin (2012, s. 289) mukaan poliittishallinnollisissa päätöksentekoprosesseissa läheskään kaikista päätöksistä ei käydä yhteiskunnallista keskustelua sen enempää etukäteen kuin jälkikäteenkään, joten systeemisten ongelmien tunnistaminen ja niihin tarttuminen voi olla vaikeaa.

Tyypillisesti politiikka-analyyseissa tutkimuksellisesti kiinnostavia ovat sellaiset tilanteet, joissa yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi tulkituista asioista, kuten ilmastosta, käydään merkityskamppailua. Merkityskamppailussa on kyse siitä, että todellisuus näyttäytyy eri näkökulmista aidosti erilaiselta. Poliittikkaprosessit etenevät yhteiskunnallisten kysymysten avautumisen ja sulkeutumisen ketjuina, joissa politisoituminen ja epäpolitisoitumisen dynamiikka vuorottelevat. Asian politisoituessa se muuttuu ristiriitaiseksi ja kiistanalaiseksi kysymykseksi, joka vaatii hallinnointia ja asian keskusteluttamista. Tällöin poliittikkaprosessi avautuu ratkottavaksi ja keskusteltavaksi. Poliittikkaprosessi päättyy sulkeumaan, jonka myötä asia ratkaistaan ainakin hetkellisesti. (Häikiö & Leino, 2014, s. 10, 28.)

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä on olennaista tunnistaa kenen näkemykset ovat ohjanneet prosessia ja onko joitain näkemyksiä sivuutettu prosessissa, ja mikä on näiden yhteiskunnallinen seuraus. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä prosessien merkityksistä ja niiden yhteiskunnallisista seurauksista. Keskeistä on empiricalähtöisyys. (Häikiö & Leino, 2014, s. 19, 20.) Myös Kerkkäsen (2010, s. 260) mukaan on hyödyllistä tarkastella ilmas-
topolitiikkaa avaamalla paikallisia poliittisia käytäntöjä ja niihin liittyviä tulkintoja, sekä taustalla piileviä monimuotoisia vuorovaikutusprosesseja.

Tapaustutkimus soveltuu erinomaisesti systeemien ja olemassa olevien rakenteiden tarkasteluun, erityisesti silloin kun olennaisimmat tutkimuskysymykset koskevat toimijoita, esitettyjä argumentteja ja näkökulmia sekä niiden välillä olevia näkyviä kiistoja tai piiloon jääviä ristiriitoja. Kasvattamalla ymmärrystä prosessien vaiheista, ajattelutavoista, toimijoista ja tilanteista, laajenee samalla käsitys siitä, mitä käytäntöjen muuttaminen edellyttää. (Häikiö & Leino, 2014, s. 25; Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, s. 226.) Samanlaisesti on kuitenkin ymmärrettävä, että monikerroksisen ilmiön tekeminen näkyväksi ei todista sen olemassaoloa tai ratkaise ongelmaa, vaan auttaa oppimaan ilmiöstä jotain uutta. Lopputuloksena esille saattaa nousta enemmän kysymyksiä kuin varsinaisia vastauksia. (Laine ja muut, 2007, s. 199–200, 217.)

Tutkimuksessani on hyödynnetty laadullisissa tutkimuksissa tyyppillisesti käytettyä sisällönanalyysia, jonka avulla aineisto on jäsennelty johtopäätöksiä varten. Se on edellyttänyt aineiston vahvaa rajaamista, aineiston litterointia eli koodaamista, luokittelua ja tyyppittelyä sekä yhteenvedon kirjoittamista. Kyse on tilastoinnin ja luokittelun lisäksi ennen kaikkea asioiden välisten yhteyksien hahmottamisesta. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä tutkimukselle luodaan teoreettinen viitekehys, joka ohjaa analyysin valintoja. Valittu analyysirunko ohjaa etsimään aineistosta systemaattisesti analyysirungon mukaisia ilmiöitä. Kyse on tiedon ja teorian testaamisesta uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajarvi, 2009, s. 92–114.)

Koska tapaustutkimuksessa konteksti on aina aika- ja paikkasidonnaista, ei tapausta voida koskaan toistaa täydellisesti. Tapaustutkimuksen ensisijainen tarkoitus ei olekaan pyrkimys yleistettävyyteen, sillä yleistäminen kätkee helposti todellisuuden moninaisuuden. Onnistunut tapaustutkimus tarjoaa mahdollisuuden kuitenkin yleistämiselle, jolloin analyysi on enemmän kuin yksittäinen tapaus ja siitä muodostuu kokonaisnäkemys, josta nousee esiin yleisesti tärkeitä teemoja ja uusia tarkastelukulmia. (Laine ja muut, 2007, s. 213–214.)

Tutkimuksessani ilmastoaloitteet kuvaavat parhaimmillaan myös laajemmin kaupunginhallituksen toimintaa niin kutsutun ilmasto- ja ympäristövalmisteluvallan käyttäjinä sekä myös muussa päätöksenteossa. Tuloksista voidaan tulkita ainakin jossain määrin Helsingin kaupunginhallituksen yleistä suhtautumista ilmastoon ja arvioida, onko ilmastonmuutos todennäköisesti huomioitu myös muiden asioiden valmistelussa. Tulosten valossa on mielenkiintoista pohtia, miten Helsingin kaupunginhallitus huomioi ilmaston muissa sille kuuluvissa tehtävissä, esimerkiksi valvoessaan kunnan etua, edustaessaan kuntaa tai käyttäessään kunnan puhevaltaa.

Tuloksista voidaan oppia myös muissa suomalaisissa kaupungeissa ja kunnissa, sillä parhaimmillaan ne kuvaavat laajempaa ilmiötä: ilmastonmuutoksen edellyttämää ilmiölähetoistä hallintatapaa ja siihen liittyviä systeemisiä haasteita. Tulokset eivät kuitenkaan ole suoraan yleistettävissä muualle, sillä oletettavasti päätöksentekoprosessissa mukana olevien henkilöiden subjektiiviset mentaalimallit ohjaavat varsin voimakkaasti toimintaa.

4.3 Aineisto

Tutkimukseni aineistona on Helsingin kaupunginvaltuutettujen jättämät valtuustoaloitteet vuodelta 2018, joista lähempään tarkasteluun on valittu ilmastoaiheiset aloitteet. Vuonna 2018 valtuustoaloitteita jätettiin yhteensä 146, joista 12 sisälsi sanan ilmasto* (pl. sisäilmasto ja ilmastointi), hiilidioksidipäästö* tai kasvihuonekaasu*. Näitä aloitteita kutsun ilmastoaloitteiksi. On huomattava, että 146 valtuustoaloitteen joukossa saattaa

olla muitakin ilmastoon liittyviä aloitteita, joissa ilmastoon on viitattu laajemmassa kontekstissa, esimerkiksi muiden ympäristöasioiden yhteydessä tai kestäväen kehityksen teeman ympärillä.

Aineiston on tarkoitus kuvata mahdollisimman hyvin nykytilaa, minkä vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista syventyä historiaan pitkällä aikavälillä. Samalla aineisto olisi helposti paisunut liian suureksi. Aineiston valintaan on vaikuttanut osaltaan myös valtuustoaloitteiden käsittelyaikataulu. Helsingin kaupungin (2019, s. 68) hallintosäännön mukaisesti kaupunginhallituksen on esitettävä valtuustoaloite valtuuston käsiteltäväksi kahdeksan kuukauden kuluessa sen jättämisestä. Tilanteessa, jossa kaupunginvaltuusto päättää palauttaa aloitteen uudelleen valmisteltavaksi, on aloite esitettävä uudelleen valtuuston käsiteltäväksi kahdeksan kuukauden kuluessa palauttamispäätöksestä (Helsingin kaupunki, 2019, s. 68). Käytännössä aineiston tarkasteluhetkellä alkuvuonna 2020 on siis olemassa riski, että loppuvuodesta 2018 jätettyjen valtuustoaloitteiden käsittely on vielä kesken kaupunginhallituksessa, eikä asiaan ole lopullista päätöstä kaupunginvaltuustolta, mikäli aloite on palautettu uudelleenvalmisteluun. Joka tapauksessa asian käsittely on kuitenkin aloitettu ja vähintään ensimmäinen valmistelukierros on tehty.

Lähtökohtaisesti aineiston 12 ilmastoaloitteessa on oletettavaa, että ne linkittyvät jollain tavalla ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen. Näin ollen myös aloitteiden ilmastovaikutukset on luultavimmin huomioitu. Ilmiölähtöisen ajattelun mukaan ilmaston tulisi läpileikata kaikkien päätösten valmistelua, joten ilmasto saattaa näkyä argumenttina myös huomattavasti useammassa aloitteissa kuin vain aineistoksi valituissa 12 ilmastoaloitteessa. Tutkimuksen hallittavuuden kannalta 12 ilmastoaloitetta kuitenkin edustaa katsoakseni riittävää otosta pro gradu -tutkielmalle.

Aineistona ilmastoaloitteet edustavat varsin heterogeenistä joukkoa, sillä aloitteiden aiheet ja laajuus poikkeavat huomattavasti toisistaan. Aloitteet linkittyvät energiantuotantoon, liikuntaan ja vapaa-aikaan, terveyteen ja hyvinvointiin, koulutukseen ja kasvatukseen, ravitsemukseen, liikenteeseen ja liikkumiseen, vesien- ja luonnonsuojeluun sekä

päätöksentekoon. Aloitteet edustavat monipuolisesti erilaisia ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtääviä toimia. Vaikuttaa siltä, että ainakin aloitteiden jättäjien eli kaupunginvaltuutettujen keskuudessa on ymmärretty ilmastonmuutoksen vaikuttavan laajasti kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja yksilöiden arkeen.

Aineiston ilmastoaloitteet jakautuvat tasaisesti koko vuodelle 2018. Aloitteista kaksi on samalta valtuutetulta, mutta muuten ne ovat eri valtuutettujen jättämiä. Puolueittain tarkasteltaessa aloitteista neljä on vasemmiston, kolme vihreiden, kaksi kokoomuksen, yksi keskustan, yksi sosiaalidemokraattisen puolueen ja yksi avoimen puolueen kaupunginvaltuutetun jättämiä. Joukossa ei ole yhtään ryhmäaloitetta. Alla aineiston ilmastoaloitteet (ks. myös liite 1) listattuna aloitteen jättämispäivämäärän mukaisessa järjestyksessä.

- **Aloite 1:** Aloite kivihiilestä luopumiseksi Salmisaaren voimalassa 7.1.2018
- **Aloite 2:** Aloite hiihtokauden pidentämiseksi Paloheinässä 14.2.2018
- **Aloite 3:** Aloite kiertotalouden ja ilmastotietouden nostamisesta Helsingissä 25.4.2018
- **Aloite 4:** Aloite liha- ja maitotuotteiden kulutuksen puolittamiseksi vuoteen 2025 mennessä 13.6.2018
- **Aloite 5:** Aloite biomassalle laadittavista kestävyyskriteereistä 20.6.2018
- **Aloite 6:** Aloite Kruunusiltojen avaamisesta yöaikaan takseille ja sähköbusseille 29.8.2018
- **Aloite 7:** Aloite lentomatkestamisesta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi 12.9.2018
- **Aloite 8:** Aloite Itämeren pelastusohjelmasta Helsinkiin 12.9.2018
- **Aloite 9:** Aloite kestävän hyvinvoinnin mittaamisen selvittämisestä 26.9.2018
- **Aloite 10:** Aloite 'Pysäytä ilmastonmuutos' -kampanjan käynnistämisestä Helsingissä 10.10.2018

- **Aloite 11:** Aloite terveyttä edistävän luonnon monimuotoisuuden lisäämisestä kaupunkiympäristössä 24.10.2018
- **Aloite 12:** Aloite koskien ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottoa päätöksenteossa 7.11.2018

Analyysissa ilmastoaloitteita on tarkasteltu kokonaisuutena. Käytännössä tarkastelun kohteena ovat alkuperäiset valtuustoaloitteet, asian valmistelussa käytetyt lausunnot sekä kaupunginhallituksen ratkaisuehdotus asiaan. Nämä kaikki tiedot liitteineen ja päätöshistorioineen ovat löydettävissä Helsingin kaupungin avoimesta *Päätökset* -verkko-palvelusta. Selkeyden vuoksi viitataan aloitteisiin jatkossa yllälistattuja aloitteiden järjestysnumeroita hyödyntäen (esim. aloite 5, aloitteessa 9 jne.). Aloitteet on listattu myös lähdeluetteloon samalla periaatteella. Mahdollisiin muihin asian käsittelyyn liittyviin asiakirjoihin, joita ei ole saatavilla avoimesta *Päätökset* -palvelusta, on viitattu erikseen.

5 Analyysi ja tulokset

Analyysi pohjautuu teorialähtöisen sisällönanalyysin tavoin ensimmäisen tutkimuskysymyksen perusteella tunnistettuihin keskeisiin tekijöihin, joilla ilmastonmuutos saatetaan osaksi päätöksentekoa. Keskiöön nostetaan kontekstin ymmärtämiseksi Helsingin kaupungin strateginen ilmastojohtaminen ja poliittisen johdon rooli sekä valtuustoaloitteiden lähtökohdat. Lisäksi ilmastoaloitteiden analyysissä keskitytään ilmastotiedon käyttöön asioiden valmisteluvaiheessa sekä päätöksenteon vuorovaikutukseen ja hallinnon siiloutuneisuuteen.

Aineiston analyysin ja siitä johdettujen päätelmien avulla pyrin vastaamaan tutkimukseni toiseen tutkimuskysymykseen eli miten ilmastonäkökulma on onnistuttu integroimaan Helsingin poliittisen päätöksentekoprosessin valmisteluvaiheeseen.

Analyysia on selkeytetty käyttämällä aloitteisiin viittauksessa lyhennettä "KH", joka tarkoittaa kaupunginhallituksen valmisteluvaihetta. Näin ollen esimerkiksi viittaus "*aloitteessa 3...*" tarkoittaa viittausta alkuperäiseen valtuustoaloitteeseen, ja viittaus "*(KH: aloite 3)*" tarkoittaa kaupunginhallituksen vastausta aloitteeseen 3.

5.1 Strateginen johtaminen

Kuten aiemmin totesimme, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen edellyttää kunnassa vahvaa yhteistä tahtotilaa ja strategista ohjausta, kumppanuuksia ja vastuun jakamista sekä useita erilaisia konkreettisia toimenpiteitä samanaikaisesti. Helsingin kaupunki on ottanut vahvan ilmastojohtajan roolin kansallisella tasolla ja osallistunut aktiivisesti useisiin ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtääviin projekteihin ja kehityshankkeisiin. Lisäksi Helsinki on osallisena useissa kansainvälisissä verkostoissa. (ks. Helsingin ilmastoteot 2020.)

Kaupunkistrategia

Helsingin kaupunkistrategia näyttäytyy kunnianhimoiselta ilmastotavoitteiden suhteen ja siihen on sisällytetty kaupunginvaltuuston vuonna 2017 tekemä päätös saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Strategian mukaan Helsinki ottaa vastuunsa ilmastomuutoksen torjunnassa vakavasti ja torjuu ilmastomuutosta kunnianhimoisesti. Kestävän kasvun turvaaminen on asetettu kaupungin keskeisimmäksi tehtäväksi. Se tarkoittaa kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden varmistamista kasvavassa kaupungissa. (Helsingin kaupunki, 2017.)

Helsinki ottaa vastuunsa ilmastomuutoksen torjunnassa vakavasti ja torjuu ilmastomuutosta kunnianhimoisesti. Helsinki asettaa tavoitteeksi 60 prosentin päästövähennystavoitteen vuodelle 2030 ja aikaistaa hiilineutraalisuustavoitteen vuodesta 2050 vuoteen 2035. (Helsingin kaupunki, 2017)

Helsingin kaupunkistrategian mukaan kaupunkia johdetaan eettisesti, vastuullisesti ja kestävästi. Kaupunkistrategiassa mainitaan, että ilmastomuutoksen haasteisiin vastaimiseksi kaupunkien tulee olla ratkaisukeskeisiä, pragmaattisia ja ketteriä. Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja ja ottaa modernia ilmastovastuuta. Strategian mukaan ”Helsinki ymmärtää roolinsa yhä enemmän edellytysten luojana” ja toimii kuten ”maailman edistyksellisin julkisen sektorin ekosysteemi”. Myös kansainvälisen toiminnan kärjeksi on asetettu ilmastomuutoksen torjunta, sillä globaalina muutostekijänä sen nähdään yhdistävän kaikkia johtavia kaupunkeja ja siten tarjoavan luontevan kansainvälisen toiminnan profiloitumisalueen. (Helsingin kaupunki, 2017.)

Helsinki korostaa toiminnassaan ekologisia arvoja ja pyrkii mukaan maailman johtavien kaupunkien C40-ilmastoverkoston. Helsinki erottautuu globaalista vastuun paikallisen toteuttamisen kansainvälisesti verkottuneena edelläkävijänä. (Helsingin kaupunki, 2017)

Helsingin kaupunkistrategiassa viitataan myös päästövähennysten toteuttamiseen tähtävään toimenpideohjelmaan, joka on hyväksytty kaupunginhallituksessa loppuvuonna

2018. Tämä *Hiilineutraali Helsinki 2035* -toimenpideohjelma on Helsingin ensimmäinen erityistason ilmasto-ohjelma, joka konkretisoi vuonna 2017 asetetun hiilineutraaliustavoitteen 147 toimenpiteellä. Toimenpiteet leikkaavat poikkihallinnollisesti kaupungin toimintaa kohdistuen muun muassa liikenteeseen, rakentamiseen ja rakennusten käyttöön, kuluttamiseen, hankintoihin, jakamis- ja kiertotalouteen, kasvatukseen ja koulutukseen, Helen Oy:n energiantuotantoon sekä kompensointimahdollisuuksiin. (Helsingin kaupunki, 2018, s. 5.)

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma ohjaa toimenpiteisiin kattavasti kaupunkikonsernin eri toimijoita. Kaupungin toimialojen lisäksi vastuu toimenpiteiden toteuttamisesta on tytäryhteisöillä, liikelaitoksilla ja kuntayhtymillä (ks. Helsingin kaupunki, 2018). Toimenpideohjelman toteutumisen seuraamiseksi on kehitetty avoin seurantasiivusto *Ilmastovahti* (ks. 2020), joka tekee kaupungin ilmastotyöstä läpinäkyvämpää myös ulkopuolelle.

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma on ohjeellinen asiakirja, joka käynnistää tarvittavat toimenpiteet päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Helsingin kaupunginhallituksen päätöksessä (48/2018) kuitenkin todetaan, että:

...toimenpideohjelmaa tulee sen yksittäisiä toimenpiteitä koskevasta ohjeellisuudesta huolimatta toteuttaa kunnianhimoisesti ja määrätietoisesti. Teknologian kehittymisen, lainsäädännön muuttumisen sekä ilmastonmuutosta koskevan tiedon ja ymmärryksen lisääntymisen takia toimenpideohjelman on eletävä ajassa. (Helsingin kaupunginhallitus, 48/2018)

On siis ymmärretty, että Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma ei ole kaiken kattava ja sen on eletävä ajassa. Se ei myöskään sellaisenaan yksin riitä ohjaamaan kaupunkia ottamaan modernia ilmastovastuuta tai huomioida kestävä kasvua esimerkiksi poliittisissa päätöksentekoprosesseissa. Helsingissä strateginen pyrkimys hillitä ilmastonmuutosta on kuitenkin kiistatta vahva, mutta kuten aiemmin totesimme (Rämö, 2017, s.

155, 158), pelkkä julistautuminen moderniksi ilmastovastuun kantajaksi ei riitä, mikäli toiminta ei kohtaa tätä julkilausumaa.

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma saattaa ilmastotoimet poikkihallinnollisesti koko kaupunkikonserniin. Toisaalta päästövähennysohjelma on rajattu koskemaan vain Helsingin maantieteellisellä alueella syntyviä kasvihuonekaasupäästöjä, mikä kuvaa hyvin ajattelun siiloutuneisuutta ja omalla toimintakentällä pysymistä.

Helsingin hiilineutraalisuustavoite ei ota huomioon epäsuoria kuluttamisesta aiheutuvia päästöjä, koska epäsuorien päästöjen arviointiin ja seurantaan ei ole sopivia työkaluja ja koska Helsingin kaupungilla on epäsuoriin päästöihin usein vähäisemmät vaikutusmahdollisuudet. Lisäksi muualla tuotettujen päästöjen laskenta pitäisi sopia niin, ettei päästöjä lasketa kahteen kertaan. (Helsingin kaupunki, 2018)

Toimenpideohjelmassa todetaan, että kaupungin vaikuttamismahdollisuudet epäsuoriin päästöihin ovat vähäiset, eikä niiden arviointiin ja seurantaan ole sopivia työkaluja. Lisäksi muualla tuotettujen päästöjen laskenta pitäisi sopia niin, ettei päästöjä lasketa kahteen kertaan. Tämän ilmiölähtöisen ilmastoajattelun puuttumisen on vaikea nähdä olevan osa kaupunkistrategian mukaista ”maailman edistyksellisintä julkisen sektorin ekosysteemiä” tai ”modernia ilmastovastuuta”. Ilmastonmuutoksen hillintää oleellisempaa näyttää olevan se, miten päästöt lasketaan ja kuka saa päästövähennykset nimiinsä. Toimenpideohjelma ei myöskään varsinaisesti kannusta kehittämään työkaluja epäsuorien päästöjen arviointiin ja seurantaan. Kyse lienee ilmiön yksinkertaistamisesta, jolloin se koetaan paremmin hallittavaksi. Käytännössä tämä mahdollistaa sen, että Helsingin kaupunki voi esimerkiksi tahattomasti tukea kestävästi tuotettuja palveluita ja tuotteita, mikäli ne ovat muualla kuin Helsingin maantieteellisellä alueella tuotettuja.

Mielenkiintoinen ristiriitaisuus syntyy myös siitä, että toimenpideohjelmassa todetaan hiilineutraalin Helsingin syntyvän yhteistyöllä: *”Osa toimenpiteistä on Helsingin kaupungin vastuulla, mutta suuri osa riippuu helsinkiläisten asukkaiden, yritysten ja muiden organisaatioiden valinnoista.”* Kiinnostaako Helsingin kaupunkia siis asukkaiden, yritysten ja muiden organisaatioiden valinnat vain siltä osalta, mikä vaikuttaa Helsingin kaupungin päästölaskentaan?

5.2 Poliittinen johto

Strategisen tavoitteellisuuden rinnalla keskeisessä roolissa ilmastojohtamisessa on Helsingin kaupungin johto, sillä lopulta kunta on aina johtajiensa näköinen ja esimerkillä johtamisen merkitys on valtava. Helsingin kaupungin (2019, s. 6) hallintosäännön mukaisesti 85 jäseninen kaupunginvaltuusto on kaupungin ylin päättävä elin, joka vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kaupunginhallitus toimii kaupunginvaltuuston alaisena johtaen kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kaupunginhallituksen 15 jäsentä vastaavat kaupungin toiminnan yhteensovittamisesta sekä kaupunginvaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lisäksi kaupunginhallitus päättää asioista, joista ei ole säädetty tai määrätty muulle kaupungin toimielimelle, viranhaltijalle tai luottamushenkilölle. (Helsingin kaupunki, 2019, s. 6.) Kaupunginhallituksen jäseniin kuuluvat päätoimisina luottamushenkilöinä toimiva pormestari sekä neljä apulaispormestaria. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana ja apulaispormestarit toimialalautakuntien puheenjohtajina. (Helsingin kaupunki, 2020.)

Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmassa roolit ja vastuut toimenpiteiden toteuttamisesta on kuvattu selkeästi, mutta toimenpiteet eivät kuitenkaan suoraan kosketa kaupunginvaltuustoa, lauta- ja johtokuntia tai kaupunginhallitusta. Kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto ovat kuitenkin oletettavasti sitoutuneet kaupunkistrategian toteuttamiseen, sillä onhan kaupunkistrategia itse kaupunginhallituksen valmisteleva ja kaupunginvaltuuston hyväksymä. Helsingin kaupungin (2019, s. 23–24) hallintosäännön

mukaan kaupunkistrategian toteutumista valvovat apulaispormestarit sekä toimialalautakunnat.

Helsingin kaupunkistrategian toteutuminen edellyttää, että kunnan ylin johto on sitoutunut ja omaksunut strategian ohjaamaan kaikkea päätöksentekoa ja toimintaa. Poliittisessa päätöksentekoprosessissa ilmastovaikutuksia arvioidaan tapauskohtaisesti harkinnan mukaan, joten vastuu ilmaston huomioonottamisesta johtamisessa ja päätöksenteossa on päätöksentekoprosessissa mukava olevien yksilöiden toiminnan, subjektiivisten mentaalimallien ja arvomaailmoiden varassa. Virallisesti strategian toteutumista valvovat apulaispormestarit ja toimialalautakunnat eivät pysty mitenkään arvioimaan jokaista kaupungissa tehtävää päätöstä, tavoitetta tai toimenpidettä ilmastonäkökulmasta.

Helsingin hallintosääntöä tarkastelemalla näyttää siltä, että ympäristöön (ml. ilmastoon) liittyvien asioiden valmistelusta vastaa kaupunkiympäristölautakunta ja sen alaisuudessa toimiva ympäristö- ja lupajaosto. Hallintosäännön mukaan *”...ympäristö- ja lupajaosto päättää tai hyväksyy perusteet ja rajat, joiden mukaan viranhaltija päättää ympäristönsuojelua ja ympäristöterveydenhuoltoa koskevien lausuntojen antamisesta”* (Helsingin kaupunki, 2019, s. 40). Toisaalta asian valmisteluun voidaan harkinnan mukaan pyytää lausuntoja myös muilta keskeisiltä asiantuntijoilta.

Ilmastonmuutoksen hallinta ja tässä tapauksessa Helsingin kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin vahvaa poikkihallinnollisuutta ja ilmiöläh- töistä ajattelutapaa. Vahva strateginen ohjaus ei sellaisenaan riitä viemään Helsinkiä il- mastotavoitteisiinsa, sillä kyse on lopulta hyvin arkipäiväisistä valinnoista ja toiminnasta. Salosen (2010) tutkimuksen perusteella myönteinen suhtautuminen kestävyysajatteluun ei vielä muuta käyttäytymistä. Käytännössä on jokaisen päätöksentekoprosessiin osallis- tuvan ja asian valmistelussa mukana olevan vastuulla huomioida ilmasto omalla toi- minta-alueellaan, jotta ilmasto ei siiloutuisi vain yhden hallinnonalan vastuulle. Tarkas- tellaan seuraavaksi, miten ilmastonäkökulma on nostettu esille jätetyissä ilmastoaihei- sissä valtuustoaloitteissa.

5.3 Valtuustoaloitteiden lähtökohdat

Tarkasteltaessa 12 ilmastoaloitetta havaitaan hyvin nopeasti, että ilmastonmuutosta pidetään kaupunginvaltuutettujen keskuudessa vakavana haasteena, johon myös Helsingin on reagoitava nopeammin.

Ilmastonmuutoksen ja muiden ympäristökriisien ratkaisemisessa on kiire ja vaikuttavia toimia tarvitaan viipymättä. (Aloite 9)

Ilmastonmuutos on merkittävimpiä uhkia ihmisten hyvinvoinnille ja ympäristölle. (Aloite 4)

Ilmastonmuutoksen pysäyttäminen on aikamme suurin kysymys. Äärimmäisten sääilmiöiden lisääntyminen uhkaa ihmisten hyvinvointia jo nyt. Pariisin ilmastopimuksen tavoitteena on rajata ilmaston lämpeneminen alle 1,5 asteeseen. Tämä edellyttää fossiilisista polttoaineista luopumista. (Aloite 1)

Aloitteissa käytetyn tiedon luotettavuus ja ajantasaisuus voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, sillä lähdemerkintöjä ei ole käytetty. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan ota kantaa aloitteissa käytetyn tiedon luotettavuuteen tai relevanttiuteen. Joka tapauksessa vain yhdessä ilmastoaloitteessa on viitattu selkein lähdemerkinnöin ulkopuoliseen lähteeseen. Valtuutettu Harjanteen aloitteessa (aloite 4) lähteenä on käytetty yhtä artikkelia vuodelta 2018:

Ilmastonmuutos on merkittävimpiä uhkia ihmisten hyvinvoinnille ja ympäristölle. Helsinki on strategiassaan linjannut ottavansa vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnassa vakavasti ja torjuvansa ilmastonmuutosta kunnianhimoisesti. Yksi merkittävimmistä ilmastonpäästöjen aiheuttajia on ruuantuotanto, jolla on myös muita massiivisia vaikutuksia ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin. Näitä voidaan hillitä mittavasti vähentämällä eläinperäisten tuotteiden osuutta ravinnosta (Poore & Nemecek, 2018). (Aloite 4)

Aloitteissa viitataan myös ilman lähdemerkintöjä Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaan, Helsingin kaupunkistrategiaan sekä IPCC:n raporttiin. Aloitteissa käytetyn, oletetusti faktaperusteisen tiedon lisäksi kahdessa aloitteessa viitataan ulkopuolelta

kohdistuvaan paineeseen ilmastotekojen kirittämiseksi. Kyse on siis myös siitä, miten Helsinki näyttäytyy kansallisesti ja kansainvälisesti.

Tutkijat (HS 25.4.2018) ovat kritisoineet Helsinkiä siitä, että se ei ole kiinnittänyt tarpeeksi huomiota kaupunkilaisten kuluttamisesta ja ulkomaanmatkailusta johtuviin hiilidioksidipäästöihin. Maailman hiilidioksidipäästöistä jopa 5 prosenttia aiheutuu lentoliikenteestä. Korkealla ilmassa tapahtuvien päästöjen vaikutukset ilmakehään ovat myös suhteessa suuremmat. (Aloite 7)

Myös tasavallan presidentti Sauli Niinistö kannustaa jokaista kansalaista osallistumaan ilmastotalkoisiin ja tekemään pieniä ilmastotekoja arjessaan. (Aloite 10)

Ilmastotiedon lisäksi aloitteissa on käytetty myös muuta ympäristötietoa ja ilmastoon viitataan osana laajempaa kokonaisuutta:

Tutkimus on näyttänyt vahvasti, että luonnossa oleilu ja pienetkin luontoelementit arkiympäristössämme tukevat myös henkistä hyvinvointiamme ja mm. alentavat stressitasoamme.” ”Luontopohjaisten ratkaisujen voimakas lisääminen suunnittelussa toisi monia samanaikaisia hyötyjä: ne edistäisivät Helsingin tavoitteita ilmastonmuutokseen sopeutumisessa... (Aloite 11)

Ilmastotietoa on kuitenkin käytetty varsin yleisellä tasolla, mikä on toisaalta ymmärrettävää, sillä suurin osa aloitteista tähtää tietyn asian selvittämiseen. Aloitteissa on ehdotettu esimerkiksi selvitystä vähentää helsinkiläisten lentomatkustamista, selvitystä terveyttä edistävän luontokosketuksen ja monimuotoisen luonnon lisäämiseksi sekä selvitystä Kruunusiltojen avaamisesta yöaikaan takseille ja sähköbusseille. Näin myös ehdotettujen toimenpiteiden ilmasto- tai ympäristövaikutuksia on arvioitu epävarmasti ja karkeasti:

Eläinperäisistä tuotteista ei tarvitse luopua kokonaan, mutta niiden vähentäminen on mahdollista ja tuonee pienenevän päästövaikutuksen ohella parannuksia myös ruuan terveellisyyteen ja eettisyyteen ilman että kustannustaso nousee. (Aloite 4)

Matkan lyheneminen ja sähköbussien käyttö vähentää myös liikenteestä johtuvia ilmastopäästöjä. (Aloite 6)

Tiedon käytöllisesti mielenkiintoinen aloite on kaupunginvaltuutettu Peltokorven aloite 12 ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottamisesta päätöksenteossa. Aloitteessa todetaan, että: *”Useimmilla poliittisilla päätöksillä on myös ilmastonmuutosta hillitseviä tai kiihdyttäviä vaikutuksia, mutta nämä vaikutukset jäävät vielä liian usein huomaamatta”*. Aloitteessa ehdotetaan, että Helsinki ottaa käyttöön päätöksenteossa ilmastovaikutusten arvioinnin. Palaan tämän aloitteen valmisteluvaiheeseen tarkemmin seuraavassa luvussa.

Aloitepapereissa ilmastotietoa käytettiin siis varsin tehokkaasti argumenttina, mutta toimenpiteiden mahdollisia ilmastovaikutuksia on arvioitu varsin ympärilyöreästi. Valtuuston jättämät ilmastoaloitteet edustavat kollektiivisen ryhmän yhteistä ajatusta tarpeellisista ilmastonmuutoksen hillintään tai sopeutumiseen tähtäävistä toimista. Kompleksisena ilmiönä ilmastonmuutoksen ymmärtäminen on kuitenkin haastavaa, eikä lähtökohtaisesti pidä demokraattisin vaalein valittujen kaupunginvaltuutettujen ilmasto-osuudesta tai ilmastovaikutusten arviointia riittävänä. Toisaalta monissa aloitteissa pyydetäänkin juuri selvitystä asiasta. Siksi aloitteiden käsittelyssä vastuu ilmastotiedon käytöstä ja ilmastovaikutusten arvioinnista siirtyy asian valmisteluvaiheeseen kaupunginhallitukselle. Myös Kuntalain (410/2015) ja Helsingin kaupungin (2019, s. 6) hallintosäännön mukaan vastuu aloitteiden valmistelusta kuuluu kaupunginhallitukselle.

5.4 Tiedon käyttö valmisteluvaiheessa

Päätöksenteossa tiedon käytön tarkoituksena on julkisen toiminnan parantaminen ja taroituksenmukaisempiin ratkaisuihin keskittyminen. Suunnitteluvaiheessa huomion tulisi keskittyä Virtasen ja muiden (2015, s. 11–12) mukaan esitettyjen tarpeiden arviointiin, riskeihin ja reunaehtoisen sekä olemassa olevien tavoitteiden, resurssien ja keinojen

sopusoinnin tarkasteluun. Päätöksenteon valmistelussa tarvitaan neutraalin asiantuntijatiedon lisäksi myös tietoa paikallisista erityispiirteistä.

Paikallinen tieto

Vaikuttavien ilmastotekojen toteuttaminen vaatii tietoa kunnan ominaispiirteistä, jotta suurin päästövähennyspotentiaali tunnistetaan. Helsingissä tietoa paikallisesta päästövähennyspotentiaalista on olemassa paljon jo pelkästään Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman eteen tehdyn työn tuloksena. Toisaalta tarvitaan myös tietoa jo olemassa olevista strategioista ja toimintatavoista sekä ymmärrystä tästä kokonaiskuvasta.

Ilmastoaloitteiden valmistelussa on hyödynnetty runsaasti kaupungin olemassa olevia strategioita, toimintaohjeita ja toimintatapoja. Asioiden valmistelua ja ratkaisua on perusteltu tyypillisesti esittelemällä kaupungin jo käytössä olevia keinoja edistää aloitteessa esitettyä asiaa. Tyypillisesti ilmastoaloitteiden valmisteluvaiheessa todetaan kaupungin jo huomioivan aloitteessa ehdotetut asiat. Näin valmistelussa ei ole välttämättä erikseen edes arvioitu ilmastoaloitteilla saavutettavia taloudellisia, sosiaalisia ja/tai ekologisia vaikutuksia. Saman aikaisesti vaikuttaa siltä, että kaupunginvaltuutetut eivät ole kovinkaan hyvin perillä minkälaista työtä kaupungissa jo tehdään, sillä aloitteiden ehdotukset toteutuvat jo nykyisin:

...Paloheinän lumetusolosuhteita ollaan parantamassa. (KH: aloite 2)

...Helenin tavoitteena on, että 100 % hankitusta biomassasta on kestävä. Tämä tarkoittaa, että hankitut puupolttoaineet ovat joko kestävyysertifioituja (esim. PEFC, FSC tai SBP) tai muulla tavoin alkuperävalvottuja. (KH: aloite 5)

Itämeren suojelu on ollut jo pitkään tärkeä asia Helsingin kaupungille. Itämeren hyvä tila on nähty strategiseksi hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn lähteeksi. Helsingin ja Turun kaupunginjohtajat käynnistivät vuonna 2007 Itämerihaasteen, jonka puitteissa toteutetaan laajasti itse ja kannustetaan muita organisaatioita toteuttamaan lakisääteisen minimin ylittäviä vesiensuojelutoimia. (KH: aloite 8)

...Helsingillä on oma luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelma (LUMO-ohjelma), jota päivitetään parhaillaan yhteistyössä asukkaiden kanssa. LUMO-ohjelma on tärkeimpiä työkaluja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi Helsingissä. (KH: aloite 11)

Vaikka osassa aloitteista (esim. aloitteet 2 ja 8) on lähtökohtaisesti selvästi kyse kaupunginvaltuutettujen tietämättömyydestä, on kaupunginhallituksen valmistelussa myös kyseenalaistamisen varaa. Valmisteluasiakirjoja tarkasteltaessa syntyy vaikutelma, että aloitteen ilmastovaikutusten arvioinnin sijaan kaupunginhallituksen on helpompaa puolustautua ja vedota kaupungin jo toteuttamiin ilmastotoimiin, vaikka kyseiset toimet eivät varsinaisesti edes liittyisi aloitteen ehdotukseen. Hyvänä esimerkkinä toimii aloite 3 kiertotalouden ja ilmastotietouden nostamisesta, jossa on käsitelty todella laajasti erilaisia toimenpiteitä, joita kaupungissa jo tällä hetkellä tehdään ilmastotietouden nostamiseksi. Varsinaiseen ehdotukseen lisätä kierrätysoppi osaksi kaikkien päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten toimintaa ei oteta kantaa.

Myös kestävän hyvinvoinnin mittaamisesta aloitteessa 9 todetaan, että kaupunkistrategian mittaristokokonaisuudessa huomioidaan jo kestävän kasvun turvaaminen, johon sisältyvät muun muassa yleinen viihtyvyys ja turvallisuus, väestöryhmien ja alueiden väliset hyvinvointierot, ekologisesti kestävä kehitys sekä kaupunkirakenteen toiminnallisuus ja elinvoimaisuus. Sen sijaan aloitteessa esitettyyn kestävän hyvinvoinnin mittaamiseen, jonka avulla *”sosiaalinen hyvinvointi ja ekologinen kestävyys pystyttäisiin paremmin huomioimaan päätöksenteossa”* ei ole otettu kantaa. Sama ilmiö on havaittavissa, kun *Py-säytä ilmastonmuutos* -kampanjan järjestämisestä (aloite 10) todetaan, että valmisteilla olevassa Hiilineutraali Helsinki 2035 -viestintäsuunnitelmassa tavoitteena on kannustaa helsinkiläisiä konkreettisiin ilmastotekoihin ja osana viestintäsuunnitelmaa on pohdittu kaupunkilaisille suunnattua kampanjaa ilmastonmuutoksesta.

Edellisten tapausten perusteella voidaan pohtia, onko kyse epäpolitisoitumisesta ja poliittikkaprosessin avautumatta jäämisestä. Näyttää siltä, että asiat eivät oikeastaan pääse edes osaksi poliittikkaprosessia, jolloin niitä ei myöskään ratkaista. Häikiön ja Leinon

(2014, s. 20–21) mukaan asia politisoituu silloin, kun ilmiöitä tarkastellaan useista erilaisista näkökulmista samanaikaisesti. Politisoitunut asia herättää hämmennystä ja pohdintaa siitä, miten asia tulisi määritellä ja ratkaista. Vasta tämän keskustelun myötä politiikkaprosessi avautuu, ja asia on mahdollista ratkaista niin, että kaikki merkitykselliset tekijät huomioidaan päätöstä tehdessä.

Ilmastovaikutusten arviointi

Helsingin kaupunkistrategian mukainen moderni ilmastovastuu ja kokonaisvaltaisen kestävyysvarmistaminen edellyttää ilmastoajattelun läpileikkaavan kaikkea kaupungin toimintaa. Tulkintani mukaan strategian tavoite ottaa vastuu ilmastonmuutoksen torjunnasta vakavasti ja torjua ilmastonmuutosta kunnianhimoisesti edellyttäisi ilmaston huomioinnista myös poliittisessa päätöksentekoprosessissa ja erityisesti asian valmisteluvaiheessa. Näin ollen ilmastoaloitteiden valmistelussa pitäisi huomioida niillä mahdollisesti saavutettava lisähyöty. Ilman ilmastotiedon käyttöä ja ilmastovaikutusten arviointia on mahdotonta arvioida suunniteltujen tavoitteiden ja toimenpiteiden mahdollisia ilmastovaikutuksia.

Tarkastelemieni ilmastoaloitteiden vastauksissa ei ole varsinaisesti arvioitu niiden mahdollisia positiivisia tai negatiivisia ilmastovaikutuksia. Ainoat viittaukset ilmastoon liittyvät alkuperäiseen aloitepaperiin, Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaan ja kaupunkistrategiaan. Tyypillisesti kaupunginhallitus toteaa Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman riittävän päästöjen vähentämiseksi:

Työryhmän näkemyksen mukaan Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma, Helen Oy:n kehitysohjelma ja sen jatko toteuttavat yhdessä kaupungin päästötavoitteet. (KH: aloite 1)

Kaupunginhallitus viittaa lausuntoihin ja toteaa, että kaupunkistrategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Helsingin kaupungin päästövähennysohjelmatyöryhmä on laatinut esityksen Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaksi (HNNH 2035). Ohjelmassa on esitetty niin kaupungin asukkaiden kuin työntekijöiden kiertotalous- ja ilmastotietouden edistämiseksi muun muassa seuraavia toimenpiteitä: ... (KH: aloite 3)

Kaupunginhallitus totesi edelleen, että kaupunkitasoiselle liha- ja maitotuotteiden kulutuksen puolittamista koskevalle suunnitelmalle ja ohjeelle ei ole tarvetta, koska Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma asiakirja ohjaa ruokahuollon järjestämistä ko. tavoitteen suuntaisesti. (KH: aloite 4)

Kaupunkiympäristön toimialan ympäristöohjelma, hulevesiohjelma ja Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma sisältävät Itämeri-toimenpideohjelmaa tukevia tavoitteita ja toimia. (KH: aloite 8)

Valmisteilla olevassa Hiilineutraali Helsinki 2035 -viestintäsuunnitelmassa on tavoitteena kannustaa helsinkiläisiä tekemään konkreettisia ilmastotekoja ja viestiä niistä tekijöiden vertaisryhmille. (KH: aloite 10)

Kaupunginhallituksella näyttää olevan vahva näkemys siitä, että Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma on riittävä osoitus modernista ilmastovastuusta ja ilmentää Helsingin ottavan vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnasta vakavasti. Vaikuttaa siltä, että ilmastonmuutoksen ilmiölähtöisyyttä ei ymmärretä, eikä kestävyysajattelun nähdä ulottuvan jokapäiväiseen toimintaan. Kyse voi olla myös osaamattomuudesta tai lyhytnäköisyydestä: tämän päivän ilmastotekojen vaikutuksia ei nähdä vielä pitkään aikaan. Varsinkin kiireessä ilmastoulottuvuus on näin ollen helppo sivuuttaa ja keventää sitä kautta omaa työtaakkaa.

Ilmastovaikutusten arvioinnin rinnalla myöskään muuta ajankohtaista, faktaperustaista ilmastotietoa tai ilmastoasiantuntijoiden lausuntoja ei ole juurikaan hyödynnetty valmisteluvaiheessa. Aloitteen 1 vastauksessa perustellaan lyhyesti, miksi Salmisaaren voimalassa ei voida luopua kivihiilestä nopeutetulla aikataululla:

Kaupunginhallitus katsoo, että hiilikiellon kanssa samaan aikaan tulisi kieltää myös turpeen energiakäyttö. Turve on hiiltä pahempi hiilidioksidipäästöjen aiheuttaja ja pelkän hiilen kieltäminen voi pahimmillaan johtaa hiilivoimaloiden korvaamiseen turpeenpoltolla. (KH: aloite 1)

Argumentti on kuitenkin kyseenalainen, sillä perusteluissa todetaan Helen Oy:llä olevan oma kunnianhimoinen päästövähennysohjelma, joka tuskin kannustaa yhtiötä turpeen käyttöön. Samaan teemaan liittyvässä aloitteessa 5 todetaan, että *”Turve ei sen sijaan ole Helenin nykyisessä polttoainevalikoimassa eikä turvetta ole sisällytetty teknisiin suunnitelmiin eikä luvitukseen suunnitteilla olevissa biolämpölaitoshankkeissa.”* Ilmastovaikutuksia sivutaan myös aloitteessa 7, kun valmistelussa todetaan, että *”kaupungin tulee panostaa nykyistä enemmän etäyhteyksien käyttöön ja pyrkiä korvaamaan osa virkamatkoihin etäyhteyden kautta tapahtuvilla tapaamisilla”*. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan suoraan viitata etäyhteyksien käyttämiseen ilmastosyistä, vaan ennen kaikkea ajan käytön tehokkuuden ja kokonaiskustannusten vuoksi.

Ilmastotiedon käyttämättä jättämisen kannalta on äärimmäisen mielenkiintoista, miten poliittisessa päätöksentekoprosessissa on saatu läpi vahvan ilmastoagendan omaava aloite puolittaa liha- ja maitotuotteet kaupunkikonsernissa vuoteen 2025 mennessä (aloite 4). Asian valmistelussa lausunnot pyydettiin palvelukeskusliikelaitoksen johtokunnalta, sosiaali- ja terveyslautakunnalta sekä kasvatus- ja koulutuslautakunnalta. Kahden valmistelukierroksen aikana aloitteen mahdollisiin ilmastovaikutuksiin ei otettu kantaa. Toisaalta valmistelussa vedottiin jälleen Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaan, kun kaupunkitasoiselle liha- ja maitotuotteiden kulutuksen puolittamista koskevalla suunnitelmalla ei nähty tarvetta toimenpideohjelman voimassaollessa.

Liha- ja maitotuotteiden puolittamiseen tähtäävän aloitteen mahdollisia ilmastovaikutuksia ei selvitetty missään vaiheessa. Kasvisruoan lisäämisen osalta myönteiset ilmastovaikutukset ovat todennäköisesti tunnistettu Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmassa, mutta tietoa maitotuotteiden ilmastovaikutuksista ei ole selvitetty lainkaan. Samalla voidaan pohtia, miksi ilmastovastuun kantamista tässä tapauksessa on haluttu laajentaa Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman ulkopuolelle, vaikka tyypillisesti kaupunginhallitus vetoaa sen riittävän ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi? Aloitteen ilmastovaikutusten arvioinnin unohtuessa, lausunnoissa on kuitenkin keskitytty asianmukaisesti taloudellisiin ja sosiaalisiin ulottuvuuksiin: ravitsemussuosituksiin,

elintarvikealan haasteisiin sekä terveys- ja kustannusvaikutuksiin. Aloitteen kumoamiseksi ei ehkä ole löydetty riittävän vahvoja argumentteja. Toisaalta se on myös ilmastaloitteista ainoa, jonka kaupunginvaltuusto on palauttanut kaupunginhallituksen uudelleenvalmisteltavaksi. Ratkaisussa jää myös hieman epäselväksi sen vastuuttaminen:

Kaupunginhallitus toteaa, että aloitteessa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen sekä otetaan huomioon Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman toteutumisen jatkuvassa seurannassa että sisällytetään toimenpideohjelman laajempaan valtuustokausittaiseen arviointiin. Kaupunginhallitus edellyttää, että kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, sosiaali- ja terveystoimiala sekä palvelukeskusliikelaitos suunnittelevat toimintaansa niin, että aloitteessa esitetyt tavoitteet ja kaupungin palveluiden asiakkaiden ravitsemukselliset tarpeet kohtaavat. (KH: aloite 4)

Alkuperäisen aloitteen tavoite oli puolittaa liha- ja maitotuotteet vuoteen 2025 mennessä koko kaupunkikonsernissa, eikä vain palvelukeskusliikelaitoksen, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan toiminnassa. Koskeeko tavoite siis sittenkään koko kaupunkikonsernia ja jääkö tavoitteen ulkopuolelle muun muassa kaupungin keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala, kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto sekä tytäryhtiöt?

Keskeinen tiedon käyttöön liittyvä aloite on myös ehdotus ilmastovaikutusten käyttöön otosta päätöksenteossa (aloite 12). Aloitteessa esitettiin, että Helsinki ottaa käyttöön päätöksenteossa ilmastovaikutusten arvioinnin, sillä useimmilla poliittisilla päätöksillä on myös ilmastomuutosta hillitseviä tai kiihdyttäviä vaikutuksia, mutta nämä jäävät vielä liian usein huomaamatta. Kaupunginhallituksen ratkaisun mukaan ilmastovaikutuksia kuitenkin arvioidaan jo nykyisin:

Kaupunginhallitus toteaa, että päätöksenteon valmisteluun Helsingissä kuuluu olennaisena osana huolellinen ratkaisun vaikutusten, mukaan lukien ilmastovaikutusten, arviointi tarvittavassa laajuudessa. (KH: aloite 12)

Ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottoa koskevaa aloitetta varten kaupunkiympäristölautakunta on antanut lausunnon. Sen mukaan Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmaa seurataan avoimen päätöksentekokäytännön mukaisesti. Kyse on vastikään julkaistusta Ilmastovahti -palvelusta (2020), jonka kautta kuka tahansa kiinnostunut voi seurata toimenpiteiden etenemistä ja sen vaikutuksia toimenpidekohtaisesti. Lisäksi lausunnossa todetaan, että Helsinki on mukana ilmastotoimenpiteiden vaikutusarviointityökalun kehittämisessä:

Hiilineutraali Helsinki -2035 toimenpideohjelmassa on kiinnitetty huomiota vaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen. Ohjelmaan sisältyvää toimenpidettä "Ilmastovaikutusten arvioinnin työkalun kehittäminen" on aloitettu jo tekemään yhdessä Suomen ympäristökeskuksen, Ympäristöministeriön ja kuutoskaupunkien kanssa. Esiselvitys valmistuu kesäkuussa 2019. Vaikutusarviointi kytketään osaksi valmisteilla olevaa toimenpideohjelman seurantatyökalua. (KH: aloite 12)

Esiselvityksellä viitataan KILTOVA-hankkeeseen, jonka hanke-esittelyn mukaan kyse on ilmasto-ohjelmien toteuttamisen seurantaan liittyvän arviointityökalun kehittämisestä (SYKE, 2019), eikä ilmastovaikutusten arvioinnista osana päätöksentekoprosessia. Kaupunkiympäristölautakunnan (5/2019) lausunnon mukaan ilmastovaikutuksia on arvioitu myös ilmastoriskien näkökulmasta ja ne on huomioitu uusissa sopeutumisen linjauksissa. Lisäksi todetaan Helsingin olevan mukana useissa kansainvälisissä aloitteissa ja verkostoissa. Lausunnon mukaan Helsinki on myös *"arvioinut kahden infrakohteen ja kolmen asuinkiinteistön investointien ilmastovaikutukset"*.

Ilmastovaikutusten arviointia koskevan aloitteen vastauksessa on selvästi keskitytty väärin asioihin ja löydetty tehokas ratkaisu monipuolisine perusteluineen väärään ongelmaan. Alun perin aloitteessa esitetään, että Helsinki ottaa käyttöön poliittisessa päätöksenteossa ilmastovaikutusten arvioinnin. Valmisteluvaiheessa on keskitytty muiden asioiden ilmastovaikutusten arviointiin. Sen sijaan päätöksentekoprosesseihin ei ole otettu kantaa, paitsi toteamalla, että ilmastovaikutusten arviointia toteutetaan harkinnan mukaan tarvittavassa laajuudessa. Ajatus siitä, että aloitteita valmistellaan keskittymällä epäoleellisiin asioihin ja itse ongelmaa kierretään vahvistuu.

Aineiston perusteella ilmastotietoa ei ole juurikaan käytetty aloitteiden valmisteluvaiheessa, eikä aloitteissa esitettyjä ilmastofaktoja ole kyseenalaistettu. Tämä kuulostaa erikoiselta, sillä oletettavasti esimerkiksi talousaiheisissa aloitteissa keskityttäisiin juurikin tarkastelemaan aloitteen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia. Tai olisiko koulutukseen tai terveyteen liittyvien valtuustoaloitteiden käsittelyssä mahdollista sivuuttaa nämä ulottuvuudet kokonaan? Tarkastelen seuraavaksi kestävän kehityksen mukaisten muiden argumenttien vahvuutta ilmastoaloitteissa ymmärtääkseni paremmin valmisteluvaiheen kokonaiskuva.

Muut kestävän kehityksen argumentit

Helsingin kaupunkistrategiassa kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden varmistaminen on asetettu kaupungin tärkeimmäksi tavoitteeksi. Samanaikaisesti puhutaan kestävän kasvun turvaamisesta, missä on kyse kestävästä talouskasvusta, joka perustuu sosiaalisesti, eettisesti ja ekologisesti perusteltuihin ratkaisuihin (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018, s. 13). Käsitteenä kestävyys ja kestävä kehitys viittaa yleensä sellaiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, joka on samanaikaisesti sekä ekologisesti, taloudellisesti että sosiaalisesti kestävää pitkällä aikavälillä (Salonen, 2010, s. 235).

Kuten aiemmassa luvussa totesimme, ilmastolla ei näyttänyt olevan juurikaan painoarvoa aloitteiden käsittelyssä. Ympäristön osalta tietoa käytettiin muutenkin varsin niukasti, eikä ilmastovaikutusten lisäksi muitakaan ympäristövaikutuksia arvioitu aloitteissa. Ymmärtääkseni kokonaisuutta kestävyysajattelun näkökulmasta, tarkastelen seuraavaksi taloudellisten ja sosiaalisten argumenttien näkyvyyttä. Sosiaaliin argumentteihin tulkitseen muun muassa tasa-arvoon, kulttuureihin, perinteisiin, työllisyyteen, koulutukseen, yhteisöihin, hyvinvointiin, terveyteen ja ympäristön viihtyisyyteen liittyvät asiat.

Taloudellisia argumentteja on käytetty ainakin energiantuotantoon, ravitsemukseen, matkustamiseen ja liikkumiseen liittyvissä aloitteissa. Aloitteessa 1 nostetaan esille selvä arvoriiriita, kun kivihilestä luopuminen nähdään kalliina päätöksenä.

Valmisteluasiakirjassa todetaan, että päätöksen perusteissa keskeistä on Helen Oy:n kilpailukyky ja asema markkinoilla. Ilmastonmuutoksen näkökulmasta on myös mielenkiintoista, miten teknologian kehittymisen odottamista pidetään järkevänä investointipäätösten osalta:

...kivihiilen poltosta luopuminen nopeammassa aikataulussa on erittäin haastavaa toteuttaa energiantuotantoon soveltuvien tonttien rajallisuuteen, laitosprojektien pituuteen sekä biomassan logistiikkaan, saatavuuteen, hintaan ja hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä. (KH: aloite 1)

...päätös kivihiilen käytön lopettamiseksi ennen valtion mahdollista päätöstä tulisi kalliiksi helsinkiläisille veronmaksajille, jotka joutuisivat yksin kantamaan toteutuksesta aiheutuvat kustannukset ilman valtion osallistumista niihin. Päätös heikentäisi myös merkittävästi kaukolämmön kilpailukykyä sekä Helenin asemaa markkinoilla. (KH: aloite 1)

Pitemmän aikavälin investointien osalta Helenin on järkevää odottaa miten ja mitkä teknologiat kehittyvät kaupallisiksi tuotteiksi ja tehdä investointipäätökset vaiheittain. (KH: aloite 1)

Vahvat taloudelliset argumentit näkyvät myös muissa aloitteissa. Mahdollisia päätöksiä ei nähdä taloudellisesti perustelluiksi ja niiden nähdään tuovan lisäkuluja kaupungille (ks. KH: aloitteet 4 ja 6). Toisaalta on olemassa kaupungin toiminnasta riippumattomia taloudellisia ohjauskeinoja, kun esimerkiksi metsäteollisuus määrittelee energiantuotannossa käytettävän ainespuun (ks. KH: aloite 6).

Vähennystä ei ole mahdollista tehdä ilman kustannusvaikutuksia, joita tulee muun muassa maitotaloustuotteiden vaihtamisesta kasviperäisiin tuotteisiin. (KH: aloite 4)

Metsäteollisuus ja sitä myötä raaka-ainepuun hinta määrittävät, että ainespuu ohjautuu jalostukseen. (KH: aloite 5)

Ajoneuvoliikenteen tuominen Kruunusilloille kasvattaisi raitioradan kunnossapitotarvetta ja kustannuksia. ... Kaupunginhallitus katsoo edellä sanotun perusteella, ettei Kruunusillat -yhteyden muuttamista taksi- ja bussiliikenteen käytön mahdollistavaksi yöaikaan eikä puomijärjestelmän toteuttamista edelleenkään voida katsoa taloudellisesti ja teknisesti perustelluksi. (KH: aloite 6)

Aloitteiden aiheuttamien suorien taloudellisten vaikutusten lisäksi tehokkuus ja taloudelliset perusteet näyttävät saavan myös muissa kaupungin toiminnoissa painoarvoa. Aloitteessa 7 ehdotetaan lentomatkestamisesta aiheutuvien päästöjen vähentämistä ja selvitystä kaupungin omien lentomatkojen hiilidioksidipäästöjen kompensatiomaksuista. Valmistelussa todetaan, että *”Kaupungin matkustusohjeiden mukaan virkamatka tehdään niin lyhyessä ajassa ja vähin kokonaiskustannuksin kuin mahdollista ottaen huomioon matkan ja hoidettavien tehtävien tarkoituksenmukainen suorittaminen”*. Matkustusohjeet siis ohjaavat nopeimman ja edullisimman matkustustavan käyttöön, mikä käytännössä kannustaa monesti valitsemaan lentomatkestamisen.

Ilmastoaloitteiden valmistelussa sosiaalisia vaikutuksia on sen sijaan arvioitu ja perusteluita käytetty varsin niukasti. Toisaalta sosiaalinen ulottuvuus on myös hankalasti tunnistettavissa tai siihen viitataan varsin epämääräisesti. Esimerkiksi aloitteessa 1 perustellaan, että kivihiilen poltosta luopuminen nopeutetussa aikataulussa on erittäin haastavaa toteuttaa muun muassa hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä. Hyväksyttävyydellä todennäköisesti kuitenkin viitataan päätöksen aiheuttamiin kustannusvaikutuksiin.

Liha- ja maitotuotteiden puolittamista koskevassa aloitteessa 4 kasvatus- ja koulutuslautakunta on arvioinut sosiaalisina vaikutuksina ruoan houkuttelevuutta, maistuvuutta ja terveysvaikutuksia. Kyse todetaan olevan oleellisesti koululaisten hyvinvoinnista ja jaksamisesta. Maidon kulutuksen puolittamista ei nähty mahdollisena ravitsemussuosituksen vuoksi. Myös sosiaali- ja terveyslautakunta (2019, s. 61–62) perustelee asiaa suomalaisilla ravitsemussuosituksilla, joissa huomioidaan paikallinen ruokakulttuuri ja tottumukset, johon sekä lihatuotteet että maitovalmisteet kuuluvat oleellisena osana. Aloitteessa 6 Kruunusiltojen avaamisesta bussi- ja taksiliikenteelle sosiaalisena vaikutuksena on arvioitu myös liikkumiseen ja alueen saavutettavuuteen liittyviä tekijöitä:

Bussi- ja taksiliikenteen salliminen siltoja pitkin nopeuttaisi matkoja erityisesti Kruunuvuorenrannan alueelle, muualla Laajasalossa vaikutus olisi vähäinen. Raitiovaunumatkat sen sijaan todennäköisesti hidastuisivat autoliikenteen mahdollistavien ratkaisujen takia. Raitiovaunumatkojen hidastumisesta aiheutuvien haittojen voidaan kaupunkiympäristön toimialan mukaan arvioida

olevan huomattavasti suuremmat siihen matka-aikasäästöön nähden, joka bussi- ja taksimatkestajille öiseen aikaan koituisi. (KH: aloite 6)

Helsingin kaupunkistrategian mukaista kokonaisvaltaisen kestävyden tavoittelun toteutumista on mahdotonta arvioida pelkästään ilmastoaloitteita tarkastelemalla. On kuitenkin selvää, että ilmastoaloitteiden valmistelussa ekologiset ja sosiaaliset vaikutukset jäävät lyhyen tähtäimen taloudellisten vaikutusten jalkoihin.

5.5 Vuorovaikutus ja hallinnon siiloutuneisuus

Ilmastonäkökulman saattaminen poliittiseen päätöksentekoprosessiin edellyttää tiedon käytön ja tiedolla johtamisen lisäksi ainakin ilmiölähtöistä ajattelutapaa ja hallinnon siilorajojen ylittämistä. Edellinen tarkastelu tiedon käytöstä kuitenkin jo osaltaan viittaa hallinnon siiloutumiseen. Ilmastovaikutuksia ei arvioitu yhdenkään aloitteen valmisteluvaiheessa, mutta taloudellisia vaikutuksia arvioitiin ja myös sosiaalisia vaikutuksia sivuttiin muutamassa aloitteessa. Todennäköisesti ilmasto, ja laajemminkin ympäristöulottuvuus, mielletään edelleen vain yhden toimialan vastuulle. Kyse on todennäköisesti vastuun ja roolien epäselvyydestä, osaamattomuudesta ja mahdollisesti kiireestä. Tällöin ilmasto putoaa valmisteluvaiheessa hallinnon siiloihin, mikäli ilmastoasiaa ajavaa toimialaa ei oteta valmisteluun mukaan.

Hallinnon siiloutumista kuvaa myös erilaisten ohjauskeinojen käyttö ja käyttämättä jättäminen. Aloitteita 1 ja 5 tarkasteltaessa voimme ymmärtää, että ainakin markkinaehtoisesti toimiva kaupungin tytäryhtiö Helen Oy on selvästi irrallaan kaupunkiorganisaatiosta, eikä Helen Oy:ltä voida velvoittaa ilmastotoimia:

Kaupungin tulee voimassa olevan konserniohjeen mukaan pidättäytyä omaehtoisista omistajaohjauksen toimenpiteistä, jotka heikentäisivät Helen Oy:n asemaa erittäin kilpailluilla energiemarkkinoilla. (KH: aloite 1)

Kaupunginhallitus toteaa, että Helen Oy on markkinaehtoisesti toimiva osakeyhtiö. Voimassa olevan konserniohjeen perusteella kaupungin tulee pidättäytyä omaehtoisista omistajaohjauksen toimenpiteistä, jotka heikentäisivät Helen Oy:n asemaa erittäin kilpailuilla energiemarkkinoilla, ja antaa yhtiön toimia markkinoilla samojen pelisääntöjen mukaan kuin kilpailijansa. (KH: aloite 5)

Yhtiö voi asettaa itse itselleen lainsäädäntötason ylittäviä tavoitteita esimerkiksi biomassan kestävyyskriteereihin liittyen, mutta niiden ei tule olla yhtiötä velvoittavia. (KH: aloite 5)

Omaehtoisista omistajaohjauksen toimenpiteistä pidättäytymisen lisäksi kaupunginhallitus ei myöskään näe velvollisuutenaan tai oikeutenaan vaikuttaa muihin kuin kaupungin toimivallan alla oleviin tahoihin. Tätä ilmentää aloite 7, jossa ehdotetaan helsinkiläisten lentomatkestämisen päästöjen vähentämistä muun muassa liikennepoliittisin ja lähimatkailun keinoin. Valmistelussa kuitenkin todetaan, että *”Lentomatkestäminen ja sen infrastruktuuri eivät sinänsä kuulu kaupungin toimialaan tai toimivaltaan.”* Valmistelussa on keskitytty sen sijaan vain kaupungin omien lentomatkojen vähentämiseen ja kompensoitumaksujen käyttöönottamiseen. Tämä osaltaan vahvistaa tulkintaani siitä, että Helsingin kaupunkia kiinnostaa asukkaiden, yritysten ja organisaatioiden osallistaminen vain siltä osalta, mikä vaikuttaa Helsingin kaupungin maantieteelliseen päästölaskentaan.

Tulkintani mukaan on ilmeisen selvää, että kaupunginhallituksen mukaan kaupungin tehtävänä on huolehtia omista päästöistään, jotka syntyvät Helsingin maantieteellisellä alueella. Kuten luvussa 5.1 totesimme, Helsingin hiilineutraalisuustavoite ei huomioi kuluttamisen epäsuoria päästöjä, sillä niiden arviointiin ja seurantaan ei ole sopivia työkaluja. Lisäksi epäsuoriin päästöihin vaikuttamismahdollisuuksia pidetään vähäisempinä. Nykykäsityksen mukaan kulutuksen huomioiva tarkastelu kuitenkin rohkaisisi päätöksentekijöitä kokonaisvaltaisempiin toimenpiteisiin ja kaupunkien maantieteellisiä rajoja huomattavasti suurempi päästövähennyspotentiaali saataisi käyttöön (Doust ja muut, 2018).

Vaikka aloitteista on vahvasti nähtävillä hallinnollisia ja maantieteellisiä siiloja, valmisteluvaiheesta on kuitenkin tunnistettavissa myös positiivisia piirteitä. Sosiaali- ja

terveyslautakunnan (2019, s. 63) lausunnossa liha- ja maitotuotteiden puolittamiseksi lautakunta on pohtinut ruoan tuotantoon liittyvien ilmastovaikutusten, kuten ruokahävikin pienentämisen, energiatehokkuuden lisäämisen sekä kauden mukaisten raaka-aineiden käytön merkityksen. Lausunnon valmisteluasiakirjaa tarkasteltaessa havaitaan, että ilmastovaikutuksia on pohdittu, vaikka ne eivät kaupunginhallituksen valmisteluasiakirjassa saakaan lopulta painoarvoa:

Ruoan ilmastovaikutuksia vähennettäessä keskeistä on myös ruokahävikin pienentäminen, energiatehokkuuden lisääminen sekä kauden mukaisten raaka-aineiden huomioiminen ruokalistasuunnittelussa ja ruokapalvelujen toteutuksessa. (Sosiaali- ja terveyslautakunta, 2019, s. 63)

Lausunnon antamista koskevasta sosiaali- ja terveyslautakunnan pöytäkirjasta käy ilmi, että lautakunnassa on käyty aktiivista keskustelua aloitteen ilmastovaikutuksista. Lausunnossa ei kuitenkaan ole lopulta rohjettu ottamaan kantaa lähialueella tuotettujen raaka-aineiden hiilijalanjälkeen:

Vastaehdotus 2: Jäsen Kati Juva: Poistetaan toiseksi viimeisestä kappaleesta ennen terveyst- ja hyvinvointivaikutusten arviointia viimeisen lauseen lopusta kohta "ja lähialueella tuotettujen". Tosiasiassa kuljetuskustannukset muodostavat hyvin marginaalisen osan ravinnon hiilijalanjäljestä eikä lähiruoan suosiminen käytännössä vähennä ruoan hiilijalanjälkeä – toki sillä voi olla muita edullisia vaikutuksia esimerkiksi kotimaan työllisyyteen. (Sosiaali- ja terveyslautakunta, 2019, s. 65)

Vaikka sosiaali- ja terveyslautakunta on lausunnossaan osoittanut pohtineensa ilmastönäkökulmaa, voidaan kyseenalaistaa, miksi kaupunginhallitus on nostanut valmistelussa esille vain lausunnon sosiaaliset ja taloudelliset ulottuvuudet. Kyse saattaa olla Kerkkäsenkin (2010) tutkimuksessa todetun ilmastön argumentatiivisen painoarvon mättömyydestä ja piilottamisesta muiden näkökulmien sisälle. Näin ollen ilmastotavoitteet toteutuvat tai jäävät toteutumatta päätöksenteossa useimmiten sattumalta.

Siiloutuneisuus kertoo vahvaa viestiä myös avoimen vuorovaikutuksen puutteesta. Kaupunginhallituksen valmisteluvaiheessa ilmastoa ei ole keskustelutettu avoimesti ja ilmastovaikutusten arviointi on jätetty tekemättä. Jättämällä kompleksinen ilmastokysymys politiikkaprosessin ulkopuolelle, on ongelman määrittely laiminlyöty ja hyviä ratkaisuja löydetty vaikuttavan ilmastopolitiikan kannalta epäoleellisiin asioihin.

6 Johtopäätökset

Ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäävät konkreettisimmat päätökset tehdään lopulta paikallishallinnossa lähellä asukkaiden arkea. Kansallisten ja siten myös kansainvälisten tavoitteiden toteutuminen on pitkälti kiinni kuntien aktiivisuudesta. Suomalaisilla kunnilla on kiistatta merkittävä rooli kestävämmän yhteiskunnan rakentamisessa niin kansainvälisen politiikan muotoilijoina kuin innovatiivisina suunnannäyttäjinä. Kunnilla on lukemattomia keinoja hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua sen tuomiin haasteisiin. Kyse on sekä kuntaorganisaation sisäisistä toimintatavoista, että ulospäin välittyvästä ilmastojohtajuudesta. Tämä ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan kuntien on tehtävä tietoinen valinta ja pyrittävä tavoitteellisesti vastaamaan ilmastonmuutoksen haasteisiin.

Tutkielmani punaisena lankana on systeemiajattelu. Uskon, että yhteiskunnallisia rakenteita ja toimintatapoja ymmärtämällä voidaan rakentaa kestävämpää tulevaisuutta. Lähtökohtana on systeemien hyvä tuntemus. Tutkielmani keskiössä on kuntien poliittinen päätöksentekojärjestelmä, joka on eräänlainen yhteiskunnallinen systeemi. On kuitenkin ymmärrettävä, että se ei ole irrallaan muusta yhteiskunnasta ja sen toimintaan vaikuttavat jatkuvasti monet yhteiskunnalliset prosessit niin ulkopuolelta kuin sisältä käsin.

Miten ilmastonäkökulma integroidaan kunnan poliittiseen päätöksentekoon?

Ilmastonmuutoksen ollessa äärimmäisen kompleksinen ilmiö, on kunnassa hyväksyttävä ilmastonmuutokseen liittyvä epävarmuus ja ilmiön ymmärtämisen epätäydellisyys. Ainoastaan hyväksymällä päätöksentekoon liittyvät epävarmuustekijät voidaan kunnassa tehdä vaikuttavia ilmastotekoja ja toteuttaa vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa. Ilmiön täydellisen ymmärtämisen sijaan on oleellista pohtia eettisiä ja moraalisia arvoja, joihin paikallinen aluekehittäminen halutaan kytkeä. Vaikuttavan ilmastotyön kannalta vaarallisinta on ilmiön yksinkertaistaminen ja pilkkominen osiin. Tällöin huomio keskittyy herkästi epäoleellisiin asioihin ja väärän ongelman ratkaisemiseen.

Vaikuttava ilmastopolitiikka edellyttää kunnissa pitkäjänteisyyttä ja päämäärätietoisuutta. Strategisen ohjauksen on oltava toiminnan lähtökohta, johon myös poliittinen johto sitoutuu. Strategisen johtamisen rinnalle tarvitaan henkilöstön ja osaamisen johtamista, sillä asenteet ja motivaatio eivät siirry sellaisenaan strategiasta käyttäytymiseen. Ilman osaamisen kehittämistä ja tiedolla johtamista ei voida odottaa ilmastotavoitteiden toteutuvan kuin itsestään. Kyse on jatkuvista arkisista valinnoista ja päätöksistä kunnassa, jolloin ilmastoajattelun on läpileikattava kaikkea toimintaa.

Kysymys siitä miten ilmastonäkökulma integroidaan kunnan poliittiseen päätöksentekojärjestelmään käytännössä, on haastava. Se edellyttää ennen kaikkea yksilöiden ajatus- tapojen ja subjektiivisen arvomaailman muutosta. Ilman tätä organisaatiokulttuurin ja kunnan toimintatapojen muutos on käytännössä mahdotonta. Poliittisessa päätöksenteossa intuitiivisen ja subjektiivisiin ajattelumalleihin nojaavan nopean päätöksenteon rinnalle on otettava niin kutsuttu hidas eli tietoinen ajattelu. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että hyväksymme tulevaisuusorientoituneen ilmastonmuutoksen haasteet ja ymmärrämme sen putoavan helposti hallinnon erilaisiin siiloihin, koska ei ole olemassa hyviä intuitiivisia ratkaisuja ilmastokysymyksen ratkaisemiseksi.

Kunnan toiminnan kannalta ja päällekkäisen työn välttämiseksi kuntien hallinto on tyyppillisesti jaettu erilaisiin kokonaisuuksiin ja vastuualueisiin. Tämä siiloutuminen ja tarkasti määritellyt toimivalta-alueet vaikeuttavat ilmastonäkökulman saattamista poliittiseen päätöksentekoprosessiin, vaikka se selkeyttääkin kunnan arkipäiväistä toimintaa. Vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa ja arkipäivän ilmastotyötä ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä vain yhden hallinnonalan johdolla. Kunnan maantieteellisiin rajoihin takertuminen ei myöskään ole nykyäskäytännön mukaan modernia ilmastovastuuta, sillä kansainvälisen ilmastopuotesopimuksen mukaan kehittyneillä mailla on erityinen velvoite hillitä ilmastonmuutosta. Huomioimalla kulutukseen perustuvat päästöt, kunnat voisivat ratkaisevasti vaikuttaa muualla tuotettujen päästöjen vähentämiseen, mikä on oleellista ilmiölähtöisen ilmastoajattelun ja vaikuttavan ilmastopolitiikan toteuttamiseksi. Uskoakseni tässä

suunnanmuutoksessa tarvitaan kuitenkin ennen kaikkea kansainvälistä ja kansallista ohjausta, jotta yhteistyö kuntien välillä käynnistyy ja toimintatavoista saadaan yhtenäisiä.

Yksilöiden ajatusmallien ja arvomaailman muutos mahdollistaa ilmiölähtöisen ilmastoajattelun. Tällöin kunnassa on mahdollista tehdä vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa ja vastata ilmastonmuutoksen tuomiin todellisiin haasteisiin. Ilmiölähtöinen ajattelutapa myös esittäisi ilmastonäkökulman putoamisen hallinnon siiloihin. Pelkkiä hallinnon toimirajoja muuttamalla tuskin onnistutaan integroimaan ilmastoa osaksi päätöksentekoprosesseja. Pohdinta tuntuu kiertävän kehää: ilman muutosta ihmisten ajattelutavoissa, emme kykene vastaamaan ilmastonmuutoksen edellyttämiin vaatimuksiin.

Nykyisellään siiloutunut hallinto ja tarkat toimirajat johtavat helposti ilmastonäkökulman unohtumiseen. Nähdäkseni ilmaston integroiminen kunnan poliittiseen päätöksentekoprosessiin edellyttää, että päätöksentekojärjestelmä tunnetaan systeeminä. On ratkaisevaa ymmärtää, että ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää hallinta-ajatteluun perustuvaa lähestymistapaa. Kuntaorganisaatiossa ilmastonmuutoksen hallinta edellyttää vahvoista hallitsemiseen liittyvistä toimintatavoista luopumista ja verkostomaisen yhteistyön lisäämistä eri politiikka-alojen, toiminnan eri tasojen ja toimijoiden välillä. Hallintaajattelun vahvistaminen ja ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen ei kuitenkaan onnistu ilman systeemisiä muutoksia.

Tunnistamalla systeemissä sellaiset tilanteet, joissa todennäköisesti sorrutaan ajatteluvirheisiin ja nopeaan päättelyyn, voidaan tietoisesti kiinnittää huomiota näihin jatkossa. Siksi näen erityisen tärkeänä, että nykyisessä päätöksentekojärjestelmässä keskitytään kompleksisuuden hyväksymiseen ja hallinnon siilojen tunnistamiseen, jotta hyviä ratkaisuja onnistutaan tuottamaan oikein määriteltyihin ongelmiin.

Ilmastonäkökulman integroimiseksi päätöksentekoprosessiin tarvitaan tiedolla johtamisen keinoja. On kuitenkin kyseenalaista, miten ja minkälaista tietoa käytetään, jos päätöksentekoprosessissa mukana olevien toimijoiden arvot ja intressit ovat ristiriidassa. On

myös kestävyysajattelun vastaista asettaa ympäristö (ml. ilmasto) muiden kestäväen kehityksen ulottuvuuksien yläpuolelle. Mikäli tieto halutaan kytkeä systemaattiseksi osaksi päätöksentekoprosessia, pitää ilmasto- ja ympäristöulottuvuuden lisäksi huomioida myös taloudelliset ja sosiaaliset ulottuvuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ilmastoa ei voida arvottaa esimerkiksi koulutusta, terveydenhuoltoa, työllisyyttä tai yritysten elinvoimaisuutta korkeammalle.

Vaikuttava ilmastotyö on tulevaisuusorientoitunutta, mikä tekee käytännön ilmastopolitiikasta kunnissa vaikeaa. Koska tämän päivän ilmastotoimien vaikutuksia ei pystytä näkemään vielä lähivuosina, eikä vaikuttavista ilmastotoimista ole riittävästi kokemustietoa, on tietoa ja erilaisia skenaarioita hyödynnettävä päätöksenteon tukena. Ilman tietoa on käytännössä mahdotonta tehdä onnistuneita ja laadukkaita ilmastopäätöksiä, sillä tiedollinen epävarmuus altistaa päätöksentekoprosessin entistä voimakkaammalle sulkeutumiselle. Tiedon käyttö päätöksenteon tukena edellyttää osaamisen lisäksi myös ajankäyttöön liittyviä resursseja, jotta huomio ei vahingossa kiinnity epäoleellisiin asioihin.

Kunnanhallituksen käyttämällä valmisteluvallalla on kiistaton merkitys ilmastonäkökulman integroimisessa päätöksentekoprosessiin. Päätöksenteon valmisteluvaiheen tavoitteena on esittää realistisesti eri vaihtoehtoja, sekä arvioida niiden hyötyjä, haittoja, kustannuksia ja muita rajoitteita. Oleellisinta on tunnistaa valmisteltavan asian konteksti, jotta onnistutaan soveltamaan oikeaa tietoa ja välttämään vääriin perusteisiin nojaavilta päätöksiltä. Mikäli ilmasto jätetään valmisteluvaiheessa huomioimatta, on sitä vaikea, ellei jopa mahdotonta, saattaa päätöksentekoprosessiin myöhemmin.

Vaikuttavan ilmastopolitiikan toteuttamiseksi kuntien on muutettava omaa organisatiokulttuuriaan ja toimintatapojaan. Samanaikaisesti kuntien roolin on arveltu muuttuvan yhä enemmän asukastoiminnan alustaksi, jolloin asukkaista lähtevää toimeliaisuutta voidaan hyödyntää paremmin innovatiivisten ratkaisujen kehittämisessä. Ilmiölähtöisen ilmastoajattelun haasteena onkin sen läpileikkaavuus: ei käytännössä ole asiaa, johon ilmastonmuutos ei vaikuttaisi. Se edellyttää politiikkaprosessien avautumista, jossa

ilmastoulottuvuus saa myös argumentatiivista painoarvoa ja oman aseman politiikkaprosessien merkityskamppailussa. Ilmastonmuutoksen hallinta edellyttää siis ilmastopolitiikan olevan osa kaikkea yhteiskunnallista päätöksentekoa, eikä oma irrallinen politiikan alansa. Toisin sanoen ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäävät toimet eivät irrallisina riitä, jos hallinta-ajattelu puuttuu.

Miten ilmasto näkyy Helsingin valtuustoaloitteiden valmisteluvaiheessa?

Teoreettisen lähestymistavan rinnalla pidin tärkeänä soveltaa teoriaa ja ymmärtää ilmiötä käytännössä. Tapaustutkimus oli luonteva valinta, sillä Laineen ja muiden (2007, s. 199–201) mukaan tapaustutkimuksessa päämääränä on valitun tapauksen määrittely ja analysointi. Tapahtumien arviointia pidetään hyödyllisenä, sillä se edistää ihmisten arviointikykyä ja helpottaa ymmärtämään inhimillisen maailman tapahtumien kontingentin luonteen. Toisaalta tapaustutkimus myös auttaa käsittämään tulevaisuuden hallitsemattomuutta ja ennustamattomuutta. Tapaustutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää, miten Helsingin kaupunginhallitus valmistelee asioita, jotta olisi mahdollista käsittää miten ilmasto voitaisiin huomioida entistä paremmin poliittisessa päätöksentekoprosessissa.

Tapaustutkimuksen keskeiseksi taustakehikoksi nousi Helsingin kaupunkistrategia, joka ohjaa kaikkea kaupungin toimintaa ja näin ollen myös valtuustoaloitteiden valmistelua. Ilman ymmärrystä kaupungin tavoitteista olisi ollut mahdotonta arvioida käytännön toimintaa. Ilmastotavoitteiden suhteen Helsingin kaupunkistrategia näyttäytyy äärimmäisen kunnianhimoiselta. Lähtökohtaisesti tapaustutkimuksella oli siis mahdollisuudet nostaa esille hyviä käytäntöjä ja onnistumisia, tai lisätä ymmärrystä mahdollisista kehittämishaasteista.

Tapaustutkimuksen tuloksena voidaan todeta Helsingin kaupunginhallituksella olevan vahva näkemys siitä, että Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma on riittävä osoitus modernista ilmastovastuusta. Ilmastoaloitteita tarkastelemalla ymmärsimme

nopeasti, että mahdollisten ilmastovaikutusten arviointia tärkeämpää on perustella mitä kaikkea kaupungissa jo tehdään, riippumatta siitä ovatko nämä edes aloitteen kannalta relevantteja perusteluja. Tämä puolustustaktiikka on vakuuttava ja luo kompleksiselle ilmiölle varmasti kokemusta sen hallittavuudesta. Se on helppo ja nopea perustelukeino, vaikka ei vastaakaan esitettyyn asiaan. Missään tapauksessa se ei kuitenkaan ole kaupunkistrategian mukaista pragmaattista, ketterää tai modernia toimintaa ilmastonmuutokseen vastaamiseksi. Se kuitenkin osaltaan viittaa myös siihen, että kaupunginhallituksella on vähintään hyvä kokonaiskuva kaupungin nykyisistä ilmastotoimista, vaikka niitä ei asetetakaan laajempaan yhteyteen.

Tapaustutkimuksen perusteella ilmastotietoa ei käytetä aloitteiden valmisteluvaiheessa. Tämä johtaa käytännössä siihen, että ilmasto putoaa hallinnon siiloihin ja näkökulma on pakko unohtaa. Ilman tietoa on mahdotonta arvioida saavutettavia ilmastovaikutuksia. Ilmaston ollessa 'ei kenenkään vastuulla', asiasta on myös mahdotonta osoittaa sormella ketään. Katseeni kääntyy kuitenkin varovasti Helsingin kaupunginhallituksen suuntaan, sillä lain mukaan "*kunnanhallituksen tulee vastata valtuuston päätösten valmistelusta*" (Kuntalaki 410/2015).

Tulosten perusteella ilmastotietoa ja ilmastovaikutusten arviointia merkittävämpää on puolustautumisen lisäksi taloudellisten vaikutusten arviointi. Huolestuttavaa on se, että ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia ei ymmärretä pitkällä aikavälillä ja vain tämän päivän taloudelliset vaikutukset kiinnostavat. Tätä kuvaa erinomaisesti aloite 1, jossa tämän päivän ilmastoratkaisujen sijaan pidettiin järkevänä odottaa teknologioiden kehittymistä. Odottelu ilmastotekojen suhteen käy meille kuitenkin tulevaisuudessa vielä erittäin kalliiksi. Tulosten perusteella taloudellisia vaikutuksia arvioidaan vain tämänhetkisen taloudellisen tilanteen ja budjetin perusteella.

Ilmastoaloitteiden valmisteluvaiheessa useasti mainittu Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma on tärkeä osa ilmiölähtöisen ilmastoajattelun integroimista Helsingin kaupunkiorganisaatioon. Toimenpideohjelman orjallisen noudattamisen sijaan

ilmastoajattelu tulisi kuitenkin saattaa jokapäiväistä toimintaa ohjaavaksi tietoiseksi valinnaksi. Kyse on ilmastopolitiikan valtavirtaistamisesta. Helsingissä horisontaalinen valtavirtaistaminen näyttää käynnistyneen hyvin Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelman myötä. Sen sijaan ilmastopolitiikan vertikaalisessa valtavirtaistamisessa lienee vielä kehitettävää. Vaikea kysymys piilee siinä, miten poliittisen johdon asenteita, ajattelumalleja ja käyttäytymistä muutetaan.

Mistä tapaustutkimuksen ilmiössä oikeastaan on kyse? Helsingissä ilmastopolitiikan valtavirtaistamisen tarpeellisuudesta näyttää vallitsevan laaja yhteisymmärrys. Strateginen ilmastojohtaminen näyttää edistykselliseltä ja kunnianhimoiselta, mutta käytännön toiminta rakoilee. Voimme palata johtamisen perusteisiin. Strateginen johtaminen tarvitsee onnistuakseen hyvää henkilöstöjohtamista ja osaamisen johtamista. Ilman jatkuvaa, avointa ja ihmettelevää keskustelua strategisista tavoitteista, on henkilöstön mahdollonta omaksua strategiaa ohjaamaan päivittäistä toimintaa. Pöytälaatikkoon kätkeyty tai sähköpostin syövereihin hautautunut strategia ei iskostu asenteisiin ja käyttäytymiseen itsestään. Vaikka henkilöstöjohtamisen vastuu valuu johdon eri tasoille aina lähiesimiestasolle asti, on kaupungin poliittisen johdon näytettävä vakuuttavasti ja johdonmukaisesti esimerkkiä – edustavathan he näkyvimmin kaupunkia ja käyttävät kaupungin puhevaltaa. Tempoilu ja ristiriitaisuus ilmastotavoitteiden toteuttamisen suhteen pitää kitkeä pois.

Toisaalta voidaan kyseenalaistaa, onko ilmastonmuutos oikeastaan edes politisoitunut Helsingissä. Pelkkää kaupunkistrategiaa tarkastelemalla viesti on vahva: Helsinki ottaa ilmastonmuutoksen vakavasti ja myös kansainvälisen toiminnan kärkenä on ilmastonmuutoksen torjunta. Tapaustutkimuksen tulosten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että ilmastoulottuvuus jää käytännön päätöksenteossa politiikkaprosessin ulkopuolelle. Ilmiölähtöinen ilmastoajattelu ei siis toteudu edes silloin, kun käsiteltävänä on ilmastoaiheinen asia. Kyse lienee tietoisesta ajattelun puutteesta intuitiivisen päätöksentekotavan vallitessa. Vaikuttaa hyvin epätodennäköiseltä, että ilmasto huomioitaisiin myöskään muissa kaupunginhallituksen valmistelemissa valtuustoaloitteissa tai muissa

asioissa. On mahdollista, että ilmastolla ei ole lainkaan argumentatiivista painoarvoa Helsingin poliittisessa päätöksenteossa. Väite on kuitenkin liian raskas esitettäväksi sellaiseen, sillä se edellyttäisi kaupunginhallituksen toiminnan tarkastelua huomattavasti laajemmassa mittakaavassa.

Tapaustutkimuksen yhteenvedona totean, että ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen Helsingin kaupunkiorganisaatiossa on vielä kesken. Organisaatiokulttuuri ja toimintatavat muuttuvat hitaasti, mutta prosessi on kuitenkin jo käynnistynyt. Oleellista on ymmärtää, että ilmastonäkökulman saattaminen kaupungin kaikkeen toimintaan tarvitsee jatkuvasti työtä ja jatkuvia valintoja kaikessa kaupungin arkisessa toiminnassa. Ilmastovastuuta ei voida sysätä vain kaupungin ympäristöhallinnon vastuulle, eikä pelkkä strategiassa julistautuminen tai toimenpideohjelmat irrallisina riitä moderniin ilmastovastuunkantamiseen ja vaikuttavan ilmastopolitiikan toteuttamiseen.

Loppupäätelmät

Tutkielmani mukailee postmodernistista tieteellistä asennetta, jossa pyrin ymmärtämään konkreettisia ja erilaisia elämänmuotoja. Tämän kaltaisen lähestymistavan on pelätty kiinnittävän huomiota epäoleellisiin asioihin. Se on saanut kritiikkiä erityisesti siitä, että ainutkertaisuuden tarkastelemisen ei uskota vievän yhteiskuntaa mihinkään suuntaan. Toisaalta se kuitenkin tarjoaa mahdollisuuden kehittää yhteiskuntaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa tieteen soveltaminen auttaa myöhemmin jotain yhteiskunnallista ryhmää edistämään asiaansa. (Häkli, 1999, s. 190-191.)

Ilmastonmuutoksen hallinta ja ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen kuntaorganisaatioissa edellyttää ilmastopolitiikan ja tieteen välisen yhteyden vahvistamista. Tulkintani mukaan ilmastonäkökulma sivuutetaan kuntien poliittisessa päätöksenteossa herkästi. Ilmiölähtöinen ilmastoajattelu vaatisi kunnianhimoisen ilmastopoliittisen ohjauksen lisäksi nykyistä enemmän resursseja, aikaa, osaamista, yhteistyötä ja siilorajojen

tunnistamista päätöksenteossa. Mikäli ilmasto ei onnistuta ottamaan osaksi julkisten toimijoiden päätöksentekoprosesseja, voivat yhteiskunnalliset seuraukset käydä tulevaisuudessa ihmiskunnalle kalliiksi.

Tapaustutkimuksen tulokset eivät ole yllättäviä. Ympäristö- ja ilmastoulettavuus on tyyppillisesti helposti sivuutettavissa päätöksenteossa. Yllättävänä voidaan pitää sitä, että sama ilmiö on havaittu jo 2000-luvun alussa, kun Kerkkäsen (2010) tutkimuksessa ilmastotavoitteiden todettiin toteutuvan sattumalta ilmaston argumentatiivisen painoarvon puuttuessa. Onko siis 20 vuoden aikana tapahtunut asiassa mitään kehitystä? Sitä on mahdotonta arvioida vain tämän tutkimuksen tulosten perusteella. Uutena ilmiönä voidaan pitää sitä, miten IPCC:n (2018) raportin ja muun ilmastotietouden lisääntyessä kiinnostus ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäävistä tavoitteista ja toimista on kuitenkin lisääntynyt. Käytännössä ilmastonmuutos näkyy vahvasti niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimijoiden strategioissa. Siitä huolimatta ilmastonmuutoksen aiheuttamia paikallisia vaikutuksia ei kuitenkaan kyetä arvioimaan tai perustelemaan vakuuttavasti.

Tapaustutkimuksen voi katsoa tuovan Helsingin kaupungille lisäarvoa erityisesti lisääntyvän ymmärryksen myötä. Ymmärtämällä poliittisen päätöksenteon systeemiä ja erityisesti kaupunginhallituksen käyttämän valmisteluvallan roolia systeemissä, voidaan toiminnan dynamiikkaa ja ilmaston osuutta tässä kontekstissa ymmärtää paremmin. Myöntämällä tiedolla johtamisen hyödyllisyys ja tunnistamalla siihen liittyvät puutteelliset toimintatavat, voidaan ongelmaan puuttua. Saattamalla ilmasto osaksi päätöksentekoprosessia, voidaan toteuttaa aidosti vaikuttavaa ilmastopolitiikkaa. Toimeksiannon mukainen tavoite selvittää Helsingin ilmastokonflikteja on mielestäni täyttynyt, sillä kyse on merkittävästä konfliktista strategisten julkilausumien ja käytännön toiminnan välillä. Aihe on kuitenkin valtavan laaja ja näin ollen tutkimuskohteita riittää tarkasteltavaksi myös jatkossa.

Tuloksista voidaan oppia myös muissa suomalaisissa kaupungeissa ja kunnissa, sillä parhaimmillaan ne kuvaavat laajempaa ilmiötä: ilmastonmuutoksen edellyttämää ilmiöläh- töistä hallintatapaa ja siihen liittyviä systeemiä haasteita. Tulokset eivät kuitenkaan ole suoraan yleistettävissä muualle, sillä oletettavasti päätöksentekoprosessissa mukana olevien henkilöiden subjektiiviset mentaalimallit ohjaavat varsin voimakkaasti toimintaa Helsingissä. Taulukkoon 1 on koottu yhteenvedonomaaisesti tutkielman keskeisimmät ha- vainnot.

Taulukko 1. Yhteenveto tutkielman tuloksista

SYSTEEMISYYS ILMASTONMUUTOKSEN HALLINNASSA	ILMASTO KUNNAN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESS ISSA	TAPAUSTUTKIMUS HELSINGISTÄ
Ongelman tunnistaminen	Kuntastrategia, toimenpideohjelmat	Helsingin kaupunkistrategia, Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma
Ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen	Horisontaaliset ja vertikaaliset toimet, kokonaiskuvan hallinta	Horisontaalinen valtavirtaistaminen käynnistynyt Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelmalla. Vertikaalisessa valtavirtaistamisessa parannettavaa
Ilmaston politisoituminen	Politiikkaprosessien avautuminen ilmastonäkökulmalle	Politiikkaprosessit pysyvät suljettuina
Ilmiölähtöisyys	Hallinnon siilojen tunnistaminen, ilmaston kytkeytyneisyys eri politiikkasektoreihin	Ilmasto putoaa hallinnon siiloihin, vastuu ilmastojohtajuudesta organisaation sivussa
Vuorovaikutteisuus	Toimijoiden verkostomainen yhteistyö, asioiden keskusteluttaminen	Ilmasto on ympäristötoimialan vastuulla, ei vuorovaikutusta toimijoiden välillä
Tiedon käyttö	Kontekstien tunnistaminen ja oikean tiedon soveltaminen	Ilmastotietoa ei käytetä, eikä ilmastovaikutuksia arvioida

Vaikka tutkielmani näkökulma on kuntaorganisaatiokeskeinen ja korostaa paikallisia mahdollisuuksia vaikuttaa paikalliseen kehitykseen, ei ulkopuolisten tekijöiden osuutta voida sivuuttaa. Tutkielman kytkös yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kansainvälisiin sopimuksiin, lainsäädäntöön, luonnonvaraolosuhteisiin tai muihin ulkoisiin riippuvuuksiin on kiistaton. Samalla on ymmärrettävä aluekehityksen polkuriippuvainen tapahtumaketju, mikä tarkoittaa aluekehittämisen sisältävän tiedostettujen valintojen lisäksi useita tarkoituksettomia sattumia. Oman lisänsä tuo verkostomainen yhteistyö, jossa useampi toimija puuttuu arvojensa määrittelemistä lähtökohdistaan paikallisen kehityksen kulkuun.

Tapaustutkimus onkin rajallinen kuvaus ilmastosta osana Helsingin poliittista päätöksentekoprosessia ja erityisesti ilmastoulottuvuudesta asioiden valmisteluvaiheessa. Tuloksista voidaan tulkita jossain määrin Helsingin kaupunginhallituksen yleistä suhtautumista ilmastoon ja arvioida onko ilmastonmuutos todennäköisesti huomioitu myös muiden asioiden valmistelussa. Tutkimukseni toivottavasti herättää miettimään, onko ilmastolla argumentatiivista painoarvoa vielä tänä päivänäkään. Jos edes ilmastoaiheisissa aloitteissa ei arvioida ilmastovaikutuksia, kuinka todennäköistä on, että ne huomioidaan Helsingin kaupunginhallituksen käsittelemissä muiden asioiden valmistelussa? Samalla voidaan pohtia, miten todennäköisesti ilmasto huomioidaan kaupunginhallituksen valvoessa kunnan etua, edustaessaan kuntaa tai käyttäessään kunnan puhevaltaa.

Tapaustutkimuksen tutkimuskysymykseen vastaamisen näkökulmasta pidän laadullista politiikka-analyysia lähestymistapana onnistuneena valintana. On kuitenkin ymmärrettävä, että systeemiajattelun mukaisesti kunnan poliittista päätöksentekoprosessia ei voida pilkkoa osiin tai irrottaa sen kontekstista. On siis väistämätöntä, että joitain ulottuvuuksia on jäänyt tutkimuksessa vähemmälle huomiolle. Olen kuitenkin pyrkinyt ymmärtämään aidosti kompleksisen verkoston rakenteita ja asioiden välisiä suhteita, sekä tunnistanut Helsingin tapauksessa systeemiin vaikuttamisen keskeisiä vipupisteitä.

Tapaustutkimuksen myötä Helsingissä voidaan paremmin ymmärtää poliittisen päätöksentekojärjestelmän luonnetta ja minkälaisia haasteita se asettaa vaikuttavan

ilmastotyön toteuttamiselle Helsingissä. Muutoksen aikaansaamiseksi pidän tärkeänä, että tapaustutkimuksen tuloksista käydään keskustelua Helsingin kaupungissa. Tutkimukseni tuloksista on vähintään viestittävä tehokkaasti kaupunkiorganisaation sisällä, ja oma roolini on tässä avainasemassa. Olemalla aktiivisesti osana Helsingin kaupungin yhteistyöverkoston uskon, että tutkimuksestani voi olla aidosti hyötyä vaikuttavamman ilmastopolitiikan toteuttamiseksi Helsingissä.

Systeemiajattelun näkökulmasta on mielenkiintoista tarkastella kuntien poliittisen päätöksentekojärjestelmän kykyä systeeminä vastata ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin. Tutkimuskysymyksiäni ja niiden tulosten perusteella jään pohtimaan, onko kuntien poliittinen päätöksentekojärjestelmä nykyisellään kykenemätön toteuttamaan vaikuttavia ilmastotoimia. Ehkä kuntien poliittinen päätöksentekojärjestelmä on liian yksinkertaistettu, eikä siis riittävän kompleksinen vastaamaan kompleksiseen ilmastokysymykseen. Toisaalta ilmastonmuutoksen hallinnan tulisi jo lähtökohtaisesti perustua julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä tapahtuvaan toimintaan, jossa eri politiikka-alat, toiminnan tasot ja toimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Oman lisähaasteensa kuntien ilmastopolitiikkaan tuo neljän vuoden välein kunnallisvaalit ja vaihtuva poliittinen johto. Vaihtuvuus luo epävarmuutta tulevista linjauksista, eikä varsinaisesti kannusta pitkäjänteiseen ja tulevaisuusorientoituneeseen ilmastotyöhön. Erityisen haasteelliselta näyttää tilanne, jossa poliittinen johto suhtautuu asetettuihin ilmastotavoitteisiin köykäisesti, mikä lisää entisestään epävarmuutta koko kaupunkiorganisaatioon. Mikäli poliittisen johdon sitoutuminen rakoilee, ei voida odottaa virkamiesjohdolta ja muiltakaan organisaation toimijoilta sitoutumista.

Tätä kunnan poliittisen päätöksentekojärjestelmän kykenemättömyyttä vastata ilmastonmuutokseen tukee Niemelän (2017) ja Rämön (2017) väite siitä, että tulevaisuuden kunnassa edustuksellinen demokratia ei enää riitä päätöksentekoon. Tarkasteltaessa kunnan poliittista päätöksentekojärjestelmää systeeminä, voidaan valtuustoaloitteet nähdä eräänlaisena systeemin palautejärjestelmänä: demokraattisesti valitut

valtuutetut tuovat kaupunkilaisten näkemyksiä ja huolenaiheita politiikkaprosesseihin. Ilmastoaloitteet edustavat siis kaupunkilaisia ja mahdollistavat kaupungin erilaisten systeemien kehittämisen politiikkaprosesseja avaamalla. Tämänkaltainen palautejärjestelmä ja kollektiivisen älykkyyden hyödyntäminen päätöksenteossa ei kuitenkaan voi toimia, jos politiikkaprosessit pysyvät suljettuna, ja kunnan ilmastojohtaminen ei perustu yhteistyöhön ja jatkuvaan vuorovaikutukseen. Jatkotutkimusaiheena olisi mielenkiintoista tarkastella, mikä kunnan poliittisen johdon ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän rooli oikeastaan tulisi olla ilmastonmuutoksen hallinnassa.

Lähteet

Airaksinen, J. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 170–187). Helsinki: Kuntaliitto.

Aloite 1: Aloite kivihiilestä luopumiseksi Salmisaaren voimalassa (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-000644/kvsto-2018-11/>

Aloite 2: Aloite hiihtokauden pidentämiseksi Paloheinässä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-001999/kvsto-2018-19/>

Aloite 3: Aloite kiertotalouden ja ilmastotietouden nostamisesta Helsingissä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-004924/kvsto-2019-1/>

Aloite 4: Aloite liha- ja maitotuotteiden kulutuksen puolittamiseksi vuoteen 2025 mennessä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-006850/kvsto-2019-15/>

Aloite 5: Aloite biomassalle laadittavista kestävyyskriteereistä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-007172/kvsto-2019-3/>

Aloite 6: Aloite Kruunusiltojen avaamisesta yöaikaan takseille ja sähköbusseille (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-009101/>

Aloite 7: Aloite lentomatkustamisesta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-009594/kvsto-2019-4/>

Aloite 8: Aloite Itämeren pelastusohjelmasta Helsinkiin (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-009590/kvsto-2019-3/>

Aloite 9: Aloite kestävän hyvinvoinnin mittaamisen selvittämisestä (2018).
<https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-010108/kvsto-2018-22/>

Aloite 10: Aloite 'Pysäytä ilmastonmuutos' -kampanjan käynnistämisestä Helsingissä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-010589/>

Aloite 11: Aloite terveyttä edistävän luonnon monimuotoisuuden lisäämisestä kaupunkiympäristössä (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-011137/kvsto-2019-10/>

Aloite 12: Aloite koskien ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottoa päätöksenteossa (2018). <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-011681/kvsto-2019-10/>

Bedsworth, L. W. & Hanak, E. (2013). Climate policy at local level: Insights from California. *Global Environmental Change*, 23(3), 664–677. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1016/j.gloenvcha.2013.02.004>

Carr, P. H. (2018). What is climate change doing to us and for us? *Zygon*, 53(2), 443–461. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/zygo.12410>

Colchester, J. (2019). Viheliäisten ongelmien ratkaiseminen systeemiajattelulla. Noudettu 2020-2-10 osoitteesta <https://www.sitra.fi/blogit/viheliaiset-ongelmat-systeemiajattelu>

Doust, M., Jamieson, M., Wang, M. & Miclea, C. (2018). Consumption-based GHG Emissions of C40 Cities. Noudettu 2020-2-10 osoitteesta <https://www.c40.org/researches/consumption-based-emissions>

European Commission (2019). The European Green Deal. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

Froese, R. & Schilling, J. (2019). The Nexus of Climate Change, Land Use and Conflicts. *Current Climate Change Reports* 5(1), 24-35. <https://doi.org/10.1007/s40641-019-00122-1>

Harisalo, R. (2017). Puhevalta poliittisessa päätöksenteossa: Valtuustojen toiminnan kehittäminen. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 490–500). Helsinki: Kuntaliitto.

Helsingin ilmastoteot (2020). <https://helsinginilmastoteot.fi/>

Helsingin kaupunginhallitus (48/2018). Pöytäkirja 10.12.2018. <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-003594/khs-2018-48/>

Helsingin kaupunki (2017). Maailman toimivin kaupunki: Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. Noudettu 2020-2-10 osoitteesta <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>

Helsingin kaupunki (2018). Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma. Noudettu 2019-10-23 osoitteesta <https://www.hel.fi/static/liitteet/kaupunkiymparisto/julkaisut/julkaisut/HNH-2035-toimenpideohjelma.pdf>

Helsingin kaupunki (2019). Helsingin kaupungin hallintosääntö. Noudettu 2020-2-10 osoitteesta <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/saannot/hgin-hallintosaanto-2019-10-09.pdf>

Helsingin kaupunki (2020). Helsingin pormestarit. Noudettu 2020-2-10 osoitteesta <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/pormestarit>

Häikiö, L. & Leino, H. (2014). *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9560-1>

Häkli, J. (1999). *Meta Hodos: Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino.

Ilmastobarometri (2019). *Ilmastobarometri2019-data (excel)*. Noudettu 2019-10-11 osoitteesta [https://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Tiedotteet_2019/Ilmastobarometri_2019_Suomalaiset_haluav\(49670\)](https://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Tiedotteet_2019/Ilmastobarometri_2019_Suomalaiset_haluav(49670))

Ilmastolaki (609/2015). Noudettu 2019-10-11 Edita Publishing Oy:n osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150609>

Ilmastovahti (2020). *Helsingin ilmastovahti*. <https://ilmastovahti.hel.fi/>

IPCC (2018). *Global Warming of 1.5 °C*. Noudettu 2019-10-30 osoitteesta <https://www.ipcc.ch/sr15/>

Jalonen, H. (2015). *Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit*. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (Toim.), *Tiedolla johtaminen* (s. 40–68). Tampere: Tampere University Press.

Jäntti, A. (2017). *Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä*. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 56–68). Helsinki: Kuntaliitto.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux cop.

- Katajamäki, H. (2011). Mitä on aluekehittäminen? Blogissa Aluekehityksen arki. Noudettu 2019-10-30 osoitteesta https://www.univaasa.fi/fi/blogs/expert/aluekehityksen_arki/mita_on_aluekehittaminen
- Kaupunkiympäristölautakunta (5/2019). Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle valtuutettu Terhi Peltokorven ym. valtuustoaloitteesta koskien ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottamista päätöksenteossa. 26.2.2019. <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2018-011681/kylk-2019-5/>
- Kerkkänen, A. (2010). Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8207-6>
- Kuntalaki (410/2015). Noudettu Edita Publishing Oy:n osoitteesta 2019-10-30 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitinen, I., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2017). Älykäs kunta. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 252–264). Helsinki: Kuntaliitto.
- Larrabee, D. (2018). Climate Change and Conflicting Future Visions. *Zygon*, 53(2), 515–544. <https://doi.org/10.1111/zygo.12399>
- Lehtinen, S. (2018). Uskalla ajatella yhdessä. Parempiin päätöksiin moniulotteisessa tietoympäristössä. Noudettu 2019-10-30 osoitteesta <https://media.sitra.fi/2018/11/02141243/uskalla-ajatella-yhdessa.pdf>

- Lehtonen, A. (2016). Ilmastonmuutos haastaa ajattelemaan toisin. Noudettu 2019-10-30 osoitteesta <https://www.sitra.fi/blogit/valtakunnallinen-oppimiskokonaisuus-ilmastokoulutus-ja-ilmastonmuutoksen-perusteet/>
- Leisti, T. (2019). From qualia to quality ratings : Subjective experience, conscious thought, and how decisions are explained [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-5339-5>
- Lindell, Ollila, Vartiainen (2014). Teoksessa Lehto, K. (toim.), *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon* (86–100). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-581-7>:
- Markard, J., Raven, R. & Truffer, B. (2012). Sustainability transition: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41(6), 955–967. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.013>
- Meadows, D. (2015). *Thinking in Systems: A Primer*. London: Earthscan.
- Melanen, M. & Mickwitz, P. (2011). Ilmastonäkökulma kaikkiin päätöksiin: Ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen. Teoksessa Virtanen, L. & Rohweder, L. (Toim.), *Ilmastonmuutos käytännössä: Hillinnän ja sopeutumisen keinoja* (s. 145–161). Helsinki: Gaudeamus.
- Merenheimo, T., Elolahti, A., Orivuori, S. & Saari, E. (2020). Ilmastojohtamisen reseptikirja. Noudettu 2020-3-20 osoitteesta https://www.motiva.fi/files/16871/Motiva_Kuntien_ilmastojohtamisen_reseptikirja.pdf
- Niemelä, J. (2017). Kaupungit kestävän kehityksen moottoreina. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 206–220). Helsinki: Kuntaliitto.

- Nordås, R. & Gleditsch, N. P. (2007). Climate change and conflict. *Political Geography*, 26(6), 627–638. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.06.003>
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (2012). *Politiikan perusteet*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Pantsar, M. & Keronen, J. (2019). *Tienhaarassa: Johtajuus ilmastonmuutoksen aikakaudella*. Jyväskylä: Docendo.
- Raisio, H. Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Noudettu 2019-12-10 osoitteesta <https://media.sitra.fi/2018/11/26102309/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma.pdf>
- Rämö, H. (2017). Millaisin askelmerkein uuteen kuntaan? Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (Toim.), *Tulevaisuuden kunta* (s. 152–160). Helsinki: Kuntaliitto.
- Salonen, A. O. (2010). *Kestävä kehitys globaalin ajan hyvinvointiyhteiskunnan haasteena* [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-6535-4>
- Sosiaali- ja terveyslautakunta (2019). Helsingin kaupunki, pöytäkirja 21.05.2019. Noudettu 2019-10-11 osoitteesta https://www.hel.fi/static/public/hela/Sosiaali_ja_terveyslautakunta/Suomi/Paatos/2019/Sote_2019-05-21_Sotelk_10_Pk/F1A25931-5117-C7B5-877B-6AE4ECC00000/Sosiaali_ja_terveyslautakunta_poytakirja_21052019.pdf
- Sotarauta, M. (2015). Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa ja peruskäsitteet. Teoksessa Karppi, I. (toim.), *Governance: Hallinnan uusia ulottuvuuksia* (s. 215–230). Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <http://www.uta.fi/yky/pori/opiskelukaytan-notjaohjeet/Governance.pdf>

Sun, J. & Kaizhong, Y. (2016). The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation. *Sustainability*, 8(12). https://www.researchgate.net/publication/312311496_The_Wicked_Problem_of_Climate_Change_A_New_Approach_Based_on_Social_Mess_and_Fragmentation

SYKE (2019). Suunnitelma työkalun kehittämisestä ilmasto-ohjelmien monipuoliseen vaikutusarviointiin (KILTOVA-projekti). Noudettu 2019-12-10 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntamarkkinat%2011.9.2019_Ilmasto-ohjelmien%20arviinnista_Nissinen_.pdf

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Kestävän kasvun agenda. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-366-5>

United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). Noudettu 2019-10-11 osoitteesta https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

Virtanen, A. (2011a). Mitä ilmastonmuutos merkitsee ja mitä tulisi tehdä? Teoksessa Virtanen, L. & Rohweder, L. (Toim.), *Ilmastonmuutos käytännössä: Hillinnän ja sopeutumisen keinoja* (s. 19–42). Helsinki: Gaudeamus.

Virtanen, A. (2011b). Kunnat ilmastovastuun kantajina. Teoksessa Virtanen, L. & Rohweder, L. (Toim.), *Ilmastonmuutos käytännössä: Hillinnän ja sopeutumisen keinoja* (s. 241–294). Helsinki: Gaudeamus.

Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (Toim.), *Tiedolla johtaminen* (s. 9–26). Tampere: Tampere University Press.

Ympäristöministeriö (2018). Ilmastonmuutoksen hillitseminen. Noudettu 2019-10-23 osoitteesta https://www.ymparisto.fi/FI-Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastonmuutoksen_hillitseminen

Liitteet

Liite 1. Ilmastoaloitteet

- **Aloite 1:** Aloite kivihiilestä luopumiseksi Salmisaaren voimalassa 7.1.2018
- **Aloite 2:** Aloite hiihtokauden pidentämiseksi Paloheinässä 14.2.2018
- **Aloite 3:** Aloite kiertotalouden ja ilmastotietouden nostamisesta Helsingissä 25.4.2018
- **Aloite 4:** Aloite liha- ja maitotuotteiden kulutuksen puolittamiseksi vuoteen 2025 mennessä 13.6.2018
- **Aloite 5:** Aloite biomassalle laadittavista kestävyyskriteereistä 20.6.2018
- **Aloite 6:** Aloite Kruunusiltojen avaamisesta yöaikaan takseille ja sähköbusseille 29.8.2018
- **Aloite 7:** Aloite lentomatkestamisesta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi 12.9.2018
- **Aloite 8:** Aloite Itämeren pelastusohjelmasta Helsinkiin 12.9.2018
- **Aloite 9:** Aloite kestävän hyvinvoinnin mittaamisen selvittämisestä 26.9.2018
- **Aloite 10:** Aloite 'Pysäytä ilmastonmuutos' -kampanjan käynnistämisestä Helsingissä 10.10.2018
- **Aloite 11:** Aloite terveyttä edistävän luonnon monimuotoisuuden lisäämisestä kaupunkiympäristössä 24.10.2018
- **Aloite 12:** Aloite koskien ilmastovaikutusten arvioinnin käyttöönottoa päätöksenteossa 7.11.2018