

Hallintamentaliteetit kuntien ilmastotyössä
– hallinnan ja tilan prosessien paikallislähtöinen analyysi

Salli Ojala

Pro gradu -tutkielma
Maantieteen tutkinto-ohjelma
Oulun yliopisto
3.5.2021

Yksikkö: Maantieteen tutkimusyksikkö	Pääaine: Maantiede	
Tekijä Ojala Salli Aliisa	Opiskelija- numero: 2430270	Tutkielman sivumäärä: 91 s. + II liit.
Tutkielman nimi Hallintamentaliteetit kuntien ilmastotyössä – hallinnan ja tilan prosessien paikallislähtöinen analyysi		
Asiasanat: hallinta, hallintamentaliteetti, ilmastomuutos, ilmastotyö, kuntahallinto, skaala, paikallinen toimijuus		
Tiivistelmä <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan suomalais kuntien ja -kaupunkien ilmastotyötä. Ilmastotyön käsite kattaa ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen toimenpiteet. Toimenpiteiden suunnittelu vaatii hallinnollista ilmastoa koskevan tiedon arvokeskustelua. Tämä keskustelu määrittää myös eri yhteiskunnan toimijoiden sekä julkishallinnon tasojen vastualueet.</p> <p>Tutkimuksessa muodostetaan kokonais kuvan siitä, miten ilmastomuutos on tuotu kuntahallintoon ja miten sitä pyritään kunnissa käsittelemään. Tutkimusasetelma korostaa kunnan muutosta valtiotilaan ja yhteiskuntaan nähden. Tutkielma muodostuu hallintamentaliteetin analyttisen viitekehyksen kautta. Viitekehyksen painopisteissä hyödynnetään hallinnan diskursiivisen ja tilallisen rakentumisen teoriaa.</p> <p>Aineisto koostuu kymmenestä kuntien ilmastotyön vastaavan haastattelusta sekä 18 kappaleesta kuntien dokumentaatiota. Aineistoa käsitellään aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä, joka tarkastelee hallinnan paikallistasoista järjestäytymistä ja ilmastotyön saamia merkityksiä.</p> <p>Tulosten perusteella kuntien ilmastotyön suunnittelu on pelkkää päästövähennystä monipuolisempaa, ja keskittyy muun muassa kuntien vetovoiman edistämiseen. Erilaisten strategioiden ohjausvaikutus ja yhteistyön verkostojen merkitys sen sijaan vaihtelee huomattavasti paikkakunnittain. Paikallisesti organisaation sisäiset keskusteluyhteydet määräävät, pystyykö kunnan ilmastotyön päävastaava edistämään toimenpiteitä. Paikallisesti kunnat haluavat osallistavaa ja avointa ilmastotyötä yhdessä alueen yhteisöjen kanssa. Diskursiivisesti hallinta hyödyntää kestävän kehityksen määritelmiä esimerkiksi saadakseen mukaan kaikki kunnan toimialat tai herättääkseen asukkaiden aktiivisuutta. Maakuntatasolta toivotaan konkreettisia työkaluja kuntien työhön ja valtiolta selkeämpiä linjauksia isoihin päästölähteisiin. Kunnilla on vaikeuksia soveltaa annettuja päästövähennysten malleja paikallistasoon, joka herättää kysymyksiä tiedon tuotannon vastuualueista. Resurssipula johtaa toimikentän muuttamiseen paikallistasolla muun muassa lisääntyvän seutuyhteistyön kautta. Kuntien aktiivinen vapaaehtoinen ilmastotyö vaikuttaa kunnan ja valtion vuorovaikutukseen niin, että kuntien ilmastotyötä edistävät valtion toimet jäävät vähäiselle keskustelulle.</p> <p>Tutkielman keskeiset tulokset kertovat kuntien kohtaamista haasteista, jotka eivät kaikki liity vain ilmastotyön toteuttamiseen. Ilmastomuutoksen hallinnan tutkimus on merkittävää, sillä hillinnän ja sopeutumisen edistäminen vaatii eri hallintotasojen vuorovaikutuksen kriittistä tarkastelua. Aihepiirin tutkimusta voidaan jatkossa laajentaa koskemaan yksityisen ja kolmannen sektorin merkitystä ilmastomuutoksen vastaamisessa.</p>		
Muita tietoja:	Tutkielmalle on myönnetty Kunnallisalan kehittämissäätiön (KAKS) apuraha	
Päiväys:	03.05.2021	

Sisällys

1. Johdanto	3
1.1. Tutkimusasetelma ja tutkielman kulku	5
2. Hallintamentaliteetin analyttinen viitekehys	8
2.1. Käsitteelliset lähtökohdat ja analyysin tavoitteet	9
2.2. Hallinnan diskursiivinen luonne	15
2.3. Hallinnan tilallinen ulottuvuus	18
2.4. Subjektit, tieto ja toimijuuden rakentuminen.....	23
2.5. Analyttisen viitekehysten yhteenveto	28
3. Ilmastotyön hallinnollinen järjestäytyminen	30
3.1. Ilmastotyön tavoitteiden asettaminen	30
3.2. Kuntien ilmastotyön hallinnollinen kehitys	34
3.3. Kuntien toiminnan ja roolin muutos	37
4. Aineiston ja menetelmän esittely	42
4.1. Haastattelujen toteutus ja dokumenttiaineisto	42
4.2. Analyysin eteneminen sisällönanalyysillä.....	45
5. Kunnat ilmastotyön toteuttajina	47
5.1. Ilmastotyön järjestäminen hallintoon	47
5.2. Keskusteluilmapiiri organisaation sisällä	52
5.3. Vuorovaikutus kunnassa ja viestinnän merkitys.....	56
5.4. Verkostoituminen, seutuyhteistyö ja maakunta	60
5.5. Ohjausvaikutukset ylhäältä ja edunvalvonta	63
5.6. Tavoitteet ja kunnan osa kokonaisuudessa	65
6. Hallintamentaliteetin kokonaiskuva	68
6.1. Hallinnan nelijako.....	68
6.2. Tilan ja skaalan prosessit	76
6.3. Hegemonian tarkastelu	80
7. Pohdinta.....	82
8. Lähteet.....	87
8.1. Lait, asiakirjat ja erillisraportit	87
8.2. Kirjallisuus	87
LIITE 1 Aineiston tiedot	92
1.1. Haastateltavien tiedot	92
1.2. Dokumenttien tiedot	92
LIITE 2 Haastattelurunko.....	93

1. Johdanto

Ilmastonmuutos on suurimpia uhkia yhteiskunnan selviytymiselle tulevina vuosina. Ilmastonmuutoksen kiihtymiseen vastaaminen vaatii vahvaa hallinnollista väliintuloa, jolla kansainväliset ja kansalliset yhteisöt pystyvät turvaamaan mahdollisuutensa sopeutumia muuttuvaan toimintaympäristöön. Suomessa ilmastonmuutokseen vastaaminen on vahvistunut julkishallinnon puolella viime vuosina niin lakisäätteisten, kuin vapaaehtoisten toimien osalta. Erityisen suureen rooliin ovat nousseet kunnat, joihin Ympäristöministeriö viittaa seuraavasti:

Suomi voi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035 vain, jos myös kunnat ja alueet tekevät aktiivista ja vaikuttavaa ilmastotyötä. (- -) Kunnat toimivat paikallisen ja alueellisen ilmastotyön *alustoina ja mahdollistajina, innostajina ja vauhdittajina*. (Ilmastovuosikertomus 2020: 44) [korostus lisätty]

Tutkielmani keskiössä on yllä mainittu ilmastotyön käsite, joka kattaa ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tarkoitettut toimet. Suppeassa määritelmässään ilmastonmuutos tarkoittaa kasvihuonekaasujen pitoisuuden nousun tuottamaa maapallon keskilämpötilan nousua. Maapallon keskilämpötila on noussut huomattavasti ihmiskunnan tuottamien päästöjen myötä, jolloin ilmastonmuutos nykyisellään tarkoittaa ilmaston luonnollisen vaihtelun kiihtymistä ihmistoiminnan seurauksena. Täten *hillitseminen* pyrkii estämään kasvihuonekaasupäästöjen syntymisen tai pääsyn ilmakehään, sekä lieventämään muita ilmastonmuutoksen vaikutuksia. *Sopeutuminen* puolestaan tarkoittaa toimia, joilla varaudutaan ja mukaututaan ilmastonmuutoksen seurauksiin. Sopeutuminen on paikallista ja pyrkii vastamaan olosuhteiden muutokseen reaktiivisesti tai ennaltaehkäisevästi. Sopeutumistoimet vaativat tämän vuoksi yhdyskuntarakenteelta joustavuutta ja nopeaa reagointiaikaa (Virtanen & Rohweder 2011). Yhtä lailla argumentoin näiden vaatimusten kohdistuvan julkishallintoon.

Kasvihuonekaasuista merkittävimmät ilmastonmuutoksen kiihtymisen kannalta ovat hiilidioksidi ja metaani, joita vapautuu pääosin fossiilisten polttoaineiden, energiantuotannon, maatalouden ja jätehuollon myötä. Lämpeneminen on keskitasoa voimakkaampaa pohjoisilla alueilla, kuten Suomessa. Hallitustenvälinen ilmastopaneeli IPCC (*Intergovernmental panel of Climate change*) on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alainen ilmastonmuutoksen tietoa tuottava järjestelmä. Tulen tutkielmassa viittaamaan ilmastotavoitteissa IPCC:n arvioihin lämpenemisen raja-arvoista ja suhteuttamaan ilmastonmuutoksen käsittelyn eritoten vuoden 2018 raporttiin 1,5 celsiusasteen keskilämpötilan vaikutusarvioista (IPCC 2018). Ilmaston lämpenemisen pysähtyminen turvallisena esitettyyn 1,5 asteeseen vaatii, että hiilidioksidi-

päästöt nollataan vuoteen 2050 mennessä. Karkeasti jaettuna tämä tarkoittaa päästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä.

Hillinnän ja sopeutumisen hallintaa hankaloittavat useat epävarmuustekijät ja arvaamattomat seuraukset. Sopeutumiseen ei päästä lineaarisella kehityksellä, vaan ratkaisuehdotukset saattavat tuottaa uusia ongelmia tai olla toimimattomia eri olosuhteissa. Ratkaisujen ongelmakohtien lisäksi ilmastonmuutos on ilmiönä kompleksinen: Maapallon toiminnot kytkeytyvät toisiinsa, jolloin niin kutsuttujen planeetan reunaehtoien ylitys muuttaa maapallon elinolosuhteet ihmisille haitallisiksi (Steffen ym. 2015). Ilmastonmuutoksen eteneminen ei täten ole suoraan lineaarista yhdessä päästöjen kasvun kanssa. Ilmastonmuutoksen ongelmat ovat kasautuvia, jolloin päästöjen vähentäminen vaikuttaa hidastavasti haittojen lisääntymisnopeuteen (Lenton ym. 2019). Ilmastonmuutokseen vastatessa ei täten riitä pelkästään päästövähennyksen tavoitevuodet, vaan vastaajien tulee määrittää mitä toimitapoja ilmastotyössä tullaan käyttämään ja kenen toimesta.

IPCC:n raportti (2018: 12) korostaa paikallisyhteisön merkitystä osana riskien hallintaa ja sosiaalista turverkostoa. Suomalaiset kaupungit ja kunnat ovat aktiivisia ilmastotyön suhteen, ja määrittävät kunnianhimoisia tavoitteita päästövähennyksille (esim. Kerkkänen 2010). Viime vuosina kansalliset ja kansainväliset tavoitteet ovat entisestään kirittäneet ilmastonmuutoksen hillitsemis- ja sopeutumistoimia eri aluetasoilla. Kansainvälisen ja valtiollisen tason mainitusti myöhäisempi herääminen ilmastotyöhön asettaa aluehallinnot uusien kysymysten ääreen siitä, miten lämpenemisen uhkaan tulisi vastata sekä miten vastuut ja velvollisuudet jaetaan eri toimijoiden kesken. Tähän voidaan vastata yhteiskuntatieteellisen ilmastotutkimuksen keinoin.

Luonnontieteellinen tiedon käyttö yksin voi vieraannuttaa fyysisen ympäristön sen sosiaalisista ja poliittisista ulottuvuuksista. Ilmastonmuutos ja laajempi kestävyyskriisi kokonaisuudessaan on ilmiö, josta tiedeyhteisö on varoittanut aina 1970-luvulta lähtien (Meadows ym. 1972), mutta yhteiskuntatieteet ovat Urryn (2011: 266–270) mukaan olleet pitkään sokeita hiiliriippuvuuden merkitykselle. Globaalisti yhteiskuntatieteet myös saavat häviävän pienen osan ilmastonmuutosta koskevan tutkimuksen rahoituksesta, joka ohjataan pääosin luonnontieteiden ja tekniikan aloille (ks. Overland & Sovacool 2020). Tämä osaltaan vaikeuttaa vähähiilisiin ratkaisuihin siirtymistä ja niiden hallintaa. Siirtymisen onnistuminen vaatii syvempää ymmärrystä yhteiskuntien käyttäytymisestä, muutoksen hidasteista ja poliittisuuden prosesseista. Ilmiön sosiokulttuuristen syiden ja vaikutusten laajuuden lisäksi päällämme on ongelmia kuten kuinka kiireellistä siirtymän tulisi olla, ja kuinka se vaikeutuu ajan myötä.

Kuten alussa mainitsin, julkishallinnon ilmastotyö on kuitenkin vilkastunut. Tämä ei ole selkeä onnistumisen rajapyykki, vaan ilmastonmuutokseen vastaaminen on itsessään huomionarvoinen ilmiö. Ilmastotyön yleistyessä kysymykset vastuun hahmottamisesta ja roolituksesta nousevat yhä tärkeämmäksi. Toimintaa suunnitella ja toteuttaa se pitää sisällään moninaisia valintoja: tavoitteiden määrittämisen, oikeaksi päätetyt ratkaisut, ajatuksen positiivisesta kehityksestä ja rajoitukset velvollisuuksien mittakaavoista. Hallinnan saralta on täten tutkittu esimerkiksi julkista keskustelua ja virkamiesvalmistelua ensimmäisen kansallisen ilmastostrategian taustalla, sekä kuntien ilmastokampanjaa (Kerkkänen 2010). Tämän kaltainen tutkimus valottaa eritoten niitä paikallisia haasteita, joita ilmastotyön toteutukseen liittyy. Yhä useampi tutkimus pyrkii kuvantamaan toimijoiden vuorovaikutusta selvittääkseen, miksi ilmastotyö ei ole edennyt tavoitteiden mukaisesti (esim. Aho 2020). Tältä näkökunnalta lähestyn kuntien ilmastotyötä tässä pro gradu -tutkielmassa. Kuntien kohotessa merkittävään rooliin ilmastotyön suunnannäyttäjinä niin omassa toiminnassaan kuin valtion tavoitteissa, haluan syventää ymmärrystä olemassa olevan toiminnan rakenteista ja vaikutuksista.

1.1. Tutkimusasetelma ja tutkielman kulku

Ilmastonmuutos kattaa koko planeetan, mutta siihen vastaaminen vaatii ilmiön pilkkomista hallintotasojen käsittelyyn. Kuntien ja kaupunkien tehtäväkenttä vastaa hyvin konkreettisesti suurimpiin kansallisiin päästölähteisiin, kuten niiden valtuudet yhdyskuntarakenteen ja maankäytön suunnittelun osalta. Ne ovat myös lähidemokratian näyttäjämielisiä, joissa ihmisten arki ja valinnat ovat hallinnon toimenpiteiden keskiössä. Tutkielmani mielenkiintona on, mitä mahdollisuuksia ja edellytyksiä kuntien ilmastotyön edistäminen sisältää. Kunnat eivät toimi tyhjiössä, vaan niiden toimintaan vaikuttavat monet muut toimijat: toiset kunnat, valtio, maakuntataso, elinkeinoelämä, asukkaat ja yhteisöt. Ilmastotyön prosessien muotoutumiseen hyödynnän hallinnan analyysia.

Lähestyn täten tutkielmassa kunnallista ilmastotyötä hallintamentaliteetin käsitteen kautta. Hallintamentaliteettien analyysi keskittää huomionsa siihen, miten olemme päätyneet niihin ratkaisuihin, joita toistamme jokapäiväisessä elämässä. Analyysi täten ongelmallista olemassa olevan ilmiön. Ongelmalähtöinen näkökulma alkaa ilmastotyön poliittisen ja eettisen puolen kyseenalaistamisella: Tutkimus kysyy, mitä ajatuksia on toiminnan taustalla ja miten käytämme valtaa päästäksemme päämääräämme. Tutkimusmetodina analyysi lähestyy kuntien ilmastotyötä miksi –kysymyksenasettelun sijaan kysymyksellä “*miten?*”.

Tutkimuskysymykset ovat täten

1. Miten ilmastonmuutos sidotaan kuntahallintoon? *sekä*
2. Miten ilmastotyön toimintakenttä koetaan kunnissa?

Ensimmäiseksi tutkielman aloittava luku 2 syventyy hallintamentaliteetin analyysimalliin. Se ei ole yhtenäinen teoria, vaan epistemologinen malli sovellettavaksi erilaisten ilmiöiden empiricalähtöiseen käsittelyyn (Walters 2012). Eheän kokonaiskuvan muodostamiseksi esittelen alkuun hallinnan analyysin peruskäsitteistöä, tutkimuksen tavoitteita ja sen eroja toisiin tutkimustraditioihin. Tarkastelen sitä, kuinka hallinnan rakenteet syntyvät ja vahvistuvat diskurssien ja toiminnan yhteistyössä. Lisäksi täsmennän hallinnan analyysia maantieteellisen tutkimuksen näkökulmasta. Tilan ja skaalan teorioilla pyrin saamaan lisäsyvyyttä sille, miten ilmasto koskeva tieto siiloutuu kuntahallintoon ja miten paikallistaso asemoituu toiminnan malleihin. Tiedon arvottaminen vaikuttaa myös siihen, mitä ilmastotyön toimijoilta eri rooleissa odotetaan. Tämän vuoksi käsittelen luvussa tarkemmin vielä toimijuuden rakentumista.

Analyyttisen viitekehyksen jälkeen käsittelen luvussa 3 tiivistä ilmastonmuutokseen vastaamista ja suomalaisen julkishallinnon rakennetta. Kuvaan ensin tiiviisti ilmastotyön haasteita hallinnollisen vastaamisen näkökulmasta. Ilmiön kompleksisuus johtaa ratkaisujen keskinäiseen kilpailuun ja keskustelua tukahduttavien valtakurssien muotoutumiseen (Lamb 2020). Lisäksi kuvaan pääpiirteittäin Suomen kansallisen ilmastopolitiikan osa-alueita. Tarkoituksena on selventää niitä moninaisia hallinnon väyliä, jota kautta ilmastotyö ohjautuu aina kuntatasolle asti. Viimeiseksi luvussa käsittelen suomalaista kuntaa juridis-poliittisena hallintotasona ja sen vuorovaikutusta muiden hallinnon instituutioiden kanssa. Kuvaan lyhyesti kunnan roolin muutosta viime vuosikymmeninä, jonka hahmottamisesta saamme työkalut käsitellä rakenteellisia ehdollisuuksia mihin kuntien ilmastotyö perustuu (ks. Howart 2010).

Tämän jälkeen luvussa 4 esittelen tutkielman aineiston ja sen analyysimallin. Tutkielman aineisto koostuu kymmenen kunnan ja kaupungin muodostamasta haastattelujen ja dokumenttien yhteisaineistosta. Haastateltavana on eri toimenkuvissa toimivia kuntien ilmastotyön vastuuhenkilöitä: ympäristöviranhaltijoita, kaupunkikehityksen työntekijöitä ja hanketyöntekijöitä. Haastattelujen antia tukevat dokumentit ovat kuntastrategioita, ilmastotyön erillisdokumentteja ja elinvoimakehityksen ohjelmia. Aineistoa käsitellään ensin luvussa 5 aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Sisällönanalyysi vastaa jälkistrukturalistisen lähtökohdan ajatukseen hallinnan paikallislähtöisestä tarkastelusta (Murdoch 2005). Sisällönanalyysin kohdalla keskityn kuvaamaan mahdollisimman tarkasti sen, mitä aineisto kertoo ilmastotyön paikallisesta edistämisestä ja sen haasteista. Tarkastelen täten ensin kuntien toimintaa irrallaan

teoreettisesta viitekehystä, ja päästän parhaimpani mukaan haastateltavien oman äänen kuuluviin.

Luvussa 6 palaamme takaisin tutkielman aiemmin esittämään hallintavallan käsitteiden ja julkishallinnon roolitusten kontekstiin. Aineiston sisällönanalyysin perusteella lähdän muodostamaan kokonaiskuvaa siitä, miten ilmastonmuutoksesta tuotettu tieto ja hallinnon rakenteet kohtaavat. Hallintamentaliteetin viitekehysten kautta tutkielma keskittyy siihen, miten tietyt toimitavat ovat luonnollistuneet hallintaan. Tarkastelen sekä kunnan paikallista toimikenttää, että kunnan vuorovaikutusta muiden toimijoiden kanssa. Korostan eritoten kuntien ja valtion välistä suhdetta. Mielenkiintonani on katsoa, miten kuntien asettamat hiilineutraaliuden päämäärät ja niihin pyrkiminen kohtaavat valtion toiminnan kanssa. Hallintamentaliteetin ja hegemonian raameissa erityistä painoarvoa annetaan diskursiivisilla, performatiivisille tavoille, joilla ilmastotyön toimikenttää rakennetaan. Se kertoo, mitä eri toimijat olettavat ja odottavat toisiltaan – miten valta ja vastuut ymmärretään.

Tutkielmassa keskityn täten muodostamaan kokonaiskuvaa kuntien ilmastotyön koetuista rajoista, jonka kartoitus antaa mahdollisuuden toisenlaisten toimitapojen mietinnälle. Palaan vielä lyhyesti luvun 7 pohdinnassa kokoamaan tutkielman onnistumisia ja heikkoja kohtia yhteen. Alkuun vedän yhteen tutkimuskysymyksiini saamani vastaukset, jonka jälkeen tuon esiin tutkielmassa ilmenneitä heikkoja kohtia tai jatkotutkimuksen tarpeita. Ennen siirtymistä tutkielman asetelman perinpohjaiseen rakentamiseen, haluan vielä alkuun kiittää tutkielman mahdollistajia: Kunnallisalan kehittämissäätiötä, tutkielman apurahan myöntämisestä sekä haastattelupyyntöön vastanneita kuntien työntekijöitä, mielekkäistä keskusteluista.

2. Hallintamentaliteetin analyttinen viitekehys

Analyttisen viitekehysten läpikäynti koostuu useammasta alaluvusta, joissa käsitellään teemallisesti tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteelliset työkalut. Ensimmäinen osio esittelee analyysin perusrakenteen, jonka kautta valotan analyysimallin pääasiallisia tavoitteita ja tutkimuksen luonnetta. Toisessa alaluvussa esittelen Laclau ja Mouffin (1985) lähestymistavan hegemoniaan. Hegemonian teoria kulkee tutkielman mukana paikkaamalla hallintamentaliteetin puutteita ja täydentämässä analyysia. Hegemonian yleispiirteisen käsittelyn jälkeen kolmas alaluku pyrkii määrittämään, miten hallintaa tarkastellaan tilallisuuden kannalta. Lisäksi käsitelen yhden alaluvun verran, miten subjekteja ja toimijuutta voidaan määrittää hallinnan tutkimuksessa. Viimeinen alaluku kokoaa yhteen analyysimallin päälinjat jatkoa varten. Pyrin luvussa tuomaan esiin hallintamentaliteetin kritiikkiä, mahdollisia paikkauksia sekä puutteiden merkitystä tutkielman kannalta. Käsitteiden nimeämiseen käytän mahdollisuuksien mukaan saatavilla olevia perusteosten suomennoksia ja suomenkielisiä artikkeleita (esim. Kaisto & Pyykkönen 2010).

Ranskalaisfilosofi Michel Foucault (v. 1926-1984) esitteli hallintamentaliteetin idean arvioidusti ensimmäisen kerran Collège de France:ssa pitämässään luentosarjassa 1970-luvun lopulla. Kuluneen vuosikymmenen aikana Foucault'n tuotanto oli keskittynyt analysoimaan vallan jakautumista yhteiskunnassa. Foucault kritisoi vallitsevien teorioiden juridista ja keskusjohtoista tarkastelua ja pyrki kehittämään teoriaa 'vallan mikrofysiikasta'. Vuosien 1978 ja 1979 luentosarjoissa Foucault käsiteli hallinnon historiaa ja eurooppalaisen valtiovallan syntyä. Tarkemmin hallintamentaliteetin ajatusta Foucault käsiteli luentosarjassa *Turvallisuus, alue, väestö* (esim. McKee 2009).

Hallintamentaliteetin käsitteellistäminen tässä työssä tukeutuu kuitenkin muihin kuin Foucault'n alkuperäiskirjoituksiin, jota perustelen kahdelta kannalta. Ensinnäkin Foucault'n alkuperäiset huomiot analyysimallista ovat moninaisia ja hajanaisia. Vaikka Foucault'n ajatuksissa on huomattavissa selvä temaattinen jatkumo, hänen puolestaan ei ole olemassa varsinaista hallinnan analyysin järjestelmää. Tunnetusti Foucault palasi jatkuvasti takaisin esittämiinsä teorioihin, hioen ja laajentaen aiemmin esittämiään konsepteja (Huxley 2008). Lisäksi Foucault'n esittäessä hallintamentaliteetin eri muotoja pääosin luennoilla, ne ovat saatavissa lähinnä luentojen kirjallisten kopioiden, filosofin eri haastattelujen sekä muutamien esseiden muodostamasta joukkiosta yksittäisiä huomioita. Nämä huomiot kytkeytyivät vielä omaan kontekstiinsa, jossa Foucault'n niukat maininnat hallintamentaliteetin käsitteestä saattoivat

liittyä hänelle silloin pinnalla olleeseen ilmiöön, kuten valvonnan, seksuaalisuuden tai valtiohistorian tutkimiseen (Jessop 2007, Walters 2012: 8).

Tästä pääsen toiseen perusteluuni. Hallintamentaliteetin käsite nousi erittäin keskeiseksi tutkimussuunnaksi useammilla yhteiskunta- ja politiikkatieteiden aloilla vasta Foucault'n kuoleman jälkeisinä vuosina. Hallintamentaliteetin käsite on epistemologinen työkalu, eikä siis pyri todistamaan tutkimusteoriaa (Walters 2012: 45). Konseptia sovitettiin kunkin alan teorioiden pariin vaihtelevin tuloksin. Yhtenäisen ja sovellettavan analyttisen mallin kehittäminen vaati tutkimuskirjallisuutta, joka antaisi perusteet hallintamentaliteetin metodologiaan. Metodologian osalta merkittävimmät teokset Mitchell Deanin *Governmentality* (1999), sekä Peter Millerin ja Nikolas Rosen kirja *Governing the present* (2008) muodostavat tutkielmani analyysiosion peruskivet. Nämä kaksi kirjaa antavat peruskäsitteet analyysin toteutukseen ja ovat julkaisuvuodeltaan kohtuullisen tuoreita (Walters 2012, Kaisto & Pyykkönen 2010: 7). Lisäksi ammennan analyysikehykseen täydennystä laajalti maantieteen, sosiologian ja politiikantutkimuksen ontologisesti vastaavasta kriittisestä teoriasta.

Käyttämäni jälkistrukturalistinen ja Foucault'lainen hallinnan analytiikka on kohdannut paljon kritiikkiä niin alkuaikoinaan kuin uudemmissakin tutkimuksissa. Kritiikkinä esiin nostetaan esimerkiksi mallin näennäinen arvovapaus ja sovellettavuuden ongelmat. Osa kritiikistä koskee väärinymmärryksiä analyysin luonteesta ja osa puolestaan sen käytännön toteutuksen haastavuutta. Silläkin uhalla, että toistan itseäni, todettakoon että hallintamentaliteetin analyysi ei ole yksittäinen malli tai selite. Se koostuu käsitteellisistä työkaluista, jotka toimivat parhaiten yhdistettynä muuhun teoriaan ja menetelmiin. Walters (2012:111) täsmentää, että vaikka hallintamentaliteetti toimii paikoin paremmin tiettyjen teemojen parissa kuin toisten, olennaista viitekehyksen rakentamisessa on vetäytyä pois ”teoreettisen puhtauden” tavoittelusta.

2.1. Käsitteelliset lähtökohdat ja analyysin tavoitteet

Hallinta (*governing*) on vallankäyttöä, joka pyrkii ohjaamaan yksilöitä ja yhteiskuntaa päämäärällisesti. Perinteisesti hallinta ja sen valta katsotaan hiarkisesti järjestäytyneiksi suhteiksi, jossa hallitsijat käyttävät valtaa hallittuun ottaen tältä joitain toimivalmiuksia pois. Hallinta on ohjaavaa, rajoittavaa ja järjestelevää, määräten sen mihin pyritään ja millä keinoin. Tässä mielessä hallinnalla on siis alkulähteensä ja määrälliset osuutensa. Foucault'n lähtökohta hallintaan lähestyy valtaa ja vuorovaikutusta eri näkökulmasta argumentoiden, että hallinta on rakenteen sijaan toimintaa: Valta ei ole sitoutunutta tai poistettavissa, vaan toimintana se on

muutettavissa ja siirrettävissä (Kaisto & Pyykkönen 2010). Hallinta ei täten viittaa valtaa käyttäviin instituutioihin, vaan siihen miten valtaa käytetään.

Se, miten hallinta ja valta määräytyvät toimintana, vastaa hallintamentaliteetin käsitteeseen. Deania (1999) seuraten hallintamentaliteetti koostuu kahdesta pilarista: toimintatapojen ja ohjelmien muodostamasta hallinnosta (*government*) ja niistä puhutuista totuuksista, jotka oikeuttavat hallinnon toimet (*mentality*). Mentaliteetit käsittävät kasauman tietoa, uskoa ja mielipiteitä, jotka antavat ehdot kaikelle ajattelulle. Täten se raamit sille, mitä ja miten yritetään hallita, sekä miksi ja mitä toivotaan saavutettavan. Analyysi ei varsinaisesti ole kiinnostunut siitä, miten tai mistä ajatukset ovat syntyneet. Sen sijaan niitä katsotaan rakennuspalikoina, jotka operoivat hallinnan toimintojen sisällä (em. 1999: 18). Hallinnan rakentuminen sitoutuu kollektiiviseen ajatteluun, sillä hallinnan harjoittaminen vaatii tuekseen hyväksyntää. Esimerkiksi tapa, jolla ajatteleme auktoriteetteja, perustuu sosiokulttuurisiin rakenteisiin ideoita, tietoa ja filosofiaa.

Hallintamentaliteetin toiminnallisuus voidaan jakaa edelleen kahteen: rationaaleihin ja tekniikoihin. Rationaali sisältää eettisen, epistemologisen ja retorisen määrittensä: se kuvaa vastuut ja velvollisuudet, sisältää hyväksytyjä totuuksia todellisuudesta ja kehittää oman puhetapansa argumentoinnin tueksi (Miller & Rose 2008: 88). Hallinnan rationaalit sisältävät neljä päämäärällistä määrittystä: Niillä on kuva hallinnan kohteesta sekä toisekseen ajatus, miten tätä tulisi hallita. Kolmanneksi ne muodostavat käsityksen toimijoista ja roolituksesta. Viimeisenä ja ehkä tärkeimpänä, rationaalit sisältävät ajatuksen *miksi* hallintaa harjoitetaan. Rationaalissa on toive ja näkemys hallinnan vaikutuksista. Se kertoo oman olemassaolonsa oikeutuksen, sillä hallinnalla on rationaalissa jokin päämäärä (Dean 1999). Rationaaleja voi olla vallitsevina useita ja ne voivat myös olla ristiriidassa keskenään.

Rationaaleja toteutetaan hallinnan tekniikoiden kautta. Tekniikoita ovat esimerkiksi toimenpiteiden laskenta ja mallintaminen, tilastointi ja tilastotiedon käyttö, kriteerien ja tavoitteiden määrittäminen, erikoistuneiden sanastojen ja merkitysjärjestelmien kehittyminen ja niin edelleen. Loppupeleissä lista tekniikoista on loputon ja se ilmentää rationaalien käsitystä siitä, miten hallintavaltaa tulee harjoittaa. Antamani esimerkit ovat jo itsessään vahvasti yksiulotteisia, standardointiin erikoistuneen tiedonkäytön muotoja. Tekniikat kytkeytyvät osaltaan tiedon tuottamisen prosesseihin määrätessään, minkälaista tietoa hallinta pitää hyödyllisenä – eli mitä tietoa käytetään systemaattisesti ja perustellusti. Tiedon ja asiantuntijuuden roolia hallinnassa käsitellään tarkemmin myöhemmässä alaluvussa 2.4. Hallintamentaliteetin analyysin päämäärä tekniikoiden suhteen on määrittää, millaista rationaalialia ne ilmentävät. Rationaalien avulla rakennetaan diskurssikenttä, jossa eri

vallankäytön muodot ovat hyväksytyjä (Lemke 2002). Tekniikoilla on painoarvoa siinä, että niiden avulla rationaalit leviävät edespäin. Ne ensisijaisesti vakauttavat ja normalisoivat rationaaleja. Kyse ei ole yksin työkaluista tai mittareista, vaan kokonaisista sanastoista ja sitä kautta normalisoiduista toiminnan rajoista (ks. Miller & Rose 2008: 52, 95). Tekniikat konkretisoivat mikä on toteuttamiskelpoista, eli halutuksi tai parhaaksi arvioitua toimintaa.

Hallintamentaliteetin analyysin kannalta on olennaista selventää sitä, mitä tarkoitetaan poliittisella ja politiikalla. Riskinä on, että poliittisuus käsitellään hallinnasta erillisenä piirinä, jossa tehdyt päätökset toteutetaan hallinnassa. Poliittisuuden määrittäminen on keskeistä myös tarkasteltaessa subjektien toimijuutta ja toimikentän rakentumista. Foucault'n jalanjäljissä esimerkiksi Foster ym. (2014) teoretisoivat poliittista yhtenä hallintamentaliteetin prosesseista. Poliittiseksi tekemisen prosessi määrää täten, miten jokin ongelma tulisi hallinnan kautta käsitellä. Dean (1999: 198-199) toteaa hallinnan analyysin olevan paikoin laajempi kokonaisuus kuin politiikan analyysi, mikäli jälkimmäinen viittaa valtakamppailun tarkasteluun. Hallinnan analyysi tutkii, miten poliittinen voima on jo asemoitunut erilaisten hallintakäytäntöjen tuloksena. Hallinta on täten jo antanut määreet sille, kuka on poliittisella kentällä kansalainen, toimija, kuluttaja, osa yhteisöä tai sen ulkopuolella. Poliittisuutta on mahdollisuus tunnistaa diskurssirakenteiden kautta, jossa hallinta jäsenellään erityisen kielenkäytön, sanastojen ja termien kautta. Tämä retoriikka vetoaa arvoihin, hyveisiin, kansakunnan etuihin ja toiveisiin. Se myös ilmentää käsitystä hallinnan kohteiden luonteesta (Miller & Rose 2008:88).

Miller ja Rose tekevät Foucault'n tapaan eron rationaalien ja ”poliittisten rationaalien” osalta, mikä on saanut kritiikkiä heikosta otteesta poliittisuuden suhteen. Otan itse tutkielmassani kannan, että kaikki rationaalit ovat luonteeltaan poliittisia. Poliittisuus voidaan esittää hallinnan rationaalien luomisena ja toistona, eli itsessään toimintana. Hallinto ja hallinta ovat poliittisen määrittämisen kannalta mielenkiintoisia siinä, että hallinta omalla tavallaan depolitisoi ilmiöitä luonnollistaen hallinnon alaisiksi. Poliittinen voi ottaa kantaa siihen, miten tai kenen tulisi ottaa vastuu kunkin ongelman käsittelystä. Siirtyessään poliittisesta hallinnan piiriin ongelmat näyttävät neutraalina ”asioiden hoitamisena”, joka ei järky poliittisen muutoksissa. Kun päätös asian siirtämisestä hallinnan alaiseksi on syntynyt, hallinnan koneisto ylläpitää konsensusta siitä, mikä on poliittista ja mikä ei. Se voi esimerkiksi toistaa rationaalia, jossa markkinoiden toiminta on hallinnasta ulkopuolinen voima, tai ylläpitää normia siitä, kuinka yksilön tulisi säädellä itseään.

Toisinaan hallintamentaliteetti sekoittuu pelkkään uusliberalismin tutkimukseen (Walters 2012), jonka vuoksi puhun sen yhteydessä uusliberaalista hallinnasta. Tämä viittaa

mallin, joka pyrkii näennäisesti vähäiseen hallitsemiseen eli suurempaan vapausasteeseen. Uusliberaali hallinta korostuu eritoten siinä, miten se esittää valtion ja yksilön roolit. Vapaus toimii työkaluna vastuiden määrittämiseen ja usein markkinoiden logiikka nostetaan toiminnan paradigmaksi. Subjektit sisäistävät vahvan itsesäätelyn normin (Foster ym. 2014). Olennaista uusliberaalin hallinnan tunnistamisessa on huomata markkinoiden ja politiikan rooli. Markkinoita ei tule olettaa poliittisesta erillisenä osa-alueena, joka ajaa helposti 'politiikan ja hallinnon vetäytymisen' tai 'markkinoiden dominanssin' kaltaisiin loppupäätelmiin (Lemke 2002). Sen sijaan uusliberaali tapa neutralisoida ja etäännyttää politiikka ja talous ovat yksi keino hallinnan harjoittamiseen. Tällöin herää kysymys, mitä roolia kyseiset diskurssit näyttelevät hallinnan päämäärien tavoittelussa? Näennäinen julkishallinnon vetäytyminen uusliberaalissa hallinnassa ei millään tavalla vähennä valtion pakkovaltaa. Hallinnan tavoite on luoda optimaaliset olosuhteet kollektiiviselle toiminnalle ja määrätyille säännöille, mutta tähän pyritään yhteisten tavoitteiden ja vapaaehtoisuuden retoriikan kautta (Tiihonen 2004: 21). Useimmissa asioissa valtiohallinnon valta määrätä ei ole vähentynyt, mutta se näyttäytyy diskursseissa yhä vähemmän. MacKinnon (2000) väittää uusliberaalissa mallissa keskushallinnolla olevan peräti entistä enemmän mahdollisuuksia ohjata ja valvoa paikallishallintoja.

Haluan korostaa poliittiseksi tekemisen ja depolitisoinnin prosesseja osana hallinnan tekniikoita, joiden koen paikoin jäävän tutkimuskirjallisuudessa vähäiseksi. Niiden erityinen diskursiivinen luonne kuvaa myös hegemonian kautta myöhemmin tarkasteltavaa poliittisen merkitysten muutosta. Depolitisointi tekniikkana ylläpitää rationaalien jatkumoa työnjaon, arvomerkitysten ja vapauden konseptin kautta. Esimerkiksi Foster ym. (2014) kuvaa hallinnon jalkautuksen pienemmille instituutioille ja toimijoille luovan kuvan "vähemmän poliittisesta" hallinnasta. Organisaatiot, virastot ja laitokset näyttäytyvät neutraaleina ja välttämättöminä, sillä ne ovat depolitisoituja mahdollisista kiistanalaisista merkityksistä (em. 2014). Tämä järjestää uudelleen hallinnollisen työnjaon, jossa tiettyjä ilmiöitä siirrellään eri organisaatioiden ja instituutioiden välillä. Hallinnon (näennäinen) depolitisointi näyttäytyy eritoten teknokratian ja asiantuntijuuden merkitysten kautta. Tässä talous on hallinnon ulkopuolinen voima, jonka malliin tulee tietotaidon kautta mukautua (Jessop 2014). Uusliberaali hallinta on tutkielman kannalta merkittävä, sillä se on muuttanut kunnan toimikenttää radikaalisti noin 1980-luvulta alkaen (luku 3.3.). Kuntahallinnon kontekstin vuoksi uusliberalismi vaatii erityishuomiota viitekehysten osa-alueiden käsittelyssä.

Pohjoismaiden tapauksessa hallinnan tekniikat korostavat lakisäätelyn sääntelyn ja ohjeistuksen kulttuuria. Huomionarvoista on, kuinka lakijärjestelmä ohjaa hallinnan logiikkaa.

Byrokraattiset sekä liberaalit rationaalit voivat esiintyä päällekkäisesti. Uusliberaalien rationaalien ilmentymät, kuten monitasohallinta, ovat kuitenkin ristiriidassa perinteisen byrokraattisen logiikan kanssa (Keskitalo ym. 2010: 437–438). Byrokraattinen hallinta sisältää esimerkiksi vastuun hallinnollisen jakamisen, toteutuksen tiukan seurannan, sekä demokratian ja osallistavuuden lainvoimaiset toimenpiteet. Hallintamentaliteetin analyysin kannalta näiden eri rationaalien kohtaaminen, vuorovaikutus ja kilpailu on tutkimukselle mielekkäintä antia.

Viitaten uusliberalismiin huomionarvoisena hallintamentaliteettina, valotan vielä etiikan ja arvomaailman käsittelyä analyysissa. Lemke (2002) esittää, että rationaalit ovat instrumentteja arvojärjestelmän luomiseen. Ne ovat mittareita, johon eri toimitapoja verrataan. Dean (1999: 34) painottaa, että hallinnan toimitavat eivät sellaisenaan ole arvomaailman ilmaisuja. Sen sijaan arvot toimivat yhtenä osana hallinnan retoriikkaa, jolla käytäntöjen olemassaolo oikeutetaan. Huomio kiinnitetään siihen, miten niitä käytetään hallinnan jalkauttamisessa. Hallinnan piirissä ilmiöt ovat eri kilpailevien tekniikoiden armoilla ja kysymys kuuluukin, miten ongelmaa lähdetään ratkomaan? Esimerkiksi ratkaisun kustannus- ja aikataulutehokkuuden arviointi ilmaisee arvojen käyttöä osana tekniikoiden kilpailutusta. Väitän, että teknokratinen tiedonkäyttö on vain osa laajempaa politisoinnin ja depolitisoinnin tapaa, jossa tekniikat jalkautetaan niiden merkitystä muuttamalla. Suurempi painoarvo tulee siis tutkimuksessa antaa sille, miten arvoja ja poliittisuutta käytetään osana hallintakoneistoa.

Jälkistrukturalistista ontologiaa seuraten hallintamentaliteetit eivät ennalta oleta olevan jotakin perustuksellista totuutta tai ydinominaisuuksia, joilla ilmiöt voitaisiin selittää. Toisin muotoiltuna, hallintaa ei voida purkaa lähtöpisteeseen tai yhteen perusrakenteeseen. Walters täsmentää (2012: 57), kuinka käytännössä tutkimus kysyy ilmiön diskursseilta ja prosesseilta, mitä ne tekevät ja mitä ne olettavat hallinnalta. Rakentavatko ne tarkoituksellisen passiivista hallittavaa? Olettavatko tiettyjä kompetensseja auktoriteeteilta? Hallinnalla on aina myös oma utopistinen puolensa (Dean 1999: 33). Se perustuu ajatukselle, että hallitseminen on sekä välttämätöntä, että mahdollista. Se olettaa, että hallinnalla on mahdollisuus saavuttaa tavoitteensa – ja uskoo hallinnan seurausten olevan linjassa sen tarkoitusten kanssa. Hallinnan seuraukset eivät välttämättä kuitenkaan ole sitä, mihin se pyrkii. Hallinnan epäonnistuessa mielenkiintoista onkin, mikä ristiriita estää tavoitteen onnistumisen.

Dean (1999: 30–33) jakaa hallintamentaliteetin analyysin neljään osa-alueeseen (taulukko 1). Nelijako on työkalu, joka pohjautuu mainittuun rationaalien määritysvaltaan. Se antaa kokonaiskuvan hallinnan kohteesta, toimitavoista ja rooleista. Ensimmäinen, visuaalisuuden aspekti, katsoo hallinnan esitystapoja ja objekteja. Tiettyjen näkyvyyden muotojen kautta voidaan saada yleisluontoinen kuva siitä, mitä pyritään hallitsemaan ja mitä

jätetään tarkoituksellisesti huomiotta. Toinen, tekninen aspekti, kysyy millä mekanismeilla ja instrumenteilla hallintavaltaa rakennetaan. Se kertoo, mitkä ovat toiminnan edellytykset ja rajoitukset. Kolmantena katsotaan hallintaa rationaalien kautta. Olennaista on katsoa sen ajatuksia yksittäisen ajan ja paikan tuotteena, joka näyttäytyy materiaalisina muotoina. Tiedon hyödyntäminen, ilmiöiden ongelmallistaminen ja toimijoiden roolitus sidotaan paikkaan ja aikaan – teksteillä, ohjelmilla ja toiminnalla. Rationaaleilla on pyrkimys toteuttaa ja muuttaa tiettyjä totuuksia. Viimeisenä luokkana Dean puhuu hallinnan identiteeteistä. Se kertoo, mitä ominaisuuksia hallinta edellyttää auktoriteeteilta ja subjekteilta. Identifiointi on sekä itsesääntelyn että ulkoisen paineen muodostama. Tämän tarkasteluun keskitytään enemmän seuraavassa hegemoniakäsitteen ja myöhemmin toimijuuden määrittämisen kautta.

Taulukko 1. Analyysin nelijako Deania (1999:33) mukailten.

Analyysin nelijako		
1. Näkyvyyden muodot		Hallinnan kohteen esittäminen
		Esim. Karttakuvasto
2. Tekninen aspekti		Toimitavat, sanastot, mekanismit
		Esim. Kustannushyötyanalyysit
3. Rationaalit		Tunnusomaiset ajattelutavat
		Esim. Kuntastrategian laatiminen
4. Identifiointi		Subjektin ja toimijuuden muodot
		Esim. Asiantuntijan rooli

Peruskäsitteiden kautta analyysimalli on tutkimuksessa käytännönläheinen ja ongelma-keskeinen (Dean 1999: 3). Sen suuri hyöty on yhdistää abstrakteja sosiokulttuurisia diskursseja jokapäiväiseen materiaalisuuteen (Ettlinger 2011). Analyysimallina se on joustava ja sovitettavissa monimutkaisten rakennelmien purkamiseen. Sen kontekstisidonnaisuus auttaa huomioimaan pieniä muutoksia ja vaikka se ei pyri selittämään muutosta, sen sensitiivisyys auttaa löytämään muutoksen hetket (Walters 2012). Hallintamentaliteetin seuraukset osittain kertovat järjestelmän epätäydellisyydestä ja epäonnistumisesta. Epäonnistumiset ovat Ettlingerin (2011) mukaan mahdollisuuksien avauksia: hallinnan analyysistä saatu tieto auttaa välttämään menneitä ja nykyisiä ongelmakohtia. Analyysin näennäinen naiivius tukeutua pelkkään rakenteiden

dekonstruktioon aiheuttaa helposti väärinymmärryksen sen luonteesta. Koska tutkimus ei ota kantaa siihen, millaista hallinnan tapa on, saa se kritiikkiä arvovapaudesta. Ongelma siinä, määritetäänkö jokin hallinta huonoksi tai toimivaksi, on sen olettamus standardista tai vertailukohdasta. Hallinnan toimet voivat itsessään luoda tietynlaista vallankäyttöä, vapautta, epätasa-arvoa, tasa-arvoa... Tämän arvioiminen on myös jonkin mentaliteetin ohjaamaa. Hallintamentaliteetin analyysi selkeyttää näitä oman ajattelumme ja toimintamme ehdollisuuksia (Dean 1999: 34–39). Ehdollisuuksien määrittäminen antaa mahdollisuuden muutokselle, mutta tutkimuksen päämääränä ei ole antaa ohjetta siihen, mihin suuntaan sen olisi tarkoitus tähdätä.

2.2. Hallinnan diskursiivinen luonne

Hallinnan harjoittaminen on diskursiivista: se rakentuu käsitteellistämisen ja selittämisen varaan, jolloin analyysin huomio kiinnittyy hallinnan retoriikkaan (Miller & Rose 2008: 48). Kyse on eräänlaisesta representaatiosta: todellisia ilmiöitä pyritään kuvantamaan ja niiden tuominen hallinnan piiriin argumentoi, että kuva edustaa todellisuutta. Tämän vuoksi suureen rooliin nousee argumentointi. Hallinta tähtää koordinaatioon ja vakauttamiseen kahdella tapaa: Ensinnä poliittisen prosessin kautta määritetään vuorovaikutuksen tavat, jossa säännöt ovat joko virallisia tai rivien väliin kirjattuja. Tämä vuorovaikutuksen säännöstö määrittää toimijoiden roolit. Toisekseen tämä säännöstö istutetaan toimintaan instituutioiden ja sidottujen merkitysten kautta (Tiihonen 2004: 20). Huxley (2008) huomauttaa, että hallinnan tekstit esitetään hyvin mustavalkoisina. Niiden funktio on artikuloida lopulliset tavoitteet ja tarvittavat toimitavat vakuuttavasti, jolloin esitettävä tieto jättää tulkinnanvaraisuudet pois.

Miller ja Rose (2008: 49) kuvaavat Foucault'n jäljissä diskursiivisuutta päämäärien ja keinojen julkilausumisena, eli poliittisten rationaalien esittämisenä. Diskursiivisuutta ei tule kuitenkaan katsoa vain hallinnan tekniikkana. Deanin nelijakoa (1999: 30–33) seuraten diskursiivisuus näkyy niin esittämisen, tekniikan, rationaalien kuin identiteettien muodotuksessa. Se voi määrätä objektien politisoinnin tai epäpolitisoinnin, tai subjektien toimijuuden muodot. Tarkentaakseni miten diskursiivisuuden kautta rajataan ja ohjataan hallintamentaliteetin sisäisiä vuorovaikutussuhteita, täydennän analyysimallia hegemonian käsitteellä. Vuonna 1985, muutamia vuosia ennen Foucault'n mainittuja luentoja Collège de Francea, politiikanteoreetikot Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe jatkojalostivat Antonio Gramscin hegemonia -käsitettä korjatakseen aikansa marxilaisten teorioiden näköalattomuutta uudessa ajassa (Laclau & Mouffe 1985: 2) Hegemonian analyysi kysyy hallintamentaliteetin tavoin: *miten* meitä hallitaan ja *miten* hallitsemme itse itseämme?

Hegemoniaa voidaan Howarthin (2005, 2010) tarkastella kahdella tapaa: liittoumien rakentamisena tai hallinnan muotona. Ensimmäinen viittaa toimintaan, jossa lokaaleita ilmiöitä ja ongelmia pyritään sitouttamaan laajemmaksi liikkeeksi. Toiminta yhdistää eri osapuolten heterogeenisiä vaateita ja keskittyy voittamaan toimijoita puolelleen. Liittoumaa rakentaessa myös mahdolliset vaatimukset skaalautuvat uudelleen. Esimerkkinä Howarth (2010) antaa ilmailualan toimijoiden liittouman, joka vastasi ympäristöhaittojen kritiikkiin ”kestävän ilmailun” narratiivilla. Liittouma määritteli keskustelun mittarit ja arvot uudelleen esittääkseen itsensä hallittuna ja rajoitettuna. Toinen määritelmä, hegemonia hallinnan muotona, kertoo kuinka hallintaa koskeviin vaatimuksiin ja valituksiin vastataan poliittisella kentällä. Tämä tarkoittaa hegemoniaa prosessina, joka pyrkii ylläpitämään olemassa olevia rakenteita. Kritiikkiin voidaan vastata esimerkiksi lisäämällä hallinnon yhteistoimintaa, eli sisällyttämällä kritiikin esittäjät osaksi rakenteiden ylläpitoa ja täten pehmentämällä vastustuksen rajapintaa. Vastausta varten voidaan ottaa käyttöön uusi hallintakäytäntö, jolloin erimielisyys ja eriarvoisuus tunnustetaan. Vastaamalla edes osaan haasteista estetään eri vastustajien liittoutumista yhdeksi oppositioksi.

Molemmat edellä esitetyt määritelmät rakentuvat retorisiin keinoihin, joilla toimikenttää muutetaan luettavaksi uudella tapaa. Täten hegemonia muodostuu ensisijaisesti määrittämällä merkityksiä eri diskursiivisille elementeille. Laclau ja Mouffen mallissa artikulaatio on prosessi, jossa eri merkityksiä pyritään sovittamaan toisiinsa. Muodostamalla suhteita elementtien välille saadaan aikaan vastavuoroinen muutos elementtien olemuksessa – kuten edellä ilmailun kestävyuden määritelmässä. Linkittämällä diskursiivisia elementtejä yhteen voidaan muodostaa periaate – tapa, jolla kaikkea diskurssin kenttää luetaan. Hegemonian tavoittelu täten yhdistää toimikentän ideologisella tavalla. Merkityssuhteet ovat ennen kaikkea väliaikaisia ja liikkeessä olevia: diskurssin sisäiset merkitykset pätevät, kunnes niiden olemus taas haastetaan uusien parannusten toivossa (Laclau & Mouffe 1985: 105–114). Hegemonia rakentuu voimakkaiden kiinnitettyjen merkitysten, solmupisteiden, verkostoon (em. 1985: 112). Solmupisteet ovat analyysin kautta merkittävimmässä roolissa – ne ylläpitävät vallitsevia olosuhteita ja joihin kohdistuu suurin muutoksen paine. Solmupisteiden syntyyn ja ylläpitoon liittyy antagonismin käsite. Yksinkertaisimmillaan antagonismi toimii artikulaationa sille, mitkä merkitykset sisällytetään hyväksytyyn diskurssikenttään toistensa kaltaisena. Antagonismi ei ole päämäärän todellinen vastus, vaan symbolinen ulkopuolinen, jolla diskurssikentän sisäiset ristiriidat saadaan tasoitettua (Walton & Boon 2014).

Miksi mahdolliseen antagonismin määrittämiseen sitten tulisi kiinnittää huomiota? Antagonismin konseptilla on rakentava rooli, sillä se määrittää toimijoiden positioita eri

logiikoiden kautta. Päätöksenteon diskurssikenttä on taistelua ja vallankäyttöä. Objektiiiviseksi argumentoitu päätös muodostuu olosuhteissa, joissa muut vaihtoehdot on tukahdutettu, esimerkiksi osana antagonistista ”toista” oman hyväksytyn totuutemme sijaan. Ulkopuolisuuden rakentaminen myötäilee Deanin (1999: 33) aiemmin esitettyjä huomioita hallintamentaliteetin moraali- ja utopiakäsityksestä. Koska antagonismi katsoo toiseutta ja epätoivottua, se toimii peilinä sille, mitä hallinta pitää hyvänä ja tavoiteltavana. Hegemonian määrittämisessä on kyse vaatimuksista, jotka kohdistuvat identiteetteihin, suhteisiin, arvoihin ja tietoon. Mielenkiintoisin ulottuvuus onkin siinä, kuinka hegemoniakamppailu pyrkii osaltaan muuttamaan diskurssikentän eettistä ulottuvuutta. Ilmastotyön osalta se voi tarkoittaa vastuun ja velvollisuuksien uudelleenmäärittämistä, tai vastaavasti vallankäyttöä niiden merkitysten jatkuvuuden takaamiseksi.

Stephanin, Rothen ja Methmannin (2013) keskeisin kritiikki hallintamentaliteetin diskursiiviselle analyysille on sen epäkriittisyys poliittisuutta kohtaan. Hegemonian sisällyttäminen osaksi analyysia antaa mahdollisuudet poliittisen rakentavampaan kritiikkiin. Hienovaraiset politisoinnin ja depolitisoinnin tekniikat selkeytyvät tarkasteltaessa diskurssien merkitysten muutosta. Politisointi on osaltaan performatiivinen toiminta, jossa ilmiön aiempi merkitys kyseenalaistetaan ja asetetaan kilpailevien merkitysten kamppailuksi (Palonen 2003). Merkitysten muuttaminen on lopulta jatkuva kierre, sillä ilmiöiden ”poliittisuutta” voidaan muuttaa kunkin hallintamentaliteetin päämäärän tarpeisiin. Hegemonia näkyy diskurssien keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja seurauksissa. Suhteellisen vakaa hegemoninen diskurssi järkkyy, kun se ei pysty selittämään, esittämään tai muuten vakauttamaan uutta ilmiötä. Tämä avaa paikan uuden hegemonian muotoilulle ja yhtäältä uusien poliittisten rintamien rakentamiselle. Samaten diskurssikentän järkkäminen antaa mahdollisuuden subjektipositioiden muutokselle (Torfing 2005).

Käsittelin tässä luvussa lyhyesti Laclau ja Mouffin hegemonian mallia siltä osin, miten se auttaa hahmottamaan hallinnan diskursiivista luonnetta tarkennuksena esimerkiksi Millerin ja Rosen suppeisiin huomautuksiin. Lisäksi teoria antaa lisäarvoa sille, miten tulen käsittelemään subjektin ja toimijuuden osuutta hallinnan analyysissa alaluvussa 2.4. Konseptin sisällyttämistä ei tule ymmärtää rinnakkaisena teoriana hallintamentaliteetin kanssa, vaan nämä kaksi ovat onnistuneesti toisiaan syventäviä analyysimenetelmiä, jonka kautta pystymme muodostamaan tutkielman osalta eheän viitekehyksen. Diskursiivisuuden ja konstruktion osalta on kuitenkin tehtävä erityishuomio fyysisen maailman käsitteellistämistä. Jälkistrukturalistista analyysia ei tule ymmärtää niin, että kaikki oleva pelkistettäisiin symboliikan tasolle. Conley (1997: 28–31) täsmentää, että ihmiset rakentavat maailmaa antamalla sille merkityksiä,

joilla ei ole todellista olemusta diskursiivisten rakenteiden ulkopuolella. Fyysinen maailma itsessään on riippumaton niistä merkityksistä ja symboliikasta, jota ihmiset harjoittavat ymmärtääkseen sitä.

2.3. Hallinnan tilallinen ulottuvuus

Tässä alaluvussa avaan ensin relationaalisen tilakäsitteen ja hallintamentaliteetin välistä suhdetta. Tämän jälkeen paneudun syvemmin skaalan käsitteeseen, jonka määrittäminen osaksi jälkistrukturalistista tutkimusotetta vaatii tarkemmin skaalateorioiden keskinäistä vertailua. Samaan tapaan kuin hallintamentaliteetti on luonteeltaan diskursiivista, argumentoin sen olevan tilallista. Hallinta sisältää aina pyrkimyksen muokata tilaa (Dean 1999). Sen tilallinen ulottuvuus ei kuitenkaan ole yksin mentaliteetin raameissa, vaan hallinnalla seurauksia tilalliseen järjestäytymiseen. Nancy Ettliger kuvaa hallintamentaliteetin ja maantieteen suhdetta artikkelissaan *Governmentality as Epistemology* (2011). Ettligerin mukaan hallintamentaliteetin analyysin luonne toimii maantieteellisten ilmiöiden ja ongelmien tutkimuksessa. Yhtä lailla Murdoch (2005) kuvaa Foucault'n eri teorioiden, kuten niin kutsutun arkeologisen tai genealogisen vaiheen tuotantojen, erilaisia tilakäsityksiä. Kaikissa näistä vaiheista Foucault käsitteli maantieteen ontologisia peruskysymyksiä. Yritykset määrittää hallintamentaliteetin toiminnallista puolta linkittyivät vahvasti tilan ja skaalan prosesseihin.

Tila ja aika ovat määreitä, joihin ei ole olemassa luonnollista käsitteellistämisen tapaa, mutta joiden ymmärrys on pitkälti luonnollistettu. David Harvey (esim. 1994) kuvaa tilan pysyvyyden syntyvän suhdejärjestelmänä sen prosessien ja ominaisuuksien välillä. Tilakäsitys ei ole yksin subjektiivinen tai mielivaltainen merkityksenanto, vaan yhteisöllisesti tuotettu ja ylläpidetty. Tila rakentuu keskinäisistä riippuvuuksista ja vuorovaikutuksesta. Harvey (1994: 127) korostaa, että tilan konsepti ei ole neutraali, vaan sitä vastoin aina poliittinen ja valtasuhteisiin istutettu. Massey (2005: 9) tarkentaa tilan ja jälkistrukturalistisen ontologian suhdetta: Relationaalinen tila ei ole purettavissa yhteen lähtöpisteeseen tai ydinominaisuuteen. Alati muotoutuvana se on täten myös ikuisesti keskeneräinen. Harveyn ajattelussa tilallistamisen prosessit ovat niitä, joilla vakautetaan osittain pysyviä tilarakenteita. Tilan relationaalista muodostumista voidaan verrata hallintamentaliteettiin siinä, kuinka sen analyysi kertoo seurauksista ja epäonnistumisista. Tila on yhtä lailla neuvottelun ja kilpailun tuotos. Tällöin "miten" -kysymys ajaa tutkimaan, mitkä kokonaisuudet ovat vuorovaikutuksessa muodostaen tilaa ja mitkä kokonaisuudet on suljettu pois rakenteesta.

Analyttisessä mielessä hallintamentaliteetti ja relationaalinen tila siirtävät tutkimusfokuksen toimijoista ja yksittäisistä tapauksista toimijoiden välisiin yhdistäviin

tekijöihin ja toiminnan kenttään. Foucault'n huomiot hallinnan taiteesta käsittelivät hallinnan etäännyttämistä suorasta hierarkkisesta ja territoriaalisesta hallintovallasta. Hallinnan muotoutuminen itsesäätelevänä ja -ohjautuvana rakenteena merkitsi, että hallinta etäältä oli mahdollista. Hallinnan tekniikat eivät olleet niinkään suoraa puuttumista siihen, miten hallittavat käyttäytyivät tilassa, kuin laki siihen miksi tila oli olemassa. Palatakseni takaisin Harveyn huomioon tilasta yhteisöllisesti tuotettuna, tilan konseptit rakentuvat tiedon esittämiseen, sen standardointiin ja ylläpidolliseen toistoon rakenteiden kautta. Tutkielman aihepiiri on tästä hyvä osoitus. Tekniikat ja laskelmat, joilla planetaarinen ilmasto pyritään esittämään, ohjaavat hallintaa tiettyyn tilallistamisen malliin. Huxley (2008) esittää, että tilan käsitettä voidaan täten käyttää kriittisenä työkaluna analyysissä kuvaamaan sitä, miten tieto tilallistetaan sosiaaliseen maailmaan.

Hallintamentaliteetin ja tilan suhteen voidaan katsoa siinä, kuinka tilat rakennetaan objekteiksi tai päämääriksi, ja kuinka tilat näyttäytyvät hallinnan tekniikoissa. Murdoch (2005) esittää kuitenkin, että hallintamentaliteetin tutkimuksessa mikrotason eli lokaalin lähtökohta tuottaa ongelmia siirryttäessä laajempaan kontekstiin. Analyysin liikkuminen niin sanotusti alhaalta ylöspäin heikentää tilallisuuden prosessien tunnistamista. Tähän vastineeksi tutkimuksen tulisi kiinnittää huomio niihin mekanismeihin, joilla alueellisesti hajaantuneet ja näennäisesti itsenäiset subjektit yhdenmukaistetaan tietyn kurinalaisuuden piiriin. Moninaisuuden ja päällekkäisyyksien olemassaolo kertoo myös mahdollisesta taistelusta siitä, mikä tilakäsitys luetaan prioriteetiksi. Tilan käsite vastaa tutkielman ongelmanasettelussa hieman samaan kuin hegemonia: vallan käyttöön ilmiön vakauttamiseksi. Tästä stabiliteetin ja yhtenäistämisen hakemisesta pääsemme tilakiinnitysten pariin.

Bob Jessop jatkojalostaa Harveyn ajatusta tilallisista kiinnityksistä osana tilan muokkausta. Tilakiinnityksiä (*spatial fixes*) voi Jessopin (2007) mukaan katsoa kahdelta kantilta: kirjaimellisina materian kiinnityksinä tai metaforisina tilan uudelleenrakennuksina, osana strategisen toiminnan väliaikaista ongelmanratkaisua. Ongelmana Harveyn ja Jessopin teoriassa on kuitenkin niiden keskusjohtoinen ajattelu, joka käsittää tilakiinnitykset vasteena pääoman kasaantumisen ongelmaan. Tilallistamisen prosessit ovat heidän edustamassaan poliittis-ekonomisessa lähestymistavassa tuotantojärjestelmän vaikutusten seurauksia. Täten tilan muodostuminen ja tilakiinnitykset pohjautuisivat pääoman toimintalogiikkaan. Ajatus tilakiinnityksistä vastauksena kriisitendenssiin on kuitenkin mielenkiintoinen myös hallintamentaliteetin kannalta. Jos laitamme hetkeksi Harveyn ja Jessopin teorian poikkeavan ontologian sivuun, väliaikainen tilakiinnitys on jäljennettävissä hallintamentaliteetin ja hegemonian toimintaperiaatteeseen. Tila vastaa diskursiivisiin ja materiaalsiin tekniikoihin, joilla hallinta

pyrkii kiinnittämään merkityksiä. Ongelma poliittis-ekonomisessa näkökulmassa on sen tapa esittää talous erillisenä, kaiken pohjalla rakentavana voimana. Mikäli tilakiinnityksiä katsotaan jälkistrukturalismin ja hegemonian hengessä, ne ovat ensisijaisesti vastauksia kriisitendenssiin aktiivisten toimijoiden tuottamana. Ne ovat päämäärällisiä vakauttamistoimia, jotka artikuloidaan osaksi toiminnan kenttää. Ja kuten relationaalisen tilan rakentuminen, tilan merkitykset eivät ole hegemoniassa ikinä valmiita tai päämäärällisesti onnistuvia. Tilallisuus näkyy taisteluna solmupisteissä, jossa toimikentän merkitystä ylläpidetään tai pyritään muuttamaan.

Suuri osa hallintamentaliteetin kirjallisuudesta pyrkii määrittämään, miten valtiota tulisi lähestyä osana hallinnan analyysia. Nämä huomiot ovat tutkielmani kannalta tärkeitä kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta. Ensiksi, mikäli kuntaa katsotaan eräänlaisena paikallisvaltiona, voidaan sen tilallisten prosessien arvioida olevan verrattain samoja kuin valtiotilassa. Toisaalta kunta toimii aluehallintona alisteisena valtiolle ja valtion määräämissä toiminnan raameissa, jolloin valtion hallinnan rationaalien voidaan katsoa ohjaavan kuntien itsesääätelyä. Tämä dualistinen problematiikka on keskeinen kaikessa siinä, mihin teoreettinen viitekehys rakentuu. Tilallisuuden kannalta mielenkiintoista on se, miten ilmastohallinto sidotaan kuntaan ja kenen toimesta. Tässä tilallisuuden voidaan katsoa olevan sekä muualta ohjattua että kuntien itsesäätelyn kautta sedimentoituvaa.

Jessop (2007) kuvaa hallintamentaliteetin tekniikoiden toimivan tilassa, jota kutsutaan valtioksi. Myös valtio muokkautuu näiden tekniikoiden myötä. Miller ja Rose (2008) argumentoivat, että nykyisin valtiot eivät esiinny korkeimpana auktoriteettina, vaan verkostoina, jotka ajavat yhtenäisyyttä ja yksimielisyyttä toimijoiden välillä. Tämä käänös kohti vuorovaikutuksellista ja monitasoista hallintaa muuttaa työnjaon roolitusta koko toimikentässä. Muutos valtion, markkinoiden ja yhteiskunnan olemuksessa vaatii myös uusia instituutioita ja toiminnan kapasiteetteja valtiolta. Valtio ja julkishallinto ovat kuitenkin hallinnan areenan tyypillisimpinä pidetyt toimijat. On kiistanalaista, onko valtiotilan muutos kohti itsesäätelyn ja verkostotoiminnan tapaa vähentänyt valtion ja perinteisten hallintotasojen merkittävyyttä. Tiihonen (2004) korostaa, että kansallisvaltio on kuitenkin toistaiseksi kaiken tilallisen järjestäytymisen pohjana. Vaikka valtio näyttää vetäytyneen hallinnasta, tämä järjestäytyminen eli poliittisen ulottuvuus, määrittää ne ehdot, joilla toimijat asemoituvat. Tämä argumentti puoltaa sitä, että perinteinen hallinto antaa tietoisesti valmiudet niin talouden kuin yhteiskunnan autonomisuudelle (Tiihonen 2004: 33)

Yhtä lailla MacKinnon (2000) toteaa lokaaleiden hallintojen olevan alisteisia valtion hallinnon järjestämiselle. Tekniikat määrittävät toimintakentän niin, että valtiolla on mahdollisuus vaikuttaa alempien hallintotasojen itsesääteelyyn. Tämä vaatii tilallistamisen prosessien

tulkitsemiselta kahta huomiota: Tulee kysyä kuinka valtiotilan toistama rationaliteetti kohdataan hallinnon alemmilla tasoilla, ja mitä ristiriitoja ohjelmilla on alueiden toimintaympäristön kanssa. Toiseksi valtion vaikutus paikallistasoon rakentaa ja muuttaa myös paikallista toimijuutta. MacKinnon (2000: 299–300) esittää, että Foucault’lainen tutkijakunta paikoin ylikorostaa tekniikoiden valtaa subjektien oman tahdon yli. Subjektit voivat ottaa monitasohallinnan malleja omakseen vahvistaakseen omaa toimijuuttaan ja mahdollisuutta vaikuttaa toiminnan kentän muotoutumiseen.

Hallintamentaliteetin käsite ei pidä valtaa fundamentaalisen pohjarakenteena, vaan valtaa tarkastellaan tilallisina keskittyminä. Ettliger (2011) väittää, että vallan sijasta hallinnan ongelmat ja seuraukset paikallistuvat. Katsottaessa valtaa siitä, mihin se pyrkii vaikuttamaan ja missä se tuottaa seurauksia, pääsemme skaalan käsitteeseen. Foucault käsitteli teksteissään ”tasoja”, jotka Ettligerin (em.) mukaan voidaan kääntää maantieteen skaala -termiksi. Skaala voidaan käsittää eräänlaisena edustuksen ja esittämisen tasona. Se ei kuitenkaan ole yksin retorinen toimintatapa vaan sen rakentamisella on moninaisia materiaalisia seurauksia (Marston 2000). Kun ilmasto on tilallistettu kuntiin, skaalan kautta tarkastelen sitä, miten hallinta otetaan paikallisesti vastaan. Tässä törmätään usein hallintamentaliteetin epäonnistumisen taakkaan: ohjelmat ja politiikka epäonnistuvat tavoitteissaan osaltaan sen vuoksi, että tietyt toimitavat eivät kohtaa siirryttäessä skaalasta toiselle. Parhaimmillaan skaalan käsite antaa valmiuden tarkastella tiedon, käsitteellistämisen ja hallinnan vaikutuksia. Tutkielmani osalta skaala voidaan käsittää toimikentän paikallisena hahmotuksena. Kun ilmastotyö on sidottu kunnan toimivaltuuksien piiriin, kysymys kuuluu: miten tämä toimikenttä nähdään mahdollisuuksien, vapauksien, vastuiden ja rajojen osalta? Kun Foucault’n tasojen ajattelua käännetään maantieteellisempään muotoon, analyysin tulee edelleen pitäytyä ontologisesti yhteneväisenä. Tällöin skaalaa ei voida ottaa analyysiin mukaan valmiina kategoriana tai selittävänä tekijänä. Käsittelen seuraavassa lyhyesti perinteisiä teoreettisia lähtökohtia skaalan analyysiin sekä niiden mahdollisia ongelmakohtia.

Skaalan teoriaa kehitellyt Brenner (1998) katsoi skaaloja historiallisen materialismin kautta, joka osaltaan puoltaa Foucault’n genealogista näkökulmaa. Tässä skaalat ovat hallinnan kautta sedimentoituneita ja vaikeasti muutettavissa. Marston (2000) ja MacKinnon (2011) kritisoivat Brenneriä materian ylikorostamisesta performatiivisuuden sijaan. Brennerin tapa katsoa valtaa keskittyneenä ja jaettavana on ristiriidassa hallintamentaliteetin kanssa. Neil Smith kiinnittää Brenneriä enemmän huomiota skaalan sosiaaliseen ja kulttuuriseen rakentamiseen (Smith 1992, 2008). Kiinnostavaa onkin, kuinka Smith kuvaa niin sanottua ylöspäin skaalautumisen mallia (*scale up*), jossa liikkeet pyrkivät siirtymään hierarkiassa saadakseen

vaikutusvaltaa. Smith kehitti tästä skaalahyppäämisen (*scale jumping*) ja skaalataivuttamisen (*scale bending*) konsepteja, jotka osaltaan kuvastivat skaalojen avoimuutta. Skaalahyppääminen viittaa mainittuun toimijoiden liikkumiseen ylöspäin. Skaalataivuttaminen puolestaan kuvaa toimijoiden pyrkimystä purkaa tai muokata niitä lainalaisuuksia, jolla tietty toiminta sidotaan tiettyyn skaalaan. Ongelmana hallintamentaliteetin kannalta on kuitenkin Smithin yhtäläinen tapa esittää skaalat lopputuotteena (Marston 2000, MacKinnon 2011).

Painotus skaalaan ennalta määrättyinä estää katsomasta tarkemmin sosiopoliittisia toimintoja, joilla se rakentuu. Jälkistrukturalismi puolestaan katsoo skaalaa diskurssin kenttänä, jossa toimijat ja ryhmittymät hakevat edustuksen ja määräämisen avauspaikkoja. Toisaalta performatiivisuuteen keskittyvä lähestymistapa voi jättää huomiotta merkittävät poliittiset ja historialliset jatkumot, jotka vaikuttavat skaalan toimintaan. MacKinnon (2011) vastaa näiden näkökulmien ongelmakohtiin kääntämällä huomion skaalojen ominaisuudesta skaalan sisäiseen toimintaan. MacKinnonin mukaan hallinnan analyysissä kiinnostus ei ole skaalassa yksikkönä, vaan niissä prosesseissa ja toimitavoissa, jotka ovat eri tavoin skaalautuneita. Nämä luovat jännitteitä, ristiriitoja ja vallankäytön mahdollisuuksia. Skaalan kautta on hedelmällistä kuvata toimintaa paikallistoimijoiden silmin. Muutokset kertovat, kuinka toiminnan annettuja rajoja pyritään venyttämään: lisäämään oikeuksia, siirtämään velvollisuuksia, muuttamaan institutionalisoituneita rakenteita tai kääntämään hierarkkista valtaa.

MacKinnon (2011: 29–32) esittää neljä pääelementtiä skaalan tulkintaan. Ensinnäkin ei tule olettaa, että poliittisella toiminnalla olisi ensisijainen päämäärä vaikuttaa skaalaan. Skaalan merkitys poliittisessä toiminnassa vaihtelee ja se on osa hallinnan tekniikkaa. Toisekseen skaala rakentuu useampien toimijoiden tuotoksena, sisältä ja ulkopuolisesti. Tämä on osaltaan hegemonian hakemista, tarkoituksenmukaista vakuutusta ja yhteistoimintaa päämäärän eteen. Kolmanneksi skaalat ovat historiallisesti kasautuvia, mutta myös uusia rakenteita syntyy. Tällöin fokus keskittyy siihen, kuinka nämä perityn ja uuden ajatukset kohtaavat. Tähän liittyen viimeiseksi: uusi skaala syntyy vanhan rakenteen ja uuden kehityksen välimaastossa, jossa toimijuudella on merkittävä rooli. Skaalan syntyminen vaatii aina aktiivista katalysaattoria, joka sekä suosii jotain olemassa olevia rakenteen ominaisuuksia, että hylkää tai muokkaa toisia. Tämä palaa takaisin hegemonian ajatukseen solmupisteiden muospaineesta.

McCarthy (2005) kiinnittää huomiota skaalateorioiden rajoittuneisuuteen koskien ympäristöhallinnan monimuotoisuutta. Tämän mukaan skaalapolitiikka on kiinnittänyt vähäisesti huomiota kansalaisjärjestöjen ja kansalaisliikkeen rooliin. Osittain hyödyntäen Smithin skaalahyppäyksen ideaa, katseen kääntäminen perinteisesti valtion tai aluehallinnon instituutioista yksityisen tai siviilisektorin liikehdintään voi kertoa paljon hallinnan ja

demokratian muutoksesta. Tähän viitaten skaalateorioiden tapa painottaa analyysissään valtiota, pääomaa tai institutionalisoituneita hallintotasoja voi osaltaan ajaa skaalojen luonnollistamista. Koskien ympäristöhallintaa, McCarthy (em.) lisää, että eri toimijoiden ja strategioiden päämäärät eivät välttämättä ole keskenään polarisoituneita, vaan hallinta voi toimia samojen rationaalien varassa ja pyrkiä samoihin päämääriin. Vaikkakin useiden toimijoiden mahdollisuudet ja keinot nojaavat hallintotavan raameihin, ei näiden roolia osana tilan muuttamista tule väheksyä. Esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli ympäristöhallinnan ideaalien ja toimintatapojen juurruttamisessa. McCarthy käyttää esimerkkinä ympäristöjärjestöjen ”globaali ongelma, lokaalit ratkaisut” -aatemaailmaa. Tämä osaltaan muovaa toimikenttää niin, että ympäristöhallinnan retoriikka ajaa alhaalta ylöspäin lähtevää muutosta. Samalla se kuitenkin heijastaa yksilövastuun korostamista osana uusliberaalia hallintaa. Skaalan määrittämisen tulee siis ulottua koskemaan ympärillään vaikuttavaa kielellistä ja toiminnallista kulttuuria sekä ideologiaa. Ei-hallinnolliset toimijat, esimerkiksi kansalaisjärjestöt, rakentavat skaalaa erilaisista subjektipositioista (Marston 2000, McCarthy 2005). Tämä rinnastuu Smithin skaalataivuttamisen ideaan: toimijoiden pyrkiessä vaikuttamaan skaalaan toimintalogiikkaan, koko toimintakenttä järjestäytyy uudelleen. Smithin ajatusta laajentaen kyse ei ole vain esimerkiksi kuntaorganisaation sisäisestä muutospainesta, vaan alueellisesti ja kansallisesti muutosherkästä systeemistä.

Kun hallinnan tilallisuutta tarkastellaan täten toiminnan areenana, se kertoo myös poliittisen mielikuvituksen rajoista. Strippel ja Bulkeley (2013) kuvaavat, kuinka poliittinen mielikuvitus vastaa siihen, miten hiili-rakenteista maailmaa järjestellään ja esitellään. Yksinkertaisimmillaan mielikuvituksen rajoituksia näkee ilmastotyön hallinnollisessa järjestämisessä: onko vetovastuu ympäristönsuojelussa, konsernihallinnossa vai muualla? Miten ilmastotyötä operoidaan perinteisen hallintoraamin sektorijakojen avulla? Mielenkiintoista on eritoten se, miten organisaation tulee muuntautua ja käyttää mielikuvitustaan päästökseen hallinnan päämääriin. Mahdollisuus kuvitella ilmastopolitiikkaa puolestaan kytkeytyy jälleen ilmastosta tuotetun tiedon ja sen julkilausumien ohjaavuuteen.

2.4. Subjektit, tieto ja toimijuuden rakentuminen

Hallintamentaliteetin analyysin osalta on vielä olennaista käsitellä, miten subjektit ja toimijuus muodostuvat hallinnan kentällä. Subjektia ei oleteta passiiviseksi rakenteen osaksi, eikä toisaalta täysin autonomiseksi toimijaksi. Sen sijaan pyrin ongelmallistamaan subjektia sitä kautta, miten hallinta pyrkii kiinnittämään erilaisina toimijuuden muotoja. Käsitteellisesti subjekti kertoo yksilön omasta identiteetistä, miten tämä käsittää itsensä. Toimija on se, miten subjekti

kiinnitetään hallinnan osalta. Osaltaan toimijuuden muodot ovat historiallisesti kasautuneita, sillä hallinta pyrkii luomaan pysyviä hierarkkisia jaotteluita (Dean 1999). Subjektin toimijuutta määrittäessä ei voida katsoa vain ulkopäin tulevaa muovausta, vaan tulee huomioida subjektin aktiivisuus itsesäätelyssä (Lemke 2002). Kun subjektin itsesäätelämä muoto on ristiriidassa ulkopuolisen vaateen kanssa, kysymykseen tulee hallintavalta: kumpi voimista taipuu ja muuttuu, vai vaikuttavatko ne toisiinsa muuttaen koko järjestelmää.

Lemke (em.) kuvaa Foucault'n eri näkökulmia valtaan, joista niin kutsuttu ”strateginen peli” on mielenkiintoinen erityisesti uusliberaalin hallinnan kannalta. Tässä vuorovaikutus rakentaa toimijuutta esimerkiksi antamalla vaikutelmaa voimaantumiseen, vastuusta tai vapaudesta. Uusliberaali hallinta onnistuu yhdistämään kahdenlaista oletusta hallintavallan käytössä: subjekti on samanaikaisesti vastuullinen ja moraalinen että talousrationaalinen yksilö. Näiden identiteettien yhdistelmänä syntyy toimija, jonka moraalinen ajatusmalli kiteytyy kustannusten ja hyötyjen laskemiseen. Yksilön valinnat ilmaisevat vapaata tahtoa ja tämän toimet ovat yksin hänen vastuullaan (Lemke 2002). Vapaus on täten asema, jonka hallinta tuottaa ja johon toimija sitoutuu (Kaisto 2010: 51). Esimerkiksi Birchfield (1999) kuvaa vapautta osana markkinalogiikan hegemonista rakentamista. Vapaiden markkinoiden ajatus antaa yksilön tehdä omaisuudellaan tahtomallaan tavalla, ilman väliintuloa valtiolta. Tämä luo kontekstin, jossa markkinat ovat todellinen vapauden kenttä ja valtio voi yhtä lailla vetäytyä tietyistä velvoitteista osana tätä rationaalialia. Hegemonia myös rakentaa markkinoista näennäisen neutraalia, vaikka huomataan sen vaikutus toimijuuden rakentamiseen. Uusliberaali hallinta rakentuu pitkälti sille, että yksilöillä on vapaus toimia vastuullisesti – kuten kuluttajalla vapaus tehdä halutessaan kestäviä valintoja. Samaan aikaan päätökset kuitenkin syntyvät hallinnan diskurssikentässä, joka vilisee sanastoja, normeja, sääntöjä, toiveita ja varoituksia (Miller & Rose 2008). Hallintojen toimintaa tarkasteltaessa ero on siinä, että viranhaltijat ja muut työntekijät eivät työssään ole vapaita yksilöitä asukkaan tai kuluttajan kaltaisesti. Kuntahallinnon suhteen voimme tarkastella sekä organisaation sisäistä vapausastetta, että kunnan mahdollistamaa vapautta palveluntarjoajana.

Hallinnan tuottamia vapausasteita on täten monia, riippuen siitä keneen tai mihin sen käytäntö kohdistuu. Walters (2012: 12) huomauttaa hallintamentaliteettien olettavan aina vapauden asteen olemassaolon, vaikkakin kuinka pienen. Tämä kertoo, että mahdollisuus toisten ja itsensä hallintaan eri tavalla on aina mahdollinen. Siinä missä mentaliteetti on ajattelun raami, joka asettaa mielikuvitukselle kollektiivisia ehtoja tai edellytyksiä, hallinta on toimintaa, jolla tätä ajattelua ja subjektin vapautta muokataan (Dean 1999: 13). Vaikka hallinta antaa raamit toiminnan mahdollisuuksille, toimikenttä ei ole ikinä suljettu tai valmis. Subjektit ovat täten

vapaita siinä asteessa, että näillä on mahdollisuus ajatteluun. Death (2013) kritisoi hallintamentaliteetin fokusta 'miten?' -mallin kysymyksiin siinä, kuinka se osaltaan voi vähätellä politiikan kamppailun häviäjien ja voittajien määrittämistä, eritoten ilmasto-työn vastuuttamisessa. Toisaalta tapa kieltäytyä määräyksistä kertoo, että hallinnassa ei ole olemassa ongelmatonta subjektia, eli subjekti ei siis edellä olemassaolollaan valtaa. Uusliberaalin hallinnan osalta nähdään myös hallinnan rationaalien moninaisuus ja päällekkäisyys, joissa Foucault'n analyysimallin kritiikki on osittain väärin kohdistettu.

Tutkielman osalta keskityn lähinnä siihen, miten kuntien ilmastotyön toteuttajien toimijuutta rakennetaan. Hallinta voi pyrkiä sijoittamaan subjekteja haluamiinsa toimijuuden muotoihin, mutta se ei automaattisesti saavuta päämääräänsä. Tällöin ei siis ole täydellistä kuvaa siitä, miten rationaalien mukaan toimiminen tulee muuttamaan subjektin itsensä roolitusta (Huxley 2008). Foucault'n ajatukset vallasta liittyvät vahvasti tietoon ja tiedon tuottamiseen: tiedolla ja sen käytöllä on valta rakentaa ympäristö, jota voidaan hallita. Tiedon ja vallan väliset suhteet muokkaavat myös subjektia, joiden käytöstä valvotaan ja muokataan rationaalien linjausten mukaan. Vallan toimiessa tiettyjen materiaalien ja toimitapojen kautta, se muokkaa lokaaleja rakenteita (Murdoch 2005). Yhtä lailla tiedon vaikutuksia ja subjekti-positioiden kiinnityksiä tulee siis katsoa paikallisesti.

Subjektien käsittelyn osalta on tuotava esiin toinen, yleisempi kritiikki. Blok (2013) kritisoi eritoten uusliberaalin hallinnan analyysin esittävän liian totalitaarisia narratiiveja esimerkiksi ympäristöhallinnasta. Vastauksena Blok esittää toimijaverkkoteorian (*actor network theory*) käyttöä hallinnan analyysissä. Myös Murdoch (2005) sekä Ettliger (2011) puoltavat toimijaverkkoteorian käyttöä. Toimijaverkkoteorian vahvuus liittyy niin tiedon ja toimijuuden yhteismuotoutumisen kuin paikalliskontekstin ymmärtämiseen. Hallinnan tavat voi integroitua jo olemassa oleviin lokaaleihin rakenteisiin sellaisenaan tai muuttua suurilta osin. Toimijaverkkotarkastelu korvautuu tutkielmassa skaalan käsitteellä, joka kiinnittää huomion rationaalien paikalliseen vastaanottoon.

Palatakseni tiedon rooliin, hallinta on erityisen riippuvainen tiedon esittämistavasta. Millerin ja Rosen (2008) mukaan moderni hallinta hyödyntää laajasti tiedon kehitystä ja asiantuntijuuden valtaa, joilla rakennetaan yhteys hallinnan päämäärien ja yhteiskunnallisen arjen välille. Foucault itse tarkasteli toimijuutta totuuden konseptin kautta: Totuus vaatii takeekseen valtuutusta, joka saavutetaan esimerkiksi ammattitaidon tai instituution kautta. Esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevassa keskustelussa väitteet ja ennustukset ovat totuudellisia lausuntoja, mikäli lausujalla on takeenaan asiantuntijuuden auktoriteetti (Howarth 2010). Strippel ja Bulkeley (2013) täsmentävät, että ilmastohallinnassa tiedon visuaalisen esit-

tämisen tekniikat korostuvat erityisen vahvasti. Ilmastosta rakennetaan tietoinfrastruktuuri, jossa koko planeetan tilaa voidaan purkaa pienemmiksi osakokonaisuuksiksi. Yhtä lailla tietoinfrastruktuuri jalkauttaa ilmastohallinnan muotoutumista instituutioiden kautta, jossa se muuttaa tilallista järjestäytymistä perinteiden kansainvälisen ja kansallisen kahtiajaon yli. Täten myös ilmastotyön toimijuus on monitasoista tiedon muotojen vuoksi.

Asiantuntijuuden artikulaation kautta hallinnan ongelmat depolitisoidaan neutraaliksi totuudeksi (ks. Miller & Rose 2008: 103). Sillä on myös merkittävä rooli subjektien hallinnan suhteen. Hallinnan jatkuvuus nojaa hallittavien itsesäätelyyn, johon asiantuntijuuden kautta voidaan antaa tekniikat, tavoitteet ja verkosto. Tieto tulee esittää positiivisessa valossa, jolloin yksilöt toimivat sen mukaisesti. Väittäisin asiantuntijuuden vallan perustuvan osaltaan siihen, että sen kehotukset itsesäätelyyn esitetään positiivisena niin sanotun perinteisen hierarkkisen hallintavallan säätelyn, rajoittamisen ja rangaistuksen mallille. Päämäärät esitetään yksilöille hyödyllisinä vapaaehtoisina, joka johtaa yksilön itsesäätelyyn ja yhtäältä hallittavien, että auktoriteettien positioiden kiinnitysten vahvistamiseen. Pessimistisesti ilmaisten, *status quo* vaatii tiedon esittämistä niin, että hallittavan etu on toimia positionsa mukaisesti ja hallintavaltaa käyttävän rooli on välttämätön toiminnan jatkumiseksi. Tällöin tiedon käyttö vastaa pyrkimykseen luoda vakaa, hegemoninen tila.

Asiantuntijavallan ja poliittisen vallan raja ei ole ilmeinen. Asiantuntijuudella on valta erityistiedon, teknisten kykyjen tai tunnustetun aseman kautta luoda sellainen positio, joka ei ole helposti korvattavissa toisilla henkilöillä. Hallintamentaliteetti lähtee liikkeelle ajatuksesta, että tiedon tuottaminen täyttää jonkin roolin hallinnan muodostamisessa (Lövbrand & Strippel 2013). Modernissa hallinnassa tieto virtaa useista lähteistä. Sitä tuotetaan yliopistoissa ja ajatushautomoissa, hallinnon virastoissa ja komiteoissa, julkisissa ja yksityisissä ryhmissä. Hyödyllinen tieto on sitä, jolla ilmiöt ja ongelmat voidaan tuoda hallinnan piiriin – muokkaamalla joko niiden olemusta tai hallintakoneiston rakennetta (Miller & Rose 2008). Julkishallinnon osalta subjektipositioita voidaan katsoa tiedonhallinnan kautta. Ahonen (1988) argumentoi, että julkishallinnon henkilöstö on sekä voimaantunut, että rajoittunut tiedon osalta. Hallinnallisesti tiedon hyödyntäminen voimistaa hallintavaltaa ja tukahduttaa hallittavien vastarinnan. Toisaalta hallintaa harjoittavat, eli julkishallinnon organisaation subjektit, ovat oman rakenteensa valikoitujen tietomuotojen rajoittamia. Tieto on valtaa – mutta sen päättäminen, mitä ja miten tietoa käytetään, on suurempaa valtaa.

Toimijuuden kannalta julkishallinnon subjektipositiot ovat hankalia määrittää. Ne ovat samanaikaisesti hallintaa valvovia ja harjoitettavia, sekä rationaalien ja intressien katalysaattoreita (Ahonen 1988: 62). Keskitalo ym. (2010) katsovat uusliberaalien rationaalien

säilyttäneen viranhaltijoiden määrävän aseman hallinnossa. Sektoripoliittisesti eri hallinnonalat on veloitettu seuraamaan ja kehittämään toimintaansa niin, että hallinto itsessään tuottaa ilmastonmuutoksen sopeutumiseen tarvittavaa pitkän aikavälin tietoa. Tekniikat valtiotasolta ovat pohjautuvat neuvottelevaan, konsensusta hakevaan hallintokulttuuriin. Ympäristöhallinnollisia tekniikoita ovat erilaiset suoriutumisen indikaattorit, arvioinnit ja monitoroinnit, sekä lainmuutokset maankäytön ohjaamiseksi ja maankäyttöstrategiat. Viranhaltijoiden rooli on korostunut myös EU:n ja jäsenvaltioiden vuorovaikutuksessa. EU:n politiikan valmistelujärjestelmässä keskiössä ovat ministeriöiden alaisuudessa toimivat jaostot, jotka muodostuvat viranhaltijoista ja sidokkaista. Suomen neuvottelukannat EU:n asioissa ovat tyypillisesti päätettyjä jo jaoston kautta (Raunio 2017). Viranhaltijoilla ja asiantuntijoilla on keskeinen rooli tiedon tuotannossa: Ruostetsaari (2017) antaa esimerkiksi listat julkisten menojen leikkauksista, joita valtiovarain-ministeriö laatii poliittisen päätännän tueksi. Toisaalta viranhaltijoiden ja muun hallinto-henkilöstön näkyvyys voi kuitenkin liioitella näiden vaikutusvaltaa. Ruostetsaari (em.) esittää, että valtiotasolla viranhaltijoiden aktiivinen esiintyminen on strategia vetää huomio pois ministereiden rooleista päätöksenteossa. Hallinnan esittäminen viranhaltijoiden kautta on siis sekin depolitisaation tapa, jolla politiikka saa keskeisen oikeutuksensa näennäisen neutraalista ja asiantuntijaksi määritetystä positiosta.

Ylönen (2010: 92) kuvaa asiantuntijuuden rakentuvan perinteisesti kolmea kautta: tieteellisen tiedon tuottajana, ammattikuntaan kuuluvana tai institutionalisoituneena elementtinä. Asiantuntijuuden *auktoriteetti* on kuitenkin aina tilannekohtaista ja Foucault'laisessa näkökulmassa valta on se, mikä tuottaa tiedon ja asiantuntijuuden asemat. Asiantuntijuutta tarkastellaan diskurssikentän positioiden kautta: kenelle annetaan puheenvuoro instituutioiden ja vallankäyttäjien kautta? Fricker (1998) yhdistää sosiaalisen vallan muodostumiseen rationaalisen auktoriteetin merkityksen. Frickerin mukaan auktoriteetti myönnetään niille toimijoille, joilla on ominaisuutena luotettavuus ja kompetenssi. Näiden indikaattoreiden osoitus antaa esipäättöksen, jossa on rationaalista asettaa henkilö auktoriteetin asemaan. Toimijaverkko-teorian puolella puhutaan käännöksestä hallinnan tekniikkana. Käännöksestä osa toimijoista omaksuu auktoriteetin edustaa, puhua ja osittain päättää toimenpiteistä koko verkoston puolesta. Tämä luo verkostosta itsestään hegemonisen, yhtenäisen kuvan ulospäin (Kaisto 2010: 50–53) Verkostotoiminnassa tiedon kasaantuminen ja hyödyntäminen on tehokkaampaa kuin hierarkkisessa hallinnassa, sillä toiminta perustuu ensisijaisesti luottamukseen (Tiihonen 2004:124).

Se määrä, missä yksittäinen subjekti toimii itsesäatelevästi tai toimii toisia hallitsevasti, vaihtelee. Subjektit ovat kuitenkin hegemonian käsitteessä aina avoimia, eli eivät

määritellysti passiivisia tai aktiivisia. Hallintamentaliteetin analyysissä korostan tiedon ja asiantuntijuuden valtaa hallinnassa siltä kannalta, että se rajaa subjektipositioiden muutosta. Oleellista tiedon ja auktoriteetin kannalta on se, mitä tietoa jalkautetaan ja kenen toimesta. Tässä myös tilan ja skaalan prosessit ovat avainasemassa. Jos subjekteja tarkastellaan diskursseissa, osalla positioista on kuitenkin enemmän määrittämisvaltaa kuin toisilla. Tämä osaltaan riippuu tarkasteltavan diskurssikentän moninaisuudesta. Diskurssin muotoutuminen esimerkiksi yhden hallintotason piirissä on avoin prosessi, johon vaikuttavat muiden instituutioiden rakentamat diskurssit (Laclau & Mouffe 1985: 116). Tilan muotoutuminen täten rajaa positioiden kiinnittymisiä, mutta skaalauksen kautta voidaan katsoa niitä muutosvoimia, jotka diskurssin sisällä vaikuttavat.

2.5. Analyyttisen viitekehyksen yhteenveto

Viitekehyksen alaluvuissa olen pyrkinyt vastaamaan siihen, miten hallinnan luonnollistumia voidaan ottaa tarkasteluun. Peruskäsitteistön avaamisen lisäksi erityistä painoarvoa on annettu tiedon hyödyntämisen seurauksille ja toimijuuden eri muodoille. Luvussa 6 pyrin määrittämään aineiston perusteella, miten tämä kokonaiskuva näyttäytyy suomalaisessa kuntatason ilmasto-työssä. Jälkistrukturalistisena analyysinä hallintamentaliteetilla on muutamia huomionarvoisia painopisteitä, jotka kokoon tässä yhteen jatkoa varten (taulukko 2). Analyysi pyrkii asettamaan merkityksenannon ja toiminnan osaksi relationaalista vuorovaikutusta systeemin ja rakenteen välillä. Systeemit ovat avoimia ja muutos-alttiita, jolloin hallinnan kohteiden ja harjoittajien positiot muuttuvat. Kuitenkin esimerkiksi Kerkkänen (2010: 253) huomioi, kuinka tiedon epävarmuus osaltaan vahvisti hallinnan kentän sulkeutumista. Institutionaalinen valta voi toisaalta yrittää koventua vastatakseen ongelmiin, sillä hallinnan tulee riskitilanteessa vakuuttaa oma toimivalmiutensa ja kompetenssinsa pitääkseen kiinni olemassaolon ehdoistaan.

Analyysi keskittyy täten tarkastelemaan paikallistasoa, jonka hienovaraiset prosessit kertovat sedimentoituneiden hallintakäytäntöjen kyseenalaistamisesta (Murdoch 2005, Müller 2010). Muutokset hallintamentaliteeteissa voivat kertoa myös muutospainesta, joita hallintotasoihin instituutioina kohdistuu. Osa rationaaleista antaa merkitystä toisten subjektien voimaannuttamiselle toisten yli, kuten uusliberaalin hallinnan vallitseva asiantuntijavallan auktoriteetti. Hallinta voi sekä pyrkiä ylläpitämään olemassa olevia rakenteita, että ajamaan kokonaisvaltaista muutosta. MacKinnon (2000) korostaa, että modernit Foucault'laiset teoriat tarjoavat hyvän lähtökohdan tarkastella hallinnan vastaanottoa hierarkkisesti alenevissa hallintotasoissa. Hallinnan sisäisten ristiriitojen esittäminen antaa syvyyttä valtio- ja aluehallinnon kriittiselle tarkastelulle. Tässäkään tutkielmassa kyse ei ole siis yksin ilmastotyöstä

irrationaalina ilmiönä, vaan laajemmin valtion ja kunnan, sekä muiden instituutioiden välisestä vuorovaikutuksesta (ks. Miller & Rose 2008: 35–36).

Taulukko 2. Analyysin painopisteitä Murdochia (2005) ja Mülleria (2010) mukailten.

Analyysin painopisteitä	Systeemikeskeisyys	Keskiössä merkitysten ja prosessien seuraukset (ominaisuuksien sijaan)
	Systeemien avoimuus	Toiminta muodostuu suhteessa toisiin systeemeihin
		Hallinnan arkipäiväinen rakentuminen korostaa kokemustietoa
	Muutosalttius	Merkityksiä ja identiteettejä pyritään kiinnittämään
		Muutospaine johtaa merkitysten kilpailuasetelmaan

Analyysin hyötyjen kannalta on olennaista ymmärtää, kuinka se välttää tietyt kompastuskivet, joihin poliittisen sovinnainen käsitteellistäminen nojaa. Keskitalo ym. (2010: 437) huomauttavat, että poliittinen päätöksenteko lopulta edustaa vähemmän tiettyjen intressien ajamista tai vaihtoehtojen keskinäistä puntarointia. Sen sijaan päätökset kertovat oletuksista: oletus miten systeemi toimii ja oletus siitä, mitkä toimitavat ovat sopivia. Viitekehyksen alaluvuissa olen pyrkinyt vastaamaan myös kritiikkiin, jota hallintamentaliteetin tutkimuksen osalta tuodaan esiin. Näistä esimerkiksi Stephan, Rothe ja Methmann (2013) tuovat esiin moninaisuuden ohittamisen, keskittymisen historiallisiin jatkumoihin sekä aineiston valikoimisen ilmiöön sopivien ennakkotapausten osalta. Analyysimallin metodologiset perusteokset (Dean 1999, Miller & Rose 2008) ja useammat käytetyt artikkelit (esim. Ettliger 2011) korostavat niin hallintamentaliteettien päällekkäisyyksiä, ristiriitoja kuin epäonnistumisen yleisyyttä. Hegemonian teoria (Laclau & Mouffe 1985) antaa syvyyttä analyysin lähestyessä hallinnan mielikuvituksen lainalaisuuksia. Huxley (2008) ja Walters (2012) puolestaan korostavat historiallisuuden tulkintaa, mutta tutkielman laajuuden huomioon ottaen olen karsinut genealogisen näkökulman erityispiirteitä pois.

3. Ilmastotyön hallinnollinen järjestäytyminen

Tutkielmani tarkoitukseni on katsoa ilmastonmuutosta yhteiskunnallisena ilmiönä siten, miten siihen pyritään vastaamaan ja miten se tuodaan kuntahallinnon piiriin. Ensimmäisessä alaluvussa käsittelen lyhyesti, millaisissa prosesseissa ilmastotyön tavoitteet määrittävät. Tarkoitukseni on osoittaa, kuinka ilmastotyö ei ole suoraan parhaiden ratkaisujen soveltamista käytäntöön, vaan sisältää monia kompastuskiviä. Ilmastonmuutokseen vastaaminen on ensisijassa poliittinen kysymys, joka sisältää omat arvottamisen prosessinsa. Ilmiön kompleksisuus näkyy muun muassa siinä, minkälaista tietoa ilmastonmuutoksesta tuotamme ja otamme käyttöön.

Toisena alalukuna käsittelen yleisluonteisesti ne raamit, joihin nykyinen ilmastotyö eurooppalaisessa ja suomalaisessa hallinnossa rakentuu. Ilmastotyö jalkautuu kansainvälisestä ja kansallisesta tasosta kuntiin useiden sopimusten ja lakien lävitse. Kuvaan luvussa eritoten sitä kunnan juridista ja toiminnallista asemaa, mistä se voi vaikuttaa merkittäviin päästölähteisiin. Kunnat ovat lisäksi aktiivisia vapaaehtoisen ilmastotyön saralla, josta kertovat moninaiset kansalliset ja kansainväliset verkostot. Muodostan yleiskuvan siitä, mitä instituutioita kuntien ilmastotyössä on mukana ja miten kunnat tähän verraten asemoituvat laajemmassa ilmastotyön vastuunjaossa.

Viimeinen alaluku käy vielä läpi epävirallisempaa kuntien ja muiden hallintotasojen välistä vuorovaikutusta. Tutkielmani kannalta on olennaista valottaa, millaisena kuntien ja valtion välinen vuorovaikutus parhaillaan näyttäytyy ja mitä muutospaineita kunnan toimintaan kohdistuu. Kokonaisuudessaan luvussa 3 kartoitan, miten eri yhteisöjen ja hallintotasojen valitut ilmastotyön linjat heijastuvat kuntiin, sekä millaiseen toimintaympäristöön perustan tutkimuskysymysten tarkastelun tutkielman edetessä.

3.1. Ilmastotyön tavoitteiden asettaminen

Suomi on ilmoittanut tavoitteekseen *hiilineutraaliuden* vuodeksi 2035 ja *hiilinegatiivisuuden* ”nopeasti sen jälkeen” (Hallitusohjelma 2019: 36). Hiilineutraaliudessa tuotetut päästöt vastaisivat sidottuja päästöjä, ja hiilinegatiivisuus tarkoittaa sitomisen olevan suurempaa kuin päästöjen tuottaminen. Suurimmat kansalliset päästöt syntyvät energiantuotannosta ja -kulutuksesta sekä liikenteestä (Virtanen & Rohweder 2011). Päästölähteet liittyvät pitkälti yhteiskuntajärjestelmien polkuriippuvuuksiin: järjestelmät ovat lukkiutuneita toimimaan esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden varassa. Polkuriippuvuudet vaikuttavat siihen, että yhteiskunnallinen muutos on hidasta ja jähmeää. Teknologinen systeemi, eli tuotannon muodot, sekä hallinnollinen järjestäytyminen ovat kiinni toisissaan (Unruh 2008). Näen tällä kaksi seurausta ilmastonmuutoksen hallinnollisen kohtaamisen kannalta. Yksi on se, että ratkaisut ilmentävät polku-

riippuvuuden toimintamallia ja sen pysyvyyttä. Tämä hiililukoksi kutsuttu ehdollisuus on ominaista eritoten taloudellisen mallintamisen menetelmille (Unruh 2008). Toinen puolestaan on se, että tavoitteisiin pääsy esitetään asteittaisena muutoksena uuteen systeemiin – sen sijaan, että tavoitteet keskittyisivät polkuriippuvuuden intensiiviseen katkaisemiseen.

Nykyisten päästötavoitteissa on kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin asetetut skenaariot nojaavat vahvasti hiilenpoiston teknologian lisäämiseen. Polkuriippuvuuden vuoksi on olennaisempaa laskea päästömääriä niin nopeasti kuin mahdollista ja karsia täten hiilenpoistotekniikan tarvetta, jotta vältetään sen mukanaan tuomia hiili-investointeja ja päästöjä (ks. Field ym. 2020). Toisekseen asetetut tavoitteet tasapainottavat aktiiviset päästöt hiilinielujen määrään. Tämä ongelmallista hiilinielujen huvetessa, kuten luonnonmetsien kohdalla. Metsien ja muiden maa-alojen kyky sitoa hiiltä on riippuvainen niiden maaperän kunnosta, jossa maankäyttösektori on avainasemassa. Päästötavoitteiden muotoilu kertoo osaltaan siitä, kuinka niin ongelmat kuin ratkaisut ovat poikkileikkaavia julkishallinnon sektoreissa. Kokonaisvaltaisuus tuo kuitenkin pöytään kysymykset ilmastopolitiikkaa koskevista kamppailuista.

Moderni ympäristöpolitiikka 1960-luvulta lähtien on syventänyt myös julkista väliintuloa yksityisen piiriin (Sairinen 2002). Se ei tarkoita, että hallinto olisi yksinomaan ollut ympäristötietoisempaa tai pyrkinyt ympäristövastuulliseen toimintaan, vaan luontosuhdetta ja resursseja koskevien ideaalien määrittäminen on rakennettu sisään poliittisen toiminnan määräytymiseen: ympäristöpolitiikka ohjaa eri hallinnon tavoin asukkaiden, markkinoiden, yrittäjien ja organisaatioiden toimintaa. Ellingin (2008: 17–24) mukaan tämä on johtanut siihen, että ympäristöä koskevassa päätöksenteossa kentällä on yhä useampia vaatimuksia kilpailemassa oikeasta suunnasta. Ilmastopolitiikan osalla tämä näkyy esimerkiksi siinä, kuinka päästökauppa ei vähennä energia-alan yritysten päästöjä. Yritykset pystyvät osallistumaan päätöksentekoon niin, että ilmastotyön suunnittelu on näiden edun mukaista (Aho 2020). Elling (2008: 23) toteaa poliittisen päätöksenteon 1980-luvulta eteenpäin käsittelevän yksinomaan ympäristön määrittämistä kollektiiviseksi hyödyksi, ja täten sitä, miten ja kenen kesken nämä hyödyt tulisi jakaa.

Ympäristöpoliittisen tiedon välineellistyminen osaksi valtiopolitiikkaa on luonut omat vertailun ja arvioinnin raaminsa. Kestävä kehitys määräytyi YK:n Agenda 21 -toimintaohjelman myötä osaksi paikallishallintojen strategista suunnittelua (Kerkkänen 2010: 64) Kestävän kehityksen strategiat ovat alkuajoistaan lähtien keskittyneet hyvinvoinnin ja pääoman takaamiseen. Suomessa tavoitteet ovat saavutettu kohtuullisesti muilta osin, paitsi työllisyydessä (O'Neill ym. 2018). Taloutta ei ilmastotyön kokonaisuudessa katsota pelkästään markkinoiden toimintana, vaan sen instituutioiden merkityksen kautta. Instituutiot ohjaavat yksilöiden toimintaa niin kuluttajien kuin työntekijöiden roolin kautta. Kulutusta ja markkinoita seu-

rattaessa tulee huomioida, että kulutuskäytös on sedimentoitunutta ja toistuvaa (Urry 2011). Taloudellisissa tavoitteissa bruttokansantuotteen kasvu rinnastetaan progressioon, mutta talouskasvu nykyisellään nostaa päästöjä. Tähän verraten, mikäli päästötilastot suhteutetaan maa-kohtaiseen kulutukseen, niin kutsutut länsimaat ylittävät oman hiilibudjettinsa reilusti (Hickel 2020). Silti valtiotasoisesti mallinnetut päästöt eivät esimerkiksi huomioi kotimaisten tuotteiden tuottamista ulkomailla. Suomen suurimmat ongelmat kestävyiden kannalta ovat kuluttaminen ja tuotantotavat: Suomi ulkoistaa suuren osan tuotantoa, jolloin tuotannon ympäristövaikutukset tapahtuvat maan ulkopuolella. Samaan tapaan kulutustuotteet, kuten elintarvikkeet, tuotetaan pitkälti muualla maailmassa (Sandström ym. 2017). Tämä on yksi esimerkki vääristymästä, joita ilmenee pilkottaessa ilmastoa hallintojen piiriin. Talouden ja kulutuskulttuurin suhteen on kuitenkin olemassa useita korvaavia *degrowth* malleja, joissa kulutuksen kasvun sijaan mitataan vaihtoehtoisia hyvinvoinnin indikaattoreita. Muutokset sosiokulttuurisissa tottumuksissa ovat hitaita ja jähmeitä, mutta on nähtävissä nopeitakin kehityskulkuja. Yksi esimerkki on etätyö, joka yleistyi pakosta COVID19 -koronapandemian myötä.

Hallitusohjelma linjaa Suomen tavoittelevan kestävästä talouskasvusta, joka perustuu ”ennen kaikkea tuottavuuden kasvuun” (Hallitusohjelma 2019: 14). Myös tieteellisen tiedon arvottaminen perustuu siihen, kuinka hyvin se mahdollistaa tuottavuuden kehityksen. Tieteellinen tieto on osa tuotantoa kehittäessään teknologista ja hallinnallista osaamista. Tietoyhteiskunnan määritelmä pitää sisällään ajatuksen siitä, että tiedon tuottaminen on talouden ja tekniikan operointien kanssa yhtä lailla olennainen yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi (Ylönen 2010). Ilmastonmuutokseen vastatessa korostuvat luonnontieteiden substanssitieto, teknologinen kehitys ja sovellus, sekä taloustieteen arviot sosioekonomisista vaikutuksista. Samalla ilmastonmuutosta koskevan tiedon ongelmaksi muodostuvat ilmiön epävarmuustekijät, jolloin tutkimustulokset itsessään ovat herkästi virheellisiä ja tulkinnanvaraisia. Epävarmuus välttämättömyyksistä ja oikeasta suunnasta vaikuttaa siihen, kuinka tieto otetaan vastaan tiedeyhteisön ulkopuolella (Urry 2011). Toiset tieteenalat pääsevät kuitenkin läpi hyvinkin helposti. Esimerkiksi osa taloustieteellisistä mallinnoista esittää ilmastonmuutoksen niin, että sen ongelmat koskisivat vain osaa talouden ja yhteiskunnan osa-alueista, epäonnistuen katsomaan taloutta kokonaisvaltaisena verkostona. Mallinnukset aliarvioivat äärimmäisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksia, sekä rinnastavat maapallon lämpenemisen ja kulutustason kehityksen keskenään (ks. Keen 2020). Huomionarvoista on se, kuinka nopeaa taloustieteen tuotokset otetaan mukaan julkishallinnolliseen päätöksentekoon.

Osa esitetyistä vaihtoehtoisista taloudellisista malleista vaatisi tuekseen vahvaa hallinnollista ohjausta niin yrityksii, kuin kuluttajia kohtaan (esim. Koch 2015). Osa puolestaan

esittää, että kasvuun tähtäävä talous voidaan saada toimimaan uudella logiikalla. Vihreä kasvu viittaa ajatustapaan, jossa talous voi kasvaa kestävästi, energia- ja resurssitehokkuuden eli laajemmin teknologian kehityksen kautta. Vihreä talouskasvu ei olisi aineellista, vaan irtikytkettyä luonnonvaroista. Irtikytkentään liittyy kuitenkin kilpistymisvaikutus, jossa tuotannon ekologinen tehokkuus on pienempi, kuin kokonaiskulutuksen haitat. Esimerkiksi 'digitaalinen loikka', kuten mainittu etätyöhön siirtyminen, vaatii tietotekniikan laitteilta suurempia tehoja: enemmän energiakulutusta, enemmän raaka-aineita sekä enemmän laitteita kokonaiskäyttöön (Sairinen ym. 2006: 204–205). Materiaalitehokkuus ja kilpistymisvaikutukset eivät kohtaa riittävässä mittakaavassa, jotta talouskasvun tavoittelu ja irtikytkentä voitaisiin yhteensovittaa. Talouskasvu kuitenkin sisältyy luonnollistettuna kansainväliseen ja kansalliseen ilmastotyön tavoitteisiin, kuten myös seuraava alaluku 3.2. kertoo.

Kokonaisuudessaan kyse ei ole kuitenkaan siitä, että hallinnollinen keskustelu ilmastomuutoksesta jakautuisi päätökseen ilmastotyön tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Vaikka valtiot ja yhteisöt asettaisivat hiilineutraaliuden tavoitteita, se ei automaattisesti tarkoita työn edistymistä. Ilmastomuutoksesta puhutaan myös, kun väliintulon tarve tunnustetaan, mutta muutokseen vaadittavia toimia viivytetään. Lamb ym. (2020) esittävät neljää päälinjaista diskurssia ilmastomuutokseen vastaamisen viivyttämisessä (kuva 1.)

1. Vastuun suuntaaminen uudelleen
• Esim. yksilövastuu, valtiokohtaiset osuudet
2. Tehottomien ratkaisujen ylikorostaminen
• Esim. teknologiaoptimisti, vapaaehtoisuus, kauaskantoiset tavoitevuodet
3. Ilmastotyön haittojen korostus
• Esim. fossiilisten polttoaineiden välttämättömyys, ilmastotyön kustannukset
4. Toivottomuuden narratiivi
• Esim. toimenpiteet mahdottomia, vaikutuksiltaan mitättömiä tai tapahtuvat myöhään

Kuva 1. Ilmastotyön viivätydiskurssit Lamb ym. (2020) mukaan.

Vastuun suuntaaminen uudelleen vie huomion pois tarvittavasta systeemimuutoksesta, tai valtiokohtaisista jaetuista vastuista. Tehottomien ratkaisujen ylikorostaminen kääntää niin ikään keskustelun pois tarvittavasta poliittisesta ohjauksesta. Tästä eritoten vapaaehtoinen johtaminen ja kauaskantoiset tavoitevuodet ovat esillä valtio- ja aluekohtaisissa strategioissa. Ne esittävät ilmastotyön päämäärän ilman konkretiaa nykyhetkessä. Ilmastotyön mahdollisia hai-

ttoja korostava viivytydiskurssi vetoaa muun muassa fossiilisten polttoaineiden rooliin hyvinvoinnin takeena; ilmastotyön kustannuksiin ja vaikutuksiin heikko-osaisten parissa; sekä politiikan loputtomaan hiomiseen toimimisen sijasta. Viimeisenä Lamb ym. (em.) kuvaavat narratiivia, jossa ilmastotyö esitetään toivottomana: työtä on turha tehdä, sillä se on merkityksetöntä ja puuttuminen on liian myöhäistä.

3.2. Kuntien ilmastotyön hallinnollinen kehys

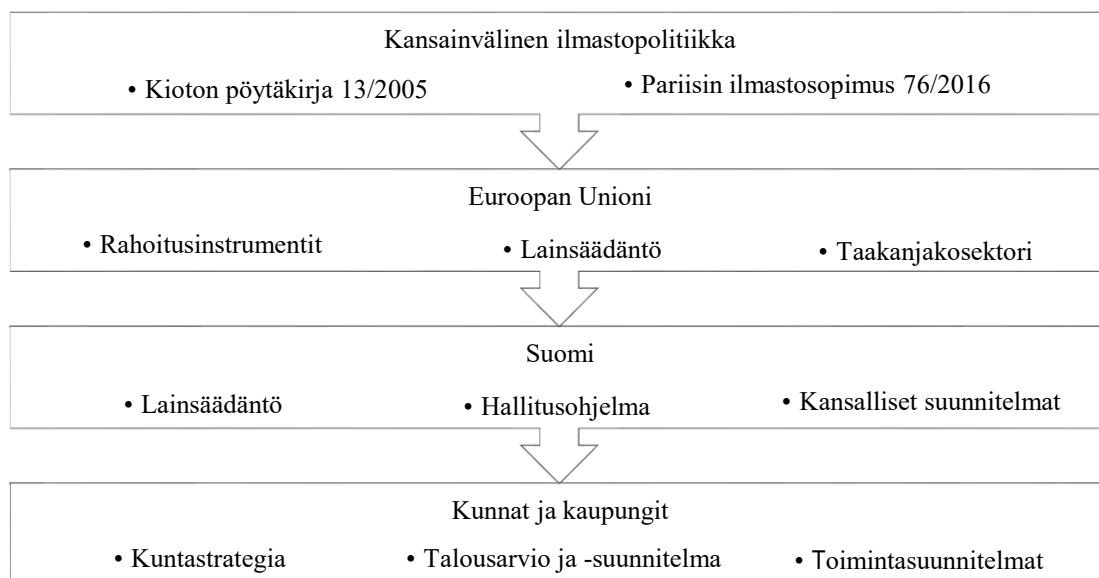
Hallinnollinen ilmastonmuutosta koskeva laajempi huomio voidaan ajoittaa alkaneeksi YK:n yleiskokouksesta joulukuussa 1990, kun kokous perustaa neuvottelukomitean valmistelemaan kansainvälistä ilmastopimusta (Kerkkänen 2010: 27–32). Nykyään Suomen valtiohallinnon ilmastopoliittista toimintaa ohjaavat YK:n ilmastopimustus (61/1994) ja sitä täydentävä Kioton pöytäkirja (13/2005), Pariisin ilmastopimustus (76/2016) ja EU:n ilmastopoliittikka. YK:n ilmastopimustus ei sisällä määrällisiä päästövähennystavoitteita, mutta Kioton pöytäkirja on kiristänyt kausittain prosentuaalista tavoitetta. Nykyisellään vuonna 2016 voimaan astunut Pariisin ilmastopimustus ohjaa kansainvälistä ilmastopoliittikkaa 1,5 asteen kehityslinjojen mukaisesti. Sopimusosapuolet laativat omat kansalliset tavoitteensa. Tilastokeskus vastaa Suomen päästöseurannasta, joka raportoidaan Euroopan Komissiolle ja YK:lle vuosittain.

EU:n toimeenpaneva elin Euroopan komissio julkaisi vihreän kehityksen ohjelman (*European green deal*) joulukuussa 2019. Ohjelma keskittyy päästövähennystarpeiden ja tutkimusinvestoinnin kartoittamiseen, sekä korostaa talouden kasvun ja työllisyyden takaamista. Ohjelman mukaan EU-maat tavoittelevat 'ilmastoneutraaliutta' vuoteen 2050 ja tavoitteita ehdotettiin kirjattavaksi oikeudellisesti sitovaan ilmastolakiin (EU 2018/1999). Komissio on myös ilmoittanut uudistavansa tarvittavia ohjausinstrumentteja ja valmistelevansa jäsenmaille maakohtaiset vaikutusarviot. Muutostarpeita arvioidaan kesän 2021 aikana. EU:n päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY) perustettiin vuonna 2003 unionin sisäinen päästökaupparjestelmä. Päästökaupan ulkopuolelle jäävä taakanjakosektorilla on kansallisesti määriteltävät tavoitteet, joiden tulee riittää EU:n taakanjakoasetuksen velvoitteisiin. Taakanjakosektori on olennainen julkishallinnon osalta, sillä se sisältää muun muassa liikenteen, jätehuollon, maatalouden ja rakennustekniikan päästöt.

Suomessa vuonna 2015 voimaan astunut ilmastolaki sisältää päästötavoitteen, joka on 80 % päästövähennys vuonna 2050, vuoden 1990 vertailukohdasta (Ilmastolaki 609/2015: 6 §). Ilmastolaki ei määrittele uusia tehtäviä aluehallinnoille, vaan koskee valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä. Päästövähennystavoitteiden eteneminen avataan vuosittain ilmastovuosikertomuksessa (Ympäristöministeriö). Kansallinen ilmastopoliittikka koostuu ilmastolain velvoitta-

mista pitkän aikavälin suunnitelmasta, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta (KAISU, Ympäristöministeriö), Ilmasto- ja energiastrategiasta (Työ- ja elinkeinoministeriö) ja Kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta (Maa- ja metsätalousministeriö). Nykyinen sopeutussuunnitelma on laadittu vuoteen 2022 asti. KAISU ja Ilmasto- ja energiastrategia päivitetään vuoden 2021 aikana. Uuden ilmastolain mukaista pitkän aikavälin suunnitelmaa ei ole vielä laadittu ja sen virkaa toimittaa toistaiseksi vuoden 2014 Energia- ja ilmastotiekartta 2050 (Työ- ja elinkeinoministeriö).

Pääministeri Marinin hallitusohjelma (Hallitusohjelma 2019) alleviivaa vaikutusmahdollisuuksia EU:n ja kansainvälisen ilmastopolitiikan suuntaan. Ilmastotoimet korostavat teknologian ja tiedon kehitystä, sekä ratkaisujen kustannustehokkuutta. Kansallisella tasolla todetaan: ”Hallitus edistää kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa.” (Hallitusohjelma 2019: 35). Yhtä lailla IPCC toteaa sopeutumis- ja hillintätoimien osallistavan suunnittelun mahdollistavan nopeinkin systeemi muutoksen paikallistasolla (IPCC 2018: 21–23), sekä peräänkuuluttaa kansallisen hallituksen tukea aluehallinnoille. Ympäristöministeriö toteaa Ilmastovuosikertomuksessa 2020 nykyisten toimien olevan riittämättömiä asetetun kansallisen hiilineutraaliustavoitteen (v.2035) saavuttamiseksi (Ilmastovuosikertomus 2020). Ympäristöministeriö ohjaa vuosittain noin miljoonan euron vuosirahaa kuntien ja alueiden ilmastotyöhön. Kevään 2020 kehysriihessä rahoitukseen lisättiin neljän miljoonan euron lisämääräraha (Ilmastovuosikertomus 2020: 45–46).



Kuva 2. Keskeiset ilmastotavoitteita sisältävät sopimukset ja hallintainstrumentit.

Kuva 2. kokoaa yhteen ilmastotyön tavoitteiden heijastumisen kansainvälisestä tasosta kohti kuntia ja kaupungeja. Taulukossa esiteltyjen virallisten ohjausvaikutusten ulkopuolelle jäävät muun muassa kansainvälinen ja kansallinen ilmastotyön verkostotoiminta. Suomi on sitoutunut kansainvälisiin päästötavoitteisiin, jotka näkyvät hallitusohjelman ja kansallisten strategioiden linjauksissa. EU:n osalta taakanjako-sektoriin laskettavat kansalliset osuudet ovat merkittävässä osin kuntien toimivallan alaisia. EU:n rahoitusinstrumentit ohjautuvat suoraan kuntien haettavaksi rakennerahastojen kautta. Kuntia ohjaavien kansallisten lakien sisältö osaltaan mahdollistaa tai rajoittaa kuntien ilmastotyötä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennus-lakia (132/1999) uudistetaan vuoden 2021 aikana, ja uudistus pyrkii huomioimaan aiempaa enemmän EU:n lainsäädännön ja Pariisin ilmasto-sopimuksen vaikutukset seututasoiseen suunnitteluun. Sen lisäksi maankäytön suhteen myös maakuntakaavan ja valtakunnallisten tavoitteiden linjaukset vaikuttavat kuntien omaan suunnitteluun. Maankäyttösektori on huomionarvoinen esimerkki siinä, kuinka pitkä-aikaisia sitä koskevat ratkaisut ovat. Siihen kiteytyy leijonanosa kuntakohtaisista päästöistä, eivätkä sen päämäärät ole yksin kuntien toimivaltuuksien piirissä.

Suomessa kuntien ja kaupunkien vapaaehtoinen ilmastotyö on ollut aktiivista jo 1990-luvulta alkaen (Kerkkänen 2010: 70–71). Kunnan tärkeimmät päästöjä ohjaavat päätökset suuntautuvat energia- ja maankäyttöpolitiikkaan: Kaavoitus ja joukkoliikennesuunnittelu ohjaavat päästölähteitä asukkaiden, elinkeinoelämän ja yhdyskuntatoimintojen suhteen. Omistajaohjauksella voidaan vaikuttaa energiayhtiöihin, jossa kaukolämpö ja sähkönsiirto ovat merkittäviä osa-alueita. Hallinto voi määrätä oman organisaationsa sisäisiä hankintoja ja laatia erillisohjelmia toimialojen ilmastotyöhön (Kuisma 2019: 80). Kunta voi eri sektoreiden ohjauskeinoin mahdollistaa tietäntyyppistä elinkeinotoimintaa ja maanomistajana määrätä metsien käytöstä. Tietyillä viranomaistoimilla, kuten esimerkiksi ympäristölupien ehdoilla, alueen muita toimijoita voidaan ohjata ilmastotyön pariin.

Kunnat ovat myös vahvasti vuorovaikutuksessa suoraan EU:n kanssa. Ilmastotyön toteutuksen osalta merkittävää on unionin rakennerahastojen ohjelmarahoitus. Jäsenvaltioille suunnattu rahoitus on jaettu kahteen rahastoon, Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoon (ESR). Paikallisviranomaisista rahoituksien ohjaamisesta vastaavat ELY-keskukset ja maakuntaliitot. Edunvalvonnan osalta kunnat ja aluehallinnot tekevät kansainvälisesti yhteistyötä vaikuttaakseen ilmastopolitiikkaan, esimerkiksi Euroopan kunta-liittojen kattojärjestön CEMR:n (*Council of European Municipalities and Regions*) kautta. Kansainvälisiä ilmastotyön verkostoja on esimerkiksi EU:n kaupunginjohtajien *Covenant of*

Mayors, jolla on oma ilmasto- ja energiasopimuksensa (SECAP, *Sustainable Energy and Climate Action Plan*).

Kuntien ollessa aktiivisia ilmastotyössä, vapaaehtoiset sopimukset ja keskinäinen verkostoituminen korostuvat myös kansallisesti. Moninaisten ilmastotyön verkostojen keskiössä on tiedonvälitys, ja uusien hillintä- ja sopeutumiskeinojen kokeileminen. Kuntaliiton 20 vuotta kestänyt Kuntien ilmastokampanja - pyrki vuosina 1998–2018 kehittämään kunnan päästöjen kartoitusta ja vähennyssuunnitelmia. Ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut on nelivuotinen ohjelma (2018–2022), joka rahoittaa kuntien ja maakuntien ilmastotyötä. Kansallisista tutkimuslaitoksista useat tuottavat kuntien ilmastotyöhön soveltuvaa tietoa: Esimerkiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) tuottaa tietoa esimerkiksi resurssiviisauden ja kiertotalouden toimintamalleista. Valtion omistama Motiva Oy tuottaa pääosin energia- ja materiaali-kulutuksen tietoa yhdyskunta-suunnittelun pariin. Kuitenkin kuntatason toiminnan osalta näkyvin taho on Suomen ympäristökeskus (SYKE). SYKE toimii kokoavana tuottajatahona ilmastotiedon osalta ja on useamman kansallisen verkoston pääkoordinaattori. Materiaalikierron ja energiapolitiikan, yritysten ilmastotyön, ja ilmastojohtajuuden ympärille on muodostunut useampi oma verkostonsa (ks. Kuisma 2019: 38–40).

Tässä tutkielmassa mukana olevat kunnat ja kaupungit kuuluvat SYKE:n koor-dinoimaan Hiilineutraalit kunnat (Hinku) verkostoon, jota kuvaan hieman laajemmin luvun 4.1. alussa esitellessäni tutkielman aineistoa. Olennainen huomio tämän alaluvun osalta on se, kuinka ilmastopoliittiset linjaukset ja päästötavoitteet sisältyvät useampaan kansainväliseen ja kansalliseen ohjelmaan. Kuntiin linjaukset vaikuttavat niin lainsäädännön kuin rahoitusinstru-menttien kautta. Kuten useammat ohjelmat toteavat, kunnat ovat toimivallaltaan avainasemas-sa päästöjen pienentämisessä. Ilmastotyön verkostojen ja vapaaehtoisten sopimusten moninai-suus kertoo, että kunnat ovat itsessään aktiivisia ilmastotyön edistäjiä. Kunnat voivat täten olla ilmastotyön toimeenpanossa ja päämäärissään virallista sopimista edellä. Kunnat ovat kuitenkin sekä ohjattuja että rajoittuneita juridisesti sitovan ilmastopoliitiikan raameissa. Tutkielmassa mielenkiintonani on se, miten tämä virallinen ja epävirallinen ilmastotyö näyttäytyy kuntien paikallisessa toiminnassa.

3.3. Kuntien toiminnan ja roolin muutos

Ennen siirtymistä aineiston käsittelyyn, haluan käsitellä lyhyesti suomalaiskuntien nykyistä toi-mikenttää. Kunnat ovat kaksijakoisia hallintoyksiköitä, sillä ne pyrkivät samanaikaisesti aja-maan paikallisia intressejä ylöspäin hierarkiaa, että keskushallinnon tahtoa läpi omalle vaiku-tusalueelleen. Toimivallaltaan osa kunnan tehtävistä on täysin itsehallinnollisia ja osa valtiolta

kunnille siirrettyjä. Viranomaistehtävissä kunta käyttää julkista valtaa ja päätösten tulisi näissä prosesseissa pysyä julkishallinnon piirissä. Kunta voi laajentaa tehtäväkenttäänsä vapaaehtoisesti tai saada hoidettavakseen erityislaita uusia tehtäväalueita. Tehtäväkenttä supistuu, mikäli lakisääteisiä tehtäviä siirretään muille toimijoille (Anttiroiko ym. 2003: 53).

Kaksijakoinen asema vaikuttaa myös siihen, miten kuntien toimikenttää määritetään. Osaltaan kunta on alisteinen valtion ohjaukselle, jolloin sen tulee toimia valtion hallinnan tahtotilan mukaisesti. Toisaalta kunta on itsehallinnollisena subjektina jossain määrin oikeutettu toteuttamaan omaa hallintaansa. Kuntien perustuslain (731/1999) 121 §:n mukainen itsehallintoasema suojaa niiden päätöksentekoprosessia. Valtion viranomaisilla ei ole toimivaltaa antaa kuntia sitovia päätöksiä tai puuttua kuntien päätösvaltaan. Suomen Kuntaliitto ry edustaa kuntia valtion ja kuntien välisissä neuvotteluissa kuntalain (410/2015) 11 §:n mukaisesti. Valtion ohjausvaltaa tulee kuitenkin katsoa myös poliittisten ja informatiivisten keinojen kautta. Esimerkiksi hallitusohjelma tai valtioneuvoston periaatepäätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden tavoitteet kuntapoliittisten toimenpiteiden osalta vaikuttavat kuntien tehtäviin ja talouteen. Julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma koskevat hallituksen kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä. Lisäksi välilliset tai epäviralliset keinot vaikuttavat siihen, miten kuntien ja valtion vuorovaikutus muodostuu (esim. Heuru ym. 2011).

Kunnassa toimi- ja päätösvalta on kunnanvaltuustolla, sekä valtuuston päätöksellä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla. Kunnanvaltuusto päättää muun muassa kunnan itsensä ja sen liikelaitosten strategisista tavoitteista. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa tulee olla kuntastrategia, jossa määrätään toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet (Kuntalaki 410/2015). Tämän lisäksi talousarvio- ja suunnitelma kuvaa kunnan toiminnan itsearviointia, sekä tuotanto- ja tulosyksiköiden toimintasuunnitelmat kertovat sektoripoliittisista toiminnan ja resurssien arvioinneista. Lainsäädäntö, kansalliset ohjelmat ja kansainvälinen taso heijastuvat näihin kuntien suunnitelmiin välittömästi tai välillisesti, kuten edellä kuvattujen erilaisten ilmastotyön linjausten kautta.

Mikäli kunnan työntekijä käyttää julkista valtaa, tämä on virkasuhteessa. Kunnan toiminnassa vaikuttavat vahvasti luottamustoimen ja asiantuntijuuden auktoriteetit. Esimerkiksi viranhaltijoiden ja lautakuntien itsenäinen työ esitysten valmisteluissa sisältää tiedon ja vaihtoehtojen arvottamista, sekä näiden esitystavan ja halutun vaikutuksen määrittämistä. Kunnan toimijuutta tarkasteltaessa tulee huomioida sekä kuntahallinnon rakenteellinen muutos, että osittain siihen lukeutuva kasvava asiantuntijuuden merkitys. Tiedontuotannon rakentuminen olennaiseksi osaksi kunnan suoriutumista on seurausta valtion tietoisesta hallintorakenteen uudistamisesta.

Moision (2018) mukaan Suomi on nopeasti rakentanut tietointensiivistä ja teknologiapainotteista taloutta viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämä on tarkoittanut myös kaupunkien strategisen roolin kasvua. Tietointensiivisyys taloudessa asettaa kaupungit toisiaan vasten mitattavaksi. Kun tietopohjainen talous muodostaa yhden hallinnan fundamentaalisista rakennuspalikoista, kilpailukyky ja kilpailun oletusarvo näkyvät kaikessa suunnittelussa. Valtion tahto on saada kaupungit tiedon tuottajiksi ja vahvaan vuorovaikutukseen toistensa kanssa (Moisio 2018: 123). Hallintamentaliteetin kontekstin kannalta on olennaista huomioida, että kaupunkeja on viime vuosikymmenet pyritty päämäärällisesti rakentamaan kyseiseen malliin. Tämä näyttäytyy puhetapoina ja sanastoina, ideaaleina ja arvioinnin mittareina, joihin kaupunkien ja kuntien onnistuminen perustetaan. Samalla voimme kyseenalaistaa, missä määrin kunnilla on mahdollisuutta toteuttaa näitä oletuksia nykyisessä kansallisessa ja kansainvälisessä hallinnan järjestäytymisessä.

Kuntaa käsittelevä tutkimus voi käyttää valtioteorioita poliittis-hallinnollisen rakenteen kontekstina, mutta myös eräänlaisena karikatyyrina kunnasta paikallisvaltiona (Anttiroiko 1992: 34). Puhutaan sitten kilpailukyky- tai tietoyhteiskunnasta, uusliberalismi vaikuttaa vallitsevassa hallintamallissa pyrkien häivyttämään keskusjohdon näkyvyyttä, kuten edeltävässä luvussa kuvattiin. Valtion rooli uusliberaalissa hallinnassa on rakentaa mahdollisuuksia kilpailukyvyyn ja talouskasvun tavoitteille. Se korostaa markkinoita mallina kaikelle hallinnon järjestäytymiselle ja heijastuu hallintotasolta toiselle toiminnan kehyksenä. Pertti Alasuutari kuvaa uusliberalismin olleen 2000-luvulle tultaessa institutionalisoitunut kaikkeen julkishallintoon. Tämä näkyi eritoten valtiohallinnon tavassa arvottaa siirtymää, jossa sen tehtävät kääntyivät resurssien ohjaamisesta markkinaohjaamiseen. Hallinto pyrki sääntelyn purkamiseen ja pääoman vapaaseen virtaamiseen. Eritoten talouden asiantuntijuutta haetaan mukaan kaikkien hallinnon sektoreiden päätösprosessiin. Alueelliset keskushallinnot brändättiin kehittämiskeskuksiksi, joiden tehtävä oli tuottaa arviointi- ja tietopalveluita (Alasuutari 2006). Kuntien osalta kehitys on tarkoittanut myös kehittämisselityksen painopisteen siirtymistä kunnan omaehtoisiin strategioihin ja ideointiin. Kuntastrategian rinnalle kuntiin on tullut yhä useampia erillisohjelmia – kuten ilmasto-ohjelmia.

Kahila (2001) kuvaa hallintoinstituutioiden muutosta kolmen pisteen kautta: sääntelyn tavat muuttuvat, toimijoiden liikkumavara laajentuu ja paikallinen taso korostuu vuorovaikutuskehikkona. Julkishallinto on yhä vahvemmin yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa, mutta julkishallinnon olennainen tehtävä on luoda hallinnan säännöt kaikille toimijoille. Hallinnon muutosta nimetään esimerkiksi uuden julkisjohtamisen, monitasohallinnan tai verkostohallinnan termeillä. Malli kuvaa eri hallintotasojen sekä ei-hallinnollisten toimi-

joiden muodostamien vuorovaikutussuhteiden keskinäisriippuvuutta. Hooghe ja Marks (2001) kuvaavat esimerkiksi, kuinka EU:n kaltainen monitasohallinta jakaa ja kilpailuttaa päätöksenteon kansallisvaltion yksinoikeuden sijaan. Valtion sisäiset hallintotasot voivat liikkua kansallisen tason ohi kansainväliseen vaikuttamiseen ilman valtiohallintoa, kuten ilmastotyön verkostoituneessa edunvalvonnassa. Bache ja Flinders (2004: 47) huomioivat, että monitasohallinta ei heikennä valtioiden valtaa, sillä nämä voivat käyttää sitä järjestelläkseen hallinnolliset vastuut ja toiminnot uudelleen. Valtio voi myös toimia välittäjänä tässä verkostomaisessa vuorovaikutuksessa esimerkiksi omien tiedontuotannon instituutioidensa kautta. Julkishallinnon ohjaamisvoima kurottuu täten myös muiden toimijoiden piiriin (Kerckänen 2010: 94).

Olennaista eri käsitteiden nimitysten sijaan on, kuinka hallinta prosessina syntyy useamman toimijan vuorovaikutuksessa. Tämä tarkoittaa moniulotteisempaa, osallistavaa päätöksentekoa sekä neuvottelun ja toimenpidearvioinnin mukana kuljettamista kaikissa hallinnan prosesseissa (Klijn 2008: 507–508). Kunnat ovat nykyisesti hallinnan kannalta vain yksi osatoimija verkostoa, mutta toisaalta niiden merkitys on lisääntynyt niiden ollessa avainasemassa erilaisten toimiryhmien muodostamisessa (Kahila 2001). Vuorovaikutus johtaa myös riippuvuussuhteisiin, jossa perinteisellä hallinnolla ei välttämättä ole suoraa pääsyä niihin tietoihin tai resursseihin, joita se hallintaan tarvitsee. Asiantuntijuuden ja tiedon korostuessa kuntien paikallisessa työssä, ne ovat sekä eriarvoisissa lähtökohdissa keskenään, että riippuvaisia muiden toimijoiden tiedontuotannosta. Avoin ja osallistava hallinta on myös paikoin ongelmallinen ilmastotyön kannalta, koska se voi viivästyttää tai ohjailta hallinnon toimintaa (esim. Kerckänen 2010: 238). Myös julkishallinnon byrokraattiset toimitavat ja lakisääteiset tehtävät sopivat paikoin huonosti yhteen osallistavan hallinnan kanssa. Esimerkiksi Sairinen (2002) kuvaa, kuinka pakollisten toimenpiteiden ja toimijoiden välisten neuvottelujen vuorottelu hidastaa prosesseja kuten ympäristövaikutusten arviointia. Byrokratian ja vapaaehtoisuuden yhdistelmässä on mahdollisuus vahvaan alueelliseen eriytymiseen.

Keskitalo ym. (2010) kuvaavat suomalaista hallintojärjestelmää tapauksena, jossa byrokratia luo lakisääteisyteen pohjautuvan ilmastotyön kansallisen kehyksen. Siihen verrattuna alueelliset ja paikalliset hallinnot ovat vapaampia toiminnassaan ja hyödyntävät liberaaleja hallinnon järjestäytymistapoja. Mikäli valtio ei rahoituksen tai lainsäädännön kautta edesauta ilmastotyötä, kunnat toteuttavat sitä suurelta osin esimerkiksi suunnittelujärjestelmän puitteissa. Alempien hallintotasojen liikkumisvapaus viittaa sopeutumispolitiikkaan, jossa kunnilla ei ole suoraa suhdetta kansalliseen tasoon. Osa sopeutumistoimenpiteistä on sellaisia, jotka tulevat toteutetuksi irrallisena kovenevasta ilmastokriisistä. Tällaiset muutokset pyrkivät kehittämään yhteiskunnan sietokykyä ja joustavuutta vaihtelevan ilmaston aiheuttamissa olosuh-

teissa, esimerkiksi energiantuotannon uudistaminen tuotantovarmuuden takaamiseksi. Sopeutuminen voi siis tapahtua yleisluontoisesti vastineena muuttuvaan toimintaympäristöön. Kuitenkin ilmastonmuutoksen akuutisti vaatimat sopeutumistoimet voivat ilman aktiivista muutospuskuria pudota pois päätöksenteon prioriteeteista (Keskitalo ym. 2010).

Luku 3.1. kuvasi ilmastotyön poikkihallinnollisuutta, jolloin ilmastotyö voi ajautua suoraan ristiriitaan muiden poliittisten tavoitteiden kanssa. Tähän esimerkkinä Rytteri ja Lukkarinen (2016) tutkivat suomalaisen metsäteollisuuden ja kansainvälisen hiilinielupolitiikan ristiriitaa. Luonnonvarojen osalta Suomi haluaa pitää kiinni kansallisesta edusta, toimialojen kilpailukyvästä ja määräysvallastaan. EU:n hiilinielutavoitteet nähtiin pois kansallisesta luonnonvarojen käytön ohjauksesta. Rytterin ja Lukkarisen päätelmät kertovat kahtiajaosta EU:n kestävyyspolitiikan ja jäsenvaltioiden kansallisten intressien kesken. Kuntien ilmastotyön osalta olennaista onkin tarkastella, miten hallinnalliset ristiriidat EU:n ja valtiotason kanssa näyttäytyvät paikallistasossa. EU:n rooli aluekehityksen rahoittajana on merkittävä, mutta hankkeet itsessään ovat lyhytkestoisia ja väliaikaisia. Samalla rahoitus osaltaan sitoo esimerkiksi kuntien vapaaehtoiset kehityslinjaukset riippuvaiseksi EU:n avustuksesta. Mikäli kansalliset intressit koetaan uhatuksi, kuten metsäteollisuuden ja hiilinielujen esimerkissä, miten kunnat sijoittuvat tässä tasojen puristuksessa?

Myös poliittisuuden prosessi, jossa ilmiöitä luetaan ongelmiksi tai ongelmia ratkaistuksi, on monimutkaistunut. Ilmastotyön osalta kunnat toimivat hallintotasona hierarkkisesti kansainvälisen ja kansallisen ilmastopolitiikan raameissa, sekä horisontaalisesti yhtenä osakkaana verkostoja ja osallistavuutta painottavassa paikallistyössä. Harriet Bulkeleyyn ja Michele Betsillin mukaan globaalisti kaupunkien (ja kuntien) yksittäiset hankkeet ja itseraportointi ovat tuottaneet merkittäviä päästövähennyksiä ja alueellisia hyötyjä. Kyse ei kuitenkaan ole yksin siitä, että ilmastonmuutos on mukana kaupunkien asialistoilla. Kun ilmastonmuutos on yhä merkittävämpi osa kaupunkien ja aluehallintojen jokapäiväistä työtä, kysymykseen tulee enemmän se, *mitä* kaupunkien ilmastotyö pyrkii saavuttamaan (Bulkeley & Betsill 2013). Toistaen aiempia Ellingin (2008) ja Sairisen (2002) huomioita ympäristön pitkäaikaisesta luonnollistumisesta osaksi poliittista päätäntää, ilmastotyö itsessään tulee asettaa kriittisen tarkastelun alle siinä, kuinka se muovaa taloudellista, sosiaalista ja ekologista elämää eri skaaloissa. Ilmastotyön vakiintuminen tarkoittaa, että se toimii tavoitteellisesti ja arvotettuna: sillä on tapa käsittää olemassa olevat keinot ja päämäärän ideaalit. Myös tietoinfrastruktuurin toimiessa päätöksenteon konsensuksen pohjana, poliittinen retoriikka voi esittää kehitystä tapahtuneen ja haluttuun suuntaan. Tämä hegemonian performanssi peittää alleen sen muutoksen tarpeen, jota ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimet vaativat.

4. Aineiston ja menetelmän esittely

4.1. Haastattelujen toteutus ja dokumenttiaineisto

Tutkielman ensisijainen aineisto koostuu kymmenestä teemahaastattelusta. Haastateltavat on tavoitettu Hiilineutraalit kunnat (Hinku) -verkoston yhteystietojen kautta. Kohti hiilineutraalia kuntaa -hanke alkoi vuonna 2008, joka jatkui hankekauden jälkeen itsenäiseksi verkostoksi. Hinku-kuntien tavoite on 80 % päästövähennys vuoteen 2030 mennessä, vertailuvuodesta 2007. Verkoston kunnat liittyvät Työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Kuntaliiton väliseen Kunta-alan energiatehokkuussopimukseen (KETS). Ne veloitetaan perustamaan hallinnonalojen välinen ilmastotyöryhmä. Verkostoon kuuluu myös yrityksiä ja maakuntia. Hinku-maakunta ei edellytä, että kaikki sen alueen kunnat sitoutuisivat tavoiteltaviin päästövähennyksiin.

Hinku -verkosto valikoitui sopivaksi aineiston rajaukseksi sen laajuuden puolesta: verkostoon kuuluu yli 70 erilaista suomalaista kuntaa ja kaupunkia. Aineistoa rajatessa kävin ensin lävitse kaikkien Hinku -kuntien kotisivut, joista etsin tietoa ilmastotyöstä, ilmastotyön dokumentteja tai kuntastrategiaa. Dokumenttien ja kuntastrategioiden, sekä kunnan väestökoon ja sijainnin avulla muodostin listan 15 ensisijaisesta tavoiteltavasta paikkakunnasta sekä 11 näitä ominaisuuksiltaan korvaavasta kunnasta. Varasijoihin kirjattiin, minkä paikkakunnan ominaisuuksia nämä vastasivat – esimerkiksi kuulumalla samaan kaupunkiseutuun, maakuntaan, tai kokoluokkaan.

Kuntansa edustajina haastateltavilla voi olla halu esiintyä edukseen niin, että kritiikit tai ongelmakohdat eivät tule esille. Tätä pyritään paikkaamaan haastateltavien anonymiteetilla ja kunnan tunnistettavuuden sensuroinnilla. Ennen haastattelua lähetin haastateltaville aineistonhallinnan saatekirjeen, jossa selvensin tietojen säilytystä, tutkielman tarkoitusta ja anonymiteetin varmentamista. Haastattelut toteutettiin marraskuussa 2020, joista yksi haastatteluista oli puhelimitse ja muut videoyhteydellä. Litteroidessa poistin haastateltavan ja kunnan tunnistetiedot. Liite 1 näyttää haastateltavien edustamat kunnat maakunnan tarkkuudella, haastateltavien koodinimikkeen ja haastattelun ajankohdat. Neljä paikkakunnista on kooltaan alle 10 000 asukkaan väljään asuttuja kuntia. Neljä muuta on 10 000–60 000 asukkaan tiiviimmin asuttuja, usein suuren kaupungin seutukuntaan kuuluvia paikkakuntia. Kaksi viimeistä ovat suuria kaupunkeja, jotka ovat maakunnan keskuskaupunkeja. Väestökoko ei ole liitteessä, ettei se ole yhdistettävissä maakunnan kuntatietoihin.

Haastateltavista viisi henkilöä toimii ympäristöviranhaltijana, yleensä samassa toimisektorissa yhdyskuntatekniikan kanssa. Kolme näistä viidestä ovat ainoita ympäristöviranhaltijoita kunnassa. Seuraavat kolme haastateltavaa sijoittuvat sektorille, josta käytän tässä ylei-

semmin nimitystä kaupunkikehitys. Nimitys kuvaa sektoria, joka koostuu hallinto- ja talousjohtamisesta, elinvoimakehityksestä ja strategisesta suunnittelusta valmistelu- ja toimeenpano-ohjelmien myötä. Kaikkien haastateltavien osalta työsuhteen muodosta ei ole varmuutta, joten puhun jatkossa kaupunkikehityksen työntekijöistä. Loput kaksi haastateltavaa ovat hanke-työntekijöitä, jotka ovat hankkeen myötä nimetty kaupungin ilmastotyön koordinoijiksi.

Ennen haastatteluja tutustuin vielä yleispiirteisesti paikkakunnan ilmastotyön dokumentteihin, kuntastrategiaan sekä kotisivuilta saatavaan tietoon. Haastattelut perustuvat yleisiin teemoihin sekä kasautuvasti edeltävien haastattelujen tietoihin. Kun haastatteluissa käsitellään yhtenäistävasti samoja teemoja, yhdestä haastattelusta uupuvia tai tarkennettavia teemoja voidaan jatkaa keskustelussa seuraavan haastateltavan kanssa. Kasautuva tieto auttoi tarkentamaan, ovatko haastateltavan esiin tuomat tiedot yleisiä tietynlaisten paikkakuntien, toimenkuvien tai maakunnan osalta. Esimerkiksi keskustelun mukaan pystyin mainita, kuinka toinen haastateltava oli tuonut esiin toimenkuvaansa liittyvän ongelman. Haastateltava joko kertoi vastaavasta tapauksesta omassa työssään tai siitä, kuinka vastaavia ongelmia ei tule hänellä vastaan. Sain täten arvokasta tietoa siitä, kohtaavatko samaa työtä tekevät haastateltavat jatkuvia rakenteellisia ongelmia, vai onko organisaation toiminnassa jotain, joka edesauttaa edustajan toimintaa paremmin kuin muualla. Haastattelurungon teemat (liite 2) tulivat useimmiten esiin haastateltavien aloitteesta ja keskustelut etenivät luonnollisesti haastateltavien omalla painolla.

Aineisto sisältää haastattelun lisäksi kuntien dokumentaatiota. Haastattelujen ja dokumenttien analyysin etenemistä kuvataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Dokumentteja on yhteensä 18 kappaletta: yhdeksän kuntastrategiaa, viisi ilmasto-ohjelmaa ja viisi elinvoima- ja kilpailukykyohjelmaa (liite 1). Dokumenttien suhteen tutkielman toteutus osui hieman huonoon aikaan. Useimmat haastateltavat kertoivat, että kunta on talven 2020–2021 aikana laatimassa erillistä ilmasto-ohjelmaa tai päivittämässä edeltävää. Kuntastrategiat on laadittu tai viimeksi päivitetty keskimäärin vuosien 2018 ja 2019 aikana, ja useimmat aineiston kunnista tulevat laatimaan uuden kuntastrategian vuoden 2021 aikana. Dokumentaatiota katsotaan ajankoh-taisuudeltaan haastatteluihin toissijaisena.

McKee (2009: 4) puoltaa yhdistelmäaineistoa hallintamentaliteetin tutkimuksessa, sillä analyysi painottaa paikallista kontekstia: huomio kiinnitetään tilannekohtaiseen tietoon ja hallinnan vaikutuksiin. Tutkielman osalta on kuitenkin osoitettava varovaisuutta siinä, miten tekstejä käsitellään hallintamentaliteettien todisteina. Aineiston suhteen Walters (2012) katsoo, että tutkimuksessa on vaarana löytöjen liika yleistys. Hallinnan ei voida katsoa alkavan pelkästään virallisista ohjelmista ja strategioista, jotka liikkuisivat ylhäältä alaspäin hallintotasoilla. Dokumenttiaineisto toisaalta edustaa vain itseään ja siitä tehdyt päätelmät rajautuvat

vain tähän joukkoon (Arppe & Lounela 2012). Samaan ongelmaan törmätään haastattelujen edustavuuden puolelta. Subjektin esittämisessä on, että yksilön toimijuutta joko aliarvioidaan tai korostetaan liialti (Steele 1997). Haastattelutilanteen avoimuus toisaalta mahdollisti tilanteen, jossa haastateltavat kertovat toiminnasta hyvin henkilökohtaisesta ja kokemuksellisesta näkökulmasta.

Aineistot ovat myös painopisteiltään erilaisia. Dokumenttiaineistot edustavat osaltaan materiaalisia kiinnityksiä, jossa dokumenttiin päätyessään merkitys on jo sedimentoitunut ja vaikeammin haastettavissa. Dokumenteilla on päämäärällinen tarkoitus, josta ne viestivät sekä kuntaorganisaation sisälle, että ulospäin muille toimijoille. Vastaavasti haastatteluiden keskiössä on kokemuksellisuus ja kriittinen näkökulma toimintaa kohtaan. Verrattaessa dokumenttien sisältöä haastateltavien näkemyksiin, nähdään mahdolliset paineet muuttavat merkityssuhteita. Täten kahden aineiston yhdistäminen tukee molempien sisällöllistä merkittävyyttä. Haastattelut voivat kertoa vapaammin siitä, miten dokumentit muodostetaan ja mitä merkitystä niillä on toiminnan kannalta. Kuntastrategioiden suhteen haastateltavat ovat saattaneet osallistua niiden tekemiseen vähemmän, sillä strategiat laaditaan usein lautakuntien edustuksen ja valtuustoryhmien yhteistyössä. Tällöin esimerkiksi ympäristönsuojelun yksittäinen edustaja ei ole suoraan mukana kuntastrategian laadinnassa, vaan välillisesti johdon kautta. Sen sijaan ilmasto-ohjelmien ja elinvoimaohjelmien kohdalla haastateltavat tai heidän edeltäjänsä ovat olleet tiiviimmin osallisia tai päävastuussa.

Tämä osallistuvuus asennoi meidät siihen, miten dokumentit tulee ymmärtää paikallisen lähtökohdan osalta. Ensinnäkin strategiat ovat aina sijoittuneita aktiviteetteja: Ne käyttävät historiallista ja materiaalista perimää, olosuhteita ja rajoitteita missä strategian tulee kulkea. Toisekseen tämä toiminta on jatkuvasti rakentuvaa ja sen ylläpito on jaettu useammalla osallistujalle, joilla on vastuu hallita jotakin osa-aluetta. Toimijoiden rooli strategiatyössä on tehdä tekstistä todellisuutta (Jarzabkowski 2005) Tässä mielessä hallinnan tekstit ovat jatkuvaa aktiviteettia niiden tuottamisen ja toimeenpanon osalta. Dokumenttien syntyvät usein vuorovaikutuksessa ja sisältävät omat sisäiset valtakamppailunsa, jossa toiset odotukset ja oletukset ovat päätyneet dokumentin sisältöön ja toiset suljettu pois. Mutta, jotta dokumenttien sisällöllinen valtakamppailu voitaisiin osoittaa, on oltava todisteita, että sisältö todella palvelee jotakin valtasuhdetta (ks. Pynnönen 2013). Hallintamentaliteetin kannalta dokumentin pyrkimysten todistaminen on kuitenkin toisarvoista. Dokumenttiaineistoa voidaan käsitellä osittaisena todisteena sen sisällöllisten hallintamentaliteettien vahvuudesta – sedimentoituneina artefakteina.

4.2. Analyysin eteneminen sisällönanalyysillä

Jälleen, hallintamentaliteetin käsite korostaa hallinnan seurauksia ja arkipäiväisiä ilmentymiä. Siksi onkin riskialtista lähteä kokoamaan pienestä aineistosta suoraan kokonaiskuvaa, joka kuvaisi kaikkien ilmastotyötä harjoittavien suomalaiskuntien hallinnan muotoja. Olen päätenyt täten jakamaan aineiston analyysin kahteen käsittelykertaan, joista ensin aineistoa lähestytään irrallisena aiemmin esitetyistä käsitteistä tai havainnoista (luku 5). Ensimmäinen käsittelykerta on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa keskiöön nostetaan haastattelujen ja dokumenttien sisältöä riippumatta siitä, miten ne näyttävät aikaisemman tutkimuksen valossa. Sisällönanalyysin kautta katsotaan, mitä merkityksiä aineisto sisältää. Tähän verrattuna diskursianalyysi tarkastelee, miten näitä merkityksiä tuotetaan, eli vastaa tutkimuksessa aineiston tarkasteluun analyttiseen viitekehysten kautta (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018).

Aineiston käsittely luvussa 5 kertoo jäsenetysti haastattelujen ja niitä tukevien dokumenttien sisällön. Laine (2018) kuvaa lähestymisen selkeämmin todetessaan, kuinka ”teoreettiset esimääritykset siirretään väliaikaisesti hyllylle” aineistolähtöisen sisällönanalyysin ajan. Aineistoja ei siis lähestytä miettien mitä hallinnan tekniikoita, rationaaleja tai identiteettejä niihin kytkeytyy. Yhtä lailla hegemoniakäsitteen menetelmällinen sovellus on riskialtista, mikäli aineistoa ei ole ensin jäsenetty kokonaisuuksiksi. Hallintamentaliteetin viitekehys tuodaan analyysiin mukaan luvussa 6, jossa kokoan ensimmäisen analyysikierron tiedoista kokonaiskuvaa ilmiöstä. Luvussa 6 aineiston merkityksenantoja pyritään tulkitsemaan, jolloin aineiston käsittelyyn vaikuttaa huomattavasti enemmän aikaisempi viitetieto, aineiston edustavuus kuin tutkijan oma positiokin. Tässä vaiheessa analyttinen viitekehys ja empiria pääsevät keskusteluun keskenään, jolloin suurennuslasin alla on myös analyysin toimivuus ja puutteet. Haastattelutilanteen suhteen esiin tulleiden ja poissuljettujen diskurssien määrittäminen on aina tulkinnanvaraista (Jørgensen & Phillips 2002). Haastatteluja ja dokumentteja ei voida siis pitää suorana todisteena siitä, että joitakin ilmastotyön merkityksiä ei esiintyisi kuntien toimikentällä lainkaan.

Hieman tähän liittyen, suurin ongelma analyysissa on tutkijan ennakkokäsitysten mahdollinen ohjaavuus. Koen, että tätä on parhaiten paikattu keskustelunomaisella haastattelutilanteella. Haastattelussa ei käytetty teoreettisia käsitteitä tai puhuttu tutkimusongelmasta suoraan. Litteroidessa kiinnitin erityishuomiota tilanteisiin, joissa oli vaara haastateltavan johdattelusta tai mielipiteen ilmaisun tulkinnanvaraisuudesta. Litteroinnin aikana selkeytettiin tilanteet, joissa haastateltava epäröi tai yllättyi esitetystä esitulkinna. Tarkoitin tällä esimerkiksi pieniä vivahteita miettimisestä kiistanalaisiin ”niin, no, ehkä noinkin” -ilmauksiin.

Litteroinnin kautta pystyttiin täten ottamaan etäisyyttä tutkijan, itseni, ensimmäisiin tulkitoihin aineistosta verrattuna haastateltavan todellisiin tarkoituksiperiin. Kokemukseni mukaan haastattelut olivat tilanteina sellaisia, joissa haastateltavat pystyivät vapaasti ilmaisemaan mielipiteensä ja kiistämään mahdollisia esitulkintoja.

Aineistolähtöisessä analyysissä seurasin kolmevaiheista porrastusta: redusointi, ryhmittely ja abstrahointi. Redusointi eli pelkistäminen suoritettiin QSR NVivo -ohjelmalla, joka on jäsenyykseen ja kuvaamiseen tarkoitettu aineistohallintaohjelma. Pelkistäminen tapahtui koodaamisella, jossa aineistosta luokitellaan aihepiirejä. Koodeja olivat esimerkiksi keskusteluilmapiiri organisaatiossa, haastateltavan toimenkuvan tarkennukset, motivaatio ilmastotyöhön, koetut haasteet, vuorovaikutus sidosryhmien kanssa ja niin edelleen. Koodaus suoritettiin erikseen haastatteluaineistolle ja dokumenteille: käsitellen haastatteluaineisto ensin ja dokumenttiaineisto vasta, kun haastattelut olivat määrittäneet keskeisimmät aihepiirit. Koodien kautta yksittäiset keskustelunpätkät on koottu niin, että jokaisen haastattelun osuus on löydettävissä saman aihepiirin kohdasta. Tämä on analyysin toinen porras, ryhmittely.

Kolmantena pyritään luomaan yleiset pääluokat eli abstrahoimaan aineisto. Tärkeää oman aineistoni kannalta on kirjoittaa auki se, sisältävätkö aihepiirit yksimielisyyksiä vai ristiriitoja. Suhtautumiseroja verrataan taustatietoihin: Toimiiko näin ajatellut henkilö eri toimenkuvassa kuin toinen haastateltava? Onko paikkakuntien olosuhteissa eroja? Analyysi ei saa häivyttää yksilöllisiä piirteitä, vaan tavoite on luoda kokonaisuuden tiivistettyä narratiivia kaikkine vivahteineen (Laine 2018). Kuvauksen esittäminen pyrkii esittämään haastateltavan oman puheen mahdollisimman tarkasti. Tämän vuoksi tuon luvun 5 tekstissä tarpeen mukaan esiin haastateltavan työnkuvan, kunnan toimikentän vaikutteet ja muun paikallisen kontekstin, mikäli ne ilmenivät asiayhteydessä merkittävästi. Yhtä lailla pyrin käsittelemään samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia niin, että niiden yhteydessä selvennetään puhujan positio. Suorien lainausten esittäminen on mukana sekä tekstin virkistämiseksi, että eritoten tuodakseni esiin niitä ilmaisullisia vivahteita, joiden pelkistäminen olisi pois sisällön todenmukaisesta esittämisestä. Täten tutkimukselle on paikoin arvokkaampaa antaa haastateltavan puhua ensisijaisesti omin sanoin.

5. Kunnat ilmastotyön toteuttajina

5.1. Ilmastotyön järjestäminen hallintoon

Aloitin haastattelun pyytämällä tarkennusta haastateltavan toimenkuvaan, joissa käytettiin moninaisia työnimikkeitä. Lähes kaikki kaupunkikehityksen työntekijät toimivat sellaisessa toimenkuvassa, joka on perustettu ilmasto- ja kestävyystyön edistämiseen. Heidän työkuvaansa kuuluu toimenpideohjelmien laatimista ja yhteydenpitoa organisaation sisällä, sekä viestintää ulospäin. Erään kaupunkikehityksen haastateltavan toimi perustettiin kaupunkiin tuoreeltaan, jotta ilmastostrategian laatimiseen ja ilmastotyön juurruttamiseen voitiin varata yhden henkilön täysi työaika. Vastaavasti toinen kaupunkikehityksen henkilö kertoi oman toimensa olleen olemassa organisaatiossa pitkään, ja myöhemmin palkattavan toinen työntekijä kiertotalouden osa-alueita varten. Hanketyöntekijät voidaan yhtä lailla laskea toimenkuviksi, jotka ovat olemassa yksin ilmasto- ja kestävyystyötä varten. Kaksi hanketyöntekijää kuvasivat työn sisältöä samantapaisesti kuin kaupunkikehityksen työntekijät. Erona heillä korostui aktiivisempi yhteistyö organisaation ulkopuolelle konserniyhtiöiden, yrityskannan ja asukkaiden kanssa hankkeen tavoitteiden tiimoilta.

Kaupunkikehityksen ja hanketyöntekijöiden toimenkuvassa on merkittävä ero verrattaessa ilmastotyön edistämistä ympäristöviranhaltijoiden puolelta. Ympäristöviranhaltijat kuvasivat perustyönsä olevan kaikkea muuta kuin ilmastotyötä, joka tehdään ylimääräisenä. Kaikki ne ympäristöviranhaltijat, jotka olivat ainoita ympäristönsuojelun työntekijöitä kunnassaan, toivat esiin resurssipulan. Myös ne, joilla on suurempi tiimi ympärillään, totesivat ilmastotyön koordinaation olevan väärässä paikassa ympäristönsuojelun sektorilla. Eräs haastateltava totesi ympäristötoimen kollegoiden sanoneen, etteivät halua ottaa Hinku-yhdyshenkilön roolia kunnassaan perustyön suuren taakan päälle. Yksi ympäristöviranhaltija huomioi, kuinka erään toisen Hinku-kunnan verkostovastaava on teknisen toimialalta: haastateltavan mukaan hänen omassa kunnassaan teknisen puolella ei ole sen suurempia resursseja käytettävänä, mutta ilmastotyön roolittaminen teknisen puolelle tuntuisi luontevalta sen vastatessa kunnan investoinneista.

Se on se isoin ongelma ollu ihan selvästi täällä kautta aikain, että resurssit ei riitä siihen tavallaan pakollisen työn lisäksi tehtävään kehittämistyöhön, oli se sit ilmastotyötä tai luonnonsuojelutyötä tai mitä vaan. (H3)

Resurssipulassa ei ole kyse yksin ilmastotyöstä, vaan kaikesta lupavalvonnan ulkopuolisesta toiminnasta, joihin haastateltavilla olisi joko edistämishalua tai joka on ohjattu ympäristönsuojelun sektorille. Osa ympäristöviranhaltijoista kertoi sektorin henkilöstöresurssien olevan

jatkuvasti neuvottelussa johdon kanssa. Ilmastotyön siirtäminen toiselle sektorille koettiin hyvänä ratkaisuna. Kaupunkikehityksen työntekijät ja hanketyöntekijät puhuivat ilmastotyön etenemisestä positiivisemmin kuin ympäristöviranhaltijat, joiden kanssa keskustelussa tuli enemmän esiin organisaation rakenteen esteitä. Toisaalta rakenne-esteet riippuivat pitkälti organisaation koosta. Kaupungissa, jossa ympäristönsuojeluun kuuluu useampi henkilö, pystyttiin hetkellisesti irrottamaan henkilötyövuosia ilmasto-ohjelman laatimiseen. Pienillä paikkakunnilla henkilöresursseja haettiin hanketyöstä ja seudullisesta yhteistyöstä.

Haastattelujen perusteella ei ole selkeää kaavaa sille, milloin ilmastotyön koordinointi on roolitettu ympäristönsuojeluun ja milloin muualle. Hinku -verkoston edellytyksenä on yhdyshenkilön nimeäminen, mutta paikkakuntien välillä roolituksessa ei ole eroa esimerkiksi liittymisvuoden tai organisaation koon osalta. Vain yhden ympäristöviranhaltijan tapauksessa puhuimme enemmän päätöksestä Hinku -yhdyshenkilön takana. Ympäristönsuojelun viran ollessa haussa tehtiin ennakkopäätös siitä, että toimeen sisällytetään ilmastotyöryhmän vetovastuu. Haastateltava kertoi, kuinka siirtyessään tutkimuspuolelta julkishallintoon hän piti päätöstä järkevänä, mutta ymmärsi jälkikäteen edeltäjänsä kritiikin päätöstä kohtaan. Edeltäjä kritisoi ilmastotyön vetovastuun olevan liian painava ylimääräinen velvollisuus perustuksen lisäksi. Haastateltava totesi, että häneltä vaaditaan suoriutumista monelta osa alueelta ja ajan löytäminen työryhmän vetämiseen on haastavaa. Toinen ympäristöviranhaltija pohti ympäristöviranhaltijoiden pyrkivän osallistamaan toisia työntekijöitä organisaation sisällä oman työtaakansa keventämiseksi.

Verkoston kriteerit edellyttävät ilmastotyön työryhmän perustamista kuntaan. Työryhmät näyttävät aktiivisimpana niissä kunnissa, joissa ympäristöviranhaltijat vastaavat ilmastotyöstä. Kaupunkikehityksen ja hanketyön osalta haastateltava pääosin itse vastaa ilmastotyön kokonaiskoordinaatiosta. Työryhmiin saadaan hyvissä määrin mukaan kunnan eri sektoreita: Toistuvimpana kokoonpanoissa ovat tekninen- ja ympäristöala, sosiaali- ja terveysala sekä sivistystoimiala. Yrityksien edustajat liittyvät useimmiten energiantuotantoon, jätteenhuoltoon ja vesihuoltoon, jotka ovat yleensä osittaisesti kunnan omistuksessa. Yksi haastateltava kertoi, kuinka keskustelut alussa hidastuivat siihen, että työryhmällä ei ollut tietoa kunnan sähköautoista, maalämpökaivoista tai aurinkopaneeleista. Keskustelut paranivat, kun energiayhtiön edustus saatiin mukaan työryhmään. Hinku-verkoston kuulumisen vaatii energiatehokkuussopimukseen (KETS) liittymistä, jossa energiatehokkuuden toimenpiteitä raportoidaan omaan järjestelmäänsä. Useimmat haastateltavista mainitsivat kiinteistövas- taavien ja energiayhtiöiden henkilöstön olevan tärkeitä työryhmäläisiä nimenomaan KETS:n

tavoitteiden valvonnan vuoksi. Investointivastaavia ja talousjohtajia pidettiin olennaisina työryhmäläisinä toimenpiteiden ja hankintojen suunnittelun kannalta.

Ilmastotyön koordinointi rinnastuu kunnassa laajemmin tehtävään kestävän kehityksen toimenpiteisiin. Useat haastateltavat toivat sekä sosiaali- ja terveyssektorin, että sivistystoimen esiin esimerkillisinä ilmastotyön toteuttajina. Muutama mainitsi paikallisen päiväkodin tai koulun saaneen Vihreä lippu -statuksen, joka on kansainvälinen kasvatusalojen kestävän kehityksen sertifikaatti. Sosiaali- ja terveysalaa sekä sivistystoimea kehuttiin hyvinvointia ja sosiaalista kestävyyttä tuottavina, sekä mainittiin usein esimerkkeinä toimijoista, jotka eivät ole huomanneet toimivansa ilmastotyötä edistävästi. Kestävä kehitys nähtiin useisiin kunnan toimintoihin sisäänrakennettuna ominaisuutena, mutta siitä viestiminen on vaatinut paikoin haastateltavien tukea.

(--) Kuntien ja kaupunkien välillä (on) kanssa niinkö eroja, niissä että mitkä ne dokumentit on sitte semmosia... semmosia ohjaavia ja mikä se parhaiten palvelee. Et mieki olen tässä niinkö kattonu, että se ei tosiaan niinkö palvele, että meillä ois joku semmonen erillinen dokumentti, vaan se pitää leipoa sisälle niihin meidän toimialan tuloskortteihin joka vuosi. Ja investointiohjelmaan. (H10)

Toimenpiteiden suunnittelussa ja valvonnassa paikkakunnilla oli erilaisia lähestymistapoja. Sektoreiden esimiestaso velvoitetaan seuraamaan toimenpiteiden etenemistä tulosjärjestelmien kautta. Toimenpiteitä pystyy täten pilkkomaan pienemmiksi, yksittäisiksi tehtäviksi. Edellä haastateltava toteaa, että pienessä kunnassa ei ole mitään tarvetta lisätä erillisen raportoinnin määrää, vaan ilmastotyö sisällytetään samaan kuin perustyön valvonta. Näistä esimerkkinä mainittiin toimialojen BSC-tuloskortit (*Balanced scorecard*). Osassa paikkakunnista ilmastotyölle oli erillinen, sektorikohtainen seurantajärjestelmä. Dokumentaatiossa osalla paikkakunnista on useita yksityiskohtaisia toimintasuunnitelmia, joiden päivityskerroilla kunkin tulosalueen edistystä seurataan. Myös budjetoinnin kannalta haastateltavat olivat kahdella kannalla. Osa pitää tärkeänä ilmastotyön erillisbudjettia resurssien takaamiseksi. Toiselta kantilta eräs haastateltava totesi, että ajatus Hinku-työssä on istuttaa se kunnan perustyöhön niin, että erillistä talousarviota ei tarvita: Ilmastotyötä ei täten tehdä ilmastotyön vuoksi, vaan tehtäisiin niitä tekoja, joille on tarve. Tämän yhteydessä arvioitaisiin, voidaanko työssä parantaa päästöjen tai kestävän kehityksen suhteen. Tärkeänä kaikki haastateltavat pitivät kuitenkin sitä, että ilmastotyö tuodaan mukaan kuntastrategiaan.

Osa ilmasto-ohjelmista toteaa SYKE:n päästölaskennan riittämättömyyden. Laskenta sisältää sekä kuntien toimivallan ulkopuolisia päästölähteitä, että epäonnistuu huomioimaan

joitakin paikallisia toimia. Kaiken kaikkiaan kuntadokumentaation indikaattorit ovat annettuja päästölaskelmia monipuolisempia – niissä mitataan kunnan kasvua, imagoa, hyvinvointia, omavalvonnan käyttöönottoa, hiilinielujen kasvua ja paljon muuta. Esimerkiksi yhdessä SYKE:n tiekarttamallilla toteutetussa ilmasto-ohjelmassa on taulukoitu mukaan ne kestäväen kehityksen tavoitteet, joihin toimenpide vastaa. Ilmasto-ohjelmat sisältävät arviot lisäresursseista ja vastuu-tahoista, seurannan mittarit ja toteutuksen aikataulutuksen. Hyvin harva dokumentti sen sijaan käsittelee suoraan varautumista ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin lisäkustannuksiin tai henkilöstön lisätyöhön. Vain yhdessä dokumenteista on systemaattisesti huomioitu lisääntyvät korjaus- ja tuhovelat, kuten tieverkoston ja vanhan rakennuskannan ylläpito sään ääri-ilmiöiden vaurioittamana. Eräs haastateltava kuvasi tekevänsä ilmasto-ohjelmasta ”enemmän linjaavan ja julistuksellisen”, koska dokumentti ei ole olennainen käytännön työn järjestämisessä. Kun toimenpiteiden toteuttaminen ja valvonta sisältyy toimialojen tulosraportointiin, on ymmärrettävää, että julkiset dokumentit ovat yleispiirteisempiä kuvauksia lähtötilanteesta kohti tavoite-tilaa.

Ilmasto-ohjelmissa hyödynnetään muiden paikkakuntien malleja, haastateltavat kertoivat tekoprosessista. Esitietoihin on käytetty niin valmiita kuin tilattuja selvityksiä esimerkiksi sään paikallisriskeistä ja nettohiilinielujen kehityksestä. Yksi aineiston paikkakunnista on hyödyntänyt laajemmin EU-tasoisien hankkeen ohjelmatyökaluja. Yhdessä kaupungeista tehdään niin sanottuja päästöskenaarioita sekä vähennysten, että hiilinielujen kasvattamisen kautta. Skenaariotyön kautta toimenpiteitä terävöitetään. Ilmastotyön hankkeet mainitaan dokumenteissa yritysmaailmaa ja matkailua tukevinä. Kaupunkien osalta hankkeissa nähdään myös mahdollisuus pilottiratkaisuihin ja kokeilualustoihin. Osassa hankkeille on määritetty vuosittainen tavoitemäärä ja yksi kaupunki on aikatauluttanut seuraavaan EU-rahoituskautteen valmistautumisen, päämääränään eritoten hiilinieluihin ja kompensatioihin liittyvät hankehakemukset. Pehmeänä ohjausvaikutuksena kunnan ulkopuolelle dokumentaatioissa näkyvät hankintojen edellytykset. Muutama on kirjattu ylös vaadittava todistus ympäristöystävällisyydestä. Yksi dokumenteista kiinnittää huomiota myös pienyritysten korostamiseen kilpailutuksessa.

Yksi haastateltavien mielestä merkittävä vastuutus- ja ohjausvaikutus oli myös organisaation ulkopuolisella arvioinnilla. Esimerkiksi KETS:n kautta kunta saa ulkopuolisen arvioinnin toimenpiteille ja se toimii työkaluna määrittämään, missä kunta onnistuu ja mitä täytyy tehdä lisää. Eräs haastateltavista totesi, että paikkakunnalla ulkopuolelta syötettyä tietoa vastaanotetaan paremmin kuin ympäristötoimen ehdottamana. Hän pitää KETS:a olennaisena ilmasto-työn juurruttamisessa, mutta ei usko kunnan liittyvän sopimuskausille, ellei Hinku sitä vaatisi.

Vastaavasti toinen hanketyöntekijöistä pitää ulkoista auditointia erittäin merkittävänä ilmastotyön kehittämisessä. Paikkakunnan tapauksessa auditointi saadaan osana ympäristöstandardin haku- ja ylläpitoprosessia. Kaupunkiorganisaation ulkopuolinen konsultti pyrkii neuvomaan eteenpäin toimenpiteiden kehittämisessä. Standardi antaa vertailupinnan sille, mikä on kunkin toimenpiteen minimitaso, josta pyritään ylöspäin.

Yhdeltä paikkakunnalta todettiin pienen kunnan hyödyntävän hankkeita saadakseen tarvittavia resursseja ja rahoitusta kehitystoimiin. Kunnan työntekijöiden hankeosaamista on pyritty kehittämään ja kuntaan saadaan lisäavuksi määrä-aikainen hankekehittäjä. Yhtä lailla ison kaupungin edustaja kuvaa ilmastotyötä tehtävän pitkälti hanketyön kautta. Hankkeiden hyöty on kokeilukulttuurissa, jossa etsitään erilaisia keinoja lähestyä ongelmia ja tuotetaan uutta tietoa. Merkittävimpänä yksi haastateltava kuvasi alkavaa suurta hanketta, jossa pyritään kehittämään kuntatalouden suunnittelun ja ilmastotoimien vaikuttavuuden indikaattoreita. Indikaattorit selventävät budjetoinnin seurauksia katsottaessa esimerkiksi investointien elinkaaria. Yksi haastateltava piti hyvänä esimerkkinä Kuntaliiton ympäristöjohtamisen hanketta. Toinen hanketyöntekijöistä arvioi, että mikäli rahatilanne olisi sopiva, ilmastotyön hoitoon paljastaisiin vakituisia henkilöitä eikä kehitys menisi yksin hankkeiden kautta.

Useat pienet kunnat sanoivat resurssipuutteen johtavan siihen, ettei hankerahoitusten hakuprosesseihin edes yritetä. Kyse ei siis ole yksin siitä, ettei ole resursseja hankkeiden läpi viemiseen, vaan myös haut itsessään vaativat paljon työaika. Yksi ympäristöviranhaltija kertoo, kuinka ei haeta ”edes ELY:n tukia, koska hakuprosessit on niin vaativia, saati sitten EU-hakuja”. Haastateltavan mukaan positiivista on, että maakuntaliitto on aktivoitunut kuntien yhteishakujen suhteen, jolloin hakuprosessi ja hankehallinto hoidetaan maakuntaliitossa. Muutkin pienien ja keskisuurien kuntien edustajat mainitsevat suunnittelevansa seudullista yhteistyötä hankkeiden suhteen. Yleisesti hankeprosessin haastavuudesta ja resurssipuutteesta puhuivat ympäristöviranhaltijat. Mainittaessa muualla organisaatiossa tehtävää aktiivista hanketyötä tekijöinä olivat kaupunkikehitys tai paikkakunnan kehitysyhtiö. Myös elinkeinojen, kuten matkailualan, omat kehityshankkeet nähtiin synergiaetuna kunnan ilmastotyölle.

Siinä missä kaupunkikehityksen ja hankkeiden työntekijöiden perustyö koostuu ilmastotyön koordinoinnista, ympäristöviranhaltijoiden puolelta mainitaan usein erillisen ilmastokoordinaattorin tarve. Erilaisia koordinaattorin määräaikaisia työpaikkoja vastena resurssipuulaan on yritetty hakea niin kuntien sisällä, seutuyhtymän kautta kuin maakuntaliitoista. Yksi ympäristöviranhaltija mainitsi kuulleensa, että läheisestä kaupungista oli kaupunginjohtajan puolelta esitetty seudullista ilmastokoordinaattorin paikkaa. Koordinaattorihaut ovat pääosin kaatuneet siihen, että niihin ei haluta varata rahaa. Yhtä lailla eräs ympäristöviranhaltija kertoo

ilmastotyön siirtämisen ympäristönsuojelusta konsernihallintoon kestäneen yli kymmenen vuotta, koska keskustelu on loppunut budjettiin. Koordinaattorin rooli on merkittävä siinä, kuinka ilmastotyö saadaan juurrutettua osaksi kaikkea tekemistä. Keskusteltaessa ilmastotyön konkreettisesta tekemisestä, kaikkien haastateltavien osalta esiin nousee tunnistamisen ja tunnustamisen toimitapa. Kun ilmastotyön aspektiin perustyössä kiinnitetään hetken aikaa tarkemmin huomiota, sen edistäminen juurtuu osaksi kaikkea tekemistä. Ilmastotyön osa-alueiden ja synergiaetujen löytäminen koko organisaation läpäisevästi vaatii henkilöresursseja.

Ne haastateltavat, jotka sanoivat hakevansa hankkeista apua resurssipulaan, toivat esiin hankkeiden väliaikaisuuden. Samaten toinen hanketyöntekijöistä kertoi pelkäävänsä sitä, miten ilmastotyö saadaan osaksi kuntaorganisaatiota hankkeen päätyttyä. Vaikka henkilöresursseja ohjattaisiin hetken aikaa ilmastotyöhön intensiivisemmin, hanketyöntekijöiden poistuessa tarvitaan seuraavia henkilöitä, jotka pitävät langat käsissään. Hanketyöntekijä koki vaikeuksia siinä, kenen kanssa hänen tulisi keskustella työn jatkamisen roolituksesta. Hanke-toiminnassa on ollut erilainen tahti verrattuna kunnan toimintaan ja vaikka jotkin hyväksi havaitut toimet siirtyivät kuntaan helpommin kuin toiset, kokonaisvaltaisuuden takaamiseksi periaatteet tulisi saada ”johdon kautta jotenkin ylhäältä valumaan”.

”Ja silti siinä on joku, että mua epäilyttää-. Toivon olevani väärässä ja että asiat hoituu jotenki. Mutta tuota, se mulla vähän pelottaa, se, kuka ottaa... Vihaan tätä sanontaa, mutta tähän se sopii, nii kuka ottaa kopin? Niinku et, tosiaan niitä seurataan niitä tavoitteita ja poikkeamien korjaamista. Siihen pitäis luoda joku, joku semmonen... Joku.”
(H9)

5.2. Keskusteluilmapiiri organisaation sisällä

Useat haastateltavat huomioivat, että sitä mukaa kun ilmastotyötä oli tehty pidempään, päättäjät olivat alkaneet uskoa toimenpiteiden kannattavuuteen ja kynnys uusiin avauksiin oli madaltunut. Pääosin useimmat haastateltavat kokivat, että päättäjät suhtautuvat päästövähennyksiin ja ilmastotyöhön positiivisesti. Yksi haastateltavista kuvasi, että paikkakunnalla on poliittista tahtoa ”järkeviin toimenpiteisiin, joilla saadaan päästöjäkin vähennettyä”. Lisäksi haastateltavan kokemuksen mukaan esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden edistäminen on saanut hyvän vastaanoton kaikissa ryhmissä kuntapolitiikassa, ja luonnonsuojelustrategian laatimiseen on ollut päättäjien osalta halua jo pidemmän aikaa. Toisella paikkakunnalla on tehty suunnitelmallista ilmastotyötä jo yli kymmenisen vuotta, missä haastateltava kuvaa sekä virkamiesjohdon, että päättäjien olleen hyvin sitoutuneita. Ongelma on lähinnä ollut, kuinka paljon resurssien ohjaamisessa on muuta kilpailevaa. Samalla asetetut tavoitteet tuntuivat aikanaan

kaukaisilta, jolloin ilmastotyöstä oli helpompi joustaa toisten toimenpiteiden edeltä. Osa kuvasi ilmastotyön paikoin hidastuneen henkilöstövaihdoksissa, sekä haastateltavien toimien että johdon puolella. Muutama haastateltava mainitsi keskusteluilmapiirin olevan erilaista esimerkiksi eri kaupungin- tai kunnanjohtajien aikakausilla, joiden henkilökohtainen asennoituminen vaikutti vahvasti koko organisaatioon.

Johtotason ja päättäjien innostuminen ilmastotyöstä on vauhdittanut tekemistä. Alueitten suurien kaupunkien aktivoituminen koettiin koko seutua hyödyttävänä. Yksi ympäristöviranhaltijoista arvioi, että seutukeskuksen aktiivisuus toi keskustelua koko maakuntaan. Maakuntaliitto oli koonnut alueen kunnan- ja kaupunginjohtajat keskustelemaan ilmastotyöstä. Haastateltava totesi, että johdon vertaillessa kuntien tilanteita syntyy pieni kilpailutilanne, joka ”aina auttaa näissä asioissa”. Haastateltavan mukaan johdon kiinnostus oli keskeistä sille, että ilmastotyö saadaan toimimaan organisaatiossa. Toinen, suuressa kaupungissa työskentelevä haastateltava kertoi kaupunginjohtajan huomaavan, mikäli toisia kaupunkeja nostetaan esiin hyvinä esimerkkeinä ja tämän haluavan toimenpiteiltä eritoten imagon terävöittämistä. Esimerkiksi päätökset eri verkostoihin liittymisestä on esitelty johdolle paikoin kiireelläänkin, mutta ne ovat menneet läpi ajatuksella, että kaupunki profiloituu paremmin ympäristöasioiden edelläkävijänä. Johdon sitoutuneisuus näkyi käytännössä myös siinä, kuinka ilmastotyöhön on suunnitelmallisesti ohjattu kaupungin resursseja. Yksi ympäristöviranhaltija sanoi yrittävänsä saada ilmastotyön kehitysideoita nyt kunnanhallitukselle, kun kunta on saanut mökkiläisiä pyrkimään ympärivuotiseen asumiseen. Saatu kasvu olisi mahdollisuus profiloitua, eli vauhdittaa ilmastotyötä. Yhdessä ilmasto-ohjelmista mediamaininnat olivat indikaattorina sille, kuinka hyvin kaupungin imago ja tunnettavuus kehittyy ilmastotyön myötä.

Toisaalta eräs ympäristöviranhaltijoista koki paikoin johdon kiinnostuksen jopa painostavana, sillä hänen tulisi löytää lisää aikaa ilmastotyön edistämiseen. Samaan aikaan johdon innostuneisuus ei pienessä kunnassa näy esimerkiksi resursseissa. Organisaation pieni koko on joskus myös hyvästä, sillä silloin yhteistyö ja keskusteluyhteydet toimivat, kuvasi useampi yksin ympäristönsuojelussa toimiva haastateltava. Päättäjien puolella ilmastotyö oli osassa kuntia niin sanotusti reaktiivista. Eräs haastateltava kuvasi yleispiirteisten päätösten, kuten verkostoihin tai KETS:n liittymisen, menneen helposti läpi. Sen sijaan yksityiskohtaisempia päätöksiä, kuten tuulivoiman edistämistä, ei kunnassa tule pöytään. Päättäjät eivät itse tee ilmastotyön aloitteita, vaan ehdotukset tulevat työntekijöiltä. Kaikki ympäristöviranhaltijat totesivat viranhaltijoilta tulevien toimenpiteiden saavan päättäjien tuen. Ongelma tulee vastaan, mikäli ilmastotyöstä vastaavat eivät pääse päätöksenteon pöytään.

Ympäristöviranhaltijat eivät yleensä ole suoraan esittelijöinä hallituksen tai valtuuston kokouksissa ilmastotyön suhteen. Esittelijöinä toimivat sektorin esimiehet tai lautakuntien puheenjohtajat. Yksi ympäristöviranhaltija toi tämän esiin samassa, kun kuvaa ympäristönsuojelun puuttuvan organisaation rakenteen vuoksi avainpaikoilta esimerkiksi strategiaa laadittaessa. Puhuimme pidempään keskusteluyhteyden haasteesta, jolloin pienissä kunnissa organisaation rakenne on ongelma. Mikäli ympäristönsuojelu on pienenä osana teknisen sektorin alla, ei esimiehillä ole tietoa siitä, mitä ympäristöviranomaisen tekee. Kun toimenpiteitä suunnitellaan, ei ympäristönsuojelu pääse tarpeeksi mukaan kehitystyöhön. Tässä kohtaa haastateltava viittasi siihen, että ilmastotyön sitominen kuntastrategiaan antaisi tarvittavan tuen keskustelun aukaisemiseksi. Vastaanotto esitetyille toimenpiteille riippuu asenneilmapiiristä. Toimenpiteisiin ei lähdetä henkilöresurssien tai budjetin puutteessa, mutta toisinaan myös, koska ilmastomuutos on hölynpölyä tai siihen ei tule ohjata kunnan resursseja. Haastateltavan mukaan suurin haitta on se, että asenteen takia toimenpiteistä ei edes päästä keskustelemaan – eli valmistellut kehitysideat jäävät täysin huomioimatta. Keskusteluyhteys ympäristöpuolen ja johdon välillä oli kuitenkin parantunut haastateltavan aikana työssään. Osaltaan tähän oli vaikuttanut kunnanjohtajan vaihtuminen. Mutta ennen kaikkea haastateltavan mukaan tilanteen parantaminen on vaatinut sitkeyttä hänen osaltaan.

Kaikki haastateltavat pitivät siis tärkeänä, että ilmastotyö näkyy kunnan dokumentaatioissa. Kyse on tahtotilan näyttämisestä: ilmastotyön sijoittaminen ohjelmiin kertoo siitä, haluaako kunta ”tehdä toimenpiteitä nyt, vai myöhemmin lakimääräisesti pakotettuna?”. Hanketyöntekijä kuvasi paikkakunnan ilmasto-ohjelman noudattavan Hinku -tavoitteita 80 prosentin päästövähennyksestä. Tällöin valtuuston hyväksyessä liittyminen verkostoon, saatiin päättäjät sitoutumaan myös ilmasto-ohjelman tavoitteisiin – ohjelmaan velvoitti verkoston jäsenyys. Verkosto ja ohjelma kuuluivat hankkeen ensimmäisiin tavoitteisiin. Ilmastotyön hyötyjä nostetaan esiin sekä ilmasto-ohjelmissa, että pienemmissä määrin kuntastrategioissa eritoten ympäristöllisen hyvinvoinnin ja vetovoimatekijöiden kannalta. Hanketyöllä ilmastotyötä johtavassa kaupungissa hanke esitetään veto- ja pitovoimaa lisäävänä. Niissä kuntastrategioissa, joissa asukaskyselyiden tuloksia tuodaan sanallisesti esiin, arvoina nousevat esiin hyvinvointi-, terveys- ja luontotekijät. Kolmessa yhdeksästä kuntastrategiasta ilmastomuutos mainitaan toimintaympäristöön vaikuttavana uhkana. Ilmastotyön ja talouden yhteys tuodaan esiin kestävän ja huolellisen taloudenpidon mallina. Ilmastotyö näkyy säästöinä ja resurssi- viisautena. Resursseista puhuttaessa korostetaan myös työntekijöiden työaika, jolloin resurssi- viisaus on kuntaorganisaatioissa tehokasta ja toimivaa johtamista.

Haastateltavat totesivat, että toimenpiteet pitää esittää taloudellisesti kannattavina. Tämä korostuu erään haastateltavan mukaan eritoten, koska kunta toimii verorahoilla. Useat haastateltavat olivat huomanneet kunnan säästäneen rahaa pienimuotoisilla, helposti toteutettavilla ratkaisuilla. Päästövähennys näyttäytyy positiivisena lisänä muutoinkin toteutettaville taloustoimille. Kokonaishyötyjen vuoksi kaikki ilmastotyö koetaan ”järkeväenä”. Kaikki haastateltavat kuvasivat toisten motivointia ennen kaikkia henkilökohtaisesta kiinnostuksesta syntyvänä. Työryhmien suhteen keuhuttiin toisten työntekijöiden halua edistää ilmastotyötä. Innostuneisuus ja kiinnostus vaatii taakseen myös sen, että työryhmälle on antaa tietoa. Tiedolla hälvennettiin painetta maailman pelastamisesta ja päästövähennystavoitteen ehdottomuudesta. Kunta- ja kaupunkiorganisaatioissa ilmastotyö vaatii ensisijaisesti oivaltamista niistä työssä jo valmiiksi sisällä olevista toimista, jotka edistävät hiilineutraaliutta.

Ilmastotyöstä saatavan hyvän ja hyödyn, sekä ilmastotyössä vaikuttavien tiedon käsitteellistämisen suhteen eräs haastattelu antoi mielenkiintoisen näkökulman. Haastateltava toi esiin, kuinka ilmastotyön tuomalle hyvinvoinnille tulisi löytää mittaristo. Hyvinvoinnilla voi perustella toimenpiteitä, mutta silti haastateltavasta tuntuu, että saatu hyvä tulisi pystyä esittämään euroissa. Joitain esimerkkejä hän keksi muun muassa ympäristön vihersuunnittelun ja yksilön terveyden keskinäisestä suhteesta, joka voidaan mitata terveydenhuollon kustannuksissa. Ilmastonmuutos koetaan laajana ja abstraktina ilmiönä, jota on vaikea selittää myös siksi, että toimenpiteiden (aineettomat) tulokset eivät näy välittömästi. Haastateltava peräänkuuluttaa ”isoilta instituutioilta valideja mittareita” niin ilmastotyön kuin kiertotalouden toimenpiteisiin, jotta ne voidaan esittää paikallisille päättäjille.

Johdon sitoutumista kuvataan olennaisena ilmastotyön jalkauttamisessa organisaatio-rakenteen läpäisevästi. Yksi ympäristöviranhaltija kuvaa tällöin kuntaorganisaatiossa olevan ”paljon pieniä murusia, joista tulee valtava resurssi” – verrattuna yksin ympäristönsuojelun aktiivisuuteen. Toinen hanketyöntekijöistä toi johdon sitoutumisen esille omassa roolissaan kuntaorganisaation ulkopuolella. Hän mainitsi yhteistyön organisaation sisälle olevan paikoin haasteellista. Joskus hänen asemansa estää tarvittavien tietojen saamisen, vaikka pääasiassa työ on hoitunut hyvin. Toisinaan työtä tulee puskea ”vähän lapsellisesti” esimiesten kautta, jotta vaadittava auktoriteetti saadaan. Haastateltavan tekemistä helpottaa se, että hän tietää saavansa sekä johdon, että päättäjien tuen. Hän kuvasi organisaatiota siilomaisena: yhteistyö toimialojen yli tai toimialojen kesken on paikoin kankeaa ja hidasta. Tässä hän viittasi myös siihen, kuinka asiat tulee siirtää esimiestason kautta sektorilta toiselle. Haastateltava huomautti, että ymmärtää tietyt puolet julkishallinnon kankeudesta, mutta kehitystyö voisi sujua paremmin tai helpommin.

(- -) Kaupunkiorganisaatiossa on vielä ehkä vähän se, että nyt ku mä oon siinä vaan, 'vaan' hankkeessa. Siinä on aikasemmin ollu-, ku mä oon kuukauet siinä kaupungilla määräaikaisena töissä, niin mulla ei oo semmosta byrokraattista-, hierkkista asemaa siinä että... Että välillä semmonen tiedon saaminen niin, ööh, tulee vähä olo et...että eikö mulla natsat riitä, että en saa tietoja, joita tarvitsen, kun ei ole asemaa siinä organisaatiossa. Mää en tiä, että johtuuko se siitä, mutta vähä on semmonen fiilis. (H9)

Eräs haastateltavista kertoi hieman turhautuneena, kuinka paljon sitkeyttä toimintaympäristö vaatii. Henkilökohtainen aktiivisuus, sitkeys ja ponnistelu kuvaa kaikkia haastateltavia. Ympäristöviranhaltijoilla se korostui henkilöresurssien puutteessa ja ilmastotyön viemisessä yhdeltä sektorilta koko organisaation läpäiseväksi. Hanketyöntekijöillä se näkyi edellä kuvatun kaltaisesti sopeutumisessa hallinnon rakenteisiin. Kaupunkikehityksen työntekijät puolestaan toivat esiin jokapaikanhöylän vaatimuksen: Työ vaatii perehtyneisyyttä kaikkien toimialojen suunnitelmiin ja poikkihallinnollisiin prosesseihin. Koordinoijan tulisi myös osaltaan olla aina ajatuksessaan askeleen edellä ja sovittaa sektoreiden toimintaa yhteen ennen, kuin toiminta on käynnissä. Yksi kaupunkikehityksen työntekijä antoi esimerkkinä vierailut kaavoituksessa, jossa laaditaan yleiskaavaa monen vuosikymmenen päähän. Toiminta, johon ilmastotyö sisällytetään, jakautuu eri osastojen ja yhteistyöryhmien kesken. Ilmastotyöstä vastaavan tehtävänä olisi löytää synergiaetuja ja saattaa toimijoita yhteen hyvissä ajoin.

5.3. Vuorovaikutus kunnassa ja viestinnän merkitys

Useat haastateltavat kokivat ilmastotyön lisänneen hyvinvointia kunnassa. Yhtenä esimerkkinä hävikkiruoan sosiaalisen keittiön kokeilu on auttanut paikallisia ruokakaupparyityksiä säästämään jättekuluissa, vauhdittanut hävikkiruoan liiketoimintaa, työllistänyt syrjäytymisvaarassa olevia sekä toiminut kuntaorganisaation ja asukkaiden kohtaamispaikkoina. Hankekokeilut ja tapahtumat olivat useilla aineiston paikkakunnilla auttaneet organisaatiota tavoittamaan useita erilaisia asukasyhteisöjä. Puhuttaessa asukasvuorovaikutuksesta useat haastateltavat halusivat lisätä osallistamista joko erilaisilla kuulemistoimenpiteillä tai vapaamuotoisemmalla kohtauksella. Sekä haastatteluissa, että dokumenteissa korostui halu saada ilmastotyö avoimeksi, osallistavaksi prosessiksi suunnitteluvaiheesta toteutukseen. Yksi haastateltava kuvasi, kuinka ilmasto-ohjelmaa laatiessa toimenpiteet vastuutetaan niin, että yhdessä teossa vastuussa ei ole asukas tai yritys. Kunnan rooli on tehdä kestävästä valinnoista luonnollisia ja helppoja muille.

Kuntalaisia osallistetaan ilmastotyön suunnitteluun esimerkiksi kyselyiden kautta. Asukkaiden puolelta keskustelu keskittyy yksilötasoihin tekoihin ja niiden mahdollistamiseen,

kuten kierrätyksen ja liikenteen sujuvuuteen. Yksi haastateltava kertoi saaneensa kyselyvastauksista kolme pääteemaa: kestävän liikkumisen, ympäristökasvatuksen ja kestävien elämäntapojen edistämisen. Toinen haastateltavista koki, että kyselyvastauksissa korostuvia yksilötekoja pidetään vaikutuksiltaan suurempina kuin ne kokonaiskuvassa ovat. Yhdessä kaupungista asukkaille järjestettiin työpajoja, joissa oli ideoitu toimenpiteitä. Kaupungissa on erikseen työntekijöitä, joiden vastuulla on asuinalueiden ja kaupungin välinen vuoropuhelu. Yksi pienen kunnan haastateltava mainitsi kuntalaisille suunnatun ideakilpailun, jolla ilmastotyön suunnittelu saataisiin paikallisiin lähtökohtiin ja tarpeisiin. Pohdinnassa on, keskittyykö ideakilpailu yksin ilmastotekoihin vai yleisemmin kestävään kehitykseen.

Ympäristöviranhaltijat mainitsivat useasti asukas-yhteistyön perustuksen kautta. Sivistyspuolen aktiivisuus on auttanut saavuttamaan järjestöjä, kouluja ja nuorisotyötä. Koulut korostuivat useammalla haastateltavilla haluttuina osallisina esimerkiksi kilpailujen, vierailujen tai tapahtumien kautta. Useat mainitsivat syksyllä 2020 alkaneen valtionavustuksen öljylämmityksen poistolle kotitalouksista, joka on sitouttanut kuntia asukasvuorovaikutukseen neuvonnan merkeissä. Viestinnässä kaupungit ja kunnat julkaisevat niin, että ilmastotyön vastaavien yhteystiedot ovat esillä, mutta asukkaiden mielipiteet näkyivät kuitenkin useammin vain lehtien mielipidepalstoilla. Yhdessä kunnista oli ideoitu asuinalueille jalkautumista siivoustopausten myötä. Haastateltava pohtii, että kaupungin työntekijöiden näkyminen katukuvassa avaisi vuoropuhelua ajankohtaisista asioista. Neuvontatyön lisäksi kunnan tapahtumat koetaan onnistuneina vuorovaikutustilanteina, joissa ilmastotyöstä voidaan viestiä kevyesti.

Keskusteltaessa haastateltavien kanssa kunta näyttäytyy tavallisten kansalaisten tasolta ilmastotyön merkittävimpänä toimijana. Yksi haastateltavista sanoi asukkaiden ja yritysten olevan ne, kenelle ilmastotyötä tehdään. Toinen kuvasi kaupungin itsessään olevan yritys, jossa ”liiketoiminta on erilaista, mutta samoilla linjoilla ja samoja haasteita”. Kuntien päätökset nähtiin merkittävänä välittömien ja pitkäaikaisten vaikutusten vuoksi - esimerkiksi energiatoimenpiteiden ja kaavoituksen osalta. Yleisesti dokumenteissa painottuu niin sanotusti kestävän arjen mahdollistaminen. Paikkakunnilla oli erilaisia strategisia painopisteitä: profiloituminen liikkumisen palveluissa, energiatehokas kaupunkisuunnittelu, asumisen neuvontapalvelut, tai esimerkiksi ilmastotyön datatiedon kehittäminen osaksi ympäristökasvatusta. Yksi ilmastohjelmista kirjasi ylös asukkaiden ja muiden ryhmien kanssa tehdyssä sidosryhmytyössä esiin nousseita toimenpide-ehdotuksia. Ehdotukset sisältävät varsinaisten toimenpiteiden tapaan vaikuttavuusarvioinnin ja vastuutuksen. Ohjelma sitoutuu harkitsemaan ehdotusten käyttöönottoa tulevissa ohjelmapäivityksissä. Dokumentti täten lupautuu osallistamisen systemaattiseen seuraamiseen.

Aineiston dokumentit kuvasivat enemmän sitä, millaisella toimiympäristöllä kunta pyrkii houkuttelemaan yrityksiä alueelle. Haastattelut puolestaan antoivat kuvaa siitä, miten yrityksiä pyritään osallistamaan ilmastotyöhön. Useammassa kunnassa oli vielä pohdinnassa, miten yritysyritystä lähdetään toteuttamaan. Muutamalla paikkakunnalla on käytössä ilmastotyön kumppanuusverkosto, jota myös yritysyritystä vasta suunnittelevat haastateltavat pitivät hyvänä lähtökohtana. Yritysneuvonnan lisäksi yksi haastateltavista piti olennaisena sitä, että yrittäjät tekisivät keskenään enemmän yhteistyötä ja kunta olisi edesauttamassa toimintaa. Kunnalliset kehitysyritykset tulivat haastattelussa esiin yritysyrityksen kannalta, sillä niillä on tiedot yritysyrityksestä ja nämä tekevät neuvontaa. Yksi kaupunkikehittäjästä sanoi kehitysyrityksen antaneen ideoita ilmasto-ohjelmaan elinkeinoelämän näkökulmasta. Kaikki dokumentit kuntastrategioista ilmasto-ohjelmiin korostavat kuntaa palveluntuottajana yrityksille. Ilmastotyö näkyy maankäytön suunnittelussa ja yritysten neuvonta- ja markkinointipalveluissa. Eräs hanketyöntekijä pyrki auttamaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä niiden viestinnässä. Tämä liittyi osaltaan siihen, kuinka julkishallinnon kilpailutukset huomioivat enemmässä määrin kestävän kehityksen kriteerejä. Tällöin kunnan apu on sekä julkista, että yksityistä sektoria hyödyttävää.

Paikkakunnilla, joissa matkailu on merkittävä elinkeino, luontoeinkeinojen tukeminen on nostettu kuntastrategian erillistavoitteeksi. Luontomatkailua korostetaan alueen elinvoiman kehittämisessä. Yksi haastateltava totesi, että matkailun osalta kuntaa pyritään kehittämään päästöttömäksi kohteeksi. Hän täsmensi, että tiedettäessä lentoliikenteen ja matkustamisen päästövaikutuksista, kohdealueen tulee olla hiilineutraali. Lentoliikenteen suhteen kunnassa seurataan vähäpäästöisemmän teknologian kehitystä. Useampi matkailua korostava kuntastrategia pitää lentoliikenteen saavutettavuutta paikkakunnan elinvoimaa määrittävänä. Liikeneratkaisut valtateistä satamiin ovat olennaisia kunnan kasvun kannalta.

Hankkeen kautta ilmastotyötä kehittävässä kunnassa hankkeen tavoitteissa huomioitiin erityisesti osallistava toiminta, joka nähtiin kunnan elinvoimaa edistävänä. Hanketyössä on haastattelujen perusteella osittain helpompi tehdä sidosryhmätyötä, sillä niiden kautta on mahdollista kokeilla eri lähestymistapojen toimivuutta. Yhdessä aineiston kaupungeista laadittiin viestintäsuunnitelma ilmastotyön suhteen, jolla pyritään ohjaamaan sitä, miten lähestytään eri ryhmiä, kuten kuntalaisia tai yrityksiä. Kaikilla haastateltavilla oli halua kehittää viestintää entisestään. Hanketyöntekijä havainnoi, että suuret uudistukset vaikuttavat päästövähennyksiin eniten, mutta juurruttamisen kannalta pienet asiat ovat niitä, jotka näkyvät ulospäin. Tämän vuoksi hän oli aloittanut kaupungin ilmastotyön ruohonjuuritasolta. Kunnan tekojen ja tahto-

tilan näkyvyydellä oli monien mukaan merkitystä siinä, kuinka toiset toimijat asennoituvat. Viestintä sekä terävöittää kunnan profiilia, että aktivoi kunnan muita toimijoita.

Kaupunkikehityksen työntekijöillä ja hanketyöntekijöillä suuri osa perustyöstä on viestintää. Ympäristöviranhaltijoiden ja pienempien kuntien osalta viestinnän resursseja oli parantanut seutuyhteistyön kautta saadut viestintä- ja osallistumiskoulutukset tai seudullisten tiedotuskanavien mahdollisuus. Ilmastotyöstä viestiminen ulkopuolelle sai useamman haastateltavan pohtimaan oikeaa lähestymistapaa asian esittämisessä. Viestinnässä saatetaan joustaa ilmastonmuutoksesta puhumisesta, jotta varmistetaan kaikkien halu osallistua:

Et jos me tuonne asukkaiden suuntaan viestitään, et me korostetaan sitä ilmasto tai ympäristöä, jos siihen samaan päämäärään voi päästä muutaki reittiä pitkin, niin miksei sit puhua hyvinvoinnista tai omasta lompakosta. Tai ajankäytöstä. Et jos se ajaa sen saman asian, niin silloin ei tuu sitten niinkö aktivoitua niitä henkilöitä... Tai tavaltaan puhallettua pelistä pois niitä henkilöitä, jotka suhtautuu skeptisesti sitte koko päästöasiaan. (H2)

Meillä on ollu niinkö kuntalaisille kyselyjä, siellä on ollut vastauksia että että... 'voisitte keskittyä' johonki ihan tärkeempiin asioihin. Sit jotku taas näkee sen (*ilmastotyön*) todella tarpeellisena. Että se on varmaan hyvin henkilökohtasta, että, miten niinku ihmiset kokee sen asian. (H1)

Yksi haastateltavista kertoi saavansa kahdenlaista vasta-argumenttia ilmastotyön tekemisestä: niitä, jotka eivät välttämättä usko ilmastonmuutokseen sekä niitä, jotka pitävät Suomen tekoja turhina globaalien päästöjen rinnalla. Toinen totesi, että tietoa on silti pakko tarjota, vaikka se ei vastaanottajia kiinnostaisi. Viestinnän osalta muutama haastateltava pohti samaa: täytyykö sanoja 'ilmasto' tai 'ympäristö' nostaa viestin keskiöön vai tulisiko viestinnän keskittyä motivointiin hyvinvoinnin, säästöjen ja muiden hyötyjen kautta. Haastateltavat kokevat, että enemmän hyötyä saadaan sillä, että saadaan kaikki sitoutettua toimintaan. Toinen hanketyöntekijöistä on kokenut työn aikana alueen keskusteluilmapiirin rakentavana. Mahdolliset haastateltavatkin ovat käyneet hänen kanssaan keskusteluja, joissa on "saattanut muuttua mielipide vähän molemmillakin, joistain asioista". Haastattelujen perusteella kuntien viralliseen viestintään tulee vähäisesti vastakaikua tai siihen reagoivat ne, jotka suhtautuvat ilmastotyöhön negatiivisesti. Sen sijaan suora ja rennompi vuorovaikutus esimerkiksi tapahtumissa saa positiivisen vastaanoton. Ison kaupungin koordinaattori koki, että ilmastotyöllä on ollut merkitystä kaupunkilaisille kaupungin maineen parantuksessa.

5.4. Verkostoituminen, seutuyhteistyö ja maakunta

Ilmastotyön verkostot koetaan hyväksi lähestymisväyläksi eri paikkakuntiin, mikäli halutaan keskustella ideoista tai yhteistyöstä. Kunnat voivat nostaa ongelmia esiin ja huomata, että muut kohtaavat samoja haasteita. Aineistossa Hinku -verkostoon myöhemmin liittyneissä kunnissa päätös liittymisestä tehtiin, kun ilmastotyö oli jo edennyt ja luottamus edellytyksiin oli varma. Kauemmin mukana olleet eivät kokeneet Hinkua tai muita verkostoja kovin merkittävänä omassa työssään. Osalla verkostot näkyivät kokeilualustoina ja yhteistyötoimintana. Yhdellä paikkakunnalla Hinku -verkostoon lähdettiin seutukunnan päätöksellä. Seudullista ilmastotyötä suunnitellessa verkoston hyödyksi koettiin tiedontuotanto, yhteistyö ja imagovaikutukset. Pitemmän verkostossa olleessa kunnassa haastateltava oli saanut kuvan, että aiemmin Hinku toi kuntaan enemmän erillisiä projekteja ja toiminta alkuaikoina painottui hankkeiden koordinointiin. Pienestä kunnasta ympäristöviranhaltija kertoi saavansa verkostosta tietoa rahoituksista sekä esimerkkitekoja. Hänellä itsellään oli kuitenkin ollut tunne siitä, että verkosto palvelee enemmän isompia kuntia tai kaupunkeja. Yhteistyö SYKE:n kanssa on haastattelujen perusteella suurimmaksi osaksi toimivaa. Aineistomateriaalit ja palvelut ovat parantuneet vuosien mittaan ja haastateltavilla oli kokemus, että SYKE on kuunnellut toimintakenttää. CANEMURE-hankekaudella SYKE:n rahallinen panostus on lisääntynyt ja kunnille on saatu hyväksi koettuja tukipalveluita. SYKE:ltä kunnat käyttivät asiantuntemusta ilmasto-ohjelmien laatimisiin niin suoralla yhteydenpidolla kuin koulutuksilla.

Yhdessä aineiston isoista kaupungeista kuulutaan useisiin kansallisiin sekä kansainvälisiin verkostoihin. Haastateltava itse on yhteyshenkilönä useammassa ja piti verkostoja tärkeänä. Kuntaliiton, Hinkun ja FISU:n kaltaisista kanavista haastateltavan mukaan sai vertaistukea ”ei pelkästään naapurustokunnilta vaan muista kaupungeista” siitä, miten eri kehitysideoihin lähdetään mukaan ja miten ne hoidetaan. Verkostoista esimerkiksi FISU painottaa ratkaisujen testaamista pilottiprojekteilla ja se mainittiin silloin, kun puhuttiin tuloksiltaan merkittävistä kokeiluista. Toinen haastateltava sanoi erilaisten verkostojen ja ryhmien olevan paikoin päällekkäisiä ja työaikaa uppoavan moninaisesti työryhmiin. Haastateltava oli huomannut samojen aiheiden käsittelyn useammassa ryhmässä ja toivoisi, että mikäli luodaan verkosto, niin se ei ainakaan enää olisi päällekkäinen toisen kanssa.

Verkostoissa aktiivisuus riippui myös henkilöstä. Esimerkkinä eräs haastateltava oli tehnyt ilmastotyötä Hinku-verkostovastaavana useammalla paikkakunnalla ja kiertänyt esittelemässä ilmastotyötä lähipaikkakuntien kunnanvaltuutetuille. Haastateltava sanoi, että seudulla ei ole kovin montaa muuta Hinku-kuntaa, jolloin hän edustaa kuntatasoista ilmastotyötä erilai-

sisä maakunnallisissa foorumeissa. Aiemmat työpaikat lähikunnissa olivat tutustuttaneet haastateltavan nykyisen työpaikan ihmisiin juuri Hinku-yhdyshenkilön roolin kautta. Haastateltava totesi, että pelkästään normaalin ympäristönsuojelun työn kautta hän ei olisi niin hyvin verkostoitunut. Myös tunnettavuus Hinku-yhteyshenkilönä on johtanut tilanteisiin, jossa henkilölle tullaan aktiivisesti kertomaan uusia toimenpiteideoita porraskäytävillä ja ruokajonoissa.

Seudullinen ilmastotyö oli aineiston paikkakunnilla jakautunutta. Ympäristöviranhaltijoiden mukaan seutuyhteistyöhön on vähäisesti aikaa, mutta keskusteluyhteys kollegoihin on hyvä perustyon kautta. Alueilla, joissa on monia samankaltaisia kuntia, ympäristönsuojelun yhteistyö on tiivistä. Niillä alueilla, joissa useampi pieni kunta on kuulunut pitkään Hinku-verkostoon, seudullinen ilmastotyö oli paikoin hiipunut alkuajoista. Haastateltavat näkivät hanke-työn järkevänä seudullisen yhteistyön toteuttamisessa, sillä hankkeiden teemat ovat laajoja yksittäiselle kunnalle ja hakuprosessit vaativia. Osassa paikkakuntia on erillisiä seudullisia kehittämissyhtiöitä tai työryhmiä. Eräessä seututyöryhmässä laadittiin oma alueen ilmastostrategia. Työryhmässä oli haastateltavan mukaan pääasiassa kuntien ympäristöpuolen edustajia sekä erillinen asiantuntija, joka koordinoi työryhmää.

Suurien kaupunkien aktivoituminen ilmastotyössä näkyi, kun keskuskaupungit ottivat yhteyttä seutukuntiin yhteistyön suhteen. Yksi ison kaupungin haastateltava mainitsee työnkuvassaan olevan vuorovaikutus naapurikuntiin. Haastateltava kertoi, kuinka yksi isompi hankesuunnitelma ei saanut rahoitusta ja nyt mietinnässä on tehdä samalta pohjalta pienempi osaprojekti, jonka puitteissa lähestyttäisiin seutukuntia. Yksi viranhaltija kuvasi paikkakunnan olevan riippuvainen keskuskaupungin päätöksistä tämän ollessa iso toimija, mutta kaupungin päätöksentekoon voidaan kuitenkin tuoda seutukuntien näkökulmia mukaan. Eräessä isossa kaupungissa seudullista yhteistyötä oli eritoten kuntaliitosten vauhdittamana. ”Toimettomaksi jääneitä” kunnanjohtajia laitettiin hoitamaan seudun elinkeinopolitiikkaa, yhteistyön kehitystä ja muun muassa seudullisen ilmastostrategian laatimista. Kaupungissa oli jo aiemmin ajettu strategian valmistelua, mutta resurssit ja tahto löytyivät vasta kuntaliitosten puitteissa.

Tietyissä ilmastotyön osa-alueissa laajempi toimintapiiri on lähes välttämättömyys. Haastateltavat mainitsevat eritoten alueelliset liikenteen ja energiantuotannon toimenpiteet, joiden edistämiseen vaaditaan seutuyhteistyön toimivuutta. Osa kuntien toimialoista laati seutuyhteistyönä kannanottoja lakiuudistuksiin, jolloin seutuyhteistyötä pidettiin järkevänä kuntien edunvalvonnan kannalta. Yksi haastateltavista kuitenkin epäili, ettei pienissä kunnissa ole kiinnostusta satsata ilmastotyöhön. Hänen mukaansa ongelma on siinä, että keskuskaupungin kasvaessa lähikuntien tavoitteena on saada kylkiäisenä asukkaita ja muuta kasvua – seutukunnat ”loisivat tuossa kyljessä”. Tavoitteiden ja kiinnostuksen puutos estää seudullista yhteistyötä.

Myös toisen haastateltavan mukaan yhteistyö riippuu kuntien tavoitteista. Haastateltavan mukaan lähialueella ilmastoasiat eivät ole esillä muualla kuin hänen paikkakunnallaan. Esimerkiksi naapurikunnalla ei ole mitään tavoitetta ilmastoasioissa, jolloin yhteistyön kehittäminen on ”aina vähän haastavampaa”.

Osa haastateltavista kuului maakuntaliiton ilmastotyöryhmään. Eräs haastateltava kertoi maakuntaliiton aktiivisuuden näkyvän ennen kaikkea kuntien kokoamisessa yhteen ja yhteistyön koordinoinnissa. Eri maakuntatoimijoiden saaminen yhden pöydän ääreen edistää isojen kokonaisuuksien hallintaa. Samalla on mahdollista saada esimerkiksi korkeakoulut ja yritykset voimakkaammin mukaan ilmastotyöhön. Liiton kautta saadaan keskustelualustoja erilaisille sidosryhmille, joita kunnat voivat hyödyntää. ELY-keskuksen aktiivisuuden mainitsevat muutamat ympäristöviranhaltijat. Seutukunnallisesti aktiivisesta kunnasta todettiin, kuinka sekä ELY:n, että maakuntaliiton edustajat ovat myös aktiivisia kaupunkiseudun työryhmässä. Tällä haastateltavan mukaan vältetään se, etteivät kaupunkiseutu ja maakunta tekisi päällekkäistä työtä.

Kun keskustelimme maakuntaliiton roolista, useimmat haastateltavat mainitsivat ensimmäisenä rahoituskanavat. Yksi haastateltavista täsmensi, että vaikka maakuntaliitto näkyy lähinnä rahoittajana ja edunvalvojana, hän ei välttämättä itse tiedä kaikkea liiton ilmastotyöstä. Monien haastateltavien perusteella vuoropuhelu maakuntaliittoon keskittyi lähinnä isoihin linjauksiin alueen kehittämisessä. Paikkakunnat olivat aktiivisia seuraamaan maakunnallista suunnittelua eritoten liikenteen suhteen. Toisaalta maakuntaliittojen ja ilmastotyöryhmien kautta kunnat saivat edunvalvontaa ylöspäin esimerkiksi suoraan Ympäristöministeriölle. Osa haastateltavista kertoi, kuinka on saanut liiton kautta asiantuntemusta avuksi esimerkiksi ilmasto-ohjelmaa laatiessa. Erään ison kaupungin haastateltavan mukaan maakuntaliittojen toiminta ei näy missään, vaan liitot on keksitty yksinomaan rahan jakamista varten. Myöhemmin kuntien edunvalvonnan osalta hän kyllä mainitsee, että toinen tehtävä on viedä viestiä ylöspäin.

Useammilla paikkakunnilla on ollut laadinnassa maakunnallinen ilmastotiekartta, joka oli käynyt kunnissa kommenttikierroksella. Yksi pienen kunnan ympäristöviranhaltija sanoi lausuneensa maakunnan ilmastotiekartan, sekä muiden suunnitelmien osalta kuntien tarvitsevan apua ja tukea: Mikäli liitto haluaa maakunnan pääsevän päästötavoitteisiinsa, kunnat tarvitsevat resursseja. Esimerkiksi joukkoliikenne on haastateltavan mukaan ongelma, joka tulisi hoitaa alueellisesti. Maakunta on myös aktiivinen jakamaan rahoitusmahdollisuuksia, mutta haastateltavan mukaan liitosta olisi enemmän hyötyä, mikäli sieltä annettaisiin henkilöt vetämään hankkeet läpi. Liitolta toivottiin hankkeiden vetovastuuta ja nimenomaan alueellisten hankkeiden painotusta. Strategiapuolelta maakuntatyön tulisi haastateltavan mukaan huomioida kun-

tien erilaisuus ja kehittää tiekarttaa konkreettisemmaksi. Toisessa maakunnassa on parhaillaan meneillä ilmastostrategian päivitys, jonka ohjausryhmään yksi haastateltavista kuuluu. Tämän kommentit kaikuivat samaa, mitä muutkin haastateltavat mainitsivat maakuntaliittojen ohjelmatyön kannalta. Maakuntastrategiat koettiin yleispiirteisiksi ja niiltä kaivataan konkreettisia toimia sekä työkaluja kuntien omaan työhön.

Mut seki on siis semmonen niinku, hurskastelun tasolla se koko-, et eihän se sisällä konkreettisia toimenpiteitä ja eihän niinku maakuntaliitto-, ja ELY:thän on nyt palkkaillu näitä ilmastohenkilöitä, niin eihän siinä-. Ongelmahan on se, että ei maakuntaliitto tai ELY pysty tekemään yhtään toimenpidettä kunnassa. Kunta itse päättää, mitä se tekee. (-) Ainut mitä on, niin on tietysti, näkyyhän se siellä ohjelmassa tiesti sillä tavalla, et me ollaan yritetty, et me saatas sinne ohjelmaan semmosia painotuksia, mistä olis meille hyötyä näitten rahoitusten hakemisessa. Koska siis sehän on se, että jos me saadaan sinne semmosia painotuksia, niin... se on se niinku se ainut hyöty, mitä siitä on. Että ei niistä niinkun, ei se, ei se sieltä niinku tule se-. Kyl se niinkun, tän jo Jan Vapaavuori sano, että kyllä ilmastotyö tehdään kunnissa. (H8)

5.5. Ohjausvaikutukset ylhäältä ja edunvalvonta

Valtiolta haastateltavat toivoivat kannustimia ja työkaluja ilmastotyön mahdollistamiseen. Verotuksen ja lainsäädännön toivottiin ohjaavan yksilöitä muun muassa kulutuksen, ruokakulttuurin tai yksityisautoilun suhteen. Yleisimmin toiveet kohdistuivat liikenteen päästöihin ja verotukseen, sekä suunnitteluratkaisuihin kuten joukkoliikenteeseen. Osa haastateltavista toi esille, kuinka valtion tulisi selkeyttää hiilinielujen käyttöä. Tämä tarkoitti esimerkiksi kansallisia laskelmia, paikkatiedon mahdollistamista ja rahankeräyslain muutosta. Rahankeräyslaki oli ollut esteenä niillä paikkakunnilla, jotka olivat jo suunnitelleen päästöjen kompensatiota. Rahankeräyslain muutos on tutkielman tekohetkellä lausuntokierroksella, missä Ympäristöministeriö esitti vapaaehtoisen päästökompensaation helpottamista. Yksi haastateltava kiteytti toiveet valtioon siten, että kuntien tulisi tietää mitä valtion ilmastostrategia tarkoittaa kuntien tasolla.

(-) Tässä ei niinkö minun kannata nostaa meidän häntää, että miten tuota hyveellisesti me hankkeissa toimitaan, koska ei meillä muuta vaihtoehtoa olekaan. Että tavallaan tietenki ihan kiitollisia, että rahottaja on näin viisaasti katsonu ja se tukee niinkö meidänki päämääriä täällä. (H10)

Rahoituskanavien nähtiin ohjaavan kuntia ottamaan ilmastotyö omakseen. Useammat haastateltavat kuvasivat, kuinka hankkeiden kriteerit ohjaavat toimijoita tietynkaltaisiin toimenpiteisiin. Kansallisissa ja kansainvälisissä linjauksissa oleva vähähiilisyden tema on rahoitus-

ten edellytys. Tässä palattiin kuitenkin takaisin hanketyön huonoon puoleen: malli on toimiva eritoten resursseja lisäävänä, mutta ongelma on työn juurruttamisessa pitkäaikaisesti.

Kuntien edunvalvonta valtion suuntaan toimii maakuntaliittojen, Kuntaliiton, seutuyhteistyön, SYKE:n, ja monen muun kanavan kautta. Yhteistyöverkostoissa ongelmia voidaan koota yhteen. Erään haastateltavan mukaan varmasti kaikki Hinku-kuntien edustajat osaavat luetella Ympäristöministeriöstä henkilöitä, jotka työskentelevät kuntien kanssa. Haastateltavan mukaan tahtotila asioiden eteenpäin viemiseksi löytää kyllä tarvittavat edunvalvonnan kanavat, mutta eri asia on, kuunnellaanko viestiä. Toinen haastateltava kuvasi paikallispoliitikoiden tekevän oman osansa kuntien ja kaupunkien edunvalvonnassa, sillä jokaisen kunnan kärkipoliitikot tuntevat oman puolueensa toisia kärkihenkilöitä. Mikäli poliittinen kenttä saadaan mieltämään edistettävän asian tärkeys, niin paikallisesti kuin laajemmin, viesti etenee poliittisia kanavia myöten eteenpäin. Vaikuttamisen kanava voi olla mikä vain ja niitä täytyykin haastateltavien mukaan olla paljon.

Eräs haastateltava kertoi kaupungin kuuluvan suurten kaupunkien C21-verkosto, joka on kaupunginjohtajien keskustelualusta. Sitä kautta heidän työpöydälleen kaupunkikehityksessä tuli tilaus työryhmästä, jossa mietittäisiin kaupunkien edunvalvonnan keinoja valtion suuntaan. Kaksi ympäristöviranhaltijaa toi esille sen, että edunvalvonnan kanavat määräytyvät sen mukaan, mitä kukin pitää tärkeänä. Lainsäädäntö ja muut laajemmat uudistukset vaikuttavat siihen, millaisilla työkaluilla viranhaltijat pystyvät tekemään työtään. Tällöin halu vaikuttaa syntyi myös tarpeesta, että kunnan sisäinen toiminta parantuisi. Harva aineiston dokumentti kuitenkaan ottaa huomioon valtion toimenpiteiden vaikutusta paikalliseen ilmastotyöhön. Muutamassa mainittiin tuen tarve esimerkiksi liikenteen, saavutettavuuden ja energian osalta. Yksi toimenpideohjelma oli huomionnut kansallisten linjausten valmisteluajoja, joihin kaupungin halutaan osallistuvan.

Eräs ympäristöviranhaltija piti ilmastotyöhön tarvittavia aineistoja vaikeasti saatavina, ja hän oli useasti turvautunut tilaustoihin saadakseen tarvittavia laskelmia. Investoinnin lisäksi tilattu tieto vaati työaikaa kilpailutuksen ja tukihakemusten osalta. Toisinaan konsultit tarvitsevat myös laajoja lähtötietoja, joka tietää niiden kokoamista kunnan puolella. Yksi pienistä kunnista toi esiin, kuinka SYKE tuottaa hienoja työkaluja ja laskureita kuntalaisten käyttöön esimerkiksi lämmitysvaihtoehtojen kannattavuudesta. Asukkaille suunnatut aineistot ovat kuitenkin suomen- ja englanninkielisiä, joka ruotsinkielisessä kunnassa ”on jopa noloa jakaa käyttöön”. Haastateltavan mukaan CANEMURE:n kaltaisissa hankkeissa pyörii niin suuret summat rahaa, että on omituista, mikäli rahaa ei löydy kääntämistyöhön. Laajemmassa kuvassa kielimuurin esimerkissä oli kyse siitä, että pieni kunta haluaa ja yrittää edistää ilmastotyötä,

mutta asetelma on vääristynyt. Pienet puutteet tiedontuotannossa johtavat siihen, että kuntiin kasaantuu työtä aineistojen ja työkalujen mukauttamiseen.

5.6. Tavoitteet ja kunnan osa kokonaisuudessa

Toistuva pulma kuntien ilmastotyössä oli päästölaskenta. Useat haastateltavat pitivät keskustelua päästölaskennan kriteereistä tarpeellisena. Kriteerit tulisi suhteuttaa siihen, mitkä toimenpiteistä ovat kunnan kontrollissa. Samalla kuntien toimenpiteiden vaikuttavuus ei välttämättä näy laskelmissa. Yksi kunnista vaihtoi sähkönsä pois fossiilipohjaisesta tuotannosta, mutta laskelmissa sähköntuotanto tulisi olla paikallista. Yksi ympäristöviranhaltija sanoi huomanneensa erilaisten yhteyksien keskusteluissa sen, että kunta kokee laskelmiin perustuvan vastuutuksen vääryytenä. Esimerkiksi maanviljelyksen päästöt alueella ovat suuria, mutta samaan aikaan ruokaa tulee tuottaa jossakin. Päästölaskenta hyödyttää kuntia, joilla ei ole alkutuotantoa. Keskustelu ilmastonmuutoksen hillintätoimista on väritynyt kaupunkien olosuhteisiin. Samalla haastateltava totesi, että kaupunkien painotus on silti ymmärrettävää, kun päästöjen syntyminen suhteutetaan aluerakenteeseen.

Useat ympäristöviranhaltijat epäilevät, ettei Hinku -verkoston 80 prosentin päästövähennystavoitteeseen tulla paikkakunnalla pääsemään. Helpot ja laajamittaiset toimenpiteet on pääosin tehty, eikä seuraavilla toimilla ole prosentuaalisesti merkittäviä osuuksia. Osassa aineiston paikkakuntia asukaskohtaiset päästöt olivat tavoitelaskelmien lähtötilanteessa alhaiset. Haasteeksi päästövähennyksiin tulivat hajautunut väestö ja toisaalla alueen kasvu. Kasvulla viitattiin yritysten, logistiikkakeskusten ja asukkaiden lisääntymiseen. Osassa paikkakuntia on tehty tai teetetty potentiaalisten hiilinielujen laskelmat omistetusta maasta. Useampi haastateltava toteaa, että hiilinielulaskelmat halutaan tehdä seutuyhteistyönä tai laajemmin maakunnallisesti. Muutamat toteavat, että selvitysten perusteella kunnassa on vähäisesti hiilensidontaan hyödynnettävää pinta-alaa. Päästölaskelmien rakenteesta puhuttaessa yksi ympäristöviranhaltijoista kertoo miettineensä, antavatko laskelmat kaiken kaikkiaan liian positiivisen mielikuvan:

Ja sit kokonaan oma alueensa on sitten kaikki kuluttamiseen liittyvät päästöt, jotka nyt kaikki ei näykkään tossa laskennassa. Mutta... Sitäkin joskus miettiny, että antaako nää tavallaan nää laskennat ja Hinku-tavotteet tavallaan liian positiivisen mielikuvan siitä, että kaikki on hoidossa, vaikka tota kuitenkin tää maapallo ei meinaa riittää tällä kulutustasolla. (H4)

Eräs haastateltava kuvasi, kuinka kunnissa, joissa hiilineutraaliuden tavoite on esimerkiksi vuosisissa 2030 tai 2035, ei olla vielä herätty kompensaaion suunnitteluun. Kompensaaion suhteen haasteeksi jää se, mikä lasketaan kompensaaionioksi, missä se voidaan tehdä ja ostetaanko kom-

pensaatio palveluna paikallisesti vai kansainvälisesti. Haastateltava toivoi tähän heräämistä, jotta ohjeet olisivat olemassa jo toimenpiteitä aloitettaessa. Samaan aikaan esimerkiksi SYKE keskittyi hänen mukaansa nimenomaan päästövähennyksiin. Yksi ympäristöviranhaltijoista peräänkuulutti metsätalouden uudistumista, jossa tulisi päästä metsävarojen kasvuun. Hänestä on täysin turha yrittää kansalliseen hiilineutraaliuden vuoden 2035-tavoitteeseen, kun avohakkuut luovat vuosikymmenien mittaisia päästölähteitä. Tässä kuvassa kuntien yksittäisen joutomaiden metsitykset eivät näy mitenkään.

Toimenpiteiden vähäisestä vaikutuksesta puhuttaessa erään kaupunkikehittäjän mukaan tärkeintä on kuitenkin, että tekemisessä on sydän mukana. Yksi hanketyöntekijöistä piti tavoitteita alueen päästötavoitteina, jossa kaupunkiorganisaation edelläkävijyys saa muita toimijoita aktivoitumaan ja päästövähennystavoite saavutetaan kaikkien alueen toimijoiden kesken. Isompien paikkakuntien haastateltavat kokivat, että kunnianhimoiset tavoitteet syntyvät siitä, että on luotto päämäärän saavutettavuudesta. Ilmastotyö vaatii työtä ja sitkeyttä päätökseen alkuun, eikä mitään toimenpiteitä voida käynnistää nopeasti ”paitsi suurilla rahoilla”. Tärkeintä erään kaupunkikehittäjän mukaan ovat asenteet: työn alkaessa vakuuttaminen oli vaikeaa, mutta nyt ollaan tilanteessa, ettei kyseenalaisteta työn tärkeyttä.

Paikoin haastateltavat kokivat, että kunnille sysättiin velvoitteita ilman resursseja niiden läpiviemiseksi. Yksi ympäristöviranhaltija mainitsi, kuinka valvonta- ja lupatehtäviä siirretään enemmässä määrin alemmille hallintotasoille. Esimerkiksi haastateltavan mukaan eläintuotannon, satamien tai jätevedenpuhdistuksen lupamenettelyt ovat pikkuhiljaa siirtyneet maakuntatasolta kuntiin. Ilmastotyötä ei kuitenkaan katsottu yksin annetuksi velvollisuudeksi. Sopimukset, kuten verkostoihin liittyminen, koettiin toimina, joilla kunnat ovat ottaneet vastuun ilmastotyöstä itselleen. Ilmastotyön vieminen kuntastrategiaan tai muuhun dokumentaatioon nähtiin hyvänä merkinä siitä, että kunta on sitoutunut vastuuseen.

COVID-19 koronaviruspandemia tuli loppuvuoden 2020 aikana toteutetuissa haastateluisissa esiin muutaman kerran. Se oli ainoita kriisejä, jonka huomattiin vaikuttaneen laajemmin ilmastonmuutokseen reagointiin. Yksi haastateltava sanoi ajatelleensa pidemmän aikaa, että tapahtuu jotain, mikä katkaisee normaalin elämän kierteen. Haastateltava ei sanojensa mukaan ole ollenkaan ”fanaattinen ympäristönsuojelija”, mutta merkit olivat ilmassa vain uutisia seuraamalla. Pandemian myötä haastateltava oli huomannut heräämistä: Hänen mielestään ilmastotyötä oli helpompi tehdä, koska ihmiset ymmärtävät asian tärkeyttä paremmin ja toimia vaaditaan. Koronapandemian myötä ilmastotyö oli myös henkilökohtaisesti koskettanut monia ihmisiä. Toinen haastateltava puolestaan kuvasi pandemian antaneen vauhtia talousuudistuksille, jossa rahaa tulee kansallisen rahan lisäksi EU:lta. Varat ohjataan kestävään elvytykseen

ja elvytys toteuttaa myös eurooppalaisia ilmastotavoitteita. Haastateltavan mukaan muutos olisi varmaankin tapahtunut jossain vaiheessa myöhemmin, mutta pandemian talouskriisissä se tapahtui odotettua aikaisemmin. Toinen seuraus pandemialla oli se, että seudullinen yhteistyö on lisääntynyt tai sitä saattaa syntyä esimerkiksi etätyökokeilujen myötä.

Kaikki haastateltavat tunnistivat edelläkävijä- ja mahdollistaja -puheen siltä kantilta, että kunnissa on osaaminen ja kapasiteetti käytännön ratkaisuihin. Kunnat ovat tärkeitä perustyönsä lisäksi ketteryytensä ansiosta, sillä työhön sisältyy usein nopeaa reagointia kokeilumahdollisuuksiin ja rahoitukseen. Keskusteltaessa kunnianhimoisten tavoitteiden imago vaikutuksesta, eräs haastateltava totesi, kuinka lopulta kaikki ovat kuitenkin samassa suossa. Toisten kaupunkien ja kuntien esimerkit olivat tarpeellisia oman päämäärän saavuttamiselle. Ilmastotyön tapaamisiin haastateltava sanoi lähtevänsä ajatuksella, että ”ei tarvitse keksiä pyörää uudelleen”. Puhuttaessa kunnan roolista, haastateltavat kuvasivat, kuinka ilmastotyössä kaikilla on oma vastuunsa: kuntalaisilla, yrityksillä, poliitikoilla ja työntekijöillä. Yksi haastateltavista täsmensi, että vaikka yksityishenkilöllä on oma vastuunsa, taakkaa kestävästä elämäntavasta ei voida siirtää yksilöille, mikäli valtio ja kaupunki ei ole sitä mahdollistanut. Mahdollistamiseen haastateltava sanoi suhtautuvansa skeptisesti, sillä vastuuta ei voi siirtää muille ja rooleja tulisi sen sijaan selkeyttää kaikille toimijoille.

Kuitenkin yhden haastateltavan kanssa puhuimme hetken aikaa enemmän kuntien edelläkävijyyden korostamisesta ilmastotyön retoriikassa. Haastateltava koki roolituksen pätevät tietyissä asioissa, mutta tietyissä ei. Haastateltava kertoi esimerkiksi lukeneensa uutisesta, jossa korostettiin julkisten hankintojen erikoisasemaa tulevissa talouden elvytystoimissa. Hänen mukaansa julkisen hallinnon rahavirtojen korostaminen on kuitenkin vinoutunutta, sillä kunnan rooliksi jää ohjata talousvirtoja yksityiselle sektorille talouden vauhdittamiseksi ja toimien merkittävyys on kiistanalaista.

(- -) Ne virrat, mitä siellä niinku kaupunkien, kuntien, julkisen hallinnon rahojen kautta pyörii niin kyllähän ne niinku yritykset kuitenkin on se avainasemassa, koska ne satsaa siihen. Tää on vähä niinkö tämmöstä laskennallista, että mitä halutaan... Et siis ideahan siinä tiesti taustalla on se, että valtiotaloudesta pitäs rahat-, pumpata lisää rahaa yksityiselle puolelle, sehän on se yksinkertasin idea tässä. Eli ihan peruskapitalismista on kysymys, eli se, että se yhteiskunnan raha niin tuota se pitää sijoittaa sitten yksityiseen. Eli sikshän ne on niinkö, ainahan se on, kunta on aina edelläkävijä, koska se tilaa sieltä yksityiseltä sen puutalon. Vaikka se ei tiä mitä se sillä tekis. (H8)

6. Hallintamentaliteetin kokonaiskuva

Siinä missä aiemmassa luvussa aineistoa tarkasteltiin niin sanotusti henkilökohtaisten todistusten valossa, tässä kohtaa vien analyysin luvun 2 viitekehyksen ja luvun 3 kuvaaman toimikentän kontekstiin. Keskityn siihen, miten hallinta ohjaa ilmastotyön järjestäytymistä – eli painopiste siirtyy prosessien ja merkitysten seurauksiin. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole todistaa, onnistuuko hallinta tavoitteissaan (Müller 2010). Olennaista on kuitenkin edelleen pitää mielessä aineiston rajoitteet, joista erityishuomiota vaatii kaksi seikkaa: Ensinnäkin aineisto on pieni otos suomalais kuntien kokonaismäärästä. Toisekseen aineistokuntien rajaus Hinku-kuntiin ja haastateltavien suostumus tutkimukseen kertoo valmiiksi aktiivisesta ilmastotyöstä, sekä haastateltavien osalta henkilökohtaisesta innostumisesta.

Luku jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä tarkastelen hallintaa seuraten Deanin (1999) nelijako-mallia. Nelijaon tarkastelu keskittyy siihen, millaista hallintaa kunta harjoittaa: mitkä ovat hallinnan kohteet, toimitavat ja oletukset toimijuudesta. Toisena käsittelen sitä, mitä tilallisuuden muotoja kuntien ilmastotyö aineiston ja viitekehyksen perusteella ilmentää. Kun ensimmäinen alaluku kuvaa kunnan toimintaa, tilallisuuden kautta käsittelen, miten ilmastotyö on tuotu kuntien hallittavaksi. Viimeisessä osiossa haen lisäsyvyyttä analyysiin hegemonian määrittämisellä. Tämä kokoaa yhteen ilmastotyölle annetut merkitykset ja niihin kohdistuvat muutospaineet.

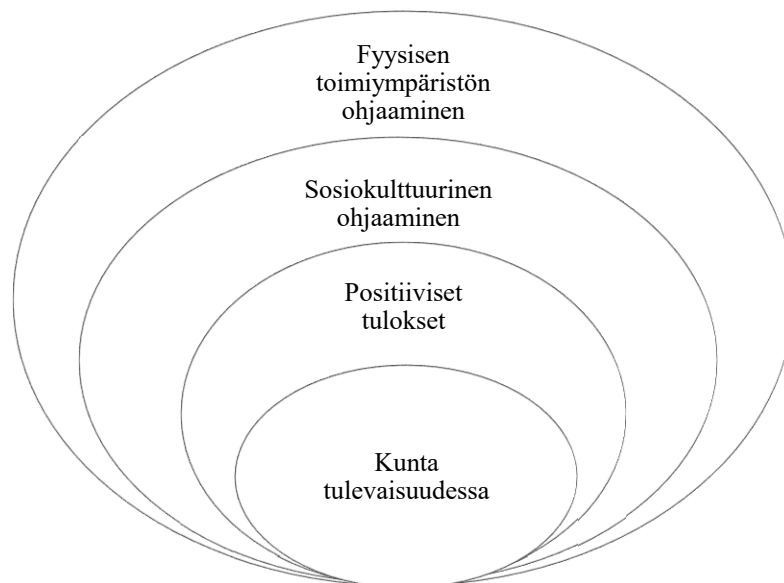
6.1. Hallinnan nelijako

Tarkasteltaessa hallinnan prosessien vaikutuksia, tarkoituksena on miettiä, mitä ilmiön suhteen on tapahtunut. Miten hallinta muodostaa hallittavan? Miten se jakaa toimijuuden roolit? Hallinnan kehys rakentuu vuorovaikutuksessa tiedon, auktoriteetin, arvojen, toiminnan ja tukahduttamisen kesken. Rakenteet pysyvät yllä niiden aktiivisella vahvistamisella. Tällöin aineiston kuvaamasta hallinnan järjestäytymisestä pyritään muodostamaan kuva sitä kautta, miten toimitavat ovat muodostuneet. Mutta vieläkin olennaisempaa on kysyä mitä rakenteilta oletetaan.

Olettamukset yksittäisen palasen ominaisuuksista ovat keskeisiä eritoten silloin, kun käsittelen haastatteluja. Rationaali on onnistunut siinä mielessä, että se ohjaa subjekteja määrittämään toimijuuttaan sen mukaan, onko tällä odotettuja ominaisuuksia, kapasiteettia tai statusta. Täten ero on, että haastateltavien osalta puhumme hallinnan tuottamasta identifikaatiosta. Tähän palataan nelijaon viimeisessä osassa, joka käsittelee mielestäni tutkielman hedelmällisintä osaa – toimijuuden muotoutumista. Sitä ennen käsiteltävänä ovat kolme edeltävää tarkastelupintaa: hallinnan visuaalisuus, tekniikat ja rationaalit. Tarkastelu on jaettu hyvin

karkeasti, sillä nelijaon osa-alueet ovat monin paikoin päällekkäisiä. Esimerkiksi seuraavassa visuaalisuuden muodoissa saatetaan puhua tietyistä tekniikasta, mikäli se mielenkiintoista juuri hallinnan kohteen muodostamisessa. Osa-alueet ovat systeemissä toisistaan riippuvaisia, jolloin niin sanottua syntypistettäkin ei voida määrittää yksittäisen rationaalien tai tekniikan ohjauuteen. Riippuvuus johtaa myös siihen, että yhden osan muutos vaikuttaa koko systeemiin.

1). Visuaalisuuden muodot kertovat siitä, mitä hallinnassa halutaan ratkaista. Kuva 3. esittää dokumenttien ja haastattelujen antaman kerrostuneen kuvan hallinnan kohteesta. Näkyvin muoto on kunnan fyysisen toimiympäristön ohjaus: päästöt ja materia. Dokumentit kuvaavat eriteltyä päästökehitystä muutamien vuosien ajalta ja esittävät kokonaistavoitteen vuosien päähän. Päästökehityksessä esitetään yleisesti tieliikenne, lämmöntuotannon muodot, maatalous, jätehuolto ja teollisuus. Hiilinielujen kokonaismäärää ei ole visualisoitu, vaan se mainitaan kehitettävänä ja selvittävänä osa-alueena. Esittämisen ulkopuolelle jää ilmastonmuutokseen sopeutuminen: sääolojen, energiasaastavuuden tai korjausvaurioiden riskit. Naiivisti muotoiltuna hallinta visualisoi ilmaston kuntatilaan päästöjä kuvaamalla: infrastruktuurin, liikenteen ja toiminnan, maankäytön ja hiilinielujen materiaana. Mutta lisäksi tila sisältää ihmistoimintaa, jonka ohjaus muodostaa näkyvyyden toisen kehän. Toiminta sisältää asukkaita, kuluttajia, elinkeinoja ja yhteisöjä, jonka erilaiset toimitavat kunta pyrkii mahdollistamaan. Kolmantena esitetään ilmastotyön positiiviset voitot: säästöt, kilpailukyky, hyvinvointi ja vetovoima. Näkyvyyden muodot keskittyvät täten kunnan positiiviseen kehitykseen, josta kunta saa muun muassa asukas- ja yrityskasvua. Lopulta, ilmastotyö sisältää vision kunnasta tulevaisuudessa. Sen päämäärä sanoitetaan esimerkiksi määreillä kestävä, elinvoimainen ja hiilineutraali.



Kuva 3. Visuaalisuuden muodot kunnan ilmastotyössä aineiston perusteella.

Kuntien ja kaupunkien ilmastotyön päämäärän julkilausumaan kuuluu sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia tekijöitä. Tällöin näkyvyyden keskiössä on kunnan itsensä muutos ja aktiivinen muuttaminen. Argumentoin, että tutkielman keskiössä olevassa kuntien ilmastotyössä hallinnan kohteena ei ole ilmasto – vaan kunta. Olennaista tässä kohtaa on tehdä pesäero hallinnan ja tilallistamisen prosesseihin: Myöhemmässä luvussa tila-käsite vastaa siihen, miten ilmastotieto materialisoidaan kunnan hallittavaksi. Tässä visuaalisuus koskee kunnan omaa toimintaa, eli mitä kunta esittää hallinnan kohteeksi. Ilmastotyö sisältää tekniikoita ja rationaaleja, jotka kohdistuvat suoraan kunnan hallinnoimaan tilaan. Myös ne osaltaan määrittävät hallinnan kohdetta, sillä ne antavat toimitavat fyysisen ja sosiokulttuurisen elämän ohjaamiseen.

Päämäärän esittämisen osalta kuntastrategiat ovat yksi tärkeimpiä rationaalien ilmaisuja. Kuntastrategioilla sekä osittain ilmasto- ja elinvoimaohjelmilla kunta visualisoidaan niin, että lukijan mielikuva kunnan olemuksesta muuttuu. Dokumentaation tekemä imagotyö on fyysisen kuntatilan representaatio, päämäärän materialisoitu muoto. Strategioiden jaksotus vastaa osittain hallinnan sisäsyntyiseen epäonnistumiseen, jossa päämäärää ja tekniikoita arvioidaan uudelleen ja uudelleen. Kunnan päämäärän visualisoinnissa päästövähennys on sivuosassa. Sen sijaan toimenpiteiden perustelu ja hallinnan oikeutus haetaan kunnan edellä kuvasta positiivisesta kehityksestä. Toisaalta ilmasto- ja elinvoimaohjelmat edustavat yksityiskoh- taisempaa lähtötilanteen kuvausta. Näihin verrattuna kuntastrategiat ovat julistuksellisempia ja yleispiirteisempiä.

Kunnan viestintä ja tietyt sidosryhmien tavoittamiseen liittyvät tekniikat ovat myös visuaalisuuden keskiössä. Kuntien työntekijät kuvasivat, kuinka kunnat haluavat profiloitua ilmastotyön kautta ja viestiä vahvemmin tekemisestään. Strategisena tavoitteena on muuttaa kunnan toimiympäristöä niin, että se on houkutteleva halutunlaisille asukkaille, elinkeinoelämälle, matkailijoille ja muille ryhmille. Kunta muovautuu tarjoamaan hiilineutraalia, kestäväää elämäntapaa. Viestintä ulospäin kuvaa kuntaa kokonaisuutena, siinä missä vuorovaikutus kunnan sisällä pyrkii yhtenäistämään tilassa toimimista. Kunta pyrkii tavoittamaan kaikki yhtenäis- tämällä sanoman yksilötason ja kestävään kehityksen raameihin, jolloin kunnan sisäinen toiminta noudattaa hallinnan päämäärää.

Mielenkiintoista visuaalisuuden suhteen ovat myös ilmastotyön moninaiset verkostot. Miller ja Rose (2008: 305–306) kuvaavat depolitisoimisen tekniikkaa, joissa ei-valtiolliset organisaatiot ottavat vastuulle toiminnan kehityksen. Useiden suomalaisverkostojen keskeinen vetovastuu on kuitenkin valtion tutkimuskeskuksilla kuten SYKE:llä tai Motivalla. Keskeistä verkostoissa on niiden vapaaehtoisuus ja tästä muodostuva näennäinen epäpoliittisuus. Verkostot muodostavat omia hallinnan yhteisöjään, joihin kuulumisen on kunnan viestinnässä

etuarvoisessa asemassa. Muutama kunnista halusi viestinnässään terävöittää eritoten sitä, että he ovat Hinku -verkostoon kuuluva kunta. Kun kunnan tavoiteltu tulevaisuuden tila rakentuu ilmastotyön sanastojen ja mielikuvien varaan, verkostoon kuulumisesta on imagollista hyötyä. Vaikka eri verkostojen merkitys on vähäinen tai ne koetaan työltään päällekkäisiksi, niiden näkyvyys kunnan hallinnassa kääntää huomion jälleen ilmastotyöhön.

2). Tekniikat kertovat siitä, mitä on mahdollista tehdä. Päämäärien saavuttaminen vaatii tekniikkaa, mutta samalla ne rajoittavat toimintaa. Esimerkiksi mikäli päästöjä halutaan laskea, mallinnus määrittää sen, miten niihin puututaan. Tekniikat ovat Deanin (1999: 42) sanoin välttämättömiä, jossain määrin autonomisia ja mahdotonta pelkistää. Tekniikat antavat määreet rationaalien puhetavalle: asiantuntemus on rationaalien keskiössä, mikäli tekniikat kertovat mitä asiantuntemus on. Koska edellä argumentoin hallinnan kohteena olevan kunta ja sen subjektit, tekniikoiden osalta keskitytään näitä muovaaviin tiedonkäytön tapoihin.

Dokumentit ja eritoten kuntastrategia ovat keinoja, joilla ilmastotyö sitoutetaan kaikkiin organisaation hallinnonosiin. Kuten edellä kuvattiin, ohjausvaikutusten sijaan ne ovat lähinnä päämäärän julkilausumia (ks. Miller & Rose 2008: 49). Käytännössä ilmastotyön toteuttamisessa olennaisinta on se, että työn omavalvonta ja kehitys toteutuu hallintosektoreilla. Ilmastotyön osalta omaehtoiseen kehitykseen ohjaavat erilaiset tulokortit ja sektorittaiset tavoitemittaukset. Aiemmin kuvatusti tämä on tyypillistä nykyisille pohjoismaisille hallintamalleille (Keskitalo ym. 2010). Viranhaltijoiden merkitys korostuu siinä, että sektorit tuottavat uutta käyttökelpoiseksi arvoitettua tietoa. Vastuu tiedon kehityksestä jalkautuu läpi kuntaorganisaation. Haastateltavat kertoivat erilaisista seurantajärjestelmistä, joilla ilmastotyön vastuuhenkilö voi tarkastella edistymistä sektoreittain. Toimenpiteiden vahvistamiseksi hyödynnetään ulkopuolista arviointia niin ohjelmien valmistelussa kuin toiminnan seurannassa.

Toteuttamiskelpoisuus on toistuva määre ilmastotyön suunnittelussa. Vaikka ilmastotyö pyritään saamaan osaksi kuntien arkista työtä, puhe kiinnittyy jatkuvasti tarvittaviin lisäresursseihin. Ilmastotyön erillinen rahoittaminen on merkittävää hallinnan järjestäytymisen kannalta. Henkilö- ja rahoitusresursseissa tärkeänä pidettiin hankerahoituksia. Yhteistyömäinen kehitys horisontaalisesti eri kuntien kesken tai vertikaalisesti EU:n kanssa luovat niin sanotusti “hyväksytyjä tekniikoita”, joissa toimintamalli voi levitä laajemmalle hallinnan rationaaleihin (Keskitalo ym. 2010). Paikallistasoissa kuten kunnissa toiminnan aloitus tai jatkuminen riippuu vahvasti muista tasoista. Toimintakenttä näyttäytyy vapaaehtoisena vastuunkantona, mutta rahoituksen ja tuen instrumentit mahdollistavat muiden harjoittaman etäältä hallinnan (*governance at distance*) kuntiin ja subjekteihin kohden.

Kuten edeltävässä luvussa kuvattiin, hankerahoitusten suhteen useampi haastateltava totesi niiden määrävän vähähiilisyuden kattoteemaksi. Hankkeet yhtenäistävät kaiken vapaaehtoisen kehitystoiminnan saman päämäärän polulle. Samalla hankkeet kertoivat paikoin kuntien eriarvoisuudesta. Pienet organisaatiot hakivat hankkeista lisäresursseja ja olivat kuormittuneita hankkeiden vaateissa. Isommat organisaatiot suhtautuivat hankkeisiin vapaamuotoisemmin. Hankehakemuksen kaatuminen ei ollut suuri este, sillä suunniteltua projektia voitiin kokeilla pienimuotoisemmin omilla resursseilla. Hankkeet toimivat väylinä tiedontuotantoon ja kokeilu-kulttuuriin, eivätkä niinkään määränneet koko ilmastotyön edistymistä ja ylläpitoa, kuten osalla pienempiä paikkakuntia. Oma puolensa on vielä aineiston kaksi kuntaa, jossa hanke oli ilmastotyön käynnistäjä ja niiden pääpaino oli saada organisaatio siirrettyä uusille raiteille – ja juurruttaa niille. Paikkakunnat katsoivat hankkeen hyväksi väyläksi tehdä julkishallinnon mitoissa nopeaa strategista kehitystä, omalla tavallaan katkaista kuntatoiminnan polkuriippuvuuksia. Ongelmana oli hankkeiden päättymisen jälkeinen vetovastuu.

Kahilan (2001) huomiota mukailen kunnan merkitys on lisääntynyt alueellisten toimiryhmien muodostamisessa. Aasukkaiden ja yhteisöjen suhteen aineisto korostaa niiden ja kuntaorganisaation keskinäistä vuorovaikutusta. Elinkeinoelämän puolella kunta on keskeinen tekijä siinä, että toimijat aktivoituvat ja löytävät toisensa. Seutuyhteistyötä ja alueellisia työryhmiä halutaan pääosin lisätä, mikäli niiden toiminnalle löytyy aikaa ja resursseja. Verkostoituminen ja osallistavuus on ominaista kuntaorganisaatiosta ulospäin suuntautuville hallinnan tekniikoille. Kunta on päättänyt oman muutoksensa tavoitteen, mutta nyt sen toimintamallit tulee istuttaa kunnan toimijoihin. Aineiston osalta voidaan todeta tässä käytettävän enemmän porkkanaa, kuin keppiä. Kunta viestii yksilön hyvinvoinnin kohoamisesta, yrityskumppanuuden eduista ja valintojen tekemisen helppoudesta. Milleriä ja Rosea (2008: 298) seuraten arvomaailma iskostetaan niin, että kaikkien osallisten toiminta on osa isoa kokonaisuutta. Henkilökohtainen tekeminen on sidottuna sen yhteiskunnallisiin seurauksiin, oli kyse sitten asukkaasta, yrittäjästä tai matkailijasta. Osaltaan kyse on vastuullisesta vapaudesta, jossa annetaan mahdollisuus toimia kestävyystavoitteiden mukaan. Ilmastotyön vastuuhenkilöiden velvollisuus on ohjata tähän mahdollisuuteen. Toistaen erään haastateltavan sanoja, on tarjottava tietoa, vaikka se ei kiinnostaisikaan.

3). Rationaalit kertovat hallinnan maailmankuvasta ja oikeutuksen hallinnan toiminnalle. Ne syntyvät vuorovaikutuksessa muun hallinnon ja yhteiskunnan kanssa. Kunta toistaa siten tyypillisesti yleisesti vallitsevia käsityksiä siitä, miten julkishallinnon tulee kohdata talouden ja yksityisen sektorit. Yhteiskunnan osalta kunnan juridinen asema toi keskusteluun myös sen,

miksi ja ketä varten kunta on. Kunta näyttäytyy palveluntuottajana, jonka tulee mahdollistaa julkisesta sektorista ulkopuolisen yhteiskunnan toimivalmiudet. Keskiöön nousee vuorovaikutteisuus neuvonnan, osallistamisen ja sopimisen tavoin. Lakimääräisten tehtävien ulkopuoliset avaukset keskittyvät kokeilukulttuuriin, missä kunta voi kehittää vuorovaikutusta toimijoihin päin ja tavoittaa laajan vaikutuspiirin.

Talous tuli aineistossa vähäisesti esiin. Dokumentaatiossa kuntien päämäärä on kasvu asukkaiden, yritysten ja esimerkiksi matkailun kaltaisen kulutuksen osalta. Ilmastotyön ohjelmat varautuivat toimenpiteissä resurssivarauksiin, käyttivät kustannushyötyanalyseja ja perustelivat eritoten suuret linjaukset talouden aspektilla. Haastateltavat pitivät kuntatalouden päämääränä järkevää verovarojen käyttöä. Kuitenkin esille tuli ristiriita julkisen hallinnon ja talouden suhteessa. Kun julkisten varojen käyttöä käsitteellistetään, sen tarvitsee kehittää tekniikoita arvottaakseen suhdetta talouteen. Kasvun indikaattorit ovat tällainen mittari, jolla pyritään kuvaamaan julkisen rahan hallintaa (Miller & Rose 2008: 43–66). Esimerkiksi investointien määrä kehityksen indikaattorina ei mene yksiin ilmastotyön kanssa. Kuten yksi haastateltava kuvasi, kuntien on määrä toteuttaa rakennuskannan kasvua ja ne voivat ohjata sinne vähähiilisyiden teeman. Puurakennusten määrä ei ole päästömittausten suhteen vaikuttava. Ensimmäinen talousrationaali kertoo, että julkisia varoja tulee ohjata yksityiseen sfääriin ja täten talouden kasvuun. Päästölaskenta puolestaan näyttää merkittävimmät vähennykset niissä toimenpiteissä, joissa kunnan talous säästää ja kulutus kokonaistasolla vähenee. Päästövähennysten ohelle merkittävämmiksi koettiin aineeton hyöty, jolle peräänkuulutettiin taloudellista indikaattoria. Talousrationaalit ja niiden ilmentämät tekniikat ovat päällekkäisiä, ristiriitaisia ja silti yhtäaikaaisesti voimassa.

Palaan takaisin siihen, miten kunta pyrkii vaikuttamaan oman tilansa subjekteihin. Miller ja Rose esittävät (2008: 309–312) eritoten nykyisten liberaalien demokratioiden pyrkivän hallintaan, jossa ohjataan subjekteja vahvaan itsesäätelyyn. Keskiöön nousevat valinnanvapaus ja esitetyt vaihtoehdot, sekä luottamus ja uskollisuus yhteisölle. Tiedon tulee täyttää jokin rooli hallinnan oikeutuksessa (Lövsbrand & Stripple 2013). Hallinta on tällöin myös riippuvainen siitä, että asiantuntemus sulautuu osaksi arkielämää. Tiedon käytössä korostuvat kaksi piirrettä: miten kunta voi muovata tilansa materiaalisia olosuhteita *sekä* mitä tietoa subjektit vaativat itseohjautuvuuteen. Jos mietitään jälleen ilmastotyön viestintää, haastateltavat kokivat pääosin hyvänä linjana korostaa yksilölle saatavia hyötyjä, sekä nostivat usein esiin yhteisöllistä toimintaa ilmastotyön ja asukkaiden parissa. Eräs haastateltava kuvasi, kuinka ilmastotyö käänsi paikkakunnan huonoa mainetta. Tämä osaltaan lujittaa halua ponnistella yhteisten tavoitteiden eteen. Kun esimerkiksi Walters (2012: 12) kuvaa hallinnan oletettavan aina tietyn vapau-

den asteen, esitetyssä hallintamentaliteetissa rationaali tukeutuu subjektien suureen vapausasteeseen. Samalla tätä vapautta muokataan korostamalla luottamuksen ja yhteisöllisyyden osalualueita (Dean 1999: 13). Tällä pyritään yhtenäistämään toimintaa niin, että subjektit haluavat itseohjautua hallinnan tavoitteisiin. Rationaali ei itsessään voi kuitenkaan tietää, millaiseksi sitä uusintava subjekti loppupeleissä muotoutuu (Huxley 2008).

Kestävän kehityksen retoriikka osana toimijuuden rakentamista on mielenkiintoinen. YK:n Agenda 21 -toimintaohjelman antama määritelmä kestäväyydelle on sedimentoitunut paikallishallintojen strategiseen suunnitteluun (Kerckänen 2010: 64). Tämän määritelmän merkityksenannolla ja toistolla tasapainotetaan yhteiskunnan eri osa-alueiden toiminta yhteen. Kuntatoiminnan osalta kestävä kehitys on iskostettu niiden toimintaan sisään jo Kuntalain määritelmässä (Kuntalaki 410/2015). Kuntatoimijat ovat tottuneita käsittelemään kestävä kehitystä annetun merkityssuhteen kautta, jossa kyse on sekä julkishallinnon sisäisestä sektorien yhtenäistämisestä, että kokonaisvaltaisesta toimikentän tavoittelusta. Tällöin mukaan tulevat niin elinkeinoelämä ja yritykset, yhteisöt ja järjestöt, kuin yksittäiset henkilöt. Poliittisen puolesta kestävä kehityksen päämäärillä ympäristö-, talous- tai sosiaalipolitiikka näyttäytyy yhtenä yhteiskunnan hallintana. Merkityksenanto itsessään neutralisoi päämäärän, kestäväyyden, tavoittelun depolitisoiduksi suunnitteluksi (Swyngedouw 2010). Mielenkiintoista on kestävyysretoriikan seuraukset: Se osallistaa niin kuntasektorin työntekijät ilmastotyön tiimiin, kuin vastahankaisimmatkin asukkaat halutun elämäntavan polulle. Se on näkyvimpiä hallinnan muotoja, joilla konkretisoidaan ilmastotyö koskemaan kaikkea kuntaa kuntaorganisaation ulkopuolelle. Se myös luo depoliittista hegemoniaa, jonka diskurssikentässä kaikkien toimijoiden *oletetaan* ymmärtävän sen merkitykset yhtenevästi. Kestävä kehitys koetaan täten päämäärän kannalta tarpeelliseksi ja tiedon hyödyntäminen suodattuu sen määreisiin.

4). Identiteetit kertovat subjektin toimijuuden määräytyksestä. Edellä mainitsin muutamia oletuksia, joita kunta kohdistaa subjekteihin. Nyt keskityn enemmän siihen, millainen kunnan ilmastotyön vastuuhenkilön oletetaan olevan hallinnan tavoitteissa. Haastateltavat toivat esiin paljon sitä, mitä muut heiltä odottavat ja miten työssä tulisi suoriutua. Mukailen Frickeriä (1998), vastuuhenkilöiden toimijuus muotoutuu luotettavuuden ja kompetenssien kautta. Rationaalinen auktoriteetti seuraa ajatusta siitä, millaisille subjektille on ”luonnollista” antaa valtaa. Suoriutumisen indikaattorit näyttävät haastatteluiden perusteella muodostuvan johdon ja esimiesten, sekä kunnan- tai kaupunginjohtajien toistamissa odotuksissa. Päättäjien osalta kompetenssioletukset viranhaltijoita ja työntekijöitä kohtaan olivat vähäiset, mutta luotettavuuden määre näkyi esimerkiksi esitettyjen toimenpiteiden ja suunnitelmien helppossa hyväksynnässä.

Virassa olevilla julkisen vallan käyttö antaa omat ennakko-oletuksensa auktoriteetista, jossa luotettavuuden oletus on sisäänrakennettu.

Ympäristöviranhaltijoilla ilmastotyön vastuu liittyyne oletukseen siitä, että ympäristönsuojelun vaatima tietotaito on sopiva ilmastotyöhön. Ympäristöviranhaltijoilla ilmastotyön järjestämisessä korostuu tiimityöskentely, jossa viranhaltijan kokoaa tiimin vaaditun osaamisen ja osallistujien motivaation pohjalta. Ympäristöviranhaltijat täten rakensivat toisten organisaation työntekijöiden ilmastotyön toimijuutta kootessaan vaadittuja kompetensseja tiimiinsä. Yllättävää ympäristöviranhaltijoiden osalta oli se, että näiltä odotettiin poikkihallinnollista suunnittelua. Ilmastotyö käsitettiin täten vastuualueen sijoituksella ympäristökeskeisesti, mutta henkilötasolla laaja-alaista kehitystyötä vaativaksi. Kaupunkikehityksen työntekijät toimivat työtehtävissä, jossa laaja-alaisuuteen varattiin omat henkilöressurssinsa. Myös sijoittuminen organisaatioissa oli eriävä, josta kaupunkikehittäjät olivat horisontaalisesti yhteydessä sektoreiden esimiestasoon ja sitä kautta alaspäin. Tähän verrattuna ympäristöviranhaltijoilta odotettiin samaa suoritusta riippumatta siitä, sijoittuivatko he itse esimiestasolle.

Vastuuhenkilöiltä oletettiin tiettyjä samoja kompetensseja pääosin johdon ja esimiesten osalta, kuten niin sanottua jokapaikanhöylän roolia. Oletusten vastuutus oli kuitenkin erilaista: Kaupunkikehityksen työntekijöiden erona oli suurempi luottamuksen vaade, sillä työtoimet oli perustettu nimenomaisesti ilmastotyön koordinointiin. Ympäristöviranhaltijoilla ilmastotyö oli ylimääräinen tehtävä, jolloin luottamusoletus koski ensisijaisesti virkatehtävien hoitamista. Ilmastotyön haasteet ja paine satsaamiseen ei heidän kohdallaan täten ole kyseenalaistamista henkilön asiantuntemusta kohtaan. Toisin sanoen, molemmilla oli ympäriltä syntyvä paine ilmastotyön koordinointiin, eli oletamus toimijuudesta ja vallasta. Ympäristöviranhaltijoilla oli kuitenkin vapautta priorisoida virkatehtävät ennen ylimääräisenä tehtävää kehitystyötä ja säilyttää silti annettu rationaalisen auktoriteetin positio.

Näihin verrattuna hanketyöntekijöiden kompetenssioletukset ovat hieman eriävät. Hanketyöntekijät mainitsivat tilanteita, joissa auktoriteetin vahvistusta haettiin kuntaorganisaation sisältä. Heidän asemansa on ristiriitainen organisaatiotyöntekijöiden kanssa. Hanketyöntekijöillä on niin sanotusti vapaammat kädet toimitapojen suhteen, mutta myös todistamisen paine organisaation suuntaan. Organisaation antama auktoriteetti toimii vahvistuksena hanketyöntekijöiden toimijuudelle, mutta se myös kiinnittää heidät tiettyyn positioon, jossa hanketyöntekijöiden tulee hyväksyttää toimintaansa eri johtotason henkilöiden kautta. Toimijuuden vapausaste on pieni ja auktoriteetti määräytyy organisaation valtuutuksen kautta erillistapauksina, ei suoraan toimeen sisällytettynä.

Osa kompetenssivaatimuksista liittyi henkilön persoonaan ja vuorovaikutus-tilanteisiin. Eritoten viestinnässä asukkaiden ja sidosryhmien suuntaan vuorovaikutus vaati sitä, että (vähintään) yksi henkilö organisaatiosta tunnetaan ilmastotyön kasvoina. Ilmastotyön vastuuhenkilöiltä odotetaan sitkeyttä ja neutraaliutta – jos ei suorasanaisesti, niin rakenteiden kautta. Haastattelujen perusteella niihin perustui onnistunut vuorovaikutus niin organisaation sisällä kuin sidosryhmien kanssa. Tätä kautta oletamus ei tullut yksin ulkoapäin, vaan haastateltavat huomioivat itse tietynlaisen itsesäätelyn auttavan työn edistämässä. Onnistumiset taattiin, mikäli henkilö on aktiivinen ja sinnikäs vähäisissäkin resursseissa. Toisessa vaaka-kupissa on toisten toimijoiden 'rationaalinen auktoriteetti': mitä haastateltavat itse olettivat toisilta. Henkilökemia määräiti paljon kunnassa käytävää keskustelua ja kommunikaation puute hidasti ilmastotyön edistämistä.

6.2. Tilan ja skaalan prosessit

Keskityn tilallistamisen kautta siihen, miten ilmastotyö on tuotu kuntatilaan sekä miten kunta suhtautuu siihen suunnattuun hallintaan. Kunta osaltaan toistaa omassa hallinnassaan tilasiirtymien kautta tulleita rationaaleja ja tekniikoita. Samalla se, kuten toiset hallinnan alaiset, omaa tietyn vapausasteen haastaa ja muuttaa toiminnan kenttää. Valtion tavoitellessa hiili-neutraaliutta kysymykseen tulee erästä haastateltavaa toistaen se, mitä hallituksen tavoitteet tarkoittavat kunnissa. Valtiot seuraavat IPCC:n mallinnuksia, joissa on omat aliarvioinnit ja riskitekijänsä. Esimerkiksi liikenteen sektori on kansallisesti ja globaalisti suurimpia päästölähteitä, jonka ongelmana on polkuriippuvuuden vahvuus (Unruh 2008). Samalla liikenne on juuri se osa-alue, jonka kunnat toivovat valtiosuunnan ratkaisevan. Olennaista ilmastotiedon osalta ovat ne mekanismit, jolla tiedonkäyttö määrittää valtaa. Conley (1997) esittää tiedon tuotannon prosessin sisältävän valtaväärityksen, jossa tiedontuottajat määräävät hallinnan suunnan skaalasta toiseen.

Ilmaston representaatio suodattuu kuntiin monien tasojen läpi. Kansainväliset sopimukset, EU:n hankkeet ja kansalliset ohjelmat sisältävät kaikki hallintamentaaliteettinsa: mikä on hallinnan kohde, valitut toimitavat ja toimijoiden vastuualueet. Ilmastoa koskevan tiedon mallintaminen kiinnittyy kuntiin näiden julkilausumien kautta. Kuntien osalta tilallistaminen sisältää laskelmia, jotka eivät ole niiden toimivaltuuksien parissa. Tämä palaa Ettlengerin (2011) ajatukseen hallinnan tilasta ja vallasta: Valta ei jakaudu tasaisesti, vaan siirryttäessä lokaaliin skaalaan hallinnan ongelmat paikallistuvat. Annetut mallit päästövähennyksiin eivät välttämättä näy paikallisessa ilmastotyössä siinä mittakaavassa, missä niitä esitetään. Vaikutusten esitettyä vääritystä oli esimerkiksi sähköntuotannon muutoksissa tai metsityksen tuo-

massa hiilivarastossa. Kuntakohtaisesti oli vaihtelua siinä, miten päästömallinnus sijoitettiin kuntatilaan. Osa käsitteli hiilineutraaliutta yksin julkishallinnon palveluntuotannon päästönä, kun osa koki sen alueen yhteisenä tavoitteena, joka saavutetaan toimijoita aktivoimalla. Yhdessä esimerkissä kunta tavoitteli päästötöntä matkakohdetta, koska alueelle sijoittuva lento-liikenne ei ollut vaikutusvallan piirissä. Osa-alueissa, joiden hallinta ei skaalaudu oikein kuntien toimikenttään, vaaditaan kunnilta edunvalvonnan aktiivisuutta.

Performatiivisesti tilakiinnitykset näkyvät kuntien toistamissa ja toisaalta kyseenalaistamissa merkityksissä. Poliittisesti retoriikka ylhäältä alaspäin toistaa ponnisteluja yhteisten tavoitteiden eteen, ja samalla esimerkiksi rahoitusmallien avulla toiminta esitetään vapaaehtoisena. Uusliberalistisen hallinnan mallilla valtiotasoa esittää olosuhteet, joilla kunnilla on vapaus sitoutua yhteisiin tavoitteisiin (ks. Tiuhonen 2004). Kuntien sitoutuminen on itsessään representoidun tilan todentaminen – hetki, jossa ne hyväksyvät annetut ehdot ja roolituksen. Kunnat on täten kiinnitetty ilmastotyön eturintamaan diskurssien kautta. Jos kunta kuvitellaan hallinnanalaiseksi subjektiksi, se on vapauden määreen kautta sisäistänyt vahvan itsesäätelyn rationaalien. Vapaus on siis tässä hallinnan tekniikka, joka kiinnittää kunnat positioonsa (esim. Foster 2014).

Moisio (2018: 123) kuvasi valtion tahtotilaan sopivan, että kaupungit ovat sekä vahvasti vuorovaikutuksessa keskenään, että autonomisia tiedon tuottajia. Tilallistettu ilmastotieto on yleispiirteistä, jolloin osa kunnista tuntee epätasa-arvoa esimerkiksi ratkaisujen kaupunkikeskeisyydestä. Tiedontuotannon suhteen kuntien tulee sopeuttaa yleismallin tietoja paikallisiin olosuhteisiin. Aineiston osalta isot kaupungit sekä hanketyöllä ilmastotyötä kehittävät paikkakunnat pitivät suuressa arvossa projektitoimintaa, jolla tuotetaan käyttökelpoista tietoa ja työkaluja. Samalla toiset paikkakunnat kamppailivat sen kanssa, että annetut työkalut eivät soveltuneet pienien tai väljästi asutettujen kuntien olosuhteisiin. Herää kysymys siitä, kenen vastuu on mukauttaa tuotettu kunta- ja kaupunkitieto eri olosuhteisiin sopivaksi?

Kaupungeilla on erilaiset resurssit niin hankekehitykseen kuin työkalujen kokeilukulttuuriin. Pienet kunnat ovat valmiiksi ylikuormittuneita, kun lakimääräisten tehtävien siirto osana ”pienemmän hallinnan” mallia lisää työmäärää mutta ei resursseja. Skaalan sisällä on eroja siinä, missä asioissa pyritään paikallisuuteen ja milloin verkostoitumiseen (Marston 2000). Kunnissa tämä on eritoten kehitystoimintaa määrittävä ero: Teknisen ja ympäristönsuojelun, tai sivistystoimen ja terveysalan kaltainen perustyöhön upotettu ilmastotyö pitäytyy kunnan piirissä. Uudet avaukset tai perustyön resursseja mittavammat ilmastotoimet pyritään toteuttamaan seudullisesti. Haastateltavista noin puolet olivat aktiivisia erilaisissa seudullisissa ilmastotyön tiimeissä tai verkostoituneita kuntien edunvalvonnan puolelta. Loppupuoleissa kyse

vastuunjaossa on arvottamisesta: tuleeko tiedontuotannon painottua kaupunkien omaehtoiseen kehitykseen vai tulisiko maakuntatason soveltaa tasapainotettuja aineistoja kaikille kunnille. Pienten paikkakuntien osalta skaalautumisen muodot joko seutuyhteistyöhön tai maakuntahallinnon osalta vastasivat ongelmaan, jossa valtiohallinnon ohjauksen ja kuntien arkipäiväisen todellisuuden rationaalit olivat ristiriidassa.

Täten kuntien ja kaupunkien tilallisessa järjestäytymisessä valtio-ohjauksen ja itsehallinnon puitteissa on eroja. Vastatessaan ne eivät kuitenkaan toimi eristäytyneinä yksiköinä, vaan ilmastotyössä aktiiviset kunnat ovat verkostoituneita, sekä halukkaita kehittämään yhteistyötä edelleen. Nimenomaan ilmastotyön vapaaehtoisuudessa kunnat ja kaupungit toimivat omassa, näennäisesti valtiosta irrallisessa sfäärissään. Verkostot, hanketyö ja kokeilukulttuuri irrottaa ilmastotyön siitä kunnan perustyöstä, jossa valtion ohjausvaikutus näkyy selkeämmin. Edelläkävijyytenä esitetty monitasohallinnan malli ei heikennä valtion valtaa. Valtio on vetäytynyt kauemmas suorasta ohjauksesta, kuten vähäisemmän hallinnan malli edellyttää, mutta toimii välittäjänä aiemmin kuvatun verkostotoiminnan kaltaisesti. Vaikka ilmastotyö ohjautuu esimerkiksi EU:n aluekehitysrahastojen kautta, ei voida suoraan puhua skaalan hyppäämisestä valtiotason ohitse. Valtio voi käyttää toisten skaalojen aktiivisuutta järjestelläkseen tilalliset vastuut ja toiminnot uudelleen (Bache & Flinders 2004: 47).

Suurien kaupunkien rooli skaalautumisessa on mielenkiintoinen. Kaupungit aktivoivat yleisesti ympäröivää aluetta, mutta samalla osa paikkakunnista putoaa pois. Osa haastateltavista totesi, että ilmastotyön tavoitteiden puuttuessa yhteistyötä on hedelmätöntä yrittää aloittaa. Isoissa kaupungeissa seutukunnat näkyivät ilmastotyön vastuuhenkilön tyolistalla, sillä niiden osallistaminen oli itsestään selvää. Samalla osa näki seutukuntien kasvutavoitteet ja olemassaolon riippuvaisena keskuskaupungista, joka herätti epäilyksiä ilmastotyöhön motivoinnista. Olennaiseksi tulee jälleen hallinta vallankäyttönä. Hallintamentaliteetin tilallisuuden osalta isot kaupungit edistävät hallinnan rationaalien ja tekniikoiden levittäytymistä. Samalla pienemmillä paikkakunnilla on jälleen vapautta siihen pisteeseen asti, sitoutuvatko ne seutuyhteistyöhön vai eivät. Pienet paikkakunnat eivät kuitenkaan ole yksin riippuvaisia keskuksen vallasta, vaan voivat osallistumalla pyrkiä muuttamaan skaalan toimintaa. Tällöin suurten kaupunkien aktivoitumisen seuraus on toisten paikkakuntien toimijuuden kasvu, jonka seuraukset voivat puolestaan vaikuttaa jälleen hallinnan suuntaan.

Kunnat eivät ole yksinkertaisen alisteisia valtiolle ja toisilleen, vaan skaalaus kertoo vaikutusvallan muospaineista. Kuten edellä, toimijat voivat joko liikkua skaalasta toiseen, tai pyrkiä muuttamaan skaalan lainalaisuuksia (Smith 1992, 2008). Isot kaupungit ovat sulavasti osa ylikansallisia ilmastotyön verkostoja tai osallistuvat johdon kautta kansalliseen edunval-

vontaan. Skaalan lainalaisuuksia muuttavat sen sijaan pieniresurssisemmat paikkakunnat. Lainalaisuuksilla tarkoitetaan sitä, kuinka tietyt toiminnot on sitoutettu tiettyyn skaalaan – tässä tapauksessa ilmastotyö kuntaan. Skaala muuttuu kuntien hakiessa yhteistyötä kaltaisistaan tai vetoapua keskuksien ja maakunnan puolelta. Ero on siinä, että pienten paikkakuntien pyrkiessä muuttamaan paikallisen toiminnan sidonnaisuuksia niille on tärkeää löytää liittolaisia ja yhdistää tavoitteita. Edellä kuvatun keskusaktiivisuuden kaltaisesti isot kaupungit sen sijaan tunnus-tavat erityisasemansa, jossa skaalan muuttamiselle ei ole niin suurta tarvetta. Ilmastotyötä on mahdollista jatkaa kaupungeissa, ottaa se hallinnan mallin sellaisenaan vastaan tai ei. Vähäisten resurssien paikkakunnilla skaalan muutos on välttämätöntä ilmastotyön mahdollistamiselle. Ne voivat siis muuttaa omaa hallintamentaliteettiaan, sen päämääriä ja toimitapoja, saadakseen suuremman liittouman.

Kyse ei ole siitä, että kaupungit eivät saisi harjoittaa skaalapolitiikkaa niin kuin harjoittavat – analyysin tarkoitus ei ole arvottaa hallinnan tapaa. Hallintamentaliteetin osalta on olennaista tunnustaa, että pienemmät kunnat ja kaupungit eivät ole tilallisten prosessien osalta tasa-arvoisessa positiossa. Vaikka ilmastotyö tilallistetaan kuntiin ja kaupunkeihin pääosin samoilla prosesseilla, ne mukautuvat tilallistamiseen eri tavoin. Molemmissa kuitenkin skaala näyttäytyy aineiston perusteella avoimelta. Avoimuus on paikkakunnille mahdollisuus, sillä osallistavuus ilmastotyössä toimii kahdelta kantilta: kunnat saavat sekä levitettyä ilmastotyötä muille toimijoille, että työkalupakkiinsa paikallista kokemustietoa. Skaalan avoimuus muodostuu kahden hallintamentaliteetin arvoperustalle. Uusliberaali hallintamalli edellyttää neuvottelevaa ja osallistavaa toimintaa (ks. Klijn 2008). Samalla perinteinen hyvinvointivaltion malli korostaa kuntien perusominaisuuksissa demokratian toteutumista, usein suoran vuorovaikutuksen keinoin. Aineiston perusteella eritoten asukasvuorovaikutus koetaan merkittävänä itseisarvona kaikessa kunnan toiminnassa. Tältä kantilta myös valtion päämäärien toteutuminen on vahvasti riippuvainen kunnista, kuten tavoiteltaessa paikallisia toimiryhmiä (Kahila 2001).

Haluan tarkastella vielä lyhyesti sitä, mitä paikallisessa skaalassa tapahtuu. Ongelmia hallinnalle tulee silloin, kun sen toimitavat ovat eri tavalla skaalautuneita (MacKinnon 2011). Täten eritoten ilmastotyön kokonaisvaltaisuus on erittäin hankala sovitettava kuntaskaalaan sellaisenaan. Ilmastotyön tapauksessa skaalan ristiriita koskee eritoten toimijuutta kuntaorganisaation sisällä. Aineistossa on nähtävissä kolmenlaista sovitustapaa: Yhdessä ilmastotyö rinnastetaan ympäristönsuojelun toimialueelle ja se vaatii poikkihallinnollista työtiimiä. Ongelmaksi muodostuvat resurssit ja saatu tuki. Toisessa ilmastotyö koordinoidaan ylhäältä toimialajohtoon valuvana, kun vastuussa on kaupunkikehityksen sektori. Mallissa on vähäisesti haasteita, mikäli henkilöllä on vaaditut kompetenssit ja keskusteluyhteys esimiestasoon. Kolman-

nessa ilmastotyö keskitetään hankekehitykseen, jossa hankkeen aikana muodostunut malli tulee sen loputtua juurruttaa osaksi julkishallintoa. Tämän onnistuminen vaatii mallin rakentamista hallinnon rakenteeseen sopivaksi, tai hallintorakenteen omaa muutosta.

6.3. Hegemonian tarkastelu

Hallinnan luoma todellisuus ei synny tutkittavan hallinnan instituution piirissä, vaan instituution sisäiseen diskurssiin vaikuttavat myös muiden toimijoiden antamat merkitykset. Hegemonian kautta palaan siihen, miten ilmastonmuutoksen käsitteellistäminen on kiinnitetty ja toisaalta mitä merkityksiä kunnissa pyritään muuttamaan. Hegemonian osalta kyse on siitä, kuinka toimikenttää tulee lukea, jotta säilytetään sen vakaus. Subjektien oletetaan ymmärtävän säännöt ja niiden perustelut samoin tavoin. Säännöt ohjaavat hallinnan poliittista ulottuvuutta siinä, miten merkitykset juurruttavat poliittista voimaa rationaalien toiston kautta. Painotus on täten merkitystenannon ja niiden kontekstin seurauksissa (Laclau & Mouffe 1985).

Death (2013) kritisoi ilmastotyön tutkimisen kääntyvän helposti vain uusliberalismin tutkimiseen, esimerkiksi vastuun ja vapauden tarkastelussa. Tämä on osaltaan totta tutkielman osalta, sillä uusliberalistiset piirteet näyttäytyvät läpi analyysin osa-alueiden. Ne kuitenkin toimivat yhteistyössä pohjoismaisen, byrokraattisen hyvinvointivaltion rakennemallin kanssa. Tämän yhtäaikaisen voimassaolon keskiössä on kestävän kehityksen määritelmä. Kestävä kehitys toimii sääntönä, jolla kuntien lakimääräiset tehtävät vastaavat yhteisenä rintamana hallintaa koskeviin vaateisiin. Artikulaation kautta yksittäisistä merkityksistä muodostetaan periaate: tässä tapauksessa kestävä kehitys jakaa ilmastotyön sektorikohtaisiin vastuisiin.

Kuten edeltävät luvut kuvasivat, kunnan ilmastotyön hegemoniassa on useita liittoumien muotoja. Liittoumat laajentavat lokaaleja ongelmanratkaisuja ja pyrkivät yhdistämään eri toimijoiden vaatimuksia (Howarth 2005, 2010). Kunnat pyrkivät osallistamaan niin alueensa toimijoita kuin toisia kuntia. Merkityksenannon suhteen tämä kertoo siitä, kuinka ilmastonmuutos yksinään on latautunut käsite. Osallistaminen ja toimenpiteet vaativat onnistuakseen sen depolitisointia. Hallinnan valta näkyy siinä, mitkä merkitykset priorisoidaan diskurssin keskiöön – eli miten ilmastotyön toimenpiteet tulee lukea ja esittää. Esimerkiksi hyvinvoinnin mittaaminen pitäisi samanaikaisesti toteutua kaikissa sektoreissa, että esittää jollekin tyypillisellä indikaattorilla. Koska kestävä kehitys ei sulje pois talouskasvun määrettä, sosiaaliset ja kulttuuriset teot halutaan esittää talouden mittaristolla.

Kunnan ilmastotyön hegemoniaan kuuluu myös ”vähäisen hallinnan” merkityksiä. Nämä syntyvät toistetun ja opitun narratiivin kautta: ”kunta on ketterä edelläkävijä”. Kunnan itsehallintoasema vahvistettuna näillä merkityssuhteilla edesauttaa sitä, että kunnat mukautuvat

uusliberalistisiin hallintatekniikoihin. Kuten todettua, vapaaehtoiset toimet yhtenäistävät kuntia samojen rationaalien malliin. Toiminnan säännöt ovat voimakkaasti kiinnittyneitä siinä, mihin taloudellisen ja sosiaalisen elämän hallinnan tulisi pyrkiä: Matkailualue pyrkii hiilineutraaliuteen ja odottaa lentoliikenteen teknologiaharppausta. Investointien oletetaan säätelevän markkinataloutta oikeaan suuntaan. Analyysi osoittaa ajattelumallia, jossa oletetaan kulttuurista muutosta julkishallinnon tehdessä ensin ja muiden seuratussa perässä.

Lemke (2002: 58–59) kuvaa virallisen poliittisen toiminnan siirtymistä epäviralliseksi ”alapolitiikaksi”. Kuntien ilmastotyössä uudet, epäviralliset vuorovaikutuksen tavat muotoutuvat esimerkiksi verkostotoiminnan suurella merkityksellä. Epävirallinen, ketterä ja vapaaehtoinen toiminta on ilmastotyön hegemonian keskiössä. Kuntien itsensä sitoutuminen kyseiseen rooliin on vahvistanut myös muiden instituutioiden annettua merkitystä. Foster ym. (2014) argumentoivat depolitisoitujen organisaatioiden mahdollistavan uuden hallinnan työnjaon, jossa ilmiöitä siirrellään instituutioiden välillä. Kysymykseen tuleekin nyt se, mitä kuntien ja sen yhteistyöelimien aktiivisuus tarkoittaa kokonaisvaltaiselle ilmastopolitiikalle.

Tiedon tuotanto ja hallinnan diskursiivinen rakentaminen toimivat yhteistyössä vaikuttaakseen hegemoniaa. Esimerkiksi päästölaskennan tapa yhdistettynä kuntien roolin korostukseen kanssa kertoo hyväksytyjen diskurssien rajasta. Sen puitteissa kansalliset tavoitteet ovat saavutettavissa ilman vahvempaa yhteiskunnan säätelyä (esim. Koch 2015, Lamb ym. 2020). Väitän, että kuntien nostaminen ilmastotyön eturintamaan on samaisesti depolitisoinut ilmastonmuutoksen. Ilmastonmuutos käsitteellistetään hallinnan alaiseksi ongelmaksi, joka on julkishallinnon viranhaltijoiden ja tiedon tuottajien luoman verkoston hoidettavana. Tällöin hallinnän ja sopeutumisen vaatimat vahvat poliittiset toimet eivät saavu keskusteluun – ne on hegemonian sisältämällä merkityksillä suljettu pois poliittisen mielikuvituksen rajoilta. Tähän verrattuna yritykset muuttaa vahvoja merkityksenantoja tukahdutetaan, kuten esimerkiksi kuntien vaatiessa vahvempaa verotusta ja kulutuksen kääntämistä.

7. Pohdinta

Tässä tutkielmassa olen lähestynyt kuntien ja kaupunkien ilmastonmuutokseen vastaamista hallinnan analyysin kannalta. Tämän luvun alussa pyrin vielä vetämään yhteen työstä saatuja johtopäätöksiä, jonka jälkeen kokoan vielä yhteen pohdintaani analyysin onnistumisista ja puutteista. Esittämäni tutkimuskysymykset kysyivät miten ilmastonmuutos sidotaan kuntahallintoon, ja miten ilmastotyön toimintakenttä koetaan kunnissa?

Ensimmäinen vastaus käsittelee ilmastotyön vastuuttamista kunnille ja kaupungeille. Viitekehyksen kautta pyrin esittelemään niitä moninaisia tapoja, joilla hallinta voi ohjata kuntia ottamaan vastuun omakseen. Ilmastonmuutosta koskeva tieto esitetään tilallistettuna niin, että se on sovitettavissa julkishallinnon toimintaan. Kunnissa ilmastonmuutos on yksi osanen sitä hallintaa, mitä ne tekisivät muutenkin: kunta määrittää omat strategiset päämääränsä ja suorittaa omavalvottua kehitystyötä. Kunnan hallintamentaliteettien kohde, päämäärä, on aina kunnan oman tilan muutos – tähän hallinnan prosessiin ilmastotyö sidotaan. Jos hiilineutraalius on mukana kansainvälisissä ja kansallisissa tavoitteissa, kunnat omaksuvat sen myös itselleen. Kyse ei ole yksin päästölaskelmissa, vaan sanastoissa ja lupauksissa: kunnat voivat tehdä ilmastotyötä tekniikoiden puolesta, ne saavat ilmastotyöstä päämääräänsä kaivattuja hyötyjä. Kun kunnilta oletetaan omaa, vapaaehtoista kehitystoimintaa, kuvaan astuvat myös näennäisen depolitisoidut verkostot. Vuorovaikutus tietoa tuottavien instituutioiden kanssa antaa omat ilmastotyön sopimuksensa ja odotuksensa – kuten aineiston Hinku-kuntien kohdalla. Yhteistyö mahdollistaa hallinnan etäältä, ja kunnat omaksuivat niille rakennetun roolin.

Toiseen tutkimuskysymykseen hain vastauksia hallintamentaliteettien vastaanotosta, jonka suhteen haastattelut olivat erittäin merkittäviä. Kun katsotaan kuntien ja valtion suhteen muutosta viime vuosikymmeninä, tämä muutos takaa myös ilmastotyön jalkautumisen kuntiin. Kuten aiemmin kuvasin, valtio on ajanut vahvaa tietoyhteiskunnallista kehitystä, jossa kaupungit ovat keskeisessä asemassa. Puhun valtion tahtotilan kannalta kaupungeista, koska niiden asema oli keskeinen rationaalien levittäjänä: kaupunkien aktiivisuus ajoi koko alueen ja maakuntien ilmastotyötä. Mikäli katsotaan valtion hallinnan odottamia toimitapoja, ne eivät olleet suuri haaste kaupungeille, joilla oli liikkumavaraa skaalojen välillä. Sen sijaan toimintakenttä koki muutosta pienempien paikkakuntien kohdalta. Nämä kunnat kokivat asetetut ehdollisuudet haasteena ja pyrkivät muuttamaan toimintakenttää omien vahvuuksiensa parissa. Skaala muovautui, kun kunnat osallistivat yhteisöjä, tekivät seutuyhteistyötä tai käänsivät edunvalvonnalla katseen paikallisesta ylöspäin.

Lyhyesti, kuntien ilmastotyön järjestäytyminen koostuu ilmastoa koskevan tiedonkäytön hyödyntämisen lisäksi enemmässä määrin niistä hallinnan tavoista, jotka määräävät kaikkea hallinnollista toimintaa. Ilmastomuutosta koskeva tieto on valunut mukaan näihin samoihin hallinnan prosesseihin, joten sen *seuraukset* näkyvät kuntatoiminnassa nyt: se korostuu osana kunnan omaa strategista suunnittelua ja toisaalta kuntien tehtäväkentän määrittämistä ulkoa. Loppupeleissä tutkielma kertoo ilmastotyötä enemmän kunnasta ja sen muutoksesta niin sisäisen toiminnan, kuin julkishallinnon ja koko yhteiskunnan osana. Esimerkiksi kuvattaessa kuntatoimijoilta oletettuja kompetensseja ne ovat suhteutettavissa kaikkeen kehitystoimintaan eritoten kunnan pakollisen, lakimääräisen työn ulkopuolella. Ilmastomuutos on täten vain yksi näistä monista muutosta vaativista puskureista, joiden ongelmallistaminen ja sovittaminen kuntahallintoon muuttaa hallinnan toimitapaa.

Vai muuttaako? Tutkielman perusteella hallinnan kokonaisuus näyttäytyy sellaisena, kuin sen muutos 2000-luvulle tultaessa oli kuvattu. Kilpailukyvyyn, joustavuuden ja kasvun kompetenssioletukset ovat arkipäivää kaikelle kehitystoiminnalle. Valitettava kohtalonkysymys on se, kuinka pitkälle nykyiset hallintamentaliteetit voivat taklata ilmastomuutoksen kaltaisia ongelmia. Päähäni on jäänyt lausahdus, jonka eräs haastateltavista esitti: ”Tehdäänkö nyt vapaaehtoisesti, vai myöhemmin pakotettuna?”. Hegemonian kautta kuvattu depolitisaatio luo pessimistisen skenaarion, jossa kannustus kuntien vapaaehtoiseen vastuunkantoon ja edelläkävijyyteen jarruttaa muiden toimijoiden aktiivista ilmastotyötä. Mikäli tarpeeksi moni itseohjautuu vapauden konseptin kautta, tulevatko vapauden konseptia ohjaavat kantamaan oman osansa vastuusta. Esimerkillinen työ kuntien ja kaupunkien osalta voi viedä huomion pois muilta tilivelvollisilta. Muutokseen on kuitenkin väylä, sillä kunnat tuottavat toiminnallaan myös tietoa päästövähennysten vaikuttavuudesta. Kun huomataan, etteivät kuntien omat toimet voi kattaa koko julkishallinnon tavoitteita – ja yhdistetään tämä kuntien aktiivisuuteen pitää omia puoliaan – ilmastomuutoksen uudelleenpolitisointi voi olla mahdollinen.

Hallinnan analyysissa on pohjimmiltaan kyse vallasta jakaa vastuuta toimijoille. Kunnan velvoite kuntalain (410/2015) mukaan on edistää kestävästi asukkaidensa hyvinvointia ja alueen elinvoimaa. Samalla rahoitusperiaatteen tulisi taata kunnille resurssit suhteessa lakimääräisiin velvoitteisiin. Miten kuntien mahdollisuus taata elinvoimainen ja kestävä ympäristö asukkailleen kehittyy ilmastomuutoksen myötä? Tasapaino siinä, kuinka paljon kunnille jaetaan valtiolle kuuluvia tehtäviä, tulisi heijastua kunnan käytössä oleviin voimavaroihin. Edellä kuvatun ilmastotyön jakautumisen osalta valtio näyttäytyy toistaiseksi neuvonantajana ja tukevana olkapäänä. Mikäli kuntien tehtäväkenttä laajenee merkittävästi ilmastotyön myötä, tulee valtion roolia ja vastuuta uudelleen arvioida. Esimerkiksi kuntatalousohjelmassa arvioi-

daan rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen, mutta tarvittava resurssituki vaatisi ilmastotyön sitomista kunnille pakollisiin tehtäviin.

Hallinta olettaa, että hallintokoneisto on sekä kykenevä, että tehokas päämäärien suhteen. Hallinnan tarpeellisuus ja mahdollisuudet tukeutuvat kunnan juridiseen asemaan hallintoyksikkönä. Samalla se tunnustaa oman epäonnistumisensa siinä, kuinka se määrittää suhteensa muihin toimijoihin. Kunta on sidottu omiin oikeuksiinsa ja riippuvainen valtiohallinnon toiminnasta. Esimerkkinä hallinnan epäonnistumisesta on utopia kansalaisesta: Ilmastotyö kunnissa toivoo ja olettaa mahdolliseksi tiedostavan ja valveutuneen kuluttajan, mikäli kunta hoitaa sille annetut tehtävät kestäväen elämäntavan takaamiseksi. Kuitenkin, kuten haastattelut kertovat, mahdollistaminen ei riitä hallinnan vallaksi. Kunnat tarvitsevat valtiotasolta kannustimia ja vahvempaa väliintuloa saadakseen sellaisen kansalaisen, joka kuntien omassa päämäärässä määritetään. Hallinta ei siis onnistu, mutta hallintamentaliteetti tarvitsee toimiakseen tämän onnistumisen savuverhon (Dean 1999:44–50).

Tutkielman asetelma tuo omat rajoitteensa hallinnan seurausten tarkasteluun. Koska hallinta muodostuu vähemmissä määrin suoran valtiokoneiston kautta, ja samaan aikaan suuri osa kuntatoiminnan analyysistä palautuu takaisin valtioon, olisi mielekästä tutkia kansallisvaltion hallinnan muotoutumista osana laajempaa yhteiskuntakehystä. Kuitenkin nimenomaan *ilmastonmuutoksen* hallinnan tutkimuksen kentältä kuntatutkimus loistaa poissaolollaan. Kriittinen tarkastelu keskittyy valtioiden ja kansainvälisen tason sopimiseen (ks. Stripple & Bulkeley 2013). Kuntien ja kaupunkien tutkimus korostaa case studyja niiden käyttämistä tekniikoista ja ilmastotyön yleisestä toimijuudesta. Kun puhutaan ilmastotyön kokonaisvaltaisesta levittäytymisestä koko yhteiskuntaan, kunta olisi ainakin suomalaisessa kontekstissa keskeinen toimija. Tutkimuskenttä siis ikään kuin pelaa samaan pussiin siinä, että kunnat ovat luonnollistettuja toiminnan keskiöön ongelmattomina. Kuntien ja kaupunkien esimerkillisessä työssä on ongelmakohtia, joilla ilmastonmuutokseen vastaaminen pyöristyy “jotain tehdään kuitenkin” ajatteluun ja todellisen, vastuullisen kohtaamisen väistelyyn.

Systemimuutos vaatisi eritoten skaalojen vuorovaikutuksissa olevien rakenteellisten hidasteiden tunnistamista. Mitä tulee ilmastotyön skaalaan ja toimijoiden rooleihin, ei ole olemassa yhtä oikeaa vaihtoehtoa. Hallinnan prosessit vaativat valppautta siinä, että roolit kyseenalaistetaan vastuun ja vapauden kautta. Esimerkiksi McCarthy (2005: 13) kuvaa ei-hallinnollisten toimijoiden osuutta ympäristöhallinnossa ja tuo esiin tärkeän huomion demokraattisesta prosessista: skaalan avoimuudessa on kyse vastuun ja vapauden arvottamisesta. Kysymykset “vähemmästä hallinnasta” koskevat samalla sitä, onko hyväksi demokratialle, jos vastuut jaetaan tälle tai tuolle toimijalle? Se riippuu, siitä onko demokratia hallinnan päämäärä.

Muutoin jatkotutkimusten kannalta kansalaisaktiivisuuden, ilmastoliikkeen tai asukasvuoro-vaikutusten painoarvo skaalautumisen prosesseille olisi mielekäs ja laaja tutkimusaihe.

Palataksemme vielä kokoavasti tutkielman onnistumiseen, on otettava huomioon kysymys tulkinnanvaraisuudesta. Tutkielman puutteena ovat ne rakenteet, joihin haastattelujen teemat rakentuvat. Molemminpuolisesti niin tutkija kuin osanottajat toistavat tilanteissa tiettyjä niin luonnollistuneita ajattelutapoja, kuin tiedon arvottamista. Parhaimmillaan niin sanotusti puhtaampaan tulkintaan päästään kahdelta kantilta. Lähes avoin teemahaastattelu vapautti keskustelun ohjautumaan haastateltavan kannalta ja aineistolähtöinen sisällönanalyysi pyrki rekonstruotoimaan hallinnan rakennetta alhaalta ylöspäin. Aineiston edustavuuden kannalta ei voi kuitenkaan kiistää tiettyjä heikkouksia. Haastateltavat olivat innostuneita osallistumaan: Heillä oli halu sekä edustaa oman paikkakuntansa hienoa työtä, kuin valottaa työnsä arkea haasteiden ja kehityskohtien osalta. Niin haastattelujen kuin dokumentaation osalta tutkielman ajankohta oli kinkkinen. Haastateltavien toimenkuviissa sekä organisaatioissa yleisesti oli paljon henkilövaihdoksia tutkielman tekoaikana. Dokumentaatiot puolestaan olivat osaltaan vanhentuneita, sillä suurella osaa paikkakuntia ohjelmat olivat juuri päivityksessä tai tuloillaan. Juuri ilmasto-ohjelmien määrä oli vähäisempi kuin toivoin, ja dokumentaatio välineenä jäi kokonaisuudessaan tutkielmassa heikolle käsittelylle.

Yhtä lailla kuin aineiston paikkakunnilla, myös ilmastonmuutoksen vastaisen työn parissa isot pyörät ovat olleet pyörimässä. Pitkin tutkielman tekovuotta olen saanut seurata jatkuvaa tutkimustulosten ja skenaariopäivitysten tulvaa. Samaan aikaan julkishallinto kansainvälisestä kansalliseen on korjaamassa epäkohtia ja ottamassa uusia toimitapoja käyttöön. Kun puhuin marraskuussa 2020 haastateltavien kanssa verotuksesta, lakiasetuksista, rahoituksista tai tietotyökaluista, sain vuodenvaihteen jälkeen todeta eri hallintotasojen jo pyrkivän vastaamaan näihin esiin tulleihin kehityskohtiin. Tästä tulee kuitenkin tutkielman aihepiiriin huomioon ottaen olla kiitollinen. Ilmastotyön toimikentän voidaan todeta kuuntelevan kuntia ja kaupunkeja. Myönnän, että hallinnan analyysin termistö ja lähestymistapa saa tilanteen mahdollisesti kuulostamaan pahemmalta kuin se on. Kyse ei kuitenkaan ollutkaan siitä, etteikö ilmastonmuutos päätyisi hallinnan asialistalle – vaan siitä, miten muodostamme maailmankuvamme ilmastotyön suhteen.

Oma henkilökohtainen kiinnostuksen kohteeni oli tutkielman analyttisen viitekehyksen sovellettavuudessa. Hallintamentaliteettien tutkimus sellaisena kuin se minulle näyttäytyi, keskittyy pitkän linjan yhteiskuntapolitiikkaan. Tällä tarkoitan tutkimuksia aihepiireistä, jotka ovat olleen pitkään hallinnan alaisia, ja joiden hallintatavan muutosta on helppo lähestyä: sosiaalisen tai taloudellisen elämän ohjausta. Sen sijaan ilmastonmuutoksen kaltaiset

ilmiöt ovat verrattuina vuosisadoista vuosikymmeniin ”nuoria” hallinnon väliintulolle. Ne ulottautuvat globaalista paikalliseen, yhteiskunnan osa-alueesta toiseen. Aihe on kompleksinen ja uusi – vaikkakin alkuperäinen innoite viitekehykselle oli ilmastotutkimukseen keskittynyt Stripplen ja Bulkeley’n (toim. 2013) kokoomateos. Hallintamentaliteettien genealoginen lähestymistapa, jossa painottuu pitkän aikavälin tarkastelu toimikentän muutoksista, olisi mielekästä analyttisen viitekehysten idean kannalta (ks. Huxley 2008, Walters 2012). Genealogia voi tarjota ilmastotyön ja hallinnan analyysille uutta pontta eritoten siinä, miten toimikenttä reagoi alati tulvivaan tieteelliseen tietoon ja työkaluihin. Samalla saisimme kuvaa siitä, miten diskursiokenttää muutetaan ajan myötä (ks. Laclau & Mouffe 1985: 120).

Tämän sijasta valitsemani viitekehys koostuu hallintamentaliteetin perusteista, maantieteen tutkimusteoriasta sekä hegemonian diskurssikehyksestä. Viitekehysten rajaus toimii tutkielman laajuuteen nähden, mutta osittain se kaatuu analyysiin siirtyessä paikallisesta laajempaan kontekstiin. Kokonaisuudessaan pidän hallintamentaliteetin tutkimusta arvokkaana eritoten etsiessä siirtymistapoja kohti ilmastoystävällisempää elämäntapaa. Muutoksen tarvittavan hidastamisen lisäksi rinnalle nousee yhä enemmän lämpenevässä maailmassa elämisen tuoma problematiikka: miten hallitsemme itseämme ja toisiamme muuttuneessa ympäristössä, sekä mitä seurauksia tälle on tulevaisuudessa.

Tutkielman myötä on yhä selvempää, että julkishallinnon ilmastotyöhön vaikuttavat sen omat kasautuvat rakenteelliset ongelmat. Tämän lisäksi ilmastonmuutos ilmiönä kytkeytyy koko yhteiskunnan alueelle, jolloin ratkaisut vaativat hallinnon ja yhteiskunnan vuorovaikutustapojen uudelleen tarkastelua. Yhteiskuntatieteiden panostuksen suhteen hallinnan analyysi on ensiarvoisen tärkeää: siirtyminen kestävämpään hallintaan vaatii, että löydämme arkipäiväisessä toiminnassa piilevät, siirtymää hidastavat prosessit. Hallintamentaliteettien tutkimus antaa myös tarvittavan eettisen näkökulman ilmastotyöhön. Se tuo valoon ne prosessit, jolla mahdollisesti kiistanalaisia merkityksiä on poistettu julkisesta keskustelusta. Ilmastonmuutoksen suhteen kiistely ei ole pois kriisiin vastaamisesta, vaan avaa demokraatista päätäntä sille, millaisen tulevaisuuden haluamme.

8. Lähteet

8.1. Lait, asiakirjat ja erillisraportit

- EU 2018/1999. *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1999*. 11.12.2018. Saatavilla < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32018R1999> >
- EU:n päästökauppadirektiivi (2003/87/EY). *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/ey, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta*. 12.10.2003 Saatavilla < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087> >.
- European green deal (2019). *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions the european green deal*. Annettu 11.12.2019, Brysseli.
- Hallitusohjelma 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. *Valtioneuvoston julkaisuja* 2019:31. 216 s. Helsinki.
- Ilmastolaki 609/2015. 22.5.2015. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150609> >
- Ilmastopöytäkirja 61/1994. Ilmastomuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus. 3.5.1994. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1994/19940061> >
- Ilmastovuosikertomus 2020. *Ympäristöministeriön julkaisuja* 2020:17. 72 s. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- IPCC (2018): Summary for Policymakers. *Julkaisussa* Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Toim. Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield.
- Kioto pöytäkirja 12/2005. Ilmastomuutosta koskevan yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen kioto pöytäkirja. Saatavilla < https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2005/20050013/20050013_2 >
- Kuntalaki 2015/410. 10.4.2015. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> >
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132. 5.2.1999. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> >
- Pariisin ilmastopöytäkirja 76/2016. Valtioneuvoston asetus Pariisin sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. 14.12.2016. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160076> >
- Perustuslaki 1999/731. 11.6.1999. Saatavilla < <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> >

8.2. Kirjallisuus

- Aho, L. (2020). *Whose game, whose rules: Neoliberal hegemony and corporate power in climate change governance-Exploring the outcome in the energy sector*. Aalto University publication series Doctoral dissertations, 95/2020.
- Ahonen, P. (1988). *Valtioteoria ja julkisyhteisöjen johtaminen*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Alasuutari, P. (2006). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?. *Yhteiskuntapolitiikka* 69, 2004:1. s. 3-16.

- Anttiroiko, A. (1992). Kunnallistieteellinen tutkimus: 2. osa, Kunnallistieteellisen tutkielman laatiminen. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto.
- Arppe, A., & Lounela, M. (2012). Aineiston edustavuudesta ja luotettavuudesta. *Teoksessa* Heikkinen, V., Voutilainen, E., Lauerma, P., Tiililä, U. & Lounela, M. (toim.): *Genreanalyysi tekstilajitutkimuksen käytäntöä*, s. 302-307.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of the British state. *Public policy and administration* 19, 2004:1. s. 31-51. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0006>
- Klinj, E-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* 10, 2008:4. s. 505 –525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Birchfield, V. (1999). Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci's 'good sense' and Polanyi's 'double movement'. *Review of International Political Economy* 6, 1999:1. s. 27-54. <https://doi.org/10.1080/096922999347335>
- Blok, A. (2013) Experimenting on climate governmentality with actor-network theory. *Teoksessa* Strippel, J., & H. Bulkeley, (toim.) *Governing the climate: New approaches to rationality, power and politics*, s. 42-58. Cambridge University Press.
- Brenner, N. (1998). Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and planning D: Society and space*. 16, 1998:4. s. 459-481. <https://doi.org/10.1068/d160459>
- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental politics*. 22, 2013:1. s. 136-154. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755797>
- Conley, V.A (1997). *Ecopolitics. The Environment in Poststructuralist Thought*. Routledge, Lontoo & New York. 188 s.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Sage, Lontoo.
- Death, C. (2013). The limits of climate governmentality. *Teoksessa* Strippel, J., & H. Bulkeley, (toim.) *Governing the climate: New approaches to rationality, power and politics*, s.77-91. Cambridge University Press.
- Elling, B. (2008). *Rationality and the environment: Decision-making in environmental politics and assessment*. Earthscan, Lontoo.
- Ettlinger, N. (2011). Governmentality as Epistemology. *Annals of the Association of American Geographers*. 101, 2011:3. s. 537-560. <https://doi.org/10.1080/00045608.2010.544962>
- Field, J. L., Richard, T. L., Smithwick, E. A., Cai, H., Laser, M. S., LeBauer, D. S. & Smith, P. (2020). Robust paths to net greenhouse gas mitigation and negative emissions via advanced biofuels. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 117. <https://doi.org/10.1073/pnas.1920877117>
- Foster, E. A., P. Kerr, & C. Byrne (2014). Rolling back to roll forward: Depoliticisation and the extension of government. *Policy & Politics*. 42, 2014:2. s. 225-241. <https://doi.org/10.1332/030557312x655945>
- Fricker, M. (1998). Rational authority and social power: Towards a truly social epistemology. *Proceedings of the Aristotelian Society*. s. 159-177. <https://doi.org/10.1111/1467-9264.00030>
- Harvey, D. (1994). The social construction of space and time: a relational theory. *Geographical review of Japan, Series B*, 67(2), s. 126-135. <https://doi.org/10.4157/grj1984b.67.126>
- Heuru, K., Mennola, E. & Rynänen, A. (2011). Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet (2. uud. p.). Tampereen yliopistopaino, Tampere. 400 s.
- Hickel, J. (2020). Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary. *The Lancet Planetary Health*, 4(9). s. 399-404. [https://doi.org/10.1016/s2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/s2542-5196(20)30196-0)
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield, Lontoo.

- Howarth, D. (2005). Applying discourse theory: The method of articulation. *Teoksessa* Howarth D. & Torfing J. (toim.) *Discourse theory in European politics*, s. 316-349. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Howarth, D. (2010) Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3:3-4. <https://doi.org/10.1080/19460171003619725>
- Huxley, M. (2008). Space and government: Governmentality and geography. *Geography Compass*, 2(5). <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00133.x>
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: An activity based approach*. SAGE, Lontoo.
- Jessop, B. (2007). From Micro-Powers to Governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography* 26(1). s.34-40. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>
- Jessop, B. (2014). Repoliticising depoliticisation: theoretical preliminaries on some responses to the American fiscal and Eurozone debt crises. *Policy & Politics*, 42(2). s. 207-223. <https://doi.org/10.1332/030557312x655864>
- Jørgensen, M. & L.J. Phillips (2002): Laclau and Mouffe's Discourse Theory. *Teoksessa* Jørgensen, M. & L.J. Phillips (toim.) *Discourse Analysis As Theory and Method*. Thousand Oaks, Lontoo. Sage Publications, California.
- Kahila, P. (2001). Hallinnosta hallintaan: paikallisen kehittämissäätöpolitiikan muuttuvat piirteet. *Rural Studies*, 104.
- Kaisto, J. (2010). Kääntämisen sosiologia hallinnan analytiikan työkaluna. *Teoksessa* Kaisto, J. & M., Pyykkönen (2010). *Hallintavalta: Sosiaalisen, Poliittian Ja Talouden Kysymyksiä*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kaisto, J. & M., Pyykkönen (2010). Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. *Teoksessa* Kaisto, J. & M., Pyykkönen (2010). *Hallintavalta: Sosiaalisen, Poliittian Ja Talouden Kysymyksiä*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kantola, A. (2006). Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. *Teoksessa* Heiskala, R., Luhtakallio, E. & Alasuutari, P. (toim.). *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Gaudeamus. s.156-178.
- Keen, S. (2020). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1807856>
- Kerkkänen, A. (2010). Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Tampere University Press, Tampere. 292 s.
- Keskitalo, E. C. H., Juhola, S., & L. Westerhoff (2010). Climate Change as Governmentality: Technologies of Government for Adaptation in Three European Countries. *Journal of Environmental Planning and Management*, 55(4), s. 435–452. <https://doi.org/10.1080/09640568.2011.607994>
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Koch, M. (2015). Climate Change, Capitalism and Degrowth Trajectories to a Global Steady-State Economy. *International Critical Thought*, 5(4), 439–452.
- Kuisma, J. (2019). Paikallinen ilmastopolitiikka. *Polemia-julkaisu* 114, Kunnallissalan kehittämissäätö. Otavan kirjapaino, Keuruu. 114 s.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso, Lontoo. 197 s.
- Laine, T. (2018). Miten kokemusta voidaan tutkia. Fenomenologinen näkökulma. *Teoksessa* Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen*

- teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (5. uudistettu painos). s. 28-45. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Lamb, W.F., G. Mattioli, S. Levi, J. T. Roberts, S. Capstick, F. Creutzig, J. C. Minx, F. Müller-Hansen, T. Culhane, & J.K. Steinberger (2020): Discourses of Climate Delay. *Global Sustainability* 3 (2020). <https://doi.org/10.1017/sus.2020.13>
- Lemke, T. (2000) *Foucault, Governmentality, and Critique*. Esitelmä, Rethinking Marxism Conference, University of Amherst 21-24.9.2000.
- Lenton, T. M., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Steffen, W., & Schellnhuber, H. J. (2019). Climate tipping points—too risky to bet against. *Nature*. Kommentti 27.11.2019, korjattu 9.4.2020. < <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0> >
- Lövbrand, E. & J. Stripple (2013) Bringing governmentality to the study of global climate governance. *Teoksessa* Stripple, J. & Bulkeley, H. (toim.). *Governing the climate: New approaches to rationality, power and politics*. s. 27-41 Cambridge University Press, New York.
- MacKinnon, D. (2000). Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance. *Political Geography*, 19(3). s. 293–314. [https://doi.org/10.1016/s0962-6298\(99\)00086-4](https://doi.org/10.1016/s0962-6298(99)00086-4)
- Mackinnon, D. (2011). Reconstructing scale: towards a new scalar politics. *Progress in human geography*, 35(1). s.21-36. <https://doi.org/10.1177/0309132510367841>
- Marston, S. A. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 24(2). s. 219-242.
- Massey, D. (2005). *For space*. London: SAGE
- McCarthy, J. (2005). Scale, sovereignty, and strategy in environmental governance. *Antipode* 37: 2005, s. 731-753. <https://doi.org/10.1111/j.0066-4812.2005.00523.x>
- McKee, K. (2009), Post-Foucauldian governmentality: what does it offer critical social policy analysis? *Critical Social Policy*, 29 (3), s. 465-486. <https://doi.org/10.1177/0261018309105180>
- Meadows, D. H., D.L. Meadows, J. Randers, & W.W. Behrens (1972). *The limits to growth*. Universe Books, New York.
- Miller, P. & Rose, N. (2008/2010). *Miten meitä hallitaan?* (suom. R.Suikkanen) Vastapaino, Jyväskylä.
- Moisio, S. (2018). *Geopolitics of the Knowledge-based Economy*. Routledge, Lontoo.
- Murdoch, J. (2005). *Post-structuralist geography: a guide to relational space*. Sage.
- Müller, M. (2010). Doing discourse analysis in critical geopolitics. *L'Espace Politique*, 12:2010. <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.1743>
- O’Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature sustainability*, 1(2), s. 88-95. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>
- Overland, I., & Sovacool, B. K. (2020). The misallocation of climate research funding. *Energy Research & Social Science*, 62:2020. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101349>
- Palonen, K. (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, 28(2), s. 171–186. <https://doi.org/10.1177/030437540302800202>
- Pynnönen, A. (2013). Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Working paper/Jyväskylä University. School of Business and Economics 379.
- Raunio, T. (2017). Euroopan unioni ja kansainvälisyys Suomen politiikassa. *Teoksessa* Niemi, M.K, Raunio, T. & I. Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino, Tampere.
- Ruostetsaari, I. (2017): Poliittisten instituutioiden valta talouden suhdanteissa. *Teoksessa* Niemi, M.K, Raunio, T. & I. Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino, Tampere. 349 s.
- Rytteri, T., & Lukkarinen, J. (2016). Suomen metsien hiilinielut ja skaalojen politiikka. *Alue ja Ympäristö*, 45(1), s. 80-94. < <https://aluejaymparisto.journal.fi/article/view/60684> >

- Sairinen, R. (2002). Environmental governmentality as a basis for regulatory reform: the adaptation of new policy instruments in Finland. *The Environmental State Under Pressure*, s. 85-103.
- Sairinen, R., Heikkinen, T. & J. Hirvonen (2006). Arjen kokemuksia kestävästä tietoyhteiskunnasta. *Teoksessa* Massa, I. & S. Ahonen (toim.). *Arkielämän ympäristöpolitiikka*, s. 202-220. Gaudeamus, Helsinki.
- Sandström, V., Kauppi, P. E., Scherer, L., & Kastner, T. (2017). Linking country level food supply to global land and water use and biodiversity impacts: The case of Finland. *Science of The Total Environment*, 575. s. 33-40.
- Smith, N. (1992) Geography, difference, and the politics of scale. *Teoksessa* J Doherty, E Graham and M Malek (toim.) *Postmodernism and the Social Sciences*. s. 57–79. Macmillan, Lontoo.
- Smith, N. (2008). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space* (3. painos). University of Georgia Press, Athens.
- Steele, M. (1997). *Theorising Textual Subjects: Agency and Oppression*. Cambridge University Press, New York.
- Stephan, B., Methmann, C., & Rothe, D. (2013). Third side of the coin: hegemony and governmentality in global climate politics. Cambridge University Press, New York.
- Stripple, J. & H. Bulkeley (2013). Introduction: On Governmentality and Climate Change *Teoksessa* Stripple, J., & H. Bulkeley, (toim.) *Governing the climate: New approaches to rationality, power and politics*. Cambridge University Press. s.1-23.
- Stripple, J. & Bulkeley, H. (toim., 2013). *Governing the climate: New approaches to rationality, power and politics*. Cambridge University Press, New York. 298 s.
- Swyngedouw, E. (2010). Trouble with nature: 'ecology as the new opium for the masses'. *Teoksessa* Hillier, J. & Healey, P. (toim.). *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning*. Ashgate.
- Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance: A process of change*. Tampere University Press, Tampere.
- Torfin, J. (2005). Discourse theory: Achievements, arguments, and challenges. *Teoksessa* Torfin, J. (toim.) *Discourse theory in European politics*. s. 1-32. Palgrave Macmillan, Lontoo
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Unruh, G. C. (2008). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy*, 28, 2008. s. 817–830. [https://doi.org/10.1016/s0301-4215\(00\)00070-7](https://doi.org/10.1016/s0301-4215(00)00070-7)
- Urry, J. (2011/2013). Ilmastomuutos ja yhteiskunta (Suom. Vainonen, J.). Vastapaino, Tampere.
- Virtanen, A. & Rohweder, L. (2011). *Ilmastomuutos käytännössä: Hillinnän ja sopeutumisen keinoja*. Helsinki University Press, Helsinki. 415 s.
- Walters, W. (2012). *Governmentality: Critical encounters*. Routledge, Lontoo. 201 s.
- Walton, S. & B. Boon (2014): Engaging with a Laclau & Mouffe informed discourse analysis: a proposed framework. *Qualitative Research in Organizations and Management*, 9:4. s. 351 - 370. <https://doi.org/10.1108/qrom-10-2012-1106>
- Ylönen, M. (2010). Tieto, tiede ja asiantuntijuus. Sosiologisia lähestymistapoja yhteiskunnan ympäristösuhteeseen. *Teoksessa* Valkonen, J. (toim.) *Ympäristösosiologia*, s. 83-100. WSOYpro, Helsinki.

LIITE 1 Aineiston tiedot

1.1. Haastateltavien tiedot

Koodi	Maakunta	Haastattelun päivämäärä
H1	Varsinais-Suomi	11.11.2020
H2	Uusimaa	12.11.2020
H3	Päijät-Häme	16.11.2020
H4	Pirkanmaa	16.11.2020
H5	Uusimaa	18.11.2020
H6	Keski-Suomi	18.11.2020
H7	Päijät-Häme	23.11.2020
H8	Etelä-Karjala	24.11.2020
H9	Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi	27.11.2020
H10	Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi	30.11.2020

1.2. Dokumenttien tiedot

Koodi	Dokumenttityyppi ^{1]}	Päiväys ^{2]}	Koodi	Dokumenttityyppi ^{1]}	Päiväys ^{2]}
D1	Kuntastrategia	3.9.2018	D7	Elinvoimaohjelma	*
D2	Ilmasto-ohjelma	*	D72	Ilmasto-ohjelma 1	27.1.2020
D22	Kuntastrategia	*	D73	Ilmasto-ohjelma 2	3.6.2019
D23	Elinvoimaohjelma	*	D8	Ilmasto-ohjelma	22.1.2018
D3	Kuntastrategia	12.3.2018	D82	Kuntastrategia	17.6.2019
D4	Kuntastrategia	16.9.2019	D83	Elinvoimaohjelma	2015
D5	Kuntastrategia	*	D9	Elinvoimaohjelma	*
D6	Elinvoimaohjelma	12.12.2016	D92	Kuntastrategia	11.6.2018
D62	Kuntastrategia	7.12.2015	D10	Kuntastrategia	*

* puuttuva tieto

1] Yleispiirteinen kuvaus

2] Viimeisin löydetty muokkauspäivämäärä

LIITE 2 Haastattelurunko

1. Perustiedot
 - i. Haastattelun tarkoitus
 - ii. Nauhoituslupa
2. Paikallinen toiminta
 - i. Tarkennus haastateltavan toimenkuvasta
 - ii. Paikallinen ilmastotyö (toimenpiteet)
 - iii. Ilmastotyön suunnittelu (organisaatiossa, muuten)
 - iv. Vuorovaikutus (asukkaat, muut)
3. Yhteistyö
 - i. Seutukunnat, lähialueet
 - ii. Maakunta, maakuntaliitto
4. Kansallinen kehys
 - i. Valtion näkyvyys
 - ii. Edunvalvonta
 - iii. Kokemus kunnan roolista
5. Tarkennukset (tarpeen mukaan)
 - i. Verkostotoiminta (Hinku, muut mahdolliset)
 - ii. Tiedonsaanti (organisaatiot, tuottaminen)
 - iii. Muut (haastateltavan huomiot)