



SITRA

Kuntalaiset mukaan
Kohti paikallista ilmastotyötä



LUKIJALLE

On aika siirtyä sanoista tekoihin. Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ilmastonmuutoksen hillintätavoitteisiin, joiden pohjalta valtio ja kunnat ovat valmistelleet omia strategisia suunnitelmiaan ja toimenpiteitään. Myös jokaisella suomalaisella tulee olla mahdollisuus osallistua tähän työhön.

Lisätietoa:

Tässä esitteessä tiivistä käsiteltävästä tutkimus- ja kehittämishankkeesta saat lisätietoa tutustumalla hankkeen sähköiseen raporttiin osoitteessa: www.sitra.fi/fi/julkaisut

Tampereella toteutuneista ja tulevista hankkeista:
www.ilmankos.fi
www.eco2.fi

Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK), Aalto-yliopisto:
Vs. tutkimuspäällikkö Lasse Peltonen, puh. 050 5113137, lasse.peltonen@aalto.fi

Sitran Energiaohjelma:
Johtava asiantuntija Vesa-Matti Lahti, puh. 050 387 3188, vesa-matti.lahti@sitra.fi

Tampereen kaupunki:
Ympäristöpäällikkö Kaisu Anttonen, puh. 050 63698, kaisu.anttonen@tampere.fi

MISTÄ ILMASTOTYÖSSÄ ON KYSE?

Miten ihmiset voivat osallistua ilmastonmuutoksen hillintään ja vaikuttaa päätöksentekoon omassa kunnassaan? Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen -hanke on kartoittanut ilmastonmuutoksen ja kansalaisosallistumisen ulottuvuuksia kunnissa ja seutukunnissa sekä kehittänyt kokemusten perusteella toimintasuosituksia. Sitran rahoittama hanke toteutettiin vuosina 2008–2010. Tutkimus- ja kehittämishankkeessa tarkasteltiin sekä Tampereen seudun ilmastostrategian luomista että tamperelaisille suunnattua ILMANKOS-kampanjaa.

Tämä esite kertoo pähkinänkuoressa hankkeen havainnoista. Haluamme innostaa sillä muita kuntia hyödyntämään kokeiltuja kansalaisosallistumisen menetelmiä ja kehittämään uusia. Tavoitteena on, että kuntalaisista kehittyisi ilmastokansalaisia, jotka ottavat vastuuta oman hyvinvointinsa lisäksi yhteisestä ympäristöstä. Lopputuloksena on reilumpi, laaja-alaisempi, hyväksyttävämpi, tehokkaampi ja läpinäkyvämpi ilmastopolitiikka. Tarkastelun kohteena ollut Tampere on jo käynnistänyt yhdessä Sitran kanssa uuden, laajan ja pitkäkestoisen ECO₂ - Ekotehokas Tampere 2020 -ohjelman, jonka tavoitteena on hiilineutraali kaupunki. ILMANKOS-kampanja etenee seudullisesti EAKR-rahoituksen turvin.



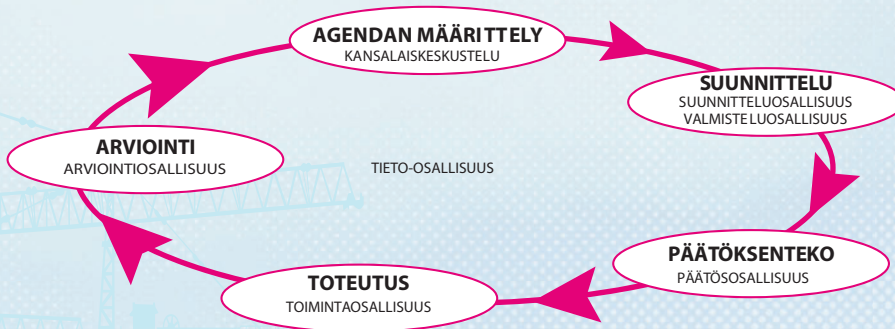
MIKSI KUNTALAISTEN PITÄISI OSALLISTUA ILMASTOTYÖHÖN?

Ilmastotyötä tehdään kansainvälisen ja kansallisen tason ohella myös kunnissa tai kuntien välisenä yhteistyönä. Tähän mennessä asukkaat ovat päässeet harvoin mukaan, vaikka se olisi tärkeää seuraavista syistä:

- 1.** Ilmastonmuutosta hillitsevät uudistukset ovat laajoja ja kauaskantoisia, eikä niitä voida viedä läpi ilman kuntalaisten hyväksyntää ja sitoutumista.
- 2.** Ilmastonmuutosta koskevat päätökset vaikuttavat ihmisten arkielämään monin tavoin (mm. asuminen, liikkuminen, ruoka, energiantuotanto).
- 3.** Yksilöiden valinnat ovat merkittävässä roolissa kasvihuonepäästöjen vähentämisessä.
- 4.** Kansainvälinen ja kansallinen ilmastopolitiikka toteutuu kuntatasolla, jossa päätökset konkretisoituvat arjessa.
- 5.** Julkisen hallinnon strateginen suunnittelu on perinteisesti etäällä kuntalaisten arjesta. Osallistuminen kaventaa eroa ja lisää kansalaisten ymmärrystä ja sitoutumista.



MITEN KUNTALAISET VOIVAT OSALLISTUA ILMASTONMUUTOKSEN HILLINTÄÄN?



Poliittisen päätöksentekoprosessin vaiheet ja osallistumisen muodot

Kansalaisten osallistumista voi tarkastella monesta eri näkökulmasta. Yksi lähtökohta on arvioida koko poliittisen päätöksenteon ketjua ja pohtia, kuinka kansalaiset voivat osallistua kussakin vaiheessa: lähtökohtien asettamisessa, suunnittelussa, päätöksenteossa, toimeenpanossa ja arvioinnissa sekä tiedon käyttäjinä että tuottajina.

Kaikki edellä kuvatut osallistumisen muodot edustivat osallistumista poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Toiminnallinen osallistuminen puolestaan tarkoittaa omien henkilökohtaisten elämänvalintojen ja käyttäytymisen kautta vaikuttamista. Toiminnallista osallistumista voi kutsua ilmastotalloiksi. Tampereella toteutetut kansalaisosallistumisen muodot edustivat pääsääntöisesti juuri toiminnallista osallistumista.

Osallistuminen tuo lisäarvoa suunnitteluun ja päätöksentekoon, kun:

- osallistujilla on kokemuksellista tietoa tietystä maantieteellisestä tai yhteiskunnallisesta alueesta
- mahdollisuus osallistua lisää luottamusta päätöksentekoon
- osallistuminen sitouttaa päätöksiin, mikä helpottaa päätösten toimeenpanoa
- osallistuminen ongelman määrittelyyn ja käsittelyyn edistää demokraattista päätöksentekoa ja oikeudenmukaisuutta
- osallistuminen ongelmien ja toimintavaihtoehtojen määrittelyyn edistää tiedonvälitystä ja oppimista, mikä helpottaa oman toiminnan muuttamista.

Käytännössä kansalaisten osallistuminen ilmastotyöhön merkitsee paikallisen ilmastodemokratian kehittämistä. Tästä näkökulmasta yksittäinen kuntalainen on ilmastokansalainen, joka ottaa vastuuta oman hyvinvointinsa lisäksi yhteisestä ympäristöstä.

MITEN ILMASTODEMOKRATIAA VOIDAAN EDISTÄÄ KUNNISSA?

Paikallista ilmastodemokratiaa edistetään lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastomuutoksen hillintään. Ihmiset voivat vaikuttaa sekä tekemällä ilmastotekoja arjessa että osallistumalla poliittisen päätöksentekoon.

Kunta voi tukea ilmastodemokratiaa neljässä eri roolissa:

- 1. Kunta esimerkkinä:** kunta sitoutuu toiminnassaan vastuulliseen ilmastopoliittikkaan, joka näkyy tekoina.
- 2. Kunta tiedon jakajana:** kuntalaisille tiedotetaan ilmastomuutoksen perusteista ja ohjauskeinoista sekä sitoumuksista, joita ilmastomuutoksen hillitsemiseksi on tehty.
- 3. Kunta mahdollisuuksien tarjoajana:** kunta varmistaa, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua toiminnalliseen ilmastotyöhön (esim. kaupunkisuunnittelu, palveluinfrastruktuuri, tiedotus, taloudellinen tuki).
- 4. Kunta päättäjänä:** varmistetaan kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa prosessiin, jossa määritellään, valmistellaan, tehdään päätöksiä ja toteutetaan ilmastomuutoksen hillitsemistoimia sekä arvioidaan niiden onnistumista.

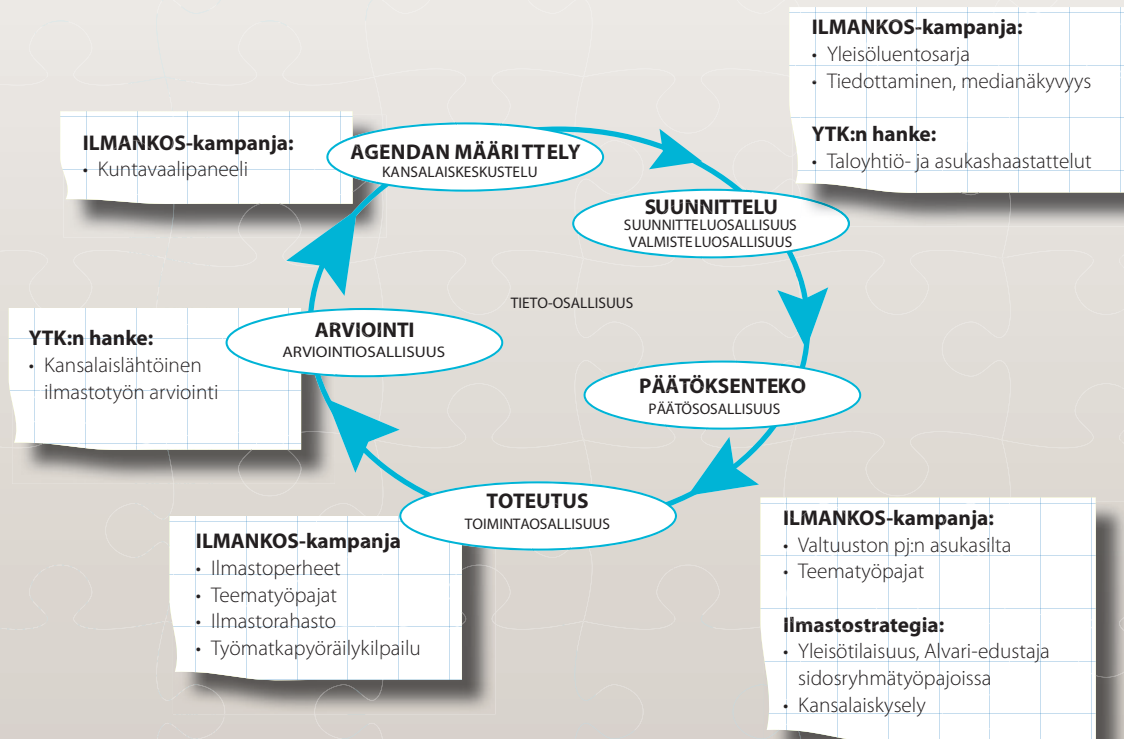


TAPAUS TAMPERE: MITÄ TEHTIIN?

Ilmastostrategia ja ILMANKOS-kampanja:

Ilmankos tamperelaiset innostuivat eli lyhyesti siitä, kuinka ihmiset lähtivät mukaan ilmastotyöhön

Tampereella käynnistettiin samaan aikaan sekä seudun ilmastostrategiatyö että Tampereen kaupungin ILMANKOS (Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen) -kampanja. Kampanjalla haluttiin aktivoida kuntalaisten ja kansalaisryhmien ilmastonmuutosta hillitsevää toimintaa. Sitran Energiaohjelma rahoitti sekä ILMANKOS-kampanjaa sekä YTK:n toteuttamaa tutkimus- ja kehittämishanketta, jossa arvioitiin osallistumisen onnistumista.



Osallistuminen muotoja Tampereen seudulla.

Tampereella osallistumisen tavoitteet voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen.

1. Kansalaisten osallistuminen ilmastotalkoisiin: ympäristövalistus sekä toiminnallisen osallistumisen tukeminen. (toiminnallinen osallisuus)

2. Kansalaisten osallistuminen Tampereen kaupunkiin ja seudun ilmastopoliitiikkaan: mm. osallistumismahdollisuus Ilmastostrategiaan. (poliittinen osallistuminen)

KÄYTETTYJÄ KEINOJA

1A. Yleisötilaisuudet: ilmastonmuutosta tarkasteltiin yksilöiden arjen näkökulmasta.

Tulokset: palaute oli kiittävä, näkökulma uusi ja oma-kohtainen.

1B. Työpajat: tavoitteena ideoida, mitä voidaan tehdä yhdessä. Aiheina olivat esimerkiksi asuminen ja rakentaminen, ruoka ja ilmasto, perhe- ja kasvatus sekä ilmastostrategia. Työpajoihin osallistui teemasta kiinnostuneiden kuntalaisten lisäksi järjestötyöntekijöitä sekä kuntien työntekijöitä, jotka vastasivat tai työskentelivät kyseisen toimialan parissa.

Tulokset: innostunut osanotto. Ratkaisukeskeisyys koettiin tärkeäksi. Kaikki ideat tuotettiin vapaasti nähtäväksi muistioksi kampanjan verkkosivuille, toteuttaminen jäi jokaisen oman aktiivisuuden varaan.

1C. Ilmastorahasto: toiminnan tueksi luotiin rahasto, josta oli mahdollista hakea tukea ilmastotyöhön. Monet hankkeet, joille haettiin tukea rahastosta, syntyivät työpajojen ideoista. Rahastohaussa painotettiin arkeen kiinnittyviä hankkeita ja suosittiin uusia toimijoita. Tukea ei ollut tarkoitettu esimerkiksi ympäristöjärjestöjen perustoiminnan rahoitukseen.

Tulokset: ilmastorahastosta muodostui jokavuotinen kannustin paikallisille ilmastonmuutoshankkeille.

1D. Ilmastoperheet: ilmastoystävällistä elämäntapaa havainnollistettiin valitsemalla esimerkkiperheitä, joita autettiin tekemään ilmastonmuutosta hillitseviä muutoksia arjessaan. Halukkaista 30 perheestä mukaan valittiin 3 erilaista perhettä. Muut kuntalaiset pääsivät seuraamaan perheiden tekemiä muutoksia ja niiden vaikutuksia sekä Aamulehdessä että sen verkkoversiossa.

Tulokset: laaja potentiaalinen lukijakunta, verkkokeskustelua ja kommentointia jonkin verran. Arjen ilmastotekoja onnistuttiin havainnollistamaan hyvin ja viihteellisesti. Kampanjanomaisuus toi tärkeälle asialle näkyvyyttä.

2A. Strategiatyöpaja: osallistujat saattoivat tutustua ja vastata ilmastostrategiaan, kaupunkiseudun kehittämistä ja esimerkiksi asumista ja liikkumista koskeviin kysymyksiin.

Tulokset: muistio ILMANKOS-kampanjan verkkosivulla, valmiissa strategiassa ei kuvattu, miten työpajatuloksia hyödynnettiin strategiaprosessissa. Tämän vuoksi ei voitu osoittaa, mikä oli työpajan vaikuttavuus.

2B. Kansalaiskysely: keskittyi kartoittamaan vastaajien näkemyksiä ilmastotyön erilaisista tavoitteista ja siitä, kuinka tärkeitä nämä tavoitteet olivat. Kysely sijoittui vaiheeseen, jossa strategiset linjaukset oli jo valittu, eli oli käytännössä luonteeltaan palautearviointia.

Tulokset: 202 vastausta, vastaukset olivat hyvin linjassa strategian tavoitteiden kanssa. Vain seudullista yhdyskuntarakenteen eheyttä koskevassa kysymyksessä vastaajien näkemykset hajasivat.



Miten Tampereella tutkittiin kansalaisosallistumista ja mitä siitä opittiin?

Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK) toteutti 2008–2010 tutkimus- ja kehittämishankkeen, jonka aineisto kerättiin Tampereelta ja Tampereen seudulta. Hankkeen aikana:

A. Seurattiin Tampereen seudun ilmastostrategiaprosessia sekä ILMANKOS-kampanjaa.

Tulokset: arvioinnin mukaan ILMANKOS-kampanja edisti kuntalaisten osallistumista ilmastonmuutoksen hillintään aktiivisella heitä toimimaan.

B. Laadittiin kirjallisuuskatsaus siitä, kuinka kansalaisosallistuminen liittyy ilmastonmuutokseen kansainvälisissä tieteellisissä artikkeleissa.

Tulokset: tieto-, toimeenpano-, ja ilmastotalkoo-osallisuus (jotka Tampereella olivat vahvasti edustettuina) eivät sinällään tarjoa osallistujille vaikutusvaltaa kirjallisuudessa korostettuun ilmastopoliittiseen päätöksentekoon. Niillä on kuitenkin välillinen vaikutus, sillä toiminnan muuttuessa myös asenneilmapiiri ja poliittinen keskustelu muuttuvat, mikä puolestaan vaikuttaa tuleviin päätöksiin.

C. Kehitettiin ja kokeiltiin kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmiä jatkokäyttöä varten.

Tulokset: luotiin kansalaislähtöiseen arviointiin uusia menetelmiä, joiden avulla rakennettiin kriiteeristö hyvälle ja toimivalle ilmastotyölle. Tampereella kokeiltuja menetelmiä olivat mm. arviointiriihitapahtuma ja verkkokysely.

D. Kartoitettiin haastattelututkimuksella mahdollisuuksia ja haasteita, joita ilmastotyössä kohdataan taloyhtiöissä ja arjessa yleensä.

Tulokset: taloyhtiöt hallituksineen ovat merkittäviä portinvartijoita asumisen ilmastovaikutusten hillitsemisessä. Taloyhtiöissä ilmastonmuutosta tarkastellaan ensi sijassa talouden ja energiatehokkuuden kautta. Laajemman näkemyksen omaksuminen edellyttäisi sekä lainsäädännöllisiä että asenteellisia muutoksia.



SUOSITUKSET

YTK:n tutkimus- ja kehittämishankkeen pohjalta hahmottui joukko suosituksia. Ne perustuvat Tampereen kokemusten lisäksi muihin ilmastonmuutokseen liittyviin osallistumishankkeisiin sekä kirjallisuuteen.

Yleiset suositukset:

- 1.** Kansalaisosallistumisen ja ilmastodemokratian kehittäminen tulisi nostaa näkyväksi osaksi suomalaista ilmastopolitiikkaa ja sen toimeenpanoa valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.
- 2.** Kansalaisten osallistuminen tulisi sisällyttää kaikkiin paikallisiin ja alueellisiin ilmastostrategiaprosesseihin. Paikallista ilmastodemokratiaa on kehitettävä sekä edustuksellisen että suoran osallistumisen näkökulmista.
- 3.** Ilmastodemokratian tietopohjaa on laajennettava. Ilmastodemokratian kehittämisessä tarvitaan asiantuntijoiden ja maallikoiden yhteistyötä. Ilmastonmuutosta, sen vaikutuksia ja ilmastopolitiikkaa koskeva tieto pitäisi saada kaikkien kansalaisten ulottuville.
- 4.** Ilmastodemokratian menetelmiä on kehitettävä siten, että huomioidaan osallisuuden monet muodot. Osallisuutta voidaan kehittää tiedon tuotannossa, ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan vaikutusten arvioinnissa, julkisessa keskustelussa, päätösten valmistelussa, itse päätöksenteossa sekä sen toimeenpanossa ja arvioinnissa. Myös ihmisten omaehtoisten ilmastotekojen tukeminen on tärkeää.

Suosituksia ILMANKOS-kampanjan tyyppisiin hankkeisiin:

- Määrittele kampanjan suhteet ja rooli ilmastostrategiaprosessiin tai muuhun käynnissä olevaan ilmastotyöhön heti aluksi. Keskeistä on tehdä yhteistyötä koko prosessin ajan.
- Suunnittele hankkeen onnistumisen itsearviointikriteerit hankkeen aluksi. Kansalaisarviointia hyödynnettäessä arvioinnilla on oltava selkeä vastuutaho.
- Aloita hankkeen aikana syntyvien ideoiden ja tulosten juurruttaminen mahdollisimman aikaisin. Suunnittelun yhteydessä on hyvä pohtia myös jatkorahoitusta.
- Käytä tilanteeseen erilaisia osallistumisen menetelmiä. Käyttökelpoisia osallistumisen menetelmiä ovat:
 - Teematyöpajat ja ideointi ryhmässä
 - Kansalaisyhteiskunnan ja kunnan tahojen yhteistyön vahvistaminen
 - Yhteistyö kunnan eri yksiköiden ja alueellisen median kanssa
 - Ilmastoperhe-konsepti.

Suosituksia osallistumisen menetelmistä:

- Luo systemaattinen suunnitelma osallistumiskeinoista. Apuna voi käyttää esim. kaavoituksessa käytössä olevia alkuvaiheen osallistumista ja arviointisuunnitelmia.
- Valitse osallistumismenetelmät tavoitteiden pohjalta. Pohdi seuraavia asioita:
 - Vuorovaikutusmenetelmä (esim. työpaja) – yksilömenetelmä (esim. kysely)
 - Yksittäinen osallistumistapahtuma – pitkä osallistumisprosessi
 - Osallisuuden tyyppi (esim. tieto-, suunnittelu-, päätös-, toimeenpano- tai arviointiosallisuus)
 - Osallistujille annettu lupaus
 - Prosessin vaihe, johon osallistuminen kohdistuu
 - Osallistumisen tavoite
 - Tavoiteltavat kohderyhmät ja menetelmän sopivuus kohderyhmille
 - Eri menetelmien sopivuus eri kysymysten ja teemojen käsittelyyn
 - Eri menetelmien vaatimat resurssit ja työmäärä
- Pohdi jo etukäteen, miten osallistumista ja sen tuottamaa materiaalia käytetään ja tuloksia hyödynnetään. Tämä on kerrottava myös osallistujille.
- Hyödynnä osallistumisessa jo olemassaolevia kanavia ja työkaluja.

VOIMAKENTTÄANALYYSI

Ilmastodemokratian edistyminen vaatii sekä osallistumista helpottavien voimien tukemista että sitä vastustavien voimien hillitsemistä.

A) ILMASTOTYÖHÖN OSALLISTUMISTA HELPOTTAVIA VOIMIA

Kunnan kannalta:

- Kansallinen ilmastopolitiikka ja julkisuus tukevat kunnan ilmastotyötä
- Sitoutuminen osallistumismahdollisuuksien järjestämiseen: kansainväliset, kansalliset ja kunnan omat sitoumukset ja niiden noudattaminen
- Aktiiviset kuntalaiset

Osallistujan kannalta:

- Kunnassa on avoin hallintatapa, vahvat osallistumisperinteet ja voimavaroja osallisuuden tukemiseen
- Kunnan aito kiinnostus kuntalaisten kokemuksellisen tiedon hyödyntämiseen
- Käytetyt osallistumismenetelmät luovat osallisuuden kokemusta. Osallisuutta tukee myös läpinäkyvyys: vaikuttavuus on osallistujan tiedossa ja näkyvässä
- Kansalaistaidot; ymmärrys omista oikeuksista ja kunnan päätöksentekoprosesseista sekä rohkeus vaikuttaa

Omaehtoisen arjen ilmastotyön kannalta

- Yhteisöt ja verkostot keskustelevat ilmastonmuutoksesta ja tukevat yksilöiden osallisuutta
- Kuntalaisille on tarjolla houkuttelevia mahdollisuuksia elää ympäristön kannalta kestävää arkea (taloudelliset kannustimet, infrastruktuuri ja palvelut)
- Myönteinen asenneilmasto kestäviä valintoja kohtaan rohkaisee ja aktivoi uusia tahoja mukaan ilmastomuutostyöhön (esim. järjestöt joiden varsinaiseen toimialaan ympäristöasiat eivät kuulu)

B) ILMASTOTYÖHÖN OSALLISTUMISTA VAIKEUTTAVIA VOIMIA

Kunnan kannalta:

- Ilmastotyön epäjatkuvuus (esim. ulkopuolisesta tuesta riippuvat projektit), jolloin osallistuminen ei saa pysyvää asemaa kunnan toiminnassa
- Kuntalaiset ja paikallinen media eivät vaadi kunnalta aktiivista ilmastotyötä
- Vastakkainasettelu edustuksellisen demokratian ja suoraan osallistumisen välillä

Osallistujan kannalta:

- Kunnan epäilykset aikaa vievän osallistumisen tuomista hyödyistä ja epätietoisuus tavoista, joilla osallistumisen tuotoksia voitaisiin aidosti hyödyntää
- Ilmastotyön viranomaiskeskeisyys: kuntalaiset nähdään alamaisina, hallinnon kieli ja toimintatavat ankeuttavat osallistumista, jolloin osallisia ei osata tavoittaa eikä motivoida
- Osallistuminen nähdään vain kunnan päätösten oikeuttajana

Omaehtoisen arjen ilmastotyön kannalta

- Ilmastopolitiikka määrittyy vaikeaksi ja etäiseksi asiaksi, joka kuuluu vain asiantuntijoille
- Konkreettiset toimintamahdollisuudet puuttuvat, arki on kiireistä ja muut kysymykset vaikuttavat arjen valintoihin ympäristökysymyksiä enemmän
- Lähiympäristön tuki puuttuu: "en minä, kun eivät muutkaan"