



Anna Mustonen^a

Ekomodernistiset aluesuunnittelun ympäristödiskurssit Pohjois-Karjalassa

The ecomodernist environmental discourses of regional planning in North Karelia

This article explores environmental discourses in land-use planning in North Karelia, Eastern Finland. I will especially focus on the regional responses to the global targets for climate change mitigation and biodiversity conservation. The research is based on content and discourse analyses, and it covers the regional strategy, development programmes and the regional land-use plan together with environmental assessments all drafted by the Regional Council. The theoretical framework applied is informed by a critical environmental politics approach leaning on evolutionary governance theory. The study reveals the main political-administrative reasons for the weak responses to global environmental targets in regional land-use planning in North Karelia. The article claims that this is due to the path dependencies on regional development and the ecomodernist environmental policy models adopted in the regional planning and broadly practiced by EU.

Keywords: environmental discourse, land use, land-use planning, path dependency

Johdanto

Luonnon monimuotoisuuden suojelu sekä ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen kietoutuvat yhteen maankäytön suunnittelussa. Maankäyttöratkaisujen merkitys alueiden käytön ympäristökuormituksessa on tunnistettu suunnittelussa, mutta kaupunkiseutujen ulkopuolella aluesuunnittelulla ei perinteisesti ole merkittävästi ohjattu maankäytön kestävyyttä. Ympäristötavoitteita edistetäänkin maaseutualueiden maankäytössä pääosin muilla keinoilla kuin aluesuunnittelulla. Alueidenkäytön valvonta on Suomessa ELY-keskusten vastuulla, ja maakuntaliitot toteuttavat alueellista maankäytön suunnittelua maakuntakaavoituksella. Maakuntakaavoitusta ja aluesuunnittelua määrittävät luonnonvaroihinsa aluekehittämisessä nojaavissa itäisissä ja pohjoisissa maakunnissa usein maakunnan keskustaajaman kehittämisen lisäksi harvan asutuksen ja taantuvan talouskasvun sekä esimerkiksi luonnonvarapolitiikan ja alueellisen polarisaation prosessit. Lisääntynyt tutkimustieto maankäyttöratkaisujen vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen ja maaperän ja kasvillisuuden hiilivirtoihin sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen

^a Historia- ja maantieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto, anna.mustonen@uef.fi

kerrannaisvaikutuksineen vaatii tuoretta analyysiä suomalaisen aluesuunnittelujärjestelmän kestävydestä.

Maankäyttö on suurin yksittäinen lajien ja luontotyyppien uhanalaistumisen syy Suomessa, eikä uhanalaistumista ole saatu toistaiseksi pysäytettyä (Kontula & Raunio 2018; Hyvärinen ym. 2019; Auvinen ym. 2020). Viimeisimmän säännöllisesti toteutettavan uhanalaisuusarvion (LSA 160/1997) mukaan metsien talouskäytöstä johtuvat metsäelin-ympäristöjen muutokset ovat olleet ensisijaisena syynä lajien uhanalaistumiseen Suomessa (Hyvärinen ym. 2019). Lajien ja luontotyyppien uhanalaistumiseen vaikuttavat myös muut maankäytön muodot kuten avointen elinympäristöjen sulkeutuminen eli etenkin metsittyminen ja metsittäminen, kaivannaistoiminta, rakentaminen, vesirakentaminen, ojitus, turpeenotto, pellonraivaus, peltomaiden muutokset, maankäytöstä johtuva vesistöjen rehevöityminen sekä voimistuva ilmastomuutos (Kontula & Raunio 2018; Hyvärinen ym. 2019). Suomen maapinta-alasta noin 6,7 prosenttia (Tilastokeskus 2022) muodostavat nykyiset luonnonsuojelualueet, eivät riitä turvaamaan luonnon monimuotoisuutta, eivätkä suojelualueiden ulkopuolisen luonnon monimuotoisuuden suojelun tällä hetkellä käytössä olevat keinot ole riittäneet jarruttamaan luontokatoa talouskäytössä olevilla alueilla. Maailmanlaajuisesti maankäyttö vaikuttaa jopa yli kahteen kolmasosaan maapallon maapinta-alasta lukuun ottamatta jääpeitteisiä alueita (Arnell ym. 2019, 85). Luonnon monimuotoisuuden kadon suurimpia syitä globaalisti ovat niin ikään elinympäristöjen häviäminen, heikkeneminen ja pirstaloituminen (Montanarella, Scholes & Brainich 2018).

Maa- ja metsätalouden sekä muun maankäytön hiilinielut ja -varastot muodostavat merkittävän osan maaperän hiilenkierrosta. Maankäyttösektorin ilmastotoimet ovat lähteneet Suomessa hitaasti liikkeelle verrattuna energiasektorin toimiin. Esimerkiksi aina vuoteen 2020 asti ulottuvissa neljässä ensimmäisessä kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa painotettiin maankäyttösektorin osalta energiantuotannon ja -käytön välillisten päästövähennystoimien lisäksi lähinnä yleisesti kestävänsä metsä- ja maatalouden edistämistä, metsäkadon vähentämistä, tutkimustiedon kerryttämistä sekä EU:n ilmastopolitiikkaan vaikuttamista (VNS 1/2001 vp; VNS 5/2005 vp; VNS 6/2008 vp; VNS 2/2013 vp). Maankäyttösektoria on toki käsitelty myös omana osa-alueenaan ilmastomuutokseen sopeutumista koskevissa suunnitelmissa, joiden valmistelusta vastaa Maa- ja metsätalousministeriö.

Maankäyttösektorin ilmastopäästöjen vähennykseen sekä hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseen tähtäävä ensimmäinen kansallinen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on valmistumassa vuonna 2022 (Lehtonen ym. 2021; Maa- ja metsätalousministeriö 2022). Maankäyttösektorin merkitys ilmastomuutoksen hillinnässä tulee kasvamaan tutkimustiedon lisääntyessä ja ilmastotoimien aikataulujen kiristytessä. Tarkasteluvälillä 2007–2016 maatalouden, metsätalouden ja muun maankäytön päästöjen on arvioitu muodostaneen 23 prosenttia maailmanlaajuisista ihmisperäisistä kasvihuonekaasupäästöistä (Jia ym. 2019, 151). Hiukan yli puolet tästä on maatalouden päästöjä muun muassa karjankasvatuksesta, riisinviljelystä, maanmuokkauksesta sekä lannoituksesta ja suuri osa erityisesti trooppisten metsien hakkuista, muista metsien hakkuista ja käsittelystä, puun poltosta sekä turvemaan kuivatuksesta ja poltosta (emt. 152–162).

Tarkastelen tässä artikkelissa aluesuunnittelun ympäristödiskursseja sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ilmastomuutoksen hillinnän tavoitteita maankäytössä maakuntasuunnittelun kontekstissa. Tutkimuskohteenani on Pohjois-Karjalan maakunta ja tutkimusaineistoina ovat maakunnan aluesuunnittelu- ja -kehittämisasiakirjat 2010-luvulla. Tarkastelen aluesuunnittelua ja ympäristötavoitteita toisaalta hallinnan evoluution ja riippuvuuksien (Van Assche, Beunen & Duineveld 2014) ja toisaalta metahallinnan (Jessop 2004; Doberstein 2013; Wilson, Morrison & Everingham 2017) puristuksissa. Analysoin aluesuunnittelun ja -kehittämisen keskeisiä asiakirjoja Pohjois-Karjalan osalta keskittyen ympäristötavoitteisiin ja ympäristödiskursseihin sekä esitän tulkintani ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen vaikuttavista riippuvuussuhteista alueidenkäytössä.

Käyn seuraavaksi läpi tutkimuksen teoreettisen taustan ja aluesuunnittelun ympäristönäkökohtia sekä esittelen tutkimusalueen ja aineiston sekä kuvaan kriittisen diskurssianalyysin sovellutukseni. Lopuksi käyn läpi tutkimuksen johtopäätökset.

Aluesuunnittelun ympäristöpoliittinen tutkimus

Aluesuunnittelun ympäristötavoitteita koskevassa tutkimuksessa kriittinen tutkimusote on välttämätön, jotta tutkija pääsee käsiksi rakenteellisiin ongelmiin ja pystyy tunnistamaan ja nimeämään ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamista jarruttavia tekijöitä. Tutkimukseni sijoittuu siten kriittisen ympäristöpoliittisen tutkimuksen alueelle. Kriittistä ympäristöpoliittista tutkimusta määrittää Deathin (2013) mukaan se, mihin teoreettiseen traditioon tutkimus perustuu, millaisia kysymyksiä tutkimuksessa kysytään sekä se, millaiseen eetokseen kritiikki johtaa. Tässä tutkimuksessa tarkastelen aluesuunnittelua evolutionaarisen hallinnan teorian (Van Assche, Beunen & Duineveld 2014) näkökulmasta, joka pyrkii avaamaan hallintaa ja sen evoluutiota tarkastelemalla muun muassa evoluutiopolkuja, toimijoita, instituutioita, valta-/tietojärjestelmiä ja diskursseja. Ympäristöhallinta ja sen säännöt, roolit ja organisaatiot sekä näiden vuorovaikutus voidaan nähdä siis jatkuvana evoluutiona, jota määrittävät erilaiset riippuvuudet (emt.). Alue- ja paikallishallinnon jakaantuminen Suomessa valtionhallinnon ja kunta- ja maakuntahallinnon välille sekä eri politiikkasektoreille on muodostanut aluehallintoon omat hallinnan mallinsa ja riippuvuussuhteensa. Aluehallintoon on vaikuttanut 1990-luvulta lähtien myös EU-jäsenyyden tuomat muutokset ja erityisesti EU:n alue- ja koheesiopolitiikka. Ympäristökysymysten, kuten ilmastomuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden suojelun, ratkaiseminen vaatii näitä hallinto- ja sektorirajat sekä erilaiset valtarakenteet ylittäviä tai lävistäviä toimia.

EU:n ympäristöpolitiikassa talouskasvun ehtoihin rajautuva ekologinen modernisaatio on Machinin (2019) mukaan hegemoninen poliittinen diskurssi, joka synnyttää kaksinkertaisen depolitisaation unionitason ympäristöpolitiikkaan korvaamalla poliittisen regulaation markkinoiden kilpailulla ja innovaatioilla sekä toisaalta marginalisoimalla muut vaihtoehtoiset diskurssit. Hajerin (1996) mukaan ekologinen modernisaatio nousi ratkaisuehdotukseksi 1970-luvun valtion ja ympäristöliikkeen välisiin jyrkkiin ja antagonistisiin ympäristökonflikteihin ja samalla kansalaisosallisuus korvautui ympäristöjärjestöjen osallisuudella. 1990-luvun puolivälissä ekologinen modernisaatio oli noussut Hajerin mukaan ”uskottavimmaksi” ympäristöpoliittiseksi diskurssiksi. Keskeinen syy tälle on se, että ekologisen modernisaation nähdään luovan uutta liiketoimintaa, eikä se vaadi rakenteellisia muutoksia (emt.). Bäckstrand ja Löfbrand (2006) ovat erottaneet globaalissa ympäristöhallinnassa ekologisen modernisaation lisäksi kaksi muuta metadiskurssia: vihreän hallintamentaliteetin sekä kansalaislähtöisen ympäristönsuojelun. Ekologisessa modernisaatiossa nähdään talouskasvun ja ympäristön heikentymisen irtikytkentä mahdollisena (emt. 53). Ekologisen modernisaation oletus on, että talouskasvu ja kestävyys nähdään yhtenevinä, esimerkiksi resurssitehokkuuden, dramaattisten teknologisten läpimurtojen tai uusien elinkeinomallien avulla (Paterson 2016). Myös Green New Dealin ja vihreän kasvun tavoitteet voi nähdä osana ekologisen modernisaation diskurssia. Riittävän tehokas ympäristökriisiin vastaaminen edellyttäisi kuitenkin talouskasvun hillitsemistä globaalisti talouden instituutioiden kasvuriippuvuuden poistamiseksi ja samalla tulisi vähentää tuotannon ja kulutuksen ympäristövaikutuksia (Vatn 2015, 380).

EU on ottanut johtavan aseman ympäristöhallinnassa globaalisti ja sen tukeutuminen ekologiseen modernisaatioon vallitsevana diskurssina vaikuttaa myös ympäristöhallintaan muilla tasoilla (Machin 2019). Ekomodernistinen ympäristöpolitiikka vaikuttaa siis myös Suomen kansallisessa ympäristöpolitiikassa ja EU:n aluepolitiikan kautta ekologinen modernisaatio voi suodattaa myös maakuntien aluesuunnitteluun keskeisimmäksi diskurssiksi, joka määrittää tapoja ratkaista aluetason ympäristökysymyksiä. EU:n alue- ja ympäristöpolitiikka ohjaa kansallista alue- ja ympäristöpolitiikkaa hallinnan hallintana eli

metahallintana. Metahallinnan käsitettä on käytetty kuvaamaan sitä hallintoa, joka ohjaa esimerkiksi alueellista kehittämistä ja luonnonvarojen käyttöä yli paikallisen osallistavan hallinnan (Jessop 2004; Doberstein 2013; Wilson, Morrison & Everingham 2017). Metahallintaan voivat osallistua viranomaiset ja erilaiset organisaatiot sekä esimerkiksi luonnonvarayhtiöt (Wilson, Morrison & Everingham 2017). Maakunnalliset kehittämisohjelmat ja maakuntakaavat laaditaan osallistavassa aluesuunnitteluprosessissa laajassa yhteistyössä, mutta käytännössä suunnittelua ohjaavat aluepoliittiset raamit kuten aluekehittämisen rahoitusta ohjaava kasvuhakuinen Eurooppa 2020 -strategia (Euroopan komissio 2010), rakennerahasto-ohjelmat, muut aluekehittämisen rahoitusinstrumentit sekä EU:n ekomodernistinen ympäristöpolitiikka.

Myös uusliberaalilla strategisella seututason suunnittelulla, jossa kuntatason ja laajan osallisten joukon sijaan ovat mukana lähinnä kehittäjät, voidaan kiertää paikallistason päätöksentekoa aiheuttaen demokratiavajetta (Davoudi, Kallio & Häkli 2020). Toisaalta seudullistuminen myös rajaa valtiotason aluehallinnan diskursseja ja politiikkatoimia sekä poliittista keskustelua Suomessa esimerkiksi alistamalla poliittiset tavoitteet tiettyyn taloudelliseen rationaliteettiin (Luukkonen & Sirviö 2019). Alueellisen suunnittelun uusliberalisoituminen on nähty ilmenevän suunnittelun päämäärien ja arvojen muutoksessa sekä tämän muutoksen mahdollistavassa suunnitteluprosessien depolitisoitumisessa (Davoudi 2018). Aluesuunnittelussa uusliberalisaatio on tullut ilmi useissa maissa muodoltaan, tehokkuudeltaan ja nopeudeltaan vaihtelevin tavoin (emt.). Suunnittelussa on tapahtunut käänne markkinoiden sääntelystä kohti taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyyn mahdollistamista, ei niinkään ympäristö- ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin kasvattamista (emt.). Hytönen (2019, 36) nostaa moninaisista määrittelyistä esiin suunnitteluteoreettisen näkemyksen uusliberalisaatiosta yhteiskunnan markkinavetoisena järjestämisenä, joka painottaa taloutta ja yrittäjähenkisyyttä poliittisen ohjauksen kustannuksella. Hytönen (2019, 37) jaottelee uusliberalisaatioprosessin suomalaisessa kaa-voituskontekstissa edelleen ”*let-do*” ja ”*help-do*” -uusliberalisaatioiksi, joista ensimmäinen ilmenee julkisen vallan vetäytymisenä ja deregulaationa, kun taas jälkimmäisessä julkinen valta on kietoutunut kapitalistiseen valtaan palvellakseen markkinoita. Aluesuunnittelun depolitisaatio ja uusliberalisaatio tukevat ekomodernistisen ympäristöpolitiikan toteuttamista aluetasolla. Valtion ja kuntien ohjausvallan heikennykset ympäristötavoitteiden toteuttamisessa ja käytettävissä olevan keinovalikoiman kaventuminen pääosin talouskasvua tukeviksi keinoiksi yhdistettynä suomalaiseen vahvaan maanomistus-oikeuteen jättävät globaalien ympäristötavoitteiden toteuttamiselle hyvin vähän liikkumatilaa aluesuunnittelussa. Perinteisten luonnon- ja ympäristönsuojelun keinojen riittämättömyys tavoitteiden toteuttamisessa kuitenkin vaatii myös aluesuunnittelun kestävyysnäkökulman entistä tarkempaa tarkastelua.

Aluesuunnittelun ja erityisesti kaupunkisuunnittelun kestävyyttä on tutkittu paljon Pohjoismaissa, ja niissä aluesuunnittelun järjestelmät ja tasot ovatkin samankaltaisia. Eroavaisuuksia on suunnitelmien merkityksessä ja laillisessa sitovuudessa (Kristjánsdóttir 2017a). Pohjoismaisen aluesuunnittelu pohjautuu hyvinvointivaltion ideaan, jonka seurauksena suunnittelu on julkishallinnon toteuttamaa ja siihen kuuluvat myös hyvinvoinnin, terveyden ja ympäristönsuojelun näkökulmat (Kristjánsdóttir 2017b). Pohjoismaissa hyvinvointivaltio on jossain määrin toiminut kaupunkisuunnittelun uusliberalisaation puskurina (Haarstad ym. 2021, 9). Hyötyläisen (2015, 633) mukaan Suomessakin uusliberaali kaupunkipolitiikka syö esimerkiksi julkista ja avointa kaupunkitilaa, kuten kaupunkien ja taajamien viher- ja joutoalueita, ja maan arvon maksimointi on myös pohjoismaisessa suunnittelussa vahvistunut suunnitteluperiaatteena (Kristjánsdóttir 2017b). Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta erilaiset viher- ja joutoalueet ovat tärkeitä ympäristöjä. Tanskassa on jo Hansenin (2017) mukaan tapahtunut suunnittelukulttuurin muutos, jossa sääntelyyn pohjautuvat viranomaiskäytännöt ovat korvautuneet poliittisten toimijoiden talouskehitysprosesseja ja

-politiikkoja tukevalla kehittämisyhteistyöllä. Ilmastomuutoksen, luonnon ja ympäristön huomioiminen on Tanskan aluesuunnittelussa nähty hankalana, koska suurimmasta osasta maankäytön instrumentteja on aluetasolla luovuttu ja luonto nähdään vihreän kasvun lähteenä (emt.). Suomessa yleisen edun turvaaminen on nähty vahvasti julkisen suunnittelun tehtävänä, mutta uusliberalismin vaikutukset aluesuunnitteluun ilmenevät kaavoituksen sujuvoittamisen ja tehostamisen pyrkimyksissä (Mattila 2017). Maakuntakaavoituksessa huomioidaan Suomessa edelleen erityisesti teollisuuden ja elinkeinoelämän tarpeita (emt.).

Maakuntakaavoituksessa suunta on kohti strategista kaavoittamista (ks. Mäntysalo 2015; Hytönen & Ahlqvist 2019; Mäntysalo ym. 2019). Suomalaisen suunnittelukulttuurin muutos lyhyttempoisemmaksi, yhä enemmän yksityisiä intressejä palvelevaksi ja kasvu-orientoituneemmaksi estää Hytösen ja Ahlqvistin (2019) mukaan aluesuunnittelun institutionaalista kapasiteettia vastamaasta monimutkaisiin pitkän aikavälin ongelmiin. Strateginen suunnittelu voi käytännössä tarkoittaa maakuntakaavoituksessa sitä, ettei kaikkia ympäristökysymysten kannalta merkittäviä työkaluja jatkossa välttämättä käytetä alueelliseen maankäytön ohjaamiseen, koska strateginen maakuntatason suunnittelu keskittyy vain maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Strategiseen suunnitteluun panostaminen voi parhaimmillaan auttaa epävarmaan tulevaisuuteen suuntaamisessa, mutta se vaatii strategisen suunnittelun rajoitteiden hahmottamista sekä suunnittelukontekstin ja hallinnan evoluution tuntemista (Van Assche, Verschraegen & Gruezmacher 2021). Strategisessa suunnittelussa useiden politiikkojen integroiminen yhteen ylätason politiikaksi voi aliarvioida hallinnan adaptiivisen kapasiteetin keskittämällä suunnittelua yhteisesti jaettuihin diskursseihin ja rajaamalla ohjauksen mekanismeja (emt.). Yleiset talouskasvupyrimykset ja kasvu-uran rakentaminen voivat myös rajata kutistuvien alueiden strategisen suunnittelun mahdollisuuksia ja polkuvaihtoehtoja (Marais & de Lange 2021).

Bäcklundin ja Mäntysalon (2009, 26) mukaan suunnitteluteoreettiset paradigmasiirtymät komprehensiivis-rationaalisesta inkrementalismiin, kommunikatiiviseen suunnitteluun ja agonistiseen suunnitteluun kytkeytyvät muutoksiin demokratiaa koskevissa tulkinnoissa. Tämä muutos on vahvistanut deliberatiivista demokratiaa, jossa päätöksenteon normatiivisen legitiimiyden vaateena on, että kaikki päätöksenteon piiriin kuuluvat ovat olleet tasavertaisesti mukana kaikissa suunnittelun ja päätöksenteon vaiheissa. Esimerkiksi Mouffe (2000) ja Machin (2013) kritisoiivat konsensushakuisen kommunikatiivisen suunnittelun deliberatiivista demokratiakäsitystä sen konflikteja vaimentavasta luonteesta. Mattila (2020) on sittemmin laajentanut vallitsevaa näkemystä kommunikatiivisesta suunnitteluteoriasta. Strateginen suunnittelu pitää Granqvistin ja kumppaneiden (2021) mukaan sisällään sekä strategisen että kommunikatiivisen rationaliteetin, kun suunnittelun yhteistoiminnallisuuden lisäksi strategisella suunnittelulla haetaan myös tehokkuutta ja kilpailua.

Tutkin aluesuunnittelun ympäristödiskursseja, koska ne muovaavat ympäristöhallintaa ja tapaa nimetä ongelmia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja. Diskursseilla on todellisia vaikutuksia maankäyttöön ja siihen, kuinka ympäristökysymyksiä käsitellään (Hajer 1996). Hajer (emt. 264) näkee diskurssit ”*ideoiden, käsitteiden ja kategorisointien kokonaisuuksina, joita tuotetaan, uusinnetaan ja muutetaan käytännöissä ja joiden kautta fyysisille ja sosiaalisille todellisuksille annetaan merkityksiä*”. Diskurssianalyysin avulla voidaan ymmärtää sitä, miksi tietyt käytännöt vastata ympäristökysymyksiin nousevat vallitseviksi ja toiset kumotaan (emt. 44). Van Assche ja kumppanit (2014, 12) näkevät diskurssit käsitteiden rakenteena, joka mahdollistaa pääsyn johonkin todellisuuden osaan tai näkökulmaan verhoten samalla toiset näkökulmat. He näkevät myös tutkijan diskurssin osallisena. Maakunnan suunnitteluasiakirjat ovat monitahoisen yhteistoiminnan tulosta ja niissä kielellistetään lukuisa määrä haaveita ja tavoitteita, joita eri tahoilla on maakunnan kehittämiseksi. Asiakirjojen kieli luo todellisuutta niille, joiden toimintaa ne määrittävät.

Kriittinen diskurssianalyysi nostaa esiin kielen ideologisen työn: sillä, miten ajattelemme, kirjoitamme ja puhumme ympäristöstä, on siis oleellista vaikutusta siihen, miten me sitä hallitsemme (Coffey 2016). Fairclough (2013, 31) erottaa diskurssianalyysin kriittiset

tavoitteet kuvailevista tavoitteista tulkitsemalla myös taustatietona pidetyn tiedon sekä tekemällä näkyväksi osallisille näkymättömissä olevat diskurssien sosiaaliset määrittelyt ja vaikutukset. Aluesuunnittelun diskurssien ymmärtämiseksi tutkin aineistosta siinä käytettyä kieltä ja ilmaisuja, kertomuksia, metaforia ja avoimia käsitteitä. Tässä tutkimuksessa pitäydyn asiakirjojen analyysissä, vaikka osallisuuteni joissain suunnitteluprosesseissa sekä niihin liittyvän media-aineiston seuraaminen antaisivat aineksia myös tausta-aineistojen diskurssien määrittelyyn. Metaforat voivat yhdistää diskursseja sekä mahdollistaa jonkin sektorin tulkintamallin käyttökelpoiseksi toiselle sektorille, mutta metaforien vaarana on kyky luoda sokeita pisteitä. (Van Assche ym. 2014, 48–49). Coffeyn (2016) mukaan erilaisten talouden metaforien käyttöönotto kaventaa ympäristöstä käytävää keskustelua, jolloin ympäristö ymmärretään kapeasti antroposentrisin ja taloustieteellisin käsittein. Avoimia käsitteitä voidaan käyttää hyvin erilaisiin tarkoituksiin ja poimia niistä kulloinkin sopivia ominaisuuksia tai niputtaa niiden alle toimia, jotka esimerkiksi vain näennäisesti edistävät tavoitteen toteutusta (Van Assche ym. 2014, 50–52). Avoimet käsitteet voivat myös toimia välimaastona, jossa voidaan hakea konsensusta tai jossa tavoitteet tulevat mainituiksi, mutta samalla lykättyiksi (emt.). Hyvä esimerkki avoimesta käsitteestä on kestävyuden käsite, jonka kukin toimiala voi määritellä itselleen edullisella tavalla.

Aluesuunnittelujärjestelmän ja luonnonvarojen hallinnan voidaan nähdä kehittyneen polkuina, joita voi yhteiskunnassa yhtäaikaistina, päällekkäisinä ja risteävinä (Van Assche ym. 2014). Evoluutiopolut voivat olla muotoutuneet polkuriippuvuuksiksi, keskinäisriippuvuuksiksi tai päämääräriippuvuuksiksi. Tavoiteriippuvuus on merkittävässä osassa erityisesti silloin, kun tulevaisuusvisiot on muovattu ja sovellettu politiikoiksi, kuten aluekehittämisen kontekstissa. Polkuriippuvuuksien takia eri lähtökohdista ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia saavuttaa tiettyjä päämääriä (emt. 30–32). Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteita joudutaan perustelemaan aluesuunnittelussa eri lailla kuin puutuoteteollisuuden tai metsien monikäytön tavoitteita, jotka sijoittuvat samalle polulle perinteisen metsätalouden ja -teollisuuden kanssa. Eri poluilla olevat toimijat eivät voi vapaasti vaihtaa polun kulkusuuntaa, koska riippuvuudet sitovat niitä, mutta uusia polkuja voidaan luoda, jos hallintajärjestelmässä on rakennettu siihen mahdollisuus (emt.). Tässä tutkimuksessa analysoin siis ympäristödiskursseja aluesuunnitteluaineistosta, ja hahmotan samalla hallinnan evoluutiota ja polkuriippuvuuksia myös historiallisen kontekstin ja metahallinnan käsitteen avulla.

Ympäristökysymys aluesuunnittelussa

Aluesuunnittelun tavoitteena on voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999 5 §, 28 §, 35 §) mukaan sovittaa yhteen erilaisia toimintoja ja tavoitteita eli intressejä. Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006, 21) määrittelyn mukaisesti aluesuunnittelu on yhteiskunnan, alueiden ja yhdyskuntien tietoista ajallis-tilallista järjestämistä käsitteiden ja käytäntöjen avulla. Purkarthoferin ja kumppaneiden mukaan (2021) aluesuunnittelun voi nykyään nähdä yhtäaikaisesti sekä lainsäädännön tarkasti määrittelemänä prosesseina että uutena, kokeellisena alueellisena kehittämisyhteistyönä valtionhallinnon ja paikallishallinnon välissä. Maakuntatason aluesuunnittelua toteutetaan Suomessa maakunnissa maakuntastrategian, maakuntaohjelman ja maakuntakaavoituksen (MRL 25 §) sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (MRL 22 §) kautta, mutta myös alueellisten sektori-ohjelmien kuten esimerkiksi metsä- ja maaseutuohjelmien, ilmasto- ja energiaohjelmien sekä vesienhoitosuunnitelmien avulla. Suunnitteluun osallistuvat maakuntien liittojen ja ELY-keskusten lisäksi myös esimerkiksi maa- ja metsätalouden viranomaiset sekä tutkimuslaitokset. Kunnilla on Suomessa kaavoitusmonopoli ja kuntapäätäjistä koostuva maakuntavaltuusto myös hyväksyy maakuntakaavat (Kanninen & Bäcklund 2017; Hytönen 2019) Paikallistasolla etenkin kaupungeissa ja taajamissa kuntakaavoitus ja kuntien maapolitiikka (MRL 5 a§; ks. esim. Hyötyläinen 2015) sekä yhtiöiden maankäyttöpolitiikka ovat

ratkaisevassa osassa maankäytön suunnittelua.

Suomalainen kolmitasoinen kaavoitusjärjestelmä on moniin eurooppalaisiin maihin verrattuna hyvin hierarkkinen ja juridisesti ohjaava (Kanninen & Bäcklund 2017). Ylempitasoisten kaavojen ohjausvaikutus alemman tason kaavoitukseen voi vaikuttaa siihen, että osallisuus alemman tason kaavatyössä on kapeampaa kuin esimerkiksi maakuntatason suunnittelussa. Kannisen ja Bäcklundin (emt.) mukaan vaikuttava osallistuminen edellyttää, että kansalaiset ovat tietoisia suunnittelujärjestelmän prosesseista ja niihin vaikuttamisen tasoista. Maakuntatasolla esimerkiksi alueellisten ympäristöjärjestöjen osallistaminen ja osallistuminen on melko laajaa, alemman tason kaavoitusprosesseissa vaikutustapoina ovat usein lausunnot ja mahdolliset valitukset.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin kuuluvat lukuisien muiden tavoitteiden lisäksi ympäristötavoitteina myös luonnon- ja ympäristönsuojelu ja kestävä maankäyttö (MRL 5 §). Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet monimuotoisuus- ja ympäristönäkökohtien huomioimiseksi aluesuunnittelussa voi nähdä yleisinä niin kutsuttuina ”linnunlaulupykälinä”, joita ei välttämättä nähdä varsinaisena, sovellettavana oikeutena, mutta joilla voi kuitenkin olla merkitystä lain tulkinnanvaraisten säännösten merkityssisällön täsmentämisessä (Määttä 2011, 216). Maakuntakaavassa huomioitavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (MRL 25.2 §) ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevia tavoitteita ovat tällä hetkellä muun muassa luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilyminen, luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen sekä pyrkimys luoda edellytykset vähähiiliselä ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle (Työ- ja elinkeino-ministeriö 2020b). Alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista alue- ja paikallistasolla ei kuitenkaan veloiteta seuraamaan. Nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan ympäristöministeriön selvityksen (Ylinen ym. 2013, 37) mukaan alueidenkäytön asiantuntijoista vain 16 prosenttia näki alueiden käytön ekologisen kestävyuden erityisesti painottuneen maakuntakaavatasolla.

Uudistettavana olevan ja lausunnoilla vuonna 2021 olleen kaavoitus- ja rakentamislakia koskevan hallituksen esityksen (VN/279/2018) mukaan maakuntakaavassa keskityttäisiin maakuntatason aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja kaavan oikeusvaikutukset rajattaisiin myös näihin. Hallituksen esityksen 5 §:ssä lain yhtenä tavoitteena on ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa, mutta tavoitteet koskevat lähinnä energiankäyttöä, yhdyskuntarakennetta ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen taustaksi valmistuneessa maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa (Ympäristöministeriö 2014) maakuntakaavoituksen valtakunnallisesti merkittävimmät puutteet liittyivät ilmastomuutoksen sopeutumiseen sekä maakunnan viherharrakenteen ja ekologisen verkoston suunnitteluun. Metsien käytön ohjauksessa kaavoituksen rooli on arvion (emt.) mukaan perinteisesti ollut vähäinen ja metsätalousalueilla sijaitsevien luonnonvarojen ja maiseman suojeluun kaavoituksella on suhtauduttu pidättyvästi. Arviossa todetaan, että suurimmalla osalla Suomen pinta-alaa maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava, mutta maakuntakaavan tosiasiallisesta ohjausvaikutuksesta ja toteutumisesta ei ole olemassa kattavaa tietoa, eikä maakuntien liitoissa pääsääntöisesti ole seurattu maakuntakaavojen toteutumista.

Maakuntien liitoissa ohjataan siis alueellista luonnonvarojen käyttöä ja maankäyttöä, mutta varsinaisen ympäristöä koskevan hallinnan ei katsota kuuluvan liitoille, vaikka niissä tehtävät suunnittelu- ja kehittämisspätökset vaikuttavat merkittävästi alueen ympäristön tilaan ja luonnonvarojen käyttöön. Maakuntaohjelmasta sekä maakuntakaavasta laadittavilla ympäristöarvioinneilla (Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005) ei ole merkittävää ohjaavaa vaikutusta aluekehittämiseen ja kaavoitukseen. Maakuntaohjelmia laadittaessa on huomioitava myös kunkin hallituksen aluekehittämisspätös, joista viimeisimmän Marinin hallituksen aluekehittämisspätöksen viidestä

painopisteestä ensimmäinen on ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a). Edellisessä Sipilän hallituksen aluekehittämispäätöksessä 2016–2019 luonnon monimuotoisuutta tai ilmastonmuutoksen hillintää ei ollut huomioitu (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016).

Maakuntahallinto on Suomessa ja muissa Pohjoismaissa perinteisesti ollut heikko suhteessa kuntiin (Purkarthofer & Mattila 2018, 150). EU-jäsenyys muutti aluepolitiikkaa 1960-luvun alueellistamisesta, jolla pyrittiin takaamaan keynesiläis-fordistisen poliittis-taloudellisen rationaliteetin mukaisesti sosiaalinen hyvinvointi ja vähentämään alueellisia eroja, kohti hayekilaista uusliberalismia sekä kaupunkialueiden taloudellisen kilpailukyvyyn merkityksen korostamista (Davoudi ym. 2020). EU:n koheesiopolitiikan tavoitteena on ollut unionin heikoimmassa asemassa olevien alueiden tukeminen, mutta viime vuosina alueiden kilpailukyvyyn ja kasvun painotus on korostunut myös koheesiotavoitteita kyseenalaistavilla tavoilla (Görmar ym. 2019; Mattila, Purkarthofer & Humer 2020). Varsinkin EU:n laajentumisen jälkeen koheesiopolitiikka on toistuvasti epäonnistunut pyrkimyksissä alueiden tasapainoiseen kehitykseen (Görmar ym. 2019, 3).

Alueellinen polarisaatio ja kaupungistuminen vahvistavat Euroopassa koheesiopolitiikasta huolimatta. Hyvinvointi jakaantuu Suomessakin niin, että osa sosiaalisista ryhmistä ja tietyillä alueilla asuvista ihmisistä kokevat tullessa hylätyiksi, mikä vahvistaa populistien menestymistä vaaleissa (Görmar ym. 2019). Periferioissa on jo nähtävissä poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien ravisteluun tähtäävien poliittisten liikkeiden kannatuksen vahvistumista (Mattila ym. 2020). Mattila ja kumppanit (emt.) näkevät, että agonistinen suunnittelu voisi kääntää kutistuvien alueiden suunnitteluprosesseissa usein esiintyvät antagonistiset kamppailut rakentavaksi voimavaraksi. Myös Machin (2020) ehdottaa ekologista agonismia ratkaisuksi valtioiden kyvyttömyyteen hoitaa meneillään olevaa ympäristökriisiä. Julkishallinto voisi hänen mukaansa toimia sekä agonistisen vastakkainasettelun fasilitaattorina että käytänteitä haastavien poliittisten liittoutumien polttopisteenä. Tällöin esimerkiksi suunnittelussa ei sitouduttaisi olemassa olevien valtasuhteiden rakenteisiin, vaan tunnistettaisiin ne ja pyritäisiin niiden muuttamiseen (emt.). Machinin (2020) mukaan konflikti ei jarruta politiikkaa vaan luo sitä, ja päätöksentekojärjestelmä, joka vaalii erimielisyyttä, sitoo ihmiset keskusteluun ja tarjoaa mahdollisuuden todelliseen valintaan, mitä konsensushakuinen päätöksenteko ei tee. Konsensushakuisuudesta luopuminen voisi mahdollistaa sen, että asukkaiden ja ympäristöjärjestöjen esiin nostamat ympäristön- ja luonnonsuojelun kysymykset tulisivat ratkaistaviksi ja hankalammin sivuutettaviksi.

Osallisuus ja vuorovaikutteisuus (MRL 1 §) ovat tärkeitä periaatteita aluesuunnittelussa ja niitä toteutetaankin monipuolisissa ja osallistavassa suunnittelujärjestelmässä. Osallisuuden toteutuminen vaatii resursseja viranomaisilta, kuten kunnilta, maakuntien liitoilta ja ELY-keskuksilta, mutta myös muilta osallisilta, kuten järjestöiltä ja kansalaisilta. Maakuntatason suunnittelussa kansalaisyhteiskunnalle tarjotaan laajat osallistumisen mahdollisuudet, mutta resurssit osallistua vaihtelevat eri osallisilla. Jopa yli puolet ympäristöministeriön selvitykseen (Ylinen ym. 2013, 70) vastanneista alueidenkäytön asiantuntijoista näkee, että kansalaisten osallistuminen esimerkiksi maakuntakaavoitukseen on liian vähäistä. Kyselyyn vastanneista ympäristöjärjestöjen jäsenistä puolestaan vain 10 prosenttia koki, että heidän näkemyksiään kuunneltiin riittävästi kaavaprosesseissa (Ylinen ym. 2013, 92–93).

Maakunnallisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun osallistetaan alueellisia ja paikallisia toimijoita, mutta osallisuus ei välttämättä välity niihin asti, joita suunnitelmat ja ohjelmat eniten koskevat. Maaseudun väestön edustus välittyy poliittisten päättäjien lisäksi lähinnä järjestöjen, kuten Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliiton aluejärjestön tai alueellisen ympäristöjärjestön kautta. Toisaalta suuri osa kutsutuista tai edustusten mukaisista osallisista on melko hiljaa. Vatnin (2015, 89) mukaan hallinnan toimijat usein ajavat omaa etuaan, mikä on kestävä kehityksen näkökulmasta ongelmallista, koska tällöin tulevilla sukupolvilla ei ole ääntä päätöksenteossa. Suomen perustuslain ympäristöperusoikeuspykälä 20 § (PL 31/1999) määrittelee vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta

sekä ympäristöstä kaikille. Tämän nojalla on esimerkiksi luonnonsuojelulakiin (LSL 61.3 §) esimerkiksi annettu valitusoikeus yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen (ks. HE 79/1996). Ympäristöperusoikeuksien sekä luonnonsuojelujärjestöjen valitusoikeuden voi nähdä antavan tulevien sukupolvien äänen luonnonsuojelujärjestöille ympäristöä koskevissa prosesseissa, mutta ympäristöperusoikeuksien mukaisesti näiden tavoitteiden edistäminen on myös viranomaisten ja muiden järjestöjen ja kansalaisten vastuulla. Mäntylä (2010, 316) näkee, että hajanaisesta erityissääntelystä huolimatta järjestöjen ja viranomaisten puhevalta luonnon puolesta on melko hyvä, suurimmat puutteet hänen mukaansa ovat vain metsälaissa ja yhä uudistettavana olevassa kaivoslaissa. Aluesuun-nitteluprosesseissa ympäristöjärjestöt osallistetaan prosesseihin myös asiantuntijajäsenenä, jolloin vastuu ympäristövaikutusten ennakkoinnista ja seurannasta nousee varsin suureksi.

Tutkimusalue, aineisto ja analyysi

Tutkimuskohteenani on Pohjois-Karjalan maakunta, joka on Suomen itäisin maakunta. Maakuntaohjelmien mukaan suurimpia luonnonvara-aloja Pohjois-Karjalassa ovat metsäbiotalous, kivi- ja kaivannaisteollisuus sekä ruuantuotanto. Maakunnassa on myös merkittävää teknologiateollisuutta sekä kasvava matkailusektori. Pohjois-Karjalassa alueellinen polarisaatio näkyy muun muassa Suomen suurimpana työttömyysasteena, joka oli 10,4 prosenttia vuonna 2019 verrattuna koko maan 6,7 prosentin työttömyysasteeseen (Suomen virallinen tilasto 2022b). Muuttoliike Pohjois-Karjalasta pois päin on ollut viimeisen 20 vuoden ajan yli 4000 henkilöä vuodessa (Suomen virallinen tilasto 2022). Pohjois-Karjalassa on syntyneiden määrä ollut suurempi kuin kuolleiden määrä viimeksi vuonna 1995, ja 2010-luvulla kuolleiden määrä suhteessa syntyneiden määrään on lähtenyt merkittävään nousuun (Suomen virallinen tilasto 2022c). Alueelliset erot Pohjois-Karjalan sisällä ovat suuria, ja maakuntakeskus Joensuun seutu vetää asukkaita muualta maakunnasta. Kaupunkimaisten kuntien lähtömuuttoalttius kuitenkin nousi vuonna 2020 koko maassa, mihin vaikutti koronaviruspandemia (Suomen virallinen tilasto 2022a).

Analysoin Pohjois-Karjalan aluesuunnittelun ja aluekehittämisen asiakirjat edelliseltä maakuntastrategiakaudelta vuosilta 2010–2020. Analyysissä on mukana vuonna 2010 laadittu maakuntasuunnitelma eli Pohjois-Karjalan strategia 2030, sen aikaiset kolme maakuntaohjelmaa (POKAT 2014, POKAT 2017 ja POKAT 2020) vaihekaavat kokoava Pohjois-Karjalan kokonaismaakuntakaava 2040 sekä ympäristövaikutusten arvioinnit. Edellisen maakuntastrategiakauden maakuntakaavat laadittiin vuonna 1999 voimaantulleen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mahdollistamina vaihekaavoina. Aineistona on neljä vaihekaavaa kokoava kokonaismaakuntakaava 2040, joka hyväksyttiin maakuntavaltuustossa kesällä 2020. Kaava-aineisto on rajattu koskemaan vain tekstiaineistoja, analyysissä ei siis ole mukana maakuntakaavakarttoja. Kaavamääräyksiä ja -suosituksia on sen sijaan tarkasteltu.

Diskurssianalyysissäni olennaisessa osassa on maakunnan suunnitteluasiakirjojen tavoitteellinen ympäristö- ja luonnonvarakysymyksiä koskeva tekstiaineisto. Asiakirjat sisältävät hyvinkin paljon taustoittavaa tietoa maakunnasta, nykytilan kuvausta sekä erilaisia eri aikoina laadittuja tulevaisuusskenaarioita ja haasteiden tarkastelua. Nämä taustoittavat aineistot kävin läpi tarkastellen aiheen käsittelyä ja käytettyä kieltä sekä yleistä ympäristön tilan kuvausta. Aineistossa on myös Pohjois-Karjalan maakunnan ympäristöön liittyviä tilannekatsauksia ja keskeisiä luonnonvarojen resursseja ja käyttöä koskevia faktoja. Analyysin aineistojen sivumäärä on yhteensä 476 sivua.

Analyysin laatimista ovat ohjanneet osaltaan omat havaintoni suunnitteluprosesseista, jotka ovat kokemuksellista taustatietoa. Tutkijan positiosta tutkimusprosessissa kerron seuraavassa kappaleessa tarkemmin. Havaintoni eivät ole systemaattisesti tallennettua aineistoa eivätkä sinällään analyysin osa, mutta analyysiä tehdessäni käytössäni ovat

olleet omat kokousmuistiinpanoni maakuntakaavaprosessista sekä ympäristöjärjestön edustajana yhteistyössä laatimamme lausunnot, tiedotteet ja mediakirjoitukset kokonaismaakuntakaavasta ja POKAT 2021 -ohjelmasta. Kävin suunnitteluaineistot läpi aluksi aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä kehittämistavoitteiden ja taustatietojen sekä aineiston ympäristöä ja luonnonkäyttöä koskevien tavoitteiden systematisoimiseksi. Luokittelin aineiston luontoon, ilmastomuutoksen hillintään ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin tavoitteisiin, diskurssianalyysiä tukeviin havaintoihin sekä nostin esiin kielenkäyttöä, metaforia ja avoimia käsitteitä koskevia havaintoja. Ristiintaulukoin kunkin asiakirjan osalta luokittelemani aineiston niin, että jaoin poimitut tavoitteet ja diskurssihavainnot seuraaviin osioihin: visio ja tavoitteet, luonnonvarojen käyttö, maankäyttö/luonnonkäyttö, luonnon monimuotoisuus, ilmastomuutoksen hillintä ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. Joiltain osin jaottelut olivat päällekkäisiä. Tämän jälkeen analysoin aineiston kriittisen diskurssianalyysin keinoin keskittyen erityisesti maankäyttöä sekä ympäristöä ja luonnonvaroja koskeviin aineiston osiin. Aineistoon liittyvät ympäristövaikutusten arvioinnit olivat mukana sisällönanalyysissä, mutta diskurssianalyysiin niitä ei sisällytetty. Rajausta tehtiin siksi, etteivät ympäristövaikutusten arvioinnit ole tavoitteellista suunnitteluaineistoa kuten muu aineisto, eikä niillä ole ohjausvaikutusta ohjelmien ja kaavan toteutukseen. Haastattelin pitkäaikaista Pohjois-Karjalan SOVA-työryhmän jäsentä ja ELY-keskuksessa SOVA-yhdyshenkilönä toiminutta Hannu Luotosta ympäristövaikutusten arviointien roolista. SOVA-ryhmän tehtävä on arvioida suunnitelmien ja ohjelmien, kuten esimerkiksi maakuntaohjelmien, ympäristövaikutuksia. Luotosen henkilökohtaisen tiedonannon (9.6.2020) mukaan maakuntaohjelmien mukaisten hankkeiden rahoituspäätöksiä tehtäessä hankkeita ei suoraan peilata ympäristövaikutusten arviointiin eli ympäristöselostukseen.

Tutkijan positio

Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi tutkijan tulee tunnistaa tutkimusta koskeva esitietonsa ja oma keskeinen asemansa tutkimuksen kulussa sekä tuoda esille julki suhteensa tutkittavaan ilmiöön ja myös tutkimuksen yhteys metodologisiin, ontologisiin ja epistemologisiin sidoksiin (Aaltio & Puusa 2020). Diskurssianalyysissä tulkinnat voi nähdä ainutkertaisina, tähän tiettyyn kontekstiin sidonnaisina (emt.). Tässä tutkimuksessa oma esitietoni tutkittavasta aiheesta on syntynyt pitkän ajan kuluessa läheisessä ja myös kriittisessä suhteessa tutkittaviin ilmiöihin. Tähän tutkimukseen liittyen olen osallistunut aluesuunnittelun prosesseihin sekä työntekijänä että osallisena 2000-luvulla. Olen ollut määräraikaisena työntekijänä mukana laatimassa maakunnallisia teemaohjelmia: ensimmäistä maakunnallista ilmasto- ja energiaohjelmaa sekä Itä-Suomen maakuntien yhteistä bioenergiaohjelmaa. Lisäksi olen ollut myöhemmin ympäristöjärjestöjen edustajana ja lausunnonantajana maakunnallisissa suunnitteluprosesseissa. Aluesuunnittelun kontekstin tunteminen auttaa diskurssianalyysin syventämisessä sekä asiakirja-aineiston tulkinnassa.

Ryöti (2021, 73–74) on omassa suunnittelukulttuurin tutkimuksessaan valinnut institutionaalisen etnografian (Smith 2005; Lund & Nilsen 2019) menetelmän, jossa tutkija kytkee analyysin osallistujien arkitodellisuuteen. Kokemuksen kartoitus aloitetaan omista kokemuksista ja laajennetaan myöhemmin muihin saman institutionaalisen muodostelman osallisiin. Epäilyni oman tutkimukseni objektiivisuuden puutteesta sai minut suuntaamaan analyysin pelkästään asiakirja-aineistoihin. Tiedostan kuitenkin oman asemani, esitietoni ja normatiivisen asenteeni tutkimusaihetta kohtaan. Pohdin analyysiä tehdessäni, vaikuttavanko aluesuunnitteluprosesseissa tekemäni havainnot tutkimustuloksiin ja niiden tulkintaan. Koen, että osallisuuteni vaikuttaa siihen, mitä aineistoja valitsen analysoitavaksi ja kuinka näen ne osana laajempaa tutkimusasetelmaa, mutta ei niinkään tutkimustuloksiin. Analyysiä tehdessä varoin tekemästä liiallista ennakkotulkintaa, analyysin aikaista ylitulkintaa tai yhdistelemästä toisiinsa liittymättömiä asiakokonaisuuksia.

Maakuntakaavan valmisteluun osallistuu Pohjois-Karjalassa laajapohjainen ohjausryhmä

ja lisäksi maakuntaliitto käy viranomaisneuvotteluja sekä järjestää vapaaehtoisia keskusteluja ja tilaisuuksia eri intressiryhmien kanssa. Maakuntaohjelmien valmisteluun ja seurantaan osallistuvat maakuntaohjelman alaiset POKAT-ryhmät, jotka maakuntahallitus nimeää. Ryhmissä on mukana muun muassa alueen kuntien, viranomaisten ja tutkimus- ja koulutuslaitosten sekä joidenkin yritysten ja etujärjestöjen kuten MTK:n edustus. Varsinaisissa POKAT-teemaryhmissä ei ole suoraan ympäristökysymyksiä tai ilmastonmuutosta käsitteleviä ryhmiä, eivätkä ympäristöjärjestöt ole näissä edustettuina. Olen toiminut maakuntaohjelman alaisessa ilmasto- ja energia-asiantuntijaryhmässä ympäristöjärjestöjen edustajana sekä asiantuntijajäsenenä maakunnan yhteistyöryhmässä (Aluekehittämislaki 7/2014 24 §), joka päättää muun muassa maakuntaohjelman mukaisista hankerahoituksista. Näiden lisäksi maakunnassa toimii alueellinen, jo aiemmin mainittu SOVA-ryhmä, joka arvioi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksia. SOVA-ryhmässä ympäristöjärjestöillä ei ole edustusta.

Ympäristötavoitteet Pohjois-Karjalan aluesuunnittelussa

Maakuntasuunnittelun ylimmän ohjaavan asiakirjan Pohjois-Karjalan strategia 2030 strategiset linjaukset liittyvät yritystoiminnan, osaamisen, työllisyyden, hyvinvoinnin, turvallisuuden, kestävän aluerakenteen ja saavutettavuuden tavoitteisiin. Nämä tavoitteet ohjaavat strategisia valintoja maakuntaohjelmissa. Kestävän aluerakenteen linjauksen alatavoitteena on ympäristön hyvä tila ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkemmat ympäristötavoitteet koskevat elinympäristöä, ilmastonmuutokseen varautumista, ympäristöosaamista sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Strategian kehittämisteeman ”*Luonnonvarojen uusi aika*” tavoitteet perustuvat luonnonvaroihin: metsä, kaivannaiset, puhdas vesi ja ruuantuotanto. Ilmasto- ja energia-tavoitteet strategiassa esitetään metsäalaa koskevan kokonaisuuden alla. Luonnonvarojen arvioidaan tuovan uusia työpaikkoja sekä luovan yritysten kilpailukykyä ja kansainvälistymistä. Luonnonvaroja tai ympäristöä koskevia numeerisia tavoitteita tai indikaattoreita ei ole asetettu. Maakuntasuunnitelmassa on asetettu ilmastonmuutoksen hillinnän tavoite öljyvapaasta maakunnasta ja kehittämislinjauksissa on energiatavoitteiden lisäksi tavoite ilmastonmuutoksen hillintää ja arjen valintoja koskevan tietoisuuden lisäämiseksi. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen nähdään tuovan maakunnalle juuri luonnonvaraperustaisuuden ansioista kilpailuetua. Myös metsien osuus hiilinieluista nähdään maakunnan etuna. Ilmastonmuutoksen hillintää tarkastellaan maakuntasuunnitelmassa erityisesti energiantuotannon ja -kulutuksen näkökulmasta ja tämä tarkastelu kulkee myös läpi maakuntaohjelmiin ja maakuntakaavaan öljyvapaustavoitteen mukana. Pohjois-Karjalan luonto ja sen puhtaus, luonnonläheisyys, turvallisuus ja monimuotoisuus tunnistetaan aineistossa ja ne nostetaan alueen kilpailukyky- ja vetovoimatekijöiksi. Vaikutusten arviointia ja seurantaa koskeva osio on maakuntasuunnitelmassa kahden sivun pituinen yleistarkastelu osana suunnitelma-asiakirjaa ja arvioinnissa todetaan, että vaikutukset riippuvat käytettävissä olevista resursseista, käytännön toimenpiteistä ja kehittämishankkeista.

POKAT 2014-maakuntaohjelman kehittämisen painopisteet pitävät sisällään luonnonvara-aloista sekä kivi- että metsäsektorin. Ohjelmassa on asetettu neljä toimintalinjaa, joista yhden alla linjauksina on ilmastonmuutoksen haasteisiin varautuminen ja ympäristöosaamisen kehittäminen kaikessa toiminnassa. Lisäksi strategisena linjauksena on, että suunnittelussa ja kehittämistoiminnassa turvataan luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriympäristöjen säilyttäminen sekä luonnonvarojen kestävä käyttö. ”*Kilpailukykyiset elinkeinot ja yritystoiminta*” -toimintalinjan alla on maakuntastrategian mukainen toimenpidekokonaisuus ”*Luonnonvarojen uusi aika*”, jossa nostetaan esiin kehittämistarpeita ja -hankkeita liittyen metsätalouteen, metsäteollisuuteen, puurakentamiseen, uusiutuvaan energiaan, kaivos-toimintaan ja elintarviketuotantoon. Toimintalinjan ”*Ympäristö – vetovoimaa luonnostaan*”

-toimenpidekokonaisuudessa käydään läpi yhdyskuntarakennetta ja elinympäristöä koskevia tavoitteita. Toimenpidekokonaisuudessa on kuvattu ympäristön nykytila ja huomioidaan luonnon monimuotoisuus ja ympäristölle aiheutuvat riskit hyvin. Tekstissä mainitaan, että ”*luonnon monimuotoisuus, monipuolinen luontokohdeverkosto ja hiljaisuus ovat itseisarvoja sinänsä*”. Luonnon itseisarvoa ei muissa asiakirjoissa ole mainittu. Toimenpiteissä nostetaan esiin useita luontoon, ilmastonmuutoksen hillintään ja ympäristöön liittyviä tavoitteita. POKAT 2014 sisältää kaikista aineistoista kattavimmat luontoa ja ympäristöä koskevat eritellyt tavoitteet, mutta ei määrällisiä toteutustavoitteita tai seurantaindikaattoreita.

POKAT 2017 -maakuntaohjelmassa aluekehittämistä kuvataan puuna oksistoinen ja ohjelmassa nostetaan esiin luonnonvarojen hyödyntämistä, tärkeimpinä luonnonvara-aloina ovat edelleen metsä- ja energiantuotanto, kivi- ja kaivannaistuotanto sekä ruuantuotanto ja elintarvikkeiden jalostus. Metsäsektorin vahvuutta ja merkitystä nostetaan aineistossa näkyvästi esiin. Metsäsektorin osuus maakunnan bruttokansantuotteesta ja alan työllistävä vaikutus kuvataan suureksi, mutta aineistosta ei käy ilmi sitä, mikä sektorin liiketaloudellinen merkitys on suhteessa muihin maakunnan sektoreihin. Metsäbiotaloussektorin liikevaihto- ja työllisyysseurannassa otetaan esimerkiksi mukaan myös alaan liittyvä teknologiateollisuus, tutkimus- ja kehityssektori, koulutus ja hallinto sekä metsiin liittyvä matkailu ja muut ekosysteemipalvelut. Metsien kestävä hyödyntämisen ja käytön alla on toiminnallisena painopisteenä metsien monikäytön kannustavat kasvatusmenetelmät ja ympäristövastuullisuus. ”*Ympäristö*” -kokonaisuuden alla on kehittämiskohteina muun muassa luonnon monimuotoisuuden parantaminen sekä ilmastonmuutokseen varautuminen ja sen ehkäiseminen. Resurssiviisuus on noussut omaksi alatavoitteeksi. Kokonaisuuden sisällä on nostettu esiin myös metsäbiotalouteen liittyviä perusteluja. Ympäristö- ja luontoarvoja taustoitetaan hyvin, mutta tavoitteet tiivistyvät muutamaan yleiseen tavoitteeseen, joille ei anneta tarkempaa sisältöä. Numeerisissa tavoitteissa on huomioitu uusiutuvan energian osuus energiankulutuksesta sekä fosfori- ja typikuormitus vesistöihin.

POKAT 2021 -maakuntaohjelman kehitysnäkymissä metsäbiotalous nostetaan luonnonvara-alosta erityisesti esiin ja se on valittu älykkään erikoistumisen toiseksi osaa-miskokonaisuudeksi. Uutena luonnonvarana on nostettu esiin tavoite biopohjaisten kaivannaisten, eli turpeen ja humuksen, kestävästä hyödyntämisestä. Vähähiilinen talous ja ympäristön kehitys on omana kehitysnäkymänään. Ohjelman taustaosiossa kerrotaan, että Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaiseman Maakuntapuntari 2017 -kyselytutkimuksen mukaan Pohjois-Karjalan valttikortteja ja keskeisimpiä tulevaisuuden menestystekijöitä ovat asuinviihtyvyys, luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen sekä luonnon ja ympäristön hyvä tila. Varsinaisissa ohjelman painopisteissä ei ole ympäristöä koskevia ylätasoa tavoitteita, mutta kehittämistoimenpiteissä ja läpileikkaavissa teemoissa niitä on joitakin. Luonnon monimuotoisuuden ja osin myös ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteet ovat kulkeutuneet metsäbiotalouden kokonaisuuden alle. Luonnon monimuotoisuuden tavoite on tyypistynyt edelleen metsäluonnon monimuotoisuudeksi. Ohjelman seuranta-indikaattoreissa on edellisten fosfori- ja typikuormituksen seurannan lisänä kasvihuonekaasupäästöjen seuranta.

Aineistoon kuuluvien maakuntaohjelmien mukana olevat suppeat vaikutusten-arvioinnit on käyty läpi osana aineistoa, mutta varsinaisia SOVA-lain mukaisia ympäristöselostuksia ei ole analysoitu. Maakuntaohjelmien liitteenä olevat ympäristöselostukset ovat laajoja kokonaisuuksia, joissa on käyty varsin kattavasti läpi Pohjois-Karjalan ympäristön nykytilaa, ongelmia ja tavoitteita. Ympäristöselostuksiin sisältyy myös maakuntaohjelmien vaikutustenarviointi, josta varsinaisiin maakuntaohjelma-asiakirjoihin on otettu lyhyt kuvaus sekä vaikutuksia positiivisin tai negatiivisin merkein kuvaava vaikutustenarviointitaulukko. Varsinainen vaikutustenarviointiosio on toteutettu laadullisena, eikä siinä ole mukana määrällisiä indikaattoreita.

Pohjois-Karjalan kokonaismaakuntakaavan tausta-aineistoksi maakuntaliitto teetätti konsulttiyhtiöllä Pohjois-Karjalan aluerakenne 2040-selvityksen. Selvitystä varten tehtiin

kysely ja järjestettiin yleisötilaisuuksia keskeisille sidosryhmille. Raportin tuloksena ”Luonto ja biotalous” -kehittämisteeman maakunnallisesti merkittäviksi asioiksi nousivat luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö, puhtaus ja terveellisyys sekä maakunnan luonnon ja vesien raaka-aineet. Maakuntaohjelmia toteuttavan kokonaismaakuntakaavan selostuksessa ”Luonto ja biotalous” -kehitysteeman tavoite vuodelle 2040 on seuraava: *”Biotalous on keskeinen aluetaloudellinen tekijä niin, että Pohjois-Karjalan ominaispiirteinen luonnontilaisuus säilyy.”* Tavoite nivoo yhteen toisilleen vastakkaiset tavoitteet eli biotalouden ja luonnontilaisuuden säilyttämisen. *”Monipuolinen kestävä biotalous”* -tavoitteen kehittämiskohteita ovat metsäbiotalouden mahdollisuudet, maatalous ja siihen liittyvä lähiruoka, elintarviketuotanto ja lähienergia sekä vesistöjen biotalouspotentiaali ja kaivannaiset. Alerakenneselvityksen tulosten käsittely ja tavoitteiden muotoilu kuvastaa luonnon tyypistymistä ja luontoa koskevien tavoitteiden alistamista luonnonvarojen käytön tavoitteiden alle. Alerakenneselvityksen luontoa koskevien tavoitteiden muodostus peilaa myös hyvin omia kokemuksiani maakuntakaavan laadintaprosessista. Maakunnan luonnon ja maiseman säilyttäminen, ympäristöarvot sekä luonnon tila tunnistetaan ja osin nimetäänkin asiakirjoissa tärkeiksi tavoitteiksi, mutta suunnitteluprosesseissa ne saattavat vaihtua yleiseksi kestävyudeksi, jota ei määritellä tarkemmin eikä sille aseteta erillisiä seurantatavoitteita tai -indikaattoreita.

Maakuntakaavan luonnosvaiheessa maakuntakaavan valmisteluun otettiin puoli vuotta lisääaikaa ja luonnosvaiheen palautteen perusteella luovuttiin metsien ja rantojen kannalta arvokkaiden alueiden *eko*-merkinnästä. Merkintä nostatti vastustuksen maakunnassa, ja luonnoksesta jätettiin runsaasti mielipiteitä. Merkinnällä oli tarkoitus osoittaa maakunnan merkittävimmät suojelualueiden ulkopuoliset luontoalueet vihreän infrastruktuurin kaltaisena verkostona. Merkinnällä ei olisi ollut alueiden luonnonvarojen käyttöä rajoittavaa kaavamääräystä, mutta silti maakunnan maa- ja metsänomistajien järjestöt sekä jotkin poliittiset puolueet ja kunnat asettuivat vastustamaan merkintää. Läpi kaavaprosessin eri osapuolet vaativat kaavalta mahdollistavuutta, eikä rajoituksia maankäyttöön, mikä näkyi myös *eko/mera*-merkinnän vastustuksessa.

Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnissa luonnonvarojen käytön ja erityisesti metsäbiotalouden vaikutukset luonnon monimuotoisuuden tilaan huomioidaan varovaisemmin kuin maakuntaohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa. Ilmastomuutoksen hillinnästä ja siihen varautumisesta vaikutustenarvioinnissa on kuitenkin kokonaan oma osionsa. Metsätalouden ja biotalouden tavoitteita ja merkitystä maakunnan elinvoimaisuudelle nostetaan ympäristöä koskevien osioiden alla toistuvasti esille. Asiakirjoissa sekoittuu välillä ympäristöä koskevat tarkastelut metsätalouden tarkastelujen kanssa. Pohjois-Karjalan kokonaismaakuntakaavan luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevilla kaavamääräyksillä ei yleisesti ohjata merkinnän alaisen alueen luonnonkäyttöä tarkemmin, vaan se jätetään suunnittelumääräyksissä yksityiskohtaisemman suunnittelun arvioitavaksi ja tehtäväksi. Ainoastaan ”vahvin” luonnonsuojelua koskeva Luonnonsuojelu- ja koskien-suojelualue (SL)-merkintä sisältää varsinaisen ohjaavan suojelumääräyksen. Maakuntakaavan luo-merkintä, jolla osoitetaan luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät alueet, on hyvä esimerkki kevyemmästä määräyksestä. Luo-merkinnän suunnittelumääräys on seuraava: *”Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon alueen luonnonarvot sekä maiseman ominaispiirteet”*.

Maakunnallisten aluesuunnittelu- ja kehittämisaineistojen sisällönanalyysi osoitti suunnittelu- ja kehittämisasiakirjojen melko heikon ohjausvaikutuksen globaalien ympäristötavoitteiden toteuttamisessa. Maakunnallisissa suunnittelu- ja kehittämisasiakirjoissa kuvaillaan vahvuuksia ja haasteita luonnon ja ympäristön kannalta melko tarkasti, mutta tavoitetasolle ne eivät nouse niille annetusta merkityksestä huolimatta. Luonnon monimuotoisuuden suojelu on läsnä aineistossa strategiasta maakuntakaavan tasolle asti, mutta käsittely on strategiakauden aikana hiukan muuttunut suurpiirteisemmäksi. Ilmastomuutoksen osalta energiasektoria koskevista kasvihuonekaasupäästötavoitteista

nähdään selkeämmät suorat talous- ja elinkeinohyödyt ja muodostetaan energiankäyttöä ja -tuotantoa koskevia tavoitteita.

Pohjois-Karjalan aluesuunnittelun ympäristödiskurssit

Pohjois-Karjalan aluesuunnitteluaineiston tavoiteaineistoista löytyi tulkintani mukaan viisi ympäristödiskurssia, jotka liittyvät luonnonvarojen, ilmastomuutoksen ja luonnon ja luonnon monimuotoisuuden hallintaan ja suunnitteluun. Ympäristödiskurssit ovat *metsäbiotalouden diskurssi*, *kestävyysdiskurssi*, *runsaiden luonnonvarojen diskurssi*, *puhtaan luonnon diskurssi* sekä *vähähiilisyiden diskurssi*. Vahvimmin evolutionaarisen hallinnan teoriaa tukeva diskurssi on metsäbiotalouden diskurssi. Se on koko aineistossa selkein luonnon- ja ympäristönkäyttöä määrittävä diskurssi, johon liittyy myös polkuriippuvuuksia. POKAT 2017 -ohjelmassa todetaan, että ”*omilla vahvuusaloillaan Pohjois-Karjala on maailman johtava metsäbiotalouden osaamisen keskittymä*”. Metsäbiotalous on kuvattu aineistossa yksityiskohtaisesti ja laajasti. Maakunnan metsäosaamista ja metsävaroja sekä niiden merkitystä aluetaloudelle ja alueen kilpailukyvyille nostetaan toistuvasti esiin. Aineiston kuvitus myös tukee metsäbiotalousdiskurssin rakentumista. Metsäbiotalouden diskurssia ylläpidetään aluesuunnittelussa EU-rakennepolitiikan keinoin älykkään erikoistumisen valinnoilla, joita perustellaan muun muassa sillä, että näiden alojen osaamis- ja innovaatorakenteet on luotu jo aiemmillä maakuntaohjelmakausilla. Metsäbiotalouden diskurssia tukevat aineiston metsätalouden, -teollisuuden ja -biotalouden evoluutiopolut sekä useat metaforat. Pohjois-Karjalaa kuvataan aineistossa muun muassa ”*Euroopan metsämaakuntana*”, ”*vihreän kullan maakuntana*”, ”*maailman johtavana metsäbiotalouden osaamisen keskittymänä*” ja ”*uusiutuvan energian mallimaakuntana*”. Metsäbiotalouden diskurssia rakentavaa kieltä aineistossa on runsaasti verrattuna muihin sektoreihin. Maakuntasuunnitelmassa mainitaan esimerkiksi, että ”*metsätalous ja metsäteollisuus ovat perinteisesti olleet maakunnan talouden tukijalka*”. Diskurssi saa myös tukea aineiston kuvituksesta, jossa korostetaan alueen metsävaroja ja -osaamista sekä Joensuun ja Pohjois-Karjalan asemaa eurooppalaisena metsäpääkaupunkina. Metsäbiotalouden tavoitteiden alle liitetään myös uudet ilmastomuutoksen hillintään ja vähähiilisyyteen liittyvät tavoitteet. Metsäosaamista on vahvistettu pitkäjänteisesti, mikä kertoo sektoriin panostetuista voimavaroista ja saavutetusta kilpailuedusta. Pohjois-Karjalassa osaamisen vahvistaminen ja älykäs erikoistuminen on kohdistunut erityisesti metsäalaan. Tämä on ymmärrettävää sikäli, että jo tehty tutkimus- ja kehitystyö sekä infrastruktuuri ovat tällöin hyvin hyödynnettävissä, mutta asetelma ei ole tasapuolinen mahdollisia uusia innovaatioita kohtaan. Metsäbiotalouden aseman voi nähdä vahvistuneen maakunnallisissa kehittämisissä strategiakauden aikana merkittävästi.

Luonnonvarojen käytön osalta aineistossa esiintyy runsaiden luonnonvarojen diskurssi, joka osin on päällekkäinen metsäbiotalouden diskurssin kanssa, mutta pitää sisällään metsävarojen lisäksi myös muut metsien tuotteet sekä muut alueen luonnonvarat kuten kaivannaiset, ruuantuotannon ja veden. Aluesuunnittelun asiakirjoissa maakunnan luonnonvarat kuvataan useissa yhteyksissä runsaina ja niiden avulla maakunnan elinvoimaa ja kilpailukykyä pyritään nostamaan. Maakuntasuunnitelmassa nostetaan esiin esimerkiksi luonnonkivi (”*Pohjois-Karjalaa voidaan perustellusti luonnehtia Suomen luonnonkiviteollisuuden keskuksiksi*”) sekä luomutuotanto (”*Pohjois-Karjalaa ei turhaan sanota luomumaakunnaksi*”). Runsaiden luonnonvarojen käsite on avoin ja monitulkintainen eikä sisällä itsessään mitään mittakaavaa. Uudemmassa aineistossa nousee esiin myös resurssiviisauden käsite, joka on niin ikään monitulkintainen.

Luonnonvarojen käyttöön ja toisaalta myös luonnon monimuotoisuuden ja ilmastomuutoksen hillintään liittyy aineistossa esiintyvä kestävyysdiskurssi. Kestävyys esiintyy aineistossa läpileikkaavana käsitteenä ja se yhdistetään myös esimerkiksi matkailuun, aluerakenteeseen sekä yleisesti kestävään ja vihreään kasvuun. Kestävyys on käsitteenä avoin ja monitulkintainen. Kestävyysdiskurssi kuvastaa tulkintani mukaan aineistossa sitä, kuinka

luonnon- ja ympäristönsuojelun tavoitteet pyritään implementoimaan luonnonvarojen käytön ja maankäytön tavoitteisiin rajoittamatta toimintoja. Luonnonvarojen käytön ja ympäristötavoitteiden osalta kestävyysdiskurssilla ei ole ohjaavaa vaikutusta. Avoimen kestävyyskäsitteen käyttäminen on laajasti hyväksyttyä, mutta samalla sitä voidaan käyttää ympäristökysymysten käsittelyn siirtämiseen, joko alemman tason suunnitteluun, hanketoteutuksiin tai esimerkiksi kauemmas tulevaisuuteen.

Luonnonnsuojelun tavoitteet tyypistyvät aineistossa puhtaan luonnon diskurssiin. Aineistossa Pohjois-Karjalaa kuvataan uusiutuvana, luonnonläheisenä ja viihtyisenä. Pohjoiskarjalainen luonto määritellään puhtaaksi, monipuoliseksi ja rikkaaksi. Puhtaus liittyy aineistossa erityisesti luontoon ja veteen, mutta sen sisältöä ei määritellä. Puhtauteen sopinevat huonosti kuitenkin luonnonvarojen hyödyntämisestä syntyvät vaikutukset, kuten turvesuon tai avohakkuun mielikuvat. Luonto nähdään aineistossa tärkeänä imagotekijänä ja vetovoimaisuuden lähteenä, mutta se nähdään myös pysyvänä resurssina, jonka turvaamisen tai kunnostamisen ei aluekehittämisen tai aluesuunnittelun keinoin nähdä tarvetta. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, kuinka tarkasti metsäbiotalouden tai kaivannais-teollisuuden tilaa ja tavoitteita kuvataan. Puhtaaseen luontoon perustuvien elinkeinojen kuten ruuantuotannon tai luontomatkailemisen osalta näin ei tehdä. Luonnon puhtaus nähdään muuttumattomana ja luonto kuvataan näin ollen aineistossa varsin pinnallisesti. Maakunnan imago rakentuu puhtaan luonnon, turvallisen ja viihtyisen elinympäristön ja puhtaan maatalouden ja veden varaan, ja nämä teemat toistuvat myös aineistojen kuvituksissa. Luonto nähdään lähtökohtana, aluekehittämistä kuvaavan puun maaperänä, jonka varaan rakennetaan maakunnan kehitystä ja elämää. Asiakirjoissa esiintyvät usein jonkin alueen tai luonnonympäristön ”*ominaispiirteiden*”, ”*erityispiirteiden*” tai ”*erityisarvojen*” säilyttäminen tai turvaaminen. Näitä piirteitä ei ole tarkemmin avattu tai annettu niille indikaattoreita: näin ne toimivat tulkintani mukaan myös avoimina käsitteinä.

Ilmastomuutoksen hillinnän tavoite näkyy aineistossa vähähiilisuuden diskurssina. Diskurssi pohjautuu EU:n alue- ja ympäristöpolitiikkaan, ja vähähiilisyys on nykyisin myös EU:n rakennerahastojen rahoitusta ohjaava periaate. Koko ilmastomuutoksen laajuus – kasvihuonekaasupäästöt, -nielut ja -varastot, muuttuvan ilmaston vaikutukset sekä ilmastomuutokseen sopeutuminen – eivät nouse aineistossa erityisesti esiin. Ilmastotoimet käsitellään energiasektorin toimina, jotka parhaimmillaan luovat maakuntaan uusia elinkeinomahdollisuuksia. Vähähiilisuuden käsitettä ei aineistossa määritellä tarkemmin, vaikka se esiintyy varsinkin uudemmassa aineistossa usein, vaan se jätetään avoimeksi. Uudemmassa aineistossa vähähiilisuuden rinnalle on noussut myös ilmastoviisauden avoin käsite.

Johtopäätökset

Tarkastelin edellä aineistossa esiintyviä aluesuunnittelun ympäristödiskursseja sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ilmastomuutoksen hillinnän tavoitteita Pohjois-Karjalan maankuntasuunnittelussa. Artikkelin alussa taustoitin aluesuunnittelun hallinnan evoluutiota ja riippuvuussuhteita tutkimuskirjallisuuden ja teoreettisen jäsenyyksen avulla. Maakunnalliset strategia- ja ohjelma-aineistot ovat päämääräriippuvaisia, koska niissä luodaan erilaisia visioita ja tavoitteita, joihin pääsemiseksi esitetään toimenpiteitä ja yhteistyötä sekä haetaan rahoitettavia hankkeita. Tulkintani mukaan analyysien tulokset osoittavat ekologisen modernisaation diskurssin välittymisen maakuntatason suunnitteluun ja ympäristökysymysten käsittelyyn. Kukin ympäristödiskurssista tukee ekologisen modernisaation diskurssia, sillä ne kuvaavat tapaa käsitellä ympäristötavoitteita aluesuunnittelun kontekstissa talouskasvua tukien tai luonnonvarojenkäytölle ja elinkeinoelämälle lisärasitteita aiheuttamatta. Ympäristötavoitteet jäävät aluesuunnitteluaineistossa muiden kehittämistavoitteiden alle tai ne muovautuvat tukemaan muita aluekehittämisen ja elinkeinotoiminnan tavoitteita. Myös ympäristötavoitteiden sisällönanalyysi vahvistaa tulkintaani EU:n ekomodernistisen ympäristöpolitiikan siirtymisestä osaksi alueellista

maankäytönsuunnittelua ja luonnonvarojen hallintaa. Aineistosta nousee esiin tarkastellulla maakunta-strategiakaudella evoluutiopolku, joka on rakentunut EU:n alue- ja rakennepolitiikan keskeisistä tavoitteista: osaamisen vahvistaminen ja älykäs erikoistuminen sekä kasvuprioriteetit. Nämä tavoitteet ovat omiaan luomaan polkuriippuvuuksia, kun maakunnan jo ennestään vahvat alat, erityisesti metsäbiotalous, vahvistuvat entisestään. Jossain määrin jo olemassa oleviin vahvuuksiin panostaminen on järkevää ja taloudellista, mutta toisaalta näin voidaan luoda samalla esteitä muiden sektoreiden vahvistumiselle. Samalla esimerkiksi metsäbiotalouden vahva asema turvataan jo sisäänrakennetusti aluekehittämisen keinoin.

Ympäristötavoitteet tyypistyvät tulkintani mukaan suurpiirteiseksi kestävyudeksi, jota ei määritellä ja jolle ei aseteta seuraintindikaattoreita. Luonnon monimuotoisuuden hupeneminen on hidas prosessi, joka etenee kaikilla maankäytön alueilla eritahtisesti. Samoin kasvihuonekaasupäästöjen kehitys sekä hiilinielujen ja hiilivarastojen hallinta on alueidenkäytössä hajanaista ja hyvin monien eri tahojen ja hankkeiden kudelma. Maakunnallisessa alueidenkäytön suunnittelussa ja kehittämistoiminnassa voitaisiin korostaa esimerkiksi SOVA-arvioinnin roolia niin, että sen avulla myös ohjattaisiin ohjelmien ja kaavojen toteutusta entistä enemmän. Ympäristöarvioinnissa korostuu nyt lähinnä sen informatiivinen rooli, vaikka ohjelmien kautta rahoitetaan suoraan tai välillisesti ympäristöön merkittävästi vaikuttavia hankkeita. Vastuu ympäristön- ja luonnon-suojellustien arvojen ja erityispiirteiden huomioimisesta maankäytössä siirretään maakuntasuunnittelussa kunnille tai muille viranomaisille. Luontoa ja ympäristöä koskevien näkökohtien vaihtelevuudessa tutkitulla tarkastelujaksolla voi olla kyse myös kaavanlaajitusten resursseista ja asiantuntemuksesta: kyseessä ovat varsin laajat luontoa ja ympäristöä koskevat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit.

Aineistossa nousee esiin vahva metsäbiotalouden diskurssi, jota tukevat metsäbiotaloutta korostava kertomus ja polkuriippuvuudet. Metsäbiotalouden nousuun strategiakaudella on vaikuttanut ilmastonmuutoksen hillinnän luoma kysyntä fossiilisia raaka-aineita ja polttoaineita korvaavista biopohjaisista tuotteista. Tämä ei kuitenkaan yksin selitä sitä, miksi muiden luontoa ja luonnonympäristöä koskevien tavoitteiden ja käsittelyn osuus on samanaikaisesti pienentynyt, vaikka luonnon monimuotoisuuden suojelun kansallisia tavoitteita ei ole nykyisillä toimilla saavutettu. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko aluekehittämisen ja -suunnittelun hallinnollista ohjausta muutettu niin, että ympäristönäkökohdat on jätetty vähemmälle tarkastelulle, sillä lainsäädäntö ei tarkastelukaudella tältä osin ole muuttunut? Tutkimuksen tarkasteluajanjakson alkuun sijoittuvat myös valtion ympäristöhallinnon uudelleenjärjestelyt ympäristökeskusten lakauttamisineen. ELY-keskusten aikana valtion ympäristöhallinnon rooli kaavoituksen valvojana on esimerkiksi muuttunut merkittävästi kohti yleisempää neuvontatyötä. Maakuntaohjelmien ja maakuntakaavan strategisuuden vahvistaminen on myös voinut vaikuttaa siihen, että asiakirjoissa käytetty kieli on tyypistynyt ja muuttanut ilmaisuja ytimekkäämmiksi, mutta samalla epämääräisemmiksi. Vielä strategiakauden alussa ohjelmissa oli nähtävissä luonto- ja ympäristönäkökohtien laajempi huomioiminen ja yksityiskohtaisempi käsittely. Jos vaikutukset ja tavoitteet olisivat yksilöidympiä, olisi niiden toteutus ja seuranta myös helpompaa maakuntaohjelmia toteuttaville tahoille.

Luonnon- ja ympäristönsuojelun tavoitteiden käsittelyyn aluesuunnittelussa ja aluekehittämisessä vaikuttaa myös kulloinenkin poliittinen ilmapiiri. Analyysi paljastaa, että suhtautuminen luonnon- ja ympäristönsuojelua kohtaan on muuttunut strategiakauden aikana tai sitten muita tavoitteita on korostettu niiden ohi. Pohjois-Karjalassa alueellisen polarisaation ja periferisoinnin voi nähdä yhtenä syynä ajoittain esiintyvään luonnonsuojeluvastaisuuteen. Esimerkiksi Natura 2000 -verkoston luomiseen liittyi syvä yhteiskunnallinen konflikti, joka heikensi luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä Suomessa (Suvantola & Similä 2011, 26). Nykyään etenkin susien suojelun nostattamat kokemukset päätösvalan menetyksestä ja siitä, ettei alueen asukkaita kuunnella riittävästi, ovat synnyttäneet

maakunnan mediassa ja eri paikkakunnilla järjestetyissä susi-illoissa näkyvän vahvan sudensuojelun vastustuksen. Rannikon (2020) mukaan poliittinen ilmapiiiri susia kohtaan kärjistyi vuonna 1995 alkaneen EU-jäsenyyden jälkeen, kun luontodirektiivi alkoi ohjata riistahallinnon päätöksentekoa. Maaseudun yhteisö rakenne ja paikallisuus ovat Rannikon (emt.) mukaan kuitenkin kokeneet viime vuosikymmeninä huomattavan muutoksen eikä esimerkiksi sudesta ole paikallistasolla yhtä ja jaettua käsitystä. Luonnonsuojelun hyväksyttävyyssuunnitelmien näkyvät Rannikon (2010, 261) mukaan instituutioiden ja organisaatioiden toimintatavoissa usein vasta ristiriitaisten prosessien jälkeen, ja murrokset muuttavat paikallista ympäristöorientaatiota ja luontosuhdetta. Maankäytössä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja esimerkiksi hiilinielujen ja -varastojen suojelun keinot ovat moninaiset, eikä kyse aina ole perinteisestä aluesuojelusta vaan talouskäytössä olevien alueiden maankäyttöratkaisuista ja erilaisista toimintatavoista esimerkiksi metsätaloudessa. Niillä keinoin myös hyväksyttävyyden voisi olla helpompi saavuttaa.

Aluesuunnittelun ja aluekehittämisen osallistavat prosessit voivat synnyttää mielikuvan osallisia yhdenvertaisesti kohtelevasta menettelystä. Kuitenkin varsinaiset tavoitteelliset toimenpiteet ovat pitkälti olemassa oleviin rakenteisiin, EU:n aluepolitiikkaan ja rahoitus-ohjelmien tavoitteisiin ennalta soviteltuja ja ne noudattavat myös kansallista aluepolitiikkaa, kulloisenkin hallituksen omia päämääriä sekä maakunnan omia polkuriippuvuuksia. Ohjaako metatason hallinta siis maakunnallisia suunnitteluprosesseja niin, että osallistavan suunnittelun todellinen liikkumattomuus pienenee, vaikka ympäristöhallinnan piti laajentaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia? Tarkasteltavaksi nousee kysymys siitä, voidaanko aluesuunnittelujärjestelmää ja aluekehittämisen diskursseja sekä ympäristön tilaa heikentävä rakenteita ja menettelyjä muuttaa muutoin kuin EU-tason alue- ja ympäristöpoliittisilla muutoksilla? Osallisuuden prosessit ja osallisten resurssit voivat mennä maakuntatason suunnittelussa hukkaan, jos aluesuunnittelu on erilaisten riippuvuuksien rajoittamaa.

Maakuntasuunnittelussa luonnonvarojen hallintaa ei nähdä osana maankäytön suunnittelua, vaikka se ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden suojelun näkökulmasta sitä vaatisi. Maakuntakaavoituksessa on tavoitteena myös luonnon- ja ympäristönsuojelu ja kestävä maankäyttö sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti muun muassa luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilyminen sekä luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen. Tästä huolimatta ympäristötavoitteita ei nähdä tarpeellisina viedä maakuntastrategiasta ja ohjelmasta maakuntakaavoitukseen. Onko tässä kyse selkeästä valinnasta siirtää ympäristötavoitteiden asettaminen alemmalle kaavatasolle ja mahdollisesti hankkeistaa myös ympäristötavoitteiden toteuttaminen aluekehittämisen rahoitusmekanismien avulla? Kiinnostava kysymys on, onko ELY-keskuksilla enää roolia valvovana viranomaisena huolehtia alueidenkäytön kestävyys toteutumisesta. Maankäytön ilmastovaikutusten huomioiminen ja monimuotoisuuden suojelu edellyttäisivät tarkempaa, mutta myös kuntarajat ylittävää suunnittelua. Maakunnan suunnitteluasikirjojen kieli luo todellisuutta niille, joiden toimintaa ne määrittävät. Suunnitteluaineistoissa ei ole kyseessä pelkästään visioiden luominen, vaan niissä käytetty kieli konkretisoituu muun muassa kaavamerkintöinä kaavakartassa ja miljoonien eurojen suuruusina hankerahoituspäätöksinä. Kokoustilanteissa kielen valta tulee hyvin esille, asiakirjoissa kieltä taas pyritään usein neutralisoimaan. Tästä huolimatta aineistossa nousee esiin luontopuhe, joka rakentaa luontoa pysyvänä runsaana ja puhtaana resurssina.

Alueilla, joilla omaehtoista kasvua ja kilpailukykyä ei ole merkittävästi, voisi olla tarpeen ravistautua irti vanhoista, mutta vahvoista polkuriippuvuuksista ja pyrkiä muodostamaan uusia polkuja alueen luonnonvarojen ja ympäristön hyödyntämiseen aidosti kestäväällä tavalla ja alueellista polarisaatiota purkaen. Käsillä oleva kestävyysmurros tulee myös osoittamaan uusia haasteita maankäytön suunnittelulle. Pohjois-Karjalassa aluesuunnittelu voidaan tulkintani mukaan nähdä tapahtuvan annetuissa olosuhteissa, joita määrittävät

historiallinen kehitys, EU:n alue- ja ympäristöpolitiikka, kansalliset aluepoliittiset tavoitteet ja kansallinen oikeus sekä elinkeinosektorin, muun muassa kansainvälisten metsä- ja kaivannaisyhtiöiden toiveet. Haarstadin ja kumppaneiden (2021) mukaan tulisi tutkia sitä, kuinka sosiaalisesti inklusiivisia pohjoismaisen hyvinvointivaltion politiikat, strategiat ja kaavat ovat ja kuinka niillä voidaan olla luomatta tai uusintamasta sosiaalista eriarvoisuutta kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Sama koskee maaseutualueita. Sosiaalisen kestävyuden varmistaminen yhdistettynä pohjoismaisiin vastauksiin ilmastonmuutokseen aluesuunnittelussa (emt.) ja myös luonnon monimuotoisuuden suojelussa voitaisiin huomioida entistä paremmin EU:n alue- ja ympäristöpolitiikassa. Tällöin metahallinnan avulla voitaisiin tukea aidosti oikeudenmukaista kestävyys siirtymää Euroopassa ja sen reuna-alueilla. Reilun siirtymän mahdollisuuksia Portugalin supistuvalla maaseudulla koskevassa tarkastelussaan Kovanen (2021, 81) toteaa, että ”*aluekehityksen instituutioiden tulisi ymmärtää myös itsensä kehityksen kohteena ja osallisena, jonka on tarpeen reflektoida omia etuoikeuksiaan ja luutumiaan ehkä jopa enemmän kuin kehityksen 'kohteiden'* [lainausmerkit kirjoittajan]”. Kovanen osoittaa, miten kestävä siirtymä hidastavia käsityksiä esimerkiksi aluekehityksestä voidaan tunnistaa ja haastaa. Maankäytön suunnittelua voitaisiin toteuttaa jatkuvasti muuttavana ja kehittyvänä, ajassa elävänä, jos suunnittelujärjestelmää eivät sitoisi erilaiset vahvat riippuvuussuhteet. Kutistuvat Euroopan syrjäiset maakunnat ovat ristivedossa alueellisen epätasa-arvon, kasvavan luonnonvarojen kysynnän sekä vahvistuvien ympäristötavoitteiden myötä. Strategisia valintoja rajoittaviin polkuriippuvuuksiin tulisi tutkimuksessa kiinnittää enemmän huomiota. Maakuntasuunnittelun ja ekomodernististen ympäristödiskurssien voidaan nähdä luonnonvaravaltaisessa ja perifeerisessä maakunnassa palvelevan erityisesti luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtäviä elinkeinoja. Aluesuunnittelun ympäristönaikutusten arvioinnit voisivat parhaimmillaan tukea kestävä luonnonvarojen hyödyntämistä ja asettaa alueelliselle luonnonvarojen hallinnalle raamit kestävyys siirtymässä. Suunnittelulle on asetettu erityisiä luonnon- ja ympäristönsuojelun tavoitteita, mutta riippuvuussuhteiden kapeikkoon ajautuminen sekä luonnon ja ympäristön näennäinen huomioiminen voivat pahimmillaan estää ympäristökäytöksiin vastaamisen aluesuunnittelussa.

Kiitokset

Tätä tutkimusta on tukenut Suomen Kulttuurirahaston Pohjois-Karjalan rahasto. Kiitokset arvioitsijoille ja toimitukselle hyivistä kommentteista käsikirjoitukseeni.

Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020) Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa A., Juuti P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki, Gaudeamus.
- Arneth, A., Denton, F., Agus, F., Elbehri, A., Erb, K. H., Elasha, B. O., Rahimi, M., Rounsevell, M., Spence, A. & Valentini, R. (2019) Framing and context. Teoksessa *Climate change and land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 1–98. <<https://www.ipcc.ch/srccl>>
- Auvinen, A.-P., Kemppainen, E., Jäppinen, J.-P., Heliölä, J., Holmala, K., Jantunen, J., Koljonen, M.-L., Kolström, T., Lumiaro, R., Punttila, P., Venesjärvi, R., Virkkala R. & Ahlroth, P. (2020) Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:36. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-915-8>>
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121(1) 19–31. <<https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1435039>>
- Bäckstrand, K. & Lövbrand, E. (2006) Planting Trees to Mitigate Climate Change: Contested Discourses of Ecological Modernization, Green Governmentality and Civic Environmentalism. *Global Environmental Politics* 6(1) 50–75. <https://doi.org/10.1162/glep.2006.6.1.50>
- Coffey, B. (2016) Unpacking the politics of natural capital and economic metaphors in environmental policy discourse. *Environmental Politics* 25(2) 203–222. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1090370>

- Davoudi, S. (2018) Spatial Planning: The Promised Land or Rolled-Out Neoliberalism? Teoksessa Gunder M., Madanipour A., Watson V. (toim.) *The Routledge Handbook of Planning Theory* 15–27. Routledge, London.
- Davoudi, S., Kallio, K. P. & Häkli, J. (2020) Performing a neoliberal city-regional imaginary: the case of Tampere tramway project. *Space and Policy* 25(1) <https://doi.org/10.1080/13562576.2021.1885373>
- Death, C. (2013) Critical, environmental, political: An introduction. Teoksessa Death C. (toim.) *Critical environmental politics* 1–12. Routledge, London.
- Doberstein, C. (2013) Metagovernance of urban governance networks in Canada: In pursuit of legitimacy and accountability. *Canadian Public Administration* 56(4) 584–609. <https://doi.org/10.1111/capa.12041>
- Euroopan komissio (2010) Komission tiedonanto. Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. KOM/2010/2020 lopullinen. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020Z>>
- Fairclough, N. (2013) *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Routledge, London.
- Fairclough, N. (1992) *Discourse and social change*. Polity Press, Cambridge.
- Granqvist, K., Mattila, H., Mäntysalo, R., Hirvensalo, A., Teerikangas, S. & Kalliomäki, H. (2021) Multiple Dimensions of Spatial Planning: Local Authorities Navigating between Rationalities in Competitive and Collaborative Settings. *Planning Theory & Practice* 22(2) 173–190. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1904148>
- Görmar, F., Lang, T., Nagy, E. & Raagmaa, G. (2019) Re-thinking regional and local policies in times of polarisation: An introduction. Teoksessa Lang T. & Görmar F. (toim.) *Regional and Local Development in Times of Polarisation* 1–25. Palgrave Macmillan, Singapore. <<https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-1190-1>>
- Haarstad, H., Hanssen, G. S., Andersen, B., Harboe, L., Ljunggren, J., Røe, P. G., Wanvik, T. I. & Wulff-Wathne, M. (2021) Nordic responses to urban challenges of the 21st century. *Nordic Journal of Urban Studies* 1(1) 4–18. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-8866-2021-01-01>
- Hajer, M. A. (1996) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford University Press, New York.
- Hansen, C. J. (2017) The New DNA of Danish spatial planning culture. Teoksessa Kristjánsdóttir S. (toim.) *Nordic Experiences of Sustainable Planning: Policy and Practice* 105–126. Routledge, London. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315598529-7>
- Hytönen, J. (2019) *Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning*. Nordia Geographical Publications 48(4). <<https://nordiajournal.fi/article/view/87235>>
- Hytönen, J. & Ahlqvist, T. (2019) Emerging vacuums of strategic planning: an exploration of reforms in Finnish spatial planning. *European Planning Studies* 27(7) 1350–1368. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1580248>
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U. (toim.) (2019) *Suomen lajin uhanalaisuus – Punainen kirja 2019*. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki. <<http://hdl.handle.net/10138/299501>>
- Hyötyläinen, M. (2015) Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. *Yhteiskuntapolitiikka* 6 625–634. <<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015121023622>>
- Jauhainen, J. S. & Niemenmaa, V. (2006) *Alueellinen suunnittelu*. Vastapaino, Tampere.
- Jessop, B. (2004) Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. Teoksessa Bache I. & Flinders M. (toim.) *Multi-Level Governance* 49–74. Oxford University Press, New York.
- Jia, G., Shevliakova, E., Artaxo, P., Noblet-Ducoudré, D., Houghton, R., House, J., Kitajima, K., Lennard, C., Popp, A. & Sirin, A. (2019) Land-climate interactions. Teoksessa *Climate change and land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 131–247. <<https://www.ipcc.ch/srccl>>
- Kanninen, V. & Bäcklund, P. (2017) Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat? Teoksessa Bäcklund P., Häkli J. & Schulman H. *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* 16–33. Tampere University Press, Tampere.
- Kontula, T. & Raunio, A. (toim.) (2018) *Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018: Luontotyyppien punainen kirja. Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet*. Suomen ympäristö 5/2018. Suomen ympäristökeskus & Ympäristöministeriö, Helsinki. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4816-3>>
- Kovanen, S. (2021) Elinkeinotoiminnan käytännöt ja reilun siirtymän mahdollisuudet Portugalin supistuvalla maaseudulla. *Alue ja Ympäristö* 50(2) 66–85. <https://doi.org/10.30663/ay.109125>
- Kristjánsdóttir, S. (toim.) (2017a) *Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice*. Taylor and Francis, London. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315598529-7>
- Kristjánsdóttir, S. (2017b) Introduction. The planning pyramid. Teoksessa Kristjánsdóttir, S., (toim.). *Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice* 3–14. Taylor and Francis, London. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315598529-7>
- Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H.,

- Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nimeinen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkonen, P., Rätty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A. & Mäkipää, R. (2021) Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvarakeskus, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2021. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-275-9>>
- Lund, R. W. B. & Nilsen, A. C. E. (2019) *Institutional Ethnography in the Nordic Region*. Taylor & Francis, London.
- Luukkainen, J. & Sirviö, H. (2019) The politics of depoliticization and the constitution of city-regionalism as a dominant spatial-political imaginary in Finland. *Political Geography* 73 17–27. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.05.004>
- Maa- ja metsätalousministeriö (2022) Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatiminen. <<https://mmm.fi/maankayttosektorin-ilmastosuunnitelma/maankayttosektorin-ilmastosuunnitelman-laatiminen>> 12.7.2022
- Machin, A. (2019) Changing the story? The discourse of ecological modernisation in the European Union. *Environmental politics* 28(2) 208–227. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549780>
- Machin, A. (2020) Democracy, disagreement, disruption: agonism and the environmental state. *Environmental politics* 29(1) 155–172. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1684739>
- Machin, A. (2013) *Negotiating climate change: Radical democracy and the illusion of consensus*. Zed Books, London.
- Marais, L. & de Lange, A. (2021) Anticipating and planning for mine closure in South Africa. *Futures* 125 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102669>
- Mattila, H. (2017) Balancing between efficiency and sustainability: discourses on the Finnish land-use planning system. Teoksessa Kristjánsdóttir S. (toim.) *Nordic Experiences of Sustainable Planning: Policy and Practice* 156–174. Routledge, London. <http://dx.doi.org/10.4324/9781315598529-7>
- Mattila, H. (2020) Habermas revisited: Resurrecting the contested roots of communicative planning theory. *Progress in Planning* 141. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.04.001>
- Mattila, H., Purkharthofer, E. & Humer, A. (2020) Governing ‘places that don’t matter’: agonistic spatial planning practices in Finnish peripheral regions. *Territory, Politics, Governance* 1–20. <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1857824>
- Montanarella, L., Scholes, R. & Brainich, A. (toim.) (2018) *The IPBES assessment report on land degradation and restoration*. Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3237392>
- Mouffe, C. (2000) *The democratic paradox*. Verso Books.
- Mäntylä, N. (2010) *Luonnon edustajien puhevalta*. Acta Wasaensia 225. Vaasan yliopisto. <https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7687/isbn_978-952-476-308-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mäntysalo, R., Kangasojä, J. K., & Kanninen, V. (2015) The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16(2) 169–183. <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1016548>
- Mäntysalo, R., Tuomisaari, J., Granqvist, K. & Kanninen, V. (2019) The Strategic Incrementalism of Lahti Master Planning: Three Lessons. *Planning Theory & Practice* 20(4) 555–572.
- Määttä, T. (2011) Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarindeologiassa. Edilex 27.1.2012 <<https://www.edilex.fi/artikkelit/8587>>
- Paterson, M. (2016) Political Economy of the Greening of the State. Teoksessa Gabrielson, T., Hall, C., Meyer, J. M. & Schlosberg, D. *The Oxford Handbook of Environmental Political Theory* 475–490. Oxford University Press, Oxford.
- Purkharthofer, E., Humer, A. & Mäntysalo, R. (2021) Regional planning: an arena of interests, institutions and relations. *Regional Studies* 55(5) 773–777. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1875128>
- Purkharthofer, E. & Mattila, H. (2018) Integrating Regional Development and Planning into “Spatial Planning” in Finland: The Untapped Potential of the Kainuu Experiment. *Halduskultuur – Administrative culture* 18(2) 149–174. <https://doi.org/10.32994/ac.v18i2.166>
- Rannikko, P. (2010) Luonnonkäytön muutos paikallisena legitimeettihasteena. Teoksessa Rannikko P. & Määttä T. (toim.) *Luonnonvarojen hallinnan legitimeettiä* 257–294. Vastapaino, Tampere.
- Rannikko, P. (2020) Suden salametsästys ja vaikenemisen kulttuuri. *Oikeus* 1 74–93. <<https://www.edilex.fi/oikeus/207700004>>
- Ryöti, M. (2021) ”Tältä tää kaupunkisentu näyttää” Visuaalisen esittämisen poliittikka alueellisen eriytymisen hallinnassa. Unigrafia, Helsinki.
- Smith, D. E. (2005) *Institutional ethnography: a sociology for people*. Lanham, Md, AltaMira Press.
- Suomen virallinen tilasto (2022a) Muuttoliike, verkkojulkaisu. Tilastokeskus, Helsinki. <<http://www.stat.fi/til/muutl/index.html>> 20.1.2022
- Suomen virallinen tilasto (2022b) Työvoimatutkimus, verkkojulkaisu. Tilastokeskus, Helsinki. <<http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>> 20.1.2022
- Suomen virallinen tilasto (2022c) Kuolleet, verkkojulkaisu. Tilastokeskus, Helsinki. <<http://www.stat.fi/til/kuol/meta.html>> 21.1.2022.

- Suvantola, L. & Similä, J. (2011) *Luonnonsuojelualueet*. Edita, Helsinki.
- Tilastokeskus (2022) Luonnonsuojelu- ja erämaa-alueet 1.1.2022. <https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_alue.html#luonnonsuojelu-eramaa-alueet> 29.10.2022.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Aluekehittämispäätös 2016–2019. Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 28/2016. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-121-0>>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020a) Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-516-4>> 20.1.2022
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020b) Valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet 2020–2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Valtioneuvoston päätös TEM/2020/21. <<https://tem.fi/paatos?decisionId=0900908f8068a993>> 20.1.2022
- Van Assche, K., Beunen, R. & Duineveld, M. (2014) *Evolutionary governance theory*. Springer, Cham.
- Van Assche, K., Verschraegen, G. & Gruezmacher, M. (2021) Strategy for the long term: Pressures, counterpressures and mechanism in governance. *Futures* 131 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102758>
- Vatn, A. (2015) *Environmental governance: institutions, policies and actions*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- VNS 1/2001 vp (2001) Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001.
- VNS 5/2005 vp (2005) Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – Kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.11.2005.
- VNS 6/2008 vp (2008) Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008.
- VNS 2/2013 vp (2013) Kansallinen energia- ja ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.3.2013.
- Wilson, C. E., Morrison, T. H. & Everingham, J. (2017) Linking the ‘meta-governance’ imperative to regional governance in resource communities. *Journal of Rural Studies* 50 188–197. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.01.003>
- Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H. & Pahkasalo, K. (2013) Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 2013:15. Ympäristöministeriö, Helsinki. <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41349>> 19.1.2022
- Ympäristöministeriö (2014) Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki. <<http://hdl.handle.net/10138/42827>> 8.6.2020