



ANU
KERKKÄNEN

Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka

Kansainvälisen ilmastokysymyksen
haltuunotto Suomessa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa 1097, Kanslerinrinne 1, Tampere,
12. päivänä marraskuuta 2010 klo 12.

TAMPEREEN YLIOPISTO



TAMPEREEN
YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. 040 190 9800
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Taitto
Marita Alanko

Acta Universitatis Tamperensis 1549
ISBN 978-951-44-8206-9 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 995
ISBN 978-951-44-8207-6 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2010

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	17
1.1. Kansainvälisten ympäristöongelmien hallinta	17
1.2. Tutkimusongelma	21
1.3. Tutkimuksen rakenne	23
2. Ilmastopolitiikan historia ja kehitys	25
2.1. Antropogeeninen ilmastonmuutos: tieteellinen ja poliittinen herääminen	25
2.2. Kansainvälinen ilmastopolitiikka	27
2.2.1. Kansainvälinen ilmastoprosessi	27
2.2.2. Euroopan unionin ilmastopolitiikka	33
2.2.3. Paikallishallinnon toimijoiden kansainväliset yhteistyöverkostot	37
2.3. Suomen ilmastopolitiikka	40
2.3.1. Kansallinen ilmastopolitiikka 90-luvulla	40
2.3.2. Ilmastostrategioiden aika	43
3. Suomen ilmastopolitiikan kontekstit	48
3.1. Suomen energiatalous ja -politiikka	48
3.1.1. Energian kulutus ja tuotanto	49
3.1.2. Energia-alan julkinen ohjaus	50
3.1.3. Ydinvoimahankkeet	55
3.1.4. Energiapolitiikan valtasuhteet	59
3.2. Kuntatason ympäristöpolitiikka Suomessa	63
3.2.1. Kunnallinen ympäristösuunnittelu	64
3.2.2. Ympäristöpolitiikan toteutuminen kunnissa	66
3.2.3. Kuntien ilmastokampanja	70
4. Analyysien toteutus ja aineistot	72
4.1. Poliittisten käytäntöjen näkökulma	72
4.2. Kolme osatutkimusta	75
4.2.1. Ensimmäinen osatutkimus: Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian käsittely julkisuudessa	75
4.2.2. Toinen osatutkimus: Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelu	78

4.2.3. Kolmas osatutkimus: Ilmastokysymyksen haltuunotto Suomen kunnissa – tutkimuskohteena Suomen Kuntaliiton koordinoima kuntien ilmastokampanja	81
5. Teoreettiset valinnat	83
5.1. Poliitiikan ulottuvuudet ja politisoituminen	83
5.2. Tulkintakehykset	86
5.3. Poliittisen toiminnan paikat ja poliittinen toimijuus	88
5.4. Poliitiikan ehdot	90
5.5. Suunnittelun rooli	94
5.6. Tieto ja asiantuntijuus	98
6. Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian käsittely julkisuudessa	102
6.1. Keskustelun kuvaus	102
6.2. Ensimmäinen ajanjakso: Keskustelu ilmastostrategiasta	113
6.2.1. Toimijat ja teemat	113
6.2.2. Argumentit	116
6.3. Toinen ajanjakso: Ilmastostrategia argumenttina ydinvoimakeskustelussa	123
6.3.1. Toimijat ja teemat	123
6.3.2. Argumentit	127
6.4. Yhteenveto	136
6.5. Ilmastokeskustelun kulttuuriset ehdot	139
7. Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelu	144
7.1. Ilmastostrategian laadintaprosessi	144
7.1.1. Organisointi ja eteneminen	144
7.1.2. Laadinnan haasteet hallinnolle	146
7.2. Virkamiesten ja muiden toimijoiden yhteistyö	149
7.2.1. Ministerit ja virkamiehet	149
7.2.2. Kustannuslaskelmien laatijat ja virkamiehet	151
7.3. Ministeriöiden tehtävät ja sektoriohjelmien laadintatavat	155
7.4. Virkamiesten ilmastopolitiikkaa koskevat tulkinnat	159
7.4.1. Ilmastopolitiikan merkitys Suomelle	160
7.4.2. Päästövähennyskeinot	162
7.4.3. Ilmastostrategian valmistelun avoimuus	165
7.4.4. Ilmastostrategian sisältö	168
7.5. Virkamiesten yhteistyö	172
7.5.1. Yhteistyön tyyli	172
7.5.2. Yhteistyön tausta	174
7.6. Yhteenveto	176

8. Ilmastokysymyksen haltuunotto Suomen kunnissa – tutkimuskohteena Suomen Kuntaliiton koordinoima kuntien ilmastokampanja	180
8.1. Ilmastokampanja ja kunnat	180
8.1.1. Ilmastokampanjan toteutustavat kunnissa	180
8.1.2. Ilmastokampanjan merkitys kunnille	182
8.2. Miksi laatia kunnan oma päästövähennyssuunnitelma?	184
8.3. Päästövähennyskeinot	187
8.3.1. Energiantuotanto	187
8.3.2. Maankäyttö	189
8.3.3. Energiansäästö	192
8.4. Toimijasuhteet ilmastopolitiikan toteuttamisessa	193
8.4.1. Viranomaisten yhteistyö	193
8.4.2. Poliittisten toimijoiden ja tavallisten kuntalaisten suhtautuminen	196
8.4.3. Yritysten suhtautuminen	198
8.5. Ilmastotavoitteiden toteutuksen haasteet kunnissa	199
8.5.1. Resurssipula	200
8.5.2. Ilmastokysymyksen epämääräisyys	204
8.5.3. Toimivaltakysymykset	205
8.6. Ilmastokampanjan vastuuvirkamiesten toiminta ilmastotavoitteiden toteutuksessa	207
8.7. Yhteenvedo	211
9. Näkökulmia ilmastonmuutoksen hallinnan politiikkaan	214
9.1. Ilmastokysymyksen politisoituminen	214
9.2. Ilmastopolitiikan tulkintakehykset	222
9.3. Ilmastopolitiikan suunnittelukäytännöt	236
9.4. Ilmastopolitiikan toimintatapojen synty ja vakiintuminen	242
9.5. Tieto ja asiantuntijuus ilmastopolitiikassa	250
9.6. Ilmastonmuutoksen hallinnan tasojen ja toimijoiden yhteenkietoutuminen	254
10. Johtopäätökset	258
Lähteet	264
Liitteet	286

KIITOKSET

Ilmastopolitiikan pariin päädyin 90-luvun lopulla, jolloin toimin opintojeni ohella tutkimusapulaisena ilmastopolitiikkaa käsittelevässä tutkimushankkeessa. Tuolloin ilmastokysymys oli vielä melko marginaalinen, joskin vahvasti esille pyrkivä, ympäristöongelma. Ilmastopolitiikan tutkimusta puolestaan leimasi epävarmuus siitä, jääkö ilmastopolitiikka vain ohimeneväksi ilmiöksi, vai muuttuuko se pysyväksi osaksi yhteiskuntapolitiikka ja jos muuttuu, missä muodossa. Omalla kohdallani yksi asia johti toiseen: Maisteriksi valmistumiseni jälkeen huomasin työskenteleväni jälleen uudessa ilmastopolitiikkaa tarkastelevassa tutkimushankkeessa – ja lopulta oli loogista myös aloittaa oma väitöskirjatyö samasta aiheesta.

Väitöskirjaprosessistani muodostui melko pitkä: Väliin sattui muita projekteja, jotka pakottivat pitämään väitöskirjatyössä välillä pitkiäkin taukoja. Prosessin pituudesta(kin) johtuen olen väitöskirjatyöni kuluessa kohdannut lukuisia ihmisiä, jotka osaltaan ovat vaikuttaneet lopputulokseen – ja jotka ovat kiitokset ansainneet. Erityisesti haluan kiittää tutkimukseni ohjaajaa professori Yrjö Hailaa, jonka osuvat kommentit ovat olleet suureksi avuksi väitöskirjatyön eteenpäin viemisessä. Yrjö kiitän myös vahvasta tuesta tutkimusrahoituksen hankkimisessa. Tutkimusaiheen valinnasta ja johdattelusta ilmastopolitiikan saloihin kiitän Jyrki Luukkasta, joka toimi johtajana tutkimushankkeissa, joissa työskentelin 90-luvun lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina.

Ympäristöpolitiikan jatko-opiskelijoiden tiistaisin kokoontuva ryhmä on kommentoinut käsikirjoitustani sen eri vaiheissa. Monet väitöskirjatyöni valinnat ovatkin näiden ”sateenvarjoryhmässä” käytyjen keskustelujen tulosta. Myös monilla Tampereen yliopiston eri laitosten tutkijoiden kanssa käymilläni lounas- ja käytäväkeskusteluilla on merkittävä osuus väitöskirjani muotoutumiseen. Tutkimustyön iloja ja huolia ovat kanssani vuosien varrella jakaneet ainakin Nina T, Nina N, Jenni, Tanja, Pekka, Ari, Taru, Maria, Heta, Markus, Lasse, Anna-Kaisa, Kaisu, Timo, Jarkko, Eveliina, Jere ja Auli. Kiitos teille!

Väitöskirjani esitarkastajia Monica Tennbergiä ja Per Mickwitziä kiitän kriittisistä huomioista, jotka vielä tutkimustyön loppuvaiheessa auttoivat minua kehittämään väitöskirjaani. Erityisesti Periä kiitän perinpohjaisesta paneutumisesta väitöskirjaani ja oivaltavista näkökulmista, jotka auttoivat minua löytämään empiirisestä aineistostani vielä uusia ulottuvuuksia.

Kiitän myös haastattelemani ihmisiä ministeriöissä, kunnissa, tutkimuslaitoksissa ja muissa organisaatioissa. Antamanne aika on ollut edellytys tämän työn

valmistumiselle. Jokainen haastattelu on myös opettanut minulle uutta – ja haastattelutilanteet ovat olleet myös ehdoton ”väitöskirjatyön suola”.

Taloudellisesti tutkimustyötäni ovat tukeneet yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen tutkijakoulu, Koneen säätiö, Emil Aaltosen säätiö sekä Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen kaupungin tiederahaston toimikuntaa kiitän apurahasta, joka on mahdollistanut väitöskirjan painatuksen. Tampereen yliopiston julkaisusihteeri Marita Alanko huolehti väitöskirjani taittamisesta – siitä kiitokset.

Viimeisen reilun vuoden ajan olen työskennellyt Suomen Kuntaliiton Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö -yksikössä, jonka henkilökunnalle kuuluu myös kiitos. Mukava työ ja ihanat työtoverit auttoivat jaksamaan silloinkin kun työn ohella tapahtunut väitöskirjan viimeistely tuntui rasittavalta. Työni kuntien parissa auttoi myös vielä väitöskirjani viimeistelyvaiheessa tarkistamaan väitöskirjassa esittämiäni paikallistason ilmastopolitiikkaa koskevia tulkintoja.

Suurimmat kiitokset ansaitsee kuitenkin perheeni, jolta väitöskirjatyöhön keskittymiseni on etenkin väitöskirjan viimeistelyvaiheessa vaatinut enemmän kuin sallittua ja joka siitä huolimatta on jaksanut pysyä käsittämättömän hyväntuulisenä ja keksiä jatkuvasti uusia piristyskeinoja työntäyteiseen arkeemme. Tuomas, Veikka ja Altti – te olette mahtavia!

Helsingissä 6.9.2010

Anu Kerkkänen

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessani tarkastelen Suomen kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan muotoutumista. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, miten kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteet otetaan haltuun kansallisella ja paikallisella tasolla ja mitkä tekijät kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan muotoutumiseen vaikuttavat. Tutkimukseni kohdentuu kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan institutionalisoitumisen alkuvaiheisiin eli 2000-luvun alkuvuosiin.

Tutkimukseni lähtökohtana on epälinearisuuden ajatus, jonka mukaisesti kansallisia toimintatapoja ja reaktioita ei voi pitää suorana seurauksena kansainvälisistä päätöksistä. Tämän sijaan kansainvälisen ilmastopolitiikan kansallisessa toimeenpanossa kietoutuvat yhteen kansainvälisen tason tavoitteet ja kansallisen tason erityispiirteet. Toisaalta ilmastotavoitteiden huomioiminen poliittisessa toiminnassa voi muuttaa vakiintuneita rakenteita tuomalla esiin kokonaan uuden tyyppisiä asioita. Myös paikalliselle tasolle muotoutuu ilmastopolitiikan tavoitteita toteutettaessa omanlaisensa toiminnan tila, joka on osittain riippuvainen kansainvälisistä ja kansallisista päätöksistä ja ohjeistuksista, mutta samalla myös voimakkaasti sidoksissa paikallisiin erityispiirteisiin.

Tutkimukseni koostuu kolmesta osatutkimuksesta. Ensimmäisessä osatutkimuksessa kartoitan vuonna 2001 valmistunutta ensimmäistä kansallista ilmastostrategiaa koskevaa julkista keskustelua. Osatutkimuksen empiirisenä aineistona toimii Helsingin Sanomien ilmastoaiheinen lehtikirjoittelu. Toisessa osatutkimuksessa tarkastelen ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelua. Osatutkimuksen aineisto koostuu ilmastostrategian valmisteluun osallistuneiden virkamiesten, tutkijoiden ja poliitikkojen haastatteluista. Kolmannessa osatutkimuksessa keskityn ilmastotavoitteiden toteutumiseen kunnissa. Osatutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu kuntien virkamiesten sekä muiden kuntien ilmastotyöhön osallistuneiden henkilöiden haastatteluista.

Tutkimukseni teoreettisena lähtökohtana on poliittisten käytäntöjen näkökulma, joka pyrkii nostamaan esiin yhteiskunnallisille ongelmille annettujen tulkintojen sidokset erilaisiin konkreettisiin ja materiaalisiin ehtoihin, säilyttäen kuitenkin samalla politiikan teon tilanteet ja niissä tapahtuvien merkitysten vaihdon tutkimuksen keskiössä. Poliittisten käytäntöjen näkökulmaa täydennän laajalla teoreettisella käsitteistöllä, jonka nojalla analysoin aineistojani ja tulkitsen empiirisiä tuloksiani. Tutkimukseni teoreettiseen käsitteistöön kuuluvat muun muassa seuraavat käsitteet: politiikan ulottuvuudet ja politisoituminen, tulkintakehykset,

suunnittelukäytännöt, politiikan muotoutumisen ehdot sekä tieto ja asiantuntijuus.

Tutkimukseni toi esille monia tärkeitä havaintoja ilmastonmuutoksen hallinnan politiikasta ja dynamiikasta. Yksi tutkimukseni tärkeimmistä empiirisistä havainnoista liittyy ilmastopolitiikan kehystämisen ja toiminnan väliseen suhteeseen. Tutkimukseni osoitti, että Suomessa ilmastokysymys määrittyi 2000-luvun alussa, sekä kansallisella että paikallisella tasolla, vahvasti nimenomaan ongelmaksi: Se tulkittiin useimmiten eri tyyppisten ”vaikeuden” kehysten kautta. Tällä on selvästi ollut merkitystä myös toimintaan. Suomi on auttamatta jälkijunassa ilmastopolitiikkaa koskevien toimien toteuttamisessa. Toisaalta tutkimukseni toi esille, että ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumista on Suomessa osaltaan hidastanut myös ilmastokysymyksen tulkitseminen varsin kapea-alaisena kysymyksenä: Paikallisella tasolla ilmastokysymys on tulkittu pitkälti vain ympäristöhallinnon asiaksi, kansallisella tasolla ilmastokysymys on puolestaan tulkittu vain suuren mittakaavan energiantuotantoratkaisua koskevaksi kysymykseksi.

Tutkimukseni osoitti myös, että 2000-luvun alkuvuosina ilmastokysymyksen politisoituminen kytkeytyi vahvasti erilaisiin pyrkimyksiin hyödyntää ilmastokysymystä tiettyjen muiden tavoitteiden ajamisessa. Esimerkiksi kansallisen tason julkisessa keskustelussa ilmastokysymystä pikemminkin käytettiin hyväksi ydinvoimaa koskeneessa keskustelussa, eikä niinkään keskusteltu todella ilmastotavoitteiden toteuttamisesta. Toisaalta tutkimukseni toi esiin, että tarkastelemallani ajanjaksolla ilmastokysymys ei selvästikään ollut vielä saanut laajempaa argumentatiivista voimaa: Vaikka kansallisen tason julkisessa keskustelussa ilmastokysymystä käytettiin vahvana argumentaatioperusteena puolustettaessa eri energiantuotantomuotojen paremmuutta, muille toiminnan kentille levitessään ilmastokysymys vaikutti vielä häviävän lähes kokonaan näkyvistä.

Tutkimukseni toi myös esille, että ilmastopolitiikkaa koskevat tiedon tuotannon ja politiikan prosessit ovat vahvasti toisiinsa yhteenkietoutuneita. Aineistoni nojalla kävi esimerkiksi ilmi, että ilmastopolitiikan kustannuksia koskevien laskelmien tulokset olivat sidoksissa, paitsi tieteellisiin ”tosiasioihin”, myös lukuisiin poliittisiin ja käytännöllisiin valintoihin. Tutkimukseni toi myös vahvasti esiin etenkin kokemuksellisen tiedon merkityksellisyyden ilmastopolitiikkaa koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilussa. Tietyt toimintatavat voivat siis sulkeutua pois ilmastopolitiikan toteuttamisvaihtoehtojen joukosta esimerkiksi sen vuoksi, että tiettyjen toimijoiden välinen yhteistyö on aiemmin osoittautunut hankalaksi.

Tutkimukseni tuloksiin kuuluu myös havainto, että vielä 2000-luvun alkuvuosina ilmastopolitiikkaa koskevat tiedolliset ja hallinnolliset prosessit olivat varsin sulkeutuneita. Tätä prosessien sulkeutumista selittävät osaltaan ilmastopolitiikan monimutkaisuus ja laajuus: Jotta prosessit pystyttiin viemään läpi, tiettyjä asioita oli yksinkertaisesti vakioitava. Ilmastopolitiikkaprosessien sulkeutuminen on kuitenkin

kin ongelmallista, koska juuri monimutkaisten ongelmien ratkomisen yhteydessä erilaisissa tiedollisissa ja hallinnollisissa prosessissa tehdyt valinnat ja niihin liittyvät epävarmuudet olisi olennaista tuoda esiin. Aktiivisesti ylläpidetty tietoisuus esimerkiksi politiikan muotoilun tueksi tuotettuun tietoon liittyvistä valinnoista myös vähentää prosesseihin sisältyvää yksipuolisen vallankäytön mahdollisuutta.

Tutkimukseni osoitti myös, että eri tasoilla ja eri näkökulmista toimivat toimijat ovat ilmastopolitiikassa tärkeitä, sillä ne täyttävät erilaisia tehtäviä ja siten täydentävät toisiaan. Toimijoiden paljous ja moninaisuus antavat myös mahdollisuuden kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivien ratkaisujen löytämiseen. Esimerkiksi paikallisella tasolla ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta olennainen merkitys on toimijoilla, jotka tulkitsevat ilmastopolitiikan vaatimuksia nimenomaan paikallisesta näkökulmasta. Erilaisten instituutioiden ja toimijoiden moninaisuutta ei tulisikaan ilmastopolitiikassa kokea ongelmaksi, vaikka se saakin ilmastopolitiikkaa koskevat tilanteet vaikuttamaan helposti epäselviltä ja ”hallitsemattomilta”.

ABSTRACT

The politics of climate change governance

Reception of the international concern over climate change in Finland

In this study, I examine the shaping of national and local climate policy in Finland. My aim is to clarify how international climate policy objectives are adopted on the national and local levels and what factors impact the shaping of climate policy. My research focuses on the early stages of national and local climate policy institutionalisation in the early 2000s.

The starting point of my research is the idea of non-linearity, according to which, national practices and reactions cannot be regarded as a direct result of international decisions. Instead, international level objectives and national level distinguishing features are together intertwined in the national implementation of international climate policy. On the other hand, the consideration of climate objectives in political action can change established structures by highlighting completely new types of issues. While implementing climate policy objectives, a unique state of action will also take shape on the local level, which is partly dependent on international and national decisions and guidelines but, at the same time, also strongly bound to local distinguishing features.

This study is comprised of three focal studies. In the first focal study, I survey public debates concerning the first national climate strategy completed in 2001; the empirical material consists of newspaper articles in Helsingin Sanomat on the topic of the climate. In the second one, I investigate public servant preparations for the first national climate strategy; the material consists of interviews with public servants, researchers and politicians who participated in the preparations of the climate strategy. The third study is focused on climate objectives in the municipalities; the empirical material is comprised of interviews with municipal public servants as well as with other persons who have participated in the climate policy implementation on the local level.

My research is theoretically based on the perspective of political practices, emphasising the close ties of interpretations of social problems to different concrete and material conditions, however simultaneously maintaining policy making circumstances and the exchange of meanings therein at the core of the study. I supplement the viewpoint of political practices with a broad, theoretical set of concepts with which I analyse my materials and interpret the empirical results. The

theoretical set of concepts of this study includes, for example, the following: policy dimensions and politicisation, interpretation frames, planning, policy formation conditions as well as knowledge and expertise.

Many important findings on the politics and dynamics of climate change governance have been highlighted in this study. One of the most important empirical findings in my research is associated with the relationship between climate policy framing and action. My research showed that the climate issue in Finland at the beginning of the 2000s, both on the national and local levels, was viewed as a problem: It was more often than not interpreted through frames articulating the types of problems regarded as central. This emphasis clearly influenced the action as well. Internationally, Finland is lagging behind in the implementation of specific instruments in climate policy. On the other hand, my research showed that the interpretation of climate questions as a rather narrow issue has also slowed down the implementation of climate policy objectives in Finland. On the local level, climate issues have significantly been interpreted only as a matter for local environmental administration; on the national level, climate issues, for one, have been viewed merely as being relevant for large-scale energy production solutions.

My research also showed that in the early 2000s, the politicisation of climate issues was firmly connected to various efforts to utilise climate issues in the advancement of certain other objectives. For example, climate issues in national level public debates were more exploited in talks concerning nuclear power, when in fact there were hardly any discussions on the implementation of climate objectives. On the other hand, my research highlighted that climate issues during the time period being investigated had clearly not yet been given broader argumentative power: Although climate issues were used in national level public debates as a strong argumentation basis when advocating the superiority of different forms of energy production, climate issues still seemed to go almost completely unnoticed in other fields of activity.

My research also disclosed that the processes of the production of knowledge concerning climate policy and the politics of climate policy are tightly interwoven. On the basis of my materials, it turned out, for example, that the results of calculations concerning climate policy expenses were bound to, aside from scholarly “facts”, a number of political and practical choices as well. My research also strongly highlighted, in particular, the relevance of experiential knowledge in the formulation of objectives and measures concerning climate policy. Certain methods can therefore be excluded from the set of implementation options of climate policy, for example, due to the fact that cooperation between certain actors had previously proved difficult.

The results of my research also include the discovery that informational and administrative processes concerning climate policy had particularly still been closed off in the early 2000s. The complexities and scope of climate policy partly

account for this: In order to have been able to follow through with the processes, certain issues simply had to be standardised. Closing off climate policy processes, however, is problematic because in connection with the unravelling of quite complex problems in various informational and administrative processes, it would be essential to highlight choices made and the uncertainties associated with them. When awareness is actively being maintained, for example, on choices associated with knowledge produced as support of political design, the possibility of the one-sided use of power included in the processes will be reduced.

My research also showed that actors operating on various levels and from different viewpoints are important in climate policy because they fulfil different functions, thereby complementing each other. The abundance and variety of actors also provides the possibility for finding the most appropriate solutions for each situation. The diversity of different institutions and actors should therefore not be considered problematic, although situations concerning climate policy can easily seem to appear to be unclear and “uncontrolled” because of it.

1. Johdanto

1.1. Kansainvälisten ympäristöongelmien hallinta

Erilaiset maailmanlaajuiset ilmiöt ovat nykyisin olennainen osa yhteiskuntien toimintaa. Myös ympäristöongelmat näyttäytyvät usein maailmanlaajuisina uhkakuvina. Tämä ympäristöongelmien *globalisoituminen* sisältää useita ulottuvuuksia. Yhtäältä tietoisuus luonnossa tapahtuvien muutosprosessien maailmanlaajuisen esiintymisen mahdollisuudesta on lisääntynyt, toisaalta eri puolilla maailmaa esiintyvät samankaltaiset ympäristöongelmat on alettu tulkita yhteisen tulkintakehyksen kautta. Ympäristöongelmien globalisoitumisessa on kyse myös ympäristöhuolen laajenemisesta: Ympäristöongelmat tiedostetaan ja ne aiheuttavat huolta, ehkä pelkoakin, sielläkin missä niiden vaikutuksia ei välittömästi koeta. (esim. Haila 1999, 42–44) Konkreettisimmin ympäristöongelmien globalisoituminen tulee kuitenkin esille siinä, että erilaiset ympäristöongelmat on otettu kansainvälisen hallinnon ja politiikan teon kohteiksi.

Kansainvälisten ympäristökysymysten nousu laajamittaisen huomion kohteeksi juontaa juurensa useiden vuosikymmenien taakse. Ensimmäinen ympäristöasioille omistettu maailmanlaajuinen YK:n konferenssi pidettiin Tukholmassa vuonna 1972. Keskustelun aiheina konferenssissa olivat luonnonvarojen käyttö, ympäristön saastuminen ja taloudellisen kasvun yhteys ympäristöongelmiin. 1980-luvulla tietoisuus globaaleista ympäristöuhkista tai -riskeistä lisääntyi nopeasti. Julkisuutta alkoivat tuolloin hallita uutiset metsäkuolemista sekä kasvihuoneilmiötä ja otsonikerroksen ohenemista koskevat tiedot. Myös Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus lisäsi osaltaan keskustelua ympäristöriskeistä. (Väliveronen 1996) 1980-luvun lopulla keskustelu kansainvälisistä ympäristöongelmista laajentui entistä voimakkaammin myös kansainvälisen politiikan aiheeksi: Alettiin esittää yhä uusia vaatimuksia valtioiden yhteisestä toiminnasta ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Globaalit, tai ainakin sellaisiksi ymmärretyt, ympäristöongelmat pakottivat siis huomaamaan yksittäisten valtioiden kyvyttömyyden, tai haluttomuuden, toimia ratkaisujen löytämiseksi ja loivat tarpeen ylikansallisten hallinnan instituutioiden luomiselle. (Buttel 2003)

Kansainvälinen ympäristöoikeus ja ympäristöhallinta kehittyivät 1990-luvulla nopeasti ja laajamittaisesti (esim. Vogler 2005). Ympäristöongelmien hallintaprosessit sulautettiin olemassa oleviin kansainvälisen politiikan rakenteisiin, jolloin valtioiden välisestä yhteistyöstä tuli ympäristöongelmien hallinnon domi-

noiva malli. Kansainvälisten ympäristösopimusten osapuolina ja toimeenpanijoina valtiot siis säilyttivät tärkeän asemansa kansainvälisen ympäristöpolitiikan toimijoina, vaikka menettivätkin päätösvaltaansa ylikansallisille sopimusinstituutioille. Toisaalta valtioilla säilyi myös mahdollisuus jättäytyä ympäristösopimusten ulkopuolelle. Myös kansalaisjärjestöjen asema kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa tunnustettiin, mutta keskustelu kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa ymmärrettiin kuitenkin lähinnä vain tapana parantaa ja laajentaa globaalia ympäristön hallinnointia, joka tarkoitti yhteistyötä hallitusten ja suvereenien kansallisvaltioiden välillä. (Vogler 2005, 231–233)

Kansainvälisen yhteistyön valtiokeskeisyys on herättänyt runsaasti kriittistä keskustelua. Kansainvälisen taloudellisen keskinäisriippuvuuden kasvun ja kilpailukyvyyn ylläpitämisen on väitetty rajaavan valtioiden kykyä – niiden halua tai mahdollisuutta – toimia erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Valtioiden välistä yhteistyötä pidetäänkin usein tehottomana, tai jopa täysin turhana. Kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa valtiokeskeisen yhteistyön epäonnistumisen konkreettisena osoituksena on pidetty kansainvälisten ympäristösopimusten hampaattomuutta ja ympäristökokousten sisällöllisesti tyhjiä juhlapuheita ja julistuksia. (Rosenau 1992; Wapner 1996, 18–23) Kyynisimmät valtiokeskeisen yhteistyön epäilijät väittävätkin, että ympäristöyhteistyöllä saattaa olla useita poliittisia tarkoituksia, mutta vakava pyrkimys ympäristöongelmien ratkaisemiseen ei selvästikään kuulu niihin (Vogler 2005, 242).

Samanaikaisesti kun luottamus valtiokeskeisen yhteistyön kykyyn ratkaista ympäristöongelmia on horjunut, kansainvälisen politiikan areenalle on syntynyt uudenlaisia hallinnan ja auktoriteetin muotoja. Lukuisat kansainväliset ja ylikansalliset järjestöt ovat nousseet kansainvälisen politiikan tärkeiksi toimijoiksi kansallisvaltioiden rinnalle tai jopa niiden ohi: Kehittämällä omia toimintatapojaan ne kamppailevat olemassa olevien kansainvälisen politiikan hallintakäytäntöjen kanssa. (Mol & Buttel 2002, 5) Toisaalta valtion asema ympäristöongelmien hallinnoinnissa kaventuu myös ikään kuin sisältä päin, demokratian vaatimusten seurauksena. Ongelmien ratkomisen yhteydessä valtionhallinnolta on alettu vaatia alueellisen ja paikallisen tason toimijoiden sekä markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vastuun ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Ongelmiin tarvittavien ratkaisujen toivotaankin yhä useammin löytyvän erilaisista väliaikaisista ja epävirallisista järjestelyistä. Voidaan puhua uudenlaisen ”hallinnan maantieteen” (MacLeod & Goodwin 1999, 505) esiinnoususta, jossa valtiolle ja sen keskushallinnolle perinteisesti kuuluvat tehtävät ovat jakautuneet eri suuntiin: kansainvälisille instituutioille, alue- ja paikallishallinnolle sekä ei-valtiollisille toimijoille.

Käsitys valtion roolin kutistumisesta kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa heijastaa laajalti hyväksyttyä ajatusta yhteiskunnan hallintakäytäntöjen muuttumisesta. Muutosta kuvataan usein siirtymänä hallitsemisesta *hallintaan* (esim. Pierre

2000). Hallinta-käsitteestä onkin 2000-luvulle tultaessa muotoutunut eräänlainen muotitermi, joka voidaan määritellä useilla tavoilla (esim. Rhodes 1997; Hirst 2000; Kooiman 2000, 2003). Olennaista siinä on kuitenkin nimenomaan ero entiseen hallitsemiseen perustuvaan puhetapaan: Hallitseminen lähtee ylhäältä, on hierarkkista ja luonteeltaan määräävää, kun taas hallinnan katsotaan nousevan alhaalta ja organisoituvan verkostoiksi ja horisontaalisiksi vuorovaikutussuhteiksi. Hallinta-ajattelun mukaisesti valmiit, olemassa olevat ratkaisut ja ylhäältä alaspäin sanellut käskyt eivät enää kuvasta nyky-yhteiskunnan toimintaa, vaan hallintakäytäntöjä tulee tarkastella erilaisten muuttuvien sosiaalisten prosessien valossa. Hallinta-ajatteluun sisältyy usein myös voimakas normatiivinen lataus: Toimintatapojen muuttaminen on tavoiteltavaa ja yhteiskunnallisten ongelmien selvittäminen edellyttää hallitsemiseen pohjautuvista toimintatavoista luopumista (Häikiö 2004, 17; 2005, 28–29; vrt. Gottweis 2003). Hallinta-ajattelu voidaankin ymmärtää myös osana laajempaa myöhäismodernin yhteiskunnan dynamiikan hahmottamista (Beck 1995).

Ajatus hallintakäytäntöjen muuttamisen tarpeellisuudesta ja uusien hallintakäytäntöjen esiintulo eivät kuitenkaan välttämättä kuvasta kansallisvaltion, tai valtionhallinnon, heikkenemistä ja kyvyttömyyttä hoitaa perinteisiä tehtäviään. Valtiot ovat edelleen ympäristösopimusten osapuolina kansainvälisen ympäristöpolitiikan tärkeimpiä toimijoita. Valtioiden rooli korostuu entisestään sopimusten toimeenpanovaiheessa, joka on yksittäisten valtioiden vastuulla ja monella tavoin kriittinen hetki niin politiikan toteutumisen kuin sen lopullisen sisällönkin kannalta. Toisaalta valtion sisällä tapahtuvat demokratisoitumis- tai hajauttamispyrkimykset eivät nekään väistämättä johda valtionhallinnon hallintakyvyn heikkeneemiseen. Valtionhallinnolla säilyy joka tapauksessa valta vaikuttaa vaihtoehtoisten hallintaverkostojen kokoonpanoon ja tuloksiin, koska niiden toiminta riippuu ratkaisevasti erilaisista rakenteellisista ja lakiperustaisista tekijöistä. Valtioiden välinen ympäristöyhteistyö ei myöskään ole ollut mitenkään säännönmukaisesti epäonnistunut. Hyvä esimerkki tästä on vaikkapa kansainvälinen otsonipolitiikka: Kansainvälisiin sopimuksiin perustuva otsonipolitiikka on varsin laajalti tunnustettu onnistuneeksi ja otsonikerroksen on jopa arveltu palautuvan 1980-lukua edeltävään tilaan vielä tämän vuosikymmenen kuluessa (UNDP 2007, 40–41). Vastapainona valtion kritisoijille onkin esitetty väite, että valtion uskotaan usein olevan kyvyttömämpi kontrolloimaan asioita kuin se itse asiassa onkaan (Hirst 2000, 23).

Valtion ja valtionhallinnon toimintakyvystä tai sen muuttumisesta – ja muutoksen tarpeellisuudesta – onkin yleisellä tasolla vaikea sanoa mitään ehdotonta. Vaikka kansallisvaltio mitä luultavimmin pysyy tärkeänä toimijana hallinnon ja hallinnan prosesseissa edelleen, on myös selvää, että erilaisten hallintainstituutioiden roolit eivät ole pysyneet staattisina. Toisaalta kaikki hallinnan uusina pidetyt käytännöt eivät välttämättä edes ole uusia (Newman 2001, 17). On myös tär-

keää, että ei sekoiteta keskenään tiettyjen valtion *toimintamuotojen* vähenemistä ja valtion *vaikutusvallan* vähenemistä, eikä oleteta, että siirtyminen hallinnoinnista hallintaan olisi lineaarinen kehityskulku (Mac Leod & Goodwin 1999, 522; vrt. Pierre 2000, 3). Hallinnassa ei siis ole kyse nollasummamelistä, jossa jonkin toimijan, tai toimintatason, auktoriteetin väheneminen kasvattaa muiden toimijoiden auktoriteettia, vaan siitä, miten eri toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet tulevat määritellyiksi ongelmien hallintapyrkimyksissä. Jatkuva toiminnan eri tasojen uudelleenjärjestyminen onkin kiinteä ja jatkuva osa yhteiskunnallisia valtataiste-
luja. (Bulkeley & Betsill 2003, 17–18)

Maarten Hajerin ja Hendrik Wagenaarin (2003) mukaan makro-sosiaalisten muutosten ja perinteisten hallintatapojen kriisin keskinäinen riippuvuus onkin useammin oletettu kuin empiirisesti perusteltu. He painottavat, että on tärkeä selvittää niitä konkreettisia ilmenemismuotoja, joita poliittinen toiminta ja toimintapolitiikka saavat tällä aikakaudella, jota usein luonnehditaan erilaisten verkostojen ja horisontaalisten sekä vertikaalisten vuorovaikutussuhteiden avulla. Hajerin ja Wagenaarin mukaan yleisten periaatteiden tai hallinnan käsitteellisen olemuksen kuvaamisen sijasta tärkeämpää on siten löytää ja tuoda esiin niitä tapoja, miten hallinta ilmenee konkreettisisissa ongelmanratkaisutilanteissa: Millaisiksi eri toimijoiden väliset suhteet muotoutuvat ja millaisten toimintakäytäntöjen nojalla tehdyt ratkaisut saavat muotonsa. Ken Conca (2005) on samoilla linjoilla pitäessään tärkeänä empiirisesti perusteltua näkemystä siitä, mitä valtiot kykenevät, tai eivät kykene, tekemään yhä yleisemmiksi käyvässä kompleksisissa poliittisissa ongelmanratkaisutilanteissa.

Näihin näkökulmiin tartun tässä tutkimuksessa pyrkiessäni selvittämään ilmastonmuutoksen hallintapyrkimysten poliittisuutta ja dynamiikkaa Suomea koskevan tapaustutkimuksen avulla. Ilmastonmuutos on hyvä esimerkki kompleksisesta kansainvälisen ympäristöpolitiikan ongelma-alueesta, jonka hallittavuus ainakin perinteisessä mielessä on hyvin kyseenalaista. Ilmastonmuutos on seurausta useista toisiinsa limittyvistä tekijöistä, jotka hajautuvat ympäri maapalloa, eikä yhdelläkään organisaatiolla ole yksinään valtaa tai mahdollisuuksia niiden hallintointiin. Jo pelkästään näiden tekijöiden täsmällinen identifioiminen on oikeastaan mahdotonta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että ilmastonmuutokseen kohdistuu lukuisia hallintapyrkimyksiä. Näistä merkittävin on kansainvälinen ilmastopoliittinen prosessi, joka asettaa yksittäisille valtioille tavoitteita ja velvoitteita ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Kansainväliseen ilmastopoliittikkaan kytkeytyy valtioiden ohella kuitenkin lukuisa joukko muita toimijoita: Kansalaisjärjestöjä kiinnostavat erityisesti ilmastopoliittikkaan liittyvät oikeudenmukaisuuskysymykset, toisaalta ilmastopoliittikkaan kytkeytyy myös voimakkaita taloudellisia intressejä, minkä seurauksena markkinatoimijoista on tullut ilmastopoliittikan tärkeitä osallisia. Monet yritykset ovatkin lähteneet voimakkaasti toteuttamaan omanlaistaan ilmastopoliittikkaa. Hallintajärjestelmiä luodaan myös julkishallinnon eri

tasoilla kansainvälisen ilmastopimusprosessin oheen ja rinnalle: Kuntatasolla on omia kansainvälisiä yhteistyöverkostojansa ja EU luo omaa kunnianhimoista ilmastopolitiikkaansa. Tässä hallintapyrkimysten, yhteistyöverkostojen sekä eriävien tavoitteiden ja intressien viidakossa valtiot pyrkivät toteuttamaan niille kansainvälisessä sopimuspolitiikassa määriteltyjä velvoitteita ja myös vaikuttamaan toteutettavan politiikan suuntaan. Tällöin kiinnostava kysymys on nimenomaan se, miten ilmastopolitiikka lopulta toteutuu: Millaisia toiminnan mahdollisuuksia ilmastopimuksen toimeenpanosta vastuussa olevat valtiot löytävät ja millaisten prosessin tuloksena ilmastopolitiikka muotoutuu yksittäisten kansallisvaltioiden sisällä?

1.2. Tutkimusongelma

Tutkimuksessani keskityn kansainvälisen ilmastopolitiikan toimeenpanoon Suomessa ja Suomen ilmastopolitiikkaa koskevan toimintapolitiikan muotoutumiseen. Tavoitteenani on arvioida erityisesti kansallisen ja paikallisen julkishallinnon tapaa ja mahdollisuuksia toimia osana ilmasto-ongelman hallintapyrkimyksiä.

Tutkimukseni lähtöoletuksena on, että kansainvälisen ilmastopolitiikan välityminen kansalliselle tasolle tapahtuu epälineaarisesti. Toisin sanoen kansallisia toimintatapoja ja reaktioita ei voi pitää suorana seurauksena kansainvälisistä päätöksistä, sen sijaan niiden muotoja määrittelevät kansallinen kulttuuri ja poliittinen kenttä: Vaikka ilmastopolitiikan toimeenpanon lähtökohta on globaali, kansalliset ja paikalliset olosuhteet muokkaavat prosessia. Toimeenpanossa kietoutuvat siten yhteen kansainvälisen tason tavoitteet ja kansallisen tason erityispiirteet. Toisaalta ilmastotavoitteiden huomioiminen poliittisessa toiminnassa voi muuttaa vakiintuneita rakenteita tuomalla esiin kokonaan uuden tyyppisiä asioita. Ilmastopolitiikan kansallinen toimeenpano avaa siis kotimaiselle politiikan kentälle uudenlaisen toiminnan tilan, eräänlaisen *mahdollisuuksien avaruuden* (Haila & Dyke 2006), jota erilaiset kulttuuriset tekijät ehdollistavat. Toiminnan tila ei kuitenkaan ole staattinen, vaan se muuttaa jatkuvasti muotoaan: Uusia toiminnan mahdollisuuksia avautuu ja entisiä sulkeutuu pois riippuen siitä, mitä kullakin hetkellä tapahtuu. Tätä tilan dynamiikkaa säätelevät monenlaiset tekijät, joita voivat olla erilaiset sosiaaliset suhteet – yhteiskunnalliset valtarakenteet ja vakiintuneet voimasuhteet – sekä materiaaliset ja fyysiset seikat. Viime kädessä tapahtumakulut ovat kuitenkin inhimillisen toiminnan seurauksena yksityiskohdiltaan ennustamattomia.

Kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteiden toimeenpanon ja valtion toimintakyvyn tarkastelu pelkästään valtiotason politiikan muotoutumisen näkökulmasta on kuitenkin pulmallista, koska tällainen näkökulma sisältää implisiittisesti ajatuksen, että valtio on yhtenäinen alueellisesti määrätty yksikkö ja paikallistason toiminta muotoutuu valtiotason päätösten mukaisesti. Paikallistason toiminta on

kuitenkin aina sidoksissa myös paikalliseen toimintaympäristöön. Lisäksi paikallistason toiminta vaikuttaa kansallisen hallituksen kykyyn saavuttaa päästövähennystavoitteet, joihin se on kansainvälisellä tasolla sitoutunut: Tavoitteiden välittyminen ei siis ole yhdensuuntaista. Monitasoisissa kansainvälisissä systeemissä institutionaalisten suhteiden ei myöskään välttämättä tarvitse toimia välittävien tasojen kautta, vaan ne voivat toimia suoraan kansainvälisten ja alueellisten tasojen välillä, ohittaen valtiotason.¹ (Bulkeley & Betsill 2003; 2005, 45) Tällöin paikallistaso ja paikallishallinto muodostavat itsessään tärkeän paikan kansainvälisen ympäristöhallinnan toteuttamiselle: Paikalliselle tasolle muotoutuu siis omanlaisensa toiminnan tila, joka on osittain riippuvainen valtiotason päätöksistä ja ohjeistuksista, mutta samalla myös voimakkaasti sidoksissa paikallisiin erityispiirteisiin. Epälineaarisuuden ajatuksen vakavasti ottaminen kansainvälisen ilmastopolitiikan kansallisten toteutustapojen tarkastelussa merkitseekin sitä, että myös paikallishallinnon osin omaehtoisesti määrittävä toiminta on otettava huomioon.

Tutkimukseni koostuu kolmesta osatutkimuksesta. Näistä ensimmäiset kaksi kiinnittyvät *ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian* (ks. luku 2.3.2.) muotoutumiseen. Ensimmäisessä osatutkimuksessa kartoitan ilmastostrategiaa koskevaa julkista keskustelua. Toisessa osatutkimuksessa tarkastelen ilmastostrategian virkamiesvalmistelua. Kolmannessa osatutkimuksessa keskityn puolestaan ilmastopolitiikan toteuttamiseen kunnissa. Empiirinen aineistoni kiinnittyy tällöin Suomen Kuntaliiton koordinoimaan *kuntien ilmastokampanjaan* (ks. luku 3.2.3.) osallistuviin kuntiin ja ilmastotavoitteiden toteutumiseen näissä kunnissa.

Tutkimukseen kuuluvat osatutkimukset ovat itsenäisiä tapaustutkimuksia, joiden avulla pyrin valottamaan ilmastopolitiikan kansallisen hallinnan eri puolia. Tavoitteenani ei kuitenkaan ole niiden nojalla muodostaa kattavaa kuvaa Suomessa toteutetusta ilmastopolitiikasta. Sen sijaan pyrkimyksenäni on tuoda esille niitä ilmastopolitiikan kansalliseen ja paikalliseen haltuunottoon liittyviä piirteitä, jotka olennaisella tavalla vaikuttavat kansainvälisen ilmasto-ongelman hallinnan mahdollisuuksiin ja joiden avulla voi myös tuottaa uutta käsitteellistä ymmärrystä kansainvälisten ympäristöongelmien hallinnan dynamiikasta.

Tutkimusongelmani kiteytyy kahteen pääkysymykseen, jotka ilmaisevat ongelman yleisen poliittisen ulottuvuuden, sekä kuuteen alakysymykseen, jotka täs-

1 Hyvä esimerkki tästä on ilmastopolitiikan toteutuminen Yhdysvalloissa. Yhdysvalloissa liittohallitus ei ole suostunut ratifioimaan ilmastopoliittisen Kioton pöytäkirjaa, joka määrittää valtioille sitovat päästövähennysvelvoitteet. Paikallistason toiminta ilmastopolitiikassa on kuitenkin Yhdysvalloissa erittäin aktiivista: Vuoteen 2009 mennessä noin 570 yhdysvaltalaisista kaupunkia oli liittynyt paikallishallinnon yhteistyöjärjestön ICLEI:n koordinoimaan kansainväliseen Cities for Climate Protection -kampanjaan. Myös useat Yhdysvaltain osavaltiot ovat ryhtyneet merkittäviin toimenpiteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. (esim. Lutsey & Sperling 2008)

mentävät tutkimusongelmaa tutkimuskohteeni eli Suomen osalta. Pääkysymyksiä ovat:

- 1) Miten kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteet otetaan haltuun kansallisella ja paikallisella tasolla?
- 2) Millaisten tekijöiden nojalla kansallinen ja paikallinen ilmastopolitiikka muotoutuvat?

Tutkimusongelma operationalisoituu seuraavissa alakysymyksissä:

- Millaisia poliittisia ulottuvuuksia ilmastokysymys on saanut kansallisella ja paikallisella tasolla?
- Miten ilmastopolitiikan merkitystä on tulkittu politiikan eri kentillä?
- Millaisia toimintatapoja valtion- ja kunnallishallinnossa on muotoutunut ilmastopolitiikkaa koskevaa toimintapolitiikkaa muotoillessa?
- Mitkä tekijät ovat ehdollistaneet ilmastopolitiikkaa koskevien toimintatapojen ja -tilanteiden syntymistä ja vakiintumista kansallisella ja paikallisella tasolla?
- Millä tavoin tieto on tullut osaksi ilmastopolitiikkaa koskevia poliittisia prosesseja?
- Miten hallinnan eri tasot ja toimijat ovat olleet vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ilmastopolitiikassa?

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni etenee siten, että seuraavassa luvussa (luku kaksi), taustoitan tutkimustani tarkastelemalla kansainvälisen ja kotimaisen ilmastopolitiikan historiallista kehitystä ja nykytilaa. Myös luku kolme toimii taustalukuna. Siinä tarkastelen tarkemmin kahta suomalaisen kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan toteuttamiseen olennaisesti liittyvää yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueita: Suomen energiataloutta ja -politiikkaa sekä Suomen kunnallisen ympäristöpolitiikan ominaispiirteitä. Luvun pyrkimyksenä on luoda ymmärrystä niistä olosuhteista ja taustaehdoista, joiden vallitessa kansallista ja paikallista ilmastopolitiikkaa Suomessa toteutetaan.

Luvuissa neljä ja viisi esittelen tutkimukseni teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat sekä aineiston. Luvut eroavat toisistaan siten, että luvussa neljä hahmotan tutkimukseni yleisen lähestymistavan sekä esittelen väitöskirjani osatutkimukset sekä analyysien toteutuksen ja etenemistavan. Luvussa viisi esittelen puolestaan tutkimukseni laajemman tutkimusteoreettisen kontekstin, joka perustelee osatutkimuksien aineistoja ja analyysijä koskevat valintani, sekä esittelen ne käsitteelliset näkökulmat, joiden pohjalta muodostan tutkimukseni tulokset.

Luvuissa kuusi, seitsemän ja kahdeksan käsittelen kolmea valitsemaani, ilmastopolitiikan kansallista ja paikallista muotoutumista valottavaa tapaustutkimusta. Ensimmäisessä tapaustutkimuksessa tarkastelen suomalaisen ilmastokeskustelun rakentumista, toisessa tapaustutkimuksessa käsittelen ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelua ja kolmannessa tapaustutkimuksessa keskityn ilmastopolitiikan haltuunottoon suomalaisissa kunnissa. Luvuissa yhdeksän ja kymmenen vedän yhteen tapauskohtaisten analyysieni tulokset ja esittelen tutkimukseni johtopäätökset.

2. Ilmastopolitiikan historia ja kehitys

2.1. Antropogeeninen ilmastomuutos: tieteellinen ja poliittinen herääminen

Kasvihuoneilmiö on luonnollinen ja elämää ylläpitävä tapahtumasarja ilmakehässä: Ilman kasvihuoneilmiötä maapallon keskilämpötila olisi yli kolmekymmentä astetta nykyistä alhaisempi. Ympäristöongelmaksi konstruoidussa ilmastomuutoksessa on kyse tämän luonnollisen kasvihuoneilmiön voimistumisesta, mikä aiheuttaa muutoksia maapallon elinolosuhteisiin. Kasvihuoneilmiön voimistuminen puolestaan johtuu ilmakehää lämmittävien kaasujen – ennen kaikkea hiilidioksidin, mutta myös metaanin, halogeeniyhdisteiden, dityppioksidin ja otsonin – lisääntymisestä ilmakehässä. Näiden niin sanottujen kasvihuonekaasujen lisääntyminen on seurausta pääasiassa ihmisen toiminnasta, erityisesti fossiilisten polttoaineiden käytöstä.

Kasvihuoneilmiötä on tutkittu jo pitkään. Jo 1800-luvun alussa ranskalainen luonnontieteilijä Jean Baptiste Joseph Fourier toi esiin, että ilmakehässä olevat kaasut lämmittävät maapalloa. Hän vertasi ilmakehän vaikutusta kasvihuoneen lasin vaikutukseen, mikä johti kasvihuoneilmiön käsitteen syntymiseen. 1800-luvun lopulla ruotsalainen luonnontieteilijä Svante Arrhenius puolestaan esitti teorian ihmisen toimien vaikutuksesta kasvihuoneilmiön voimistumiseen. Hänen mukaansa teollinen vallankumous ja sen aiheuttamat energiantuotannon päästöt lisäävät ilmakehän hiilidioksidipitoisuutta ja nostavat maapallon lämpötilaa. Ajatus ihmisen toiminnan aiheuttamasta maapallon lämpötilan noususta ei kuitenkaan vielä 1800-luvulla tai 1900-luvun alussa herättänyt laajempaa kiinnostusta: Suurin osa tutkijoista piti ihmistoimien tuottamien hiilidioksidipäästöjen vaikutusta ilmastoon merkityksettömänä. Vasta 1950-luvun lopulla, pitkälti neljän amerikkalaistiedemiehen – Gilbert Plassin, Roger Revellen, Hans Suessen ja David Keelingin – tekemien tutkimusten ansiosta, ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden todettiin kasvavan ja kasvihuoneilmiön voimistumiseen kohdistuva tieteellinen kiinnostus sai alkunsa. (esim. Jamieson 1990, 68–71; Fleming 1998; Hulme 2009, 42–56)

Vähitellen kasvihuonekaasujen pitoisuuksien muutokset ilmakehässä alkoivat herättää enemmän keskustelua paitsi luonnontieteilijöiden myös talous- ja yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa. 1970-luvulla ongelmaan kiinnitettiin huomiota myös useissa kansainvälisissä kokouksissa. Vuonna 1972 Tukholmassa pidetyssä YK:n ympäristökokouksessa kasvihuoneilmiön voimistuminen nousi esiin yhtenä temana. Vuonna 1979 YK:n ympäristöohjelma (UNEP), Maailman ilmatieteen

järjestö (WMO) ja luonnontieteiden kansainvälinen yhteistyöjärjestö (ICSU) puolestaan järjestivät maailman ensimmäisen ilmastokonferenssin Genevessä. Konferenssin julkilausumassa kehoitettiin valtioita varautumaan ilmastossa tapahtuviin muutoksiin ja ehkäisemään näitä muutoksia. (Luukkanen ym. 1999, 5) Kokouksen tuloksena perustettiin myös maailman ilmasto-ohjelma (World Climate Programme), jonka pyrkimyksenä oli tukea ilmastomuutoksen tieteellisen perustan ja vaikutusten selvittämistä. Vielä 1980-luvun alussa ilmastomuutosta koskevat tieteelliset epävarmuudet olivat kuitenkin suuria ja ilmastomuutos kiinnosti lähinnä tiedemiehiä ja tutkijoita. Poliittiset päätöksentekijät sen sijaan odottivat vielä uusia tieteellisiä löytöjä. (Rowlands 1995, 71–73)

1980-luvun alkupuolella ilmastomuutosta koskeva tutkimus eteni nopeasti. Vuonna 1985 YK:n ympäristöohjelma (UNEP), Maailman ilmatieteen järjestö (WMO) ja luonnontieteiden kansainvälinen yhteistyöjärjestö (ICSU) järjestivät Itävallan Villachissa tieteellisen konferenssin, jossa koottiin yhteen ilmastomuutosta koskevaa tutkimusta. Ilmastotutkijoiden piirissä alkoi myös vähitellen kehittyä yhteinen näkemys siitä, mistä ilmastomuutoksessa on kyse. Tämä orastava konsensus viestitettiin myös poliittisille päätöksentekijöille: Tutkijat ehdottivat ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevan kansainvälisen poliittisen prosessin aloittamista. (O’Riordan & Jäger 1996, 14–17) Lisääntyneen asiantuntijatiedon ohella myös useat 1980-luvun lopun sääilmiöt – kuumuus, kuivuus ja myrskyt eri puolilla maapalloa – tukivat näkemystä ilmakehän lämpenemisestä ja tarpeesta ryhtyä toimiin ilmiön hillitsemiseksi. Huolestumista ilmastomuutoksesta tuki lisäksi yleisesti kasvanut kiinnostus ympäristöongelmia kohtaan. (Rowlands 1995, 72–74)

Ilmastomuutostutkimus kulminoitui hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) perustamiseen vuonna 1988. Sen tehtäväksi määriteltiin tieteellisesti luotettavan tiedon kokoaminen sekä vaihtoehtojen ja suositusten antaminen ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi. (Grubb ym. 1999, 3–5) IPCC sai ensimmäisen raporttinsa valmiiksi vuonna 1990. Siinä esitettyjen ennusteiden mukaan maapallon pintalämpötila tulisi nousemaan keskimäärin 0,3 astetta vuosikymmenessä. Raportti vahvisti IPCC:n aseman ilmastomuutostutkimuksen tieteellisenä auktoriteettina ja se toimi myös vuonna 1990 pidetyn maailman toisen ilmastokonferenssin esittämien toimintasuosittelujen perustana: Ilmastokonferenssi esitti kansainvälisen ilmastopaneelin prosessin aloittamista. Tässä vaiheessa ilmastomuutoksen käsittely sai jo varsin laajalti kansainvälistä huomiota, mistä kertoo konferenssin suuri osallistujamäärä: Konferenssiin osallistui yli 700 virkamiestä ja asiantuntijaa yli 100 maasta. (Tirkkonen & Wilenius 1997, 178–179)

IPCC:n ja ilmastokonferenssin suositusten mukaisesti vuonna 1990 kokoonnutunut YK:n yleiskokous asetti hallitusten välisen neuvottelukomitean valmistelemaan kansainvälistä ilmastopaneelin perustamista.

2.2. Kansainvälinen ilmastopolitiikka

2.2.1. Kansainvälinen ilmastopimusprosessi

Matkalla Riosta Kiotoon

Ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) allekirjoitettiin Rio de Janeirossa YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin yhteydessä vuonna 1992.

Puitesopimuksen yleiseksi tavoitteeksi määriteltiin ilmakehässä olevien kasvihuonekaasujen pitoisuuden vakiinnuttaminen tasolle, jolla ilmastonmuutos ei uhkaa ihmisten hyvinvointia. Sopimuksen mukaan tämä taso tulisi saavuttaa ajassa, jossa ekosysteemit ehtivät sopeutua ilmastonmuutokseen, ruuan tuotanto ei vaarannu ja taloudellinen kehitys voi jatkua kestäväällä tavalla (artikla 2). Ilmastopimuksen veloitteiden ja toteutuksen osalta ilmastopimuksen osapuolet on jaettu kolmeen ryhmään. Liite 1 (Annex 1)-maihin kuuluvat OECD:n alkuperäiset 24 jäsenmaata sekä siirtymätalousmaat. Liite 2 (Annex 2)-maihin kuuluvat niin ikään OECD:n alkuperäiset 24 jäsenmaata sekä lisäksi EU. Niin sanottuihin ei-liite (non-annex)-maihin kuuluvat kaikki muut maat. Ei-liite-maita ovat siten lähinnä kehitysmaat, mutta mukana on myös muutamia rikkaita valtioita kuten Saudi-Arabia ja Kuwait.

Teollisuus- ja siirtymätalousmaiden veloitteena on puitesopimuksen mukaan kasvihuonekaasupäästöjen rajoittaminen vuoden 1990 tasolle vuoteen 2000 mennessä. Kaikkien sopimusosapuolten, myös kehitysmaiden, veloitteena on lisäksi laatia kasvihuonekaasupäästöjä ja nieluja koskevat kansalliset arviot sekä toimitaohjelmat ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Teollisuusmailla on sopimuksen mukaan myös velvollisuus auttaa kehitysmaita taloudellisesti ja teknisesti ilmastonmuutoksen torjunnassa. Ilmastopuitesopimus astui voimaan vuoden 1994 keväällä 90 päivää sen jälkeen kun 50 valtiota oli ratifioinut sopimuksen.

Ilmastopimuksen toteutuksesta vastaa vuosittain kokoontuva osapuolikonferenssi (Conference of Parties, COP) ja sen sihteeristö. Puitesopimuksen ratifioineiden osapuolten ensimmäinen konferenssi (COP-1) järjestettiin keväällä 1995 Berliinissä. Konferenssissa puitesopimuksen veloitteet todettiin riittämättömiksi, koska ne eivät ole sitovia. Konferenssissa ei kuitenkaan vielä onnistuttu sopimaan sitovista päästövähennysvelvoitteista. Konferenssissa hyväksyttiin sen sijaan jatko-neuvotteluiden ohjeeksi niin kutsuttu Berliinin mandaatti, jonka mukaisesti osapuolten tuli neuvotella teollisuusmaita koskevista kasvihuonekaasupäästöjen määrällisistä vähennystavoitteista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista toimista. (Vehmas ym. 1999, 8; Giddens 2009, 187)

Berliinin mandaatin pohjalta käytiin vuosina 1995–1997 useita puitesopimuksen tiukentamista koskeneita neuvotteluita. Genevessä järjestetyn toisen osapuolikonferenssin (COP-2) tuloksena hyväksyttiin Geneven julistus, jonka mukaisesti

ilmastosopimusneuvotteluiden tärkein tavoite on saada aikaan sitova lisäpöytäkirja, joka sisältää sitovan päästövähennysvelvoitteen. Lisäpöytäkirjasta tuli siten seuraavan osapuolikonferenssin selkeä tavoite. Tämä tavoite myös toteutui: Kiotossa joulukuussa 1997 pidetyssä ilmastopimuksen kolmannessa osapuolikonferenssissa (COP-3) hyväksyttiin pöytäkirja, joka asettaa teollisuusmaille sitovat määrälliset velvoitteet kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi. Pöytäkirjan yleistavoitteen mukaisesti teollisuusmaiden tulee pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden, eli vuosien 2008–2012, aikana vähentää kasvihuonekaasupäästöjään siten, että teollisuusmaiden yhteenlaskettujen päästöjen kokonaismäärä vähenee vähintään viisi prosenttia vuoden 1990 päästöjen tasosta. Käytännössä ilmastopimuksen osapuolet kuitenkin sitoutuivat pöytäkirjassa eriasteisiin päästövähennyksiin ja joidenkin maiden sallitaan jopa kasvattaa päästöjään (taulukko 1).

Taulukko 1. Kioton pöytäkirjan päästövähennystavoitteet

Maa	Päästövähennys (% alle 1990 tason)	Maa	Päästövähennys (% alle 1990 tason)
Australia	+8	Liechtenstein	8
Itävalta	8	Liettua	8
Belgia	8	Luxemburg	8
Bulgaria	8	Monaco	8
Kanada	6	Alankomaat	8
Kroatia	5	Uusi-Seelanti	0
Tseki	8	Norja	+1
Tanska	8	Puola	6
Viro	8	Portugali	8
EU	8	Romania	8
Suomi	8	Venäjä	0
Saksa	8	Slovakia	8
Kreikka	8	Slovenia	8
Unkari	6	Espanja	8
Islanti	+10	Ruotsi	8
Irlanti	8	Sveitsi	8
Italia	8	Ukraina	0
Japani	6	Iso-Britannia	8
Latvia	8	Yhdysvallat	7

Kioton pöytäkirjaan lisättiin, pääasiassa Yhdysvaltain vaatimuksesta, myös kolme joustomekanismia, joiden avulla päästövähennysten kustannustehokkuutta voidaan lisätä. Näitä joustomekanismeja ovat päästökauppa (artikla 17), yhteistoteutus (artikla 6) sekä puhtaan kehityksen mekanismi (artikla 12). Päästökaupassa ne valtiot, joille on asetettu päästövähennysvelvoite, voivat keskenään ostaa ja myydä päästöoikeuksia. Yhteistoteutus puolestaan antaa teollisuusmaille mahdollisuuden toteuttaa päästöjä vähentäviä hankkeita toisissa teollisuusmaissa. Puhtaan kehityksen mekanismin mukaisesti teollisuusmaa, jolla on päästövähennystavoite, voi toteuttaa hankkeen kehitysmaassa, jolla ei ole päästövähennystavoitetta. Kioton pöytäkirjasta neuvoteltaessa joustomekanismien yksityiskohdat, samoin kuin myös useat muut pöytäkirjan yksityiskohdat, jäivät kuitenkin auki ja niistä on sovittu vasta myöhemmissä osapuolikokouksissa.

Kioton pöytäkirjan voimaantulon ehdoksi asetettiin, että vähintään 55 sopimusapuolen, jotka tuottivat vähintään 55 prosenttia teollisuusmaiden päästöistä vuonna 1990, on ratifioitava se. Kioton pöytäkirja astui voimaan vuonna 2005.

Ilmastoneuvottelut Kioton jälkeen

Ilmastopöytäkirjan osapuolten neljäs konferenssi (COP-4) pidettiin marraskuussa 1998 Buenos Airesissa. Monet sopimuksen osapuolista olivat kokeneet Kioton konferenssin onnistuneeksi, minkä vuoksi myös Buenos Airesin konferenssilta odotettiin paljon. Erityisesti yhteistoteutuksen, päästökaupan ja puhtaan kehityksen mekanismien sääntöjen odotettiin etenevän. (Vehmas ym. 1999, 13) Päätöksiä joustomekanismien pelisäännöistä ei kuitenkaan vielä Buenos Airesissa saatu aikaan, sen sijaan osapuolet pääsivät sopimukseen Kioton pöytäkirjaan liittyvän toimintaohjelman laatimisesta. Bonnissa pidetyssä ilmastopöytäkirjan viidennessä osapuolikonferenssissa (COP-5) vuonna 1999 jatkettiin samoilla teemoilla kuin Buenos Airesissa. Työ oli pitkälle sopimusteknistä, eikä kokouksessa otettu kantaa kuumimpiin poliittisiin kiistakysymyksiin.

Haagissa vuonna 2000 pidetyn kuudennen osapuolikonferenssin (COP-6) tavoitteena oli saada päätökseen Kiotosta alkanut neuvotteluprosessi. Joustomekanismien ja hiilidioksidin elujen käyttöä koskevat erimielisyydet Yhdysvaltain ja EU:n välillä osoittautuivat kuitenkin liian suuriksi ja kokous päättyi lopulta tuloksettomana: Kokouksen puheenjohtajan ehdottamasta kompromissipaketista ei useita vuorokausia liki tauotta jatkuneista neuvotteluista huolimatta päästy yksimielisyyteen. (ks. esim. Dessai 2001) Haagin kokousta jatkettiin puolen vuoden jälkeen heinäkuussa 2001 Bonnissa. Haagin fiaskon ja Yhdysvaltain uuden presidentin George W. Bushin lausuntojen¹ takia odotukset kokouksen onnistumisesta eivät olleet kovin korkealla. Vastoin ennako-odotuksia Bonnin kokous

¹ Maalikuussa 2001 presidentti George W. Bush ilmoitti, että Yhdysvallat ei aio ratifioida Kioton sopimusta.

kuitenkin onnistui: Ministerit hyväksyivät Bonnissa poliittisen paketin, joka ratkoi tärkeimmät joustomekanismeihin, nieluihin, kehitysmaakysymyksiin ja Kioton pöytäkirjan noudattamisen valvontaan liittyvät erimielisyydet.

Bonnissa saavutetun poliittisen sovun muuttaminen sopimustekstiksi jäi Marrakeshissa vuonna 2001 pidetyn seitsemännen osapuolikokouksen (COP-7) tehtäväksi. Kokouksessa päätettiin muun muassa ilmastopimuksen valvonnasta ja niistä rangaistuksista, jotka seuraavat, jos maa ei saavuta päästötavoitteitaan. New Delhissä vuonna 2002 pidetyn ilmastopimuksen kahdeksannen osapuolikokouksen (COP-8) asialistalla hiersi erityisesti kehitysmaiden päästöjen selvittäminen ja raportointivelvollisuus. Delhissä oli tarkoitus sopia myös Kioton jatkokauden tavoitteista, mutta niistä ei edes aloitettu kunnan keskustelua: Varovaiset keskustelunavaukset vuoden 2012 jälkeisestä ajasta kilpistyivät kehitysmaaryhmän sekä sitä monissa kysymyksissä tukevan Yhdysvaltojen vastustukseen. Milanossa vuonna 2003 pidetyssä yhdeksännessä osapuolikokouksessa (COP-9) hiottiin teknisiä yksityiskohtia erityisesti kehitysmaissa toteutettavien nieluhankkeiden sääntöjen suhteen. Sääntöihin kirjattiin vaatimus ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnista, mutta samalla raotettiin ovea geenimuunneltujen lajien käyttämiseen puhtaan kehityksen mekanismin nieluhankkeissa. Venäjän viivyttely ratifiointissa loi ikävän varjon Milanon kokouksen ylle: Milanosta odotettiin jo ensimmäistä Kioton pöytäkirjan osapuolikokousta (MOP), mutta toivottua ratifiointia ei Venäjältä saatu. Teknisellä saralla kuitenkin edettiin ja Kioton pöytäkirjan yksityiskohdat saatiin Milanossa kutakuinkin valmiiseen pakettiin. (Pew Center on Global Climate Change 2002; 2003)

Ilmastopimuksen kymmenes osapuolikokous (COP-10) pidettiin vuonna 2004 Buenos Airesissa Argentiinassa. Venäjä oli ratifoinut Kioton sopimuksen juuri ennen kokousta, mikä takasi Kioton pöytäkirjan voimaantulon, ja kokouksen toivottiinkin tuovan edistystä tulevaisuuden ilmastopolitiikasta sopimisessa. Kokous ajautui kuitenkin melkein umpikujaan, sillä Euroopan unioni esitti, että keskustelut Kioton jälkeisestä ajasta aloitetaan jo vuonna 2005, mutta Yhdysvallat vastusti tätä ehdottomasti. Buenos Airesissa sovittiin lopulta, että toukokuussa 2005 järjestetään asiaa koskeva asiantuntijaseminaari, jossa ei kuitenkaan virallisesti puhuta vuoden 2012 jälkeisestä ilmastopolitiikasta. Kokouksessa sovittiin myös isäntämaa Argentiinan ja muiden kehitysmaiden ajamasta ilmastomuutoksen sopeutusohjelmasta. (Carter ym. 2006)

Kioton pöytäkirja astui voimaan helmikuussa 2005. Samana vuonna järjestettiin Kioton pöytäkirjan ensimmäinen (MOP-1) ja ilmastopimuksen yhdestoista osapuolikokous (COP-11) Montrealissa Kanadassa. Kokouksen tärkein neuvotteluaihe koski Kioton pöytäkirjan ensimmäisen sitoumuskauden päättymisen, eli vuoden 2012, jälkeisiä päästövähennyksiä. Kokouksen tuloksena päätettiin perustaa valtioiden edustajista koostuva työryhmä tarkastelemaan teollisuusmaiden tulevia päästötavoitteita. (Kyllönen 2006, 11–12) Ilmastopimuksen kah-

destoista osapuolikokous (COP-12), joka oli samalla Kioton pöytäkirjan toinen osapuolikokous (MOP-2), pidettiin vuonna 2006 Nairobissa. Nairobinkin kokouksen oli määrä viedä eteenpäin neuvotteluja Kioton pöytäkirjan toisen sitoumuskauden (2013–2017) velvoitteista ja päästövähennyskeinojen valikoimasta, eli niin kutsutusta post 2012 -sopimuksesta. Nairobinkin ilmastokokous päättyi kuitenkin laihaan kompromissiin. Kokous ratkaisi edellisenä vuonna Montrealin kokouksessa auki jääneitä kohtia ja vei eteenpäin erityisesti Afrikan maille tärkeitä rahoitusasioita. Tärkein ratkaisu, eli selkeä aikataulu uusista päästövähennyksistä sopimiselle, jäi kuitenkin avoimeksi.

Balilla vuonna 2007 pidetyssä Kioton pöytäkirjan kolmannessa (MOP-3) ja ilmastopöytäkirjan kolmannesta (COP-13) osapuolikokouksessa etsittiin edelleen yhteisymmärrystä Kioton pöytäkirjan ensimmäisen sitoumuskauden jälkeisistä tavoitteista ja toimista. Tulevien neuvottelun pohjaksi osapuolikokouksessa saatiin sovituksi niin kutsuttu Balin tiekartta, joka koostuu kolmesta päätöksestä. Näistä *ensimmäinen* koskee ilmastopöytäkirjan puitesopimuksen alla käytäviä jatkoneuvotteluja. Päätöksen mukaan Montrealissa 2005 perustettu työryhmä muutettiin viralliseksi neuvotteluryhmäksi, jonka tarkoituksena on koota tulevan, toista sitoumuskauden koskevan sopimuksen elementtejä. Päätökseen ei sisälly globaaleja tai teollisuusmaita koskevia suuntaa-antavia päästövähennyksiä, vaan päätöksessä viitataan ainoastaan IPCC:n päästövähennyksiä koskevaan raporttiin. Päätös koskee myös Yhdysvaltoja, joka on ratifioinut puitesopimuksen, mutta ei Kioton pöytäkirjaa. Balin tiekartan *toinen* päätös koskee Kioton pöytäkirjan alla käytäviä jatkoneuvotteluja. Tähän päätökseen kirjattiin suuntaa-antavat päästövähennysluvat sekä teollisuusmaille että globaaleille päästöille. Päätös ei koske Yhdysvaltoja, joka ei ole ratifioinut Kioton pöytäkirjaa. Balin tiekartan *kolmas* päätös koskee Kioton pöytäkirjan arviointia. Päätöksen mukaan Kioton pöytäkirjaa voidaan uudistaa ja parantaa vastaamaan paremmin vuoden 2012 jälkeistä aikaa. (ks. esim. Christoff 2008)

Joulukuussa 2008 järjestettiin Puolan Poznanissa Kioton pöytäkirjan neljäs ja ilmastopöytäkirjan neljästoista osapuolikokous (MOP-4 ja COP-14). Kokouksessa ilmastopöytäkirjan osapuolet kävivät läpi erityisesti tulevalta ilmastopöytäkirjasta vaadittavia elementtejä. Poznanissa laadittiin myös työohjelma tulevan vuoden ilmastoneuvotteluille.

Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 pidettyyn Kioton pöytäkirjan viidenteen ja ilmastopöytäkirjan viidenteentoista osapuolikokoukseen (MOP-5 ja COP-15) kohdistui suuria odotuksia. Kokouksen tuloksena odotettiin laillisesti sitovaa maailmanlaajuista sopimusta. Kokouksen tuloksena syntyi kuitenkin ainoastaan loppuasiakirja, niin kutsuttu Kööpenhaminan teksti (Copenhagen Accord), jossa valtiot tunnustavat tarpeen pysäyttää ilmaston lämpeneminen kahteen asteeseen. Lisäksi teksti sisältää sekä teollisuus- että kehitysmailla velvoitteen päästövähennysuunnitelmien laatimiseen tammikuun 2010 loppuun mennessä. Teksti lupaa

myös rahoitusta kehitysmaiden ilmastotyöhön. Teksti ei kuitenkaan ole sitova eikä yksimielinen: Käytännössä teksti pantiin merkille ja avattiin yksittäisten valtioiden tuettavaksi.

Seuraava ilmastopimuksen osapuolikokous pidetään vuoden 2010 lopussa Meksikossa.

Taulukkoon 2. olen koonnut kansainvälisen ilmastopimusprosessin tärkeimmät tapahtumat.

Taulukko 2. Kansainvälisen ilmastopimusprosessin tärkeimmät tapahtumat

Joulukuu 1990	YK:n yleiskokous asettaa hallitusten välisen neuvottelukomitean valmistelemaan kansainvälistä ilmastopimusta
Kesäkuu 1992	Rion ympäristö- ja kehityskokous: Yli 150 valtiota allekirjoittaa ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen
Maaliskuu 1994	Ilmastopimus astuu voimaan
Maaliskuu 1995	COP-1 Berliinissä: Päätetään ryhtyä neuvottelemaan teollisuusmaita sitovista päästövähennysvelvoitteista
Joulukuu 1997	COP-3 Kiotossa: Kioton pöytäkirja syntyy
Marraskuu 1998	COP-4 Buenos Airesissa: Osapuolet hyväksyvät Buenos Airesin toimintaohjelman, jonka tarkoituksena on Kioton pöytäkirjan sääntöjen viimeistely vuonna 2000 pidettävään kuudenteen osapuolikonferenssiin mennessä
Marraskuu 2000	COP-6 (osa 1) Haagissa: Kokous epäonnistuu sopimaan joustomekanismien ja nieluhen säännöistä
Maaliskuu 2001	Yhdysvaltain presidentti George W. Bush ilmoittaa, ettei Yhdysvallat aio ratifioida Kioton pöytäkirjaa
Heinäkuu 2001	COP-6 (osa 2) Bonnissa: Osapuolet hyväksyvät niin kutsutun Bonnin sopimuksen, joka ratkoo tärkeimmät joustomekanismit, nieluihin, kehitysmaakysymyksiin ja Kioton pöytäkirjan noudattamisen valvontaan liittyvät erimielisyydet
Loka-marraskuu 2001	COP-7 Marrakeshissa: Osapuolet hyväksyvät niin kutsutun Marrakeshin sopimuksen, joka virallistaa Bonnin sopimuksen
Loka-marraskuu 2002	COP-8 New Delhissä: Varovaisia keskustelunavauksia toisen sitoumuskauden tavoitteista
Joulukuu 2003	COP-9 Milanossa: Kioton pöytäkirjan yksityiskohdat saadaan valmiiksi
Lokakuu 2004	Venäjä ratifioi Kioton pöytäkirjan: Kioton pöytäkirjan voimaantulo varmistuu

Taulukko 2...

Joulukuu 2004	COP-10 Buenos Airesissa
Helmikuu 2005	Kioton pöytäkirja astuu voimaan
Marras-joulukuu 2005	MOP-1 ja COP-11 Montrealissa: Asetetaan työryhmä tarkastelemaan tulevia päästövähennystavoitteita
Marraskuu 2006	MOP-2 ja COP-12 Nairobissa
Joulukuu 2007	MOP-3 ja COP-13 Baliilla: Sopi Balin tiekartaksi nimetystä kolmen päätöksen paketista, jonka tarkoituksena on ohjata neuvotteluja Kioton pöytäkirjan ensimmäisen sitoumuskauden jälkeisistä tavoitteista
Joulukuu 2008	MOP-4 ja COP-14 Poznanissa
Joulukuu 2009	MOP-5 ja COP-15 Kööpenhaminassa: Ilmastokokous merkitsi tiedoksi Kööpenhaminan tekstin

2.2.2. Euroopan unionin ilmastopoliittikka

EU on toiminut koko ilmastonmuutosta koskeneen sopimusprosessin ajan omana yhteenliittymänään eli niin sanottuna E-kuplana. EU on myös aktiivisesti vaatinut voimakkaampia toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Jo ilmastopuitesopimusta koskevien neuvotteluiden yhteydessä EU kannatti sitovien päästövähennystavoitteiden asettamista teollisuusmaille. (Oberthür & Kelly 2008, 36; Schreurs & Tiberghien 2007) Vuonna 1996 Euroopan unioni asetti poliittiseksi tavoitteekseen rajoittaa ilmaston lämpeneminen enintään kahteen asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna.² Tätä on pidetty pyrkimyksenä konkretisoida ja tehostaa ilmastopuitesopimusta, joka ei anna lukuarvoa tavoitepitoisuuksille, vaan puhuu ainoastaan päästöjen ”vaarattomasta tasosta”. (Grubb ym. 1999, 29–30)

Maaliskuussa 1997, ennen Kiotosa pidettyä ilmastopitämisen kolmatta osapuolikokousta, EU sopi alustavaksi neuvottelutavoitteekseen 15 prosentin päästövähennystavoitteen. Neuvottelutavoite koski kolmea kasvihuonekaasua – hiili-dioksidia, metaania ja typpioksiduulia – ja se sisälsi myös alustavan taakanjaon jäsenmaiden kesken. Kioton osapuolikokouksessa EU:n kokonaisvähennystavoitteeksi sovittiin -8 prosenttia velvoitekaudella 2008–2012. Kiotosa sovittiin myös,

² Myöhemmin tavoite on vahvistettu muun muassa EU:n ympäristöneuvostossa vuonna 2003 ja Eurooppa-neuvostossa vuosina 2005 ja 2007.

että pöytäkirjaan otetaan mukaan kuusi kasvihuonekaasua sekä hiilidioksidiniet EU:n alustavissa neuvotteluissa esillä olleen kolmen kasvihuonekaasun sijaan. Tämän seurauksena päästövähennysvelvoitteen jakamista koskevat neuvottelut käynnistyivät EU:ssa uudelleen. Kesäkuussa 1998 EU:n ministerineuvosto pääsi sopimukseen Kioton pöytäkirjan mukaisen päästövähennysvelvoitteen jakamisesta silloisen viidentoista jäsenmaan kesken. Neuvottelujen lopputuloksena Suomelle alustavasti asetettu nollatavoite säilyi, useiden muiden maiden tavoitteet kuitenkin muuttuivat jonkin verran (taulukko 3).

Kiotossa sovittu kahdeksan prosentin päästövähennys vuoteen 1990 verrattuna koskee vain EU:n viittätoista vanhaa jäsenmaata. Lähes kaikkien uusien jäsenmaiden päästömäärät ovat Kioton pöytäkirjassa huomattavasti suuremmat kuin näiden maiden päästöt: Uusilla jäsenmailla on ylimääräisiä päästöoikeuksia, koska suurimmassa osassa niistä oli pöytäkirjan vertailuvuonna vielä energiaintensii-

Taulukko 3. EU:n alustava taakanjako keväällä 1997 (1990 tasosta vuoteen 2010 mennessä, CO₂-, CH₄- ja N₂O-päästöt) ja Kioton pöytäkirjan ehdot täyttävä taakanjako kesällä 1998 (1990 tasosta vuosien 2008-2012 aikana, CO₂-, CH₄-, N₂O-, HFC-, PFC- ja SF₆-päästöt)

Maa	Alustava taakanjako (%)	Lopullinen taakanjako (%)
Luxemburg	-40	-28
Saksa	-25	-21
Tanska	-25	-21
Itävalta	-25	-13
Iso-Britannia	-10	-12,5
EU yhteensä	-10 (tavoite -15)	-8
Belgia	-10	-7,5
Alankomaat	-10	-6,5
Italia	-7	-6
Ranska	0	0
Suomi	0	0
Ruotsi	+5	+4
Irlanti	+15	+13
Espanja	+17	+15
Kreikka	+30	+25
Portugali	+40	+27

vinen suunnitelmatalous, jossa energian hinta pidettiin keinotekoisesti alhaalla. Lisäksi uusissa jäsenmaissa tuotettiin vertailuvuonna paljon energiaa hiilellä.

Euroopan unioni on myös toiminut aktiivisesti päästövähennysten saavuttamiseksi. Vuonna 2000 Euroopan komissio käynnisti Euroopan ilmastonmuutosohjelman (European Climate Change Programme, ECCP). Ilmastonmuutosohjelman ensimmäisen kauden (ECCP I, vuosina 2000–2003) tarkoituksensa oli valmistella EU-tason yhteisiä politiikkoja ja toimia, joiden avulla Euroopan unioni voi täyttää Kioton pöytäkirjan veloitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Ilmastonmuutosohjelman toinen ohjelmakausi (ECCP II) käynnistettiin vuonna 2005. ECCP II keskittyy Euroopan ilmastopolitiikan kehittämiseen vuoden 2012 jälkeen. Sen tavoitteena on tarkastella ilmastopolitiikan edistymistä EU:ssa ja sen jäsenmaissa sekä tutkia uusia kustannustehokkaita päästövähennystoimia. Ilmastonmuutosohjelmatyöhön on osallistunut Euroopan komission eri pääosastoja sekä jäsenmaiden ja sidosryhmien edustajia.

Euroopan unionin tärkein ilmastopoliittinen ohjauskeino on vuoden 2005 alussa aloitettu päästökauppa. EU:ssa päästökauppaa käydään yritysten välillä, toisin kuin ilmastopoliittisissa, jossa päästökauppaa käydään valtioiden välillä. Päästökauppaan kuuluvilla aloilla toimivien yritysten on hankittava todellisia päästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia. Ensimmäisellä kaudella, vuosina 2005–2007, päästökauppaa käytiin pelkillä hiilidioksidipäästöillä. Toisella kaudella, vuosina 2008–2012, päästökauppaan on sisällytetty myös muut kasvihuonekaasut. EU:n päästökaupassa päästöoikeudet jaetaan kansallisten päästöoikeuksien jakosuunnitelmien perusteella, joille jäsenmaiden on saatava komission hyväksyntä. Päästöoikeudet jaetaan pääasiassa ilmaiseksi siten, että jokainen laitos saa oikeuksia aikaisemman päästötasonsa perusteella.

EU maat ovat halunneet myös sopia ilmastopoliittisista tavoitteista nopeammalla tahdilla pitkän aikavälin päästövähennystavoitteista. EU:n valtionpäämiehet kokoava Eurooppa-neuvosto päätti maaliskuussa 2007 Euroopan unionin ilmastopoliittisista päätavoitteista vuoteen 2020 asti (Euroopan Unionin Neuvosto 2007). Päätöksen mukaan EU sitoutuu muista maista riippumatta vähentämään päästöjään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Päätöksen mukaan Euroopan unioni nostaa tavoitteen automaattisesti 30 prosenttiin, mikäli saadaan luotua kansainvälinen sopimus, jossa muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin vähennyksiin ja jossa taloudellisesti edistyneimmät kehitysmaat osallistuvat päästöjen vähennyksiin. Eurooppa-neuvosto myös edellyttää päätöksessään, että päästöjen vähentämiseksi EU:n alueella tulee uusiutuvien energianlähteiden osuus energian kokonaiskulutuksesta lisätä 20 prosenttiin.

Euroopan komissio konkretisoi Eurooppa-neuvoston asettamat tavoitteet toimenpidepaketiksi tammikuussa 2008 (KOM 2008/30). Niin sanotussa ilmasto- ja energiapaketissa määritellään erikseen tarvittavat päästövähennykset päästökaupan piiriin kuuluvilla ja sen ulkopuolelle jäävillä sektoreilla. Päästöjen vähentä-

mistä ohjaa sitova tavoite lisätä uusiutuvien energianlähteiden käyttöä sekä energian tuotannossa että liikenteessä. Pakettiin sisältyy myös ei-sitova tavoite parantaa energiatehokkuutta. Lisäksi pakettiin kuuluu ehdotuksia hiilen talteenoton ja varastoinnin teknologian kehittämiseksi. Pakettiin kuuluu myös esitys Kioton kauden jälkeisen ajan päästövähennystavoitteen maakohtaiseksi taakanjaoksi. EU:n parlamentti hyväksyi energia- ja ilmastopaketin joulukuussa 2008. Taulukkoon 4 olen koonnut EU:n ilmastopolitiikan tärkeimmät päätökset ja tapahtumat.

Taulukko 4. Euroopan unionin tärkeimmät ilmastopolitiikkaa koskevat päätökset ja tapahtumat

1996	Euroopan unioni asettaa tavoitteen rajoittaa ilmaston lämpeneminen +2 asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna
Maaliskuu 1997	Alustava sopimus EU:n päästövähennystavoitteesta ja sen jakamisesta jäsenmaiden kesken
Joulukuu 1997	Ilmastopaketin kolmas osapuolikokous Kiotossa: EU:lle sovitaan -8 % päästövähennysvelvoite
Kesäkuu 1998	Ministerineuvosto pääsee sopuun päästövähennystavoitteen jakamisesta jäsenmaiden kesken
Kesäkuu 2000	Euroopan komissio käynnistää EU:n ilmastomuutosohjelman (ECCP I)
Lokakuu 2001	Euroopan komissio julkaisee ehdotuksen päästökauppadirektiivistä
Heinäkuu 2003	Euroopan unioni parlamentti ja neuvosto hyväksyvät päästökauppadirektiivin (2003/87/EY)
Lokakuu 2003	Päästökauppadirektiivi tulee voimaan
Tammikuu 2005	EU:n sisäinen päästökauppa (ETS – Emission Trading System) käynnistyy
Lokakuu 2005	EU:n toinen ilmastomuutosohjelma (ECCP II) käynnistyy
Maaliskuu 2007	Eurooppa-neuvosto asettaa päätavoitteet EU:n tulevalle ilmastopolitiikalle
Tammikuu 2008	Euroopan komissio julkaisee ilmasto- ja energiapaketin, joka on Euroopan neuvoston asettamiin tavoitteisiin perustuva toimenpidepaketti (KOM 2008/30)
Tammikuu 2008	EU:n sisäisen päästökaupan toinen kausi alkaa: mukaan päästökauppaan tulevat myös muut kuin hiilidioksidipäästöt
Joulukuu 2008	EU:n parlamentti hyväksyy ilmasto- ja energiapaketin

2.2.3. Paikallishallinnon toimijoiden kansainväliset yhteistyöverkostot

Kansainvälisen ilmastopolitiikan oheen on kansainväliselle tasolle syntynyt myös lukuisia muita yhteistyöjärjestelyjä eri toimijoiden välille. Koska tutkimukseni yksi osatutkimus kohdentuu paikallistason toimintatapoihin ja merkitykseen kansainvälisen ilmasto-ongelman ratkomisessa, tarkastelen tässä luvussa tarkemmin nimenomaan paikallishallinnon toimijoiden yhteistyötä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Tarkasteluni kohdentuu kahteen 1990-luvun alussa alkuunsa saaneeseen, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävään kuntien kansainväliseen yhteistyöverkoston: ympäristönsuojeluun keskittyvän paikallishallinnon kansainvälisen yhteistyöjärjestön ICLEI:n kansainvälistä ilmastokampanjaa sekä Euroopassa toimivaa Climate Alliance järjestöä. Nämä kuntien kansainväliset yhteistyöverkostot toimivat erillään kansainvälisestä ilmastoprosessista, mikä johtuu siitä, että ilmastopuitesopimus asettaa vastuun toimeenpanosta yksinomaan valtioille. Paikallishallinnon verkostot ovat kuitenkin ottaneet osaltaan aktiivisesti kantaa myös kansainväliseen ilmastopolitiikkaan ja antaneet omia suosituksiaan ilmastokokouksille. Lisäksi ilmastoprosessin sisällä tehdyt päätökset, esimerkiksi sitovien päästövähennysvelvoitteiden asettaminen valtioille, tietenkin vaikuttavat myös paikallishallinnon ja muiden paikallisten toimijoiden mahdollisuuksiin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.

*ICLEI:n ilmastokampanja*³

Ympäristönsuojeluun keskittyvän paikallishallinnon kansainvälinen yhteistyöjärjestö ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)⁴ perustettiin vuonna 1990. Heti toimintansa alkuvaiheessa, vuonna 1991, ICLEI käynnisti hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävän ohjelman, Urban CO₂ -projektin. Urban CO₂ -projektissa oli mukana 12 kaupunkia tai kaupunkiseutua Yhdysvalloista, Kanadasta, Euroopasta ja Turkista.⁵ Jokaisen Urban CO₂ -projektiin osallistuneen kaupungin tai kaupunkiseudun tuli laatia toimintaohjelma hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Lisäksi kaupunkien odotettiin sitoutuvan vähentämään energiankäytöstä syntyviä hiilidioksidipäästöjä hallintoalueellaan 10–20 prosentin verran. Urban CO₂ -projektiä toteutettiin vuoteen 1993 saakka. (Lambright ym. 1996, 465)

3 Mikäli en toisin mainitse, luvussa mainitut tiedot perustuvat ICLEI:n internetsivuihin [www.iclei.org].

4 Nykyisin järjestön virallinen nimi on ”ICLEI-Local Governments for Sustainability”. Nimi muutettiin vuonna 2003.

5 ICLEI:n Urban CO₂ -projektiin osallistuneita kaupungeja (tai kaupunkiseutuja) olivat Dade County/Miami (USA), Denver (USA), San Jose (USA), Portland (USA), Minneapolis/St. Paul (USA), Toronto/Toronto Metro (Kanada), Helsinki/YTV (Suomi), Hannover (Saksa), Saarbrücken (Saksa), Ankara (Turkki), Bologna (Italia) ja Kööpenhamina (Tanska). (ICLEI 1991)

Urban CO₂ -projektia pidettiin menestyksekkäänä ja sen päätyttyä ICLEI päätti käynnistää uuden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävän projektin: Cities for climate protection -kampanja (CCP) sai alkunsa vuonna 1993. CCP-kampanjalle asetettiin neljä päätavoitetta: Kampanjan ensimmäisenä tavoitteena on saada kampanjaan osallistumaan niin paljon kuntia, että niiden alueella syntyvät yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt muodostavat 10 prosenttia maailman päästöistä. (Bulkeley & Betsill 2003) Tässä tavoitteessa onkin onnistuttu varsin hyvin ja jopa yli odotusten: Vuoden 2008 lopussa kampanjaan liittyneiden kuntien ja alueiden yhteenlaskettujen päästöjen arvioitiin muodostavan jo noin 15 prosenttia koko maailman päästöistä.

CCP-kampanjan toisena tavoitteena on edesauttaa kuntien toimintaa kasvihuoneilmion lieventämiseksi. Tätä tavoitetta tukemaan on kampanjalle laadittu viisikohtainen toimintaohjelma, jonka jäsenet lupautuvat toteuttamaan liittyessään kampanjaan. Toimintaohjelman mukaisesti kampanjakuntien tulee muun muassa laatia alueellaan syntyvien kasvihuonekaasupäästöjen inventaario ja ennuste, asettaa päästövähennystavoite sekä laatia päästövähennysuunnitelma tavoitteen saavuttamiseksi. CCP:n kolmas tavoite on tukea kuntien päästövähennysten määrällistä seurantaa ja raportointia. Tätä tarkoitusta varten on laadittu oma tietokoneohjelma, jonka avulla kunnat voivat laskea ja ennustaa omia kasvihuonekaasupäästöjään. Kampanjan neljänneksi tavoitteeksi asetettiin sellaisen verkoston muodostaminen, joka voi edustaa kuntia muun muassa kansainvälisissä neuvotteluissa. (Bulkeley & Betsill 2003, 51–54)

Alunperin CCP-kampanjan toimintaa koordinoitiin ICLEI:n päämajasta Torontosta käsin. Myöhemmin CCP:n toimintaa on kuitenkin pyritty hajauttamaan ja ICLEI on käynnistänyt useita alueellisia ja kansallisia kampanjoita. Vuoteen 2008 mennessä kansallisia kampanjoita oli käynnistetty Australiassa, Uudessa-Seelannissa, Kanadassa, Suomessa, Intiassa, Italiassa, Meksikossa, Filippiineillä, Etelä-Afrikassa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Lisäksi ICLEI:llä on alueellisia kampanjoita Euroopassa, Aasiassa ja Latinalaisessa-Amerikassa. Useat kansalliset ja alueelliset kampanjat toimivat läheisessä yhteistyössä kansallisten hallitusten kanssa: Esimerkiksi Yhdysvaltain, Kanadan ja Australian kansalliset CCP-kampanjat saavat merkittävää tukea kansalliselta ympäristöhallinnolta. Yhdysvallat on myös rahoittanut useita pilottiprojekteja, joiden avulla CCP-kampanja on käynnistetty Intiassa, Meksikossa, Filippiineillä ja Etelä-Afrikassa. Euroopan CCP-kampanja puolestaan saa osittain rahoituksensa Euroopan Komissiolta. (Bulkeley & Betsill 2003, 52–54)

Vuonna 2009 ICLEI:n CCP-kampanjaan oli liittynyt jo yli 1100 toimijaa yhteensä 33 maasta. Suurin osa kampanjaan liittyneistä kunnista (tai osavaltioista) sijaitsi USA:ssa (569), Australiassa (195) ja Kanadassa (108). Niissä maissa, joissa ei ollut perustettu omia kansallisia kampanjoita, CCP-kampanjaan olivat tyypillisimmin liittyneet vain maiden pääkaupungit ja/tai muut tärkeät kaupunkikeskukset.

*Climate Alliance*⁶

Climate Alliance⁷ on vuonna 1990 perustettu ja vuonna 1993 järjestöksi rekisteröity eurooppalaisten kaupunkien yhteistyöjärjestö, jonka pyrkimyksenä on ilmastonmuutoksen hillitseminen. Climate Alliance on Euroopassa huomattavasti ICLEI:n CCP-kampanjaa suositumpi: Vuonna 2008 Climate Alliancen kuului noin 1400 kaupunkia tai kuntaa 17 Euroopan maasta. Lisäksi yli 50 maakuntaa ja kansalaisjärjestöä on liittynyt Climate Alliancen tukijäseneksi. Climate Alliance tekee myös aktiivisesti yhteistyötä Amazonin alueen alkuperäiskansojen kanssa. Climate Alliancen pääasiallisena yhteistyökumppanina Amazonin alueella toimii Amazonin alueen alkuperäiskansojen järjestöjä koordinoiva elin COICA (Coordinator of the Indigenous Organizations of the Amazon Basin). Kansainvälisellä tasolla Climate Alliancen yhteistyökumppanina toimii trooppisten metsien alkuperäiskansoja ja heimoja edustava kansainvälinen järjestö I.A.I.P. (International Alliance of the Indigenous-Tribal Peoples of the Tropical Forests).

Climate Alliancen liittyessään kunnat ja kaupungit sitoutuvat vähentämään alueellaan syntyviä hiilidioksidipäästöjä. Lisäksi ne sitoutuvat tukemaan sademetsien alkuperäiskansoja sekä suojelemaan trooppisia sademetsiä ja niiden biologista monimuotoisuutta. Climate Alliancen kuuluvien kuntien ja kaupunkien tulee myös raportoida säännöllisesti toiminnastaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Climate Alliancen vuodelta 1990 peräisin olevassa perustamisjulistuksessa hiilidioksidipäästöjen määrälliseksi vähentämistavoitteeksi asetetaan päästöjen puolittuminen vuoteen 2010 mennessä vuoden 1990 päästöihin verrattuna. Vuonna 2006 Climate Alliancen yleiskokous määritteli hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteen uudelleen: Nyt tavoitteeksi asetettiin järjestöön liittyneiden kuntien hiilidioksidipäästöjen puolittuminen viimeistään vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi asetettiin välitavoite, jonka mukaan kuntien tulee vähentää hiilidioksidipäästöjään 10 prosentilla jokaisen viisivuotiskauden aikana. Järjestön pitkän tähtäimen tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ”kestävälle tasolle”, joka on määritelty 2,5 ekvivalenttiseksi hiilidioksiditonniksi per asukas per vuosi.

Climate Alliancen toimielimiä ovat vuosittain kokoontuva yleiskokous sekä toimeenpaneva elin, joka koostuu paikallishallintoa edustavista virkamiehistä ja alkuperäiskansojen järjestöjen edustajista. Climate Alliancen toimintaa koordinoi sen Frankfurtissa sijaitseva Euroopan sihteeristö. Sihteeristöä avustavat kansalliset ja alueelliset toimistot, joiden tehtävänä on järjestöön liittyneiden kuntien tukeminen tarjoamalla neuvoja ja toimintaehdotuksia sekä käynnistämällä yhteisiä projekteja. Kansalliset toimistot myös arvioivat paikallisviranomaisten toimintaa ja

6 Mikäli en toisin mainitse, luvussa mainitut tiedot perustuvat Climate Alliancen internetisivuihin [www.klimabuendnis.org].

7 Järjestön täydellinen nimi on ”Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples”.

asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vuonna 2008 Climate Alliancen käynnissä olevia projekteja olivat muun muassa AMICA (Adaptation and Mitigation – an Integrated Climate Policy Approach), joka pyrkii parantamaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevien päätösten yhtenäisyyttä sekä COGEN challenge -kampanja, jonka tavoitteena on tukea pienen mittakaavan sähkön ja lämmön yhteistuotantoprojekteja Euroopassa.

2.3. Suomen ilmastopolitiikka

2.3.1. Kansallinen ilmastopolitiikka 90-luvulla

Ilmastopolitiikan valmistelutyö ja poliittiset linjaukset

Kansainvälisten ilmastosopimusneuvotteluiden alkuvaiheessa 1980-luvun lopulla Suomen neuvottelutavoitteet asetettiin hallituksen talouspoliittisessa ministeri-valiokunnassa. Ilmastomuutoksen puitesopimuksen neuvotteluja valmisteltiin puolestaan ulkoasiainministeriön asettamassa laajapohjaisessa, eri viranomaisista ja etujärjestöistä koostuvassa ilmastosopimustoimikunnassa, jonka työ päättyi syyskuussa 1992. (Ivars 1994, 212, teoksessa Tirkkonen 2000, 102) Vuoden 1990 lopulla valtioneuvoston kanslia asetti hiilidioksiditoimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää vaihtoehtoisia toimenpiteitä kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi sekä luoda perusta Suomen tavoitteenasetteluille kansainvälisissä neuvotteluissa. Hiilidioksiditoimikuntaan kuului eri ministeriöiden, tutkimuslaitosten, teollisuuden ja ympäristöjärjestöjen edustajia. Työnsä aikana hiilidioksiditoimikunta kuuli myös useita asiantuntijoita. Hiilidioksiditoimikunta julkaisi mietintönsä kesäkuussa 1991. Mietinnössään hiilidioksiditoimikunta tarkasteli päästöjen vähentämismahdollisuuksia sekä teknisten että rakenteellisten ratkaisujen avulla. Lisäksi mietinnössä tarkasteltiin mahdollisuuksia lisätä Suomessa hiilen sitoutumista metsän ekosysteemeihin. (KM 1991)

Ensimmäisen hiilidioksiditoimikunnan päätettyä työnsä ilmastopolitiikan toimikuntatyöskentely siirtyi ympäristöministeriön alaisuuteen: Joulukuussa 1991 ympäristöministeriö asetti toisen hiilidioksiditoimikunnan jatkamaan ensimmäisen hiilidioksiditoimikunnan työtä. Toisen hiilidioksiditoimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotus toimista Suomen kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi ja hiilen sitoutumisen lisäämiseksi. Toimikunta julkaisi mietintönsä helmikuussa 1994. Mietinnössä esitettiin toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi eri sektoreilla sekä arvioitiin niiden kustannuksia. Toimikunta tekemät ehdotukset jakautuivat energiantuotannon rakenteen muuttamisesta ja energian kulutuksen hillitsemistä koskeviin ehdotuksiin. (KM 1994) Muutama kuukausi mietinnön julkaisemisen jälkeen, toukokuussa 1994, Suomi ratifioi ilmastosopimuksen. Vuoden 1995 alussa Suomi toimitti myös kansainvälisen ilmastosopimuksen sihteeris-

tölle ensimmäisen kansallisen selontekonsa Suomen toimenpiteistä ilmastopimuksen sitoumusten täyttämiseksi.

Hiilidioksiditoimikuntien työtä vuosina 1995–1997 jatkoi ympäristöministeriön heinäkuussa 1995 asettama ilmastotoimikunta. Ilmastotoimikunnan tehtävänä oli määrittää ilmastopimuksen mukaiset tavoitteet Suomen päästökehitykselle sekä toimintalinjat tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi ilmastotoimikunnan tehtävänä oli valmistella Suomen kantoja ilmastopimuksen neuvotteluprosessia ja Euroopan unionin päästötavoitteita koskevia neuvotteluja varten. Ilmastotoimikuntaan kuului hiilidioksiditoimikuntien tapaan eri ministeriöiden ja järjestöjen edustajia. Toisin kuin hiilidioksiditoimikunnat, ilmastotoimikunta ei kuitenkaan laatinut omaa mietintöä, sen sijaan ilmastotoimikunta laati hallituksen työskentelyn tueksi useita muistioita (Tirkkonen 2000, 106, 214). Selkeimmin Suomen 1990-luvun lopun ilmastopoliittiset toimet ja tavoitteet dokumentoitiinkin ilmastopimuksen sihteeristölle vuoden 1997 lopulla toimitetussa toisessa kansallisessa ilmastopimusten sitoumusten täyttämistä koskevassa selonteossa.

Kiotossa joulukuussa 1997 pidetyn ilmastopimuksen osapuolikokouksen jälkeen kansallisen ilmastopoliitikan valmistelu siirrettiin ilmastotoimikunnalta hallituksen perustamalle ilmastopoliittiselle ministeriryhmälle, jossa oli edustaja jokaisesta hallituspuolueesta. Ministerityöryhmää avustamaan perustettiin ympäristöministeriön johtama virkamiessihteeristö, johon koottiin edustus ilmastomuutoksen kannalta keskeisistä ministeriöistä. Ministerityöryhmä totesi myös tarpeelliseksi asettaa uuden ilmastotoimikunnan seuraamaan ja edistämään ilmastopoliitikan toteutumista. Huhtikuussa 1998 asetetun edeltäjänsä laajapohjaisemman ilmastotoimikunnan tehtävänä oli käsitellä yleisiä kansainvälisiä ilmastokysymyksiä, edistää ilmastopoliitikan toteutumista Suomessa sekä lisätä tietoisuutta ilmastokysymyksistä. Ilmastotoimikunnan rooli muuttui kuitenkin päätösten valmistelijasta keskustelufoorumiksi. (Tirkkonen 2000, 113–114)

Taulukkoon 5 olen koonnut Suomen ilmastopoliitikan tärkeimmät tapahtumat ja päätökset 1990-luvulla sekä niihin liittyvät tärkeimmät kansainväliset päätökset.

Taulukko 5. Suomen ilmastopoliitikan tärkeimmät tapahtumat ja päätökset 1990-luvulla sekä niihin liittyvät tärkeimmät kansainväliset päätökset

Lokakuu 1990	Valtioneuvoston kanslia asettaa toimikunnan, jonka tehtävänä on selvittää vaihtoehtoisia toimenpiteitä kasvihuonekaasujen rajoittamiseksi sekä luoda perusta Suomen tavoitteenasetteluille kansainvälisissä neuvotteluissa. Toimikunta nimetään <i>hiilidioksiditoimikunnaksi</i> .
Kesäkuu 1991	Hiilidioksiditoimikunta julkaisee mietintönsä

Taulukko 5...

Joulukuu 1991	Ympäristöministeriö asettaa toimikunnan, jonka tehtäväksi annetaan Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen selvittäminen. Toimikunta nimetään <i>toiseksi hiilidioksiditoimikunnaksi</i> .
Heinäkuu 1992	Suomi allekirjoittaa ilmastopimuksen Rion ympäristö- ja kehityskokouksessa
Helmikuu 1994	Toinen hiilidioksiditoimikunta julkaisee mietintönsä
Toukokuu 1994	Suomi ratifioi ilmastopimuksen
Tammikuu 1995	Suomi toimittaa ensimmäisen kansallisen raporttinsa ilmastopimuksen toteuttamisesta ilmastopimuksen sihteeristölle
Kevät 1995	Suomi liittyy Euroopan unioniin: Suomen ilmastopoliitikasta tulee osa EU:n ilmastopoliitikkaa
Heinäkuu 1995	Ympäristöministeriö asettaa ilmastotoimikunnan jatkamaan hiilidioksiditoimikuntien työtä
Kesä 1997	Suomelle sovitaan nollatavoite EU-maiden alustavassa taakanjaossa
Syky 1997	Suomi toimittaa toisen kansallisen raporttinsa ilmastopimuksen toteuttamisesta ilmastopimuksen sihteeristölle
Joulukuu 1998	Suomelle määritytty Kioton kokouksessa sitova velvoite vähentää päästöjä
Huhtikuu 1998	Suomi allekirjoittaa Kioton pöytäkirjan
Kesäkuu 1998	Suomelle määritytty nollatavoite EU-maiden keskinäisessä taakanjaossa

Ilmastopoliittinen keskustelu 90-luvulla

Vielä 1990-luvun alussa ilmastopoliitikkaa koskeva julkinen keskustelu oli hyvin vähäistä. Ensimmäisen hiilidioksiditoimikunnan työhön valtioneuvoston kanslian edustajana osallistunut Timo Myllyvirta (2007) onkin kuvannut, että toimikunnan esitykset eivät herättäneet mitään keskustelua. Myös ympäristöjärjestöt olivat 1990-luvun alkupuoliskolla vielä passiivisia ilmastopoliitikan suhteen. Tästä osoituksena on esimerkiksi se, ettei toiseen hiilidioksiditoimikuntaan nimetty ympäristöjärjestön edustaja osallistunut kertaakaan toimikunnan työskentelyyn (KM 1994; myös Tirkkonen 2000).

1990-luvun puolivälin jälkeen EU:ssa tehty alustava taakanjako jäsenmaiden kesken ja Kioton osapuolikokouksen lähestyminen alkoivat kuitenkin herättää

yhä enenevässä määrin ilmastopolitiikkaa koskevia kannanottoja. Muun muassa Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto jätti eriyvän mielipiteen Suomen keväällä 1997 EU:n ministerineuvostolle tekemästä ehdotuksesta – eli nollatavoitteesta – koska piti sitä epärealistisena. Toisaalta myös merkittävimmät suomalaiset ympäristöjärjestöt kritisoivat Suomen ilmastopolitiikkaa yhteisessä kannanotossaan juuri ennen Kiotossa joulukuussa 1997 pidettyä ilmastokokousta. (Luukkanen & Vehmas 1999, 16) Kioton ilmastokokouksen jälkeen Suomessa alettiin käydä aktiivista keskustelua pöytäkirjan sitovien velvoitteiden merkityksestä Suomelle sekä siitä, tulisiko Suomen ylipäänsä sitoutua velvoitteisiin. Teollisuuden ja energijärjestöjen edustajat korostivat, että Suomessa on jo tehty kaikki voitavan kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi ja EU-neuvotteluissa alustavasti sovittu nollatavoite muodostaa siten vakavan uhkan Suomelle. Ympäristöjärjestöjen ja muun muassa Vihreän liiton edustajat puolestaan puolustivat nollatavoitetta. Myös eri ministeriöt tulkitsivat nollatavoitteen merkitystä Suomelle eri tavoin: Ympäristöministeriön edustajat korostivat tiukan ympäristöpolitiikan tuottamia mahdollisuuksia, kun taas valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat pitivät nollatavoitetta vakavana uhkana Suomelle. (Perimäki 2002, 151–155)

EU-maiden keskinäisen taakanjaon selvittyä EU-maiden kokouksessa kesäkuussa 1998 taakanjaon oikeudenmukaisuus kirvoitti edelleen teräviä kommentteja. Muun muassa Teollisuuden ja Työnantajain keskusliiton johtaja Johannes Koroma kommentoi Suomelle asetettua velvoitetta heti tuoreeltaan todeten sen olevan äärimmäisen tiukan ja johtavan kustannusten nousuun sekä merkitsevän talouskasvun ja työllisyyden leikkaamista (Tirkkonen 2000, 117). Keskustelu siirtyi kuitenkin nopeasti niihin keinoihin, joilla asetetusta velvoitteesta selvitettäisiin. Keinovalikoimaa koskevat ristiriidat puolestaan tiivistyivät konfliktiksi lisäydinvoimasta. Etenkin teollisuuden ja energiantuottajien etujärjestöt korostivat julkisuudessa, että päästövähennysvelvoitteen täyttäminen edellyttää lisäydinvoiman rakentamista. Lisäydinvoimaa päästövähennyskeinona puolestaan nousivat julkisuudessa vastustamaan etenkin ympäristöjärjestöt ja Vihreä liitto, joka ilmoitti, etteivät vihreät osallistu hallitukseen, joka ohjelmassaan sitoutuu lisäydinvoiman rakentamiseen. (Perimäki 2002, 151–152).

2.3.2. Ilmastostrategioiden aika

Vuosituuhannen vaihteen jälkeen Suomen ilmastopolitiikkaa on selkeimmin linjattu kansallisissa ilmastostrategioissa sekä valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisessa tulevaisuusselonteossa. Ensimmäinen kansallinen ilmastostrategia valmistui vuonna 2001, toinen vuonna 2005 ja kolmas vuonna 2008. Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko valmistui syksyllä 2009. Ilmastostrategioiden

laadinnasta on vastannut kauppa- ja teollisuusministeriö⁸ ja työn ohjaajana on toiminut ministerityöryhmä. Ilmasto- ja energiapoliittisen selonteon laadinnasta vastasi valtioneuvoston kanslia. Ilmastostrategioiden ja ilmasto- ja energiapoliittisen selonteon laadinnan ohella työtään on jatkanut myös ilmastotoimikunta, jonka nimi muutettiin vuonna 2003 ilmastoforumiksi. Tärkeimpiä 2000-luvulla tehtyjä ilmastopolitiikan toteuttamiseen liittyviä kotimaisia päätöksiä ovat olleet Kioton pöytäkirjan ratifiointi toukokuussa 2002 ja keväällä 2002 eduskunnassa tehty päätös viidennen ydinvoimalan rakentamisesta. Kansainväliseltä tasolta välittyneistä päätöksistä yksi merkittävimmistä oli EU:n päästökaupan aloittaminen vuoden 2005 alussa.

Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin Suomen kansallisten ilmastostrategioiden laadintaprosesseja ja sisältöjä. Esittelen lyhyesti myös ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon keskeisen sisällön. Luvun lopussa esitän yhteenvedon Suomen ilmastopolitiikan tärkeimmistä tapahtumista ja päätöksistä 2000-luvulla (taulukko 6).

Ensimmäinen kansallinen ilmastostrategia

Suomen ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian valmistelu aloitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla kesällä 1999. Valmistelutyön käynnistämisen taustalla oli keväällä 1999 muodostetun Paavo Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelmaan (VN 1999) kirjattu vaatimus, jonka mukaan hallituksen tulee laatia kansallinen suunnitelma, miten Suomi täyttää Kioton ilmastokokouksessa sovitut kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteet. Hallitusohjelma asetti ilmastostrategialle myös ehtoja: Hallitusohjelman mukaan velvoitteet on täytettävä siten, että niistä aiheutuvat toimenpiteet eivät heikennä talouden ja työllisyyden kasvua ja että ne tukevat julkisen velan laskua. Osana hallitusratkaisua sovittiin myös, että strategian laadinnan vetovastuu on kauppa- ja teollisuusministeriöllä.

Ilmastostrategian laadinnassa oli mukana kuusi ministeriötä: kauppa- ja teollisuusministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö ja ulkoasianministeriö. Strategian laadinnan aluksi neljä ministeriötä (kauppa- ja teollisuusministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö) laativat omat sektoriselvityksensä. Sektorikohtaisten selvitysten yhteensovittamisesta vastasi kauppa- ja teollisuusministeriö yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Strategian laadintaa koordinoi ministeriöiden välinen, virkamiesten muodostama yhdysverkko. Laadintaa ohjasi ministerityöryhmä, jossa oli edustaja jokaisesta hallituspuolueesta.

Ilmastostrategia annettiin hallituksen esityksenä eduskunnalle maaliskuussa 2001. Strategia koostuu kahdesta toimintavaihtoehdosta, eli skenaariosta, joiden

⁸ Kauppa- ja teollisuusministeriön toiminta päättyi 31.12.2007 ja sen tehtävät siirtyivät vuoden 2008 alusta toimintansa aloittaneelle työ- ja elinkeinoministeriölle.

avulla Suomen katsotaan voivan täyttää sille asetetut päästövähennysvelvoitteet. Skenaarioita ei esitellä tarkemmin varsinaisessa ilmastostrategiassa, vaan ne on sisällytetty ilmastostrategian taustaraporttiin. Skenaariot eroavat toisistaan energiantuotantoa koskevien vaihtoehtojen osalta: Ensimmäisessä skenaariossa, niin kutsutussa KIO1-skenaariossa, korvataan kivihiiltä sähkön ja lämmön tuotannossa maakaasulla. Toisessa skenaariossa, niin kutsutussa KIO2-skenaariossa, kivihiiltä korvaa puolestaan uusi ydinvoimala. Yhteistä skenaarioille on se, että niissä molemmissa toteutetaan energiansäästön ja uusiutuvan energian edistämishjelmat, joiden avulla katsotaan voitavan kattaa noin puolet päästöjen vähentämistavoitteesta. Strategian tueksi laadittujen kustannuslaskelmien (Kempfi ym. 2001; Forsström & Honkatukia 2001) mukaan ydinvoimavaihtoehto (KIO2) on hieman edullisempi tapa toteuttaa päästövähennyksiä kuin maakaasuvaihtoehto (KIO1).

Eduskunnan käsittelyssä ilmastostrategia päätettiin lähettää ympäristövaliokunnan käsiteltäväksi. Ympäristövaliokunnan ilmastostrategiaa koskeva mietintö käsiteltiin eduskunnassa kesäkuussa 2001.

Toinen kansallinen ilmastostrategia

Toisen kansallisen ilmastostrategian laadinta aloitettiin vuonna 2003. Uuden strategian laadinnan taustalla olivat energia- ja ilmastopolitiikassa tapahtuneet muutokset niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Yksi merkittävimmistä tapahtumista oli EU:n komission kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevan direktiiviehdotuksen hyväksyntä EU-parlamentissa vuoden 2002 lopulla. Muutoksia ensimmäisen ilmastostrategian käsittelyn aikaiseen toimintaympäristöön aiheuttivat myös kansainvälisellä tasolla tehdyt päätökset Kioton pöytäkirjaan kuuluvien joustomekanismien säännöistä. Lisäksi uuden strategian laadintatarpeen taustalla vaikuttivat kotimaiset ydinvoimaa koskevat päätökset: Eduskunta hyväksyi ydinvoiman lisärakentamista koskevan periaatelupapäätöksen toukokuussa 2002 ja valtioneuvosto myönsi laitokselle rakennusluvan helmikuussa 2005.

Toisen kansallisen ilmastostrategian laadinta noudatteli ensimmäisen strategian laadinnan tapaa: Neljä ilmastopolitiikan kannalta keskeisintä ministeriötä laativat ensin omat sektoriselvityksensä, jotka koottiin yhteen kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla. Työtä koordinoi virkamiesten muodostama yhteistyöverkosto ja ohjasi ministereiden muodostama ryhmä, jossa oli edustaja jokaisesta hallituspuolueesta. Hallitus antoi strategian eduskunnalle tiedoksi marraskuussa 2005. Hallituksen esityksessä strategia nimettiin *kansalliseksi energia- ja ilmastostrategiaksi*⁹. Suomen päästöt jaetaan strategiassa EU:n päästökauppaan kuuluviin ja sen ulkopuolelle jääviin. Päästökauppasektoriin kuuluu suurin osa energiantuotannosta, kun taas päästökauppasektorin ulkopuolelle jäävät muun muassa lii-

9 Strategian tarkka nimi on ”Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi”.

kenne ja maatalous. Strategiassa painotetaan päästökauppaa tärkeimpänä ohjauskeinona. Strategian mukaan valtio hankkii myös päästöoikeuksia kansainvälisiltä markkinoilta Kiiton pöytäkirjan joustomekanismeja hyväksikäyttäen. Näiden lisäksi strategia sisältää myös muita keinoja, kuten uusiutuvan energian ja investointi- ja verotuilla toteutettavan energiansäästön. Uusia tavoitteita on asetettu esimerkiksi uusiutuvalle energialle ja erityisesti biopolttoaineille.

Eduskunnan käsittelyssä energia- ja ilmastostrategia päätettiin lähettää talousvaliokunnan käsiteltäväksi. Talousvaliokunnan ilmastostrategiaa koskeva mietintö hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa 2006.

Kolmas kansallinen ilmastostrategia

Eurooppa-neuvoston vuoden 2007 alussa asettamat kunnianhimoiset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen ja uusiutuvien energianlähteiden edistämisen tavoitteet olivat lähtökohtana hallituksen kolmannen ilmastostrategian, eli *pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian*, laadinnassa. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan (VN 2007) kirjattiinkin vuonna 2007 kanta, jonka mukaan hallitus laatii heti vaalikauden ilmastostrategian, jossa määritellään Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja keinot kymmeniksi vuosiksi eteenpäin.

Ensimmäisen ja toisen ilmastostrategian valmistelun tavoin myös kolmannen ilmastostrategian valmistelua koordinoi kauppa- ja teollisuusministeriö (myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriö) ja johti hallituksen ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmä. Hallitus antoi ilmastostrategian tiedoksi eduskunnalle marraskuussa 2008. Ilmastostrategian ensimmäinen aikahorisontti on asetettu vuoteen 2020, johon mennessä EU on sitoutunut nostamaan uusiutuvan energian osuuden noin kolminkertaiseksi 20 prosenttiin, liikenteen biopolttoaineiden osuuden 10 prosenttiin sekä vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä vähintään 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Ajanjaksolla vuoteen 2050 saakka tarkastellaan EU:n kansainvälistä neuvotteluavausta kasvihuonekaasujen 60–80 prosentin vähentämisestä. Ilmastopolitiikan tavoitteiden lisäksi strategiassa linjataan myös perinteisiä energiapolitiikan tavoitteita kuten energian toimitusvarmuutta sekä saatavuutta kohtuulliseen hintaan.

Ilmasto- ja energiapolitiittinen tulevaisuusselonteko

Valtioneuvosto laatii kerran hallituskaudessa tulevaisuusselonteon, joka käsittelee kansakunnan tulevaisuuden kannalta ratkaisevia kysymyksiä. Tulevaisuusselontekojen tehtävänä on linjata politiikkaa ja esittää toimenpide-ehdotuksia. Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (VN 2007) päätettiin laatia ilmasto- ja energiapolitiittinen tulevaisuusselonteko. Tulevaisuusselonteko laadittiin valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä sektoriministeriöiden kanssa ja hyväksyttiin valtioneuvoston istunnossa lokakuussa 2009. Selonteossa asetetaan tavoitteeksi vähen-

tää Suomen ilmastopäästöjä vähintään 80 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä osana kansainvälistä yhteistyötä.

Taulukko 6. Suomen ilmastopolitiikan tärkeimpiä tapahtumia 2000-luvulla

Kesä 1999	Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian valmistelutyö alkaa kauppaja- ja teollisuusministeriön johdolla
Maaliskuu 2001	Hallitus antaa ilmastostrategian esityksenä eduskunnalle
Kesäkuu 2001	Eduskunta hyväksyy ympäristövaliokunnan ilmastostrategiaa koskevan lausunnon
Marraskuu 2001	Suomi esittää kolmannen kansallisen raporttinsa ilmastopimuksen toteuttamisesta ilmastopimuksen sihteeristölle
Toukokuu 2002	Suomi ratifioi Kioton pöytäkirjan muiden EU-maiden kanssa
Syky 2003	Toisen kansallisen ilmastostrategian, kansallisen energia- ja ilmastostrategian valmistelutyö alkaa
Maaliskuu 2004	Suomi toimittaa ehdotuksen kansallisesta päästöoikeuksien jakosuunnitelmasta EU-komissiolle
Huhtikuu 2004	Hallitus antaa esityksen päästökauppalaista eduskunnalle
Elokuu 2004	Päästökauppalaki astuu voimaan
Marraskuu 2005	Hallitus antaa energia- ja ilmastostrategian tiedoksi eduskunnalle
Kesäkuu 2006	Eduskunta hyväksyy talousvaliokunnan energia- ja ilmastostrategiaa koskevan mietinnön
Helmikuu 2006	Suomi esittää neljännen kansallisen raportin ilmastopimuksen toteuttamisesta ilmastopimuksen sihteeristölle
Kevät 2007	Kolmannen kansallisen ilmastostrategian, pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian, laadinta alkaa
Marraskuu 2008	Hallitus antaa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian tiedoksi eduskunnalle
Lokakuu 2009	Valtioneuvosto hyväksyy energia- ja ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon

3. Suomen ilmastopolitiikan kontekstit

Kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteet tulevat kansallisella ja paikallisella tasolla aina osaksi kunkin valtion tai kunnan olemassa olevaa tilannetta, jota määrittävät erilaiset materiaaliset ja sosiaaliset suhteet: Nämä vallitsevat olosuhteet asettavat ehtoja sille, minkälaiset ilmastopolitiikkaa koskevat tulkinnot ja toimintavaihtoehdot ovat mahdollisia. Ilmastopolitiikan paikallisesti ja kansallisesti saamien muotojen ymmärtämisen kannalta olennaista onkin olla selvillä niistä olosuhteista, joihin ilmastopolitiikka kansalliselle tai paikalliselle tasolle välittyessään kiinnittyy. Tämän vuoksi tarkastelen tässä luvussa tarkemmin kahta sellaista yhteiskunnallisen toiminnan osa-aluetta, jotka olennaisella tavalla limityvät ilmastopolitiikan kansalliseen ja paikalliseen toteutukseen. Ensimmäiseksi tarkastelen kansallisen energiatalouden ja -politiikan kehitystä ja ominaispiirteitä. Energiatalouden ja -politiikan valitsin tarkastelun kohteeksi siksi, että ilmastopolitiikkaa koskevat tärkeimmät päätökset liittyvät yleensä jollain tavalla energiantalouteen: Onhan energiantuotanto merkittävin kasvihuonekaasupäästöjen tuottaja. Toisessa alaluvussa tarkastelen puolestaan paikallisen ympäristöpolitiikan yleisiä piirteitä. Luvun tarkoituksena on avata näkökulmia siihen, millaisia ongelmia tai mahdollisuuksia ympäristöasioiden omaksumiseen kunnissa yleisesti ottaen liittyy ja luoda siten pohjaa ilmastopolitiikan toteutumista kunnissa tarkastelevalle osatutkimukselleni.

3.1. Suomen energiatalous ja -politiikka

Tässä luvussa tarkastelen Suomen energiatalouden ja -politiikan kehitystä ja ominaispiirteitä. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen Suomen energian kulutuksen ja tuotannon yleisiä piirteitä, toisessa alaluvussa tarkastelen energia-alan julkisen ohjauksen kehitystä, kolmannessa alaluvussa nostan esiin Suomen ydinvoimahankkeiden toteutukseen liittyneitä olennaisia piirteitä ja neljännessä alaluvussa keskityn kuvaamaan suomalaisessa energiapolitiikassa ilmenneitä valtasuhteita. Koska luvun pyrkimyksenä on taustoittaa vuonna 2001 valmistunutta ensimmäistä kansallista ilmastostrategiaa koskevia osatutkimuksiani, tarkasteluni kohdentuu ensisijaisesti tätä ajankohtaa edeltäneeseen kehitykseen.

3.1.1. *Energian kulutus ja tuotanto*

1900-luvun alussa energian kokonaiskulutus oli Suomessa noin 5 miljoonaa ekvivalentista öljytonnia. 2000-luvulle tultaessa energian kokonaiskulutus oli kasvanut yli 30 miljoonaan öljytonniin eli yli kuusinkertaistunut vuosisadan alun tasoon verrattuna. Vielä 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla energian kulutuksen kasvuvauhti oli kuitenkin varsin verkkaista: Sotavuodet ja sen jälkeinen säännöstelytalous hidastivat myös energian kulutuksen kasvua. 1960-luvulla energian kulutus lähti nopeaan nousuun, ja runsaassa vuosikymmenessä energian kulutus kaksinkertaistui. 1970-luvun alussa, ensimmäisen öljykriisin seurauksena, energiankulutuksen kasvuvauhti hidastui uudelleen, ja on sen jälkeen pysynyt melko tasaisena. Vuonna 2002 energian kulutus oli noin 1,8 kertaa suurempi kuin 1970-luvun puolivälissä, eli noin 33,5 miljoonaa öljytonnia. Maan asukaslukuun suhteutettuna energian kulutus on Suomessa OECD:n keskiarvoihin verrattuna varsin korkea: Vuonna 2001 Suomen energian kulutus asukasta kohden oli teollisuusmaiden neljänneksi korkein. (KTM 1997, KTM 2004)

Pääsyitä energiankulutuksen nopeaan kasvuun 1900-luvun jälkipuoliskolla olivat maan teollistuminen, sähköistyminen ja autoistuminen. Sähkön kulutus kasvoi koko vuosisadan kokonaisenergian kulutusta nopeammin. Osaksi tämä johtui kotitalouksien sähkönkäytön lisääntymisestä sähkölämmityksen ja erilaisten kotitalouskoneiden käytön myötä. Suuri osa kasvusta aiheutui kuitenkin metsäteollisuuden 1970-luvulla alkaneesta siirtymisestä energian suhteen omavaraisesta sellunkeittomenetelmästä sähköä runsaasti kuluttavaan mekaaniseen hierremenetelmään. 1970-luvun ensimmäisinä vuosina paperiteollisuuden sähkönkulutus kasvoikin lähes 10 prosenttia vuosittain. Myös Suomen toinen suurteollisuuden haara, metalliteollisuus, kuluttaa paljon sähköä. Vuonna 2002 teollisuuden osuus Suomen kokonais sähkökulutuksesta oli yli puolet. (Sunell 2001, 8–9; KTM 2004)

Suomen energian tuotannon rakenne muuttui lähes täydellisesti 1900-luvun aikana. 1950-luvun alkuun saakka Suomen energialähteet olivat yli 80-prosenttisesti kotimaisia. Tärkein energialähde oli puu, jota kului runsaasti asuntojen lämmittämiseen. Toinen tärkeä energialähde oli vesivoima, jota käytettiin sähkön tuotantoon: Esimerkiksi vuonna 1938 Suomessa tuotettiin 79 prosenttia sähköstä vesivoimalla. Tuontien energian osuus energianhankinnassa alkoi kasvaa 1960-luvulla, jolloin öljyn kulutus lähti voimakkaaseen nousuun. 1960-luvulla öljyä käytettiin jopa sähkön tuottamiseen. Öljyn osuus Suomen kokonaisenergiankulutuksesta kasvoi vuosien 1960 ja 1973 välisenä aikana 23 prosentista 56 prosenttiin. Kokonaisenergiankulutuksen kaksinkertaistuessa öljyn kulutus siten viisinkertaistui ja energiaomavaraisuus pieneni noin 60 prosentista vajaan 30 prosenttiin kolmessatoista vuodessa. (Ruostetsaari 1989, 16; Vehmas 1995, 165–166) 1970-luvulla energiavalikoimaan tulivat mukaan kotimainen turve ja

tuontienergiälähteistä maakaasu, ydinvoima sekä sähkön tuonti. Öljyn merkitys energiantuotannossa onkin 70-luvulta lähtien vähentynyt: Öljynkulutuksen huippuvuonna 1973 öljyn kulutus oli noin 50 prosenttia suurempi kuin esimerkiksi vuonna 1995. Vuonna 2002 öljyn osuus kokonaisenergiankulutuksesta oli noin 26 prosenttia. (Lehtilä 1997, 18–19; KTM 1997, KTM 2004)

3.1.2. Energia-alan julkinen ohjaus

1900-luvun alkuvuosikymmeninä energiantuotantoa ja -kulutusta ei Suomessa vielä pyritty juurikaan ohjaamaan. Toisen maailmansodan vuosina energiankulutusta säännösti, mutta muuten maan energiassektori kehittyi lähinnä työllisyyspoliittisten ja liiketaloudellisten tekijöiden määräämänä. Energiatalouden kehitys oli siten miltei yksinomaan yritysten toimenpiteiden varassa. Valtiovallan toimesta tapahtuva sääntely energia-alalla alkoi kehittyä toisen maailmansodan jälkeen. Varsinaisesta energiapolitiikasta alettiin Suomessa kuitenkin puhua vasta 1960-luvulla, kun aiempaa yhtenäisemmän energiapolitiikan ja -hallinnon tarve kävi ilmeiseksi muu muassa fossiilisten polttoaineiden kulutuksen voimakkaan kasvun ja ydinvoiman rakentamissuunnitelmien myötä. Erityisesti Imatran Voima Oy:n vuonna 1966 jättämä ensimmäistä ydinvoimalaa koskeva rakentamislupahakemus paljasti energia-alan hallinnolliset resurssit varsin puutteellisiksi (Karjalainen 1989, 461). 1970-luvun alun öljykriisi nosti lopulta energia-asiat todentolla politiikan agendalle ja lisäsi poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten halua puuttua energiahuoltoon erilaisten ohjauskeinojen avulla sen häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi. (Ruostetsaari 1998, 28) Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin energia-alan julkisen ohjauksen kehittymistä 1900-luvun kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana.

1970-luku

Vielä 1970-luvun alussa energiapolitiikka määriteltiin pitkälti teollisuuden intressien mukaisesti. Tämä käy ilmi muun muassa kaupp- ja teollisuusministeriön alaisuuteen vuonna 1970 perustetun energiapolitiikan neuvottelukunnan vuosien 1975–85 energiapolitiikkaa hahmottavasta mietinnöstä, jossa energiapolitiikan tavoitteeksi asetetaan energiapolitiikan mukauttaminen vallitsevaan teollisuuden ja tuotantoelämän rakenteeseen. Energiapolitiikan päämääränä nähtiin siten kokonaistalouden kannalta mahdollisimman edullinen energia. (Karjalainen 1989, 461–465) Energia-asiat kuitenkin monimutkaistuivat vuosien 1973–74 öljykriisin myötä. Öljykriisi ei tuntunut Suomessa yhtä voimakkaasti kuin muissa läntisissä teollisuusmaissa, sillä suurin osa öljystä tuotiin Neuvostoliitosta eikä Lähi-idästä, mutta öljykriisin seurauksena myös Suomessa herättiin huomaamaan energiakysymysten moninaiset vaikutukset yhteiskuntapolitiikan eri lohkoille. Sekä edus-

kunnassa että joukkotiedotusvälineissä ryhdyttiin keskustelemaan energia-asioista ja myös poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten halu puuttua energianhuoltoon erilaisten ohjauskeinojen avulla lisääntyi. Hallitus ryhtyi vuonna 1974 antamaan eduskunnalle energiapoliittisia tiedonantoja ja myös energiankulutuksen säännöstelyä harkittiin. Hallintoa puolestaan lisättiin perustamalla kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen vuonna 1975 erillinen energiaosasto. (Karjalainen 1989, 478–480; Ruostetsaari 1989, 22) 1970-luvun alkupuolella valtionhallinnossa alettiin myös suunnitella vuodelta 1928 peräisin olevan sähkölainsäädännön uudistamista. Uutta sähkölakia valmistelemaan nimettiin vuonna 1972 sähkölakikomitea, joka esitti vuonna 1975 valmistuneessa mietinnössään varsin pitkälle meneviä sähkön tuotantoa ja jakelua koskevia määräyksiä (Aarrevaara & Stenvall 2002, 74–76).

Sähkön tuottajat ja teollisuuden etujärjestöt kokivat energia-asioden valtiollisen ohjauksen lisäyspyrkimykset uhkana. Valtiollisen kontrollin tarpeen minimoimiseksi valtiolliset ja yksityisen sektorin sähköntuottajat perustivat yhdessä vuonna 1975 Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunnan (STYV) kontrolloimaan ja koordinoimaan sähköalan intressipiirien toimintaa. Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunnassa olivat edustettuina Imatran Voima Oy, Teollisuuden Sähköenergia-liitto¹, Sähkölaitosyhdistys sekä yksittäisiä kuntia ja sähköyrityksiä. Uusi sähkölaki tuli voimaan vuonna 1980, sähköntuottajien kiivaasta vastustuksesta huolimatta. Lain keskeisiä uudistuksia oli sähköntuotannon tekeminen luvanvaraiseksi. Uusi sähkölaki lisäsi myös sähköntuotannon suunnitelmallisuutta edellyttämällä vuosittain laadittavaa sähkönhuollon runkosuunnitelmaa, jonka tuli sisältää sähkönkulutuksen kehityksen ennusteet sekä ehdotukset uusista hankkeista kolmeksi vuodeksi eteenpäin. (Karjalainen 1989, 451–453; Vehmas 1995, 167)

Asiantuntijakeskeiseen energiapolitiikan valmistelu- ja päätöksentekotapaan kohdistuneen kritiikin seurauksena myös vuonna 1970 perustettu, energiapolitiikan asiantuntijoista koostunut energiapolitiikan neuvottelukunta lakkautettiin vuonna 1977 ja sen tilalle perustettiin parlamentaarinen energiapolitiikan neuvosto. Parlamentaaristen valtasuhteiden mukaan valittujen jäsenten lisäksi energiapolitiikan neuvoston jäseniksi nimettiin pysyviä asiantuntijoita muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriöstä, Suomen Pankista, IVO:sta, Nesteestä sekä Metsäteollisuuden Keskusliitosta. Vuonna 1979 neuvosto laati Suomen ensimmäisen energiapoliittisen ohjelman. Ohjelman laatimisen aikaan läntiset teollisuusmaat elivät ns. toista öljykriisiä ja ohjelman pääpaino onkin öljyn kulutuksen kasvun

1 Vuonna 1992 Teollisuuden Sähköenergia-liittoon yhdistettiin teollisuuden keskeisten toimialajärjestöjen energiapoliittiset tehtävät ja sen nimi muutettiin Teollisuuden Energia-liitoksi (Teli). Teli lopetettiin vain kolme vuotta myöhemmin, vuonna 1995, ja sen tehtävät siirrettiin Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliittoon perustetulle uudelle, energiasektoriksi nimetylle yksikölle. (Ruostetsaari 1989, 113)

hillinnässä. Ohjelmassa todetaan myös, että energiaongelmien ratkaisu koko yhteiskunnan kannalta suotuisalla tavalla edellyttää aktiivista energiapolitiikkaa, jossa valtiovallan osuuden tulee olla aiempaa merkittävämpi. (Energiapoliittinen ohjelma 1979, 3–5; Ruostetsaari 1986)

Ydinvoimaa kohtaan esitetyn kritiikin lisääntyminen 1970-luvun lopulla sai aikaan sen, että myös vuodelta 1957 peräisin ollut atomienergialakia ryhdyttiin ajanmukaistamaan. Ydinenergialakitoimikunnan työ alkoi vuonna 1978 ja sen tehtävänä oli valmistella lain kokonaisuudistus. Ajan hengen mukaisesti tässäkin lakimuutoksessa oli taustalla pyrkimys viranomaisten vallan lisäämiseen. (Nurro 1995, 31)

1980-luku

Energia ”yhteiskunnallistui” voimakkaasti 1980-luvulle tultaessa. Vesivoimarakentamisen hyötyjen ja haittojen epätasainen jakautuminen, kaksi öljykriisiä, ydinvoiman käyttöönotto ja siihen liittyvä kansalaistoiminta sekä vuonna 1979 tapahtunut Harrisburgin ydinvoimalaonnettomuus laajensivat energiakeskustelua. Myös energiantuotantoon ja kulutukseen liittyvät ympäristökysymykset, esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden aiheuttamat rikki- ja typpipäästöt, alkoivat vaikuttaa energiakeskusteluun. (Sänkiäho & Rantala 1988, 155; Vehmas 1995, 168) Ympäristökysymysten esiinnoususta huolimatta ilmastonmuutos ei kuitenkaan vielä 1980-luvun alussa asettanut rajoitteita energiavaihtoehtojen pohdinnalle. Hallituksen vuonna 1982 laatimassa energiapoliittisessa selonteossa mainitaan kyllä mahdollinen ilmakehän lämpeneminen kivihiilen käyttöä pitkällä aikavälillä vaikeuttavana ”vakavana huolenaiheena”, mutta selonteossa ei kuitenkaan suljeta kivihiiltä pois energiantuotannon päävaihtoehtojen joukosta. Myös kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1981 laatimassa Energia 1995 -selvityksessä linjataan vielä fossiilisten polttoaineiden, nimenomaan kivihiilen, käytön lisääntyvän voimakkaasti. (Kyllönen 2004, 54)

1970-luvulla vallalla ollut valtiollista ohjausta painottava energiapolitiikka muuttui 1980-luvulla markkinahenkisemmäksi ajattelutavaksi. Ruostetsaari (2005, 3) kuvaakin vuonna 1980 voimaan tullutta sähkölakia ”suunnitteluideologian viimeiseksi voimannäytteeksi” energia-alalla, jonka jälkeen Suomessa yleisemminkin päätään nostamassa ollut liberalistinen ideologia alkoi heijastua myös energiasektorille. Tästä osoituksena 1980-luvun puolivälissä toteutettiin useita kansallisen tason toimenpiteitä, jotka tähtäsivät energia-alan deregulaation ja kilpailun lisääntymiseen. Kesäkuussa 1984 vapautettiin liikennepolttonesteiden jakelupalkkiot hintasäännöstelystä. Kokonaisuudessaan öljytuotteiden hintavalvonta päättyi lokakuussa 1988, jolloin uusi kilpailunrajoituslaki astui voimaan kumoten vanhan hintavalvontalainsäädännön. Öljyalan sisäisen kilpailun suurin este, idänkaupan turvaamiseksi luotu lisensiointijärjestelmä, kumottiin muutama vuosi myöhemmin, vähän ennen Neuvostoliiton valtiollisen olemassaolon päättymistä. (Ruostet-

saari 2005, 3–4) 1980-luvun lopulla muutettiin myös vuosikymmenen alussa voimaan tullutta sähkölakia siten, että runkosuunnitelmien laatimisesta luovuttiin ja sähköhuollon suunnittelujärjestelmää kevennettiin supistamalla luvanvaraisuutta. Muutoksen taustalla oli lakisääteisen sähköhuollon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän raskaus: Kauppa- ja teollisuusministeriön resurssit olivat osoittautuneet liian niukoiksi järjestelmän ylläpitämiseen. (Ruostetsaari 1989, 34–35)

Yhdessä suhteessa energiapolitiikan yhteiskunnallista sääntelyä kuitenkin lisättiin 1980-luvulla – nimittäin suhteessa ydinenergiaan. Vuonna 1985 hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen, jossa ydinenergiaa koskevaa päätöksentekoa ehdotettiin muutettavaksi kansanvaltaisemmaksi. Uusi ydinenergialaki tuli voimaan vuoden 1988 alusta. Lakiin sisällytettiin vaatimuksia, joiden mukaan ydinvoiman lisärakentamisen tulee olla yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ja turvallista, eikä se saa edistää ydinaseiden leviämistä. Lain mukaan ydinvoiman lisärakentamisesta päättää eduskunta hyväksymällä tai hylkäämällä valtioneuvoston tekemän lisärakentamista kannattavan tai vastustavan periaatepäätöksen. Eduskunnan vallan ulottaminen näin pitkälle yksittäisen hankkeen toteutukseen oli merkittävä muutos suomalaisessa energiapolitiikassa. (Karjalainen 1989, 558; Vehmas 1995, 169–170)

1990-luku

1990-luvulla energiapolitiikan kehitykseen vaikutti merkittävästi energia-alan toimintaympäristön kansainvälistyminen. Suomen EU-jäsenyyden myötä EU:n säädökset alkoivat määrittää kansallisen energiapolitiikan liikkumatilaa, koska kilpailukykynekökohtien vuoksi kansalliset ratkaisut eivät voineet olennaisesti poiketa kilpailijamaista. (Ruostetsaari 2005, 10) Maailmanlaajuisten ympäristöongelmien esiinnousun myötä myös ympäristönekökohtien vaikutus energiapolitiikassa alkoi kasvaa. Tämä poliittisen painopisteen muutos näkyy muun muassa vuonna 1991 laaditussa Suomen energiastrategiassa, jossa määritellään energiapolitiikan tehtäväksi yhtä lailla sekä talouspoliittisten että ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttaminen. (KM 1991b, 11–13; Kyllönen 2004, 54)

Suurimmat 1990-luvulla tapahtuneet muutokset energia-alan yhteiskunnallisessa ohjauksessa liittyivät sähkölain uudistamiseen. Sähköhuollon uudistamista ryhdyttiin pohtimaan jo vuosikymmenen vaihteessa, jolloin toimintansa aloitti sähkölaitostoimikunta, jonka tehtävänä oli selvittää sähkölaitosten organisaation ja toimintojen kehittämistarpeita. Sähkölaitostoimikunnan mietinnön valmistuttua helmikuussa 1992 kauppa- ja teollisuusministeriö asetti sähkölakityöryhmän laatimaan ehdotusta laiksi, joka korvaisi vuodelta 1980 peräisin olevan sähkölain. Sähkölakityöryhmä jätti ehdotuksensa kauppa- ja teollisuusministeriölle helmikuun lopulla 1993. Ryhmä esitti, että verkot avataan kaikkien siirtoa haluavien käyttöön ja että verkkoyhtiöiden tulee korvausta vastaan tarjota asiakkaille siirtopalveluja. Sähköntuotanto- ja jakeluyritykset vastustivat sähkömarkkinalakihanketta, koska

sen koettiin vaarantavan niiden saavutettuja vakaita asemia sähköhuollossa. Yritykset kantoivat huolta myös siitä, että sähkömarkkinalaki ei vähentäisikään regulaatiota, vaan päinvastoin valtio alkaisi entistä voimakkaammin ohjata ja säädellä verkkotoimintaa. (Sener 2000, 6–7; Ruostetsaari 2005, 6)

Yritysten vastustuksesta huolimatta uusi sähkömarkkinalaki astui voimaan vuonna 1995. Uudella sähkömarkkinalailla vähennettiin kilpailun esteitä ja poistettiin tarpeeton sääntely siitä osasta markkinoita, jossa kilpailu on mahdollista, eli sähkön tuotannosta, myynnistä ja ulkomaankaupasta. Suomi oli ensimmäisiä maita, joka lainsäädännön avulla pyrki vapauttamaan kilpailun sähkömarkkinoilla: Länsi-Euroopan maista ainoastaan Englanti ja Norja uudistivat sähkömarkkinalainsäädäntöään ennen Suomea, ja esimerkiksi Euroopan unionin sähkömarkkinadirektiivi hyväksyttiin vasta Suomen sähkömarkkinalain voimaantulon jälkeen joulukuussa 1996. Hallituksen sähkömarkkinalakia koskevassa esityksessä uudistuksen ripeää aikataulua perusteltiin muun muassa sähkömarkkinoiden kansainvälisellä kehityksellä, edessä olevalla sähkön tukkumyynnin tariffin muutoksella sekä energia-alan käynnissä olleella yritysrakenteiden ja omistussuhteiden muutoksilla. (Ruostetsaari 1998, 28, Sener 2000)

Myös Suomen energiaverotuksessa tapahtui muutoksia. Vuonna 1990 Suomi otti ensimmäisenä Euroopassa käyttöön eksplisiittisen hiiliveron, joka asetettiin fossiilisille polttoaineille niiden hiilipitoisuuden perusteella. Vuonna 1993 vero kaksinkertaistettiin ja vuonna 1994 tuli voimaan ympäristöverojärjestelmä, joka verotti kaikkea energiankäyttöä. Verojärjestelmä ei kuitenkaan miellyttänyt kaikkia: Erityisesti teollisuuden edustajat pelkäsivät verotuksen heikentävän yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Teollisuuden esittämän kritiikin seurauksena energiaverojärjestelmää muutettiin vuoden 1997 alusta siten, että sähköntuotantoon kohdistetut verot korvattiin porrastetulla sähköverolla. (Luukkanen & Vehmas 1997, 29–30; Vehmas 2002)

1990-luvun lopulla ympäristönäkökohdat, erityisesti ilmastonmuutoksen vahva nousu kansainvälisen politiikan agendalle, alkoivat vaikuttaa energia-alan toimintaan entistä voimakkaammin. Vuoden 1997 energiastategiassa Suomen tulevaa energiapolitiikkaa linjattiinkin siten, että tulevien energiapäätösten tulee ”perustua vähäpäästöisiin vaihtoehtoihin siten, ettei mitään teknisesti tai taloudellisesti toteuttamiskelpoista ja ympäristötavoitteita tukevaa tuotantomuotoa suljeta pois päävaihtoehtojen joukosta”. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi strategiassa esitetään kaksi päävaihtoehtoa, joita ovat ydinvoiman lisärakentaminen tai maakaasun käytön lisääminen. (KTM 1997)

3.1.3. Ydinvoimalahankkeet

Suomen ensimmäiset ydinvoimalat

”Atomivoiman” käyttöönottoa alettiin Suomessa valmistella jo 1950-luvun puolivälissä muun muassa alan lainsäädäntöä kehittämällä sekä alan asiantuntijoita kouluttamalla. Ydinvoimalahankkeiden käytännön toteutukseen ryhdyttiin kuitenkin vasta vuosikymmen myöhemmin: Kesällä 1965 sekä Imatran Voima Oy että yksityinen teollisuus Kotkan Höyryvoiman nimissä päättivät pyytää tarjouksia maailman ydinvoimatoimittajilta. Kotkan Höyryvoima Oy kuitenkin vetäytyi hankkeesta myöhemmin, kun ydinennergian rakentamishjelmaa suunnitteleva atomienergiakomitea ehdotti mietinnössään rakentamisluvan myöntämistä Imatran Voima Oy:lle. (Karjalainen 1989, 320–321; Sunell 2001, 26–27) IVO:n järjestämä tarjouskilpailu venyi ja mutkistui poliittisten kuvioiden vuoksi. Lopulta kesällä 1969 Suomen hallitus päätti epävirallisesti, että ydinvoimalaneuvottelut aloitetaan Neuvostoliiton kanssa. Syyskuussa 1969 IVO ja neuvostoliittolainen V/O Technopromexport allekirjoittivat alustavan sopimuksen ydinvoimalan ostosta, ja lopullinen tilaussopimus allekirjoitettiin kesällä 1970. Voimalan sijoituspaikaksi tuli Loviisa. Noin vuotta myöhemmin Imatran Voima Oy allekirjoitti sopimuksen toisen vastaavan voimalan tilaamisesta V/O Technopromexportilta. (Ydinvoiman käyttöönotto Suomessa 1979, 65–67; Karjalainen 1989, 324–326; Sunell 2001, 40)

Yksityisen suurteollisuuden edustajat eivät pitäneet ajatuksesta, että valtiollinen IVO saisi ydinvoimamonopolin. Metsäteollisuuden johdolla ne perustivat vuonna 1969 Teollisuuden Voima Oy:n (TVO) omaa ydinvoimalahankettaan varten. Lokakuussa 1972 Teollisuuden Voima Oy päätti aloittaa tilausneuvottelut ruotsalaisen Ab Asea-Atomien kanssa presidentti Kekkonen ilmoitettua, ettei voimalan tilaamiselle olisi ulkopoliittisia esteitä. TVO:n Olkiluotoon sijoitettu ensimmäinen yksikkö sai kauppa- ja teollisuusministeriöltä lopullisen rakennusluvan tammikuussa 1974. Saman vuoden elokuussa TVO ilmoitti tilaavansa myös toisen yksikön Ruotsista. (Sunell 2001, 44–63)

Loviisan neuvostoliittolaisvalmisteisen ydinvoimalan ensimmäinen reaktori otettiin käyttöön vuonna 1977. Toinen reaktori käynnistyi vuonna 1980. TVO:n tilaamat Olkiluodon ydinvoimalan reaktorit otettiin puolestaan käyttöön vuosina 1979 ja 1982. (Vehmas 1995, 166)

Viides ydinvoimala

Viidettä ydinvoimalaa alettiin suunnitella Suomeen jo 1970-luvulla. Esimerkiksi vuonna 1977 solmittu Suomen ja Neuvostoliiton 15-vuotinen kaupan ja taloudellisten suhteiden runkosopimus sisälsi option uudesta ydinvoimalatilauksesta. Vuonna 1981 IVO aloitti soveltuvuustutkimukset neuvostoliittolaisten ja ranskalaisen yritysten kanssa, ja saman vuoden lopulla julkistettu sähköhuollon runkosuunnitelma tuki suurvoimalan rakentamista. Vuoden 1982 alussa IVO ja TVO

sopivat rakentavansa viidennen ydinvoimalan yhdessä. Eduskunta ja hallitus eivät vielä 1970- ja 80-lukujen taitteessa kuitenkaan pitäneet suurvoimalan rakentamista ajankohtaisena, sillä 70-luvulla rakennetut useat suurvoimalat olivat luoneet sähköntuotantoon huomattavasti ylikapasiteettia. (Karjalainen 1989, 440, 515–527)

Vuoden 1983 keväällä järjestettyjen eduskuntavaalien läheisyys lykkäsi ydinvoimalahankkeen käsittelyn etenemistä valtionhallinnossa. Vaalien jälkeen IVO ja teollisuuden järjestöt aloittivat kampanjoinnin viidennen ydinvoimalan rakentamiseksi. STYV julkaisi oman sähkönhuollon runkosuunnitelmansa, jossa suurvoimalan rakentamispäätöstä kiirehditettiin. Myös IVO ja TVO jättivät hallitukselle yhteisen kirjelmän, jossa ne vaativat valtiovalalta selkeää kantaa ydinvoimakysymykseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelikin syksyllä 1985 energiapakettia, jossa esitettiin 500 MW:n ydinvoimalan rakentamista. Seuraavan vuoden helmikuussa IVO ja TVO perustivat Perusvoima Oy:n (Pevo), joka jätti maaliskuussa kauppa- ja teollisuusministeriölle rakentamislupahakemuksen yhdestä 1000 MW:n tai kahdesta 500 MW:n ydinvoimalasta. Huhtikuussa vuonna 1986 Tshernobyylissä tapahtuneen ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena Pevo kuitenkin veti hakemuksensa pois kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja ydinvoimalahankkeen eteneminen pysähtyi useiksi vuosiksi. (Karjalainen 1989, 560–569)

Keväällä 1991 Pevo uusi hakemuksensa uuden 1000 MW:n ydinvoimalan rakentamisesta. Ydinvoimayhtiöt ja suurteollisuus odottivat hallituksen tekevän myönteisen periaatepäätöksen keväällä 1992. Kevättalvella 1992 Neste kuitenkin yllättäen esitti perusvoimaratkaisuksi norjalaisella maakaasulla käyvää voimaa. Asiasta nousseen kohun jälkeen Neste ilmoitti tarkoitaneensa, että maakaasu sopisi hyvin yhdessä uuden ydinvoimalan kanssa perusvoiman tuotantoon. Syksyllä valmistui IVO:n, Nesteen ja Teollisuuden energialiiton pikaselvitys maakaasun kustannuksista ja norjalaiskaasu todettiin taloudellisesti kannattamattomaksi. Hallituksen myönteistä ydinvoimapäätöstä odotettiin seuraavaksi marraskuuki, mutta nyt eduskunta sotki kuviot. Keskustan kansanedustaja Matti Vanhanen teki ponnin, jossa edellytettiin, ettei ydinvoiman lisärakentaminen sisälly Suomen energiastratégiaan. Ponsi hyväksyttiin äänin 96–78. Hallitus sai tehtyä myönteisen periaatepäätöksen ydinvoiman lisärakentamisesta vasta helmikuussa 1993 ja silloinkin vain osana energiapakettia, joka lupaili tukea myös turpeelle. Hallitus ei ollut paketista yksimielinen: äänestys päättyi turve-ydinvoimapaketin voittoon luvuin 11–6. Syyskuussa 1993 hallituksen periaatepäätös vihdoinkin tuotiin eduskuntaan äänestystä varten. Eduskunnassa hanke hylättiin äänin 107–90. (Vehmas 1995, 170–171)

Eduskunnan kielteisen ydinvoimapäätöksen jälkeen viides ydinvoimalahanke vietti muutaman vuoden hiljaiseloa. Jo vuonna 1995 alkaneella vaalikaudella muutamat kansanedustajat kuitenkin alkoivat kaavailla ydinvoimahankkeen ajamista eduskunnan sisällä ponnin avulla. 1990-luvun puolivälissä myös TVO aloitti uuden ydinvoimahankkeen hiljaisen uudelleenpohjustamisen poliitikko-

jen suuntaan. 1990-luvun lopulla, Kioton ilmastokokouksessa asetettujen sitovien kasvihuonekaasupäästörajoitusten myötä, viidennen ydinvoimalan rakentamista koskevat argumentit alkoivat nousta esille entistä vahvemmin myös julkisuudessa. Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa ydinvoima ei kuitenkaan lukeutunut vaalikeskustelun ydinaiheisiin. (Perimäki 2002; Hylkilä 2003, 68–69)

Ydinvoima kritiikin kohteena

Vielä 1950-luvun yleisen kehitysoptimismien ja teknologiauskon ilmapiirissä ydinvoiman kaltaisia suuren luokan hankkeita pystyttiin suunnittelemaan miltei täysin ilman poliittista harkintaa ja julkista keskustelua. Vastustajia tuskin olisikaan Suomesta löytynyt: esimerkiksi luonnonsuojelijat kuvittelivat, että ydinvoimasuunnitelmat vapauttaisivat energiantuotantoon valjastetut kosket. (Ydinvoiman käyttöönotto Suomessa 1979, 15) Ydinvoima ymmärrettiinkin pitkälle 1960-luvulle asti pelkästään teknis-taloudellisena asiana, eikä uudella teknologialla nähty olevan sosiaalisia ulottuvuuksia, ympäristövaikutuksista puhumattakaan. Ydinvoimahankkeisiin liittyneet poliittiset kiistat koskivat tuolloin lähinnä vain sitä, mistä ilmansuunnasta ydinvoimaloita ostetaan ja ketkä niitä rakennuttavat. (Tammilehto 1996)

Ensimmäisen öljykriisin myötä virinnyt julkinen energiakeskustelu toi kuitenkin Suomeen myös ydinvoimakriittiset puheenvuorot. Keskustelun herätteet saatiin Ruotsista ja ensimmäiset kriittiset kannanotot julkaistiin suomenruotsalaisten sanomalehtien palstoilla vuonna 1973. (Karjalainen 1989, 497–499) Muutamassa vuodessa ydinvoiman vastustus lisääntyi nopeasti ja vuonna 1977 perustettiin eri intressipiirejä integroiva Energiapoliittinen Yhdistys – Vaihtoehto ydinvoimalle ry (EVY). Myös Suomen Luonnonsuojeluliitto muutti kantansa ydinvoimaan kielteiseksi. Yhdysvalloissa Harrsburgin Three Mile Islandin ydinvoimalassa vuonna 1979 sattunut onnettomuus lisäsi ydinvoiman vastustusta Suomessa entisestään. 1980-luvulle tultaessa ydinvoimakeskustelun osapuolia olivat lähinnä EVY, IVO ja ympäristöliikkeet. Puolueet, energiapolitiikan neuvosto ja eduskunta jäivät, tai jättäytyivät, vielä pitkälti keskustelun ulkopuolelle. (Karjalainen 1989, 529–532)

1980-luvun alussa, kun Suomessa alettiin puhua viidennen ydinvoimalan rakentamisesta, myös poliittiset puolueet joutuivat määrittelemään kantansa ydinvoimaan aiempaa selkeämmin. Merkittävimmistä puolueista ydinvoiman lisärakentamista kannattivat SDP ja Kokoomus. Ydinvoimaa puolestaan selkeästi vastustivat Keskustapuolue ja Ruotsalainen Kansanpuolue.² (Karjalainen 1987) Myös ydinvoimavastaiseen liikkeen toiminta oli 1980-luvun alkupuolella varsin aktii-

2 Puolueiden ydinvoimanäkemyksiä tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, että puolueen ydinvoimakanta ei läheskään aina ole sama kuin puolueen yksittäisen jäsenen kanta asiaan. Tämä käy hyvin ilmi esimerkiksi vuoden 1993 ydinvoimaaänestyksestä. Esimerkiksi hallituspuolue Keskustan kansanedustajista hallituksen esitystä vastaan äänesti tuolloin 24,

vista ja ydinvoimavastaiset mielenosoitukset keräsivät tuhansia ihmisiä kaduille. Toiminnasta vastasi paljolti EVY. EVY:n ohella kuitenkin myös 1970-luvun lopulla poliittiseksi vaihtoehtoliikkeeksi kehittynyt vihreä liike toimi aktiivisesti ydinvoimaa vastaan: Paloheimon (2006) mukaan ydinvoiman vastustus oli 1980-luvulla jopa yksi merkittävimmistä vihreää liikettä koossapitäneistä tekijöistä.³ Vastustus kohdistui ennen kaikkea viidennen ydinvoimalan rakentamiseen, mutta myös toiminnassa olevien ydinvoimaloiden sulkemisesta puhuttiin. Vuosikymmenen puolivälissä EVY:n toiminta heikkeni, mutta monet aktivistit jatkoivat EVY:stä riippumatta toimintaansa. Esimerkiksi Tshernobylissä tapahtuneen ydinonnettomuuden jälkeen muodostettu Naiset ydinvoimaa vastaan -ryhmä järjesti 1980-luvun loppupuolella useita mielenosoituksia ydinvoimala-alueilla. 1980-luvun lopulla myös useat ympäristöjärjestöt, muun muassa Suomen luonnonsuojeluliitto, Luonto-Liitto ja Suomeenkin perustettu Greenpeace, aktivoituivat ydinvoiman vastustajina. (Karjalainen 1989, 499; Tammilehto 1996)

1980-luvulla myös tutkijat alkoivat esittää ydinvoimavastaisia argumentteja (esim. Malaska & Kasanen 1987). Vuonna 1988 puolueeksi rekisteröity Vihreä liitto puolestaan piti ydinvoimakritiikkiä esillä poliittisessa keskustelussa (Tammilehto 1996).

Teollisuuden jätettyä ydinvoimahakemuksensa vuonna 1991 ydinvoimavastainen toiminta kiihtyi ja etenkin useat ympäristöjärjestöt toimivat aktiivisesti estääkseen myönteisen ydinvoimapäätöksen. Myös monet puolueet suhtautuivat ydinvoimaan kielteisesti tai ainakin epäillen. Voimakas toimija oli etenkin eduskunnassa kevästä 1991 asti toiminut ydinvoimanvastustajia koonnuttu kansanedustajaryhmä, jota veti Naiset ydinvoimaa vastaan -ryhmässä vuosia toiminut vihreiden kansanedustaja Heidi Hautala. Ydinvoiman vastustajat korostivat argumentoinnissaan ennen kaikkea ydinvoimaan liittyviä teknologisia riskejä. (Tammilehto 1996; Litmanen 2004, 214–224)

Vuoden 1993 kielteisen ydinvoimapäätöksen jälkeen ympäristöjärjestöjen ydinvoimavastainen työ oli hajanaista. EVY:n toiminta päättyi vuonna 1995, minkä jälkeen ydinvoiman vastainen rintama oli pitkälti Naiset ydinvoimaa vastaan (NYV) ja Naiset Rauhan Puolesta (NRP) -liikkeiden varassa. Edelleen Ei ydinvoimaa (EEy) -kansalaisliike perustettiin keväällä 1997, ja nämä kolme ryhmää toimivat usein yhdessä. Myös ympäristöjärjestöt pitivät 1990-luvun lopulla ydinvoimakysymystä esillä eri tavoin lausunnoissaan ja mietinnöissään. (Tammilehto 1996; Nissinen 2004, 88–89) Vuonna 1999 kansalaisjärjestöt muun muassa

kun taas kannattajia oli 30. Oppositiossa olevan SDP:n äänet puolestaan jakautuivat siten, että hallituksen esitystä vastusti 29 ja puolsi 19 kansanedustajaa. (Nurro 1995, 35)

³ Karjalaisen (1989, 498–499) mukaan vihreän liikkeen ja EVY:n väliset kytkennät olivat selkeitä ja liikkeiden aktiivit olivat pitkälti samoja, vaikka toiminta tapahtuikin ”poliittisen vastuun” suhteen irrallaan toisistaan.

teettivät ”Uusiutuva Energiapolitiikka” -raportin, jossa esitetään vertailevia skenaarioita kauppaja- ja teollisuusministeriön vuonna 1997 julkaisemiin energiapolitiikka-skenaarioihin. Raportin avulla kansalaisjärjestöt pyrkivät osoittamaan, että hiilidioksidipäästöjen vähentäminen on Suomessa täysin mahdollista ilman uutta ydinvoimaa (Uusiutuva energiapolitiikka ... 1999). 1990-luvun lopulla, ydinvoiman lisärakentamisen noustua lehtien palstoille Kioton ilmastokokouksen myötä, myös tutkijat arvostelivat julkisuudessa voimakkaasti teollisuuden esittämiä näkemyksiä uuden ydinvoimalan rakentamisen välttämättömyydestä päästövähennys-sitoumusten täyttämiseksi (Perimäki 2002, 151).

3.1.4. Energiapolitiikan valtasuhteet

Energiapolitiikan valtasuhteet ovat viime vuosikymmenien aikana kiinnostaneet useita energiapolitiikan tutkijoita. Eikä ihme: Energiapolitiikka on suomalaisessa yhteiskunnassa yksi ehkä eniten tunteita kuumentava keskustelun aihe ja päätöksenteon kohde. Seuraavaksi tarkastelen energiapolitiittisen vallan jakautumista 1900-luvun viimeisten vuosikymmenien aikana. Pääasiallisena lähteenäni toimivat energiapolitiikan valtasuhteita jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan tutkineen Ilkka Ruostetsaaren (1987, 1989, 1998, 2003, 2005) tutkimukset. Ruostetsaaren tulkintoja täydennän muiden tutkijoiden ja toimijoiden esittämällä näkemyksillä, ja vertaan myös erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja keskenään.

1970–80-luvut

1970- ja 1980-lukujen energiapolitiikkaa analysoineet tutkijat ovat tyypillisesti korostaneet energiayhtiöiden ja energiaintensiivisen teollisuuden vahvaa asemaa energiapolitiikassa: Vaikka valtio etenkin 70-luvulla pyrki energiapolitiikan voimakkaampaan ohjaukseen, tosiasiallisesti energiantuottajat pystyivät hyvin pitkälle määrittämään energiapolitiikan suuntaviivat. Karjalaisen (1989, 44) mukaan suomalaisen energiahallinnon toteuttama energiapolitiikkaa toimikin ”annettujen ehtojen puitteissa ja annettujen päämäärien mukaan ohjaamatta varsinaisesti mitään”. Myös muun muassa Ruostetsaaren (1989, 288–290) ja Vehmaksen (1994, 72–73) tutkimusten mukaan teollisuus ja teollisuuden etujärjestöt olivat energian suurkuluttajina merkittävä energiapolitiittinen voima. Vehmaksen mukaan suurimpien energiayhtiöiden valtaa energiapolitiikan määrittelyssä osoittaa esimerkiksi se, että kauppaja- ja teollisuusministeriön laatimat energiankulutusennusteet olivat pitkälti energiantuottajien intressien mukaisia. Ruostetsaari on puolestaan korostanut erityisesti Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunnan STYV:n roolia energiapolitiikassa: Hänen mukaansa STYV:n vaikutusvalta oli 70–80-luvuilla jopa niin vahva, että virallinen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä muodosti lopulta vain kulisin STYV:n tosiasiallisesti harjoittamalle ohjaukselle. Ruostetsaari (1989,

295–296) kuitenkin painottaa, että hallinto, tai etenkin energiapolitiikasta päävastuussa ollut kauppa- ja teollisuusministeriö, ei ollut vain energiantuottajien ja teollisuuden käskyläinen, vaan kyse oli energiahallinnon ja energia-alan toimijoiden tiiviistä ja molempia osapuolia hyödyttäneestä yhteistyöstä.

Ruostetsaari (1987, 1989) on tutkimuksissaan eritellyt tarkemmin myös niin kutsutun *energiasektorin eliitin* kokoonpanoa. Hänen mukaansa tähän energiasektorin vaikutusvaltaisimpaan ryhmään kuuluivat 1980-luvun lopulla puolueista Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ja Keskustapuolue, hallintoviranomaisista kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö sekä voimayhtiöistä Imatran Voima, Neste ja Pohjolan Voima. Yksityistä teollisuutta sisäpiirissä edusti Nokia.⁴ Järjestöistä mukana olivat Sähköntuottajien yhteistyövaltuuskunta, Teollisuuden keskusliitto ja Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto. Tutkimuslaitoksia ryhmässä edustivat puolestaan Valtion teknillinen tutkimuskeskus ja teollisuuden laajalti käyttämä konsulttitoimisto Ekono. Energiasektorin eliitti ei kuitenkaan ollut sisäisesti ristiriidaton, sen sijaan eri energialähteiden ympärille muodostui kilpailevia intressiryhmittymiä. Selkeimpinä suomalaisen energiapolitiikan intressiryhminä 1980-luvulla Ruostetsaari pitää maakaasun, ydinvoiman ja kotimaisten energialähteiden ympärille syntyneitä *alasysteemejä*. Näiden energiaeliitin eri alasysteemien olemassa olo teki energiapolitiikan linjaamisesta paljolti niiden keskinäistä voimatasapainoilua, johon alasysteemien voimakkaimmat tahot vaikuttivat. (Ruostetsaari 1989, 280–294, 312–316)

Valtion keskushallinnon sisällä energiapolitiikan valmistelu keskittyi 1980-luvulla kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston käsiin, koska ministeriölle kuului päävastuu energiakysymyksistä. Tärkeä energiapolitiikan vaikuttaja oli kuitenkin myös valtiovarainministeriö, jonka vaikutusvallan perustana olivat budjetti ja verotus. Esimerkiksi sähkö- ja polttoaineverokysymykset valmisteltiin pitkälti juuri valtiovarainministeriössä, samoin energiatutkimuksen määrärahojen taso ja kasvumahdollisuudet määriteltiin budjettivaltaa käyttävässä valtiovarainministeriössä. Ympäristöministeriön asema sen sijaan jäi 1980-luvulla energiakysymysten suhteen vielä vähäiseksi: 1980-luvun jälkipuoliskolla ympäristöministeriö oli vasta nousemassa energiapolitiikan vaikutusvaltaisimpaan sisäpiiriin. (Ruostetsaari 1989, 169–171, 282–285; 1998, 220)

Merkittävä asema 1980-luvun energiapolitiikassa oli myös joukkotiedotusvälineillä. Tämä perustui siihen, että energiapoliittista keskustelua käytiin niiden kautta, ja kansalaisten energiakysymyksiä koskevat tiedot olivat pääasiassa niistä peräisin. Lisäksi tiedotusvälineet muokkasivat asenteita ja mielipiteitä, jotka hei-

4 Nokian asema energiapolitiikan ydinvaikuttajaryhmässä 1980-luvulla perustui sen harjoittamaan paperiteollisuuteen ja sitä kautta omistuksiin energiayhtiöissä. Sittemmin Nokia on luopunut energiaintensiivisestä tuotannosta ja omistusosuuksistaan energiayhtiöissä. (Ruostetsaari 1998, 224)

jastuivat puolueiden kautta poliittiseen päätöksentekoon. Joukkotiedotusvälineet käyttivät siten vaikutusvaltaa energiapolitiikassa siinä mielessä, että ne määrittivät sitä, mitä kuuluu kansalaisten ”energiapäiväjärjestykseen”. Ruostetsaaren mukaan 1980-luvulla myös joukkotiedotusvälineiden kautta suodattava, ja niiden jopa ruokkima, ydinvoimavastaisuus todennäköisesti myös rajoitti eri toimijoiden liikumatilaa energiapolitiikan alueella ja sitä kautta vaikutti energiapolitiikan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta joukkotiedotusvälineet olivat energiakysymyksissä kuitenkin riippuvaisia informaatiolähteistään, jotka koostuivat pitkälti valtionhallinnon ja energiayhtiöiden asiantuntijoista: Toimittajien oli vaikea löytää sellaisia lähteitä, joilla ei olisi ollut kytkentöjä energiantuotantoon ja -jakeeluun. Näin ollen joukkotiedotusvälineet eivät kyenneet niinkään määrittämään sitä, mistä puhuttiin, vaan ne kontrolloivat lähinnä sitä, *miten* asioista puhuttiin ja minkälaiset mittasuhteet eri kysymykset julkisessa keskustelussa saivat. (Ruostetsaari 1989, 292–293; 1998, 225–226)

1990-luku

1990-luvulla energiapolitiikan valmisteluun osallistui Ruostetsaaren (1998, 2005) mukaan hyvin pitkälle sama joukko kuin 1980-luvun jälkipuoliskolla, energia-alan pelisääntöjen suurista muutoksista huolimatta. Viranomaisista asemansa energiapolitiikan sisäpiirissä säilyttivät kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö, joiden lisäksi energiapolitiikan valmisteluun tuli mukaan ympäristöministeriö. Koska politiikka on Suomessa vahvasti hallitusvetoista, Suomen Keskusta vaihtui energiapolitiikan sisäpiirissä Kokoomukseen vuodesta 1995 lähtien. Teollisuuden Keskusliiton ja Suomen Työnantajain Keskusliiton fuusiosta vuonna 1992 syntynyt Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT) ei vain säilyttänyt asemaansa keskeisimpien energiapoliittisten vaikuttajien ydinryhmässä, vaan sen asema jopa vahvistui teollisuuden energiaedunvalvonnan keskittymisen myötä. Yrityksistä Neste ja IVO, ja vuonna 1998 niiden yhdistymisen seurauksena syntynyt Fortum, säilyttivät asemansa, joskin molemmat menettivät vaikutusvaltaansa monopolien murtumisen myötä. Pohjolan Voiman asema energiapolitiikan sisäpiirissä sen sijaan jopa vahvistui, mihin vaikutti yksityisen teollisuuden energiaomistuksien keskittyminen yhtiöön. Energiapolitiikan sisäpiiristä seuraavalle vaikutusvallan kehälle Ruostetsaari sijoittaa Energia-alan Keskusliiton (Finergy), Sähköenergioliiton (Sener) ja Öljyalan Keskusliiton (ÖKL) sekä yrityksistä valtiollisen turveyhtiö Vapon. Myös ympäristöliikkeen asemaa energiapolitiikan kentällä vahvistui: Erityisesti Suomen Luonnonsuojeluliitto oli saamassa vakiintuneen energiapolitiikan sidosryhmän aseman. Suuryrityksiin ja vientiteollisuuteen verrattuna ympäristöliikkeen asema jäi kuitenkin selvästi heikommaksi. (Ruostetsaari 1998, 179, 223–226)

Millaisia sitten olivat energia-alan sisäpiiriin kuuluvien toimijoiden keskinäiset valta-asemat ja muuttuivatko ne jotenkin 1990-luvulla verrattuna aiempiin

vuosikymmeniin? Ruostetsaaren mukaan yksi merkittävimmistä 1990-luvulla tapahtuneista muutoksista sisäpiirin keskinäisissä suhteissa oli virkamieskunnan aseman vahvistuminen suhteessa poliittiseen ohjaukseen. Tätä heijastaa puhtaasti virkamiesvalmistelu yleistyminen 1990-luvulla. Virkamieskunnan aseman vahvistumisesta kertoo myös energiapolitiikan neuvoston roolin muuttuminen: Kun vielä 1980-luvulla energiapolitiikan neuvosto valmisteli energiapolitiittiset ohjelmat, 1990-luvulla ohjelmat korvattiin energiastrategioilla, jotka valmisteltiin virkamies-työnä. Virkamieskunnan keskeinen vaikutus energiapolitiikan suuntaamiseen tuli 1990-luvulla konkreettisesti esille myös vahvasti virkamiesten käsissä olleessa sähkömarkkinalain valmistelussa (esim. SENER 2000, 6). Viranomaisten asemaa energiasektorilla vahvisti myös eduskunnan vähäinen mielenkiinto energiapolitiikkaa kohtaan. Esimerkiksi sähkömarkkinalain periaatteellinen merkitys tiedotettiin verraten heikosti asiasta käydyissä eduskuntakeskusteluissa, huolimatta lain suuresta energiapolitiittisesta merkityksestä ja sen energiahuollon ohjausperiaatteita olennaisesti muuttavasta vaikutuksesta. (Ruostetsaari 2005, 10)

Suhteessa sidosryhmiin energiapolitiikan valmistelussa siirryttiin Ruostetsaaren (1998, 212) mukaan 1990-luvulla suljetumpaan suuntaan, pitkälti juuri virkamiespohjaiseen valmisteluun siirtymisen seurauksena: Verrattuna sivuelimissä tapahtuvaan valmistelutyöhön virkamiesvalmistelun kosketuspinta sidosryhmiin jäi ohuemmaksi, ja energiapolitiikkaan vaikuttaminen alkoi edellyttää sidosryhmiltä aiempaa suurempaa valppautta ja henkilökontaktien ylläpitoa ministeriöihin. Teollisuuden ja energiahallinnon läheiset suhteet olivat edelleen kuitenkin varsin ilmeisiä. Ruostetsaari (1998, 215) myös korostaa, että huolimatta energiapolitiikan valmisteluun osallistuneen toimijajoukon suppeudesta, energiapolitiikan valmistelu ei missään tapauksessa ollut täysin suljettua. Sen sijaan 1990-luvulla energiapolitiikan valmistelussa tapahtui jopa hienoista avautumista uusien sidosryhmien, lähinnä kuluttaja- ja kilpailuviranomaisten sekä kuluttaja- ja ympäristöjärjestöjen, suuntaan. Ympäristöjärjestöt ovat kuitenkin arvostelleet etenkin 1990-luvun loppupuolella tapahtuneen energiapolitiikan valmistelun avoimuutta vain näennäiseksi. Arvostelua on herättänyt muun muassa se, että vuoden 1997 energiastrategian pohjan muodostavien skenaarioiden taustaoletuksia ei suostuttu julkistamaan. (Kyllönen 2004, 57–58, 61)

Eri ministeriöitä edustavien virkamiesten keskinäisissä valtasuhteissa tapahtui 1990-luvulla jonkin verran muutoksia aiempaan verrattuna. Ruostetsaaren (1998, 220) mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön asema energiapolitiikan linjoittajana vahvistui suhteessa valtiovarainministeriöön: Kun vielä 1980-luvulla energiaverotus oli jokseenkin puhtaasti fiskaalista, josta päävastuun kantoi valtiovarainministeriö, 1990-luvulle tultaessa kauppa- ja teollisuusministeriön vaikutus energiaverotuksen substanssikysymyksiin vahvistui. Kauppa- ja teollisuusministeriö kuitenkin menetti jonkin verran valtaansa ympäristöministeriölle, jonka asema vahvistui 1980-lukuun verrattuna: Ympäristöministeriö hallinnoi 1990-luvulla

verraten vahvoja välineitä, joiden avulla se voi asettaa reunaehdoja kauppa- ja teollisuusministeriössä tapahtuvalle energiapolitiikan valmistelutyölle. Tällaisia välineitä olivat esimerkiksi eräät ympäristöministeriön asettamat sivuelimet, kuten ilmastotoimikunta ja happamoitumistoimikunta, sekä ympäristövaikutusten arviointimenettely. Asemansa vahvistumisesta huolimatta ympäristöministeriö jäi kuitenkin edelleen 1990-luvulla kauppa- ja teollisuusministeriön jalkoihin monissa energiapoliittisissa ratkaisuisa. Tämä tuli esille esimerkiksi vuonna 1997 säädetyn energiaverolain valmistelun yhteydessä: Lain valmistelu oli vahvasti kauppa- ja teollisuusministeriön käsissä, jolloin ympäristöministeriön ympäristöpoliittinen näkökulma jäi taka-alalle. Ympäristöministeriöllä ei ollut edes edustusta lakia valmistelevalle työryhmässä, joskin sitä kuultiin työn aikana. (Luukkanen & Vehmas 1997; Vehmas 2002)

Joukkotiedotusvälineiden asema energiapolitiikassa ei juurikaan muuttunut 1990-luvun aikana verrattuna 1980-lukuun: Ruostetsaaren (2005, 11–12) mukaan joukkotiedotusvälineet heijastelivat edelleen pitkälle energiahallinnon ja energiantuottajien kysymyksenasetteluja energiapolitiikassa. Vaikka energia- ja ympäristötutkimuksen tieteenalapohja jonkin verran laajentui 1990-luvulla, toimittajien oli edelleen vaikea löytää energiapolitiikan asiantuntemusta energiakysymyksiä käsittelevien viranomaisten ulkopuolelta tai sellaisista lähteistä, joilla ei olisi muutoin kytkentöjä energiantuottajiin. Tätä kuvastavat myös Raittilan (2002) ja Tommolan (2001, 91–95) vuosien 1999–2001 ydinjätekirjoittelua koskevat havainnot: Tutkimuksia varten haastatellut toimittajat pitivät ongelmana, että ydinjätejuttuihin ei löytynyt ydinjäteyhtiö Posivan tiedotusta tasapainottavia lähteitä, esimerkiksi riittävän asiantuntevia ja uskottavia kansalaisaktivisteja.

3.2. Kuntatason ympäristöpolitiikka Suomessa

Tässä luvussa tarkastelen ympäristöasioiden omaksumiseen paikallisella tasolla liittyviä yleisiä piirteitä. Ensimmäisessä alaluvussa tarkasteluni kohteena ovat kunnallinen ympäristösuunnittelu ja erityisesti kuntien kestävän kehityksen strategioiden laadintaprosessit. Toisessa alaluvussa tarkastelen sitä, miten ympäristönäkökulma nousee kunnissa esiin erilaisten muiden prosessien, kuten kaavoituksen ja energiantuotannon, yhteydessä. Kolmannessa alaluvussa tarkastelen kuntien ilmastokampanjan lähtökohtia ja toteutustapaa Suomen kunnissa. Koska luvun pyrkimyksenä on taustoittaa kuntiin kohdistuvaa osatutkimustani, joka kohdistuu 2000-luvun alkuvuosiin, tarkasteluni kohdentuu ensisijaisesti tätä ajankohtaa edeltäneeseen kehitykseen sekä paikallisen ympäristötyön yleisiin piirteisiin.

3.2.1. Kunnallinen ympäristösuunnittelu

Vuonna 1986 hyväksytyn kuntien ympäristönsuojelua koskevan lain mukaan kunnilla on velvollisuus ympäristösuunnitteluun, joko osana muuta kuntasuunnittelua tai omien ympäristöohjelmien laatimisen kautta. Kuntien uuden ympäristöhallinnon ensimmäisinä tehtävinä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa monissa kunnissa laadittiinkin ympäristöpoliittinen ohjelma, jossa esitettiin kunnan ympäristötavoitteet toimenpiteineen. Vuonna 1996 jo 61 kunnalla oli oma ympäristöohjelma. Ensimmäiset ympäristöohjelmat laadittiin ja hyväksyttiin useimmiten ympäristönsuojelulautakunnassa ja sen alaisen viranhaltijan valmistelemana, minkä jälkeen ne annettiin tiedoksi kaupunginvaltuustolle. (Joas 2003; Anttonen 2007, 46, 187–188) Koko kunnan organisaation sitoutuminen ohjelmien tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen oli kuitenkin usein heikkoa ja ohjelmat jäivät monesti ongelmien kartoitus- ja tavoiteasiakirjoiksi. Ympäristöohjelmien seuraavia versioita pyrittiinkin kunnissa laatimaan toisin: Valmisteluprosesseja laajennettiin koko kunnan hallintoon ja ohjelmia hyväksyttiin kunnanhallituksessa ja -valtuustossa. Ongelmaksi jäi kuitenkin edelleen ympäristöohjelmien erillisyyys muusta strategia-suunnittelusta: Erillinen ympäristöstrategia voi kyllä nostaa ympäristönäkökulman esiin ja keskusteluun, mutta ympäristöstrategia voi myös jäädä vaille huomiota ja vaikuttavuutta, koska se on irti muusta strategiaprosessista ja taloussuunnittelusta. (Anttonen 2007, 46, 187–188)

Kaisu Anttonen (2007, 187–188) on kuntien ympäristöpolitiikkaa tarkastelevassa tutkimuksessaan todennut myös, että varsinaisissa kuntien strategioissa ympäristönäkökulma ei juuri näy. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että kuntastrategioiden malli on liiketaloudesta peräisin ja kunnan strategiatyön peruslähdekohta on turvata kunnan talous: Kuntien strategiat ovat tehostamista vaativan talouden suunnittelun työvälineitä. Ympäristökysymykset ovatkin kuntien strategia-asiakirjoissa esillä lähinnä yksittäisinä projekteina tai toimenpiteinä.

Kestävän kehityksen strategiat

Kestävän kehityksen käsitteestä tuli kunnille uusi strateginen haaste 1990-luvun alussa YK:n ympäristökokouksen myötä. Kokoukseen osallistuneiden valtioiden hyväksymä Agenda 21 -toimintaohjelma määrittelee paikallishallinnon yhdeksi tärkeimmistä toimijoista kestävän kehityksen prosessissa ja esittää paikallistaloudelle suositeltavana toimintakeinona kestävän kehityksen strategioiden laadintaa. Ohjelma sisältää myös kriteereitä kuntien kestävän kehityksen suunnittelulle. Kestävän kehityksen sisällön osalta Agenda 21 -toimintaohjelma korostaa kansainvälisesti vastuuntuntoista suunnittelua, päätöksentekoa ja toimintaa, joka on ekologisesti kestävä, sosiaalisesti oikeudenmukaista ja taloudellisesti menestyvä. Kestävän kehityksen suunnittelun toimintatavoille toimintaohjelma asettaa kaksi ehtoa. Ensimmäinen tavoite on poikkihallinnollisuus eli kestävän kehityk-

sen suunnittelun laajentaminen ympäristösektorilta muille yhteiskuntapolitiikan sektoreille. Toisena tavoitteena on laaja osallistuminen: kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon yhteisvastuullisuus.⁵ (Häikiö & Niemenmaa 2001; Häikiö 2005, 19–20)

Suomessa paikallisagendan toteuttamisen on kuvattu lähteneen liikkeelle varsin hitaasti. Tämän viivytyksen tärkeimpänä syinä on puolestaan tuotu esiin 90-luvun alun taloudellinen lama ja kuntien odotteleva asenne: Kunnat eivät tarttuneet paikallisagendaan ennen kuin nähtiin, ettei se ole ohimenevä ilmiö kansainvälisessä politiikassa. (Sairinen ym. 1999, 201) Käynnistymisvaikeuksien jälkeen asia kuitenkin eteni ripeästi. Vuoden 1995 lopulla noin 50 kuntaa oli aloittanut paikallisagendan laadinnan, vuoden päästä paikallisagendaa laativien kuntien määrä oli noussut 89 ja maaliskuun 1997 lopulla jo 135 kuntaa oli mukana paikallisagendatyössä (Joas 1997, 143). Vuoteen 1999 mennessä 270 suomalaista kuntaa oli oman ilmoituksensa mukaan aloittanut paikallisagendatyön, ja vuosituhanen vaihteessa jo yli sata kuntaa, eli noin neljäsosa Suomen kunnista, oli saanut oman paikallisagendansa valmiiksi (Paikallisagenda Suomessa 1999; Routala 2001, 31–32).⁶

Suomen Kuntaliitto on kannustanut ja ohjeistanut kuntia paikallisagendojen laadinnassa projektein ja asiakirjoin. Paikallisagendaopas ”Täältä kestävyteen” ilmestyi vuonna 1997. Samana vuonna käynnistyi myös Paikallinen agenda 21 -projekti, johon osallistui 49 kuntaa ja yksi maakuntaliitto. Projektissa kunnille järjestettiin koulutusta ja tehtiin useita käytännönläheisiä toimintaa ohjaavia julkaisuja. Projektin jälkeen Suomen Kuntaliitto jatkoi kuntien paikallisagendatyön kehittämistä muun muassa koulutustoiminnan kautta. (Suomen Kuntaliitto 2001, 6; Siitonen 2008, 8–9)

5 Agenda 21 -toimintaohjelman sisältöä on myöhemmin täsmennetty Euroopan kaupunkien ympäristökonferenssissa Aalborgissa vuonna 1994 allekirjoitetussa Aalborgin sopimuksessa. Sopimus käsittelee kestävän kehityksen sisältöä, kestävän kehityksen kannalta oleellisia kunnan toimintoja sekä sitä yhteistyötä ja niitä prosesseja, joiden avulla kestävä kehitys voidaan parhaiten edistää. (Täältä kestävyteen 1997, 14) Sopimuksen allekirjoittaneet kaupungit sitoutuivat käynnistämään Euroopan oman kestävän kehityksen kampanjan ja laatimaan omat paikallisagendansa. Kymmenen vuotta myöhemmin, Aalborg + 10, kohti kestävää tulevaisuutta -kokouksessa vuonna 2004, Euroopan kaupungit hyväksyivät niin kutsutut Aalborgin sitoumukset, joiden tavoitteena on viedä käytännön tasolla eteenpäin Aalborgin sopimukseen sisällytetyt toimet.

6 Eri lähteissä esitetään toisistaan jonkin verran poikkeavia lukuja paikallisagendan laatineiden kuntien määrästä. Yhtenä syynä tähän lienevät Mikko Routalan kuntien paikallisagendatyötä käsittelevässä pro gradu -tutkimuksessaan (2001, 32) raportoimat seikat: Kun Routala oli pyytänyt kuntia, jotka olivat Kuntaliiton kyselyssä ilmoittaneet kestävän kehityksen ohjelmansa olevan valmis, lähettämään ohjelmansa hänelle pro gradu -tutkimuksen aineistoksi, osa kunnista ilmoitti hänelle ohjelman laadinnan keskeytyneen, eikä ohjelmaa siten ollut saatavissa. Routala havaitsi myös, että osassa kuntia ohjelma oli kyllä valmis, mutta jäänyt ilman luottamuselinten hyväksyntää, eikä ohjelman toteutukseen siten ollut käynnistynyt.

Paikallisagendatyön aloitteentekijöinä ovat kunnissa tavanomaisesti toimineet paikalliset ympäristöviranomaiset. 1990-luvun loppupuolella kuitenkin myös kansalaisjärjestöt alkoivat omaksua aiempaa aktiivisemmän roolin paikallisagendatyön edistämisessä. (Niemi-Iilahti 1999a, 247) Paikallisagendan toteuttamismallit puolestaan vaihtelevat kuntakohtaisesti perinteisestä hallintomallista kansalaisfoorumeihin ja työryhmiin: Joissain kunnissa paikallisagendatyö perustuu perinteisiin julkisen hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin, kun taas toisissa kunnissa paikallisagendan laadinnassa on pyritty yhdistämään eri tavoin perinteisen hallinnon toimintatapoja, markkinaluonteisia ratkaisuja ja vapaaehtoistyötä. Monissa pienissä kunnissa paikallisagenda on tyypillisesti myös laadittu yhteistyössä naapurikuntien kanssa. (Häikiö 2000, 14)

Paikallisagendatyön toteutuminen ja siihen liittyvät ongelmat ovat olleet useiden tutkijoiden kiinnostuksen kohteena ja kuntien paikallisagendatyötä käsitteleviä tutkimuksia onkin ilmestynyt runsaasti. 1990-luvulla kuntien kestävän kehityksen ohjelmia ja niiden toteutumista tutkivat muun muassa Anita Niemi-Iilahti (esim. Niemi-Iilahti 1999a; 1999b), Minna-Maaria Vehkala (esim. Vehkala 1998) ja Marko Joas (esim. Joas 1997, 2000). Tutkimuksissa paikallisagendatoimintaa on tarkasteltu lähinnä hallinnon näkökulmasta, mielenkiinnon kohteena ovat olleet myös paikallisagendatoimintaan liittyvät ongelmat. Esimerkiksi Niemi-Iilahti (1999b) on hahmottanut Helsingin paikallisagendatyössä kolmentyyppisiä ongelmia: hallinnon rakenteeseen ja hallinnon toimijoiden toimintatapoihin liittyviä ongelmia, ennakkoluuloja prosessia ja siihen osallistuvia kohtaan sekä kuntalaisten osallistumiseen liittyviä ongelmia. 2000-luvulla kuntien kestävää kehitystä ovat tutkineet muun muassa Vivi Niemenmaa ja Liisa Häikiö (esim. Häikiö & Niemenmaa 2001, Niemenmaa 2005, Häikiö 2004, 2005). Liisa Häikiö (2005) toteaa Tampereen agendaprosessia käsittelevässä väitöskirjatutkimuksessaan, että vaikeutena paikallisagendatyössä on usein se, että ”tärkeämmät” poliittiset kysymykset syrjäyttävät helposti kestävän kehityksen kysymykset. Muut hallinnonalat kuntaorganisaatiossa eivät ole myöskään olleet kovin kiinnostuneita kestävän kehityksen käsitteen määrittelystä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Ympäristöhallinnon on tällöin ollut hankala hoitaa kestävän kehityksen projekteja onnistuneesti ja konflikteja on syntynyt. Häikiö toteaa myös, että kestävän kehityksen nimissä toteutettu toiminta ei ole juuri onnistunut muuttamaan paikallishallinnon perinteisiä toimintatapoja (Häikiö 2005, 238).

3.2.2. Ympäristöpolitiikan toteutuminen kunnissa

Ympäristöön vaikutetaan kunnissa lukuisten eri prosessien yhteydessä ja ympäristönsuojelun tehtäväkenttä läpäisee lähes koko kunnan toiminnan. Kuntien ympäristöstrategioiden ja yleisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen

ratkeakaan usein viime kädessä muita asioita koskevan päätöksenteon yhteydessä. Esimerkiksi kunnan maankäyttöä ja energiantuotantoa koskevan päätöksenteon yhteydessä tehdään myös lukuisia ympäristön tilaan vaikuttavia päätöksiä, samoin kunnan hankintaratkaisulla on vähintäänkin välillisiä vaikutuksia ympäristöön. Ympäristönäkökulman nouseminen näissä prosesseissa päätöksenteon kannalta olennaiseksi tekijäksi on riippuvainen monesta asiasta, esimerkiksi kunnan poliittisista olosuhteista ja ympäristöviranomaisen ammattitaidosta tai vaikutusvallasta. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin kahta ympäristötavoitteiden toteutumisen kannalta olennaista kunnallisen toiminnan osa-aluetta: maankäytön suunnittelua ja paikallista energiahuoltoa. Tavoitteenani on kuvata prosessien luonnetta sekä sitä, miten ympäristönäkökulma voi niiden yhteydessä nousta esiin.

Maankäytön suunnittelu

Maankäytön suunnittelu ja siihen liittyvät kaavoitusprosessit ovat yksi tärkeimpiä kunnan omassa päättävällä olevia ympäristöpolitiikan osa-alueita. Ympäristöpolitiikan kannalta tärkeäksi maankäytön tekee se, että yhdyskuntarakenteella on useita pitkäaikaisia ja merkittäviä vaikutuksia ympäristön kuormittumiseen. (Sairinen ym. 1999, 205) Esimerkiksi tehdyt liikenne- ja ratkaisut, kuten myös monet muut suuret infrastruktuurihankkeet, vaikuttavat kauas tulevaisuuteen ja niillä on usein nimenomaan kasvihuonekaasupäästöjen kehittymisen kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Suomessa tärkein alueiden suunnittelua, käyttöä, kaavoitusta ja rakentamista ohjaava säädös oli pitkään rakennuslaki ja sitä täydentävä asetus, jotka olivat voimassa pääpiirteiltään samanlaisina noin neljäkymmentä vuotta, viisikymmenluvun lopulta aina vuosituhatteen vaihteeseen saakka. Nykyisin kuntien maankäytön suunnittelua ohjaa vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki. Uuden lain myötä kunnat saivat entistä vahvemman ratkaisuvallan maankäytön suunnittelussa, mutta toisaalta laissa määritellään kaavoituksen osallistumismuotoja aiempaa lainsäädäntöä tiukemmin. Myös ekologisen yhdyskuntarakenteen periaate sai vahvistusta uudessa laissa, etenkin kaavojen⁷ sisältökriteereissä. (Sairinen ym. 1999, 205, 211) Sillä, mihin ajankohtaan esimerkiksi yleiskaavan laadinta kussakin kunnassa on osunut, onkin ympäristönäkökulman kannalta varsin suuri merkitys. 2000-luvulla tehtyjen yleiskaavojen laadinnan yhteydessä on usein tehty tasokasta ympäristövaikutusten arviointia, joko kaupungin omin voimin tai konsulttien avulla. Vanhemmista yleiskaavoista ympäristönäkökulma saattaa sen sijaan puuttua täysin. Yleiskaavat heijastelevat myös ajankohtansa suunnittelut-

⁷ Kuntien alueiden käytön ohjaamiseksi laaditaan *yleiskaavoja* ja *asemakaavoja*. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

rendejä muun muassa mitoitukseltaan ja kaavamääräyksiltään. (Anttonen 2007, 241–242)

Maankäytön suunnittelu aiheuttaa paikallisella tasolla usein kiistoja: Asiantuntijoiden ja kaavoitusprosessiin osallistuvien kansalaisten välinen vuoropuhelu ei läheskään aina suju mallikkaasti (esim. Leino 2006). Kiistanalaisimmista tapauksissa kaavoitusvaihe voikin kestää pitkään ja käynnistää monenlaista kansalaisaktiivisuutta. Kaavan täytäntöönpanovaiheeseen ei ole välttämättä suoraviivainen tai ristiriidaton prosessi: Esimerkiksi kaavassa määriteltyjen viheralueiden hoidosta voidaan olla eri mieltä. (Anttonen 2007, 241–242) Lasse Peltosen ym. (2006) maankäytön konflikteja käsittelevän tutkimuksen mukaan useimmiten kunnissa ristiriitatilanteita aiheuttaa liikenneväylien sijainti. Eri kunnissa painottuvat kuitenkin erilaiset suunnittelukysymykset: Pienissä kunnissa esimerkiksi rantojen käyttö saattaa olla merkittävin ristiriitojen lähde. Konfliktit ovat lisäksi usein varsin monimuotoisia ja niitä esiintyy sekä erilaisten organisaatioiden ja toimijaryhmien välillä että niiden sisällä. Kaavoitusprosessiin osallistuvat asukkaat kokevat usein ongelmaksi sen, että heitä ei oikeasti kuunnella, eikä heidän näkemyksillään ole vaikutusta prosessin etenemiseen tai lopputulokseen (Leino 2006, 120). Viranomaisten näkökulmasta ongelma on puolestaan se, että osalliset haluavat nähdä osallistumisensa vaikutukset suoraan suunnitelmaan piirrettyinä. Kun nämä odotukset eivät suunnittelussa toteudu, syntyy pettymyksiä, jotka ruokkivat konflikteja. (Peltonen ym. 2006, 111–112)

Maankäyttöön ja erityisesti sen ympäristövaikutuksiin liittyy olennaisesti keskustelu yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä ja eheyttämisestä. Kaupunkirakenteen tiivistäminen on pitkään ollut eräänlainen ihanne suunnittelija- ja tutkijapiireissä ja sitä on perusteltu muun muassa energiatalouslaskelmilla: Tiivis kaupunkirakenne on myös energiaa säästävä kaupunkirakenne. (Kortelainen & Vartiainen 2000, 16–17) Kaupunkisuunnittelussa tiiviin kaupunkirakenteen tavoittelu sai virallisen tavoitteen aseman 1990-luvun alussa. Aluksi puhuttiin nimenomaan yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä. Käsite sai kuitenkin negatiivisen leiman – se miellettiin helposti eräänlaisena ”sullomisena” – ja 1990-luvun puolivälistä lähtien on puhuttu mieluummin yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä, millä on myös haluttu korostaa elinympäristön laadun sisällyttämistä tavoitteisiin. (Maijala 2009, 19)

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistä pidetään yleisesti myös ympäristötavoitteiden kannalta myönteisenä asiana. Olli Maijala (2009) on erotellut kolme keskeistä ekologislähtöistä argumenttia, jotka perustelevat tiivistä kaupunkimallia. Ensimmäinen näistä argumenteista on maankäyttöargumentti: Ihmisen ”luontoa häiritsevät” toiminnot on viisainta keskittää mahdollisimman tiiviiksi kokonaisuudeksi. Toinen argumentti on liikkumisargumentti: Tiivistämisen myötä yhdyskuntien toimintojen väliset etäisyydet ja samalla liikuttavat matkat periaatteessa lyhenevät, mikä puolestaan vähentää energiankulutusta ja liikenteen päästöjä. Kolmas argu-

mentti on infrastruktuuriargumentti: Tiiviisti rakennetuissa yhdyskunnissa erilaisia yhdyskuntien tarvitsemia teknisiä infrastruktuurijärjestelmiä voidaan rakentaa ja ylläpitää edullisemmin ja tehokkaammin kuin hajautuneessa rakenteessa, mikä on useimmiten myös ympäristönäkökulmasta hyvä ratkaisu.

Joissakin tapauksissa kaupunkirakenteen eheyttäminen voi kuitenkin kääntyä myös omia tavoitteitaan eli ekologista kaupunkirakennetta vastaan. Eheyttämisellä voidaan perustella esimerkiksi arvokkaiden viher- ja ranta-alueiden käyttöönottoa, vaikka tosiasiallisena tavoitteena on eheyttämisen sijasta luoda korkealuokkaisia asuinalueita maksukykyisille asukkaille. Jossain vaiheessa myös yhdyskuntarakenteen tiivistämisen raja tulee vastaan: Ylisuuri rakentamistehokkuus johtaa kallisiin ylikorkeisiin rakennuksiin, liikenneverkon monitasoratkaisuihin ja erillisten pysäköintitilojen rakentamistarpeeseen. Huonosti suunniteltuna tiivistäminen voi myös vähentää elinympäristön viihtyvyyttä ja lisätä sosiaalisia ongelmia. (Sairinen ym. 1999, 205–206; Anttonen 2007, 54–55)

Paikallinen energiahuolto

Energiantuotannon järjestäminen on ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta yksi tärkeimpiä kysymyksiä niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla, syntyihän suurin osa kasvihuonekaasupäästöistä nimenomaan energiantuotannon seurauksena. Toisaalta energia on myös yhteiskuntien toiminnan perusedellytys: Välttämättömänä pahana energiantuotanto on siis eräänlainen paradoksi, jonka kanssa on jotenkin tultava toimeen (Peltola 2003, 147).

Lämmöntuotanto perustuu Suomessa suurelta osin kunnallisessa omistuksessa oleviin kaukolämpöjärjestelmiin: Noin 85 prosenttia Suomen kaukolämmön tuotannosta tapahtuu kuntien omistamissa yhtiöissä. Kaukolämpöjärjestelmät ovat kasvaneet ja vakiintuneet viimeisten neljänkymmenen vuoden kuluessa. Yleisimmäksi kaukolämmön laitostyyppiksi muodostui alun perin öljyllä toimiva polttolaitos. (Wessberg 1999) Taustalla oli öljyalan valtionyhtiö Nesteen varsinkin pieniä kuntia varten kehittämä helppo kaukolämpöpaketti: toimitukseen kuului lämpölaitos, verkosto ja polttoaine. Vasta maakaasuverkon laajeneminen 1980-luvun puolella välissä avasi öljylle varteentottavan vaihtoehdon: Maakaasuverkoston laajentamisen myötä helppokäyttöistä ja öljyä puhtaampaa maakaasua ryhdyttiin markkinoimaan edullisena ratkaisuna. (Peltola 2003, 21–23) Öljyn ja maakaasun ohella kaukolämmön tuotannossa käytettäviä polttoaineita ovat kivihiili ja turve sekä enenevässä määrin myös puu ja muut uusiutuvat energialähteet, kuten biokaasu. Vuonna 2008 maakaasu oli yleisin kaukolämpöön ja siihen liittyvään sähkön tuotantoon käytetty polttoaine (Energiateollisuus 2009).

Lämmöntuotannon ohella kunnat toimivat myös sähkön tuottajina. Kunnat tuottavat sähköä esimerkiksi lämmön tuotannon yhteydessä: Vain neljännes kaukolämmön tuotannosta on erillistuotantoa, jossa lämpökeskus tuottaa yksinomaan lämpöä. Lisäksi kunnat toimivat sähkön vähittäismyyjinä myymällä itse tuotta-

maansa tai tukkumarkkinoilta ostamaansa sähköä. Vuonna 2009 Suomessa oli lähes sata sähköverkon haltijaa, jotka harjoittivat omistamissaan sähköverkoissa yksinoikeudella sähkön siirtotoimintaa. Kaksi kolmasosaa näistä jakeluverkkoyhtiöstä oli yhden tai useamman kunnan enemmistöomistuksessa. (Energiateollisuus 2010)

Vaikka kunnilla on merkittävä rooli energiantuotannossa, paikallinen energiahuolto ei kuitenkaan aina ole julkista toimintaa: Kunta voi myös ostaa energiapalveluja yksityiseltä yritykseltä. Kunnallishallinto näyttelee kuitenkin usein merkittävää roolia paikallisessa energiahuollossa silloinkin, kun se ei itse omista energiantuotantoa. Kaavoituksen kautta kunta esimerkiksi määrittelee voimalaitosten sijainnin ja vaikuttaa sähkön ja lämmön yhteistuotannon kannattavuuteen. Lisäksi kuntien kiinteistöhoito on merkittävä energiankuluttaja. Toisaalta kunnan muodollinen omistusasema energiayhtiössä ei aina tee siitä toimijaa, jolla olisi valtaa: Kunnan roolina voi olla vain liiketoiminnan harjoittaminen, kun taas varsinainen asiaa koskeva päätöksentekovalta on luovutettu yritykselle. Kunnat voivatkin omaksua hyvin erilaisia toiminnallisia asemia suhteessa energiantuotantoon. (Sairinen 1999, 207; Peltola 2003, 143–146)

Kunnallinen energiantuotanto ja esimerkiksi energiantuotantolaitosten polttoainevalinnat ovat harvoin pelkkiä teknisiä kysymyksiä. Näkemykset erilaisten energiantuotantoratkaisujen taloudellisesta kannattavuudesta tai muista hyödyistä sekä haitoista ovatkin usein paikallisten poliittisten kiistojen kohteena. Toisaalta energiahuoltoa koskevia valintoja ehdollistavat myös hyvin monenlaiset käytännölliset lähtökohdat. Esimerkiksi puuenergian käyttöönotto jossakin kunnassa saattaa edellyttää paitsi sopivan tuotantoteknologian kehittymistä myös muutoksia metsätalouden rutiineissa tai tavoitteenasetteluissa. (Peltola 2007)

Paikalliseen energiahuoltoon kytkeytyvä toimijakenttä on laaja ja energiantuotantovaihtoehtojen laajentuessa perinteisten toimijoiden rinnalle on tullut lukuisia uusia toimijoita. Esimerkiksi puuenergian vallatessa tilaa paikallisessa energiahuollossa, metsätalouden toimijoista on tullut myös tärkeitä energiapolitiikan toimijoita. Paikallisen energiahuollon kentällä 1990-luvun lopulla esille nousseita tärkeitä toimijoita ovat myös alueelliset ja kunnalliset energiatoimistot, jotka ovat osa Euroopan laajuisista energiatoimistojen verkostoa ja joiden tehtävät liittyvät energiansäästöön ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton edistämiseen toimialueellaan.

3.2.3. Kuntien ilmastokampanja

Suomen kunnat ovat olleet aktiivisesti mukana kuntien kansainvälisen ympäristöalan yhteistyöverkoston ICLEI:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävässä toiminnassa aina toiminnan käynnistymisestä lähtien. Jo vuonna

1991 käynnistyneen ICLEI:n Urban CO₂ -kampanjan toiminnassa mukana oli Helsingin seutu (YTV-alue). Projektissa arvioitiin pääkaupunkiseudun päästöt ja projektin tuloksena YTV julkaisi vuonna 1995 myös kasvihuonekaasupäästöjen vähentämishojelman. Vähentämishojelmassa asetettiin tavoitteeksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen pääkaupunkiseudulla 17 prosentilla vuoden 1991 tasosta vuoteen 2010 mennessä. YTV:n teettämän selvityksen mukaan päästötaavoitteen saavuttaminen olisi mahdollista energiahuoltoa ja liikennettä koskevien toimintalinjojen tehokkaalla toteuttamisella. Ehdotetun vähentämishojelman toimeenpanoon ei kuitenkaan ryhdytty. (YTV 1997)

ICLEI:n käynnistäessä vuonna 1995 Cities for Climate Protection-ohjelman myös Suomessa alettiin suunnitella ensimmäistä kuntien ilmastokonferenssia ja kansallisen kampanjan käynnistämistä. Suomen Kuntaliiton koordinoima kuntien ilmastokampanja käynnistyi Suomessa vuonna 1997 Tampereella järjestetyn kuntien ilmastokonferenssin yhteydessä. Tuolloin kampanjaan liittyi kuusi kuntaa (Helsinki, Tampere, Vantaa, Kouvolaa, Lahti ja Toijala) sekä YTV. (Luoma 2005) Myöhemmin kampanjaan on liittynyt yli neljäkymmentä kuntaa: Vuoteen 2008 mennessä ilmastokampanjaan oli liittynyt viitisenkymmentä kuntaa, joissa asui tuolloin noin puolet Suomen väestöstä. Vuoden 2009 lopussa ilmastokampanjakuntia oli 43: Kampanjakuntien määrän vähenemistä selittävät vuoden 2009 alussa tapahtuneet useat kuntaliitokset.

Kampanjaan liittyneen kunnan tehtävänä on aluksi kartoittaa alueensa kasvihuonekaasupäästöt, joita syntyy esimerkiksi energian tuotannossa ja käytössä, liikenteessä ja jätehuollossa, sekä tehdä niistä kehitysennuste ja asettaa omat päästöjen vähentämistavoitteensa. Apuna päästöjen laskennassa kunnat voivat käyttää KASVENER-laskentaohjelmaa, joka on Suomen Ympäristökeskuksessa Kuntaliiton toimeksiannosta kehitetty kuntatason kasvihuonekaasu- ja energiatasemalli.⁸ Vuonna 2006 kampanjaa täydennettiin varautumis- ja sopeutumisstrategioiden laadinnalla. (Hakanen ym. 2008) Ilmastokampanja perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kampanjaan liittymisen ei toisaalta velvoita mihinkään, mutta ei myöskään sisällä juurikaan ”porkkanoita” kampanjaa toteuttaville kunnille.

Kuntien ilmastokampanjatoiminnan olennaisen osan muodostavat muutaman vuoden välein järjestettävät ilmastokonferenssit. Vuonna 1997 järjestetyn kuntien ilmastokonferenssin jälkeen on järjestetty neljä uutta konferenssia vuosina 2000, 2005, 2008 ja 2010. Kampanjaa koordinoiva Kuntaliitto järjestää kampanjaan liittyneille kunnille myös yhteyshenkilötapaamisia ja koulutusta.

⁸ ICLEI:n tuottamaa laskentaohjelmaa ei haluttu Suomessa ottaa käyttöön sen korkeiden kustannusten sekä lämmön ja sähkön yhteistuotantoon liittyvien muokkaustarpeiden vuoksi (Luoma 2005).

4. Analyysien toteutus ja aineistot

Tässä luvussa hahmotan tutkimukseni yleisen lähestymistavan, joka perustuu poliittisten käytäntöjen näkökulmaan, sekä esittelen tarkemmin väitöskirjani osatutkimukset: aineistot, kysymyksenasettelut, analyysien toteutuksen ja etenemistavan.

4.1. Poliittisten käytäntöjen näkökulma

Ympäristöpolitiikan tutkimuksessa sosiaalinen konstruktivismi on pitkään ollut yleinen ja myös laajasti hyväksytty tutkimusote. Sen ydinajatuksena on, että merkitykset rakentuvat sosiaalisessa kanssakäymisessä eivätkä ole luettavissa maailmasta sellaisenaan. Konstruktivistinen näkemys pohjautuu siten kielellisten ilmaisujen – puhutun tai kirjoitetun tekstin – todellisuutta tuottavaan ja uusintavaan luonteeseen. Ympäristöpolitiikan tutkimukseen sovellettuna konstruktivistinen lähestymistapa kehottaakin kiinnittämään huomiota ympäristöön kohdistuvien ristiriitaisten tulkintojen esille nousemiseen ja ympäristöongelmien, sekä niiden ratkaisukeinojen, muotoutumiseen määrittelykamppailujen seurauksena.

Sosiaalinen konstruktivismi ympäristöpolitiikan tutkimuksen lähtökohtana on kuitenkin viime vuosina joutunut kriittisen arvioinnin kohteeksi. Kriitikki on lähtenyt ennen kaikkea havainnosta, että kollektiiviset määritelmät eivät ole ainoa ympäristöongelmien rakennuselementti, vaan niiden muotoutumisen kokonaisuus on moniulotteisempi. Erilaiset tulkinnat eivät ole siten ainoastaan sosiaalisia rakennelmia, vaan ne muotoutuvat monimuotoisten käytäntöjen seurauksena, joista osa on diskursiivisia ja osa sellaisia, jotka eivät artikuloitu puheeksi. Tämä *poliittisten käytäntöjen* tutkimukseksi kutsuttu lähestymistapa pyrkiikin nostamaan esiin yhteiskunnallisille ongelmille annettujen tulkintojen sidokset erilaisiin konkreettisiin ja materiaalsiin ehtoihin, säilyttäen kuitenkin samalla politiikan teon tilanteet ja niissä tapahtuvien merkitysten vaihdon tutkimuksen keskiössä (esim. Hajer & Wagenaar 2003; Gomart & Hajer 2003). Poliittisten käytäntöjen tutkimuksessa politiikka ei siten pelkisty yhteiskunnallisia merkityksiä tuottaviksi määrittelykamppailuiksi. Sen sijaan politiikkaa tehdään tilanteissa, joissa sekä ihmisten että erilaisten materiaalien elementtien yhdessä tuottama tilanne mahdollistaa tiettyjen merkitysten synnyn ja mielekkyyden. (Peltola 2007, 39)

Kontekstin merkitystä korostaessaan poliittisten käytäntöjen lähestymistapa on lähellä kontekstuaalisen konstruktivismiin ideaa, joka pitää ongelmia konstruovien väitteiden lisäksi myös vallitsevia olosuhteita koskevia tietoja merkityksellisinä (Väliverronen 1996, 42). Poliittisten käytäntöjen tutkimuksen näkökulmasta kontekstia ei kuitenkaan nähdä erilaisista muuttumattomista kulttuurisista elementeistä ja merkityksenantotavoista koostuvana kehyksenä, vaan konteksti limittyy yhteen tarkastelun kohteena olevan ilmiön tai tapahtuman kanssa. Käytännöissä ei siten ole kyse aktiivisen havainnoijan ja passiivisen havainnoinnin kohteen välisestä etäisestä suhteesta, vaan molemminpuolisesta *vuorovaikutuksesta*. Materiaalinen todellisuus ”tarjoaa” inhimillisille toimijoille erilaisia kohteita ja tapahtumia, joita he voivat käyttää hyväkseen toiminnassaan. Näiden kohteiden havaitseminen ja hyödyntäminen on kuitenkin yksilöllistä ja tilannesidonnaista: Inhimilliset toimijat tavoittavat ympäristöstään erilaista informaatiota. Lisäksi sekä materiaallinen ympäristö että inhimilliset toimijat muuttuvat jatkuvasti, mikä tekee käytännöistä dynaamisia. (Wenger 1998, 119–121; Wagenaar & Cook 2003, 143) Tämä asioiden muuttumisen ja toisin tekemisen mahdollisuuden huomioiminen on tärkeä näkökulma, koska suuri osa akateemisesta politiikan tutkimuksesta ja politiikkateorioista lähtee pysyvyyden oletuksesta (Hajer 2009, 6).

Inhimillisen ja ei-inhimillisen yhteenkietoutumista korostaessaan poliittisten käytäntöjen näkökulma lähestyy tieteen tutkimuksen piirissä kehitettyä materiaaliseksi, tai artefaktuaaliseksi, konstruktionismiksi nimettyä tutkimussuuntausta, joka korostaa sosiaalisen ja materiaalisen todellisuuden välistä vuorovaikutusta ja sen tuloksena syntyviä uudenlaisia luonnon ja kulttuurin erotteluja sekä inhimillisen ja ei-inhimillisen yhteenliittymiä. (Pickering 1992; Åkerman 2006, 35) Tämä tieteen tutkimuksen ja poliittisten käytäntöjen tarkastelunäkökulmien samankaltaisuus on mielenkiintoista, koska perinteisesti politiikka-analyysi ja tieteen tutkimus ovat olleet varsin kaukana toisistaan. Tutkimussuuntausten yhtäläisyys ei kuitenkaan ole vain sattumaa, sillä molemmat tutkimussuuntaukset ovat syntyneet kritiikkinä fyysis-materiaalisesta ympäristöstä irrotetulle yhteiskunnan tarkastelulle ja pyrkivät siten arvioimaan kriittisesti sosiaalisen konstruktivismiin perusteita. (Peltola 2007, 39) Poliittisten käytäntöjen tutkimuksen piirissä on kuitenkin selvästi pyritty välttämään sellaista tarkastelunäkökulmien ja käsitteistöjen radikaaliutta, joka on aiheuttanut materiaalisen konstruktivismiin sovellusten, esimerkiksi toimijaverkkoteorian, joutumisen ankaran kritiikin kohteeksi. Poliittisten käytäntöjen näkökulmaa soveltavissa tutkimuksissa pyritäänkin useimmiten pitämään ei-inhimillistä ja inhimillistä toimijuutta koskevat käsitteet erillään ja sen sijaan korostetaan inhimillistä toimintaa monimutkaisten vuorovaikutusprosessien tuotoksena. (vrt. Gomart & Hajer 2002, 36; Gottweis 2003, 250–252)

Käytäntöjen näkökulma on 2000-luvulla inspiroinut Suomessa lukuisia ympäristöpolitiikan eri osa-alueisiin kohdentuvia empiirisiä tutkimuksia (esim. Joki-

nen 2004, Åkerman 2006, Peltola 2007, Tynkkynen 2008). Nämä tutkimukset ovat myös monin tavoin perustelleet näkökulman hyödyllisyyttä. Esimerkiksi Åkermanin (2006, 14–15) mukaan kohdistamalla tutkimus politiikan käytäntöihin on mahdollista saada esille sellaiset merkitysten syntyyn ja viime kädessä poliittisiin ratkaisuihin vaikuttavat tekijät, jotka eivät välttämättä nouse esiin poliittisissa määrittelykamppailuissa, mutta joilla saattaa olla politiikan muotoutumisen kannalta suurtakin merkitystä. Toisaalta käytäntöihin kohdistuminen auttaa analysoimaan, kuinka toiminta ja päätöksenteko mahdollistuvat tilanteissa, joissa ei ole yksimielisyyttä faktoista ja tavoitteista. Käytäntöjen näkökulma tuo myös esille usein jäykkinä rakenteina näyttäytyvien yhteiskunnallisten instituutioiden muuntuvuuden: Kun vakiintuneita yhteiskunnallisia instituutioita tarkastellaan rakenteen sijaan toistuvina rutinoituneina toimintoina, saadaan esille niiden potentiaalinen epävakaus ja alttius muutokselle. (Åkerman 2006; myös Wenger 1998, 54)

Tehdyt tutkimukset osoittavat myös, että käytäntöjen näkökulmaa soveltamalla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta: Toimijaverkkoväritteiset tutkimukset korostavat erilaisten välittävien elementtien rooleja poliittisissa prosesseissa, jolloin myös diskursiivisia elementtejä tarkastellaan toiminnallista järjestystä rakentavina tekijöinä, kun taas enemmänkin politiikan tutkimuksen perinteistä ammentavissa tutkimuksissa käytäntöjen tarkastelu perustuu useimmiten erilaisiin tulkintoihin liittyvien institutionaalisten ehtojen ja toimintatapojen erittelyyn. Poliittisten käytäntöjen tutkimus ei olekaan yhtenäinen tutkimussuuntaus vaan oikeammin ajattelukehys, joka virittää tutkijan kiinnittämään huomiota tiettyihin maailman ominaispiirteisiin ja poliittisten toimintatilanteiden taustalla vaikuttaviin monimuotoisiin vuorovaikutusprosesseihin. Erilaiset perspektiivit käytäntöjen tarkasteluun palvelevat puolestaan tutkimusten erilaisia tarkoituksia. (vrt. Wagenaar & Cook 2003, 143–149)

Omassa tutkimuksessani tarkastelun kohteena ovat ilmastonmuutoksen hallintaa koskevat poliittiset toimintatilanteet: Pysin tutkimuksellani löytämään vastauksia siihen, miksi toimintatilanteet ja niissä tehdyt valinnat ovat muodostuneet juuri tietynlaisiksi. Merkityksenanto ja merkityksiä koskevat kamppailut ovat analyysin tärkein ulottuvuus, mutta tarkastelen toimintaa ja valintojen syntyä myös laajemmin. Kiinnostukseni kohteena ovat siten ne moninaiset ei-inhimillisten ja inhimillisten toimijoiden väliset vuorovaikutusprosessit, joiden tuloksena tietyt poliittiset valinnat ovat syntyneet. Tarkasteluni kohdentuu kuitenkin ensisijaisesti inhimillisiin toimijoihin: Tutkimuksessani ”tutkimuskohteita” ovat voittopuolisesti yksilöt. Ei-inhimillisten toimijoiden osallisuutta tarkastelen siten ennen kaikkea inhimillisten toimijoiden toiminnan kautta.

4.2. Kolme osatutkimusta

Tutkimukseni koostuu kolmesta osatutkimuksesta, joille yhteistä on tutkimuskohde: Ne kaikki pyrkivät valottamaan kansainvälisen ilmastopolitiikan toteutusta Suomessa. Osatutkimukset keskittyvät kuitenkin kansallisen ilmastopolitiikan eri puoliin – ilmastopolitiikan merkitykseen ja poliittisten toimintatilanteiden muodostumiseen erilaisilla poliittisen toiminnan kentillä – joten jokaisella osatutkimuksella on oma spesifi kohdennuksensa ja kysymyksenasettelunsa. Tämän seurauksena myös osatutkimusten metodiset tutkimusotteet poikkeavat toisistaan. Eri osatutkimuksia olenkin analysoinut kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvan aineiston ja käsitteiden avulla. Edellä esittelemäni poliittisten käytäntöjen näkökulma antaa kuitenkin suunnan kaikkien osatutkimusten toteutukselle. Esitelen seuraavassa tarkemmin osatutkimukset, niiden ongelmanasettelut, kussakin osatutkimuksessa käyttämäni käsitteet ja aineistot sekä analyysien toteutuksen ja etenemisen.

4.2.1. *Ensimmäinen osatutkimus: Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian käsittely julkisuudessa*

Ensimmäisen osatutkimuksen tavoitteena on selvittää kansainvälisen ilmastopolitiikan kansallisella tasolla aiheuttamia reaktioita ja keskustelustrategioita sekä niitä mahdollistavia tekijöitä. Osatutkimus kohdistuu Suomen ensimmäistä kansallista ilmastostrategiaa koskevaan julkiseen keskusteluun. Tutkimuksen aineisto muodostuu Helsingin Sanomien ilmastopolitiikkaa koskevasta kirjoittelusta.¹

Tutkimusta varten keräsin Helsingin Sanomista kaikki ilmastopolitiikkaa koskevat uutiset, artikkelit, mielipidekirjoitukset ja pääkirjoitukset ajanjaksolta 1.10.2000–31.5.2002. Ajanjakson alkamisajankohdan määritin alustavan aineiston keruun pohjalta: Helsingin Sanomien arkistonhoitaja teki pyynnöstäni Helsingin Sanomien arkistosta haun ilmastostrategian valmisteluvuosilta (1999–2000) asi-asanoilla ilmastopolitiikka ja ilmastostrategia. Tämä aineisto osoitti, että ilmastostrategia nousi aktiivisen julkisen keskustelun kohteeksi ensimmäisen kerran lokakuussa 2000. Päätymisajankohdan puolestaan määritin sen nojalla, että eduskunta ratifioi Kioton pöytäkirja toukokuussa 2002: Suomen ensimmäinen ilmastostrategiahan laadittiin nimenomaan siksi, jotta saadaan selville, mitä ratifiointi Suomelle merkitsee.

¹ Helsingin Sanomien valinta osatutkimuksen aineistolähteeksi perustuu sen erityisasemaan suomalaisessa viestintäjulkisuudessa ja yhteiskunnallisen päiväjärjestyksen määrittelyssä. Tähän erityisyyteen liittyvät muun muassa sen levikki, kattavuus, toimintaresurssit ja institutionaalinen asema. (Suhonen 1994, 70–71)

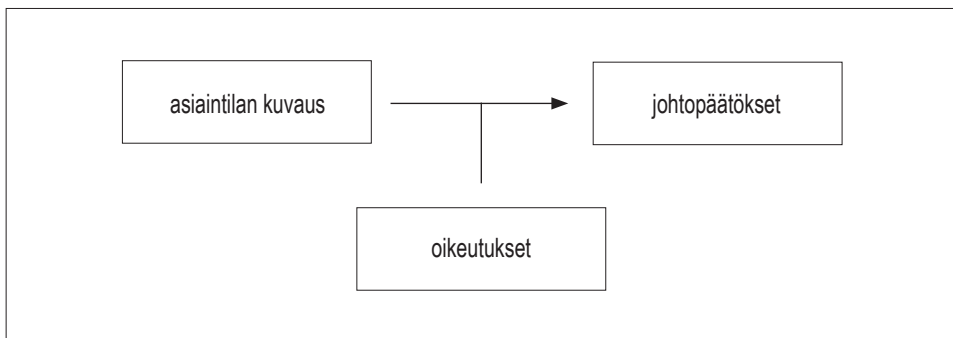
Kirjoitusten valinta – eli sen määrittäminen, mitkä kirjoitukset käsittelevät ilmastopolitiikkaa – osoittautui käytännössä varsin hankalaksi: Koska ilmastopolitiikan keinovalikoima on erittäin laaja, periaatteessa hyvin monet erilaiset liikennetarkaisuja, verotuskysymyksiä, rakentamismormeja, energiakysymyksiä, metsäpolitiikkaa ja niin edelleen käsittelevät kirjoitukset voisi lukea myös ilmastopolitiikkaa käsitteleviksi. Näiden kaikkien teemojen tarkastelu olisi luonnollisesti ollut kuitenkin mahdotonta. Ratkaisin asian siten, että keräsin aineiston kahdessa vaiheessa laajentaen samalla tarkasteluani aineistolähtöisesti. Ensimmäisessä vaiheessa keräsin Helsingin Sanomien kirjoitukset tiukasti rajaten: kirjoitusten tuli liittyä suoraan kotimaiseen ilmastopolitiikkaan (kirjoituksessa mainittiin kotimainen ilmastopolitiikka) tai ilmastostrategiaan (kirjoituksessa mainittiin ilmastostrategia tai jokin ilmastostrategiaan sisältyvä elementti, esimerkiksi ilmastostrategian skenaariot). Toisessa vaiheessa tarkastelin Helsingin Sanomien kirjoittelua tarkemmin niiden teemojen osalta, jotka ensimmäisessä vaiheessa keräämäni aineiston perusteella olivat nousseet ilmastopolitiikkaa koskevassa argumentoinnissa tärkeään asemaan. Käytännössä etenkin energiakeskustelun – erityisesti ydinvoima-aiheisten kirjoitusten – laajempi tarkastelu osoittautui välttämättömäksi ilmastopolitiikkaa koskevien argumenttien analysoinnin kannalta.

Suoraan kotimaiseen ilmastopolitiikkaan ja ilmastostrategiaan liittyviä kirjoituksia löytyi mainitulta ajanjaksolta yhteensä 165. Kirjoituksista uutisia tai artikleita oli 96, mielipidekirjoituksia 58 ja pääkirjoituksia 11. Kaiken kaikkiaan Helsingin Sanomista keräämiäni kirjoituksia, mukaan lukien myös väljästi ilmastoihteiset kirjoitukset, kertyi noin 580. Tutkimuksen analyysiosuudessa nojautun pääasiassa vain ilmastopolitiikkaan suoraan liittyviin kirjoituksiin, käytän koko aineistoa kuitenkin analysoinnin tukena. Aineiston hyödyntäminen kokonaisuudessaan olikin usein tarpeen esimerkiksi yksittäisten ilmastopolitiikkaa käsittelevien mielipidekirjoitusten keskusteluyhteyden ymmärtämiseksi. Myös ilmastokeskustelun kronologisen kuvauksen olen rakentanut koko aineiston pohjalta.

Aineiston analyysi jakautuu useaan vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa kuvaan ilmastostrategian poliittisen käsittelyn etenemistä ja siihen kietoutunutta julkista keskustelua. Toisessa vaiheessa siirryn tarkastelemaan tarkemmin ilmastokeskustelun teemoja ja argumentteja sekä ilmastokeskusteluun osallistuneita toimijoita. Teemojen, toimijoiden ja argumenttien tarkastelua varten olen jakanut aineiston kahteen osaan: Ensin tarkastelen ilmastostrategian valmistelutyön ja poliittisen käsittelyn aikana käytyä keskustelua, tämän jälkeen siirryn analysoimaan ilmastostrategian poliittisen käsittelyn jälkeen käytyä keskustelua. Kahtiajaon tarkoituksena oli ennen kaikkea selvittää keskustelussa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia, mutta kahtiajakoa tukivat myös käytännön syyt: Keskustelu ilmastopolitiikasta oli tutkimukseen mukaan valitsemamani ajanjaksona hyvin laajaa ja rönsyilevää, joten tutkimusajanjakson jako kahteen osaan helpotti aineiston käsittelyä ja tulkitsemista.

Molempien ajanjaksojen osalta erotan ensin keskustelun keskeiset toimijat ja keskustelusta omiksi teemoikseen erottautuneet asiakokonaisuudet. Tarkastelen myös, millaisia ilmastopolitiikkaa koskevia toimenpidevaihtoehtoja toimijat toivat argumentoinnissaan esille. Tämän jälkeen siirryn erittelemään tarkemmin keskustelun eri teemoihin liittyviä argumentteja. Argumenttien tarkastelun virikkeenä olen käyttänyt niin kutsutun *uuden retoriikan* piirissä kehitettyjä näkökulmia (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969; Perelman 1996; myös Summa 1989, 101–109). Uusi retoriikka lähestyy argumentointia käytännöllisen järjen näkökulmasta ja sen keskeisenä huomion kohteena ovat argumentoinnin yleisösuhte ja väitteiden uskottavuuden rakentamisen tavat. Uuden retoriikan tarkastelunäkökulman mukaan argumentaation maailmassa ei ole olemassa objektiivista perustaa, vaan argumentaation lähtökohdat ja päättelysäännöt voidaan jatkuvasti kiistää. (vrt. Laine & Peltonen 2003, 70–71)

Jokaisen keskustelun teeman osalta olen tiivistänyt keskustelun eri osapuolten esittämät, ilmastopolitiikan toimenpidevaihtoehtoja koskevat väittämät kuviksi, joka kuvaa väitteiden rakennetta. Yksinkertaisessa muodossaan väitteiden rakenne koostuu asiintilan kuvauksesta, oikeutuksista ja johtopäätöksistä (kuvio 1). Tämä rakenne on peräisin Stephen Toulminin (1958) käytännön logiikkaa ja argumentointia käsittelevästä teoksesta *”The Uses of Argument”* ja sitä on myöhemmin sovellettu lukuisissa yhteiskuntapolitiikan ja ympäristösosiologian tutkimuksissa (mm. Best 1987; Summa 1989; Dunn 1994; Hannigan 1995; Laine & Peltonen 2003).²



Kuvio 1. Policy-argumentin rakenne (Toulmin 1958; myös Best 1987 ja Hannigan 1995, 35–36)

² Toulmin (1958) kehitti mallin alun perin vain yhden argumentin rakenteen analyysiin, mutta mallia soveltaneet tutkijat ovat käyttäneet sitä myös, ja pääasiassa, laajempien argumentoitujen tekstien analyysiin.

Luvun lopuksi esitän yhteenvedon keskustelun etenemisestä ja keskustelussa esitetyistä argumenteista. Yhteenvetoluvun jälkeen laajennan analyysiä vielä keskustelun kuluessa esitettyjen tulkintojen kontekstin erittelyyn: Koska ilmastokeskustelun tulkintaerimielisyydet kiteytyivät pitkälti näkemyksiin taloudellisen kasvun edellytyksistä, kohdennan tarkasteluni erityisesti siihen, miten ilmastokeskustelussa esitetyt erilaiset talouskasvun edellytyksiä koskevat tulkinnat ovat syntyneet.

4.2.2. Toinen osatutkimus: Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelu

Toisessa osatutkimuksessa tarkastelen ilmastopolitiikan virkamiesvalmistelua: Tutkimus kohdentuu Suomen ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian valmistelutyöhön. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ilmastostrategian laadinnan virkamieshallinnossa tuottamaa toimintatilannetta ja virkamiesten toimintatapoja ilmastostrategian laadinnassa. Tutkimuksen aineisto koostuu yhteensä 18 virkamieshaastattelusta, jotka tein vuonna 2002. Haastattelemani virkamiehet edustivat ilmastostrategian valmistelussa mukana olleita ministeriöitä: Haastateltavista kuusi oli kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja seitsemän ympäristöministeriöstä. Liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä haastateltavia oli kaksi ja valtiovarainministeriöstä yksi.³ Haastattelut olivat teemahaastatteluja, jotka kuitenkin muotoutuivat varsin vapaamuotoisiksi: Haastattelutilanteissa pidin kiinni tiettyjen teemojen esille nousemisesta, mutta muutoin annoin haastateltavien kertoa näkemyksiään ilmastostrategiaprosessista varsin vapaasti. Haastatelussa käsitellyt teemat vaihtelivatkin jonkin verran eri haastateltavien välillä. Tämä oli luonteva seuraus haastattelemini virkamiesten erilaisista rooleista strategian laadinnassa: Vain oman ministeriönsä sektorikohtaisen strategian laadinnassa mukana olleet virkamiehet eivät välttämättä osanneet kuvata ministeriöiden väliseen yhteistyöhön liittyviä seikkoja, toisaalta virkamiesten yhteistyöryhmään kuuluneet virkamiehet eivät välttämättä tunteneet oman ministeriönsä sektorikohtaisen strategian laadintatapoja.

Tutkimuksen varsinaista aineistoa, eli virkamieshaastatteluja, täydentävät kahden ministerin, kauppa- ja teollisuusministerin sekä ympäristöministerin, haastattelut sekä kolmen ilmastostrategian kustannusten arviointiin osallistuneen tutkijan haastattelut (liite 1).⁴ Haastattelut toteutin, virkamieshaastatteluiden tapaan,

3 Myös ulkoasianministeriö oli mukana ilmastostrategian valmistelussa. En kuitenkaan haastatellut ketään ulkoasianministeriöstä, koska ensimmäisen ilmastostrategian valmistelusta vastuussa ollut henkilö oli haastattelujen tekohetkellä juuri hiljattain kuollut.

4 Yksi ilmastostrategian kustannusten arviointiin osallistunut tutkija, jolta pyysin haastattelua, kieltäytyi haastattelusta.

vuonna 2002. Kustannuslaskelmien laatijat, kauppa- ja teollisuusministeri sekä ympäristöministeri valikoituivat haastateltaviksi aineistolähtöisesti: Virkamieshaastattelujen nojalla kävi ilmi, että juuri nämä toimijat olivat olleet merkittäväällä tavalla mukana ilmastostrategian laadintaprosessissa. Ministerihaastatteluja hyödynsin virkamiesten ja ministereiden yhteistyötä käsittelevässä analyysikohdassa, tutkijoiden haastatteluja puolestaan käytin apuna tarkastellessani tutkijoiden sekä virkamiesten yhteistyötä ilmastostrategian laadinnassa. Haastattelujen lisäksi olen analyysissä hyödyntänyt joitakin ilmastostrategiaan liittyviä asiakirjoja ja muuta kirjallista materiaalia. Kirjallisen materiaalin käyttö oli kuitenkin toissijaista ja lopulta varsin vähäistäkin: Kirjallisen aineiston avulla tarkistin lähinnä muutamien haastateltavien antamien tietojen, esimerkiksi vuosilukujen, paikkansapitävyyttä.

Haastattelutilanteissa lupasin haastattelemilleni toimijoille, ministereitä lukuun ottamatta, että käsittelen haastatteluja nimettöminä. Tämän vuoksi käytän suorissa lainauksissa koodia, joka väitöskirjani lopussa olevan liitteen (liite 1) mukaisesti osoittaa ainoastaan sen, mitä organisaatiota kyseinen haastateltava edustaa, ei kuka henkilö on kyseessä. Poikkeuksen muodostavat ministerit: Ministereiden haastatteluja lainatessani kerron myös, kenestä on kyse. Tämä siksi, että ministereiden haastattelujen käsitteleminen nimettömänä olisi ollut mahdotonta, koska kutakin hallinnonalaan edustaa pääsääntöisesti vain yksi ministeri.

Haastattelujen analyysin olen toteuttanut aineistolähtöisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että olen nostanut analyysin kohteeksi niitä teemoja, joiden tekemieni haastattelujen nojalla katsoin ilmentävän parhaiten ilmastostrategian valmistelutyössä syntyneitä toimintatilannetta ja virkamiesten toimintatapoja. Analyysin aloitan kuvaamalla ilmastostrategian laadinnan etenemistä ja virkamiesten haastatteluissa esille tuomia ilmastostrategian laadintaprosessiin liittyneitä haasteita. Tämän jälkeen tarkastelen virkamiesten yhteistyön sujumista kahden ilmastostrategian valmistelutyössä aktiivisesti mukana olleen toimijaryhmän – ministereiden ja taloustutkijoiden – kanssa. Tarkastelen tarkemmin myös eri ministeriöiden tehtäviä ja toimintatapoja ilmastostrategian laadinnassa. Eri ministeriöiden, ja toisaalta myös samaa ministeriötä edustavien virkamiesten, tehtäväkentät haaroivat laajalle ja siten myös haastatteluissa esille tulleet toimintatapojen kuvaukset olivat mitä moninaisimpia. Pysin kuitenkin kunkin ministeriön kohdalla nostamaan esille ministeriön toiminnasta kertovia olennaisimpia seikkoja.

Analyysin seuraavassa vaiheessa siirryn tarkastelemaan tarkemmin eri ministeriötä edustavien virkamiesten ilmastopolitiikkaa, sekä ilmastostrategian laadintaa ja sisältöä koskevia tulkintoja sekä niihin kytkeytyviä virkamiesten toimija-asemia ilmastostrategiaprosessissa.⁵ Virkamiesten tulkintoja ja toimija-asemia

5 Toimija-asemalla tarkoitan tutkimuksessani sitä, miten haastattelemani virkamiehet näkivät oman asemansa ja roolinsa, tai toisten virkamiesten aseman ja roolin, ilmastostrategian valmisteluprosessissa tai laajemminkin kansallisessa ilmastopolitiikassa.

tarkastelen neljän erilaisen teeman kautta: Ilmastopolitiikka, ja niin muodoin myös kansallinen ilmastostrategia, koostuu niin monista palasista, että tulkintojen ja toimija-asemien hahmottaminen suhteessa koko ilmastopolitiikkaan tai koko strategiaprosessiin ei tuntunut mielekkäältä ratkaisulta. Teemat valikoituivat aineistolähtöisesti: Teemat ovat sellaisia, joiden katson parhaiten ilmentävän virkamiesten keskinäisiä asemia strategiaprosessissa. Teemoista kaksi ensimmäistä liittyy ilmastopolitiikkaan yleisellä tasolla (ilmastopolitiikan merkitys Suomelle ja päästövähennyskeinot) ja kaksi jälkimmäistä ilmastostrategian valmistelutyössä tehtyihin valintoihin (ilmastostrategian laadinnan avoimuus ja ilmastostrategian sisältö). Teemojen ja niihin kytkeytyvien toimija-asemien tarkastelussa kolmen ministeriön – kauppa- ja teollisuusministeriön, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön – edustajat saivat keskeisen aseman. Tämä oli kuitenkin seuraus aineistosta, eikä etukäteinen valinta, samoin kuin teemojen valintakin: Näitä ministeriöitä edustavat virkamiehet esittivät useimmiten näkemyksiä ilmastopolitiikan ja ilmastostrategian kokonaisuudesta, kun taas muita ministeriöitä edustavat virkamiehet pitäytyivät usein vain omaa toimialaansa koskevissa kysymyksissä.

Virkamiesten esittämien tulkintojen ja niihin kytkeytyneiden toimija-asemien tarkastelu toi esille eri ministeriöitä edustavien virkamiesten välisiä jännitteitä, mutta ei kuitenkaan vielä paljastanut, kuinka virkamiehet kykenivät toimimaan yhdessä ilmastostrategian laadinnassa. Virkamiesten yhteistyötä käsittelevässä luvussa kuvailenkin tarkemmin virkamiesten yhteistyön *tyyliä* ilmastostrategian laadinnassa. Tyyli on identiteettiä ja toimintaa välittävä käsite: Tyyliissä on kyse siitä, millaiseksi tietyn toimijan, tai tietyn toimijaryhmän, toiminta muodostuu tietyssä tilanteessa. Toisin sanoen tyyliissä on kyse siitä, minkälaisen identiteetin toimijat omaksuvat tietyssä tilanteessa ja miten he tätä identiteettiään toteuttavat. (Lappalainen 2002) Tyylin tutkimuksen ideaa kehittänyt Pertti Lappalainen (2002, 25) korostaa (puhe)toiminnan muotosisältöä – muodon ja sisällön yhteen sulauttamisen tapaa – tyylin tutkimuksen lähtökohtana. Tämän mukaisesti virkamiesten toimintatyylin tarkasteluni kohdentuu sekä siihen, mitä virkamiehet itse kertoivat yhteistyön sujumisesta, että myös siihen, miten yhteistyö ilmeni virkamiesten argumentaatiotavoissa heidän kertoessaan kokemuksiaan ilmastostrategian laadintaprosessista. Koska virkamiesten yhteistyö osoittautui varsin ristiriidattomaksi ja konsensushenkiseksi, pohdin lopuksi myös syitä siihen, miksi yhteistyö virkamiesten välillä onnistui niin hyvin, ilmastopolitiikkaan ja ilmastostrategian laadintaan kohdistuvista tulkintaerimielisyyksistä huolimatta: Tarkastelen siis ilmastostrategian virkamiesvalmistelun tyyliä selittäviä tekijöitä.

Luvun lopuksi esitän yhteenvedon aineistosta sekä tarkastelen ilmastostrategian valmistelutyössä muotoutuneiden toimintatapojen ja tulkintojen laajempaa kulttuurista kontekstia.

4.2.3. *Kolmas osatutkimus: Ilmastokysymyksen haltuunotto Suomen kunnissa – tutkimuskohteena Suomen Kuntaliiton koordinoima kuntien ilmastokampanja*

Kolmannessa osatutkimuksessa tarkastelen ilmastopolitiikan määrittymistä ja toteutumista kuntatasolla. Analyysin tavoitteena on kartoittaa ilmastopolitiikan paikallisesti saamia merkityksiä sekä erilaisten ilmastopolitiikkaa koskevien toimintamahdollisuuksien muotoutumista paikallistasolla. Tutkimus kohdentuu Suomen Kuntaliiton vetämään ilmastokampanjaan liittyneisiin kuntiin: Kuntaliiton ilmastokampanja toimii siten konkreettisenä kiinnittymispisteenä ilmastopolitiikan paikallisen toteutumisen tutkimiselle. Ilmastokampanjaan liittyneiden kuntien valinta tutkimuskohteeksi toi analyysiin toisaalta myös lisäulottuvuuden: Analyysin kohteeksi nousi myös se, millaisen vaihtoehdon vapaaehtoinen ilmastokampanja tarjoaa kansalliselta tasolta velvoitteiden ja määräyksien muodossa välittyvälle, kansainväliseen sopimukseen perustuvalla politiikalla.

Tutkimusasetelmaltaan osatutkimus eroaa edeltävistä osatutkimuksista siten, että tässä osatutkimuksessa en tutki vain yhtä tapauskulkua, vaan pyrin useita kuntia tarkastelemalla löytämään paikallistason ilmastopolitiikkaa ja ilmastokampanjan toteuttamista koskevia yleisiä piirteitä – ja etsimään myös syitä siihen, miksi kuntien toimintatavat mahdollisesti eroavat toisistaan.

Tutkimuksen aineisto koostuu yhteensä 24 haastattelusta, jotka tein vuonna 2004. Haastateltavista 18 edusti kunnallishallintoa, kaksi haastateltavaa työskenteli alueellisessa energiatoimistossa, yksi haastateltava puolestaan toimi vetäjänä alueellisessa EU-hankkeessa, jonka tehtäviin kuului muun muassa ilmastostrategian laatiminen alueelle kunnille. Kaikki paikallishallintoa edustavat haastateltavat, yhtä lukuun ottamatta, olivat ilmastokampanjan vastuuhenkilöiksi omassa kunnassaan nimettyjä henkilöitä tai heidän sijaisiaan. Lisäksi haastattelin yhtä henkilöä Suomen Kuntaliitosta, yhtä henkilöä YTV:n ympäristötoimistosta sekä yhtä ilmastokampanjaa edeltävän Urban CO₂-projektin toiminnassa mukana ollutta henkilöä. Haastattelut olivat teemahaastatteluja, jotka valtionhallinnossa tekemiäni haastattelujen tapaan muotoutuivat melko väljästi tiettyjen teemojen ympärille: Haastattelutilanteessa annoin haastateltaville tilaa kertoa omista kokemuksistaan varsin laveastikin ja myös syventyä joihinkin teemoihin enemmän kuin toisiin. Pidän kuitenkin huolta siitä, että tietyt teemat nousivat esille kaikissa haastatteluissa. Kunnan virkamiesten ja muiden toimijoiden haastattelut poikkesivat kuitenkin toisistaan jonkin verran myös teemoiltaan. Tämä oli luonnollinen seuraus haastateltavien erilaisista toiminnan tarkoituksista ja toimintaympäristöistä: Kaikkien haastateltavien kanssa ei ollut mielekästä, tai edes mahdollista, keskustella täysin samoista asioista. Toisaalta myös käytän haastatteluja tutkimuksessa hieman eri tavoin: Muutamissa analyysikohdissa, esimerkiksi virkamiesten toiminnan tapoja ja tyytlejä analysoidessani, tukeudun pääosin vain virkamieshaastatteluihin.

Haastattelutilanteissa lupasin haastattemilleni toimijoille, että käsittelem haastatteluja nimettöminä. Tämän vuoksi käytän suorissa lainauksissa koodia, joka väitöskirjani lopussa olevan liitteen (liite 2) mukaisesti osoittaa ainoastaan sen, edustaako kyseinen toimija paikallis-/seutuhallintoa vai jotain muuta organisaatiota. Suorien lainauksien yhteydessä en siis mainitse, minkä kunnan tai organisaation edustaja on kyseessä.

Haastattelujen analyysi jakautuu, edeltävien osatutkimusten tapaan, useaan vaiheeseen. Edeltävien osatutkimusten tavoin toteutan analyysin myös aineistolähtöisesti: Nostan tarkemman tarkastelun kohteeksi sellaisia teemoja, jotka mielestäni kuvastavat parhaiten ilmastopolitiikan toteutumista ja virkamiesten toimintaa kuntatasolla. Aloitan analyysin kuvaamalla eri kunnissa omaksuttuja tapoja toteuttaa ilmastokampanjaa sekä erittelemällä haastateltavien esittämiä näkemyksiä ilmastokampanjan merkityksestä kunnille. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan haastateltavien esille tuomia tulkintoja ilmastostrategian laadinnan merkityksestä kunnille. Tällöin pyrin ennen kaikkea selvittämään kuntia yhdistäviä ja erottavia tekijöitä ilmastokampanjan toteutuksessa.

Ilmastokampanjan toteutustapojen ja ilmastokampanjaan kohdistuvan merkityksenannon tarkastelun jälkeen analysoin tarkemmin haastateltavien esille tuomia keinoja vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöihin paikallisella tasolla. Haastattelut nostivat esille kolme erityisen tärkeää toimenpidealuetta: energiantuotannon, yhdyskuntasuunnittelun ja energiansäästön. Jokaisen osa-alueen kohdalla tarkastelen tarkemmin sitä, millaisia argumentteja haastateltavat esittivät niihin liittyvistä erilaisista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämismahdollisuuksista ja -ongelmista. Lisäksi analysoin kuntien ilmastokampanjan vastuuviranomaisten kokemuksia yhteistyön sujumisesta erilaisten kunnassa toimivien toimijoiden kanssa.

Toimijasuhteiden ja päästövähennyskeinojen erittelyn jälkeen siirryn erittelemään ja tarkastelemaan ilmastopolitiikan paikalliseen toteuttamiseen liittyviä ongelmanmäärityksiä. Tarkastelen tarkemmin kolmea haastatteluissa esille nousutta teemaa: resurssiongelmia, ilmastokysymyksen epämääräisyyttä ja toimivaltakysymyksiä. Tämän jälkeen analysoin sitä, millaisia toimintatapoja ilmastokampanjaa toteuttavat kuntaviranomaiset ovat kehittäneet saadakseen resurssi- ja toimivaltaongelmien puristuksessa selvää epämääräisestä ja muodottomasta ilmastokysymyksestä. Kohdistan tarkasteluni erityisesti niihin arkisiin toimintatapoihin, joita virkamiehet ovat omassa työssään kehittäneet päätyäkseen jonkinlaiseen järkevään ja hyväksyttävään lopputulokseen niissä olosuhteissa, joissa heidän täytyy toimia.

Luvun loppuksi esitän yhteenvedon aineistosta. Edeltävien lukujen tapaan tarkastelen yhteenvetoluvussa myös aineistolähtöisesti sitä, millainen laajempi kulttuurinen tausta selittää paikallisella tasolla muotoutuneita ilmastopolitiikan toimintakäytäntöjä ja ilmastopolitiikkaa koskevia tulkintoja.

5. Teoreettiset valinnat

Edellä olevassa luvussa hahmotin tutkimukseni yleisen lähestymistavan, joka perustuu poliittisten käytäntöjen tutkimusperinteeseen. Lisäksi esittelin väitöskirjani osatutkimukset, niiden ongelmanasettelut, kussakin osatutkimuksessa käyttämäni käsitteet ja aineistot sekä analyysien toteutuksen ja etenemistavan. Tässä luvussa esittelen tutkimukseni laajemman tutkimusteoreettisen kontekstin, joka perustelee osatutkimuksia – niiden aineistoja ja analyysijä – koskevat valintani. Lisäksi erittelen ne käsitteelliset näkökulmat, joiden pohjalta tarkastelen aineistojani ja muodostan tutkimukseni tulokset (luvut 9 ja 10).

5.1. Poliitiikan ulottuvuudet ja politisoituminen

Yhteiskuntaa koskevissa kysymyksissä on usein tapana sitoa asiat tavalla tai toisella politiikkaan. Sanalla politiikka voidaan kuitenkin viitata moniin erilaisiin asioihin. Poliittikkaa sinänsä koskeva puhe on siten ongelmallista, koska sellaisenaan sen sisältö jää aina epäselväksi. Poliitiikan tarkastelu edellyttääkin jonkinlaista määrittelyä siitä, mitä sillä kulloisessakin tilanteessa tarkoitetaan.

Arkipuheessa politiikkaa pidetään usein jonkinlaisena poliittisen järjestelmän piirissä pelattavana pelinä tai myönteisemmin ”yhteisten asioiden hoitamisena” (Laine & Jokinen 2001, 51). Tämä arkikielen politiikka-sanan kaksijakoisuus heijastaa politiikan analysoinnissa usein esitettyä käsitteellistä erottelua politiikan konsensus- ja konfliktinäkökulmiin.¹ Konsensusnäkömyksen mukaan politiikka on ennen kaikkea järjestyksen ylläpitämistä, ongelmien hallintaa ja ratkaisemista. Konfliktinäkömyksen mukaan politiikka on sen sijaan hyppäyksellistä ja epäjatkuvaa toimintaa, jota leimaavat intressien vastakkaisuus ja alituiset ristiriidat. (Paloheimo & Willberg 1997, 42–44) *Politisoituminen* puolestaan liittyy näiden kahden näkökulman väliseen jännitteeseen. Politisoitumisessa on siten kyse jonkin ilmiön tai vakiintuneen toimintatavan kiistanalaistumisesta ja uudelleen tulkinnasta (Palonen 1987).

¹ Poliitiikan tutkijat ovat nimenneet näkökulmia hieman eri tavoin: Esimerkiksi Matti Hyvärinen (1991) nimittää näkökulmia hallinnon ja politiikan tarkastelunäkökulmiksi, kun taas Kari Palonen (1998) käyttää vastaavista näkökulmista hallinta- ja konfliktiperspektiivien käsitteitä.

Pertti Lappalainen (1992, 40–41) on eritellyt politiikan ja politisoitumisen ulottuvuuksia käyttämällä apuna Hannah Arendtin *valmistamisen* ja *toiminnan* käsitteitä. Poliitiikan ymmärtämistä konsensuksen tai harmonian näkökulmasta hän kuvaa rationalistiseksi politiikaksi, joka on lähellä Arendtin valmistamisen käsitettä. Valmistamisessa on kyse suunnitelmallisesta toiminnasta, jolla on määrätty alku ja loppu ja joka luo yhteiskuntaan pysyvyyttä. Valmistamiseen liittyy myös ajatus yhdestä ja yksimielisestä toimijasta ja keinojen rationaalisesta valinnasta. Arendtin toiminnan käsitteellä Lappalainen puolestaan kuvaa inhimilliseen toimintaan liittyvää ennustamattomuutta, joka vastustaa rationalistisen politiikan toteutumista. Toiminnassa aloitetaan aina jotain uutta, jota ei voi johtaa mistään aiemmin tapahtuneesta. Toiminnalle on myös luonteenomaista, että se ei koskaan tapahdu eristyksissä, vaan se toteutuu suhteessa muihin toimiviin olentoihin, mikä tekee toiminnan rajoista häilyviä ja seurauksista epävarmoja. Politisoitumisen – tai poliittisen tilan syntymisen, mitä termiä Lappalainen käyttää – edellytyksenä on tällöin toimijoiden ja asioista tehtävien tulkintojen moninaisuus. (Lappalainen 1992, 40; Arendt 1958, 175–190; vrt. Laine & Peltonen 2003, 27)

Poliitiikan jaottelu konfliktin ja konsensuksen perspektiiveihin lähestyy politiikan niitä ulottuvuuksia, joita kuvaavat englannin kielessä käsitteet *policy* ja *politics*. *Policy*-käsite merkitsee ohjelmia, suunnitelmia ja toimenpiteiden linjauksia, ja se voidaan suomentaa toimintapolitiikaksi. Toimintapolitiikka käsitteellä viitataan usein myös suunnitelmien laatimiseen tai päätösten toimeenpanoon, siis yleisesti ottaen hallinnollisen työn tekemiseen.² *Politics*-käsite puolestaan viittaa poliittiseen toimintaan ja määrittelykamppailuihin. Tämän mukaisesti kansallinen ilmastopolitiikka voidaan ymmärtää joko valtion virallisiksi toimenpidelinjauksiksi tai ilmastopolitiikan sisällöstä käytäväksi määrittelykamppailuksi.

Joskus toimintapolitiikka ja poliittinen toiminta on esitetty myös tietyn politiikkaprosessin eri vaiheiksi: Kun muodollinen päätös asiasta tehdään poliittinen toiminta päättyy ja toimintapolitiikka alkaa (vrt. Laine & Jokinen 2001, 51–52). Myös tässä tutkimuksessa analyysin kohteena olevasta kansallisen tason ilmastopolitiikkaprosessista olisi periaatteessa helppo löytää juuri tämänkaltainen vaiheistus: Hallitusohjelmaan liitetty poliittinen päätös ilmastostrategian laadinnasta ja laadinnan ehdoista johti päätöksen toimeenpanoon eli ilmastostrategian valmistelutyöhön. Virkamiestyönä laaditun strategian sisällön käsittely hallituksessa ja eduskunnassa politisoi asian, ja eduskunnan hyväksynnän jälkeen strategia siirtyi virkamiesten toimeenpantavaksi. Tämän kaltainen politiikkaprosessin tulkinta on kuitenkin ongelmallinen, koska se siirtää virkamiestyön kokonaan poliittisen toiminnan ulkopuolelle. Eikö ole päinvastoin ilmeistä, että myös hallinnollisessa

² Suomen kielen toimintapolitiikka-sana pitää tällöin sisällään englannin kielen käsitteet *policy*, *polycymaking* ja *policy implementation* (= policy process).

valmistelussa ja toimeenpanossa joudutaan kohtaamaan ristiriitoja ja tekemään valintoja, siis siirrytään poliittisen toiminnan piiriin?

Toimintapolitiikan ja poliittisen toiminnan tulkitseminen toisistaan erillisiksi vaiheiksi edustaa toimintapolitiikan rationalistista tulkintaa, jonka mukaisesti julkishallinnon valmistelu- ja toimeenpanotyötä pidetään tiettyjen vaiheiden kautta suoraviivaisesti etenevänä prosessina, jonka perustana on asiantuntijuus ja tieteellinen tieto. Tällöin myös tiedon ja päätöksenteon suhde ymmärretään lineaarisesti: Parempi tieto johtaa parempiin ratkaisuihin. (esim. Fischer 2003, 5–11) Jos politisoitumista kuitenkin pidetään kaiken (inhimillisen) toiminnan mahdollisena aspektina, ja rationalistisen politiikan toteuttamista viime kädessä mahdottomana, myöskään toimintapolitiikka ei ole irrallaan poliittisesta toiminnasta. Poliittinen toiminta on sen sijaan aina toimintapolitiikan taustalla kamppailuna päätösten valmistelun tai toimeenpanon määrittelystä ja hallinnasta. Toimintapolitiikka on siten koko ajan alttiina yhteiskunnallisille haasteille ja konflikteille. (Laine & Jokinen 2001, 51–52) Myöskään ilmastopolitiikan valmistelu ei siten ole tekninen toimenpide, joka asettuu poliittisen toiminnan kohteeksi vain silloin kun eduskunta sitä ryhtyy käsittelemään. Sen sijaan valmistelu itsessään on osa poliittista toimintaa, sillä jo valmisteluvaiheeseen sisältyy valintoja, joilla voi olla suurikin poliittinen merkitys. Samalla tavoin ilmastopolitiikan toimeenpano on tulkintaa tehdyistä päätöksistä. Toimintapolitiikka ei ole tällöin ristiriidatonta ongelmien ratkaisua, joka etenee suoraviivaisesti lopputulokseen, vaan poliittisen toiminnan tavoin myös ongelman määrittelyä ja valintojen tekemistä.

Toimintapolitiikan poliittisuuden myöntäminen ei kuitenkaan poista sitä, että myös rationalisointipyrkimykset ovat väistämätön osa poliittisia prosesseja. Poliitiikka onkin ymmärrettävä kokonaisuutena siten, että politiikkaan kuuluvat toisaalta kamppailu ja toisaalta rationalisoiminen. Olennaista on se, että tiettyä poliittista prosessia tarkasteltaessa ei voida ennalta, tai ikään kuin ulkoapäin, todeta kenen toimesta, missä vaiheessa ja mitkä kysymykset politisoituvat tai neutralisoituvat. Pertti Lappalaisen (1992) sanoin ”poliittisen tilan muodostuminen ja olemassaolo on dynaaminen prosessi eikä erilaisissa asioissa tai ilmiöissä luonnostaan oleva staattinen aspekti”. Kansallisessa ilmastopolitiikkaprosessissakin on toki eri luonteisia käsittelyvaiheita, jotka tarjoavat erilaisia mahdollisuuksia poliittiselle toiminnalle. Ilmastopolitiikan poliittisuus saattaa kuitenkin nousta – tai olla nousematta – mistä tahansa prosessin vaiheesta tai prosessia muotoilevasta elementistä.

Politisoitumista voidaan tarkastella myös *politisoimisen* näkökulmasta. Politisoiminen tarkoittaa uusien ongelmien tuottamista ja olemassa olevien neutraalien asioiden määrittelyä niiksi. Politisointi siis ylläpitää yhteiskunnan viimeistelemättömyyttä, jota rationalistinen politiikka pyrkii estämään. Kari Palonen (1988) erottaa politiikkakäsitteistössään politisoinnin *politikoinnista*, johon liittyy toiminnan uusintava ulottuvuus. Kun politisointi on tunnustetun poliittisen tilan rajojen

kyseenalaistamista, politikointi ylläpitää näitä rajoja. Kaikenlainen ”uutuuksien” esittäminen ei siis välttämättä ole rajojen kyseenalaistamista. Tämä politisoinnin ja politikoinnin erottelu tuo mielenkiintoisen näkökulman myös ilmastopolitiikan kansallisen haltuunoton tarkasteluun. Kansainvälisten päästövähennystavoitteiden huomioonottaminen on uudenlainen ilmiö suomalaisessa politiikan teon kentässä, ja siten myös kansallisen ilmastostrategian laadinta on mitä todennäköisimmin nostanut esille uudenlaisia asioita tai edellyttänyt uudenlaisia toimintamuotoja. Ilmastostrategian laadinnan kautta tapahtuva ilmastopolitiikan haltuunotto voi kuitenkin olla myös niin tehokasta, että se ei kyseenalaista olemassa olevia rajoja kuin näennäisesti, sen poliittinen potentiaali voi siis olla ennakoitua vähäisempi. Politisoitumisen tarkastelu edellyttääkin tutkimukselta kontekstisidonnaisuutta, koska kunkin ilmiön poliittinen potentiaali muotoutuu nimenomaan suhteessa kontekstiin, jonka sisällä se esitetään (Laine & Peltonen 2003, 30–31).

Politisoimisen yritykset eivät aina johda politisoitumiseen. Tietyt vaatimukset voivat muuttua päätöksiksi samalla kun toiset sivuutetaan. Tämä johdattaa huomion toimijoiden välisiin suhteisiin ja valtaan: Kuka onnistuu politisoinnissa? Valta onkin potentiaalisesti aina läsnä ihmisten välisissä suhteissa, ja se on myös keskeinen tekijä poliittisen tilan muodostumisessa ja olemassaolossa. Valtaa ja politiikka ei siis voida koskaan erottaa toisistaan. Lappalainen (1992, 148) puhuu vallasta potentiaalina, joka mahdollistaa kääntein poliittiseen tilaan. Poliitiikan dynamiikkaan kietoutuvat siten myös toimijoiden väliset epäsymmetriset valtasuhteet. Nämä valtasuhteet ovat luonteeltaan kuitenkin häilyviä ja muuttuvia, koska myös poliittinen tila on jatkuvasti epätäydellinen ja muuttuva.

5.2. Tulkintakehykset

Ympäristön politisoimiseen tähtäävän toiminnan olennaisen ulottuvuuden muodostavat määrittelykamppailut. Määrittelykamppailuissa keskustelun ja kiistelyn kohteena on yhtäältä se, miten pitäisi toimia, jotta tarkastelun kohteena oleva ongelma saadaan ratkaistua. Toisaalta määrittelykamppailuissa on kyse myös siitä, millaisia hallinnan kohteet tai ratkaistavat ongelmat ovat luonteeltaan. Lisäksi määrittelykamppailuissa voidaan kiistellä siitä, onko jokin tietty asiointi todella ongelma vai ei. Koska ongelman määrittely sisältää aina myös näkemyksen siitä, miten sitä voidaan ryhtyä ratkaisemaan – tai tarvitseeko sitä ylipäänsä ratkaista – ongelman määrittelemisen onkin olennainen keskustelun ja kamppailun aihe. (Haila & Levins 1992) Ilmasto-ongelmaa koskevat keskustelut ovat hyvä esimerkki määrittelykiistojen moninaisuudesta. Yhtäältä keskustelua käydään ilmastonmuutoksen tieteellisestä perustasta: Keskustelun aiheena on erityisesti se, aiheutuuko ilmastonmuutos ihmistoiminnan seurauksena. Välillä keskustelu ilmasto-ongelman tieteellisestä perustasta on muodostunut varsin kiivaaksikin niin kansallisella

kuin kansainväliselläkin tasolla: Esimerkiksi syksyllä 2009 niin kutsuttu ilmastogate-skandaali³ nostatti aiheeseen liittyvää keskustelua. Useimmiten ilmastongelmaa koskevissa keskusteluissa kiistelyn kohteeksi ovat kuitenkin nousseet ilmastossa tapahtuvien muutosten merkitys ja ilmasto-ongelman ratkaisukeinot: Ilmastokeskustelussa ehdottomasti tärkeimpänä keskustelun kohteena on siten säilynyt se, miten ilmastomuutosta tulisi torjua ja kenellä on velvollisuus toimia kasvihuonekaasupäästöjen leikkaamiseksi.

Ympäristöongelmia koskevien määrittelykamppailujen taustalla on usein eriäviä näkemyksiä siitä, millaisen *tulkintakehyksen* kautta kiistelyn kohteena olevan ongelman merkitys tulisi määritellä. Tulkintakehyksen käsite on peräisin Ervin Goffmanilta (1974), jonka mukaan kehykset ovat tietyllä tapaa järjestäytyneitä tapoja määritellä ilmiöitä tai ongelmia: Tulkintakehysten avulla ihmiset havainnoivat, tunnistavat ja nimeävät ympärillään olevia asioita ja tapahtumia. Goffman viittaa käsitteellä lähinnä toimijan omaa maailmaa jäsentävään kehykseen, kehyksen käsitettä on kuitenkin myöhemmin sovellettu koskemaan myös toimijoiden vuorovaikutusta. Esimerkiksi yhteiskunnallisia liikkeitä tutkineet David Snow ja Robert Benford (1988) ovat korostaneet tulkintakehysten merkitystä kamppailussa, jossa erilaiset yhteiskunnalliset liikkeet keräävät julkista tukea ajamilleen asioille. Luomalla ilmiöille ja tapahtumille omia merkityksiään liikkeet pyrkivät mobilisoimaan omia kannattajiaan ja heikentämään vastustajiaan (Snow & Benford 1988, 198). Robert Entman (1993) on puolestaan täsmentänyt kehystämisen käsitettä erottamalla kehystämisessä kaksi vaihetta: valinnan (*selection*) ja tärkeäksi tekemisen (*salience*). Entmanin mukaan ilmiöitä tai ongelmia kehystettäessä ympäröivästä todellisuudesta valitaan siis ensin tietyt (halutut) seikat tai ulottuvuudet, jotka sitten pyritään tekemään eri keinoin yleisölle merkittäviksi. Tehdyn valinnan ja sen merkittäväksi tekemisen kautta puolestaan tuetaan tiettyä ongelman määrittelmää sekä tuodaan esille tiettyjä ongelman taustalla vaikuttavia syy-seuraussuhteita, moraalisia arvioita ja ongelman ratkaisukeinoja. (Entman 1993, 52–53).

David Laws ja Martin Rein (2003, 174) ovat omassa tutkimuksessaan korostaneet erityisesti kehysten yhteyttä toimintaan: Kehystämisen avulla toimijat järjestävät ja tulkitsevat tiettyä tilannetta ja samalla ongelman kehystäminen ohjaa toimijoiden tekemistä ja toimintaa. Myös omassa tutkimuksessani ymmärrän kehykset sidoksissa toimintaan: Kehysten avulla tietty ilmiö tai ongelma saa merkityksensä ja samalla kehykset myös ”ehdottavat” jotain toimintamuotoa. Olennaista on kuitenkin, että toimintaa ja tulkintaa ei voi erottaa erillisiksi vaiheiksi, vaan ne tuottavat toisensa vastavuoroisesti. Kehykset ovat siten dynaamisia. Oleellista on

3 Ilmastogate-skandaali viittaa East Anglia'n yliopiston ilmastotutkimusyksiköstä (CRU) vuotaneiden tutkijoiden henkilökohtaisten sähköpostien nojalla syksyllä 2009 nousseen kohuun ilmastotutkimuksen ”rappiosta” ja kansainvälisen hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) asiantuntijoiden vilpillisestä toiminnasta.

myös, että kehykset eivät ole staattisia järjestelmiä, vaan kehystäminen on dynaamista toimintaa ja siten jatkuvasti alttiina muutoksille (vrt. Fisher 1997; Laws & Rein 2003, 174).

5.3. Poliittisen toiminnan paikat ja poliittinen toimijuus

Poliittisen toiminnan ja toimintapolitiikan lisäksi politiikka voidaan ymmärtää tietynä politiikan tekemisen paikkana, paikkana jossa poliittinen toiminta tapahtuu. Tätä kuvastaa englannin kielen *polity*-käsite. Pelimetaforaä käyttäen politiikassa on kyse paitsi pelin pelaamisesta myös pelikentästä ja säännöistä, joilla peliä pelataan (vrt. Palonen 1988). Arkipuheessa tämä politiikan (peli)kenttä ymmärretään usein institutionalisoituneeksi poliittiseksi järjestelmäksi. Tämän tulkinnan mukaisesti myös ilmastopoliittinen toiminta tapahtuisi ainoastaan virallisen poliittisen järjestelmän piirissä: ministeriöissä, hallituksessa ja eduskunnassa. Ilmastopoliittikan poliittisuus tai siinä piilevä poliittinen aspekti ei kuitenkaan tule ymmärrettäväksi vain poliittisten instituutioiden tarkastelulla, vaan politiikkaa tehdään yhtä lailla myös markkinoilla ja kansalaisyhteiskunnassa (vrt. Laine & Jokinen 2001, 49–50). Ilmastopoliittikkaakaan ei voi ymmärtää pelkästään virkamiesten aikaansaannoksena tai poliittisesti korkea-arvoisten toimijoiden sanomisten tuloksena, sillä poliitikkojen ja virkamiesten lisäksi erilaisten intressitahojen edustajat pyrkivät määrittelemään toteutettavan ilmastopoliittikan sisältöä. Poliittikassa ei siten ole kysymys yksinomaan tietystä yhteiskunnallisesta kentästä, vaan pikemminkin moniin eri suuntiin yhteiskunnassa hajautuvasta prosessista tai verkostosta (vrt. Häikiö 2005, 18). Tällöin myös tietyn politiikan kentän, kuten juuri ilmastopoliittikan, rajojen ennalta määrittäminen on mahdotonta.

Poliittikan siirtyminen pois vakiintuneilta politiikan teon areenoilta johtaa siihen, että poliittinen toiminta tapahtuu yhä useammin tilassa, jossa ei ole selviä sääntöjä siitä, miten neuvotellaan ja kuinka tarvittavista toimenpiteistä sovitaan. Maarten Hajer (2003a) kuvaa tätä tilannetta *institutionaalisen tyhjön* käsitteen avulla: Kun uusi ongelma tulee ilmi, poliittiset käytännöt täytyy siis ”keksiä” tai luoda uudelleen. Näillä käytännöillä on puolestaan vaikutusta siihen, mitä voidaan sanoa merkityksellisesti, kuka on oikeutettu ilmaisemaan mielipiteensä ja millaisiksi eri toimijoiden väliset suhteet muodostuvat. Mitä ilmeisimmin eri toimijoilla onkin varsin erilaisia näkemyksiä siitä, millaisin säännöin, tai missä, ongelmaa ryhdytään ratkaisemaan. (Hajer 2003b, 96) Erilaisissa poliittisissa kiistoissa toimijat eivät siten neuvottele ainoastaan siitä, mitkä olisivat parhaita ratkaisuja ongelmiin, vaan he neuvottelevat myös toiminnan tilasta ja säännöistä.

Uudenlaiset poliittikkakäsitykset pitävät sisällään ajatuksen myös siitä, että – toisin kuin vakiintuneiden poliittisten instituutioiden sisällä – uusilla politiikan teon areenoilla ei ole ennalta määrättyjä poliittisia toimijoita tai vastuunkanta-

ja. Poliittisissa tilanteissa eri toimijoilla ei ole myöskään ennalta määrättyä roolia: Auktoriteetti ei itsestään selvästi lankea tietyille toimijoille eikä ole annettua, millainen pääoma luo uskottavuutta tai millaisten rutiinien nojalla lopputulokset ratkeavat. (Peltola 2007, 41; vrt Hajer & Wagenaar 2003, 9; Hajer 2003a) Sen sijaan poliittisten tilanteiden organisoituminen itsessään määrittää eri toimijoiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa politiikan valintoihin. Poliittinen toimijuus syntyy siten poliittisissa tilanteissa: niissä verkostoissa, joita tietyissä valintoja edellyttävissä tilanteissa muodostuu.

Perinteisen politiikan tutkimuksen näkökulmasta politiikka muodostuu inhimillisten toimijoiden välisessä kanssakäymisessä. Yhä useammin politiikkaa kuitenkin lähestytään toimintana, jonka muotoutumiseen vaikuttavat muutkin kuin vain inhimilliset toimijat. Pierre Bourdieu (1988, 159–193) on käyttänyt *kriittisten tapahtumien* käsitettä kuvatessaan erilaisten ilmiöiden mahdollisuutta politisoida asioita. Kriittiseksi tapahtumaksi voidaan Bourdieun mukaan kutsua sellaista tapahtumaa, joka aiheuttaa kriisin jollain kentällä ja leviää siltä muille kentille ja laajemmin sosiaaliseen tilaan eli yhteiskuntaan. Bruno Latour (2003) ja William Connolly (2003) ovat puolestaan tuoneet esiin luonnon mahdollisuuden politisoida asioita: Heidän mukaansa luonnon tapahtumia ja prosesseja on mielekästä pitää poliittisina toimijoina, koska ne vaikuttavat ihmisen tahdosta ja toiminnasta riippumatta sekä yhteisöjen että yksilöiden toiminnan määrittymiseen. Esimerkiksi myrsky voi olla poliittinen toimija, koska se on osallisena inhimillisten yhteisöjen mahdollisuuksien muovautumisessa. Lisäksi luonnon olioiden, kuten juuri myrskyn, osallistuminen inhimillisten mahdollisuuksien muovautumiseen viritää ihmisyyhteisöissä poliittisia kiistoja, koska konkreettisten luonnonehtojen merkityksestä vallitsee erilaisia näkemyksiä, joiden taustalla on usein eri yhteiskuntapiirien toisilleen vastakkaisia etuja ja tavoitteita. (Haila & Lähde 2003, 10–11)

Kriittisten tapahtumien ja luonnon poliittisuuden näkökulma on helposti sovellettavissa myös kansainvälisen ilmastopolitiikan kehityksen arviointiin. 1980-luvun lopulla Yhdysvalloissa koettiin poikkeuksellisen lämpimiä vuosia ja kuivuusjaksoja, jotka antoivat tärkeän sysäyksen ilmastomuutoksen kohdistuvan poliittisen prosessin etenemiselle: Nämä sääilmiöt olivat kansainvälisen ilmastopolitiikan muotoutumisen kannalta kriittisiä tapahtumia. Vastaavia ilmastopolitiikkaa politisoivia luonnon prosesseja tai tapahtumia on esiintynyt myös myöhemmin, oikeastaan lähes mikä tahansa poikkeuksellinen sääilmiö nostaa nykyisin myös ilmastomuutoksen julkisen keskustelun kohteeksi. Esimerkiksi Yhdysvalloissa – kuten myös muualla maailmassa – koetut hirmumyrskyt ovat selvästi lisänneet ilmastomuutoksen kansainvälistä huomioarvoa. Suomen mitta-kaavassa jokakeväiset länsirannikon tulvat tai tavanomaista lämpimämmät talvet voivat puolestaan toimia vastaavanlaisina ilmastopolitiikkaan kohdistuvan huomion herättäjinä ja vaikuttaa siten myös tietynlaisten ilmastopolitiikkaa koskevien

kansallisten valintojen – tai ristiriitatilanteiden – syntyyn sekä eri toimijoille valintatilanteissa muodostuviin toiminnan mahdollisuuksiin.

Kriittisten tapahtumien ja luonnon olioiden ohella ympäristöpolitiikan tutkimuksessa on alettu yhä useammin tuoda esille myös muiden fyysisten tai materiaalien elementtien rooleja poliittisissa prosesseissa. Esimerkiksi Taru Peltola (2007) on osoittanut, että erilaiset teknologiset ratkaisut voivat vaikuttaa poliittisen toiminnan muotoutumiseen luomalla edellytyksiä ongelmanratkaisulle sekä sääntöjä poliittisten prosessien muotoutumiselle. Maria Åkerman (2006) on puolestaan tutkinut tiedon poliittista toimijuutta ja osoittanut, että erilaiset tiedolliset artefaktit voivat olla tärkeitä poliittisen toiminnan tilan määrittäjiä: Ne voivat osallistua poliittisten prosessien kulkuun joko purkamalla vakiintuneita vuorovaiikutussuhteita tai ylläpitämällä sekä vahvistamalla rutinoituneita käytäntöjä ja olemassa olevia valtasuhteita. Poliittisessa toimijuudessa on siten kyse ennen kaikkea kyvystä osallistua ja vaikuttaa tapahtumakulkuihin, joiden tuloksena tietyt tulkin-tatavat mahdollistuvat tai sulkeutuvat pois.

5.4. Poliitiikan ehdot

Politiikan toimintakäytäntöjen kussakin tilanteessa saamat muodot ovat olennaisesti sidoksissa toiminnan kulttuuriseen taustaan: kulttuurissa vakiintuneisiin käytäntöihin ja käsitteellistämisen tapoihin. Nämä kulttuuriset erityispiirteet yksinkertaistavat ja rakentavat päätöksentekotilanteita ja saavat tehdyt valinnat näyttämään perustelluilta ja väistämättömiltä: Vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesta toiminnasta ja käyttäytymisestä tulee tavoittelun kohde, kun taas säännöistä poikkeavuus marginalisoituu (Mol 2002, 58–61). Toiminnan tuloksia ei kuitenkaan voi selittää yksinomaan kulttuuristen elementtien nojalla: Kulttuurista ei automaattisesti seuraa juuri tietynlaisia poliittisia toimintatilanteita ja valintoja. Sen sijaan kulttuuriset elementit muodostavat eräänlaisen toimintatyylien ”infrastruktuurin” (Lappalainen 2002, 100), jonka nojalla tietyt tulkinntatavat tulevat mahdollisiksi ja tietyt toimintatavat sulkeutuvat pois. Sitä, millaisia rajoitteita tai mahdollisuuksia toiminnalle syntyy, ei siten voi tietää etukäteen kulttuuristen rakenteiden perusteella, vaan toimijat ja rakenteet yhdistyvät toisiinsa aina tilannekohtaisesti.

Erilaisten sosiaalisesti kehittyneiden sääntöjen ohella politiikan toimintakäytännöt ovat sidoksissa myös ympäristön materiaaliin ominaispiirteisiin. Esimerkiksi olemassa oleva energiantuotantoinfrastruktuuri määrittää sitä, millaiset energiantuotantoa koskevat valinnat ovat mahdollisia vaikkapa kunnallisessa päätöksenteossa; olemassa oleva tieverkosto puolestaan vaikuttaa esimerkiksi kaavoitustusta koskevien valintojen mahdollisuuksiin. On kuitenkin tärkeätä huomioida, että samalla kun nämä erilaiset ympäristön elementit ja rakenteet vaikuttavat

ihmisen toimintaan, ne ovat kuitenkin myös usein itse kehittyneet erilaisten sosiaalisten ja materiaalistien suhteiden ja yhteenkietoutumien seurauksena: Toimintaa ehdollistavia kulttuurisia sääntöjä ja normeja sekä erilaisia materiaalisia elementtejä ja infrastruktuureja onkin viime kädessä vaikea – tai oikeastaan mahdotonta – erottaa toisistaan. (Ingold 1996; Bowker & Star 1999, 39–40). Tietyn yhteiskunnan sisällä muotoutuneet kulttuuriset säännöt ja niihin kytkeytyvät materiaaliset elementit asettavat siten yhdessä *kulttuurisia ehtoja* politiikan toimintakäytäntöjen muotoutumiselle.

Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin politiikan muotoutumisen ehtoja kahden eri käsitteen valossa. Ensin tarkastelen *polkuriippuvuuden* käsitettä, joka tarjoaa välineitä erilaisten toimintakäytäntöjen pysyvyyden ja muutoksen tarkasteluun. Tämä jälkeen tarkastelen tarkemmin Pierre Bourdieun (1990, 56–57; 1998, 16–20) toiminnan teoriaan kuuluvaa *habituksen* käsitettä, joka jäsentää poliittisten prosessien rakentumista ja politiikan prosessien ehtoja toimijoiden näkökulmasta.

Polkuriippuvuus

Polkuriippuvuus on alun perin institutionaalisen ja evolutionaarisen taloustieteen piirissä kehitetty käsite, jonka avulla on tarkasteltu erilaisten teknologisten innovaatioiden menestystä (Arthur 1989; David 1994). Polkuriippuvuuden avulla on pyritty selittämään ennen kaikkea sitä, miksi tietyt teknisiltä ominaisuuksiltaan yliveritaiset tuotteet eivät välttämättä voita kilpailua markkinaosuuksista. Käytyin esimerkki polkuriippuvuudesta on QWERTY-näppäinjärjestys: QWERTY on vakiintunut kirjoituskoneen näppäimistön standardiksi, vaikka nykyään löytyisi parempiakin näppäinjärjestyksiä. Sen menestys ei siten ole lähtöisin sen omista, muita paremmista teknisistä ominaisuuksista. Toinen usein käytetty esimerkki on VHS-videonauhuri: VHS-videonauhurin voittokulku ei selity sillä, että kyseinen järjestelmä olisi ollut teknisesti paras, vaan päinvastoin esimerkiksi Beta-nauhuria pidettiin teknisesti parempana. VHS:n menestys perustuukin pitkälti siihen, että se yksinkertaisesti sattui olemaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan vallatakseen markkinat. (Arthur 1990)

Esimerkit QWERTY-näppäinjärjestyksen ja VHS-videonauhurin menestyksestä osoittavat, että erilaisten teknologisten innovaatioiden tai instituutioiden menestys ei suoraan riipu niiden ominaisuuksista, vaan on sitoutunut vallitseviin olosuhteisiin: Tiettyjen olosuhteiden seurauksena tietyt kehityspotut toteutuvat samalla kun toiset jäävät marginaaliin tai osoittautuvat kokonaan mahdottomiksi. Polkuriippuvuudessa kyse on siten erilaisten prosessien ajoituksen merkityksestä, erilaisten ilmiöiden kasautumisesta sekä merkityksettömiltä näyttävien tapahtumien potentiaalisesti mittavista seurauksista. (Peltonen 2004b, 32) Institutionaalisen taloustieteen termein kyse on ”kasvavien tuottojen” ilmiöstä, jolla tarkoitetaan itseään vahvistavien takaisinkytkentöjen syntyä johtavan markkina-aseman taustalla. (Arthur 1994; David 2007)

Polkuriippuvuudella on läheinen yhteys myös hitausvoiman käsitteeseen, joka kuvaa erilaisten järjestelmien muuttumisen kankeutta. Olennainen hitausvoimaa selittävä tekijä on järjestelmien tekninen elinkaari: esimerkiksi energiantuotannossa uutta investointia ei tehdä ennen kuin vanha laitteisto on huonokuntoinen tai tehoton. Hitausvoima liittyy siten olennaisesti erilaisten materiaalien rakenteiden ja järjestelmien mukanaan kantamiin aikamittakaavoihin: Useimmilla rakenteilla on oma luonteenomainen, ajasta riippuva sykliskaalansa, joka asettaa rajoitteita sille, mikä on mahdollista (Haila & Dyke 2006, 22; myös Szerszynski 2002). Olennaista on kuitenkin huomioida, että järjestelmien hitausvoima ei ole *vain* teknistä tai materiaalista vaan se rakentuu yhtä lailla taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen varaan. Hitausvoima muodostuu siten niin järjestelmien teknisten ominaisuuksien ja materiaalien ominaispiirteiden kuin järjestelmän toimintaan osallistuvien toimijoiden taitojen ja toiminta-, ajattelu- ja puhetaipostenkin tuloksena. (Hughes 1995)

Polkuriippuvuutta tutkimuksissaan soveltaneet tutkijat ovat eritelleet polkuriippuvuuden selitysmalleja hiukan eri tavoin. Arthur (1994, 112) on tarkastellut tutkimuksissaan teknologian kehitystä ja erotellut neljä olennaisinta polkuriippuvuuden mekanismeista. Ensimmäisenä polkuriippuvuuden mekanismina hän tuo esiin uusien toimintakäytäntöjen aloittamiseen liittyvät suuret aloituskustannukset ja kiinteät kulut. Toinen polkuriippuvuuden mekanismi liittyy oppimiseen: Järjestelmien toiminnan parempi ymmärtäminen lisää motivaatiota järjestelmien käyttöön. Kolmas Arthurin esille tuoma polkuriippuvuuden mekanismi liittyy toiminnan koordinaation tuottamiin hyötyihin: Yksilön hyödyt kasvavat, kun muut toimijat sopeutuvat samaan teknologiseen järjestelmään. Neljäs polkuriippuvuuden mekanismi liittyy odotusten merkitykseen: Yksilöt sopeuttavat toimintaansa suhteessa itse olettamaansa tulevaisuuteen.

David (1994, 2007) on puolestaan tarkastellut polkuriippuvuuden mekanismeja organisaatioiden ja instituutioiden kehityksen kontekstissa ja eritellyt polkuriippuvuutta kolmesta eri näkökulmasta. Davidin mukaan polkuriippuvuus merkitsee yhtäältä sitä, että yhteiset kokemukset auttavat muotoilemaan yhteensopivia odotuksia, jotka mahdollistavat yksilöiden toiminnan koordinoimisen ilman keskitettyä hierarkkista ohjausta. Toiseksi polkuriippuvuus voidaan ymmärtää tiettyjen järjestelmien tai instituutioiden fyysisten tai materiaalien rakenteiden näkökulmasta. Nämä rakenteet muodostavat instituutioiden ”pääoman”, joka helpottaa yhteistoiminnan koordinoimista. Kolmanneksi polkuriippuvuudessa on instituutioiden kohdalla kyse laajemmasta sosiaalisesta ympäristöstä: Instituutioiden toimintaa säätelevät paineet sopeutua laajempien sosiaalisten rakenteiden vaatimuksiin.

Polkuriippuvuuden käsitettä on sovellettu myös poliittisten prosessien tarkasteluun. Polkuriippuvuutta poliittisten prosessien yhteydessä tarkastelleen Piersonin (2000; 2004) mukaan polkuriippuvuuden käsite ja siihen sisältyvä ”kasvavien

tuottojen” logiikka onkin jopa kiinnostavampi politiikan kuin talouden ilmiöiden selittäjänä. Hänen mukaansa polkuriippuvuudesta tekee poliittisten prosessien yhteydessä merkittävän erityisesti se, että politiikassa kollektiivinen toiminta on keskeisessä asemassa. Kollektiivisen toiminnan käynnistäminen vastaa haastavuutensa vuoksi suuren pääoman sitomista hankkeeseen. Tämä muodostaa kynnyksen kollektiivisen toiminnan synnylle, joka on aloittajille korkea, mutta matalampi myöhemmin tuleville. Polkuriippuvuuteen liittyvien lukkiutumien mahdollisuutta tukee Piersonin mukaan lisäksi se, että useat poliittiset järjestelmät ovat luonteeltaan sellaisia, että vain yksi voi voittaa. Polkuriippuvuuteen sitoutuu siten myös valtaa. Poliitiikka on erityisen altis positiivisille takaisinkytkennöille myös politiikkaan sisältyvien epäsymmetristen valtasuhteiden vuoksi: Ennakoiva, oletettuihin valta-asetelmiin sopeutuva toiminta tekee avoimen poliittisen konfliktin usein tarpeettomaksi (Pierson 2000, 2004, 19). Kyse on tällöin eräänlaisesta ennaltaehkäisevästä (*pre-emptive*) vallankäytöstä (vrt. Stone 1988).

Edellä esille tuomani esimerkit erilaisista lähestymistavoista polkuriippuvuuteen keskittyivät tarkastelemaan järjestelmiä ylläpitäviä mekanismeja. Olennaista on kuitenkin huomata, että polkuriippuvuuden käsite ei merkitse sitä, että historiallisten prosessien selittämisessä tulisi tarkastella vain pysyvyyden ja jatkuvuuden ilmenemismuotoja. Sen sijaan polkuriippuvuus avaa näkökulmia myös historiallisiin murroksiin, joissa tietyt instituutiot menettävät asemansa ja korvautuvat uusilla: Koska toiminnan seuraukset jatkuvasti myös uudelleenmuotoilevat rakenteita, ne asettavat siten aina uudenlaisia ehtoja toiminnalle. (Peltonen 2004b; Hay 1995).

Habitus

Pierre Bourdieun (1990, 56–57; 1998, 16–20) toiminnan teoriaan liittyvä *habituksen* käsite tarkoittaa sitä tapaa, jolla ihminen tulkitsee ympäristönsä tapahtumia ja joka luo ihmiselle ymmärryksen siitä, miten toimia mielekkäästi erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa. Habitus on sisäistetyin historian, eli yksilöllisten kokemusten, tuote: Koko ihmisen elämänhistoria kerääntyy hänen habitukseensa, joka ilmenee tiettyinä toimintaa koskevinä valintoina. Aiemman elämänhistoriansa varassa toimija siis tietää toimintansa rajat ja mahdollisuudet ja osaa uusissa tilanteissa toimia mielekkäällä tavalla, joko vallitsevien kollektiivisten normien ja sääntöjen puitteissa tai niitä harkitusti rikkomalla: Habitus on sekä rakenteistunut menneiden kokemusten pohjalta että itse rakenteistava mekanismi. Toisaalta historiallisesti rakentuneet habitukset myös rajaavat toiminnan mahdollisuuksia: Toimijoiden elämänhistorian aikana kertyneet valmiudet ja kyvyt määrittävät sitä, miten he pystyvät käyttämään hyväkseen avautuvia tilanteita. Habitus antaa siten toiminnalle suhteellisen autonomian välittömään nykyhetkeen sisältyvistä ulkoisista rajoituksista. (Bourdieu 1990, 56; Bourdieu & Wacquant 1995, 158)

Habituksen tulkinta ”sisäistettynä ymmärryksenä” liittyy sen tavan ja rutiinin käsitteisiin. Toiminta on tavanvaraista kun tietyt toimintatavat ovat luonnollistuneet osaksi inhimillistä toimintaa: Toimintatavat ovat automaattista seurausta aiemmasta toiminnasta ja sen kautta kertyneistä kokemuksista. Tavat voivat myös muuttua tiedostamattomiksi, tällöin kyse on rutiineista. Rutiinit eivät kuitenkaan takaa, että toiminta etenee siinä muodossa kuin ennalta on ollut tarkoitus. Muutosvoiman voidaan nimittäin katsoa olevan läsnä myös rutiininvaraisessa toiminnassa, jonka seurauksia toimija ei analysoi (Heiskala 2000, 189). Myöskään habitus ei siten ole kohtalo, vaan altis rakenteita vahvistaville tai uudistaville kokemuksille. Habituksiin kuitenkin sisältyy hitausvoimaa, joka vastustaa muutosta ja jonka tuloksena vanhat toimintamallit saattavat pitää sitkeästi pintansa muuttuneista olosuhteista huolimatta. (Bourdieu & Wacquant 1995, 165)

Habituksen käsite soveltuu yksilöiden ohella myös ryhmien toiminnan selittämiseen: Samankaltaiset kokemukset voivat luoda pohjaa tiettyyn ryhmään kuuluvien toimijoiden habitusten samankaltaistumiselle. Habituksen käsitteen avulla voidaan siten tarkastella myös erilaisten koalitioiden muodostumista poliittisissa ongelmanratkaisutilanteissa.

5.5. Suunnittelun rooli

Yhteiskunnassa vallitsevien moninaisten ongelmien ratkomisen edellyttää olemassa olevien sosiaalisten ja taloudellisten käytäntöjen uudelleen suuntaamista sekä uudenlaisten tavoitteiden asettamista. Ongelmien ratkaiseminen tai lieventäminen edellyttää siten *suunnittelua*, jonka avulla pyritään ohjaamaan kehitystä haluttuun suuntaan. Julkishallinnolla on puolestaan yhteiskunnallisen toiminnan suunnittelussa tärkeä rooli. Tämä julkishallinnon tärkeä rooli perustuu yhtäältä siihen, että se on viime kädessä ainoa instituutio, joka pystyy ohjaamaan ja koordinoimaan myös muiden toimijoiden toimintaa: Julkishallinto säätelee erilaisia poliittisia prosesseja tarjoamalla toiminnan säännöt ja sovittamalla yhteen erilaisia toimintatapoja. Julkishallinto kantaa myös vastuun, mikäli hallinta epäonnistuu. (MacLeod & Goodwin 1999, 522; Davies 2002, 318–320) Toisaalta julkishallinnon tärkeä asema yhteiskunnallisten ongelmien ratkomiseen liittyvien toimien suunnittelussa perustuu havaintoihin markkinamekanismien kyvyttömyydestä puuttua akuutteihin ongelmiin. Julkishallinto on myös ainoa instituutio, joka päämääriin kuuluu ”yhteisen hyvän” puolustaminen. (vrt. Kenny & Meadowcroft 1999, 4–5)

Julkishallinnon tärkeä asema yhteiskunnallisten ongelmien ratkomisessa ei kuitenkaan ole itsestään selvä ja julkishallinnon mahdollisuuksia ja kykyä toimia erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana on myös epäilty ja väheksytty. Ajatus valtion kyvyttömyydestä juontaa yhtäältä juurensa ajatuksesta, että julkis-

hallinto toimii tosiasiasa pitkälti talouden ja erilaisten taloudellisten toimijoiden ehdoilla. Toisaalta julkishallinnon harjoittamaan suunnitteluun on myös liitetty negatiivisia konnotaatioita yksisuuntaisesta käskyttämisestä, määräämisestä ja kyvyttömyydestä komplekseihin ongelmiin vastaamisessa. (Kenny & Meadowcroft 1999, 2–3; Giddens 2009) Olennaista on kuitenkin se, että julkishallinnon harjoittama suunnittelu ei itsessään ole negatiivinen tai positiivinen asia, sen sijaan on olemassa *erilaisia tapoja* suunnitella. Esimerkiksi Aija Kettunen (1998) on tutkimuksessaan luonnehtinut erilaisia suunnittelukäytäntöjä avoimen ja suljetun hallintatavan ideaalien avulla. Avoimen hallintatavan ideaaliin liittyy kompleksinen ja refleksiivinen yhteiskuntakäsitys, pluralistinen demokratiakäsitys, avoin kommunikaatio ja moniarvoisuus. Suljettuun hallintatapaan puolestaan liittyy konemainen ja ennustettava yhteiskunta, elitistinen demokratiakäsitys ja konfliktien vaimentaminen. Avoimessa hallintatavassa osallistuminen ja kritiikki on toivottavaa, suljetussa hallintatavassa osallistuminen nähdään tehokasta päätöksentekoa häiritsevänä. Julkishallinto voi siis toimia eri tavoin ja näillä tavoilla on myös merkitystä siihen, millaisia mielikuvia suunnittelusta luodaan: Avoin hallintatapa yleensä koetaan halutuksi, kun taas suljettu negatiiviseksi.

Näkemyksistä, millaista valtion harjoittaman suunnittelun tulee olla, on kuitenkin muuttunut ajan kuluessa ja myös suunnittelun tavat ovat kehittyneet. 1960-luvulla oli pääasiassa vallalla rationalistinen suunnittelunäkemys, joka on lähellä Aija Kettusen esittelemää suljetun hallintatavan ideaalia: Rationalistisen suunnittelunäkemys mukaan suunnittelu on rationalistinen toimintaprosessi, jossa ensin ”tunnistetaan” tavoiteltavat päämäärät ja sitten valitaan tehokkaimmat ja taloudellisimmat keinot näiden päämäärien toteuttamiseksi. Rationalistisessa suunnittelussa keinoja valittiinkin muun muassa arvovapaana pidetyn kustannus-hyöty-analyysin avulla. Suuresta suosioistaan huolimatta rationalistinen suunnittelu herätti kuitenkin runsaasti kritiikkiä jo heti soveltamisensa alkuvaiheessa. Kritiikki perustui ennen kaikkea havaintoihin rationalistisen suunnittelun tehotomuudesta: Rationalistisen suunnittelun avulla ei yksinkertaisesti saatu aikaiseksi haluttuja lopputuloksia. (esim. Lindblom 1999; Meadowcroft 1999, 18) Kritiikin seurauksena rationalistinen suunnittelunäkemys alkoi vähitellen korvautua kommunikatiivisuutta korostavilla malleilla, jotka ovat lähellä Aija Kettusen esittelemää avointa hallintatapaa.⁴ Kommunikatiivinen lähestymistapa suunnitteluun korostaa osallistumista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa ongelmiin: Kommunikatiivisen suunnittelunäkemys mukaan suunnittelun onnistumisen edellytyksenä on sosiaalisen elämän eri ulottuvuuksien huomioon ottaminen. Kommunikatiiv-

4 Rationalistisen suunnittelun epäonnistuminen ja siihen kohdistunut kritiikki johtivat yhtäältä myös siihen, että suunnittelu ylipäänsä menetti uskottavuuttaan (esim. Giddens 2009, 91–95).

visten mallien näkemys suunnittelusta onkin varsin erilainen kuin rationaalisten mallien: Kun rationaalisissa malleissa suunnittelu nähtiin teknis-rationaalisena päätöksentekona tai sen valmisteluna, kommunikatiivisissa malleissa suunnittelu nähdään sen sijaan dynaamisena poliittisena prosessina, jossa aktiivisesti muokataan sosiaalista todellisuutta eri toimijoiden välisessä vuorovaikutusprosessissa. Kommunikatiivisissa malleissa suunnittelua nähdään siten ohjaavan aikaisemmin korostettujen ”faktojen” lisäksi myös arvovalintojen. (esim. Healey 1993, 1996)

Siirtyminen rationalistisesta suunnittelusta yhteistyötä ja avoimuutta painotta-vaan kommunikatiiviseen suunnitteluun rinnastuu tutkimukseni johdantoluvussa (luku 1.1.) käsittelemääni yhteiskunnan hallintakäytäntöjen muuttumiseen: siirtymiseen *hallinnoinnista hallintaan*. Kuten tutkimukseni johdantoluvussa totesin, siirtyminen hallinnoinnista hallintaan ei ole kuitenkaan lineaarinen kehityskulku, vaan erilaiset hallintatavat voivat elää myös rinnakkain. Toisaalta kaikki hallinnan uusina pidetyt käytännöt eivät välttämättä edes ole uusia (Newman 2001, 17). Myöskään rationalistinen suunnittelunäkemys ei ole kokonaan hävinnyt, vaikka rationalistiset suunnittelumallit ovatkin nykyisin pitkälti korvautuneet kommunikatiivisuutta korostavilla malleilla. Suunnittelua ei voi siten nähdä yhden kokonaisvaltaisen paradigman mukaisena, vaan kyse on pikemminkin siitä, mitä suunnittelun osa-alueita on eri aikoina painotettu. (Lapintie 2003, 12–13) Aija Kettusen kuvailemalla tavalla julkishallinnon harjoittamasta suunnittelusta on siis mahdollista myös nykyisin löytää niin suljetun kuin avoimenkin hallintatavan – tai toisin: niin rationaalisen kuin kommunikatiivisenkin suunnittelutavan – piirteitä.

Kuten edellä kävi ilmi, avoin hallintatapa koetaan yleensä halutuksi ja suljettu hallintatapa negatiiviseksi. Avoimen hallintatavan käytännön toteutukseen liittyy kuitenkin useita haasteita. Merkittävimmät haasteet liittyvät eri toimijoiden osallistamiseen ja kommunikatiivisuuden ylläpitoon suunnitteluprosesseissa. Taustalla ongelmissa on usein suunnitteluun osallistuvien ryhmien monimuotoisuus. Toimijoiden erilaisten lähtökohtien, tavoitteiden ja toimintatapojen runsauden ja kiistanalaisten käsitysten huomioon ottaminen ja hyväksyminen tuottavat usein vaikeuksia suunnittelijoille. Toisaalta myös osallisten liialliset odotukset oman osallisuutensa vaikutuksista saattavat johtaa voimakkaisiin konflikteihin suunnitteluprosesseissa (Peltonen ym. 2006, 111). Monesti käykin niin, että suunnitteluun osallistuvien toimijoiden monimuotoisuus johtaa voimakkaisiin vastakkainasetteluihin, minkä seurauksena koko suunnitteluprosessin eteneminen saattaa halvaantua. Tyypillisiä esimerkkejä ovat erilaiset kaavoitusprosessit, jotka saattavat kestää hyvinkin pitkään. On myös mahdollista, että eri toimijoiden osallistamiseen liittyvät vaikeudet johtavat siihen, että käytännössä, ja kenties hyvistä aikeista huolimatta, erilaisten sidosryhmien osallisuus suunnitteluprosessiin jää vähäiseksi (esim. Leino 2006). Kommunikatiivinen suunnittelu onkin lähinnä ajattelutapa, joka konkreettisissa suunnittelutilanteissa saa omanlaisensa, suunnitteluun osallistuvien toimijoiden halujen ja kykyjen mukaan muotoutuvan muodon.

Mielenkiintoinen kysymys on myös se, missä määrin julkishallinnon harjoittamalla osallistavalla suunnittelulla on lopulta mahdollista ohjata kehitystä ja saada aikaan esimerkiksi ympäristön kannalta kestäviä toimintamuotoja. Selvää on se, että tiettyä etukäteen määriteltyä tulevaisuutta tai ”optimitilannetta” ei koskaan pystytä saavuttamaan, koska kehitys on aina satunnaista, epälineaarista. Julkishallinnon harjoittama suunnittelu ei siis voi tuottaa ennalta määritettyjä lopputuloksia, koska kehitystä ei pystytä koskaan hallitsemaan kokonaan. James Meadowcroft (1999) korostaakin, että olennaista suunnittelussa on se, että pyritään luomaan sellaisia instituutioita, jotka ohjaavat kehitystä oikeaan suuntaan, eikä niinkään se, että määritellään tietty lopputulos, joka tulisi saavuttaa. Suunnittelun avulla voidaan siis pyrkiä luomaan *oikeansuuntaista* kehitystä, jonka täsmälliset muodot määrittävät kuitenkin vasta monien kehityskulkujen seurauksena.

Tärkeää on myös huomioida se, että vaikka julkishallinnon rooli erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien – kuten juuri ympäristöongelmien – ratkomisessa on tärkeä, se ei kuitenkaan ole ainoa toimija, vaan yksi toimija muiden joukossa. Julkishallinto ei siten voi suunnitella yhteiskunnallisia toimia yksin, vaan sen täytyy aina toimia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Julkishallinto ei myöskään aina ja automaattisesti ole paras toimija ratkomaan esille nousseita ongelmia, vaan sen rooli ja toimintamahdollisuudet muotoutuvat erilaisten vuorovaikutussuhteiden tuloksena. (Kenny & Meadowcroft 1999, 3; Meadowcroft 1999) Instituutioiden moninaisuus ei myöskään rajoitu vain tietylle hallinnon tasolle, vaan myös eri hallinnon tasoilla vaikuttavat instituutiot ovat monin eri tavoin osallisina ympäristöongelmien ratkomiseen. Tätä hallinnon eri tasojen keskinäisriippuvuutta sekä hallinnon ja ei-hallinnollisten toimijoiden keskinäisriippuvuutta eri aluetasoilla kuvataan usein *monitasohallinnan* käsitteen avulla (esim. Bache & Flinders 2004).

Ympäristöongelmia tarkasteltaessa olennaista on huomioida myös se, että ympäristösuunnittelu ja erilliset ympäristöä koskevat suunnitelmat eivät useinkaan ole riittävä keino ympäristöongelmien ratkomiseen, vaan tarvitaan myös ympäristöpolitiikan tavoitteiden *integroimista* muihin yhteiskunnallisiin suunnitelmiin ja tavoitteisiin. Tämän taustalla on se, että ympäristöongelmat ovat kietoutuneet erottamattomasti yhteen yhteiskunnan muiden poliittisten prosessien kanssa: Ympäristöongelmia koskeva suunnittelu on hyödytöntä, jos ympäristötavoitteet jäävät jalkoihin muualla tehdyissä ohjelmissa ja poliittisissa päätöksissä. (Kenny & Meadowcroft 1999, 5; Giddens 2009, 13) Tämä käy hyvin esille esimerkiksi Kaisu Anttosen (2007) paikallistason ympäristöpolitiikkaa käsittelevässä väitöskirjatyössä: Anttosen mukaan kuntien erilliset ympäristöstrategiat voivat kyllä nostaa ympäristönäkökulman esiin ja keskustelun kohteeksi, mutta ympäristöstrategiat voivat myös jäädä vaille huomiota ja vaikuttavuutta, mikäli ne ovat irti muista strategiaprosesseista ja taloussuunnittelusta.

Ympäristökysymysten integroinnissa on pitkälti kyse eri sektorien välisen yhteistyön kehittämistä. Tämä kehittäminen voidaan nähdä myös eräänlaisena

sosiaalisen oppimisen prosessina (esim. Wenger 1998, Valve 2003, Tynkkynen 2008), jossa eri sektoreita edustavat toimijat oppivat toisen sektorin toimintavoista ja ongelmanasetteluista sekä pystyvät pitkällä tähtäimellä kehittämään yhteistyössä sektorirajat ylittäviä toimintatapoja. Oppiminen ei kuitenkaan ole helppoa ja siten myös politiikkaintegraation sisältyy useita vaikeuksia. Nämä vaikeudet kytkeytyvät useimmiten eri sektoreiden erilaisten toiminta- ja ajattelutapojen sekä käytäntöjen yhdentämiseen. Poliitiikkaintegraation hankaluutena on myös se, että se voi johtaa epäselviin toimivaltaa ja vastuuta koskeviin kysymyksiin eri tasoilla toimivien hallinnollisten yksikköjen välillä (Mickwitz ym. 2009).

5.6. Tieto ja asiantuntijuus

Ympäristöongelmat ovat korostetusti tietoon ja tiedeyhteisöjen edustamaan auktoriteettiin sidottuja ongelmia: Asiantuntijatieto on usein suorastaan välttämätön edellytys ongelmien luonteen selkiytymiselle. Asiantuntijatiedon tärkeys yhteiskunnallisten ongelmanasettelun määrittäjänä korostuu etenkin monien globaalien ympäristöongelmien yhteydessä, koska jo yksinomaan niiden havaitseminen riippuu pitkälti asiantuntijatiedosta. Tieteellistä tietoa käytetään usein myös pääasiallisena argumentaation lähteenä ympäristökeskusteluissa. Onkin varsin tavanomaista, että ympäristöongelmia koskevat kiistat ovat samalla myös kiistoja siitä, minkälainen tieto on ongelman ratkaisun kannalta relevanttia, kuka on ongelman ratkaisun paras asiantuntija ja kenellä on oikea tieto hallussaan. (Taylor & Buttel 1992; Peuhkuri 2004, 11)

Arkikielessä tieto yleensä käsitetään objektiivisena kuvana todellisuudesta: Tieto on mahdollista löytää ympäröivästä todellisuudesta ja se on löytäjästään riippumatonta. Tämä näkemys tiedon objektiivisuudesta on pitkälti lähtöisin valistuksen perinteeseen kuuluneesta puhtaana rationaalisuuden ajatuksesta ja tieteellisen tiedon yliveraisuuden korostamisesta. Näkemys on kuitenkin tutkijoiden keskuudessa herättänyt voimakasta kritiikkiä: Erityisesti konstruktivistisen yhteiskunta-teorian edustajat ovat jo pitkään korostaneet, että todellisuus muokkautuu tulkit-sijoidensa mukaan ja siten myös tieto on aina tulkitsijastaan riippuvaista (esim. Berger & Luckman 1966). Myöhemmin tiedon objektiivisuus on kiistanalaistunut myös tieteellisen tiedon tuottamisesta kiinnostuneiden tiedonsosiologien toimesta. Yksi tunnetuimmista tiedonsosiologeista on Bruno Latour (esim. 1987, 1988), joka on pyrkinyt antropologiasta lainattujen etnografisten menetelmien avulla jäljittämään erityisten aikaan ja paikkaan sidottujen käytäntöjen merkitystä tiedon muotoutumisessa. Latourin ohella myös esimerkiksi Ian Hacking (1998), Andrew Pickering (1992) sekä Michel Callon (mm. 2002) ovat tutkimuksissaan tarkastelleet tiedollisten artefaktien muotoutumisen taustalla vaikuttavia sosiaalisia ja materiaalisia tekijöitä ja niiden yhteenkietoutumia.

Käytäntöorientoitunut tieteen tutkimuksen perinne on tuonut esiin tiedon tuottamiseen liittyvien käytäntöjen merkityksen, paitsi tiedon itsensä, myös erilaisten poliittisten ratkaisujen muotoutumisessa: Tiedon tuottamisen käytäntöjen tuloksena syntyneet tiedolliset ”faktat” muokkaavat olennaisella tavalla, usein yllättävästi ja jopa sattumanvaraisesti, arjen käytäntöjä ja yhteiskunnallisten toimijoiden välisiä suhteita. Erilaisten tietokäytäntöjen nojalla muodostunut tieto siis suuntaa ja rajaa yhteiskuntaa, ympäristöä ja taloutta koskevien kysymysten muotoutumista. Geoffrey Bowker ja Susan Leigh Star (1999) ovat omassa tutkimuksessaan tarkastelleet erityisesti erilaisten luokitusten ja luokittelujärjestelmien merkitystä hallinnan toimintamahdollisuuksien muotoutumisessa. He painottavat, että luokitusten vaikutus yhteiskunnallisen toiminnan muotoutumiseen on varsin voimakas, mikä perustuu yhtäältä niiden materiaalisuuteen ja toisaalta myös sisäistämiseen, eli luokitusten noudattamisen tavanvaraistumiseen. Luokittelujärjestelmille tyypillistä on myös näkymättömyys: Siitä huolimatta, että niillä on olennainen merkitys muotoutuvan toiminnan ja eri toimijoiden saamien toimintamahdollisuuksien kannalta, ne harvoin nousevat julkisen keskustelun kohteeksi. Luokittelujärjestelmille luonteenomaista on siten se, että ne ovat luonnollistuneet lähes huomaamattomiksi, jolloin niiden taustalla olevien tiedon tuotannon tapojen merkitys politiikassa jää monesti tiedostamattomaksi (vrt. Jokinen 2004). Erilaisista tiedollisista artefakteista – kuten juuri luokituksista – muotoutuukin poliittisissa ongelmanmäärittelytilanteissa helposti eräänlaisia *tiedollisia sulkeumia*, jotka rajaavat toimintamahdollisuuksia ja saavat tietyt ratkaisut näyttämään väistämättömiltä tai lähes pakonomaisilta. Tiedollisen sulkeuman käsite on varsin lähellä Bruno Latourin ja Michel Callonin (Callon & Latour 1981; Latour 1987, 1–3) esille tuomaa *mustan laatikon* käsitettä. Musta laatikko tarkoittaa tiettyjen perusolettamusten vakioimista ja asettamista kritiikin ulkopuolelle tavalla, joka mahdollistaa argumentaation ja toiminnan rakentamisen niiden varaan. Musta laatikko on siis objekti, joka voi omalakisesti suorittaa itselleen annettuja tehtäviä ja joka kätkee sisäänsä omaan rakentamisensa historian sekä siihen liittyvät valinnat ja ristiriidat. Mustien laatikoiden avaaminen vaatii siten erityisiä ponnisteluja ja ammattitaitoa ja ne voivatkin toimia keskeisinä vallan elementteinä. (Åkerman 2006, 40–41)

On kuitenkin huomionarvoista, että monissa tilanteissa tietokäytännöt ja niiden tuloksena syntyneet ”faktat” myös päätyvät kritiikin ja julkisten kamppailujen kohteeksi. Tiedon poliittisuus ja tietokäytäntöihin liittyvät epävarmuudet voivat siten myös nousta esiin poliittisissa keskusteluissa. Kansainvälisen ilmastopolitiikka on tästä oivallinen esimerkki: Voimakasta keskustelua on viime aikoina herättänyt erityisesti se, onko hallitusten välinen kansainvälinen ilmastomuutospaneeli (IPCC) oikea taho kokoamaan ilmastomuutosta koskevaa tietoa ja ovatko sen omaksumat tiedon tuotannon keinot luotettavia (esim. Leake 2010; Schiermeier 2010; Prins ym. 2010). Tämä tiedon kiistanalaistuminen heijastaa ennen kaikkea ilmastopolitiikkaa koskevan tiedon tuotannon vakiintumattomuutta ja ilmasto-

ongelmaa koskevan tiedon epävarmaa luonnetta, mutta taustalla kiistanalaistumisessa ovat myös ilmastopolitiikkaan liittyvät voimakkaat poliittiset intressit.

Samalla kun erilaiset tietokäytännöt muokkaavat poliittisia prosesseja, myös poliittiset prosessit osaltaan vaikuttavat tiedon muotoutumiseen: Tieto ei ole riippumatonta poliittisista prosesseista, vaan sen sijaan tietoa tulkitaan ja valikoidaan uudelleen myös poliittisissa prosesseissa. Tietoa hyödyntävät toimijat, kuten poliitikot ja virkamiehet, eivät siten ole vain passiivisia tiedon vastaanottajia, vaan tiedon tuottamisen aktiivisesti osallistuvia toimijoita. Erilaisten tietovarantojen luominen itsessään ei siten vielä tarkoita sitä, että ne automaattisesti muodostuisivat tärkeiksi myös poliittisissa prosesseissa. (esim. Fischer 2000; Hajer & Wagenaar 2003) Tämä tiedon hyödyntäminen, tai hyödyntämättä jättäminen, voi olla sidoksissa toimijoiden intresseihin: Kyse on tällöin tiedolla politikoinnista. Tiedon hyödyntämisen tavat eivät kuitenkaan aina ole poliittisten toimijoiden tietoisesti päättämiä, tai edes heidän päätettävissään. Sen sijaan tiedon hyödyntäminen on olennaisesti riippuvaista myös siitä, kuinka joustavasti päätöksentekotilanteessa voidaan reagoida tietoon. Olennaista on siten se, millainen on päätöksentekotilanteen liikkumavara. Tämä liikkumavara on puolestaan sidoksissa erilaisiin materiaaliin ja kulttuurisiin tekijöihin (vrt. luku 5.4.). Toisaalta myös toimijoiden kyvyt – se kuinka he kykenevät vastaanottamaan ja hyödyntämään tietoa – vaikuttavat siihen, millä tavoin tieto tulee osaksi poliittisia valintoja. (vrt. Wagenaar 2003)

Tieto ja politiikka ovatkin kietoutuneet monin tavoin toisiinsa. Erilaiset tieteelliset ”faktat” ja poliittiset valinnat ovat sekä tieteen ja politiikan välisen vuorovaikutuksen tulosta että myös sen lähtökohtia. Myös se, minkälaista tietoa tuotetaan ja miten sitä tulkitaan, on aina väistämättä kytköksissä yhteiskunnallisiin ongelmanasetteluihin ja intresseihin. (Jasanoff & Wynne 1998, Demeritt 2001; Jasanoff 2004) Tieteen tutkija Sheila Jasanoff (2004) onkin todennut, että mitään tiettyä tieteellistä, teknistä tai sosiaalista elementtiä ei voi pitää tiettyjen ratkaisujen ”perimmäisenä” syynä tai alkuunpanijana. Sen sijaan tieteen, teknologian ja politiikan prosessien yhteenkietotumien tuloksena syntyneet sosiaaliset järjestykset ovat aina yhteistuotettuja (*co-produced*).

Olennaista on myös se, että tieto ei ole pelkästään tutkijoiden tieteellisissä tutkimuskäytännöissä tuottamaa tietoa. Sen sijaan erilaisia tiedollisia artefakteja ovat myös esimerkiksi eri hallinnonalojen tuottamat standardit ja luokitukset kuten tekniset standardit, tautiluokitukset ja arvokkaiden luontokohteiden luokitukset. Mitä moninaisimpien toimintakäytäntöjen tuloksena syntyneet elementit voivat siten toimia tiedollisina artefakteina. Tämän lisäksi tietoa syntyy myös erilaisten tiedollisten artefaktien soveltamista koskevissa käytännön tilanteissa. Esimerkiksi Taru Peltola (2007) on tutkimuksessaan osoittanut, että metsänhoitokäytäntöjen tuloksena on syntynyt tietoa, joka osaltaan on vaikuttanut myös metsäpolitiikan ongelmanasettelujen muotoutumiseen. Tietoa voi syntyä myös hyvin arkipäiväisen toiminnan tuloksena: Erilaisten arjen toimintojen yhteydessä kertyy käy-

tännöllistä toimintaa ohjaavaa, mutta usein kielessä artikuloimatonta ”hiljaista” tietoa. (Haila ym. 2009, 186) Eri yhteyksissä tästä käytännön kokemusten seurauksena syntyneestä tiedosta on käytetty erilaisia nimityksiä. Esimerkiksi Pia Bäcklund (2006) puhuu tutkimuksessaan ”kokemuksellisesta tiedosta”, Päivi Timonen (2002) puolestaan käyttää nimitystä ”arkinen järkeily”. Monesti arjen toimintojen tuloksena syntynyttä tietoa tarkastellaan myös *tietämisen* käsitteen avulla (esim. Cook & Brown 1999; Orlikowski 2002; Wagenaar 2003). Tietämisen käsitteellä on puolestaan läheinen yhteys edeltävässä kappaleessa esittelemääni habituksen käsitteeseen: Habituksen tavoin myös tietäminen kuvaa yksilöllisten kokemusten merkitystä toiminnan rajojen ja mahdollisuuksien tunnistamisessa. Habituksen tavoin olennaista tietämisessä on myös se, että se ei ole staattista, vaan sen sijaan kehittyy koko ajan toimijoiden toiminnan seurauksena.

Seuraavaksi siirryn käsittelemään tutkimuksessani tarkastelemieni tapausten empiirisiä tuloksia (luvut 6–8). Edellä kuvaamiani käsitteitä hyödynnän luvussa yhdeksän, jossa vedän yhteen tapauskohtaisten analyysieni tulokset.

6. Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian käsittely julkisuudessa

6.1. Keskustelun kuvaus

Herääminen: ilmastostrategian taloudelliset vaikutukset

Helsingin Sanomien kirjoittelun perusteella ilmastostrategia nousi julkisen keskustelun kohteeksi vasta valmistelutyön aivan loppuvaiheessa, lokakuussa 2000. Keskustelun käynnistäjänä toimi tällöin kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston ylijohtajan Taisto Turusen Tampereen energiaseminaarissa esittämä ja sittemmin myös Helsingin Sanomissa uutisoitu (18.10.00) väite, että päästövähennysten toteuttaminen ilman lisäydinvoimaa tulisi hyvin kalliiksi. Turusen mukaan tutkimustulokset osoittavat, että ilman lisäydinvoimaa jokaisen kotitalouden sähkölasku nousee 4000 markkaa vuodessa. Lisäksi Turunen arvioi, että kokonaislasku Kiotossa sovittujen päästövähennysten toteuttamisesta ilman lisäydinvoimaa olisi noin 14–15 miljardia markkaa.

Turusen esittämät väitteet saivat ydinvoiman vastustajat takajaloilleen. Ympäristöministeri Satu Hassi suivaantui erityisesti ja väitti, että Turusen esittämät luvut ovat harhaanjohtavia, koska niissä ei oteta huomioon sitä, että energiaverojen korotukset kompensoituvat kuluttajille tuloverojen pienennyksen myötä. Hassin mukaan ei myöskään ollut ”korrektia julkistaa osalaskelmia” (2.11.00). Keskustelu ilmastostrategian valmistelutavoista jatkui Helsingin Sanomien mielipideosastolla – edelleen varsin riitaisena. Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre puolusteli laskelmia vastineessaan ”Ilmasto-ohjelmaa valmistellaan avoimesti” (4.11.00). Satu Hassin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö oli ilmasto-ohjelman valmistelussa yliarvioinut tulevaa päästökehitystä (9.11.00). Mielipidekirjoituksissa vaadittiin myös ilmastomalleja julkisuuteen (10.11.00) ja arvosteltiin kauppa- ja teollisuusministeriön toimintaa ilmasto-ohjelmaan kuuluvien skenaarioiden esittelyssä (18.10.00). Arvostelun kohteena ollut ylijohtaja Taisto Turunen palasi myös mukaan keskusteluun ilmoittamalla, että hän ei ole puhunut ollenkaan sellaisista kustannuksista, joita hänen väitettiin Tampereen energiaseminaarissa tuoneen esille (22.11.00).

Ydinvoimahakemus

Ilmastostrategian kanssa yhtä aikaa julkisuuteen nousi tieto Teollisuuden Voiman viidennen ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan lupahakemuksen valmistumisesta. Marraskuun alkupuolella Helsingin Sanomat kertoi, että ”viittä vaille

valmis aineisto odottaa enää TVO:n hallituksen muodollista päätöstä” (8.11.01). Viikkoa myöhemmin teollisuuden kauppa- ja teollisuusministeriölle jättämä hakemus oli jo noussut etusivun uutisaiheeksi (16.11.01). Ydinvoiman rakentamisen yhtenä perustana hakijat toivat esille ilmastotavoitteet (16.11.01). Ilmastotavoitteisiin viitattiin myös Helsingin Sanomien ydinvoimahakemusta kommentoivassa pääkirjoituksessa seuraavasti: ”Uhkakuvasta todellisuudeksi muuttunut ilmaston lämpeneminen ja Kioton sopimuksen päästörajoitukset tulevatkin olemaan keskeisiä perusteita viidennen ydinvoimalan puolesta” (16.11.01). Ympäristöjärjestöt ja ympäristöministeri Satu Hassi sen sijaan epäilivät teollisuuden ydinvoimahakemusta lähinnä teoreettiseksi ja muistuttivat, että Kioton haasteeseen voidaan hyvin vastata myös ilman ydinvoimaa (16.11.01).

Ydinvoimalahakemuksen jättämisen osuminen samaan aikaan Haagissa pidetyn ilmastosopimuksen osapuolikokouksen alkamisen kanssa liitti ydinvoima- ja ilmastokysymykset entistäkin tiiviimmin yhteen. Helsingin Sanomien mukaan ”Haagin käynnissä oleva ilmastokokous ja Kiotossa kolme vuotta sitten solmittu ilmastosopimus muodostavat väkisin sen kehyksen, jossa ydinvoimakeskustelua käydään” (16.11.01). Haagin ilmastokokous kuitenkin päättyi Yhdysvaltain ja EU:n sovittamattomiin ristiriitoihin ja niiden myötä täydelliseen epäonnistumiseen. Esille nousseen ajatuksen ilmastosopimuksen toteuttamisesta ilman Yhdysvaltoja suomalainen teollisuus tyrmäsi täysin. TT:n ympäristöasiamies Riitta Larnimaan mukaan ”Kioton yksipuolinen ratifiointi on Suomen teollisuuden kilpailukyvyn kannalta huomattava riski”. (28.11.2000)

Joulukuussa ilmastostrategiaan tai kansallisen ilmastopolitiikan toteuttamiseen viitattiin enää satunnaisesti vain muutamissa mielipidekirjoituksissa, yleensä tulevaisuuden energiavaihtoehtoja ja -valintoja pohtivien kirjoitusten yhteydessä. Ilmastopolitiikkaa sivuavat teemat, kuten hallituksen iltakoulussa joulukuussa käsitelty ydinjätteen loppusijoitusta koskeva periaatepäätöslupahakemus, herättivät kuitenkin keskustelua.

Ilmastopolitiikan kustannukset uudelleen esille

Vuodenvaihteessa ilmastopolitiikan kustannukset nousivat uudelleen kiistan kohteeksi kauppa- ja teollisuusministeriön ja ympäristöministeri Satu Hassin välillä. Tammikuun alussa Helsingin Sanomat otti pääkirjoituksessaan (7.1.01) esille Satu Hassin Kansan Uutisille alkuvuodesta antaman haastattelun, jossa ministeri syytti kauppa- ja teollisuusministeriötä tarkoituksenmukaisuudesta ja ”jippoilusta” ydinvoiman hyväksi ilmastostrategian laadinnassa. Pääkirjoituksessa moite ministeri Hassin väitteitä kohtaan oli puettu kysymykseksi: ”Eikö tunnontarkka ministeri voisi asettaa omillekin lausunnoilleen edes jonkinlaisen tarkkuusvaatimuksen?” Muutamaa päivää myöhemmin julkaistussa vastineessaan (12.1.01) Hassi keskittyi selkiyttämään ilmastopolitiikan kustannuksien syntyperusteita ja perustelevaan ydinvoimavaihtoehdon kielteisiä puolia.

Helmikuun alussa, ilmastostrategiaa käsitelleen hallituksen iltakoulun jälkeen Helsingin Sanomat kertoi, että hallituksen ilmasto-ohjelman mukaan päästövähennykset voidaan toteuttaa ilman viidettä ydinvoimalaa, mutta päästöjen rajoittaminen on vähän kalliimpaa, jos lisäydinvoiman rakentamiseen ei turvauduta (8.2.01). Hassin ja Mönkäreeseen aiemmasta kinastelusta huolimatta ministerien kerrottiin olevan ilmastostrategiaan ”sangen tyytyväisiä”. Muutamaa päivää myöhemmin ministeri Hassi kuitenkin korjaili Helsingin Sanomien antamia tietoja mielipideosastolla (11.2.01). Hassi muistutti, että kuluttajien todelliset nettokustannukset eivät ole sama asia kuin kuluttajien energialaskun nousu, koska energialaskua voidaan kompensoida muiden verojen alennuksilla. Helsingin Sanomat otti ilmastostrategiaan kantaa myös pääkirjoituksessaan (10.2.01) otsikolla ”Ilmastopolitiikan pelkistetyt vaihtoehdot”. Myös Teollisuuden ja Työnantajain keskusliiton energiajohtaja Ulla Sirkeinen kommentoi kansallisen ilmastostrategian vaihtoehtoja (16.2.01) painottaen, että maakaasu ja ydinvoima eivät ole vaihtoehtoja, vaan täydentävät toisiaan.

Ilmastostrategian kanssa samanaikaisesti julkisen keskustelun kohteena oli ydinvoimalahankkeen lisäksi ydinjätteen loppusijoitus: Eduskunnan oli kevään aikana tarkoitus käsitellä Posiva Oy:n periaatepäätöslupahakemusta käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta. Myös eri toimijoiden ydinvoimakannanottoja alkoi vähitellen kevään aikana nousta julkisuuteen. Helsingin Sanomissa uutisoitiin erityisesti myönteisiä kantoja, muun muassa maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön sekä SAK:n ja Akavan kerrottiin olevan lisäydinvoiman rakentamisen kannalla (3.3.01; 14.3.01; 15.3.01; 17.3.01). Myös ydinvoiman vastustajat aktivoituivat: Ydinvoimaa vastustavien kansalaisjärjestöjen panoksena oli yhteisen, viidettä ydinvoimalaa vastustavan verkoston perustaminen (15.3.01).

Ilmastostrategian hallituskäsittelyä edeltävän päivänä Helsingin Sanomat nosti jälleen esille ilmastostrategian energiavaihtoehtojen kustannukset (15.3.01). Utisessa muistutettiin, että ydinvoima näyttäytyy hallituksen teettämässä laskelmissa maakaasua edullisempänä. Hallituksessa kerrottiin kuitenkin edelleen olevan erimielisyyksiä maakaasua koskevista laskelmista. Seuraavana päivänä, ilmastostrategian hyväksymisestä kertovan uutisoinnin yhteydessä, Helsingin Sanomat kertoi ministeri Mönkäreeseen todenneen, että ministerityöryhmä oli selonteon lopputuloksesta yksimielinen (16.3.01). Lisäksi Mönkäre korosti, että ”hallitus ei ota [ilmastostrategiassa] kantaa viidennen ydinvoimalan rakentamiseen”. Samassa yhteydessä Helsingin Sanomat toi myös esille Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) näkökulman, jonka mukaan pelkästään kivihiilen käytön rajoittamiseen ja maakaasun lisäkäyttöön nojautuva ratkaisu tulisi liian epävarmaksi ja kalliiksi.

Ilmastostrategian hallituskäsittelyn jälkeen keskustelu ilmastostrategian energiantuotantovaihtoehtoista jatkui edelleen Helsingin Sanomien mielipideosastolla. Etenkin ydinvoimaan liittyvät riskit, kuten ydinjäteongelma ja ydinvoi-

man imagovaikutukset, aiheuttivat keskustelua. Myös ilmastostrategiaa koskevia uutisia ilmestyi tiuhaan. Uutisissa kerrottiin muun muassa puhemiesneuvoston äänestyksestä, jonka tuloksena ilmastostrategian käsittelypaikaksi valittiin talousvaliokunta (24.3.01), ihmeteltiin päästökaupan puuttumista ilmastostrategiasta (27.3.01) ja nostettiin jälleen esille TT:n varoitukset liiasta sitoutumisesta maakaasuun (27.3.01).

Eduskuntakäsittely julkisen keskustelun vauhdittajana

Maaliskuun lopulla viimein myös eduskunta otti kantaa ilmastostrategiaan: Ilmastostrategian lähetekeskustelu käytiin eduskunnassa 27.–28.3. Ensimmäisen käsittelypäivän jälkeen Helsingin Sanomat kertoi, että eduskunta varoi suoraa riitelyä ydinvoimasta, mutta keskustelu eduskunnassa keskittyi kuitenkin pitkälti energiantuotantovalintoihin (28.3.01). Seuraavan päivän tärkein ilmastostrategiaa koskeva uutinen oli eduskunnan päätös, jonka mukaisesti ympäristövaliokunta sai hoitaakseen ilmastostrategiaa koskevan mietinnön tekemisen, vastoin puhemiesneuvoston ehdotusta (29.3.01). Lähetekeskustelun jälkeen Helsingin Sanomat otti ilmastostrategiaan kantaa myös pääkirjoituksessaan (29.3.01). Pääkirjoituksen mukaan ”hallituksen poliittisesti tasapainotettu selonteko antaa aivan liian valoisan kuvan maakaasuvaihtoehdon tasavertaisuudesta”. Heti seuraavana päivänä ilmastopolitiikka oli jälleen Helsingin Sanomien tärkeä uutisaihe, tällä kertaa tosin kansainvälisestä näkökulmasta: Yhdysvallat oli ilmoittanut aikomuksestaan olla ratifioimatta Kioton ilmastosopimusta (30.3.01). Helsingin Sanomat oli myös haastatellut eri toimijoita Yhdysvaltain ilmoituksen vaikutuksista Suomen ilmastostrategiaan. Ministeri Mönkäre vakuutti, että Yhdysvaltain ilmoitus ei vaikuta mitenkään Suomen kansalliseen ilmastostrategiaan (30.3.01). Teollisuuden edustajat olivat kommentissaan varovaisempia ja muistuttivat että ”emme voi lähteä isoihin kilpailukykyä rasittaviin toimenpiteisiin”. (30.3.01)

Eduskunnan lähetekeskustelun jälkeen ilmastopolitiikkaa koskenut keskustelu jatkui tasaiseen tahtiin kytkeytyen, jos mahdollista, yhä tiiviimmin energiakysymyksiin. Maaliskuun lopulla ja huhtikuun aikana Helsingin Sanomissa julkaistiinkin useita ilmastostrategian energiavaihtoehtoihin kytkeytyviä mielipide- ja vieraskynäkirjoituksia. Yksi keskusteluun osallistujista oli professori Pentti Malaska, joka totesi vieraskynäkirjoituksessaan, että maakaasu on ainoa tapa päästä Kiototavoitteisiin (30.3.01). Ministeri Hassi puolestaan selvitteli mielipideosastolla ilmastostrategian energiantuotantovaihtoehtojen perusteita vastineena väitteille, joiden mukaan viidennellä ydinvoimalalla olisi tarkoitus korvata sähkön tuontia Venäjältä (3.4.01). Huhtikuun lopulla myös Pohjolan Voima Oy:n yhteiskuntasuh-teista vastaava johtaja Kauko Relander osallistui ilmastostrategian energiavaihtoehdoista käytyyn keskusteluun. Hän kommentoi erityisesti Malaskan vieraskynäkirjoitusta ja varoitti maakaasun hinta- ja saatavuusriskeistä (26.4.01). Myös

Yhdysvaltain päätös olla ratifioimatta Kioton sopimusta aiheutti edelleen keskustelua. Vieraskynäkirjoituksessaan TT:n ympäristönsuojeluasiamies Riitta Larnimaa totesi, että ilmastopimus joutaa hyllylle, jos USA hylkää hankkeen (9.4.01). Helsingin Sanomat kertoi myös ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasin olevan samoilla linjoilla: Sasin mukaan Suomen ilmastostrategia joutuu Yhdysvaltain ilmoituksen seurauksena uuteen tarkasteluun (10.4.01) Ministeri Hassi puolestaan ihmetteli vieraskynäkirjoituksessaan, ”mihin TT:n huoli ilmastosta yhtäkkiä katosi” (19.4.01).

Toukokuussa keskustelua käytiin erityisesti ydinjätteestä. Keskustelua vauhditti hallituksen ydinjätteen loppusijoitusta (ydinjäteluolan tutkimista) koskevan hallituksen periaatepäätöksen käsittely ja hyväksyminen eduskunnassa. Ydinjätkekskustelu kytkeytyi voimakkaasti myös energiantuotantokysymyksiin. Helsingin Sanomien mukaan eduskunnassa käyty keskustelu osoitti, että ydinvoimataisto oli kiihtymässä: Vaikka aiheena oli loppusijoitus, osa edustajista näki Helsingin Sanomien mukaan asian laajemmin myös energian tuottamiseen liittyvänä (17.5.01). Samaan olivat päätyneet myös tutkijat Matti Kojo ja Petteri Suominen: Vieraskynäkirjoituksessaan he totesivat, että lisäydinvoiman kannattajat ja vastustajat käyttivät ydinjätkekskustelua hyväkseen omien näkökantojensa ajamiseksi (27.5.01). Helsingin Sanomat kertoi myös uuden, ydinvoimamyönteisen ympäristöjärjestön, Järkivihreiden, perustamisesta (9.5.01). Helsingin Sanomien mukaan keskustelu ydinvoimasta ja tulevaisuuden energiaratkaisuista onkin nostattamassa ”kansalaisaktivismibuumin”. Helsingin Sanomat toi myös esiin Luonnonsuojeluliiton arvostelun ilmastostrategian laskelmia kohtaan ja liiton vaatimuksen skenaariovaihtoehdosta, joka pohjautuisi rohkeammin energiansäästöön ja uusiutuvaan energiaan (13.5.01)

Myös ydinvoimakannanottojen käsittely julkisuudessa jatkui tiiviinä. Toukokuun lopulla Helsingin Sanomat kertoi SAK:n joutuneen äänestämään ydinvoimasta (31.5.01), kun taas Paperiliitto ei ottanut kantaa ydinvoimaan ollenkaan (7.6.01). Lisäksi kansanedustajien kerrottiin olevan epävarmoja mielipiteistään (31.5.01) ja Vasemmistoliiton puoluekokouksen ”joutuneen melkein umpisolmuun ydinvoimapyörittelynsä kanssa” (17.6.01). Kesäkuussa Helsingin Sanomat teetti myös mielipidekyselyn, jonka mukaan suhtautuminen ydinvoimaan oli muuttunut hieman entistä myönteisemmäksi (16.6.01). Mielipiteitään ilmastokeskusteluun toivat puolestaan TT:n energiasektorin johtaja Ulla Sirkeinen, joka vieraskynäkirjoituksessaan muistutti monipuolisen sähkön tuotannon turvaamisen tärkeydestä (12.6.01), sekä Suomen luonnonsuojeluliiton energia-asiantuntija Simo Kyllönen, joka vastineessaan Sirkeiselle totesi ydinvoiman olevan yksipuolista (13.6.01). Ilmastostrategian päätekeskustelu, joka käytiin eduskunnassa 19.6., ei noussut Helsingin Sanomien uutisaiheeksi.

Kohti ydinvoimaratkaisua

Suomen ilmastopoliittisia linjauksia koskenut keskustelu ei suinkaan päättynyt eduskunnan ilmastostrategiaa koskevaan lausuntoon: Heinäkuussa Helsingin Sanomien palstoilla käytiin edelleen kiivasta keskustelua energiantuotantovalintojen merkityksestä kasvihuonekaasupäästöihin. Mieliopideosastolla keskustelua herätti etenkin maakaasun potentiaali päästöjen vähentämisessä. Helsingin Sanomat julkaisi myös viisiosaisen kirjoitussarjan (2.7.01, 3.7.01, 5.7.01, 7.7.01, 10.7.01) jossa vertailtiin eri energiantuotantovaihtoehtojen kustannuksia. Myös Bonnissa heinäkuussa pidetty ilmastokokous ja sen vaikutukset Suomen ilmastopoliitikalle olivat ahkeran uutisoinnin kohteena: Heinäkuun puolivälin jälkeen kokousta koskevia uutisia ja mielipiteitä julkaistiin lähes päivittäin.

Syksyä kohden ilmastokeskustelu kuitenkin väliaikaisesti vaimeni. Elo-syyskuussa Helsingin Sanomat julkaisi lähinnä yksittäisiä, energiaratkaisuja tai ilmastomuutoksen luonnontieteellistä taustaa sivuavia juttuja. Syyskuussa tapahtuneet terrori-iskut Yhdysvalloissa alkoivat kuitenkin virittää Helsingin Sanomissa uudelleen keskustelua ydinvoimasta, etenkin ydinvoiman turvallisuudesta. Keskustelun käynnistäjänä toimi erityisesti Helsingin Sanomien uutinen, jossa lainattiin kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäreeseen sekä ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasin Aamulehdelle antamaa haastattelua: Haastattelussa ministerit olivat antaneet ymmärtää, että terrori-iskujen seurauksena ydinvoiman lisärakentaminen on entistään perustellumpaa muun muassa ydinvoiman kotimaisuuden vuoksi (19.9.01). Tämä uutinen herätti kiivaan keskustelun mieliopideosastolla. Naiset Ydinvoimaa Vastan ja Edelleen Ei ydinvoimaa -kansalaisliikkeen edustajat Pirkko Lindberg ja Anna-Liisa Mattsoff painottivat, että ydinvoiman kotimaisuus on pelkkä myytti ja muistuttivat ydinvoiman huonoista puolista (6.10.01). Ministeri Mönkäre jatkoi näkökantojensa puolustamista mieliopideosastolla (10.10.01). Suomen luonnonsuojeluliiton energiakoordinaattori Tuuli Kaskinen puolestaan kommentoi Mönkäreeseen väitteitä energiantuotannon monipuolisuudesta ja peräänkuulutti ponnekkaampaa energiansäästöä (13.10.01) Myös Pentti Malaska ja U.B. Lindström kommentoivat ministeri Mönkäreeseen mieliopidekirjoitusta (18.10.01). TT:n osastopäällikkö Pertti Salminen puolestaan kommentoi kriittiseen sävyyn Malaskan ja Lindströmin kirjoituksessaan esittämiä väitteitä (25.10.01).

Lokakuun lopulla ja marraskuussa Helsingin Sanomien ilmastopoliittikkaa koskevan uutisoinnin pääasiallisena kohteena olivat jälleen kansainväliset tapahtumat: Marrakeshissa marraskuussa pidettyä ilmastokokousta koskevia uutisaiheita julkaistiin lehdessä säännöllisesti lähes koko marraskuun ajan. Ilmastopoliittikkaan kytköksissä olevia energia-aiheisia kirjoituksia ilmestyi sen sijaan vain satunnaisesti. Ilmastopoliittikan kannalta olennaisimpiin kuului joulukuun alussa julkaistu uutinen, jossa kerrottiin VTT:n juuri julkistetusta tutkimuksesta, jossa vertailtiin kolmea tapaa toteuttaa päästövähennyksiä (4.12.01). Tutkimuksen

mukaan teknologian kehittäminen uudella ydinvoimalla höystettynä olisi ylivertaisesti edullisin vaihtoehto.

Vuoden vaihteessa, hallituksen ydinvoimapäätöksen lähestyessä, energia-asiat alkoivat jälleen nousta voimakkaasti esille Helsingin Sanomien uutisoinnissa. Helsingin Sanomat ennakoivat hallituskäsittelyä mm. julkistamalla teettämänsä kyselyn hallituksen ydinvoimakannoista (9.1.02) ja tuomalla esiin yksittäisten ministerien rooleja ydinvoimaa-ennestyksessä (10.1.02, 12.1.02). Hallituskäsittelyn alkaminen tammikuun puolivälissä nosti ydinvoiman etusivun uutiseksi (16.1.02, 17.1.02), ja Helsingin Sanomat otti ydinvoimaan kantaa myös pääkirjoituksessaan otsikolla ”Energiaratkaisu tiivistyy kahteen päävaihtoehtoon” (17.1.02). Kirjoituksessa viitattiin nimenomaan ilmastostrategiassa esitettyihin energiantuotantovaihtoehtoihin. Uutisoidessaan hallituksen ydinvoimaa koskevasta myönteisestä päätöksestä Helsingin Sanomat toi erityisesti esille kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäreen ja ympäristöministeri Satu Hassin eriävät näkemykset ydinvoiman taloudellisuudesta: Lehden mukaan molemmat ministerit vertasivat arvioissaan ydinvoimahankeen taloudellisuutta ilmastostrategiassa esitetyn maakaasuvaihtoehdon taloudelliseen kannattavuuteen (18.1.02). Ministeri Mönkäre puolusti ydinvoimaa myös vieraskynäkirjoituksessaan (19.1.02). Ulkoministeri Erkki Tuomioja puolestaan selvensi omaa ydinvoimakantaansa mielipideosastolla käyttäen väitteidensä perustana, niin ikään, kansallista ilmastostrategiaa (27.1.02). Tammikuussa Helsingin Sanomat uutisoi myös päästökaupasta (20.1.02), julkisti teettämänsä kyselyn kansalaisten ydinvoimakannoista (26.1.02) ja nosti esille näkökulmia ydinvoimapäätöksen vaikutuksesta vihreiden hallitusyhteistyöhön (26.1.02, 27.1.02, 29.1.02, 30.1.02). Myös SAK:n ydinvoimamyönteiset kannat nostettiin esiin useassa yhteydessä (17.1.02, 30.1.02, 1.2.02).

Onko ydinvoimalle vaihtoehtoja?

Helmikuun alussa Helsingin Sanomat uutisoi hiilidioksidipäästöjen kasvaneen ”dramaattisesti” vuoden 2001 aikana. Jutussa haastateltiin Finergyn toimitusjohtaja Juhani Santaholmaa, jonka mukaan kasvavan sähköntarpeen täyttämiseksi tarvitaan kaikki vaihtoehdot: ”Ei ole enää kyse vaihtoehdoista ydinvoima tai maakaasu” (1.2.02) Ministeri Satu Hassi kommentoi asiaa seuraavana päivänä vieraskynä-kirjoituksessaan todeten, että ”yksikään vakavasti otettava selvitys ei tue tällaista vaihtoehdottomuutta” (2.2.02). Kirjoituksessaan Hassi vetosi siihen, että selonteossaan ilmastostrategiasta hallitus totesi yksimielisesti, että on olemassa kaksi vaihtoehtoa, joilla sähköä pystytään tuottamaan kasvavan kulutuksen tarpeisiin. Helsingin Sanomien ahkeran uutisoinnin kohteena oli myös vihreiden hallitusyhteistyö (1.2.02, 2.2.02, 4.2.02). Hallitusyhteistyön jatkamista koskevan uutisoinnin yhteydessä kerrottiin ministerien Soinivaara ja Hassi vakuuttaneen, että eduskunta kaataa ydinvoiman. Helsingin Sanomien mukaan Hassi vetosi etenkin hallituksen ilmastostrategiaa varten teettämiin selvityksiin, jotka osoittavat, että

Suomella on energiavaihtoehtoissa valinnanvaraa (4.2.02). Helsingin Sanomien uutisoinnin aiheena oli myös ympäristöjärjestöjen julkistama oma energiaohjelma. Järjestöt moittivat hallitusta siitä, että ydinvoima- ja maakaasuvaihtoehdot esitetään ainoiksi mahdollisuuksiksi. Järjestöjen mukaan Suomen energiantarve voidaan turvata paketilla, jossa panostetaan uusiutuvaan energiaan ja uuteen energiateknologiaan (12.2.02). Uutisessa oli esitetty myös SAK:n kanta järjestöjen esittämään energiamalliin: SAK:n mukaan ympäristöjärjestöjen arvio tarkoittaisi sitä, että ”meillä ajettaisiin teollisuutta alas ja pidettäisiin sähkökatkoksia”.

Helmikuun puolivälissä eduskunta aloitti keskustelun ydinvoimasta ja Helsingin Sanomat uutisoi keskustelun näyttävästi (13.2.02, 14.2.02, 15.2.02). Eduskuntakeskustelun päätyttyä Helsingin Sanomat tiivistä keskustelun pääkohdat pääkirjoituksessaan ministeri Mönkärettä lainaten: ”Lopultakin on kysymys siitä, rakennetaanko lisäydinvoimaa vai perustammeko tulevaisuutemme yhä suuremmissa määrin Venäjältä tuotavan lisäenergian, maakaasun ja sieltä tuotetun sähkön varaan” (16.2.02). Eduskuntakeskustelun jälkeen tärkeimmäksi energiapoliittiseksi uutiseksi nousi ministeri Hassin ja ministeri Mönkäreen kiista, joka koski Hassin ilmastostrategian päivittämisen nojalla teettämiä uusia energialaskelmia (19.2.02). Uusien laskelmien perusteella Hassi tulkitsee maakaasu- ja ydinvoimavaihtoehtojen olevan kansantaloudellisilta vaikutuksiltaan samanlaisia, toisin kuin kauppa- ja teollisuusministeriön oli omissa laskelmissaan arvioinut. Ministeri Mönkäre tyrmäsi laskelmat tuoreeltaan ja katsoi ”olevan hämmentävää, että ympäristöministeriö on teettänyt laskelmia asiasta, joka ei kuulu sen vastuulle ja jonka käsittely valtioneuvostossa on jo päättynyt”. Myös liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi piti valitettavana, ettei ministeri Hassi ollut valmis tuomaan laskelmiaan työryhmän avoimeen käsittelyyn (19.2.02). Seuraavana päivänä myös Helsingin Sanomat otti Hassin toimintaan kantaa pääkirjoituksessaan todeten, että ”Hassin hääräily rikkoo hallituksen pelisääntöjä” (20.2.02). Ministeri Hassi puolestaan puolusteli toimintaansa Helsingin Sanomien mielipideosastolla ja arveli, että ”todellinen syy kohtaamaani paheksuntaan on teettämäni selvityksen tulos” (22.2.02).

Samaan aikaan energialaskelmia koskevan kiistan kanssa Helsingin Sanomat julkisti jälleen myös selvityksen kansanedustajien ydinvoimakannoista (21.2.02). Uutisoinnin aiheena oli myös päästökauppa, jonka aloittamista hallitus päätti ryhtyä vastustamaan, kansanedustajat sen sijaan kannattivat vapaaehtoista päästökauppaa (23.2.02, 2.3.02, 6.3.02, 6.4.02). Maaliskuun aikana yksittäisten toimijoiden ydinvoimakannanottoja esiintyi lähinnä energia-asioita koskevan uutisoinnin yhteydessä. TT:n hallituksen puheenjohtajan Christoffer Taxellin mukaan kansallisessa ilmastostrategiassa lisäydinvoiman vaihtoehtona esitetty maakaasuvaihtoehto on ”lähinnä teoreettinen” (7.3.02). Ministeri Satu Hassi puolestaan ennusti Suomen metsäyhdistyksen järjestämällä metsäpäivillä, että viidennestä ydinvoimalasta tulisi hintahäirikkö, joka söisi uuden kotimaisen tekniikan investointi- ja kehittymismahdollisuuksia (19.3.02) Helsingin Sanomat oli haastatellut myös Poh-

jolan Voima Oy:n toimitusjohtaja Timo Rajalaa, joka korosti että ydinvoima ja uusiutuvat energialähteet kuuluvat molemmat PVO:n strategiaan (26.3.02). Mieli-pideosastolla aktiivisen keskustelun kohteena oli ydinvoiman riskien hallittavuus (26.3.02, 4.4.02, 6.4.02, 8.4.02, 9.4.02, 12.4.02).

Maalis-huhtikuun aikana eduskunnan valiokunnat saivat valmiiksi ydinvoimaa koskevat lausuntonsa, jotka myös Helsingin Sanomat uutisoi laajasti (20.3.02, 23.3.02, 4.4.02, 5.4.02, 6.4.02, 18.4.02, 25.4.02, 27.4.02). Helsingin Sanomat kommentoi lausuntoja myös pääkirjoituksessaan todeten, että valiokuntien lausunnot ovat pääasiallisesti koosteita, joissa on melko tasapuolisesti esitetty erilaisia näkökohtia lisärakentamisen puolesta ja sitä vastaan (30.4.02). Helsingin Sanomissa uutisoitiin edelleen myös ydinvoimakannanottoja, erityisesti ydinvoiman kannattajien näkemykset olivat esillä. MTK:n puheenjohtajan Esa Härmälän ydinvoimanäkemyksen kerrottiin olevan ”hyvin, hyvin myönteinen” (18.4.02), samoin eduskunnan enemmistön kerrottiin kannattavan ydinvoimaa (19.4.02). Helsingin Sanomat toi esille myös SAK:n puheenjohtajan Lauri Ihalaisen näkemyksen, jonka mukaan Suomeen pitää rakentaa lisää ydinvoimaa osana monipuolista energiaratkaisua (20.4.02). Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun professori Risto Tarjanne oli puolestaan sitä mieltä, että hiilidioksidirajojen saavuttaminen ilman lisäydinvoimaa vaatisi Suomessa rajuja ohjaus- ja rajoitustoimia, nostaisi selvästi sähkön hintaa ja tulisi kalliiksi valtion- ja kansantaloudelle (20.4.02). Helsingin Sanomat kertoi myös europarlamentaarikko Eija-Riitta Korholan SAK:n energiaseminaarissa esittämästä näkemyksestä, jonka mukaan ”älyllistä rehellisyyttä olisi päättää suoraan, kuinka suuri osuus Suomen energiantuotannosta perustuu ydinvoimaan” (23.4.02). Myös pääministeri Lipponen liittyi ydinvoiman kannattajiin arvellessaan, että hallituksen ilmastostrategian maakaasuvaihtoehto ei näytä todennäköiseltä (24.4.02, 25.4.02).

Ydinvoimapäätös

Toukokuussa, eduskunnan ydinvoimaa koskevan päätöksenteon lähestyessä, Helsingin Sanomat salli selvästi ydinvoimakeskustelun ryöpsähtää valloilleen: Ydinvoima-aiheisia mielipidekirjoituksia alkoi ilmestyä lähes päivittäin. Kirjoitusten aiheet haaroivat laajalle, mutta silmiinpistävää oli, että monissa kirjoituksissa viitattiin nimenomaan ilmastostrategiaan tuomalla esiin alun perin ilmastostrategiassa esitetyt energiapolitiikan kaksi vaihtoehtoa. Ydinvoimäänestystä edeltävistä uutisista tärkeimpiä olivat erilaiset selvitykset kansanedustajien ja kansalaisten ydinvoimakannoista. Helsingin Sanomien omien selvitysten mukaan kansalaisten mielipiteet ydinvoimasta jakautuivat tasan huhti-toukokuussa (7.5.02) ja 92 kansanedustajaa kannatti ydinvoimaa juuri ennen äänestystä (21.5.02). Helsingin Sanomat kertoi myös SAK:n Suomen Gallupilla teettämästä kyselystä, jossa selvitettiin kansalaisten näkemyksiä SAK:n esittämästä energiamallista (20.5.02). Ydinvoimakeskustelun jalkoihin sen sijaan jäi pikku-uutinen, jossa kerrottiin

eduskunnan hyväksyneen Kioton ilmastopimuksen (9.5.02). Aivan eduskuntaäänestyksen alla Helsingin Sanomat kertoi myös pääministeri Paavo Lipposen vedonneen voimakkaasti ydinvoimalahankkeen puolesta (20.5.02). Helsingin Sanomien taloussivuilla puolestaan esiteltiin laajasti kahden vastakkaisen tahon, Greenpeacen ja Pohjolan Voima Oy:n, perusteluja näkemyksilleen ydinvoimasta (20.5.02). Ydinvoiman eduskuntakäsittelystä uutisoitiin Helsingin Sanomien sivuilla luonnollisestikin laajasti (22.5.02, 23.5.02, 24.5.02, 25.5.02). Eduskunnan ydinvoimakäsittelyn käynnistyttyä Helsingin Sanomat toi esille myös oman ydinvoimamyönteisen kantansa pääkirjoituksessaan, jonka mukaan ”kotimaisen lisäydinvoiman mahdollisuuden puuttuessa energia- ja ilmastopolitiikan reunaehdot ja edellytykset muuttuisivat tavattoman paljon vaikeammiksi ja epävarmemmiksi” (23.5.02). Eduskunnan tekemän myönteisen ydinvoimapäätöksen jälkeen Helsingin Sanomat puolestaan totesi pääkirjoituksessaan ”ydinvoimapäätöksen lopettavan energiapoliittisen jähkailun” (25.5.02).

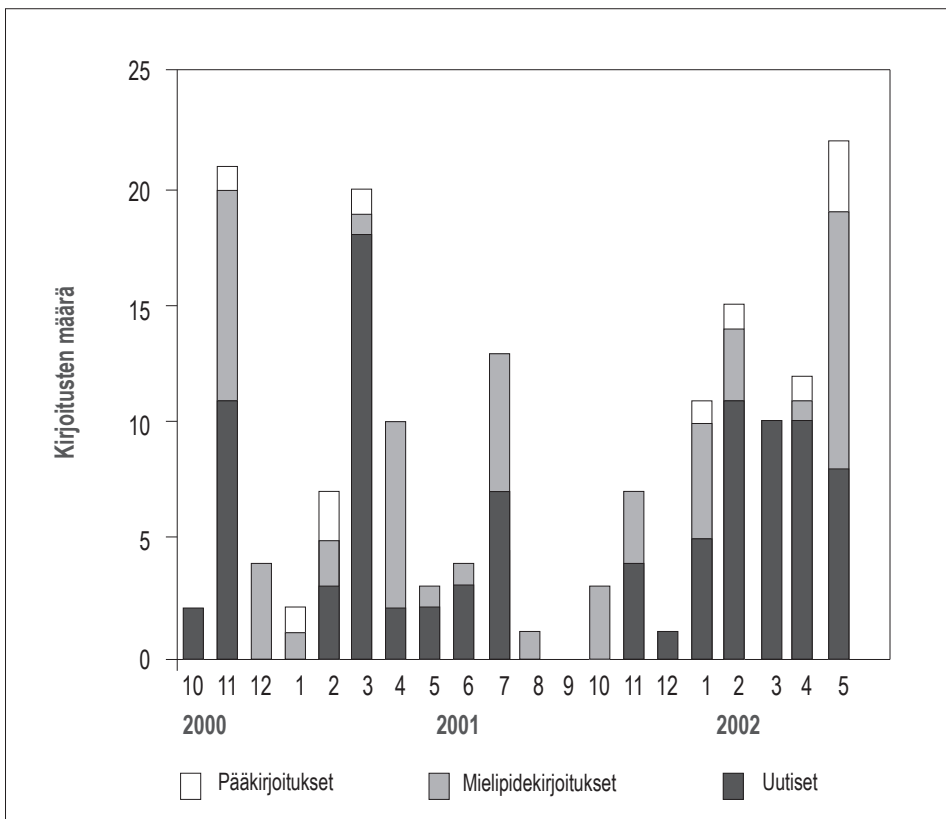
Helsingin Sanomien tärkeäksi uutisaiheeksi ydinvoimapäätöksen jälkeen nousi Vihreiden päätös jättää hallitus myönteisen ydinvoimapäätöksen seurauksena (26.5.02, 27.5.02, 28.5.02, 29.5.02, 31.5.02). Helsingin Sanomat kommentoi päätöstä myös pääkirjoituksessaan todeten, että ”vihreillä on opettelemista oppositiopuolueen roolissa” (27.5.02) Ydinvoimaaänestyksen jälkeen Helsingin Sanomien mielipidesivun toimitus myös itse selvitteli ydinvoimapäätöstä edeltäneen energiakeskustelun kulkua (25.5.02). Toimituksen mukaan sadat ihmiset olivat toukokuussa halunneet ilmaista mielipiteensä energiakysymyksistä: Ydinvoiman puolustajat olivat aluksi olleet aktiivisia, vastustajat sen sijaan olivat tiivistäneet rivejään äänestyspäivän läheisyydessä. Toimituksen mukaan toukokuun aikana julkaistiin noin 50 energiakirjoitusta, joista parisenkymmentä kannatti ydinvoimaa, sama määrä vastusti ja kymmenkunta pohti asiaa yleisesti.

Yhteenveto

Tarkastelemanani ajanjaksona ilmastopolitiikkaa käsiteltiin runsaasti Helsingin Sanomien sivuilla: Sekä ilmastopolitiikkaa käsitelleitä uutisia että mielipidekirjoituksia ilmestyi tiuhaan tahtiin. Kirjoittelusta on kuitenkin löydettävissä selvästi vilkkaampia ja hiljaisempia vaiheita. Kaikkein vilkkaimman kirjoittelun jaksot osuivat tarkasteluajanjakson alkuun ja loppuun. Alussa keskustelu ryöpsähti valloilleen, koska monta ilmastopolitiikan kannalta tärkeää tapahtumaa osui samaan aikaan: Loppuvuodesta 2000 esitettiin julkisesti ensimmäisiä arvioita ilmastostrategian kustannuksista, Haagissa pidettiin kansainvälisen ilmastopimuksen kuudes osapuolikokous ja teollisuuden edustajat jättivät lisäydinvoiman rakentamista koskevan periaatepäätöslupahakemuksen kauppa- ja teollisuusministeriölle. Tarkasteluajanjakson lopussa eduskunnan ydinvoimapäätös nosti myös ilmastopolitiikkaa koskevat argumentit uudelleen voimakkaasti julkisuuteen. Näiden ilmastopolitiikkaa koskevan kirjoittelun tihentymävaiheiden lisäksi myös ilmas-

tostrategian hallituskäsittely ja sitä seurannut eduskunnan lähetekeskustelu maaliskuussa 2001 nostivat ilmastopolitiikan Helsingin Sanomien tärkeäksi uutisaiheeksi ja myös aktiivisen julkisen keskustelun kohteeksi.

Ilmastopolitiikkaa koskenut kirjoittelu oli selvästi tiiviisti kytköksissä erilaisiin ilmastopolitiikka tai energiapolitiikkaa koskeviin tai niihin jollain tavalla liittyviin tapahtumiin. Ilmastopolitiikkaa koskenut keskustelu ja kirjoittelu Helsingin Sanomien palstoilla oli kuitenkin osin myös omaehtoista, ulkopuolisista tapahtumista riippumatonta: Yksi mielipidekirjoitus tai teräviä argumentteja sisältänyt lehtijuttu saattoi laukaista kirjoitusryöpyn mielipideosastolla. Toisaalta keskusteluun ja ilmastopolitiikkaa koskevien argumenttien esiintymiseen vaikuttivat myös Helsingin Sanomien toimituksen käytännöt. Näin kävi esimerkiksi heinäkuussa 2001, jolloin Helsingin Sanomien energiapolitiikan vaihtoehtoja koskenut kirjoitussarja nostatti keskustelua myös mielipideosastolla. Kuvio 2. kuvaa ilmastopolitiikka käsitelleiden kirjoitusten kuukausittaista jakaumaa Helsingin Sanomissa.



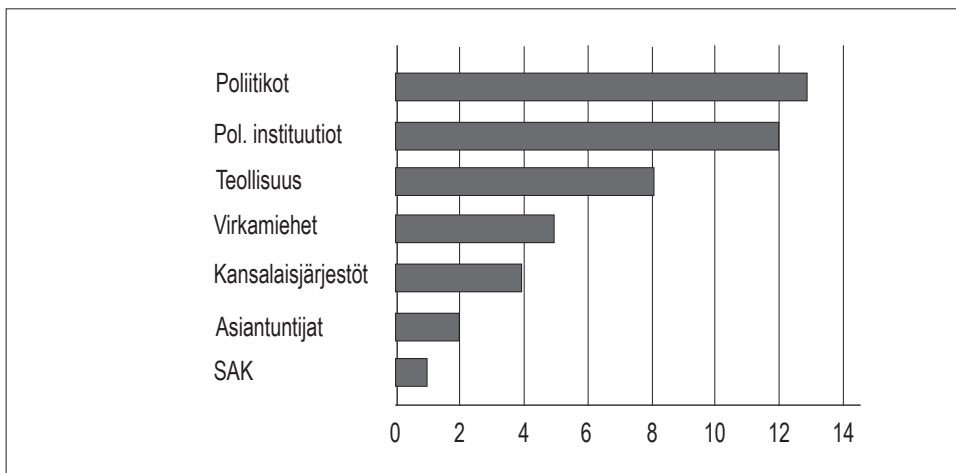
Kuvio 2. Ilmastopolitiikka-aiheisten kirjoitusten kuukausittainen jakauma Helsingin Sanomissa 1.10.2000–31.5.2002

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan tarkemmin ilmastokeskusteluun osallistuneita toimijoita, ilmastokeskustelussa esille nousseita teemoja sekä keskustelussa esitettyjä argumentteja. Olen jakanut keskustelun tarkastelun kahteen vaiheeseen. Tarkastelen ensin, millaisia ilmastopolitiikkaa käsitteleviä argumentteja esitettiin ilmastostrategian poliittisen käsittelyn aikana eli ajanjaksolla 1.11.2000–30.6.2001. Tämän jälkeen tarkastelen, miten ilmastopolitiikasta keskusteltiin ilmastostrategian eduskuntakäsittelyn jälkeen, ennen Kioton pöytäkirjan ratifiointia, ajanjaksolla 1.7.2001–31.5.2002.

6.2. Ensimmäinen ajanjakso: Keskustelu ilmastostrategiasta

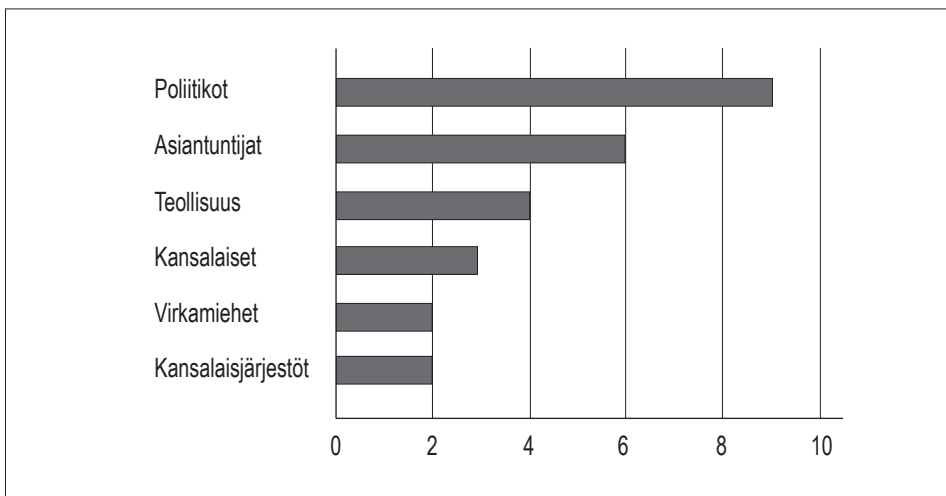
6.2.1. Toimijat ja teemat

Ilmastopolitiikkaa koskevassa uutisoinnissa ahkerimmin esillä olivat poliittiset instituutiot (eduskunta ja hallitus) sekä poliitikot. Poliittisten toimijoiden näkyvä rooli selittyy luonnollisesti pitkälti sillä, että tutkimusajanjaksoksi määrittyi nimenomaan vaihe, jolloin ilmastostrategia käsiteltiin hallituksessa ja eduskunnassa. Poliitikkojen näkyvyyttä uutisoinnissa selittävät myös ministerien, erityisesti kaupp- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäreen ja ympäristöministeri Satu Hassin, välille ilmastostrategian valmistelussa syntyneet ristiriidat, jotka useampaankin otteeseen nousivat Helsingin Sanomien uutisaiheeksi. Poliittisten toimijoiden lisäksi teollisuus, työmarkkinajärjestöt (SAK), virkamiehet ja ministeriöt, ympäristöjärjestöt sekä asiantuntijat esiintyivät ensisijaisina määrittelijöinä lehtiaineistossa (kuvio 3).



Kuvio 3. Ensisijaiset toimijat ilmastopolitiikkaa koskevissa uutisissa 1.10.2000–30.6.2001

Poliitikot kunnostautuivat myös ahkerina mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajina. Erityisen aktiivisesti mielipiteitään toi esille ympäristöministeri Satu Hassi, jonka mielipide- ja vieraskynäkirjoituksia julkaistiin tutkittuna ajanjaksona yhteensä neljä. Poliitikkojen kirjoittamien mielipidekirjoitusten runsaus kertoo osaltaan asian aiheuttamista poliittisista intohimoista. Poliitikkojen ohella ilmastokeskusteluun osallistui mielipideosastolla myös teollisuuden edustajat, eri alojen asiantuntijat tai tutkijat, ympäristöjärjestöjen edustajat, virkamiehet sekä tavalliset kansalaiset (kuvio 4). Myös Helsingin Sanomat itse oli tärkeä toimija ilmastokeskustelussa ottaessaan pääkirjoituksissa useaan otteeseen kantaa kotimaiseen ilmastopolitiikkaan.



Kuvio 4. Ilmastopolitiikkaa koskevien mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajat Helsingin Sanomissa 1.10.2000–30.6.2001

Ilmastopolitiikkaa koskevasta keskustelusta nousi selkeästi esille kolme teemaa, joiden ympärille keskustelu ja kiistely keskittyivät. Näistä ajallisesti ensimmäinen koski ilmastopolitiikan kustannuksia, erityisesti kauppaa- ja teollisuusministeriön esittämiä väitteitä ilmastopolitiikan kustannuksista, ja keskusteluun kytkeytyi tiiviisti myös kiista ilmastostrategian valmistelun avoimuudesta. Kiivaimmillaan keskustelu oli marraskuussa 2000, jolloin kauppaa- ja teollisuusministeriötä syytettiin kustannusten liioittelusta sekä salailusta ilmastostrategian valmistelussa. Toinen ilmastokeskustelusta selkeästi erottunut teema oli keskustelu ydinvoimasta päästövähennykskeinoina. Ydinvoimakeskustelu olikin voimakkaasti leimaa-antava

koko ilmastokeskustelulle jatkuen koko tutkitun ajanjakson ajan. Kiivaimmillaan keskustelu oli kuitenkin heti eduskunnan lähetekeskustelun jälkeen, jolloin keskusteluun kietoutuivat tiiviisti myös ydinvoiman vastustajien sekä kannattajien molemminpuoliset väitteet ilmastostrategian puolueellisuudesta eri energiantuotantovaihtoehtojen esittelyssä. Kolmas ilmastokeskustelusta esille noussut teema oli keskustelu siitä, tulisiko Suomen lainkaan sitoutua Kioton sopimukseen. Yksittäisiä kommentteja asiaan liittyen esitettiin jo Haagin kokouksen epäonnistumisen jälkeen marraskuussa 2000, varsinaisena keskustelun alullepanijana toimi kuitenkin Yhdysvaltain muutamaa kuukautta myöhemmin antama ilmoitus Kioton sopimuksen ulkopuolelle jättäytymisestä. Keskustelu Kioton sopimukseen sitoutumisesta oli kuitenkin selvästi vähäisempää kuin keskustelu ydinvoimasta rajoittuen ainoastaan muutamiin puheenvuoroihin. Ilmastokeskustelun kolmen osakeskustelun tärkeimmät toimijat olen koonnut taulukkoon 7.¹

Taulukko 7. Ilmastokeskustelun osakeskustelut ja keskustelujen tärkeimmät toimijat ajanjaksolla 1.10.2000–30.6.2001

Keskustelu ilmastostrategian kustannuksista ja valmistelun avoimuudesta:

Kauppa- ja teollisuusministeriön ylijohtaja Taisto Turunen
Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre
Ympäristöministeri Satu Hassi
Tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen

Keskustelu ydinvoimasta päästövähennyskeinona:

Teollisuuden ja Työnantajain keskusliiton (TT) edustajat + muita teollisuuden edustajia
Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre
Tulevaisuusvaliokunnan pj. Martti Tiuri
Ympäristöministeri Satu Hassi
Professori Pentti Malaska
Suomen luonnonsuojeluliiton energia-asiantuntija Simo Kyllönen + muita ympäristöjärjestöjen edustajia

Keskustelu Kioton sopimukseen sitoutumisesta:

Teollisuuden ja Työnantajain keskusliiton (TT) edustajat + muita teollisuuden edustajia
Ulko- ja kauppa- ja teollisuusministeri Kimmo Sasi
Ympäristöministeri Satu Hassi
Europarlamentaarikko Riitta Myller

¹ Lisäksi ilmastokeskustelussa esitettiin yksittäisiä kommentteja koskien muun muassa kansainvälisiä ilmastoneuvotteluja. Varsinaista keskustelua näiden teemojen ympärille ei kuitenkaan syntynyt.

6.2.2. Argumentit

1) Ensimmäinen osakeskustelu: Ilmastostrategian kustannukset ja valmistelun avoimuus

Ilmastostrategian kustannuksiin ja valmistelun avoimuuteen liittyvä kiista koski erityisesti ilmastostrategian skenaarioiden lähtöoletuksia ja oli kiivaimmillaan heti strategian alustavien tuloksien julkaisemisen jälkeen. Valmistelun avoimuutta kritisoineiden toimijoiden mielestä kauppa- ja teollisuusministeriö oli julkisuudessa liioitellut tulevaa päästökehitystä ja myös ilmastostrategian kustannuksia. Päästökehityksen liioittelevuutta perusteltiin sillä, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli aiemminkin tehnyt huimasti liioittelevia laskelmia, ja myös sillä, että laskelmien lähtöoletukset, kuten hiilivoiman raju lisärakentaminen, ovat epätodennäköisiä: ”yhtä epätodennäköisiä kuin ennenkin”. Kustannuslaskelmien osalta ongelmana nähtiin se, ettei laskelmien taustalla olevia lähtöoletuksia ollut julkistettu. Kritisoijat muistuttivat myös, että kauppa- ja teollisuusministeriön esittämät kustannukset olivat suoria kustannuksia, eivätkä todellisia yhteiskunnallisia kustannuksia, jotka huomioisivat esimerkiksi tuloverojen vähennyksen energiaverojen noston vastapainona. Kauppa- ja teollisuusministeriötä syytettiin mediapelistä ja kauhukuvien piirtelystä ilmastostrategian esittelyssä.

”[E]nergiaskenaarioiden esittelyssä ktm:n johto näyttää valinneen tyylilajikseen eräänlaisen inhorealismia ja kauhukuvien piirtelyn. On korostettu korkeita kustannuksia ja myös sitä, että hallinnolla on valmiudet ottaa käyttöön monenlaisia ihmisten elämän rajoittamistoimia, jos vain poliitikot haluavat.” (tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen 18.11.2000)

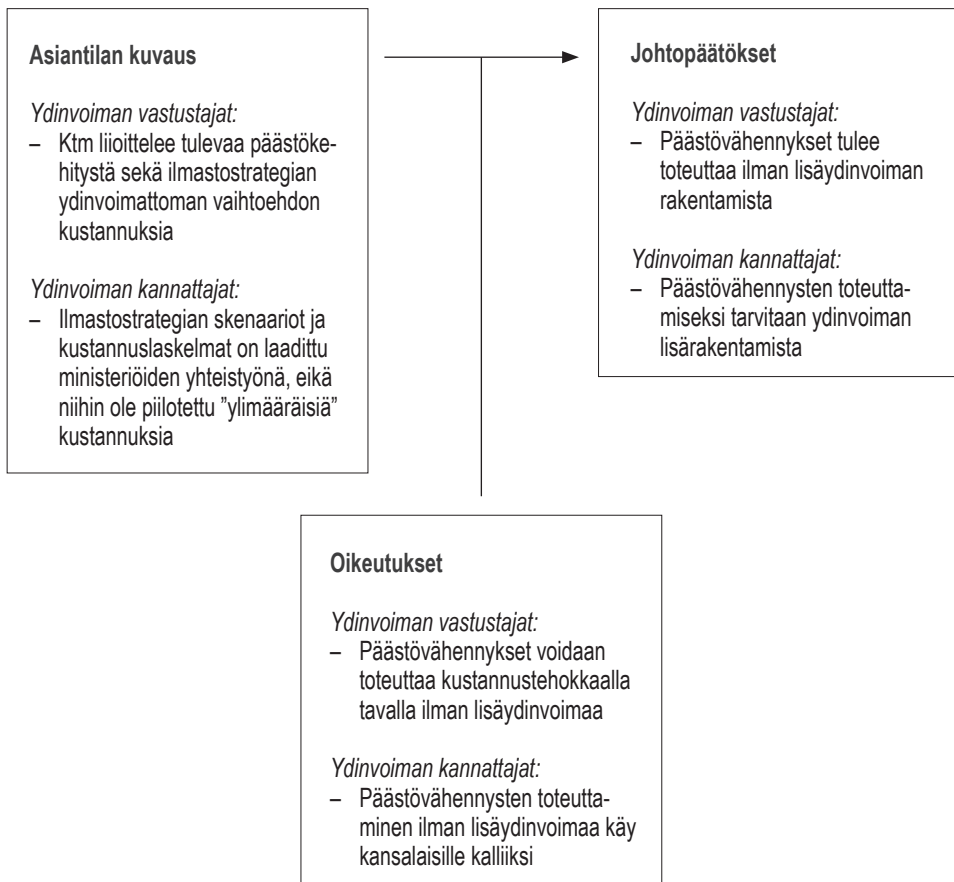
Ilmastostrategian valmistelun avoimuutta puolustaneiden kauppa- ja teollisuusministeriön edustajien mielestä päästökehitystä kuvaavia skenaarioita ei ole mielekästä verrata toteutuneeseen kehitykseen, koska tarkoituksena on toimia niin, etteivät skenaarioiden uhat toteutu. Argumentoinnissa muistutettiin, että skenaariot eivät ole ennusteita. Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat myös toivat voimakkaasti esille, että skenaariot ja niiden perusteet eivät ole kauppa- ja teollisuusministeriön keksimiä, vaan ilmasto-ohjelmaa valmistelevien ministeriöiden yhteistyössä tekemiä ja ohjelmaa valmistelevässä ministerityöryhmässä hyväksytyjä. Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajien mukaan heidän sanomiaan oltiin myös vääristelty julkisuudessa.

”KTM on kertonut ja raportoinut vain yhteenvetoja ja ennakkotuloksia eri ministeriöiden tekemistä laskelmista, joiden periaatteet on sovittu paitsi em. ministerityöryhmässä myös niin sanotussa Kioto-yhdysverkossa, joka

koostuu kuuden ministeriön (KTM, YM, LVM, MMM, VM ja UM) virkamiehistä.” (kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre 4.11.2000)

”Sairinen asettaa suuhuni sanontoja ja lukuja, joita en ole esitellyt. Moista miljardeista en ole puhunut, kuten paikalla olleet muistavat.” (kauppa- ja teollisuusministeriön ylijohdaja Taisto Turunen 22.11.2000)

Ilmastostrategian valmistelun avoimuutta ja ilmastopolitiikan kustannuksia koskeneessa keskustelussa esitetyt argumentit eivät olleet varsinaisia *policy*-argumentteja, toisin sanoen argumentoinnissa ei pyritty julkilausutusti kannattamaan tai vastustamaan jotain ilmastopolitiikan toteuttamistapaa. Argumenttien taustalta on kuitenkin löydettävissä julkilausumattomiksi jääneet, mutta silti varsin selvät



Kuvio 5. Argumentaatio ilmastostrategian kustannuksista ja valmistelun avoimuudesta

ilmastopolitiikan toteuttamiseen liittyvät päämäärät: Ilmastopolitiikan valmistelun avoimuuden kyseenalaistaneet toimijat pyrkivät osoittamaan, että ilmastopolitiikan toteuttaminen on mahdollista ilman ydinvoimaa, valmistelua avoimena pitäneet ja ilmastopolitiikan taloudellisia uhkia korostaneet toimijat sen sijaan tekivät argumentoinnissaan tilaa lisäydinvoiman rakentamiselle. Ilmastostrategian kustannuksia ja valmistelun avoimuutta koskenut kiista olikin eräänlainen ”sisäpiirikiista” ilmastostrategian valmistelussa mukana olleiden tai valmistelua muuten läheltä seuranneiden toimijoiden välillä.

2) *Toinen osakeskustelu: Lisäydinvoiman rooli ilmastotavoitteiden toteuttamisessa*² Ilmastokeskustelussa ydinvoiman kannattajien argumentointi perustui pääsääntöisesti ilmastostrategiassa esitetyn maakaasuvaihtoehdon poissulkemiseen: Sähkön kulutuksen kasvu ja hiilidioksidipäästöjen vähentäminen kuvattiin yhtälönä, jonka ratkaiseminen on mahdollista ainoastaan lisäydinvoiman rakentamisen avulla. Ydinvoiman kannattajien puheenvuoroissa maakaasuvaihtoehto kuvattiin ennen kaikkea kalliina ja hinnanmuodostukseltaan riskialttiina vaihtoehtona. Ilmastostrategiaa moitittiinkin siitä, ettei se ota huomioon maakaasun kasvavia kustannuksia, niukkuutta ja myyjän mahdollisuuksia määrätä kaasun hinta. Lisäksi muistutettiin, että maakaasuvaihtoehdossa on laskettava mukaan myös nykyisten hiilivoimaloiden käytön kieltämisen kustannukset, toisin kuin ydinvoimavaihtoehdossa. Monet ydinvoiman kannattajat esittivätkin omia arvioitaan ilmastostrategian maakaasuvaihtoehdon ”todellisista” kustannuksista. Energiantuotannon edullisuus toimi siten ydinvoiman kannattajien puheenvuoroissa vahvana, kiistämättömänä argumentoinnin lähtökohtana ja sitä tehostettiin maalailemalla sähkön kallistumisen seurauksia suomalaisen teollisuuden kilpailukyvyille ja tavallisille kansalaisille. Myös energiantuotannon kotimaisuus oli korostettu arvo ja sähkön tuontiriippuvuuden lisääntymistä maakaasun lisäkäytön seurauksena pidettiin uhkana Suomen energihuollolle.

”[N]iin sanottu maakaasuvaihtoehto sisältää riskejä ja piirteitä, jotka voivat nostaa kustannuksia arvaamattomasti.” (TT:n energiaohtaja Ulla Sirkeinen 16.2.2001)

2 On huomattava, että ilmastokeskustelun ydinvoima-argumentaation aineistona olen käyttänyt ainoastaan ilmastopolitiikkaan suoraan liittyviä kirjoituksia: Olen siis pyrkinyt hahmottamaan ydinvoimakeskustelua nimenomaan suhteessa ilmastopolitiikkaan, enkä selvittämään kaikkia mahdollisia ydinvoimaa koskevia argumentteja. Ydinvoimahakemuksen jättämisen aikaan käytyä ydinvoimakeskustelua ja -kirjoittelua ovat sen koko laajuudessaan selvittäneet muun muassa Juho Rahkonen (2002) ja Pekka Hokkanen (2004).

”Poliittinen tarkoituksenmukaisuus on pitkällä kun ilmastostrategiassa maakaasu vielä 10 vuoden kuluttua ”lasketaan” nykyistä edullisemmaksi.” (Pohjolan Voima Oy:n ostoista ja yhteiskuntasuhteista vastaava johtaja Kauko Relander 26.4.2001)

Ydinvoiman kannattajat perustelivat maakaasuvaihtoehdon huonommuutta myös ympäristösyillä. Argumentoinnissa painotettiin, että kivihiilen korvaaminen maakaasulla vähentää kyllä kasvihuonekaasupäästöjä, mutta ei lopeta niitä – toisin kuin ydinvoima. Lisäksi muistutettiin, että maakaasu tuottaa haposateita ja ihmisten terveydelle vaarallisia pienhiukkasia, joita kumpukaan ydinvoima ei tuota lainkaan. Maakaasun aiheuttamia ”todellisia” ympäristöriskejä myös verrattiin ydinvoiman ”teoreettisiin” riskeihin.

”Millainen painoarvo annetaan 40 000 tai 100 000 vuoden jälkeiselle teoreettiselle paikalliselle ydinjätteen riskille ja todelliselle, jo alkaneelle ja koko maapalloa koskevalle ja todennäköisesti kiihtyvälle ilmastonmuutokselle lähimpien 50 tai sadan vuoden aikana? Tai ydinvoimalaitoksen suurelle tai pienelle laskennalliselle vaurioriskille, joka voi toteutua nyt, myöhemmin tai ei koskaan ja eloperäisten polttoaineiden jo nyt koko ajan hengitysilmaan tuottaville erilaisille kaasuille ja pienhiukkasille?” (Antti Hanelius 5.4.2001)

Maakaasun käyttöä ja käytön lisäystä ei ydinvoiman kannattajien argumentoinnissa kuitenkaan tyrmätty kokonaan, vaan vastustus kohdistui nimenomaan lisäydinvoiman tarpeen korvaamiseen maakaasulla. Argumentoinnissa tuotiinkin esille, että maakaasu ja ydinvoima eivät ole vaihtoehtoja, vaan ne sen sijaan täydentävät toisiaan, koska myös maakaasun käyttöä on tarpeen lisätä hiilen korvaajana. Myös uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja käytön lisäystä, lisäydinvoiman rakentamisen ohella, pidettiin välttämättömänä. Monipuolisen, runsaan ja hiilidioksidia tuottamattoman energiantuotannon tarpeellisuutta perusteltiin hintojen kurissa pysymisellä, energian saannin varmuudella ja tulevaisuudessa tiukkenevilla päästörajoituksilla.

”Strategialuonnoksessa ei uloteta katsetta yli vuosien 2008–2012. On odotettavissa, että tämän jälkeen päästörajoitukset tiukkenevat. Jos nyt onnistuttaisiinkin kovilla veronkorotuksilla ja muilla kalliilla toimenpiteillä saavuttamaan tavoite, niin mitä sitten tehdään? Nyt linjattava politiikka ei saa johtaa umpikujaan myöhemmin.” (TT:n energijahtaja Ulla Sirkeinen 16.2.2001)

Ydinvoiman vastustajat puolestaan korostivat argumentoinnissaan, että maakaasuvaihtoehto on täysin realistinen ja kustannuksiltaan kilpailukykyinen, jopa ydinvoimaa edullisempi vaihtoehto. Ydinvoiman vastustajat moittivatkin ilmastostrategiaa useiden ydinvoimavaihtoehdon kustannuksien huomiotta jättämisestä. Ilmastostrategiasta puuttuvina, ydinvoiman hintaa korottavina kustannuksina he toivat esille muun muassa ydinvoiman vaatiman säätövoiman, varavoiman ja verkon vahvistamisen kustannukset sekä mahdollisten onnettomuuksien aiheuttamien vahinkojen korvausvelvollisuudet.

”Tehdyt kannattavuuslaskelmat eivät valitettavasti perustu markkinataloudelliseen ajatteluun, vaan ”brezhneviläiseen talousoppiin”, jossa pääomaa ajatellaan saatavan yhteiskunnalta lähes ilmaiseksi ja jossa voidaan jättää monia ydinvoimavaihtoehtoon liittyviä kustannuksia yhteiskunnan kustannettaviksi.” (Turun kauppakorkeakoulun talousmatematiikan ja tilastotieteen professori (emeritus) Pentti Malaska 30.3.2001)

Ydinvoiman vastustajat pitivät ilmastostrategian maakaasuvaihtoehtoa myös ydinvoimavaihtoehtoa ympäristöystävällisempänä. Argumentoinnissaan he toivat esille, että kaasuvaihtoehto tuottaa vähemmän hiilidioksidipäästöjä, koska ydinvoimavaihtoehdossa jää poltettavaksi enemmän kivihiiltä ja koska kaasuvaihtoehto myös kannustaa paremmin kehittämään uutta energiateknologiaa. Maakaasun ympäristöystävällisyyttä korostaessaan ydinvoiman vastustajat eivät useimmiten puhuneetkaan maakaasusta ja ydinvoimasta sinänsä, toisin kuin ydinvoiman kannattajat, vaan nimenomaan ilmastostrategiassa esitetyistä maakaasu- ja ydinvoimavaihtoehdoista ja näiden vaihtoehtokokonaisuuksien merkityksestä ympäristön kannalta.

”Ydinvoima ei ole kaasuvaihtoehtoa puhtaampi minkään keskeisen ympäristövaikutuksen suhteen.” (ympäristöministeri Satu Hassi 19.4.2001)

Ydinvoiman vastustajien argumentoinnissa painotettiin myös, että lisäydinvoiman rakentaminen yksipuolistaa energian tuotantoa ja vaikeuttaa uusiutuvien energialähteiden käyttöä, koska halpa sähkö ja epävarmuus uusiutuvien energialähteiden hinnankehityksestä syövät investointihalukkuutta niihin. Ydinvoiman vastustajat pitivät uusiutuviin energialähteisiin satsaamista kuitenkin erittäin tärkeänä yritysten tulevaisuuden kilpailukyvyn kannalta, koska, heidän mukaansa, suuri osa maailman energiainvestoinneista perustuu tulevaisuudessa uusiutuvaan energiaan. Ydinvoimatekniikan kuvattiin sen sijaan lähestyvän laskukauttaan ja ydinvoimaa mm. verrattiin ”kilpahevoseen, jolla on makkaratehtaan leima”.

”Ydinvoiman rakentaminen [...] merkitsee vähenevien investointien vuoksi pienempiä kotimaan markkinoita uusille energiateknologioille. Se taas vaikeuttaa näiden teknologioiden tuotantoa Suomessa ja merkitsee voimakkaasti kasvavien maailmanmarkkinoiden siirtymistä muiden haltuun.” (Suomen luonnonsuojeluliiton energia-asiantuntija Simo Kyllönen 13.6.2001)



Kuvio 6. Argumentaatio lisäydinvoiman roolista ilmastotavoitteiden toteuttamisessa

3) Kolmas osakeskustelu: Kioton pöytäkirjaan sitoutuminen

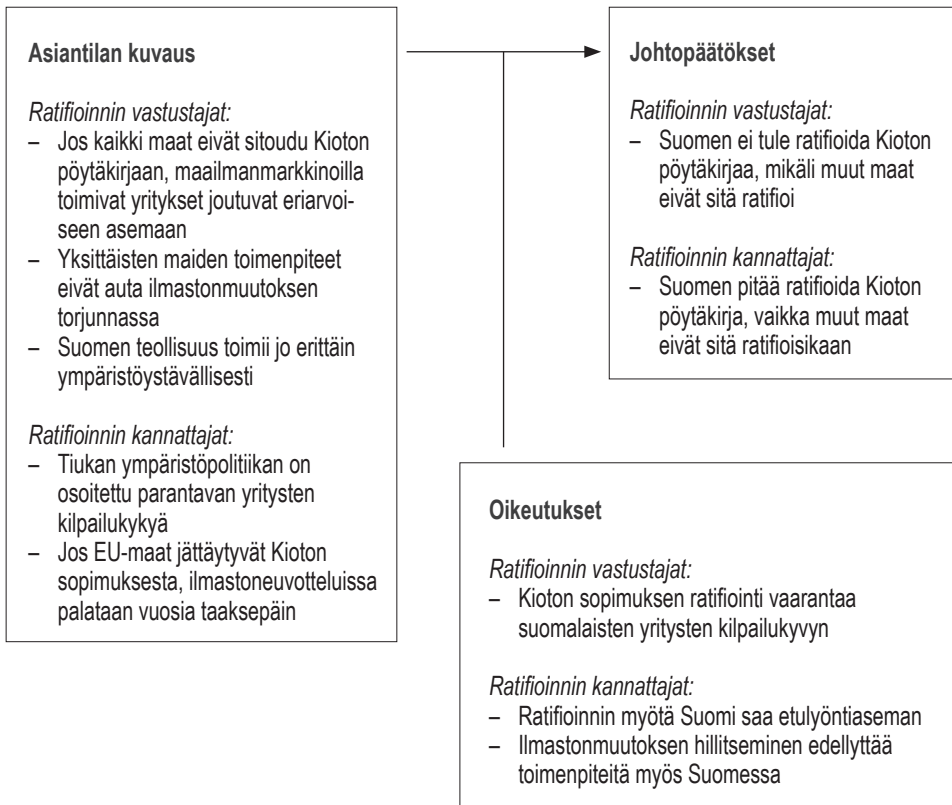
Kioton pöytäkirjan ratifiointia epäilleiden toimijoiden argumentoinnissa korostettiin ilmastonmuutoksen hillitsemisen tärkeyttä, mutta samalla painotettiin, että ongelman ratkaiseminen edellyttää toimenpiteitä kaikilta maailman mailta. Yksipuolisten toimenpiteiden toteuttamista pidettiin uhkana, joka voi viime kädessä johtaa siihen, että yritykset, joita kotimaidensa päästövähennykset eivät rasita, valtaavat markkinat. Epäilijät korostivatkin, että Suomen on kyllä tarpeen varautua ilmastotavoitteiden toteuttamiseen, mutta ennen ratifiointia tulee olla tiedossa, miten muut maat menettelevät. Epäilijät myös muistuttivat, että Suomen hiilidioksidipäästöt ovat varsin pienet, ja että päästöjä on perusteltua vähentää siellä, missä ne ovat saavutettavissa edullisimmin – ei siis ensimmäiseksi Suomessa.

”Yksittäisten maiden tai vain jonkin maaryhmän yksipuoliset toimenpiteet eivät juurikaan auta ilmastonmuutoksen torjunnassa, ne vain rankaisevat maailmanmarkkinoilla toimivia yrityksiä kilpailijoita korkeamalla kustannustasolla ja vääristävät markkinat.” (TT:n ympäristönsuojeluasiamies Riitta Larnimaa 9.4.2001)

Sitoutumista puolustaneiden toimijoiden mielestä teollisuuden edustajien epäilyt Kioton sopimukseen sitoutumisesta olivat nurinkurisia, koska lisäydinvoiman rakentamista oli perusteltu nimenomaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistarpeella. Sitoutumista puolustaneet toimijat myös korostivat, että jos Yhdysvaltain ohella myös EU jättäytyy Kioton sopimuksesta, ilmastoneuvotteluissa joudutaan palaamaan vuosia taaksepäin. Sitoutumisen puolustajien mukaan ilmastositoumuksen sitoutuminen ei myöskään heikennä yritysten kilpailukykyä, vaan sen sijaan tiukan ympäristöpolitiikan omaksuminen saattaa jopa parantaa sitä. Väitettä perusteltiin lukuisilla esimerkeillä:

”Vuosia sitten maamme puunjalostusteollisuus yritti todistaa viranomaisille kilpailukyyn häviävän, jos teollisuus joutuu toteuttamaan vesiensuojeluohjelmat, joita silloin harkittiin. Mikä on ollut lopputulos? Vesistömmme ovat puhdistuneet, ja samalla puunjalostusteollisuus on uudistunut. Se on nyt maailman huipputasoa.” (Niilo Hakkarainen 2.12.2000)

”Yhdysvaltojen autoteollisuus ei reagoinut 1970-luvun energiakriisiin mitenkään. Japanin autoteollisuus sen sijaan kehitti vähemmän polttoainetta kuluttavia autoja. Seurauksena oli, että japanilaiset valtasivat tukevan jalansijan Yhdysvaltain automarkkinoilla.” (ympäristöministeri Satu Hassi 19.4.2001)

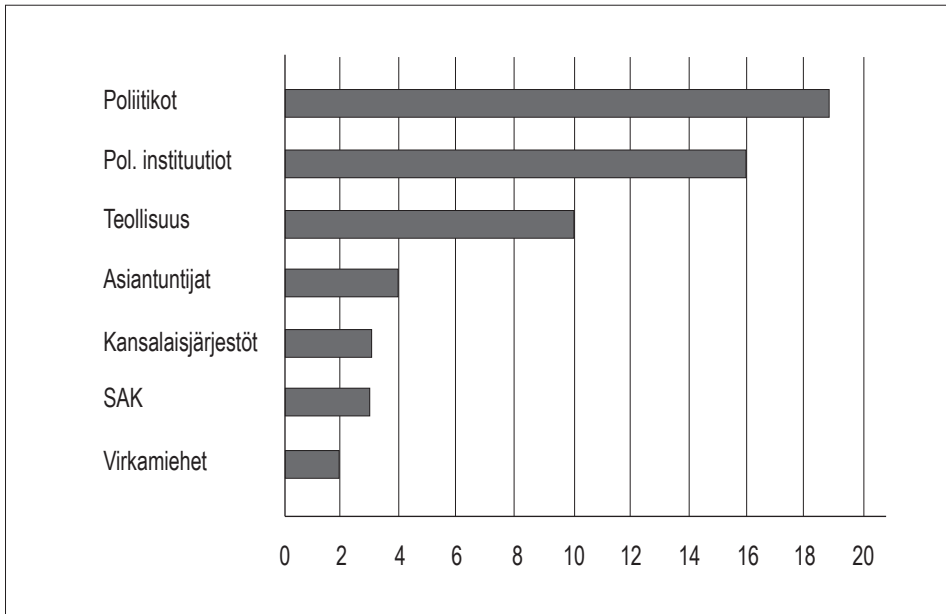


Kuvio 7. Argumentaatio Kioton pöytäkirjaan sitoutumisesta

6.3. Toinen ajanjakso: Ilmastostrategia argumenttina ydinvoimakeskustelussa

6.3.1. Toimijat ja teemat

Ensimmäisen ajanjakson tavoin myös toisella ajanjaksolla ilmastopolitiikkaa käsittelevässä uutisoinnissa pääosan saivat useimmiten poliittiset instituutiot – eduskunta, eduskunnan valiokunnat ja hallitus – sekä poliitikot. Poliittisten toimijoiden näkyvyys uutisoinnissa selittyy pitkälti sillä, että ydinvoiman hallitus- ja eduskuntakäsittelyt osuivat tutkitulle ajanjaksolle: Ilmastopolitiikan tavoitteita käytettiin aktiivisesti perusteluna ydinvoimaa koskeville näkökannoille. Ilmastopolitiikan voimakas esiinnousu ydinvoimaa koskevan uutisoinnin yhteydessä kertookin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevan argumentoinnin merkittävästä

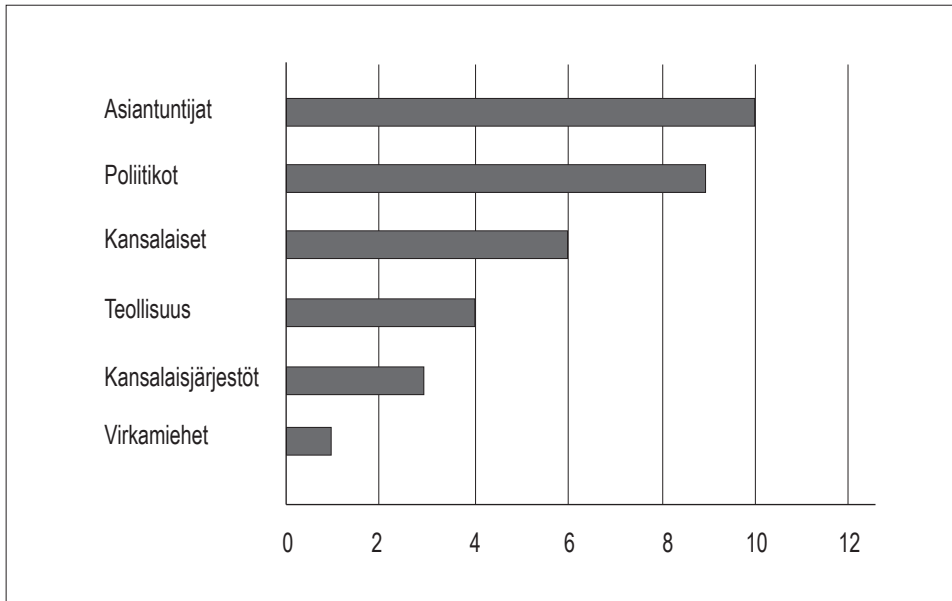


Kuvio 8. Ensisijaiset toimijat ilmastopoliitikkaa koskevissa uutisissa 1.7.2001–31.5.2002

roolista ydinvoimaa koskevassa päätöksenteossa. Poliittisten toimijoiden lisäksi ilmastopoliitikkaa koskevassa uutisoinnissa ensisijaisina toimijoina olivat esillä teollisuuden, etujärjestöjen (SAK) ja kansalaisjärjestöjen edustajat sekä eri alojen asiantuntijat, esimerkiksi eri tutkimuslaitosten edustajat (kuvio 8).

Tutkittuna ajanjaksona ahkerimpia ilmastopoliitikkaa käsittelevien mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajia olivat eri alojen asiantuntijat ja tutkijat. Myös poliitikot ilmaisivat useasti näkökantojaan mielipidepalstalla. Poliitikkojen ja tutkijoiden lisäksi mielipiteitään Helsingin Sanomien sivuilla toivat esille myös teollisuuden ja kansalaisjärjestöjen edustajat sekä tavalliset kansalaiset (kuvio 9). Myös Helsingin Sanomat itse oli aktiivinen toimija ilmastokeskustelussa ottaessaan pääkirjoituksissaan useasti kantaa ilmastopoliitikan toteuttamismahdollisuuksiin. Lisäksi Helsingin Sanomien toimittajat kommentoivat ilmastopoliitikkaa useissa pääkirjoitussivun kolumneissa sekä uutisten yhteyteen liitetyissä kommenttikirjoituksissa. Yhteensä ilmastopoliitikkaa käsitteleviä pääkirjoituksia ilmestyi tutkittuna ajanjaksona neljä. Toimittajien kolumneja ja kommenttikirjoituksia julkaisiin myös neljä.

Toisella ajanjaksolla ilmastopoliitikkaa koskeva keskustelu kytkeytyi tiiviisti ydinvoimakeskusteluun: Ilmastostrategiaa ja päästövähennystavoitteita käytet-



Kuvio 9. Ilmastopolitiikkaa koskevien mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajat 1.7.2001–31.5.2002

tiin ahkerasti perusteluina ydinvoimaa koskeville kannanotoille. Keskustelusta oli kuitenkin erotettavissa ensimmäisen ajanjakson tavoin kolme teemaa, joihin keskustelu ilmastopolitiikasta ydinvoimaratkaisun yhteydessä tiivistyi. *Ensimmäinen* teema koski erilaisten päästöjä vähentävien energiantuotantomuotojen kustannuksia ja menettelytapoja päästövähennysvaihtoehtojen kustannusten arvioinnissa. Keskustelu huipentui argumentointiin siitä, onko ydinvoimalle todella olemassa vaihtoehtoja talouskasvutavoitteiden ja sitovan päästövähennysveloitteen puristuksessa. Tätä keskustelua vauhdittivat etenkin kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäreen sekä teollisuuden edustajien vuoden 2002 alussa esittämät epäilykset ilmastostrategiassa esitetyn maakaasuskenaarion epärealistisuudesta. Kiivaimmillaan kustannuksia koskenut keskustelu oli kuitenkin hieman myöhemmin, helmikuussa 2002, jolloin ympäristöministeri Satu Hassia syytettiin hallituksen pelisääntöjen rikkomisesta hänen teetettyään omia laskelmiaan ilmastostrategiassa esitettyjen energiantuotantovaihtoehtojen kustannuksista. *Toinen* julkisuudessa ahkerasti esiintynyt keskustelunaihe koski erilaisten kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien energiantuotantomuotojen riskejä: energiantuotantoon liittyviä ympäristö-, turvallisuus- ja terveysvaikutuksia, energian saatavuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä sekä energiantuotantovalintojen vaikutuksia uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen. Energiantuotantovaihtoehtoihin

Taulukko 8. Ilmastokeskustelun osakeskustelut ja keskustelujen tärkeimmät toimijat ajanjaksolla 1.7.2001–31.5.2002

<p>Keskustelu päästövähennyskeinojen kustannuksista ja menettelytavoista kustannusten arvioinnissa: Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre Liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi Helsingin Sanomien kolumnisti Olli Kivinen Professori Risto Tarjanne Professori Mikko Kara Janne Rainvuori, Ydinenergiahuone ry Ympäristöministeri Satu Hassi Suomen luonnonsuojeluliiton tuleva toiminnanjohtaja Eero Yrjö-Koskinen + muita ympäristöjärjestöjen edustajia Tutkija Tarja Ketola</p>
<p>Keskustelu päästövähennyskeinojen riskeistä ja toteuttamismahdollisuuksista: Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre Osastopäällikkö Pertti Salminen, Teollisuus ja Työnantajat + muita teollisuuden edustajia Helsingin Sanomien kolumnisti Olli Kivinen Janne Rainvuori, Ydinenergiahuone ry Ympäristöministeri Satu Hassi Eero Yrjö-Koskinen (esiintyi keskustelussa vain nimellään) Olli Tammilehto (esiintyi keskustelussa vain nimellään) Tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen ja tutkimusjohtaja Markku Wilenius Pentti Malaska ja U.B. Lindström (esiintyivät keskustelussa vain nimillään)</p>
<p>Keskustelu energiansäästön potentiaalista päästöjen vähentämisessä: Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre Kalle Bergius (esiintyi keskustelussa vain nimellään) Energiakoordinaattori Tuuli Kaskinen, Suomen luonnonsuojeluliitto + muita ympäristöjärjestöjen edustajia</p>

liittyvät riskit olivat esillä keskustelussa koko tutkitun ajanjakson ajan: Oli varsin tavanomaista, että yksi asiaa kommentoinut mielipidekirjoitus sai aikaan kirjoituksen näkökulmia puolustaneiden ja vastustaneiden mielipidekirjoitusten ketjun. Riski-keskustelua kuitenkin vauhdittivat selvästi syksyllä 2001 tapahtuneet New Yorkin terrori-iskut, joiden nojalla sekä ydinvoiman kannattajat että vastustajat hakivat pontta eri energiantuotantomuotojen turvallisuutta koskeville argumentteilleen. *Kolmas* ilmastopolitiikkaan kytkeytynyt keskustelunaihe koski energiansäästön potentiaalia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. Energiansäästöä koskeneet argumentit nousivat usein esiin päästövähennyskeinoja koskevien argu-

menttien yhteydessä: Monet keskusteluun osallistuneet toimijat ottivat puheenvuoroissaan samanaikaisesti kantaa sekä erilaisten päästövähennyskeinojen toteuttamismahdollisuuksiin että energiansäästön potentiaaliin päästöjen vähentämisessä. Energiansäästöä koskeva argumentointi oli kuitenkin selvästi niukempaa kuin eri energiantuotantovaihtoehtoihin kohdistunut, lopulta varsin laajalle haaronut argumentointi. Ilmastokeskustelun osakeskustelujen teemat ja tärkeimmät toimijat olen koonnut kuvioon 10.³

6.3.2. Argumentit

1) Ensimmäinen osakeskustelu: Päästövähennyskeinojen kustannukset ja menettelytavat kustannusten arvioinnissa

Ydinvoimaa kannattaneiden toimijoiden argumentoinnissa korostettiin ilmastostrategiassa esitettyjen skenaariovaihtoehtojen kustannuseroa: Vaikka kustannusero maakaasu- ja ydinvoimavaihtoehtojen välillä ei ilmastostrategian mukaan ole kovin iso, ydinvoima on kuitenkin kiistattomasti kansantalouden kannalta edullisin tapa vähentää päästöjä. Ydinvoiman kannattajat muistuttivat, että pienäkään kustannuseroa ei voi väheksyä, koska ”valtionaloudessa joudutaan tarkoin harkitsemaan jokaista euroa”. Ydinvoiman kannattajat toivat argumentoinnissaan ahkerasti esiin myös ilmastostrategian laadinnan jälkeen tapahtuneen maakaasun hinnannousun, jonka nojalla he totesivat todellisen kustannuseron maakaasu- ja ydinvoimavaihtoehtojen välillä olevan suurempi kuin ilmastostrategiassa on arvioitu. Useissa ydinvoiman kannattajien puheenvuoroissa tuotiin lisäksi esiin, että hinnannoususta ja maakaasun saatavuuteen liittyvistä epävarmuustekijöistä johtuen on epätodennäköistä, että voimayhtiöt ylipäänsä investoisivat ydinvoimaa korvaaviin, pelkkää sähköä tuottaviin maakaasuvaihtoehtoihin: Maakaasuvaihtoehtosta epäiltiin siis tulleen kokonaan epärealistinen päästövähennysten toteuttamistapa.

”Maakaasua tarjotaan ydinvoiman vaihtoehdoksi vain ydinvoiman vastustusmielessä eikä siksi, että kukaan olisi oikeasti halukas investoimaan siihen. Näinhän tehtiin myös vajaat kymmenen vuotta sitten, kun ydinvoimasta keskusteltiin edellisen kerran. Tuolloinkin maakaasua tarjottiin vaihtoehtona ydinvoimalle, mutta historia osoittaa, että investointeja ei koskaan

3 Näiden kolmen keskustelunaiheen lisäksi ilmastokeskustelussa esitettiin argumentteja myös EU:n päästökaupasta. Varsinaista keskustelua päästökaupasta ei tutkittuna ajanjaksona kuitenkaan (vielä) syntynyt. Tutkittuna ajanjaksona mielipideosastolla julkaistiin myös muutamia ilmastonmuutosta luonnontieteellisenä ilmiönä koskevia kirjoituksia (esim. 3.8.01 ja 20.8.01), ilmastonmuutoksen luonnontieteellistä perustaa koskevan keskustelun olen kuitenkin rajannut tarkasteluni ulkopuolelle.

oikeasti tehty, koska ne arvioitiin aivan liian kalliiksi, eikä esimerkiksi toista kaasuputkea haluttu rakentaa. Ei kai nyt aiota mennä samaan halpaan?” (Janne Rainvuori, Ydinenergianuoret ry 20.7.2001)

”[J]opa Gasumin toimitusjohtaja varoittelee ripustautumasta kokonaan maakaasun varaan.” (liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi 19.2.2002)

Ydinvoiman kannattajat arvioivat myös, että ilmastostrategiassa esitetyt arviot ydinsähkön kustannuksista eivät tee oikeutta Suomen olosuhteille ja ydinvoiman korkealle käyttöasteelle: Ydinvoima on siis todellisuudessa jopa ilmastostrategiassa esitettyjä arvioita edullisempi tapa vähentää kasvihuonekaasupäästöjä Suomessa. Ydinvoiman kannattajat epäilivät myös, että mikäli hiilidioksidin päästökauppa toteutuu ja hinta asettuu EU:n ennustamalle tasolle, ydinvoiman kilpailuetu paranee entisestään: Kaasusähkön arvioitiin olevan päästökaupan seurauksena jopa 58 prosenttia ydinsähköä kalliimpaa. Ydinvoiman kannattajat vetosivat argumentoinnissaan myös siihen, että ydinvoiman rakentamiseen ei tarvita lainkaan yhteiskunnan rahoitusta: On siis turhaa miettiä erilaisten vaihtoehtojen taloudellista kannattavuutta, koska hankkeen toteuttaja on itse arvioinut hankkeen taloudellisuuden ja tehnyt sen nojalla omat ratkaisunsa – eli hakenut lupaa uuden ydinvoimalaitoksen rakentamiselle. Tämä hankkeen toteuttajalle siirretty taloudellinen riski rinnastettiin ydinvoiman kannattajien puheenvuoroissa usein ydinvoimavaihtoehdon toteuttamatta jättämisen seurauksena aiheutuvaan ”veronmaksajien kukkarolla käyntiin”.

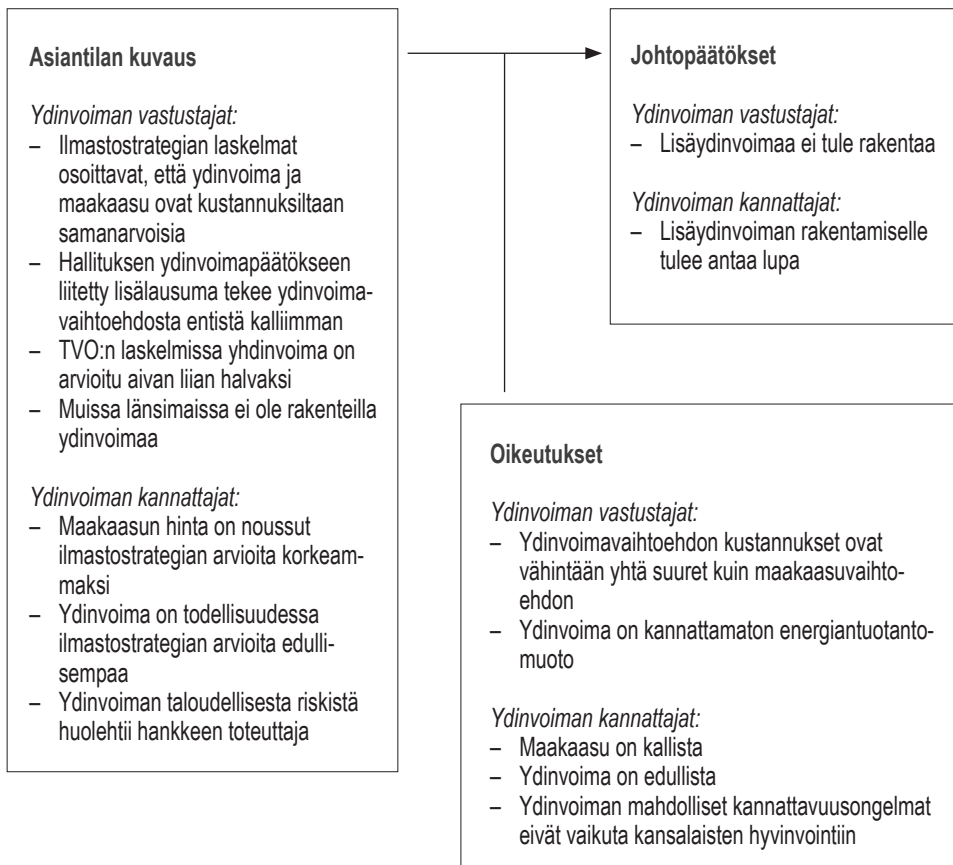
”Koko ydinvoimalakeskustelun tuoksinassa on unohtunut, että ydinvoimaa on rakentamassa teollisuus, ei veronmaksaja. On vaikea kuvitella, että nykyisessä kustannustietoisessa teollisuusmaailmassa rakennettaisiin kannattamattomia ydinvoimaloita.” (Helsingin Sanomien kolumnisti Olli Kivinen 9.5.2002)

Ydinvoimaa vastustaneet toimijat korostivat, että ilmastostrategiassa esitetyt päästövähennysvaihtoehdot ovat ilmastostrategiaan liitettyjen laskelmien mukaan kansantalouden kannalta käytännöllisesti katsoen samanarvoisia. Ydinvoiman vastustajien argumentoinnissa tuotiin myös esille, että hallituksen ydinvoimapäätökseen liitetty energiansäästöä koskeva lisälausuma⁴ osoittaa entistä selvemmin, että ydinvoimavaihtoehto ei ole kansantalouden kannalta edullisempi vaihtoehto, vaan päinvastoin jopa kalliimpi. Ydinvoimaa vastustaneet toimijat myös muistuttivat, että ydinvoimaa koskevassa poliittisessä päätöksenteossa ei voida nojautua

⁴ Lisälausumassa hallitus lupasi, että ydinvoimaa rakennettaessa sähkön kulutuksen ei anneta nousta yli sen, mihin kulutus jäisi ilman ydinvoimaa.

yrityksen tekemiin liikelatoudellisiin laskelmiin, vaan päätöksenteon tulee perustua arvioihin hankkeen kansantaloudellisista vaikutuksista, sillä ”kansantalouden kohtalo on ja sen kuuluukin olla sekä hallituksen että eduskunnan jatkuvan huolenpidon kohteena”.

Ydinvoiman vastustajat toivat myös esille, että mikäli uuden ydinvoimalan rakentaminen olisi taloudellisesti kannattavaa, kuten teollisuuden edustajat väittävät, nykyisissä EU-maissa olisi mitä todennäköisimmin suunnitteilla myös muita reaktoreita. Ydinvoiman vastustajien mukaan Teollisuuden Voiman tekemisessä laskelmissa ydinvoimalla tuotetun sähkön hinta onkin arvioitu aivan liian edulliseksi: Ydinvoiman vastustajat mukaan ydinvoiman halpuus laskelmissa perustuu mm. poikkeuksellisen pitkään 60 vuoden käyttöikään, poikkeuksellisen korkeaan vuotuiseseen käyttöaikaan ja alhaiseen omavastuuosuuteen ulkopuolisille aiheute-



Kuvio 10. Argumentaatio päästövähennyskeinojen kustannuksista ja menettelytavoista kustannusten arvioinnissa

tuista vahingoista. Ydinvoiman vastustajat toivat myös esille, että EU:n komission ja OECD:n laskelmissa ydinvoiman on osoitettu olevan selvästi TVO:n laskelmia kalliimpi energiantuotantovaihtoehto. Ydinvoiman korkeiden kustannusten erittelyn ohella ydinvoiman vastustajat muistuttivat, että myös siirtyminen kokonaan uusiutuvien energialähteiden käyttöön on täysin mahdollista hyvin vähäisin kuluttajille koituvien lisäkustannuksien:

”Ympäristöjärjestöt ovat pyrkineet tuomaan esille, kuinka pieni kustannusero itse asiassa meitä erottaa uusiutuvien energialähteiden laajamittaisesta käytöstä. Kustannusero on kuluttajalle noin yhden kahvikupin hinta kuu-kaudessa. Se ei liene kohtuutonta, mikäli haluamme turvata ympäristön kannalta kestävän energiahuollon tuleville sukupolville.” (Eero Yrjö-Koskinen, Suomen luonnonsuojeluliiton tuleva toiminnanjohtaja 21.5.2002)

2) Toinen osakeskustelu: Päästövähennyskeinojen riskit ja toteuttamismahdollisuudet

Kustannusten ohella ydinvoiman kannattajat korostivat maakaasuun – kuten myös muihin ydinvoimalle vaihtoehtoisiin energiantuotantomuotoihin – liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Yhtenä maakaasuvaihtoehdon merkittävimpana huonona puolena ydinvoiman kannattajat pitivät sitä, että maakaasuvaihtoehdon myötä Suomen energiariippuvuus lisääntyisi Venäjältä huomattavasti: Maakaasuvaihtoehto johtaisi tilanteeseen, jossa yli 40 prosenttia Suomen energiantarpeesta tyydytettäisiin Venäjältä. Tällöin myös energian saatavuuteen liittyvät epävarmuustekijät lisääntyisivät. Ydinvoiman kannattajat myös muistuttivat, että vaikka poltettaessa maakaasusta vapautuukin vähemmän kasvihuonekaasuja kuin kivihilestä, maakaasu on fossiilinen, uusiutumaton polttoaine, joka osaltaan pahentaa kasvihuoneilmiötä ja saa myös aikaan happosateita. Maakaasun terveys- ja ympäristöhaittojen korostettiinkin olevan ydinvoimaa huomattavasti pahempia. Ydinvoiman kannattajat toivat myös esiin, että mikäli tuotannon alkupuolen metaanipäästöt ja putkivuodot lasketaan mukaan, maakaasun kasvihuonekaasuvaikutus on kivihillen veroinen, jopa pahempi. Ydinvoiman kannattajat esittivätkin argumentoinnissaan vaatimuksia, että maakaasun kasvihuonekaasupäästöjen arvioinnissa tulee arvioida kaikkia tuotantovaiheita.

Ydinvoimaan liittyviä riskejä ydinvoiman kannattajat pyrkivät vähättelemään. Ydinvoimالاonnottomuuden todennäköisyyttä ja vaikutuksia pidettiin vähäisinä. Ydinvoiman kannattajat vetosivat argumentoinnissaan siihen, että länsimaisten ydinvoimالاonnottomuuksien seuraukset ovat olleet erittäin vähäisiä: Pahimmasakaan länsimaisessa ydinvoimالاonnottomuudessa ei kuollut yhtään ihmistä ja myös päästöt ilmakehään olivat minimaaliset toimivien turvallisuusjärjestelyjen ansiosta. Tshernobylin ydinvoimالاonnottomuuden esiin nostamista Suomen lisäydinvoiman lisärakentamista koskevan päätöksenteon yhteydessä ydinvoi-

man kannattajat pitivät edesvastuuttomana, koska suomalaiset ydinvoimalat ovat rakenteeltaan ja käyttöominaisuuksiltaan täysin erilaisia kuin Tshernobyl-tyyppiset reaktorit. Ydinvoiman kannattajat myös muistuttivat, että Suomessa ydinvoimapäätös tehdään kolmessa vaiheessa ja jokaisessa vaiheessa myös turvallisuusnäkökohdat arvioidaan: Uuden ydinvoimalan rakentaminen on siten erittäin tarkasti kontrolloitua. Ydinjätteeseen liittyvät riskit ydinvoiman kannattajat rinnastivat mielellään fossiilisten polttoaineiden aiheuttamien hiilidioksidi- ja typpipäästöjen aiheuttamiin riskeihin: Fossiilisten polttoaineiden tuottamien päästöjen korostettiin olevan määrällisesti erittäin suuria ja välittömästi ihmisten ja ympäristön terveyteen vaikuttavia, kun taas ydinvoiman tuottamat ”päästöt”, ydinjätteet, aiheuttavat mahdollisesti riskejä vasta seuraavalla jääkaudella. Lisäksi ydinvoiman kannattajat muistuttivat, että Suomi kantaa vastuunsa ydinjätteestä, koska ydinjätettä sijoitetaan Suomen kallioperään. Fossiilisten polttoaineiden tuottamat päästöt sen sijaan leviävät ilmakehään ja aiheuttavat haittoja laajoilla alueilla, myös Suomen rajojen ulkopuolella.

”Punnittaessa ydinvoimalla ja fossiilisilla polttoaineilla tuotetun sähkön olennaisimpia ympäristöhaittoja päädytään seuraavanlaiseen vastakkainaseteluun: Yhden megawattitunnin tuottaminen ydinvoimalla aikaansaa 6 g käytettyä polttoainetta, joka loppusijoitetaan syvälle stabiiliin kallioperään, kun taas hiilivoimalla saman sähkömäärän tuottamiseksi syöstään 830 kg ja kaasuvoimalla 350 kg hiilidioksidia välittömästi taivaalle. Ydinvoiman aiheuttama ympäristöhaitta on selvästi vähäisempi kuin fossiilisilla polttoaineilla. Toivottavaa olisi, että näidenkin päästöt voitaisiin eristää luonnon kiertokulusta yhtä tehokkaasti kuin ydinvoiman jätteet. Meidän pitää ajatella myös lastemme ja lähisukupolvien elinmahdollisuuksia eikä teoretisoida ydinjätteen käyttäytymismallien kanssa seuraavan jääkauden aikana.” (energiatalouden professori Risto Tarjanne 18.5.2002)

Ydinvoiman kannattajat eivät nähneet ydinvoimaratkaisua myöskään uhkana uusiutuvien energialähteiden käyttöönotolle ja kehitystyölle. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että Suomen ekotehokas energiantuotanto on kehittynyt neljän ydinvoimayksikön rinnalla, joten viides ydinvoimayksikkö tuskin muuttaisi mitään. Ydinvoiman lisärakentamisen uusiutuville energialähteille tuottaman uhkan esille nostamista kuvattiinkin ”asiantuntemattomaksi ja lapselliseksi”. Ydinvoiman kannattajat muistuttivat, että koska bioenergiaa käytetään kohteissa, joissa tuotetaan aina myös lämpöä, bioenergialla on hyvin vähän tekemistä vain sähköä tuottavan ydinvoimalaitosta koskevan ratkaisun kanssa. Teollisuuden edustajat myös korostivat, että ydinvoiman lisärakentamissuunnitelmien ohella teollisuus satsaa myös biopolttoaineilla tapahtuvaan energian tuotantoon. Ydinvoiman

kannattajien mukaan *pelkkien* uusiutuvien energialähteiden potentiaali kasvavan energian tarpeen täyttämässä on kuitenkin auttamatta liian vähäinen.

”Eri voimalaitoksilla on siis hyvin erilainen rooli sähköjärjestelmässämme, eikä niitä voida panna samalle viivalle myöskään poliittisessa päätöksenteossa. Maanteilläkin tarvitaan rekkoja ja busseja, vaikka jotkut henkilöautonliijat ovat sitä mieltä, että ne vain häiritsevät liikenteen sujuvuutta. Teollisuus tukee vahvasti ydinvoiman lisäämistä samalla kun se tuottaa omissa voimalaitoksissaan yli kymmenen prosenttia Suomen sähköstä biopolttoaineilla.” (osastopäällikkö Pertti Salminen, Teollisuus ja Työnantajat 25.10.2001)

Ydinvoimaa vastustaneet toimijat puolustivat maakaasutoimitusten luotettavuutta ja vetosivat lähimenneisyyden hyviin kokemuksiin maakaasun käytön lisäämisessä. Ydinvoiman vastustajat mm. muistuttivat, että 1990-luvulla maakaasun käyttöä lisättiin 60 prosenttia ilman ongelmia. Ydinvoiman vastustajat toivat myös esille, että Suomella tulee todennäköisesti jatkossa olemaan mahdollisuuksia saada kaasua myös muualta kuin Venäjältä, sillä yhteyttä Norjasta Ruotsin kautta Suomeen ”selvitetään vakavasti”. Ydinvoiman kannattajien myös todettiin liioittelevan maakaasun ympäristöhaittoja. Ydinvoiman vastustajien mukaan maakaasu tuottaa vain puolet kivihiilen hiilidioksidipäästöistä, vaikka maakaasun putkivuodot ja alkutuotannon metaanipäästöt otetaan huomioon. Useat ydinvoimaa vastustaneet toimijat myös korostivat, että maakaasu on vain välikauden ratkaisu, joka tukee myöhempää siirtymistä uusiutuvien energialähteiden laajamittaiseen käyttöön. Maakaasun ympäristöystävällisyyteen vedotessaan ydinvoiman vastustajat puhuivat kuitenkin mieluiten ilmastostrategian vaihtoehtoista, ei niinkään maakaasusta sinänsä: Ydinvoiman vastustajat muistuttivat, että ydinvoimavaihtoehdossa hiilidioksidipäästöt laskevat vasta uuden ydinvoimalan käynnistyessä, sen sijaan maakaasuvaihtoehdossa hiilidioksidipäästöt pysyvät aisoissa koko tämän vuosikymmenen.

”Ydinvoimavaihtoehto ylläpitäisi ja lisääisi hiilivoiman käyttöä vuoteen 2010 saakka, kuten hallituksen ilmastostrategiassa on todettu. Näin ydinvoimavaihtoehdon seurannaisvaikutuksina syntyvät päästöt olisivat itse asiassa suuremmat kuin maakaasuvaihtoehdossa.” (Eero Yrjö-Koskinen 21.5.2002)

Ydinvoiman vastustajat painottivat argumentoinnissaan myös, että ydinvoimaan liittyy aina vakavia riskejä, ”vaikka miten lujasti uskoisimme suomalaisten insinöörien taitoon ja huolellisuuteen”. Ydinvoiman vastustajien mukaan myös ydinjäte on vakava uhka, koska sitä ei kyetä tekemään vaarattomaksi, vaan jäte pysyy satojatuhansia vuosia ympäristöään radioaktiivisempana. Ydinvoimaa vastusta-

neet toimijat myös muistuttivat, että uraanin käsittelyn kaikissa vaiheissa syntyy valtavia määriä radioaktiivista jätettä, joka vaikuttaa luonnon ja ihmisen terveyteen. Ydinvoiman vastustajat peräänkuuluttivatkin Suomen vastuuta näistä omien rajojen ulkopuolella tapahtuvista ympäristö- ja terveyshaitoista.

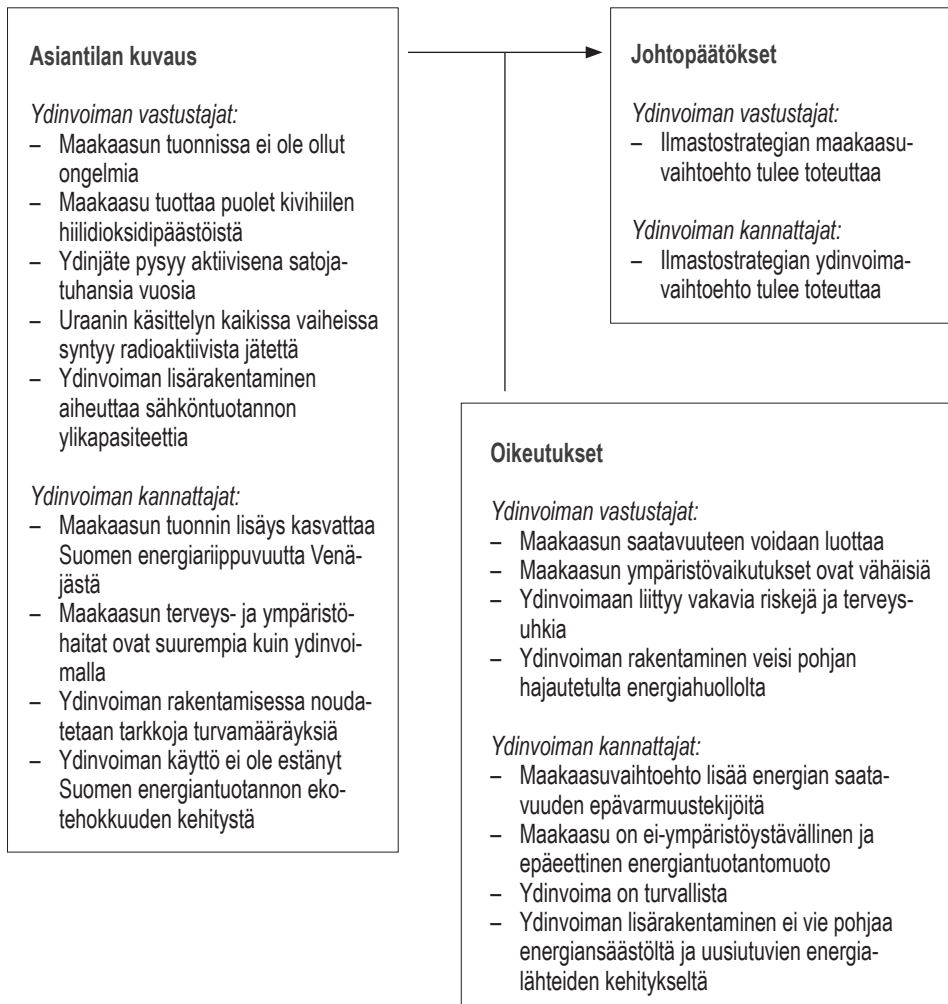
”Suurimman määrän säteileviä jätteitä synnyttävät tuotantovaiheet, uraaninlouhinta ja -rikastus, on yleisesti sijoitettu alkuperäiskansojen asuma-alueille. On uskottu, että tällä tavoin valtavat ympäristömullistukset voidaan toteuttaa ilman mainittavampaa vastarintaa. Toisaalta näillä alueilla toiminnan vaatimat kuolonuhrit ovat herättäneet vähiten huomiota Pohjois-Amerikassa ja Australiassa yleisen rasmin takia. Ydinvoiman käyttö on siis ristiriidassa Suomen ulkopoliittikan virallisen opin kanssa, jonka mukaan ihmisoikeuspolitiikan painopistealana on alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen.” (Olli Tammilehto 11.5.2002)

Ydinvoiman vastustajat myös epäilivät, että Suomen päätös rakentaa lisäydinvoimaa innostaisi myös muut maat rakentamaan uusia ydinvoimaloita – myös sellaiset maat, joissa esimerkiksi ydinvoiman turvallisuudesta ei välttämättä huolehdi niin hyvin kuin pitäisi. Suomen kannalta erityinen uhka piilee siinä, että tällaisia lisäydinvoiman rakentamisesta innostuvia, mutta turvallisuusnäkökohdat kenties nohtavia maita on aivan Suomen naapureina:

”Hallituksen esitys eduskunnan nosti ydinvoiman rakentamisen heti keskustelun aiheeksi myös Virossa. On odotettavissa, että näin käy myös Venäjällä. Kenelle näytämme ratkaisullamme esimerkkiä? Venäjän atomienenergiaministeriön edustajat perustelevat Suomenlahden eteläpuolella olevan Sosonovyi Borin ydinvoimalan Tshernobyl-tyyppisten reaktorien käyttöiän pidentämistä sillä, että Suomikin on myöntänyt lisää käyttöaika Loviisan ja Olkiluodon reaktoreille. Itselleni tämä oli ikävä yllätys. Mitä mahdamme rohkaista ja missä, jos päätämme peräti rakentaa uuden ydinvoimalan?” (ympäristöministeri Satu Hassi 2.2.2002)

Ydinvoiman vastustajat myös epäilivät, että uuden ydinvoimalan rakentaminen veisi pohjan uusiutuviin energialähteisiin ja yhdistettyyn energiantuotantoon perustuvalta hajautetulta energiahuollolta: Ydinvoiman vastustajien mukaan ydinvoiman lisärakentaminen aiheuttaisi runsaasti sähköntuotannon ylikapasiteettia, jota voimayhtiö joutuisi myymään alehinnalla markkinoille. Tämän seurauksena olisi energiamarkkinoiden vakava häiriytyminen ja energiatehokkuuden sekä uusien energiamuotojen kehityksen pysähtyminen. Tämä puolestaan vaikuttaisi haitallisesti niin aluetalouksiin kuin työllisyyteenkin.

”Ydinvoimalavaihtoehdolla olisi selkeä haitallinen vaikutus uusien teknologioiden mahdollisuuksiin. Kyse on paitsi perinteisen ja uuden teknologian välisistä syvällisistä eroista myös energiamarkkinoiden häiriintymisestä. [...] Häiriöt tietäisivät monelle alueelliselle laitokselle konkurssia ja työttömyyttä. Koska kynnys uusinvestointeihin kohoaisi oleellisesti, uuden kilpailukykyisen energiateknologian kehittäminen taantuisi.” (tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen, tutkimusjohtaja Markku Wilenius 30.4.2002)



Kuvio 11. Argumentaatio päästövähennyskeinojen riskeistä ja toteuttamismahdollisuuksista

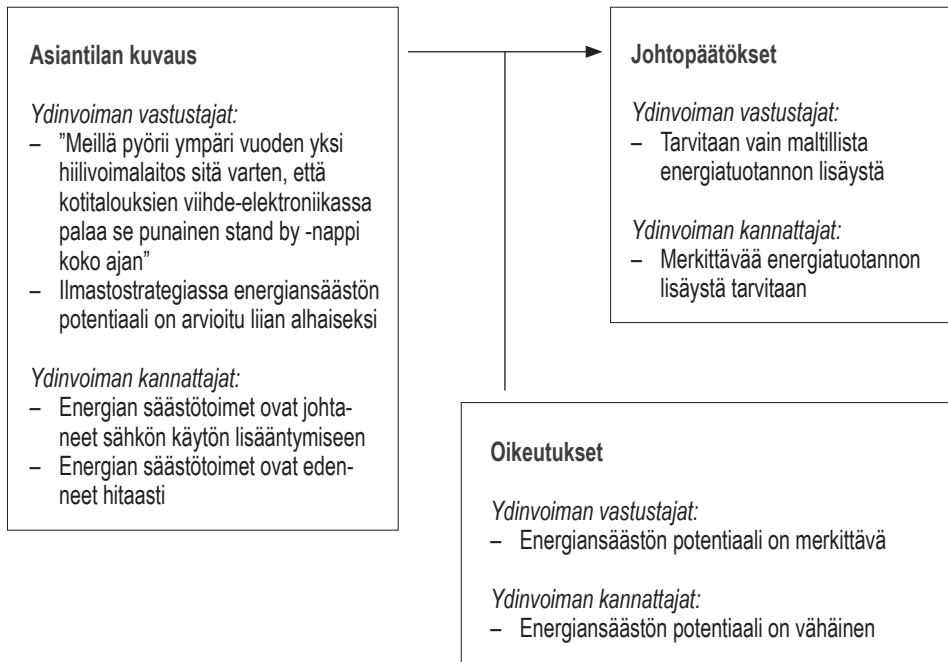
3) *Kolmas osakeskustelu: Energiansäästön potentiaali päästöjen vähentämisessä*

Ydinvoiman kannattajat korostivat puheenvuoroissaan energiansäästötoimien tärkeyttä, mutta muistuttivat samalla, että energiansäästön potentiaali on melko vähäinen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen edellyttää siten ennen kaikkea päästöttömiin energiantuotantomuotoihin siirtymistä. Ydinvoiman kannattajat perustelivat näkemystään energiansäästön vähäisestä potentiaalista mm. sillä, että energian säästäminen merkitsee usein sähkön käytön lisääntymistä: Esimerkiksi maalämmön käyttöön siirtyminen on vähentänyt polttoenergian käyttöä, mutta samalla lisännyt sähkön kulutusta. Ydinvoiman kannattajat myös painottivat, että energiantuotannon lisäystä tarvitaan, koska energiansäästötoimet eivät tapahdu hetkessä: Tehokkaampi teknologia ei tule laajasti käyttöön heti, sillä ”kaikki suomalaiset eivät vaihda jääkaappiaan säästäväisempään malliin heti kun sellainen tulee markkinoille, eikä teollisuus kerralla uusi pumppujaan”. Näkemystä energiansäästötoimien hitaasta etenemisestä tuettiin myös esimerkeillä energiatehokkuuden tavoitteiden toteutuksen hitaasta kehityksestä. Ydinvoiman kannattajien mukaan energian kulutusarvioita ei pidäkään perustaa epärealistisille oletuksille energiansäästön potentiaalista, niin kannatettavaa ja tarpeellista kuin energiansäästö sinänsä onkin.

”Toimenpiteiden toteutumisen vaikeudesta voidaan mainita esimerkkinä rakennusten energiatehokkuusvaatimusten tiukentaminen. Valtioneuvosto teki jo vuoden 1992 energiansäästöohjelmassa tästä periaatteellisen päätöksen. Ympäristöministeriöllä on tavoitteena saada ne voimaan ensi vuonna.” (kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre 19.1.2002)

Ydinvoiman vastustajat painottivat, että on poliittisesti tarkoituksenmukaista väittää energian säästön potentiaali vähäiseksi. Ydinvoiman vastustajien mukaan on olemassa lukuisia toimenpiteitä, joilla energiaa voidaan tuntuvasti säästää, ilman dramaattisia toimintatapojen muutoksia tai elintason laskua. Eräs ydinvoimaa vastustanut toimija totesikin, että ”meillä pyörii ympäri vuoden yksi hiilivoimalaitos sitä varten, että kotitalouksien viihde-elektroniikassa palaa se punainen stand by -nappi koko ajan”. Ydinvoiman vastustajat toivat myös esiin, että kansallinen ilmastostrategia jättää huomiotta merkittäviä energian säästön mahdollisuuksia.

”KTM:n VTT:llä ilmastostrategiaa varten teettämässä tutkimuksessa (Teknologia ja kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, KTM 2001) tutkittiin kohtuullisin kustannuksin syntyviä säästömahdollisuuksia ilmastostrategiassa esitettyjen toimien lisäksi. Muun muassa metsäteollisuuden kannattavien ja kohtuullisten lisäkustannusten tehostustoimet lisäävät sähkön säästöä vielä yli 50 prosenttia ilmastostrategian arviosta. Myös asumisen ja palvelujen tehostusmahdollisuuksia löytyy yli puolet ilmastostrategiaa



Kuvio 12. Argumentaatio energiansäästön potentiaalista päästöjen vähentämisessä

enemmän." (Tuuli Kaskinen, energiakoordinaattori, Suomen luonnonsuojeluliitto 13.10.2002)

6.4. Yhteenveto

Keskustelun ajallinen eteneminen

Tutkimallani reilun puoleltoista vuoden ajanjaksolla ilmastokeskustelussa tapahtuneet muutokset olivat melko vähäisiä. Muutamia eroja kahden eri ajanjakson keskusteluissa kuitenkin tuli esille. Yksi selvimmistä eroista koski keskustelussa esille tuotuja ilmastopolitiikkaa koskevia ratkaisuvaihtoehtoja ja niihin kytkeytyneitä kiistoja. Ensimmäisellä ajanjaksolla kiistanaiheita oli kaksi. Toinen näistä kiistoista koski sitä, tuleeko Suomen sitoutua Kioton pöytäkirjaan, toinen kiistanaihe koski puolestaan sitä, millä keinoin päästöjä pitäisi Suomessa vähentää. Toisella ajanjaksolla keskustelu ja kiistely keskittyivät lähes yksinomaan päästövähennyskeinoihin: Myös toisella ajanjaksolla esiintyi muutamia sitoutumista koskevia kommentteja toimijoiden muun argumentoinnin lomassa, mutta varsinaista

keskustelua ei asiasta kuitenkaan enää syntynyt. Potentiaali sitoutumista koskevan keskustelun ponnekaammalle esiin nousulle oli kuitenkin edelleen olemassa, sillä eduskunta teki Kioton pöytäkirjan ratifiointia koskevan päätöksensä vasta toisen ajanjakson lopulla, toukokuussa 2002. Uutena teemana nousi toisella ajanjaksolla esiin EU:n päästökauppa, sekään ei kuitenkaan vielä varsinaisesti herättänyt keskustelua, vaan asia jäi muutamien yksittäisten kommenttien tasolle. Toisella ajanjaksolla ydinvoimaa koskeva keskustelu tuntuikin olevan niin dominoiva, että muille kiistanaiheille ei yksinkertaisesti jäänyt tilaa.

Selvä muutos oli myös se, että keskustelun edetessä keskustelu eri päästövähennyskeinoista, etenkin ydinvoimasta, laajeni ja syveni. Keskusteluun mukaan tuodut aiheet haarautuivat kokonaan omiksi teemoikseen ja erilaisten argumenttien kirjo laajeni. Erityisesti erilaisten päästöjä vähentävien energiantuotantomuotojen riskejä – niin taloudellisia kuin turvallisuuttakin koskevia riskejä – koskeva keskustelu vauhdittui keskustelun edetessä. Keskustelun laajentuessa myös keskusteluun osallistuneiden toimijoiden piiri laajeni, ja toisella ajanjaksolla siihen osallistuneita toimijoita olikin selvästi enemmän. Useat samat toimijat tai samojen toimijaryhmien edustajat olivat kuitenkin mukana keskustelussa molemmilla tarkastelemillani ajanjaksoilla.

Keskustelun tärkeimmät toimijakoalitiot ja niiden voimasuhteet

Kuten jo aiemmin kävi ilmi, molemmilla tutkimillani ajanjaksoilla ilmastokeskustelun pääasiallinen kiistanaihe oli se, millaisilla keinoilla Suomessa tulisi vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Tämä kiista puolestaan ilmeni pitkälti ydinvoimaa koskevana väittelynä: Ilmastokeskusteluun osallistuneet toimijat jakautuivat ydinvoiman lisärakentamisen kannattajiin ja vastustajiin.

Kiistassa selvästi vahvimman aseman saavutti toimijakoalitio, joka piti ydinvoiman lisärakentamista ilmastotavoitteiden toteuttamisen kannalta parhaana tai jopa ainoana mahdollisena toimintamuotona. Osaltaan tästä kertoo eduskunnan keväällä 2002 tekemä myönteinen päätös lisäydinvoiman rakentamisesta, mutta myös julkinen keskustelu itsessään antoi varsin selviä merkkejä eri tavoitteita tukevien toimijakoalitioiden keskinäisistä voimasuhteista: Ydinvoiman lisärakentamista vastustaneet ja uusiutuvien energiateknologioiden merkitystä korostaneet toimijat jäivät keskustelussa selvästi altavastaaajiksi. Tämä tuli esille esimerkiksi siinä, että toimijat joutuivat usein puolustelemaan puheitaan:

”En ole esittänyt perusteellisuuden alasajoa, vaan sitä, että voimakas panostaminen sen laajentamiseen ei ole viisasta teollisuuspolitiikkaa. [...] Ei kukaan järjissään oleva tietenkään esitä tämän teollisuuden alasajoa. Puuta kannattaa jalostaa Suomessa niin paljon kuin sitä kohtuudella Suomen metsistä saa.” (Vihreän liiton puheenjohtaja, peruspalveluministeri Osmo Soininvaara 9.2.2002)

Yhteenveto argumenteista

Vaikka ilmastopolitiikka politisoitui tutkimanani ajanjaksona vain muutaman kysymyksen ympärille, ilmastopolitiikkaa koskevat argumentit kuitenkin haaroivat laajalle. Molemmilla ajanjaksoilla etenkin päästövähennyskeinoja koskeva argumentaatio oli varsin monimuotoista. Yleisellä tasolla ilmastokeskusteluun osallistuneiden toimijoiden keskustelussa käyttämät argumentit ovat jaettavissa kolmeen ryhmään: *talousargumentteihin, yhteiskuntavastuuta koskeviin argumentteihin ja ympäristöargumentteihin*. Keskustelussa esitetyt talousargumentit liittyivät useimmiten eri energiantuotantomuotojen kustannuksiin tai ilmastopolitiikan toteuttamisen kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin. Yhteiskuntavastuuta koskevien argumenttien avulla ilmastopolitiikan toteuttamista lähestyttiin erilaisten turvallisuus-, terveys- ja ihmisoikeusnäkökohtien kautta, ympäristöargumentit puolestaan liittyivät ilmastopolitiikan toteuttamisvaihtoehtojen ilmasto- ja muihin ympäristövaikutuksiin. Talousargumentit olivat selvästi eniten esillä toimijoiden puheenvuoroissa molemmilla ajanjaksoilla. Kiinnostavaa onkin se, että myös muun muassa ympäristöjärjestöt ottivat ilmastokeskustelussa korostetusti taloudellisiin faktoihin pitäytyvän linjan. Tämä tuli varsin hyvin esille esimerkiksi Helsingin Sanomien ympäristöjärjestöjen laatimien skenaarioiden julkistamista koskevassa uutisoinnissa:

”Ympäristöjärjestöt lähtivät selkeälle terawatti- ja faktalinjalle. Kukaan kolmikosta ei maininnut lainkaan ydinjäteongelmia tai mahdollista onnettomuusriskiä.” (HS 12.2.2002)

Useat toimijat, myös ympäristöjärjestöjen edustajat, tukeutuivat kuitenkin puheenvuoroissaan samanaikaisesti sekä talous-, yhteiskuntavastuu- että ympäristöargumentteihin. Useimmiten talous oli ensisijainen argumentointiperuste, jota tuettiin ympäristö- tai yhteiskuntavastuuta koskevilla näkökulmilla. Ilmastokeskusteluun osallistui kuitenkin myös toimijoita, joiden puheenvuoroissa yhteiskuntavastuu- ja ympäristöargumentit esitettiin ensisijaisina tai jopa ainoina perusteina tiettyjen toimintamallien valitsemiselle. Huomattava on, että ilmastokeskustelussa eri toimenpidevaihtoehtoja kannattavat toimijat tukeutuivat samankaltaisiin tarkastelunäkökulmiin: Esimerkiksi talous- ja ympäristöargumentit eivät asettuneet vastakkain, vaan kiistojen eri osapuolet tukeutuivat molempiin tarkastelunäkökulmiin. Eri tavoitteita kannattavia toimijoita kuitenkin erottivat argumenttien taustalla olleet tulkinnat. Toimijoilla oli esimerkiksi erilaisia käsityksiä siitä, millaisia toimintatapoja kansallisen hyvinvoinnin ja talouskasvun ylläpitäminen edellyttää.

Omien näkökulmien uskottavuuden rakentamisessa erilaiset tietoon vetoavat argumentit saivat ilmastokeskustelussa vahvan aseman. Tulkintojen uskottavuutta pyrittiin rakentamaan muun muassa nostamalla esiin oman tulkintatavan kannalta sopivia tutkimustuloksia tai jopa teettämällä omia näkökantoja tukevia uusia tut-

kimuksia. Tämä liittyi erityisesti erilaisten päästövähennyskeinojen kustannusten tarkasteluun. Omia tavoitteita tuettiin keskustelussa myös nostamalla asioista esiin juuri niitä ominaisuuksia tai ulottuvuuksia, jotka tukivat omaa näkökantaa. Kun haluttiin esimerkiksi puolustaa ydinvoiman ympäristöystävällisyyttä, puhuttiin vain kasvihuonekaasupäästöistä, ydinvoiman ei-ympäristöystävällisyyttä korostettaessa puhuttiin sen sijaan esimerkiksi uraanin louhintaan liittyvistä ongelmista. On kuitenkin huomattava, että toimijoiden esittämien tulkintojen uskottavuus oli kuitenkin osin osallistujien strategisen toiminnan ulottumattomissa: Myös erilaiset ilmastokeskustelun ulkopuoliset, riippumattomat tekijät tai tapahtumat vaikuttivat esitettyjen tulkintojen uskottavuuteen. Tutkittuna ajanjaksona tällaisia tekijöitä olivat muun muassa maakaasun hinnan nousu ja New Yorkin terrori-iskut. Ilmastokeskusteluun osallistuneiden toimijoiden haasteena oli tällöin oman argumentoinnin sopeuttaminen muuttuneisiin olosuhteisiin.

6.5. Ilmastokeskustelun kulttuuriset ehdot

Kuten edeltävässä luvussa kävi ilmi, erilaisilla energia-asioihin liitetyillä taloudellisilla näkökohdilla oli merkittävä rooli ilmastokeskustelussa. Talousargumentoinnin taustalla oli kaikilla toimijoilla puolestaan talouskasvun ideologiaan ja välttämättömyyteen nojaava hyvinvointiajattelu. ”Talouskasvun rajat” -tyyppistä keskustelua ei siten ilmastokeskustelun yhteydessä juuri syntynyt, vaikka esimerkiksi energiansäästöä puhuttiinkin. Eri tavoitteita tukeneita toimijoita erotti kuitenkin ilmastokeskustelussa se, miten he tulkitsivat hyvinvoinnin edellyttämää taloudellista kasvua parhaiten tuettavan. Ilmastokeskustelun merkittävin symbolinen kamppailu syntyi siten sen kysymyksen ympärille, millaiset teollisuudenalat parhaiten tuottavat suomalaisille taloudellista menestystä ja hyvinvointia myös tulevaisuudessa. Tässä luvussa analysoin tarkemmin ilmastokeskustelun taustalla vaikuttaneita kulttuurisia käytäntöjä. Tarkastelen erityisesti sitä, miten ilmastokeskustelussa esitetyt erilaiset talouskasvun edellytyksiä koskevat tulkinnat ovat syntyneet: Millainen laajempi kulttuurinen konteksti perustelee toimijoiden argumentoinnissaan tekemät valinnat?

Energiaintensiivisen teollisuuden perinteet

Energian- ja erityisesti sähkönkulutuksen kasvun määrittäminen välttämättömyydeksi ilmastokeskustelussa ydinvoimaa puolustaneiden, ja myös Kioton sopimukseen sitoutumista epäilleiden, toimijoiden puheenvuoroissa heijastaa energiantensiivisen teollisuuden vahvaa asemaa suomalaisessa talouspolitiikassa. Energia sinänsähän ei ole itse päämäärä vaan väline muiden tarkoitusten toteuttamiseen, mikä kytkee sen kiinteästi yhteiskunnan energiaa käyttäviin sektoreihin ja niiden intresseihin (vrt. Vehmas 1995, 173). Energiaintensiivisistä teollisuudenaloista

erityisen merkittävä on metsäsektori, johon liittyvillä käsityksillä on vahvat taustatiedot suomalaisessa historiassa. Metsäsektori on ollut voimakas tekijä sekä suomalaisessa taloudessa, päätöksenteossa että henkisessä ilmastossa aina viime vuosisadan alusta lähtien. Jakob Donner-Amnell (1995, 192–197) on kuvannut tätä metsäsektorin vaikutusvaltaa niin sanotun *metsäsektorisopimuksen* avulla, jonka pääasiallista sisältöä on tiukan talouspolitiikan ja metsäsektorin kokonaisvaltaisen edistämisen lisäksi pysyvä vallan- ja tulonjako tärkeimpien yhteiskunnallisten toimijoiden voimasuhteiden mukaan. Metsätalouden ja -teollisuuden historiaa tutkinut Markku Kuisma (1993, 13) on puolestaan ilmaissut asian seuraavasti: ”Se joka haluaa tietää, mikä liikuttaa Suomea, sen on tiedettävä mikä liikuttaa metsäyhtiöitä.”

Metsäsektorin erityisasema suomalaisessa yhteiskunnassa on lähtöisin 1920- ja 1930-luvuilta, jolloin metsäsektorista rakennettiin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehitysstrategian perusta. Samalla sai alkunsa metsäteollisuuden varaan rakentuva talouspolitiikan suomalainen malli, jossa talouskasvu, investointien riittävyys ja vientiteollisuuden kilpailukyky olivat ensisijaisia tavoitteita. (Donner-Amnell 1995, 191) Sotien jälkeisessä jälleenrakennuksen hengessä teollistamisen ja voimakkaan investoimisen välttämättömyys nousi esille entistä voimakkaammin. Pääpaino oli edelleen perinteisen energiaintensiivisen vientiteollisuuden ja etenkin metsäteollisuuden laajentamisessa: Teollisuuden kilpailukyvyn ensisijaisuus korostui muun muassa 1960-luvun alussa toimintansa aloittaneen talousneuvoston vuonna 1964 julkaisemassa kasvupoliittisessa mietinnössä (KM 1964). Metsäsektorin ohella Suomessa harjoitetulla teollisuuspolitiikalla vahvistettiin myös muita sektoreita, erityisesti metalliteollisuutta. Lyhyellä aikavälillä muut yhteiskunnalliset tavoitteet joutuivatkin alistumaan teollisuuden kilpailukyvyn säilyttämisen päätavoitteelle. Suhdanteisiin, työttömyyteen ja tulonjakoon katsottiin voitavan puuttua vain silloin ja siinä määrin kuin se voi tapahtua teollisuuden kasvua, investointeja ja kilpailukykyä vaarantamatta. Näille Suomen talouspoliittisen mallin painotuksille on ollut lisäksi ominaista, että niihin on suhtauduttu lähes itsestäänselvyyksinä. Kyse on siten tietynlaisesta hegemonisesta toimintatavasta, joka on yhdistänyt erilaisia yhteiskunnallisia ryhmiä. (Kosonen 1987, 183–186)

1980-luvulla metsäsektorisopimus joutui kuitenkin koetukselle. Metsäsektorin suhteellinen merkitys yhteiskunnassa väheni aiheuttaen ristiriitoja sektorin sisällä. Metsäsektorin itsestään selvyys hyvinvointiyhteiskunnan perustana myös kyseenalaistui muun muassa ympäristökysymysten esiin nousun myötä. Vuosikymmenen lopulla alettiin kuitenkin esittää ”paluuta realiteetteihin”, jolla tarkoitettiin vanhojen vientialojen suosimista. Pitkän noususuhdanteen ansiosta metsäteollisuus menestyi 1980-luvun puolivälin jälkeen hyvin ja se synnytti huomattavasti lisää tuotantokapasiteettia markkinoille. Paluuta metsätalouden huomaan edistivät myös vuosikymmenen lopulla näkyneet merkit kasinotalouden riskeistä ja vaikeuksista eri aloilla. Metsäteollisuus tuotiin esille Suomen turvana yhdentyvässä

Euroopassa ja kiristyvän kilpailun maailmassa: Metsäsektori nähtiin siten edelleen suomalaisen yhteiskunnan ehdottomana perustana, joka ratkaisee niin vanhat kuin uudetkin ongelmat. (Donner-Amnell 1995, 196–197)

1990-luvun alkuvuosina metsäsektori kohtasi uusia vakavia haasteita jou-
tuessaan samanaikaisesti sekä laman kouriin että kansainvälisen ympäristökes-
kustelun kohteeksi: Metsäsektoria arvosteltiin päästöjen tuottamisesta ja metsien
käyttöön liittyvistä ongelmista. Varsin yleinen arvio 1990-luvun alussa olikin,
että metsäteollisuuden tuotanto supistuu Suomessa heikon kilpailukyvyyn, jäyk-
kien rakenteiden ja tuotannon kansainvälistymisen vuoksi. Toisin kuin monet
olivat ennakoineet, metsäsektorin tuotanto kuitenkin kasvoi Suomessa tasaisesti
1990-luvulla. Kasvun seurauksena Suomen kolme suurinta metsäteollisuusyri-
tystä kuuluivat 2000-luvun alussa maailman suurimpiin metsäteollisuusyrityksiin
sekä liikevaihdolla että paperin tuotantomäärillä mitaten. Myös metsäteollisuus-
yritysten kannattavuus kohosi 90-luvulla pitkäaikaista keskiarvoa korkeammaksi.
Tähän metsäsektorin menestykseen oli monia syitä. Yksi selittävä tekijä löytyy
1990-luvun kansainvälisestä talouskehityksestä, joka oli metsäsektorin kannalta
paljon ennakoitua myönteisempää: Muutaman hitaan kasvun vuoden jälkeen
maailmantaloudessa koettiin pitkä noususuhdanne. Lisäksi uusien markkinoiden
avautuminen ja metsäteollisuustuotannon kasvu Aasiassa ja Etelä-Amerikassa
lisäsivät metsäteollisuustuotteiden ja metsäteollisuusteknologian vientiä. Paperin
vientiä Suomesta ja Euroopasta muualle maailmaan kasvatti myös se, että vuoden
1999 alussa käyttöön otettu euro halpeni ensin selvästi suhteessa dollariin. Myös
metsäsektorin omalla toiminnalla oli vaikutusta kilpailukykyyn sekä tuotannon
ja viennin kasvuun. 1990-luvun alun lamavuosien aikana vanhaa tuotantoa lope-
tettiin ja toimintaa tehostettiin kautta linjan, lisäksi investoinnit metsäteollisuus-
tuotannon määrään ja tehokkuuden lisäämiseen jatkuivat melko suurina koko
1990-luvun ajan muihin länsimaihin verrattuna. Tämän kehityksen myötä met-
säteollisuuden osaamisjohtajuus erityisesti paperintuotannossa siirtyi 1990-luvun
aikana Suomeen. Myös ympäristöhaaste muodostui 90-luvulla metsäsektorille
pelättyä helpommaksi ja lopulta jopa alan kansainvälistä kuvaa ja kilpailukykyä
vahvistavaksi tekijäksi: Ympäristökeskustelun kansainvälistyessä ja eri maiden
metsäsektoreiden toimintatapoja vertailtaessa Suomi näyttäytyi myönteisemmässä
valossa moniin muihin maihin nähden. (Häyrynen ym. 2007, 143–145; Niskanen
ym. 2008, 25–31) Metsäsektorin, ja laajemminkin kotimaisen energiantensiivi-
sen teollisuuden, vahvat perinteet ja yhä 90-luvulla jatkunut menestys loivatkin
vahvan pohjan ilmastokeskustelun tulkintakehykselle, jossa energiantensiivisen
teollisuuden toimintamahdollisuuksista huolehtiminen – eli runsas, halpa ja hii-
lidioksiditon sähköntuotanto lisäydinvoiman avulla – nähtiin suomalaisen hyvin-
vointiyhteiskunnan perustana.

Tietoteknologia-alojen menestys

Ilmastokeskustelussa ydinvoimaa päästövähennyskeinona vastustaneiden toimijoiden argumentoinnin tärkeimpänä lähtökohtana oli näkemys uudenlaisten energiantuotantoa ja -kulutusta koskevien toimintamallien mahdollisuudesta tuottaa taloudellista menestystä suomalaiselle yhteiskunnalle. Argumentoinnin taustalla vaikutti vahvasti 1900-luvun viime vuosikymmeninä alkunsa saanut tietoteknologiaa edustavien alojen menestyskulku, jonka katsottiin osoittavan sen, että Suomella on mahdollisuus hyötyä vastaavalla tavalla myös uusiutuviin energialähteisiin ja energiansäätöön liittyvien teknologioiden kehittämisestä. Ilmastokeskustelussa tietoteknologia-alasta muovattiin siten esimerkki ja havainnollistus kaikenlaisen teknologisen osaamisen mahdollisuuksista tuottaa menestystä suomalaiselle yhteiskunnalle. Samalla kyseenalaistettiin perinteisten energiaintensivisten teollisuudenalojen kyky pitää yllä taloudellista hyvinvointia ja niin muodoin myös tarve runsaan lisäsähkön tuotannolle.

Tietoteknologia-alan kasvu ja menestys näkyivät Suomessa ensimmäisen kerran 1980-luvun lopulla. Tämä oli pitkälti tulosta yksityisten yritysten, muun muassa Nokian, uutterasta panostuksesta tutkimus- ja kehittämistyöhön (Lemola 1996, 163–164). Alan kasvun taustalla oli kuitenkin myös jo pitkään jatkunut määrätietoinen teknologiapolitiikan toteuttaminen. Manuel Castells ja Pekka Himanen (2001) nimeävät tärkeimmäksi tietoteknologia-alan kasvua edesauttaneeksi tekijäksi erityisesti 1980-luvun alussa tehdyn hallituksen periaatepäätöksen tutkimus- ja kehitysinvestointien lisäämisestä ja tähän päätökseen liittyneen valtion tiede- ja teknologianeuvoston sekä teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskuksen Tekesin perustamisen. Tekes osallistui erilaisin lainoin ja avustuksin muun muassa Nokian tutkimus- ja kehittämistoiminnan kustannusten ja riskien jakamiseen. Tekesin organisoimat ja suurelta osin rahoittamat, teknologiaohjelmat tarjosivat myös tietoteknologia-alan yrityksille keinon pidentää tutkimus- ja kehittämistyönsä aikajännettä yhteistyössä suomalaisten tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja muiden yritysten kanssa. (Lemola 1996, 165–167)

Hyvästä alustaan huolimatta tietoteknologia-ala törmäsi 1990-luvun alussa yleiseen lamaan ja joutui monien muiden alojen tavoin pahoihin vaikeuksiin. Muun muassa Nokia-ryhmä oli 90-luvun alussa vakavissa vaikeuksissa, kun liiketoiminta tuotti pahasti tappiota ja myös yhtiön myynti ja alasajo olivat esillä. Tietoteknologia-alaa edustavat yritykset onnistuivat kuitenkin kääntämään vaikeudet voitoksi – ja jopa nousemaan suomalaisen yhteiskunnan vetureiksi lamasta selviämässä. Laman jälkeen Nokia nousi maailman johtavaksi matkapuhelinten valmistajaksi ja auttoi suomalaisia tietoliikenneyhtiöitä, kuten Soneraa ja Elisaa, sekä tilausvalmistajia, kuten Elcoteqia, seuraamaan itseään globaaleille markkinoille sekä rohkaisi esimerkillään muita tietoteknologia-alan yrityksiä Suomessa. (Castells & Himanen 2001, 16, 76–77) Huomattava osa laman jälkeisestä talouskasvusta olikin Nokian ja sen alihankkijoiden tuotannon kasvua, ja 90-luvun puo-

livälissä Nokia oli henkilömäärällä mitattuna jo Suomen suurin yritys UPM-Kymmenen kanssa. (Ylä-Anttila 1996, 180; Kiander 2001, 67).

Vuosikymmenen puolivälin tienoilla tietoteknologia-alan veturina toimineen Nokian tulokunto heikentyi, mutta vain väliaikaisesti (esim. Lemola & Lovio 1996, 8). Jo muutamaa vuotta myöhemmin, 1990-luvun lopulla, Suomessa elettiinkin suoranaista tietoteknologian siivittämää pörssiuhumaa. Pörssiuhuma oli Suomessa erityisen voimakas, sillä missään muussa läntisessä maassa ei informaatio- ja tietotekniikka-ala hallinnut taloutta ja pörssiä yhtä paljon kuin Suomessa. Manuel Castells ja Pekka Himanen (2001) ovatkin kuvanneet tietoyhteiskunnan kehittämisestä tulleen 1990-luvulla suomalaisten ”uusi eloonjäämisprojekti ja identiteetin antaja”, jolla suomalaiset pyrkivät lunastamaan paikkansa kehittyneiden yhteiskuntien joukossa. Castellsin ja Himanen mukaan tietoyhteiskunnan avulla myös korvattiin vanhoja kuvia metsäteollisuuden keskeisestä asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tätä uudenlaista identiteettiä tukivat laajaa julkisuutta saaneet mairittelevat kansainväliset arviot Suomen aikaansaannoksista tietoteknologia-alalla. Suomea pidettiin kansainvälisesti suorastaan ihmemaana: Pieni pohjoinen kansa oli kyennyt nousemaan kilpailukyvyyn kärkeen ja tuottamaan Nokian kaltaisen globaalin suuryrityksen. (Castells & Himanen 2001; Hautamäki 2001, 6–7) Myös Tarmo Lemola ja Raimo Lovio (1996, 8) ovat todenneet, että Nokian symbolinen merkitys muodostui 90-luvulla suomalaisille varsin suureksi – jopa suuremmaksi kuin sen tosiasiallinen taloudellinen merkitys. Ilmastokeskustelussa tietoteknologia-alojen menestys muodosti siten vankan perustan puolustettaessa uudenlaisten, energiaa niukasti käyttävien teollisuudenalojen sekä uuden energiateknologian kehitystyön mahdollisuutta tuottaa taloudellista menestystä ja hyvinvointia suomalaiselle yhteiskunnalle.

Yhteenveto

Kuten edellä kävi ilmi, ilmastokeskustelussa esiintyneet erilaiset tulkinnat talouskasvun edellytyksistä saivat lähtökohtansa erilaisista kulttuurisista erityispiirteistä. Molempien talouskasvun edellytyksiä koskevien tulkintojen taustalla olevat kulttuuriset kehityskulut olivat myös varsin vahvoja. Siten molemmilla tulkinnoilla oli myös yhtäläiset mahdollisuudet menestyä ilmastokeskustelussa, vaikka metsäteollisuuden perinteistä lähtenyt, energiaintensiivisen teollisuuden merkitystä korostanut tulkinta saikin keskustelussa lopulta vahvemman aseman. Ilmastokeskustelun vahvojen kulttuuristen kytkentöjen valossa mielenkiintoista on myös se, että ilmastokysymys ei herätellyt tietoteknologia-alan toimijoita mukaan julkiseen keskusteluun, vaikka tietoteknologia-alojen menestyksestä ilmastokeskustelun yhteydessä puhuttiinkin. Sen sijaan energiaintensiivistä teollisuutta edustaneet toimijat olivat ajoittain varsin vahvasti mukana ilmastokeskustelussa.

7. Ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian virkamiesvalmistelu

7.1. Ilmastostrategian laadintaprosessi

7.1.1. *Organisointi ja eteneminen*

Suomen ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian valmistelu aloitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla kesällä 1999.¹ Valmistelutyön käynnistämisen taustalla oli keväällä 1999 muodostetun Paavo Lipposen toisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjattu vaatimus, jonka mukaan hallituksen tulee laatia kansallinen suunnitelma siitä, miten Suomi täyttää Kioton ilmastokokouksessa sovitut kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämisvelvoitteet. Lisäksi hallitusohjelma asetti ilmastostrategialle ehtoja: Hallitusohjelman mukaan velvoitteet on täytettävä siten, että niistä aiheutuvat toimenpiteet eivät heikennä talouden ja työllisyyden kasvua ja että ne tukevat julkisen velan laskua. (VN 1999) Osana hallitusratkaisua sovittiin myös, että strategian laadinnan vetovastuu on kauppa- ja teollisuusministeriöllä.

Valmistelun aluksi muodostettiin kaksi ministeriöiden välistä yhteistyöelintä: Kioto-ministerityöryhmä ja virkamiesten muodostama yhteistyöverkosto. Kioto-ministerityöryhmän kokoonpano oli poliittinen, eli ryhmässä oli edustaja jokaisesta hallituspuolueesta. Virkamiesten yhteistyöverkostossa oli puolestaan edustaja kaikista ilmastopolitiikan kannalta merkittävistä ministeriöistä: kauppa- ja teollisuusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, ympäristöministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä sekä ulkoasiainministeriöstä. Kauppa- ja teollisuusministeriölle annettun vetovastuun mukaisesti ministeriryhmän puheenjohtajana toimi kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre, virkamiesryhmän puheenjohtajana toimi puolestaan kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston ylijohtaja Taisto Turunen. Alkuvaiheessa ilmastostrategian valmistelussa oli mukana myös kansliapääl-

¹ Ilmastostrategian valmisteluvastuun antaminen kauppa- ja teollisuusministeriölle on kansainvälisesti vertailtuna melko poikkeuksellista. Useimmiten ilmastokysymyksen valmisteluvastuu on annettu ympäristöministeriölle tai vastaavalle nimenomaan ympäristöasioista vastaavalle ministeriölle. (ks. esim. Halonen ym. 2007) Suomessakin tosin kansainvälinen ilmastopolitiikkaa – esimerkiksi vastuu kansainvälisistä neuvotteluista – kuuluu ympäristöministeriölle.

liköiden yhteistyöverkosto, jonka rooli jäi kuitenkin vähäiseksi. Eräs haasteltava kuvasi, että kansliapäälliköiden verkosto ”kuihtui pois” valmistelun edetessä.

Virkamiesverkoston muodolliset jäsenet olivat korkean tason virkamiehiä: ylijohtajia tai osastopäälliköitä. Käytännössä virkamiesverkoston kokoonpano muotoutui kuitenkin toisenlaiseksi. Kiireiset ylijohtajat eivät aina ehtineet paikalle, jolloin verkoston kokouksissa oli läsnä muita korkeassa asemassa olevia virkamiehiä. Toisaalta nämä virkamiehet osallistuivat kokouksiin usein myös silloin, kun virkamiesverkoston varsinaiset jäsenet pääsivät paikalle. Lisäksi valtiovarainministeriön osalta tilanne muotoutui sellaiseksi, että virkamiesverkon varsinaiseksi jäseneksi nimetyn henkilön tehtäviä hoiti käytännössä kokonaan toinen, ministeriössään nimenomaan ilmastoasioihin paneutunut henkilö. Virkamiehet myös kertoivat, että kaikille virkamiehille, joita vain asia kiinnosti, annettiin tilaisuus olla verkoston kokouksissa mukana.

Ilmastostrategian valmistelutyö toimi käytännössä siten, että neljä keskeisintä ministeriötä – maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö – laativat aluksi omat sektoriselvityksensä. Nämä sektoriselvitykset muodostivat pohjan varsinaisen strategian kokoamiselle. Sektoriselvitysten laadinnan perustana olivat virkamies- ja ministerityöryhmissä yhteisesti sovitut lähtöluvut siitä, miten talous kasvaa sektoreittain, miten polttoaineiden maailmanmarkkinahinnat kehittyvät, miten verotus kehittyi ja niin edelleen. Ministeriöiden välillä ei kuitenkaan etukäteen tehty taakanjakoa sen suhteen, kuinka suuri osuus päästöjen vähenemästä hoidetaan kullakin sektorilla.

Sektoriselvitysvaiheen jälkeen valmistelussa siirryttiin ilmastostrategian kokoamisvaiheeseen. Strategian kokoamisesta sektoriselvitysten pohjalta vastasi kauppa- ja teollisuusministeriö. Suuri osa strategian sisällöstä otettiin suoraan sektoriselvityksistä. Asiakohdat, joihin sisältyi yhteensovittamisen tarvetta tai ristiriitaisia näkemyksiä, käsiteltiin kuitenkin ensin virkamiesten yhteistyöverkossa ja hyväksyttiin ministeriryhmällä. Ministeriryhmä ja yhteistyöverkosto kokoonoutuivatkin ahkerasti. Strategian valmisteluajana, eli vajaan puolentoista vuoden aikana, virkamiesryhmä kokoontui noin kolmekymmentä kertaa ja ministeriryhmäkin parikymmentä kertaa.² Virkamiehet kuvasivatkin työryhmien toimintaa varsin tiiviiksi:

”Silloin yhdeksänkytyhdeksän tehtiin jo kesällä ensimmäisiä aikatauluja siitä, että miten tää [etenee] ja sitten organisaatiokaavioita ja mitä välitavoitteita siellä oli ja ministerityöryhmän kokouksiakin suunniteltiin aika

² Ministeriryhmä ei tosin keskittynyt kokouksissaan vain ilmastostrategiaan, vaan ministeriryhmän kokouksissa käsiteltiin usein ilmastostrategian ohella muitakin ilmastopoliittikkaan liittyviä asioita.

tiuhaan tahtiin pidettäväksi. Se oli vielä sen ministerityöryhmän oma toive, että kokouksia voisi olla varsin tiiviisti, mutta sitten niistähän voidaan aina luopua, jos ei ole asiaa, mutta ei niistä nyt kyllä kovin hevillä luovuttu.” (H18)

Valmistelun aikana kukin ministeriö teki tai teetti omien sektoriohjelmiensa pohjaksi tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä ja tutkimuksia. Lisäksi eri tutkimuslaitoksilla teetettiin koko strategiaa käsittelevät taloudelliset vaikutusarviot (Forsström & Honkatukia 2001; Kemppi ym. 2001), ympäristövaikutusarvio (Hildén ym. 2001) sekä teknologiaselvitys (KTM 2001). Tutkimuslaitokset olivat mukana myös muun muassa ilmastostrategian taustaselvitykseen sisällytettyjen skenaarioiden taustalla olevan talouden perusuran laadinnassa. Tutkimuslaitoksilla teetettyjä tutkimuksia, erityisesti taloudellisia vaikutusarvioita, käsiteltiin strategian kokoamisvaiheessa runsaasti myös työryhmissä.

Ilmastostrategian laadinnassa ei ollut suoraan mukana sidosryhmiä, esimerkiksi teollisuuden tai kansalaisjärjestöjen edustajia. Ministeriöt kuitenkin tekivät yhteistyötä sidosryhmien kanssa omiin sektoriohjelmiinsa liittyen, lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö järjesti useita ilmastostrategiaa koskevia seminaareja ja tapaamisia eri toimijoiden kanssa. Ilmastostrategian alustavia versioita laitettiin myös internetiin syksyllä 2000, ennen strategian lopullista hyväksyntää hallituksessa.

7.1.2. Laadinnan haasteet hallinnolle

Ilmastostrategian laadinnan haasteellisuus nousi voimakkaasti esille lähes kaikissa virkamieshaastatteluissa. Isoimpana haasteena virkamiehet pitivät eri ministeriöiden välisen yhteistyön järjestämistä. Koska kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen liittyvät toimenpiteet haarautuvat monille eri sektoreille, myös ilmastostrategian laadinta edellytti laajaa yhteistyötä eri ministeriöiden välillä. Laajan yhteistyön järjestäminen oli kuitenkin jotain sellaista, mihin hallinnossa ei ollut totuttu: Ilmastostrategian laadinta edellytti siten uudenlaisten toimintatapojen kehittämistä.

”Aukko ehkä suurin on sitten se just se yhteistyökuvio, että miten synnytetään riittävä yhteistyö ja miten sitten, kun kerran lähdettiin tälle yhteistyölinjalle, niin saadaan kaikkien asiasta kiinnostuneiden tai edes keskeisten ministeriöiden panos koottua yhteen, että se oli tämä kokoamisen ongelma siinä” (H4)

Monet virkamiehet kuvasivatkin ilmastostrategian laadintaa laajuutensa vuoksi poikkeukselliseksi, suorastaan ainutlaatuiseksi, prosessiksi:

”Ei se tavanomainen ollut missään tapauksessa, koska eihän tämmöistä koskaan aikaisemmin ole näin isoa ja laajaa ja eri ministeriöiden ohjelmista koostuvaa, ei mulla ainakaan ole ollut.” (H17)

”Se oli ainutlaatuinen, ei ole vissiin yhtään vastaavanlaista ollut vielä.” (H18)

Myös vastuiden jakamista kuvattiin strategiatyössä varsin haasteellisena tehtävänä. Virkamiesten mukaan valmistelutyössä oli vaikea erotella, mikä asia kuului minkäkin sektorin vastuulle, koska ilmastopolitiikkaan sisältyy runsaasti kytkentöjä eri asioiden välillä. Esimerkkinä useat haastateltavat toivat esille yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kasvihuonekaasupäästöt, joiden arviointi ja jakaminen eri sektoreille oli osoittautunut käytännössä varsin hankalaksi, jopa mahdottomaksi. Eräs virkamies totesikin, että ilmastopolitiikka ei kovin helposti ”alistu standardirajauksiin”. Virkamiehet toivat myös esille, että ilmastopolitiikan laajuuden vuoksi oli ajoittain hankala erottaa, mikä loppujen lopuksi on ilmastopolitiikkaa ja mikä ei – eli kuinka pitkälle voidaan arvioida esimerkiksi erilaisten rakenteellisten ratkaisujen vaikutusta kasvihuonekaasupäästöihin.

”Sehän oli aika yllättävänkin työläs itse asiassa tämän strategian kokoaminen, koska siinä alkoi sitten liippaamaan monet palaset niinkun, liittyi toisiinsa, niitä oli hirveän vaikea sitten erotella, että kenen ministeriön pitäisi sitten mitään selvittää tai mihinkin toimenpiteeseen puuttua, kenellä on sitten se päävastuu, koska sitten joku talojen energiankulutus, se liittyy osittain ihan primäärienergiälähteisiin, eli ktm:n rooteliin, mutta et sitten kun tavallaan ne keinot vaikuttaa energiankulutukseen on taas ympäristöministeriön politiikan piirissä.” (H16)

”Ainakaan tässä vaiheessa, ehkä ei vieläkään ole ihan selvää, että kelle nämä kuuluu, tai nää kuuluu oikeastaan kaikille, elikkä tässä on ehkä tämmöinen, tämmöinen tietty vastuuasiala koko ilmastopolitiikassa ei ole ehkä ihan sataprosenttisen selvä, elikkä jossakin vaiheessa jos tämä Kioto-homma menee [eteenpäin] ja päästöoikeuksia jaetaan kaikille, niin silloin on tavallaan selvempi kuka vastaa mistäkin, mutta ehkä tässä vaiheessa oli vielä haussa, vielä enemmän kuin nyt, että tavallaan kenen vastuulla nämä asiat on.” (H12)

Yhteistyön järjestämisen ja vastuiden jakamisen lisäksi virkamiehet toivat ilmastostrategian laadinnan haasteena esille ilmastopolitiikan vaatimien uudenlaisten ajattelutapojen omaksumisen. Vaikka ilmastotavoitteet olivat jo ennestään monelle ministeriölle tuttuja, niitä jouduttiin ilmastostrategian laadinnan yhteydessä miettimään paljon aiempaa vakavammin. Eräs haastateltava kuvasi, että ilmastostrategian laadinnan myötä ”hommasta tuli totinen tosi”. Monet virkamiehet kertoivat myös, että ilmastopolitiikan näkökulman yhdistäminen ministeriöiden perinteiseen toimintaan ei aina ollut helppoa. Virkamiesten mukaan ministeriöiden sisällä jouduttiinkin käymään lukuisia keskusteluja siitä, mitä ilmastopolitiikan näkökulma tarkoittaa ministeriön perinteisten tehtävien kannalta. Aluksi asian kerrottiin herättäneen jopa suoranaista vastustusta, kun vanhoja käytäntöjä jouduttiin yhdistämään uusiin tavoitteisiin.

”Ei se kaikilta osin ole aina niin nopeata ja niin ruusuista, että kyllä jokaisella alueella on omat vanhat tavoitteet ja sitten aina nämä uudet sotii niitä vastaan aikansa, kunnes siitä sitten löytyy balanssi.” (H2)

Strategian laadinnan haasteellisuuteen liittyen monet virkamiehet kuvasivat strategian laadintaa myös oppimisprosessina. Virkamiehet kertoivat strategian laadinnan opettaneen heille, että yhä vähemmän voidaan valtionhallinnossa tarkastella asioita sektorikohtaisesti muutoin kuin toimeenpanon osalta. Strategian laadinnan myötä virkamiehet siis kokivat oivaltaneensa, että ministeriöiden toiminta on yhä enemmän toisistaan riippuvaa, koska eri sektoreiden toiminnat heijastuvat toisiinsa. Virkamiehet kuvasivat strategian laadinnan merkinneen heille oppimista myös siinä mielessä, että he joutuivat sektoriohjelmien yhteensovittamisvaiheessa perehtymään myös toisten sektoreiden vastuulle kuuluviin asioihin ja pohtimaan eri sektoreiden välisiä vaikutussuhteita – eli opiskelemaan asioita, jotka olivat heille entuudestaan outoja tai uusia. Virkamiesten oppimiskokemukset yhdistyivät usein myös kustannuslaskelmien käsittelyyn strategian laadinnassa: Virkamiehet kertoivat, että perehtyessään laskelmien tuloksiin he joutuivat venymään oman perusosaamisensa ulkopuolelle. Eräs virkamies kuvasikin, että strategian laadinnassa ”aivojen kuorikerros kyllä pysyi notkeana”. Myös muut virkamiehet, erityisesti yhdysverkon jäsenet, kertoivat joutuneensa ajoittain vaivaamaan aivonystyröitään melkoisesti:

”Se [yhdysverkko] oli kuin opintopiiri välillä” (H10)

7.2. Virkamiesten ja muiden toimijoiden yhteistyö

7.2.1. Ministerit ja virkamiehet

Ministerit ja virkamiehet työskentelivät ilmastostrategian laadinnassa varsin tiiviissä yhteistyössä toistensa kanssa. Virkamiehet tekivät pääosan valmistelutyöstä, mutta asian poliittisen kiinnostavuuden vuoksi myös ministerit, etenkin kauppa- ja teollisuusministeri sekä ympäristöministeri, olivat tiiviisti mukana valmistelutyössä ja ottivat aktiivisesti kantaa valmistelussa esille nousseisiin kysymyksiin. Sekä ministerit että virkamiehet kuvasivat keskinäisen yhteistyön sujuneen pääosin varsin mallikkaasti. Virkamiehet myös muistuttivat, että virkamiesten kuuluu nimenomaan huolehtia siitä, että yhteistyö myös ministerin kanssa toimii. Eräs virkamies kuvasikin yhteistyön sujuvuudesta huolehtimista ”virkamiesten perustehtäväksi”:

”Tietenkin [yhteistyö] ministerin kanssa toimi, että sehän aina toimii, virkamiesten täytyy tehdä töitä niin, että se toimii.” (H17)

Valmistelutyössä nousi kuitenkin esille selvä jännite ympäristöministerin ja kauppa- ja teollisuusministeriötä edustavien virkamiesten välillä. Tämän jännitteen nostattamat kiistat nousivat myös ilmastostrategiaa koskevan uutisoinnin kohteeksi useampaankin otteeseen (vrt. luku 6). Kiistojen taustalla olivat ympäristöministerin epäluulot sen suhteen, että kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet pyrkivät ilmastostrategian avulla osoittamaan lisäydinvoiman rakentamisen välttämättömäksi. Näitä epäluuloja kannattelivat ministerin jo aiemmin heränneet epäilykset kauppa- ja teollisuusministeriön toimimisesta ydinvoimaa kannattavien tahojen äänenkannattajana.

”Kyllä se nyt siis tän Lipposen kakkoshallituksen aikana ihan selvästi oli alun alkaen tiedossa, että tämän ilmastostrategian kautta nyt sitten ne jotka ydinvoimaa ajoi niin näki sen sillä lailla, että ne sitä kautta haluaa niinku ujuttaa läpi sen ydinvoiman, että tämä olin mun mielestä esimerkiksi keskeinen syy siihen, että nimenomaan kokoomus ja demarit halusi, että kauppa- ja teollisuusministeriö vetää tätä.” (H19)

Ympäristöministeri painotti, että koska ilmastostrategian valmistelun vetovastuu oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä, kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet pystyivät muokkaamaan ilmastostrategian sisältöä haluamaansa suuntaan. Ympäristöministerin näkemys myös oli, että kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet hyödynsivät tätä tilaisuutta ja tekivät tilaa ydinvoiman lisärakentamiselle ilmastostrategian valmistelutyössä tehtyjen valintojen kautta. Syytösten kohteena

oli erityisesti kauppaja- ja teollisuusministeriön energiaosaston ylijohtaja. Ympäristöministerin mukaan ilmastostrategian valmistelutyö olikin ”hyvin tiiviisti hänen peukalonsa alla”. Myös eräs ympäristöministerin avustajista korosti virkamiesten ja etenkin kauppaja- ja teollisuusministeriön valtaa ilmastostrategian valmistelutyössä. Hänen mukaansa virkamiesten valta-asema oli seurausta ennen kaikkea siitä, että ministerit eivät muiden kiireidensä vuoksi ehtineet perehtyä ilmastostrategian valmisteluun liittyviin asioihin yhtä perusteellisesti kuin virkamiehet:

”Joskus tuli sellainen olo, että tavallaan, jos sanois, se poliittinen ohjaus oli vähän ohutta ja sitten tietenkin eri ministerit pystyi eri tavoin paneutumaan niihin asioihin, koska sitten on sata ja kymmenen muuta asiaa, että ethän sä niinku pysty päätyökseksi miettimään kansallisen ilmastostrategian eri elementtejä, miten sä näitä eri palasia liität yhteen, niin joskus tuli semmoinen olo, että se oli ihan itseohjautuva se virkamiesryhmä.” (H16)

Kauppaja- ja teollisuusministeri puolusti omia virkamiehiään ja oli selvästi närkästynyt ympäristöministerin julkisuudessa esittämistä juonittelusyöksistä. Kauppaja- ja teollisuusministeri kuvasikin, että ”on aivan ennenkuulumatonta, että kun ihmiset tekevät työtään, niin ministeri menee nimeltä mainiten julkisuudessa haukkumaan”. Vastoin ympäristöministerin näkemystä, kauppaja- ja teollisuusministeri oli myös sitä mieltä, että ministeriryhmällä oli ilmastostrategian laadinnassa erittäin suuri rooli. Hän korosti, että ministeriryhmässä kaikkien asioiden osalta tarkistettiin, että asiat olivat kaikkien osapuolien näkökulmasta tyydyttäviä ja oikein kirjattuja. Myös eräs kauppaja- ja teollisuusministerin avustajista korosti voimakkaasti ministeriryhmän roolia ilmastostrategian laadinnassa:

”Sen ministeriryhmän rooli oli kyllä tosi merkittävä, että se ei ollut mikään virkamiesten päätösten hyväksyjä, ei todellakaan. Vaan että siellä muokattiin sitten kyllä todella sitä.” (H14)

Ministeriryhmän kanssa työskennelleet virkamiehet itse arvioivat, edustamastaan ministeriöstä riippumatta, että virkamiesten rooli ilmastostrategian laadinnassa oli merkittävä, mutta muistuttivat samalla, että asioista jatkuvasti keskusteltiin ministerin kanssa. Virkamiesten mukaan heidän tehtävänään ilmastostrategian laadinnassa oli ennen kaikkea valinnan vaihtoehtojen luominen ja asioiden yhteen sovittaminen tiettyyn rajaan saakka: Virkamiesten piti tehdä selkeitä vaihtoehtoja ministereille, joilla ei ollut aikaa perehtyä kaikkiin asioihin. Virkamiehet kuitenkin korostivat, että sellaiset asiat, joiden jo etukäteen tiedettiin olevan poliittisesti kiistanalaisia, jätettiin ilmastostrategian valmistelutyössä ministereiden päätettäväksi, eivätkä virkamiehet ryhtyneet keskenään sovitteluun asioita. Eräs virkamies kuvasikin, että poliittisesti arat ja kiistanalaiset asiat olivat ilmastostrategian

laadinnassa ”poliitikkojen murheita”. Virkamiehet myös kertoivat, että ydinvoimasian läheinen yhteys ilmastostrategiaan pisti virkamiehet liikkumaan ilmastostrategian laadinnassa vielä tavallistakin varovaisemmin: Esimerkiksi skenaarioiden lähtöoletusten piti ehdottomasti tulla poliitikoilta.

”No kyllä se [virkamiestyöryhmän rooli] sen työn ohjaamisessa ja ideoinnissa niin aika keskeinen oli, mutta kyllä me hyvin tarkkaan yritettiin pitää se roolijako, että ministereille kuului ne johtopäätökset ja sen strategian kirjoittamisen johtopäätökset ja suositukset [...] Tämä on vähän tämmöinen ideaalinen käsitys tietysti mutta, näinhän se pitää ollakin, mutta kyllä mä luulen, että siinä on sen verran kokenutta porukkaa oli, että ne yritti pitää sen eron, vaikka se on tietysti aika vaikea, eihän niitä semmoisia puhtaasti tuommoisia teknisiä laskelmia pelkästään ole olemassa.” (H18)

”Kyllähän meillä virkamiehillä semmoinen selvä pelisääntö, että niinkun itsekin monessa asiassa totesin, että tämä on nyt sellainen asia, että mä haluan, että viedään ministeriryhmään, että tässä on ministereillä eriävät näkemykset eikä me voida virkamiestasolla kaikkia niitä sovitella, eikä pidäkään, mun mielestä se on ihan oikein, että poliitikkojen pitää hoitaa oma hommansa.” (H17)

Poliittisen tason riitelystä virkamiehet tuntuivat suhtautuvan varsin rauhallisesti. Useat haastattelemani virkamiehet totesivat, että ministereiden tehtävänä on riidellä, poliittiset neuvottelut ovat heidän perustehtävänsä, eikä sillä ole kovinkaan paljon tekemistä sen kanssa, mitä virkamiehet tekevät tai miten virkamiehet toimivat. Poliittisen tason erimielisyyksillä ja riidoilla ei virkamiesten mukaan ollutkaan juuri vaikutusta virkamiestasolla tapahtuneeseen ilmastostrategian valmistelytyöhön.

7.2.2. Kustannuslaskelmien laatijat ja virkamiehet

Kustannuslaskelmien laatijoilla oli tärkeä asiantuntijarooli ilmastostrategian laadinnassa. Tämä liittyi ennen kaikkea taloudellisten laskelmien merkittävään rooliin ilmastopolitiikkaa koskevan päätöksenteon perustana, mutta myös talousargumenttien ahkeraan käyttöön ilmastostrategiaa koskevassa julkisessa keskustelussa. Virkamiehet myös painottivat, että ilmastostrategian kaltaisten ohjelmien aiheuttamat taloudelliset vaikutukset on yleisestikin ottaen selvitettävä tarkkaan ennen kuin ohjelma voidaan käsitellä eduskunnassa. Eräs virkamies muistutti, että asiasta on olemassa ohjesääntökin: Komiteamietintöjen ehdotukset täytyy perustella vaikutuksineen. Talouslaskelmien tärkeydestä huolimatta laskelmien teettäminen

ministeriöiden ulkopuolisilla tutkimuslaitoksilla ei vaikuttanut olleen ilmastostrategiaprosessissa täysin itsestään selvä asia. Eräs kauppa- ja teollisuusministeriön virkamies toikin esiin, että taloudelliset vaikutusarviot olisi voitu hyvin tehdä myös ministeriössä, mutta ne teetettiin ulkopuolisilla, koska laskelmille haluttiin uskottavuutta. Myös useat muut virkamiehet painottivat tutkijoiden roolia nimenomaan valmistelutyön neutraaliuden takaajina.

”Kyllä vaikka ktm:ssä on jossain määrin ylpeitä virkamiehiä siinä mielessä, että kokevat, että osaavat tehdä [talouslaskelmat], niin tämä uskottavuusongelma oli edelleen niin iso, että siihen oli pakko kytkeä aina riittävän paljon mukaan, jolloinka sitten se ktm:n paino myös siinä väheni loppujen lopuksi ihan todellisuudessa.” (H4)

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet kertoivat kuitenkin harjoittaneensa tutkijoiden laatimien talouslaskelmien suhteen tietynlaista laatukontrollia: Eräs haastateltava kuvasi, että aika monella virkamiehellä oli ”virkatyötuntuma” siihen, millaisia kustannuksien kuuluisi olla ja laskelmien tuloksia arvioitiin tätä tuntumaa vasten. Virkamiehet kertoivat tehneensä jonkin verran myös puhdasta rinnakkaislaskentaa. Kaiken kaikkiaan virkamiehet – nimenomaan virkamiesten yhteistyöryhmän jäsenet – kertoivat perehtyneensä varsin perusteellisesti talouslaskelmiin. Virkamiesten mukaan tämä johtui siitä, että heillä oli sisältövastuu ilmastostrategiasta, eikä tätä sisältövastuuta voinut antaa kokonaan tutkijoille myöskään strategian talousvaikutusten arvioinnin osalta. Moni virkamies kuitenkin myönsi, että ahkerasta perehtymisestä huolimatta laskelmiin oli varsin vaikea päästä sisälle. Eräs virkamies totesikin, että ”kyllä ne laskelmat oli aika pitkälle tutkijoiden vastuulla kuitenkin”.

Tutkijoiden ja virkamiesten yhteistyö ei virkamiesten mukaan myöskään sujunut ongelmitta. Yksi ongelmia aiheuttanut kohta oli laskelmien tekoprosessin yhdistäminen ilmastostrategian laadintaan. Poliittisten päättäjien, tutkijoiden ja virkamiesten vuoropuhelu ei etenäkään valmistelutyön alkuvaiheessa toiminut, mikä aiheutti melkoisia vaikeuksia strategiatyölle ja turhautumista myös laskelmien laatijoiden keskuudessa:

”Ennen kuin ne laitokset sitten pääsi keskenään jotenkin vuoropuheluun siitä, että mitä ne oikein tarkoittaa ja mitä ne laskee, puhumattakaan, että niiden piti käydä sitä vuoropuhelua tänne Kioto-yhdysverkon sihteeristön kanssa, niin kyllä siinä aikamoisia käynnistysvaikeuksia oli. Ennen kuin nää saatiin sitten toimimaan yhdessä niin siinä taisi mennä muutamalta ihmiseltä jo hermotkin välillä, ainakin sieltä, tiedän vaan että niistä projekteista muutama ihminen lähti pois, että ei kestäny.” (H18)

Virkamiehet moittivat myös varsin runsassanaisesti tutkijoiden, erityisesti toiseen tutkimusryhmään kuuluneiden tutkijoiden, omavaltaista toimintaa kustannuslaskelmien laadinnassa. Virkamiehet kertoivat närkästyneinä, että tutkijoista oli ilmastostrategian laadinnassa suorastaan ”huomattavaa harmia”, koska he alkoivat ottaa kantaa heille annettuihin tehtävänasetteluihin. Virkamiehet kuvasivat tutkijoiden toiminnan johtaneen myös siihen, että strategian laadinta joutui joksikin ajaksi kaaokseen – tätä kuvattiin muun muassa ”hämminkivaiheeksi” – jolloin kukaan ei oikein ollut selvillä siitä, mitä oli laskettu ja millä lähtöoletuksilla. Nämä epäselvyydet vielä kertautuivat muualle strategian laadintaan: Eräs virkamies kertoi, että esimerkiksi YVA-selvityksen laadinnassa alkoi jossain vaiheessa olla epäilyksiä siitä, että laadinnan pohjana käytetyt skenaariot olivat vääriä. Virkamiesten mukaan tutkijoiden sooloilu kustannuslaskelmien laadinnassa oli virkamiehille myös erittäin kiusallista, koska se sattui juuri sellaiseen vaiheeseen, jolloin ministerit halusivat tietoa kustannuksista: Epäselvyyksien seurauksena tieto muuttui jatkuvasti ja antoi hyvin epävarman kuvan koko prosessista.

”Siinä [kustannuslaskelmien tekoprosessissa] oli kyllä jossakin määrin ongelmia, koska tutkijat olisi halunneet kehitellä omia vaihtoehtoja, tavaltaan jättää niinkun siellä omassa tutkimuksessaan vapaaksi sen, että mitkä ne toimenpiteet on, että niillä meni vähän aikaa ymmärtää, että kun tehdään tämmöistä ohjelmaa niin meidän täytyy saada tietää, mitä sen ohjelman esittämät toimenpiteet maksaa ja minkälaisia vaikutuksia niillä on, että se ei ollut ihan vapaasti liikkuva systeemi.” (H17)

”Nämä laskijat jostain syystä niin joskus poikkesivat niistä annetuista lähtökohdista ja se oli hyvin selvä, että niinkun sanottiin että näitten tutkijoiden tehtävänä ei ole tehdä Suomen ilmastostrategiaa, vaan ne lähtökohdat ja sen nämä kriteerit siihen valitsee ministeriryhmä, siellä on joku hyväksytty, niin sitä ei mene joku tutkija sanomaan, että en hyväksy tätä lähtökohtaa, muutan tämän. Se tutkija tekee mitä tekee tutkimustuloksena muualle, mutta kun siltä tilataan siihen työhön liittyvä analyysi, niin se pitää tehdä niillä lähtökohdilla, mitkä siinä on.” (H18)

Virkamiehet moittivat kustannuslaskelmien laatijoita myös siitä, että he olivat epäselviä esityksissään, mikä osaltaan lisäsi kustannuslaskelmiin liittyviä epävarmuuksia. Virkamiesten mukaan tutkijat eivät osanneet muotoilla laskelmiensa tuloksia tarpeeksi yksinkertaisiksi, vaan puhuivat asioista kuin olisivat puhuneet toisille tutkijoille. Tällöin virkamiehet joutuivat itse muotoilemaan tutkimustuloksia ymmärrettävämpään muotoon. Laskelmiin liittyvistä epäselvyyksistä huolimatta muutamilla virkamiehillä kuitenkin riitti myös ymmärrystä ja myötätuntoa

tutkijoita kohtaan. Nämä virkamiehet toivat esiin, että tutkijoille asetetut aikataulut olivat todella tiukkoja, minkä seurauksena tutkijat joutuivat välillä tekemään töitä kellon ympäri, ja siten on ymmärrettävää, että tutkijat eivät olleet kovin hyvin valmistautuneet tulosten esittämiseen. Tutkijoita sympatisoineet virkamiehet painottivat myös, että kaikki kustannuslaskelmiin liittyvät epäselvyydet eivät olleet seurausta laskelmien tekijöiden ”poliittisista intohimoista”, vaan yksinkertaisesti siitä, että tutkijoille sattui laskelmien laadinnassa aikataulupaineiden seurauksena myös virheitä.

”Kauhea aikaprässi ja aivan hirveä paine heillä tehdä niitä, aivan älyttömiä ne aikataulut, että kun ministerikokous oli silloin ja silloin, niin sen tulokset piti olla silloin ja silloin myös olemassa. Niin sitten kun vielä tietää, että miten kun noita malleja pyörittää, niin jos joku menee solmuun, niin sitä ei vaan yksinkertaisesti voi päättää, että se tehdään, koska siinä saattaa mennä aikaa ennen kuin sieltä löytää sen, että mikä on, onko jokin pielessä vai eikö ole pielessä.” (H11)

Kustannuslaskelmien laatijat itse kertoivat olleensa melko tyytyväisiä yhteistyöhön virkamiesten kanssa, mutta myönsivät, että aivan kitkatta yhteistyö ei sujunut. Ilmastostrategian laadinnassa ilmenneitä ongelmia ei pidetty kuitenkaan mitenkään poikkeuksellisena, vaan tutkijat totesivat, että virkamiesten kanssa yhteistyössä toimiminen on ”aina vähän hankalaa”. Tutkijat kuvasivat myös, että heille ongelmia kustannuslaskelmien laadinnassa aiheutti se, että virkamiesten toiveita ja ehdotuksia oli usein hankala muuntaa laskelmien muotoon. Joitakin toiveita oli tutkijoiden mukaan suorastaan mahdotonta täyttää: Eräs tutkija kuvasi, että jotkut virkamiesten toimenpide-ehdotukset menivät täysin ”huuhaa-puolelle”. Tutkijat kertoivat, että heidän kannaltaan ongelmallista oli myös se, että politiikkainstrumenttivalikoimat muuttuivat laadinnan edetessä ja tutkijoiden odotettiin laskevan monia muutosskenaarioita lyhyessä ajassa. Tämä kiire tulikin hyvin esille tutkijoiden haastatteluissa:

”Kyllä mä yölläkin tein sitä ja viikonloppuisin että ei, kyllä siinä oli aika kiire. Ja sitten välillä... välillä muuttui sitten, sieltä tuli [nimi] uusia lukuja. Niillä kavereilla oli siellä kanssa kiire, että siellä tuli sille [nimi], joka siellä laskei niin virheitä sitten. Ja mullekin tuli ainakin yhden kerran sitten kiireen takia, mä rupesin laskemaan vanhoilla aineistoilla. Että kyllä siinä oli aika kiire sitten.” (H20)

7.3. Ministeriöiden tehtävät ja sektoriohjelmien laadintatavat

Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin eri ministeriöitä edustaneiden virkamiesten kuvauksia oman ministeriönsä toiminnasta kansallisen ilmastostrategian valmistelutyössä. Kuvaukset perustuvat virkamiesten haastatteluissa esille tuomiin ja olennaisina pitämiin asioihin. Olen kuitenkin täydentänyt virkamiesten kuvauksia lisäämällä tekstiin lähdeviittaukset virkamiesten esille tuomiin asiakirjoihin. Asiakirjojen sisällöistä esille nostetut seikat perustuvat kuitenkin vain haastatteluihin, eli ovat haastateltavien itse esille tuomia seikkoja.

1) Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriön vastuulla ilmastostrategiassa olivat energiantuotantoa koskevat asiat sekä strategian kokoaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriö koordinoi myös talouslaskelmien tekemistä ja vastasi ilmastostrategiaan sisältyvien skenaarioiden laadinnasta, työryhmissä yhteisesti sovittujen lähtölukujen pohjalta. Strategia oli pääosin energiaosaston tehtävänä, mutta strategiatyössä oli mukana virkamiehiä myös muilta osastoilta: Kaiken kaikkiaan strategian laadinnassa oli tavalla tai toisella mukana lähes parikymmentä ihmistä. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei julkaissut erillistä sektoriselvitystä, vaan ministeriön sektoriselvityksen tulokset sisällytettiin suoraan varsinaiseen ilmastostrategiaan.

Tärkeitä palasia kauppa- ja teollisuusministeriön valmistelutyössä olivat uusiutuvien energialähteiden ohjelma sekä energiansäästöohjelma (KTM 1999a; KTM 1999b; KTM 2000). Uusiutuvien energialähteiden ohjelma oli ministeriössä laadittu energiastrategiaa koskevien eduskuntalausuntojen pohjalta jo ennen ilmastostrategian valmistelun aloittamista ja se otettiin sellaisenaan mukaan ilmastostrategiaan. Energiansäästöohjelma päivitettiin ilmastostrategian laatimisen rinnalla.³ Ilmastostrategian valmistelutyö pohjasi siten kauppa- ja teollisuusministeriön osalta hyvin vahvasti ministeriön perinteisesti laatimiin energiastrategioihin (esim. KTM 1997). Virkamiehet arvioivatkin, että heidän työskentelynsä ilmastostrategian yhteydessä ei kovin paljon eronnut niistä työtavoista, joita he olivat omaksuneet jo energiastrategioita laatiessaan, ainoastaan ilmastostrategian laadinnan vaatima yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa oli uutta. Työn rutiinimaisuus kauppa- ja teollisuusministeriölle tulikin varsin selvästi esille virkamiesten haastatteluissa:

”Energiastrategioita on tehty ihan seitkytluvulta saakka ja siinä mielessä niin ne asiat, kun niitä tehdään se joka vuosi tai joka toinen vuosi, niin ne alkaa olla tuttuja sitten pikku hiljaa, että ongelmat alkaa olla tuttuja, tavoit-

³ Ensimmäinen erillinen hallituksen laaja-alainen energiansäästöohjelma käynnistyi vuonna 1992.

teet alkaa olla tuttuja, enempi on kyse sitten milloin on minkäkin päätöksen aika, että joku kypsyy on olemassa joihinkin asioihin myös poliittinen kypsyy olemassa joihinkin asioihin” (H4)

”Se on niinkun normaalia meidän työtä, että niitä [energiaskenaarioita] on täällä tehty kaksyt vuotta.” (H15)

2) Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön vastuualueeseen ilmastostrategiassa kuuluivat alue- ja yhdyskuntarakenne, asuin- ja palvelurakennukset, jätehuolto ja työkonoiden päätöt. Ympäristöministeriössä perustettiin erillinen työryhmä koordinoimaan sektoriselvitystä. Virkamiesten lisäksi työryhmään kuului joukko ympäristöministeriön ulkopuolisia asiantuntijoita ja työryhmä julkaisi varsin perusteellisen selvityksen (YM 2001). Ympäristöministeriö myös teetti runsaasti uusia tutkimuksia sektoriohjelmaan laadinnan yhteydessä. Näihin kuuluivat muun muassa Suomen Ympäristökeskuksen laatima jätteiden kasvihuonekaasupäästöihin liittyvää selvitys (Dahlbo ym. 2000) sekä VTT:n laatima yhdyskuntarakenteen muutosten vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin käsittelevä selvitys (Lahti ym. 1999).

Ympäristöministeriön sektoriohjelmalla oli myös vahvat kytkökset moniin jo aiemmin tehtyihin töihin. Virkamiehet kertoivatkin, että ilmastostrategian laadinta ei tuonut kovin paljon uutta ympäristöministeriön toimintaan, koska ilmastopolitiikan tavoitteet ovat melko yhteneväisiä ministeriön muiden tavoitteiden ja toiminnan kanssa. Eräs ympäristöministeriön virkamies kuvasi, että kasvihuonekaasupäästöjen huomioiminen ympäristöministeriön toiminnassa on pääosin ”ihan normaalityön tekemistä ja normalityön tehostamista ja hieman uudelleen suuntaamista”. Esimerkiksi jätehuollon kehittämisen tavoitteet sekä vuonna 2000 hyväksytyt alueidenkäyttötavoitteet olivat jo valmiiksi samansuuntaisia ilmastopolitiikan tavoitteiden kautta.

Tavoitteiden yhteneväisyydestä huolimatta ympäristöministeriön virkamiehet kertoivat sektoristrategian laadinnan olleen ympäristöministeriössä varsin työläs projekti. Tämä johtui siitä, että kasvihuonekaasupäästöjä koskeva tietämys oli ministeriössä ollut aiemmin melko yleisluontoista, kun taas strategian laadinnan yhteydessä tarvittiin täsmällistä tietoa päästövähennyspotentiaaleista. Esimerkiksi alue- ja yhdyskuntarakenteen merkitys tiedettiin ministeriössä kyllä yleisellä tasolla, mutta ilmastostrategian laadinnan yhteydessä tarvittiin tarkkoja numeroita kasvihuonekaasuvaikutuksista. Eräs virkamies kuvasikin, että ”hikikarpalot nousivat otsalle, kun tämä huomattiin”. Ympäristöministeriön virkamiesten mukaan kauppa- ja teollisuusministeriöllä oli paljon ympäristöministeriötä paremmat valmiudet kasvihuonekaasupäästöjen täsmälliseen arviointiin, ja virkamiesten mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön toimintaa ilmastostrategian laadinnassa seurattiin ympäristöministeriössä kateellisena. Virkamiehet kuitenkin kertoivat,

että ilmastostrategia priorisoitiin ympäristöministeriössä niin korkealle, että tarvittavat lisätutkimukset saatiin käynnistettyä varsin nopealla aikataululla.

”Kyllä mä olin yllättynyt siitä, että niin vähän kuitenkin oli asiaa perusselvitetty, ainakin meidän talossa siis sillai, että siitä nyt olisi voinut järkevää ja kirkasta mietintöä aikaansaada. Toki tämä ilmiö oli tuttu, mutta ne voimavarat, mitä siihen mennessä oli käytetty oli paljolti semmoista hyvin yleisluontoista selvittämistä ollut ja nyt kun tähdättiin tositoimenpiteisiin, niin ei se tietopohja riittänyt ollenkaan siihen, että se todettiin sitten siinä työryhmässä aika nopeesti ja listattiin, että mitä tutkimustietoa tarvitaan siinä työn aikana ja kun asia oli täällä hyvin korkealle priorisoitu, niin ne rahat silloin vielä loppuvuodesta syksyllä pystyttiin repimään, miljoonaa markkaa kaavittiin kokoon, että saatiin pikaselvityksiä käynnistettyä.” (H9)

3) Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriössä ei perustettu sektoristrategian laadintavaiheessa työryhmää, koska Kioton sopimuksen toteuttamisvaiheeseen oli ministeriössä varauduttu jo ennen kansallisen ilmastostrategian laadinnan aloittamista: Vuosina 1998 ja 1999 liikenneministeriössä toimi kaksi erillistä työryhmää, jotka pohtivat keinoja, joita liikennesektorilla voidaan tehdä päästöjen vähentämiseksi. Lisäksi liikennepolitiikan ympäristöohjelmat vuosilta 1994 ja 1999 ohjasivat myös liikenne- ja viestintäministeriön ilmastopolitiikkaa (Liikenneministeriö 1994; Liikenneministeriö 1999). Jo vuoden 1994 ohjelmassa oli asetettu tavoitteeksi, että liikenteen kasvihuonekaasupäästöt eivät saa ylittää vuonna 2010 vuoden 1990 tasoa. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet korostivatkin, että ministeriössä oli huolehdittu ilmastönäkökulman yhdentämisestä ministeriön toimintaan jo hyvissä ajoin.

”Siinä vaiheessa sitten kun tehtiin se varsinainen sektoriohjelma, niin siinä vaiheessa me ei enää perustettu työryhmää, koska me katsottiin, että kun me ei poiketa niistä työryhmien ehdotuksista, niin meidän ei tarte muuta kuin panna ne nippuun ja siihen muotoon kun ikään kuin oltiin sovittu näiden muiden ministeriöiden kanssa. Ja sitten ainoa mitä mä tein oli se, että mä lähetin niille työryhmän jäsenille sen kommenteille, että katsottavaksi, että onko heidänkin mielestään sen työryhmän näkemykset tässä edustetuna siten kun he olivat ajatelleet ja ei siihen mitään kommentteja sen kummempia tullut.” (H3)

Liikenne- ja viestintäministeriön osalta ilmastostrategiaan vietiin siis pitkälti niitä ohjelmia ja toimenpidekokonaisuuksia, joita oli kehitetty ja hyväksytty jo aiemmin. Virkamiehet kertoivat ilmastostrategian valmistelutyön edellyttäneen kui-

tenkin ministeriössä jonkin verran myös lisätoimenpiteiden suunnittelua. Nämä lisätoimenpiteet olivat kuitenkin sellaisia, joiden toteutus ei varsinaisesti kuulunut liikenneministeriön vastuulle, esimerkiksi verotukseen liittyvä kysymykset.

4) Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriössä valmistelutyö jakaantui kahteen sektoriin: metsäsektorin ja maatalouden osaohjelmiin. Maatalouden osalta ministeriössä muodostettiin työryhmä, joka laati työryhmäraportin. Työryhmässä oli mukana maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten lisäksi myös asiantuntijalaitosten ja sidosryhmien edustajia sekä ympäristöministeriön edustaja. Metsäpuolella ei tehty erillistä työryhmätystä, vaan nieluja ja metsiä koskevat asiakohdat nostettiin mukaan kansalliseen ilmastostrategiaan pitkälti valtioneuvoston vuonna 1999 hyväksymän kansallisen metsäohjelman pohjalta (Maa- ja metsätalousministeriö 1999). Virkamiehet korostivatkin, että ministeriössä ei lähdetty erikseen miettimään nielumetsätalouden harjoittamista, vaan ilmastonäkökulma integroitiin osaksi kestävästä metsätaloudesta.

Maatalouden osaohjelman laatimista ministeriön virkamiehet kuvailivat työllänsä. Yksi suurimpia haasteita maatalousohjelman laatimisessa olivat maatalouden kehityskuvat ja tulevaisuusskenaariot. Valmistelutyön aluksi ministeriössä pitikin laatia arviot siitä, minkälainen maataloustuotanto Suomessa on vuosina 2010 ja 2020. Arviot laadittiin yhteistyössä maatalouden tutkimuskeskuksen tutkijoiden ja ministeriön maatalousosaston kanssa, ja myös ministeri oli mukana työssä. Vasta skenaarioiden täsmentämisen jälkeen ministeriössä päästiin kokemaan varsinaista maatalouden osaohjelmaa. Virkamiesten mukaan varsinaisen ohjelman laadinta voitiin kuitenkin perustaa pitkälti olemassa olevien tietojen yhteen kokoamiseen, sillä niiden perusteella pystyttiin hyvin luomaan kokonaiskuva kasvihuonekaasupäästöistä. Virkamiesten mukaan etenkin maatalouteen liittyvä taloudellinen tietämys oli ministeriössä EU-tukipolitiikan seurauksena jo ennalta varsin hyvissä kantimissa:

”Meillä on hyvin intensiivinen tämä taloudellisen tutkimuksen kytkentä tähän maatalouteen, koska me kamppailemme noin joka viides kuudes seitsemäs vuosi EU:ssa rahoistamme ja se tapahtuu tarkoilla numeroilla, tarkoilla tiedoilla, hyvin alueellisestikin kohdennetulla tiedolla ja tuotantotyyppittäin, sikatalous, nautatalous, kaikki vehnänviljely, kaikki tämä detaljitetous on hyvin käsissä, meillä taloudellinen tutkimus on hyvin osaa-va ja se oli helppo saada kun vaan annettiin, että mihin päin mennään, mallitkin on aika hyvät.” (H10)

Maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten mukaan ilmastostrategian laadinta ei merkinnyt kovinkaan suurta muutosta ministeriön vanhoihin toimintatapoihin,

vaan kasvihuonekaasupäästöjen huomioiminen merkitsi ministeriölle lähinnä hyvien käytäntöjen kehittämisen jatkamista. Uutta ilmastostrategian laadinnassa oli lähinnä se, että ihmiset ministeriön sisällä, jotka eivät aiemmin ole olleet tekemisissä kovinkaan paljon toistensa kanssa, joutuivat työskentelemään yhdessä. Virkamiehet kuvasivatkin ilmastostrategian laadintaa ministeriötä ”integroivana harjoituksena”.

5) Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö ei tehnyt ilmastostrategian yhteydessä omaa sektoriohjelmää. Valtiovarainministeriö eroaakin edellä mainituista, omat sektoriohjelmansa laatineista ministeriöistä siltä osin, että sillä ei ole verotuskysymystä lukuun ottamatta suoranaista päätäntävaltaa ilmastopolitiikkaa koskevista asioista. Valtiovarainministeriö toimi siten eräänlaisena yleistarkkailijana ilmastostrategian valmistelussa: Oman sektorikohtaisen valmistelun puuttumisesta huolimatta sillä oli sanottavaa muiden sektoreiden ehdottamien toimenpiteiden toteutettavuudesta. Koska monet päästövähennysten toteuttamistoimenpiteet ovat sidoksissa verotusratkaisuihin, valtiovarainministeriön rooli ilmastostrategian laadinnassa oli lopulta varsin merkittävä. Valtiovarainministeriön edustaja itse kuvasi ministeriönsä roolia seuraavasti:

”Mä luulisin, että on aika keskeistä, että me ollaan kuitenkin hyvin syvällä mukana tässä prosessissa, että se on tavallaan yksi semmoinen tae myös siitä, että se prosessi etenee sitten kaikin puolin eteenpäin meidän hallinnon piirissä sellaisena valmisteluna, josta sitten voidaan tehdä tasapainoisia poliittisia päätöksiä.” (H11)

6) Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriön rooli ilmastostrategian laadinnassa oli ministeriöistä vähäisin, sillä kansallisen strategian tekeminen ei liittynyt suoraan ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. On kuitenkin luonnollista, että ilmastostrategian valmistelussa oli mukana edustaja myös ulkoasiainministeriöstä, joka osaltaan vastaa ilmastopolitiikan kansainvälisistä neuvotteluista. Valtiovarainministeriön tapaan ulkoasiainministeriön edustaja toimi siten eräänlaisena ilmastostrategian laadinnan yleistarkkailijana, ulkoasiainministeriön intressinä ei kuitenkaan ollut ottaa samalla tavoin kantaa muiden ministeriöiden valmistelemiin toimenpiteisiin.

7.4. Virkamiesten ilmastopolitiikkaa koskevat tulkinnat

Tässä luvussa siirryn tarkastelemaan virkamiesten ilmastopolitiikkaa koskevia tulkintoja ja niihin kytkeytyviä virkamiesten toimija-asemia ilmastopolitiikassa

ja ilmastostrategian valmistelutyössä. Ensimmäisessä aluvuossa tarkastelen virkamiesten näkemyksiä ilmastopolitiikan merkityksestä Suomelle. Toisessa aluvuossa tarkastelen virkamiesten näkemyksiä erilaisten päästövähennyskeinojen potentiaaleista ilmastopolitiikan toteuttamisessa. Kolmannessa ja neljännessä aluvuossa tarkastelen tarkemmin virkamiesten näkemyksiä erilaisista ilmastostrategiaan ja sen laadintaan suoraan liittyvistä kysymyksistä: valmistelutyön avoimuudesta, strategian päätyemisestä kahden skenaarion esittelyyn sekä joustavien mekanismien roolista strategiassa. Tulkintojen ja toimija-asemien tarkastelussa kolmen ministeriön – kauppaja- ja teollisuusministeriön, ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön – edustajat ovat keskeisessä asemassa. Tämä on kuitenkin seuraus aineistosta, eikä etukäteinen valinta, samoin kuin tarkasteltavien teemojen valintakin: Näitä ministeriöitä edustavat virkamiehet esittivät useimmiten näkemyksiä ilmastopolitiikan ja ilmastostrategian kokonaisuudesta, kun taas muita ministeriöitä edustavat virkamiehet pitäytyivät usein vain omaa toimialaansa koskevissa kysymyksissä.

7.4.1. Ilmastopolitiikan merkitys Suomelle

Kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesten ilmastopolitiikan merkitystä koskevat tulkinnat olivat varsin – ja yllättävänkin – yhteneväisiä: Virkamiehet tulkittivat ilmastopolitiikan pitkälti taloudellisena rasitteena Suomelle. Kansainvälisen ilmastopolitiikan päästövähennysvelvoitteet näyttäytyivät heille siten kansallista talouskasvua ja hyvinvointia rajoittavina tekijöinä. Useat kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehet korostivatkin, että eri päästövähennyskeinojen talousvaikutusten tarkastelun ja vertailun ohella on tunnustettava, että joka tapauksessa ilmastopolitiikka aiheuttaa kustannuksia suomalaiselle yhteiskunnalle:

”Tämä homma ei ole tosiaan vaan sitä win-winiä.” (H1)

”Tosiaan se kuitenkin maksaa, että ei se, ilmaista se ei ole.” (H4)

”Jos joku tulee väittämään, että tämä on meille joku runsaudensarvi ja niinkun kauhea hyöty, niin kyllä meidän täytyy tunnustaa, että kyllä tämä maksaa Suomen kansalle.” (H15)

Näkemystään ilmastopolitiikan negatiivisista taloudellisista vaikutuksista virkamiehet perustelivat tyypillisesti energiaintensiivisen teollisuuden merkityksellä Suomen talouskasvulle. He korostivat puheenvuoroissaan, että energiaintensiivisen teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyn säilyttäminen edellyttää, että energian saanti on myös jatkossa varmaa, runsasta ja edullista. Osa virkamiehistä

painotti myös, että perinteisten tuotantomuotojen ja teollisuudenalojen, kuten energiaintensiivisen paperi- ja metalliteollisuuden, kilpailukyvyyn säilyminen ja kansainvälinen menestyminen ovat Suomen talouskasvun – ja siten myös hyvinvoinnin – edellytyksiä. Tulkintaa perinteisten teollisuudenalojen merkityksestä virkamiehet tukivat muun muassa esimerkeillä it-teollisuuden heikenneistä kasvunäkymistä. Virkamiehet myös painottivat, että talouden rakennetta ei pystytä poliittisilla päätöksillä muuttamaan vähemmän energiaa kuluttavaan suuntaan, vaan yritykset itse tekevät ratkaisunsa: Tiettyjä rakenteellisia ratkaisuja voidaan hallituksen ja eduskunnan päätöksillä edesauttaa, mutta suoranaista rakennetavoitetta ei ole realistista asettaa.

Vastoin kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten tulkintatapaa, ympäristöministeriön virkamiehet tulkitsivat ilmastopolitiikan tavoitteet useimmiten positiivisina: Ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamisen ei uskottu aiheuttavan liiallista taloudellista rasitetta Suomelle, sen sijaan ilmastopolitiikan tavoitteita pidettiin jopa taloudellisena mahdollisuutena suomalaiselle teollisuudelle ja viime kädessä yhteiskunnalle. Ympäristöministeriön virkamiehet muistelivatkin haastattelutilanteissa usein muita ympäristötavoitteita, jotka etukäteen ovat näyttäneet taloudellisesti hankalilta toteuttaa, mutta lopulta osoittautuneet helposti toteuttaviksi ja edullisiksi, jopa taloudellisesti kannattaviksi.

”Kyllä nämä tämmöiset on yleensä ollut pitkällä tähtäimellä taloudellisesti edullisia, tämä ympäristövaatimusten täytäntöönpano yleensäkin. Metsäteollisuus Suomessa aikaisemmin narisi aina näitä vaatimuksia, niin ei semmoista enää kuule, että niitten kilpailukyky on pysynyt hyvänä kun teollisuusprosesseja on uudistettu ja talous on kunnossa ja raaka-aineita on säästeliäästi käytetty, eikä ole laskettu niitä vesistöihin.” (H9)

”Tietenkin uusia asia helposti herättää tiettyä vastustusta aluksi ja ehkä pelätään, että se on isompikin asia kuin se ehkä on. [...] Että onhan toi rikkipolitiikka osoittanut, että Suomessakin on aika helposti, suhteellisen helposti, pystytty vähentämään rikkipäästöjä ja muuta vastaavaa, se ei ollut ihan varmaankaan niin kallista kuin luultiin silloin joskus alkuvaiheessa.” (H12)

Eräs ympäristöministeriön virkamies toi lisäksi esille, että ilmastopolitiikan kustannukset helposti arvioidaan väärin, liian suuriksi, koska ilmastopolitiikalle sälytetään sellaisiakin kustannuksia, jotka eivät varsinaisesti kuulu ilmastopolitiikkaan. Ilmastopolitiikan syyksi saatetaan siis laskea myös kustannukset sellaisista toimista, jotka toteutetaan ensisijaisesti jonkin muun syyn kuin ilmastopolitiikan vuoksi. Virkamies korostikin, että ongelma ilmastopolitiikan kustannusten arvioinnissa on se, että ei ole sovittu kovin tarkkaan, minkä kustannuksien voidaan katsoa syntyvän nimenomaan ilmastopolitiikan toteuttamisen seurauksena.

”Kaiken kaikkiaan ei ole, ei ole sovittu kauhean eksaktisti, että mitkä kustannukset ilmastopolitiikalle voidaan allokoida. Kun taipumus on, että pannaan kaikki. Onko sekään oikein? Mä sanon, että ei se ole oikein. Että jos tehdään joku toimi, niin että ilmastopolitiikan kustannukset voidaan sitten säilyttää täysin siihen, niin se yliarvioidaan.” (H2)

7.4.2. Päästövähennyskeinot

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet painottivat päästöjen vähentämiskeinoista puhuessaan tyypillisesti nimenomaan energiantuotantoa koskevia kysymyksiä: Virkamiesten mukaan ilmastopolitiikan tavoitteet hoidetaan ensisijaisesti vähäpäästöisten energiantuotantomuotojen avulla. Useat virkamiehet toivat kuitenkin samalla esiin, että uusiutuvat energianlähteet eivät riitä kattamaan energiantarvetta. He korostivat myös, että uusiutuvien energianlähteiden tekninen potentiaali on aivan eri asia kuin niiden todellinen kaupallinen potentiaali. Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet painottivatkin mielellään edustavansa realistista näkemystä siihen, mikä energiantuotannossa on mahdollista:

”Ei sekään mikään mielipidekysymys ole, että käytetään viisitoista tai kaksi kertaa enemmän puuta, vaan joku rajahan siinä on olemassa.” (H18)

”Potentiaalia on [energian säästössä ja uusiutuviissa energianlähteissä], mutta tässä on tavallaan se eduskunnan tai monien harha, että pitää tarkastella, ottaa sieltä ihan teknisestä potentiaalista se kaupallinen potentiaali ja mikä on tällä tarkastelujaksolla mahdollista, eli käsitellä asiat, ei idealistisesti, vaan ihan niinkun konkreettisesti, mitä on mahdollista saada aikaan.” (H1)

Ydinvoima oli poliittinen ja haastatteluajankohtana arka aihe, ja virkamiehet selvästikin välttivät ottamasta siihen suoraan kantaa. Useat kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet pitivät lisäydinvoiman rakentamista kuitenkin selvästi kannatettavana asiana, vaikka eivät mielipidettään suoraan ilmaisseetkaan. Ydinvoimamyönteiset näkökannat tulivat tavallisesti esille muiden vaihtoehtojen, kuten juuri uusiutuvien energianlähteiden ja energiansäästön, poissulkemisena. Muutamien virkamiesten ydinvoimakannat tulivat esille myös ilmastostrategiaan liitetyn maakaasuskenaarion epärealistisuuden arviointina:

”Ja kyllähän se nyt tietysti täytyy sanoa, että aika vahvasti tässä tiedetään, että ei kauheasti ole ilmaantunut semmoista, joka on ilmoittanut rakentavansa sitä maakaasua.” (H15)

Valtiovarainministeriötä edustava virkamies oli samoilla linjoilla kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesten kanssa päästövähennyskeinoista: Hän painotti erityisesti energiantuotantoon liittyvien kysymysten merkitystä ilmastopolitiikassa. Valtiovarainministeriön virkamies totesikin haastattelussa myös itse, että valtiovarainministeriön näkemys ilmastopolitiikassa on ”tietysti hirveän usein samantyyppinen kuin kauppaja- ja teollisuusministeriön”. Valtiovarainministeriötä edustava virkamies ei kuitenkaan kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesten tapaan pyrkinyt peittelemään mielipidettään ydinvoimasta, vaan ilmaisi myönteisen ydinvoimakantansa suoraan. Hän suorastaan harmitteli, että strategiaan päädyttiin ottamaan ydinvoimavaihtoehdon ohella mukaan niinkin epärealistinen vaihtoehto kuin maakaasuvaihtoehto.

Vastoin kauppaja- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiesten näkemystä ympäristöministeriön virkamiehet tulkitsivat ilmastopolitiikan tyypillisesti energiantuotantokysymyksiä laajempänä kokonaisuutena. Ympäristöministeriön virkamiehet painottivatkin useasti argumentoinnissaan, että merkittävää potentiaalia on olemassa myös muualla kuin vain energiantuotannossa. Muutamien virkamiesten puheenvuoroissa tulikin esille suoranainen harmitus: Heidän mukaansa ydinvoimakäsittely on latistanut muiden ilmastopolitiikkaan kuuluvien asioiden käsittelyä: Ydinvoima on niin dominoiva ja iso asia, että se peittää alleen sen, että tärkeitä kasviuonekaasupäästöjä vähentäviä toimenpiteitä voidaan tehdä myös muualla kuin energiantuotannossa. Eräs ympäristöministeriön virkamies myös korosti voimakkaasti, että päästöjä saattaa olla jopa helpompi vähentää muualla kuin energiantuotannossa, koska tällöin on mahdollista päästä prosentuaalisesti suurempiin vähennyksiin: Esimerkiksi jätehuollosta voi löytyä joitakin pieniä päästöeriä, joista voidaan päästä eroon kokonaan. Useat ympäristöministeriön virkamiehet toivat esiin myös yhdyskuntarakennekysymyksen tyypillisenä esimerkkinä toimenpiteestä, jolla on merkittävä potentiaali päästöjen vähentämisessä.

”Jos se [yhdyskuntarakenteen hajautumis-] kehitys pysähtyisi ja kääntyisi parempaan suuntaan niin siinä on merkittävä potentiaali.” (H5)

”Siellä on monia alueita, politiikkatoimia, alueita, joissa pitää tehdä aitoja toimenpiteitä ja juuri pitkälle tulevaisuuteen niin se on entistä tärkeämpi, että se ilmastostrategia nähdään laajempänä ja mun mielestä jälleen hyvä esimerkki on vaikka tämä yhdyskuntarakennekysymys.” (H2)

Ympäristöministeriön virkamiehet painottivatkin mielellään erilaisten rakenteellisten ratkaisujen merkitystä ilmastopolitiikan toteuttamisessa. Yksi useiden ympäristöministeriön virkamiesten esille tuoma konkreettinen vaikutuskeino oli työmatkakulujen verovähennysoikeus. Virkamiesten mukaan verovähennys-

oikeutta supistamalla voitaisiin ehkäistä asutuksen levittäytymistä hallitsemattomasti haja-asutusalueille ja sitä kautta vähentää muun muassa liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Eräs virkamies painottikin, että kehitys kulkee ympäristön kannalta kestävämpään suuntaan, jos ihmiset rakentavat elämänsä sen varaan, että he saavat aina vähentää työmatkakulunsa täysimääräisesti verotuksessa.

Yhdyskuntarakenteeseen liittyvissä kysymyksissä ympäristöministeriön virkamiehet saivat tukea liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehiltä. Eräs liikenne- ja viestintäministeriötä edustava virkamies totesi, että on erittäin perusteltua, että yhdyskuntakehitykseen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään ilmastopolitiikan yhteydessä, koska yhdyskuntarakenteella on pahimmassa tapauksessa aika massiivisiakin vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin esimerkiksi liikennemäärien lisääntymisen kautta. Samalla hän kuitenkin myönsi, että yhdyskuntakehityksen kaltaista isoa asiaa, johon kytkeytyy paljon ihmisten elämään liittyviä erilaisia näkökulmia, on erittäin hankala ohjata ilmastopolitiikan näkökulmasta.

Päästövähennyskeinojen potentiaaleja arvioidessaan eri ministeriöiden virkamiehet myös arvostelivat ja asemoivat toisiaan. Vastakkainasettelu syntyi selvästi kauppa- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön virkamiesten välille. Erityisesti ympäristöministeriön virkamiesten esittämät näkemykset yhdyskuntarakenteen merkityksestä päästöjen vähentämisessä herättivät runsaasti arvostelua. Valtiovarainministeriön virkamies moitti, että ympäristöministeriö katsoo ilmastopolitiikan toteuttamisvaihtoehtoja ”puhtaasti päästökysymyksinä”, kun taas muilla ministeriöillä on laajempi näkökulma asiaan, kuten esimerkiksi työllisyyskysymykset. Valtiovarainministeriön virkamiehen mukaan ympäristöministeriön virkamiesten näkemys yhdyskuntarakenneasiassa onkin poliittinen, kun taas muiden ministeriöiden näkemys on pragmaattinen. Myös muutamat kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet moittivat ympäristöministeriön pyrkimystä nostaa yhdyskuntarakenneasiat esille epärealistisiksi. Tästä osoituksena pidettiin muun muassa sitä, että ympäristöministeriön ilmastostrategian laadinnan yhteydessä esittämät arviot yhdyskuntarakenteen merkityksestä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä olivat osoittautuneet yliarvioituiksi.

”Ympäristöministeriön teettämässä selvityksissä ja ministeriön ihan virkamiestasolla esittämässä näkemyksissäkin painotettiin kovasti sitä, että miten yhdyskuntarakenteen muutoksen kautta saadaan semmoinen vähemmän päästöjä aiheuttava Suomi. Mutta sitten kun katsottiin, että paljonko siinä tarkoitettiin oikein tonneissa, niin siinä ne jäi sinne desimaalin väärälle puolelle ne vaikutukset.” (H18)

”Ympäristöministeriöllä on taas, heillähän on yhdyskuntarakenne on vähän semmoinen hankala kysymys, että heillä on ehkä semmoinen sanoisiko

enemmän tämmöinen politiikan teon fiilinki tuota, että heillä ei ihan hirveesti ole niinkun analyttistä työtä niistä, että mikä vaikuttaa mihinkin.” (H11)

Useat ympäristöministeriön virkamiehet puolestaan moittivat sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että valtiovarainministeriön keskittymistä ilmastopolitiikassa pelkästään energiantuotantoon liittyviin kysymyksiin. Eräs ympäristöministeriön virkamies esittikin, että kauppa- ja teollisuusministeriön näkökulmia leimaa ”jonkinmoinen yksinkertaisuus”, eivätkä he siten kykene näkemään muualla kuin energiantuotannossa piileviä päästövähennyspotentiaaleja. Ympäristöministeriön virkamiehet myös painottivat, että yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tähtäävien toimenpiteiden tarkoituksena ei ole asumismukavuudesta tai -väljyydestä luopuminen, vaan sen sijaan tiettyihin jokapäiväistä liikennetarvetta lisääviin ratkaisuihin puuttuminen.⁴

”Tietysti jotkut jotka on halunnut kritisoida niin sanoo, että joo, ympäristöministeriö haluaa slummeja, ei siitä ole kysymys, että kyllä suurin piirtein saa asua yhtä väljästi kun nytkin mutta ei se, että jokainen rakentaa omakotitalon Sipoon-korpeen ja haluaa sinne tien ja sähköt ja jätehuollon ja vedet ja kaikki. Että se vie niinku väärään suuntaan.” (H2)

7.4.3. Ilmastostrategian valmistelun avoimuus

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet olivat poikkeuksetta sitä mieltä, että ilmastostrategian valmistelutyö oli varsin avointa. Osa kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehistä ryhtyi myös pohtimaan olisiko valmistelutyötä saatu päätökseen ikinä, jos mukana laadinnassa olisi ollut myös esimerkiksi erilaisten etujärjestöjen edustajia: Virkamiesten mukaan järjestöjä ei ollut järkevää ottaa mukaan strategian laadintaan, koska asiasta riitelyä olisi voinut jatkaa loputtomiin. Samalla he korostivat, että valmistelutyön realiteetti oli se, että strategian laadinnalle oli

4 Ilmastostrategian valmistelutyössä yhdyskuntarakenneseasia herätti myös keskustelua, johon liittyi terminologisia epäselvyyksiä. Valmistelun yhteydessä puhuttiin alue- ja yhdyskuntarakenteesta – ympäristöministeriö muun muassa teetti selvityksen, jonka otsikko oli ”Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin” (Lahti ym. 1999) – mikä virkamiesten mukaan herätti kysymyksiä, pyritäänkö strategialla myös aluepoliittisiin linjauksiin. Virkamiehillä oli myös selvästi erilaisia käsityksiä siitä, mitä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja tiivis rakentaminen oikeasti tarkoittavat. Muun muassa eräs maa- ja metsätalousministeriön virkamies epäili, että ympäristöministeriön ehdottama yhdyskuntarakenteen eheyttäminen heikentäisi asumismukavuutta ja saattaisi lisätä esimerkiksi lomamatkailua – ja siten suuntaus tiiviimpään yhdyskuntarakenteeseen voi olla ilmastopolitiikan tavoitteiden kannalta jopa haitallista.

asetettu tietty aikataulu ja sen aikataulun puitteissa strategia oli saatava valmiiksi. Virkamiehet painottivat myös, että strategian poliittinen käsittely on asia erikseen ja se tapahtuu eduskunnassa: Eduskunta hoitaa kuulemiset ja eduskunnassa on myös omat systeeminsä siihen, miten homma hoidetaan.

”Mitä se sitten käytännössä niinkun, mitenkä ne olisi sitten voinut vaikuttaa, että sekin on, ja ketkä olisi ollut sitten siinä asemassa ja kauanko se prosessi olisi sitten kestänyt, et miten se olisi? En mä osaa ainakaan sanoa, että miten se olisi voitu sillai hoitaa.” (H14)

Monen kauppaja- ja teollisuusministeriötä edustavan virkamiehen argumenttina oli myös, että sidosryhmät olivat itse asiassa hyvin tiiviisti mukana strategian laadinnassa, koska ilmastostrategiaan sisältyy lukuisia joukko erilaisia ohjelmia, joissa on aikoinaan kuultu eri osapuolia, tai joiden laadinnassa on suoraan ollut mukana myös sidosryhmien edustajia. Kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehet puolustivat valmistelutyön avoimuutta myös painottaessaan, että strategiaan liittyen oli järjestetty lukuisia tilaisuuksia, joissa eri osapuolilla oli mahdollisuus kommentoida strategian sisältöä. Virkamiehet korostivat, että ilmastostrategian laadinnan yhteydessä käytettiin suorastaan poikkeuksellisen paljon aikaa asian esittelyyn ja tiedotustilaisuuksien sekä seminaarien järjestämiseen – ja valmistelu oli siis siinäkin mielessä hyvin avointa. Eräs kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamies kuvasikin, että jos ilmastostrategian esittelyyn olisi käytetty enemmän aikaa ”niin sitten siihen olisi pitänyt perustaa jo ihan oma virasto sitä esittelyä varten”. Hänen mukaansa julkisuudessa esitetyt väitteet siitä, että ilmastostrategian valmistelutyö oli tapahtunut jotenkin salassa, perustuivat siihen, että kyseessä oli varsin iso ja tunteita herättävä prosessi. Hän painottikin, että kaikki jotka vähänkin seurasivat ilmastostrategian valmistelua, tiesivät hyvin tarkkaan missä valmistelutyössä menään ja heillä oli mahdollisuus myös esittää kommenttejaan.

Kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehet toivat myös esiin, että erilaiset etujärjestöt saivat itseään lähellä olevien ministereiden kautta tietoa valmistelun etenemisestä ja voivat ministereiden kautta, ministereitä ohjeistamalla, myös vaikuttaa asioiden kulkuun. Eräs kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamies toi myös esiin, että suomalaiset osapuolet ”kyllä yleensä pitävät puolensa” ja huolehtivat siitä, että virkamiehet ovat hyvin informoituja heidän näkemyksistään. Useat virkamiehet korostivat argumentoinnissaan myös, että valmistelu oli hyvin avointa, koska kauppaja- ja teollisuusministeriön verkkosivuilla tiedotettiin ahkerasti valmistelun etenemisestä. Lisäksi virkamiehet puolustivat valmistelutyön järjestämisen tapaa sillä, että on parempi, että tehdään asioita kuin että niistä vain puhutaan: Virkamiesten mukaan ilmastostrategian laadinnan myötä asioita on todella saatu etenemään, sen sijaan joissakin muissa projekteissa, joissa on harrastettu paljon yhteistyötä, projektien todelliset tulokset ovat jääneet olemattomiksi:

”Onhan meillä vaikka kuinka paljon hankkeita, jotka voidaan tuota vuosien varrelta luetella, että ne on ollut tällaisia, ne on jäänyt vähän niinkun siihen, että on yhteistyötä ollut ja joku on ollut seminaarissa ja puhunut ja on rahoitettu jotain tutkimusta, mutta ei se ole sitten siirtynyt siitä politiikaksi. Tässä tapauksessa tämä on tapahtunut.” (H18)

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet myös tyrmäsivät julkisuudessa esitetyt väitteet, että ilmastostrategian laadinnassa käytetyt ja kauppa- ja teollisuusministeriössä laaditut skenaariot, ja etenkin niiden lähtöoletukset ja laadintatavat, olisivat olleet jotenkin salaisia. Virkamiesten mukaan kaikki skenaarioihin liittyvät oletukset ja arviot ja laskentatavat olivat sidosryhmien saatavilla. Sama päti myös kustannuslaskelmiin. Virkamiesten mukaan julkisuudessa esitetyt väitteet, ettei skenaarioita ja malleja esitelty avoimesti, liittyivät pikemminkin siihen, että skenaariot ja mallit ovat niin monimutkaisia, että niitä on hankala ymmärtää, ellei ole todella perehtynyt skenaarioiden ja mallien laadintaan ja logiikkaan. Tämän vuoksi saattoi vaikuttaa siltä, ettei asioista kerrottu, vaikka todellisuudessa skenaarioiden ja mallien osalta oltiin valmistelutyössä varsin avoimia.

”Ihmiset sanoi, kun ei heille kerrota mitä nämä mallit on, mitkä ne joustot on, jos niitä on satatuhatta joustoa, niin turha kai niitä on kellekään, ei ne sano yhtään mitään, lyödään kymmenen sivua joustoja eteen. Ehkä tällainen niinkun, en mä tiedä oliko se semmoista avuttomuutta, kun ei pääse käsiksi, eli nämä mallit ne on, kun ne isoiksi menee, ne on semmoisia mustia laatikkoja aika monelle.” (H8)

Useat kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet korostivat myös, että ilmastostrategian valmistelutyön kaltainen virkamiestyöhön perustuva ohjelmien valmistelutapa on hallinnon normaali käytäntö: Ohjelmien laadintaan ei yleensäkään pääse mukaan kukaan hallinnon ulkopuolinen. Eräs virkamies totesikin haastattelussa, että ilmastostrategian virkamiestyöhön perustuva valmistelutapa oli niin tavanomainen, että ”on vaikea kuvitella, mikä se vaihtoehto olisi sitten ollut”.

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten ohella myös muiden ministeriöiden virkamiehet painottivat valmistelun olleen varsin avointa. Muun muassa valtiovarainministeriön virkamies totesi, että prosessi oli hyvin avoin, koska ”hyvinkin keskeneräiset strategiasivut” olivat saatavilla internetissä. Myös eräs liikenne- ja viestintäministeriön virkamies puolusti voimakkaasti strategian laadinnan avoimuutta. Hänen mukaansa ilmastostrategian laadinnan yhteydessä ei oikeastaan voi puhua edes hallinnon sisäisestä valmistelutyöstä, koska sidosryhmät olivat lopulta varsin tiiviisti osallisina strategian laadinnassa erilaisten kuulemistilaisuuksien ja työryhmien osallisuuden kautta. Myös ympäristöministeriön

virkamiehet vaikuttivat olevan pääosin tyytyväisiä ilmastostrategian valmistelun avoimuuteen ja eri toimijoille tarjottuihin osallistumismahdollisuuksiin.⁵

”Mun mielestä se oli varmaan aika, voisi sanoa tavallaan semmoinen moderni, että se oli aika sellainen tosiaan tämmöinen niinkun osallistuva voisi sanoa, että siinä kyllä kaikkien, kaikkien tahojen kommentteja pyydettiin ja kaivattiin ja otettiin huomioon, että vaikea keksiä mitään huomautettavaa siinä.” (H12)

Valmistelutyön järjestämisen tapa – valmistelun päävastuun antaminen vain virkamiehistä koostuvalle työryhmälle – ei kuitenkaan ollut kaikille ympäristöministeriön virkamiehille samalla tavoin itsestään selvä asia kuin esimerkiksi kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehille. Eräs ympäristöministeriötä edustava virkamies toikin esiin, että valmistelu olisi ollut mahdollista hoitaa myös siten, että sidosryhmät olisivat olleet valmistelutyöryhmässä mukana. Hän myös arveli, että sidosryhmät olisi todennäköisesti otettu mukaan, mikäli ympäristöministeriö olisi vastannut hankkeen koordinoinnista, koska ”ympäristöministeriössä asiat hoidetaan hieman toisin”. Tämä ympäristöministeriön virkamies tulkitsikin valmistelutyön avoimuutta nimenomaan siten, että valmistelu olisi ollut avointa, jos sidosryhmät olisivat olleet mukana strategian laadinnassa – ja koska sidosryhmät eivät olleet mukana valmistelussa, valmistelu oli suljettua.

”Ei se ollut ollenkaan avointa. Se oli hyvin suljettu. Senhän nyt voi tietysti nähdä kun ministeriön virkamiehet oli siinä tekemässä ja ei siellä kuultu ketään.” (H17)

7.4.4. Ilmastostrategian sisältö

1) Kaksi skenaariota

Kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehet pitivät ilmastostrategian päätymistä kahden skenaarion esittelyyn hyvin luontevana, suorastaan itsestään selvänä, ratkaisuna. Esittäessään virkamiehille skenaarioiden lukumäärää koskevia kysymyksiä, vastauksien sanamuodot olivat hyvin toteavia tyyliin ”ei se sen kummempi ollut”. Monet kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiehet vertasivatkin ilmastostrategian kahden skenaarion tilannetta usein siihen, että ilmastostrategiassa olisi päädytty vain yhden skenaarion esittelyyn. Virkamiesten mukaan kaksi vaihtoehtoa liittyikin nimenomaan ydinvoimapäätöksen avoimuuteen: Koska ydinvoimoi-

⁵ Ympäristöministeriön virkamiehet eivät kuitenkaan selvästikään olleet kovin halukkaita ottamaan kantaa valmistelutyön järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

mapäätöstä ei oltu vielä tehty, strategian laadinnassa piti rakentaa vaihtoehtoja. Sen sijaan, jos hallituksella olisi ollut kanta siihen käytetäänkö ydinvoimaa vai ei, yksikin skenaario olisi riittänyt.

”Mun mielestä se oli aika luonnollinen, että sieltä tuli nämä kaksi, siis sinänsä, että se oli itsestään selvää, että uusiutuvilla ja säästösektorilla on tehtävä töitä ja niissä oli olemassa uudet ohjelmat. Niin se oli luonnollista, että ne tulee sitten siihen ja niillä ainakin pusketaan se, mikä oli justiin linjattu yhdessä ja sitten katsottiin nää läpi, että sieltä selkeästi niinku jää, kun se käydään läpi, että missä näitä hommia voidaan tehdä, että päästään siihen tavoitteeseen, niin ei sille mahda mitään, että sinne jää tämä erillissähkön-tuotanto.” (H15)

Useat kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet kertoivat myös, että ilmastostrategiassa päädyttiin kahteen skenaarioon sen vuoksi, että asioita oli pakko jotenkin pelkistää. Eräs virkamies pohti, että, jos aikaa olisi ollut enemmän, niin erilaisia variaatioita olisi voinut kyllä miettiä, raskaalla valmistelukoneistolla ei kuitenkaan pystytty työstämään kovinkaan montaa skenaariota. Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet myös arvelivat, että skenaarioiden pohjalta teetettyjen kustannuslaskelmien käsittelystä olisi tullut hyvin hankalaa, jos skenaarioita olisi ollut monta: Virkamiesten olisi ollut vaikea pysyä perässä, mitä mikin luku oikein tarkoittaa ja mihin eri luvut liittyvät – ministereistä puhumattakaan. Virkamiesten työmäärä olisi myös lisääntynyt aivan huikkeasti, jos valmistelutyössä olisi alettu kehittää runsaasti erilaisia skenaariovaihtoehtoja.

”Se aika nopeasti kyllä vakiintui mun muistaakseni siihen, että niitä ei kovin montaa voi olla, koska ei niitä, ei niitä pysty edes tuota valmistelijat ja laskijatkaan laskemaan ja erottamaan sitten, ja puhumattakaan että se varsinainen keskustelu sotkeutuisi ihan täydellisesti, jos niitä olisi vaikka kymmenen.” (H18)

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten tavoin myös ympäristöministeriön virkamiehet olivat sitä mieltä, että valmistelutyön käytännön toteuttaminen edellytti sitä, että tilanne jotenkin pelkistettiin. Tämän seurauksena syntyi kaksi skenaariota. Ympäristöministeriön virkamiehet kuitenkin usein painottivat, että valmistelutyössä kyllä tarkistettiin lukuisia muitakin skenaarioita ja molemmista skenaariovaihtoehdoista oli valmistelun aikana esillä lukuisia erilaisia variaatioita.

”Kyllä se aika alkuvaiheessa oli selvä, että tavallaan niinkun kaksi skenaariota [...] että sehän lähti tästä ydinvoima – ei-ydinvoima, sitten piti löytää

ydinvoimalle [vaihtoehto], että ei se lähtökohta ollut tietysti heti alkuun, että ydinvoima – maakaasuskenaariot, vaan se jako tapahtui sillä ydinvoima – ei-ydinvoima. Mutta siihen liittyi myöskin säästäminen ja sitten uusiutuvat energianlähteet ja niistähän oli omat ohjelmat ja kyllä kai niissä oli ollut jotakin skenaariota aikanaan sisällä, että se on vähän yksinkertainen näkemys, että vaan kaksi, että kyllä niissä on omat tuota, omat tällaiset vaihtoehtonsa sitten niissä muissa poluissa, jotka siinä on mukana.” (H17)

Eräs ympäristöministeriön virkamies totesi myös, että skenaarioiden esittämistapa strategiassa on ehkä hiukan huono, minkä vuoksi näyttää siltä, että strategiassa olisi vain kaksi vaihtoehtoa, vaikka todellisuudessa vaihtoehtoja voidaan muodostaa myös näiden skenaarioiden väliltä. Hän arvelikin, että mikäli skenaarioiden esitystapa ilmastostrategiassa olisi ollut toisenlainen, muidenkin kuin vain virkamiesten olisi ollut helpompi ymmärtää, että skenaariot ovat vain ihannekuvia, eikä julkinen keskustelu olisi tällöin välttämättä keskittynyt niin vahvasti vain kahden skenaarion välisiin eroihin.

”Tietyllä tavalla musta toi on kuitenkin niinku peruslähtökohdiltaan ihan hyvä, et siinä on niinku kaksi tämmöistä perusvaihtoehtoa, mutta se ehkä hiukan että miten ne tuodaan esiin niin siinä olisi voinut olla tietysti kanssa hienosäätöä. [...] Että se ehkä juuri, että kuinka se esitetään ja tuodaan esiin niin sitten vaikuttaa vähän siihen, että miten siitä keskustellaan, että jonkun verran ehkä se olisi voinut olla monipuolisempi se esitystapa jolloinka lukijatkin ja keskustelijat ymmärtää että ei tässä ole tarkoitus vain nämä kaksi olla.” (H2)

2) Joustomekanismit

Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten mukaan oli oikeastaan itsestään selvää, että ilmastostrategia rakennettiin kotimaassa toteutettavien toimenpiteiden varaan. Tähän oli yksi selvä syy, jonka lähes kaikki virkamiehet toivat esiin: Joustavia mekanismeja ei voitu ottaa mukaan ilmastostrategiaan, koska mekanismien pelisäännöt olivat strategian laadinnan aikaan vielä kansainvälisellä tasolla auki. Virkamiehet toivat myös esille, että olisi ollut melkoista uhkapeliä rakentaa kotimainen strategia sen varaan, että ostetaan päästövähennyksiä ulkomailta, koska strategian laadinnan aikaan ei ollut varmuutta siitä, voidaanko joustomekanismeja todella käyttää. Virkamiesten mukaan siis Kioton pöytäkirjan sitovuus pakotti hakemaan varman vaihtoehdon: Täytyi olla varmuus siitä, että tavoite voidaan saavuttaa myös kotimaisilla keinoilla, mikäli joustomekanismit eivät ole käytössä. Virkamiehet korostivat myös mielellään, että strategian rakentaminen kotimaisen toimien varaan merkitsi sitä, että Suomessa lähdettiin toteuttamaan Kioton

pöytäkirjan päästövähennysvelvoitteita vastuullisesti, toisin kuin monessa muussa maassa.

”Moni valtio laskee aika paljon siis niitten [joustomekanismien] varaan ja moni valtio saakin aika paljon hoidettua niillä. Mutta Suomella, kyllä se ajatus oli se, että ensinnäkään ei tiedetä mitä ne on lopullisesti, mitä ne merkitsee, sitten se, että tavallaan kyllä musta se aika semmoinen niinkun eettisestikin fiksu periaate.” (H14)

Ympäristöministeriön virkamiesten näkemys joustomekanismeista oli melko yhteneväinen kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesten näkemysten kanssa: He totesivat, että joustomekanismien puuttuminen oli ”välttämätön puute”, koska strategian laadinnan aikaan ei vielä tiedetty, voiko mekanismeja ylipäänsä käyttää ja millä edellytyksillä. Ympäristöministeriön virkamiehet kertoivatkin virkamiesten olleen työryhmässä yksimielisiä siitä, että ilmastostrategiaan ei voida ottaa mukaan mekanismien käyttöä. Muutamat ympäristöministeriön virkamiehet toivat kuitenkin esiin, että mekanismeja olisi ollut hyvä käsitellä strategiassa jonkin verran ainakin periaatetasolla, koska strategian laadinnan aikaan oli jo täysin selvää, että joustavat mekanismit tulevat tavalla tai toisella olemaan osana Kioton pöytäkirjaa, vaikka niiden pelisäännöistä ei oltu kansainvälisissä neuvotteluissa vielä sovittukaan. Ympäristöministeriön virkamiehet myös korostivat, että joustomekanismit eivät ole mikään trikki tai silmänkääntötämpä, vaan niillä tulee oikeasti olemaan jatkossa yhä enemmän merkitystä päästöjen vähentämisessä.

”Tässähän ei käsitellä mekanismeja ollenkaan. No se raja, että niitä ei käsitellä on kyllä tietyllä tavalla ymmärrettävä ja hyväksyttävä ja totta kai se hyväksyttiin, koska se on yhteinen raportti, mutta niin ehkä YM olisi toivonut, että niitä olisi kuitenkin periaatetasolla käsitelty jonkun verran, vaikka niitä ei konkreettisesti tuohon strategiaan voitu mukaan ottaakaan.” (H2)

Ympäristöministeriön virkamiehillä oli myös epäluuloja sen suhteen, että jättämällä joustomekanismit kokonaan ilmastostrategian ulkopuolelle strategian valmistelussa pelattiin ydinvoiman puolesta. Eräs ympäristöministeriön virkamies esittikin epäilyksen, että yhteistoimeenpanon ja päästökaupan edistäminen eivät sopineet yhteen ydinvoiman kanssa, koska, mikäli joustomekanismit olisi otettu mukaan strategiaan, päästövähennysten hoitaminen olisi vaikuttanut helpommalta. Tämä olisi puolestaan heikentänyt lisäydinvoiman rakentamisen tarpeen puolesta esitettyjen argumenttien voimaa.

”Tämä oli mun mielestä ainoa, mikä oli aika ilmeinen, että tiettyä osaa niistä pelimerkeistä, mitä on käytettävissä, ei haluttu edistää tässä vaiheessa sen takia, että ne olisi syönyt sitä ydinvoiman tarvetta.” (H17)

7.5. Virkamiesten yhteistyö

Kuten edeltävissä luvuissa kävi ilmi, eri ministeriöitä edustavilla virkamiehillä oli jonkin verran toisistaan eriäviä näkemyksiä ilmastopolitiikan merkityksestä ja erilaisten päästövähennyskeinojen potentiaaleista ilmastotavoitteiden toteuttamisessa. Myös ilmastostrategian valmistelutyön tapoja ja sisältöä tulkittiin eri tavoin ja virkamiesten välillä oli jopa jonkin verran toistensa toimintaan kohdistuvia epäluuloja. Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin sitä, miten virkamiesten yhteistyö sujui ilmastostrategian valmistelussa: Vaikuttivatko virkamiesten näkemyserot ja epäluulot yhteistyöhön ja millä tavoin, vai oliko yhteistyö erilaisista näkemyksistä huolimatta sopusointuista? Lisäksi arvioin virkamiesten ilmastostrategia-yhteistyön laajempaa kontekstia: Millaiset laajemmat tekijät perustelevat virkamiesyhteistyön ilmastostrategian laadinnan yhteydessä saamaa tyyliä?

7.5.1. Yhteistyön tyyli

Ilmastopolitiikkaan kohdistuvista näkemyseroista ja valmistelutyössä esille nousseista epäluuloista huolimatta virkamiehet eivät olleet haastattelutilanteissa kovinkaan halukkaita tuomaan esiin virkamiesvalmistelun yhteydessä syntyneitä ristiriitatilanteita. Sen sijaan virkamiehet innostuivat lähes poikkeuksetta kehuaan hyvin sujunutta yhteistyötä ministeriöiden välillä. Virkamiehet painottivat erityisesti sitä, että ministereiden väliset, julkisuudessakin voimakkaasti esillä olleet poliittiset riidat eivät olleet virkamiesten välisiä.

”Meillä oli siinä yhdysverkossakin hyvin semmoinen rakentava ja hyvä henki, että jos jotkut kiisteli, niin ne oli sitten ministerit.” (H3)

”Eihän siihen liity semmoista, että olisi ollut joku, että joku olisi kaapannut jotain tai joku olisi dominoinut siinä, vaan että musta se oli kyllä, itse asiassa se oli varsin miellyttävää se työskentely siinä yhdysverkossa vielä, että siinä oli hyvä henki, ihmiset oli avoimia.” (H11)

”Ei me paljon riideltä, tai en mä muista oikeastaan, että me oltaisiin riideltä ollenkaan.” (H17)

Haastattelujen perusteella sainkin vaikutelman, että eri ministeriöiden edustajat pysyttelivät mielellään omilla tonteillaan tai ainakin välttivät ottamasta kantaa asioihin, jotka kuuluivat toisten ministeriöiden hallinnonalaan. Virkamiehet eivät siis halunneet astua valmistelutyössä toistensa varpaille – tai yksinkertaisesti katsoivat, ettei toisten ministeriöiden asioihin puuttuminen kuulunut heille. Ministeriöiden välillä tuntuikin vallinneen ilmastostrategian valmistelussa vahva keskinäisen kunnioituksen ilmapiiri. Virkamiehet itse kertoivat myös, että toisten ministeriöiden valmistelutyöhön oli vaikea puuttua, koska kunkin ministeriön edustajat olivat itse parhaita asiantuntijoita omalla sektorillaan:

”Kukin joutui perustelemaan ne omat oletuksensa ja muut, mutta aika vaikea monen muun on siihen sitten hirveästi puuttua, jos sulle toinen vakuuttavasti perustelee, että näin se on, eli tiedetään, että taikka vaadittiin, että itse kukin niin laittaa sen taustamateriaalin, jakaa sen kaikkien muitten käyttöön ja pistää sinne internettiin nähtäväksi, että sieltä löytyy linkkejä sinne tai tänne, mutta silti mä luulen, että mahdollisuus kovasti niin analysoida tai pohtia näitä taustamateriaaleja, muilla niin aina oli suht huono.”
(H4)

Virkamiesten yhteistyöhön kuului selvästi myös ristiriitojen ennakoiminen ja ristiriitatilanteiden tietoinen välttäminen. Virkamiehet kertoivat, että sellaisia asioita, joista tiedettiin jo etukäteen, että muut eivät voi niitä hyväksyä, ei tuotu edes neuvottelupöytään. Eräs virkamies arvioikin, että toimenpiteet, jotka valikoituivat strategiaan, olivat sellaisia, joista etukäteen tiedettiin, että ne eivät kovin paljon ”hämmennä totuttuja kuvioita”. Toisaalta virkamiehet toivat myös esiin, että strategian laadinta oli luonteeltaan sen kaltainen työ, että vastakkainasetteluja ei helposti syntynyt: Ilmastostrategiasta ei muodostettu tiukkaa toimintaohjelmaa, vaan ilmastostrategia on pikemminkin toimintatapojen kuvaus tai linjaus, jolloin eri ministeriöiden ehdottamat toimenpiteet otettiin mukaan usein sellaisinaan, tai jonkin verran yleistetyimmässä muodossa. Kohdat, joissa virkamiehillä oli eriäviä näkemyksiä, jäivät tällöin selvitystarpeiksi, jolloin ne myös näyttäytyivät kaikkien osapuolien kannalta suhteellisen harmittomilta. Eräs virkamies epäilikin, että jos ilmastostrategiaan olisi koottu runsaasti yksittäisiä toimenpide-ehdotuksia, ”sitten olisi kisattu”. Yksityiskohtaisemman strategian laatiminen ei virkamiesten mukaan kuitenkaan olisi ollut tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista:

”Se [ilmastostrategia] on tämmöinen, voisiko sitä nyt toisilla sanoilla sanoa sitten toimintatavan kuvaus, miten miten homman hallintaan, tai miten ongelman hallintaan saamisessa on päälinjoissa edettävä. Ja jos sitten ajattelee, että se olisi yksityiskohtaisempi, niin siitähän tulisi aivan tavattoman massiivinen, ja toisaalta tuota, on aika vaikea kuvitella, että semmoista stra-

tegiaa olisi viety sitten eduskuntaan, että kun, että meillähän on perustusta sen tyyppinen lähtökohta, että samaan aikaan pitäisi viedä se lainsäädäntö, mikä liittyy tämmöiseen esitykseen [...] niin jos ajatellaan sitä, että se Kioton pöytäkirjan ehdottama lainsäädäntö olisi ollut kanssa samaan aikaan, niin siihenhän olisi mennyt seuraavat kymmenen vuotta.” (H11)

Yleistämisen ja ristiriitatilanteiden ennakoimisen tai ”ulkoistamisen” ohella ilmastostrategian laadinnassa jouduttiin kuitenkin tekemään myös paljon kompromisseja erilaisten toiveiden ja tavoitteiden välillä: Lähes kaikkien ministeriöiden edustajat toivat esille asioita, jotka eivät lopullisessa strategiassa olleet heidän ministeriönsä näkökulmasta täysin toivotunlaisia. Useat virkamiehet totesivatkin haastattelussa, että ilmastostrategian laadintaan – kuten virkamiehen työhön yleensäkin – kuului myös se, että kukin ministeriö jonkin verran antoi periksi omista vaatimuksistaan. Virkamiehet eivät pitäneet kompromissien tekoa kuitenkaan ongelmana, vaan asiana, johon virkamiehen on työssään totuttava.

”Ei sitä osaa silleen hirveesti pitää ongelmana, että jos mulla on hyvä idea ja siitä toteutuu vaan puolikas ja sitten vielä jossain eduskuntavaiheessa siitäkin vaan osa, niin ei se musta häiritse sitä elämää kovin paljon.” (H4)

”Ei nyt ihan sellaisenaan kaikki mennyt läpi, mutta sehän on normaalia, se on normaalia toimintaa ihan.” (H9)

Yhteistyön sujuvuuden kuvailun ja ristiriitatilanteiden vähättelyn ohella lähes kaikki haastateltavat kuitenkin lopulta myönsivät, että yhteistyössä tuli vastaan myös joitain ongelmia. Eräs haastateltava totesi, että ”väärin on sanoa, ettei mitään ongelmaa [ollut], aina on jotain, joka yhteistyössä missä tahansa on jotain”. Toinen virkamies puolestaan toi esiin, että virkamiesten välillä oli kyllä erimielisyyksiä, mutta ne eivät ole maininnan arvoisia, koska ne koskivat vain pieniä yksityiskohdita – ja olivat lisäksi sen tyyppisiä, että niistä päästiin nopeasti sopuun. Eräs virkamies myönsi kuitenkin, että ”siihen piti kyllä ihan tehdä töitä”, että esimerkiksi poliittiset riidat eivät päässeet vaikuttamaan virkamiesten välisiin suhteisiin. Sama virkamies myös totesi, että virkamiesten saattoi olla vähän ”vaikea olla” sellaisissa ministeriöiden välisissä neuvottelutilanteissa, joissa oli esillä ainoastaan sellaisia vaihtoehtoja, joiden etukäteen tiedettiin aiheuttavan poliittisia ristiriitoja.

7.5.2. Yhteistyön tausta

Ministeriöiden välisen yhteistyön sujuvuus ilmastostrategian laadinnassa oli selvästi kytköksissä ilmastostrategian valmistelutyössä mukana olleiden virkamie-

hien – erityisesti virkamiestyöryhmän jäsenten – pitkään kokemukseen ja myös toistensa hyvään tuntemiseen. Monet haastattelemistani virkamiehistä olivatkin varsinaisia ilmastopolitiikan konkareita: He olivat olleet jo pitkään tekemisissä ympäristö- ja ilmastokysymysten kanssa ja tunsivat myös toisensa ilmastokuviosta pitkältä ajalta. Monet virkamiehet aloittivatkin haastattelun kertomalla omasta taustastaan ja pitkästä kokemuksestaan ilmastokysymysten parissa:

“Mulla on itse asiassa hirmuisen pitkä tausta [ilmastokysymyksissä].” (H11)

”Mä olen ollut [ilmastopolitiikassa mukana] ihan alkuvaiheesta, ja itse asiassa paljon aikaisemminkin, koska mä olen ollut jo ilmastopolitiikassa mukana siitä kun ilmastosopimusta valmisteltiin aikanaan.” (H3)

”Mä olen ilmastoneuvotteluihin osallistunut vuodesta kahdeksankytkaheksan ja voin kyllä sanoa, että mä olen ollut ensimmäinen Suomesta, joka on osallistunut ilmastokokouksiin.” (H2)

”Lähdetääs ihan kaukaa, mä olen ilmastoasioissa ollut nimittäin alusta asti tekemisissä, meillä oli kahdeksankyt luvulla ...” (H10)

Haastattelujen perusteella kävi myös ilmi, että samat virkamiehet, jotka tekivät yhteistyötä ilmastostrategian laadinnan yhteydessä, olivat tiiviisti yhteydessä toisiinsa muidenkin ympäristöasioiden tiimoilta: Koska Suomi on pieni maa, ympäristö- tai ilmastotehtävät ovat ministeriöissä yleensä vain muutaman ihmisen harjoituksella, ja samat ihmiset tapaavat siten useissa yhteyksissä. Ilmastostrategian laadinta ei selvästi ollutkaan virkamiehille erillinen tehtävä, vaan limittyi muihin tehtäviin. Yhteistyötä oli siis harjoitettu jo muissa yhteyksissä, vaikka näin laajaa ohjelmaa ei oltukaan aiemmin laadittu. Eräs virkamies kuvasikin, että ilmastostrategian laadinnassa ”se semmoinen yhteenpelaaminen osattiin jo luonnostaan”. Useat virkamiehet myös kertoivat, että heidän on oikeastaan hankala erottaa ilmastostrategian laadintaa omaksi erilliseksi prosessikseen, koska ilmastopolitiikkaa ja siihen liittyviä tehtäviä käsitellään monessa eri yhteydessä, jotka ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa.

”Tämä ei ollut mulle mikään irrallinen harjoitus, että kun mä olen niinkun kaikissa muissa [...] mä olen niinku kaikessa käytännössä mukana, niin tämä ei ole mikään irrallinen harjoitus ollut mulle missään vaiheessa.” (H6)

Virkamiesten läheiset suhteet tulivat hyvin esille myös siinä, että muutamat virkamiehet pyysivät haastattelutilanteen lopuksi minua kertomaan terveisiä toisessa

ministeriössä työskentelevälle kollegalleen. He siis paitsi tunsivat toisensa niin hyvin, että halusivat lähettää toisilleen terveisiä, myös tiesivät jo ennalta, keiden kanssa olen sopinut haastatteluista ja ketä olen menossa seuraavaksi tapaamaan – eli olivat keskustelleet tekemistäni haastatteluista toistensa kanssa. Virkamiehet eivät selvästi kuitenkaan pitäneet läheisiä ja tuttavallisia suhteitaan itsestään selvyytenä, vaan pikemminkin suomalaisen hallinnon erityispiirteenä. Monet haastateltavat toivatkin esiin, että Suomessa eri ministeriöiden virkamiehet keskustelevat toistensa kanssa paljon enemmän kuin kollegat maailmalla. Mieluisa vertauskohde oli erityisesti Ruotsi: Useampikin virkamies toi esille, että Ruotsissa ministeriöt eivät keskustele keskenään, vaan ”ne tekee ehdotuksen ja ne tappelee parlamentissa”. Eräs virkamies arveli hyvän virkamiesyhteistyön johtuvan Suomessa etenkin pienistä voimavaroista: Virkamiesten on Suomessa ollut suorastaan pakko oppia tulemaan toimeen toistensa kanssa, jotta asioita ylipäänsä on saatu hoidettua. Toisaalta virkamiehet toivat myös esille, että hallinnon muodollisuusvaatimukset eivät Suomessa ole niin korkeat kuin muualla Euroopassa, ja tämä edesauttaa yhteistyötä, koska myös epävirallisesti voidaan olla yhteydessä toisten ministeriöiden virkamiehiin. Muutamat virkamiehet myös kuvasivat, että suomalaisen hallintoon kuuluu tietynlainen avoimuus ja suorapuheisuus, mikä osaltaan edesauttaa ministeriöiden välisen yhteistyön sujumista.

”Ainakin mä kyllä tuon myös epäilykset pöytään ja kysyn avoimesti, että mitäs tän taustalla on ja niin edelleen.” (H17)

7.6. Yhteenveto

Teemat ja argumentit

Julkisen keskustelun tapaan myös virkamieshaastattelut toivat esiin energiantuotantoa koskevien kysymysten tärkeyden ilmastopolitiikassa: Energiakysymykset nousivat monissa haastatteluissa esille, vaikka niitä koskeviin ratkaisuihin – etenkin ydinvoimaan – ei useinkaan haluttu ottaa kantaa. Virkamieshaastatteluiden perusteella ydinvoimakysymys olikin ”ulkoistettu” ilmastostrategian valmistelutyössä pitkälti ministereille. Virkamieshaastattelut toivat kuitenkin varsin selvästi esiin myös sen, että ilmastopolitiikassa ei ole kyse *pelkästään* energiaratkaisuista, vaan sen sijaan erittäin laajasta ja monimuotoisesta kysymyksestä. Eri virkamiehet nostivatkin haastatteluissa esille mitä erilaisimpia asioita: Vaikka periaatteessa keskustelin samoista ilmastopolitiikkaa käsittelevistä teemoista kaikkien haastateltavien kanssa, useimmiten puhuin eri haastateltavien kanssa kuitenkin täysin eri asioista. Esimerkiksi liikenneministeriössä keskustelun aiheet liikkuivat ajoneuvoverotuksesta lentoliikenteen maksujärjestelmiin, maa- ja metsätalousministeriössä

taas pellon metsityksestä vesiensuojeluun ja ympäristöministeriössä työmatkaku-
lujen verovähennysoikeudesta teollisuuden kaatopaikkoihin.

Virkamieshaastattelut toivat mielenkiintoisella tavalla esille myös yhdyskun-
tarakenteeseen liittyvien kysymysten tärkeyden ilmastopolitiikassa. Tämä olikin
yksi selvimmistä eroista verrattuna julkiseen keskusteluun: Julkisessa ilmastokes-
kustelussa yhdyskuntarakenteeseen liittyvä päästövähennyspotentiaali ei noussut
lainkaan keskustelun kohteeksi. Yhdyskuntarakennekysymys oli myös selkeästi
kiistanalaistunut virkamiesten välillä: Eri ministeriöitä edustavilla virkamiehillä
oli erilaisia näkemyksiä yhdyskuntarakennetta koskevien ratkaisujen merkityk-
sestä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä.

Julkisen keskustelun tapaan virkamieshaastatteluissa nousivat esille myös
ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyvät taloudelliset näkökohdat. Virkamies-
haastattelut osoittivat myös, että virkamiehillä oli – julkiseen keskusteluun osallis-
tuneiden toimijoiden tapaan – erilaisia käsityksiä siitä, miten ilmastotavoitteiden
toteuttaminen vaikuttaa talouteen: Osa virkamiehistä tulkitsi ilmastopolitiikan
ennen kaikkea taloudellisenä rasitteena Suomelle, kun taas osa toi esille ilmasto-
tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä mahdollisuuksia. On kuitenkin huomattava,
että vaikka ilmastopolitiikan taloudellinen merkitys nousikin haastatteluissa esille,
suinkaan kaikki haastattelemani virkamiehet eivät halunneet ottaa kantaa ilmas-
topolitiikan kokonaisuuteen ja sen taloudelliseen merkitykseen, vaan pitäytyivät
tiukasti oman ministeriönsä vastuulle kuuluvissa asioissa.

Mielenkiintoinen seikka on myös se, että talousnäkemysten esille noususta
huolimatta kustannuslaskelmat eivät virkamieshaastatteluissa kuitenkaan saaneet
samanlaista asemaa erilaisten talousnäkemysten taustana kuin julkisessa keskus-
telussa. Pikemminkin päinvastoin: Useat virkamiehet korostivat, että talouslaskel-
mat ovat vain viitteellisiä ja vahvasti sidoksissa niiden taustalla oleviin oletuksiin.
Julkisesta keskustelusta poiketen virkamiehet eivät ilmastopolitiikan talousvaiku-
tuksia koskevia näkökulmiaan esittäessään vedonneetkaan niinkään ”tieteelliseen”
tietoon – kuten juuri kustannuslaskelmiin – vaan pikemminkin omaan kokemuk-
seensa. Tämä on toisaalta myös varsin looginen tulos: Virkamiehet seurasivat kus-
tannuslaskelmien laadintaa hyvin läheltä ja olivat siten aitiopaikalla ”todistamassa”
niihin sisältyvien moninaisten poliittisten ja käytännöllisten valintojen tekemistä.

Toimijakoalitiot ja virkamiesten toimintakäytännöt

Virkamiehet jakautuivat toimijakoalitioihin erityisesti suhteessa kahteen kysy-
mykseen. Näitä kysymyksiä olivat yhdyskuntarakenteen merkitys päästövähennys-
keinona ja ilmastopolitiikan taloudelliset vaikutukset. Yhdyskuntarakenne-
kysymyksen yhteydessä ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön
virkamiehet tyypillisesti korostivat yhdyskuntarakenteen roolia päästövähennys-
keinona, kun taas kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön vir-
kamiehet pitivät yhdyskuntarakennetta koskevien ratkaisujen merkitystä päästö-

jen kannalta vähäisenä. Ilmastopolitiikan taloudellisia vaikutuksia arvioidessaan virkamiehet puolestaan jakautuivat siten, että kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet pitivät ilmastotavoitteiden toimeenpanoa tyypillisesti ensisijaisesti taloudellisena uhkana kun taas ympäristöministeriön virkamiehistä useat toivat esille ilmastopolitiikan toteuttamiseen liittyvät taloudelliset mahdollisuudet. Mielienkiintoista onkin, että virkamiesten tulkinnat olivat vahvasti sidoksissa kunkin virkamiehen edustamaan organisaatioon: Vaikka useat virkamiehet korostivat esittävänsä nimenomaan omia näkökulmiaan, eivätkä puhuvansa koko ministeriön puolesta, samaa ministeriötä edustavien virkamiesten tulkintatavat olivat huomattavan samankaltaisia.

Muutamista selkeistä tulkintaerimielisyyksistä ja ristiriidanpoikasista huolimatta virkamiesvalmistelulle leimallinen piirre oli sujuvuus ja ristiriidattomuus: Toisin kuin julkisessa keskustelussa virkamiesvalmistelussa toimijoiden näkemyserot eivät nousseet esille toimijoiden välisinä kiistoina. Tätä virkamiesvalmistelun harmonista ilmapiiriä selittää pitkälti se, että vaikka kyse oli uudesta asiasta, se otettiin tehokkaasti haltuun vanhojen toimintakäytäntöjen pohjalta. Monet virkamiehet tunsivat toisensa jo pitkältä ajalta ja näiden kokemusten nojalla ”osasivat” toimia yhdessä. Virkamiehet myös selvästi välttivät nostamasta ristiriitoja esille valmistelutyössä, sen sijaan heidän tavoitteenaan oli yksinkertaisesti saada asia hoidettua annetussa aikataulussa.

Kulttuuriset ehdot

Virkamiesvalmistelussa esille noussut tulkinta ilmastopolitiikasta taloudellisena uhkana sai selkeästi lähtökohtansa samoista kulttuurisista erityispiirteistä, joita käsittelin julkiseen keskusteluun kohdistuneen osatutkimukseni yhteydessä: Ilmastopolitiikan tulkitseminen taloudellisena uhkana sai voimansa energiaintensiivisen teollisuuden vahvaksi muotoutuneesta asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Virkamiesvalmistelussa esitetyt tulkinnat ilmastopolitiikasta taloudellisena mahdollisuutena eivät sen sijaan pohjautuneet julkisen keskustelun tapaan niinkään informaatio- ja tietoteknologia-alojen menestykseen. Sen sijaan virkamiesten esittämät näkemykset perustuivat pikemmin omakohtaisiin kokemuksiin ja havaintoihin siitä, että ympäristöasioihin painottaminen on usein osoittautunut teollisuusyrityksien kannattavuutta parantaneeksi tekijäksi, negatiivisista ennako-olettamuksista huolimatta. Virkamiesten ilmastopolitiikan taloudellisia mahdollisuuksia korostanut tulkinta sai siten argumentatiivisen voimansa ennen kaikkea siitä tosiasiasta, että ympäristöasioihin panostaminen oli edeltävän vuosikymmenen aikana muodostunut Suomen energiaintensiiviselle teollisuudelle ja etenkin metsäsektorille jopa alan kansainvälistä kuvaa ja kilpailukykyä vahvistavaksi tekijäksi. (Häyrynen ym. 2007, 143–145; Niskanen ym. 2008, 25–31)

Ilmastostrategian virkamiesvalmistelun tyyli – eli sopusointuisuus – oli virkamiesten ilmastopolitiikasta esittämien tulkintojen tapaan sidoksissa kansallisiin

kulttuurisiin erityispiirteisiin. Haastatteluissa esille nousi muun muassa suomalaiseen hallintokulttuuriin kuuluva epävirallisen yhteistyön perinne, joka tuki virkamiesyhteistyön onnistumista. Mitään yksittäistä kulttuurista tekijää ei kuitenkaan ole mahdollista nostaa olennaisimmaksi ilmastostrategian virkamiesvalmistelun tyylin muotoutumiseen vaikuttaneeksi tekijäksi. Sen sijaan ilmastostrategian valmistelutyö muotoutui monenlaisten tekijöiden yhteissummana kulttuuristen erityispiirteiden kietoutuessa yhteen ilmastostrategian valmisteluun osallistuneiden toimijoiden toimintatapojen ja ominaispiirteiden kanssa.

8. Ilmastokysymyksen haltuunotto Suomen kunnissa – tutkimuskohteena Suomen Kuntaliiton koordinoima kuntien ilmastokampanja

8.1. Ilmastokampanja ja kunnat

8.1.1. Ilmastokampanjan toteutustavat kunnissa

Tutkimuksessa tarkastelemissani, kuntien ilmastokampanjaan liittyneissä kunnissa kampanjan toteutus oli haastattelujen tekohetkellä – eli vuonna 2004 – edennyt eri vaiheisiin. Osa kunnista oli laatinut päästövähennyssuunnitelman jo jokin aika sitten, osa oli juuri laatimassa, osassa laadinta oli luonnosvaiheessa, osa suunnitteli tekevänsä strategian lähitulevaisuudessa ja osa epäili koskaan sellaista tekevänsäkään. Tämä tilanne oli seurausta paitsi kuntien erilaisista toimintatavoista ilmastokampanjan toteutuksessa, myös siitä, että kunnat, joissa haastatteluja tein, olivat liittyneet ilmastokampanjaan eri aikoina: Osa kunnista oli liittynyt ilmastokampanjaan jo heti kampanjan perustamisvaiheessa, osa vasta äskettäin (ks. liite 4).

Myös kuntien laatimat päästövähennyssuunnitelmat, tai ilmastostrategiat, poikkesivat jonkin verran toisistaan. Jotkin kunnat olivat tehneet melko yksityiskohtaisen toimintaohjelman, johon oli kirjattu paljon erilaisia toimenpiteitä, toisissa kunnissa päästövähennyssuunnitelma oli enemmänkin julkilausuman tyyppinen. Muutamassa kunnassa ei oltu laadittu lainkaan erillistä päästövähennyssuunnitelmaa, sen sijaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat toimenpide-ehdotukset oli liitetty johonkin muuhun kunnan toimintasuunnitelmaan. Myös päästövähennyssuunnitelmien laadintatavat olivat kunnissa erilaisia. Joissain kunnissa päästövähennyssuunnitelma oli nimenomaan kunnan suunnitelma, joka koski vain kunnan toimintaa. Enemmän kuitenkin oli niitä kuntia, jotka olivat pyrkinneet tekemään päästövähennyssuunnitelman yhdessä elinkeinoelämän ja sidosryhmien kanssa. Virkamiesten käsitykset siitä, mikä on oikeanlainen toimintatapa päästövähennyssuunnitelmien laadinnassa, poikkesivatkin toisistaan:

”No X:n [yrityksen nimi] ja Y:n [yrityksen nimi] kanssa niistä [päästöistä] on oikeastaan ihan turha keskustella, koska ne päästöt tulee sieltä, mitä tulee, ei sille mitään voi ja ne on kaikkensa tehnyt itse asiassa” (H39)

”Mä olen ainakin korostanut sitä, että tää on, meillä tää on ollut tämmöinen yhteistyöasiakirja, elikkä yhteisen tahdon ilmaus siitä, että tän asian eteen tehdään jotain, [...] että minä olen korostanut sitä yhteistyön merkitystä, että tällaisella prosessilla tavallaan niinkun saadaan ne toimijat tekemään sitä asiaa yhdessä, miettimään sitä yhdessä.” (H33)

Useissa kunnissa kasvihuonekaasujen päästövähennyssuunnitelma oli olennainen osa paikallisagendaprosessia: Ilmastokampanjaa oli tällöin lähdetty toteuttamaan nimenomaan kestävä kehityksen ohjelman perusteella. Esimerkiksi useissa Varsinais-Suomen alueen kunnissa lähtösäys ilmastokampanjaan liittymiselle ja kampanjan toteutukselle oli tullut nimenomaan aktiivisesta paikallisagenda-toiminnasta. Paikallisagendan ja ilmastokampanjan suhde ei kuitenkaan läheskään kaikissa kunnissa ollut näin suoraviivainen. Erään kunnan ympäristövirkamies kuvaili, että kunnassa oli kyllä tehty paikallisagenda, mutta työ oli tehty ”aika kepoisesti, sekä prosessina että sisällöltään aika kepoisena” ja kasvihuonekaasujen päästövähennyssuunnitelman laadinta olikin huomattavasti perusteellisempi prosessi. Useat haastateltavat toivat myös esille, että päästövähennyssuunnitelman laadinta ja paikallisagenda eivät kohdanneet, koska paikallisagenda-toiminta oli pysähtynyt agendan tekemiseen ja yhteys agendan laadinnassa mukana olleisiin toimijoihin oli ehditty kadottaa ennen päästövähennyssuunnitelman laadinnan aloittamista. Haastattelujen perusteella kävi myös ilmi, että agendatyössä mukana olleet virkamiehet eivät välttämättä olleet samoja, jotka toteuttivat ilmastokampanjaa, jolloin jatkuvuus eri prosessien välillä saattoi puuttua lähes kokonaan.

”Nää ei oikeastaan kohtaa toisiaan kovinkaan paljon, kyllä siinä meidän agendassa oli kyllä jo otettu huomioon niinkun energiankulutus ja kasvihuonekaasupäästöjuttuja noin tavoitetasolla, mutta tuota ne oli kyllä suoraan sanottuna hihasta ravistettuja, sen kyllä näki jo siinä, miten ne oli kirjattu, ne ei ollut tästä maailmasta ollenkaan.” (H33)

”Siinä agendaprosessissahan on joskus kauan sitten asetettu joitakin ilman- suojeletavoitteita ja aika hurjia prosentteja siellä on esitetty, jotka valtuustokin on hyväksynyt ja aivan niinkun eri ihmiset on tehnyt sitä ja tää on niinkun kulkenut kyllä täysin omaa polkuaan, että en tiedä mistä se nyt on johtunut sitten, että luontevampaahan se olisi, että ne kulkisi jotenkin niinkun lomittain.” (H47)

Myös päästövähennyssuunnitelmien suhde kuntien ympäristöohjelmiin vaihteli. Joissain kunnissa päästövähennyssuunnitelma oli olennainen osa ympäristöohjelmaa: Päästövähennyssuunnitelma antoi siis sisältöä kunnan ympäristöohjelmalle. Monessa pienessä kunnassa ei kuitenkaan ollut laadittu lainkaan erillistä ympä-

ristöohjelmaa, johon päästövähennyssuunnitelma olisi voitu liittää. Tällöin ilmastokampanjaa toteutettiin kokonaan itsenäisenä projektina. Esimerkiksi eräässä pienehkössä kunnassa oli tehty päätös, että kunnassa laaditaan kerran valtuustokaudessa ympäristöohjelma, mutta resurssipulan vuoksi ympäristöohjelma oli jäänyt laatimatta. Päästövähennyssuunnitelman laadintaan saatiin sen sijaan ulkopuolista tukea, ja se vietiin erillisenä ohjelmalla eteenpäin, koska ympäristöohjelmatyö ei edennyt.

Vain muutamassa isoimmassa kaupungissa päästövähennyssuunnitelma oli pystytty laatimaan virkatyönä. Useimmiten kunnissa olikin ollut joku ulkopuolinen tekijä – konsultti tai vaikkapa korkeakouluharjoittelija – jonka avulla päästölaskelma tai päästövähennyssuunnitelma oli saatu tehtyä. Haastattelut osoittivat, että erityisesti energiatoimistojen rooli oli ollut monessa kunnassa merkittävä ilmastokampanjan toteuttamisen kannalta: Useat virkamiehet kuvasivat, että ilman energiatoimiston apua päästötase ja päästövähennyssuunnitelma olisivat jääneet kokonaan laatimatta.

”Se [energiatoimisto] on hirveen olennainen ja ei ainoastaan sen ohjelman laatimisessa, vaan kaikki nää heidän hankkeensa niin ne antaa mahdollisuuksia niinkun konkreettisiin toimenpiteisiin, et se porukka niin, se on kyllä semmoinen kipinä täällä.” (H45)

8.1.2. Ilmastokampanjan merkitys kunnille

Ilmastokampanjaan liittyminen ja kampanjan toteuttaminen eivät ole ainoita tapoja pyrkiä vaikuttamaan kasvihuonekaasupäästöihin kuntatasolla: Ilmastostrategioita voitaisiin laatia ja kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviä toimenpiteitä toteuttaa kunnissa ilman ilmastokampanjaan liittymistäkin ja useassa ilmastokampanjaan liittyneessä kunnassa niin olisi varmasti tehtykin – ainakin jossain vaiheessa. Muutamat ilmastokampanjaan liittyneet kunnat olivatkin olleet aktiivisia ilmastopolitiikan toimijoita jo ennen Kuntaliiton kampanjan käynnistymistä (vrt. luku 2.3.3). Useassa kampanjaan liittyneessä kunnassa koettiin kuitenkin vahvasti, että ilmastokampanjasta oltiin saatu tukea ilmastoasioiden esille tuomiseen. Erään pienehkön kunnan ympäristövirkamiehen mukaan ilmastokampanjaan liittyminen oli merkinnyt kunnassa suorastaan eräänlaista käännekohtaa, jonka myötä kunnassa on alettu kiinnittää enemmän huomiota myös muihin ympäristöasioihin. Monissa kunnissa ympäristövirkamiehet toivat myös esille, että kampanjan myötä tietoisuus kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden vaikutuksista oli selvästi lisääntynyt ja arveltiin, että ilman kampanjaan liittymistä kasvihuonekaasupäästöihin liittyviä asioita ei olisi kunnassa välttämättä selvitetty lainkaan. Sellaisissa kunnissa, joissa kasvihuonekaasupäästöihin liittyviä tavoitteita oli liitetty jo ennen

ilmastokampanjaan liittymistä muihin kaupungin ympäristöohjelmiin, kampanjan koettiin lisänneen asian painoarvoa:

”Jossain lausunnossa olen käyttänyt tätä [ilmastokampanjaa] tukena ja voi olla että olen useammassakin, et kyllä sitä niinkun siihen sitten voi vedota ja ihan sitten näissä agendaohjelmissa se on niinkun, se olisi siellä muutenkin, mutta on se nyt ehkä vielä enemmän, et ollaan niinkun sitouduttu siihen.” (H41)

Monet haastateltavat pitivät tärkeänä myös ilmastokampanjan muodostamaa vertaisverkostoa, jossa eri kuntien edustajat voivat vaihtaa kokemuksiaan. Erityisen tärkeänä nähtiin Kuntaliiton järjestämät yhteiset tilaisuudet, joissa kuntien ympäristöviranomaiset voivat tavata kollegojaan ja kuulla, missä muut kunnat menevät ja mitä tekevät. Useat haastateltavat kertoivatkin ilmastokampanjan merkityksen syntyvän ennen kaikkea tiedon kokoamisen ja jakamisen kautta: Muut ilmastokampanjaa toteuttavat kunnat voivat toimia esimerkkinä, jolloin kaikkea ei tarvitse miettiä ja keksiä itse.

”Sillä oli minun mielestä silloin kun se käynnistyi, niinä ensimmäisinä vuosina sillä oli, jos mä nyt ajattelen ihan X:n [kaupungin nimi] kannalta sitä asiaa, sillä oli ihan semmoinen oleellinen merkitys tietysti se niinkun, kyllä sitä kautta aktivoitiin tämä homma, siis semmoinen, siinä saatiin sitä yhdessä tekemisen meininkiä vähän ja pikkusen tukea toinen toisilta ja nähtiin niinkun, että itse asiassa useimmissa kunnissa pohdiskellaan ja painiskellaan ihan saman tyyppisten asioiden ja ongelmien kimpussa. Ei nää nyt nää kunnat niin kamalasti poikkea välttämättä toisistaan, et siinä oli se semmoinen tuki tavallaan siinä, sillä verkostolla ja ihan niillä toimilla, mitä siinä kampanjassa tehtiin, että musta ne oli ihan ansiokkaita ne, ne erilaiset tilaisuudet ja muut tapaamiset ja näin, että mä luulen, että jos jokainen kunta olisi yksin tätä tehny niin paljon hitaammin se olisi edennyt.” (H33)

Pitkään ilmastokampanjassa mukana olleiden kuntien virkamiehet toivat kuitenkin usein esille, että kampanja ei oikeastaan enää anna heille mitään uutta. Näiden kuntien edustajat pohtivat samalla, että kampanjassa pitäisi löytää uusia toimintamuotoja ja jonkinlaista uutta tekemistä. Eräs haastateltava kuvasikin, että ilmastokampanjasta on kunnan näkökulmasta ”pikkaisen ideat loppu”. Kaikissa kunnissa ei myöskään koettu, että kampanjaan liittyminen sinänsä olisi edistänyt kunnassa mitään. Erään varsin ympäristömyönteisen imagon omaavan kunnan ympäristövirkamies kuvasi, että olisi ollut omituista, jos kunta ei olisi liittynyt ilmastokampanjaan, koska kunnassa muutoinkin toteutetaan monia ympäristöhankkeita. Hänen mukaansa ilmastokampanjalla ei kuitenkaan ole ollut oikeastaan millään

tavalla vaikutusta kunnan toimintaan, koska kasvihuonekaasupäästöihin liittyvät asiat olisivat muutoinkin esillä. Toisaalta myös muutamassa ympäristöaktiiviteiteiltaan vaatimattomammassa kunnassa koettiin, ettei ilmastokampanjaan liittyminen ollut juurikaan vaikuttanut kunnan toimintaan. Näiden kuntien edustajat painottivat, että erilaiset lait ja säädökset määräävät sen mitä kunnassa tehdään, eikä yksittäisellä kampanjalla ole juuri merkitystä. Lainsäädännön ja ilmastokampanjan tavoitteet ovat onneksi yhteneväisiä, joten ilmastokampanja tavoitteet toteutuvat ikään kuin vahingossa:

”Tää ilmastokampanja sinänsä ei oo mikään vauhdittaja joillekin asioille, vaan meillä vaan tietyt asiat loksahaa sillä tavalla ehkä nyt paikoilleen, et et ikään kuin samalla kun teemme päätöksiä semmoisissa joissain pakko-tilanteissa joittenkin, jostain kaukolämmöstä tai jostain tämmöisestä, niin palvelemme samalla tätä ilmastokampanjaa ihan niinkun voi sanoa vahingossa, tai jotenkin näin, et ei niin kauheen tietoisina siitä, et vaikutetaan siihen, mutta et ne kuitenkin työskentelee ton ilmastokampanjan puolesta ja toteuttaa niitä tavoitteita, mitä siinä on.” (H37)

8.2. Miksi laatia kunnan oma päästövähennyssuunnitelma?

Ilmastokampanjaan liittymisen tavoin myös päästövähennyssuunnitelman laadinnan merkitystä kuvattiin kunnissa eri tavoin. Ympäristöviranomaisten erilaiset merkityksenannot olivat selvästi sidoksissa siihen, millä tavoin päästövähennysohjelma oli kunnassa laadittu tai miten se aiottiin laatia – tai miten se ylipäänsä koettiin voitavan laatia. Eräässä kunnassa, jossa päästövähennyssuunnitelman laadinta oli vielä ideointivaiheessa, ympäristöviranomaisen kuvasi päästövähennyssuunnitelman laadintaa ”tiedostamisasiana” ja ”sitoutumisasiana”: Hänen mukaansa päästövähennyssuunnitelman laadinnan myötä kunnissa herätään huomaamaan oman toiminnan vaikutus ilmastonmuutokseen ja myös sitoudutaan tekemään jotain kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Eräässä toisessa kunnassa, jossa päästövähennyssuunnitelma oli jo laadittu, ympäristövirkamies totesi myös, että paikallisen tason toimintaohjelman merkitys on ennen kaikkea se, että se antaa tietoa omasta päästötilanteesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista. Hän kuvasikin, että ennen toimintaohjelman laadintaa tietoisuus asiasta oli kunnassa ollut täysin mutu-tuntuman varassa tyyliin ”no ei meillä ehkä, tai onko meillä ehkä” ja toimintaohjelman laadinta oli auttanut ymmärtämään kunnan oman toiminnan vaikutusta päästöihin. Eräässä kunnassa, jossa päästövähennyssuunnitelma oli laadittu tiiviissä yhteistyössä kunnassa toimivien yritysten kanssa, päästövähennyssuunnitelmaa kuvattiin ennen kaikkea yhteistyöasiakirjaksi eli yhteisen tahdon ilmaukseksi siitä, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen eteen teh-

dään jotain. Kyseistä kuntaa edustava ympäristöviranomaisen korosti, että pääasia päästövähennyssuunnitelmassa on toimijoiden sitoutuminen oikean suuntaisen kehityksen edistämiseen, eikä siten ole kovin vaarallista, jos päästövähennyssuunnitelmasta ”nyt sitten pikkasen jostakin osin livetään”.

Useassa sellaisessa kunnassa, jossa oli oltu aktiivisia ympäristöasioissa jo ennen ilmastokampanjaan liittymistä – laadittu kunnan ympäristöohjelma ja kestävä kehityksen ohjelma sekä liitytty energiansäästösopimukseen – päästövähennyssuunnitelman laadinnan ei kuitenkaan koettu tuovan oikeastaan mitään uutta. Erilaisilla ympäristöohjelmilla nähtiin olevan samat päämäärät ja koettiin, että ilmastostrategiaa on vaikea erotella muista toimenpideohjelmista. Muutamissa kunnissa haastateltavat korostivatkin, että päästövähennyssuunnitelman laadinta ei ole kovin paljon hetkauttanut toimintaa kunnassa, samat asiat olisivat muutenkin esillä ja niitä toteutettaisiin todennäköisesti aivan samalla tavoin. Eräs haastateltava kuvasi, että kunnassa ei kauheasti edes puhuta päästövähennyssuunnitelmasta, vaikka heillä sellainen onkin, vaan päästöjen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä ”vain toteutetaan”. Eräässä toisessa kunnassa, jossa päästövähennyssuunnitelmaa ei oltu vielä tehty, mutta kunta oli muutoin aktiivinen ympäristöasioissa, ympäristövirkamies epäili, että ”olisiko sillä sitten kovin paljon isompi vaikutus, jos olis virallinen tämmöinen vähentämissuunnitelma tehty”.

”Meillä on tämmöisiä oikeita, konkreettisia toimia, jotka on täysin yhdenmukaisia tän vähentämissuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa, niin me tehdään jo näitä asioita, vaikkei me oltaisi tehty tätä vähentämissuunnitelmaakaan.” (H36)

”Kyllä nämä meidän ilmastonsuojeluratkaisut varmaan tapahtuisi muutenkin, yleisen ympäristönsuojelun tavoitteiden mukaisesti.” (H45)

Muutamassa kunnassa, jossa päästövähennyssuunnitelmaa ei oltu vielä tehty, haastateltavat suorastaan vastustivat ajatusta kunnallisen ilmastostrategian laadinnasta: Heidän mukaansa kunnassa on jo valmiiksi liikaa strategioita, jotka eivät johda mihinkään. Nämä ympäristöviranomaiset pitivät tärkeänä sitä, että käytännössä tehdään jotain, esimerkiksi Motivan kanssa solmittavien energia- ja ilmastopöytäkirjojen katsottiin tarjoavan ilmastotavoitteiden käytännön toteutukseen hyvät lähtökohdat. Sen sijaan kunnallisten ilmastostrategioiden koettiin olevan pelkkää joutavaa sanalätinää, joka hukkuu muiden papereiden ja kunnan muiden toimenpideohjelmien joukkoon.

”Kaupungilla on niin hirveen monta strategiaa, ihmiset näkee punaista kun niille puhuu jostakin strategiasta.” (H24)

”Kyllä tällainen joku kaikille kunnan toimijoille tällainen asian kertominen ja oman tilanteen kertominen on tarpeen, mutta se on liian juhlalista, jos kaupungin visiot ja strategiat raportissa olisi kunnan ilmastopoliittikka, se menisi vähän tonne juhlapuheiden puolelle.” (H45)

Eräs haastateltava myös muistutti, että vähentämissuunnitelmalla ei ole ”mitään jakoo tai virkaa” vaikka se olisi hyväksyttykin: Kukaan ei sitä muista, ellei joku jatkuvasti muistuta, että tällainen suunnitelma on tehty. Monessa kunnassa tuotiinkin voimakkaasti esille, että päästövähennyssuunnitelman laadinta pitäisi tehdä yhdessä vähintään muiden hallintokuntien kanssa, jotta asia avautuisi myös ympäristöhallinnon ulkopuolisille toimijoille ja jotta myös muut kuin kunnan ympäristöviranomaiset sitoutuisivat siihen. Pelkkä vähentämishjelma ei siis sinänsä merkitse vielä mitään, elleivät ympäristöhallinnon ulkopuoliset toimijat ole sitoutuneet sen toteuttamiseen tai, pahimmassa tapauksessa, elleivät he edes tiedä vähennyssuunnitelman olemassaolosta.

”Se ei ainakaan sillä tavalla toteudu, että jossain laaditaan joku asiakirja ja joku valtuusto päättää, että nyt noudatamme tätä, niin mä en usko, että siitä sitten paljonkaan jää konkreettista käteen, että kyllä siihen sitten jotenkin täytyy ne viranhaltijat sitouttaa että ne toteuttaisi sitä asiaa.” (H37)

”Se merkitys tietenkin riippuu ihan siitä, että kuinka joku tähän asiaan sitten sitoutuu oikeesti sillä tavalla, että alkaa viemään sitä näihin hallintokuntiin eteenpäin.” (H36)

Muutama pienemmän kunnan edustaja kuvasi päästövähennyssuunnitelman laadinnan merkitystä myös henkilökohtaisemmalta kannalta. Heille ilmastokampanjan toteutus merkitsi innostavaa tekijää, vaihtelua tavallisten puuhien joukossa. Eräässä pienehkössä kunnassa ympäristöviranomaisen piti ilmastostrategian laadintaa varsin myönteisenä projektina. Hänen mukaansa kaikenlaiset valvontatyöt, joista hänen tehtävänsä pitkälti koostuvat, ovat ikäviä töitä ja ilmastostrategian laatiminen tarjoaa hengähdystauon hankalien työtehtävien hoitamiseen. Hänen kuvasikin, että ”ei niitä naapurusten riita-asioita jaksakaan niinkun koko aikaa”. Eräässä toisessa kunnassa kunnan ympäristöviranomaisen puolestaan kertoi innostuneensa ajatuksesta, että hän voisi laatia kunnalle päästötaseen. Hänen mukaansa ”olisi jännää tehdä joskus jotain aivan erilaista mitä yleensä tekee”. Myös muutamissa muissa kunnissa, joissa päästötasetta tai päästövähennyssuunnitelmaa ei oltu vielä laadittu, ympäristöviranomaiset olivat sitä mieltä, että päästövähennyssuunnitelman laadinta voisi olla oikein mielenkiintoinen tehtävä – jos siihen vaan olisi kylliksi aikaa.

8.3. Päästövähennyskeinot

Ilmastopolitiikan toteuttamiskeinot poikkeavat eri kunnissa toisistaan. Tähän vaikuttavat paikalliset olosuhteet: minkä kokoinen kunta on kyseessä, millainen maantieteellinen sijainti ja elinkeinorakenne kunnalla on, miten kunnan energiantuotanto on hoidettu ja niin edelleen. Myös toimintakäytännöt kunnissa ovat hyvin erilaisia, mikä osaltaan vaikuttaa erilaisten päästövähennyskeinojen toteuttamismahdollisuuksiin. Tässä luvussa nostan esille tärkeimpiä haastatteluissa esille tulleita päästövähennyskeinoja ja niihin liitettyjä näkökohtia.

8.3.1. Energiantuotanto

Lähes kaikki haastateltavat pitivät energiantuotannon kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä tärkeimpänä ilmastopolitiikan toteuttamisen keinona myös kuntatasolla. Monet haastateltavat kuitenkin toivat samalla esiin voimattomuutensa energiantuotannon päästöihin vaikuttamisessa: Jos kunnalla ei ole omaa energiantuotantoa, energiantuotantoon liittyvät valinnat eivät luonnollisesti ole kunnan viranomaisten päätäntävallassa. Toisaalta edes kunnan muodollinen omistusasema energiayhtiössä ei välttämättä tee siitä toimijaa, jolla olisi vaikutusvaltaa energiayhtiön päätöksentekoon: Haastateltavat muistuttivat, että vaikka kunnalla olisikin omaa energiantuotantoa, markkinat kuitenkin määräävät hyvin pitkälle kunnan energiantuotantomuotojen valinnan.

Kunnissa ei kuitenkaan oltu vaivuttu täydelliseen toivottomuuteen energiantuotannon kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttamismahdollisuuksien osalta. Yhtenä kunnan toimintavaihtoehtona haastattelemani virkamiehet toivat esille energiantuotannon asiakkaiden, niin kunnassa toimivien yritysten kuin tavallisten kuntalaistenkin, valistamisen. Virkamiehet uskoivat, että energiantuottaja imagoaan parantaakseen ja lisää asiakkaita haaliakseen saattaa taipua ympäristöystävällisempiin toimintamuotoihin tai jopa energiantuotantomuotojen vaihtamiseen, mikäli kunnan asukkaat tai kunnassa toimivat yrittäjät alkavat vaatia muutoksia. Kovin tehokkaana keinona loppuasiakkaiden valistamista ei kuitenkaan pidetty: Vaikutuksen arveltiin pikemminkin olevan melko hidasta ja vähittäistä. Eräs haastateltava myös epäili, että vaikutus ei voi olla kovin suuri, koska mukaan painostustoimiin ei koskaan voida saada väestöstä pääosaa, vaan valistuksen vaikutus kohdistuu aina marginaaliryhmään.

Haastateltavat pitivät kunnan roolia tärkeänä myös siksi, että se voi toimia hyvänä esimerkkinä muille toimijoille: Kunta voi omalla esimerkillään kannustaa niin energian tuottajia kuin energian käyttäjiäkin ympäristöystävällisempiin toimintamuotoihin. Eräs haastateltava kuvasi, että kunnan viranomaiset voivat ”prässätä yrityksiä henkisesti”. Myös erään toisen kunnan ilmastokampanjan vas-

tuuvirkamies oli sitä mieltä, että ”kyllä kunnan energialaitos tietää, mitä heiltä toivotaan, että totta kai se vaikuttaa jonkun verran heidänkin ratkaisuihinsa”. Useat haastateltavat olivat kuitenkin varovaisia arvioidessaan sitä, kuinka paljon kunnan esimerkki lopulta vaikuttaa yritysten toimintaan. Eräs haastateltava totesikin, että vaikka itse ”haluaa kuvitella ja yrittää ajatella”, että kunnan toimilla on ainakin pitkällä tähtäimellä merkitystä, niin usein joutuu kuitenkin huomaamaan, että muut asiat menevät yritysten valinnoissa edelle.

”Joo, ei vaikuta kunnan juttu, että ne on kunnan hommia ja yritykset tekee omilla ehdoillaan, että viranomaistoiminta vaikuttaa.” (H45)

Eräänä tapana vaikuttaa energiantuotannosta syntyviin päästöihin virkamiehet toivat myös esille verkostoitumisen niin energiantuottajan kuin energiaa käyttävien yritystenkin kanssa kunnan päästövähennyssuunnitelmaa laadittaessa. Muutamisissa kaupungeissa energiantuotantolaitos olikin otettu mukaan ilmastostrategian laadintaan, millä pyrittiin sitouttamaan energiantuottajat myös ilmastotavoitteisiin. Useat virkamiehet myös muistuttivat, että viranomaistoimin, etenkin ympäristölupiin liitettyjen ehtojen avulla, voidaan yritysten toiminnoille asettaa jonkin verroin reunaehdoja ja sillä tavoin edesauttaa ilmastotavoitteiden toteutumista. Muutamassa kunnassa energiantuotannossa olikin siirrytty ympäristöystävällisempiin vaihtoehtoihin. Esimerkiksi eräässä kunnassa kunnan alueelle energiaa tuottava voimalaitos oli siirtynyt hiljattain öljystä maakaasuun. Haastattelemani kunnan virkamies arvioi polttoaineenvaihdon tapahtuneen nimenomaan kireän ympäristölupapolitiikan seurauksena, vaikka varsinaista polttoaineenvaihdosta ei kunta voinutkaan vaatia. Useat haastateltavat toivatkin esiin, että on onnekkasta, että energiamarkkinoiden kehitys on sen suuntaista, että energiantuotantolaitokset alkavat harkita kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviä vaihtoehtoja.

”Tietysti tämä nyt on hirveen hieno juttu, että tämä meidän energiayhtiö nyt vaihtoi tähän hakkeeseen, että kyllä se nyt on tietysti ihan ehdottomasti yksi aika iso, vaikka siitä ei nyt tämä meidän oma kestävän kehityksen toimikunta missään nimessä voi ottaa sulkaa hattuunsa, että siinä tosiaan oli varmasti muut syyt kuin tämä ilmasto-, ilmansuojelu tai kestävä kehitys niinkun loppujen lopuksi takana.” (H42)

Haastattelut toivat kuitenkin esille myös sen, että paikallisella tasolla energiantuotantoon sisältyy monia ristiriitoja, eikä energiantuotannon ympäristöystävällisyysskään ole yksiselitteinen – tai yksitulkintainen – asia. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa useammassakin haastattelussa esille noussut tuulivoima-asia. Monissa rannikkoseudun kunnissa oli suunniteltu tuulivoiman (lisä)rakentamista yhtenä ilmastopolitiikan toteutuskeinona, mutta asian kerrottiin aiheuttaneen varsin suurta

vastustusta kuntalaisten keskuudessa. Tämän vuoksi hankkeet olivat pahasti viivästyneet. Pääasiallisia syitä vastustukseen olivat maisema- ja melutekijät. Eräässä kunnassa myös haastattelemani kunnan virkamies suhtautui varsin kielteisesti tuulivoimaan:

”Sitten täällä on yksi asia, jossa varmaan mä olen ollut se rakkikoira ja poikiteloinen ihminen, on tämä tuulivoima. [...] Ja peruste on se, että se aiheuttaa siellä retkeilylle ja muulle maankäytölle haittaa ja sitten toinen on, että sen energiamerkitys ja taloudellinen merkitys on niin vähäinen, ettei kannata uhrata meidän saaristoa siihen.” (H45)

8.3.2. Maankäyttö

Merkittävimmäksi kuntien omissa käsissä olevaksi päästövähennyskeinoksi useimmat haastateltavat mainitsivat maankäyttöä koskevat ratkaisut. Ongelmana nähtiin kuitenkin se, että kunnissa on jo tehty monia rakenteellisia ratkaisuja, joita ei pystytä muuttamaan tai joita on ainakin hyvin hankala muuttaa enää jälkikäteen. Toisaalta tuotiin esille myös ennustamisen vaikeus maankäytön suunnittelussa. Tietyllä hetkellä hyvänä ja kasvihuonekaasupäästöjen kannalta optimaalisena näyttäytyvä suunnitelma ei jonkin ajan kuluttua enää välttämättä olekaan yhtä hyvä: Kun kunnan yritys-elämä muuttuu, elinkeinot muuttuvat tai tehtaat ja asukkaat vaihtavat paikkakuntaa, myös kuntarakenteen vaatimukset muuttuvat.

Useat haastateltavat korostivat, että jos kaavoitus tehdään kaavoitusmääräysten mukaisesti, niin samalla kaavoitetaan ilmastopoliittisesti hyvin eli yhdyskuntarakenteesta tulee tiivis. Kasvihuonekaasupäästöjen kannalta ongelma on kuitenkin se, että kunnan asukkaat haluavat haja-asutusta. Varsinkin maaseutukaupungeissa vaikuttaakin olleen sellainen trendi, että rakennusluvut ovat varsin hajallaan: Vaikka kunnan kaavoittajat pyrkisivät kaavoittamaan taajamaa tukien, pienissä maaseutukunnissa ihmiset rakentavat sinne minne haluavat rakentaa. Toisaalta myös maanomistajat haluavat myydä tontteja haja-alueelta. Ihmisten tarpeiden ja ympäristötavoitteiden ristiriitaisuus tulikin esille useissa haastatteluissa.

”Kyllä me voidaan eheyttää ja tiivistää ja rakentaa kolkytakerrosta ylöspäin, jos se on niinkun järkevää, mutta haluaako ne ihmiset sinne, se on eri asia, että tää on semmoinen kompromissi.” (H25)

Haastattelut osoittivat, että kunnat itsekään eivät välttämättä toimi hyvänä esimerkkinä maankäytön suunnittelussa. Kaavoituksessa muut arvot ohittavat helposti ympäristöarvot. Eräs haastateltava kertoi, että kunnan periaatteellisesta ympäristömyönteisyydestä huolimatta asukkaita kuitenkin houkuteltaan kuntaan

isoilla, luonnon keskellä olevilla omakotitalotonteilla. Yhdyskuntarakenteen kehitykseen eivät siten vaikuta ainoastaan viranomaispäätökset ja suunnittelu, vaan poliittisessa päätöksenteossa kunnille haetaan kaavoituksen avulla imagoa ja uusia asukkaita. Eräs haastattelemani virkamies kuvasikin, että kunnan harjoittama hajauttava kaavoitus on vetänyt kuntaan hyviä asukkaita, koska ihmiset ovat kiinnostuneita tulemaan kylätaajamiin ja laittamaan lapsensa kyläkouluun. Haastatteluissa tuli siten hyvin vahvasti esille, että vaikka hyvän kaavoituksen periaatteet tukevat myös ympäristötavoitteiden toteuttamista, käytännössä kaavoittaminen on usein ympäristötavoitteiden vastaista. Toisaalta, vaikka kaavoittajat laatisivat suunnitelmia ympäristötavoitteet huomioiden, lopullisessa päätöksenteossa ympäristöarvot saattavat jäädä muiden tavoitteiden jalkoihin, tai vähintäänkin joudutaan tekemään kompromisseja eri tavoitteiden välillä.

”Tää tietysti nyt varmaan liittyy sinänsä kaikkeen päätöksentekoon tänä päivänä missä ympäristövaikutuksia selvitetään, että huomataan se, että ei ole niinkun olemassa vaan yhtä hyvää ja yhtä huonoa vaihtoehtoa vaan se on kyettävä valitsemaan kolmesta keskinkertaisesta vaihtoehdosta, joilla on ihan erilaiset vaikutukset, jotka kohdistuu eri asioihin. Ja se, että mitenkä, mitenkä painokkaasti niinkun tässä päätöksenteossa sitten nämä kasvihuonekaasupäästöasiat tulee esille, niin se voi olla tavallaan toinen juttu, voi olla ihan ansiokkaasti selvitetty ja otettu niinkun jossain suunnittelussa huomioon ja näin, mutta tuota päättäjät saattaa, miksei virkakoneistokin saattaa painottaa aivan jotain muita asioita, jotka lähtee kenties paikallisemmasta näkökulmasta.” (H33)

Ilmastotavoitteita ja muita ympäristötavoitteita pidettiin usein yhdyskuntasuunnittelussa yhteneväisinä. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille myös joitakin paikallisia ristiriitoja ilmastotavoitteiden toteuttamisen ja muiden ympäristönäkökohtien välillä: Yhdyskuntasuunnittelussa myös erilaiset ympäristötavoitteet saattavat siten sotia keskenään. Eräässä kunnassa ristiriitoja oli aiheuttanut suunnitelma uuden oikotien rakentamisesta lähiöstä keskustaan. Tien rakentaminen olisi olennaisesti lyhentänyt matkaa keskustaan ja vähentänyt siten työmatkaliikennettä, mutta tien rakentaminen uhkasi erityisen arvokkaita luontokohteita. Kasvihuonekaasupäästötavoitteiden ja muiden ympäristötavoitteiden ristiriitaisuus nousikin useimmiten esille sen tyyppisissä kysymyksissä, joissa tietyn alueen kaavoittamisen nähtiin uhkaavan arvokkaita luontoympäristöjä tai jonkun tietyn lajin elinolosuhteita.

Haastateltavat toivat esiin ongelmallisena asiana myös sen, että monia maankäyttöön liittyviä asioita on hankala tarkastella vain kunnan sisäisinä ratkaisuin. Sen sijaan, jotta pystytään tekemään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta järkeviä ratkaisuja, mukaan suunnitteluun tarvittaisiin koko keskeinen talousalue. Esimerkkeinä tuotiin esiin omakotitonttien kaavoittaminen ja isojen

markettien sijoittaminen. Haastatteleman virkamiehet peräänkuuluttivatkin seudullista yhteistyötä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä, etenkin yhdyskuntarakennetta koskevissa asioissa. Toisaalta viranomaisten käytännöissä seudullinen yhteistyö saattoi näyttäytyä myös hankaloittavana tekijänä. Yhteistyökuviota muiden kuntien kanssa kuvattiin tällöin raskassoutuiseksi: Yhteistyön järjestämiseen menee aikaa ja kokouksia on vaikea sovittaa kaikkien aikatauluihin sopiviksi. Eräs haastatteleman virkamies pelkäsi myös, että yhteistyön aloittaminen pienempien naapurikuntien kanssa saattaisi merkitä sitä, että loppujen lopuksi kaikki työt kaatuisivatkin heidän niskoilleensa.

Liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttamismahdollisuudet koettiin etenkin pienissä kunnissa vähäisiksi. Useiden pienten tai pienehköjen kuntien ympäristöviranomaiset toivat esiin, että liikenneratkaisuihin on erittäin hankala vaikuttaa: Jos esimerkiksi kunnan halki kulkee moottoritie, ei kunta pysty millään tavalla rajoittamaan sen käyttöä. Toisaalta jos kunnassa ei ole toimivaa joukkoliikennettä, on vaikea suositella sitä vaihtoehtona auton käytölle. Eräs haastatteleman virkamies totesikin, että kunnassa yksinkertaisesti tarvitaan auto. Haastatteluissa tuotiin myös esille, että pienissä kunnissa ei ole paikoitusongelmia eikä liikenneruuhkia, eikä kuntalaisilla ole siten mitään tarvetta siirtyä joukkoliikenteeseen, vaikka se mahdollisuus olisikin tarjolla. Eräs haastateltava arvioi myös, että liikenteen lisääntyminen pienillä paikkakunnilla on uusi ja kasvava ilmiö: Kun palvelut huononevat kunnissa, esimerkiksi terveyskeskusten päivystykset siirtyvät isommille paikkakunnille, syntyy lisää liikennetarvetta ja perheisiin joudutaan hankkimaan useita autoja.

”Ja liikennehomma ei täällä kyllä millään kampanjoilla ja ukaaseilla parane, siihen ei ole mitään muuta ratkaisua kuin moottoritekniikan vaihtuminen.”
(H45)

Haastattelut paljastivat myös, että liikenneratkaisut ovat kunnissa hyvin herkkiä ja tunteita kuumentavia asioita. Tämä tuli esille etenkin virkamiesten seutulippuhankkeiden etenemistä koskevissa kertomuksissa. Eräässä kunnassa oli kieltäytytty seutulipusta seutulippupaketin edullisuuteen vedoten: Koska verotuksessa saa työmatkakuluja vähentää edullisimman vaihtoehdon mukaan, autoilijat olisivat seutulippupaketin myötä saaneet vähentää verotuksessa vähemmän kuin aiemmin. Myös eräässä toisessa kunnassa, jossa seutulippuasia oli nostettu esille, autoilijat olivat aloittaneet kovan painostuksen hankkeen alas ajamiseksi, koska he pelkäsivät sen vaikutuksia omaan verotukseensa. Tässä kunnassa seutulippu oli lopulta hyväksytty, mutta kunnan virkamies kuvasi asiaa koskenutta keskustelua ja päätöksentekoa varsin kiihkeiksi:

”Se oli kyllä ihan mahdotonta se keskustelu, se oli aivan hirvee, mäkin olen sentään monenlaista nähnyt tässä vuosien varrella, mut et siellä oli vaan joillakin oma lehmä ojassa niin voimakkaasti, et ne puhui kyllä vaikka mitä siellä valtuuston kokouksessa, et ne olisi saanut sen asian nurin.” (H37)

8.3.3. *Energiansäästö*

Haastatteluissa energiansäästöä puhuttiin usein maankäytön suunnittelun yhteydessä – onhan esimerkiksi liikennemäärien vähentämisessä kyse myös energiankulutuksen vähentämisestä – mutta monet haastateltavat ottivat energiansäästön esille myös omana erillisenä asianaan. Tällöin viitattiin yleensä sellaisiin toimiin, joita voidaan kiinteistöissä tehdä energiankulutuksen vähentämiseksi. Kunnan omien kiinteistöjen energiakatselmustoiminta olikin asia, jonka lähes kaikki haastateltavat toivat esille kunnan toimintamahdollisuutena, vaikka muutoin kunnan toimintavaihtoehdot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi oltaisiinkin nähty vähäisiksi. Energiansäästö nousi lähes poikkeuksetta haastatteluissa esille myös toimenpidealueena, jonka koettiin tekevän ilmastonmuutokseen vaikuttamisesta jollain tavalla konkreettisen asian paikallistasolla:

”Kyllä mä ajattelen, että se on vaikea asia, että monen on vaikea sitä ajatella, että me voitaisiin jotenkin vaikuttaa täällä semmoiseen asiaan kuin ilmaston lämpeneminen, mutta tää energiansäästö on sillai konkreettista.” (H24)

Energiansäästö miellettiin usein myös helpoimmin toteutettavaksi toimenpiteeksi, koska se tuottaa päästöjen vähentymisen ohella taloudellisia säästöjä. Energiansäästö on siten asia, joka on helppo perustella muille toimijoille, niin poliitikoille kuin kuntalaisillekin, koska energiansäästön edistäminen on joka tapauksessa järkevää. Haastattelujen perusteella sainkin sellaisen vaikutelman, että monissa kunnissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen oli nostettu esille ensisijaisesti nimenomaan energiansäästön kautta ja sillä tavalla markkinoitu myös muille toimijoille.

”Kyllä sitä jollekin yksittäiselle kuntalaisellekin jonkun tommoisen ilmastoasian perusteleminen ehkä saattaa olla hankalaa, riippuu tietysti henkilöstä, mutta et sillä tavalla, jos sulla on siinä joku henkilökohtainen hyöty tai tällöinen, tällöinen taloudellinen hyöty esimerkiksi saatavissa siinä, että sä toimit säästeliäästi tai jotenkin, niin sitten sä pystyt paljon paremmin sen perustelemaan, kun siinä on joku tällöinen merkitys.” (H37)

Haastattelut osoittivat, että energiansäästö ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti ristiriidaton päästövähennyskeino, vaikka se sellaiseksi useimmiten mielletäänkin. Tämä tuli esille, kun erään kunnan edustaja alkoi kertoa kunnan kiinteistöjen, muun muassa koulurakennusten ja päiväkotien, homeongelmista. Hänen mukaansa kunnassa vaaditaan kiinteistöjen lämmitystä lisääväksi, etteivät kiinteistöjen homeongelmat pahene. Tämä on puolestaan ristiriidassa energiansäästöön liittyvien tavoitteiden kanssa.

8.4. Toimijasuhteet ilmastopolitiikan toteuttamisessa

Kaikissa tutkimissani kunnissa ilmastokampanjaa oli lähdetty toteuttamaan ympäristöhallinnon kautta: Ilmastokampanjan vastuuviranomaiseksi oli nimetty ympäristöhallinnon edustaja, joka tosin saattoi pienessä kunnassa edustaa samalla myös esimerkiksi teknistä toimialaa. Ilmastotavoitteiden toteuttaminen ei kuitenkaan onnistu vain ympäristöviranomaisten yksinäisenä puuhasteluna tai ainakin sellaisena toiminta jää varsin tehottomaksi. Ilmastokampanjaan liittyviä toimenpiteitä toteuttaessaan ilmastokampanjan vastuuviranomaiset, siis ympäristöviranomaiset, joutuvatkin tekemisiin monien eri toimijoiden kanssa: muiden viranomaisten, luottamusmiesten, yritysten ja tavallisten kuntalaisten kanssa. Tällöin nousee myös lähes väistämättä esille ristiriitaisia asioiden tulkintatapoja, intressejä ja toimintatapoja. Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin ilmastokampanjan vastuuviranomaisten kuvauksia yhteistyöstään muiden toimijoiden kanssa sekä ilmastokampanjan vastuuviranomaisten kokemuksia muiden toimijoiden suhtautumisesta ilmastotavoitteisiin.

8.4.1. Viranomaisten yhteistyö

Useat ilmastokampanjan vastuuvirkamiehet pitivät muiden virkamiesten toimintatapoja ja suhtautumista ilmastopolitiikkaan erittäin merkittävinä tekijöinä sen kannalta, miten kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien toimien toteuttaminen kuntatasolla onnistuu. Ympäristöhallinnon mahdollisuudet vaikuttaa päästöjen vähentämiseen ovat erittäin rajalliset, koska toimia tarvitsee toteuttaa ympäristöhallinnon lisäksi myös monilla muilla sektoreilla. Haastateltavat kuvasivatkin, että ilman yhteistyön järjestämistä ja onnistumista ilmastotavoitteiden toimeenpano jää ympäristöhallinnon sisällä tapahtuvaksi puuhasteluksi, jolla ei ole lainkaan vaikuttavuutta. Etenkin ympäristöhallinnon ja teknistä toimialaa edustavien ihmisten yhteistyötä pidettiin erittäin tärkeänä kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteiden toteutumisen kannalta. Tämä liittyy ennen kaikkea toimivaltakysymyksiin:

Merkittävä osa päästöjä vähentävistä toimista, esimerkiksi energiansäästöön liittyen, kuuluu teknisen toimialan tehtäviin.

Myönteinen kehitys ympäristöhallinnon ulkopuolisten virkamiesten suhtautumisessa ympäristöasioihin tuli esille monissa haastatteluissa. Monet haastattelemistani virkamiehistä olivat toimineet kunnan virkamiehinä pitkään ja he nostivat usein esiin muutoksen, joka on kunnissa tapahtunut suhtautumisessa ympäristöasioihin. Heidän mukaansa ympäristöasiat ovat kunnissa saaneet vähitellen enemmän jalansijaa, mikä heijastuu myös suhtautumisessa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteisiin. Eräässä kunnassa, jossa oli juuri saatu valmiiksi varsin kunnianhimoinen päästövähennyssuunnitelma, ympäristöviranomaisen kuvasi, että aiemmin ”kasvihuonekaasupaperitkin oli heitetty suoraan roskikseen kun oli tullut kysely, että liityttekö”. Useat haastateltavat kertoivat myös, että aikaisemmin ympäristöhallinto oli ”se riivinrauta” joka paikassa, mutta nykyisin ympäristöpuolen ihmiset aletaan jo ottaa vakavasti asioita suunniteltaessa.

”Meillä on ollut pitkät vuodet kaupungin sisällä, että meidät on hyväksytty ja ne on huomannut, niin kaavoittajat että tekniikankin ihmiset, että täällä on sillai täydessä järjessä olevia ihmisiä, jotka voi antaa kaavalausuntoja, jotka ymmärtää niistä asioista, mutta se oli semmoinen pitkä tie ja nyt me ollaan yhdenvertaisia kumppaneita keskustelussa ja meidät otetaan vakavasti, mutta näin ei ole ollut aina.” (H44)

”Ympäristönsuojelu on pikkuhiljaa saanut sen jalansijan, nyt se on niinkun normaali toiminto kaikkien muiden joukossa, et kun silloin aikanaan kun ne tuli, niin tuntui, että sitä ei muistettu, eikä huomattu, mut se, että onhan aikaa nyt kulunut, et kyllä se nyt sekä huomataan että muistetaan, et sit muistetaan pyytää lausuntoja, se huomioidaan näissä kaikissa käsittelyissä ja muissa vastaavissa.” (H40)

Toisaalta monet virkamiehet kuvasivat, että vaikka heitä kyllä nykyään kuunnellaan asioita valmisteltaessa ja päätöksiä tehtäessä, muut viranomaiset eivät kuitenkaan juuri innostu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen liittyvistä asioista. Eräs haastateltava kuvasikin, että ”kaupungin hallintokuntien kanssa pikkasen nihkeetä on sen asian kanssa ollut”. Erään toisen kunnan virkamies kertoi puolestaan, että ilmastokampanjan toteutus koetaan muissa hallintokunnissa ”vähän peikkona”, koska hallintokunnissa on niin paljon muutakin tilastoitavaa ja erilleen laskettavaa, ja uusien toimintatapojen omaksuminen edellyttäisi vaivannäköä. Samansuuntaisen havainnon oli tehnyt virkamies myös eräässä toisessa kunnassa: Hänen mukaansa muissa hallintokunnissa kasvihuonekaasujen vähentämisasiaa pidetään periaatteessa ihan hyvänä, mutta hallintokunnissa ei haluta ryhtyä mihinkään yli-

määräisiin toimenpiteisiin sen vuoksi. Ilmastokampanjan vastuuviranomaisten huolena oli siten selvästi se, että ympäristöhallinnon ulkopuolisille viranomaisille tarvitsisi tarjoilla kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen liittyvät asiat todella valmiina, jotta toimenpiteitä ylipäänsä saataisiin toteutettua.

”Meille on tullutkin ihan sellaista vastaan, että olisi tämä ihan hyvä, mutta meillä ei riitä aika, et se on niinkun tavallinen vastaus.”(H35)

Eri kuntien välillä oli kuitenkin suuria eroja sen suhteen, miten halukkaasti muut hallintokunnat olivat lähteneet mukaan ilmastokampanjan toteutukseen. Tämä oli selvästi sidoksissa kunnan muuhun ympäristöaktiivisuuteen: Muutamissa kunnissa jo energiansäästösopimusten toteutus oli tuonut eri hallintokuntia edustavia virkamiehiä yhteen, tai agendaprosessi oli luonut yhteistyökäytäntöjä, joihin ilmastostrategian laadintakin helposti solahti. Kuten edeltävissä luvuissa kävi ilmi, näin ei kuitenkaan ollut kaikkialla: Ilmastostrategian laadinta oli joissakin kunnissa aivan erillinen oma projektinsa, joka edellytti myös uusien yhteistyökuvioiden luomista. Toisaalta kunnan aktiivisuus ympäristöasioissa ja ympäristöhallinnon virkamiesten yhteistyö muiden hallintokuntien kanssa jo ennen ilmastokampanjan toteutuksen aloittamista ei välttämättä taannut sitä, että ympäristöhallinnon ulkopuolella asia todella tiedostettaisiin. Eräässä kunnassa, jossa oli ollut käynnissä jo pitkään erilaisia ilmansuojeluhankkeita, virkamies kuvasi, että kaikenlaisista tiedotustilaisuuksista, luennoista ja seminaareista huolimatta muissa hallintokunnissa ei edelleenkään tiedetä tarpeeksi kasvihuonekaasupäästöistä, eikä osata hahmottaa oman toiminnan vaikutuksia päästöihin. Hänen mukaansa ympäristöhallinnon ulkopuolisten virkamiesten tietoisuus kasvihuonekaasupäästöistä on myös hyvin vaihtelevan tasoista. Myös useat muut haastateltavat toivat esiin, että koska ilmasto-ongelmassa on kyse varsin monimutkaisesta asiasta, eri toimijoiden on vaikea nähdä oman toimintansa yhteyttä siihen.

”Et kun ihminen tekee jotain toimialaa, niin se kattoo, lähtee niistä omista lähtökohdistansa ja monelle tämä vaikka se kuuluu siihen, niin on niin sanottu vieras asia niin se ei ole mitenkään automaatti, mutta sitten kun keskustellaan ja huomataan et sekin et heidän toimintansa voi niin sit kun se sen ymmärtää, mut et se vaatii aika paljon työtä, et niinkun tästä ilmastoasiasta, et kaikki siitä puhuu, mut et mitä se on niin ja millai siihen vaikuteetaan niin se on monimutkainen juttu.” (H44)

Useat haastateltavat kuvailivat myös, että vaikka suhtautuminen kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteisiin on yleisesti ottaen kunnan virkamiesten keskuudessa melko myötämielistä, kunnassa on joitakin hankalia tyyppisiä, ilmastotavoitteisiin negatiivisesti suhtautuvia virkamiehiä, joiden takia ilmastokampanjan

toteuttaminen vaikeutuu. Yhteistyön kuvattiin usein sujuvan paremmin uusien viranhaltijoiden ja nuorten ihmisten kanssa, sen sijaan pitkään viranomaistyössä olleilla konkareilla koettiin monesti olevan ennakkoluuloja ilmastokysymystä kohtaan. Eräs haastateltava totesikin, että ”vanhempi polvi on väsynyt kaikkeen, mistä voisi tulla vähänkin lisää töitä”. Erään toisen kunnan virkamies puolestaan kuvasi seuraavalla tavalla sitä, miksi kunnassa ei oltu solmittu energiansäästösopimuksia Motivan kanssa:

”Hän on jo vähän tämmöinen vanhan polven, kansan rakennusmestari, sinänsä kyllä ihan arvostan häntä, ja on kyllä varmasti ihan hyvä työssään, mutta että ei vaan sitten häneen purru niinkun tällainen, että hän omasta mielestään osasi jo kaiken. [...] Että mä en jaksanut sitten enempää panostaa, että mä totesin, että antaa, katsotaan sitten kun tämä jää eläkkeelle.” (H42)

8.4.2. Poliittisten toimijoiden ja tavallisten kuntalaisten suhtautuminen

Haastattelemani virkamiehet pitivät kuntansa poliitikkoja yleisesti ottaen myönteisissä mielissä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kohtaan. Samoin kuin hallinnon sisällä, myös luottamushenkilöiden keskuudessa ympäristöasioiden yleisesti ottaen kuvattiin saaneen enemmän painoarvoa ja ymmärrystä kuin aiemmin. Eräs haastateltava kuvasikin, että ”ei nyt enää oikeastaan tänä päivänä kukaan sano, että ne [ympäristöasiat] on ihan huuhaata.” Haastatteluissa tuli kuitenkin esiin, että kunnissa on vielä myös luottamushenkilöitä, jotka eivät oikein ymmärrä, mitä järkeä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä on. Useat haastateltavat nostivatkin esille, että kunnanvaltuustossa, -hallituksessa tai lautakunnassa on joku, joka selkeästi vastustaa koko asiaa: Vastustus on siten vähäistä, mutta sitä esiintyy edelleen.

”No yks semmoinen kommentti tuli tässä joskus, että minkä takia tällainen on tehty, että ihan tyhmää, että tällaisia tehdään.” (H28)

”Sen tiedän, että meidän omassa lautakunnassa vissiin vanhin jäsen niin pitää tätä huuhaana.” (H38)

Yleinen linja oli, että isommissa kunnissa ilmastoasian kerrottiin saaneen enemmän ymmärrystä osakseen. Tätä selittää se, että näissä kunnissa oli usein oltu monenlaisessa ympäristöyhteistyössä mukana jo pitkään ja myös kuntalaiset olivat jo tottuneet ympäristönäkökohtien mukana olemiseen ja huomioimiseen kunnallisissa päätöksenteossa. Toisaalta myös yksittäisten aktiivisten poliitikkojen toiminta oli

saattanut vaikuttaa ympäristömyönteisen ilmapiiriin syntyyn kunnan poliittisissa elimissä. Esimerkiksi eräässä pienehkössä kunnassa kunnanvaltuuston puheenjohtajana toimi kansanedustaja, minkä kuvattiin tuoneen ”enemmän tuulahduksia Helsingistä” ja edesauttaneen myös tiettyjen ympäristötavoitteiden toteutusta kun ympäristöviranomaisten tekemät toimenpide-ehdotukset oli, arvostetun henkilön johdolla, pystytty asettamaan laajempaan kontekstiin:

”... meidän kunnanvaltuuston puheenjohtaja, joka on kansanedustaja ja sit tietynlaista arvonantoa asemansa vuoksi tietenkin nauttii, niin hän sitten sanoi, että kyllä meidän nyt täytyy tämä positiivisesti tämä [seutulippu-] asia ratkaista, et onhan sillä nyt merkitystä, ettemme voi yksityisautoilua niinkun ruveta suosimaan, tätä joukkoliikennettähan ja sen, sen edellytyksiä, että se on meidän velvollisuus, et nää ympäristönäkökohdat jo puoltaa sitä ja, mä olin oikein tyytyväinen, mä luulen, että se varmaan ratkaisi sen sit viime kädessä sen äänestyksen, tiukan äänestyksen lopputuloksen, että se [seutulippu] tuli hyväksytyä.” (H37)

Virkamiehet kuvasivat myös, että vaikka ilmastoasiaan sinänsä suhtauduttaisiinkin myönteisesti, silti luottamushenkilöt, samoin kuin tavalliset kuntalaisetkin, saattavat kokea kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen varsin kaukaiseksi asiaksi. Suurimpana ongelmana ilmastotavoitteiden toteuttamisen ja eteenpäin viemisen kannalta pidettiin sitä, ettei ihmisillä ole tarpeeksi tietoa asiasta. Useat virkamiehet kuvasivat, että jos ihmisille kerrotaan ilmastonmuutoksesta, he yhdistävät sen vain globaaliin tilanteeseen ja kansainvälisen tason toimintaan, johon kuntatason puuhasteluilla ei ole mitään kytköstä. Tässäkin asiassa oli toki vaihtelua eri kuntien välillä: Niissä kunnissa, joissa oli ollut aiemmin esimerkiksi aktiivista paikallisagendatyötä, luottamushenkilöiden sekä myös tavallisten kuntalaisten tietoisuuden koettiin yleensä olevan melko hyvällä tasolla.

Haastattelujen nojalla kävi ilmi, että useissa kunnissa nimenomaan ympäristöasioissa aktiiviset poliitikot olivat tehneet aloitteen kunnan liittymisestä ilmastokampanjaan ja omalla toiminnallaan pyrkivät myös edesauttamaan ilmastotavoitteiden toteuttamista. Joissakin kunnissa olikin käynyt niin, että kunnanvaltuustossa tai -hallituksessa oli hyväksytty kunnianhimoisia suunnitelmia, joita virkamiehet kuitenkin kokivat hankaliksi toteuttaa heille myönnettyillä resursseilla. Eräässä kunnassa virkamies totesikin, että ”onneksi poliitikot eivät ole peräänkulluttaneet” päästötaseen laadinnassa. Eräässä toisessa kunnassa virkamies puolestaan kertoi ihmetelleensä ”aivan hirvittävästi”, että heillä on esimerkiksi kestävän kehityksen toimenpideohjelma, joka kunnan resursseihin ja kokoon suhteutettuna tuntuu melko massiiviselta ja kunnianhimoiselta. Taustalla tässäkin olivat kuitenkin olleet nimenomaan aktiiviset poliitikot:

”Meidän esimerkiksi valtuutetuissa on hyvin paljon semmoisia valtuutettuja, jotka on hyvin tietoisia näistä asioista ja tuoneet oman osansa varmasti siihen, että täällä on tiedostettu niitä asioita virkamiestenkin porukoissa.” (H29)

8.4.3. Yritysten suhtautuminen

Samoin kuin muiden toimijoiden, myös yritysten suhtautumisen ympäristöasioihin kerrottiin kunnissa usein parantuneen verrattuna aikaisempaan tilanteeseen. Eräs pitkään kunnassa toiminut virkamies kuvasi, että kun hän aloitti työt 90-luvun alussa ”niin eihän ne meinannut päästää edes sisälle yritykseen”, kun taas nykyään ilmapiiri on päinvastainen ja yritykset saattavat jopa oma-aloitteisesti pyytää ympäristöhallinnon virkamiehiä tarkastukselle. Yritysten kanssa toimimista ilmastotavoitteiden toteutuksessa kuvattiinkin melko kivuttomaksi: Hämmästyttä yrittäjissä oli saattanut aiheutua, kun heitä oli esimerkiksi pyydetty mukaan ilmastostrategian laadintaan, mutta asiat olivat kuitenkin edenneet, eikä yrityksillä ole ollut mitään erityistä vastustusta ilmastotavoitteita kohtaan. Eräs haastateltava kuvasikin, että yritykset ovat suhtautuneet ilmastokampanjaan suorastaan yllättävän myönteisesti. Erään toisen kunnan virkamies puolestaan kertoi, että yritysten kanssa on ollut helpompi toimia kuin muiden hallintokuntien kanssa. Monesti haastattelussa tuli myös esiin, että kunnissa oli tehty jo pitkään yhteistyötä yritysten kanssa esimerkiksi erilaisten ilmanlaatua koskevien hankkeiden myötä ja ilmastoasian esille tuominen on ollut sen vuoksi helppoa. Eräs virkamies kuvasi asiaa seuraavasti:

”Tää on pieni kaupunki ja me tunnemme toisemme hyvin, niin se on sillai helppoa, et meijät tiedetään ja tunnetaan ja sillai kun me kaupataan niitä ideoita, niin eihän se ollut mitään semmoista [ongelmaa].” (H44)

Ilmastoasian omaksumisessa oli kuitenkin selvästi varsin iso ero isojen ja pienten yritysten välillä. Haastateltavat kuvasivat, että isot yritykset toimivat varsin aktiivisesti ympäristöasioissa, eikä kunnissa pystytä läheskään samantasoiseen toimintaan. Useilla paikkakunnilla nimenomaan yritykset olivatkin painostaneet kuntaa toimimaan ympäristöystävällisemmin, jopa liittymään ilmastokampanjaan: Yritykset olivat siten olleet kuntaa aktiivisempia. Eräs haastateltava kertoi, että ”meidän toimistoon tulee välillä ihan soittoja sekä yrityksiltä että yksityisiltä, että miksi kaupunki ei tee näin tai miksi kaupunki vielä tekee näin”.

”Toi metsäteollisuus niin siellä on aitoa innostusta aiheeseen, kun siellä on oma energijahtaja, joka harrastaa asiaa ja sitten on tämä ympäristönsuo-

jeluvastaava, joka on suuntautunut siihen, että se on heille vähän tämmöinen ammatillinen kunnianhimo myöskin ja sit heillä on hyvät edellytykset kehittyä siinä ja kehittää, helppo tulla paremmaksi.” (H45)

Maaseutumaisissa kunnissa puolestaan nousi usein voimakkaasti esiin maatalouden arkaluonteisuus. Muutamien haastattelemieni virkamiesten aiemmat kokemukset yhteistyöstä maanviljelijöiden olivat sen laatuksia, että he vaikuttivat suorastaan pelkäävän, millaisia reaktioita kasviuonekaasupäästöjen tarkastelu aiheuttaisi maanviljelijöissä:

”Meillähän oli jossain vaiheessa, yritettiin tämmöistä haju-, hyvin pieni-muotoista hajukartoitustakin teettää [paikkakunnan nimi] tällä ammattikorkeakoulun kestävän kehityksen laitoksen tämmöisenä opiskelijatyönä, mutta siinä kävin niin, että isännät pisti niin paljon hanttiin, että ei. Sieltä tuli oikein tämmöinen paikallisten isäntien, viljelijöitten yhdistyksen edustajat, niinkun oikein monta isäntää, delegaatio, ja ympäristölautakunnan puheenjohtajan ja minut sitten halus tavata ja minun esimiehen ja sitten istuttiin pöydän ääreen ja siinä niinkun että semmoista ei tehdä. Eikä tehty. [...] Niin tämä nyt tämä lätinä tästä niin tuli oikeastaan vähän siitä, että tietysti siinäkin varmaan täytyy, et ne maatalouden päästöt, mitä roolia ne sitten tulisi näyttämään, jos tämä päästötase laskettaisi, niin siinäkin varmaan tulisi olla hirveen niinkun varovainen sitten miten sen tuo sitten julki, että ei sitten tavallaan syyllistä sitten sitä maataloutta.” (H42)

8.5. Ilmastotavoitteiden toteutuksen haasteet kunnissa

Edellä olevissa luvuissa tarkastelin ilmastokampanjan toteutuksen vastuuviranomaisina toimivien ympäristövirkamiesten näkemyksiä kasviuonekaasujen päästövähennyskeinoista sekä ilmastopolitiikan toteutukseen vaikuttavista toimijasuhteista. Tarkastelu osoitti, että ilmastopolitiikan totutustavat ja -mahdollisuudet ovat sidoksissa lukuisiin paikallisiin olosuhteisiin, ja ovat siten hyvin erilaisia eri kunnissa. Tarkastelu osoitti kuitenkin myös, että on olemassa tiettyjä yhteisiä tekijöitä, jotka kunnan koosta, sijainnista ja muista olosuhteista riippumatta vaikuttavat ilmastopolitiikan toteutumiseen. Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin kolmea teemaa, jotka tekemieni haastattelujen nojalla osoittautuivat olennaisiksi ilmastopolitiikan toteuttamista kuntatasolla rajaaviksi, tai vähintäänkin haastaviksi, tekijöiksi. Ensimmäinen niistä, *resurssipula*, liittyy toimintaympäristön ominaispiirteisiin. Toinen tarkasteleman teema, *ilmastokysymyksen epämääräisyys*, puolestaan liittyy ongelma-alueen ominaispiirteisiin ja koskettaa, paitsi ilmastokampanjan

toteutusta, yleisesti ottaen ilmastopolitiikan tuomista kuntatasolle. Kolmas teema, *toimivaltakysymykset*, puolestaan käsittelee ilmastokampanjan vastuuviranomaisiksi nimettyjen ympäristöviranomaisten toimintamahdollisuuksia niin ilmastokampanjan kuin yleisestikin ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutuksessa.

8.5.1. Resurssipula

Lähes kaikissa haastatteluissa virkamiesten kiire ja työnpaljous nousivat tavalla tai toisella esille. Joissakin haastatteluissa kyse oli vain ohimenevistä maininnoista yksittäisten asioiden kohdalla. Useissa haastatteluissa virkamiehen työnpaljous kuitenkin nousi esiin heti haastattelun aluksi ja pysyi esillä läpi haastattelun nousien tärkeimmäksi perusteluksi, miksi ilmastopolitiikkaa on kunnassa toteutettu tietyllä tavalla – tai jätetty kokonaan toteuttamatta. Muutamat haastattelut olivatkin suorastaan kiire-argumentaation läpileimaamia. Virkamiesten työnpaljous ja resurssipula tulivat joissain tapauksissa esille myös itse haastattelutilanteessa haastateltavan lyhytsanaisuutena ja ahkerana kelloon vilkuiluna. Nämä haastateltavat olivatkin usein tuoneet kiireisyytensä esille jo haastatteluaikaa sopiessani.

Resurssipula heijastui haastatteluissa selvästi myös virkamiesten mielipiteisiin ilmastokampanjasta. Pyytäessäni virkamiehiä kommentoimaan ilmastokampanjaa, he toivat usein esiin lukuisia parannusehdotuksia, miten kampanjaa voitaisiin kehittää. Nämä kehitysehdotukset liittyivät usein kampanjan saamiseen konkreettisemmaksi ja kaikenlaisen muun avun saamiseen. Myös viestinnän ja yhteydenpidon selkeys ja tiiviys olivat monen virkamiehen toivelistalla. Useat virkamiehet kertoivatkin, että he eivät yksinkertaisesti ehdi avata ja lukea epäselviä tai englanninkielisiä viestejä. Monen haastateltavan puheessa kuului myös suoranainen turhautuminen:

”Kun ne lähettää näitä tiedotuksia, niin ne on liian tasapaksuja ja liian pitkiä, että monen asian kohdalla tarttis vähän tosiaan stilisoida sitä, tarttis tekstinkäsittelyllä jotenkin hoitaa sitä, että semmoinen kuka osaa tän tiedotuksen niin kävisi sen läpi ja kattois, miten se iskisi paremmin, että ihminen jaksaa lukea sen, kun on paljon mitä tulee, niin täytyy vähän niinkun suodattaa sitä.” (H40)

”Ei ehdi eikä jaksaa niinkun niitä [sähköposteja] sitten ruveta tavaamaan, että no mitäs täällä on.” (H28)

”Kyllähän sieltä kaikennäköistä postia tulee ihan jatkuvasti, että oikeen kylästyminen asti suoraan sanoen.” (H39)

Useat haastateltavat toivatkin esille, että heillä on valtavat määrät kaikenlaisia lakisääteisiä ja akuutteja viranomaistehtäviä – lihanjalostuslaitosten viikoittaisia tarkastuksia, jätehuollon valvontatöitä, naapurusten välisten riita-asioiden setvimistä ja niin edelleen – jotka on välttämätöntä hoitaa ennen kuin voi paneutua mihinkään ylimääräisiin tehtäviin, joihin ilmastokampanjakin lukeutuu. Useassa pienemmässä kunnassa yhdellä virkamiehellä oli lukuisten ympäristönsuojelutehtävien lisäksi paljon muitakin tehtäviä. Tällöin tehtävien kirjo muodostuikin jo todella laajaksi. Monessa kunnassa haastattelemani virkamies toikin suoraan esille, että hän pystyy ja ehtii hoitamaan ainoastaan sen, mitä laki edellyttää, eikä aina sitäkään. Eräs virkamies myös totesi haastattelussa, että ”tässä ollaan nyt vaan senkin takia liemessä, että siitä kun ympäristönsuojelu on perustettu niin lainsäädäntö on yhdeksänkertaistunut, ihmiset ei ole”. Virkamiehet kuvasivat työtään arkiseksi puurtamiseksi ja muutamat virkamiehet myös myönsivät, että ilmastonmuutoksesta puhuminen tuntuu kovin kaukaiselta asialta heidän työssään. Eräs pitkään saman kunnan palveluksessa ollut virkamies kuvasi tehtäviään ja työhistoriaansa kunnassa seuraavasti:

H37: No mä, mun työhistoria on aika pitkä X:n [kunnan nimi] kunnassa, mä ole tullut sinne vuonna, oliko se -76, ja mä olen tullut kuntasuunnittelutehtäviin, mut että tässä, näinä vuosikymmeninä kuntasuunnittelu on vähän muuttunut toisen näköiseksi ja siinä vaiheessa kun meidän kuntakin rupes hirveesti säästämään eli siinä 80-luvun lopussa, niin meillä oli kyllä silloin päätoiminen ympäristösihteeri, mutta kun hän siinä yhdeksänkytluvun alussa lähti pois, niin sehän tuli sitten niinku tavallaan, kunnanjohtaja keksi, että kun pitää säästää ja organisaatiota keventää, niin niin, mitäs jos sä rupeisit tekeen niitä ympäristönsuojelutehtäviä ja ei siinä oikein paljon valinnanvaraa siinä tilanteessa oikeastaan ollut sitten. Että sai olla tyytyväinen, että oli niitä töitä, koska meillä oli aika paljon lomautuksia ja ja hankkiuduttiin eroon sitten, että keskityttiin perustehtäviin. Ja sitä kautta ne ympäristönsuojelutehtävät on tullut mulle, mä oon niitä nyt sitten jo tehnyt reilu kymmenen vuotta.

AK: Joo, eli sä teet niinkun pääasiallisesti näitä ympäristötehtäviä, vai onko sulla jotain muita tehtäviä siinä?

H37: No tota kyllä mä oon tehny, sitten mä oon tehnyt vielä maankäytön suunnittelun tehtäviäkin, jottei tää olisi ihan näin selväpiirteistä, niin mä olen ollut siinäkin. Meillä ei ole omaa kaavoittajaa kunnassa varsinaisesti ollut, kun meillä on tietysti, kuntakokohan on selviö, että siellä ei maankäytön suunnitteluun sitten niin paljon sitä henkilöstöressurssia ole ollu, niin silloin kanssa kahdeksankyt luvun lopulla niin vielä vissiin varmaan niinä hyvinä aikoina siinä sitten ennen kuin se taite tuli niin tota meillä käynnistyi aika monta täl-

laista yleiskaavaprojektia ja tehtiin noiden keskusta-alueiden osayleiskaava ja sitten tehtiin rantayleiskaava meidän ranta-alueelle ja tota mä olin niissä projekteissa paljon mukana ja myöskin sillä tavalla et me yritettiin tällaista yhteissuunnittelua siellä, eli eli tota et kuntalaiset olisi osallistunut paljon näihin yleiskaavajuttuihin ja me tehtiin siinä kyläsuunnitelmiakin yritettiin tehdä, se oli, se on kauheen raskas prosessi semmoinen kun tota on näitä asukasryhmiä ja niitä yritetään saada mukaan siihen suunnitteluun ja ja tota, mut kyllähän mä sitten, rantayleiskaava valmistui ensimmäisenä, me saatiin se pois käsistämme jo joskus yhdeksänkytneljä, se oli tietyllä tavalla kauheen raskas prosessi, koska siinä on ne taloudelliset intressit sitten jokaisella, et mökin omistajalla kauheen suuret ja rannan omistajalla vielä suuremmat ja sitten, sitten meidän keskustaosayleiskaavaprosessi kesti kyllä tosi kauan, mutta meillä oli siellä semmoisia, niin paljon niitä ristiriitaisia intressejä ja suojeleusasioita huomioon otettavana, et se saatiin vasta oikeastaan, oikeastaan lopullisesti pois käsistä ihan tässä kolme–neljä vuotta sitten, eli ne on kauheen pitkiä prosesseja, oon oikeen tosi tyytyväinen kun jostain on tullut joku lopullinen päätös, joku vahvistus tosta tai jostain valituselimestä että saa ne pois käsistä. Tämmöinen työhistoria mulla on, että mä nyt sitten vasta oikeastaan viime vuosina niin oon enemmän pystynyt keskittymään ympäristönsuojeleusasioihin, et tota, mut että se on tämmöistä, että kyllähän mä sit teen kaikenlaista muutakin siinä sivussa, että aika monipuolinen kuvio on tossa viran hoidossa, eli tota sit mulla on vielä tämmöisiä joukkoliikenneasioita ja seutulippuasioita ja tän tyyppisiä ja tota, niin just väsäsin tossa palveluliikennesuunnitelmaa ja tota ja tämmöisiä esteettömyysasioita ja tämmöisiä kaikkee. Mulla on varmaan, mä sanon, niinkun semmoinen kaatohomma, et semmoinen mikä ei selvästi kuulu kellekään muulle niin niitä tippuu mun pöydälle tehtäväksi sitten.

Juuri pienissä kunnissa virkamiesten resurssipula nousikin niin selvästi esille, että vaikutti suorastaan kummalliselta, että kunnat olivat ylipäänsä liittyneet ilmastokampanjaan, joka on kuitenkin vapaaehtoista toimintaa. Joissakin kunnissa asia tuntui ihmetyttävän myös ympäristövirkamiehiä itseään: Eräänkin kunnan ilmastokampanjan vastuuhenkilö pohti haastattelutilanteessa, että ”on oikeastaan aika jännä, että siihen päätettiin sitten osallistua”. Selvät syyt osallistumiselle kuitenkin löytyivät lähes aina myös niissä kunnissa, joissa ympäristövirkamiehet itsekin aluksi ihmettelivät kunnan osallistumista. Yksi pienten kuntien osallistumiseen vaikuttaneista tekijöistä oli selvästikin energiatoimistojen aktiivisuus. Erityisen selvästi tämä kävi ilmi Varsinais-Suomen alueella: Energiatoimisto oli patistanut alueen kuntia liittymään ilmastokampanjaan ja tarjonnut apuaan kampanjan toteuttamisessa. Kun osa kunnista oli liittynyt, muut eivät halunneet jäädä ulkopuolisiksi. Eräs haasteltava arvelikin, että syy siihen, miksi kunta oli aikoinaan liit-

tynyt ilmastokampanjaan, oli se, että kunnassa on ajateltu, että ”tehdään nyt sitten, että me ei olla valkoinen läiskä kartalla [...] että tehdään kun muutkin on tehny”. Yksi syy pienten kuntien liittymiselle löytyi myös aktiivisista luottamusmiehistä: Joissain kunnissa nimenomaan aktiiviset poliitikot olivat painostaneet kuntaa liittymään ilmastokampanjaan. Muutamassa kunnassa lähtösäys kampanjaan liittymiselle oli puolestaan tullut ulkopuolista rahoitusta saaneesta hankkeesta, jonka avulla kunnalle oli myös saatu laadittua päästötase tai päästövähennyssuunnitelma. Eräässä pienehkössä kunnassa oli yksinkertaisesti pitänyt löytää korkeakouluharjoittelijalle töitä. Joidenkin kuntien osalta kävi myös ilmi, että ilmastokampanjaan liittymistä oli luultu pakolliseksi – tai suorastaan puolivahingossa allekirjoitettu päätös liittyä ilmastokampanjaan.

”Eihän siellä oo varmaan kukaan tienny mihin on liitytty [...] siis se nyt on selvä asia, että ei siellä nyt todennäköisesti ei siellä oo ollu mitään kauheen ruusuisia ideoita ja idealistisia visioita siitä, että me nyt aletaan tekeen sitä tai tätä, vaan siinä on ollut jotenkin, että tää nyt, että tämmöiseen varmaan nyt pitää sitten liittyä, että muutkin on varmaan liittymässä ja tää nyt on ajan henki ja ei kai tässä mitään jouduta tekeen vaikka tähän liitytäänkin ja sit on liitytty, että ei varmaan nyt voi olla kauheesti mietitty, et mitä tässä nyt joudutaan tekemään.” (H36)

Myös monessa isossa kunnassa ympäristövirkamiehet kertoivat ilmastokampanjaan käytettävissä olevan ajan olevan vähissä. Monessa sellaisessa kunnassa, jossa ilmastostrategiaa ei oltu vielä tehty, kävi selväksi, että tarvitaan ulkopuolista apua, jotta asia etenisi liittymistä pidemmälle: Jos ulkopuoliseen apuun saadaan rahoitus, asia voi edetä. Toisaalta ilmastokampanjan toteutus oli vain saattanut jäädä muiden työtehtävien jalkoihin. Eräs haastateltava kuvasikin, että ympäristötoimiala on niin laaja, että kovin montaa asiaa ei kyetä pitämään pinnalla yhtä aikaa. Muutamassa isohkossa kaupungissa ympäristöviranomaisen esille tuoma resurssipula vaikutti kuitenkin pikemminkin organisatoriselta ja toimintakäytäntöjen ongelmalta, kuin ajan tai rahan puutteelta: Ilmastokampanjan vastuuhenkilöä ei oltu yksinkertaisesti resursoitu mitenkään viemään asiaa eteenpäin. Näissä kaupungeissa päällikkötaso, tai poliitikot, olivat ilmeisesti innostuneet päättämään liittymisestä ja asian toteutus oli vastuutettu ympäristöhallinnon perustehtäviä hoitavalle virkamiehelle, joka ei ehtinyt tai kyennyt viemään asiaa eteenpäin. Muutamissa haastatteluisa tulikin esille se, ettei ilmastokampanjan vastuuhenkilöksi nimetty virkamies todellakaan ollut ehtinyt ajatella yhtään sitä, miten ilmastokampanjaa voitaisiin toteuttaa. Esimerkiksi eräässä kaupungissa ilmastokampanjan vastuuhenkilöllä ei ollut oikein minkäänlaista näkemystä siitä, miten päästövähennyssuunnitelma edes voitaisiin laatia:

”Että siinä täytyisi, niinkun että se on hiukan semmoinen, että koko, että millä tavalla sitä sitten vedetään ja tota mimmoisia, että mun mielestä tämmöiseen sitten liittyy jo niinkun jotain poliittisia päätöksiä tai jotain, että että tota, huh, se on niin vaikeeta.” (H41)

8.5.2. Ilmastokysymyksen epämääräisyys

Resurssipulan rinnalla – ja osittain myös siihen kietoutuneena – haastattelut toivat esille myös toisen ilmastopolitiikan toteuttamista kuntatasolla hankaloittava tekijän, ilmastokysymyksen epämääräisyyden. Konkreettisimmillaan ilmastokysymyksen epämääräisyys tuli esille haastateltavien kuvauksina siitä, kuinka kuntatasolla vielä monilta toimijoilta, niin päättäjiltä ja virkamiehiltä kuin tavallisilta kuntalaisiltakin, menevät helposti sekaisin kasvihuonekaasupäästöt ja ilmansaasteet: Kuvitellaan, että kun vähennetään hiilidioksidipäästöjä myös hengitysilma paranee. Lisäksi haastateltavat toivat esille, että kuntatasolla on aika vaikea mieltää, millä kaikilla hankkeilla kasvihuonekaasupäästöihin voidaan vaikuttaa. Eräs haastateltava kuvasikin, että ”helpolla ajatellaan, että se on vaan sitten just sitä fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja siihen ei pysty kukaan muu kuin joku energialaitos vaikuttamaan”.

”Kyllä se nähdään aika hyvin noissa kun meillä on ollut hallintokunnille noita seminaareja, niin se nähdään just semmoisena, että joo, että toi on niinkun energialaitoksen asia, ettei se kuulu meille.” (H41)

Toisaalta myöskään kaikki haastattelemani virkamiehet, vaikka suurin osa heistä olikin ilmastokampanjan vastuuhenkilöiksi nimettyjä, eivät aina olleet täysin selvillä kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttavista tekijöistä. Konkreettisimmillaan tämä tuli esille joinakin väärinymmärryksinä haastattelutilanteissa. Muutamassa haastattelutilanteessa haastateltava puhui hyvin paljon ilmansaasteista tai suoranaisesti sekoitti puheessaan kasvihuonekaasupäästöt ja ilman epäpuhtaudet. Esimerkiksi kysyessäni eräältä haastateltavalta, millaista työmäärää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen liittyvät tehtävät hänen työssään näyttävät, hän alkoi kertoa katupölystä. Opinkin haastatteluja tehdessäni, että on parempi puhua haastateltavien kanssa nimenomaan kasvihuonekaasupäästöistä, eikä niinkään ilmastotavoitteiden toteutuksesta. Haastattelut toivat myös esille, että ympäristöviranomaisten on joskus vaikea yhdistää ilmastotavoitteita omaan arkipäiväiseen työhönsä, vaikka he periaatteessa tietäisivätkin, millaiset toiminnot kasvihuonekaasupäästöjä synnyttävät. Tämä tuli esille esimerkiksi eräässä haastattelussa, jossa kunnan ympäristöviranomaisen kuvasi kunnassa toimivan kestävän kehityksen

toimikunnan toimintaa. Ympäristöviranomaisen mukaan toimikunnan ensisijaisia kiinnostuksen kohteita ovat ilmastomuutosta käytännönläheisemmät asiat, kuten jätehuolto ja ympäristökasvatus. Hän ei siis mieltänyt kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä osana jätehuollon toimintaa tai ympäristökasvatukseen kuuluvana asiana. Monessa kunnassa ympäristöviranomaiset tulkitsivatkin ilmastotavoitteiden toteutuksen muusta toiminnasta erillisenä kysymyksenä.

Haastattelut osoittivat, että ilmastopolitiikan omaksuminen paikallistasolla vaatii asiantuntijuutta ja on siten usein vaikea asia myös ilmastokampanjan toteutuksesta vastuussa oleville ympäristövirkamiehille. Toisaalta ilmastopolitiikassa riittää haastetta asiantuntevallekin virkamiehelle: Koska ilmastopolitiikka haarautuu valtavan monelle toimialalle ja tehtyjen toimenpiteiden tulokset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä, asian esillä pitäminen kunnallisessa päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa edellyttää virkamieheltä varsin aktiivista asennoitumista. Monet haasteltavat toivatkin esille, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtääviä toimia on vaikea perustella muille toimijoille, koska ei voida oikeastaan mitata ja tietää vähenevätkö kasvihuonekaasupäästöt todella tehtyjen toimenpiteiden seurauksena. Useat ilmastokampanjan vastuuvirkamiehet kokivat kasvihuonekaasupäästövähennysten mittaamisen hankaluuden selvästi myös oman työn teon kannalta turhauttavana tekijänä.

”Se voi olla sillä lailla niinkun näin virkamiehelle vaikeeta, että vaikka me esitetään näitä tiettyjä seikkoja ja asioita, niin tuottaako ne sitten sen tuloksen, niin se on varmasti semmoinen, johon ei niinkun oo vastausta, vielä ainakaan, et se on mun mielestä se hankaluus, että se sen mitattavuus, tuloksen mitattavuus ei oo mahdollista.”(H35)

”Et montaa juttua kun me tehdään, niin meillä on aina joku indikaattori, mut et nyt kun tää ilmastoindikaattori on vähän semmoinen, et se on, mut et kaikki tapahtuu pitkällä aikavälillä ja sitä ei niinkun sillai näe.” (H44)

8.5.3. Toimivaltakysymykset

Haastattelut osoittivat, että ilmastopolitiikan toteuttamiseen liittyvät olennaisella tavalla myös kunnallishallinnon sektorirajojen ongelmat. Kuten edeltävissä luvussa kävi ilmi, ilmastopolitiikka haarautuu monille sektoreille ja edellyttää siten toimenpiteitä myös, ja etenkin, muualla kuin ympäristöhallinnossa, jonka kautta ilmastokysymys kuitenkin kuntatasolle lähes poikkeuksetta saapuu. Ilmastotavoitteiden toteuttamisen kannalta tärkeää olisikin, että ilmastoasia omaksuttaisiin muillakin kunnan toimialoilla kuin vain ympäristöhallinnossa. Toimivaltakysymyksiin liittyy toisaalta myös sitouttamisen ongelma. Vaikka ilmastotavoitteet saa-

taisiin tuotua esille muilla sektoreilla tapahtuvassa suunnittelutyössä, ongelmana on se, miten saadaan muut hallintokunnat todella toimimaan ilmastotavoitteiden toteutumisen edistämiseksi. Tämä tuli esille muutamien virkamiesten haastatteluisissa kuvauksina omasta voimattomuudestaan:

”Oon kokenut aina sen oman voimattomuuteni, et just se, että on semmoinen olo [...] että sen pitäisi vähintään olla ympäristöpuolen apulaiskaupunginjohtaja tai joku muu, kun itse sitten niinkun vaan, että, mmmm, eipäs olla totakaan taas tehty, että siinä pitäisi olla semmoinen laajempi pohja.” (H41)

Ympäristönsuojelutehtävien hajauttamisen tai eri yksiköiden tai virastojen yhdistämisen koettiin monissa kunnissa edistäneen kunnan viranhaltijoiden ymmärrystä toistensa tehtävistä ja niin muodoin edesauttaneen myös kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tavoitteiden toteuttamista. Haastattelujen perusteella vaikuttaakin siltä, että ilmastotavoitteiden toteuttamisen kannalta on varsin hyvä asia, mikäli kunnassa on pyritty yhdistämään eri sektoreiden toimintoja.

”No mehän ollaan nyt vaan puoli vuotta oltu tässä näin tiiviisti, mutta kyllä tänä aikana on jo ihan selkeesti huomannut, että ihmiset tulee helpommin niinkun kasvokkain juttelemaan ja sitten tulee mieleen joku, että hei tähän voisi vaikuttaa tonkin työhön ja niin semmoista, että kyllä se ihan positiivisesti on alkanut siinä mielessä, että ennen oltiin enemmän omin päin.” (H47)

”Ne kaikki muutokset on ollut hyviä, mä olen ainakin tykännyt, että ympäristönsuojelu on saanut varmaan enemmän jalansijaa tätä kautta kuin jos se olisi toiminut täysin yksin, että näin mä ainakin sen katson ja näin on mun käsittääkseni muutkin niinkun viranhaltijat eri puolilla, missä on yhdistetty, on ne sitten mihin tahansa kaavapuoleen tai mihin tahansa yhdistetty niin ne on katsoneet, et ne on saaneet enemmän semmoista niin sananvaltaa ja tärkeyttä, jos näin voi sanoa.” (H40)

Toimivaltakysymyksiin liittyvät ongelmat tulivat muutamissa haastatteluissa esille myös valtio- ja kunnallishallinnon välisinä ristiriitoina: Haastateltavien mukaan valtiotason päätökset eivät aina tue ilmastotavoitteiden toteuttamista kunnissa. Esimerkiksi eräässä kunnassa virkamies harmitteli sitä, että kunta ei voi vaikuttaa rakentajien lämmitysmuodon valintaan edellyttämällä kaavassa kaukolämpöön liittymistä.¹

¹ Vuoden 2009 alusta voimaan tuli lakimuutos, jonka myötä kunnat voivat asemakaavassa edellyttää kaukolämpöön liittymistä (MRL 57 a §).

8.6. Ilmastokampanjan vastuuvirkamiesten toiminta ilmastotavoitteiden toteutuksessa

Edellä olevassa luvussa tarkastelin ilmastopolitiikan toteuttamista kunnissa rajaavia tekijöitä. Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin sitä, millaisia toimintatapoja kuntien ilmastokampanjan vastuuviranomaiset olivat kehittäneet selvittääkseen resurssi- ja toimivaltaongelmien sekä ilmastokysymyksen epämääräisyyden kanssa ilmastokampanjaa toteuttaessaan. Toimintatavoilla en siten tässä luvussa tarkoita niinkään kuntien tapoja laatia ja toteuttaa päästövähennyssuunnitelmia, vaan paljon arkisempia asioita: niitä toimintatapoja, joita virkamiehet ovat omassa työssään kehittäneet kohdatessaan kasvihuonekaasupäästöjä koskevan toimintavelvoitteen.

1) Konkreettiseksi kääntäminen

Monet haastateltavat toivat esille, että tärkeintä kuntien päästövähennyssuunnitelmien laatimisessa on abstraktin ilmastomuutoksen tuominen käytännön tasolle: Päästövähennysohjelmat pitää tehdä mahdollisimman konkreettisina. Ilmastokampanjan vastuuviranomaisten mukaan päästövähennyssuunnitelman laatiminen mahdollisimman konkreettisena auttaa muita toimijoita huomaamaan, että ilmastopolitiikka ei ole välttämättä mitään ”suurta ja hienoo”, vaan sitä voidaan tehdä jokapäiväisenä työnä. Toisaalta ohjelman konkreettisuus nähtiin edellytyksenä myös asian ymmärtämiselle. Esimerkiksi päästövähennysohjelmiin laitettujen tonnimäärien katsottiin olevan tavalliselle kansalaiselle ihan liian epämääräinen asia: Erään haastateltavan mukaan sillä ei ole juuri merkitystä lukeeko ohjelmassa kymmenen tonnia vai satatuhatta tonnia, tavalliselle kuntalaiselle luvut eivät kuitenkaan kerro mitään. Monet haastateltavat kuvasivatkin, että kunnan päästövähennyssuunnitelmaan oli koottu ”ihan tavallisia” asioita:

”Ei me olla kauheen ihmeellisiä asioita siihen kirjattukaan, että lähdetään ihan niinkun semmoisista yksinkertaisista asioista liikkeelle” (H37)

”Sinne oli laitettu esimerkiksi sinne metsänistuttaminen, että se vähän niinkun konkretisoisi tätä asiaa [...] se on siellä ihan sen takia, että tiedettäisiin vähän siitä mittakaavasta, että, jollain tavalla, että mistä puhutaan.” (H38)

2) Pienten askelten korostaminen

Monet haastateltavat korostivat, että konkreettiset asiat, joita yksittäinen kunta voi tehdä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, ovat yleensä aika vähäisiä. Etenkin pienissä kunnissa tämä tuli usein esille. Osa haastatelluista oli myös sitä mieltä, että kokonaisuuden kannalta kuntien rooli on ilmastopolitiikan toteuttamisessa melko vähäpätöinen. Useat viranomaiset pyrkivät selvästi kuitenkin merkityksel-

listämään ja perustelemaan päästövähennyssuunnitelman tekemistä ja toteuttamista itsellensä ja myös muille sitä kautta, että pienilläkin asioilla on merkitystä. Monet haastateltavat toivatkin esille, että asia pitäisi nähdä siten, että ”pienistä puroista syntyy lopulta iso virta”. Eräs haastateltava muistutti myös, että vähäpätöisiltäkin vaikuttavat päästövähennyskeinot saattavat yllättävästi lyödä korville tai päinvastoin palvella kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kokonaisuutta. Muutamat virkamiehet innostuivat haastattelutilanteessa myös moittimaan sitä, että valtakunnan tason politiikassa ei anneta tarpeeksi merkitystä pienille asioille, vaan keskitytään painottamaan vain hyvin isoja ratkaisuja.

”Siihen täytyy niinkun kaikkien kantaa se korsi yhteiseen kekkoon, että sillä tavalla mä sen näen, että tää on pienimuotoista, mut jos kaikki tekee edes pienimuotoista, niin sekin auttaa jotain.” (H41)

”Jos kaikki kunnat, kun ajattelee, että Suomessa on yli neljäsataa kuntaa, niin kaikki tekee niin onhan sillä merkitystä mun mielestä. Ja jos joka maassa joka kunta tekisi näin, niin tota sillä on moninkertainen merkitys, et ei sitä, ei mun mielestä koskaan pitäisi ajatella niin, ettei sillä nyt ole merkitystä, et meidän kunta voisi jäädä poisikin.” (H40)

3) *Hitauden hyväksyminen*

Useat haastattelemani virkamiehet toivat esille, että asioiden eteneminen kunnallishallinnossa vie aikaa ja myös ilmastotavoitteiden hyväksymistä ja toteuttamista joudutaan odottamaan. Virkamiehet korostivat myös, että kunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa joudutaan aina tekemään kompromisseja, jolloin ilmastotavoitteiden, kuten minkä tahansa muunkin asian, eteenpäin vieminen on hidasta. Virkamiehet suhtautuivat kuitenkin useimmiten luottavaisesti siihen, että ilmastotavoitteetkin alkavat vähitellen näkyä kuntien toiminnassa. Asioiden etenemisen hitauteen kunnallishallinnossa liittyi myös virkamiesten sinnikkyuden tarve, jonka muutamat haastateltavat ottivat haastatteluissa esille: On ilmastokampanjan vastuuvirkamiehen tehtävä muistaa ja jaksaa pitää ilmastotavoitteet pinnalla, vaikka ne muilta unohtuisivatkin.

”... tämä asia on aika semmoinen hidas, että se ei niinkun hetkessä, niinkun monet ympäristöasiat, niin ne vaatii semmoista niinkun aikaa.” (H44)

”Kyllä ne vaatii monet suunnitelmat ennen kuin ne sitten loppujen lopuksi menee niinkun toteutukseen jotkut tietyt asiat.” (H39)

Toisaalta hitaasti etenemistä pidettiin myös järkevänä toimintamuotona ilmastotavoitteiden edistämiseksi. Muutamat haastattelemani virkamiehet toivat esiin,

että on parempi, että ilmastotavoitteiden toteutuksessa edetään vaikka vähän hitaammin, kunhan pystytään etenemään yhdessä eri toimijoiden, niin kunnan eri hallintokuntien kuin sidosryhmienkin, kanssa. Eräs haastateltava korostikin, että sanelupolitiikka esimerkiksi yritysten suuntaan ei toimi, koska yleensä se johtaa vain siihen, että yritykset eivät sitoudu tavoitteisiin millään tavalla.

”Joku voi sanoa, että tavoite on vaatimaton, mutta se oli se mihinkä kyettiin sillä tavalla, että heidänkin [kunnan energiantuotantolaitos] nimi tässä paperissa on.” (H33)

4) Ohjeiden soveltaminen

Ilmastokampanjaan liittyy viisikohtainen toimintaohje, kuinka ilmastokampanjan toteutuksessa tulee edetä, mutta haastattelut osoittivat, että kampanjan toteuttamisen käytännöt ilmastokampanjaan liittyneissä kunnissa olivat hyvin kirjavia. Muutamissa kunnissa oli edetty hyvin täsmällisesti ohjeiden mukaisesti. Erään tällaisen kunnan virkamies totesikin, että kunnassa on edetty ”sanoisko näiden ohjeiden mukaisesti vähän niinkun kiltisti noudattaen”. Monissa muissa kunnissa ohjeita oli kuitenkin sovellettu varsin vaihtelevin tavoin. Tämä oli useimmiten seurausta siitä, että tiettyjä toimintatapoja ei kunnissa pidetty hyvinä tai edes mahdollisina. Erään kunnan virkamies esimerkiksi kertoi, että ilmastokampanjaan kuuluvaa päästötavoitteen asettamista ei kunnassa ”koettu mahdolliseksi, koska ei ole semmoista prosenttia, me aika hyvin tiedetään, että se esittäminen on hyvin vaikeaa”. Myös eräässä toisessa kunnassa päästövähennystavoitteen asettaminen oli osoittautunut vaikeaksi ja lopulta tavoitteen asettamisesta oli luovuttu kokonaan:

”No kai sitä, kai sitä [määrällistä päästövähennystavoitetta] mietittiinkin, mut tota noin niin nyt mä en oikein muista että miksi sitä ei oo, kai se koettiin niinkun ehkä jollain tavalla sitten vaikeeksi, siinä oli, kyllä siinä keskusteluissa oli joku tällainen, ja mä veikkaan että kukaan ei sitä pysty muistaan, ellei X.X., että miks tässä ei oo määrällisiä tavoitteita, ehkä sen takia, että joissain kohdissa siinä olis voinu esittää määrälliset tavoitteet, mutta joissain toisessa kohdassa taas ei. Ja sitten tässä on niinkun se on hankaluutena, että, itse asiassa mä en nyt rehellisesti sanottuna muista, että miten tää menee, mutta kun tää on X:n kaupungin vähentämissuunnitelma niin X:n alueella on kuitenkin paljon muitakin toimijoita kuin kaupunki, että miten me voidaan velvoittaa esimerkiksi, no X, joka on meidän niinkun, alueellinen jätehuoltofirma, et kuinka me voidaan laittaa niitten puolesta tavoitteita ja toimenpiteitä tämmöiseen kaupungin valtuuston tai hallituksen hyväksymään vähentämissuunnitelmaan ja kuinka sitten joittenkin yksityisten firmojen niinkun osalta voidaan asettaa jotain tavoitteita, että se on niinkun hankala

tässä sit ehkä se, et mikä on niinkun kaupungin rooli ja mikä on niinkun sitten muitten.” (H36)

Hyvän esimerkin ohjeiden soveltamisesta tarjoaa myös virkamiesten toiminta kuntien kasvihuonekaasupäästöjen laskemiseen tarkoitettun Kasvener-laskentaohjelman kanssa. Eräässä kunnassa ilmastokampanjan vastuuvirkamies oli kokenut laskentaohjelman ongelmallisena, koska laskentaohjelma ei kyennyt ottamaan huomioon kunnassa toimivan jätteenkäsittelylaitoksen päästöjä: ”Jos mä syötän ne luvut, niin se antaa niin mielettömiä lukuja, ettei niillä ole mitään tekemistä todellisuuden kanssa”. Hän oli ratkaissut asian soveltamalla ohjelmaa siten, että sai tulokset mielestään järkeviksi. Myös omakotitalojen energiankulutuksen osalta hän oli soveltanut ohjelmaa, koska ohjelman tarjoama laskentatapa ei hänen mielestään ”oikeen ollut semmoinen hyvä tapa”. Eräässä toisessa kunnassa ulkopuolinen konsultti oli tehnyt laskelmat. Hänen kerrottiin myös soveltaneen ohjelmaa ja luoneen kokonaan omanlaisensa taulukot päästöjen arvioimiselle. Kyseisessä kunnassa ilmastokampanjan vastuuhenkilönä toimineen ympäristöviranomaisen mukaan konsultin laskelmat tuntuivatkin varsin uskottavilta. Myös monessa muussa kunnassa Kasvener-laskentaohjelmaa kuvattiin hankalaksi ja, mikäli sitä ylipäänsä oli käytetty, sitä oli muokattu kunnan olosuhteisiin sopivammaksi:

”Sehän [Kasvener-laskentaohjelma] oli kauhistus kunnissa, ei mekään semmoista käytetty.” (H45)

”Mä olen siitä [Kasvener-laskentaohjelmasta] nyt jo lakannut näkemästä painajaisia, olen nukkunut hyvin.” (H44)

5) *Tekemättä jättäminen*

Muutamissa kunnissa ilmastokampanjan toteuttaminen oli unohtunut, tai unohdettu, lähes kokonaan. Tämä toimintatapa vaikutti tavallisesti olevan seurausta siitä, että ilmastokampanjan vastuuhenkilöksi nimetyllä virkamiehellä ei yksinkertaisesti ollut aikaa asian hoitamiseen.

”...että oon tosiaan siinä pisteessä, että jotkut on jätettävä tekemättä, et se vaan, et miten sen osaa sitten viisaasti rajata, tai sitten yhdessä sopia, että miten nää asiat hoidetaan.” (H47)

Eräässä kunnassa kävi kuitenkin ilmi, että ilmastokampanjan vastuuhenkilöllä ei ollut edes tietoa siitä, että kunta kuuluu ilmastokampanjaan, eikä hänellä myöskään ollut oikeastaan minkäänlaista käsitystä siitä, mitä ilmastokampanja – tai ilmastokysymys ylipäänsä – tarkoittavat.

8.7. Yhteenveto

Teemat

Paikallistasolla haastatteleman toimijat yhdistivät ilmastokysymyksen useimmiten energiantuotantoa, maankäyttöä ja liikennettä sekä energiansäästöä koskeviin kysymyksiin. Haastatteluissa nousi kuitenkin esille myös monia muita kysymyksiä. Kansallisen tason virkamieshaastatteluiden tapaan se, millaisina asioina ilmastopolitiikka nousi kunnissa tekemissäni haastatteluissa esiin, olikin lopulta varsin vaihtelevaa ja jopa yllätyksellistä: Eri kunnissa tekemissäni haastatteluissa keskustelunaiheet vaihtelivat valtavasti, vaikka haastattelujen teemat pysyivät samoina. Eräässä kunnassa esimerkiksi keskustelimme pitkään kunnan kaatopaikkaratkaisuisista, toisessa kunnassa puheenaiheenamme oli puolestaan sikalanomistajien hajukartoitus ja kolmannessa keskustelimme kunnan seutulipun käyttöönottoa koskeneesta poliittisesta päätöksenteosta.

Kansallisen tason virkamieshaastatteluihin verrattuna ilmastokysymys sai paikallisen tason toimijoiden haastatteluissa hyvin konkreettisen muodon. Esimerkiksi kansallisen tason virkamiesvalmistelussa keskustelunaiheeksi noussut yhdyskuntarakennekysymys tuli paikallisella tasolla esille hyvin konkreettisina asioina: Kuntien virkamiehet toivat paikallisina yhdyskuntarakenteeseen liittyvinä kiistanaiheina esiin muun muassa kauppakeskusten ja uusien asuinalueiden sijoittamisen sekä joukkoliikennelipun käyttöönoton. Eri kunnissa kiistat saivat kuitenkin omanlaisiaan erityispiirteitä. Tapahtumakulkujen eriytymisestä eri kunnissa kertoo esimerkiksi se, että kun eräässä kunnassa joukkoliikennelipun käyttöönotto oli kiistan tuloksena hyväksytty, toisaalla poliitikot olivat äänestäneet asian lyttyyn. Haastattelujeni perusteella ilmastotavoitteiden toteutuminen kuntien poliittisessa päätöksenteossa onkin hyvin vaihtelevaa ja satunnaista. Useimmiten ilmastonäkökulma, tai päästöjen vähentämisen näkökulma, oli kuitenkin tutkimukseni perusteella jäänyt kiistoissa sivuun, tai kokonaan piiloon. Kunnissa asioita katseltiin ”paikallisemmasta” näkökulmasta ja useimmiten ilmastotavoitteet toteutuivat, tai jäivät toteutumatta, ikään kuin vahingossa.

Kansallisen tason virkamieshaastattelujen tapaan myös paikallisen tason haastatteluissa talousnäkökulma nousi esille: Useat haastatteleman virkamiehet totesivat, että taloudelliset näkökohdat määräävät pitkälti sen, mitä kunnassa tehdään. Ilmastotavoitteiden toteuttamisen vaikeudet eivät paikallisella tasolla tekemissäni haastatteluissa kuitenkaan yhdistyneet kansallisen tason virkamieshaastatteluiden tapaan ensisijaisesti taloudellisiin näkökohtiin – vaikka talous selvänä ilmastotavoitteiden toteuttamisen pohjaedellytyksenä useimmiten haastatteluissa mainittiinkin. Sen sijaan ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyvät vaikeudet liitettiin ennen kaikkea henkilökohtaisiin kokemuksiin asioiden etenemisen hitaudesta, eri toimijoiden vastahangasta ja poliittisen päätöksenteon realiteeteista. Ilmastokysymystä koskevissa paikallistason tulkinnoissa korostuikin vahvasti ilmastokysy-

myksen henkilökohtainen merkitys, ei niinkään asian yhteiskunnallinen merkitys tai merkitys kuntataloudelle. Yhtäältä tämä ero liittyy aineistojeni erilaisuuteen: Paikallisella tasolla haastattelin ilmastokampanjan vastuuhenkilöitä eri kunnissa kun taas valtiotasolla haastattelin kansallisen ilmastostrategian laadintaan osallistuneita eri ministeriöiden virkamiehiä. Toisaalta ero kuvastaa myös valtion ja paikallistason strategianlaadintatilanteiden erilaisuutta ja ylipäänsä valtion ja kuntien toimintakenttien erilaisuutta: Kunnissa asiat ovat yksinkertaisesti lähempänä virkamiehiä kuin kansallisella tasolla.

Toimintakäytännöt

Ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyvistä paikallistason toimintakäytännöistä päällimmäinen havainto oli niiden moninaisuus: Niin kunnissa tehdyt ratkaisut kuin virkamiesten yksilökohtaisetkin ratkaisut ja toimintatavat vaihtelivat valtavasti. Haastattelujen perusteella kävi kuitenkin ilmi, että virkamiehet jakautuivat ilmastokampanjaa toteuttaessaan selkeästi kolmen erilaisen toimintatyylin edustajiksi. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin näitä haastatteluissa esille nousseita toimintatyyliä²:

1) Innostuminen

Muutamat haastatteleman virkamiehet olivat selvästi innostuneita ilmastotavoitteiden toteutuksesta: He esittelivät mielellään visioitaan ja ideoitaan ilmastokampanjan eteenpäin viemiseksi ja olivat selvästi myös hyvin tietoisia ilmastotavoitteiden edellyttämistä toimenpiteistä. Edellytyksenä virkamiesten innostumiselle oli selvästikin useimmiten se, että he olivat saaneet riittävästi resursseja ilmastokampanjan toteuttamiselle. Muutamissa kunnissa kävi kuitenkin ilmi, että asia oli edennyt siten, että ilmastokampanjasta vastuussa olevan virkamiehen henkilökohtainen innostus oli lopulta johtanut myös tarvittavien resurssien löytymiseen.

2) Puurtaminen

Monessa kunnassa virkamiehet vaikuttivat toteuttavan ilmastokampanjaa lähinnä velvollisuudentunteesta: He kokivat, että heidän on pakko viedä kampanjaa jollain tavalla eteenpäin kun siihen on kerran sitouduttu, mutta erityistä innostusta kampanjan toteuttamiseen heillä ei ollut. Muutamat haastatteleman virkamiehet vaikuttivatkin olevan suorastaan harmistuneita ilmastokampanjan aiheuttamasta lisätyöstä. Näissä kunnissa aloite kunnan liittymisestä ilmastokampanjaan oli

² On kuitenkin huomattava, että yksi toimija saattoi ilmentää puheessaan useampaakin tyyliä: Ilmastokampanjan toteutuksen eri ulottuvuuksien yhteydessä toimijan toimintatyyli saattoi siis vaihtua. Useimmiten kuitenkin oli löydettävä yksi toimintatyyli, jota ympäristöviranomaisen pääasiassa toteutti ilmastopolitiikkaa tai ilmastokampanjaa koskevassa toiminnassaan.

usein lähtöisin viranomaishallinnon ulkopuolelta. Kävi kuitenkin ilmi, että joissain kunnissa myös virkamiehet itse olivat alunperin saattaneet edistää kampanjaan liittymistä, mutta tehtävien lisääntyessä ja kasautuessa innostus kampanjan toteuttamiseen oli lopahtanut.

3) *Välttäminen*

Muutamit haastattelemistani virkamiehistä eivät olleet haastattelutilanteissa kovinkaan halukkaita ottamaan kantaa päästövähennyksiä koskeviin asioihin tai olivat argumentoinnissaan varsin epämääräisiä tai vältteleviä. Niissä kunnissa, joissa välttäminen on haastattelemani ilmastokampanjan vastuuvirkamiehen päällimmäinen toimintatyylillä, ilmastokampanjan edellyttämiä toimenpiteitä ei oltukaan usein toteutettu juuri lainkaan. Välttämisen toimintatyyliseksi omaksuneet virkamiehet pahoittelivatkin haastattelutilanteissa usein sitä, että eivät olleet pyrkineet edistämään ilmastokampanjan toteutumista kunnassa. Välttäminen ei usein kuitenkaan vaikuttanut olevan virkamiehen itse valitsema, tai haluama, toimintatyylillä, vaan välttäminen oli kehittynyt pikemminkin tiettyjen olosuhteiden seurauksena: Virkamiehellä ei ollut yksinkertaisesti aikaa ja resursseja hoitaa ilmastokampanjan toteuttamisen vaatimia tehtäviä. Haastattelut toivat myös esiin, että muiden toimijoiden suhtautumisella oli merkittävä vaikutus siihen, kuinka paljon virkamiehet olivat jaksaneet panostaa ilmastotavoitteiden toteutumiseen kunnassa: Jos virkamiehelle oli kertynyt runsaasti negatiivisia kokemuksia esimerkiksi muiden ympäristöasioiden eteenpäin viemisen suhteen, se oli saattanut viedä virkamiehellä halut yrittää saada läpi mitään uutta ja ei-välttämätöntä.

Kulttuuriset ehdot

Kuntien ilmastokampanjan vastuuhenkilöiden ilmastopolitiikkaa koskevat tulokset ja toimintakäytännöt olivat selkeästi sitoutuneita paikallisiin olosuhteisiin: kunkin paikkakunnan fyysisiin ominaispiirteisiin, kunnan toimintakulttuuriin ja myös virkamiehen omiin ominaispiirteisiin. Yksi merkittävä, kaikissa tarkastelemissani kunnissa ilmastopolitiikan toteuttamista, ja myös virkamiesten tuloksia, ehdollistanut tekijä oli kuitenkin löydettävissä; nimittäin resurssipula. Tämä resurssipula oli selvästi kytköksissä siihen, että ilmastokysymys oli otettu kunnissa pitkälti haltuun nimenomaan ympäristöhallinnon kautta: Kunnan ympäristöhallinnon resurssit ovat usein varsin niukat ja sen asema muihin hallintokuntiin verrattuna on yleensä varsin heikko. Yhtenä selkeänä kuntien ilmastotoimintaa ehdollistavana laajempuna kulttuurisena tekijänä voikin pitää kuntien ympäristönsuojelutoimialan yleistä ahdinkoa (ks. liite 4).

9. Näkökulmia ilmastonmuutoksen hallinnan politiikkaan

9.1. Ilmastokysymyksen politisoituminen

Kuten luvussa 5.1. totesin, politisoitumisessa on kyse jonkin ilmiön tai vakiintuneen toimintatavan kiistanalaistumisesta ja uudelleen tulkinnasta. Politisoitumisen edellytyksenä on siten toimijoiden ja asioista tehtävien tulkintojen moninaisuus. Politisoituminen on myös aina dynaaminen prosessi: Tiettyä poliittista prosessia tarkasteltaessa ei voida ennalta, tai ikään kuin ulkoapäin, todeta kenen toimesta, missä vaiheessa ja mitkä kysymykset politisoituvat tai neutralisoituvat. (Palonen 1987; Lappalainen 1992, 40) Ilmiöiden politisoituminen ei myöskään rajaudu vain poliittisten instituutioiden piiriin, vaan politiikkaa tehdään yhtä lailla myös markkinoilla ja kansalaisyhteiskunnassa (vrt. luku 5.3.).

Tutkimani ilmastopolitiikka-prosessit – kansallisen sekä paikallisten ilmasto-ohjelmien laadinta – jakautuivat selkeästi erilaisiin vaiheisiin. Ohjelmien valmistelutyö tapahtui tyypillisesti virkamieshallinnossa, tai asiantuntijatyönä virkamiesjohtoisesti, kun taas ohjelmien hyväksyntä tapahtui poliittisissa elimissä: kunnanvaltuustoissa, kunnanhallituksissa, eduskunnassa ja hallituksessa. Ilmasto-ohjelmia koskevien poliittisten valintojen tekeminen ei kuitenkaan rajoittunut ainoastaan ohjelmien käsittelyyn poliittisissa instituutioissa, vaan, kuten tutkimukseni osoitti, myös virkamiestyössä tehtiin lukuisia sangen merkittäviä poliittisia valintoja. Myös toimintapolitiikkaa sisälsi siten poliittista toimintaa. Virkamiesvalmistelussa eri toimijoilla oli myös tosistaan poikkeavia näkemyksiä niin ilmastopolitiikan merkityksestä, päästövähennyskeinoista kuin myös eri toimijoiden rooleista ilmasto-ongelman käsittelyssä. Ilmastokysymys siis myös *politisoitui* virkamiesvalmistelussa. Lisäksi politiikka siirtyi myös poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden ulkopuolelle: Etenkin kansallisella tasolla ilmastopolitiikka nousi myös voimakkaan julkisen keskustelun ja kiistelyn kohteeksi.

Ilmastopolitiikan poliittisuus ilmeni siis niin ilmastopolitiikkaa koskevien politiikkaprosessien eri vaiheissa kuin myös perinteisten politiikan ja hallinnon instituutioiden ulkopuolella. Kari Palosen (1988) käyttämin termein kyse oli ilmastopolitiikkaa koskevan poliittisen pelin pelaamisesta useilla eri pelikentillä. Ilmastokysymyksen politisoitumisen luonne ja poliittisten valintojen syntyprosessit politiikan eri paikoissa osoittautuivat kuitenkin varsin erilaisiksi: Poliitiikan pelisäännöt poikkesivat ilmastopolitiikan eri pelikentillä toisistaan. Tässä mielessä poliittisen toiminnan ja toimintapolitiikan erillään pitäminen onkin mielekäästä.

Vaikka toimintapolitiikka – nimenomaan ohjelmien ja päätösten valmistelun ja toimeenpanon merkityksessä – sisältää myös poliittista toimintaa, toimintapolitiikan poliittisuus saa kuitenkin omanlaisiaan piirteitä, jotka kytkeytyvät toimintapolitiikan pelikentän tarjoamiin mahdollisuuksiin.

Tarkastelen seuraavaksi ilmastonmuutoksen politisoitumisen piirteitä kullakin tutkimallani poliittisen toiminnan kentällä erikseen.

Kansallisen tason ilmastokeskustelu

Kansallisella tasolla ilmastopolitiikkaa koskeva julkinen keskustelu ja kiistely yhdistyivät voimakkaasti energiantuotantoa koskeviin kysymyksiin: Ilmastokysymys siis politisoitui julkisessa keskustelussa ennen kaikkea energiantuotantokysymyksenä. Tämä julkisen keskustelun energiantuotantokeskeisyys ei sinänsä ole mitenkään erikoista tai yllättävää: Myös monissa muissa maissa ilmastokysymys näyttäytyy ensisijaisesti nimenomaan energiakysymyksenä (esim. Lindseth 2006, vrt. Bulkeley & Moser 2007, 5). Ilmastokysymyksen muuntuminen energiantuotantoa koskevaksi kysymykseksi onkin varsin luonnollinen seuraus energiantuotannon merkittävästä roolista kasvihuonekaasupäästöjen tuottajana. Se, millaisten energiakysymysten yhteydessä ilmastokysymys politisoituu, ja millaisen argumentin se olemassa oleviin energiakeskusteluihin muodostaa, on kuitenkin sidoksissa kansallisiin olosuhteisiin.

Suomessa ilmastokysymys kytkeytyi erityisen voimakkaasti ydinvoimakysymykseen. Ilmastokeskustelu oli siten pitkälti väittänyt siitä tuleeko Suomessa rakentaa lisäydinvoimaa ja pystytäänkö kansainvälisen ilmastopolitiikan velvoitteet ylipäänsä täyttämään, mikäli lisäydinvoimaa ei rakenneta. Suomeen saapuessaan kansainvälinen ilmastokysymys siis muuntui lähinnä viidettä ydinvoimaa koskevan keskustelun lisäargumentiksi, jolloin myös julkisessa keskustelussa esitetyt ilmastopolitiikkaa koskevat toimintavaihtoehdot kytkeytyivät vahvasti nimenomaan ydinvoimaan: Osa keskusteluun osallistuneista toimijoista pyrki osoittamaan, että uuden ydinvoimalan rakentaminen on ainoa mahdollinen tapa toteuttaa Suomelle määritellyt päästövähennystavoitteet, osa toimijoista pyrki puolestaan osoittamaan, että on olemassa muitakin vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi maakaasun käytön sekä erilaisten energiansäästötoimenpiteiden lisääminen. Ilmastokeskustelussa osa toimijoista pyrki siis kaventamaan ilmastopolitiikkaa koskevaa toimintamahdollisuuksien ”avaruutta” samalla kun osa toimijoista pyrki osoittamaan, että ilmastopolitiikan toimintavaihtoehtojen valintaan liittyy, Palosen termejä käyttäen, pelivaraa.

Mielenkiintoinen piirre julkisessa ilmastokeskustelussa oli myös se, että keskustelussa puhuttiin hyvin paljon suomalaisen teollisuusyhteiskunnan tulevaisuudesta: Ilmastokeskustelussa esitettyjä toimintavaihtoehtoja, eli eri energiantuotantovaihtoehtoja, perusteltiin erilaisilla tulkinnoilla teollisuustuotantoa koskevien rakenteellisten muutosten tarpeesta sekä eri teollisuudenalojen mahdollisuuksista

tuottaa suomalaiselle yhteiskunnalle taloudellista hyvinvointia. Ilmastokysymys politisoitui siten julkisessa keskustelussa myös talouskysymyksenä: Ilmastokeskustelu oli väittelyä myös siitä, millä tavoin ilmastomyönteistä kehitystä tuetaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta kaikkein taloudellisimmalla tavalla. Samalla ilmastopolitiikkaa koskeva määrittelykamppailu sai myös symbolisia ulottuvuuksia: Talouskysymysten kautta ilmastokysymyksen politisoituminen ulottui koskettamaan myös laajemmin koko suomalaisen yhteiskunnan kehitystä ja tulevaisuutta sekä kansalaisten hyvinvointia – ja viime kädessä myös koko suomalaisen yhteiskunnan habitusta perinteisenä energiantensiiviseen teollisuuteen nojaavana yhteiskuntana.

Vaikka ilmastokeskustelu oli pitkälti keskustelua taloudesta ja erilaisia näkemyksiä perusteltiin ensisijaisesti taloudellisilla argumenteilla, myös ympäristöargumentit olivat keskustelussa voimakkaasti esillä: Ilmastokeskustelu oli myös väittelyä siitä, millaisia toimintatapoja voidaan ylipäänsä pitää ympäristö- tai ilmastomyönteisinä. Ilmastokysymyksen politisoituminen kytkeytyi siten myös erilaisiin käsityksiin ympäristöystävällisistä toimintamuodoista. Etenkin ydinvoiman ympäristömyönteisyys oli runsaan keskustelun ja kiistelyn kohteena, samoin myös erilaiset näkemykset maakaasun ympäristöystävällisyydestä aiheuttivat runsaasti keskustelua. Ilmastokeskustelussa keskustelun osapuolet eivät siten jakautuneet luonnon ainutkertaisuuden tai taloudellisten arvojen kannattajiksi, kuten ympäristökysymyksiä koskevien kiistojen kohdalla perinteisesti on ollut tapana (esim. Laine & Peltonen 2003, 399–400), sen sijaan ilmastokeskustelu oli väittelyä siitä, mikä tosiasia on ympäristömyönteistä kehitystä. Usein nämä kiistat laajenivat koskemaan myös erilaisia sosiaalisia ja yhteiskuntavastuuseen liittyviä kysymyksiä, esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeuksia.

Ilmastopolitiikkaa koskevat kansalliset määrittelykamppailut eivät myöskään rajautuneet kiistoiksi pelkistä päästöjä vähentävistä toimintavaihtoehdoista ja niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista. Sen sijaan määrittelykamppailuissa kiisteltiin, vaihtoehtoisten toimintamahdollisuuksien ohella, usein myös esimerkiksi siitä, kenellä on oikeus toimia milläkin tavalla ja minkälaiset toimintatavat ovat ylipäänsä oikeutettuja. Ilmastokysymyksen politisoitumisen yksi ulottuvuus oli siten myös ilmastopolitiikan eri toimijoiden toimintatapojen ja politiikan suunnittelukäytäntöjen kyseenalaistuminen. Kansallisella tasolla tämä tuli ilmi muun muassa keskusteluna kauppa- ja teollisuusministeriön toiminnasta ilmastostrategian valmistelutyössä ja tulosten julkistamisessa: Ydinvoiman lisärakentamista vastustaneet toimijat, etenkin kansalaisjärjestöedustajat, pyrkivät tuomaan esille, että ilmastostrategian valmistelutyössä oli jätetty huomioimatta monia tärkeitä näkökohtia ja että valmistelutyö oli pitkälti taktikointia ydinvoiman lisärakentamisen puolesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat tukijoineen puolestaan puolustivat valmistelutyön tasapuolisuutta ja eri vaihtoehtojen huomioonottamista. Toimintatapojen kyseenalaistumiseen liittyi myös ilmastostrategiatyön val-

mistelun avoimuuden kysymys: Keskustelunaiheeksi nousi myös se, kenen olisi pitänyt, ja missä vaiheessa, olla mukana ilmastostrategian valmistelutyössä.

Poliittisen kulttuurin ja hallintatapojen ohella ilmastokysymystä koskevat määrittelykiistat ulottuivat myös tietoa ja asiantuntemusta koskeviin kysymyksiin. Ilmastokeskustelussa väiteltiin varsin kiivastikin siitä, kenellä on ”oikea” tieto hallussaan, millä keinoilla ilmastokysymyksestä pystytään saamaan luotettavaa ja hyödynnettävissä olevaa tietoa ja ketkä ylipäänsä voivat määrittää ilmastopolitiikkaa koskevan tiedontuotannon ehtoja. Tämä tuli ilmi etenkin ympäristöministerin toimintaan kohdistuneena kritiikkinä hänen teetettyään omia vaihtoehtoisia kustannuslaskelmiaan. Myös kansalaisjärjestöjen teettämät omat päästövähennyskenaariot herättivät voimakasta kritiikkiä. Tiedon kiistanalaistuminen ilmastokysymyksen yhteydessä oli yhtäältä sidoksissa vakiintuneiden toimintamallien puutteeseen kansallista ilmastopolitiikkaa koskevassa tiedontuotannossa. Toisaalta tiedon kiistanalaistumista selittää myös tiedon tuotantoa ja hallintatapoja koskevien määrittelykamppailujen kytkeytyminen tiiviisti toisiinsa. Tiedon politisoituminen yhdistyi siten ilmastokysymyksen yhteydessä laajempiin hallintaa ja siihen kytkeytyvää vallankäyttöä koskeviin kysymyksiin. Ilmastokeskustelussa oli siten kyse rationaalisuuden ja vallan kietoutumisesta toisiinsa: Rationaalisuuden argumenttia käytettiin vallan välineenä tuottamaan haluttua todellisuutta. (vrt. Flyvbjerg 1998)

Yleisellä tasolla ilmastokysymyksen politisoitumista leimasi keskustelun kiihkeys sekä ristiriitojen voimakkuus. Tämä näkyi lehtikirjoittelun runsautena sekä mielipidekirjoitusten jopa henkilökohtaisuuksiin menevänä argumentointina. Keskustelun kiivautta selittävät osaltaan energiantuotantoon liittyvät merkittävät taloudelliset intressit sekä erityisesti ydinvoimakysymyksen symbolinen painoarvo erilaisille poliittisille ryhmittymille, elinkeinoelämälle ja kansalaisjärjestöille. Keskustelusta oli kuitenkin selvästi havaittavissa, että julkinen keskustelu ja kiistely ruokkivat osin myös itse itseään. Kärkevät argumentit itsessään herättivät lisää keskustelua ja varsin tavanomaista oli, että voimakkaita argumentteja sisältävät mielipidekirjoitukset saivat useita vastineita mielipideosastolla. Myös Helsingin Sanomien toiminta oli yksi keskustelua vauhdittava ja ristiriitoja korostava tekijä: Lehtijutuissa asetettiin usein erilaisia näkemyksiä vastakkain ja Helsingin Sanomat otti myös aktiivisesti kantaa kiistoihin omissa pääkirjoituksissaan.

Kansallisen ilmastopolitiikan virkamiesvalmistelu

Ilmastokysymyksen saamat poliittiset piirteet olivat virkamiesvalmistelussa hyvin samankaltaista kuin julkisessa keskustelussa: Eri ministeriöitä edustavilla virkamiehillä oli tosistaan eriäviä tulkintoja niin ydinvoiman roolista päästövähennyskeinona kuin myös ilmastokysymyksen taloudellisesta merkityksestä. Myös ilmastostrategian valmistelutyön tavoista, kuten valmistelun avoimuudesta, virkamiehillä oli erilaisia tulkintoja. Ilmastokysymyksen politisoituminen virkamies-

valmistelussa kosketti siten julkisen keskustelun tapaan niin päästöjä vähentäviä toimintamuotoja, ilmastokysymyksen yhteiskunnallista merkitystä kuin myös kansallisen ilmastostrategian suunnittelukäytäntöjä.

Ilmastokysymyksen politisoituminen sai kuitenkin virkamiesvalmistelun yhteydessä myös omanlaisiaan, julkisesta keskustelusta poikkeavia, piirteitä. Merkittävin näistä piirteistä liittyi lähes kaikkien haastattelemieni virkamiesten esille nostamaan yhdyskuntarakennekysymykseen. Ilmastokysymys siis politisoitui virkamiesvalmistelussa myös yhdyskuntarakenteeseen liittyvänä asiana: Virkamiehillä oli toisistaan poikkeavia tulkintoja siitä, mikä on yhdyskuntarakenteen merkitys kasvihuonekaasupäästöjen vähentäjänä ja kuinka vahvasti sen roolia tulisi ilmastostrategiassa korostaa. Etenkin ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön edustajat pyrkivät tuomaan voimakkaasti esiin yhdyskuntarakennetta koskevien ratkaisujen merkitystä kasvihuonekaasujen päästövähennykskeinona, kun taas muiden ministeriöiden edustajat kokivat sen pitkälti – erään virkamiehen sanoja lainaten – *hyttysen hyrinänä* energiakysymyksiin verrattuna.

Virkamieshaastattelujen kautta kävi myös selvästi ilmi, että ilmastokysymyksen politisoituminen ei rajoitu vain niihin kysymyksiin, jotka ilmastostrategian valmistelutyön yhteydessä nousivat olennaisiksi julkisen keskustelun ja kiistan aiheiksi. Sen sijaan ilmastokysymys politisoituu – tai ainakin sillä on potentiaali politisoitua – kaikilla niillä kentillä, jotka jollain tavalla liittyvät päästövähennysten toteuttamiseen. Nämä kentät ulottuvat yksittäisistä kysymyksistä – kuten työmatkakulujen verovähennysoikeudesta – laajoihin hyvinvointipolitiikkaan liittyviin kysymyksiin. Kullakin kentällä, joilla päästövähennyksiä toteutetaan, ilmastokysymyksen poliittinen potentiaali puolestaan muotoutuu omanlaisekseen: Se voi joko tukea vanhoja tavoitteita tai avata kokonaan uudenlaisia näköaloja kiistanalaistaen vanhat toimintamallit.

Paikallinen taso

Paikallisella tasolla ilmastokysymys ei sellaisenaan, itsenäisenä kysymyksenä, ollut juurikaan synnyttänyt kiistoja: Virkamiehet kertoivat, ettei toimintaohjelmien laadinta, tai ilmastokysymys ylipäänsä, ollut aiheuttanut juurikaan poliittista kiistelyä, julkisesta keskustelusta puhumattakaan. Tutkimukseni toi kuitenkin esiin, että on lukuisia sellaisia paikallisen julkisen keskustelun ja kiistelyn kohteita, jotka olennaisella tavalla liittyvät ilmastotavoitteiden toteuttamisen mahdollisuuksiin, vaikka ilmastokysymys sellaisenaan, itsenäisenä argumenttina, ei välttämättä nousekkaan niiden yhteydessä esille. Tällaisia olivat etenkin useat kuntien maankäyttö-, liikenne- ja energiaratkaisuihin liittyvät paikalliset kiistat, joita koskevilla ratkaisuilla on usein varsin merkittäviäkin vaikutuksia myös kasvihuonekaasupäästöihin. Ilmastoasia voi siis politisoitua kunnissa ikää kuin piilevästi, tai piilossa (vrt. Anttonen 2007).

Tutkimissani kunnissa erityisen voimakkaasti nousivat esille yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset. Haastattelemani virkamiehet nostivat siis yhdyskuntarakennekysymyksen esiin yhtenä merkittävimpänä ilmastokysymyksen paikallisen politisoitumisen ulottuvuutena. Isoissa kunnissa yksi tyypillisimmistä kiistoja aiheuttaneista asioista oli uusien automarkettien tai kauppakeskusten sijoittaminen. Muutamassa kunnassa myös uusien asuinalueiden sijoittaminen oli noussut keskustelun aiheeksi. Kaavoitusta koskevat kiistat ovatkin paikallisella tasolla hyvin tyypillinen keskustelujen ja voimakkaiden ristiriitojen kohde ja ne muotoutuvat kunkin paikkakunnan erityispiirteiden mukaisesti hyvinkin erilaisiksi (esim. Anttonen 2007; Leino 2006; Peltonen ym. 2006). Toisaalta haastattelujen kautta kävi myös ilmi, että suinkaan kaikki maankäyttöön liittyvät kysymykset eivät kunnissa politisoidu. Monissa kunnissa virkamiehet kertoivat, että esimerkiksi hajallaan olevia rakennuslupia myönnetään lähes automaattisesti. Kunnan poliittisessa päätöksenteossa lyhyen tähtäimen taloudellisiin näkökohtiin perustuvat toimintamallit saavatkin usein kyseenalaistamattoman aseman.

Virkamieshaastattelut paljastivat, että ilmastokysymys voi politisoida paikallisella tasolla myös liikennettä koskevien ratkaisujen yhteydessä. Muutamassa kunnassa etenkin seutulippuhankkeet olivat kiistanalaistuneet voimakkaasti: Osa kuntalaisista oli aloittanut kovan painostuksen seutulippuhankkeiden alas ajamiseksi pelätessään hankkeen vaikutuksia omaan verotukseensa. Joukkoliikenneliippua koskevat kiistat osoittivat myös poliittisten ratkaisujen tilannesidonnaisuuden: Toisessa tutkimuksessani tarkastelemassani kunnassa seutulippupaketista oli kiistan tuloksena kieltäydytty seutulippupaketin edullisuuteen vedoten, toisessa kunnassa seutulippu oli sen sijaan otettu käyttöön, kiivaan keskustelun ja kiistelyn jälkeen.

Paikallisella tasolla ilmastokysymys politisoitui selkeästi myös energiaratkaisuna. Useassa kunnassa virkamiehet kertoivat esimerkiksi energiantuotantolaitosten polttoaineen vaihdosta koskevien suunnitelmien aiheuttaneen keskustelua. Tutkimissani kunnissa myös tuulivoiman rakentamista koskevat suunnitelmat olivat kiistanalaistuneet: Kiistoissa vastakkain olivat asettuneet päästöjen vähentäminen ja saaristoluonto. Muutamien energiantuotantoon liittyvien kiistanaiheiden esille noususta huolimatta energiaratkaisuihin liittyvät kiistat saivat melko vähäisen aseman haastattelemieni toimijoiden puheenvuoroissa. Tämä johtuu todennäköisesti myös aineistoni luonteesta: Haastattelemilleni kunnan virkamiehille energiantuotantoon liittyvät asiat eivät selvästikään usein olleet kovin läheisiä, sen sijaan monet virkamiehet tyytyvät haastattelutilanteessa toteamaan energiaratkaisujen tärkeyden ilmastotavoitteiden toteuttamisessa samalla korostaen, että kunnan vaikutusvalta energiaratkaisuihin on vähäinen.

Kaavoitus-, liikenne- ja energiaratkaisujen ohella virkamieshaastatteluissa esille nousi myös lukuisia muita ilmastokysymykseen kytkeytyviä kiistanaiheita. Erään virkamiehen esille tuoma energiansäästöön liittynyt kiista – energiansääs-

tötoimenpiteitä vastustettiin kunnassa, koska pelättiin koulujen homeongelmien pahenevan – osoitti, että ilmastokysymys saattaa politisoitua kunnissa hyvin yllättävilläkin tavoilla: Yleisestihän energiansäästöä pidetään helppona ilmastotavoitteiden toteutusmuotona, koska se yhdistää taloudelliset tavoitteet ympäristönäkökulmaan. Kuntien virkamiesten haastattelut toivat myös mielenkiintoisella tavalla esiin sen, että kaikki kysymykset *eivät* välttämättä politisoidu, vaikka potentiaalia niiden politisoitumiselle olisikin: Maatalous osoittautui muutamassa tutkimuksessa tarkastelemassa kunnassa niin arkaluontoiseksi asiaksi, että siihen liittyviä päästövähennysmahdollisuuksia tai -ongelmia ei oikein tohdittu nostaa edes esille.

Yhteenveto

Ilmastokysymyksen haltuunoton tarkastelu erilaisilla poliittisen toiminnan kentillä – kansallisen tason julkisessa keskustelussa, kansallisessa virkamiesvalmistelussa ja paikallisella tasolla – osoitti, että ilmastokysymyksen politisoituminen on varsin moniulotteinen asia: Ilmastokysymyksen politisoituminen ulottuu koskettamaan niin päästöjä vähentäviä toimintatapoja, ilmasto-ohjelmatyön valmistelutyön organisoitumista kuin myös laajemmin koko suomalaisen yhteiskunnan kehitystä. Toisaalta tutkimukseni osoitti myös, että ilmastokysymyksen politisoituminen laajenee lukuisille eri toiminnan kentille – potentiaalisesti kaikille niille, joilla päästöjä vähentäviä toimenpiteitä toteutetaan. Tämä ilmastopolitiikan laajuus tuli erityisen hyvin esille niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla tekemissäni virkamieshaastatteluissa, joissa ilmastokysymys kytkettiin mitä moninaisimpiin asioihin aina kaatopaikoista pellon metsitykseen ja erilaisista energiantuotantoratkaisuista joukkoliikennelippuun. Nämä ilmastokysymyksen yhteydessä esille tuodut moninaiset asiat puolestaan kietoutuvat käytännön toimintapolitiikassa monin eri tavoin toisiinsa, mikä monimutkaistaa ilmastopolitiikkaa entisestään.

Ilmastokysymyksen politisoitumisen moniulotteisuus tekee myös ilmastopolitiikan rajat varsin hämäräksi. Se, mistä ilmastopolitiikassa on kyse, määrittyykin aina vasta tapauskohtaisesti – ja tähän määrittymiseen sisältyy aina myös suuri yllätyksellisyyden ulottuvuus. Itse koin tämän haastattelutilanteissa varsin konkreettisesti: Haastateltavien esille nostamat asiat vaihtelivat valtavasti, vaikka periaatteessa keskustelin kaikkien haastateltavien kanssa samoista teemoista. Tämä ilmastopolitiikan rajojen hämäräys ja siihen liittyvä lähes rajaton mahdollisuus tulkita eri asioita ilmastokysymyksen kautta, ja vieläpä hyvin monenlaisin eri tavoin, tuo esille myös kysymyksen siitä, onko ilmastoasia lopulta lainkaan oma ongelmansa – vai onko se pikemminkin vain näkökulma lukuisiin eri asioihin. Mike Hulme (2009) on lähestynyt samaa kysymystä pohtiessaan sitä, mistä ilmasto-ongelmassa ja sitä ratkaisemaan pyrkivässä politiikassa on perimmiltään kyse. Hän korostaa, että ilmasto-ongelma ei oikeastaan ole ongelma, koska sitä ei voi ratkaista: Toisin sanoen, koska ilmasto-ongelma ei ole ratkaistavissa oleva asia,

sitä ei tulisi tulkita ensisijaisesti ongelmana. Hulme ehdottaakin, että ilmastokysymystä tulisi tarkastella ennen kaikkea eräänlaisena ideana (*imaginative idea*), jonka avulla voidaan oppia paremmin ymmärtämään luonnon ja kulttuurin välistä yhteenkietoutumista ja ihmiskunnan elinolosuhteiden säilymisen edellytyksiä. Hulme myös painottaa, että ilmastokysymystä tarkasteltaessa on olennaista oivaltaa, että ihmiset käyttävät ilmastokysymystä monin eri tavoin hyväkseen tavoitellessaan tiettyjä muita tärkeiksi kokemiaan päämääriä. Nämä päämäärät voivat puolestaan olla mitä moninaisimpia. (Hulme 2009, 361–364)

Myös oma tutkimukseni osoitti, että ilmastokysymyksen politisoituminen kytkeytyy vahvasti erilaisiin pyrkimyksiin hyödyntää ilmastokysymystä tiettyjen muiden tavoitteiden ajamisessa. Esimerkiksi kansallisen tason julkisessa keskustelussa ilmastokysymystä pikemminkin käytettiin hyväksi ydinvoimaa koskevassa keskustelussa, eikä niinkään keskusteltu todella ilmastotavoitteiden toteuttamisesta. Ilmastokysymyksen voimakas esiin nousu kansallisen tason ydinvoimakeskustelussa on siten nähtävissä ennen kaikkea seurauksena ydinvoima-asian tärkeydestä eri toimijaryhmille, eikä niinkään ilmastokysymyksen ”omana ansiona”. Toisaalta tutkimukseni toi esiin, että tarkastelemallani ajanjaksolla – 2000-luvun alkuvuosina – ilmastokysymys ei selvästikään ollut vielä saanut laajempaa argumentatiivista voimaa. Kansallisen tason julkisessa keskustelussa ilmastokysymystä kyllä käytettiin vahvana argumentaatioperusteena puolustettaessa eri energiantuotantomuotojen paremmuutta, mutta muille toiminnan kentille levitessään ilmastokysymys vaikutti vielä häviävän lähes kokonaan näkyvistä: Ilmastokysymys ei siis noussut argumentaatioperusteeksi muiden kuin kansallisen tason energiaratkaisua koskevan kysymyksen yhteydessä muutoin kuin satunnaisesti, vaikka päästöjä vähentäviä toimenpiteitä tehdäänkin lähes kaikilla toimialoilla – ja vaikka tutkimusta varten haastatteleman ilmastokysymyksen kanssa tekemisissä olevat virkamiehet osasivat yhdistää ilmastokysymyksen mitä moninaisimpiin asioihin. Lisäksi etenkin paikallisella tasolla ilmasto vaikutti olevan selvästi melko mitätön näkökulma erilaisissa poliittisissa tilanteissa tai ainakin se piiloutui tehokkaasti esimerkiksi energiansäästönäkökulman sisälle. Tämän osoitti oivallisesti erään virkamiehen toteamus, että poliitikot ovat kunnassa kyllä kiinnostuneita energiansäästöä, mutta ”ilmastokysymys ei kiinnosta heitä pätkäkään”.

Vajaa vuosikymmen myöhemmin tilanne näyttäytyykin hyvin erilaisena: Tutkimuksessani tarkasteleman ajanjakson jälkeen ilmastokysymys on saavuttanut aivan toisenlaisen painoarvon argumentaatioperusteena erilaisissa keskusteluissa. Yksi hyvä osoitus ilmastoargumentin kulttuurisen painoarvon noususta on ilmastokysymyksen nouseminen näkyväksi argumentiksi mitä erilaisimpien tuotteiden mainonnan yhteydessä: Ilmastokysymys esiintyy nykyisin argumentaatioperusteena niin kaurapuuropaketin kyljessä kuin automainoksissakin. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että ilmastoargumentoinnin näkyvyys ei välttämättä tarkoita sitä, että ilmastonäkökulma myös todella ohjaisi päätöksentekoa. Esimerkiksi kun-

tien poliittisessa päätöksenteossa ilmastonäkökulma vielä nykyäänkin usein häviää lyhyen tähtäimen taloudellisille näkökulmille. Kunnissa myös vanhojen toimintamallien jatkamisen helpous useimmiten päihittää vakiintuneisiin toimintamalleihin muutoksia vaativan ilmastonäkökulman (Savikko 2009; Kerkkänen 2009). Myöskään kuluttajien tekemissä arjen valinnoissa ei ole tapahtunut kovinkaan suuria muutoksia, vaikka tutkimusten (esim. Haavisto ym. 2007; Ekholm ym. 2007) perusteella ihmiset ovatkin huolissaan ilmaston muuttumisesta. Tämä puheen ja tekojen välinen ristiriita ei ole kuitenkaan vain ilmastokysymyksen ominaispiirre, vaan se on tyyppillistä ympäristökysymyksille yleisemminkin. Tätä havainnollistaa hyvin Eurobarometrissä (2008) esille tuotu esimerkki: Kyselyn mukaan 75 prosenttia EU-kansalaisista olisi valmis ostamaan ympäristöystävällisiä tuotteita, vaikka ne olisivat tavallisia kalliimpia. Kuitenkin vain 17 prosenttia oli ostanut näitä tuotteita viimeisen kuukauden aikana.

9.2. Ilmastopoliitiikan tulkintakehykset

Kuten edeltävässä luvussa kävi ilmi, ilmastokysymys sai tutkimuksessani tarkastelemissani tilanteissa lukuisia poliittisia ulottuvuuksia, jotka sitoutuivat politiikan eri pelikenttien tarjoamiin mahdollisuuksiin. Tässä luvussa siirryn tarkastelemaan tarkemmin niitä *tulkintakehyksiä*, joiden kautta ilmastopoliitiikkaa tutkimillani poliittisen toiminnan kentillä tulkittiin. Kuten luvussa 5.2. totesin, tulkintakehykset ovat tietyllä tapaa järjestäytyneitä tapoja määritellä erilaisia ilmiöitä ja ongelmia. Ongelmia kehystettäessä ympäröivästä todellisuudesta valitaan tietyt ulottuvuudet, jotka sitten pyritään tekemään eri keinoin yleisölle merkittäviksi (Entman 1993, 52–53). Tulkintakehykset myös ehdottavat jotain toimintamuotoa. Kehykset ovat siis olennaisesti sidoksissa toimintaan. (vrt. Laws & Rein 2003, 173).

Tarkastelen ilmastopoliitiikan tulkintakehyksiä kullakin tutkimuksessani analysoimallani politiikan kentällä – kansallisen tason julkisessa keskustelussa, virkamiesvalmistelussa ja paikallisella tasolla – erikseen. Erona kansallisen ja paikallisen tason tarkasteluissa on se, että kansallisen tason aineistojen avulla tarkastelen sitä, miten toimijat tulkitsivat ilmastopoliitiikkaa ja sen merkitystä *Suomelle*. Paikallisen tason aineistojen avulla tarkastelen puolestaan sitä, miten haastattelemani toimijat tulkitsivat ilmastopoliitiikkaa ja sen merkitystä *kunnille*, tai nimenomaan omalle kunnalleen.

Esille tuomani kehykset ovat ideaalityyppisiä, eivätkä ne siten välttämättä yksityiskohdiltaan vastaa yksittäisten toimijoiden tapoja kehystää ilmastokysymystä. Tarkastelemissani keskustelutilanteissa osa toimijoista kuitenkin tukeutui argumentoinnissaan selvästi ensisijaisesti tiettyyn tulkintakehykseen: Tuon siten tulkintakehyksiä tarkastellessani esille myös sen, ketkä toimijat kiinnittyivät vahvimmin tiettyihin tulkintakehyksiin.

Kansallisen tason ilmastokeskustelu

Kansallisen tason julkiseen ilmastokeskusteluun osallistuneiden toimijoiden puheenvuoroissaan esille nostamien teemojen ja argumenttien nojalla muodostin kolme erilaista tulkintakehystä, joiden kautta ilmastostrategiaa koskeneessa keskustelussa tulkittiin ilmastopolitiikkaa ja sen merkitystä Suomelle. Kehykset nimesin ”uhkan”, ”mahdollisuuden” ja ”vastuun” kehyksiksi. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin tulkintakehysten kautta välittyneitä kuvauksia ilmastopolitiikasta.

1) Uhka

Uhkan kehykseen kiinnittyneet toimijat tarkastelivat ilmastopolitiikkaa ensisijaisesti kansainvälisen sopimuspolitiikan Suomelle tuottamien negatiivisten taloudellisten seuraamusten näkökulmasta. Kehyksen avulla toimijat kuvasivat ilmastopolitiikan, nimenomaan Kioton pöytäkirjaan sitoutumisen, olevan merkittävä taloudellinen riskitekijä Suomelle, koska ei ole täyttä varmuutta siitä, että myös muut maat vähentävät päästöjään. Kehyksen lähestymistapa ilmastopolitiikkaan oli korostetun kansallinen: Kehyksen avulla luotiin mielikuvaa Suomesta, joka mallioppilaana ja liian tunnollisesti toteuttaa kansainvälisiä sopimuksia, mikä lopulta koituu Suomen omaksi tappioksi. Kehyksen kautta peräänkuulutettiin suomalaisilta ”tervettä itsekkyyttä” kansainvälisen ilmastopimusten toteutuksessa. Kehykseen tukeutuneet toimijat pyrkivät lisäämään oman tulkintansa painoarvoa tuomalla esiin, että Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat erittäin vähäiset verrattuna moniin muihin maihin.

Ilmastopolitiikan Suomelle tuottaman epäoikeudenmukaisuustilanteen erittelyn ohella uhkia korostaneeseen kehykseen nojautuneet toimijat ilmaisivat myös huolensa ilmastomuutoksesta ja kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymisestä. Myös Yhdysvaltain vetäytymistä Kioton ilmastopimuksesta arvosteltiin voimakkaasti. Kehyksen kantavana ajatuksena ei kuitenkaan ollut kasvihuonekaasupäästöjen absoluuttinen vähentäminen, vaan sen sijaan globaalin kustannus-hyötyajattelun soveltaminen päästöjen vähentämiseen. Kehykseen tukeutuneet toimijoiden mukaan päästöjä kannattaakin vähentää ensisijaisesti niissä maissa, joissa se on edullisinta – ei siis ensisijaisesti Suomessa.

Ilmastopolitiikan uhkia korostanut kehys oli löytämistäni tulkintakehyksistä selvästi kaikkein niukkimmin esillä keskustelussa, etenkin keskustelun edetessä kehys jäi hyvin marginaaliseksi. Asiaan liittyviä argumentteja esittivät tutkimuksessani tarkastelemani ajanjakson alkupuolella lähinnä muutamat poliitikot sekä teollisuuden edustajat, jotka puheenvuoroissaan pyrkivät osoittamaan, että Suomen kannattaisi jättää Kioton pöytäkirja kokonaan ratifioimatta. Näissäkin kommentteissa tuotiin kuitenkin usein esille mahdollisuus sitoutumiseen, mutta ehdollisena: Sitoutuminen on mahdollista, mikäli eduskunta antaa luvan uuden ydinvoimalaitoksen rakentamiselle. Lisäksi ilmastopolitiikan uhkia korostaneen kehysten tulkintatavat heijastuivat sellaisissa teollisuuden edustajien puheenvuo-

roissa, joissa ei eksplisiittisesti vastustettu Kioton pöytäkirjan ratifiointia, mutta korostettiin ilmastopolitiikan yleisesti tuottamia vaikeuksia suomalaiselle teollisuudelle ja viime kädessä yhteiskunnalle.

2) *Mahdollisuus*

Ilmastopolitiikan mahdollisuuksia korostanut kehys pyrki ensisijaisesti tuomaan esille kansainvälisen ilmastopolitiikan tuottamia taloudellisia hyötyjä Suomelle. Kehykseen tukeutuneet toimijat kuvasivat ilmastopolitiikan luovan maailmanmarkkinoille tilanteen, jossa uusiutuvia energialähteitä käyttävän teknologian ja energiatehokkaiden laitteiden kehittäjät saavat etulyöntiaseman ja runsaasti taloudellista menestystä. Ilmastopolitiikan muistutettiin olevan tuottava bisnes, uusiin innovaatioihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvä kaupallisten mahdollisuuksien lähde. Argumentoinnin taustalla vaikutti vahvasti tietoteknologiaa edustavien alojen menestyskulku, jonka katsottiin osoittavan sen, että Suomella on mahdollisuus hyötyä vastaavalla tavalla myös uusiutuviin energialähteisiin ja energiansästöön liittyvien teknologioiden kehittämisestä.

Näkemyistä ilmastopolitiikan tuottamista taloudellisista mahdollisuuksista merkityksellistettiin esimerkeillä uusiutuvia energialähteitä hyödyntävän teknologian maailmanmarkkinoiden nopeasta kasvusta. Tulkintaa ilmastopolitiikasta mahdollisuutena pyrittiin vahvistamaan myös luomalla mielikuvaa siitä, että Suomi jää syrjään, putoaa kehityksen kelkasta, syrjäytyy ja eristyy, jos se ei ole mukana luomassa uutta, uusiutuviin energialähteisiin perustuvaa energiantuotannon tulevaisuutta. Tärkeänä tavoitteena pidettiin kuulumista oikeaan seuraan, uusiutuvaa energiateknologiaa kehittäviin edelläkävijämaihin. Tähän edelläkävijöiden joukkoon liittymällä Suomen kuvattiin hankkivan itselleen taloudelliseen menestykseen johtavan etulyöntiaseman maailmanmarkkinoilla. Sen sijaan ydinvoimaa rakentamalla Suomen katsottiin liittyvän kehityksestä jälkijääneiden joukkoon.

Ilmastopolitiikan mahdollisuuksia korostanut kehys painotti myös ilmastonmuutoksen torjumisen tärkeyttä ja samoin sitä, että Suomi ja EU pysyvät tavoitteissa, vaikka jotkut muut maat sopimuksesta vetäytyisivätkin. Kehyksestä käsin esimerkiksi Yhdysvallat, nimenomaan presidentti Bush, leimattiin itsekkäiksi ja vastuuttomiksi. Yhdysvaltojen vetäytymisen katsottiin kuitenkin aiheuttavan runsaasti vahinkoa myös maalle itselleen: Kehykseen tukeutuneet toimijat esittivät epäilyksiä, että Yhdysvalloista tulee ”likaisen tekniikan ulkomuseo”, kun uutta puhdasta tekniikkaa ei kehitetä. Teknologian mahdollisuuksia korostaneesta kehyksestä käsin myös ydinvoiman kannattajat leimattiin vastuuttomiksi. Kehykseen tukeutuneet toimijat esittivät epäilyksiä, että ydinvoiman lisärakentaminen Suomessa saattaisi heikentää ympäristömyönteistä kehitystä myös laajemmin maailmassa, kun muut maat ottavat mallia Suomen ydinvoimapäätöksestä. Ydinvoiman

myös kuvattiin pahentavan ilmastonmuutosta kasvattamalla energian kulutusta ja viemällä pohjan pois uusiutuvien energialähteiden kehitystyöltä.

Mahdollisuuden kehys oli esillä monien toimijoiden puheenvuoroissa. Etenkin ympäristöjärjestöjen edustajat, ympäristöministeri sekä muutamat tutkijat tukeutuivat siihen voimakkaasti argumentoinnissaan.

3) Vastuu

Ilmastotavoitteiden toteuttamisen vastuuta korostaneen kehysten ytimenä oli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tärkeys. Kehyksen nojautuneet toimijat painottivat, että myös Suomessa tarvitaan voimakkaita toimia, jotta päästöt saadaan vähenemään. Kehyksen tukeutuneiden toimijoiden mukaan fossiilisten polttoaineiden – myös maakaasun – käytöstä onkin ilmastonmuutoksen uhan alla pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti eroon.

Ilmastonmuutoksen torjumisen tärkeyden ohella vastuun kehukseen tukeutuneet toimijat korostivat, että päästöjen vähentäminen ei voi merkitä Suomen talouskasvun tai kansalaisten hyvinvoinnin heikkenemistä. Hyvinvoinnin ja talouskasvun ylläpitämisen katsottiin puolestaan edellyttävän energiankulutuksen jatkuvaa kasvua: Energiaa tarvitaan tulevaisuudessa runsaasti lisää, siitäkin huolimatta, että myös energiansäästötoimia lisätään. Energiankulutuksen kasvua ja sen yhteyttä talouskasvuun ja hyvinvointiin toimijat perustelivat esimerkeillä viime vuosikymmenien aikana tapahtuneesta energiankulutuksen vääjäämättömästä kasvusta. Toimijat myös korostivat ydinvoiman roolia päästöjen vähentämisessä: Ydinvoiman avulla voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja samanaikaisesti huolehtia energian edullisesta ja riittävästä saatavuudesta.

Vastuun kehys yhdisti kahden tyyppisiä toimijoita. Toisten toimijoiden, lähinnä teollisuuden edustajien, puheenvuoroissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen velvollisuuden korostaminen toimi selvästikin suostuttelevana elementtinä, jolla pyrittiin saamaan yleisö omien päämäärien, eli ydinvoiman lisärakentamisen, tukijaksi. Näiden toimijoiden puheenvuoroissa saattoikin esiintyä myös piirteitä edellä esittelemästani, ilmastopolitiikan uhkia korostaneesta kehuksesta. Vastuun kehysten kautta ilmastopolitiikkaa tulkitsivat kuitenkin myös toimijat, joiden argumentoinnissa nimenomaan ympäristöhuoli, huoli ilmastosta, johti ydinvoimamyönteisiin argumentteihin. Muutamat toimijat toivat tämän hyvinkin selvästi esille argumentoinnissaan todeten olleensa aiemmin ydinvoimavastaisia, mutta ilmastonmuutoksen ja talouskasvutavoitteiden puristuksessa kääntyneensä ydinvoiman kannalle. Näiden toimijoiden puheenvuoroissa korostettiin yleensä erityisen voimakkaasti Suomen vastuuta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä.

Vastuun kehysten tukeutuneiden toimijoiden mukaan Suomella onkin suorastaan moraalinen velvollisuus rakentaa lisää ydinvoimaa. Tätä näkemystä pyrittiin vahvistamaan korostamalla muun muassa kehitysmaiden väestönkasvua ja sitä seuraavaa energiantarpeen räjähdysmäistä kasvua: Koska ei voida vaatia, että

Taulukko 9. Kansallisen julkisen ilmastokeskustelun tulkintakehykset

	”Uhka”	”Mahdollisuus”	”Vastuu”
<i>Tilanteen määrittely</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ilmastotavoitteiden toteuttaminen on taloudellinen uhka Suomelle – Suomi on jo tehnyt runsaasti toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> – Suomi voi hyötyä ilmastopoliitikasta, koska ilmastopoliitikka tarjoaa taloudellisia mahdollisuuksia uutta energiateknologiaa kehittäville maille – Päästöjen vähentämisen potentiaali on Suomessa merkittävä 	<ul style="list-style-type: none"> – Ilmastomuutos on vakava ympäristöongelma, jonka torjumiinseen kaikkien maiden, myös Suomen, on osallistuttava
<i>Toimintaehdotus</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Suomen ei tule ratifioida Kioton sopimusta, mikäli muut maat lipeävät sopimuksesta – Mikäli Suomi ratifioi Kioton sopimuksen, se edellyttää lisäydinvoiman (ja lisävesivoiman) rakentamista 	<ul style="list-style-type: none"> – Suomen tulee panostaa uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämiseen ja tekniikan kehittämiseen sekä energiansäästön lisäämiseen ja energiaa säästävän tekniikan kehittämiseen 	<ul style="list-style-type: none"> – Kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää Suomessa mahdollisimman tehokkaasti, ydinvoiman lisärentaminen on siksi välttämätöntä
<i>Esimerkit / ”Iskulauseet”</i>	”Ilmastomuutos on globaali ongelma, jonka ratkaiseminen edellyttää toimenpiteitä kaikilta maailman mailta.”	”Usko siihen, että tiukka ympäristöpolitiikka heikentää kilpailukykyä, on yleinen. Mutta tässäkin asiassa luulo ei ole tiedon väärti.”	”Maailman teknisesti edistyneimpien maiden velvollisuus on kehittää mahdollisimman edullisia, paljon halpaa energiaa tuottavia ja saasteettomia teknisiä ratkaisuja – ydinvoimaa, kunnes parempi keksitään.”
<i>Toimijat</i>	Teollisuuden edustajat, muutamat poliitikot	Ympäristöministeri, ympäristöjärjestöt, osa asiantuntijoista ja tutkijoista, osa poliitikoista, osa kansalaisista	Teollisuuden edustajat, SAK, kauppa- ja teollisuusministeri, osa poliitikoista, osa asiantuntijoista ja tutkijoista, osa kansalaisista

kehitysmaissa lopetettaisiin energian käyttö, tulevaisuudessa tarvitaan yhä enenevässä määrin runsaasti edullista energiaa tuottavia päästöttömiä energianlähteitä – eli ydinvoimaa. Toimijat korostivat myös, että Suomen tulee olla mukana ydinvoimatekniikan kehitystyön edistämisessä.

Vastuun kehykseen tukeutuivat useimmiten teollisuuden edustajat sekä muuttamat poliitikot, näkyvimpänä kauppa- ja teollisuusministeri. Vastuun kehys oli löydettävissä myös useiden ilmastokeskusteluun osallistuneiden asiantuntijoiden puheenvuoroista.

Taulukkoon 9. olen tiivistänyt kansallisessa julkisessa ilmastokeskustelussa esiintyneiden tulkintakehysten keskeiset sisällöt.

Kansallinen taso – virkamiesten tulkintakehykset

Kansallisen ilmastostrategian valmistelutyöhön osallistuneiden virkamiesten haastatteluista oli, kansallisen julkisen keskustelun tapaan, löydettävissä kolme tulkintakehystä. Nimesin kehykset ”rasitteen”, ”mahdollisuuden” ja ”haasteen” kehyksiksi. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin tulkintakehysten kautta välittyneitä kuvauksia ilmastopolitiikasta ja sen merkityksestä Suomelle.

1) Rasite

Rasitteen kehykseen tukeutuneet virkamiehet tulkitsivat kansainvälisen ilmastopolitiikan ja siihen sisältyvät päästövähennysvelvoitteet ensisijaisesti kansallista talouskasvua ja hyvinvointia rajoittavina tekijöinä. Tätä tulkintaa perusteltiin energiaintensiivisen teollisuuden merkityksellä Suomen talouskasvulle: Kehyksen tukeutuneiden virkamiesten mukaan perinteisten tuotantomuotojen ja teollisuudenalojen, kuten energiaintensiivisen paperi- ja metalliteollisuuden, kilpailukyvyn säilyminen ja kansainvälinen menestyminen ovat Suomen talouskasvun, ja siten myös kansalaisten hyvinvoinnin, edellytyksiä. Ilmastotavoitteiden toteutus puolestaan vaikeuttaa energiaintensiivisten teollisuudenalojen toimintaa, sillä niiden menestys edellyttää runsasta ja edullista energiansaantia. Tulkintaa perinteisten teollisuudenalojen merkityksestä virkamiehet tukivat muun muassa esimerkeillä informaatio- ja tietoteknologia-alojen heikkenestä kasvunäkymistä.

Rasitteen kehyksestä käsin ilmastokysymys tulkittiinkin pitkälti nimenomaan energiantuotantoa koskevaksi kysymykseksi. Rasitteen kehyksen kautta ilmastokysymystä lähestyneet virkamiehet usein myös painottivat sitä, että uusiutuvat energianlähteet eivät riitä kattamaan energiaintensiivisen teollisuuden energiantarvetta. Lisäksi he korostivat, että uusiutuvilla energianlähteillä ei ole todellista kaupallista potentiaalia.

Rasitteen kehyksen kautta tavoiteltavaksi ilmastotavoitteiden toteuttamismuodoksi määrittyi ydinvoiman lisärakentaminen, vaikka tavoitetta ei usein julkilausuttukaan. Useimmiten tavoite kävikin ilmi muiden vaihtoehtojen poissul-

kemisena. Kehyksen tukeutuivat useimmiten kauppaja- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön edustajat.

2) *Mahdollisuus*

Mahdollisuuden kehysten kautta ilmastopolitiikan tavoitteet tulkittiin positiivisina: Ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamisen ei uskottu aiheuttavan liiallista taloudellista rasitetta Suomelle, sen sijaan ilmastopolitiikan tavoitteita pidettiin jopa taloudellisenä mahdollisuutena suomalaiselle teollisuudelle ja viime kädessä yhteiskunnalle. Tätä näkemystä perusteltiin sillä, että myös useat muut ympäristötavoitteet ovat etukäteen näyttäneet taloudellisesti hankalilta toteuttaa, mutta lopulta osoittautuneet helposti toteutettaviksi ja edullisiksi, jopa taloudellisesti kannattaviksi. Mahdollisuuden kehysten tukeutuneet virkamiehet tulkitsivat ilmastopolitiikan tyypillisesti myös energiantuotantokysymyksiä laajempaan kokonaisuutena. Mahdollisuuden kehysten yhdistyikin useimmiten näkemys siitä, että merkittävää päästövähennyspotentiaalia on olemassa myös muualla kuin vain energiantuotannossa. Kehysten tukeutuneet virkamiehet saattoivatkin jopa harmitella sitä, että ydinvoiman nouseminen voimakkaan julkisen kiistelyn kohteeksi korostaa liikaa energiantuotannon merkitystä ja peittää alleen muiden toimialojen päästövähennyspotentiaalin.

Tyypillisimmin mahdollisuuden kehysten tukeutuivat ympäristöministeriön virkamiehet, mutta myös muiden ministeriöiden virkamiesten puheenvuoroista oli löydettävissä piirteitä mahdollisuuden kehyksestä.

3) *Haaste*

Haasteen kehysten kautta tulkittuna ilmastokysymys näyttäytyi ensisijaisesti vaikeasti ratkaistavissa olevana ongelmana, joka asettaa suomalaisen yhteiskunnan toiminnalle monenlaisia haasteita. Haasteen kehysten tukeutuneet virkamiehet toivat esille, että päästövähennystavoitteiden toimeenpano ei ole helppoa, koska se edellyttää toimenpiteitä lähes kaikilla toimialoilla – ja monesti päästövähennystavoitteiden toteuttaminen vaatii näillä toimialoilla vieläpä perustavanlaatuisia ajattelutapojen muutoksia. Virkamiehet vahvistivat tulkintaansa tuomalla esiin ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyviä moninaisia vaikeuksia: Kasvihuonekaasupäästöjen arviointi on usein hankalaa, samoin kuin myös ilmastotavoitteiden toteutukseen liittyvien taloudellisten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi. Lisäksi ilmastotavoitteiden sovittaminen muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin on vaikeaa. Haasteen kehysten tukeutuneet virkamiehet toivat myös esille, että ilmastopolitiikan laajuuden vuoksi on hankala erottaa, mikä loppujen lopuksi on ilmastopolitiikkaa ja mikä ei. Haasteen kehysten kautta virkamiehet kuvasivat myös ilmastostrategian laadinnan aiheuttamaa haasteellista tilannetta hallinnolle.

Taulukko 10. Kansallisen ilmastopoliitikan valmisteluun osallistuneiden virkamiesten ilmastopoliitikkaa koskevat tulkintakehykset

	”Rasite”	”Mahdollisuus”	”Haaste”
<i>Tilanteen määrittely</i>	– Energiaintensiivinen teollisuus on suomalaisen yhteiskunnan taloudellisen kehityksen ja kansalaisten hyvinvoinnin perusta. Ilmastotavoitteet pitää siten toteuttaa tavalla, joka ei uhkaa energiaintensiivisen teollisuuden toimintaedellytyksiä.	– Ilmastotavoitteiden toteuttaminen voi osoittautua taloudellisesti kannattavaksi, koska näin on käynyt aiemminkin muita ympäristötavoitteita toteutettaessa.	– Ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyy monia vaikeuksia, jotka kytkeytyvät ilmastopoliitikan laajuuteen sekä siihen tosiasiaan, että ilmastotavoitteiden toteuttaminen edellyttää perustavanlaatuisia ajattelutavan muutoksia monilla toimialoilla.
<i>Toimintaehdotus</i>	– Tarvitaan suuren mittakaavan vähäpäästöisten energiantuotantolaitosten (todennäköisesti ydinvoiman) rakentamista	– Aktiivinen päästöjen vähentämistä tukevan politiikan toteuttaminen monella sektorilla (uusitutuvien energiateknologioiden kehittäminen, yhdyskuntarakenteen eheytymiskehityksen tukeminen)	
<i>Esimerkit / ”Iskulauseet”</i>	”Tämä homma ei ole tosiaan vaan sitä wininiä.”	”Kyllä nämä tällaiset on yleensä ollut pitkällä tähtäimellä taloudellisesti edullisia, tämä ympäristövaatimusten täytäntöönpano yleensäkin.”	”Ainakaan tässä vaiheessa, ehkä ei vieläkään ole ihan selvää, että kelle nämä kuuluu, tai nää kuuluu oikeastaan kaikille.”
<i>Toimijat</i>	Osa kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehistä, valtiovarainministeriön virkamies	Osa ympäristöministeriön virkamiehistä, osa liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä	Eri ministeriöiden virkamiehet

Haasteen kehys erosi edellä esittelemistäni rasisitten ja mahdollisuuden kehystistä siinä, että se ei varsinaisesti sisältänyt toimintaa koskevia päätelmiä tai ehdotuksia. Haasteen kehys oli kuitenkin jossain muodossa löydettävissä lähes kaikkien haastattelemieni virkamiesten puheenvuoroista.

Taulukkoon 10. olen tiivistänyt kansallisen ilmastopolitiikan valmistelutyöhön osallistuneiden virkamiesten haastatteluista löytyneiden tulkintakehysten keskeiset sisällöt.

Paikallinen taso – ilmastokampanjan vastuuhenkilöiden tulkintakehykset

Kuntien virkamiesten haastatteluista oli, valtiotason tapaan, erotettavissa kolme erilaista tulkintakehystä, joiden kautta virkamiehet tulkitsivat ilmastopolitiikkaa ja sen merkitystä kunnille. Nimesin kehukset ”*velvollisuuden*”, ”*vaikeuden*” ja ”*piristyksen*” kehyksiksi. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin eri tulkintakehysten kautta välittyneitä kuvauksia ilmastopolitiikasta.

1) Velvollisuus

Velvollisuuden kehysten ytimenä oli kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tärkeys. Velvollisuuden kehysten kautta ilmastokysymystä tulkinneet toimijat korostivat, että on kuntien velvollisuus osallistua päästöjen vähentämiseen ja että kunnissakin voidaan tehdä merkittäviä toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Velvollisuuden kehysten kautta ilmastopolitiikkaa tulkinneet virkamiehet korostivat usein myös pienten edistysaskelien merkitystä ilmastopolitiikassa. He vahvistivat tätä tulkintaansa muistuttamalla, että mikäli kunnat ryhtyvät kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviin toimenpiteisiin, sillä on suuri merkitys, vaikka yksittäisen kunnan mahdollisuudet vaikuttaa koko Suomen – tai viime kädessä koko maailman – kasvihuonekaasupäästöihin ovatkin usein varsin vähäisiä. Velvollisuuden kehysten tukeutuvat toimijat kuvasivat usein ilmastotavoitteiden eteenpäin viemistä myös henkilökohtaisena velvollisuutenaan ja pohtivat omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa ilmastotavoitteiden toteutumiseen omassa kunnassaan.

Velvollisuuden kehys oli löydettävissä lähes kaikkien haastattelemieni kuntien virkamiesten puheenvuoroista.

2) Vaikeus

Vaikeuden kehysten kautta ilmastokysymystä tulkinneet toimijat korostivat ensisijaisesti ilmastokysymyksen pulmallisuutta kunnallisessa toimintakentässä. Kehysten tukeutuneet toimijat nostivat esille ilmastotavoitteiden eteenpäin viemisen vaikeudet, toimivaltaongelmat sekä sen, että lopulta poliittisessa päätöksenteossa ilmastotavoitteet jäävät usein muiden tavoitteiden jalkoihin. Vaikeuden kehysten kautta ilmastopolitiikan merkitystä tulkinneet virkamiehet myös korostivat, että on

vaikea todentaa, tuottavatko tehdyt toimenpiteet todella tuloksia ja eri toimijoiden on kunnassa usein vaikea nähdä oman toimintansa yhteyttä ilmastonmuutokseen. Lisäksi ilmastopolitiikkaa on vaikea toteuttaa kunnan sisäisinä ratkaisuinä: Monet ilmastopolitiikan toimenpiteet edellyttävät eri kuntien välistä yhteistyötä, johon puolestaan liittyy omat hankaluutensa. Vaikeuden kehyyksen kautta virkamiehet kuvasivat usein myös omaa voimattomuuttaan ilmastotavoitteiden eteenpäin viemisessä. Muutamien toimijoiden puheenvuoroissa vaikeuden kehys yhdistyi myös näkemykseen siitä, että kuntatasolla ei todellisuudessa oikeastaan voida vaikuttaa kasvihuonekaasupäästöihin.

Vaikeuden tulkintakehys oli velvollisuuden kehyyksen tapaan löydettävissä jossain muodossa lähes kaikkien toimijoiden puheenvuoroista. Vaikeuden ja velvollisuuden kehys kietoutuivatkin useiden toimijoiden puheenvuoroissa myös yhteen toistensa kanssa.

3) *Piristys*

Piristyksen kehys korosti ilmastokysymyksen tuottamia positiivisia asioita kunnalle. Piristyksen kehyyksen kautta ilmastopolitiikkaa tulkinneet virkamiehet pitivätkin ilmastokysymystä usein paikallista toimintaa virkistäväenä tekijänä ja kannustimena myös muiden ympäristöasioiden toteuttamiselle. Kehyyksen tukeutuneet virkamiehet vahvistivat tulkintaansa kuvailemalla ilmastokysymyksen tuottamia uusia tilanteita ja monenlaisia kunnassa tehtyjä asiaan liittyviä ”keksintöjä” ja omia onnistumisiaan ilmastoasian eteenpäin viemisessä. Muutamien toimijoiden puheenvuoroissa piristyksen kehys yhdistyi myös hyvin henkilökohtaisiin kokemuksiin: Muutamat virkamiehet kuvasivat ilmastokysymyksen tarkastelun tuovan mielenkiintoista vaihtelua heidän tavanomaisiin virkatehtäviinsä.

Piristyksen kehys sai melko vähäisen aseman toimijoiden puheenvuoroissa. Piristyksen kehys olikin selvästi vähemmän esillä toimijoiden puheenvuoroissa kuin velvollisuuden ja vaikeuden kehyykset.

Taulukkoon 11. olen tiivistänyt kuntien virkamiesten haastatteluista löytyneiden tulkintakehysten keskeiset sisällöt.

Taulukko 11. Kuntien ilmastokampanjan vastuuvirkamiesten ilmastopolitiikkaa koskevat tulkinta-kehukset

	”Velvollisuus”	”Vaikeus”	”Piristys”
<i>Tilanteen määrittely</i>	Kuntatasolla voidaan tehdä monia toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja on tärkeää, että niitä toteutetaan.	Ilmastotavoitteiden toteuttamiseen – päästövähennyssuunnitelmien laadintaan ja myös niiden toimeenpanoon – liittyy paikallistason lukuisia vaikeuksia.	Ilmastotavoitteiden toteutus virkistää paikallisen tason toimintaa, on uusi näkökulma, joka yhdistää paikallisen tason kansainvälisen tason toimiin. Ilmastokysymyksen tarkastelu tuo mielenkiintoista vaihtelua myös tavanomaisiin virkatehtäviin.
<i>Toimintaehdotus</i>	Ilmastotavoitteita tulee kunnissa viedä sinnikäästi eteenpäin, vaikka vain pienin askelin.	Ilmastotavoitteiden toteuttamiseen pitäisi saada lisää resursseja ja monenlaista apua eri suunnista.	Esimerkiksi Kuntaliiton pitäisi kehittää ilmastotavoitteiden toteutuksen uudenlaisia ideoita, joita voisi viedä kunnissa eteenpäin.
<i>Esimerkit / ”Iskulauseet”</i>	”Jos kaikki kunnat, kun ajattelee, että Suomessa on yli neljäsataa kuntaa, niin kaikki tekee niin onhan sillä merkitystä mun mielestä. Ja jos joka maassa joka kunta tekisi näin, niin tota sillä on moninkertainen merkitys, et ei sitä, ei mun mielestä koskaan pitäisi ajatella niin, ettei sillä nyt ole merkitystä, et meidän kunta voisi jäädä poisikin.”	”Huh, se [päästövähennyssuunnitelman laatiminen] on niin vaikeeta.” ”Ja se, että miten, mitenkä painokkaasti niinkun tässä päätöksenteossa sitten nämä kasvihuonekaasupäästöasiat tulee esille, niin se voi olla tavallaan toinen juttu, voi olla ihan ansiokkaasti selvitetty ja otettu niinkun jossain suunnittelussa huomioon ja näin, mutta tuota päättäjät saattaa, miksei virkakoneistokin saattaa painottaa aivan jotain muita asioita, jotka lähtee kenties paikallisemmasta näkökulmasta.”	”Mä näkisin, että tää [päästöjen vähentämissuunnitelma] on nyt niinkun semmoinen vedenjakaja tai käännekohta uusille tuulille.” ”Tää [ilmastostrategiatyö] on ollut siis myönteinen projekti [...] mulle tää on ollut ainakin siis hirtittävän mukava olla tässä mukana, että ei lainkaan hullumpi.”

Yhteenveto tulkintakehyksistä

Kansallisen tason julkisessa keskustelussa ja virkamiesvalmistelussa esille tulleet ilmastopolitiikan tulkintakehykset olivat melko samankaltaisia. Tämä onkin varsin looginen tulos, koska nämä politiikan kentät ovat hyvin vahvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Osittain myös aineisto oli päällekkäistä: Yksi haastattelemani virkamies osallistui myös julkiseen ilmastokeskusteluun. Julkisen keskustelun ja virkamieshaastatteluiden tulkintakehysten välillä oli kuitenkin myös eroja: Yksi mielenkiintoisimmista tulkintakehysten välisistä eroista oli se, että kukaan virkamiehistä ei tulkinut ilmastokysymystä niin hankalana tai vaikeana asiana, etteikö Kioton pöytäkirjaa tulisi allekirjoittaa, kun taas julkiseen keskusteluun osallistui myös toimijoita, jotka tulkitsivat ilmastokysymyksen niin suurena uhkana, että Suomen tulisi jättäytyä kokonaan Kioton pöytäkirjan ulkopuolelle. On kuitenkin syytä huomioida, että julkisen keskustelun ja virkamieshaastatteluiden tulkintakehyksiin sisältyviä eroja selittävät myös poliittisten tilanteiden eroavaisuudet: Virkamiesvalmistelussa päämääränä oli ennen kaikkea annetun työtehtävän hoitaminen, kun taas julkiseen keskusteluun osallistuneet toimijat pyrkivät ennen kaikkea vakuuttamaan muut oman näkemyksensä oikeellisuudesta.

Kansallisen tason ilmastokeskusteluun ja virkamieshaastatteluihin verrattuna paikallisen tason tulkintakehykset olivat samansuuntaisia, mutta saivat kuitenkin omanlaisiaan vivahteita. Hyvä esimerkki on paikallisen tason piristyksen kehys: Piristyksen kehys oli melko samankaltainen kuin valtiotason julkisessa keskustelussa ja virkamiesvalmistelussa esiintyneet mahdollisuuden kehykset, mutta, toisin kuin valtiotason mahdollisuuden kehyksissä, paikallisen tason piristyksen kehyksessä kyse ei ollut ilmastokysymyksen tulkitsemisesta niinkään taloudellisena mahdollisuutena vaan pikemminkin ilmastokysymyksen tulkitsemisesta eräänlaisena paikallisen tason toiminnan vireyttä yleisesti ylläpitävänä ja ”kansainvälisiä tuulia” mukanaan tuovana asiana. Toinen mielenkiintoinen ero paikallisen tason virkamieshaastatteluihin ja kansallisen tason virkamieshaastatteluihin pohjautuvien tulkintakehysten välillä oli se, että ilmastokysymystä koskevissa paikallistason tulkintakehyksissä korostui vahvasti ilmastokysymyksen henkilökohtainen merkitys, ei niinkään asian yhteiskunnallinen merkitys tai merkitys kuntataloudelle. Valtiotason virkamieshaastatteluissa sen sijaan pysyttiin useimmiten tiukalla asialinjalla: Myös valtiotason virkamiesten haastatteluissa henkilökohtaiset kokemukset nousivat jonkin verran esille, mutta eivät kuitenkaan niin merkittävällä tavalla kuin paikallisella tasolla. Tämän kaltaiset vivahde-erot paikallisen ja kansallisen tason tulkintakehysten välillä selittyvät osittain osatutkimusten kysymyksenasettelujen erilaisuudella: Paikallisella tasolla en tarkastellut yhtä prosessia, vaan useita kuntia, ja näissä kunnissa nimenomaan ilmastokampanjan vastuuhenkilöitä. Toisaalta tulkintakehysten erot kuitenkin kuvastavat hyvin valtio- ja paikallistason strategianlaadintatilanteiden erilaisuutta ja ylipäänsä toimintakenttien erilaisuutta. Esimerkiksi ilmastokysymyksen henkilökohtaisen merkityksen korostuminen

paikallisen tason tulkintakehysten muotoutumisessa kuvastaa selvästi sitä, että kuntatasolla virkamiesten käsittelemät asiat – ilmastokysymys mukaan luettuna – ovat ”enemmän iholla” kuin kansallisella tasolla: Paikallisella tasolla virkamiesten käsittelemät asiat ovat siis usein varsin konkreettisesti lähellä heitä itseään.

Tulkintakehysten tarkastelu antoi viitteitä myös siitä, mikä tulkintakehys kullakin tarkastelemallani politiikan kentällä oli vahvimmassa asemassa. Kansallisella tasolla vahvimman aseman saavutti selvästi tulkintakehys, jonka kautta ilmastotavoitteiden toteuttaminen tulkittiin energiaintensiivisen teollisuuden etujen näkökulmasta käsin ja ilmasto-ongelma määrittyi lähinnä energiantuotannon kustannusongelmaksi. Tämä keskustelussa vallitsevaksi muotoutunut tulkintatapa ei ole suomalaisessa keskustelussa mitenkään uusi tai yllättävä, pikemminkin päinvastoin. Suomessa ilmastokysymys on jo ilmastonmuutosongelman esille nousun alkuvaiheista lähtien tulkittu pitkälti nimenomaan kustannusongelmana (esim. Holkeri 1990). Tarkastelemassani ilmastokeskustelussa vallitsevaksi muotoutunut tulkintatapa ei siten ollut ilmastokysymyksen institutionalisoitumisen alkuvaiheeseen liittyvä erityinen tulkintatapa, vaan pikemminkin osa pidempää kulttuurista jatkumoa. Erityistä – ja aiemmasta poikkeavaa – tulkintatavassa oli kuitenkin se, millä innolla ilmastotavoitteiden toteutukseen liittyviä vaikeuksia korostaneet toimijat samalla toivat esille Suomen vastuuta ilmastotavoitteiden toteuttamisesta. Vielä 1990-luvun loppuvuosina ilmastotavoitteiden toteutukseen liittyviä vaikeuksia korostaneet toimijat sen sijaan painottivat sitä, ettei Suomen tule sitoutua Kioton pöytäkirjaan – tai että ainakin Suomen tavoitteiden pitää EU:n sisäisessä taakanjaossa jäädä mahdollisimman alhaisiksi (Perimäki 2002). Mitä ilmeisimmin tutkimuksessani esille noussut into puolustaa ilmastotavoitteiden toteuttamisen tärkeyttä liittyikin läheisesti siihen, että ilmastokysymys ja ilmastotavoitteisiin sitoutuminen toivat painavan lisäargumentin puoltamaan lisädinvoiman rakentamista tilanteessa, jossa eduskunta oli tekemässä lisädinvoiman rakentamislupapäätöstä koskevaa ratkaisuaan.

Tulkintakehykset ovat sidoksissa myös toimintaan: Kuten luvussa 5.1. totesin, samalla kun tulkintakehykset antavat ongelmalle sisällön, ne myös ”ehdottavat” jotain toimintamuotoa. Anthony Giddens (2009) on tarkastellut tätä tulkintakehysten ja toiminnan yhteyttä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa ja todennut, että ilmastokysymyksen negatiivinen kehystäminen vaikeuttaa päästöjä vähentävien toimenpiteiden toteuttamista: On vaikea kuvitella, että suuret ihmisryhmät lähtevät mukaan johonkin, joka koetaan pääasiassa negatiivisena. Oman tutkimukseni perusteella voi tehdä vastaavan päätelmän kansallisesta ilmastopolitiikasta: Kansallisessa ilmastokeskustelussa hallitsevaksi muotoutunut tapa tulkita ilmastokysymys lähinnä kustannusongelmana heijastuu selvästi siinä, että Suomi ei ole ryhtynyt toteuttamaan järin edistyksellistä ilmastopolitiikkaa, vaan pikemminkin toimenpiteet päästöjen vähentämiseksi ovat olleet hitaita ja melko vähäisiä muihin teollisuusmaihin – etenkin muihin Pohjoismaihin – verrattuna. Esimerkiksi sak-

salaisen ympäristöjärjestön Germanwatchin (2010) tekemän selvityksen mukaan Suomi on vasta sijalla 36, kun tarkastellaan sitä, kuinka tehokkaasti maailman 57 merkittävintä saastuttajamaata¹ ovat vähentäneet päästöjään vuoden 1990 päästöihin verrattuna. Suomi saikin Germanwatchin tarkastelussa ilmastotoimistaan arvosanan heikko. Kansallisen ilmastopolitiikan negatiivinen tulkintakehys on siis myös institutionalisoitunut (vrt. Hajer 2009, 64). On kuitenkin syytä pitää mielessä, että kehystämisen, samoin kuin myös toiminta, eivät ole staattisia, vaan sen sijaan koko ajan myös alttiina muutoksille. Viime vuosina ilmastokysymystä onkin selvästi alettu tarkastella Suomessa enemmän myös mahdollisuuksien näkökulmasta. Esimerkiksi uusimmassa kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa (VN 2008) nostetaan esille myös ilmastokysymyksen yhteydet innovaatiopolitiikkaan (vrt. Mickwitz ym. 2009). Muutoksia kehystämisessä on siis tapahtunut, mutta varsin hitaasti.

Paikallisella tasolla selvästi dominoivin tapa tulkita ilmastokysymystä oli vaikeuden kehys, jonka kautta korostettiin moninaisia ilmastotavoitteiden toimeenpanoon liittyviä hankaluuksia paikallisella tasolla. Vaikeuden kehys heijastikin selvästi ilmastokysymyksen jäsentymättömyyttä paikallisella tasolla. Tämän jäsentymättömyyden voidaan puolestaan nähdä olevan yhteydessä siihen, että kansallisella tasolla ilmastokysymys yhdistettiin voimakkaasti lähinnä suuren mittaluokan energiantuotantoratkaisuihin: Koska ilmastotavoitteiden toteutuksen nähtiin kansallisella tasolla riippuvan lähinnä kansallisen tason ratkaisusta, kunnissa oli hankala hahmottaa sitä, miten ilmastotavoitteita voidaan toteuttaa paikallisella tasolla – tai onko ilmastokysymyksessä ylipäänsä kyse mistään kuntien toimintaa koskevasta asiasta. Toisaalta vaikeuden kehys ilmensi myös yksinkertaisesti paikallisen ympäristöhallinnon resurssipulaa ja ilmasto-ongelman laajuuden ja moniulotteisuuden mukanaan tuomia ongelmia kunnallishallinnolle. Ilmastokysymys tulkittiin ja otettiin vastaan kunnissa pitkälti ympäristökysymyksenä, mutta ilmastotavoitteiden toimeenpano edellyttää toimenpiteitä kaikilla toimialoilla.

Paikallistasolla vahvaksi muodostunut vaikeuden kehys heijastuu myös siinä, miten kunnissa on lähdetty toteuttamaan ilmastotavoitteita. Vaikka kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen moni suomalainen kunta oli 2000-luvun alkupuolella liittynyt ilmastokampanjaan, ilmastotavoitteiden toteutuminen Suomen kunnissa on kuitenkin ollut varsin hidasta. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna suomalaiset kunnat ovat kaukana jäljessä ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien laadinnassa ja toimeenpanossa: Ruotsalaisen Naturskydsföreningen-järjestön tutkimuksen (2008) mukaan vuonna 2007 jo puolella Ruotsin kunnista oli ilmastonmuutosta koskeva laajempi suunnitelma. Suomessa sen sijaan vuonna 2009 vain 10 prosentilla kunnista oli varsinainen ilmastostrategia (Savikko 2009) Myös ilmas-

1 Germanwatchin tarkastelussa suurimmat saastuttajamaat on määritelty suhteuttaen valtioiden päästöt niiden asukaslukuihin.

tonäkökulman integrointi kunnan eri hallinnonalojen toimintaan on ollut varsin hidasta. Valtiotason tavoin kuitenkin myös paikallistasolla on viime vuosina alettu yhä enenevässä määrin panostaa ilmastokysymyksen huomioimiseen: Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan vuoden 2009 aikana suunnitelmallista ilmastotyötä² tekevien kuntien määrä kasvoi merkittävästi (Savikko 2009).

9.3. Ilmastopolitiikan suunnittelukäytännöt

Kuten luvussa 5.5. totesin, erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien, kuten juuri ympäristöongelmien, ratkominen edellyttää suunnittelua, jonka avulla pyritään ohjaamaan kehitystä haluttuun suuntaan. Julkishallinnolla on tässä suunnittelussa puolestaan tärkeä rooli. Julkishallinto ei kuitenkaan voi toimia yksin, vaan ongelmien ratkominen edellyttää yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Ympäristöongelmien kohdalla suunnittelu ei voi myöskään olla irrallista, vaan edellyttää ilmastotavoitteiden integroimista muihin tavoitteisiin. (Kenny & Meadowcroft 1999, Giddens 2009). Itse suunnittelukäytännöt voivat puolestaan olla tyyliltään hyvinkin erilaisia – avoimia tai suljettuja – ja myös näkemys siitä, miten suunnittelua tulisi toteuttaa on ajan kuluessa muuttunut.

Tässä luvussa tarkastelen tarkemmin sitä, millaisiksi ilmastopolitiikkaa koskevat suunnittelukäytännöt muotoutuivat niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla tutkimuksessa tarkastelemallani ajanjaksolla eli 2000-luvun alkuvuosina. Tarkastelemallani ajanjaksolla ilmasto-ohjelmia ryhdyttiin ensimmäisen kerran laatimaan niin valtiotasolla kuin kunnissakin. Ilmasto-ohjelmien laadinta tapahtui siten eräänlaisessa *institutionaalisessa tyhjiössä* (Hajer 2003a): Poliitiikan sisällön ohella ilmasto-ohjelmien laadinnan yhteydessä jouduttiin määrittelemään myös ilmastopolitiikkaa koskevat poliittiset käytännöt. On kuitenkin olennaista huomioida, että käytäntöjä ei kuitenkaan synnytetty tyhjästä, vaan ne kiinnittyivät olemassa oleviin sosiaalisiin ja materiaalsiin rakenteisiin.³ Suunnittelukäytäntöjen saamien muotojen ohella kiinnitänkin tässä luvussa huomiota myös suunnittelukäytäntöjen muotoutumista ehdollistaneisiin tekijöihin.

² Selvityksessä suunnitelmallista ilmastotyötä tekeviksi kunniksi on määritelty ne kunnat, joissa on laskettu kasvihuonekaasupäästöt ja/tai määritelty päästövähennystavoite ja/tai on voimassa oleva ilmastostrategia tai -ohjelma ja/tai on valmisteilla ilmastostrategia tai -ohjelma.

³ Institutionaalisen tyhjiön käsite onkin hivenen harhaanjohtava: Kyse on pikemminkin tiettyä asiaa – tässä tapauksessa ilmastokysymystä – koskevien vakiintuneiden toimintakäytäntöjen puutteesta kuin ”tyhjiöstä”. Institutionaalisen tyhjiön käsitteen lanseerannut Maarten Hajer onkin itse myöhemmin siirtynyt käyttämään institutionaalisen epäselvyyden (*institutional ambiguity*) käsitettä.

Perinteisten hallinnan instituutioiden asema

Kansallisen ilmastostrategian laadintatyöhön kohdistuva tapaustutkimukseni osoitti, että perinteisten hallinnan instituutioiden ja viranomaisten asema säilyi ilmastoasian kansallisessa haltuunotossa vahvana: Ilmastostrategia laadittiin pitkälti virkamiestyönä, eivätkä virkamiesten vaikutusvaltaa tosiasiallisesti juurikaan kaventaneet edes ilmastostrategian valmistelutyön aikana järjestetyt tiedotustilaisuudet tai ilmastostrategian valmisteluversioiden esittely internetissä, vaikka monet virkamiehet itse pitivätkin niitä osoituksena prosessin avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta: Poliittisen toimijuuden ja toimintakyvyn kannalta on kuitenkin aivan eri asia kyetä vaikuttamaan kysymyksenasetteluihin ja asialistojen muodostumiseen kuin vain kommentoida niitä (vrt. Peltola 2007, 65). Ilmastostrategian valmistelutyö ilmensikin pitkälti Aija Kettusen (1998) kuvailemaa *suljettua hallintatapaa*: Ilmastostrategian valmistelutyössä pyrittiin pikemminkin konfliktien vaimentamiseen kuin konfliktitilanteiden avaamiseen.

Julkishallinnon vahvuus ilmastostrategian valmistelutyössä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sen asema olisi ollut itsestään selvä: Julkisessa keskustelussa ilmastostrategian valmistelutyön tapa pyrittiin myös politisoimaan (vrt. luku 9.1.): Keskustelussa muun muassa arvosteltiin virkamiesvalmistelun tuloksia ja etenkin kauppa- ja teollisuusministeriön toimintaa ilmastostrategian laadinnassa. Perinteisten asiantuntijoiden asema siis kyseenalaistettiin, mutta nämä politisoimispyrkimykset jäivät kuitenkin keskustelussa selvästi marginaaliin – tai enemmänkin: Vaatimusten esittäjät leimattiin keskustelussa asiantuntemattomiksi ja ”lapsellisiksi”. Osittain tämä virkamiesvalmistelun kyseenalaistumattomuus ilmastostrategiaa koskeneessa julkisessa keskustelussa heijastaa kansalaisten vahvaa auktoriteettiä. Suomalaisen hallintokulttuurin luonteenomaisina piirteinä on usein pidetty valtionhallinnon ja virkamiesten poikkeuksellisen vahvaa asemaa (esim. Tiihonen & Ylikangas 1992, 275–276).⁴ Virkamiesvalmistelu ei kuitenkaan itsestään selvästi säily kyseenalaistumattomana. Ympäristöpolitiikan alalla esimerkiksi käy hyvin vaikkapa Natura-luonnonsuojeluverkoston laatiminen. Natura-verkoston valmistelu herätti voimakasta vastustusta erityisesti maanomistajien ja heidän etujärjestöjensä keskuudessa. Verkostoa kritisoitiin muun muassa siitä, että sen valmistelu ei ollut oikeudenmukaista ja että se vaikeuttaa maaseudun perinteistä elinkeinotoimintaa. (Oksanen 2003) Ilmastopolitiikan virkamiesvalmistelun kyseenalaistumattomuuden taustalta onkin löydettävissä ennen kaikkea energiahallinnon ja energia-alan toimijoiden välisiä vahvoja kytkentöjä ja energiapolitiikan valta-asetelmia, jotka juontavat juurensa kauas historiaan (vrt. luku 3.1.; Ruotsaari 1987, 1989, 1998, 2003, 2005).

4 Suomalaisen hallintokulttuurin on tosin kuvattu 2000-luvulle tultaessa, ja sen jälkeen, edenneen avoimempaan ja keskustelempaan suuntaan (esim. Pollitt and Bouckaert 2004).

Ilmastostrategian laadintatyön suljettua tapaa itsessään selittävät päästövähennyskeinoihin, etenkin ydinvoiman lisärakentamiseen, liittyneet voimakkaat intressit ja niin ikään yhteiskunnalliset valta-asetat: Monien kansalaisjärjestöedustajien (esim. Kyllönen 2004; Lammi 2004) esille tuoma näkemys, että ilmastostrategian valmistelutyötä ei yksinkertaisesti haluttu avata juuri ydinvoimakysymyksestä johtuen, pitäneeikin monilta osin paikkansa. Tutkimukseni osoitti kuitenkin, että ilmastostrategian valmistelutyön tapojen muotoutumisen taustalta löytyy yksinkertaisesti myös monia käytännöllisiä syitä. Valmistelutyön sujuvuus oli yksi taustalla vaikuttanut tekijä: Virkamiesten oli saatava ilmastostrategia valmiiksi tiettyssä aikataulussa ja koska kyse on erittäin laajasta ja kiistanalaisesta asiasta, valmistelutyön osallistavampi toteuttaminen olisi käytännössä ollut vaikeaa. Kuten eräs virkamies haastattelutilanteessa totesi: Keskustelua ilmastostrategian muodosta ja sisällöstä olisi voitu jatkaa loputtomiin.

Tutkimukseni toikin esille, että hallinnollisten prosessien avoimuus on erityisen ongelmallinen kysymys ilmastokysymyksen yhteydessä nimenomaan ilmasto-ongelman laajuuden vuoksi: Avoimuuteen pyrkiessäänkin hallinnon on myös ”lukittava” tiettyjä asioita säilyttääkseen itsellään edes jonkinlaisen toimintakyvyn. Ilmasto-ongelman hallinnassa joudutaan siten väistämättä määrittämään se, mitä kysymyksiä avataan ja mitä suljetaan ja minkälainen tasapaino niiden välille rakennetaan. Toisaalta tutkimukseni nosti vahvasti esille myös kysymyksen siitä, miten laajojen hallinnollisten prosessien avoimuus tai sulkeutuminen voidaan lopulta määrittää. Useat haastattelemani virkamiehet nimittäin pitivät ilmastostrategian valmistelutyötä avoimena, vaikka varsinaiseen strategiaproessiin ei suoraan kuulunutkaan hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Prosessin avoimuutta perusteltiin tällöin sillä, että ilmastostrategia koostuu lukuisista eri palasista, joiden valmisteluun oli osallistunut iso joukko myös hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Eri toimijat voivat siis kokea erilaiset suunnittelun tavat eri tavoin joko avoimiksi tai suljetuiksi.

Paikallisella tasolla ilmasto-ohjelmien laadintatavat poikkesivat toisistaan eri kunnissa ja myös julkishallinnon asema ilmasto-ohjelmien laadintatyössä sai monenlaisia muotoja. Olennaista on kuitenkin huomioida, että suuressa osassa niistä kunnista, joita tutkimuksessani tarkastelin, ilmasto-ohjelmaa ei kuitenkaan oltu vielä laadittu, vaikka ilmastokampanjaan olikin liitytty. Toisaalta useassa tarkastelemassani kunnassa ilmastostrategian laadintatyö oli jollain tavoin käynnistynyt, vaikka valmista suunnitelmaa ei vielä ollutkaan. Joissain tarkastelemissani kunnissa päästövähennyssuunnitelma oli nimenomaan kunnan suunnitelma – tai se oli muotoutumassa nimenomaan kunnan suunnitelmaksi – joka koski vain kunnan toimintaa ja joka oli laadittu pitkälti hallinnon sisäisenä virkатыönä. Joissain kunnissa ohjelma oli puolestaan pyritty tekemään yhdessä elinkeinoelämän ja erilaisten sidosryhmien kanssa. Yleisesti virkamiehet korostivat, että ilmasto-ohjelman tehokkuuden edellytyksenä on se, että myös hallinnon ulkopuoliset toi-

mijat ovat ainakin jollain tavalla mukana laadintatyössä. Paikallisella tasolla siis useimmiten vähintäänkin pyrittiin avoimuuteen ilmasto-ohjelmien laadinnassa.

Hallinnon sisäinen yhteistyö

Kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteet liittyvät lähes kaikkien hallinnonalojen toimintaan ja siten on oikeastaan välttämättömyys, että kansallisten ilmasto-ohjelmien suunnitteluun osallistuvat eri hallinnon alat. Ilmastopolitiikan tehokas toimeenpano edellyttää siis ilmastotavoitteiden integrointia eri hallinnonalojen toimintaan (vrt. Mickwitz ym. 2009; Ahmad 2009). Suomessa tämä ilmastopolitiikan valmistelutyöhön sisältyvä yhteistyön tarve oli selvästi hyvin tiedostettu: Tutkimaani kansallisen ilmastostrategian valmistelutyöhön osallistuivat kaikki ilmastoasian kannalta tärkeimmät ministeriöt. Tutkimukseni perusteella näin laajan toimijajoukon tuominen yhteen oli kuitenkin hallinnolle varsin haasteellista. Suurimmat vaikeudet liittyivät yhteistyön toimivuuteen ja toimivaltaa koskeviin kysymyksiin. Myös asian ympärillä jylläävät poliittiset ristiriidat asettivat prosessille omat haasteensa. Lisäksi ilmastostrategian valmistelutyön haasteellisuutta kasvatti käsiteltävien asioiden moninaisuus: Virkamiehet joutuivat valmistelutyössä perhetympään varsin perusteellisesti myös muiden ministeriöiden hallinnonalaan kuuluviin kysymyksiin. Ilmastopolitiikan integrointi eri hallinnonalojen toimintaan oli siten varsin vaativa oppimisprosessi.

Moninaisista haasteistaan huolimatta virkamiesten yhteistyö osoittautui kuitenkin haastattelujen perusteella varsin onnistuneeksi ja tyyliään sopusointuiseksi. Sopusointuisuudellaan ilmastostrategian virkamiesvalmistelu muodostikin voimakkaan kontrastin kiivaiden ristiriitojen värittämälle julkiselle keskustelulle. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tuoda esiin haastatteluaineistoni rajoitukset: On myös mahdollista, että virkamiehet eivät haastattelutilanteissa yksinkertaisesti halunneet kertoa yhteistyön kitkasta ja vaikeista asioista. Tulkintani virkamiesten hyvästä yhteistyöhengestä ilmastostrategian laadinnassa saa kuitenkin tukea siitä, että eri ministeriöitä ja eri näkökantoja edustavien virkamiesten kertomukset virkamiesyhteistyön sujumisesta olivat varsin yhteneväisiä. Lisäksi koin haastattelu-tilanteissa, että haastateltavat kertoivat minulle valmistelutyöstä varsin avoimesti. Tulkintaani virkamiesten hyvästä yhteistyöstä tukee myös se, että haastattelut toivat esiin useita selittäviä tekijöitä virkamiesten sopusointuiselle yhteistyötyylille. Virkamieshaastattelujeni perusteella virkamiesvalmistelun onnistumista selittää ennen kaikkea se, että ilmastostrategian valmisteluun osallistuneet virkamiehet olivat joutuneet ”pelaamaan yhteen” jo monta kertaa aiemminkin. Ilmastostrategian laadinta otettiin siis tehokkaasti haltuun vanhojen yhteistyökäytäntöjen pohjalta. Polkuriippuvuuden näkökulmasta tarkasteltuna kyse oli hallinnon sisällä muotoutuneesta pääomasta, eräänlaisesta vuorovaikutusverkostojen infrastruktuurista, joka tuki yhteistyön syntyä ilmastostrategian laadinnan yhteydessä: Virkamiesten yhteiset kokemukset auttoivat siis muotoilemaan myös ilmastostrate-

giaan liittyviä yhteensopivia odotuksia. (vrt. David 1994) Virkamieskonsensusta olisikin todennäköisesti ollut ilmastostrategiatyössä huomattavasti vaikeampi saavuttaa, jos ilmastostrategiaa olisi ollut laatimassa ennestään toisillensa jokseenkin tuntemattomien ihmisten joukko.

Haastattelujeni perusteella virkamiesten olemassa olevien yhteistyökäytäntöjen – siis virkamiesyhteistyön ”pääoman” – ohella virkamiesvalmistelun suorastaan eleettömästi etenevää tunnelmaa selittää osaltaan myös se, ettei virkamiehillä yksinkertaisesti ollut halua nostaa ristiriitoja esiin valmistelutyössä. Tämä tuli esille useiden virkamiesten painottaessa, että virkamiestyöhön kuuluu kompromissien sietäminen ja niihin tyytyminen. Ristiriidattomuus olikin selvästi osa eräänlaista ”virkamieshabitusta”, virkamiesten sitoutumista ennen kaikkea annetun tehtävän täyttämiseen eli ilmastostrategian valmiiksi saattamiseen annetussa aikataulussa. Yhteistyömalli oli siten – virkamiesten infrastruktuuriksi syntyneiden vuorovaiikutuksen verkostojen ja niiden myötä rakentuneiden yhteneväisten odotusten ohella – myös valmistelutyön sujuvuuden tuotos.

Paikallisella tasolla vastuu ilmastokampanjan toteutuksesta – ja ilmastoasiasta ylipäänsä – oli tutkimuksessani tarkastelemissani kunnissa poikkeuksetta ympäristöhallinnon virkamiehillä. Haastatteleman virkamiehet korostivat kuitenkin usein, että muiden hallintokuntien mukaan saaminen ilmastostrategiatyöhön on tärkeää, tai suorastaan edellytys asioiden etenemiselle, koska kasvihuonekaasupäästöjä vähentävät toimenpiteet tehdään pääosin muiden hallintokuntien alaisuudessa. Ilmastopolitiikan integroinnin tarve oli siis hyvin tiedostettu paikallisella tasolla. Paikallistasoon kohdistuva tapaustutkimukseni nosti kuitenkin esille ongelmat muiden virkamiesten kytkemisessä ilmastostrategioiden laadintaan. Taustalla vaikeuksissa oli se, että paikallisella tasolla ympäristöhallinnon asema on muihin hallintokuntiin verrattuna usein heikko – vaikka yhteistyö ympäristöhallinnon ja muiden hallintokuntien välillä onkin vuosien saatossa parantunut – eivätkä ympäristöhallinnon virkamiesten vaikutusvalta tai resurssit yksinkertaisesti riitä asian viemiseen muihin hallintokuntiin. Tutkimukseni perusteella kävi myös ilmi, että ilmastoasian tärkeyttä on usein hankala perustella muiden hallintokuntien virkamiehille.

Paikallisella tasolla ilmastoasian integroiminen osaksi koko hallinnon toimintaa osoittautui tutkimukseni perusteella siis 2000-luvun alkuvuosina varsin hankalaksi. Tämä tutkimustulokseni on hyvin samankaltainen Liisa Häikiön (2005) Tampereen paikallisagendaprosessia käsittelevässä väitöskirjatutkimuksessaan esille tuomien, paikallisagendan toteuttamista vaikeuttavien seikkojen kanssa. Häikiö osoittaa tutkimuksessaan, että kunnissa muut kuin ympäristöhallinto eivät ole olleet kovin kiinnostuneita kestävän kehityksen käsitteen määrittelystä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä ja ympäristöhallinnon on tällöin ollut hankala hoitaa kestävän kehityksen projekteja onnistuneesti. Omassa tutkimuksessani kävi ilmi, että ilmastotavoitteiden toteutuksessa yhteistyö eri hallintokuntien kanssa oli useissa

kunnissa sujunut, tai parantunut, oikeastaan sattumalta: Yhdeksi merkittäväksi hallintokuntien yhteistyötä edesauttaneeksi tekijäksi paljastui eri hallintokuntien fyysinen läheisyys. Muutamassa kunnassa yhteistyön kerrottiin parantuneen myös erilaisten toimintojen – esimerkiksi lautakuntien – yhdistämisen seurauksena. Monesti yhteistyön epäonnistumisen tai onnistumisen taustalta oli löydettävissä myös yksinkertaisesti ikärakenteeseen ja henkilökemioihin liittyviä seikkoja.

2000-luvun alkuvuosien jälkeen tilanne kunnissa ei ole olennaisesti muuttunut sen suhteen kenen vastuulla ilmastopolitiikkaa koskevat prosessit kunnissa ovat: Ilmastokysymys koetaan edelleen pitkälti nimenomaan ympäristöhallinnon asiaksi (Savikko 2009). On kuitenkin myös merkkejä siitä, että yhä enenevässä määrin ilmastokysymys aletaan ymmärtää paikallisella tasolla ympäristöhallintoa laajempänä kysymyksenä. Yksi esimerkki tästä on se, että ilmastokysymys on alettu ottaa paikallisella tasolla mukaan myös muihin kuin ympäristökysymyksiä koskeviin strategioihin (Savikko 2009; Kivimaa & Mickwitz 2009).

Toimintapolitiikan sisältö

Kansallisella tasolla ilmastostrategian merkittävimmän sisällön muodostivat kaksi skenaariovaihtoehtoa, jotka erosivat toisistaan ainoastaan energiantuotantovalinnan suhteen. Skenaarioiden myötä strategia muodostuikin energiantuotantopainotteiseksi, vaikka se periaatteessa on varsin laaja kokonaisuus. Ilmastostrategiassa esitetyt skenaariot olivat puolestaan pitkälti samat kuin vuonna 1997 valmistuneessa, kauppa- ja teollisuusministeriön laatimassa energiastrategiassa (KTM 1997). Tämä ilmastostrategian voimakas rakentuminen aiemmin tehtyjen energiastrategioiden varaan on yhtäältä looginen tulos siitä, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli koordinoitavastuussa myös ilmastostrategian laadinnassa. Toisaalta se myös osaltaan kuvastaa kansallisen tason vahvaa tulkintaa ilmastokysymyksestä nimenomaan suuren kokoluokan energiantuotantoa koskevana kysymyksenä. Kansallisen ilmastostrategian sisällön muotoutumisen taustalta voidaankin löytää eräänlainen itseään vahvistava kehä ilmastopolitiikkaa koskevan kehystämisen ja ilmastopolitiikkaa koskevan toiminnan välillä (vrt. luku 9.2.).

Paikallisella tasolla ilmastostrategioiden sisältö vaihteli kunnittain – nimitäin niissä kunnissa, joissa ilmastostrategia oli ehditty jo laatia: Kuten edellä jo kävi ilmi, kovinkaan monessa tarkastelemassani kunnassa ei oltu vielä 2000-luvun alkuvuosina laadittu omaa ilmastostrategiaa. Ilmastokysymys ei siis ollut kiteytynyt kunnissa vielä toimintapolitiikaksi kovinkaan laajamittaisesti. Toisaalta vaikka useissa kunnissa ei ollutkaan vielä laadittu omaa ilmastostrategiaa, ilmastotavoitteita oli kuitenkin voitu sisällyttää muihin kunnan strategioihin tai ohjelmiin.

Taulukkoon 12. olen yhteenvetona koonnut merkittävimpiä suomalaisen kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan suunnittelukäytäntöjen ominaispiirteitä 2000-luvun alkuvuosina.

Taulukko 12. Ilmastopolitiikan kansallisten ja paikallisten suunnittelukäytäntöjen ominaispiirteitä Suomessa 2000-luvun alussa

	Kansallinen	Paikallinen
<i>Ilmasto-ohjelmien laadinnan institutionaalinen perusta</i>	Kansainvälinen sitova ilmastosopimus, EU:n ilmastopolitiikka	Vapaaehtoinen ilmastokampanja, taustalla myös kuntien vapaaehtoiset energiansäästö- ja ilmastosopimukset sekä kansalliselta tasolta välittyvä lainsäädäntö
<i>Perinteisten hallinnan instituutioiden asema</i>	Vahva	Vaihteleva
<i>Hallinnon sisäinen toimivalta</i>	Valmistelun koordinoivastuu oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Toimivaltaa koskevat kysymykset olivat pääosin selviä, joitakin epäselvyyksiä hallinnonalojen välisistä rajoista.	Toimivaltakysymykset usein vaikeita tai epäselviä: ”Ilmasto” otettiin kunnissa vastaan pitkälti ympäristöhallinnon kautta, mutta päästövähennysten toteutus on olennaisesti riippuvaista muiden hallintokuntien toiminnasta
<i>Hallinnon sisäinen yhteistyö</i>	Kaikki olennaiset ministeriöt motivoituneina mukana. Yhteistyön sopusointuiselle tyylille loi pohjan virkamiesten aiempi yhteistyö erilaisiin ympäristökysymyksiin liittyen.	Ympäristöhallinnon ulkopuolella asiaa ei usein ymmärretä tai ei koeta tärkeäksi, koko hallinnon integrointi mukaan ympäristöhallinnosta käsin on vaikeaa ja työlästä.
<i>Toimintapolitiikan sisältö</i>	Rakentui melko systemaattisesti energia-politiikan perinteiden varassa ja ehdoilla.	Vaihteleva, monissa kunnissa ilmastokysymys ei myöskään ollut vielä kiteytynyt toimintapolitiikaksi

9.4. Ilmastopolitiikan toimintatapojen synty ja vakiintuminen

Edellä olevassa luvussa tarkastelin ilmastopolitiikan suunnittelukäytäntöjä ja samalla kiinnitin huomiota myös niiden muotoutumista ehdollistaviin tekijöihin. Tässä luvussa tarkastelen ilmastopolitiikan kansallisten ja paikallisten toimintatapojen syntyyn ja vakiintumiseen vaikuttaneita tekijöitä tarkemmin kahden esimerkin avulla. Kansallisella tason osalta keskityn tapaustutkimuksieni nojalla tarkastelemaan syitä siihen, miksi nimenomaan lisäydinvoiman rakentamista kannattanut koalitio sai keskustelussa kaikkein vahvimman aseman – ja miksi ydinvoima lopulta valikoitui eduskunnan päätöksellä myös ilmastopolitiikan toteut-

tamistavaksi. Paikallisen tason osalta tarkastelen puolestaan niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet ilmastoasian esille nousuun kunnissa.

Kuten luvussa 5.4. totesin, politiikan toimintakäytäntöihin vaikuttavat niin materiaaliset kuin kulttuurisetkin tekijät, jotka eivät kuitenkaan automaattisesti johda juuri tietynlaisten valintojen muotoutumiseen. Sen sijaan erilaiset materiaaliset ja kulttuuriset tekijät yhdistyvät toisiinsa tilannekohtaisesti. Toimintatapojen synty ja vakiintuminen ovat siten olennaisesti kytköksissä muun muassa tapahtumien ajoitukseen: Myös erilaisilla etukäteen merkityksettömiltä näyttävillä tapahtumilla saattaa olla merkittäviäkin seurauksia, kun ne osuvat yhteen muiden tapahtumien kanssa. (esim. Arthur 1994; David 1994)

Ydinvoimakolalition vahva asema

Kuten luvussa 9.1. kävi ilmi, ilmastokysymys politisoitui Suomessa ennen kaikkea ydinvoimakysymyksenä: Ilmastokeskustelu oli pitkälti väittelyä siitä, edellyttääkö ilmastotavoitteiden täyttäminen lisäydinvoiman rakentamista. Tässä väittelyssä ydinvoimaa kannattaneet toimijat puolestaan saivat selvästi vahvimman aseman. Osaltaan tästä ydinvoimaa kannattaneen kolalition vahvasta asemasta kertoo eduskunnan keväällä 2002 tekemä myönteinen päätös lisäydinvoiman rakentamisesta, mutta myös julkinen keskustelu itsessään antoi varsin selviä merkkejä eri tavoitteita tukeneiden toimijoiden keskinäisistä voimasuhteista: Ydinvoiman lisärakentamista vastustaneet ja uusiutuvien energiateknologioiden merkitystä korostaneet toimijat jäivät keskustelussa selvästi altavastajaksi.

Ydinvoimaa kannattaneen kolalition vahvaa roolia ilmastopolitiikkaa koskeneessa keskustelussa ja sen asemaa päätöksenteon hallitsevana kolitiona selittävät pitkälti suomalaisen talouselämän ja energiapolitiikan erityispiirteet: Ydinvoimaa kannattaville energiaintensiivisen teollisuuden edustajille on viime vuosisadan aikana kehittynyt vahva asema suomalaisessa yhteiskunnassa, jota energiahallinto sekä joukko muita elinkeinoelämän edustajia ja energia-alan asiantuntijoita ovat tukeneet. Suomalaiseen energiapolitiikkaan on siis kehkeytynyt vahva yhteistyömalli samoja, pitkälti energiaintensiivisen teollisuuden etuun liittyviä päämääriä tukevien toimijoiden välille. Yhteistyömallin tuloksena energiaintensiivisen teollisuuden etujen mukaiset tulkinta- ja toimintatavat ovat alkaneet vaikuttaa perustelluilta ja väistämättömiltä, kun taas muunlaiset tulkintatavat ovat marginalisoituneet. Lisäksi energiapolitiikan yhteistyömallia on entisestään vahvistanut sen sitoutuminen erilaisiin energiatalouden tiedonhallintavälineisiin – energia-alan toimijoiden tuottamiin energiankulutusennusteisiin, energiaskenaarioihin ja taloudellisiin laskelmiin – jotka vakiintuessaan ovat alkaneet näyttää luonnollisilta, muuttumattomilta objekteilta. Nämä tiedonhallintavälineet muodostavatkin eräänlaisen energiaintensiivisen teollisuuden etuja ajavan kolition ”rakenteellisen pääoman” (David 1994), joka yhdessä erilaisten sosiaalisten tekijöiden kanssa on energiapolitiikan toiminnan tilaa ylläpitävä vakauttava voima. Erilaisten sosiaa-

listen ja materiaalisten rakenteellisten tekijöiden yhteenkietoutumisen tuloksena energiatalouden tietynlainen kehitys vaikuttaa suorastaan ”luonnonvoimaiselta”, mikä vähentää sen alttiutta uusille vaihtoehdoisille kehitysuunnille.

Ydinvoimaa kannattavan koalition vahvuus ja sen edustamien tulkintatapojen luonnollistuminen kävi ilmastokeskustelun yhteydessä hyvin ilmi siinä, että ydinvoimaa vastustavien toimijoiden esille tuomat omat kustannuslaskelmat ja skenaariot jäivät lähes automaattisesti marginaaliin nousematta laajemman keskustelun kohteeksi. Esimerkiksi ympäristöjärjestöjen lanseeraama, uusiutuviin energialähteisiin pohjautuva ja energiansäästöä korostava kolmas skenaariovaihtoehto tulkittiin heti epärealistiseksi. Samoin kävi myös eri skenaariovaihtoehtoja koskevien kustannuslaskelmien kohdalla: Ympäristöministerin jälkikäteen teettämät kustannuslaskelmat herättivät voimakasta paheksuntaa. Historiallisesti kehittyneen yhteistyömallin tuloksena syntynyt, energiaintensiivisen teollisuuden etua ajava koalitio hallitsi siten pitkälti ilmastokysymyksen aukaisemaa poliittista tilannetta pystyen määrittelemään sen, millaiset argumentit ovat ylipäänsä ”järkeviä” keskustelun kohteita. Tämänkaltainen ennalta ehkäisevä määrittelyvalta onkin yleisempi erilaisten hallitsevien koalitioiden ominaisuus, joka ylläpitää politiikan polkuriippuvuutta (Pierson 2004; vrt. Stone 1988).

On kuitenkin syytä muistaa, että vahvankaan valtakoalition asema ei ole koskaan itsestään selvä. Bourdieun termin kyse on siitä, että toimijoiden taidot ja heidän habituksensa muotoillut historiallinen kokemus mitataan kulloisessakin (puhe)tilanteessa uudestaan. Siten myöskään ydinvoiman kannattajien asema ilmastokeskustelun yhteydessä ei ollut automaattista. Tästä hyvä osoitus on ydinvoimaa kannattaneen koalition vuonna 1993 kärsimä tappio, kun eduskunta teki lisäydinvoiman rakentamista koskevan kielteisen päätöksen. Myös tarkastelemani ilmastokeskustelun perusteella kävi selväksi, että vahvasta asemastaan ja esille nousseesta määrittelyvallastaan huolimatta energiapolitiikan yhteistyömalli myös kiistanalaistui ilmastokeskustelun yhteydessä. Se ei siis hallinnut ilmastokeskustelua niin vahvasti, että olisi asettunut kokonaan kritiikin ulkopuolelle, vaan pikemminkin kävi selväksi, että yhteistyömallia myös koeteltiin ilmastokysymyksen kautta. Ilmastokysymys haastoi yhteistyömallin ennen kaikkea politisoimalla kansallisen energiapolitiikan vanhat valtasuhteet: Kansainvälisen toimintaympäristöstä välittynyt paine energiantuotantoon ja -kulutukseen liittyvien päästöjen vähentämiseen asetti perinteisen energiaintensiivisen teollisuuden aseman kansallisen hyvinvoinnin takaajana kyseenalaiseksi. Ilmastokeskustelussa ydinvoimakolalition saavuttamassa asemassa oli siis kyse pikemminkin siitä, että *sille osoitetusta haasteesta huolimatta* energiaintensiivisen teollisuuden etuja ajanut koalitio säilytti vahvan asemansa. Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin muutamia tekijöitä, jotka julkiseen keskusteluun kohdistuneen tapaustutkimukseni nojalla osoittautuivat olennaisiksi energiapolitiikan hallitsevan koalition polkuriippuvuutta tukeneiksi seikoiksi ilmastokysymyksen käsittelyn yhteydessä.

Ensimmäinen tarkastelemani seikka liittyy *ydinvoiman kannattajien kykyyn kääntää ympäristöpaineet edukseen*. Ilmastostrategiaa koskenut julkinen keskustelu osoitti, että ympäristöasioista oli vuosituhanneen vaihteessa tullut sellainen tekijä, jota ei päätöksenteon perusteena enää voinut sivuuttaa. Vaikka talousargumentit olivat keskustelussa olennaisessa asemassa, se ei tarkoittanut sitä, että taloudelliset argumentit olisivat ohittaneet ympäristöä koskevat argumentit. Sen sijaan kyse oli näiden kahden näkökulman yhdistämisestä: Keskustelussa väiteltiin siitä, miten ympäristömyönteistä kehitystä voidaan toteuttaa taloudellisimmin. Ympäristönäkökulman tärkeys oli ilmiönä suhteellisen uusi: Vielä reilu vuosikymmen aiemmin ympäristödiskurssi oli vastakulttuurin puhetapa ja 80-luvulla ympäristöaktiiveja voitiin nimitellä vaikkapa ”aivoinvalidiksi” (Laine & Peltonen 2003, 408–410). Vuosituhanneen taitteessa ympäristöasiat olivat kuitenkin selvästi saaneet niin tärkeän aseman, että ympäristövastuun pakoilua ei koettu enää soveliaaksi toimintastrategiaksi. Tämä tuli esille muun muassa Helsingin Sanomien pääkirjoituksissa, joissa todettiin ykskantaan kansainvälisten kasvihuonekaasupäästöjä koskevien sitoumusten olevan energiapoliitiikan linjavalintojen lähtökohtia.

Perinteisen energiaintensiivisen teollisuuden asema hyvinvoinnin takaajana asettui siten kyseenalaiseksi muuttuneessa kansainvälisessä toimintaympäristössä, jossa pyrkimyksenä on energiantuotantoon ja -kulutukseen liittyvien päästöjen vähentäminen. Energiaintensiivisen teollisuuden etujen puolesta puhuneet toimijat pystyivät ilmastokeskustelussa kuitenkin kääntämään tämän haasteen edukseen muovaamalla energiaintensiivisistä teollisuudenaloista mallikelpoisia ilmastoystävällisten toimintamallien edustaja: Energiaintensiivisestä teollisuudesta ja sen edellyttämästä ydinvoimaratkaisusta luotiin mielikuvaa tekijöinä, jotka, paitsi huolehtivat kansalaisten hyvinvoinnista, tarjoavat myös ratkaisun nyky-yhteiskuntaa vaivaaviin ympäristöongelmiin. Energiaintensiivisen teollisuuden ja hyvinvoinnin yhdistävä musta laatikko pystyttiin siten muuntamaan muotoon ”energiaintensiivinen teollisuus hyvinvoinnin ja ilmaston asialla”. Ilmastokeskustelu osoittikin, että ydinvoimakoalition vahvuuden taustalla vaikutti myös koalition taito kehystää ilmastokysymys poliittisesti ”oikealla” tavalla. Energiaintensiivisen teollisuuden edun ja ympäristön edun yhdistävän ilmastopoliitiikan kehystämistavan kiistanalaistumattomuus puolestaan osoittaa, että samalla kun kyky oikean argumentointitavan valitsemiseen vahvisti toimijoiden asema, myös toimijoiden saavuttama asema vahvisti heidän esittämiään argumentteja: Toimijoiden asema ja argumentti vahvistivat siis toisiaan eräänlaisena kehänä. Kyky argumentoinnin sopeuttamiseen onkin osa ”kasvavien tuottojen” mekanismia: Jo keräämänsä pääoman turvin hallitseva koalitio saavuttaa valtaa vähemmällä vaivalla.

Ydinvoimakoalition asema ilmastokeskustelun hallitsevana koalition vahvistui myös *ydinvoimahakemuksen jättämisen* seurauksena. Ilmastokeskustelussa kiistan kohteena ollut energiantuotantoinfrastruktuuri on tyyppillinen instituutio, johon sisältyy hitausvoimaa. Esimerkiksi energiantuotantolaitteiden ja -laitosten

verraten pitkät käyttöiät lukitsevat energiatalouden kehityksen, muun muassa polttoainevalinnat, pitkälle tulevaisuuteen. (vrt. Lovio ym. 2010) Suuret aloituskustannukset siis estävät tai hidastavat uudenlaisten toimintamallien esiin nousua: Tämä pätee niin uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoon kuin myös uuden maakaasuputkiston tai lisäydinvoiman rakentamiseen. Eri toimintamalleja ilmastokeskustelussa kannattaneet toimijat kohtasivat siten pulman, miten osoittaa oman toimintavaihtoehdon realistisuus lähitulevaisuudessa tarvittavien päästövähennysten toteuttamisessa. Ydinvoiman kannattajien pulma poistui kuitenkin heti tarkastelemani ajanjakson alkuvaiheessa lisäydinvoiman rakentamista koskevan hakemuksen jättämisen myötä: Ydinvoimahakemuksen jättämisellä ydinvoimaa kannattaneet energiantuotantoyhtiöt osoittivat, että ydinvoiman lisärakentaminen on realistinen ja toteutettavissa oleva vaihtoehto päästövähennysten toteuttamiseen. Ydinvoimahakemuksen jättäminen oli siten eräänlainen ydinvoimakooalition ydintoimijoiden tekemä investointi, jolla koalitiio pyrki turvaamaan oman asemansa ilmastopolitiikan kentällä ja joka samalla toimi koalition polkuriippuvuuden lähteenä.

Ydinvoimahakemuksen jättämisen olennainen merkitys ilmastokeskustelussa esiintyneiden valtasuhteiden muodostumiselle tuo voimakkaasti esiin myös sen, ettei politiikassa ole kyse vain argumenteista ja argumentointitavoista, vaan myös erilaiset konkreettiset materiaaliset tekijät määrittävät sitä, millaiset tulkintatavat vahvistuvat ja millaisista ratkaisuista tulee vallitsevia. Maarten Hajer (2005a/b, 2009) on lähestynyt samaa asiaa korostaessaan diskursiivisten tekijöiden ohella myös ”draamallisten” tekijöiden merkitystä poliittisten ratkaisujen muotoutumisessa: Hajerin mukaan ongelmanratkaisutilanteissa syntyneillä tulkinnoilla on olennainen yhteys erilaisiin esittämisen tapoihin.

Ydinvoimakooalition vahvan asemaa oli selvästi kytköksissä myös *virkamiesvalmistelun tuloksena syntyneiden skenaarioiden tuottamaan tiedolliseen sulkeumaan*. Virkamiesvalmistelun tuloksena syntyneet vaihtoehdot – ydinvoima- ja maakaasuskenaario – lukitsivat ilmastokeskustelun vahvasti kahden energiantuotantovaihtoehdon käsittelyyn, jolloin uusien teollisuudenalojen ja uusiutuvien energiateknologioiden mahdollisuuksia korostaneet ydinvoiman vastustajat jäivät lähtökohtaisesti altavastajaan asemaa. Skenaariot ja energiaintensiivisen teollisuuden tarpeisiin pohjautunut ilmastopolitiikan tulkintakehys alkoivat siis tukea toisiaan ja syrjäyttää vaihtoehtoisia tapoja tarkastella tilannetta. Muodostuneen tiedollisen sulkeuman avaaminen jälkikäteen osoittautuikin keskustelun perusteella erittäin vaikeaksi. Se, missä määrin tämä tiedollinen sulkeuma oli ilmastostrategian valmistelutyötä koordinoineen kauppa- ja teollisuusministeriön tekemä tietoinen ydinvoimakooalitiota tukeva ”investointi”, ja missä määrin se oli yksinkertaisesti ilmastostrategian valmistelukäytäntöjen tulosta, on kuitenkin pitkälti arvailujen varassa, kuten edeltävässä ilmastopolitiikan hallintakäytäntöjä käsittelevässä luvussa kävi ilmi.

Ydinvoimakoalition asemaa ilmastokeskustelussa vahvasti myös uuden poliittisen ryhmittymän, niin kutsuttujen ”*ydinvoimavihreiden*”, *synty*. Ydinvoimavihreät olivat toimijoita, jotka olivat aiemmin vastustaneet ydinvoimaa, mutta jotka ilmastokysymyksen esiin nousun myötä ryhtyivät kannattamaan ydinvoimaa. Ydinvoimavihreiden ajatuksena oli, että ydinvoimaan liittyvät vähäiset riskit voidaan hyväksyä ilmastomuutokseen liittyvien suurien riskien varjolla. Julkisen ilmastokeskustelun tarkastelu osoitti siten, että energiaintensiivisen teollisuuden etujen ajamiseen perustunut energiapolitiikan yhteistyömalli ei ainoastaan pysynyt, vaan jopa vahvistui ja laajeni ilmastokysymyksen yhteydessä.

Ydinvoimaa kannattavan koalition vahvaa asemaa ilmastokeskustelussa selittää myös *Helsingin Sanomien ydinvoimamyönteisyys*. Ilmastopolitiikkaa käsittelevien lehtijuttujen, etenkin pääkirjoitusten, perusteella Helsingin Sanomien näkökulma ilmastopolitiikkaan oli vähintäänkin varovaisen ydinvoimamyönteinen. Helsingin Sanomien ydinvoimamyönteisyys tuli esille etenkin tarkasteleman ajanjakson loppupuolella: Tuolloin eräässä Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa muun muassa todettiin ilmastopolitiikan toteuttamisen muuttuvan ”tavattoman paljon vaikeammaksi”, mikäli lisäydinvoimaa ei rakenneta. Helsingin Sanomat siis toimi eräänlaisena ydinvoimaa kannattaneen koalition taustavoimana. Myös kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet tiedotusvälineiden ”liittoutumista” energiahallinnon ja energiantuottajien kanssa. Myönteiseen ydinvoimapäätökseen johtaneita tekijöitä analysoineet kansalaisjärjestöedustajat ovatkin epäilleet, että median ydinvoimamyönteisyys oli merkittävä, kenties jopa ratkaiseva, tekijä ydinvoimavastaisen toiminnan epäonnistumiselle viidettä ydinvoimalaa koskevan päätöksentekoprosessin yhteydessä (Litmanen 2004, 215; Nissinen 2004, 102).

Yhdeksi energiapolitiikan hallitsevaa koalitiota vahvistavaksi tekijäksi – melko yllättäväksi sellaiseksi – paljastui myös *tietoteknologia-alan taantuma*. Kuten julkista ilmastokeskustelua käsitellyt tapaustutkimukseni toi esiin, ilmastokeskustelussa ydinvoimaa vastustaneet toimijat tukeutuivat argumentoinnissaan vahvasti tietoteknologia-alan 90-luvulla tapahtuneeseen menestyskulkuun, jonka avulla pyrittiin osoittamaan, että myös panostaminen uusiutuvien energialähteiden käyttöä tukevaan kehitystyöhön voi olla taloudellisesti erittäin menestyksekkästä. Tietoteknologia-alojen menestykseen pohjautuva argumentointi koki ilmastokeskustelussa kuitenkin pahan takaiskun, sillä aivan vuosituhannen vaihteen jälkeen – eli juuri ilmastostrategian käsittelyn aikaan – monien tietoteknologiaa edustavien firmojen kurssit kääntyivät voimakkaaseen laskuun ja pörssi- ja tietotekniikkahuuma haihtuivat nopeasti. Tietoteknologia-alalla siirryttiinkin muutamassa vuodessa jyrkästi tunnelmasta toiseen. Esimerkiksi käy hyvin Nokia. Kun Nokian pörssikurssi oli kesäkuussa 2000 vielä 65 euroa, vuoden 2001 lopulla se oli vain 25 euroa. Välillä Nokian kurssi kävi jopa 14 eurossa. Vuonna 2001 myös Nokian myynti supistui noin 7 prosenttia ennustetun 30–40 prosentin kasvun asemasta. (Ylä-Liedenpohja 2001) Ydinvoimaa vastustaneiden toimijoiden argumentointia

heikensikin selvästi se, että sen hetkinen tilanne ei tukenut näkemystä tietoteknologiaa edustavien teollisuudenalojen mahdollisuudesta tuottaa taloudellista menestystä suomalaiselle yhteiskunnalle. Ydinvoimaa kannattaneen koalition toimijat sen sijaan käyttivät argumentoinnissa usein hyväkseen tietoteknologia-alan kehityksen notkahdusta: He vetosivat siihen oikeuttaessaan energiantensiivisen teollisuuden asemaa suomalaisten hyvinvoinnin rakentajana.

Teknologia-alan notkahdus olikin, ydinvoimahakemuksen jättämisen ohella, olennainen ilmastokeskusteluun vaikuttanut kriittinen tapahtuma: Se määritteli olennaisesti ilmastopolitiikkaa koskevaa toiminnan tilaa ja myös erilaisten vaihtoehtojen mahdollisuuksia ilmastokeskustelussa. Ydinvoimahakemukseen verrattuna se oli kuitenkin täysin erityyppinen, koska se ei ollut kenenkään ilmastokeskusteluun osallistuneen toimijan hallittavissa, se ei siis ollut kenenkään ilmastokeskusteluun osallistuneen toimijan tietoisesti tekemä investointi. Tietoteknologia-alan kansainvälisen taantumien merkitys ilmastokeskustelun muotoutumisessa osoittaa myös oivallisesti sen, että määrittelykamppailut eivät ole useinkaan rajattavissa kansallisiksi, tai tiettyyn paikkaan liittyviksi – vaan sen sijaan ne muotoutuvat monien eri tasoilta välittyvien tekijöiden yhteissummana.

Ilmastotoiminnan synty paikallisella tasolla

Vuosituhanne vaihteen jälkeen, jolloin keräsin kuntiin kohdistuvan osatutkimukseni aineistoa, ilmastokysymys ei ollut vielä jäsentynyt kovinkaan selvästi paikallista tasoa koskevaksi kysymykseksi. Ilmastokysymys näyttäytyikin kuntatason toimijoiden näkökulmasta pitkälti epämääräisenä, vaikeana ja osin ristiriitaisena-kin asiana. (vrt. luku 9.2.) Mielenkiintoinen kysymys onkin, miksi tutkimuksessani tarkastelemissani kunnissa oli, asian epämääräisyydestä ja siihen liittyvistä vaikeuksista huolimatta, ryhdytty toimeenpanemaan ilmastotavoitteita. Kuntiin kohdistuvan analyysini perusteella kävi ilmi, että eri kunnissa ilmastotavoitteita oli alettu toteuttaa hyvinkin erilaisten kehityskulkujen tuloksena. Analyysin perusteella oli kuitenkin samalla löydettävissä selkeästi tiettyjä, useille kunnille yhteisiä tekijöitä, joiden tuloksena kunnat olivat ryhtyneet ilmastotoimiin.

Ensimmäinen analyysini esille nostama tekijä – varsin ilmeinen sellainen – oli *kunnan aiempi aktiivisuus ympäristöasioissa*. Monissa tutkimuksessani kunnissa ilmastotoiminnan syntyä selitti siis se, että aiemman ympäristötyön tuloksena kunnassa oli jo valmiina odottamassa eräänlainen ilmastotyön aloittamista tukeva pääoma. Useimmiten tämä pääoma oli syntynyt paikallisagendatyön kautta, mutta myös esimerkiksi ilmanlaadun seurantakäytännöt nousivat esille yhtenä ilmastotyön käyntiinlähden edesauttajana. Selvimpänä aiemman ympäristöaktiivisuuden synnyttämänä ”pääomalajina” puolestaan esille nousi eri toimijoiden välille muodostunut luottamus. Omana pääomalajinaan esille nousi myös toimijoiden ymmärrys siitä, miten ympäristöasioita kannattaa kunnassa viedä eteenpäin ja miten ei. Aiemman ympäristöaktiivisuuden tuloksena kunnassa oli siis tapahtu-

nut oppimista, joka samalla myös lisäsi toimijoiden motivaatiota ilmastotavoitteiden toimeenpanoon liittyvän toiminnan käynnistämiseen (vrt. Arthur 1994). Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa, että tämä oppiminen rajoittui kunnissa usein kuitenkin hyvin pieneen ihmisryhmään: Ympäristö- ja ilmastoasioiden kanssa tekemisissä olevien toimijoiden joukko oli useimmiten varsin pieni.

Toinen tärkeä merkillepantava seikka on se, että erilaisten ympäristöohjelmien ja muiden ympäristöaktiviteettien olemassaolo ei *välttämättä* liittynyt ilmastotyön käynnistymiseen kunnissa. Tämä katkos ilmastotyön ja kunnan muiden ympäristöaktiviteettien välillä paljastui useassa virkamieshaastattelussa. Eräässä kunnassa esimerkiksi virkamies kertoi täysin eri ihmisten olleen tekemässä kunnan ilmasto-ohjelmaa ja paikallisagenda, eivätkä ”ohjelmat liittyneet oikeastaan mitenkään toisiinsa”. Ilmastotoiminnan käynnistymisessä ei siis aina suinkaan ollut kyse aiemman ”ympäristöpääoman” nojalla rakentuneesta polkuriippuvuudesta, vaikka ulkoapäin tarkasteltuna voikin näyttää siltä, että kyseessä oli eri ohjelmien välinen looginen jatkumo. Sen sijaan ilmastostrategian laadinta loi joissain tapauksissa kokonaan omat käytäntönsä.

Toinen analyysini esille nostama tekijä liittyi ilmastotavoitteiden toteuttamista tukevaan kunnan *ulkopuoliseen resurssiin*. Monissa kunnissa ilmastotoimenpiteitä olikin alettu toteuttaa ensisijaisesti siitä syystä, että joku kunnasta riippumaton toimija oli nostanut ilmastoasian esiin kunnassa tai patistanut kuntaa ottamaan ilmastoasiat huomioon toiminnassaan. Ulkopuolisen resurssin saaminen oli usein kytköksissä edellä esille tuomaani kunnan aiempaan aktiivisuuteen ympäristöasioissa: Kunnassa kertyneen sosiaalisen pääoman nojalla ilmastotoiminnan käynnistämiseen liittyviä ulkopuolisia resursseja oli aktiivisesti hankittu ja tämä oli johtanut ilmastotavoitteiden toteutuksen käynnistymiseen kunnassa. Kyse oli siis polkuriippuvuuteen liittyvästä kasvavien tuottojen logiikasta. Ulkopuolisen resurssin saaminen ei kuitenkaan läheskään kaikissa kunnissa liittynyt kunnan aiempaan ympäristöaktiivisuuteen. Tämän osoitti etenkin alueellisten energiatoimistojen merkitys ilmastotyön etenemiselle monissa kunnissa. Energiatoimistot olivatkin usein paikallisen ilmastotoiminnan etenemisen kannalta kriittisiä toimijoita, joiden toiminnan seurauksena kunnissa oli syntynyt uudenlaisia toimintatapoja tai jopa eräänlaisia ”rakenteiden halkeamia” paikallisessa toimintakulttuurissa. Yhtenä ulkopuolisen resurssin ilmenemismuotona nousi esille myös kuntien tekemä yhteistyö ilmasto-asiassa: Etenkin monien pienten kuntien kohdalla ilmastotoiminnan käynnistymistä oli selvästi edistänyt se, että ne olivat saaneet vetoapua naapurikunnaltaan. Toisaalta myös kehityksen sattumanvaraisuus kävi hyvin ilmi aineistostani: Eräässä kunnassa ilmastotyön käynnistyminen liittyi yksinkertaisesti siihen, että kunnassa oli pitänyt löytää jotain työtä korkeakouluharjoittelijalle.

Ilmastotyön käynnistyminen oli useassa kunnassa myös selvästi kytköksissä laajempaan sosiaaliseen ympäristöön, siis *ympäristön paineeseen* ryhtyä ilmastotavoitteiden toteutukseen. Kunnissa koettiin selvästi velvollisuudekseen ryhtyä

toteuttamaan ilmastotavoitteita erityisesti mikäli lähi- tai naapurikunnat olivat alkaneet toteuttaa ilmastotavoitteita. Taustalla ilmastotyön käynnistymisessä oli siten myös se, että kunnissa ei yksinkertaisesti haluttu jäädä ympäristöstään poikkeavaksi tai ”valkoiseksi läiskäksi”. Tämä tutkimustulokseni heijastaa yleisempiä havaintoja siitä, että suuri osa ihmisten toiminnasta muotoutuu erilaisten laajempien sosiaalisten sääntöjen mukaisesti: Opimme ensi sijassa toisiltamme, millaiset toimintatavat ovat ”normaaleja”, sopivia tai tavoiteltavia (esim. Wenger 1998). Esimerkiksi Eva Heiskanen ym. (2009) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet edellytyksiä energiaa säästävien elämäntapojen yleistymiselle ja todenneet, että yksi olennainen tekijä on se, että havaitsemme myös muiden noudattavan energiaa säästäviä elämäntapoja.

9.5. Tieto ja asiantuntijuus ilmastopolitiikassa

Kuten luvussa 5.6. totesin, tieteellistä tietoa käytetään usein vahvana argumentaatiolähteenä ympäristökeskusteluissa. Tiedon tuottamisen käytäntöjen tuloksena syntyneistä tiedollisista artefakteista voi poliittisissa ongelmanmäärittelytilanteissa myös muotoutua eräänlaisia tiedollisia sulkeumia, jotka näkymättömästi rajaavat ja suuntaavat erilaisten yhteiskuntaa, taloutta ja ympäristöä koskevien kysymysten muotoutumista. Toisaalta tietoa myös tulkitaan ja valikoidaan uudelleen poliittisissä prosesseissa: Tieto ja politiikka ovatkin monin eri tavoin kietoutuneita toisiinsa. (Hajer & Wagenaar 2003; Jasanoff 2004) Olennaista on myös se, että tietoa ei synny pelkästään tieteellisissä tutkimuskäytännöissä, vaan myös erilaisten arjen toimintojen seurauksena (esim. Cook & Brown 1999; Wagenaar 2003).

Tiedon käytön näkökulmasta kansallista ilmastostrategiaa koskeva julkinen keskustelu osoittautui varsin tyypilliseksi ympäristökeskusteluksi, sillä yksi sen silmiinpistävimmistä piirteistä oli erilaisten tutkimustuloksiin ja tieteellisiin tosiasioiden vetoavien väitteiden näkyvä sija toimijoiden argumentoinnissa. Kuten luvussa 9.1. totesin, ilmastopolitiikan toimintavaihtoehtoja koskevat kiistat olivatkin samalla kiistoja myös siitä, kenellä on ”oikea” tieto hallussaan ja kuka on siten oikeutettu määrittelemään ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi vaadittavat toimintamuodot. Näkyvimmin keskustelun kohteena olivat eri päästövähennyksien aiheuttamat taloudelliset kustannukset. Kuitenkin myös esimerkiksi se, kenellä on oikea tieto hallussaan eri energiantuotantovaihtoehtojen moninaisista ympäristövaikutuksista, nousi keskustelun kohteeksi.

Erilaisilla tiedollisilla elementeillä – erityisesti skenaarioilla ja kustannuslaskelmilla – oli ilmastokeskustelussa merkittävä rooli, paitsi keskustelun kohteena, myös keskustelun kohdentajina. Skenaarioiden ja talouslaskelmien myötä ilmastokeskustelu painottui voimakkaasti energiantuotantoa ja ilmastopolitiikan kustannuksia koskeviin kysymyksiin. Samalla sulkeutui pois mahdollisuuksia: Kun

keskustelu keskittyi virkamiesten valmistelutyön tuloksena syntyneisiin skenaarioihin, jotka erosivat toisistaan ainoastaan energiantuotantovalinnan suhteen, keskusteluun muodostui vahva tiedollinen sulkeuma, joka sulki pois vaihtoehtoisin teknologioihin tai energiansäästöön pohjautuvia ilmastopolitiikan tulkintamalleja (vrt. luku 9.4.). Tämän tiedollisen sulkeuman synnyn taustalta on löydettävissä valtaa ja vallankäyttöä, mutta viime kädessä skenaarioiden merkitys muotoutui kuitenkin vasta itse tilanteessa. Perustellusti voikin väittää, että myös talouslaskelmat ja skenaariot olivat ilmastokeskustelussa eräänlaisia toimijoita: Niiden merkitys ilmastokeskustelussa ei ollut suoraan inhimillisen toiminnan tarkoitettu seuraus, vaikka ne eivät olleetkaan inhimillisistä toimijoista riippumattomia.

Tutkimukseni toi esiin myös politiikan prosessien voimakkaan yhteenkietoutumisen ilmastopolitiikkaa koskevan tiedon tuotannon kanssa. Esimerkiksi ilmastopolitiikkaa koskevien kustannuslaskelmien tulokset olivat sidoksissa, paitsi tieteellisiin ”tosiasioihin”, myös lukuisiin poliittisiin valintoihin. Selkein kustannuslaskelmiin liittyvä poliittinen valintakohta oli laskelmien lähtölukujen valinta, joka tehtiin virkamies- ja ministerityöryhmissä. Tämän lisäksi poliitikot ja virkamiehet olivat jatkuvasti, ja varsin tiivistikin, mukana ohjaamassa ja kommentoimassa kustannuslaskelmien laadintaa koko ilmastostrategian valmisteluprosessin ajan. Toisaalta myös ministeriöillä itsellään oli ilmastostrategian valmistelutyössä vahva rooli tiedon tuottajina. Sen lisäksi, että ne osallistuivat kustannuslaskelmien laadintaan, ne siis tuottivat myös itse tietoa: Esimerkiksi skenaariot laadittiin kokonaan virkamiestyönä. Ministerityöryhmään kuuluneet poliitikot puolestaan kommentoivat skenaarioiden laadintaa – tai pikemminkin ottivat voimakkaasti kantaa skenaarioiden laadintaan. Tutkimukseni osoittikin, että tiedon tuotannon ja politiikan prosessit ovat ilmastopolitiikan tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilussa vahvasti toisiinsa yhteenkietoutuneita ja sotkuisia: Ilmastopolitiikkaa koskevaa tietoa ja politiikkaa ei siten ole mahdollista eriyttää omiksi alueikseen. Sheila Jasanoffin (2004) sanoin ilmastopolitiittinen todellisuus on erilaisten tieteellisten ja poliittisten prosessien *yhteistuotannon* tulosta.

Erilaisten tietoisten poliittisten valintojen ohella tutkimukseni toi vahvasti esille myös erilaisten käytännön seikkojen roolin ilmastopolitiikkaa koskevan tiedon muotoutumiseen vaikuttavina seikkoina. Tutkijoiden haastattelut paljastivat, että ilmastostrategian kustannuslaskelmien tekoa ehdollisesti esimerkiksi se, millaisiksi kustannuslaskelmien laatijoiden käyttämät mallit olivat kehittyneet – eli mitä asioita tutkijoiden käyttämät tietokoneohjelmat pystyivät käsittelemään. Lisäksi myös laskelmien laatimisen aikataulu oli olennainen tekijä: Laskelmien tulokset piti saada valmiiksi melko nopealla aikataululla ja se rajoitti muun muassa tutkijoiden mahdollisuuksia erilaisten vaihtoehtojen testaamiseen. Laskelmia tehdessään tutkijat tekivät myös valintoja, jotka perustuivat heidän omaan kokemukseensa siitä, millä tavoin laskelmat on parasta laatia tai miten ne ylipäänsä on mahdollista laatia. Aineistoni osoitti, että esimerkiksi virkamiesten antamat neuvot suodattui-

vat tutkijoiden näkemyksen läpi: Tämä kävi ilmi etenkin erään haastattelemani tutkijan todetessa, että virkamiesten antamia ohjeita ei voinut kerta kaikkiaan noudattaa, koska ne olivat ”järjettömiä”.

Kustannuslaskelmien laadinnan tavoin myös skenaarioiden laadinta kiinnitettiin lukuisiin käytännöllisiin tekijöihin, kuten esimerkiksi prosessin aikatauluun: Skenaarioiden lukumäärän jäämistä kahteen perusteltiin sillä, että suuremman määrän käsitteleminen olisi ollut niin nopealla aikataululla ollut vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Skenaarioita koskevat ratkaisut eivät siten olleet pelkästään rationaalisen valinnan tulosta, vaikka niiden taustalta voidaankin löytää myös poliittisia valintoja. (vrt. luku 9.3).

Ilmastostrategian virkamiesvalmistelun tarkastelu toi myös mielenkiintoisen näkökulman siihen, millaista on luonteeltaan se tieto, jota ilmasto-ongelmaa koskevan suunnittelun ja päätöksenteon tueksi käytetään. Useissa kansallisella tasolla tekemissäni haastatteluissa tuli nimittäin esille, että virkamiehet arvioivat erilaisia toimintamahdollisuuksia ennen kaikkea omiin kokemuksiinsa perustuen. Tämä tuli esille etenkin useiden virkamiesten korostaessa toimenpiteiden hyväksyttävyyttä ohjelmiin valikoituneiden toimenpide-ehdotusten kriteerinä: Oli varsin tavanomaista, että virkamiehet perustelivat tiettyjen toimintatapojen hylkäämistä sillä, että ei asia mene kuitenkaan läpi, koska ”ei se aiemminkaan ole mennyt läpi” tai koska ”ei suomalaiset sitä kuitenkaan hyväksy”. Tapaustutkimukseni nosti siis vahvasti esiin nimenomaan virkamiesten habitusten merkityksellisyyden ilmasto-ohjelman laadinnan perustana: Aikaisemman elämäkokemuksensa nojalla virkamiehillä oli tiettyjä käsityksiä kasvihuonekaasupäästöjä vähentävän toiminnan rajoista ja mahdollisuuksista ja nämä käsitykset välittyivät tehokkaasti myös ilmasto-ohjelman laadintaprosessiin. Toisin sanoen kyse oli siis eräänlaisen kokemuksellisen tiedon (vrt. Bäcklund 2007) merkityksellisyydestä ilmastostrategian laadintaprosessissa. Tämä tutkimustulokseni on hyvin samankaltainen esimerkiksi Sari Puustisen (2006) suomalaista kaavoittajaprofessiota käsittelevän väitöskirjan tulosten kanssa: Puustinen toteaa väitöskirjassaan, että maankäytön suunnittelutilanteissa määrittyvä paras mahdollinen tieto rakentuu sekä kaavoittajien subjektiivisille kokemuksille ja intuitiolle että profession sidotulle teoreettiselle tavalle katsoa maailmaa.

Ilmastostrategian valmistelutyöhön kohdistuva osatutkimukseni toi esille myös, että ilmastopolitiikan suunnittelussa ei, asian uutuudesta huolimatta, suinkaan kärsitty tietopulasta, vaan pikemminkin ilmastopolitiikkaa koskevia tutkimustuloksia ja tieteellisiä esityksiä koettiin olevan liikaa. Useat haastattelemani virkamiehet korostivat, että ilmastopoliittisten ohjelmien laatimista hankaloitti olennaisen tiedon löytämisen ja erottamisen vaikeus, koska erilaisia laskelmia ja tutkimustuloksia on joka puolella valtavasti, ”aivan julmetun paljon”, kuten eräs haastateltavani asian ilmaisi. Tämä tiedon paljous puolestaan vaikutti selvästi vahvistavan erilaisten perinteisten, legitiimin aseman saavuttaneiden asiantunti-

jatoimijoiden roolia ilmastopolitiikassa: Tämä tuli esille erityisesti virkamiesten korostaessa kustannuslaskelmien laatijoiden roolia ilmastostrategian valmistelutyön ja sen tulosten uskottavuuden takaajina. Virkamiehet näkivät siten tiettyjen kansallisesti vakiintuneen aseman saavuttaneiden tutkimuslaitosten ja niitä edustavien tutkijoiden edustavan arvovapaana pidettyä asiantuntijuutta. Tämä selittää myös osaltaan virkamiesten voimakkaan ärtymisen sen johdosta, että kustannuslaskelmien laatijat alkoivatkin laadinnan yhteydessä ottaa kantaa heille laskelmien perustaksi annettuihin lähtötietoihin.

Tutkimukseni paljastikin selvästi tiedon paradoksaalisuuden ilmastokysymyksen yhteydessä: Ilmastopolitiikkaa koskevan tiedon epävarmuus johti entistä voimakkaampaan tiedollisten ja hallinnollisten prosessien sulkeutumiseen. Tutkimukseni tulokset ovatkin osittain vastakkaisia näkemyksille, jotka korostavat jälkimodernille yhteiskunnalle tyypillisinä piirteinä muun muassa neuvottelevuutta vaativaa ilmapiiriä ja perinteisten auktoriteettien aseman heikentymistä (esim. Saaristo 2000, 29; Hajer 2003a/b; vrt. Laine & Jokinen 2001, 54). Epävarmuuden mukanaan tuoma tiedollisten ja hallinnollisten prosessien sulkeutuminen ei ole kuitenkaan vain oman tutkimukseni poikkeava tai ainutlaatuinen löydös, vaan sama havainto on viime aikoina noussut esille myös muissa tutkimuksissa. Esimerkiksi EU:n kuudenteen puiteohjelmaan kuuluneen laajan Paganini-tutkimushankkeen⁵ yksi keskeinen tutkimustulos on, että epäselviä ja epävarmoja ongelmia ratkoessaan hallinnan instituutiot pyrkivät ylläpitämään perinteisiä toimintamallejaan. Paganini-tutkimushankkeen tuloksiin kuuluu myös havainto, että hallinnon prosesseissa on yhä vahva käsitys, että tiede ja politiikka voidaan erottaa toisistaan. (Gottweis & Braun 2007, 117) Myös tarkastelemassani kansallisen ilmastostrategian valmistelutyössä kävi hyvin ilmi, että hallinnon toiminnan vahva tausta-ajatus oli tieteellisen tiedon objektiivisuus, vaikka esimerkiksi skenaariot usein todettiin arvosidonnaisiksi. Tämä kävi esille etenkin virkamiesten painottaessa, että tutkijoiden avulla ilmastostrategian laadintaprosessiin saatiin lisää uskottavuutta.

Paikallisella tasolla ilmastopolitiikkaa koskevien toimintatilanteiden muotoutumiselle leimallinen piirre oli tiedon puute. Kyse ei ollut kuitenkaan niinkään ollut yleisen tiedon puutteesta – pikemminkin ”informaatiotulva” koettiin kansallisen tason tapaan kiusallisena tai turhauttavana – vaan ongelmana oli nimenomaan paikallisiin olosuhteisiin sidoksissa olevan olennaisen tiedon löytäminen ja hankinta. Paikallisen tasolla kaivattiinkin kipeästi toimijoita, jotka tulkitsevat tietoa paikallisesta näkökulmasta käsin. Tästä kertoo osaltaan energiatoimistojen ja erilaisten paikalliselle tasolle kohdentuneiden hankkeiden tärkeiksi osoittautuneet roolit kuntien ilmastotoiminnan käynnistymiselle ja etenemiselle. Toisaalta on hyvä huomioda, että paikallisiin olosuhteisiin sovellettu tieto sinänsä ei auto-

5 Paganini (Participatory Governance and Institutional Innovation) -tutkimushankkeessa tutkittiin osallistumiskäytäntöjä erilaisissa poliittisissa tilanteissa.

maattisesti johda ilmastotavoitteiden tehokkaampaan toimeenpanoon tai ilmastokysymyksen parempaan huomioimiseen kuntien poliittisessa päätöksenteossa. Sen sijaan muuttuakseen poliittisesti vaikuttavaksi tieto edellyttää myös puolestapuhujia, jotka kykenevät osoittamaan tiedon merkityksen, sekä tiedon omaksumista kunnissa (vrt. Jasanoff 1990).

Valtiotason virkamieshaastatteluiden tavoin kuntaviranomaisten haastattelut toivat myös esiin, että virkamiesten työssään tekemät ratkaisut määräytyivät pitkälti heidän omiin kokemuksiinsa, eivätkä niinkään ulkopuolelta saatuihin ohjeisiin tai neuvoihin perustuen: Virkamiesten toiminta ja valinnat perustuivat siis ennen kaikkea heidän kokemuksiansa muovaamiin käsityksiin kussakin tilanteessa järkevistä ja toteuttamiskelpoisista toimintamuodoista. Yksi konkreettinen useassa kunnassa esille noussut esimerkki oli ilmastokampanjaan liittyvän Kasvener-mallin soveltaminen. Toisaalta kokemusten merkityksellisyys virkamiesten toiminnassa kävi ilmi myös virkamiesten kertoessa sulkeneensa tietyt toimintatavat pois ilmastopolitiikan toteuttamisvaihtoehtojen joukosta siksi, että yhteistyö tiettyjen toimijoiden kanssa ”ei ole aiemminkaan toiminut” tai siksi, että ”ei enää jaksa lähteä poliitikkojen lytättäväksi, kun on jo niin monta kertaa lytätty”. Toisaalta merkittävää on se, että kokemusten merkityksellisyys ei suinkaan täysin sulkenut pois uudella tavoin tekemisen mahdollisuutta. Tässä uudella tavoin tekemisessä, eli oppimisessa, puolestaan juuri uuden tiedon saamisella oli merkittävä rooli: Useassa kunnassa haastattelemani virkamiehet kertoivat, että esimerkiksi ilmastokampanjan vertaisverkoston kautta saadut tiedot olivat auttaneet oivaltamaan ilmastotavoitteiden toteuttamiseen liittyviä seikkoja myös omassa kunnassa.

9.6. Ilmastomuutoksen hallinnan tasojen ja toimijoiden yhteenkietoutuminen

Kuten luvussa 5.5. totesin, julkishallinnon rooli erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa on tärkeä, mutta sen täytyy aina toimia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa: Julkishallinnon rooli ja toimintamahdollisuudet muotoutuvat erilaisten vuorovaikutussuhteiden tuloksena. Myös hallinnon eri tasot ovat monin eri tavoin riippuvaisia toisistaan. (esim. Meadowcroft 1999) Monitasohallinnan näkökulma ympäristöongelmiin korostaakin hallinnon eri tasojen sekä hallinnon ja ei-hallinnollisten toimijoiden keskinäisriippuvuutta ongelmien hallintapyrkimyksissä (Bache & Flinders 2004).

Omassa tutkimuksessani kävi hyvin ilmi, että eri toimijat ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa niin ilmastopolitiikan toimintavaihtoehtojen muotoilussa kuin niiden toimeenpanossakin. Koska tutkimuksessani tarkasteluni kohdentui pääasiassa julkishallinnon toimijoihin, selkeimmin nousivat esille hallinnon eri tasojen väliset vuorovaikutussuhteet. Tutkimukseni toi kuitenkin myös esiin, että julkinen

ja yksityinen kietoutuvat ilmastopolitiikan prosesseissa yhteen toistensa kanssa. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin sitä, miten eri toimijat ja eri hallinnon tasot olivat osallisina tarkastelemisani poliittisissa tilanteissa muodostuneisiin ilmasto-ongelmaa koskeviin valintoihin ja toimintatapoihin.

Yksi tutkimuksessani vahvasti esille noussut – ja myös varsin ilmeinen – eri hallinnon tasojen välinen sidos oli paikallistason ilmastotoimien ehdollistuminen kansallisen tason toimien seurauksena. Tämä ehdollistuminen liittyi ennen kaikkea kuntien resursseihin: Ilmastopolitiikkaa paikallistasolla vastaanottavan ympäristöhallinnon niukat resurssit suhteessa ympäristöhallinnon tehtäväkenttään, samoin kuin se tosiasia, että valtio ei juuri tue kuntien ilmastokampanjan toteutusta, vaikeuttivat selvästi ilmastoasian omaksumista ja ilmastotavoitteiden toteuttamista kunnissa. Resurssien ohella tutkimukseni toi esille myös toimivaltaa koskevat kysymykset yhtenä kansallisen ja paikallisen tason välisen sidoksen ilmenemismuotona: Tietyt kansallisen tason päätökset siis estivät paikallisella tasolla mielekkäiksi koettuja ilmastopolitiikan toteuttamisvaihtoehtoja. Yksi esimerkki on kaavoitus, jota säädellään kansallisen tason lainsäädännön avulla ja jonka suhteen kuntien liikkumavara on siten rajoitettua. Eräässä tarkastelemassani kunnassa virkamies valitteli esimerkiksi sitä, että kaavassa ei voida edellyttää kaukolämpöön liittymistä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa, että kunnissa omaksutut toimintatavat ja tehdyt päätökset eivät muotoudu suoraviivaisesti, tai yksinomaan, valtiotasolta välittyvien tekijöiden seurauksena, vaikka valtiotasolta välittyvillä tekijöillä voikin olla, esimerkiksi juuri lainsäädännön kautta, merkittävä vaikutus paikallisen tason toiminnan muotoutumiseen. Toimintatavat muotoutuvat sen sijaan monien tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena ja ne ovat aina tiiviisti kytköksissä myös paikallisiin olosuhteisiin. Tutkimukseni paljasti myös, että kunnissa rajoittaviksi tekijöiksi koetut valtiotason päätökset tai toimenpiteet eivät aina välttämättä tosiasiaassa ole ilmastotoiminnan paikallisten vaikeuksien syy: Muuttamassa tutkimukseni kohteena olleessa kunnassa ensisijaisesti resurssiongelmana koettu ilmastotavoitteiden toimeenpanon vaikeus paljastui pikemminkin kunnan sisäiseksi organisatoriseksi ongelmaksi.

Tutkimukseni toi myös esiin, että virallisten kuntien toimintaa ohjaavien valtiotason päätösten ohella valtiotason politiikka voi vaikuttaa paikallisella tasolla tehtäviin ratkaisuihin myös varsin yllätyksellisillä ja satunnaisilla tavoilla. Tämän osoitti esimerkiksi se, että eräässä kunnassa haastattelemani virkamies kertoi kunnanhallituksen puheenjohtajana toimineen kansanedustaja tuoneen kuntaan ”uusien tuulahduksia”, minkä tuloksena myös kunnassa tehdyt poliittiset ratkaisut olivat muotoutuneet uudellaisiksi. Lisäksi tutkimukseni toi mielenkiintoisella tavalla esiin, että valtiotason toimet voivat ehdollistaa paikallistason toimintaan myös symbolisella tasolla: Ilmastopolitiikan tulkitseminen valtiotasolla ensisijaisesti suuren mittakaavan energiantuotantokysymyksenä näyttäytyi tutkimuksessani yhtenä osasyllisenä ilmastoasian omaksumisen vaikeuksiin kunnissa. Tässä

yhteydessä on tosin jälleen syytä muistaa, että tämä symbolinen ehdollistuminen ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö paikallisella tasolla olisi mahdollisuutta myös tulkita asia toisin: Tästä varsin konkreettinen osoitus oli muutamassa tarkastelemassani kunnassa esille noussut selvä ”ilmastoinnostus”.

Tutkimuksessani kävi myös ilmi, että kansainvälisen tason toimijat voivat vaikuttaa suoraan paikallisella tasolla tehtäviin ratkaisuihin ilman että valtiotaso toimii välittävänä tekijänä niiden välillä. Eräässä kunnassa ilmastotyötä tehtiin osana laajempaa ympäristöasioihin keskittyvää projektia, jonka pääasiallinen rahoittaja oli EU: Ilmastotyön eteneminen kyseisessä kunnassa oli siten vahvasti sidoksissa nimenomaan kansainvälisen tason toimintaan ja päätöksiin. Lisäksi, kuten jo edeltävissä luvuissa kävi ilmi, monissa kunnissa ilmastotyön käynnistyminen ja eteneminen oli pitkälti alueellisten energiatoimistojen aktiivisuuden ansiota, joiden toiminta perustui myös EU:lta saatavaan rahoitukseen, tai joiden toiminta oli ainakin lähtenyt käyntiin EU:lta saatavan rahoituksen varassa. Myös energiatoimistot loivat siten ilmastotavoitteiden toteutuksessa yhteyden kansainvälisen ja kansallisen tason välille. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että energiatoimistokonsepti ei *kokonaan* ohita kansallista tasoa, sillä Motiva, eli kansallisen tason toimija, toimii energiatoimistojen verkoston valtakunnallisena yhteistyökumppanina ja energiatoimistojen toiminnan tukijana. Tämä osoittaaakin osaltaan, että eri hallinnon tasojen väliset kytkökset eivät ole useinkaan kovin selkeitä, vaan pikemminkin moninaisia ja sotkuisia – samoin kuin edeltävässä luvussa käsittelemäni tieteen ja politiikan väliset kytkökset. Aina ei myöskään ole mahdollista erottaa, mille hallinnon tasolle kukin toimija lopulta kuuluu. Hyvä esimerkki tästä eri hallinnon tasojen sekoittumisesta on myös paikallisen tason ilmastopolitiikan tarkastelussa lähtökohtanani ollut kuntien ilmastokampanja. Ilmastokampanja perustuu kuntien kansainvälisen ympäristöalan yhteistyöjärjestön ICLEI:n toimintaan, mutta haastattelemani ilmastokampanjan vastuuhenkilöt kokivat ICLEI:n useimmiten kuitenkin kovin kaukaiseksi toimijaksi. ICLEI:n merkitys suodattuikin paikalliselle tasolle lähinnä kuntien kansallisen kattojärjestön Kuntaliiton toiminnan kautta.

Paikallistasoon kohdistuva tarkasteluni toi esiin, että myös yksityinen ja julkinen kytkeytyvät toisiinsa ilmastopolitiikkaa koskevia ratkaisujen muotoilussa. Yksi aineistossani selvästi esille noussut seikka oli yritysmaailman, etenkin energia-alan yritysten, vaikutus kunnissa tehtäviin päätöksiin: Tutkimuksessani kävi ilmi, että joissakin kunnissa nimenomaan energiantuotantolaitokset olivat esimerkillään kannustaneet, tai jopa painostaneet, kuntaa toteuttamaan ilmastotavoitteita ja toimimaan ilmastoystävällisemmin. Kokonaisuudessaan yksityisen ja julkisen väliset kytkökset saivat kuitenkin melko marginaalisen aseman aineistossani, mikä todennäköisesti johtuu pitkälti aineistoni luonteesta. Mikäli olisin haastatellut kunnissa tai valtiotasolla laajemmin eri toimijoita, olisivat myös yksityisen ja julkisen väliset kytkökset todennäköisesti nousseet voimakkaammin esille.

Kuten edellä jo totesin, olennaista eri hallinnon tasojen ja toimijoiden välisten kytkösten tarkastelussa on, että välittyminen eri hallinnon tasojen tai eri toimijoiden välillä ei ole suoraviivaista tai yksisuuntaista, vaikka eri toimijoiden väliltä onkin mahdollista löytää tiettyjä ”välityssuhteita”. Yksi esimerkki on paikallistason ja valtiotason välinen suhde: Paikallisella tasolla valtiotasolla asetettuja tavoitteita ja sääntöjä muotoillaan uudelleen ja ne voivat muuttua yllättävästikin. Kaikista valtiotasolla asetetuista velvoitteista paikallistasolla ei myöskään välttämättä edes olla tietoisia, tai niitä ei pystytä toteuttamaan. Tämä kävi aineistossani hyvin ilmi, kun eräs haastatteleman virkamies totesi, että hän ei yksinkertaisesti ehdi työssään hoitaa edes kaikkia hänelle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, ilmasto-ohjelman kaltaisista vapaaehtoisista tehtävistä puhumattakaan. Paikallisella tasolla kansallisen tason tavoitteet voivat siis muotoutua lopulta varsin uudennäköisiksi, eivätkä valtiotasolla asetetut säädökset siten myöskään aina tuota haluttua tulosta. Toisaalta kansallisen tason tavoitteiden paikallisella tasolla saamalla uudenaikaisilla muodoilla on myös potentiaali politisoida kansallisen tason politiikkaa ikään kuin alhaalta päin. Esimerkiksi Taru Peltola (2007) on teknologian ja politiikan suhdetta tarkastelevassa väitöskirjassaan todennut, että metsäpolitiikkaan liittyvien ongelmien olemassaolo on tehty näkyväksi harjoittamalla toisenlaista metsätaloutta. Omassa tutkimuksessani tämän kaltaisia paikallisen tason käytäntöjen tuloksena syntyneitä, alhaalta ylöspäin suuntautuvia välityssuhteita ei kuitenkaan juuri noussut esille, mitä voi yhtäältä pitää seurauksena aineistostani: Koska tutkimukseni kohdistui ilmastopolitiikan institutionalisoitumiseen alkuvaiheeseen, paikallistasolla ei oltu yksinkertaisesti vielä ehditty ”toimia toisin”. Mielenkiintoinen tutkimukseni esille tuoma seikka on kuitenkin se, että kansallisen tason politiikassa paikallistason toiminnan näkyminen ylipäänsä oli varsin heikkoa: Kansallisessa ilmastostrategiassa ja sitä koskeneessa keskustelussa kuntien rooli ja paikallisen tason ratkaisut jäivät marginaaliseen asemaan, oikeastaan lähes näkymättömiksi.

Edellä kuvaamani ilmastopolitiikkaan kytkeytyvien instituutioiden moninaisuus ja niiden sotkuinen yhteenkietoutuminen tekevät ilmastopolitiikkaa koskevista hallinnan prosesseista haasteellisia. Erilaisten instituutioiden olemassaolo ja yhteenkietoutuminen osoittautuivat kuitenkin tutkimukseni perusteella myös tärkeiksi ilmastotavoitteiden toteuttamista edesauttaviksi tekijöiksi: Eri instituutiot täyttivät ilmastopolitiikan prosesseissa erilaisia tehtäviä ja siten täydensivät toisiaan. Instituutioiden moninaisuutta ei tulisikaan ilmastopolitiikassa kokea ongelmaksi: Kuten James Meadowcroft (2002, 178–179) on todennut, koska ympäristöongelmat itsessään ovat monimuotoisia, myös niitä ratkoviin instituutioiden täytyy olla monimuotoisia. Yksi toimijoiden monimuotoisuuden mukanaan tuomista eduista on se, että se tarjoaa mahdollisuuden poliittisen vastuun sijoittamiseen sopivimmalle hallinnolliselle tasolle. Toisaalta toimijoiden paljous ja moninaisuus antavat myös mahdollisuuden kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivien ratkaisujen löytämiseen. (vrt. Ostrom 2009)

10. Johtopäätökset

2000-luvun alkuvuosina toteutettuun ilmastopolitiikkaan kohdentunut tutkimukseni toi esille monia tärkeitä havaintoja ilmastomuutoksen hallinnan politiikan olemuksesta ja dynamiikasta. Tässä luvussa nostan esille tutkimukseni tärkeimmät empiiriset löydökset. Lisäksi tuon esille tutkimuksessani soveltamaani teoriaa ja metodologiaa koskevat havaintoni sekä tutkimukseni perusteella olennaisiksi osoittautuneet jatkotutkimuksen aiheet.

Empiiriset löydökset

Yksi tutkimukseni tärkeimmistä empiirisistä havainnoista liittyy ilmastopolitiikan kehystämisen ja toiminnan väliseen suhteeseen. Tutkimukseni osoitti, että Suomessa ilmastokysymys määrittyi 2000-luvun alussa, sekä kansallisella että paikallisella tasolla, vahvasti nimenomaan ongelmaksi – se tulkittiin useimmiten eri tyyppisten ”vaikeuden” kehysten kautta – ja tällä on selvästi ollut merkitystä myös toimintaan: Suomi on auttamatta jälkijunassa ilmastopolitiikkaa koskevien toimien toteuttamisessa. Toisaalta tutkimukseni toi esille, että ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumista on Suomessa osaltaan hidastanut myös ilmastokysymyksen tulkitseminen varsin kapea-alaisena kysymyksenä: Kansallisella tasolla ilmastokysymys periaatteessa ymmärrettiin, ja myös integroitiin, osaksi monien hallinnonalojen toimintaa jo 2000-luvun alkuvuosina, mutta käytännössä ilmastokysymys määrittyi kuitenkin pitkälti vain suuren mittakaavan energiantuotantoratkaisua koskeväksi kysymykseksi. Paikallisella tasolla ilmastokysymys määrittyi puolestaan voimakkaasti nimenomaan ympäristökysymykseksi, ja vain ympäristöhallintoa koskeväksi asiaksi, mikä osaltaan selittää ilmastotavoitteiden toteutukseen liittyviä vaikeuksia paikallisella tasolla. Tämä ilmastopolitiikan kapea tulkintatapa, kuten myös ilmastopolitiikan tulkinta ongelmana, ovat osoittautuneet myös varsin pysyviksi. Joitakin muutoksia tulkintatavoissa on toki vuosien kuluessa tapahtunut, mutta kokonaisuudessaan muutokset ovat kuitenkin olleet varsin hitaita ja ”paperinmakuisia”.

Oleennaista on myös huomioida, että ilmastokysymyksen integrointi osaksi eri hallinnonalojen ja -tasojen toimintaa sinänsä ei takaa ilmastotavoitteiden toteutumista, vaan kyse on myös siitä, millaisen poliittisen painoarvon ilmastokysymys eri asioiden ratkomisen yhteydessä saa. Tutkimukseni osoitti, että 2000-luvun alkuvuosina ilmastotavoitteet toteutuivat, tai jäivät toteutumatta, useimmiten lähes sattumalta: Jos ilmastotavoitteet tukivat muita tärkeitä koettuja päämääriä, niillä

oli mahdollisuus menestyä, mutta omaa argumentatiivista painoarvoa ilmastokysymyksellä ei juuri ollut. Ilmastokysymyksen esille nousu erilaisissa poliittisissa ongelmanratkaisutilanteissa kytkeytyikin vahvasti erilaisiin pyrkimyksiin hyödyntää ilmastokysymystä tiettyjen muiden tavoitteiden ajamisessa. Toisaalta etenkin paikallisella tasolla ilmastokysymys oli vielä 2000-luvun alkuvuosina melko mitätön näkökulma, tai ainakin se piiloutui tehokkaasti muiden näkökulmien sisälle. Tästä hyvä esimerkki on erään haastattelemani kuntavirkamiehen toteamus, että ”täällä on eräät aika tärkeätkin heput sanoneet, että energiansäästöstä he kyllä on kiinnostuneita, mutta ilmastokysymys ei kiinnosta heitä pätäkään”. Ilmastokysymyksen herättämässä kiinnostuksessa onkin tapahtunut tutkimani ajanjakson jälkeen varsin merkittäviä muutoksia: Nykyisin ilmastokysymys nousee esiin mitä moninaisimpien asioiden käsittelyn yhteydessä ja esimerkiksi kunnat ovat viime vuosina ryhtyneet kilvan laatimaan omia ilmastostrategioitaan ja -tavoitteitaan.

Tutkimukseni toi esille mielenkiintoisia piirteitä myös politiikan ja tiedon suhteesta ilmasto-ongelman hallintapyrkimyksissä. Tutkimukseni osoitti, että tiedon tuotannon ja politiikan prosessit ovat ilmastopolitiikan tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilussa vahvasti toisiinsa yhteenkietoutuneita ja sotkuisia: Ilmastopolitiikkaa koskevaa tietoa ja politiikkaa ei siten ole mahdollista eriyttää omiksi alueikseen, vaan ne ovat aina ”yhteistuotettuja”. Tutkimukseni esille tuoma mielenkiintoinen piirre oli myös se, että vaikka ilmastopolitiikkaa koskevaa tietoa koettiin olevan paljon, jopa liikaa, ilmastopolitiikan muotoiluun osallistuneet toimijat, niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla, arvioivat erilaisia toimintamahdollisuuksia ennen kaikkea omiin kokemuksiinsa perustuen. Tämä havainto vahvistaa osaltaan sen, että tiedon ja politiikan suhde ei ole ilmastopolitiikassa suoraviivainen: Enemmän tai uutta tietoa ei automaattisesti johda parempiin ratkaisuihin, vaan tieto yhdistyy moninaisin eri tavoin poliittisiin prosesseihin.

Tutkimukseni osoitti myös, että vaikka suomalaisen hallintokulttuurin on yleisesti kuvattu edenneen avoimempaan ja keskusteluvampaan suuntaan, vielä 2000-luvun alkuvuosina ilmastopolitiikan haltuunoton yhteydessä tiedolliset ja hallinnolliset prosessit olivat kuitenkin varsin sulkeutuneita: Etenkin kansallisen ilmastostrategian laadinnan yhteydessä erilaisten perinteisten ja legitimeiksi tunnustettujen toimijoiden auktoriteettiaseman korostui. Tätä ilmastostrategia-prosessin sulkeutumista selittävät, hivenen paradoksaalisesti, ilmastopolitiikan monimutkaisuus ja laajuus: Jotta prosessi pystyttiin viemään läpi, tiettyjä asioita oli yksinkertaisesti vakioitava. Hallinnollisten prosessien sulkeutuminen onkin tyypillistä monimutkaisten ongelmien yhteydessä yleisemminkin. Toisaalta juuri monimutkaisten ongelmien ratkomisen yhteydessä hallinnollisissa prosessissa tehdyt valinnat ja niihin liittyvät epävarmuudet olisi olennaista tuoda esiin. Mikäli valintoja ja epävarmuutta ei tuoda esiin, esimerkiksi päätöksenteon tueksi tuotetut skenaariot alkavat julkisen keskustelun kohteeksi päättyessään helposti vaikuttaa toisensa poissulkevilta vaihtoehdoilta, kuten juuri kävi tarkastelemani ensimmäi-

sen ilmastostrategian laadintaprosessin yhteydessä. Tämä puolestaan kapeuttaa keskustelua ja toiminnan vaihtoehtojen etsimistä. Epävarmuuden tunnustamisen kautta politiikkaprosessit sen sijaan voivat avautua ja myös erilaiset vaihtoehtoiset näkemykset pääsevät paremmin esille. Aktiivisesti ylläpidetty tietoisuus politiikkaprosessien tueksi tuotettuun tietoon liittyvistä valinnoista myös vähentää prosesseihin sisältyvää yksipuolisen vallankäytön mahdollisuutta.

Tutkimukseni toi myös esille, että vaikka ilmastopolitiikkaa koskevat kansalliset ja paikalliset ratkaisut ovat olennaisella tavalla sidoksissa erilaisiin historiallisiin prosesseihin, ratkaisut eivät deterministisesti muotoudu niiden mukaisesti: Historiaa on myös mahdollista vastustaa. Yksi esimerkki tästä oli eräässä tarkastellessani kunnassa syntynyt myönteinen seutulippuratkaisu: Kunnanhallituksen puheenjohtajana toimiva kansanedustaja oli asettanut kunnan seutulippuratkaisun laajempaan yhteyteen muun muassa ilmastomuutokseen vedoten, minkä seurauksena kunnassa kiihkeästi vastustettu seutulippupaketti oli päätetty ottaa käyttöön. Toisaalta olennaista on huomioida se, että erilaiset ilmastopolitiikkaa koskevat ratkaisut eivät synny myöskään vain yksilöiden ehdoilla – vaikka tutkimuksessani etenkin paikallisella tasolla yksilötoimijoiden merkitys ilmastotoiminnan etenemiselle korostuikin. Sen sijaan ratkaisut syntyvät sen nojalla, miten erilaiset toimijat ja toiminnot kytkeytyvät toisiinsa. Täten myös potentiaali päästöjen vähentämiseen piilee ennen kaikkea erilaisissa vuorovaikutussuhteissa.

Tutkimukseni osoitti myös, että eri tasoilla ja eri näkökulmista toimivat toimijat ovat ilmastopolitiikassa tärkeitä, sillä ne täyttävät erilaisia tehtäviä ja siten täydentävät toisiaan. Erilaisten instituutioiden ja toimijoiden moninaisuutta ei tulisikaan ilmastopolitiikassa kokea ongelmaksi, vaikka toimijoiden moninaisuus saakin ilmastopolitiikkaa koskevat tilanteet vaikuttamaan helposti epäselviltä ja ”hallitsemattomilta”. Yksi toimijoiden monimuotoisuuden mukanaan tuomista eduista on se, että se tarjoaa mahdollisuuden poliittisen vastuun sijoittamiseen sopivimmalle hallinnolliselle tasolle. Toimijoiden paljous ja moninaisuus antavat myös mahdollisuuden kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivien ratkaisujen löytämiseen.

Havainnot teoriasta ja metodologiasta

Tutkimukseni teoreettisena lähtökohtana oli poliittisten käytäntöjen tutkimusperinne. Kuten luvussa 4.1. totesin, poliittisten käytäntöjen lähestymistapa pyrki nostamaan esiin yhteiskunnallisille ongelmille annettujen tulkintojen sidokset erilaisiin konkreettisiin ja materiaalsiin ehtoihin. Lisäksi se kehottaa kiinnittämään huomiota poliittisten toimintatilanteiden synnyn taustalla vaikuttaviin monimuotoisiin vuorovaikutusprosesseihin. Tutkimukseni osoitti tämänkaltaisen lähestymistavan ilmastopolitiikan tarkastelussa varsin hyödylliseksi: Poliittisten käytäntöjen lähestymistapa toi ilmastopolitiikan poliittisuudesta esille olennaisia asioita, jotka ovat monesti jääneet huomiotta ilmastopolitiikkaa tarkastelevista tutkimuk-

sista. Esille nousi, ensinnäkin, se, että ilmastonmuutoksen hallintapyrkimykset ovat olennaisella tavalla poliittista toimintaa: Hallinta ei siis ole vain neutraalia asioiden ratkomista. Toiseksi lähestymistapa toi esille, että ilmastopolitiikassa kyse ei ole vain poliittisesta pelistä ja rationaalisesta politikoinnista. Ilmastopolitiikan poliittisuus nousee sen sijaan olennaisella tavalla käytännöistä, jotka muotoutuvat erilaisten materiaalien ja sosiaalisten yhteenkietoutumien tuloksena.

Ilmastopolitiikan tarkastelun yhteydessä poliittisten käytäntöjen näkökulma osoittautui erityisen hyödylliseksi myös sen vuoksi, että sen avulla ilmasto-ongelmaa koskevasta poliittisesta toiminnasta nousi esille piirteitä, jotka osoittavat, että ilmastopolitiikassa on lopulta kyse hyvin arkipäiväisestä toiminnasta. Tämä on olennaista, koska ilmastopolitiikka näyttäytyy usein nimenomaan suuren mittakaavan kysymyksenä ja ilmasto-ongelman ratkomisen yhdistetään ennen kaikkea suuren mittakaavan toimiin ja korkean tason poliittisiin päätöksiin. Poliittisten käytäntöjen lähestymistapa siis konkretisoi, tai ikään kuin arkipäiväistää, ilmastopolitiikan, mikä puolestaan helpottaa ilmasto-ongelmaa koskevien moninaisten toimintamahdollisuuksien näkemistä.

Metodologisesti poliittisten käytäntöjen näkökulma osoittautui haastavaksi lähestymistavaksi: Näkökulma kehottaa kiinnittämään huomiota poliittisten toimintatilanteiden erilaisiin piirteisiin ja eri tilanteissa muodostuviin moninaisiin vuorovaikutussuhteisiin tarjoamatta kuitenkaan kovinkaan selvää ohjetta siihen, *miten* analyysi tulisi suorittaa. Poliittisten käytäntöjen näkökulma onkin selvästi jäänyt tietyllä tavalla hampaattomaksi ja ehkä jopa liian yleiseksi lähestymistavaksi pyrkiessään välttämään niitä negatiivisia konnotaatioita, joita on yhdistetty esimerkiksi tieteen tutkimuksen piirissä kehitettyyn toimijaverkkoteoriaan. Poliittisten käytäntöjen näkökulman soveltaminen edellyttääkin aina täydentävää käsitteistöä – ja tutkijalta huolellisia valintoja tämän täydentävän käsitteistön suhteen, jotta se palvelisi oman tutkimuksen kysymyksenasetteluja: niin analyysin suorittamista kuin johtopäätösten tekemistäkin.

Omassa tutkimuksessani erityisen visaiseksi ja poliittisten käytäntöjen näkökulman haasteellisuutta lisääväksi tekijäksi osoittautui eri osatutkimuksieni empiiristen aineistojen erilaisuus. Tämän seurauksena eri osatutkimusten tarkasteluun sopivan yhteisen käsitteistön löytämisestä muotoutui monipolvinen ja aikaa vievä prosessi. Myös osatutkimusten tulosten vertailu osoittautui, ainakin paikoitellen, hankalaksi juuri aineistojen erilaisuudesta johtuen. Jälkiviisaana voinkin todeta, että kannattaa miettiä tarkoin, ennen kuin lähtee työstämään monografiatutkimusta näin eri tyyppisistä aineistoista – tai ainakin kannattaa etukäteen tarkoin harkita, millaisia aineistoja kokoaa ja miten niitä aikoo hyödyntää ja käsitellä. Toisaalta eri osatutkimuksieni erityyppiset aineistot eivät tutkimusta tehdessään näyttäneet pelkästään kielteisenä asiana. Erilaisten aineistojen avulla oli nimittäin mahdollista löytää sellaisia hyödyllisiä näkökulmia, jotka vain hyvin samankaltaisia aineistoja tarkastelemalla olisivat ehkä jääneen pimentoon. Eri tyyppisiin

aineistoihin pohjautuvien osatutkimusten yhdistäminen myös haastoi miettimään, ja jopa kyseenalaistamaan, eri aineistojen nojalla tekemiäni tulkintoja. Osatutkimusten ja niihin liittyvien empiiristen aineistojen erilaisuutta voikin lopulta pitää haasteellisuudestaan huolimatta tutkimustani rikastavana ja myös tutkimustulosten validiutta lisäävänä tekijänä.

Väitöskirjani osatutkimusten aineistojen eroavaisuuksien ohella toinen tutkimukseni metodologinen erityispiirre on se, että viimeistelin väitöskirjani melko pitkän ajan päästä siitä, kun keräsin aineiston. Tämä empiirisen aineistoni ”vanhuus” osoittautui tutkimusta viimeistellessäni yksinomaan myönteiseksi asiaksi. Yhtäältä ajallinen etäisyys tutkimuskohteenani olleeseen ajankohtaan, eli 2000-luvun alkuvuosiin, tarjosi mahdollisuuden peilata tutkimustuloksiani ilmastopolitiikan nykytilanteeseen ja analysoida esimerkiksi sitä, mikä merkitys tietyillä ilmasto-ongelman kehystämistavoilla on ollut toimintaan. Toisaalta aineistoni vanhuus antoi myös mahdollisuuden tarkastella erilaisten tutkimuksessani esille nousseiden tulkinta- ja toimintatapojen pysyvyyttä. Lisäksi ajallinen etäisyys keräämäni aineistoon antoi mahdollisuuden tulkita tutkimani ajanjakson merkitystä kansallisen ja paikallisen ilmastopolitiikan muotoutumisessa laajemminkin. Ajallisen etäisyyden turvin onkin helppo todeta, että tutkimani ajanjakso on ollut varsin merkittävä ajanjakso suomalaisessa ilmastopolitiikassa. Yksi esimerkki tästä on se, että ensimmäisen ilmastostrategian jälkeen valmistuneet ilmasto- ja energiapoliittiset strategiat ovat pitkälti noudattaneet ensimmäisen ilmastostrategian viitoittamaa tietä.

Jatkotutkimus

Ilmastokysymyksen nousu tärkeäksi yhteiskuntapolitiikan osa-alueeksi heijastuu myös ilmastotutkimuksen määrään: Etenkin kansainvälisellä tasolla niin luonnontieteellinen kuin yhteiskuntatieteellinenkin ilmastotutkimus on varsin laajaa. Oman väitöskirjaprosessini aikana olen päässyt myös todistamaan sitä, kuinka tietyt ilmastotutkimuksen osa-alueet ovat nousseet marginaalista yhä useampien tutkijoiden kiinnostuksen kohteeksi. Yksi esimerkki on paikallistason rooli ilmastomuutoksen hillinnässä: Vielä 2000-luvun alkuvuosina oli vaikea löytää asiaa koskevaa kirjallisuutta, kun taas nykyisin paikallistason ilmastopolitiikkaa käsitteleviä julkaisuja on jo ilmestynyt suhteellisen paljon. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että kansainvälisen ilmastotutkimuksen laajuudesta huolimatta Suomessa yhteiskuntatieteellinen kotimaiseen ilmastopolitiikkaan kohdistuva tutkimus on jäänyt varsin vähäiseksi. Seuraavaksi nostan esille muutamia oman tutkimukseni perusteella mielenkiintoisiksi ja tärkeiksi osoittautuneita jatkotutkimusaiheita.

Tutkimuksessani piirtyi kuva ilmastopolitiikan hallinnan politiikan perusdynamikasta ja nimenomaan hallinnon toimijoiden toiminnasta ilmastokysymyksen haltuunoton yhteydessä. On kuitenkin ilmeistä, että ilmastopolitiikan perustaksi tarvitaan erilaisten historiallisten prosessien logiikan hahmottamista

laajemminkin. Esimerkiksi julkisten ja yksityisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen selvittäminen erilaisissa konkreettisissa ongelmanratkaisutilanteissa voi tarjota hyödyllistä tietoa erilaisten yhteistyöjärjestelyjen mahdollisuuksista edistää ilmastotavoitteiden toteutumista. Olennaista ilmastopolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa on kuitenkin kiinnittää huomiota nimenomaan politiikan laadullisiin piirteisiin ja prosessien luonteeseen: Erilaiset tilastolliset esitykset ilmastopolitiikkaa koskevista toteutustavoista kun eivät vielä sellaisenaan kerro ilmastopolitiikan tavoitteiden todellisesta toteutumisesta, tai toteutumisen edellytyksistä, kovinkaan paljon.

Toisaalta tutkimukseni empiirisen aineiston nojalla kävi varsin hyvin ilmi, että myös erilaisten ilmastopolitiikan vaikutusten erittelyyn ja arviointiin tarkoitettujen kriteerien kehittäminen on tarpeen: Kriteerejä tarvitaan, jotta ilmastopolitiikka saadaan tehtyä näkyväksi ja sen myötä ilmastopolitiikkaan osallistuville toimijoille mielekkääksi. Vaikutusten erittely ja arviointi tarjoavat tärkeää tietoa myös ilmastopolitiikkaa koskevan päätöksenteon tueksi. Olennaista on kuitenkin ottaa politiikan monimuotoisuus huomioon näiden ilmastopolitiikan arviointiin tarkoitettujen kriteerien laadinnassa. Päätösvaikutusten ohella olennaista on kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, mitkä ovat harjoitetun ilmastopolitiikan vaikutukset erilaisten yhteisöjen pitkän aikavälin toimintakykyyn.

Yksi tutkimukseni perusteella esille noussut mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe on myös tiedon rooli ilmastopolitiikassa: Ilmastopolitiikan tueksi tarvitaan empiirisesti vahvasti perusteltua näkemystä siitä, millaisen tiedon nojalla ilmastopolitiikkaa koskevia ratkaisuja eri tilanteissa tehdään ja millainen tieto eri toimijoita ilmastopolitiikkaa koskevissa valintatilanteissa eniten hyödyttää. Tärkeää on tunnistaa etenkin erilaisten tiedon lajien merkitys ilmastopolitiikassa.

Koska ilmastokysymys on laaja ja monimuotoinen asia, myös ilmastokysymykseen kytkeytyviä potentiaalisesti kiinnostavia tutkimusaiheita on lukuisia. Toisaalta ilmastokysymyksen monimuotoisuus tekee ilmastopolitiikan tutkimisen myös varsin haasteelliseksi. Koska ilmasto-ongelma kytkeytyy lukuisiin erilaisiin asioihin ja kehitysketjuihin, jotka voivat puolestaan liittyä toisiinsa monien mutkien kautta, ilmastopolitiikan tutkimus edellyttää yhtäältä taitavaa rajaamista ja toisaalta myös kykyä säilyttää herkkyyden yllätyksellisillekin piirteille. Ilmastopolitiikkaa tutkittaessa tärkeää on myös muistaa, että kaikki asiat eivät vaikuta toisiinsa samalla painoarvolla. Jotkut asiat ja syy-seuraussuhteet ovat sen sijaan merkittävämpiä kuin toiset ja nimenomaan näiden olennaisimpien tekijöiden tunnistaminen on ensiarvoista myös ilmasto-ongelmaa koskevien käytännön ratkaisujen kehittämisen kannalta.

LÄHTEET

- Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (2002) *Sähköturvallisuuden hallintotapa Suomessa*. Turvatekniikan keskus TUKES julkaisu 10/2002. Saatavilla internetissä: [www.tukes.fi/tiedostot/julkaisut/10_2002.pdf], 2.3.2010.
- Ahmad, Imran Habib (2009) *Climate policy integration: towards operationalization*. DESA Working Paper No. 73. March 2009. Economic and Social Affairs. Saatavilla internetissä: [www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp73_2009.pdf], 2.3.2010.
- Anttonen, Kaisu (2007) *Piiloutuva politiikka: ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere University Press, Tampere.
- Arendt, Hannah (1958) *The human condition*. University of Chicago Press, Chicago.
- Arthur, W. Brian (1989) Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events. *The Economic Journal* 394 (99), 116–131.
- Arthur, W. Brian (1990) Positive feedbacks in the economy. *Scientific American* 262 (2), 92–99,
- Arthur, W. Brian (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) Themes and issues in multi-level governance. Teoksessa Bache, Ian & Flinders, Matthew (toim.) *Multi-level governance*. Oxford University Press, New York.
- Barry, John & Eckersley, Robyn (2005) W(h)ither the green state? Teoksessa Barry, John & Eckersley, Robyn (toim.) *The state and global ecological crisis*. The MIT Press, Cambridge, 255–272.
- Beck, Ulrich (1995) Poliitiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Beck, Ulrich; Giddens, Anthony & Lash, Scott (toim.) *Nykyajan jäljillä: refleksiivinen modernisaatio* (suom. Leevi Lehto). Vastapaino, Tampere. 11–82.
- Berger, Peter L. & Luckman, Thomas (1966) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Doubleday, New York.
- Best, Joel (1987) Rhetoric in claims-making: constructing the missing children problem. *Social Problems* 34, 101–121.
- Bouckaert, Geert; Ormond, Derry & Peters, Guy (2000) *A potential governance agenda for Finland*. Research Reports. Ministry of Finance, Finland.

- Bourdieu, Pierre (1988) *Homo academicus* (translated by Peter Collier). Polity Press, Cambridge.
- Bourdieu, Pierre (1990) *The logic of practice* (translated by Richard Nice). Polity Press, Cambridge.
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J.D. (1995) *Refleksiiviseen sosiologiaan. Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta* (suom. ja toim. M'hammad Sabour ja Mikko A. Salo). Joensuu University Press, Jyväskylä.
- Bourdieu, Pierre (1998) *Järjen käytännöllisyys. Toiminnan teorian lähtökohtia* (suom. Mika Siimes). Vastapaino, Juva.
- Bowker, Geoffrey C. & Star, Susan Leigh (1999) *Sorting things out. Classification and its consequences*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bulkeley, Harriet (2005) Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography* 24 (8), 875–902.
- Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele (2003) *Cities and climate change. Urban sustainability and global environmental governance*. Routledge, Cornwall.
- Bulkeley, Harriet & Betsill, Michele (2005) Rethinking sustainable cities: multi-level governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental Politics* 14 (1), 42–63.
- Bulkeley, Harriet & Moser, Susanne C. (2007) Responding to climate change: Governance and social action beyond Kyoto. *Global Environmental Politics* 7 (2), 1–10.
- Buttel, Frederick (2003) *The political economy of environmental flows: globalisation, unipolarity, and the need to reinvent the national-state, some more than others*. Paper presented at the conference on "Governing Environmental Flows: reinventing the state in global modernity" June 13–14, Wageningen, the Netherlands.
- Bäcklund, Pia (2007) *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Callon, Michel (2002) Writing and (re)writing devices as tools for managing complexity. Teoksessa Law, John & Mol, Annemarie (toim.) *Complexities. Social Studies of Knowledge Practices*. Duke University Press, Durham.
- Callon, Michel and Latour, Bruno (1981) Unscrewing the big Leviathan: How actors macrostructure reality and sociologists help them to do so. Teoksessa Knorr-Cetina, Karin & Cicourel, Aaron (toim.) *Advances in social theory and methodology: towards an integration of micro- and macro-sociologies*. Routledge & Kegan Paul, London, 227–303.
- Carter, Suzanne; Scanlon, Xenya Cherny; Doran, Peter; Gutiérrez, María; Muñoz, Miquel & Spence, Chris (2006) Summary of the twelfth conference of the parties to the UN Framework Convention on Climate Change and second meeting of the parties to the Kyoto Protocol: 6–17 November 2006. *Earth Negotiations Bulletin* 12 (318). International Institute for Sustainable Development.

- opment (IISD). Saatavilla internetissä: [<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12318e.pdf>], 18.6.2010.
- Castells, Manuel & Himanen, Pekka (2001) *Suomen tietoyhteiskuntamalli* (suom. Jukka Kempainen). SITRA ja WSOY, Vantaa.
- Christoff, Peter (2008) The Bali roadmap: climate change, COP 13 and beyond. *Environmental Politics* 17 (3), 466–472.
- Conca, Ken (2005) Old states in new bottles? The hybridization of authority in global environmental governance. Teoksessa Barry, John & Eckersley, Robyn (toim.) *The state and global ecological crisis*. The MIT Press, Cambridge, 181–206.
- Connolly, William E. (2003) Ääniä tuulispäästä (suom. Topi Makkonen). Teoksessa Haila, Yrjö & Lähde, Ville (toim.) *Luonnon politiikka*. Vastapaino, Jyväskylä, 108–148.
- Cook, Scott & Brown, John (1999) Bridging epistemologies: the generative ance between organizational knowledge and organizational knowing. *Organization Science* 10 (4), 381–400.
- Dahlbo, Helena; Petäjä, Jouko, Jouttijärvi, Timo; Melanen, Matti; Tanskanen, Juha-Heikki; Koskela, Sirkka & Pylkkö, Tapio (2000) *Jätesektorin mahdollisuudet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi*. Suomen ympäristökeskuksen moniste 197. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- David, Paul A. (1994) Why are institutions the “carriers of history”? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics* 5 (2), 205–220.
- David, Paul A. (2007) Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica* 2007 (1), 91–114.
- Davies, Jonathan (2002) The governance of urban regeneration: a critique of the ‘governing without government’ thesis. *Public Administration* 80 (2), 301–322.
- Demeritt, David (2001) The Construction of Global Warming and the Politics of Science. *Annals of the Association of American Geographers* 91 (2), 307–337.
- Dessai, Suraje (2001) Why did the Hague climate conference fail? *Environmental Politics* 10 (3), 139 – 144.
- Donner-Amnell, Jakob (1991) Metsäteollisuus yhteiskunnallisena kysymyksenä Suomessa. Teoksessa Massa, Ilmo & Sairinen, Rauno (toim.) *Ympäristöky-symys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Gaudeamus, Helsinki, 265–306.
- Donner-Amnell, Jakob (1995) Puulla parempiin päiviin ja kestävään kehitykseen? – Metsäsektori suomalaisessa talous- ja ympäristökeskustelussa laman vuosina. Teoksessa Massa, Ilmo & Rahkonen, Ossi (toim.) *Riskiyhteiskunnan*

- talous. Suomen talouden ekologinen modernisaatio*. Gaudeamus, Helsinki, 189–240.
- Dunn, William (1994) *Public policy analysis. An introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eden, Sally; Donaldson, Andrew & Walker, Gordon (2006) Green groups and grey areas: scientific boundary-work, nongovernmental organizations, and environmental knowledge. *Environment and Planning A* 38, 1061–1076.
- Ekholm, Peter; Jutila, Karina & Kiljunen, Pentti (2007) *Onpa ilmoja pidellyt – ilmastonmuutos ja kansalainen*. Ajatuspaja e2. Saatavilla internetissä: [<http://www.e2.fi/files/Julkaisut%20ja%20aineistot/Ilmastoraportti012007.pdf>], 14.6.2010.
- Energiapoliittinen ohjelma* (1979) Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Energiateollisuus (2009) *Kaukolämpötilasto 2008*. ET-Kaukolämpökansio 7/1, Energiateollisuus ry, Helsinki.
- Energiateollisuus (2010) *Sähkö on suomalaisen perusenergiaa*. Saatavilla internetissä: [www.energia.fi/fi/sahko], 8.6.2010.
- Entman, Robert M. (1993) Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43(4), 51–58.
- Eurobarometer (2008) *Attitudes of European citizens towards the environment*. Saatavilla internetissä: [ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm], 26.2.2010.
- Euroopan Unionin Neuvosto (2007) *Brysselin Eurooppa-neuvosto 8. ja 9. maaliskuuta. Puheenjohtajan päätelmät*. 7224/1/07.
- Fischer, Frank (2000) *Citizens, experts and the environment. The politics of local knowledge*. Duke University Press, Durham.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press, New York.
- Fisher, Kimberly (1997) Locating frames in the discursive universe. *Sociological Research Online* 2 (3). Saatavilla internetissä: [<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/4.html>], 2.3.2010.
- Fleming, James Rodger (1998) *Historical perspectives on climate change*. Oxford University Press, New York.
- Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and power. Democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Forsström, Juha & Honkatukia, Juha (2001) *Suomen ilmastostrategian kokonaistaloudelliset kustannukset*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki.
- Giddens, Anthony (2009) *The politics of climate change*. Polity Press, Cambridge.
- Germanwatch (2010) *Climate change performance index*. Bonn. Saatavilla internetissä: [www.germanwatch.org/klima/ccpi2010.pdf], 2.3.2010.
- Goffman, Ervin (1974) *Frame analysis*. Harvard University Press, Cambridge.

- Gomart, Emilie & Hajer, Maarten (2003) Is that politics? For an inquiry into forms in contemporary politics. Teoksessa Joerges, Bernward & Nowotny, Helga (toim.) *Social studies of science and technology: Looking back, ahead*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 33–61.
- Gottweis, Herbert (2003) Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 247–265.
- Gottweis, Herbert & Braun, Kathrin (2007) *Participatory governance and institutional innovation [PAGANINI] Final report*. Saatavilla internetissä: [www.univie.ac.at/life-science-governance/paganini], 15.2.2010.
- Grubb, Michael; Vrolijk, Christiaan & Brack, Duncan (1999) *The Kyoto protocol. A guide and assessment*. Royal Institute of International Affairs, Guildford.
- Haavisto, Ilkka; Kiljunen, Pentti; Nyberg, Martti (2007) *Satavuotias kuntotestissä. EVA:n kansallinen arvo- ja asennetutkimus*. Taloustieto Oy, Helsinki. Saatavilla internetissä: [www.eva.fi/files/1783_satavuotias-kuntotestissa.pdf], 2.3.2010.
- Hacking, Ian (1998) *The social construction of what?* Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Haila, Yrjö (1999) The North as/and the Other: ecology, domination, solidarity. Teoksessa Fischer, Frank & Hajer, Maarten A. (toim.) *Living with nature. Environmental politics as cultural discourse*. Oxford University Press, New York, 42–57.
- Haila, Yrjö (2002) Scaling environmental issues: problems and paradoxes. *Landscape and Urban Planning* 61, 59–69.
- Haila, Yrjö (2003) Maaillan merkityksellinen järjestys ja luonto. *Tiede ja edistys* 4, 293–301.
- Haila, Yrjö & Lewins, Richard (1992) *Ekologian ulottuvuudet*. Vastapaino, Tampere.
- Haila, Yrjö & Lähde, Ville (2003) Luonnon poliittisuus: Mikä on uutta? Teoksessa Haila, Yrjö & Lähde, Ville (toim.) *Luonnon politiikka*. Vastapaino, Jyväskylä, 7–36.
- Haila, Yrjö & Dyke, Chuck (2006) Introduction: What to say about nature's speech. Teoksessa Haila, Yrjö & Dyke, Chuck (toim.) *How nature speaks? The dynamics of the human ecological condition*. Duke University Press, Durham, 1–48.
- Haila, Yrjö; Helle, Tanja; Jokinen, Ari; Leino, Helena; Tynkkynen, Nina & Åkerman, Maria (2009) Ympäristöpolitiikka: miten ympäristön muuttumista voi hallita? Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Juvenes Print, Tampere, 159–190.

- Hajer, Maarten (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press, Oxford.
- Hajer, Maarten (2003a) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36 (2), 175–195.
- Hajer, Maarten (2003b) A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 88–110.
- Hajer, Maarten (2005a) Rebuilding ground zero. The politics of performance. *Planning Theory & Practice* 6 (4), 445–464.
- Hajer, Maarten (2005b) Setting the stage. *Administration and Society*, 36 (6), 624–647.
- Hajer, Maarten (2009) *Authoritative governance. Policy making in the age of media-tization*. Oxford University Press, New York.
- Hajer, Maarten & Fischer, Frank (1999) Beyond global discourse: The rediscovery of culture in environmental problems. Teoksessa Hajer, Maarten & Fischer, Frank (toim.) *Living with nature. Environmental politics as cultural discourse*. Oxford University Press, Guildford, 1–20.
- Hajer, Maarten & Kesselring, Sven (1999) Democracy in the risk society. Learning from the new politics of mobility in Munich. *Environmental Politics* 8 (3), 1–23.
- Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (2003) Introduction. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–30.
- Hakanen, Maija; Luoma, Kalevi & Mynttinen, Marjut (2008) *Kuntien ilmastokampanja. Raportti kyselystä 2008*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Hall, Stuart (1999) *Identiteetti* (suom. ja toim. Mikko Lehtonen ja Juha Herkman). Vastapaino, Tampere.
- Halonen, Mikko; Ahvenharju, Sanna & Vanhanen, Juha (2007) *Pitkän aikavälin ilmastopolitiikka – lähestymistapoja muista maista*. Loppuraportti, syyskuu 2007. Gaia Consulting Oy, Helsinki.
- Hannigan, John (1995) *Environmental sociology. A social constructionist perspective*. Routledge, London.
- Hautamäki, Antti (2001) Esipuhe. Teoksessa Castells, Manuel & Himanen, Pekka (suom. Jukka Kemppinen) *Suomen tietoyhteiskuntamalli*. SITRA ja WSOY, Vantaa, 5–8.
- Hay, Colin (1995) Structure and agency. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (toim.) *Theory and methods in political science*. St. Martin's Press, New York, 189–206.

- Healey, Patsy (1993) Planning through debate: the communicative turn in planning theory. Teoksessa Fischer, Frank & Forester, John (toim.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. UCL Press, London, 233–253.
- Healey, Patsy (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. *Environment and Planning B: Planning and Design* 23(2), 217–234.
- Heiskala, Risto (2000) *Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktivistista synteesiä yhteiskuntateoriasta*. Gaudeamus, Helsinki.
- Heiskanen, Eva; Johnson, Mikael; Saastamoinen, Mika & Vadovics, Edina (2009) How does consumer behaviour change? Examples from energy conservation. Future of the consumer society, 28–29 May, Tampere, Finland. Teoksessa: *FFRC eBOOK (7/2009)*. Saatavilla internetissä: [www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/tutu/Documents/publications/eBook_2009-7.pdf], 1.6.2010.
- Hildén, Mikael; Attila, Mikko; Hiltunen, Marjukka; Karvosenoja, Niko & Syri, Sanna (2001) *Kansallisen ilmastostrategian ympäristövaikutusten arviointi*. Suomen ympäristö 482. Edita, Helsinki.
- Hirst, Paul (2000) Democracy and governance. Teoksessa Pierre, Jon (toim.) *Debating governance*. Oxford University Press, New York, 13–35.
- Hokkanen, Pekka (2004) *Kansalaiskeskustelu lisädinvoimasta: mielipidekirjoitukset osallistumiskanavana*. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.
- Holkeri, Harri (1990) Pääministerin yhteenveto. Teoksessa *Aika on kypsä: kansallinen ympäristökokous Haikko 8.8.1990*. Pääministerin kanslia, Helsinki, 180–191.
- Howarth, David & Stavrakakis, Yannis (2000) Introducing discourse theory and political analysis. Teoksessa Howarth, David; Norval Aletta J. & Stavrakakis, Yannis (toim.) *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester University Press, Glasgow, 1–23.
- Hughes, Thomas P. (1995) Technological Momentum. Teoksessa Smith, Merritt Roe & Marx, Leo (toim.) *Does technology drive history? The dilemma of technological determinism*. Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 101–113.
- Hulme, Mike (2009) *Why we disagree about climate change. Understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge University Press, New York.
- Häikiö, Liisa (2000) *Kuntien paikallisagendat ja kestävän kehityksen ohjelmat: tavoitteet, prosessi ja sisältö sekä kestävä yhdyskuntakehitys –teeman huomiointi*. Suomen ympäristö 449. Edita, Helsinki.
- Häikiö, Liisa & Nimenmaa, Vivi (2001) Paikallisagenda vuonna 2001 – tutkimuksen ja toiminnan analyysiä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/01, 196–211.

- Häikiö, Liisa (2004) Hallinnosta hallintaan; hierarkiasta verkostoihin? Paikalliset hallintaverkostot ja kestävän kehityksen suunnittelu. *Alue ja Ympäristö* 33 (1), 16–29.
- Häikiö, Liisa (2005) *Osallistumisen rajat: valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Acta Universitatis Tamperensis 421. Tampere University Press, Tampere.
- Häyrynen, Simo; Donner-Amnell, Jakob & Niskanen, Anssi (2007) *Globalisaation suunta ja metsäalan vaihtoehdot*. Joensuun yliopisto, Metsätieteellinen tiedekunta, Tiedonantoja 171. Joensuu.
- Hylkilä, Ilari (2003) *Suomen viidennen ydinvoimalan lobbaus kansanedustajan näkökulmasta*. Pro gradu –tutkielma. Viestintätieteiden laitos, Humanistinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto.
- Ingold, Tim (1996) Situating action VI: a comment on the distinction between the material and the social. *Ecological Psychology* 8 (2), 183–187.
- Jamieson, Dale (1990) Managing the future: public policy, scientific uncertainty, and global warming. Teoksessa Scherer, Donald (toim.) *Upstream/downstream: essays in environmental ethics*. Temple University Press, Philadelphia, 67–89.
- Jasanoff, Sheila (1990) *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Harvard University Press, Cambridge.
- Jasanoff, Sheila (2004) The idiom of co-production. Teoksessa Jasanoff, Sheila (toim.) *States of knowledge. The co-production of science and social order*. Routledge, London, 1–13.
- Jasanoff, Sheila & Wynne, Brian (1998) Science and decision making. Teoksessa Raynor, S & Malone, E.L. (toim.) *Human choice and climate change. Volume one. The societal framework*. Batelle Institute, Columbus, Ohio, USA, 1–87.
- Jaworowski, Zbigniew (2007) CO₂: the greatest scientific scandal of our time. *EIR Science*, 16 March 2007, 38–53.
- Joas, Marko (1997) Local Agenda 21: planning a sustainable community. Uudelleenjulkaistu osana teosta Joas, Marko (1997) *Reflexive modernization of the environmental administration in Finland. Essays of institutional and policy change within the Finnish national and local environmental administration*. Turun yliopisto, Turku.
- Joas, Marko (2000) Local Agenda 21 in Finland and in the Baltic Sea Region. Teoksessa Joas, Marko (toim.) *Local Agenda 21 – models and effects: an analysis of LA activities in Finland and Baltic Sea Region*. Turun yliopisto, Turku, 3–19.
- Jokinen, Pekka (2001) Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Kenen ympäristö, mikä politiikka*. Vastapaino, Jyväskylä, 78–89.

- Jokinen, Ari (2004) *Luonnonvarojen käytön ja dynamiikan hallinta yksityismailla*. Acta Universitatis Tamperensis 1045. Tampere University Press, Tampere.
- Karjalainen, Kari (1987) *Puolueiden energianäkemykset*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja B:46. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Karjalainen, Kari (1989) *Politiikka, talous ja energiatalouden poliittinen ohjaus Suomessa*. Imatran Voima Oy, tutkimusraportteja IVO-A-13/89, Helsinki.
- Kaukiainen, Yrjö; Pihkala, Erkki; Hoffman, Kai & Harmo, Maunu (1988) *Sotakorvauksista vapaakauppaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön satavuotiskirja*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Kemppi, Heikki; Perrels, Adriaan & Lehtinen, Antti (2001) *Suomen kansallisen ilmasto-ohjelman taloudelliset vaikutukset. Vaiheen 2 loppuraportti*. VATT tutkimuksia 75. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kenny, Michael & Meadowcroft, James (1999) Introduction. Teoksessa Kenny, Michael & Meadowcroft, James (toim.) *Planning sustainability*. Routledge, London, 1–11.
- Kerkkänen, Anu (2009) *Kokonaisuuden hallinta ja ilmastonmuutos kunnan päätöksenteossa. Esiselvitysvaiheen yhteenvetoraportti 21.12.2009*. Saatavilla internetissä: [www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;356;158177], 2.3.2010.
- Kettunen, Aija (1996) *Kuntien ympäristöhallinnon asema ja tila. Fakta ja käsityksiä*. Suomen ympäristö 59. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Kettunen, Aija (1998) *Kunnat ja ympäristökonfliktit*. Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kiander, Jaakko (2001) *Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 27:5. Gummerus, Saarijärvi.
- Kivimaa, Paula & Mickwitz, Per (2009) *Making the climate count. Climate policy integration and coherence in Finland*. The Finnish Environment 3/2009. Edita Prima Ltd, Helsinki.
- KM (Komiteamietintö) (1964) *Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta*. Komiteamietintö 1964: A 16, Helsinki.
- KM (Komiteamietintö) (1991a) *Hiilidioksiditoimikunnan mietintö*. Komiteamietintö 1991:21. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- KM (Komiteamietintö) (1991b) *Suomen energiastrategia. Energiapolitiikan neuvoston ehdotus*. Komiteamietintö 1991:29. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- KM (Komiteamietintö) (1994) *Hiilidioksiditoimikunta II:n mietintö*. Komiteamietintö 1994:2. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Kooiman, Jan (2000) Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction. Teoksessa Pierre, Jon (toim.) *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford University Press, New York, 138–164.

- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*. Sage, London.
- Kortelainen, Jarmo & Vartiainen, Perttu (2000) Kohti ekomodernia kaupunkiseutua? Teoksessa Kortelainen, Jarmo (toim.) *Vihertyvä kaupunkiseutu. Suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne*. Kopijyvä Oy, Jyväskylä, 9–31.
- Kosonen, Pekka (1987) *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48. Vastapaino, Tampere.
- Kosonen, Pekka (1998) *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Vastapaino, Tampere.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (1997) *Suomen energiatalous – Taustat ja toimintaympäristö*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 8/1997. Edita, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (1999a) *Uusiutuvien energialähteiden edistämishjelma*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 4/1999, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (1999b) *Uusiutuvien energialähteiden edistämishjelman taustaraportti*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 24/1999, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (2000) *Ehdotus energiansäästöohjelmaksi. Energiansäästöryhmän mietintö*. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 11/2000, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (2001a) *Teknologia ja kasvihuonekaasupäästöjen rajoittaminen. Taustatyö kansallista ilmasto-ohjelmaa varten*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 1/2001, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (2001b) *Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistarpeet ja mahdollisuudet Suomessa. Kansallisen ilmastostrategian taustaselvitys*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 4/2001, Helsinki.
- KTM (kauppa- ja teollisuusministeriö) (2004) *Energy trends in Finland 2003*. Edita, Helsinki.
- Kuisma, Markku (1993) *Metsäteollisuuden maa. Suomi, metsät ja kansainvälinen järjestelmä 1620–1920*. Suomen Historiallinen Seura, Jyväskylä.
- Kuittinen, Outi; Neuvonen, Aleks; Mokka, Roope; Riala, Maria; Sivonen, Riku & Demos Helsinki (2008) *Ilmastoasenteiden muutos ja muuttajat. Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2008. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Kyllönen, Simo (2004) Ydinvoiman ilmastonmuutos. Teoksessa Kojo, Matti (toim.) *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Like, Keuruu, 51–85.
- Kyllönen, Simo (2006) *Kansainvälisen ilmastopolitiikan tulevaisuuden näkymät – arvioita Montrealin osapuolikokouksen jälkeen*. Ympäristöministeriön teettämä taustamuistio. Saatavilla internetissä: [www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=54964], 2.3.2010.
- Laclau, Ernesto (1990) *New reflections on the revolution of our time*. Verso, London.

- Lafferty, William M. & Hovden, Eivind (2003) Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics* 12 (3), 1–22.
- Lahti, Pekka; Harmaajärvi, Irmeli & Huhdanmäki, Aimo (1999) *Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin. Esitutkimus.* VTT Yhdyskuntatekniikka, Espoo.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka (2001) Ympäristö ja politiikka. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Kenen ympäristö, mikä politiikka.* Vastapaino, Jyväskylä, 47–64.
- Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003) *Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995.* Acta Universitatis Tamperensis 247. Tampere University Press, Tampere.
- Lambright, W. Henry; Changnon, Stanley A. & Harvey, L. D. Danny (1996) Urban reactions to the global warming issue: Agenda setting in Toronto and Chicago. *Climatic Change* 34, 463–478.
- Lammi, Harri (2004) Tarinat kovasta ytimestä. Teoksessa Kojo, Matti (toim.) *Ydinvoima, valta ja vastarinta.* Like, Keuruu, 11–50.
- Lapintie, Kimmo (2003) Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2/2003, 9–25.
- Lappalainen, Pertti (1992) *Politiikan mahdollistuminen. Osallistuminen, suvereniteetti ja pluralistinen valtiokäsitys.* Acta Universitatis Tamperensis 348. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Lappalainen, Pertti (1995) *Politiikan tasot ja ulottuvuudet.* Teoksessa Ruostesaari, Ilkka (toim.) *Vaalit, valta ja vaikuttaminen.* Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 227–246.
- Lappalainen, Pertti (1997) *Aineistokeskeinen politiikan tutkimusprosessi.* Teoksessa Lappalainen, Pertti (toim.) *Politiikan paikat.* Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tampere, 80–104.
- Lappalainen, Pertti (2002) *Poliittisen tyylin taito.* Vastapaino, Tampere.
- Latour, Bruno (1987) *Science in action. How to follow scientists and engineers through society.* Open University Press, Milton Keynes.
- Latour, Bruno (1988) Mixing humans and nonhumans together: the sociology of a door-closer. *Social Problems* 35: 3, 298–310.
- Latour, Bruno (2003) *Moderni vai ekologinen? Uutta oikeutusta etsimässä.* (suom. Ismo Koskinen) Teoksessa Haila, Yrjö & Lähde, Ville (toim.) *Luonnon politiikka.* Vastapaino, Jyväskylä, 70–103.
- Laws, David & Rein, Martin (2003) Reframing practice. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society.* Cambridge University Press, Cambridge, 172–206.
- Leake, Jonathan (2010) UN climate chief Rajendra Pachauri got grants through bogus claims. *The Sunday Times*, January 24, 2010. Saatavilla internetissä:

- [<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article6999975.ece>], 17.6.2010.
- Lehtilä, Antti (1997) Suomen energiajärjestelmän kehitys ja kasvihuonekaasujen päästöt. Teoksessa Savolainen, Ilkka; Haaparanta, Pertti & Järvelä, Maria (toim.) *Ilmastopolitiikka ja Suomi*. Taloustieto Oy, Helsinki, 17–34.
- Leino, Helena (2006) *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere University Press, Tampere.
- Lemola, Tarmo (1996) Riittääkö kolme miljardia markkaa? Teoksessa Lemola, Tarmo & Lovio, Raimo (toim.) *Miksi Nokia, Finland?* WSOY, Juva, 144–173.
- Lemola, Tarmo & Lovio, Raimo (1996) Nokia ja suomalainen identiteetti. Teoksessa Lemola, Tarmo & Lovio, Raimo (toim.) *Miksi Nokia, Finland?* WSOY, Juva, 7–14.
- Liebowitz, Stan J. & Margolis, Stephen, E. (1995) Policy and path dependence: from QWERTY to Windows 95. *Regulation* 18 (3), 33–41.
- Lindblom, Charles E. (1999) A century of planning. Teoksessa Kenny, Michael & Meadowcroft, James (toim.) *Planning sustainability*. Routledge, London, 39–65.
- Lindseth, Gard (2006) *Political discourse and climate change: the challenge of reconciling scale of impact with level of governance*. Doctoral thesis at Norwegian University of Science and Technology, 2006:111.
- Litmanen, Tapio (2004) Suomen ydinvoimaihme. Teoksessa Kojo, Matti (toim.) *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Like, Keuruu, 209–230.
- LM (liikenneministeriö) (1994) *Toimenpideohjelma liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi*. Liikenneministeriön julkaisuja L53/94.
- LM (liikenneministeriö) (1999) *Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä*. Liikenneministeriö.
- Lovio, Raimo; Mickwitz Per & Heiskanen, Eva (2010) Path dependence, path creation and creative destruction. Teoksessa Wüstenhagen, Rolf & Wuebker, Robert (toim.) *Handbook of Research on Energy Entrepreneurship*. Edward Elgar Publishing. *Painossa*.
- Luoma, Kalevi (2005) *Kymmenen vuotta kuntien ilmastokampanjaa*. Saatavilla internetissä: [www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;356;1033;155519;92578;92579;92588&field=FileAttachment&version=1], 2.3.2010.
- Lutsey, Nicholas & Sperling, Daniel (2008) America's bottom-up climate change mitigation policy. *Energy Policy* 36 (2), 673–685.
- Luukkanen, Jyrki & Vehmas, Jarmo (1997) Diskursiivinen taistelu Suomen energiaverotuksesta. *Kosmopolis* 27:4, 25–49.
- Luukkanen, Jyrki; Vehmas, Jarmo & Kaivo-oja, Jari (1999) Kansainvälisen ilmastopolitiikan muotoutuminen ja Suomi. *Ulkopolitiikka* 1/1999, 5–21.

- MacLeod, Gordon & Goodwin, Mark (1999) Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography* 23 (4), 503–527.
- Maijala, Olli (2009) Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ekotehokkuus. Teoksessa Sairinen, Rauno (toim.) *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96, Espoo, 15–26.
- Malaska, Pentti & Kasanen, Pirkko (1987) *Ydinvoima – kohtalon kysymys?* Kauppa- ja teollisuusministeriö, energiaosasto, sarja B:63. Helsinki.
- Mansikkamäki, Risto (2004) *Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat. Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä*. Suomen ympäristö 704, Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto. Edita Priima, Helsinki.
- Meadowcroft, James (1999) Planning for sustainable development: what can be learned from the critics. Teoksessa Kenny, Michael & Meadowcroft, James (toim.) *Planning sustainability*. Routledge, New York & London, 12–38.
- Meadowcroft, James (2002) Politics and scale: some implications for environmental governance. *Landscape and Urban Planning* 61, 169–179.
- Meadowcroft, James (2005) From welfare state to ecostate. Teoksessa Barry, John & Eckersley, Robyn (toim.) *The state and global ecological crisis*. The MIT Press, Cambridge, 3–23.
- Mickwitz, Per; Aix, Francisco; Beck, Silke; Carss, David; Ferrand, Nils; Görg, Christoph; Jensen, Anne; Kivimaa, Paula; Kuhlicke, Christian; Kuindersma, Wiebren; Mánez, María; Melanen, Matti; Monni, Suvi; Pedersen, Anders Branth; Reinert, Hugo & van Bommel, Séverine (2009) *Climate policy integration, coherence and governance*. PEER Report No 2. Partnership for European Environmental Research, Helsinki.
- MMM (maa- ja metsätalousministeriö) (1999) *Kansallinen metsäohjelma 2010*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1999. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Mol, Annemarie (2002) *The body multiple: ontology in medical practice*. Duke University Press, Durham.
- Mol, Arthur & Buttel, Frederik (2002) The environmental state under pressure: an introduction. Teoksessa Mol, Arthur & Buttel, Frederik (toim.) *The environmental state under pressure*. Research in social problems and public policy, volume 10. Elsevier Science, Amsterdam, 1–11.
- Myllyvirta, Jyrki (2007) *Hyvät mikkeliläiset*. Mikkelin entisen kaupunginjohtajan Jyrki Myllyvirran blogikirjoitus. Saatavilla internetissä: [www.mikkeli.fi/fi/sisalto/13_ajankohtaista/kaupunginjohtajan_blogi], 2.3.2010.

- Naturskyddsföreningen (2008) *Klimatindex för kommuner 2007*. Saatavilla internetissä: [www.naturskyddsforeningen.se/upload/Foreningsdokument/Rapporter/rapport_klimatindex.pdf], 2.3.2010.
- Newman, Janet (2001) *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. Sage, London.
- Niemenmaa, Vivi (2005) *Helsingin paikallisagenda – tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.
- Niemi-lilahti, Anita (1999a) Global partnership for sustainable development – the Finnish portrait of Local Agenda 21 implementation in 1990–1999. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 27 (3), 239–249.
- Niemi-lilahti, Anita (1999b) *Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus. Helsingin paikallisagendaprosessin arviointia*. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999 (11), Helsinki.
- Niskanen, Anssi; Donner-Amnell, Jakob; Häyrynen, Simo & Peltola, Taru (2008) *Metsän uusi aika. Kohti monipuolisempaa metsäalan elinkeinorakennetta*. Joensuun yliopisto, metsätieteellinen tiedekunta, Silva Carelica 53. Tampere.
- Nissinen, Jouni (2004) Valtavirran vastarinta. Teoksessa Kojo, Matti (toim.) *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Like, Keuruu, 88–106.
- Nurro, Minna (1995) *Sähköinen konsensus? Suomen viidettä ydinvoimalaa puoltavan argumentaation analyysi*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Oberthür, Sebastian & Kelly, Claire Roche (2008) EU leadership in international climate policy: achievements and challenges. *The International Spectator* 43 (3), 35–50.
- Oksanen, Annukka (2003) *Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustutkimuksena Natura 2000-ympäristökonflikti Lounais-Suomessa*. Annales Universitatis Turkuensis C 192. Turun yliopisto, Turku.
- O’Riordan, Timothy & Jäger, Jill (1996) The history of climate change science and politics. Teoksessa O’Riordan, Timothy & Jäger, Jill (toim.) *Politics of climate change. A European perspective*. Routledge, London, 1–31.
- Orlikowski, Wanda J. (2002) Knowing in practice: enacting a collective capability in distributed organizing. *Organization Science* 13 (3), 249–273.
- Ostrom, Elinor (2009) *A polycentric approach for coping with climate change*. Policy Research Working Paper 5095. The World Bank.
- Paikallisagenda Suomessa (1999) *Selvitys Suomen paikallisagendatilanteesta*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Paldanius, Jari (1989) Tuotanto. Teoksessa *Energia, ihminen ja yhteiskunta*. Tilastokeskus Energia 1989:5, 77–106.

- Paloheimo, Eero (2006) *Kääntyikö kelkka, vihreät?* Saatavilla internetissä: [www.eeropaloheimo.fi/Kaantyiko_kelkka.htm], 2.3.2010.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997) *Politiikan perusteet*. WSOY, Porvoo.
- Palonen, Kari (1988) *Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon*. Vastapaino, Tampere.
- Peltola, Taru (2003) *Hyvä/paha energiantuotanto. Ympäristöpoliittinen liikkumavara paikallista energianhuoltoa koskevissa valinnoissa*. Lisensiaatintutkimus. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.
- Peltola, Taru (2007) *Paikallisen energianhuollon ympäristöpoliittinen liikkumavara. Vaihtoehtoiset teknologiat, poliittiset käytännöt ja toimijuus*. Acta Universitatis Tamperensis 1203. Tampere University Press, Tampere.
- Peltonen, Lasse (2004a) NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. *Alue ja Ympäristö* 2/04.
- Peltonen, Lasse (2004b) Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 42 (3–4), 30–50.
- Peltonen, Lasse; Hirvonen, Jukka; Manninen, Rikhard; Linjama, Hannes & Savikko, Riitta (2006) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus*. Suomen ympäristö 12/2006, Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto. Edita Priima, Helsinki.
- Perelman, Chaïm (1996) *Retoriikan valtakunta*. Vastapaino, Tampere.
- Perelman, Chaïm & Olbrechts-Tyteca, Lucie (1969) *The new rhetoric. A treatise on argumentation*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Perimäki, Anu (2002) Päästökatto, talouden rajat ja energian tarve. *Yhteiskuntapolitiikka* 2/2002, 148–161.
- Peuhkuri, Timo (2004) *Tiedon roolit ympäristökiistassa. Saaristomeren rehevöityminen ja kalankasvatus julkisen keskustelun ja päätöksenteon kohteena*. Annales Universitatis Turkuensis C 220. Turun yliopisto, Turku.
- Pew Center (2002) *Conference of the Parties 8 (COP 8) climate talks in New Delhi, October 23 – November 1, 2002*. Saatavilla internetissä: [http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_world/cop_8_india/], 15.6.2010.
- Pew Center (2003) *Ninth session of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 9) Milan, Italy December 1–12, 2003*. Saatavilla internetissä [http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_world/cop9/], 15.6.2010.
- Pickering, Andrew (1992) From science as knowledge to science as practice. Teoksessa Pickering, Andrew (toim.) *Science as practice and culture*. The University of Chicago Press, Chicago, 1–26.
- Pierre, Jon (2000) (toim.) *Debating governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- Pierson, Paul (2000) Increasing returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review* 94 (2), 251–267.

- Pierson, Paul (2004) *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Pollitt, C & Bouckhaert, G (2004) *Public management reform: A comparative analysis – second edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Prins, Gwyn; Galiana, Isabel; Green Christopher, Grundmann, Reiner; Hulme, Mike; Korhola, Atte; Laird, Frank; Nordhaus, Ted; Pielke Jnr, Roger; Rayner, Steve; Sarewitz, Schellenberger; Stehr, Nico & Tezuka, Hiroyuki (2010) *The Hartwell Paper. A new direction for climate policy after the crash of 2009*. University of Oxford & London School of Economics and Political Science. Saatavilla internetissä: [<http://eprints.lse.ac.uk/27939>], 2.7.2010.
- Puustinen, Sari (2005) *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommuni-katiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34. Espoo.
- Rahkonen, Juho (2002) *Viidennestä ydinvoimalasta käyty julkinen keskustelu*. Pro gradu -tutkielma. Tiedotusopin laitos, Tampereen yliopisto.
- Raittila, Pentti (2002) Journalismin rooli ydinjätekeskustelussa. Näkökulmien välittäjä vai vuorovaikutuksen organisoija. Teoksessa Raittila, Pentti; Hokkanen, Pekka; Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.) *Ydinjäteihme suomalaisittain*. Tampere, Tampere University Press, 67–91.
- Rhodes, R. A. W. (2000) Governance and public administration. Teoksessa Pierre, Jon (toim.) *Debating governance*. Oxford University Press, New York, 54–90.
- Rosenau, James N. (1992) Governance, order, and change in world politics. Teoksessa Rosenau, James N. & Czempiel, Ernst-Otto (toim.) *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–29.
- Routala, Mikko (2001) *Kestävän kehityksen tulkinnat Suomen kunnissa – paikallis-agendaohjelmien sisältöanalyysi*. Pro gradu – tutkielma. Maantieteen laitos, Helsingin yliopisto.
- Rowlands, Ian (1995) *The politics of global atmospheric change*. Manchester University Press, Glasgow.
- Ruostetsaari, Ilkka (1986) *Energiapolitiikan päätöksenteon ja hallinnon kehityksestä ja nykytilasta Suomessa*. Poliitiikan tutkimuksen laitoksen tutkimuksia 85. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Ruostetsaari, Ilkka (1989) *Energiapolitiikan määräytyminen. Julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden asema Suomen energiasektorin poliittikkaverkostossa*. Acta Universitatis Tamperensis 278. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Ruostetsaari, Ilkka (1998) *Energiapolitiikka käännekohtassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiamarkkinoilla*. Poliitiikan tutkimuksen laitos, julkaisuja 8/1998. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Ruostetsaari, Ilkka (2003) *Valta muutoksessa*. WSOY, Helsinki.
- Ruostetsaari, Ilkka (2005) *Energiahuollosta kilpailullisiin energiamarkkinoihin: toimijakentän muutokset*. Alustus energiamarkkinavirasto 10 vuotta juhlaseminaarissa 1.6.2005. Saatavilla internetissä: [www.energiamarkkinavirasto.fi/files/IlkkaRuostetsaari_20050601.pdf], 2.3.2010.
- Saaristo, Kimmo (2000) *Avoin asiantuntijuus*. Nykykulttuurin tutkimuskeskus, Jyväskylän yliopisto.
- Sairinen, Rauno (1994) *Ympäristökonfliktien käsittely kunnissa. Kuusi tapaustutkimusta*. Lisensiaatintyö. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Sairinen, Rauno; Viinikainen, Tytti; Kanninen, Vesa; Lindholm, Arto (1999) *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat*. Gaudeamus, Tampere.
- Savikko, Riitta (2009) *Ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa. Kuntaliiton kysely ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa kesällä ja syksyllä 2009. Loppuraportti*. Saatavilla internetissä: [http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;66354;66356;151529], 2.3.2010.
- Schiermeier, Quirin (2010) IPCC flooded by the criticism. *Nature* 463, 596–597.
- Schreurs, Miranda & Tiberghien, Yves (2007) Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation. *Global Environmental Politics* 7 (4), 19–46.
- Sener (Sähköenergialiitto) (2000) *Vapaan sähkön lyhyt historia. Suomen sähkömarkkinoiden avaus ja kipupisteet*. Saatavilla internetissä: [http://www.energia.fi/content/root%20content/energiateollisuus/fi/julkaisut%20ja%20tutkimukset/liitteet%20muut%20julkaisut/vapaansahkonlyhythistoria.pdf?SectionUri=%2Ffi%2Fjulkaisut], 2.3.2010.
- Siitonen, Pentti (2008) *Kestävä kehitys kuntien infrastruktuuritoiminnassa*. Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Saatavilla internetissä: [www.uta.fi/laitokset/yhdt/artikkelit/um_kestava_siitonen_2008.doc], 2.3.2010.
- Snow, David & Benford, Robert (1988) Ideology, frame resonance and participant mobilization. Teoksessa Klandermans, Bert; Kriesi, Hanspeter & Tarrow, Sydney (toim.) *From structure to action: comparing social movement research across cultures*. International Social Movement Research, Vol. 1. Jai Press, London, 197–217.
- Stone, Clarence (1988) Pre-emptive power: Floyd Hunter's "community power structure" reconsidered. *American Journal of Political Science* 32 (1), 82–104.
- Suhonen, Pertti (1994) *Mediat, me ja ympäristö*. Hanki ja jää, Tampere.

- Summa, Hillka (1989) *Hyvinvointipoliitiikka ja suunnitteluretoriikka – tapaus asuntopoliitiikka*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuksen julkaisuja A 17, Espoo.
- Sunell, Milka (2001) *Miten Suomen yksityinen metsäteollisuus hankki länsimaisen ydinvoimalan. Tutkimus taloudellisesta ja poliittisesta vallankäytöstä 1970-luvulla*. Pro gradu -tutkimus. Yhteiskuntahistorian laitos, Helsingin yliopisto.
- Suomen Kuntaliitto (2001) *Kestävän kehityksen työ kunnissa ja Suomen Kuntaliitossa*. Kuntaliiton kestävän kehityksen linjaukset. Arvio Suomen Kuntaliiton kestävän kehityksen toimintaohjelman toteutumisesta. Suomen Kuntaliiton hallitus 12.12.2001. Saatavilla internetissä: [www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;356;1987;67816;22126&field=FileAttachment&version=1], 2.3.2010.
- Suomen neljäs maaraportti ilmastopimukselle* (2006) Ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan toimeenpano. Hämeen kirjapaino Oy, Tampere.
- Swyngedouw, E (2000) Authoritarian governance, power and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space* 18, 63–76.
- Szerszynski, Bronislaw (2002) Wild times and domesticated times: the temporalities of environmental lifestyles and politics. *Landscape and Urban Planning* 61, 181–191.
- Sänkiäho, Risto & Rantala, Harri (1987) *Ydinvoima-argumentaatio*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja B 47. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sänkiäho, Risto & Rantala, Harri (1988) *Ydinvoima ja yhteiskunta*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja A 57. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Tammilehto, Olli (1996) Miksi viidettä ydinvoimalaa ei rakennettu? Ydinvoimavastaisen liikkeen historia. Teoksessa Heima-Tirkkonen, Tuula; Kallio-Tamminen, Tarja & Selin, Tove (toim.) *Ruohonjuurista elämänpuuksi. Suomalainen vaihtoehtoliikhdintä*. Vihreä Sivistysliitto ry, Helsinki.
- Tarasti, Lauri (1996) Kuntien 10-vuotias ympäristönsuojeluhallinto – näin sen näen. Teoksessa von Bonsdorff, Camilla; Kippo-Edlund, Päivi; Anttonen-Heikkilä, Kaisu; Skog, Stefan & Valpasvuo, Vesa (toim.) *Muutosvastarinta murtuu. Eläköön kuntien ympäristönsuojelutyö*. Hakapaino Oy, Helsinki, 9–13.
- Taylor, Peter & Buttel, Frederick H. (1992) How do we know we have global environmental problems? Science and the globalization of environmental discourse. *Geoforum* 23 (3), 405–416.
- Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki (1992) *Virka, valta ja kulttuuri: suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus, Helsinki.

- Tirkkonen, Juhani (2000) *Ilmastopolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Diskursiivinen tarkastelu suomalaisesta ilmastopolitiikasta ja sen yhteydestä metsäsektorin muutokseen*. Acta Universitatis Tamperensis 781. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Tirkkonen, Juhani & Jokinen, Pekka (2001) Ympäristöhallinnon vakiintuminen ja toimiala. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Kenen ympäristö, mikä politiikka*. Vastapaino, Jyväskylä, 65–77.
- Tirkkonen, Juhani & Wilenius, Markku (1997) Suomi osana kansainvälistä ilmastopolitiikkaa. Teoksessa Savolainen, Ilkka; Haaparanta, Pertti & Järvelä, Maria (toim.) *Ilmastopolitiikka ja Suomi*. Taloustieto Oy, Helsinki, 175–198.
- Timonen, Päivi (2002) *Pyykillä. Arkinen järkeily ja ympäristövastuullisuus valinnoissa*. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Tommola, Anna (2001) Toimittajat ja ydinjäte. Kahdeksan toimittajan käsityksiä suomalaisesta ydinjättekustelusta ja sen osapuolista. Teoksessa Raittila, Pentti (toim.) *Mediat ydinjätettä hautaamassa. Eri intressiryhmien julkisuuteen pääsy, dialogi ja argumentointi ydinjätteen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa 1999–2001*. Tiedotusopin laitos, journalismin tutkimusyksikkö, julkaisuja C 34/2001, Tampereen yliopisto, 81–100.
- Toulmin, Stephen (1958) *The uses of argument*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tynkkynen, Nina (2008) *Constructing the environmental regime between Russia and Europe*. Acta Universitatis Tamperensis 1301. Tampere University Press, Tampere.
- Täältä kestävyteen* (1997) Sanna Ahvenharju (toim.) ym. (työryhmä). Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- UNDP (2007) *The Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer – 20 years of success*. Saatavilla internetissä: [ozone.unep.org/Publications/MP_A_Success_in_the_making-E.pdf], 2.3.2010.
- UNFCCC (2001) *Report of the Conference of the Parties on the second part of its sixth session, held at Bonn from 16 to 27 July 2001*. FCCC/CP/2001/5/Add.1, 25 September 2001. Saatavilla internetissä: [<http://unfccc.int/resource/docs/cop6secpart/05a01.pdf>], 15.6.2010.
- Uusiutuva energiapolitiikka. Vertailevia skenaarioita kauppa- ja teollisuusministeriön Energiatalous 2025 –skenaariotarkasteluihin*. (1999) Saatavilla internetissä: [www.kaapeli.fi/~tep/projektit/ilmastonmuutos/Uusiutuva_energiapolitiikka.pdf], 2.3.2010.
- Valpasvuo, Vesa; Hakanen, Maija & Mynttinen, Marjut (2002) *Kuntien ympäristönsuojeluhallinto. Kysely 1.1.2001*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Valpasvuo, Vesa; Hakanen, Maija & Mynttinen, Marjut (2006) *Kuntien ympäristönsuojeluhallinto. Kysely 1.1.2005*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Valve, Helena (2003) *Social learning potentials provided by EU rural development programmes*. Acta Universitatis Tamperensis 918. Tampere University Press, Tampere.
- Vehkala, Minna-Maaria (1998) Riosta Keski-Suomeen: illuusio kuntalaisten osallistumisesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 26 (4), 337–347.
- Vehmas, Jarmo (1994) *Tieteidenvälinen energiatutkimus. Suomen energiasektori erilaisissa konteksteissaan*. Lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Vehmas, Jarmo (1995) Suomen energiatalouden ekologinen modernisaatio. Teoksessa Massa, Ilmo & Rahkonen, Ossi (toim.) *Riskiyhteiskunnan talous. Suomen talouden ekologinen modernisaatio*. Gaudeamus, Helsinki, 161–188.
- Vehmas, Jarmo; Petäjä, Jouko; Kaivo-oja, Jari; Malaska, Pentti & Luukkanen, Jyrki (1998) *Ilmastopolitiikka ja Suomi*. Suomen ympäristö 223, ympäristöministeriö. Edita, Helsinki.
- Vehmas, Jarmo; Luukkanen, Jyrki & Kaivo-oja, Jari (1999) Kansainvälisen ilmastopolitiikan muotoutuminen ja Suomi. *Ulkopolitiikka* 1/99, 5–21.
- Vehmas, Jarmo (2002) ”*Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan*”. *Suomen ympäristöperusteisen energiaverotuksen rekonstituutio 1993–96*. Acta Universitatis Tamperensis 861. Tampere University Press, Tampere.
- VN Valtioneuvosto (1999) *Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999*. Saatavilla internetissä: [www.hallitus.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp], 26.2.2010.
- VN Valtioneuvosto (2001) *Kansallinen ilmastostrategia*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001. VNS 1/2001. Helsinki.
- VN Valtioneuvosto (2005) *Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. VNS 2/2005. Helsinki.
- VN Valtioneuvosto (2007) *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007*. Saatavilla internetissä: [www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf], 13.3.2010.
- VN Valtioneuvosto (2008) *Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008. VNS 6/2008. Helsinki.
- VN Valtioneuvosto (2009) *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea*. VNS 8/2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Vogler, John (2005) In defence of international environmental cooperation. Teoksessa Barry, John & Eckersley, Robyn (toim.) *The state and global ecological crisis*. The MIT Press, Cambridge, 229–254.
- Voß, J-P; Kemp, R & Bauchnecht, D (2006) Reflexive governance: a view on an emerging path. Teoksessa Voss, J-P; Kemp, R & Bauchnecht, D (toim.)

- Reflexive Governance for Sustainable Development*. Edward Elgar, Cheltenham, 419–437.
- Väliverronen, Esa (1996) *Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus*. Vastapaino, Tampere.
- Wagenaar, Hendrik & Cook, Noam S.D. (2003) Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 139–171.
- Wagenaar, Hendrik (2004) “Knowing” the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review* 64 (6), 643–655.
- Wapner, Paul (1996) *Environmental activism and world civic politics*. State University of New York Press, Albany.
- Wenger, Etienne (1998) *Communities of practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge University Press, New York.
- Wessberg, Nina (1999) *Paikalliset lämpökeskus- ja voimalaitospäätökset Suomen energiantuotantosysteemissä. Energiantuotannon yhteiskunnallisuus ja ympäristökysymys*. Lisensiaatintutkimus. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.
- Williams, Raymond (2003) Luontokäsitykset (suom. Mikko Lehtonen). Teoksessa Haila, Yrjö & Lähde, Ville (toim.) *Luonnon politiikka*. Vastapaino, Jyväskylä, 37–66.
- Ydinvoiman käyttöönotto Suomessa*. (1979) Julkisoikeuden julkaisusarja B 1979:2. Hallintotieteiden laitos, Tampereen yliopisto.
- Ylä-Anttila, Pekka (1996) Teollisuuspolitiikan ikuisuusongelman ratkaisu? Teoksessa Lemola, Tarmo & Lovio, Raimo (toim.) *Miksi Nokia, Finland?* WSOY, Juva, 174–191.
- Ylä-Liedenpohja, Jouko (2001) Tobin-vero pintaa syvemältä. *Tieteessä tapahtuu* 8/2001.
- YM (ympäristöministeriö) (2001) *Kansallinen ilmasto-ohjelma – Ympäristöministeriön sektoriselvitys*. Suomen ympäristö 473. Oy Edita Ab, Helsinki.
- YM (ympäristöministeriö) (2003) *Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano. Arvio lain toimivuudesta*. Suomen ympäristö 661. Edita Priima, Helsinki.
- YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (1995) *Pääkaupunkiseudun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämishjelma. Urban CO2 -projekti*. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja C 1995:8.
- YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (2007) *Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030. Ilmastonmuutoksen hillintä keskeiseksi osaksi kaupunkien suunnittelua ja päätöksentekoa*. Helsinki.

- Åkerman, Maria (2002) Mikä tekee ympäristöpoliittisesta toimijasta uskottavan? Retoriset tulkintakehykset ja materiaallinen todistusaineisto Indonesian metsänkäyttöä koskevassa konfliktissa. *Alue ja Ympäristö* 31 (2), 37–47.
- Åkerman, Maria (2006) *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus. Rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa*. Acta Universitatis Tamperensis 1139. Tampere University Press, Tampere.

LIITE 1

Toista osatutkimusta varten haastatellut toimijat

Haastateltava 1.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	3.5.2002
Haastateltava 2.	Virkamies, ympäristöministeriö	6.5.2002
Haastateltava 3.	Virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö	13.5.2002
Haastateltava 4.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	11.6.2002
Haastateltava 5.	Virkamies, ympäristöministeriö	17.6.2002
Haastateltava 6.	Virkamies, maa- ja metsätalousministeriö	17.6.2002
Haastateltava 7.	Virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö	26.6.2002
Haastateltava 8.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	19.6.2002
Haastateltava 9.	Virkamies, ympäristöministeriö	11.7.2002
Haastateltava 10.	Virkamies, maa- ja metsätalousministeriö	14.8.2002
Haastateltava 11.	Virkamies, valtiovarainministeriö	14.8.2002
Haastateltava 12.	Virkamies, ympäristöministeriö	6.8.2002
Haastateltava 13.	Virkamies, ympäristöministeriö	19.9.2002
Haastateltava 14.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	1.10.2002
Haastateltava 15.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	9.10.2002
Haastateltava 16.	Virkamies, ympäristöministeriö	11.10.2002
Haastateltava 17.	Virkamies, ympäristöministeriö	12.11.2002
Haastateltava 18.	Virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö	12.11.2002
Haastateltava 19.	Tutkija	19.9.2002
Haastateltava 20.	Tutkija	8.10.2002
Haastateltava 21.	Tutkija	18.9.2002
Haastateltava 22.	Ympäristöministeri Satu Hassi	14.11.2002
Haastateltava 23.	Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre	29.11.2002

LIITE 2

Kolmatta osatutkimusta varten haastatellut toimijat

Haastateltava 24.	Kunnan virkamies	23.1.2004
Haastateltava 25.	Muu toimija	26.1.2004
Haastateltava 26.	Muu toimija	5.2.2004
Haastateltava 27.	Muu toimija	6.2.2004
Haastateltava 28.	Kunnan virkamies	9.2.2004
Haastateltava 29.	Kunnan virkamies	10.2.2004
Haastateltava 30.	Muu toimija	13.2.2004
Haastateltava 31.	Muu toimija	13.2.2004
Haastateltava 32.	Kunnan virkamies	17.2.2004
Haastateltava 33.	Kunnan virkamies	23.2.2004
Haastateltava 34.	Kunnan virkamies	23.2.2004
Haastateltava 35.	Kunnan virkamies	2.3.2004
Haastateltava 36.	Muu toimija	14.4.2004
Haastateltava 37.	Kunnan virkamies	14.4.2004
Haastateltava 38.	Kunnan virkamies	15.4.2004
Haastateltava 39.	Kunnan virkamies	27.4.2004
Haastateltava 40.	Kunnan virkamies	6.5.2004
Haastateltava 41.	Kunnan virkamies	6.5.2004
Haastateltava 42.	Kunnan virkamies	6.5.2004
Haastateltava 43.	Kunnan virkamies	18.5.2004
Haastateltava 44.	Kunnan virkamies	21.5.2004
Haastateltava 45.	Kunnan virkamies	21.5.2004
Haastateltava 46.	Kunnan virkamies	27.5.2004
Haastateltava 47.	Kunnan virkamies	8.6.2004

LIITE 3

Kolmannessa osatutkimuksessa tarkastellut kunnat/seudulliset toimijat ja niiden ilmastokampanjaan liittymisvuodet

Kunta	Ilmastokampanjaan liittymisvuosi
Halikko	2001
Harjavalta	2003
Helsinki	1997
Kuopio	1998
Lahti	1997
Oulu	1998
Paimio	1998
Pietarsaari	1998
Pori	1997
Raisio	1998
Rauma	1999
Riihimäki	1998
Salo	2000
Tampere	1997
Turku	1998
Toijala	1997
YTV	1997

LIITE 4

Kuntien ympäristöhallinnon kehitys (vuoteen 2004 saakka)

Ensimmäisiä kunnallisia ympäristöhallinnon elimiä perustettiin vapaaehtoisesti joihinkin suuriin kaupunkeihin jo 1970-luvulla. Vielä 1980-luvun alussa kuntien ympäristönsuojelun hallinto oli kuitenkin hajanainen, eikä siihen yleensä osoitettu erityistä henkilöstöä tai budjettia: Terveyslautakunnan alaiset valvontaosastot huolehtivat ympäristöterveydenhuollon tehtävistä, tekninen sektori jäte- ja jätevesihuollosta, kunnanhallitus käytti valtaa maa-ainesasioissa ja kaavoitustoimi maankäytön suunnittelussa. (Kettunen 1996, 9) Varsinaisesti kuntien ympäristöhallinto alkoikin kehittyä vasta 1980-luvun puolivälissä, heti ympäristöministeriön perustamisen jälkeen. Vuonna 1986 ympäristönsuojelu säädettiin lailla kuntien tehtäväksi ja samalla määrättiin ympäristönsuojelulautakunnat pakollisiksi yli 3000 asukkaan kunnissa. Lain perusteluissa pidettiin tärkeänä ympäristöhoidon keskittämistä yhdelle elimelle ja ympäristöalan itsenäisyyden vahvistamista muuhun paikallishallintoon nähden. Uuden lain myötä kuntiin alettiin perustaa ripeästi myös uusia ympäristönsuojelusihteerien virkoja: Kun vuosina 1984–85 koko maassa oli perustettu vain 6 kunnallista ympäristönsuojeluvirkkaa, vuosina 1986–87 virkoja oli jo 51. (Sairinen 1994; Joas 1999, 205; Tirkkonen & Jokinen 2001, 69)

Kunnallisen ympäristöhallinnon laajeneminen kesti vain muutaman vuoden, sillä 1980- ja 90-lukujen vaihteessa kunnallista itsehallintoa vahvistettiin purkamalla kuntien lakisääteistä ohjausta ja valvontaa. Vuonna 1988 käynnistynyt vapaakuntakokeilu ja vuoden 1992 alussa voimaan tullut kuntien ympäristönsuojelua koskevan lain muutos antoivat kunnille lähes vapaat kädet päättää ympäristöhallinnostaan. Tämän seurauksena lautakuntia yhdistettiin ja ympäristölautakuntien määrä väheni selvästi: Vuosien 1992–93 vaihteessa enää noin 13 prosentissa kaikista Suomen kunnista oli oma ympäristönsuojelulautakunta. Useimmiten ympäristönsuojelulautakunnan tehtävät yhdistettiin kunnan rakennuslautakunnan tehtäviin. Myös ympäristönsuojelutehtävien yhdistäminen ympäristöterveydenhuollon kanssa samaan lautakuntaan oli tavanomaista. Kuntien yhteisten ympäristönsuojelulautakuntien rooli viranomaistehtävien organisoinnin muotona jäi sen sijaan verraten vähäiseksi. (Kettunen 1996, 17–20; Sairinen ym. 2000, 200; Tirkkonen & Jokinen 2001, 70; Mansikkamäki 2004, 10–11)

Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon virasto-organisaation kehitys on pääpiirteissään ollut samankaltaista kuin luottamushenkilöorganisaatioiden kehitys: 90-luvun alussa monissa kunnissa aiemmin itsenäinen ympäristönsuojeluvirasto tai -toimisto yhdistettiin lähinnä tehokkuuden saavuttamiseksi johonkin muuhun kunnan yksikköön (Kettunen 1996, 55). Ympäristönsuojeluasioiden hoitaminen osana kunnan teknistä hallintoa onkin kunnissa ylivoimaisesti yleisin vaihtoehto. Yli puolessa vuosina 2001 ja 2005 Kuntaliiton kyselyihin (Valpasvuo ym. 2002; Valpasvuo ym. 2006) osallistuneista kunnista ympäristönsuojelu oli osa kunnan teknistä hallintoa, kun taas oma ympäristönsuojeluvirasto oli vain noin kymmenesosassa kyselyyn vastanneista kunnista.¹ Myös kuntien ympäristönsuojelun voimavarat ovat vähentyneet. Viisivuotisjaksolla 1996–2001 kuntien ympäristönsuojeluhenkilöstön määrä vähentyi 86 prosentissa kunnista ja lisääntyi vain 14 prosentissa kunnista. Pienissä kunnissa vastuu ympäristöhallinnon tehtävistä saattaakin olla vain yhdellä viranhaltijalla, jolla on myös useita muita aikaa ja asiantuntemusta vaativia viranomaistehtäviä (Valpasvuo ym. 2002; vrt. Anttonen 2007, 17). Vastaavanlaista kehitystä on tapahtunut myös kuntien ympäristönsuojeluhallintoon varaamissa määrärahoissa. Ympäristönsuojelun toimintamenot kasvoivat vuosina 1997–2002 vain 21 prosentissa kunnista, kun ne muissa kunnissa vastaavana aikana vähentyivät (Valpasvuo ym. 2002). Samaan aikaan kun kuntien ympäristönsuojelu voimavarat ovat vähentyneet, kuntien ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät ovat kuitenkin laajentuneet. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen erityistehtäviin liittyvä lainsäädäntö on parissa vuosikymmenessä noin kahdeksankertaistunut: Kuntien ympäristönsuojelulain hallintolain voimassaolon aikana on vuosittain tullut keskimäärin kuusi uutta säädöstä, jotka tavalla tai toisella koskevat kuntien ympäristönsuojelua. Risto Mansikkamäki (2004) arvioikin kuntien ympäristönsuojeluhallintoa käsittelevässä selvityksessään, että erityisesti pienimpien kuntien mahdollisuudet tuottaa asiantuntevia sekä riittävän kattavia lupa- ja valvontapalveluita ovat heikentyneet. Samalla kuntien kokonaisvaltaiseen ympäristönsuojelutyöhön kiinteästi kuuluvat ympäristönsuojelun edistämistehtävät ovat vaarassa jäädä yhä useammin hoitamatta.

1 Jos kuntien ympäristönsuojelun virasto-organisaatioita tarkastellaan kuntien asukasluvun suhteessa, edustavat omat ympäristönsuojeluvirastot kuitenkin hiukan suurempaa väestömäärää kuin ympäristönsuojeluhallinnon sijoittuminen osaksi kunnan teknistä toimialaa. (Mansikkamäki 2004, 13)

LIITE 5

Tutkimuksessa esiintyvät taulukot ja kuvat

- Taulukko 1. Kioton pöytäkirjan päästövähennystavoitteet
- Taulukko 2. Kansainvälisen ilmastopoliittisen prosessin tärkeimmät tapahtumat
- Taulukko 3. EU:n alustava taakanjako keväällä 1997
- Taulukko 4. Euroopan unionin tärkeimmät ilmastopoliittisia koskevat päätökset ja tapahtumat
- Taulukko 5. Suomen ilmastopoliittisten tärkeimmät tapahtumat ja päätökset 1990-luvulla sekä niihin liittyvät tärkeimmät kansainväliset päätökset
- Taulukko 6. Suomen ilmastopoliittisten tärkeimpiä tapahtumia 2000-luvulla
- Taulukko 7. Ilmastokeskustelun osakeskustelut ja keskustelujen tärkeimmät toimijat ajanjaksolla 1.10.2000–30.6.2001
- Taulukko 8. Ilmastokeskustelun osakeskustelut ja keskustelujen tärkeimmät toimijat ajanjaksolla 1.7.2001–31.5.2002
- Taulukko 9. Kansallisen julkisen ilmastokeskustelun tulkintakehykset
- Taulukko 10. Kansallisen ilmastopoliittisen valmisteluun osallistuneiden virkamiesten ilmastopoliittisia koskevat tulkintakehykset
- Taulukko 11. Kuntien ilmastokampanjan vastuuvirkamiesten ilmastopoliittisia koskevat tulkintakehykset
- Taulukko 12. Ilmastopoliittisten kansallisten ja paikallisten suunnittelukäytäntöjen ominaispiirteitä Suomessa 2000-luvun alussa
- Kuvio 1. Policy-argumentin rakenne
- Kuvio 2. Ilmastopoliittisten aiheiden kirjoitusten kuukausittainen jakauma Helsingin Sanomissa 1.10.2000–31.5.2002
- Kuvio 3. Ensisijaiset toimijat ilmastopoliittisia koskevissa uutisissa 1.10.2000–30.6.2001
- Kuvio 4. Ilmastopoliittisia koskevien mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajat Helsingin Sanomissa 1.10.2000–30.6.2001

- Kuvio 5. Argumentaatio ilmastostrategian kustannuksista ja valmistelun avoimuudesta
- Kuvio 6. Argumentaatio lisädinvoiman roolista ilmastotavoitteiden toteuttamisessa
- Kuvio 7. Argumentaatio Kioton pöytäkirjaan sitoutumisesta
- Kuvio 8. Ensisijaiset toimijat ilmastopolitiikkaa koskevissa uutisissa 1.7.2001–31.5.2002
- Kuvio 9. Ilmastopolitiikkaa koskevien mielipide- ja vieraskynäkirjoitusten kirjoittajat 1.7.2001–31.5.2002
- Kuvio 10. Argumentaatio päästövähennyskeinojen kustannuksista ja menettelytavoista kustannusten arvioinnissa
- Kuvio 11. Argumentaatio päästövähennyskeinojen riskeistä ja toteuttamismahdollisuuksista
- Kuvio 12. Argumentaatio energiansäästön potentiaalista päästöjen vähentämisessä