

Ilmastopaneelin toiminnan arviointi

Loppuraportti

Tuomas Raivio, Alina Pathan, Laura Oja ja Iivo Vehviläinen

Ilmastopaneelin toiminnan arviointi

Loppuraportti

Tuomas Raivio, Alina Pathan, Laura Oja ja Iivo Vehviläinen

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 30 | 2013
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4241-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ilmastopaneeli asetettiin joulukuussa 2011 ensimmäiselle kaksivuotiselle toimikaudelleen. Paneelin päätehtävänä on vahvistaa tieteen ja politiikan välistä vuorovaikutusta. Ilmastopaneelin perustaminen toteuttaa myös hallitusohjelmassa yleisemminkin linjattua tavoitetta tietoon perustuvan politiikan vahvistamiseksi.

Ilmastopaneelilla oli ulkomaisia esikuvia, mutta Suomen ilmastopaneelin työ on aloitettu kansallisista lähtökohdista. Ilmastopaneelin tehtävät kytkettiin ajankohtaisiin hallitusohjelman ja kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan tarpeisiin. Paneelin keskeisiä tehtäviä on tukea kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelua, osallistua ilmastolain valmisteluun ja tuoda tieteellistä syötettä julkiseen keskusteluun.

Paneeliin nimettiin kolmetoista jäsentä tiedelaitoksilta saatujen ehdokkaiden joukosta. Paneeli on kehittänyt toimintatapojaan asettamiskirjeen suuntaviivojen mukaisesti. Asettamiskirjeessä mm. linjataan, että paneeli tuottaa erilaisia ilmastopolitiikan valmistelun ja toimeenpanon kannalta keskeisiä katsauksia ja selvityshankkeita. Paneeli voi itsenäisesti valita teemoja käsiteltäväkseen, minkä lisäksi ilmastopolitiikan toimivaltaiset tahot voivat esittää paneelille toimeksiantoja. Paneelin työohjelmassa on kummallakin tavalla käynnistyneitä monitieteisiä katsauksia ja selvityksiä.

Ilmastopaneelin arviointi tilattiin hyvissä ajoin ensimmäisen toimikauden loppupuoliskolla, jotta saataisiin evästystä paneelin työn kehittämiseen sekä seuraavan toimikauden suunnitteluun. Arvioinnin toteuttajaksi valittiin Gaia Consulting oy. Kiitän Gaian tiimiä rakentavan kriittisistä huomioista sekä paneelin työn kehittämiseksi annetuista käytännöllisistä suosituksista, joita voidaan toimeenpanna vielä kuluvallakin paneelin toimikaudella.-

Helsingissä 20.11.2013

ympäristöneuvos
Merja Turunen

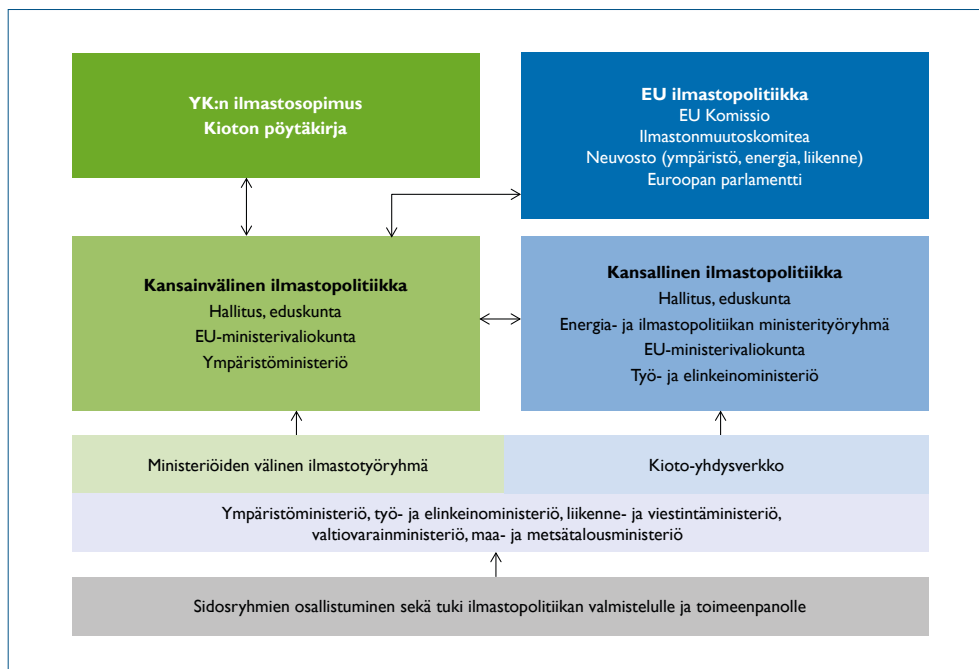
SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Arvioinnin viitekehys, kohde ja menetelmät	9
2.1 Arvioinnin viitekehys	9
2.2 Arvioinnin menetelmät	10
2.3 Arvioinnin kohde	11
3 Arvioinnin tulokset	12
3.1 Ilmastopaneelin tarve	12
3.2 Paneelin tavoitteet ja tavoitteiden suhde tarpeeseen	14
3.3 Resurssit	15
3.3.1 Paneelin kokoonpano ja osaaminen	15
3.3.2 Sihteeristö	16
3.4 Keinot	17
3.4.1 Paneelin toimintatavat	17
3.4.2 Rahoitus, ajankäyttö ja sitoutuminen	20
3.5 Tulokset: tuotokset ja näkyvyys	22
3.5.1 Tuotokset	22
3.5.2 Medianäkyvyys ja verkkosivut	24
3.6 Vaikutukset	25
3.7 Vertailu UK:n ja Sveitsin ilmastopaneeleihin	26
3.8 Arvioijan havaintoja	28
4 Tulosten yhteenveto	31
4.1 Arviointi viitekehyksessä	31
4.2 Lintu vai kala?	33
5 Johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia	34
Liitteet	37
Liite 1: Maaselvitys UK:n ilmastopaneelistä	37
Liite 2: Maaselvitys Sveitsin ilmastopaneelistä	40
Liite 3: Haastatellut henkilöt	43
Kuvailulehti	44
Presentationsblad	45

1 Johdanto

Hallitusohjelman mukaisesti 1.12.2011 Suomeen perustettiin monitieteellinen ja riippumaton Ilmastopaneeli, jonka tehtävänä on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä. Ympäristöministeriön (YM) toimeksiannosta Gaia Consulting Oy toteutti heinä-syyskuun 2013 aikana ulkoisen arvioinnin ilmastopaneelin ensimmäisen kauden alkupuolen toiminnasta. Arvioinnin keskeiset kysymykset olivat:

1. Miten paneeli on toteuttanut sille asetettuja tehtäviä?
 - Miten paneelin näkyvyys ja työn vaikuttavuus on kehittymässä?
 - Miten paneelin työ näkyy ajankohtaisissa Suomen ilmastopolitiikkaa muovavissa prosesseissa (kuva 1)?
 -
2. Miten paneelin työtavat ovat palvelleet tavoitteiden saavuttamista?
 - Keskeisiä osa-alueita ovat esimerkiksi paneelin työn tavoitteet, työtavat, viestintä, ryhmän koostumus ja toimikauden pituus ja voimavarat ml. panelistien mahdollisuudet osallistua työhön.



Kuva 1. Yleiskuva ilmastopolitiikan kansallisesta organisoinnista ja keskeisistä prosesseista¹. Ilmastopaneelin on tarkoitus osaltaan tukea kaikkia näitä prosesseja.

¹ Kuva ja kuvateksti muokattu esityksestä: Laurikka, H. (2007), ympäristöministeriön ilmastopoliittiset linjaukset

Arvioinnin tavoitteena oli erityisesti tehdä toiminnan kehittämistä palvelevia huomioita ja ehdotuksia seuraavalle toimikaudelle. Paneelin tuottamien raporttien tieteellisen laadun arviointi rajattiin arvioinnin ulkopuolelle.

Arvioinnin ohjausryhmään kuuluivat Merja Turunen, Pirkko Heikinheimo ja Pasi Iivonen ympäristöministeriöstä.

Raportin rakenne on seuraava. Luvussa kaksi esitellään arvioinnin viitekehys, kohde ja menetelmät. Luvussa kolme esitellään arvioinnin tuloksia viitekehysten mukaisesti. Luvussa neljä esitellään arvioinnin yhteenveto sekä analyysi paneelin roolista politiikkavalmistelun kentässä, ja luvussa viisi johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia.

2 Arvioinnin viitekehys, kohde ja menetelmät

2.1

Arvioinnin viitekehys

Arvioinnin viitekehys on esitetty kuvassa 2. Arvioinnissa selvitettiin tarve, perusteet ja tausta ilmastopaneelin perustamiselle. Tarve avaa sitä, mitä ilmastopaneelin toiminnalla halutaan saavuttaa ja minkälaisiin haasteisiin vastaamiseksi ilmastopaneeli perustettiin. Tavoitteita tarkastelemalla selvitettiin, millaisiin tavoitteisiin tarve on konkretisoitu sekä mikä on ilmastopaneelin relevanssi suhteessa tunnistettuun tarpeeseen sekä ilmastopolitiikan vahvistamiseen. Ilmastopaneelin tehtävien toteuttamisen arvioinnin kannalta olennaista ovat käytettävissä olevat resurssit sekä niiden riittävyys ja laatu. Arvioinnissa perehdyttiin niin resursseihin kuin myös keinoihin saavuttaa tavoitteita. Edellä mainittuja näkökulmia arvioimalla on päästy käsiksi siihen, mitä tuotoksia ja tuloksia ilmastopaneeli on saavuttanut sekä millaiset ovat olleet ilmastopaneelin tähänastiset vaikutukset.



Kuva 2. Arvioinnin viitekehys

Arvioinnin menetelmät

Arvioinnin pääasiallisina tiedonhankintakeinoina hyödynnettiin kirjallisuuskatsausta, taustahaastatteluita, maaselvityksiä, sidosryhmähaastatteluita sekä järjestettiin itsearviointikokous panelistien kanssa.

Kirjallisuuskatsauksen avulla perehdyttiin käytettävissä oleviin tausta-asiakirjoihin sekä muuhun arvioinnin kannalta olennaiseen kirjallisuuteen. Kirjallisuuskatsaus tuotti näkemyksiä ilmastopaneelin perustamisen tarpeeseen, sen tavoitteisiin, toimintatapoihin, tuotoksiin ja tuloksiin sekä vaikuttavuuteen.

Maaselvityksien avulla perehdyttiin Britannian ja Sveitsin ilmastopaneelisiin². Maaselvitysten perusteella selvitettiin, mitkä ovat olleet paneelien kriittiset kysymykset, onnistumiset ja haasteet. Näitä verrattiin Suomen ilmastopaneelin arviointituloksiin ottaen huomioon erot paneelien roolissa, tehtävissä, elinkaaren vaiheessa ja maiden toimintaympäristössä. Maaselvitykset on kuvattu raportin liitteissä 1 ja 2.

Taustahaastatteluilla täydennettiin ja syvennettiin dokumenttianalyysia. Taustahaastatteluissa haastateltiin viisi henkilöä: ilmastopaneelin asettaja (ympäristöministeri), ilmastopaneelin nykyinen puheenjohtaja ja yksi panelisti sekä kaksi ympäristöministeriön virkamiestä. Taustahaastatteluilla tuotettiin näkemyksiä erityisesti ilmastopaneelin tarpeeseen ja tavoitteisiin. Sidoryhmähaastatteluissa haastateltiin ilmastopolitiikan keskeisiä ministeriöitä, järjestöjen ja liittojen edustajia sekä tiedemaailman edustajia. Sidoryhmähaastatteluissa haastateltiin kasvatusten ja puhelimitse yhteensä 19 henkilöä. Sidoryhmähaastatteluilla tuotettiin näkemyksiä erityisesti paneelin keinoihin, tuloksiin ja vaikuttavuuteen. Lisäksi loppupään haastatteluissa testattiin varovasti alustavia arviointituloksia. Kaikki arviointia varten haastatellut 24 henkilöä on listattu liitteessä 3.

Paneelin jäsenille järjestettiin 19.8.2013 ilmastopaneelin kokouksen yhteydessä itsearviointityöpaja, jossa kartoitettiin panelistien näkemyksiä arviointikysymyksiin. Kokouksessa panelisteille annettiin itsearviointilomake täytettäväksi, jonka pohjalta jatkettiin keskustelua arvioinnin viitekehysten (kuva 2) perusteella. Itsearviointilomakkeen täyttäjistä 13 edusti paneelia ja 4 sihteeristöä.

Raportoinnissa arviointimateriaalista on nostettu esiin teemoja, jotka ovat toistuneet tiedonhankinnassa. Yksittäisiä ajatuksia on raportoitu vain harkinnanvaraisesti. Usein toistuneiden teemojen osalta on pyritty kuvaamaan sitä laajuutta, jolla teema on tiedonhankinnassa noussut esiin. Haastattelujen suhteellisen vähäinen määrä ja luvattu anonymiteetti rajoittavat jossain määrin näkökulmien ja sidoryhmien syvempää jaottelua raportoinnissa.

Arvioinnin tulosten perusteella näyttää siltä, että eri ihmiset tuntevat paneelin toimintaa eri tasoilla. Työtehtävissään paneelin kanssa toimivat tuntevat toimintaa yksityiskohtaisesti kun taas kauempana paneelista toimivat tuntevat paneelin toimintaa kevyemmin, jolloin erot yksilöiden välillä saattavat olla suuria. Arvioinnin tiedonhankinnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että eri haastateltavilta olisi saatettu saada erilaisia tuloksia. Arvioinnin budjetin puitteissa oli mahdollista haastatella vain rajallista joukkoa henkilöitä, ja määrä jouduttiin kiinnittämään etukäteen. On siis mahdollista, että jos arviointi toistettaisiin toisenlaisella samankokoisella tiedonhankinta-asetelmalla, saatettaisiin saada joiltakin osin erilaisia tuloksia³. Arvioinnin reliabiliteettia on pyritty nostamaan arvioijan omilla havainnoilla sekä intensiivisillä mutta objektiivisilla keskusteluilla paneelin sihteeristön kanssa.

² Advisory Body on Climate Change: http://www.occc.ch/index_e.html ja Committee on Climate Change: <http://www.theccc.org.uk/>

³ ks. esim. pro gradu-tutkielma Hulkkonen, M. (2013). "Relevanttius politiikan kannalta on punainen lan-ka"- Lähtökohdat Suomen ilmastopaneelin ja ilmastopolitiikan toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle. Pro gradu -tutkielma.

On myös todettava, että arvioinnin ajankohta ei tee täyttä oikeutta paneelille. Ensimmäinen kausi on vielä kesken, ja suunnitelluista 7 selvityksestä vasta kolme on valmistunut. Arvioinnin eräänä tavoitteena on toiminnan kehittäminen tulevalle toimikaudelle. Tämän vuoksi työssä on pyritty arvioimaan rakentavalla otteella myös vaikuttamisen edellytyksiä.

2.3

Arvioinnin kohde

Tieteen rooli ilmastonmuutokseen liittyvissä kysymyksissä on keskeinen. Tämä koskee niin ilmastonmuutoksen ymmärtämistä ilmiönä, kuin ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Monimutkaiset vaikutusketjut, ilmastokysymyksiä tiivis kytkeytyminen kaikille yhteiskunnan osa-alueille sekä kansainväliset sopimusulottuvuudet edellyttävät kotimaisen ilmastopolitiikan tekemiseltä laaja-alaista osaamista ja valmistelua. Tieteen tehokas hyödyntäminen ilmastopoliittisessa päätöksenteossa on kuitenkin monitahoinen kysymys. Yhtenä tieteen hyödyntämistä edistävänä kanavana useissa maissa (esimerkiksi Britanniassa⁴ ja Sveitsissä⁵) on asetettu ilmastotieteestä neuvoa-antavia toimikuntia.

Arvioinnin kohteena on Suomen ilmastopaneelin toiminta. Ilmastopaneelin asettaminen kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan: ”Perustetaan ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon mukaisesti monitieteellinen ja riippumaton ilmastopaneeli seuraamaan strategian toteutumista ja vaikuttavuutta”⁶. Ympäristöministeriö asetti paneelin ensimmäiselle kaksivuotiskaudelle 1. joulukuuta 2011.

Ilmastopaneelin keskeisenä tavoitteena on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Paneelissa on kolmetoista jäsentä. Paneelin ensimmäisen toimikauden puheenjohtajana on toiminut Helsingin yliopiston professori Markku Kulmala ja varapuheenjohtajana Jyväskylän yliopiston professori Marja Järvelä. Työtä avustaa nelihenkinen sihteeristö.⁷ Ilmastopaneelin rahoitus on 250 000 euroa vuodessa. Paneelin jäsenet toimivat pääsääntöisesti ilman erillistä palkkiota, mutta voivat käyttää työhön virkatyöaika.^{8,9} Rahoitusta suunnataan panelistien laitoksille hankkeissa avustavien tutkijoiden palkkaukseen, paneelin viestintään sekä muihin toiminnan kuluihin.

Paneeli on kokoontunut vuonna 2011 kerran, vuonna 2012 kuusi kertaa ja vuonna 2013 syyskuun loppuun mennessä kuusi kertaa. Paneeli voi harkintansa mukaan järjestää kuulemistilaisuuksia tai asiantuntijakokouksia työnsä tueksi.¹⁰ Ilmastopaneeli tuottaa erilaisia ilmastopolitiikan valmistelun ja toimeenpanon kannalta keskeisiä katsauksia ja selvityshankkeita. Ilmastopaneeli kokonaisuutena vastaa työn tuloksista.^{11,12} Paneelille on perustettu verkkosivut ja laadittu visuaalinen ilme ja viestintästrategia.¹³

⁴ McGregor, P. et al. (2010). The Committee on Climate Change: A Policy Analysis, Department of Economics, University of Strathclyde, Discussion Paper 10-31.

⁵ Niederberger, A. A. (2005). Science for climate change policy-making: applying theory to practice to enhance effectiveness, Science and Public Policy, Vol. 32, No. 1.

⁶ <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>

⁷ Ilmastopaneelin verkkosivut, luettavissa: <http://www.ilmastopaneeli.fi/> (viitattu 31.7.2013)

⁸ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

⁹ Ilmastopaneelin asettamiskirje/ 1.12.2011

¹⁰ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

¹¹ Ilmastopaneelin asettamiskirje/ 1.12.2011

¹² Ilmastopaneeli asettamismuistio/ 1.12.2011

¹³ Ilmastopaneelin kokouksen pöytäkirja 20.12.2011, saatavilla: http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/poytakirjat/Ilmastopaneelin%20kokouksen%20p%C3%B6yt%C3%A4kirja%2020.12.2011.pdf (viitattu 11.7.2013)

3 Arvioinnin tulokset

Esittelemme tämän luvun alaluvuissa 3.1–3.6 arvioinnin tiedonhankinnan tulokset. Luvussa 3.7 on esitelty vertailu UK:n ja Sveitsin ilmastopaneelisiin. Luvussa 3.8 on esitetty arvioijan omia havaintoja ja pohdintaa.

3.1

Ilmastopaneelin tarve

Ilmastopaneelin perustamisen takana oli Matti Vanhasen II hallituksen ilmasto- ja energiapolitiikan tulevaisuusselonteon (VNK 30/2009) suositus riippumattoman ja monitieteisen asiantuntijaryhmän asettamisesta: ”Asetetaan monitieteinen asiantuntijaryhmä, joka seuraa ilmastotieteen, -teknologian ja -politiikan kehitystä. Ryhmä raportoi valtioneuvostolle ja antaa sille suosituksia päätöksenteon tueksi”.

Haastatteluissa myös nostettiin Yhdistyneiden kuningaskuntien (UK) ilmastopaneelin esimerkin vaikutusta Suomen ilmastopaneelille ja -laille. Suomeen haluttiin UK:n kaltainen ilmastolaki sekä ilmastopaneeli-malli, jossa ulkopuolinen asiantuntijaelin neuvoo hallitusta ilmastokysymyksissä (ns. *science-based policy*).

Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirjeessä ja ilmastopaneelin asettamiskirjeessä taustoitetaan paneelin tarvetta seuraavista näkökulmista:

- Koska EU-tasolla käydään keskusteluja mm. siitä, milloin olisi oikea aika siirtyä tiukempiin päästöjen vähennysvelvoitteisiin kuten esim. 30 %:n päästö- vähennysvelvoitteeseen, Suomen kansallinen ilmastopolitiikka tarvitsee sekä lyhyen että pitkän aikavälin tulevia valmisteluja varten jätävän ja johdonmukaisen ilmastopolitiikan toimeenpanemiseksi tiivistä vuorovaikutusta tiedeyhteisön kanssa.^{14 15}
- Siirtyminen hiilineutraaliin yhteiskuntaan edellyttää nykyisen ohjauksen vahvistamista ja kokonaan uusien ohjauskeinojen käyttöönottoa. Tästä syystä ilmastopolitiikan tietopohjaa sekä tutkimuksen ja politiikan vuorovaikutusta tulee myös vahvistaa.¹⁶

Suurin osa ilmastopaneelin jäsenistä ja haastateltavista koki, että paneelin perustaminen oli tarpeellinen nimenomaan ilmastotieteen ja -politiikan vuoropuhelun vahvistamiseksi. Ilmastokysymysten nähtiin olevan yksi keskeisistä horisontaalisista tieteellisistä teemoista, missä monitieteellinen tarkastelu on erityisen tärkeää. Ilmastokysymyksissä syntyy usein vastakkainasettelua ja siksi eri syiden ja seurausten avaaminen ja niistä viestiminen pidettiin ilmastopaneelin perustamisen puoltavana

¹⁴ Ilmastopaneelin asettamiskirje/ 1.12.2011

¹⁵ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

¹⁶ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

tekijöinä. Muutamissa haastatteluissa toisaalta nähtiin, että tiedettä on jo käytetty politiikanteossa eikä paneelin perustaminen ollut tästä syystä välttämätöntä. Paneelin taustalla nähtiin myös joissakin haastatteluissa poliittiset intressit – erityisesti ilmastolain eteenpäin vieminen ja sen tarpeellisuuden osoittaminen. Muutama haastateltavista koki, että Suomeen ”kopioitiin” UK:n ilmastopaneelimallia, joka ei sovi suomalaiseen poliittiseen kulttuuriin, missä avointa keskustelua ja asiantuntijoiden kuulemista tapahtuu jo laajalti. Toisaalta toisissa haastatteluissa mainittiin, että vaikka UK on toiminut mallina, sitä ei ole otettu sellaisenaan, vaan mallia on muokattu suomalaiseen järjestelmään sopivaksi paneelin ja sihteeristön yhteistyönä.

Paneelin suurimpana lisäarvona nähdään niin paneelin jäsenten kuin muiden sidosryhmien näkökulmasta monitieteellinen lähestymistapa. Osa haastateltavista korosti, että sektoritutkimuslaitokset tarkastelevat asioita kapeasti hallinnonalojen näkökulmasta ja tästä syystä paneelin työllä saadaan laaja-alaisempaa näkökulmaa. Muutamissa haastatteluissa ilmastopaneelin lisäarvo nähtiin epäselvänä juuri sen takia, että päätöksenteon tukena on käytetty jo aiemmin tutkimustietoa ja paneelin jäsenet voivat osallistua julkiseen keskusteluun myös ilman muodollista paneelia. Paneelin kanssa käydyssä keskustelussa sekä myös osassa haastatteluja toisaalta nähtiin, että tutkijoilla on enemmän painoarvoa tiedepaneelina kuin yksittäisinä tutkijoina. Kaiken kaikkiaan paneelin lisäarvona nostettiin esiin mm. seuraavia näkökulmia:

- Tiedon kokoaminen ja suodattaminen, tiedon aktiivinen tarjonta ja asian äänitorvena oleminen
- Uusien toimijoiden yhteen tuominen ja keskustelu muiden tieteenalojen kanssa
- Tiedon monipuolinen tulkinta ja perustelujen avaaminen
- Tuodaan poliittiseen päätöksentekoon samoja asioita, joita tutkijat tutkivat
- Saadaan lisää tutkimustietoa päätöksenteon tueksi
- Tuotetaan monia näkökulmia yhdistäviä raportteja ajankohtaisista poliittisista kysymyksistä
- Nostetaan uusia ideoita ja kriittisiä näkemyksiä
- Herätellään keskustelua
- Suodatetaan [relevanttia] tutkimustietoa

Paneelin tarvetta pidemmällä tähtäyksellä kommentoitiin mm. seuraavasti:

- ”Poikkitieteelliselle tutkimukselle on aina tilaus, samoin tutkimuksen hyödyntämiselle päätöksenteossa. Mutta onko ilmastopaneeli muotona paras edistämään näitä?”
- ”Paneeli voi parhaimmillaan saada hyvää aikaan. Pahimmillaan se saa pahaa aikaan, jos se edesauttaa vinoutunutta politiikkaa.”
- ”Jos säilyy maltillisena kriittisenä äänenä ja asiantuntijäänenä, ei ole hirveän iso satsaus.”
- ”Perustarve on edelleen sama eli paneelia tarvitaan.”
- ”On hyödyllinen, jos on neuvoa-antava, arvovaltainen ja joustava elin, jossa on tieteellistä asiantuntemusta.”
- ”Jotta saadaan tietoa päätöksentekoon, tarvitaan paneelin roolia.”
- ”Tarvitaan paneeli, mutta kokoonpanoon ja toimintatapoihin tarvitaan jonkin verran muutoksia.”

Paneelin tavoitteet ja tavoitteiden suhde tarpeeseen

Hallitusohjelma 2011 määritteli tulevaisuusselonteon pohjalta vuoden 2011 tilanteen mukaisesti paneelin tehtäviä. Lopullisessa asettamispäätöksessä tehtiin käytännönläheistä harkintaa: ilmastopaneelin keskeisimmäksi tavoitteeksi määriteltiin tieteen ja politiikan välisen vuoropuhelun edistäminen ilmastokysymyksissä ja monitieteellisen otteen vahvistaminen ilmastotieteissä. Yksityiskohtaisemmin paneelille on asetettu seuraavia tavoitteita^{17 18 19}:

- Vahvistaa tutkimuksen ja politiikan välistä vuoropuhelua.
- Antaa ehdotuksia ilmastopolitiikkaa tukevan tutkimuksen kehittämiseksi ja painottamisesta.
- Neuvoa energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmää ja antaa sille suosituksia päätöksenteon tueksi.
- Seurata kansallisen energia- ja ilmastostrategian toimeenpanoa ja arvioida ilmastopolitiikan johdonmukaisuutta sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä.
- Osallistua ilmastolakia pohjustavaan selvitystyöhön.
- Edistää tutkimustiedon ja asiantuntijanäkemyksen valossa julkista keskustelua. Paneeli pyrkii tutkimustiedon ja asiantuntijanäkemyksen avulla tuomaan ilmastomuutosta koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun tieteellisiä faktoja ja lisäämään keskustelua.

Lisäksi paneelin viestinnällisinä tavoitteina on yleisen keskustelun lisäämisen ohella viestiä ilmastopaneelin työn tuloksista sekä kertoa ilmastopaneelistä, sen toiminnasta, tehtävistä ja jäsenistä.²⁰

Moni haastateltavista piti paneelin tavoitteita liian laaja-alaisina. Paneelin tavoitteissa pyritään sekä tuottamaan suosituksia poliittiseen päätöksentekoon että vaikuttamaan yhteiskunnallisiin keskusteluihin. Julkisen keskustelun edistäminen nähtiin erityisen haastavana tavoitteena paneelin resursseihin nähden.

¹⁷ Ilmastopaneelin asettamiskirje/ 1.12.2011

¹⁸ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

¹⁹ Ilmastopaneelin kokouksen pöytäkirja 30.1.2012, saatavilla: <http://www.ilmastopaneeli.fi/fi/selvitykset-ja-lausunnot/poytakirjat/> (viitattu 11.7.2013)

²⁰ Ilmastopaneelin viestintäsuunnitelma, vuosi 2012/ 5.3.2012 (2012), Täydennetty kooste ilmastopaneelin 30.1.2012 kokouksessa pidetystä esityksestä

Resurssit

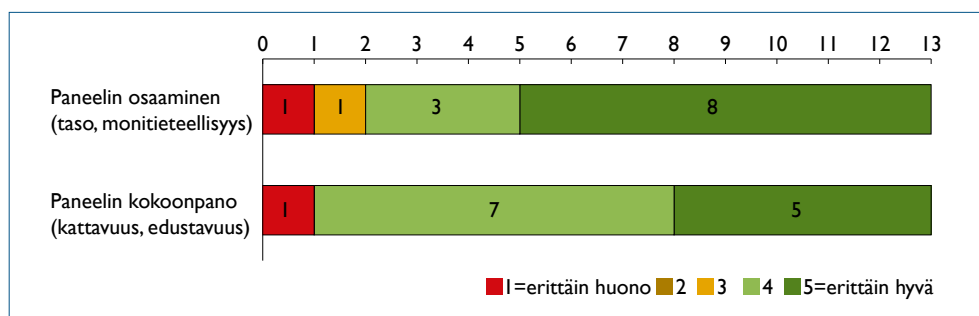
Paneelin kokoonpano ja osaaminen

Paneelin jäsenten valintakriteereinä oli tohtorin tutkinto relevantilta alalta ja näyttöä tutkimuksen soveltamisesta käytännön ongelmien ratkaisuun. Jäseniltä odotettiin myös laaja-alaista kokemusta ja yhteiskuntaelämän tuntemusta, kykyä työskennellä monitieteisellä otteella sekä aktiivista roolia tutkimuksessa. Jäseniltä odotettiin myös kykyä välittää tietoa tutkimuksen ja päätöksenteon välillä ja vahvoja yhteyksiä keskeisiin ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista sivuaviin tieteellisiin prosesseihin Suomessa ja kansainvälisesti.²¹

Ympäristöministeriö pyysi syksyllä 2011 tiedelaitoksilta ehdokkaita paneeliin ja joulukuussa nimettiin noin 50 ehdokkaan joukosta 13-henkinen paneeli. Ministeriöiden välisellä ilmasto- ja energiapolitiikan yhdysverkolla oli mahdollisuus kommentoida sekä asettamiskirjettä että jäsenistöä. Valintaprosessin aikana pyydettiin arvio myös Suomen Akatemialta panelistien tieteellisistä ansioista.

Paneeli asetettiin kahdeksi vuodeksi ja jo asettamisvaiheessa mainittiin, että paneelin kokoonpanoa muutetaan ja täydennetään kausittain, koska vaihtuvuus tukee laajan asiantuntijuuden hyödyntämistä ilmastopolitiikan muuttuvissa tietotarpeissa sekä tiedeyhteisön osallistumista tieteen ja politiikan vuorovaikutukseen.²²

Valitut panelistit edustavat luonnontieteitä, tekniikkaa ja yhteiskuntatieteitä. Tavoitteena oli, että panelistit tulisivat ilmastopolitiikan tekemisen kannalta keskeisiksi arvioiduilta aloilta. Haastateltavat pitivät ilmastopaneelin kokoonpanoa pääosin melko kattavana ja korkeatasoisena. Myös valtaosa paneelin jäsenistä piti paneelia osaavana ja kokoonpanoa edustavana. (kuva 3).



Kuva 3. Panelistien näkemys omasta osaamisesta ja kokoonpanosta (N=13)

Yleisesti paneelin kokoonpanoon oltiin suhteellisen tyytyväisiä myös haastatteluissa. Kehittämisehdotuksena nostettiin esiin, että paneelissa voisi olla vahvempaa taloustieteellistä osaamista ja enemmän henkilöitä, joilla on politiikkarelevantimpi tausta esimerkiksi energia-asioissa ja liikenteen kysymyksissä. Kaivattiin myös vahvistusta politiikan rajapinnassa toimimiseen ja lisäymmärrystä kansainvälisestä ja EU-tason ilmastopolitiikasta. Paneelin käynnistysvaiheessa ei kuitenkaan haluttu kasvattaa paneelia liikaa. Täydennyksiä tunnistetuille katvealoille on haettu kauden aikana.

²¹ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

²² Ilmastopaneeli asettamismuistio/ 1.12.2011

Myös enemmän erilaisia ja laajempia näkökulmia edustavia panelisteja kaivattiin, jotta syntyisi aitoa tieteellistä debattia eri vaihtoehdoista. Yhdessä arvioissa panelisteja pidettiin liian kapeiden erityisalueiden tieteenekijöinä, joiden mahdollisuudet osallistua poliittiseen keskusteluun ovat liian rajalliset. Yhtenä haasteena paneelin kokoonpanolle pidettiin Suomen pientä kokoa: sopivien asiantuntijoiden määrä on rajallinen ja toisaalta täytyy tasapainotella usean asian, kuten maantieteellisen kattavuuden, instituutioiden mukanaolon sekä myös naisten ja miesten lukumäärän suhteen.

Panelistien oman arvion mukaan ja myös muiden haastateltavien mielestä paneelin lisäarvo syntyy nimenomaan tieteellisestä osaamisesta. Tästä syystä haastatteluissa paneeliin ei juurikaan kaivattu tiedemaailman ulkopuolisia henkilöitä varsinkin, kun Suomessa on useita kolmikantaisia elimiä.

3.3.2

Sihteeristö

Ilmastopaneelin toimeksiantojen valmistelemiseksi ja käytännön työn järjestämiseksi perustettiin sihteeristö, jossa työskentelee ympäristöministeriön (YM) virkamies pääsihteerinä ja edustaja työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM).²³ Sihteeristöön on kuulunut myös edustajat Ilmatieteen laitoksesta ja Helsingin yliopistosta. YM:n viestintäasiantuntija on osallistunut sihteeristöön paneelin viestinnän kehittämiseksi.

Sihteeristö valmistelee yhdessä kokousten agendat ja kokoontuu 1–2 viikkoa ennen kokouksia noin tunnin neuvonpitoihin. Asiat hoidetaan pääasiassa sähköpostitse. HY-sihteeristö vastaa kokousjärjestelyistä, laatii kokousmuistiot ja kokoaa arkistoa. Hän myös vastaa paneelin verkkotyötilasta ja osallistuu selvitysten viestintään. Touku-kuussa 2013 kiinnitettiin konsultti viestintään, jolloin sihteeristön viestintävastuut vähenivät. YM:n viestintäasiantuntija osallistuu viestintäkonsultin työn ohjaamiseen ja toimii paneelin viestintäapuna.²⁴

Sihteeristöön kuuluvat henkilöt (YM, TEM, IL, HY) hoitavat tehtäviään osana omaa työtään. Moni panelisti kaipasi vakinaista sihteeristöä. Paneelin itsearvioinnissa vajaa kaksi kolmesta piti sihteeristön tukea hyvänä tai erittäin hyvänä, mutta yli kolmannes piti tukea keskinkertaisena tai riittämättömänä. Syventävää tietoa puutteista ei tämän arvioinnin puitteissa saatu.

²³ Tiedepaneelin jäsenten pyyntökirje/ 31.10.2011

²⁴ Sihteeristön muistio 8-9/2013

Keinot

Paneelin toimintatavat

Paneeli on itsenäisesti voinut vaikuttaa keinovalikoimaan tavoitteiden toteuttamiseksi. Ilmastopaneeli on suunnitellut seuraavanlaisia toimintoja²⁵:

1. Kokoukset, joissa kaikki paneelin jäsenet osallistuvat keskusteluun yhteisten linjausten löytämiseksi. Lisäksi kokouksissa voi olla panelistien asiantuntija-alustuksia.
2. Hankeryhmyöskentely (esim. ilmastolakityöryhmä)
3. Seminaarit ja teemapäivä, joihin pyydetään ulkopuolinen asiantuntija.
4. Paneelin selvitykset.

Paneeli on voinut valita itsenäisesti ajankohtaisia teemoja käsiteltäväkseen sekä raporttiansa ja lausuntojensa aiheiksi. Lisäksi keskeiset ilmastopolitiikan valmistelussa mukana olevat toimivaltaiset tahot (ministeriöt, työryhmät) ovat voineet esittää paneelille toimeksiantoja. Paneeli on valinnut hankkeet itsenäisesti, mutta muodolliset hankepäätökset on tehnyt ympäristöministeriö.

Hankeryhmissä on ollut yleensä 3–6 tutkimustahoa, joiden kesken rahoitus on jaettu suhteessa tehtyyn työmäärään. Kullekin hankkeelle on nimetty vastuuhenkilö, jonka rahoitusosuudessa on korvausta myös koordinaatiotehtävistä. Useissa hankkeissa on ollut tutkijoita panelistien laitoksilta ja yhdessä hankkeessa oli myös tutkija paneelin ulkopuoliselta laitokselta.²⁶

Kunkin raportin valmistelusta vastaava hankeryhmä on kokoontunut keskustelun ja kirjoitustyön merkeissä useita kertoja. Suurin osa panelisteista on ollut mukana 1–5 hankkeessa, valtaosa 2–3 hankkeessa. Koko paneelia on informoitu hankeryhmien työn etenemisestä. Viimeiset luonnokset selvityksistä on käsitelty paneelin kokouksissa, joissa on pyritty saamaan kaikkien panelistien asiantuntijanäkemyksiä käsiteltäviin luonnoksiin. Lopulliset raportit ovat olleet koko paneelin hyväksymiä.²⁷

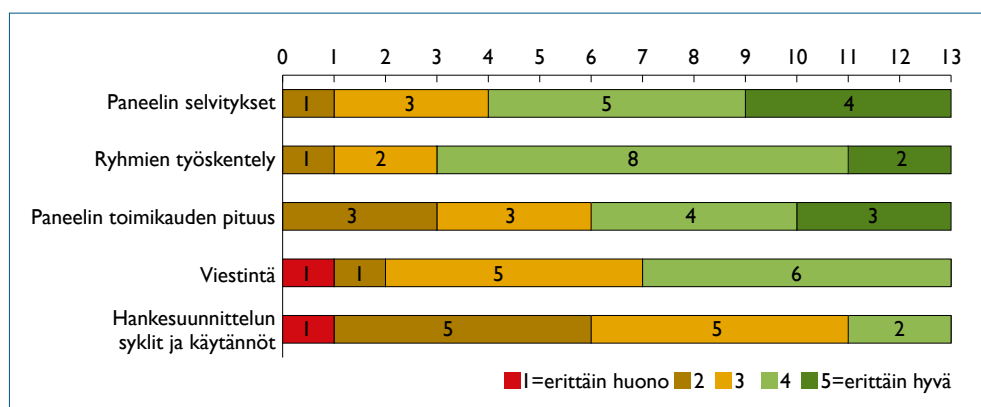
Paneeli piti ryhmien työskentelyä selvityksiä laadittaessa ja paneelin selvityksiä onnistuneina ja hyvinä toimintatapoina (kuva 4). Myös moni haastateltavista piti paneelin selvityksiä laadukkaina ja perusteellisina. Hankesuunnittelun sykleihin ja käytäntöihin kuitenkin kohdistui tyytymättömyyttä. Erityisesti hankesuunnitelmien laadintaa ja rahoituksen hallinnointia pidettiin aikaa vievänä ja byrokraattisena. Myös yhdessä suunnittelu oli lisäponnistus. Menettelyt ovat sihteeristön ja panelistien mielestä tehostuneet työn edetessä²⁸.

²⁵ Ilmastopaneelin kokouksen pöytäkirja 9.3.2012, saatavilla: <http://www.ilmastopaneeli.fi/fi/selvitykset-ja-lausunnot/poytakirjat/> (viitattu 11.7.2013)

²⁶ Sihteeristön muistio 8-9/2013

²⁷ Sihteeristön muistio 8-9/2013

²⁸ Sihteeristön muistio 8-9/2013 ja paneelin itsearviointi



Kuva 4. Paneelin näkemys paneelin toimintavoista (N=13)

Moni ilmastopaneelin jäsenistä piti hankeryhmätyöskentelyä välttämättömänä, koska selvitystyötä ei olisi voitu paneelin puitteissa muuten tehdä. Hankeryhmätyöskentelyä pidettiin mielenkiintoisena, koska monitieteisyyden nähtiin etenevän juuri selvityksiä laadittaessa. Myös kokouksia pidettiin hyvinä, koska niissä on keskusteltu asioista monesta eri näkökulmasta ja lisätty näin taustoitusta. Paneelin kannat ovat myös muotoutuneet yhteisten keskustelujen kautta.

Paneelin ja sihteeristön itsearvioinnissa korostettiin, että paneelin ensimmäisenä vuotena kului paljon aikaa järjestäytymiseen, keskinäiseen tutustumiseen sekä yhteisten pelisääntöjen ja toimintatapojen luomiseen. Toimikauden pituutta pidettiin kohtuullisen hyvänä. Osa paneelin jäsenistä ja haastateltavista piti sitä lyhyenä. Useissa haastatteluissa ehdotettiin 3-4 vuoden toimikautta ja jäsenien vaihtuvuutta, mutta kuitenkin niin, ettei liian moni vaihtuisi kerralla.

Ensimmäisen kauden keskeisin tavoite viestinnässä oli paneelin tunnetuksi tekeminen. Sitä varten luotiin Ilmastopaneelin visuaalinen identiteetti, perustettiin verkkosivut, laadittiin viestintäsuunnitelma ja kuvattiin panelistit. Lisäksi panelisteille järjestettiin mediavalmennusta ja laadittiin haastattelujen tueksi vastauksia usein kysytyihin kysymyksiin.²⁹ Näin pystyttiin hallitsemaan mediariskejä sekä saatiin viestinnän lähtökohdat kuntoon.

Ulkoisessa viestinnässä painotettiin seuraavia toimia³⁰:

- Jokaisesta selvityksestä viestitään vähintään tiedotteella, yksittäisten toimittajien kontaktoimisella ja selvityksen ja tiedotteen päivittämällä verkkosivuille. Viestinnällisesti kiinnostavista selvityksistä viestitään myös laajemmin mm. tiedotustilaisuuksin, sidosryhmäseminaarein ja toimittajatapaamisin
- Panelistit kirjoittavat vieraskyniä ja kolumneja eri tiedotusvälineisiin
- Panelistit puhuvat eri tilaisuuksissa
- Ilmastopaneeli on yhteydessä eri sidosryhmiin sekä kokousten yhteydessä että niiden ulkopuolella. Jokaisen selvityshankkeen yhteydessä varmistetaan paras tapa viestiä selvityksen aiheista hallinnolle ja muille keskeisille sidosryhmille.

Paneelin sisäisenä viestinnän kanavana käytettiin sisäisen viestinnän verkkosovellusta. Paneelin viestintää käsiteltiin lisäksi säännöllisesti valtionhallinnon ilmasto- viestinnän ohjausryhmän kokouksissa.³¹

²⁹ Sihteeristön muistio 8-9/2013

³⁰ Sihteeristön muistio 8-9/2013

³¹ Sihteeristön muistio 8-9/2013

Viestintää pidettiin panelistien itsearvioinnissa melko hyvänä tai keskinkertaisena. Paneelin keskusteluissa mainittiin, että myös viestinnän toimintatapoja jouduttiin alussa hakemaan ja viestintää on sittemmin resursoitu paremmin; viestintää hoidetaan nyt ulkoisesti viestintätoimiston kautta.

Paneelin toimintatapoihin liittyen riippumattomuus on teema, joka on noussut muutamaan kertaan esille paneelin kokouksissa ja nousi myös arvioinnissa tehdyissä haastatteluissa. Muutama paneelin jäsenistä kokee, että paneelin riippumattomuus kärsii siitä, että ministeriöt määrittävät selvitysten aiheita³². Toisaalta politiikkarelevanssin vuoksi on olennaista, että ministeriöt viestivät politiikkavalmistelun kannalta olennaisista tietotarpeista. Monet panelistit ovat pitäneet keskusteluja politiikkavalmistelijoiden kanssa myös hyödyllisinä selvitysten laadinnan kuluessa juuri siitä syystä, että relevanssi ja ajankohtaisuus vahvistuvat³³.

Toimintatapoihin liittyen nousi haastatteluissa esiin seuraavia teemoja:

- Parhaimpina pidettiin niitä selvityksiä, jotka ovat suoraan vastanneet tietotarpeisiin politiikan valmistelussa. Keskeistä on toisaalta se, että vaikka toimeksianto tulee ilmastopolitiikkaa valmistelevilta ministeriöiltä, paneeli on tuonut esiin monipuolisesti asiaan liittyvät tieteelliset näkökulmat.
- Toisaalta myös itse paneelin kokoonpanoa pidettiin esteenä riippumattomalle ajattelulle – arvioitiin, että mikäli paneelissa olisi toisenlaisia henkilöitä, paneelin lausunnot olisivat erilaisia. Paneelia pidetään siis jäsentensä näköisenä.
- Riippumattomuuden haasteena nähtiin myös ilmastopaneelin ja -lain valmistelun kytkös, jossa paneeli leimautuu tietyn poliittisen agendan ajajaksi.
- Paneelin uskottavuuden haasteena nähtiin myös se, että toiminta näyttyy siltä, että selvitysten aiheet painottuvat panelistien taustaorganisaatioiden mukaan.

Ilmastopaneelin työn etenemistä on seurattu hallitusohjelman toteutuksen seurannassa. Ministeriöiden asiantuntijat ovat huolehtineet yhteyksistä politiikkavalmisteluun (tähän palataan luvussa 3.8). YM huolehtii ilmastopaneelin hankkeiden rahoituksesta (hankesuunnitelmien ohjeistus, rahoituspäätökset jne.) ja tukee paneelin viestintää sekä on huolehtinut mm. tästä arvioinnista.³⁴

³² Sihteeristön muistio 8-9/2013

³³ Sihteeristön muistio 8-9/2013

³⁴ Sihteeristön muistio 8-9/2013

Rahoitus, ajankäyttö ja sitoutuminen

Ilmastopaneelin toimintaan myönnettiin Vihreän talouden määräraha, momentilta 35.10.22. Ilmastopaneelille on osoitettu 250 000 € vuodessa. Osa vuoden 2013 hankkeista rahoitettiin vuoden 2012 rahalla. Toimeksiannot jaettiin hankkeiksi ja päätökset tehtiin YM:n t&k-rahoitussääntöjä ja menettelyjä soveltaen. Eräiden näkökulmien mukaan hankkeiden toteutustapaa jouduttiin muokkaamaan resurssien mukaisesti, koska rahoituksen malli oli pieniin selvityksiin liian kankea (byrokratian määrä suhteessa rahan määrään) ja isompiin hankkeisiin rahat eivät riitä.

Vuoden 2012 osalta tehtiin rahoituspäätöksiä yhteensä 242 504 € seuraavasti:

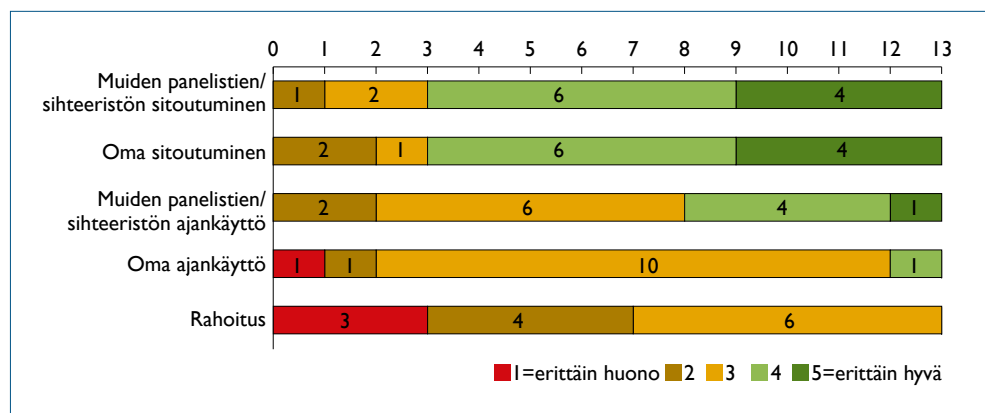
- Hankkeet 212 825 €
 - o Ilmastolaki 42 825 € (selvitys valmis)
 - o Energiajärjestelmä 75 000 € (selvitys valmis)
 - o Kv ilmastop. 40 000 € (selvitys valmis)
 - o Hiilineutraalius I 10 000 € (osahanke valmis)
 - o Musta hiili 44 896 €
- Tukitoimet (järjestelyt, viestintä, verkkosivut jne.) 30 813 €
 - o vuonna 2012 12 813 € (toteutettuja)
 - o viestintäkonsultti 18 000 € (käynnissä)

Vuoden 2013 osalta hankkeisiin on varattu 190 000 € seuraavasti:

- Maatalous 70 000 €
- Rakennettu ympäristö 65 000 €
- Hiilineutraalius II 55 000 €

Lisäksi sihteeristön kuluihin on varattu 25 000 €.

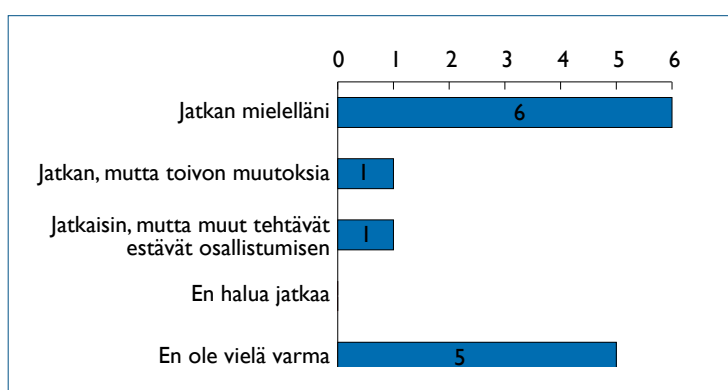
Paneelille asetettujen tavoitteiden toteuttaminen koettiin vaikeaksi käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Panelistien ja sihteeristön kanssa käydyssä itsearviointikeskustelussa painotettiin selvästi, että rahoituksen riittämättömyys ja oma ajankäyttö ja ovat paneelin toiminnan suurimpia haasteita ja esteitä tavoitteiden saavuttamiselle (kuva 5). Tästä huolimatta yli kaksi kolmesta piti omaa sitoutumistaan paneeliin hyvänä tai erittäin hyvänä.



Kuva 5. Paneelin oma näkemys sitoutumisesta, ajankäytöstä ja rahoituksesta (N=13)

Hankerahan osuuksia pidettiin pieninä ja rahoituksen hallinnointia hankalana. Hankkeiden työmäärää pidettiin suurena, mikä asetti haasteita panelistien ajan käytölle. Itsearviointityöpajassa suurin osa panelisteista ilmoitti käyttävänsä tällä hetkellä yli päivän verran työaika viikossa paneelin toimintaan muun työn ohessa. Osalle ajankäytön haasteita lisäsi se, että oli vaikea määritellä, mikä on paneelin työtä ja mikä on muuta päivätyötä. Paneelissa ehdotettiin hankkeiden lukumäärän vähentämistä, mikäli paneelin kokonaisrahoitus pysyy ennallaan. Moni panelisti koki, että heillä olisi enemmän annettavaa paneelin, jos aikaa olisi enemmän. Ajankäyttö mainittiin myös suurimmaksi esteeksi motivaatiolle ja epävarmuuden syyksi jatkaa paneelissa.

Tästä huolimatta puolet itsearviointiin osallistuneista panelisteista piti jo tässä vaiheessa selvänä haluaan jatkaa paneelissa (kuva 6). Viisi vastaajaa piti jatkoaan epävarmana. Eräs syy epävarmuudelle tässä vaiheessa lienee ajankäyttökysymysten lisäksi epävarmuus siitä, miten ja millä kokoonpanolla paneelin toiminta ylipäätään jatkuu.



Kuva 6. Panelistien motivaatio jatkaa paneelissa (N=13)

Tulokset: tuotokset ja näkyvyys

Tuotokset

Syyskuun 2013 alkuun mennessä ilmastopaneelilta on tullut kolme selvitystä ja yksi lausunto ilmastolakia koskien³⁵:

Selvitykset:

1. **Kansainvälisen ja EU:n ilmastopolitiikan ajankohtaisia teemoja (6/2013).** Raportissa esitellään kansainvälisten ilmastoneuvottelujen ja EU:n sisäisten ilmastotoimien tämänhetkistä tilannetta sekä ajankohtaisia kansainväliseen ja EU:n sisäisen ilmastopolitiikkaan liittyviä teemoja.
2. **Energiajärjestelmä ja päästönvähennystoimet -yhteenvetoraportti (5/2013).** Raportin tavoitteena oli tarkastella aihepiirejä, jotka ovat haasteita ilmasto- ja energiastrategian laadinnassa ja joiden hallintaa tulisi kehittää.
 - a. **Rakennetun ympäristön hajautetut energiajärjestelmät (4/2013).** Taustaraportissa luotiin katsaus rakennetun ympäristön hajautetuista energiajärjestelmistä ja niiden mahdollisuuksista olla osana Suomen energiaratkaisua pyrittäessä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Tarkastelun kohteena oli lähemmin pientuotanto, jonka tuotanto teho on alle 1 MW.
 - b. **Lämpöpumput ja kaukolämpö energiajärjestelmässä (3/2013).** Taustaraportissa tarkasteltiin kaupunkien yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon tuottamaa kaukolämpöä osana laajempaa energiajärjestelmää. Samalla metodiikalla arvioitiin maalämpöpumppujen päästövaikutuksia. Tämän pohjalta arvioitiin suositeltavia toimia ja muutoksia, jotka edesauttavat lämmityksen päästöjen vähentämistä osana koko energiajärjestelmää.
 - c. **Metsien käytön ja metsäbioenergian ilmastovaikutukset (2/2013).** Taustaraportissa tarkastellaan tieteellisen kirjallisuuden valossa metsäbiomassan hyödyntämisen ilmastovaikutuksia, ilmastomuutoksen hillinnän aikajän- teitä ja metsäbioenergian hyödyntämistä Suomen näkökulmasta.
3. **Ilmastopaneelin raportti ilmastolaista 2012 (1/2012).** Selvityksessä käsiteltiin ilmastolain tarpeellisuutta ja sen toteuttamisvaihtoehtoja.

Lausunnot ja pyydetyt katsaukset:

1. **Ilmastopaneelin lausunto ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskevasta esiselvityksestä, 2.10.2012.** Lausunnossa keskitytään esiselvityksen esittämään ilmastolakivaihtoehtoon, jota ilmastopaneelin ilmastolakiryhmän työssä kut- sutaan ns. 2-vaihtoehdoksi.
2. **Kannanotto sopeutumistutkimuksen katvealueista.** Ilmastopaneelilta pyy- dettiin ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian päivitystä varten kannanotto millä aihealueilla sopeutumistutkimuksessa on edetty hyvin ja mitkä ovat selkeät puutteet. Tarkoituksena oli myös ottaa esille mahdollisia jatkotutkimustarpeita ja painopisteiden määrittämisä.
3. **Muistio TEM:lle mustasta hiilestä** energia- ja ilmastostrategian taustamate- riaaliksi.
4. **Muistio TEMille 20.12.2012 (Vastaus TEMin pyyntöön koskien EU:n ilmasto- tavoitteita)**

³⁵ Tiedot ilmastopaneelin sivuilta: <http://www.ilmastopaneeli.fi/fi/selvitykset-ja-lausunnot/>

Selvitysten lisäksi on tuotettu mm. oman toiminnan kehittämiseen liittyvää sisäistä materiaalia kuten viestintäsuunnitelma ja ilmastopaneelin Q&A, jossa vastataan yleisimpiin ilmastopaneelin toimintaan liittyviin kysymyksiin sekä kokousmateriaalia eri hankeselvityksiin liittyen.

Tällä hetkellä käynnissä olevien hankkeiden sisällöt ovat seuraavat:

- **Hiilineutraalisuus – käsitteestä toimenpiteiksi** -hankkeen tavoitteena on määritellä neutraalisuus, esittää hiilineutraalisuuden edellyttämät päästöjen vähentämistasot ja -nopeudet sekä tunnistaa toteuttamiskelpoisimmat hiilineutraalisuutta edistävät toimenpiteet kohderyhmittäin. Lisäksi tavoitteena on laatia ehdotus toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä katalysoida aineiston perusteella julkista keskustelua.
- **Mustahiili**-hankkeen tavoitteena on tuottaa laajennettu yleistajuinen katsaus mustan hiilen päästölähteistä, vaikutuksista, sekä tutkimuksen nykytilasta. Tavoitteena on myös tuottaa arvio mustanhiilen merkityksestä ilmastopakotteeseen sekä realistisista päästövähennysmahdollisuuksista. Hankkeen lopputuloksia on tarkoitus täydentää politiikkatoimiin keskittyvässä työpajassa.
- **Maataloushankkeen** tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen käsitys siitä, kuinka suuri on maatalouden ilmastopäästöjen vähentämispotentiaali ja millaiset toimenpiteet edistävät parhaiten niiden vähentämistä maataloudessa. Hankkeessa pohditaan, millaiset politiikkatoimet edistävät päästöjen vähentämistä ja keskustellaan siitä, mihin suuntaan EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vie maataloutta kasvihuonekaasupäästöjen suhteen.²
- **Rakennettu ympäristö** -hankkeessa on tavoitteena tunnistaa toimenpiteitä, joilla pyritään kestäviin rakennettuihin ympäristöihin Suomessa. Selvityksessä erityisesti keskitytään edistämään ilmastomuutoksen hillintää edelläkävijyyden näkökulmasta ja ilmastomuutoksen sopeutumistoimia siten, että ne tukevat myös vähähiilisyys siirtymistä. Selvityksessä lähestytään hillintä- ja sopeutumistoimia teknologian ja ihmisten käyttäytymisen näkökulmasta sekä etsitään ratkaisuja uusien toimien omaksumiseen ja käyttöönottoon.

Hankevalmistelutyö on tapahtunut paneelin omana työnä ja hankkeet on toteutettu paneelin jäsenten ja heidän tutkimusyhteistyökumppaneidensa voimin. Järjestelyä on haastatteluissa jonkin verran kritisoitu, koska samojen ihmisten katsotaan myöntävän itselleen rahoitusta. On kuitenkin todettava, että paneelin henkilö- ja budjettiresursseilla hankkeiden kilpailuttaminen tai avoimen haun järjestäminen olisi käytännössä varsin haastavaa. Lisäksi paneelin jäsenet lienevät ilmastomuutoksen kärkiasiantuntijoita Suomessa jo jäsenyytensäkin perusteella, joten ei varmaankaan olisi tarkoituksenmukaista teettää kaikkea selvitystyötä täysin muualla.

Suurin osa haastattavista piti paneelin tuottamia selvityksiä laadukkaina ja tuotoksia allokoituihin resursseihin nähden hyvin tehokkaasti tuotettuina. Useissa haastatteluissa kuitenkin myös pohdittiin, onko paneelin tehtävä tehdä itse laajoina ja raskaina pidettyjä selvityksiä. Keskimäärin joka toisessa sidosryhmähaastattelussa nähtiin hyödyllisenä vaihtoehtona kevyemmät työskentelytavat, esimerkiksi lyhyempien *policy briefin* kaltaiset tuotokset. Kolmanneksessa sidosryhmähaastatteluista esitettiin kritiikkiä tilanteisiin joissa ilmastopaneeli on ottanut voimakkaasti kantaa tietyn poliittisen toimenpiteen tai teknologian puolesta. Erityisesti ilmastolakia koskevaa lausuntoa pidettiin osin jopa haitallisena; sinänsä ansiokkaan lausunnon tieteellistä näkökulmaa pidettiin liian ohuena ja poliittisuutta liian voimakkaana. Paneelin toiminnassa olisi kolmanneksen sidosryhmähaasteltavien mielestä olennaista tuoda esiin erilaisia vaihtoehtoja ja analyysia päätöksentekijöille eikä välttämättä ottaa itse lopullista kantaa vaihtoehtojen puolesta.

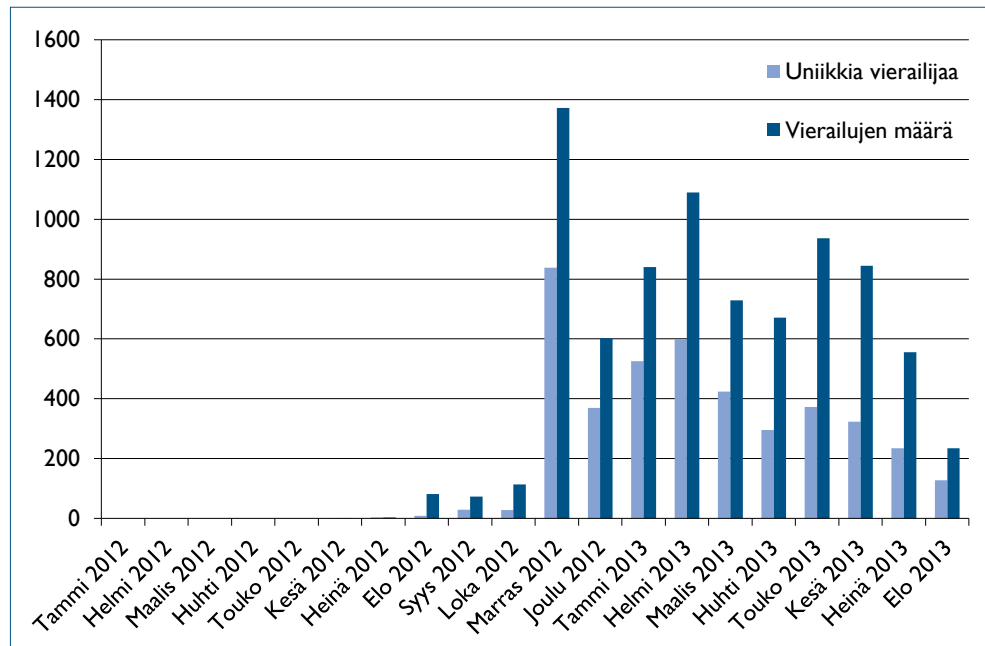
Medianäkyvyys ja verkkosivut

Paneelin medianäkyvyys muodostuu mm. paneelin työstä ja sen tulosten leviämisestä, panelistien itsensä esiintymisestä Ilmastopaneeliin liitettynä sekä ulkoisesta viestinnästä. Viestintä toimintatapana kuvattiin luvussa 3.4.1.

Paneelin itsearvioinnissa kysyttiin jäseniltä heidän omaa näkyvyyttä erilaisissa medioissa. Jäsenet olivat tähän mennessä kirjoittaneet henkilöstä riippuen 0–4 artikkelia tai kolumnia. Haastatteluita ja taustahaastatteluita paneelin jäsenet olivat antaneet paneelin nimissä 0–10 kpl henkilöä kohti, missä 1–4 oli yleisin lukumäärä. Lisäksi panelistit olivat puhuneet kukin keskimäärin muutamissa tilaisuuksissa ja seminaareissa.

YM:stä saadun mediaseurannan tietojen mukaan ilmastopaneelin perustamisesta uutisoivat ainakin MTV3, Vihreä Lanka, HS ja HBL. Webnewsmonitor-mediaseurantapalvelun kautta saaduilla tiedoilla väliltä 6.3.2012–6.9.2013 Suomen ilmastopaneelista löytyy sanalla "ilmastopaneeli"³⁶ 78 osumaa eri medioista. Ruotsinkielisten medioiden osumat mukaan lukien päästään yhteensä noin sataan osumaan. Eniten paneelista ovat uutisoineet Vihreä Lanka, Kansan Uutiset, YLE, Talouselämä sekä Tekniikka & Talous. Yksittäisiä paneeliin liittyviä juttuja on ollut myös esimerkiksi Lapin Kansassa, Kainuun Sanomissa, Verkkouutisissa, Suomen Kuvalehdessä, MTV3:ssa, Iltalehdessä sekä Helsingin Sanomissa. Lisäksi paneelin jäsenet ovat itse kirjoittaneet useita mielipidekirjoituksia mediassa.

Kuvassa 7 on esitetty ilmastopaneelin verkkosivuilla käyvien vierailijoiden lukumäärä. Kuvassa on esitetty sekä yksittäisten kävijöiden määrä että vierailuiden määrä, johon voi sisältyä useita saman käyttäjän käyntejä. Marraskuussa 2012 ilmastopaneelin sivut avautuivat virallisesti ja ilmastolakiraportti ja -lausunto julkistettiin. Tällöin sivuilla kävi tähän asti suurin käyntipiikki (840 yksittäistä vierailijaa, vajaa 1400 vierailua). Tämän jälkeen yksittäisten vierailijoiden määrä on vaihdellut 230–600 välillä kuukausittain.



Kuva 7. Yksittäisten kävijöiden ja vierailujen lukumäärä ilmastopaneelin verkkosivuilla (tilanne 13.8.2013)

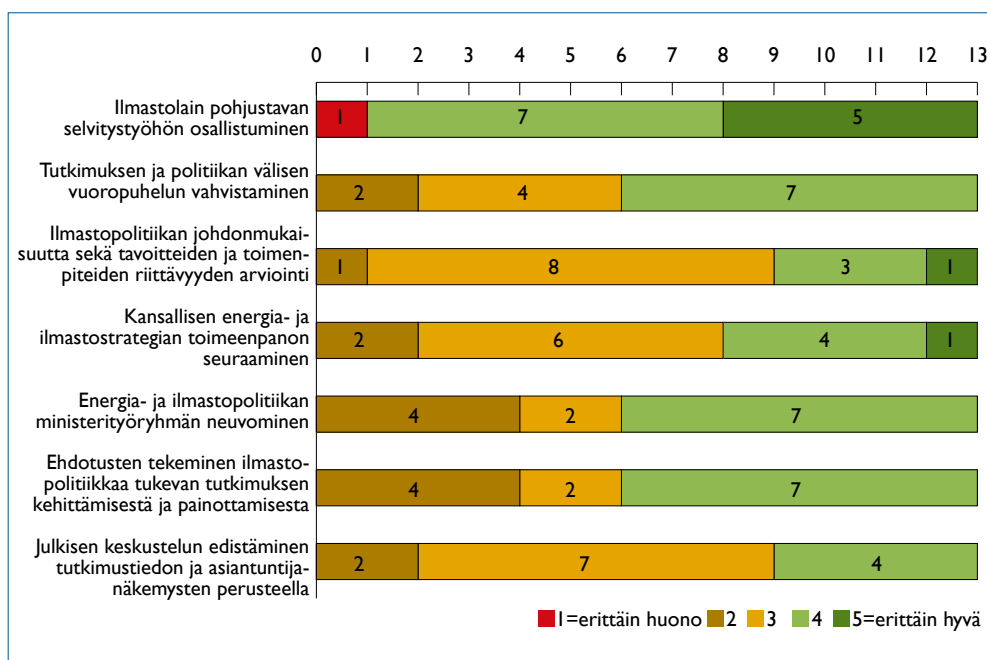
³⁶ Viitteet kansainväliseen ilmastopaneeliin rajattu pois

Monissa haastatteluissa arveltiin paneelin näkyvyyden olevan vasta kehittymässä. Moni yhdisti paneelin vaikuttavuuden sen näkyvyyteen, jossa se onkin erityisesti yhteiskunnan kannalta tärkeä elementti. Vaikuttavuutta kuvataan erikseen seuraavassa luvussa. Koska näkyvyys liittyy paljolti harvakseltaan ulos tuleviin, ilmaisultaan raskaina pidettyihin tiedesisältöisiin selvityksiin, muutamassa haastattelussa ehdotettiin, että paneelilla voisi olla jatkuvampaa viestintää esimerkiksi kevyempien tiedotteiden ja blogin muodossa.

3.6

Vaikutukset

Lähes kaikki paneelin jäsenet näkivät parhaiten toteutuneena tavoitteena ja vaikuttavuuskanavana ilmastolakiselvitystä (kuva 8). Yli puolet panelisteista koki myös vaikuttaneensa joltakin osin energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmän neuvomiseen sekä tutkimuksen ja politiikan välisen vuoropuhelun vahvistamiseen. Tutkimuksen painottamiseen ja kehittämiseen liittyviä näkökulmia on myös tunnistettu ensimmäisellä toimikaudella, mutta näitä ei ole paneelin mukaan vielä välitetty eteenpäin mahdollisille rahoittajatahoille. Paneelin työllä uskotaan olevan vaikutusta myös Suomen neuvottelukannanottoihin esimerkiksi mustan hiilen osalta.



Kuva 8. Paneelin oma arvio paneelille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (N=13).

Muiden tavoitteiden koettiin toteutuneen vähemmän hyvin. Yleisesti ottaen sekä paneelin jäsenet että muut haastateltavat pitivät paneelin vaikutusta julkiseen keskusteluun vielä melko vaatimattomana. Useimmat paneelin jäsenet ovat olleet pettyneitä dialogiin ministeritason kanssa, joskin haastatteluissa korostettiin myös kytkentää normaaliin politiikkavalmistelukoneistoon ja työstä vastaavien virkamiesten tapoamisen tärkeyttä. Tähän mennessä keskusteluja on pidetty politiikkavalmistelijoiden kanssa selvitysten valmistelu- ja julkistamisvaiheessa, mutta vuorovaikutuksen käytäntöjä on usean haastateltavan mielestä vielä kehitettävä eri toimijoiden suuntaan.

Ilmastopaneelin jäsenten mukaan paneelityö on auttanut panelistien omaa tieteen tekemistä ja lisännyt panelistien verkottumista. Kansainvälisissä tiedeyhteisön keskusteluissa on pidetty hyvänä, että Suomessa on ilmastopaneeli, joihin osallistuu tiedemiehiä.

Osa paneelin jäsenistä näki yhtenä vaikuttavuuden haasteina poliittisen puolen vähäisen intressin, vaikka toisaalta osa korosti, että paneelin toiminnalla on ollut vaikutusta politiikkavalmisteluun. On syntynyt dialogia erityisesti YM:ään ja TEM:iin. Linkit LVM:ään ja MMM:ään ovat jääneet toistaiseksi vähemmälle.

Moni haastateltavista piti tieteen ja politiikan välisen vuoropuhelun esteenä sitä, ettei Suomessa ole perinnettä tieteen ja politiikan vuoropuhelusta ja siksi toimintatapojen hakeminen on vienyt aikaa. Toisaalta ilmastopaneelin nähtiin mahdollistavan uuden poliittisen kulttuurin ja alkuvaikeuksista on mahdollisuus oppia. Vuoropuhelun esteenä nähtiin myös EU:n reaali politiikka, joka asettaa reunaehdot ilmastopolitiikalle ja paneelin toimintamallille. Osa panelisteista tosin itse koki, että paneelin työllä on tuotu uusia näkökulmia. Yksi haasteista on myös ollut se, että ilmastopolitiikka näyttää joillekin toimijoille kustannuskysymyksenä ja siksi panelistien ja haastatteluissa nousseiden näkemysten perusteella myös paneelin toimintaan on kohdistunut epäluuloa ja kritiikkiä. Paneelin mukaan tästä on koettu olla välittämättä ja tuoda tutkimusperustaisesti asioita esiin.

3.7

Vertailu UK:n ja Sveitsin ilmastopaneelisiin

Liitteissä 1 ja 2 on kuvattu lyhyesti Yhdistyneiden kansakuntien (UK) ja Sveitsin ilmastopaneelija.

UK:n ilmastopaneeli on perustettu 2008 ja se asetettiin samaan aikaan voimaan tulleen ilmastolain perusteella. Paneelin tehtävät on määritelty ilmastolaissa. UK:n paneelilla on vahva neuvoo-antava rooli muun muassa päästöjen vähentämistavoitteiden riittävyden arvioinnissa ja kansallisten hiilibudjettien laadinnassa. Lisäksi paneeli seuraa ja raportoi vuosittain UK:n ilmastotavoitteiden toteutumista.

Sveitsin paneeli on toiminut vuodesta 1996. Paneelin perustivat sisäasiainministeriö (the Federal Department of Home Affairs) ja ympäristö-, liikenne-, energia- ja viestintäministeriö (the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communication (Etec)). Paneelin perustaminen annettiin tehtäväksi Sveitsin tieteelliselle akatemialle (the Swiss Academy of Sciences (scnat), joka kutsui 30 tutkimuksen, yksityisen sektorin ja liittovaltion hallinnon edustajaa osaksi paneelia.

Sveitsin paneelin rooli eroaa UK:n paneelista ja myös osittain Suomen paneelista siinä, että se on vahvemmin itsenäinen *think tank*, jonka tavoitteissa korostuu hieman vähemmän hallituksen neuvominen ja enemmän tutkimustarpeiden tunnistaminen sekä tutkimuksen seuranta ja arviointi. Sveitsin paneelin tavoitteissa on myös UK:n paneelia enemmän painoa tiedon tuottamiselle suuremmalle yleisölle.

Sveitsin ja UK:n ilmastopaneelit ovat selkeästi isompia ja vahvemmin resursoituja kuin Suomen. Sveitsin paneelissa on 27 jäsentä ja sihteeristön edustajaa useilta eri aloilta. Sveitsin paneelin koko vastaa Suomen paneelia, mutta jäsenten koostumus

edustaa laajemmin yhteiskunnan eri aloja. Sveitsin paneelissa on luonnontieteellisten alojen asiantuntijoiden lisäksi muun muassa politiikan³⁷ ja taloustieteiden³⁸ osaajia. Paneelin rahoitus tulee useammasta lähteestä. Sveitsin paneelin budjetti ei eroa juuri Suomen paneelin budjetista. Myös UK:n paneeli saa rahoitusta useammasta kuin yhdestä ministeriöstä, mutta sen resurssit ovat moninkertaisia Suomen paneeliin nähden. Asukasta kohden rahoitus on kuitenkin samaa suuruusluokkaa kuin Suomessa. UK:n paneelin budjetti on yli neljä miljoonaa euroa ja myös sen sihteeristöön kuuluu 30 ihmistä. UK:n paneelin resursseja pidetään suhteellisen riittävänä useimpien tavoitteiden toteuttamiseen. Isosta budjetista huolimatta, resursseja ei kuitenkaan pidetä riittävinä tavoitteiden mukaiseen *ad hoc* -neuvojen tuottamiseen. Suomen tapaan Sveitsissä pidetään budjettia alhaisena.

Kaikki paneelit tuottavat julkaisuja ja muuta kirjallista materiaalia, jotka ovat saatavilla paneelien verkkosivuilla. UK:n paneeli on vuodesta 2008 lähtien tuottanut 77 julkaisuja, joihin sisältyy muun muassa niin pidempiä raportteja, hiilibudjetteja kuin lyhyitä *fact sheet*tejä. Sveitsin paneeli on puolestaan tuottanut raportteja, vuosiraportteja ja useita artikkeleita *Climate Press* -julkaisussa, jossa tuotetaan medialle taustatietoa ilmastokysymyksistä. Sveitsin paneeli keskittyy pääasiassa ilmastotutkimuksen seuraamiseen ja arviointiin. Paneeli antaa suosituksia tutkimuksen suuntaamisesta poliittisen päätöksenteon tueksi sekä toimenpiteiksi ilmastomuutoksen haittojen minimoimiseksi.

Erityisesti UK:n paneeli noteerataan erilaisissa medioissa. Esimerkiksi Financial Times, Economist, BBC ja Guardian ovat uutisoineet paneelin työstä. Paneelin työhön viitataan myös akateemisissa kirjallisuudessa sekä institutionaalisissa raporteissa. Lisäksi IEA on viitannut paneelin selvitykseen vuoden 2011 ilmasto- ja sähköanalyysissään. UK:n paneeli on selkeästi Suomen paneelia aktiivisempi muun muassa sosiaalisen median hyödyntämisessä. UK:n ilmastopaneelilla on Twitterissa 6 000 seuraajaa ja siellä viestitään aktiivisesti niin paneelin toiminnasta kuin muista ajankohtaisista energia- ja ilmastomuutokseen liittyvistä asioista. Sveitsin paneeli ei näy sosiaalisessa mediassa. Aktiivinen viestintä ilmastopaneelin toiminnasta ja työn tuloksista eri viestintäkanavia hyödyntäen näyttää vahvistavan näkyvyyttä ja paneelin painoarvoa.

Vuoden 2012 vuosiraportin mukaan Sveitsin paneeli on onnistunut vaikuttamaan politiikkaan erityisesti ilmastomuutoksen hillinnän kysymyksissä. Lisäksi paneeli on vaikuttanut yleisen tietoisuuden nostamisessa ja tutkimustarpeiden tunnistamisessa. UK:n paneeli on puolestaan vaikuttanut erityisesti hiilibudjettien ja sopeutumisen kysymyksissä sekä sektorikohtaiseen politiikkaan. Sekä UK:n että Sveitsin paneelit ovat onnistuneet lisäämään yleistä tietoisuutta ja diskurssia ilmastokysymyksissä, mikä on Suomen paneelin osalta jäänyt vielä toteutumatta. Julkisen keskustelun aikaansaamiseksi olisi oleellista osallistua keskusteluun ajankohtaisista ilmastokysymyksistä.

Vaikuttaisi siltä, että UK:ssa ja Sveitsissä on onnistuttu rakentamaan keskusteluyhteys paneelin sekä hallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden välille. UK:ssa paneelin tehtävät on lailla määrätty, mikä saattaa korostaa paneelin painoarvoa poliittisessa päätöksenteossa. Sveitsissä paneeli puolestaan toimii usean ministeriön yhteisesti perustamana Sveitsin tieteellisen akatemian alaisuudessa, mikä puolestaan korostaa paneelin poliittista riippumattomuutta.

³⁷ Pol. publiques & Durabilité ja Sustainability & Political Risk Management

³⁸ Recherches en Economie et Management de l'Environnement (REME)

Arvioijan havainnot

Esitämme tässä luvussa omat lisäyksemme arvioinnin havaintoihin.

Paneelin **tarve** – politiikan ja tieteen vuoropuhelun lisääminen – on tutkimustietoon perustuvan hallintotavan kehittämisessä ja vahvistamisessa keskeinen ja kannatettava tavoite. Ilmastopaneelin perustamista ja sen läheistä kytköstä ilmastolakiin on kuitenkin pidetty myös poliittisena eleenä ja joissain yhteyksissä on arvioitu sen olleen jopa nykyisen hallituksen muodostamisen ehto.

Haastatteluissa ja keskusteluissa todettiin yhtäältä, että paneelin tulisi tuoda esiin uusia näkökulmia ilmastopolitiikkaan esimerkiksi talouden ja sosiaalipolitiikan kysymyksissä, mutta myös toisaalta, että alkuperäisen paneelin tarve on kohdistunut vahvasti energia- ja ilmastopolitiikan valmistelun tukemiseen. Paneelin tarvetta heijastelevat työhön kohdistuvat odotukset siis vaihtelevat.

Tavoitteiden relevanssi paneelin tarpeen suhteen on kokonaisuutena kohtuullinen. Paneelin asettamisdokumenteissa ja taustahaastatteluissa todettiin, että keskeisiä motiiveja paneelin perustamiselle olivat hallituksen neuvominen sekä ilmastotieteen ja -politiikan vuoropuhelu. Muut tavoitteet keskittyvät ehdotusten antamiseen, seuraamiseen, selvittämiseen ja julkisen keskustelun edistämiseen. Näistä näkyvimmin on toteutunut selvittäminen sekä viestintä ja tiedottaminen selvitysten pohjalta. Tavoitteet ovat resursseihin nähden hyvin laajat.

Paneelin **kokoonpano** on toisaalta tarkoituksella valittu monitieteiseksi ja laajaksi, mikä vastaa paremmin haastatteluissa esitettyjä toiveita uusien näkökulmien esittämisestä. Toisaalta paneelin toiminta on toistaiseksi keskittynyt (asettamiskirjeen mukaisesti) suhteellisen tiukasti energia- ja ilmastopolitiikkaan. Paneelin kannalta vaarana on, että tiukkarajainen ilmasto- ja energiapolitiikan tekemisen tukeminen ei vastaa kaikkien jäsenten odotuksiin.

Paneelin puhtaan tieteellinen kokoonpano on riippumattomuuden korostaminen huomioiden perusteltu. Toisaalta on myös todettava, että eräs tapa huomioida ja tuottaa tavoitteiden ja paneelin tarpeen mukaista vuoropuhelua olisi se, että paneeliin kytkeytyisi jollakin tavalla systemaattisesti nykyistä tiiviimmin myös muita yhteiskunnan edustajia.

Paneelin **keinovalikoiman** itsearviointissa korostuu voimakkaasti paneelin itse tekeminen, mikä lieneekin tieteellisille toimijoille varsin luonteva tapa toimia. Ryhmätyöskentelyyn ja selvityksiin ollaan tyytyväisiä. Toisaalta kuitenkin ajankäyttö on koko ajan keskeinen haaste.

Paneelin laatimien selvityksien tieteellisen tason arviointi ei ole ollut tämän arvioinnin tehtävä. Paneelin **kannanmuodostuksen** ymmärtämiseksi on kuitenkin syytä muodostaa käsitys raporttien valmistelupohjasta ja tieteellisestä statuksesta. Osa selvityksien suosituksista perustuu selvästi tieteelliseen näyttöön, esimerkiksi tarve tiukasta globaalista ilmastopolitiikasta vaarallisen ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi. Paneeli esittää kuitenkin myös näkemyksiä muihin kuin tieteellisiin tietolähteisiin perustuen, kuten katsauksessaan öljymarkkinoiden tulevaan kehitykseen. Vaikka raportit sinänsä ovat laadukkaita, ulkopuoliselle jää jossain määrin epäselväksi, perustuuko paneelin kannanmuodostus tieteelliseen näyttöön vai panelistien omaan asiantuntemukseen. Paneeli ottaa kantaa myös yksittäisiin teknologiavalintoihin.

Arvioijan edustaja osallistui paneelin paraikaa käynnissä olevan rakennetun ympäristön hankkeen työpajaan. Työpajan pohjalta saadun käsityksen mukaan näyttäisi siltä, että samaa työtä on tehty myös mm. työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä

energiatohokkuustyöryhmässä³⁹, ERA17-toimintaohjelman valmistelussa⁴⁰ sekä valtioneuvoston kanslian ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon valmistelun yhteydessä⁴¹. On toki mahdollista, että ilmastopaneeli pystyy tuottamaan uusia näkökulmia työhön ja kokoamaan tuloksia, mutta päällekkäisyyksien välttämiseksi olisi tärkeää koordinoita työtä tarkasti.

Paneelin **viestintä** on ollut alusta asti suunnitelmallista, mutta viestintätoimiin varattu virallinen henkilötyöpanos on ollut varsin vähäinen. Resursseihin suhteutettuna viestintä on onnistunut ilmeisen hyvin - esimerkiksi media- tai maineriskejä ei ole merkittävästi realisoitunut. Näkyvyyttä paneelille on pystytty kuitenkin tuottamaan viestinnällä vain rajallisesti ja esimerkiksi yhteiskunnallisen keskustelun edellyttämiä reaktiivisia toimintamalleja ei ole näillä resursseilla kyetty käynnistämään. Myöskään paneelin tieteellistyypiset toimintatavat, joissa selvityksillä on ollut merkittävä rooli, eivät ilmeisesti ole tukeneet viestintäfunktiota riittävästi. Paneelin tarve ja tavoitteet huomioiden viestintään olisikin ehkä ollut tarkoituksenmukaista alussa varata enemmän resursseja. Resurssien lisääntyminen nyt hankeviestinnän ulkoistamisen kautta antaa hyvät lähtökohdat nykyistä näkyvämmälle, vaikuttavammalle ja reaktiivisemmalle toiminnalle. Viestintäresurssin täysipainoinen hyödyntäminen edellyttää kuitenkin myös paneelilta toimintatapoja, jotka tukevat viestintää. Tässä yhteydessä paneelin tulisi punnita tieteellisen toimintatavan ja yhteisistä näkemyksistä viestimisen edut ja haitat verrattuna esimerkiksi malliin, jossa pystyttäisiin ketterämmin tuottamaan esimerkiksi yksittäisten jäsenten viestintätuotoksia sovittujen reunaehtoien sisällä.

Huolimatta ansiokkaasta (mutta varsin pienestä) viestintäpanoksesta paneeli **näky** mediassa pääasiassa selvitystensä ja jäsentensä kautta. Täten paneelin kyky tuottaa haluttuja tavoitteiden mukaisia vaikutuksia jää väistämättä vaatimattomaksi. Viestinnän vahvistaminen onkin tässä vaiheessa varmasti viisas toimenpide, joka lisää paneelin edellytyksiä tuottaa tarpeensa mukaisia vaikutuksia yhteiskunnassa. Täyden hyödyn saamiseksi tästä olisi paneelin toimintatapojenkin mahdollisesti syytä muuttua enemmän viestintää tukevaksi.⁴²

Panelistit pitävät keskeisenä paneelin lisäarvona muihin panelisteihin tutustumista ja monitieteellisiä keskusteluja. On hienoa että paneeli pystyy näin palvelemaan jäseniään, mutta nämä arvolisät tukevat itse paneelin alkuperäistä tarvetta ja tavoitteita sekä toimintaan kohdistuvia odotuksia vain välillisesti. Tutustumisen ja monitieteellisuuden hedelmät olisi syytä pystyä viestimään vielä vaikuttavalla tavalla.

Hallinnollisen vaikuttavuuden keskeinen edellytys sisällön lisäksi on **kytkentä hallinnon toimintaan**. Asiakirja-analyysin ja haastattelujen perusteella ilmastopaneelilla on ollut jonkin verran kosketuspintaa politiikkavalmisteluprosesseihin TEM:in ja YM:n ja nyttemmin MMM:n kautta, mutta kontaktit LVM:n ja VM:n politiikkavalmisteluun vaikuttavat toistaiseksi olleen vähäisempiä.

TEM pyysi ilmastopaneelilta mielipidettä **kansallisen energia- ja ilmastostrategian** päivityksen yhteydessä vuonna 2012. Ilmastopaneeli tuotti asiasta muistion ja sekä esitteli tuloksia ministeriöiden yhdysverkolle. Paneelin jäsenet kutsuttiin myös keskustelemaan relevanttien ministeriöiden edustajien kanssa. Päivitys oli kuitenkin ehtinyt edetä jo varsin pitkälle jo ennen paneelin perustamista, joten todelliset vaikutukset lienevät jääneet rajallisiksi. **Energia- ja ilmastotiekartta 2050** -valmistelu on ollut esillä ilmastopaneelin kokouksissa, ja paneelin edustaja on ollut puhumassa tiekarttatyön aloitusseminaarissa. Molempien ryhmien sihteeristöihin on nimetty

³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, Energiatohokkuustoimikunnan mietintö: Ehdotus energiansäästön ja energiatohokkuuden toimenpiteiksi, 9.6.2009.

⁴⁰ ERA17, Energiaviisaan rakennetun ympäristön aika, Ympäristöministeriö, Sitra ja Tekes, 2010.

⁴¹ Valtioneuvosto, Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapoliitikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea, 2009.

⁴² Olisiko ilmastopaneelin esimerkiksi pitänyt reagoida jotenkin uusimman IPCC:n tutkimusraportin julkaisemiseen 28.9.2013?

virkamiehet TEM:n energiaosastolta huolehtimaan siitä, että TEM:ssä tiedetään mitä paneeli tekee ja että hyödynnetään paneelin asiantuntemus. **Energiatehokkuuslain valmisteluun** ilmastopaneeli ei ilmeisesti ole osallistunut.

YM:n johtamaan **ilmastolain valmisteluun** paneeli on kannanotoillaan ja lausunnonlaan vaikuttanut. Paneelille on annettu osana valmistelua lausuntopyyntö, jonka tueksi paneeli teki asiaan liittyen selvityksen ja esitteli näkemyksiään mm. ilmastolain valmisteluseminaarissa. Paneelin jäsen osallistuu lakityöryhmään asiantuntijajäsenenä. Paneeli on myös tuonut ilmastolakia koskevia näkökantojaan näkyvästi esille julkisuudessa.

Paneeli on laatinut raportin Kansainvälisen ja EU:n ilmastopolitiikan ajankohtaisista teemoista. Sen tuloksia esiteltiin ilmastoneuvotteluryhmän kokouksessa, millä on todennäköisesti ollut ainakin välillisiä vaikutuksia **kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin valmistautumisessa**.

Yhteydet liikenteen ilmastovaikutuksiin ja LVM:n hallinnonalaan ovat olleet toistaiseksi kevyet.

Paneelin pääsihteeri on mukana MMM:n vetämässä **kansallisen sopeutumisstrategian päivitystyön** koordinoitiryhmässä, ja paneeli on selvittänyt sopeutumistutkimuksen painopistealueita. Jää kuitenkin epäselväksi, miten selvitys vaikuttaa työhön. Paneeli tekee yhteistyötä MMM:n kanssa myös valmisteilla olevan maataloushankkeen tiimoilta.

Paneelin viralliset yhteydet hallinnon valmisteluprosesseihin ovat siis rakentuneet tai rakentumassa virkamiestason kautta. Prosessien vuorovaikutus tieteellisen tiedon kanssa ei kuitenkaan ole systemaattista; ilmastopaneelilla ei ole automaattisesti sijaa valmisteluprosesseissa. Eräänä haasteena vuorovaikutuksessa on pidetty prosessin omistajien haluttomuutta avata valmisteluprosesseja ulkopuolisille toimijoille vaikuttavuuden kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa. Täysipainoinen vuorovaikutus edellyttääkin luottamusta, joka lienee hyvää vauhtia rakentumassa paneelin työn vakiintuessa.

Suora vuorovaikutus poliittisten päättäjien kanssa ei ole aivan yltänyt virkamiestason vuorovaikutuksen tasalle. **Eduskunnan** pöytäkirjojen perusteella ympäristövaliokunnan lausunnoissa on kerran viitattu ilmastopaneelin lausuntoon ilmasto- ja energiastrategian päivityksestä. Paneeli on ollut esillä Vihreiden puheenvuoroissa 2012 ja 2011. Ilmastopaneelin puheenjohtaja on osallistunut ympäristövaliokunnan kokoukseen v. 2012 ja paneelin jäseniä on ollut kuultavana v.2013. Paneeli on tavannut **ympäristöministerin** muutaman kerran ja tavannut energia- ja ilmastopoliittisen ministerityöryhmän puheenjohtajaministerin erityisavustajan kerran. Yksittäiset paneelin jäsenet ovat tavanneet ministerityöryhmän jäseniä. Vuorovaikutus ei ole ollut systemaattista.

Tavoitteissa ja paneelin tarpeissa kuvattu vuoropuheluaspekti kanavoituu siis pääasiassa ympäristö- ja työ- ja elinkeinoministeriöiden virkamiestason kautta. Käytännössä tämä taso lieneekin oikea. Panelistit ovat osin pettyneitä vuorovaikutuksen kanavoitumiseen, mutta todennäköisesti alkuperäiset odotukset vuorovaikutuksesta poliitikkojen kanssa ovat olleet jossain määrin epärealistisia.

4 Tulosten yhteenveto

4.1

Arviointi viitekehyksessä

Kun arvioinnin tulokset tiivistetään arvioinnin viitekehukseen, voidaan todeta seuraavaa:

- Ilmastopaneelin **tarve** on perusteiltaan erinomaisena pidetty; riippumattoman evidenssin ja poliittisen päätöksenteon yhteyden vahvistamista pidetään laajalti erittäin tärkeänä. Tarve on kuitenkin poliittisesti väritettävissä: paneeli on leimattavissa ympäristöpoliittista agendaa ajavaksi välineeksi. Mitään konkreettista evidenssiä värittäneisyydestä ei ole arvioinnissa havaittu.
- Ilmastopaneelin **tavoitteet** karakterisoivat alkuperäisen tarpeen - tieteen ja politiikan vuoropuhelun lisäämisen - kohtuullisen hyvin mutta varsin väljästi. Tavoitteita pidetään tiedonhankinnan perusteella liian laajoina resursseihin nähden. Tavoitteiden laajuuden vuoksi paneelin toiminnalle on todennäköisesti syntynyt myös epärealistisia odotuksia. Viestinnän resurssien lisääminen saattaa auttaa tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksiin tulevaisuudessa.
- Paneelin toiminnan **politiikkarelevanssi** ja toiminnan tieteellisen **riippumattomuuden** yhteensovittaminen on kohdannut joitakin haasteita. Jotkut panelistit ovat nähneet ongelmana paneelin tieteelliselle riippumattomuudelle sen, että hallinto on esittänyt paneelille tietotarpeita. Käytännössä asia on ratkaistu niin, että hallinto esittää tietotarpeensa, mutta paneeli päättää miten se ne huomioi.
- Paneelin **kokoonpano** on varsin laajapohjainen, joskin joitakin politiikkarelevanssin kannalta tärkeitä aloja, kuten liikenne, puuttuu kokoonpanosta. Paneeli ja sen sihteeristö ovat pyrkineet paikkaamaan todettuja puutteita omaaloitteisesti. Paneeli itse on tyytyväinen kokoonpanoonsa. Paneelin työ on tois-taiseksi keskittynyt ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelun kovaan ytimeen, mikä pitkällä tähtäyksellä saattaa vaarantaa joidenkin jäsenten motivaation.
- Arvioinnissa on saatu hajakritiikkiä paneelin nimitysprosessin avoimuudesta, paneelin selvitysagendan painottumisesta jäsenten omilla agendoilla sekä siitä että panelistit rahoittavat omaa työtään. Periaatteessa siis myös tiederajapinta voidaan leimata värittäneeksi. Mitään konkreettista evidenssiä värittymisestä ei ole arvioinnissa tullut esiin. Lienee kuitenkin selvää että paneelin jäsenet ovat valintaprosessin nojalla riittävän kompetentteja selvityksiä laatimaan ja että jäsenten omat tutkimusagendat ovat relevantteja paneelin toiminnan kannalta.
- Paneelin **toimintatavat** ovat tarpeeseen ja tavoitteisiin nähden jossain määrin sisäänpäin kääntyneitä. Ne ovat enemmän tyyppillisiä tieteelliselle ryhmälle kuin vaikuttamaan ja vuoropuhelua lisäämään pyrkivälle yhteisölle. Toimintatavoissa ei ole painotettu vuoropuhelua esimerkiksi säännöllisillä tapaamisilla poliittisen tai virkamiesjohdon kanssa. Paneelin käytännön toimintatapoihin panelistit ovat suhteellisen tyytyväisiä.

- Paneelin **selvityksiä** pidetään laadukkaina. YM:ää ja TEM:iä lukuunottamatta selvitykset näyttäisivät kuitenkin leviävän kehnonlaisesti hallinnossa. Osa-syytä tähän ovat se, että selvityksiä on toistaiseksi tullut vähän ja se, että selvitysten aihepiiri on tähän asti ollut käytännön ilmasto- ja energiapolitiikan niissä kysymyksissä, jotka ovat toistaiseksi olleet muulle hallinnolle vähemmän relevantteja. Yhteiskunnallisen näkyvyyden ja vaikuttavuuden kannalta selvitysten keskeinen haaste on se, että ne edustavat enemmän tieteenalojen välistä viestintää kuin tieteen yleistajuistamista. Paneelin kannanmuodostus perustuu paitsi tieteellisiin kontribuutioihin myös henkilökohtaiseen asiantuntemukseen.
- Huolimatta ansiokkaasta, joskin resurssimääräisesti pienestä, viestintäpanoksesta, paneelin **näkyvyys** syntyy pääasiassa sen tuottamien selvitysten sekä panelistien itsensä kautta. Muut toimintatavat eivät kuitenkaan tue jatkuvaa julkiseen keskusteluun osallistumista ja edistä näkyvyyttä selvitysten julkistamisten välillä.
- Paneeli on pystynyt rakentamaan suhteellisen hyvän kytkennän erityisesti YM:n ja TEM:n vastuulla oleviin politiikkavalmistelun prosesseihin, mikä on työn vaikuttavuuden kannalta tärkeää. Mm. paneelin suhteellisen lyhyen toiminta-ajan vuoksi **vaikutukset** meneillään oleviin hallinnon keskeisissä ilmastopolitiikkaa muovaavissa prosesseissa ovat toistaiseksi olleet ilmastolain valmistelua lukuun ottamatta suhteellisen vaatimattomia. Edellytykset vaikuttavuudelle ovat kuitenkin hyvät, kun erityisesti paneelin yhteyksiä muiden kuin vastuuministeriöiden politiikkaprosesseihin vahvistetaan.
- Arvioinnissa tuotetut kuvaukset Sveitsin ja UK:n ilmastopaneeleista osoittavat vaihtoehtoisia malleja ilmastopaneelin toiminnan järjestämiseksi. Kaikkien paneelien paino on melko korkean tason tavoitteissa ja lähtökohtana on, kuten Suomessa, *evidence based policy* -ajattelun tukeminen. UK:ssa ilmastopaneeli toimii vahvana itsenäisenä toimijana ilmastolain puitteissa. Toiminnalle on järjestetty huomattavasti Suomea suuremmat resurssit, joiden avulla UK:n ilmastopaneeli mm. valvoo hallituksen toimintaa suhteessa ilmastolakiin ja antaa selkeitä politiikkasuosituksia päästötavoitteista ja niihin pääsemisestä. Sveitsin paneeli on vahvemmin itsenäinen tieteellinen toimija, joka kuitenkin on saanut mandaattinsa useammalta ministeriöltä. Sen tavoitteissa korostuu hieman vähemmän hallituksen neuvominen ja enemmän tutkimustarpeiden tunnistaminen ja tutkimuksen seuranta ja arviointia mm. kansainvälisen ilmastopaneelin raporttien pohjalta.

Lintu vai kala?

Paneeli on varsin ainutlaatuinen elin sekä suomalaisessa tiedeyhteisössä että suomalaisessa hallinnossa. Paneelin perustamisvaihe on mahdollisesti ollut luomassa odotuksia, että paneelista tulisi hallinnolliselta liitynnältään ja asemaltaan esimerkiksi valtioneuvoston Talousneuvoston tapainen korkean tason formalisoitu pääministerin johtama yhteistyöelin. Esimerkiksi tehtävä ”energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmän neuvonantajana” voitaisiin helposti ymmärtää em. tavalla.

Paneeli on liittynyt politiikkavalmisteluun pääasiassa ilmasto- ja energiapolitiikan vastuuministeriöiden ilmasto- ja energiapolitiittisten prosessien kautta. Kytkeä muihin ministeriöihin on rakentumassa. Poliittinen johto ei käytännössä suoraan linkity toimintaan. Paneelin asema muistuttaa selvitystyön osalta eräänlaista tieteellistä tiedontuottajaa – tieteellistä neuvottelukuntaa. Lisäksi julkiset kannanotot sekä politiikkavalmisteluun osallistuminen roolittavat – hieman kärjistäen – paneelia tiedemaailmaa edustavaksi kansalaisjärjestöksi. Vastuuministeriöiden tietotarpeisiin järjestely vastaa, mutta se ei välttämättä lunasta paneelille sen alkuperäisen ajatuksen, tarpeen, tavoitteiden ja kokoonpanon kautta syntyneitä odotuksia. Ei ole selvää, missä määrin on ollut kyse vääristä odotuksista ja missä määrin erilaisesta toteutuksesta kuin mitä alun perin oli suunniteltu.

Pohdittaessa paneelin toiminnan kehittämistä on ensin syytä pohtia sitä, tapahtuuko kehittäminen nykyisenkaltaisessa asemassa vai tulisiko tätä asemaa itseään kehittää. Paneelia kohtaan esitetty matalahko poliittisen tason kiinnostus ja sitoutuminen antavat aiheen olettaa, että siirtyminen korkean tason taustavaikuttajaksi kohti suoraa systemaattista poliittisen tason vuoropuhelua esimerkiksi edellä mainitun Talousneuvoston mallin mukaisesti on todennäköisesti erittäin haasteellista.

Paneelin toimintatapojen kehittämiseksi on esitetty myös esimerkiksi resurssien lisäämistä, vakinaista sihteeristöä ja omaa kilpailtua tutkimusbudjettia. Rahoittaminen siirtäisi paneelia lisää kohti tieteellisen tiedontuottajan roolia. Toistaiseksi tällaiset rahoitusnäkymät ovat epärealistisia, mutta vaikka rahoitusta pystyttäisiin lisäämään, on toiminnan laajentamista harkittava tarkkaan. Vaarana on, että lisäresursoitu paneeli voisi kohdata samoja haasteita nykyisten sektoritutkimuslaitoksien kanssa, ja toisaalta koordinoitua muiden akateemisten rahoittajien kanssa söisi resursseja. Ilmastopolitiikkaan liittyvien tutkimus- ja selvityshankkeiden kerääminen ilmastopaneelin alle saattaa myös vaarantaa hankkeiden kilpailuttamisen kautta saatavat hyödyt kansallisen ja kansainvälisen parhaan osaamisen tasapuolisessa hyödyntämisessä. Mikäli tämän tyyppiseen suuntaan kuitenkin päätettäisiin edetä, tulisi paneelin kotipesä olla esimerkiksi Suomen Akatemiassa ja toimintaa voitaisiin rahoittaa esimerkiksi VNK:n valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimuksen rahoituksesta. Mikäli paneelin rahoitus ja kiinnostus paneelia kohtaan hiipuvat, vaarana on, että paneelista tulee lopulta pelkkä tiedemaailman sidosryhmä ilmastopolitiikkaan.

Mikäli nykytilannetta pidetään oikeana, paneelin toimintaa on kehitettävä näistä lähtökohdista. Tällöin keskeisiä kehityskohteita vaikuttavuuden lisäämiseksi ovat viestinnän vahvempi resursointi ja viestintää tukevien toimintatapojen voimakas kehittäminen sekä paneelin nykyistä vielä voimakkaampi kytkeäminen kaikkiin hallinnossa meneillään oleviin ilmastomuutosta sivuaviin prosesseihin. Tämä edellyttää luonnollisesti prosessien omistajilta erityisesti vastuuministeriöiden ulkopuolella halua avata prosessityötä ja ottaa ilmastopaneeli työhön mukaan.

Ilmastopaneelin aseman formalisointi voi muuttua käsittelyvaiheessa olevan ilmastolain myötä. Arvioinnin käytössä ei ollut ilmastolain luonnosta.

5 Johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia

Paneelin riippumattoman roolin kirkastaminen entisestään

Arvioinnissa ei ole saatu mitään konkreettista evidenssiä ilmastopaneelin riippumattomuuden vaarantumisesta. Haastatteluissa esiin tulleet kommentit voidaan kuitenkin tiivistää niin, että paneeli on leimattavissa eri tahoilta ei-riippumattomaksi – paneelilla ei ole automaattista luottamusta ja monet sidosryhmät suhtautuvat paneeliin ja sen toimintaan epäluuloisesti. Vaikuttavuuden kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää pystyä torjumaan riippumattomuusepäilyt, jotta paneelia ei voitaisi missään olosuhteissa mieltää poliittisena pelurina, vaan nimenomaan tieteestä kumpuavia uusia ja kiinnostavia keskustelunaiheita nostattavana tahona.

Riippumattomuuden kannalta oleellista ovat paneelin toimintatavat sekä toiminnan kotipesä. Riippumattomuuden korostamisen kannalta paneelin omaksuma tieteellinen toimintatapa onkin ollut erittäin perusteltu valinta.

Ympäristöministeriö paneelia hallinnoivana paikkana ministeriöiden vastuiden kannalta oikea, mutta se näyttäisi olevan omiaan tuottamaan epäilyksiä paneelin agendasta. Muutamissa haastatteluissa ehdotettiin, että ilmastopaneelin sihteeristö siirrettäisiin valtioneuvoston kansliaan. Laajemmin paneeli voisi kuulua myös esimerkiksi eduskunnan tai Suomen Akatemian alaisuuteen. On kuitenkin huomattava, että kotipesän vaihtaminen saattaa lähettää viestin siitä että jonkinlaisia riippuvuusongelmia olisi ollut. Myös panelistien valintaprosessista tulisi ilmeisesti tehdä ulospäin läpinäkyvämpi riippumattomuuden korostamiseksi.

Tavoitteita tulee rajata ja fokusoida

Paneelin kokoonpano ja tavoitteet asettavat odotukset korkealle. Haastatteluiden perusteella paneelin tavoitteet ovat kuitenkin liian laveat ja haastavat käytettävissä oleviin resursseihin verrattuna. Panelisteille resursoitua ajankäyttöä ja paneelin rahoitusta pidettiin riittämättömänä.

Paneeli on itse valinnut pääasialliseksi toimintatavakseen selvityshankkeet. Paneelin jäsenet ovat itse tehneet näitä hankkeita, joiden rahoittamiseen on käytetty paneelin saamaa rahoitusta sekä *in kind* -työtä ja panelistien taustaorganisaatioiden rahoitusta. Hanketyötä on sovitettu paneelin suoran ja muualta saadun rahoituksen puitteisiin. Käytännössä panelistit ovat kuitenkin joutuneet käyttämään runsaasti omaa aikaansa paneelin työhön, useimmat panelistit keskimäärin jopa luokkaa päivän viikossa. Tämä aika on ollut joko pois panelistien virkatyöstä tai vapaa-ajasta. Paneelin toimintaan osoitetun 250 000 euron lisäksi julkisia varoja on todennäköisesti käytetty työajan muodossa vähintään samansuuruinen määrä. Järjestely on kestävä-
tön pitemmällä aikavälillä.

Paneelin toiminta on järjestettävä siten, että se kohtaa käytettävissä olevat resurssit. Nykymuodossa paneeli on ottanut tehtäväkseen enemmän hankkeita kuin mitä

toiminnan resurssien puitteissa on ollut mahdollista tehdä. Keskeistä olisi jatkossa keskittyä laajoihin asiakokonaisuuksiin, jotka vaativat useiden tieteenalojen asiantuntijoiden yhteistyötä sekä tehdä enemmän asioiden syntetisointia ja viestintää päättäjille. Haastatteluiden perusteella paneelin tärkeimmät tavoitteet voisivat olla

1. **Vahvistaa tutkimuksen ja politiikan välistä vuoropuhelua (yksi nykyisistä tavoitteista).** Koska ajankäyttö ja rahoitus ovat olleet paneelin mielestä suurin este toiminnalle, on syytä harkita selvitysten määrän vähentämistä. Muutama isoihin, strategiaan teemoihin liittyvän selvityksien lisäksi paneeli voisi harkita useampien *policy briefien* laatimista ajankohtaisista teemoista, aktiivista viestimistä niistä, säännönmukaisempaa vuorovaikutusta energia- ja ilmasto-poliittisen ministeriryhmän kanssa ja 1–2 tilaisuuden järjestämistä vuodessa, jossa poliittiset vaikuttajat ja virkamiehet sekä tieteentekijät voisivat kohdata.
2. **Välittää ymmärrettävää tietoa ilmastonmuutokseen liittyvistä ilmiöistä (yksi nykyisistä tavoitteista).** Tämä ei tarkoita, että paneelin olisi välttämättä itse tehtävä selvityksiä vaan se voisi toimia uuden kansallisesti tärkeän tieteellisen tiedon siivilänä, käsitellä ilmiöitä monitieteellisestä näkökulmasta ja viestiä niistä yleistajuisesti. Olennaista olisi uuden tiedon politiikkarelevanssi, eri vaihtoehtojen arviointi ja linkit kustannuksiin. Tavoitteen kohderyhmänä olisivat ensisijaisesti päättäjät ja politiikan valmistelijat. Paneeli voisi kartoittaa mahdollisia tutkimuksen ja ilmastopolitiikan katvealueita ja välittää tietoa eteenpäin tutkimuksen rahoittajille.
3. **Kuvata millaisiin vaikutuksiin ilmastonmuutoksen vuoksi on syytä varautua politiikkatasolla.** Tässä tieteentekijät olisivat ne, jotka tuottavat tiedon, mutta paneelin rooli olisi välittää uutta tietoa ja esittää erilaisia skenaarioita ja vaihtoehtoja kustannuksineen. Vaikka Suomella on kansallinen sopeutusstrategia, tieto lisääntyy ja toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja siksi ajan tasalla pysyminen on perusteltua. Myös tässä tutkimustarpeita voidaan tunnistaa ja viestiä rahoittajatahoille.
4. **Koota yleistajuisia tietoa tieteen tarjoamista mahdollisuuksista ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja muutokseen sopeutumiseksi.** Tämä voi vaatia enemmän resursseja, mutta yleisesti selkokielistä tietoa aiheesta kaivattiin, koska esimerkiksi päätöksentekijöillä ei ole resursseja perehtyä syvällisesti tällaisiin asioihin. Tiedolla olisi myös laajempi hyödyntämispotentiaali yritysten, järjestöjen ja kansalaisten keskuudessa. Ilmastopaneeli voi soveltaa kansainvälistä tutkimustietoa Suomen kontekstiin ja arvioida, mitkä ovat Suomen kannalta järkeviä ja toimivia oletuksia. Liian tarkkaa valintaa teknologioista ja yksityiskohdista tulee kuitenkin välttää.

Tässä yhteydessä paneelin tulisi määritellä mitä tiedemaailman tuloksia se pyrkii seuraamaan ja miten näitä tuloksia viedään osaksi vuoropuhelua poliittisen päätöksenteon kanssa. Paneelin tulisi kuvata mitkä ovat keskeiset ilmastopolitiikan kannalta relevantit suuntaukset tiedemaailmassa ja mitä eri näkemyksiä tiedemaailmassa esiintyy. Prosessin tulisi olla läpinäkyvä eri tahojen suuntaan. Sitoutumisen varmistamiseksi paneelin tehtävien tulisi kohdata paneelin kokoonpano tasapainoisesti.

Paneelin ei tulisi ottaa liian tarkasti kantaa yksittäisten asioiden puolesta tai vastaan, vaan tuoda esiin monipuolisia näkökulmia ja tieteeseen perustuvia vaihtoehtoja politiikkojen päätettäväksi. Näin paneeli voisi toimia monitieteisenä viestin välittäjänä, mikä voi olla omiaan lisäämään toivottua vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa. Tällä hetkellä ei myöskään ole täysin selvää, ajaako paneeli tieteellisiin selvityksiin perustuvaa yhteistä kantaa, panelistien edustamien tutkimuslaitoksien kantaa vai panelistien omaa mielipidettä. Arviointihaastatteluissa paneelin ei nähty aina korostavan monipuolisesti niitä keskusteluja, joita tieteessä käydään paneelin lausunnoissa annetuista asioista.

Vaikuttavuutta tulee kehittää...

Ilmastopaneelin toiminta on näkynyt jonkin verran mediassa pääasiassa selvitystensä kautta. Selvityksin on pyritty tuottamaan paneelin ydinviestit. Vaikutukset julkiseen keskusteluun ovat olleet toistaiseksi suhteellisen vaatimattomia. Virkamiestasolla ilmastopaneeli on brändinä melko tunnettu, mutta sen toimintaa ja tuotoksia tunnetaan vaihtelevasti hallinnossa. YM:n ja TEM:in ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisten virkamiesten keskuudessa paneeli ja sen toiminta tunnetaan hyvin.

Syyskuun 2013 mennessä saatujen näyttöjen perusteella paneeli on voinut nostaa esiin joitakin ilmastopolitiikan näkökulmasta tärkeitä tiedemaailman ilmiöitä ja kantoja, mutta kovin laajamittaisia tai selkeitä vaikutuksia politiikkaan ei toistaiseksi voida tunnistaa. Edellytykset vaikuttavuudelle politiikkavalmistelukoneiston kautta ovat kuitenkin hyvät erityisesti vastuuministeriöissä. Paneelin lisäarvonmuodostuksen kannalta on ongelmallista, että ansioituneiden jäsenten kannanottoja saatettaisiin kuulla osana politiikkavalmistelua myös ilman paneelia ja todennäköisesti pienemmillä vaivalla. Toisaalta paneeli on myös tuottanut uutta kysymyksenasettelua ja lisännyt monitieteisyyttä, millä on oma merkityksensä.

...suuntaamalla toimintaa ulospäin

Tällä hetkellä paneelin näyttäytyy hieman sisäänpäin kääntyneenä. Tavoitteiden mukaisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden lisäämiseksi olisi ensiarvoisen tärkeää kääntää toiminnan painopiste ulospäin ja kommunikoida tieteellisen tiedon oleelliset sisällöt sidosryhmille aidossa vuorovaikutuksessa sillä kielellä ja viestintäkulttuurilla, johon sidosryhmät ovat totuneet.

...kehittämällä liityntää ilmasto- ja energiapolitiikan prosesseihin

Nykymuodossa paneelin politiikkavaikuttavuus syntyy pääasiassa hallinnon politiikkavalmisteluprosessien kautta. Tulevalla kaudella tulisi panostaa voimakkaasti näiden yhteyksien vahvistamiseksi myös muissa kuin vastuuministeriöissä.

...kehittämällä viestintää

Mikäli ilmastopaneelin halutaan olevan varteenotettava yhteiskunnallinen keskustelija, on sen keskusteluvalmiuksia parannettava. On luotava mekanismit keskustelun seuraamiseen ja ketterään keskusteluun osallistumiseen. Tällöin on myös harkittava, miten paneeli tai sen yksittäiset jäsenet muodostavat puheenvuoronsa; myös paneelin toimintatapoja tulisi kehittää viestintää tukevaan suuntaan. Olisi myös harkittava, missä määrin toiminnan painopistettä voidaan siirtää omasta selvitysten laadinnasta keskusteluun ja ilmasto- ja energiapolitiikan prosesseihin osallistumiseen. Toisaalta toimintatavoissa on muistettava riippumattomuuden korostaminen ainakin riittäväällä tasolla.

...ja kommunikoimalla monitieteisyyden lisäarvo selkeästi ulos

Monitieteinen keskustelu paneelissa on nostanut esimerkiksi muutoin perinteisen luonnontieteisiin painottuvan tutkimustyön rinnalle myös yhteiskunnallista ulottuvuutta. Monitieteisyyden on nähty parantavan ilmastopaneelin tuottamien selvitysten laatua suhteessa perinteisiin yhden sektoritutkimuslaitoksen tuottamiin selvityksiin. Tulevalla kaudella on aika ulosmitata monitieteisyyden ilmoitettu lisäarvo hyödyntämällä sitä sumeilematta kaikessa paneelin viestinnässä.

Liite I: Maaselvitys UK:n ilmastopaneelista

Review of UK's Committee on Climate Change / Ben Caldecott

I. Need**Why was the committee established? What were the main challenges the committee was intended to resolve?**

The Committee on Climate Change (the CCC) is “an independent, statutory body established under the Climate Change Act 2008”.⁴³ It was set up to “increase the Government’s level of accountability within Parliament”⁴⁴ by providing *independent* and *expert* advice on UK greenhouse gas mitigation policy.⁴⁵ According to the Act the CCC was specifically established to:

1. Advise the Secretary of State on whether the UK’s emissions mitigation target should be amended, and if so by how much and for what reasons, by December 2008;
2. Advise the Secretary of State, in relation to each budgetary period, the carbon budget for that period, the extent to which carbon credits should be used to meet it, and what contribution different sectors should make;
3. Advise the Secretary of State on the implications of including emissions from international aviation and shipping in the carbon budget;
4. Provide annual reports on the progress of the UK against its emissions targets, whether that progress is satisfactory, and if not why not; and
5. Provide advice at the request of national authorities.⁴⁶

Is the need still valid?

There appears to still be a need for the CCC. The Committee completed its first tasks but the remaining four tasks consist of annual or ongoing ad hoc reporting requirements. In regards to the need for independent and expert advice, there is evidence that this need has increased since the Committee was established. According to a recent Guardian article the influence of climate sceptics in government is strong, despite the building scientific evidence for anthropogenic climate change.⁴⁷ The Committee on Climate Change provides a trustworthy and fact-based voice in this highly politicized debate. It could be argued that independent advice is most valuable when it contradicts the government’s position. If this is the case then the value of the committee was recently demonstrated by their opposing views to the government on the merits of fracking in the UK.^{48,49,50}

⁴³ <http://www.theccc.org.uk/about/>

⁴⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200607/jtselect/jtclimate/170/17007.htm#a20>

⁴⁵ <http://www.parliament.uk/documents/upload/cm7225-climatechange.pdf>

⁴⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/part/2>

⁴⁷ <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/aug/24/climate-change-report-fifth-assessment>

⁴⁸ <http://www.theguardian.com/environment/2012/sep/13/gas-government-row-energy>

⁴⁹ <http://www.rtc.org/2013/08/13/cameras-fracking-push-ignores-uks-binding-climate-targets/>

⁵⁰ <http://www.ft.com/cms/s/0/fffde278-c2fa-11e2-9bcb-00144feab7de.html#axzz2dAoT5fXI>

2. Objectives

In which kind of objectives is the need concretized?

The CCC has two objectives for 2013/14; firstly to meet its statutory requirements outlined under the act, and secondly to ensure the committee's governance arrangements remain fit for purpose.⁵¹

Relevance: how do the objectives correspond with the needs?

The objectives of the CCC correspond well with the identified needs, although they are very high-level. In light of the political nature of climate change policy it might be valuable for the committee to place a stronger emphasis on disseminating its work and increasing public awareness of their findings. Expending resources in this area may be difficult to justify though because the Act that established the CCC does not mention such activities.

3. Resources

What kind of resources does the committee have in its use (know-how, position, time, commitment, funding etc.)?

The CCC receives funding from a number of sources. In 2013/14 it expects to receive grants from DECC, Defra, Scotland, Wales and Northern Ireland totalling £3,588,000. Spending in 2011/12 was £4,151,000, which is expected to decline to £3,478,000 in 2014/15 in line with budget reductions. Most of this money is spent on a Chief Executive and a 30 person Secretariat.⁵² This is still significantly higher than the annual cost of £1,955,000 initially estimated.⁵³

The Committee is comprised of experienced professionals and academics. Lord Deben, the Chairman of the CCC, has extensive experience in both government and business as the previous Secretary of State for the Environment the UK and the current chair of an international sustainability consultancy. David Kennedy, the Chief Executive, has a relevant experience working at the World Bank and has a PhD in economics from LSE. The remainder of the Committee also have strong academic credentials and public sector experience.⁵⁴

What is the sufficiency and quality of the resources?

According to their latest corporate plan, the Committee may not have the financial resources to fulfil its fifth obligation to provide ad hoc advice when needed.⁵⁵ The human resources possessed by the committee appear to be sufficient, although an internal review of needs and areas of expertise would need to be carried out to determine this properly.

4. Means

What has been done in order to reach the objectives?

The Committee produces and publishes a range of documents in order to fulfil its obligations. These documents are publicly released on their website, and presumably also sent to the relevant government departments.

Are the means and operating practices appropriate?

From an outside perspective the means and operating practices of the Committee appear to be appropriate. An internal review would need to be conducted to provide a more detailed position.

⁵¹ http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/1458_CCC_Annual-Report-2013_FINAL.pdf

⁵² <http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/CCC-CorpPlan-2013-2016.pdf>

⁵³ http://www.gci.org.uk/Documents/Lords_Climate_Committee_.pdf

⁵⁴ <http://www.theccc.org.uk/about/structure-and-governance/committee-on-climate-change/>

⁵⁵ <http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/CCC-CorpPlan-2013-2016.pdf>

5. Results

What outputs and results have been achieved (studies, reports, visibility, opinion formation)?

Since it was established the CCC has released 77 publications comprised of 27 policy letters, 4 carbon budgets, 10 corporate reports, 11 reports to parliament, 8 sector fact sheets, and 17 other miscellaneous or unclassified documents.⁵⁶

Efficiency, productivity: results and outcomes vs. resources

By comparison to other independent advisory councils the committee has a very large budget. For example, the Committee on Radioactive Waste Management has an annual budget of less than £500,000.⁵⁷ Further investigation into the spending of the committee and benchmarking with other government spending would need to be performed in order to properly evaluate its efficiency.

6. Impacts

Which channels have been used to distribute the results and outcomes?

The Committee has spread their work through a variety of channels. Their website contains a comprehensive list of letters, reports, press releases and other outputs. A range of newspapers and websites cite their work, including the Financial Times, the Economist, the BBC, and the Guardian. The CCC's work is also cited in the academic literature and by institutional reports. For example, the International Energy Agency's 2011 climate and electricity analysis quote the CCC's gas generation modelling.⁵⁸ The committee has 'tweeted' about 700 times and have almost 6,000 followers on Twitter,⁵⁹ putting them at the top 2% of Twitter accounts by followers.⁶⁰ They are less active on Facebook, with only about 15 posts and about 20 'likes',⁶¹ putting them at the *bottom* 5th percentile of Facebook pages.⁶² Their LinkedIn page demonstrates a similar lack of attention, with only about 90 followers.⁶³ Overall the Committee appears to provide an authoritative and impartial opinion on UK climate change policy matters that is valued by the media and presumably therefore also the public.

Societal impact: Impacts in political procedures and discourse

According to their website the Committee has influenced policy in a number of areas, including carbon budgets, sector specific policy and adaptation policy. Comprehensive cross checking of these claims has not been carried out but spot-checking suggests the work of the Committee does influence policy. For example, the core recommendation of the CCC's first carbon budget released on 1 December 2008 was "a minimum 34% cut in greenhouse gas emissions by 2020, with a 42% cut if a global deal is achieved".⁶⁴ The government adopted the 34% minimum target, making it the first legally binding mitigation target in the world.⁶⁵

Effectiveness: impacts vs. original need and objectives?

Overall the Committee appears to have had impact in the areas it was established to have an impact in. It has also contributed towards public discourse on climate change policy, which was not an explicit objective, although could be interpreted as an implicit objective.

⁵⁶ <http://www.theccc.org.uk/publications>

⁵⁷ <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PB12.pdf>

⁵⁸ http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Climate_Electricity_Annual2011.pdf

⁵⁹ <https://twitter.com/theCCCuk>

⁶⁰ <http://www.beevolve.com/twitter-statistics/>

⁶¹ <https://www.facebook.com/CommitteeOnClimateChange?filter=1>

⁶² <http://www.sysomos.com/insidefacebook/>

⁶³ http://www.linkedin.com/company/committee-on-climate-change?trk=hb_tab_compy_id_1314616

⁶⁴ <http://archive.theccc.org.uk/aws3/LaunchPressRelease01.12.08.pdf>

⁶⁵ <http://www.theguardian.com/environment/2009/apr/22/carbon-emissions-budget-20091>

Review of the Swiss Council on Climate Change / Mark Commerford, Gaia Global S.A.

I. Need

Why was the committee established? What were the main challenges the committee was intended to resolve?

The OcCC (Organe consultatif sur les changements climatiques) is an independent, statutory body established in 1996 by the Federal Council, Ruth Dreifuss, of the Swiss Academy of Science (SCNAT), to establish an advisory board to the Swiss government to bridge the gap between research, economics and management of climate change issues within Switzerland.⁶⁶ The idea was to create a type of "Think Tank" on global climate change and to forward the report to the individual Swiss departments and offices.

The OcCC was established to⁶⁷:

1. To observe and assess the worldwide research on climate mechanisms and climate change as well as its causes and impacts. To establish the development of national and international measures to reduce climate change worldwide as well as in Switzerland.
2. To formulate recommendations for research priorities in institutions and programs. To establish recommendations to national and international measures to reduce climate change as well as position the Swiss delegation in international organizations.
3. To provide the population with results, knowledge, ideas and opinions concerning questions regarding climate change.
- 4.

Is the need still valid?

There still seems to be a need for the OcCC in Switzerland. With the Swiss population's attitude to climate change growing in the past years, the relevance of the OcCC is becoming more and more important to the population.

2. Objectives

In which kind of objectives is the need concretized?

The OcCC has the objects presented above, with the main purpose to formulate recommendations to reduce climate change and to provide the population with the reports, knowledge, ideas and opinions.

Relevance: how do the objectives correspond with the needs?

The objectives of the OcCC correspond well with the identified needs.⁶⁸

⁶⁶ http://www.occc.ch/about_e.html

⁶⁷ http://www.occc.ch/about_e.html#Objectives

⁶⁸ <http://proclimweb.scnat.ch/Products/OcCC-IPCC/OcCC-IPCC-lowres.pdf>

3. Resources

What kind of resources does the committee have in its use (know-how, position, time, commitment, funding etc.)?

The OcCC has a wide range of know-how within the twenty seven members of the committee, ranging from Sustainability risk management experts to researchers and professors in various fields and institutions.⁶⁹ The OcCC is in direct contact with the FOEN, the Federal Office of the Environment, or BAFU, Bundesamt für Umwelt and ProClim, a forum for climate and global change.

The OcCC receives funding from a number of sources including the BAFU (240,000 CHF) and the SCNAT (11,000).⁷⁰ The total budget for 2012 was 251,000 CHF of which 164,500 was related to the personal costs of the employees.

What is the sufficiency and quality of the resources?

The human resources of the OcCC seem to be sufficient but an internal review would need to be carried out to determine this properly. The total budget for the OcCC is relatively small of only 251,000 CHF.

4. Means

What has been done in order to reach the objectives?

The OcCC produces a wide range of documents in order to fulfil its requirements.⁷¹ These documents are publicly released on their website, and presumably sent to the relevant governmental departments.

Are the means and operating practices appropriate?

The operating practices appear to be appropriate to an outside perspective. A more detailed review would need to be conducted to evaluate this further.

5. Results

What outputs and results have been achieved (studies, reports, visibility, opinion formation)?

The OcCC has produced a wide range of studies and reports including 11 openly published reports⁷², 15 years of annual reports⁷³ and multiple publications in Climate Press⁷⁴, a publication aimed at providing background to current topics in climate.

Efficiency, productivity: results and outcomes vs. resources

The overall budget of the OcCC is very small but a more in-depth investigation into the spending of the committee and benchmarking with other government spending would need to be performed in order to properly evaluate its efficiency.

6. Impacts

Which channels have been used to distribute the results and outcomes?

The OcCC uses its own website as the key way to distribute its results and outcomes. Compared to other committees, there is little social media presence with no Twitter or Facebook pages.

⁶⁹ <http://4dweb.proclim.ch/4dcgi/occc/de/persinprog?occc-2&person=committee>

⁷⁰ http://proclimweb.scnat.ch/products/OcCC_AnnualReports/JB2012D.pdf

⁷¹ <http://www.proclim.ch/4dcgi/occc/fr/medialist?occc-reports>

⁷² <http://www.proclim.ch/4dcgi/occc/en/medialist?occc-reports>

⁷³ http://www.occc.ch/annualreports_e.html

⁷⁴ <http://www.proclim.ch/4dcgi/proclim/en/Media?665>

Societal impact: Which impacts can be seen in political procedures and discourse?

According to the OcCC's annual report in 2012, the OcCC has influenced policy in a number of ways including CO2 mitigation. It sets out details to reduce greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990 levels. If this reduction for fossil fuels is not met, then a CO2 levy on fossil fuels will be increased from 35 CHF to 60 CHF per tonne CO2 and can be further increase from 2016 to 2018. These reports are can be downloaded directly from their websites and cover all reports and policy changes achieved by the OcCC and the BAFU^{75,76}.

Effectiveness: impacts vs. original need and objectives?

Overall the OcCC appears to have had an impact in the areas it was established to have an impact in. It has contributed to policy change, informing the population and encouraging and doing research on the topics of climate change.

⁷⁵ http://proclimweb.scnat.ch/products/OcCC_AnnualReports/JB2012D.pdf

⁷⁶ <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=en&msg-id=46899>

Liite 3: Haastatellut henkilöt

1. Ville Niinistö, ympäristöministeriö
2. Markku Kulmala, Helsingin yliopisto
3. Jaakko Ojala, ympäristöministeriö (eläkkeellä)
4. Markku Ollikainen, Helsingin yliopisto
5. Karoliina Kinnunen-Mohr, ympäristöministeriö
6. Esa Härmälä, työ- ja elinkeinoministeriö
7. Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
8. Heikki Granholm, maa- ja metsätalousministeriö
9. Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
10. Anne Vehviläinen, maa- ja metsätalousministeriö
11. Tuula Varis, ympäristöministeriö
12. Helena Säteri, ympäristöministeriö
13. Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
14. Outi Honkatukia, valtiovarainministeriö
15. Toivo Hurme, valtioneuvoston kanslia
16. Sari Löytökorpi, valtioneuvoston kanslia
17. Hanna Hakko, Maan ystävät
18. Kalevi Luoma, Kuntaliitto
19. Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto
20. Antto Vihma, Ulkopoliittinen instituutti
21. Paavo-Petri Ahonen, Suomen Akatemia
22. Raimo Lovio, Aalto yliopisto
23. Veli-Matti Kerminen, Ilmatieteen laitos
24. Atte Korhola, Helsingin yliopisto

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	<i>Julkaisu-aika</i> Marraskuu 2013	
<i>Tekijä(t)</i>	Tuomas Raivio, Alina Pathan, Laura Oja ja Iivo Vehviläinen		
<i>Julkaisun nimi</i>	Ilmastopaneelin toiminnan arviointi – Loppuraportti		
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 30/2013		
<i>Julkaisun teema</i>			
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>			
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti Suomeen perustettiin monitieteellinen ja riippumaton Ilmastopaneeli, jonka tehtävänä on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä.</p> <p>Ympäristöministeriön toimeksiannosta Gaia Consulting Oy toteutti heinä-syyskuun 2013 aikana ulkoisen arvioinnin ilmastopaneelin ensimmäisen kauden alkupuolen toiminnasta. Arvioinnin tavoitteena oli erityisesti tehdä toiminnan kehittämistä palvelevia huomioita ja ehdotuksia seuraavalle toimikaudelle.</p> <p>Arvioinnin tiedonhankinta perustui dokumenttianalyysiin, erilaisiin haastatteluihin sekä työpajaan. Arvioinnin päätulokset ja suositukset ovat seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paneelin tarve on erinomaisesti perusteltu, mutta tavoitteet ovat liian laajat resursseihin nähden. Paneelin resurssit ovat riittämättömät. Tavoitteet ja työmäärä tulisi sovittaa käytettävissä oleviin resursseihin. • Poliittikkarelevanssin ja tieteellisen riippumattomuuden yhteensovittamisessa on nähty joitain haasteita, mutta värityneisyydestä ei ole evidenssiä. Paneelin riippumattomuutta tulee kuitenkin edelleen kirkastaa kaikista näkökulmista. • Paneelin raportteja pidetään laadukkaina mutta melko raskaslukuisina. Arviointi suosittaa nykyisiä selvityksiä ketterämpiä raportointi- ja viestintämuotoja esim. policy brief -tyyppisiä katsauksia. • Selvityksistä välitetty tietoa politiikan valmisteluun, mutta yleisemmin on paneelin näkyvyys toistaiseksi ollut melko vähäistä. Viestintää ja vuorovaikutusta tulee vahvistaa. • Paneelilla on suhteellisen hyvät kytkennät erityisesti ja YM:n ja TEM:n vastuulla oleviin poliittisiin prosesseihin. Paneelin vaikuttavuus on melko kapea-alaista, mutta edellytykset vaikuttavuudelle paranevat, kun yhteyksiä muihinkin kuin vastuuministeriöihin vahvistetaan. • Panelistit ovat suurimmalta osin motivoituneita työhön ja halukkaita jatkamaan. Arviointi ei suosita ison rahan ilmastopaneelia; syinä esim. rajankäynti sektoritutkimuksen kanssa. Arviointi toteaa, että vaikuttavuuteen liittyvät huomiot ovat osin alustavia, sillä vasta 3 selvitystä seitsemästä oli tehty arviointia toteutettaessa. 		
<i>Asiasanat</i>	arviointi, ilmastopaneeli, ilmastopolitiikka		
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4241-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	
	<i>Sivuja</i> 45	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö		
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2013		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum November 2013
Författare	Tuomas Raivio, Alina Pathan, Laura Oja och Iivo Vehviläinen	
Publikationens titel	Ilmastopaneelin toiminnan arviointi – Loppuraportti (Utvärdering av klimatpanelens verksamhet)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 30/2013	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering har det i Finland tillsatts en tvärvetenskaplig och oberoende klimatpanel, vars uppgift är att främja dialogen mellan vetenskapen och politiken i klimatfrågor.</p> <p>På uppdrag av miljöministeriet genomförde Gaia Consulting Oy i juli–september 2013 en extern utvärdering av klimatpanelens verksamhet under det inledande skedet av den första mandatperioden. Målet med utvärderingen var i synnerhet att göra iakttagelser som bidrar till att utveckla verksamheten samt att lägga fram förslag för nästa mandatperiod.</p> <p>Information för utvärderingen inhämtades genom analys av dokument, olika slags intervjuer och en workshop. Utvärderingen gav följande resultat och rekommendationer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det behov som klimatpanelen grundar sig på är synnerligen motiverat, men målen är för omfattande i förhållande till resurserna. Panelens resurser är otillräckliga. Målen och arbetsmängden bör anpassas till de resurser som står till förfogande. • Det har funnits vissa utmaningar när det gäller att samordna politisk relevans och vetenskapligt oberoende, men det finns ingen evidens för influenser. Panelens oberoende bör dock ytterligare förtydligas ur alla perspektiv. • Panelens rapporter anses vara högklassiga, men relativt tunglästa. På basis av utvärderingen rekommenderas rapporterings- och kommunikationsformer som är smidigare än de nuvarande utredningarna, t.ex. policy brief-översikter. • Utredningarna ger information för beredningen av politiken, men mer generellt betraktat har panelen tills vidare haft rätt liten synlighet. Kommunikationen och interaktionen bör stärkas. • Panelen har förhållandesvis god koppling till de politiska processer som miljöministeriet och arbets- och näringsministeriet ansvarar för. Panelens påverkanskraft är relativt begränsad, men i takt med att kopplingen till andra ansvarsministerier stärks, förbättras också förutsättningarna för större påverkan. • Paneldeltagarna är till största delen motiverade i sitt arbete och villiga att fortsätta. Utvärderingen rekommenderar inte en klimatpanel som drivs med stora pengar, och orsaken till detta är bl.a. gränsdragningen till sektorsforskningen. Utvärderingen konstaterar att de iakttagelser som rör påverkanskraften delvis är preliminära, eftersom endast tre av sju utredningar hade utförts när utvärderingen gjordes. 	
Nyckelord	utvärdering, klimatpanel, klimatpolitik	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4241-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 45	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti Suomeen perustettiin monitieteellinen ja riippumaton Ilmastopaneeli, jonka tehtävänä on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä.

Ympäristöministeriön (YM) toimeksiannosta Gaia Consulting Oy toteutti ulkoisen arvioinnin ilmastopaneelin ensimmäisen kauden alkupuolen toiminnasta. Arvioinnin tavoitteena oli erityisesti tehdä toiminnan kehittämistä palvelevia huomioita ja ehdotuksia seuraavalle toimikaudelle.

Raportti esittää rakentavan kriittisiä huomioita sekä käytännöllisiä suosituksia ilmastopaneelin toiminnan kehittämiseksi.

Arvioinnin keskeiset suositukset ovat:

- Ilmastopaneelin riippumatonta roolia tulee kirkastaa entisestään
- Tavoitteita tulee rajata ja fokusoida
- Vaikuttavutta tulee kehittää suuntaamalla toimintaa ulospäin, kehittämällä liityntää ilmasto- ja energiapolitiikan prosesseihin, kehittämällä viestintää ja kommunikoimalla monitieteisyyden lisäarvo selkeästi ulos



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4241-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkoj.)