



Miska Koivulehto ja Helena Leino

ALKU vai alasajo?

Aluehallintouudistus ja ympäristöhallinnon politisoituminen *Helsingin Sanomissa*

The politicization of the Finnish environmental administration in *Helsingin Sanomat* during the preparation phase of the State Regional Administration reform

The article analyses the politicization of the debate concerning the renewal of the environmental administration during the reform project of the State Regional Administration in Finland. The data consists of 55 newspaper articles in *Helsingin Sanomat* during 2008–2009. By using frame analysis, we recognized three different frames through which the actors gave meanings to the reorganizing of environmental administration. The future of environmental administration was interpreted through the frames of nature protection, party politics and the inevitable reform of administrative structure. The most prominent actors in the public discussion were environmental organizations, the representatives of Social Democrats, the Centre party and the directors of the regional environmental centers. The newspaper itself was in a key position in terms of which actors got media coverage in the public debate and what kinds of topics were highlighted. The article illustrates how the newspaper approached the substantial renewal of the environmental administration mainly as an unavoidable systemic reform, thus leaving the politicization of the issue in the margin.

Keywords: Reform for State Regional Administration, environmental administration, politicization, frame analysis

Johdanto

Vuoden 2010 alussa voimaan astuneen aluehallintouudistuksen yhteydessä valtion ympäristöhallinnon organisointia muutettiin tuntuvasti. Suuri osa valtion aluehallintoviranomaisista, mukaan lukien kolmetoista vuonna 1995 toimintansa aloittanutta alueellista ympäristökeskusta ja kolme toimintansa vuonna 2000 aloittanutta ympäristölupavirastoa, lakkautettiin, ja niiden toiminnot siirrettiin kahteen uuteen aluehallinnon suuryksikköön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus) sekä aluehallintovirastoon (AVI).

Kysymyksessä ei ollut pienen mittakaavan aluehallinnon virtaviivaistaminen vaan suuren luokan

uudistus, jonka valmisteluun useat yhteiskunnalliset tahot ottivat kantaa sekä median välityksellä että virallisia lausuntoja antamalla. Julkisuudessa yksi keskustelua herättänyt keskeinen aihe oli aluehallintouudistuksen vaikutus ympäristöhallintoon ja sen kykyyn hoitaa tehtäviään. Keskustelun edetessä esiin nousivat eri toimijoiden näkemykset ympäristöhallinnon ja erityisesti ympäristöministeriön toiminnasta sekä näiden tulevaisuudesta.

Tarkastelemme ympäristöhallinnon organisatorakenteen ja ohjauksen muutoksen yhteydessä esiin nousseita vastakkainasetteluja *Helsingin Sanomien* uutisoinnissa vuosina 2008–2009. Kysymme, millaisia merkityksiä ympäristöhallinnon kohtaamalle muutokselle annettiin aluehallinnon

rakennetta ja ohjausta uudistettaessa. Tällöin on keskeistä analysoida niitä toimijoita, jotka päätyivät kehystämään aluehallintouudistuksen ympäristöhallinnon toiminnan kannalta merkittäväksi uudistukseksi. Lisäksi pohdimme ympäristöhallintoa koskeneessa julkisessa keskustelussa taka-alalle jääneitä toimijoita sekä erittelemme aluehallintouudistuksesta käydyin keskustelun etenemistä.

Politiikan tutkimus on mahdollista kohdentaa englanninkielisen *politics, policy, polity* -jaottelun perustalta kolmeen näkökulmaan: politisoitumisen hetkiin, joissa poliittisia näkemyksiä muodostetaan (*politics*), politiikan toimeenpanoon (*policy*) tai politiikan tekemisen paikkaan, politiikan pelitilaan (*polity*) (Laine & Peltonen 2003: 28). Tutkimuksemme keskittyy politisoitumisen hetkeen, jolloin keskusteltiin siitä miten ja millaiset tavoitteet ympäristöhallinnon organisoimiselle lähitulevaisuudessa asetettaisiin. Politisoitumisen hetkellä käydään ristiriidan kohteena olevasta asiasta merkityskamppailuja (esim. Haila & Jokinen 2001; Suopajarvi 2001). Näiden merkityskamppailujen analyysiin liittyy keskeisesti sen tarkasteleminen, miten toimijat liittoutuvat keskenään ja pyrkivät hegemonisoimaan julkisen keskustelun tilan (esim. Hajer 1995; Laine & Peltonen 2003). Kiistanalaisena olevan asian poliittista merkityksellisyyttä saatetaan julkisessa keskustelussa pyrkiä myös aktiivisesti häivyttämään (esim. Leino 2006). Tällainen näkymättömäksi tekeminen voi ilmetä esimerkiksi argumentoinnin tyyliä, jonka avulla pyritään sivuuttamaan toisia toimijaryhmiä tai heidän vaatimuksiaan aiotun toimintasuunnan suhteen.

Tutkimusotteemme pohjautuu tulkinalliseen politiikka-analyysiin (Yanow 1996; Hajer & Wagenaar 2003; Wagenaar 2011), jossa lähtökohtana ovat politiikkaprosesseihin osallistuvat ihmiset eli yhteiskunnalliset toimijat: heidän arvomaailmaansa, tavoitteensa ja intressinsä. Tulkitsevan politiikka-analyysin kannalta on olennaista tarkastella julkiseen keskusteluun osallistuvia toimijoita, heidän esittämiään argumentteja ja näkökulmia sekä toimijoiden välille rakentuvia näkyviä kiistoja tai piiloon jääviä ristiriitoja (Hall 1999; Yanow 2000: 11). Politisoiminen tarkoittaa täten uuden asian tai kysymyksen avaamista politikoinnille (Laine & Peltonen 2003: 28).

Tulkitsevan politiikka-analyysin valintaa tutkimuksen lähtökohdaksi perustelee sen tarjoama kriittinen näkökulma poliittisten ja hallinnollisten käytäntöjen analysoimiseen (Hajer & Wagenaar 2003; Wagenaar 2011). Tulkitseva viittaa siihen, että yksittäiset toimijat ymmärretään aktiivises-

ti tulkintoja tekevinä ja käsillä olevia käytäntöjä omista yhteiskunnallista lähtökohdistaan määrittelevinä toimijoina. Tavoitteena on yhteiskunnallisten käytäntöjen ja poliittisten ongelmien ymmärtäminen sellaisina kuin ne eri asemassa oleville toimijoille näyttäytyvät.

Seuraavassa luvussa kuvaamme suomalaisen ympäristöhallinnon muotoutumiseen liittyneitä ristiriitoja luoden kontekstia aluehallintouudistuksen yhteydessä käydyin keskustelun tarkastelulle. Tämän jälkeen esittelemme lyhyesti aluehallintouudistuksen pääpiirteet erityisesti ympäristöhallinnon kannalta, minkä jälkeen käymme läpi tutkimuksen aineiston ja menetelmät. Analyysiluvussa esittelemme kolme erilaista tulkintakehystä, joiden kautta uutisoinnissa käsiteltiin ympäristöhallinnon kohtaaman muutoksen ulottuvuuksia ja toimijoiden välille rakentuneita vastakkainasetteluja. Analyysin jälkeen palaamme johtopäätöksissä pohtimaan, millaisen julkisen tilan *Helsingin Sanomat* tarjosi ympäristöhallinnon politisoitumiselle aluehallintouudistuksesta käydyin keskustelun yhteydessä.

Suomalaisen ympäristöhallinnon muotoutuminen

Ympäristöhallinnon organisoiminen on ollut julkisen väittelyn kohde aina ympäristökäsymyksen politisoitumisesta 1960–1970-lukujen vaihteesta lähtien. Tällöin laajamittainen julkinen keskustelu taloudellisen toiminnan ja yhteiskunnallisen kehityksen tuottamista ympäristöongelmista johti hallintoon kohdistuneisiin vaatimuksiin kiinnittää ympäristöasioihin aikaisempaa enemmän huomiota (Haila 2001: 21–34). Ympäristöherätyksen alkuvaiheessa yhteiskunnallista keskustelua virittivät aktiiviset kansalaiset, tutkijat, opiskelijat ja erilaiset kansalaisliikkeet (Laine & Jokinen 2001: 48). Lainsäädännön kehittäminen, erilaisten ympäristöpoliittisten vaikutuskeinojen käyttöönotto sekä ympäristövastuiden organisoiminen ovat olleet konkreettisia julkisen ympäristöpolitiikan toimia, joiden avulla on pyritty lisäämään valtiovalan mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskeviin käytäntöihin, ympäristömuutoksiin ja ympäristön tilaan (Haila 2001: 32–33).

Aktiivisten kansalaisten, tutkijoiden ja kansalaisliikkeiden lisäksi ympäristöhallinnon organisoimista koskevaan julkiseen keskusteluun ovat osallistuneet sekä hallinnolliset että puoluepoliittiset toimijat. Ympäristöhallinnon rakentumisen alkuvaiheisiin on liittynyt niin Suomessa kuin muualla maailmassa erimielisyyksiä toimialan laajuudesta,

hallinnasta ja sijoituksesta eli siitä, mitkä tahot ja minkälaisilla valtuuksilla ympäristöasioita hoitavat (Haila 2001: 34). Kotimaisena esimerkkinä ympäristöhallintoa koskettaneesta määrittelykamppailusta toimii sosiaalidemokraattien ja keskustan välinen kiivas puoluepoliittinen valtakamppailu, joka hidasti ympäristöministeriön perustamista vuoteen 1983 (Ympäristöministeriö 2007: 7–8).

Rauno Sairisen (2000: 94–127) mukaan puolueiden valtasuhteet ja poliittinen kulttuuri ovat merkittävästi vaikuttaneet ympäristöhallinnon kehittämiseen sekä erilaisten ympäristöohjauskeinojen käyttöönottoon. Myös yhteiskunnallinen ajan henki on näkynyt selvästi ympäristöhallinnon laajenemisessa. Esimerkiksi ympäristöasioiden yhteiskunnallinen noususuhdanne 1990-luvulla selittää ympäristökeskusten perustamisen mahdollistumisen silloisen poliittisen ja hallinnollisen yhteisymmärryksen myötä (Juntunen 2010: 145–146). Aluehallintouudistuksen yhteydessä käytyä julkista keskustelua ympäristöhallinnosta voidaankin tarkastella siis osin aiemman ympäristöpoliittisen keskustelun jatkumona.

Ympäristöhallinnon poliittisuus on kytkeytynyt julkisessa keskustelussa usein sen käytössä oleviin ohjauskeinoihin ja ohjausvaltaan. Ohjauskeinojen ja ohjausvallan käyttö ympäristöasioissa voidaan nähdä joissakin tilanteissa ”toisten tontille tunkeutumisenä”, jos sillä puututaan muiden toimijoiden ja intressiryhmien hyvinä pitämiin totuttuihin käytäntöihin. Ympäristöhallinnon ja eri toimijaryhmien yhteiset projektit ja yhteistyö ovat kuitenkin parantaneet ympäristöhallinnon mainetta sellaisten toimijoiden silmissä, jotka ovat perinteisesti suhtautuneet ympäristöohjaukseen kriittisesti. Kriittistä näkökulmaa ovat aiemmin edustaneet esimerkiksi elinkeinoelämän toimijat. (Kiiskinen 2001: 226.) Ohjauskeinojen ja ohjausvallan käyttö ympäristöasioissa tulkitaankin nykyisin pääosin positiiviseksi yhteiskunnalliseksi sääntelyksi, jonka tarkoituksena on edistää luonnon toimintakykyä, ihmisten terveyttä ja hyvinvointia, kulttuuriympäristön laatua sekä luonnonvarojen kestävää käyttöä. Ympäristöhallintoon, jolla on hallussaan ohjauskeinoja ja joka käyttää ohjausvaltaa, on näin ollen tilanteesta riippuen liitetty sekä myönteisiä että kielteisiä merkityksiä.

Aluehallinnon uudistamishanke ALKU

Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) käynnistyi kesällä 2007 hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen asettamana. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman linjauksiin pohjautu-

van uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää valtion aluehallinnon viranomaisten asemaa, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoa sekä parantaa aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä, tulokellisuutta ja tehokkuutta. Samalla maakunnan liittojen toimivaltaa alueiden kehittämisessä vahvistettiin. (Valtiovarainministeriö 2010.) Hankkeen toimikaudeksi määrättiin 29.6.2007–31.12.2009, ja uutta aluehallintoa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2010. Suomalaisen aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettiin kuusi entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien tehtäviä hoitavaa aluehallintovirastoa (AVI) ja viisitoista entisten työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtäviä hoitavaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus).

Aluehallintovirastojen yleinen tehtävä on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluvat perusoikeuksien, oikeusturvan toteutumisen, peruspalvelujen saatavuuden, ympäristönsuojelun, ympäristön kestävä käytön, sisäisen turvallisuuden sekä terveellisen ja turvallisen elin- ja työympäristön edistäminen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät puolestaan alueellista kehittämistä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävien kautta. Niille kuuluvat yrittäjyyden, työmarkkinoiden toiminnan, osaamisen ja kulttuurin, liikennejärjestelmän toimivuuden, hyvän ympäristön, luonnon ja luonnonvarojen kestävä käytön, maahanmuuttajien kotouttamisen sekä työllistämisen edistäminen. ELY-keskukset ovat jakautuneet sisäisesti kolmeen eri vastuualueeseen, jotka ovat elinkeinon, työn, osaamisen ja kulttuurin vastuualue, liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualue sekä ympäristö- ja luonnonvaravastuualue (Valtiovarainministeriö 2009). Aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa monet eri hallinnon lohkot toimivat siis samassa organisaatiossa aiemmista erillisistä organisaatioista poiketen.

Uusien organisaatorakenteiden ja aikaisempaa laajemman tehtäväkentän lisäksi muutos vaikutti viranomaisten ohjaukseen. Aluehallintouudistuksen yhteydessä linjattiin uudelleen viranomaisia ohjaavien ministeriöiden ja eri tahojen välistä painoarvoa ja vaikutusvaltaa. Valtion aluehallinnon toimintaa ohjataan edelleen useasta sektoriministeriöstä käsin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjauksen koordinoitavuudessa on työ- ja elinkeinoministeriö. Aluehallintovirastojen

ohjausta koordinoi puolestaan valtiovarainministeriö. Jos viranomaisten tavoitteista ja niiden toteuttamiseksi tarvittavista resursseista ei saada useiden ohjaavien ministeriöiden kanssa aikaiseksi yhteistä näkemystä, on painoarvo työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä koordinoimiensa viranomaisten suhteen. Aluehallintoviranomaisten vuosittaisesta toiminnasta ja tavoitteista neuvotellaan aikaisempaa tiiviimmin myös maakuntaliitosten kanssa alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. (Valtiovarainministeriö 2009: 27–29.)

Aluehallintouudistuksen tuoreudesta johtuen on aiheeseen liittyvää tutkimusta julkaistu vähän. Valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä uudistusta on kuvattu hiljaiseksi ja radikaaliksi (Karppi 2011: 3). Selvityksessä ei käsitellä erityisesti ympäristöhallinnon uudelleenorganisointumiseen liittyntä julkista keskustelua – raportin mukaan aluehallintovirastoon ja ELY-keskuksiin jakautuneiden ympäristöviranomaisten yhteistyösuhteet säilyivät läheisinä muutoksesta huolimatta. Suurempana muutoksena raportissa mainitaan ympäristöviranomaisten siirtyminen yhden ministeriön alaisesta resurssiohjauksesta toisenlaiseen järjestelyyn. Tämän lisäksi ympäristöhallinnon todetaan kohdanneen paineita henkilöstön työpaikkojen siirtymisestä pääkaupunkiseudulta muualle Suomeen. (Karppi 2011: 51–73.)

Menetelmät ja aineisto

Tutkimuksen aineisto on kerätty *Helsingin Sanomista* vuosilta 2008–2009. Mukana ovat aluehallintouudistusta ja aluehallintouudistuksen yhteydessä ympäristöhallintoa käsitelleet kotimaan osaston uutiset, joita kertyi yhteensä 55 kappaletta. Vuonna 2008 uutisia oli 24 ja vuonna 2009 31 kappaletta. Määrällisesti uutisia julkaistiin aiheesta eniten vuoden 2009 lopulla, muutamaa kuukautta ennen aluehallintouudistuksen voimaantuloa.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty kehysanalyysia, joka soveltuu hyvin kilpailevia tulkintoja sisällään pitävän ympäristöpoliittisen asetelman analysointiin (Rein & Schön 1996; Välvirronen 1996; Palviainen 2004; Wessberg 2007; Buijs *et al.* 2011). Yhteiskunnallisten ongelmien esiin noustessa ja niistä keskusteltaessa ongelmat tulevat kehystetyksi eri tavoin toimijasta riippuen. Kilpailevissa tulkintakehyksissä keskustelun kohteena ovat tapahtumat, ongelmat ja niiden syyt, mahdolliset seuraukset, ratkaisut ja ratkaisijat rajautuvat eri näkökulmista (Välvirronen 1996: 107–108). Tämän lisäksi kulttuuriset ele-

mentit – se toimintaympäristö, josta käsin toimijat argumenttinsa esittävät – mahdollistavat erilaisia poliittisen argumentoinnin kehyksiä (Laine & Peltonen 2003: 43).

Kehysanalyysin avulla voidaan näin jäljittää eri toimijoiden tulkintoja keskustelun kohteena olevasta asiasta sekä tarkastella sitä, miten tunnistetut kehykset eroavat toisistaan. Kehysanalyysia on käytetty myös sanomalehtianalyyseissa ajallisen kokonaiskuvan rakentamiseen, toisiaan seuraavien keskustelun vaiheita, toimijoita ja argumentointia seuraten (Välvirronen 1996).

Sanomalehdet ovat julkisen keskustelun määrittäjinä erityisasemassa, koska ne tuottavat yleisjulkisuutta universaalille yleisölle. Tiedotusvälineet tuottavat keskustelua usein omista lähtökohdistaan, sillä niiden omat toimintaperiaatteet säätelevät sitä, kuka kelpaa puhujaksi ja mikä aihe kelpaa uutiseksi. Tiedotusvälineillä on näin valtaa määrittellä julkista keskustelua (Laine & Peltonen 2003: 79). Sanomalehti uutisointi voi helposti päätyä korostamaan yhteiskunnallisia kysymyksiä kiistoina (esim. Nevalainen 2003) ja puolesta–vastaan-asetelmina, joiden osapuoliksi uutisissa esiintyvät julkiset keskustelijat tahtomattaankin joutuvat.

Tulkitessaan tutkimusaineistoaan kehysanalyttisesti tutkija kartoittaa kyseisen ongelman kannalta oleelliset tulkintakehykset. Kehyksien tarkastelussa tärkeää on niiden poliittisen luonteen ymmärtäminen. Johonkin tilanteeseen tai asiaan kohdistuva huomio voi johtaa tai olla johtamatta yksilöiden ja ryhmien poliittiseen aktivoitumiseen (vrt. Välvirronen 1996: 109; Haila 2001: 12). Kehystämällä voidaan vedota muihin ihmisiin ja avata siten mahdollisuuksia vaikuttamiselle.

Olemme jäljittäneet kahdenlaisia kehyksiä: yhtäältä *Helsingin Sanomien* uutisoinnissa ympäristöhallinnolle rakentuvia kehyksiä ja toisaalta uutisoinnissa äänensä kuuluviin saaneiden toimijoiden tulkintakehyksiä. Ympäristöhallinnon muuttuviin toimintajärjestelyihin kantaa ottaneita toimijoita *Helsingin Sanomissa* olivat alueellisten ympäristökeskusten johtajat, valtion alueellistamistyöryhmän puheenjohtaja, Suomen luonnonsuojeluliiton puheenjohtajineen, Maailman luonnonsäätiön (WFF) Suomen jaoston suojelujohtaja, nimeämättömät aluehallintouudistusta koskeneesta lakiesityksestä lausuntoja antaneet tahot, hallitus, keskustan ministerit Mari Kiviniemi, Mauri Pekkarinen ja Paula Lehtomäki, ympäristöministeriön hallintojohtaja Riitta Rainio, SDP ja useat eri puolueiden kansanedustajat.

Tulkintamme mukaan ympäristöhallinnon aluehallintouudistuksen myötä kohtaamaa muu-

tosta kehystettiin kolmesta eri näkökulmasta käsin. Nämä olivat luonnonsuojelupolitiikan, puoluepolitiikan ja hallinnon muutoksen kehykset. Seuraavaksi käymme lävitse tarkemmin löytämiämme tulkintakehyksiä ja niissä esiintyneitä ympäristöpolitiikkaan liittyviä merkityksenantoja.

Luonnonsuojelijat käärmeissään keskustalaisesta valtionhallinnon nahanluonnista

Luonnonsuojelupoliittisessa tulkintakehyksessä tärkeimpiä uutisoinnissa esiintyneitä toimijoita olivat luonnonsuojeluliikkeen edustajat, hallitus ja keskustapuolue yhteneväisenä toimijana. Uutisoinnissa toimijat asetettiin perinteisellä tavalla vastakkain luonnonsuojelijoiden ja keskustalaisten poliitikoiden ryhmiin. Ympäristöhallinnon kohtaaman muutoksen voidaan tulkita liittyneen tässä asetelmassa luonnonsuojelijoiden haluun ylläpitää ja edistää luonnonsuojellisia päämääriä yhteiskunnassa. Ensimmäisessä tulkintakehykseen kuuluvassa uutisessa kerrottiin Luonnonsuojeluliiton toiminnanjohtajan ottaneen kantaa luonnonsuojelun määrärahojen pienenemiseen.

Suomen luonnonsuojeluliiton toiminnanjohtaja Eero Yrjö-Koskisen mielestä hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet eivät toteudu valtiovarainministeriön budjettiesityksellä. ”Luonnon monimuotoisuuden väheneminen tulee jatkumaan samoin kuin Itämeren rehevöityminen”, Yrjö-Koskinen sanoo. (HS 2.8.2008)

Aluehallintouudistuksen seurauksena luonnonsuojelun kannalta ongelmallisina teemoina näyttäytyivät työ- ja elinkeinoministeriön uudistuksen myötä saavuttama vaikutusvalta ympäristöhallinnossa, ympäristöministeriön aseman mahdollinen heikkeneminen ja luonnonsuojelun käytön voimistuminen suhteessa luonnonsuojeluun. Keskustan ja luonnonsuojelijoiden vastakkaisia näkemyksiä korostavassa asetelmassa esiin nousi myös keskustalaisen ministerin suunnittelema luonnonsuojeluministeriö:

Maailman parhaaksi rankattu ympäristöhallinto romuttuu, luonnonsuojelujärjestöissä pelätään. Kritiikkiä tulee myös ympäristökeskuksista – – Arvostelijat eivät usko, että ympäristöministeriö enää tämän jälkeen pystyy ohjaamaan Ellujen ympäristöyksiköitä. Luonnonsuojelijoita kauhistuttaa, että suunnitelman toteutuessa samassa virastossa sekä edistettäisiin luonnonsuojelun käyttöä että suojelaisiin luontoa. – – Vetovastuuta siirtyy

myös maakuntaliitoille luonnonsuojelun ja ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjeiden laatimisessa. Maakuntaliitoissa keskustalla on vankka asema ja luonnonsuojelupiireissä keskustaa on totuttu pitämään hankalana kumppanina. Järjestöihmisten muistiin on jäänyt keskustalaisen ministerin Sirkka-Liisa Anttilan ajatus yhdistää ympäristöministeriö maa- ja metsätalousministeriöön. Suomen luonnonsuojeluliiton varapuheenjohtajan Tuire Laurinollin mukaan pelkona on, että 1983 perustetun ympäristöministeriön taru päättyy ja lopputuloksena on luonnonsuojeluministeriö. (HS 6.11.2008a)

Uutisoinnissa näkyi luonnonsuojelijoiden huoli maatalouspuolueena tunnettua keskustaa ja sen edustajia kohtaan. Pelkona oli puolueen tavoite yhdistää maa- ja metsätalousministeriö ympäristöministeriöön, minkä seurauksena ympäristöhallintoa ohjaisi tulevaisuudessa luonnonsuojelijoiden käyttöä edistämään pyrkivä ministeriö. Uutisoinnissa luonnonsuojelijat näyttäytyivät yhtenäisenä tahona, joka tulkitsti yhteiskunnallisen tilanteen kehittyneen käynnissä olevan hallituskauden aikana luonnonsuojelun kannalta huonompaan suuntaan.

Vuoden 2009 huhtikuussa ympäristöhallinnon tulevaisuuteen liittyvistä ristiriidoista otsikoitiin ”Luonnonsuojeluliitto kanteli oikeuskanslerille aluehallinnosta”:

Suomen luonnonsuojeluliitto on kannellut oikeuskanslerille hallituksen ajamasta aluehallinnon uudistuksesta. – – Luonnonsuojeluliitto pelkää ympäristöhallinnon puolueettomuuden horjuvan, kun saman viranomaisen pitäisi huolehtia sekä ympäristön suojelusta että sen hyötykäytöstä. Lakiesityksen valmistelussa ei liiton mukaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota ristiriitaan. Myös monissa lakiesityksistä koskevissa lausunnoissa on kannettu huolta ympäristövalvonnan riippumattomuuden turvaamisesta. – – Hallituksen esitys vahvistaa maakuntien liittojen roolia. Suurimmalla kuntapuolueella keskustalla on maakuntien liitoissa vahva ote. (HS 21.4.2009)

Jälleen uutisoinnissa korostettiin luonnonsuojelijoiden pelkoa keskustan vaikutusvallan lisääntymisestä maakuntaliittojen vahvistuvan aseman myötä. Luonnonsuojelijoiden perusteluja oikeuskanslerille kantelusta ei uutisoinnissa esitetty, eikä myöskään sitä, miksi luonnonsuojelijoiden mielestä lakiesitys oli perustuslain vastainen. Uutisoinnissa luonnonsuojelijoiden huomiot kehystettiin

uudistuksen muutoseikkojen ja kiireen moittimiseksi, ja näin luonnonsuojelijat näyttäytyivät uudistuksen etenemistä häiritsevänä toimijaryhmänä.

Varsinaista vuorovaikutteista sananvaihtoa ei luonnonsuojelupoliittisessa kehityksessä käyty. Seuraavat kehukseen liittyvät uutiset ilmestyivät puoli vuotta myöhemmin, kun WWF:n Suomen suojelujohtajan ja Suomen luonnonsuojeluliiton puheenjohtajan näkemyksiä uutisoitiin. Samassa lehdessä julkaistiin myös erillisenä uutisena ympäristöministeri Lehtomäen kannanotto ympäristöhallinnon uudelleenorganisoinnista mahdollisista vaikutuksista.

Suomen suojelujohtaja Jari Luukkonen sanoo, ettei ole näin ympäristökielteistä hallitusta ennen nähnyt. Suomen luonnonsuojeluliiton puheenjohtaja Risto Sulkava katsoo tilanteen olevan poikkeuksellisen huono – samaan aikaan kun suomalaisten ympäristötietoisuus on suurempi kuin ehkä koskaan. – – Miesten mielestä yhä useammassa asiassa elinkeinoelämän edut ohittavat luonnonsuojelun. – – Luonnonvarojen hallinnoivissa ministeriöissä on keskustalainen värisuora, eikä keskustan subde ympäristöhallintoon ole koskaan ollut lämmin. Katkeria muistoja maanomistajilla lienee vieläkin 1990-luvun Natura-otteluista ympäristöhallinnon kanssa. ”Keskustalaisissa tahoissa on aina haluttu heikentää ympäristöhallintoa, ja nyt se onnistui”, Sulkava sanoo. ”Vihreiden vaikutus hallituksessa on ollut plus miinus nol-la.” Luukkosen ja Sulkavan suurimmat huolet koskevat ympäristöhallintoa ja Metsähallitusta. Molempia uudistuksia on ajettu nopeasti ja vähin äänin. (HS 10.10.2009a)

”Vähän ylimitoitettua kritiikkiä siihen nähden, mitä on saatu aikaan”, keskustalainen ympäristöministeri Paula Lehtomäki vastaa suojelujärjestöille – – Aluehallinnon uudistamisessa Lehtomäki pitää hyvänä, että myös siihen liittyvät uhat on tuotu esille. ”Mutta tässä on vähintään yhtä paljon mahdollisuuksia kuin uhkia.” Mahdollisuuksilla Lehtomäki tarkoittaa sitä, että elinkeinon kehittämisessä aluetasolla ”ympäristötarpeet pitää ja voi ottaa huomioon aikaisemmin kuin nyt”. Resurssitakaan hän ei ole järin huolissaan: Vaikka rahat uusiin hallintoyksiköihin tulevat työ- ja elinkeinoministeriön kautta, niissä on kuitenkin ministeriöitten yhteinen ohjausmenettely. ”Se turvaa sen, että ympäristösektorin resurssit voidaan käyttää siellä, missä ympäristöhallinto itse näkee tärkeäksi niitä käyttää.” (HS 10.10.2009b)

Uutisoinnissa keskustan ja luonnonsuojelijoiden välinen kiista ympäristöhallinnosta linkitettiin osaksi vanhaa luonnonsuojeluun liittyvää vastakkainasettelua viittaamalla Natura 2000 -prosessiin. Luonnonsuojelijat puolestaan tulkitsivat uudistuksen liittyvän osin vihreiden passiiviseen hallituspolitiikkaan. Tätä lausuntoa voidaan pitää myös yrityksenä aktivoida vihreiden edustajia osallistumaan julkiseen keskusteluun ympäristöhallinnon ja ympäristöpolitiikan tulevasta kehityssuunnasta. Saman päivän toisessa uutisessa ympäristöministeri Lehtomäki näyttäytyi henkilönä, joka ministerin ominaisuudessa edusti koko hallitusta ja kommentoi maltillisesti suojelijoiden kritiikkiin. Uutisoinnissa käytetty kieli jakoi suojelijoille pelokkaan, äänekkään ja häiritsevän roolin, kun taas takaisin kommentoinut ympäristöministeri näyttäytyi rauhallisena ja luottavaisena.

Helsingin Sanomissa oli 2.12.2009 uutinen otsikolla ”Keskusta lakkauttaisi ympäristöministeriön”. Tässä uutisessa kommentoitiin kysymystä luonnonvarainministeriöstä.

Keskustan varapuheenjohtaja, kansanedustaja Antti Rantakangas totesi viimeksi maanantaina eduskunnassa, että seuraavalla vaalikaudella ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö pitää yhdistää uudeksi luonnonvarainministeriöksi. Miksi haluatte lakkauttaa vuodesta 1983 toimineen ympäristöministeriön? ”Perustettaisiin uusi ministeriö vähän samalla periaatteella kuin perustettiin TEM yhdistämällä kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö. Se olisi osa valtion keskushallinnon keventämistä.” ”Uskon että sen kautta saataisiin tehoa luonnonvarain hyödyntämiseen.” Suomalaiset ovat juuri nyt kovin huolestuneita ympäristön tilasta. Sopiiko ministeriön lakkauttaminen tähän? ”Luonnonvarainministeriössä säilyisi hyvin vahva ympäristöpoliittinen ote. Nyt kun aluehallinto koottiin yhteen, on luontevaa että keskushallinnonkin puolella tehdään vastaavia järjestelyjä.” – – Luonnonsuojeluväki suhtautuu Suomen keskusta hyvin epäluuloisesti. Mistä se johtuu? ”Tätä on nyt vähän provosoitukin. Meillä on kauden historian pidetty ympäristöstä ja luonnosta huolta, mutta on haluttu nähdä myös se, että pitää olla järkevää taloudellista hyödyntämistä.” ”Järjestöjen puolelta tämä on enempi tällaista politisoitumista, mikä ei perustu tosiasioihin.” (HS 2.12.2009)

Luonnonvarainministeriötä luonnehdittiin uutisessa osaksi valtion keskushallinnon keventämisen tavoitetta sekä nähtiin se luontevana jatkumona

aluehallintouudistukselle. Kantelusta oikeuskanslerille ei enää kuuluttu vuonna 2009, eivätkä luonnonsuojelijat päässeet aluehallintouudistuksen uutisoinneissa ääneen ennen vuotta 2010, jolloin uudet aluehallintoviranomaiset aloittivat toimintansa.

Uutisoinnin tuottamassa kehystyksessä luonnonsuojelujärjestöjen kannalta ongelmallisena näyttäytyi aluehallintouudistuksen vaikutus ympäristöhallintoon ja siten ympäristöpolitiikan tehokkaaseen toimeenpanoon. Suojelujärjestöjen edustajat tulkittivat aluehallintouudistuksen olevan osa niitä hallinnon toimia, jotka heikentäisivät ympäristön- ja luonnonsuojelun tavoitteiden edistämistä yhteiskunnassa. Alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen pohdittiin olevan itsenäisiä puolueettomampia ympäristövaikutusten arvioijia kuin mitä ne tulisivat jatkossa olemaan. Aluehallintouudistus näytti liian kiireessä toteutetulta hankkeelta, josta uupui näkyvä julkinen keskustelu siitä, miten ongelmallista ympäristöhallinnon vi-
ranhaltijoille olisi tavoitella yhtäaikaaisesti ympäristösuojelua ja luonnonvarojen hyötykäyttöä.

Tilanne saattoi näyttäytyä myös uhkaavana suojelujärjestöjen vuosikymmenten aikana rakentamien yhteistyöverkostojen kannalta. Alueellinen ympäristöhallinto miellettiin saman alan toimijaksi, johon vedota, kun luonnonsuojelulliset arvot uhkaisivat jäädä muiden arvojen varjoon. Kehyksessä vastakkaista näkökulmaa edustaneen ympäristöministerin tulkinta tilanteesta oli päinvastainen. Hänen argumenttinsa mukaan ympäristöhallinto säilyttäisi uudistuksessa päätäntävällän resurssien kohdentamisesta. Uudistus tuli nähdä mahdollisuutena eikä uhkana, koska sen myötä ympäristöasiat voitaisiin ottaa huomioon aluekehittämisessä aikaisempaa tehokkaammin. Kun luonnonsuojelijat liittivät aluehallintouudistuksen osaksi muita hallituksen ympäristö sääntelyä purkavia toimia, linkitti ministeri uudistuksen osaksi hallituskauden ympäristöpoliittisia saavutuksia.

Kolmas kehyksessä ääneen päässyt toimija oli keskustalainen kansanedustaja Antti Rantakangas, jonka retoriikka perustui luonnonsuojelun historialliseen perspektiiviin. Suomalaisten nähtiin kautta historian huolehtineen luonnosta hyvin. Luontevana osana tätä jatkumoa olisi ollut luonnonvaraministeriön perustaminen, joka tehokkaimmin edistäisi sekä luonnonhoitoa että luonnonvarojen käyttöä. Asetelmaa ei nähty ympäristöhallinnon ja ympäristöohjauksen kehittämisen kannalta ristiriitaisena, ja politisoimisesta syytettiin järjestöpuolta, jonka argumentoinnin ei nähty perustuvan tosiasioihin. Kansanedustajan puheenvuorossa voidaan nähdä pyrkimys kyseenalaistaa luonnon-

suojelijoiden asiantuntemus hallinnon kehittämiseen liittyen. Samalla kansanedustaja kehysti oman argumentointinsa laajemmaksi osaksi suomalaista kulttuurista toimintaympäristöä.

Tiedotusvälineen vaikutusvalta määritellä julkisessa keskustelussa esiintyvät puhujat sekä heidän roolinsa suhteessa toisiinsa näkyi luonnonsuojelupoliittisessa kehyksessä. Selvä jako kahteen eri näkemystä edustavaan ryhmään sekä ongelmallisten teemojen tiivistetty esitystapa säilyivät luonnonsuojelupoliittisen kehiksen perusasetelmana läpi koko tarkastellun ajanjakson.

Puolueiden remonttiriita – ympäristöministeriön asema nousee tapetille

Ympäristöhallinnon ristiriitainen asema tuli esiin *Helsingin Sanomien* uutisoinnissa myös *puoluepoliittisessa kehyksessä*. Suurimman huomion sai osakseen puolueiden välinen valtakamppailu, joka kiteytyi kiistelyyn uusien aluehallintoviranomaisten toimipisteiden sijoituksesta. Puolueiden valtakamppailussa keskeiset teemat olivat ruotsinkielisten asema sekä hallituksen ja opposition välinen kiista aluehallintouudistuksen sisällöstä ja vaikutuksesta ympäristöhallintoon.

Ympäristöministeriön tulevaisuus nousi esiin vuoden 2009 lopulla, kun *Helsingin Sanomat* uutisoi keskustan halusta lakkauttaa ympäristöministeriö (HS 2.12.2009). Puoluepoliittista valtakamppailua ilmensi uutinen otsikolla ”*Sdp ja Keskusta ottelivat ympäristöministeriöstä*”:

Ympäristöministeriön lakkautus on aiheena Rantakankaalle rakas, hän on puhunut siitä aiemminkin. Hänen mielestään luonnonvarainministeriö olisi tulevalla hallituskaudella luontevaa jatkoa keskuhallinnon uudistukselle, jossa on yhdistetty työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Erityisesti sosiaalidemokraatit päättivät provosoitua asiasta – Sdp:n mielestä nykyinen hallitus on systemaattisesti purkanut ympäristöhallinnon rakenteita muun muassa siirtämällä aluehallintouudistuksen yhteydessä ympäristökeskukset työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. – Oppositionpuolue Sdp äänestyi eduskuntaa lausumasta, jonka mukaan Suomessa on tulevissa hallinnonuudistuksissa säilytettävä itsenäinen ympäristöministeriö. Hallitusrintama piti vihreitä myöten, ja lausuma hylättiin. (HS 19.12.2009)

Keskeisimmin ympäristöhallinnon uudelleenorganisoinnista mielipiteitään esittivät keskusta ja SDP. Hallituspuolue kokoomuksen edustajien

mielipiteitä ei uutisoinnissa nostettu esiin. Näin puoluekentällä käyty keskustelu kulminoitui samoihin puolueisiin kuin ympäristöministeriön perustamisen tiimoilta käyty keskustelu 1980-luvun alkupuolella. Uutisessa vihreät saivat säyseän vaikenijan roolin ja hallitusrintamassa pysyjän maineen.

Puoluepoliittisessa kehyksessä SDP:n edustajat esitettiin osin samanlaisessa valossa kuin luonnonsuojelupoliittisen kehyksen luonnonsuojelijat. Molempien toimijoiden julkilausumissa korostui huoli hallituksen halusta heikentää ympäristöhallintoa. Metsähallituksen uudistus ja kansallisuustojojen rakentamishanke toimivat myös SDP:n esimerkkeinä ympäristöpolitiikan suunnanmuutoksesta. Keskusta näyttäytyi puolueena, jota vastasi ympäristöministeriön toiminta Helsingistä käsin. Tästä syystä ministeriötä pidettiin epäpätevänä hoitamaan muun Suomen ympäristöasioita. Toisaalta uutisoinnissa mainittiin keskustalainen ympäristöasiantuntemus tuomalla julki puolueessa vaikuttaneet aiemmat ympäristöministerit, silloinen ympäristöministeri ja ympäristöministeriön kansliapäällikkö.

Puoluepoliittisessa vastakkainastelmassa kävi selvästi ilmi keskustapuolueen valta-asema uudistuksen aikaisessa hallituksessa. Aluehallintouudistusta pohjustettiin useassa uutisessa keskustalaisena uudistuksena. Oppositiossa vaikuttaneen SDP:n ongelmana näytti uutisoinnin perusteella olevan keskustan halu yhdistää ympäristöministeriö maa- ja metsätalousministeriöön. Ympäristöministeriötä perustettaessa ministeriö oli ollut SDP:n ”projekti”, kun taas maa- ja metsätalousministeriötä oli pidetty perinteisesti keskustan ministeriönä. Uutisoinnin mukaan SDP koki voimattomuutta oppositioasemastaan, josta se ei pystynyt vaikuttamaan suuresti aluehallintouudistuksen sisältöön. Uutisissa kerrottiin, että uudistusta valmisteltiin pääasiassa virkamiestyönä eikä parlamentarisesti. Ympäristöpoliittiseen merkityksenantoon liittyi tässä kehyksessä kysymys päätösten ja toimenpiteiden valmisteluun osallistumisen mahdollisuuksista. Puoluepoliittisessa kehyksessä näkyi selvästi myös Rauno Sairisen (2000: 94–127) esiintuoma ilmiö siitä, miten puolueiden valtasuhteet ja poliittinen kulttuuri vaikuttavat merkittävästi ympäristöhallinnon kehittämiseen sekä ympäristöhallinnolle asetettuihin tavoitteisiin.

Vasemmistoliiton ja perussuomalaisten edustajien kerrottiin arvioineen, että aluehallintouudistuksessa tapahtuva viranomaisten yhdistäminen voi synnyttää oikeudellisia ongelmia eikä hallinnosta välttämättä tule toimivaa. Opposition

kantoja uudistukseen ei uutisoinnissa eritelty kovinkaan tarkasti, vaikka opposition vastustuksesta kerrottiinkin:

Lähes koko oppositio yhtyy vastustamaan hallituksen suurta aluehallintouudistusta, jossa läänit ja melkein kaikki muutkin nykyiset alueviranomaiset lakkautetaan ja tilalle perustetaan uudet, alueita hallinnoivat ja kehittävät virastot. – Mikään poliittinen ryhmä ei ilmeisesti vastusta aluehallinnon uudistamista sinänsä, mutta hallituksen malli ei oppositiolle kelpaa. (HS 4.11.2009)

Vihreät jäivät *Helsingin Sanomissa* näkymättömäksi toimijaksi, sillä puolueesta ei otettu kantaa ympäristöhallinnon tulevaisuuden tavoitteisiin tai aluehallintouudistukseen yhtä uutista lukuun ottamatta. Kokoomuksen näkökulmasta ympäristöhallinto asetui samaan asemaan muun hallinnon kanssa. Puolueen mielestä hallintoa kokonaisuudessaan oli tarve keventää. RKP puolestaan keskittyi ruotsinkielisten oikeuksien ajamiseen, mikä myös näkyi lehdistössä. Vaikka ympäristöhallinnon muutokseen liittyvät ristiriidat korostuivat uutisoinnin otsikkotasolla, uutisten sisältöä tarkasteltaessa ruotsinkielisten palvelujensaantiin liittynyttä näkökulmaa käsiteltiin suuremmissa osassa uutisia.

Hallinnon väistämätön uudistus

Kolmas aluehallintouudistuksen uutisoinnista löytämämme ympäristöhallinnon uudelleenorganisoinnin kannalta keskeinen tulkintakehyks on *hallinnon muutoksen kehys*. Tässä kehyksessä päätoimijoina olivat aluehallintouudistuksen valmistelijat, sen kohteena olevien viranomaisten edustajat ja siihen kantaa ottaneet tahot. Kehys oli kolmesta tulkintakehyksestä laajin sekä ajallisesti että uutisten määrällä mitattuna. Kehykseen koostui aluehallintouudistuksen etenemistä kuvaavia uutisia yhteensä 45 kappaletta. Hallinnon muutoksen kehys oli tunnistettavissa myös monien luonnonsuojelupoliittiseen ja puoluepoliittiseen kehykseen asettuneiden uutisten sisältä.

Hallinnon muutosta kuvaavat uutiset keskittyivät pääasiassa kuvailemaan aluehallintouudistuksen valmistelua ja etenemistä. Uudistuksen linjauksista vastuussa oleviksi tahoiksi määriteltiin useimmiten hallitus, hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi sekä aluehallinnon uudistuksesta vastaavat työryhmät. Uutisissa siteerattiin uudistuksesta tuotettujen raporttien sisältöä kertomalla

uudistuksen etenemisen vaiheista. Monesti mainittiin ajankohta, jolloin uudistuksen oli määrä astua voimaan. Näin aluehallintouudistus näytti väistämättömältä sekä lineaariselta, suunniteltu lopputulostaan kohti etenevältä prosessilta, jolle oli määrätty selvä alku ja loppu. Seuraava sitaatti kuvaa osuvasti linjaa, jolla julkisen keskustelun tilaa rajattiin ja aiheen politisoitumisen mahdollisuuksia häivytetään:

Uudistushankkeen valmistelu jatkuu, ja hallitukseen paperit etenevät tammikuussa, ja sieltä takaisin ministeriryöryhmään maaliskuussa. Eduskuntakäsittely alkaa huhtikuussa, ja uudistuksen on määrä tulla voimaan 2010. (HS 19.11.2008)

Kehyksessä aluehallintouudistus määriteltiin suur-uudistukseksi, joka ”lopettaa onnistuessaan sektori-ministeriöitten keskinäisen kilpailun, päällekkäistyön sekä ehkäisee ministeriöitten ja laitosten ristiriitaisia päätöksiä” (HS 14.4.2008a). Maakuntaliittojen aseman vahvistaminen näyttöytyi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisena kansanvallan lisäämisenä ja EU:n läheisyysperiaatteen noudattamisena. Aluehallintouudistuksen uutisoitiin vastaavan myös kansainväliseen alueellistumiskehitykseen. Kansainvälinen alueellistumiskehitys, eli alueiden vallan lisääntyminen suhteessa valtioon, näyttöytyi uudistuksen ajurina. Näiden uutisten valossa aluehallintouudistuksen voikin nähdä selkeänä osana sitä alueellistumisen ja hallinnan tendenssiä (esim. Häkli *et al.* 2009: 129–131), jota Suomi on toteuttanut osin globalisaation ja osin EU-jäsenyyden seurauksena.

Painetta aluehallinnon uudelleenjärjestelyihin ja nykyisessä hallinnossa havaittuja vikoja kuvattiin uutisoinnissa seuraavasti:

Valtion nykyinen aluehallinto on mosaiikkimäinen, ja toimet on pilkottu pieniin ja erikseen päätettäviin osiin. Organisaatioita on paljon, ja sama organisaatio toteuttaa hyvin erilaisia tehtäviä. Sektorihallinto hajottaa ohjaukseenkäytännöt. (HS 14.4.2008b)

Huomiota kiinnitettiin samaan aikaan käynnissä oleviin muihin muutoksiin, kuten hallinnon tuottavuusohjelmaan, valtionhallinnon alueellistamiseen ja kaikkia hallinnonaloja koskettavaan suurien ikäluokkien eläköitymiseen. Ympäristöhallinnon tilannetta käsiteltiin syyskuussa 2009 seuraavasti:

Jokaisella hallinnonalalla päähkäilläänkin nyt sitä, mistä tehtävistä voidaan karsia ja mihin sijoitetaan lisäpotkua. – Ympäristöministeriössä ollaan juuri aloittamassa uuden strategian ja henkilöstösuunnitelman teko. Siinä linjataan ne ydintehtävät, joihin halutaan tulevina pienentyvän henkilöstön vuosina painottaa. Kaikesta vähemmän tärkeistä on luovuttava, jotta voimavarat saadaan riittämään tärkeinä pidettäviin tehtäviin, sanoo hallintojohtaja Riitta Rainio. (HS 13.9.2009)

Toisin kuin luonnonsuojelupoliittisessa kehyksessä ympäristöhallinnon pienenevien voimavarojen ei katsottu tässä uutisessa tarkoittavan ympäristönsuojelun tai luonnonsuojelun tason laskua, vaan pienenevät voimavarat tulkittiin koko hallintoa kohtaavaksi vääjäämättömäksi tosiseikaksi. Uutisessa ympäristöhallinnon hallintojohtaja kehysti ympäristöhallinnon tulevaisuuden karsimisen, ydintehtävien hoitamisen ja luopumisen ajaksi uusien dynamisempien toimintamahdollisuuksien näkemisen sijaan.

Ympäristöhallinnon kannalta merkittävistä alueellistamisaikeista uutisoitiin 15.9.2008 otsikolla ”Alueellistamisjohtaja Timo Reina siirtäisi Suomen ympäristökeskuksen Kainuuseen”. SYKE on alueellisten ympäristökeskusten kanssa samana vuonna perustettu ympäristöalan tutkimus- ja kehittämisskeskus, joka on osa valtion ympäristöhallintoa. Se toimii ympäristöministeriön alaisuudessa Helsingissä, ja sillä on alueelliset toimipaikat Joensuussa, Jyväskylässä, Kuopiossa ja Oulussa. Uutisessa SYKE:n 500–600 asiantuntijan siirto Kainuuseen rinnastettiin hallituksen aikeisiin sijoittaa 4000–8000 valtion työpaikkaa eri puolelle Suomea vuoteen 2015 mennessä sekä jo päätettyyn 3300–3400 valtion työpaikan siirtoon.

Reinan mukaan alueellistaminen – entinen hajasijoittaminen – on edennyt hyvin. – Uutta alueellistettavaa on kuitenkin löydettävä. ”Ympäristöhallinnossa alueellistamispotentiaalia ei toistaiseksi ole löydetty lainkaan, se on erikoista, sieltäkin tulisi alueellistamista löytää”, Reina muistuttaa. Hänen mielestään Suomen ympäristökeskuksen Helsingissä olevien asiantuntijatehtävien siirtäminen Kainuuseen palvelisi niin ympäristötutkimuksen kuin Kainuunkin etua. ”Voisi ajatella, että ympäristöpuolella on paljon sellaista tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jota on hyödyllistä tehdä muuallakin kuin Helsingin niemellä. Kainuu voisi olla sellaiseen hyvä ympäristö”, hän sanoo. (HS 15.9.2008)

Ympäristöministeri ei ottanut *Helsingin Sanomissa* kantaa alueellistamiseen vuoden 2009 loppuun mennessä. Ympäristöministerin hallinnonalaa koskevista asioista keskusteltiin lehdistön välityksellä ilman ministeriä, vaikka ministeri samassa yhteydessä mainittiinkin.

Hallinnon muutoksen kehityksessä ympäristöhallinnon uudelleenorganisointia verrattiin useimmiten suoraan muiden hallintosektoreiden samankaltaiseen tilanteeseen. Näin uutisoituna ympäristöhallinnon tulevaisuus ja sen toiminnan reunaehdot eivät nostattaneet julkisen keskustelun tarvetta sen enempiä kuin muita hallintosektoreita koskettaneet muutokset. Uutisoinnissa tuotiin esille toistuvasti hallitusohjelman sisältö uudistuksen ohjenuorana, ja se kehystettiin hallituksen aluehallintouudistuksena. Suurin mahdollisuus vaikuttaa ympäristöhallinnon asemaan näytti olevan virallisesta valmistelusta vastaavilla tahoilla. Valmistelijoiden tekemiä ympäristöhallintoon ja uusiin yksiköihin liittyviä päätöksiä ei uutisoinnissa yleensä perusteltu tai avattu sen tarkemmin.

Ympäristöhallinnossa työskentelevät viranomaiset pääsivät kertomaan näkemyksensä muutoksesta uutisoinnissa yhteensä neljä kertaa. Uudenmaan ympäristökeskuksen johtaja pohti tulevien hallintojärjestelyjen vaikutusta ympäristöasioiden uskotavaan hoitamiseen huhtikuussa 2008:

Uudenmaan ympäristökeskuksen johtajaa Leena Savirantaa huolettaa johtaminen. – – Ympäristökysymyksissä eteen saattaa tulla myös uskottavuus. Tiehankeet ovat tavanomaisia ympäristövaikutusten arviointikohteita. ”Kun ympäristökeskus ja tiepiiri ovat samaa viranomaista, onko toiminta uskottavaa”, Saviranta miettii. (HS 14.4.2008a)

Puoli vuotta myöhemmin uutisoitiin Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen johtajan mietteitä uutisessa ”*Vaubdilla etenevä valtion aluehallinnon uudistus*”:

”Muutos merkitsee ympäristöhallinnon alasajoa erityisesti Itä-Suomessa, missä jo nyt on ohuin ympäristöasiantuntemus”, Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen johtaja Marketta Abtiainen sanoo. – – Ympäristökeskukset ovat tähän asti toimineet itsenäisesti ja puolustaneet yleistä etua paikallisia intressejä vastaan. Nyt tilanteen pelättään huonontuvan ja ympäristönäkökulman jäävän kakkoseksi etujen törmäyksessä. Uudistuksen valmistelijoiden mukaan koko viraston johtaja ei kuitenkaan saisi nostaa ratkaistavakseen asioita ympäristöjohtajan vastuualueelta. Vetovastuuta

siirtyy myös maakuntaliitoille luonnonvaroja ja ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjeiden laatimisessa. (HS 6.11.2008b)

Alueellisuus näkökulmana nousi ympäristökeskuksen johtajan lausunnossa esiin yhtäältä huolena Itä-Suomen ympäristökeskuksen tulevaisuudesta ja toisaalta uhkakuvana paikallisten intressien ylivalasta suhteessa aiemmin hyvin toteutettuun yleisen edun valvomiseen.

Huhtikuussa 2009 julkaistussa uutisessa ministerien kerrottiin rauhoitelleen uudistuksen etenemisen kannalta tärkeässä eduskuntakäsittelyssä esiin nostettua huolta ympäristönsuojelun tulevaisuudesta:

Keskustan ministerit rauhoittelivat kilvan huolta ympäristönsuojelun tulevaisuudesta, kun eduskunta tiistaina otti käsiteltäväkseen hallituksen suuren aluehallintouudistuksen. – – Kunta ja alueministeri Mari Kiviniemi (kesk) ja elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen (kesk) selvittivät, että strategian ja tavoitteiden asettamiseen osallistuvat kaikki ministeriöt, joille asia kuuluu, myös ympäristöministeriö. Ympäristöministeri Paula Lehtomäki (kesk) pani kuitenkin paremmaksi – päinvastoin kuin huolestuneet edustajat hän näki, että uudistuksen toteuduttua ympäristönäkökulmat voidaan ottaa elinkeinopolitiikassa entistä aikaisemmin huomioon. (HS 29.4.2009).

Ympäristöministeri näyttäytyi tahona, joka pyrki näkemään uudistuksessa enemmän myönteistä kuin kielteistä. Viesti oli sama kuin luonnonsuojelijoille annettu viesti. Marraskuussa 2009 noin kolmasosa kansanedustajista kuitenkin äänesti uudistuksen hyväksymistä vastaan, vaikka he eivät olleet vastustaneet aluehallinnon uudistamista sinänsä. Hallinnon muutoksen kehityksessä uudistuksen kiperimmiksi kysymyksiksi linjattiin aluehallintoviranomaisten toimipaikkoihin liittyvät aluejaot ja kielikysymys. Vuoden 2009 viimeisenä päivänä, päivää ennen uudistuksen voimaantuloa *Helsingin Sanomissa* kirjoitettiin:

Suomalaiset hyvästelevät uudenvuodenrakettien räiskeessä 376 vuotta kestäneen lääni- ja maaherrajärjestelmän. Kuka sitä jää kaipaamaan? Haileiden kansalaiseskustelujen perusteella voisi päätellä, että tuskin kukaan. – – Valtion aluehallinnon tehtävät jatkuvat samansisältöisinä uusissa organisaatioissa ja niiden lokeroissa. – – Tulevaisuuden riidanaiheiksi on arveltu avin ja elyn aluejohtajien valta- ja vastuukysymykset, maa-

kuntien yhteistoiminta-alueiden epäselvyys sekä elyn toimipaikkojen erilaisuus. (HS 31.12.2009)

Aluehallinnon tehtävien ei katsottu muuttuneen uusien organisaatioiden myötä, vaikka maakuntaliittojen valtaa alueiden kehittämisessä oli lisätty ja samalla siirretty vetovastuuta laaja-alaisten ympäristöä ja luonnonkäyttöä koskevien ohjelmien laatimisesta. Kansalaisten nähtiin uutisoinnissa hyvästelevän vanha lääni- ja maaherrajärjestelmän, ei niinkään entisiä alueviranomaisia.

Tässä kehyksessä keskeisinä toimijoina esiintyivät ympäristöviranomaiset, ympäristöministeri sekä uudistuksen valmistelijat. Tärkeitä teemoja ympäristöviranomaisille olivat ympäristöhallinnon alueellinen sijoittuminen sekä ympäristöhallinnon aseman heikkeneminen ja riippuvuussuhde työ- ja elinkeinoministeriöön. Ympäristöasioiden itsenäinen hoitaminen oli näiden toimijoiden näkökulmasta murenemassa. Ympäristöhallinnon pelättiin jatkossa keskittyvän huomattavasti kapeammalle alalle henkilöstövähennyksen vuoksi, jolloin keskeiseksi jäisivät kansainvälisiltä kentiltä tulevat teemat, kuten ilmastonmuutoksen hillintä, EU:n ympäristönsuojelutavoitteet sekä rakentamisen energiatehokkuus.

Ympäristöministerin argumentointi korosti ympäristöasioiden integroimisen etuja osana elinkeinopolitiikkaa. Ympäristöhallinto pystyisi jatkossakin tekemään itsenäisiä päätöksiä samalla kun ympäristöpoliittisia kysymyksiä voitaisiin käsitellä yhdessä muiden politiikkasektorien kanssa jo päätösten valmisteluvaiheessa. Uudistuksen valmistelijat näkivät ympäristöhallinnon toisaalta hyötyvän uudelleenorganisoinnista ja toisaalta tilanteen pysyvän samana hallinnon päätösvallan suhteen. Uudistuksen katsottiin vähentävän sekä päällekkäisiin käsittelyihin käytettyä aikaa eri hallinnon aloilla että ministeriöiden välistä kilpailua. Ympäristöhallinnon asema tulkittiin jokseenkin samanlaisena kuin muunkin valtion aluehallinnon, sillä henkilöstövähennyksien tavoitteet ja toimintojen alueellistaminen koskivat kaikkia sektoreita.

Helsingin Sanomat politisoitumisen areenana

Aluehallintouudistus ja sen eteneminen kehystettiin *Helsingin Sanomissa* ensisijaisesti uudistuksen valmistelun, tämän suunnitelmallisen etenemisen sekä uudistuksen valmistelijoiden puheenvuorojen kautta. Näin ollen uudistuksen yhteydessä toteutettu ympäristöhallinnon uudelleen organisoiminen määriteltiin ensisijaisesti välttämättömänä ja

välttämättömänä tapahtumana. Aluehallintouudistuksen kuvaaminen suunnitelmallisesti etenevänä asiantuntijavetoisena uudistuksena saattoi myös vaikuttaa siihen, että kansalaiseskustelu ympäristöhallinnan ja -hallinnon tulevaisuudesta jäi kotimaan uutisten palstoilla varsin vähäiseksi.

Julkinen tila ympäristöhallintoa koskettaneen muutoksen politisoitumiselle, asiaan liittyvien tavoitteiden ja vaihtoehtoisten toimintamallien läpikäyminen jäivät aineistossamme marginaaliin. Kun keskustelua tarkastellaan hallinnon muutoksen kehyksestä, voidaan ajatella, että myös näkyväisyys on poliittista. Uutisointi ei välttämättä houkuttele esiin kansalaiseskustelua asiasta, eivätkä näin tee myöskään aluepoliittisia uudistuksia valmistelevat tahot lehdistölle lausuntoja antaessaan. Tässä kehyksessä politisoitumiselle ei haluttu antaa lisää julkista tilaa, vaan häivyttää uudistukseen sisältyvä ongelmanasettelu taka-alalle.

Näkökulman yksiulotteisuutta pääsivät aineistossa rikkomaan muutamat toimijat ja teemat. Ristiriitaisina esiinnousseet kysymykset olivat luonteeltaan aluepoliittisia ja ympäristöpoliittisia. Ensimmäinen koski ruotsinkielisten heikentyvää asemaa palveluiden tarjonnan suhteen ja toinen ympäristöhallinnon tulevaisuuden organisointiin liittyneitä ristiriitaisia näkemyksiä, eritoten luonnonvaraministeriön mahdollisuutta.

Kun tarkastelemme aineistoa kilpailevien tulkintakehysten näkökulmasta, voimme huomata, että kilpailua ei tapahtunut ainoastaan samasta ongelmasta esitettyjen keskenään eriävien näkökulmien välillä. Aluehallintouudistuksessa kysymyksessä oli laajamittaisen muutoksen kehystäminen monelta eri näkökannalta, ja nämä keskenään hyvin erilaiset yhteiskuntapolitiittiset teemat kilpailivat yhdessä julkisesta huomiosta.

Ympäristöhallinnon tulevaisuudesta ja siihen liittyvistä tavoitteista ja merkityksistä käytyyn keskusteluun osallistui politisoitumisen hetkellä lopulta suhteellisen pieni joukko toimijoita. Median tuottamana ongelma-asetelmana voidaan pitää *Helsingin Sanomien* uutisoinnissa korostamaa keskustasta vastaan luonnonsuojelijat -asettelua, vaikka luonnonsuojeluliikkeen edustajat pyrkivät suuressa osassa uutisia kehystämään ympäristöhallinnon muutoksen hallituskautteen liittyväksi, koko hallitusta koskettavaksi hallituksen ympäristöpolitiikan suuntaa kuvaavaksi tapaukseksi.

Yhteiskunnallista kysymystä ympäristöhallinnon tulevaisuudesta kuvattiin siis kiistanä, jonka osapuoliksi määrittäytyivät pääasiassa keskusta ja luonnonsuojelijat sekä oppositioapuoluueista SDP. Vaikka ympäristöhallinnon viranomaiset esittivät

samansuuntaisia huomioita ympäristöhallinnon mahdollisesti heikentyvästä toimivallasta kuin suojelijat ja SDP, heidän mielipiteitään ei esitetty *Helsingin Sanomissa* samantyyppisesti kriittisinä kommentteina keskustalle ja hallitukselle. Muut hallituspuolueet ja uudistuksen valmistelijat jätettiin kiistan ulkopuolelle, eikä heitä nähty uutisissa kommentoimassa ympäristöhallinnon kehittämiseen ja tulevaisuuteen liittyviä ristiriitoja.

Näin olleen julkisessa keskustelussa ympäristöhallinnon uudistaminen ja sille asetetut tavoitteet kumpusivat kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Toisaalla olivat keskustalaiset kansanedustajat ja ministerit, toisaalla luonnonsuojelijat ja SDP. Keskustalaisten poliitikoiden ympäristöhallinnolle antamat merkitykset olivat lähtöisin luonnonvarojen tehokasta käyttöä hyödyntämään pyrkivästä toimintapolitiikasta sekä muun Suomen hyvinvoinnin ja työllisyyden huomioimisesta suhteessa pääkaupunkiseutuun. Keskustalaiset poliitikot käyttivät argumenteissaan yhtäältä tyyppisiä ulosrajaamisen ja toisaalta ryhmittymisen keinoja. Taustaryhmittymiksi omalle argumentoinnille nimettiin muun muassa oma puolue, hallitus ja Suomen kansa. Esimerkkinä vakautta ja nykyisen kehitysuunnan hyväksyttävyyttä kuvaavasta kehystämisestä toimii keskustalaisen poliitikon lausuma ”*meillä on kautta historian pidetty luonnosta huolta*”, jossa liitettiin haluttu ympäristöhallinnon tavoitteleminen luontevaksi ja luotettavaksi osaksi maan tapaa.

Oman näkemyksen vastaiset toimijat suljettiin keskustelun ulkopuolelle viittaamalla asiantuntemattomuuden ohella muihin intresseihin. Näitä olivat esimerkiksi viittaukset taistolaisuuteen ja ”etelään”. Liittolaisia määriteltäessä pyrittiin osoittamaan hallintouudistuksen yhteys EU-jäsenyyteen ja yleisempään alueellistumiskehitykseen. Uudistusta vastustaneet toimijat näkivät kansainvälisen vertailukohteen löytyvän Venäjältä suhtautuen kriittisesti siellä tehtyihin ympäristöhallinnon uudelleenjärjestelyihin. Nämä tulkinnat voidaan nähdä kilpailevina kehystyksinä sille, kenen mallia Suomessa seurataan ja mihin kokonaisuuteen kotimainen ympäristöhallintomalli haluttiin liittää.

Sekä luonnonsuojelu- että puoluepoliittisessa kehityksessä ympäristöhallinnon uudistamista kyseenalaistamaan asettuneet toimijat pitivät lähtökohtinaan jo saavutettua ja vakiintunutta luonnon- ja ympäristönsuojelun tasoa sekä ”maailman parhaaksi rankattua”, riippumatonta ympäristöhallinnon toimintatilaa. Näin ympäristöhallinnolle annetut merkitykset olivat lähtöisin ympäristön ja luonnon suojelua tavoittelevasta toimintapolitiikasta.

Vastapuolen argumentointia kyseenalaistettiin samoin keinoin molempien osapuolen toimesta. Sekä luonnonsuojelijoiden että SDP:n edustajat vetosivat kilpailevia argumentteja esittävien toimijoiden asiantuntemattomuuteen ja lyhytnäköiseen ympäristövastuuttomaan käytökseen. Politisoitumisen hetkellä puheenvuoroissa saattoi nähdä myös toimijoille edullisen valtdynamiikan horjumisen. Luontojärjestöt olivat luoneet toimivat yhteistyösuhteet ympäristöhallintoon, jonka toimivalta oli nyt siirtymässä osittain maakuntaliitoille. Kansalaisten ääni jäi aineistossa marginaaliin, ja heidän näkemyksensä tuli ainoastaan esille ruotsinkielistä palvelua toivovien kansalaisten myötä. Myöskään kuntien ympäristöviranomaiset, jotka Aija Kettusen (1996) tutkimuksen mukaan kokivat valtion ympäristöhallinnon erityisen tärkeäksi oman työn tukijaksi, eivät esiintyneet aluehallinnon uudistusta käsittelevissä uutisissa.

Mediatutkimuksessa ja journalismin tutkimuksessa otetaan usein kantaa tiedotusvälineiden tehtävään tiedon välittäjinä ja demokratian edistäjinä (esim. Kantola 2011). Aluehallintouudistukseen liittyneessä uutisoinnissa *Helsingin Sanomissa* olisi voitu pohtia uudistuksen taustoja laajemminkin. Vastaavasti uudistuksesta annettuja virallisia kannanottoja, joissa kannettiin eri tahojen toimesta huolta ympäristöhallintoon kohdistuvasta muutoksesta, olisi voinut avata tarkemmin ja kriittisemmin. Tiedotusvälineen valta määritellä aluehallintouudistuksesta käydyn keskustelun tyyli ja puhujat rajasi politisoitumisen tilaa sekä yleisön mukaan kutsumista. Ympäristöhallinnon tulevaisuuden kehystäminen lähinnä luonnonsuojelijoiden, SDP:n ja keskustan väliseksi riidaksi ei houkutellut uusia toimijoita mukaan keskustelemaan alueellisen ympäristöpolitiikan tulevasta suunnasta. Hallintouudistuksesta tuotettujen raporttien siteeraaminen ja uudistuksen käsittely määrättyyn lopputulokseen etenevänä peräkkäisten tapahtumien lineaarisena ketjuna ei luonut mahdollisuutta ympäristöhallintaan ja ympäristönsuojeluun liittyvälle yhteiskuntakehitystä koskevalle arvo keskustelulle, johon kansalaisetkin olisivat voineet helpommin tarttua.

Johtopäätökset

Yhteiskunnallisen asian määrittäminen ongelmaksi vaatii toimijoita, joilla on ristiriitainen käsitys siitä, miten kyseessä oleva asia määritellään ja mitä sen avulla tavoitellaan. Politisoituminen tapahtuu tilanteessa, jossa käydään julkista määrittelykamppailua eri näkökulmien ja toimijoiden kesken. Po-

litisoitumiseen vaikuttaa myös toimijoiden aiempi yhteinen toimintahistoria. Toimijoita yhdistävä konteksti onkin otettava huomioon ymmärtääksemme sen hetkistä politisoitumisen tilaa ja käytyä keskustelua. (Wagenaar 2011: 19.)

Mitä ympäristöhallinnon uudelleen organisoinnista keskustelleet osapuolet sitten tavoittelivat? Hallituksessa vaikuttaneen keskustan kannalta aluehallintouudistus voidaan uutisten perusteella tulkita välitavoitteeksi, jonka avulla saatiin luoda toimintapohjaa tuleville poliittis-hallinnollisille toimille ja edistää pidempiaikaisia poliittisia intressejä. Vastakkaisia näkemyksiä esittäneet toimijat pelkäsivät, että taloudelliset arvot nousisivat ensisijaisiksi työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Heidän kannaltaan ympäristöhallinnan uudelleen organisointi näyttäytyi kiistanalaisena vallan, vastuun ja valvonnan näkökulmista. Tätä politiikan toimeenpanon ja hallinnoinnin kannalta merkittävää kysymystä pyrkivät politisoitumisen hetkellä nostamaan esiin sekä luonnonsuojelijat että SDP:n kansanedustajat. Taustalla voidaan nähdä huoli aiemmissa politisoituneissa kamppailuissa ”saavutetun voiton” eli ympäristöministeriön alasajosta.

Uudistusta on Valtiovarainministeriön raportissa (Karppi 2011) luonnehdittu hiljaiseksi ja samalla radikaaliksi, mikä ilmeni myös sanomalehtiaineistoa analysoitaessa. Aluehallintouudistus tapahtui uutisointia tarkasteltaessa liki huomaamatta. Uudistusprosessin poliittista aspektia tarkasteltiin julkisuudessa hyvin kapea-alaisesti. Hallinnon uudelleenjärjestämiseen liittyvät ”ajan trendit”, kuten sektoreista monialaisuuteen siirtyminen, yhteisohjaus, yhteisstrategiat ja tuottavuus osana alueellistamisen politiikkaa tulivat selvästi esiin tarkastelemallamme ajanjaksolla (vrt. Haveri 2002; Häkli *et al.* 2009). Yksittäisenä esimerkkinä ajan trendeistä toimii ympäristöpolitiikan yhdentämisen periaate, jonka mukaan myös muiden hallinnonalojen kuin ympäristöhallinnon tulee pitää huoli ympäristötavoitteiden toteutumisesta ja edistämisestä. Ympäristöpolitiikan yhdentämisen periaatetta käytettiin apuna perusteltaessa uudistuksen hyödyllisyyttä ympäristöohjauksen kehittämisen kannalta. Ympäristöpolitiikan yhdentämisen päämäärä ei kuitenkaan päässyt varsinaisesti keskustelun kohteeksi, vaan sitä käytettiin lähinnä torjumaan huoli ympäristöhallinnon ja -hallinnan tulevaisuudesta. Ajan henkeen kuuluvat uudistukset häivyttivät muutoksen poliittisuuden taka-alalle.

Analyysin perusteella näyttää siltä, etteivät aluehallintouudistus ja ympäristöhallinnon uudelleenorganisointi politisoituneet laajemman julkisen yleisön kiinnostuksen kohteiksi. Politisoiva

toiminta edellyttää kuitenkin aina laajempaa sosiaalista resonanssia, jotta ilmiöt tulkittaisiin poliittisiksi (Laine & Peltonen 2003: 429). Jatkossa julkisen keskustelun seuraamisen tekee kiinnostavaksi maahamme valittu uusi hallitus, jonka koaminen ei ollut yksiselitteisen suoraviivainen prosessi. Nähtäväksi jää, millaisia tavoitteita uusi hallitus ja oppositio asettavat ympäristöhallinnon kehittämiseksi ja millaisen politisoitumisen tilan ympäristöpolitiikan suunta ja ympäristöhallinnon toimintaedellytykset julkisuudessa jatkossa saavuttavat.

Lähteet

- Buijs, Arjen E., Arts, Bas J.M., Elands, Birgit H.M. & Lengkeek, Jaap (2011). Beyond environmental frames: the social representation and cultural resonance of nature in conflicts over a Dutch woodland. *Geoforum* 42:3, 329–341.
- Haila, Yrjö (2001). Ympäristön tila julkisen vallan vastuulla. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka – mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere, 21–46.
- Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (2001, toim.). *Ympäristöpolitiikka – mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press, Oxford.
- Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (2003, toim.). *De-liberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, Stuart (1999). *Identiteetti*. Vastapaino, Tampere.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21:1, 4–19.
- Häkli, Jouni, Karppi, Ilari & Sotara, Markku (2009). Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, Tampere, 127–158.
- Juntunen Pekka (2010). Politikointia ja reviiiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. *Acta Universitatis Lapponiensis* 195.
- Kantola, Anu (2011). Notkeen journalismin nousu. Teoksessa Anu Kantola (toim.) *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Gaudeamus, Helsinki, 115–141.
- Karppi, Ilari (2011, toim.). Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 11/2011.
- Ketunen, Aija (1996). Kuntien ympäristöhallinnon asema ja tila: faktaa ja käsityksiä. *Suomen ympäristö* 59.
- Kiiskinen, Anna-Liisa (2001). *Ympäristöhallinto vastuullisen elämäntavan edistäjänä*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research, Jyväskylä.
- Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003). *Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995*. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka (2001). Ympäristö ja politiikka. Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Yrjö

- & Jokinen, Pekka (toim.) *Ympäristöpolitiikka – mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere, 47–64.
- Leino, Helena (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tapaus tutkimus Tampereen Vuoreksesta. *Acta Universitas Tamperensis* 1134.
- Nevalainen, Jaana (2004). *Tilapelin tiedonpolitiikat: Kampailu kaupunkikeskustan muutoksesta*. Joensuun yliopisto, Joensuu.
- Palviainen, Simo (2004). *Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta*. Joensuun yliopisto, Joensuu.
- Rein, Martin & Schön, Donald (1996). Frame-critical policy analysis and frame reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9:1, 88–90.
- Sairinen, Rauno (2000). Regulatory reform of Finnish environmental policy. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 27*.
- Suopajarvi, Leena (2001). *Vuotos- ja Ounasjoki-kamppailujen kentät ja merkitykset Lapissa*. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Valtiovarainministeriö (2009). *Uusi valtion aluehallinto palvelee 1.1.2010 lukien*. Tiedote 156/2009. 30.10.2010, http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp
- Valtiovarainministeriö (2010). *Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU)*. 10.1.2011, http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp
- Väliveronen, Esa (1996). *Ympäristöuhkan anatomia: tiede, mediat ja metsän sairaskertomus*. Vastapaino, Tampere.
- Wagenaar, Hendrik (2011). *Meaning in action. Interpretation and dialogue in policy analysis*. M.E. Sharpe, New York.
- Wessberg, Nina (2007). Teollisuuden häiriöpäästöjen hallinnan kehittämishaasteet. *VTT Publications* 650.
- Yanow, Dvora (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press, Washington D.C.
- Yanow, Dvora (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Sage, Newbury Park.
- Ympäristöministeriö (2007). *Ympäristöministeriön historiikki 1983–2003*. 15.10.2010, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=25181&lan=fi>

Sanomalehtiartikkelit

- Helsingin Sanomat (HS)
- 14.4.2008a. *Konkarit toivovat tehoa ja pelkäävät byrokratiaa*.
- 14.4.2008b. *Valtion aluehallinnon tehtävät aiotaan siirtää kahteen suurvirastoon 2010*.
- 2.8.2008. *Luonnonsuojelun määrärahat pienemässä yli neljänneksellä*.
- 15.9.2008. *Alueellistamisjohtaja Timo Reina siirtäisi Suomen ympäristökeskuksen Kainuuseen*.
- 6.11.2008a. *Luontoväki: Hallitus romuttaa ympäristöhallinnon*.
- 6.11.2008b. *Vaubdilla etenevä aluehallinnon uudistus*.
- 19.11.2008. *Valtion aluehallinnon uudistus lähti etenemään*.
- 21.4.2009. *Luonnonsuojeluliitto kanteli oikeuskanslerille aluehallinnosta*
- 29.4.2009. *Hallitus rauhoitteli huolta ympäristökeskusten kohtalosta*.
- 13.9.2009. *Kutistuvassa valtionhallinnossa mietitään, mistä tehtävistä voidaan karsia*.
- 10.10.2009a. *Hallituksen linja luontoasioissa järkyttää suoje-lujärjestöjä*.
- 10.10.2009b. *Vähän ylimitoitettua, sanoo Lehtomäki*.
- 4.11.2009. *Lähes koko oppositio vastustaa uutta aluehallintoa*.
- 2.12.2009. *Keskusta lakkauttaisi ympäristöministeriön*.
- 19.12.2009. *Sdp ja keskusta ottelivat ympäristöministeriöstä*.
- 31.12.2009. *Läänit ja maaherrat historiaan*.