

»Taas ovat Helsingin herrat turhaan päättään vaivanneet» –

Valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman vastaanotto Keski-Suomen läänin kunnissa

Matti Nieminen

THE NATIONAL LAKESHORE PROTECTION PROGRAMME AS INTERPRETED BY THE MUNICIPALS OF CENTRAL FINLAND'S COMMUNES

The article deals with problems that arose in Central Finland's communes from the government's decision to protect 5 % of Finnish lakeshores for environmental purposes. The focus is on three issues:

1. Which actors the municipals regarded as parties concerned in the issue.
2. How was the relationship between a) government and municipals and b) national and local interest seen in the issue.
3. What was the local need for lakeshore protection according to the municipals and how were the protected shores valued.

The main conclusion of the study is that the lakeshore protection programme was seen in most communes as an environmentally unnecessary and meaningless project that overlooked both the private landowners' rights and the highly valued principle of municipal self-government. Although the Ministry of the Environment emphasized the natural values of the areas concerned, many communes viewed the shores purely as an economical resource vital for communes' development.

The link between municipals and private landowners appeared very strong in most communes' comments on the protection programme.

Generally speaking the environmentally based question of lakeshore protection became a political and economical issue in most Central Finland's communes. Most communes took a strictly local viewpoint to the programme and failed to see its national 'common interest' -based character.

It is stated in the article that the Ministry of the Environment's policy in lakeshore protection had a very centralized and non-communicative character and that this policy itself was one reason for the negative attitudes to the programme in most Central Finland's communes.

Keywords: Environmental policy; local administration; private landowning; environmental conflict.

Valtioneuvosto teki joulukuussa 1990 periaatepäätöksen valtakunnallisesta rantojensuojeluohjelmasta, jolla on tarkoitus säilyttää 5 % maamme rantaviivasta rakentamattomana ja luonnon-tilaisena. Ohjelma, jonka taustalla on 1985 valmistunut Meri- ja järviuonnon suojelutyöryhmän komitean mietintö, herätti heti julkistamisestaan lähtien kiivasta vastustusta erityisesti yksityisten maanomistajien ja heidän etujärjestöjensä, mutta myös useiden kuntien keskuudessa.

Ympäristöministeriö julkisti ehdotuksen rantojensuojeluohjelmaksi kesäkuussa 1990. Ehdotuksesta pyydettiin välittömästi lausuntoja mm. kaikilta ohjelman piiriin kuuluvilta kunnilta. Ministeriö lähetti ohjelmaehdotuksen sekä kartat suojeltaviksi suunnitelluista kohteista kuntiin ja pyysi näitä ilmaisemaan näkemyksensä ohjelmaehdotuksesta; erityisesti sen aluerajauksista ja yleiskaavoituksen tarpeesta suojeltavilla alueilla. Tässä artikkelissa tarkastellaan pääasiallisesti Keski-Suomen läänin kuntien ohjelmaehdotuksesta antamia virallisia lausuntoja, mutta jonkin verran myös kunnissa käytyä suojeluohjelmakeskustelua. Aineistona ovat kuntien lausuntojen lisäksi 12 paikallislehden rantojensuojelua koskevat kirjoitukset sekä suojeluohjelman piiriin kuuluvia kuntia koskevat kirjoitukset maakuntalehti Keski-suomalaisessa vuonna 1990.

Artikkelin tavoitteena on toisaalta kuvata keski-suomalaisien kuntien suojeluohjelmasta tekemiä tulkintoja, mutta myös hieman pohtia erilaisten tulkintojen taustoja. Artikkelin deskriptiivinen taso perustuu lausuntojen ja lehtikirjoitusten lähtilukuun. Lähiluvun kautta pyritään selvittämään minkälaiseksi rantojensuojeluproblematiikka kunnissa on rakentunut; eli mistä rantojensuojeluohjelmassa on nähty olevan kysymys. Artikkelissa on pyritty mahdollisuuksien mukaan myös esit-

tämään syitä kuntien näkemyksille suojeluohjelmasta.

Ajankohtaiseksi asian tarkastelun tekee se, että parhaillaan on käynnissä paljon kohua herättänyt rakennuslain osauudistus, jonka yhdeksi tavoitteeksi on asetettu kuntien päätäntävällän liittäminen maankäyttöä – esimerkiksi siis rantarakentamista – koskevassa suunnittelussa. Vaikka muutaman vuoden takaisesta rantojensuojelukeskustelusta ei voidakaan suoraan vetää johtopäätöksiä siitä, millaista on kuntien nykyinen ympäristövastuullisuus maankäytön suunnittelussa, ja miten ne näin ollen suoriutuisivat jatkossa ympäristö- ja muiden näkökohtien yhdistämisessä maankäytön suunnittelussaan, voidaan näiden kahden asian rinnastamisella saada osviittaa siitä, miten erilaiset intressit ja arvot kunnallisessa todellisuuden määrittelyssä hahmottuvat silloin kun joudutaan ottamaan kantaa paikallistason ulkopuolelta esiin nouseviin luontoa koskeviin kysymyksiin.

Rantojensuojeluohjelmaan kuuluvia alueita esitettiin kaikkiaan 20:een Keski-Suomen läänin kuntaan¹. Parikymmenen eri kunnan toiminnan ja ajattelun selvittäminen jopa näinkin spesifissä asiassa on vaikeaa ja osin mahdotontakin. Vaikka kuntien lausunnot ovatkin käytettävissä, on lausuntojen muotoutumiseen ja kannanottojen suuntaan johtaneiden, osittain julkisuuden ulottumattomissakin piilevien prosessien selvittäminen vaikeaa. Oma ongelmansa liittyy myös siihen, että kuntien lausunnot vaihtelevat laajuudeltaan varsin paljon. Lausuntojen pituudella mitattuna keskisuomalaisten kuntien kaksi ääripäätä ovat olleet Luhanka, jonka ympäristöministeriölle osoittama lausunto koostuu muutamasta rivistä, sekä Kuhmoinen, joka jätti suojeluohjelmasta nelisivuisen lausunnon.

Artikkelissa on pyritty välttämään käsittelyn hajanaisuuden ja pintapuolisuuden uhat tarkastelemalla kuntia tiettyjen rantojensuojeluohjelmakannanotoista esiin nousseiden teemojen kautta. Näitä teemoja ovat 1. kysymys asianosaisuudesta (keitä ohjelman on katsottu kunnassa koskevan); 2. kysymys kunnan ja valtion suhteesta maankäytön suunnittelussa (kuka suunnittelee, kuka päättää ja mihin perustuen); sekä 3. kuntien luontokäsitykset (mikä on suojeluohjelmalausunnon takana vaikuttava käsitys luonnosta, sen käytöstä ja merkityksestä). Teemat eivät ole toisistaan erillisiä aihekokonaisuuksia, vaan ne liittyvät toisiinsa ja menevät useassa suhteessa

päällekkäinkin. Niiden tarkastelu erillisinä helpottaa kuitenkin monimutkaisen asian analyttistä ymmärtämistä.

RANTOJENSUOJELUOHJELMA KESKI-SUOMEN LÄÄNISSÄ

Keski-Suomen läänissä rantojensuojeluohjelman kohteita on yhteensä 14, joista suurin osa sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle. Alueiden rantaviivan pituus on yhteensä noin 600 kilometriä, mikä vastaa noin 4 % koko läänin rantaviivasta. Läänin suojeluohjelmakohteista seitsemän sijoittuu karuille ruokojärville. Yksi kohde on karua kortejärviyppiä, yksi poikkeuksellisen karu nuottaruohojärvi, yksi korte-ruokojärviyppinen, myös korte- ja ulpukajärviä sisältävä alue ja yksi erikoinen rotkojärvi. Lisäksi ohjelmaan on sisällytetty kolme joki-, koski- ja järvijaksoja käsittävää vesireittiä². Huonosti rakentamiseen soveltuvaa rotkojärviyypistä Huhkojärveä lukuunottamatta ohjelmaan valittuja ranta-alueita on ympäristöministeriön mukaan uhannut ennen kaikkea rantarakentaminen ja loma-asutus. Vedden laadun osalta paikallisia uhkia ovat olleet myös kalanviljely sekä erityisesti Päijänteen kohdalla metsäteollisuus.

Ennen keskisuomalaisten kuntien rantojensuojeluohjelmatalukintojen yksityiskohtaisempaa teemoitusta tarkastelua luonnehditaan kuntien suhtautumistapojen yleistä suuntaa. Taulukossa 1 suojeluohjelmakunnat on jaettu viiteen ryhmään sen mukaan, millainen on niiden ympäristöministeriölle osoittamissa lausunnoissa sekä muissa kannanotoissa ilmenevä perussuhtautuminen suojeluohjelmaan. Koska kaikki kunnat eivät ole eksplisiittisesti ilmaisseet myönteisyyttään ja kieltäisyyttään, kuntien sijoittelu luokkiin perustuu osaksi lausunnoista ja muusta aineistosta analyttisessä tarkastelussa välittyneisiin vaikutelmiin.

KYSYMYS ASIANOSAISUUDESTA

Tarkasteltaessa sitä, miten paljon kunnat ovat rantojensuojeluohjelmatalukintoissaan painottaneet eri ihmisryhmien rantoja koskevia tarpeita, arvoja ja intressejä, voidaan huomio kiinnittää siihen, ketkä kunta on nähnyt *asianosaisiksi* suo-

¹ Konginkangas liitettiin 1993 Äänekosken kaupunkiin, joten läänissä on nykyisin 19 rantojensuojeluohjelmakuntaa.

² Keski-Suomen läänin, kuten koko Suomen rantojensuojeluohjelmakohteiden tarkemmat kuvaukset ja kartat löytyvät ympäristöministeriön selvityksestä 97/1991.

Taulukko 1. Kuntien suhtautuminen rantojen suojeleluohjelmaan

Myönteinen	Melko myönteinen	Ei selkeää kantaa	Melko kielteinen	Kielteinen
Jämsänkoski	Kannonkoski Laukaa Konginkangas Korpilahti	Äänekoski	Karstula Kivijärvi Pylkönmäki Hankasalmi Jämsä Saarijärvi Luhanka Viitasaari	Kuhmoinen Konnevesi Leivonmäki Joutsa Keuruu Pihtipudas

jeluohjelmaa koskevissa kysymyksissä. Yksinkertaisin tapa tämän asian selvittämiseksi on tarkastella sitä, kenestä kunta suojeleluohjelman yhteydessä puhuu ja kenestä jättää puhumatta.

Kysymys asianosaisuudesta on sikäli jo valmiiksi määritetty, että ympäristöministeriö pyysi lausunnot tietyiltä ryhmiltä; muilta valtionhallinnon edustajilta, eräiltä järjestöiltä, kunnilta ja maanomistajilta ilmaisten näin, että ainakin ne ovat asianosaisia. Toisaalta ministeriön tapa määrittää suojeltavat rannat »kansallisesti merkittäviksi» on laajentanut asianosaisuuden kaikkia Suomen kansalaisia koskevaksi. Suomen allekirjoittamien kansainvälisten suojelusopimusten kautta asianosaisiksi maamme rantojen suojeleluissa voidaan perustellusti sanoa kaikkia maapallon ihmisiä, ja nykyisin elävien ihmisten lisäksi asianosaisiksi voidaan katsoa myös vielä syntymättömät sukupolvet (vrt. Lagerspetz 1989, 237). Asianosaisuus luonnonsuojeleluissa sisältää myös erään eksplikoidun ja hyvin spesifin tason; juridisesti asianosaisuus koskee nimittäin niitä maanomistajia, joiden omistamille maille suojeleluoimenpiteet ulotetaan. Koska rantojen suojeleluohjelma ei kuitenkaan ole olemukseltaan lakisäädös, vaan valtioneuvoston periaatepäätös, ei asianosaisuuden rajaaminen pelkästään maanomistajiin ole tässä tapauksessa ongelmatonta³.

Kuntatasolla rantojen käyttöön liittyvän asianosaisuuden voisi olettaa käsittävän kaikki eri ikäiset, eri ammatissa toimivat ja eri puolilla kuntaa asuvat kuntalaiset. Näiden lisäksi asianosaisuus ulottuisi myös kunnassa tilapäisesti asuviin, esimerkiksi mökinomistajiin sekä myös kunnassa

käyviin turisteihin. Rantojen suojeleluissa asianosaisuus voi olla monentasoista. Maanomistajan kohdalla asianosaisuus on luonnollisesti selkeää; asianosaiseksi maanomistajan tekee se, että hänen omaisuutensa on toiminnan keskipisteenä. Maata omistamattomien kuntalaisten kohdalla asianosaisuus liittyy ennen kaikkea rantojen virkistyskäyttöön sekä esteettisyyden tarpeen toteuttamiseen. Tämä pätee myös kunnassa satunnaisesti vierailevaan turistiin, jolla on samat jokamiehenoikeuksiin perustuvat mahdollisuudet ja esteet rantojen virkistyskäytölle kuin varsinaisilla kuntalaisillakin.

Kaikesta tästä voi johtaa sen, että kunnan näkökulmasta asianosaisina olisi sen suojeleluohjelmatulkinnoissa tullut huomioida kaikki edellä mainitut. Käytännössä asiat kuitenkin ovat olleet useimmiten toisin. Keski-suomalaisista kunnista Hankasalmi, Joutsa, Jämsä, Karstula, Kivijärvi, Korpilahti, Luhanka, Pihtipudas, Saarijärvi ja Pylkönmäki määrittivät lausunnoissaan asianosaisiksi pelkästään yksityiset maanomistajat. Niiden suojeleluohjelmakommenteissa eivät siis tulleet esille rantoja omistamattomien kuntalaisten tai lomailijoiden tarpeet.

Konnevesi korosti yksityisten maanomistajien etujen lisäksi muita rantojen suojeleluohjelmakäytön asukkaita, samoin vahvasti maanomistajien puolta pitäneet Kuhmoinen, Leivonmäki ja Keuruu. Nämä kunnat näkivät kylien kehittymisen ja palvelujen olemassaolon vaarantuvan suojeleluohjelman takia. Voimakkaan maanomistajanäkökulman lisäksi Leivonmäki näki rantojen suojeleluohjelman vaarantavan matkailupalvelujen kehittämistä ottaen näin ainakin välillisesti asianosaisiksi myös kunnassa lomailevat turistit. Tosin Leivonmäki tuli samalla implisiittisesti ilmaisseeksi sen

³ Periaatepäätösten olemuksesta ks. esim. Nousiainen 1992, 207.

Taulukko 2. Eri intressiryhmien esiintyminen kuntien suojeluohjelmalausunnoissa

Intressiryhmä	Intressiryhmän maininneita kuntia	Intressiryhmää mainitsemattomia kuntia
Maanomistaja	17	3
Virkistyskäyttäjät	3	17
Matkailuyrittäjät	6	14
Kyläläinen	4	16

käsityksen, että matkailijoiden kannalta olennaisempia ovat palvelut kuin rakentamaton ranta-uinto.

Rantojen virkistyskäyttöön liittyvät näkökulmat esiintyivät rantojen suojeluohjelmalausunnoissa matkailuhankkeiden, esimerkiksi Viitasaarella kalastusmatkailun, yhteydessä. Huomio kohdistui näissä tulkinnoissa siis rantoja käyttävien matkailijoiden intresseihin, ei niinkään oman kunnan virkistyskäyttäjien intresseihin tai arvoihin. Muutamassa tapauksessa asianosaisuus jäi kokonaan epäselväksi; Jämsänkosken, Kannonkosken ja Äänekosken lausunnoista ei ollut määritettävissä mihinkään intressiryhmään kuuluvia näkökulmia.

Lausunnoissa selvästi eniten esillä olleen intressiryhmän, yksityisten maanomistajien, etujen korostaminen perustui lähes yksinomaan taloudellisiin argumentteihin. Heti suojeluohjelmaehdotuksen julkistamisen jälkeen sekä maataloudenharjoittajien etujärjestö MTK, Maanomistajain Liitto, keskustapuolue että SMP tuomitsivat suojeluohjelman jyrkin sanoin sen maataloudenharjoittajiin kohdistuviksi nähtyihin taloudellisiin haittoihin perustuen (ks. Nieminen 1994). MTK puhui omista kommentteistaan »satojen tilojen tuhoutumisesta», se esitti julkisuudessa uhkakuvia, joissa kokonaisten kylien nähtiin kuihtuvan suojeluohjelman takia. Kun näihin julkisuudessa esiintyneisiin jyrkkiin kannanottoihin yhdistetään se sängen epäselvä ja keskeneräiseltä vaikuttanut tiedottaminen, jota ympäristöministeriö suojeluohjelmasta välitti, ei ole kovinkaan ihmeellistä, että myös useat kunnat määrittivät suojeluohjelman ensisijaisesti yksityisiin maanomistajiin kohdistuvaksi taloudelliseksi uhkaksi.

Konneveden ja Kuhmoisten suojelurantaa omistaville maataloudenharjoittajille 1993 tehtyjen haastattelujen (ks. Nieminen 1994) perusteella useiden (haastatteluotoksessa lähes kaikkien) maanomistajien suojeluohjelmavastustus on kui-

tenkin perustunut maanomistuksen itseisarvoisiin, talonpoikaiseen kulttuuriperinteeseen liittyneisiin tekijöihin, ei juurikaan taloudellisiin syihin. Haastattelujen tulkintoja väritti *traditionaalis-emoionaalinen* suhtautuminen niin suojeluohjelman tavoitteisiin, keinoihin kuin varsinaiseen suojelutarpeeseenkin. Haastattelujen näkökulmasta suojeluohjelmakonfliktissa on ollut kyse ennen kaikkea kulttuurisesta arvoriitidasta, ei niinkään intressiriitidasta. Valtion yksityiseen maaomaisuuteen kohdistama suojelutoimi on nähty loukkauksena talonpoikaisia, itsenäisyyteen ja vapautteen liittyviä ihanteita kohtaan. Tätä yleisen tason arvoriititaakin enemmän maanomistajia on loukannut se, että monessa tapauksessa useita satoja vuosia suvussa eteenpäin siirtynyt, biografisesti merkityksellinen maaomaisuus on suojeluohjelman myötä joutunut ulkopuolisen vallankäytön kohteeksi.

Useimpien keski-suomalaisen kuntien rantojen suojeluohjelmalausunnoissa kysymys asianosaisuudesta näytti siis perustuvan hyvin voimakkaasti yksityisten maanomistajien eikä lainkaan rantaa omistamattomien kuntalaisten näkökulmien huomioimiseen. Tästä ei voida tietenkään vetää suoraan johtopäätöstä, että kunnat olisivat ajaneet vain maanomistajien etuja ja että ne olisivat siksi jättäneet muiden kuntalaisten tarpeet kokonaan huomiotta. On muistettava se, että ympäristöhallinto lausuntopyyntöjen kohdistamisellaan tavallaan määrittä valmiiksi ne asianosaiset, joita ohjelma kunnissa koskee, eli kunnanhallitukset, ympäristösuojelulautakunnat sekä maanomistajat.

Maanomistajat jättivät lukuisat muistutuksensa (Keski-Suomen läänissä yhteensä 506) ensin kunnille, joiden tuli sitten toimittaa ne edelleen lääninhallitukseen. Muistutukset eivät voineet olla vaikuttamatta myös kunnanhallitusten omiin kannanottoihin. Maanomistajat esittivät myös suojeluohjelmasta järjestetyissä yleisötilaisuuksissa ja paikallislehtien sivuilla vaatimuksia siitä, millaisia kunnanhallitusten suojeluohjelmalausuntojen tulisi olla. Esimerkiksi Joutsan valtuustosalissa pidetyssä yleisötilaisuudessa maanomistajat korostivat, että jos kunta ei pidä lausunnossaan maanomistajien puolta, se syyllistyy »todelliseen petturuuteen» (Keski-suomalainen 30/8 1990).

Vaikka maanomistajat olivatkin kaikissa kunnissa selvästi äännekkäin painostusryhmä, voidaan kuitenkin pitää yllättävänä sitä, että rantaa omistamattomien kuntalaisten intressit sivuutettiin niin totaalaisesti kuntien suojeluohjelmalausunnoissa. Sekä paikallislehdissä että maakuntalehdessä julkaistiin myös rantojen suojelua puolustavia ylei-

sökirjoituksia, joten kunnista on kyllä löytynyt myös suojelun kannattajia.

Maanomistajanäkemyksen voimakkuutta suoje-
luohjelmalausunnoissa selittää osaltaan se, että
monien kuntien päättävissä elimissä maanomis-
tajilla on vahva edustus. Erityisesti 'keskustavetois-
sissa' maatalouskunnissa useita paikallisia päät-
täjiä kiinnittää ammatin, järjestötoiminnan ja puo-
luepoliittisten näkemysten kautta moninkertainen
side maa- ja metsätalouden etuihin. Eräissä ta-
pauksissa kunnalliset päättäjät ovatkin alusta asti
julkisesti identifioineet itsensä maatalous- ja
maanomistajaväestön tukijoiksi. Esimerkiksi Kon-
nevedellä sekä kunnanvaltuuston että kunnanhal-
lituksen puheenjohtajat innostivat maanomistajia
karvalakkilähetystön kokoamiseen »ristiretkelle
ympäristöministeriöön» (Laukaa -Konnevesi 27/
8 1990). Joissakin kunnissa kunnanjohto on li-
säksi tarjonnut maanomistajille asiantuntija-apua
mielipiteiden ilmaisemisessa, näin esimerkiksi
Kuhmoisissa ja Leivonmäellä.

KUNTAKESKEISYYS JA VALTAKUNNALLISUUS KUNTIEN SUOJELUOHJELMAPERSPEKTIIVEINÄ

Rantojensuojeluohjelmassa on kyse valtakun-
nallisesta luonnonsuojelusta. Kunnat ovat kuiten-
kin erityisesti maankäytön suunnittelussa varsin
itsenäisiä. Siksi on kiintoisaa tarkastella sitä,
miten kunnat ovat lähestyneet ohjelmaa paikalli-
suuden ja valtakunnallisuuden suhteen. Erilaiset
näkökulmat merkitsevät erilaisia tulkintoja siitä,
mikä on tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää.
Rantojensuojeluohjelman kohdalla keskeiseksi
kysymykseksi nousee se, ovatko kunnat tarkas-
telleet suojeluohjelmaa valtakunnallisen kokonai-
suuden kannalta vai pelkästään paikallisista, kun-
takohtaisista tarpeista, intresseistä ja arvoista
käsien. Toisin sanoen ovatko kunnat pystyneet
omaksumaan kuntatasoa laajemman perspektii-
vin ohjelmaan vai onko kyseessä katsottu olevan
pelkästään omaa kuntaa koskeva asia.

Ongelmaa voidaan karakterisoida muodosta-
malla kaksi ideaalityyppistä tulkintakategoriaa.
Ensimmäistä *kuntakeskeistä* tarkastelutapaa
määrittää ajatus siitä, että paikallinen alue asuk-
kaineen on ensisijainen todellisuuden tulkinnan
lähtökohta. Kuten Haveri (1994, 71–72) toteaa,
paikallinen näkökulma tuo esille paikalliset erityis-
piirteet ja asettaa ne valtakunnallista »yleisen
tason» näkökulmaa vastaan. Haverin (sama)
mukaan toisin kuin valtakunnallisessa näkökul-
massa, paikallisessa näkökulmassa eivät paino-

tu säännönmukaisuus, yleiset kehityssuunnat ei-
vältä yleispäteviksi määritetyt toimintakäytännöt,
vaan asioiden paikallinen erikoislaatu⁴.

Kuntakeskeisestä näkökulmasta tietyn prosent-
timäärän säilyttäminen valtion rantaviivasta ra-
kentamattomana ei ole välttämättä kovin olennai-
nen tai edes kommentoinnin arvoinen kysymys.
Asian tekee relevantiksi vasta se, että suojelta-
vat prosentit ulottuvat myös kunnan rajojen si-
sälle.

Toinen, *valtakunnallinen*, näkökulma merkitsi-
si äärimuodossaan ongelmatonta myöntymistä
valtakunnallisiin tavoitteisiin ja paikallisten erityis-
piirteiden jäämistä toisarvoisiksi yleisten tavoit-
teiden rinnalla. Käytännössä tämä tarkoittaisi ran-
tojen suojeluohjelman hyväksymistä sellaisenaan
ja sen tavoitteiden ja toimintakäytäntöjen asetta-
mista mahdollisten kuntatavoitteiden edelle.

Tarkasteltaessa paikallisuuden ja valtakunnal-
lisuuden teemaa kuntien rantojensuojeluohjelma-
tulkintoissa on hedelmällistä kiinnittää huomiota
siihen, miten kunnat puhuvat itsestään ja valta-
kunnallisista toimijoista. Korostavatko ne omaa
autonomisuuttaan ja päätöksenteon desentrali-
sointia? Asettavatko ne ekplisiittisesti vastakkain
kunnan edut ja valtakunnalliset edut, vai näke-
vätkö ne edut yhtenevinä?

Vaikka muutama keskusomalainen kunta otti-
kin ainakin jossain määrin kantaa suojeluohjel-
man luonnonarvoihin perustuviin tavoitteisiin, kävi
useimpien kuntien kohdalla rantojensuojeluohjel-
man tavoitteiden kanssa pitkälti niin kuin Rauno
Sairinen (1994, 11) on tutkimuksessaan ympä-
ristökonflikteista kuntien suunnittelussa ja päätök-
senteossa todennut: »[Ympäristökonflikteissa]
kiistan aihe sotkeutuu konfliktin käsittelytapaan,
eli organisaatiota, asianosaisuutta, asiantunte-
musta, julkisuutta ja ohjausvaltaa koskeviin ky-
symyksiin». Monessa kunnassa suuttumusta
herätti ympäristöhallinnon »keskusjohtoiseksi»
koettu vallankäyttö. Vaikka ympäristöministeriö
toivoi kuntien lausunnoissaan kommentoivan lä-
hinnä suojeltaviksi esitettyjen kohteiden aluera-
jauksia, nousivat ohjelman valmisteluun, päätök-
sentekoon ja toteuttamiseen liittyvät seikat kun-
tien kannanotoissa voimakkaasti esille.

Kunnat kritisoivat ympäristöministeriön toimin-
taa monin eri tavoin ja ilmeisen oikeutetustikin.
Ministeriön kuntiin lähettämät suojeluehdotuksen
aluerajauksia koskevat kartat olivat rakennustie-

⁴ Paikallisella tasolla voivat tietysti vaikuttaa omat, pai-
kalliset säännönmukaisuudet ja yleispäteviksi mää-
rityneet toimintakäytännöt, kuten jäljempänä esite-
tään.

doiltaan vanhentuneita, niissä ei oltu huomioitu luvat saaneita, vireillä olevia maankäyttösuunnitelmia eikä edes kaikkia jo olemassaolevia rakennuksia; esimerkiksi Leivonmäellä suojelurajauksen sisään jäi jopa lomakylä ravintolarakennuksineen sekä kalanviljelylaitos. Suojelurajaukset koettiin piirretyn karttoihin epäselvästi ja ylimalkaisesti. Myöskään metsänkäytön rajoituksista suojeluohjelma-alueilla ei kuntiin tulleista ministeriön tiedotteista saatu yksiselitteistä selkoa. Suojeluohjelmaehdotuksen suhde seutukaavaliiton tekemään 4. vaihekaavaan jäi niinikään epäselväksi. Rantojensuojeluohjelmaehdotuksesta ei myöskään ilmennyt yksittäisten suojelukohteiden kuvauksia eikä perusteluja kohteiden valinnalle. Ihmetystä kunnissa herätti se, että ohjelmaehdotus annettiin kunnille virastojen kesäloma-aikaan, ja se, että kunnat saivat lausuntojen tekemiseen aikaa alunperin vain reilut kaksi kuukautta. Ja kuin kruunaukseksi ministeriön huolimattomaksi koetulle tiedottamiselle sekä Pylkönmäen että Karstulan kuntien oli itse hankittava ministeriöltä suojeluohjelmaa koskevat kartat ja muut paperit, koska ministeriö ei tullut itse niitä kuntiin toimitaneeksi.

Näiden ministeriön ylimielisyydeksi tulkittujen käytännön puutteellisuuksien lisäksi vastustusta herätti kunnissa myös suojeluohjelman periaatellinen puoli. Se, että kunnat eivät olleet itse päässeet osallistumaan ohjelman suunnitteluun koettiin esimerkiksi Konnevedellä vakavaksi loukkaukseksi kunnallista itsehallintoa kohtaan: »Valtio puhuu kauniisti kuntien itsehallinnon kehittämistä, mutta suojeluohjelma lyö kyllä tätä periaatetta korville», Konneveden kunnanjohtaja Kari Levänen totesi ohjelmasta Keski-suomalaisessa 16/8 1990. Rantojensuojeluohjelmaa vastustavassa rintamassa maanomistajia ja kuntien edustajia lähensikin osaltaan toisiinsa tunne siitä, että molemmat ryhmät oli sivuutettu niitä itseään suuresti koskevassa asiassa. Myös rantojensuojeluohjelman lausunnoissaan hyväksyneet Laukaa ja Kannonkoski paheksuivat ohjelman keskusjohtoisuutta.

Oma kysymyksensä on se, mitä kuntakeskeisimmin suojeluohjelmaan suhtautuneet kunnat ovat oman erityisnäkökulmansa korostamisella ajaneet. Onko tulkintojen kohteena kunnissa ollut yleinen kysymys rantojensuojelusta vai pelkästään valtakunnalliseen rantojensuojeluohjelmaan kuuluneet ja paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin suhteutetut seikat? Vai onko kyse ollut pelkästään valtaa ja päätöksentekoa koskevasta tulkinnoista?

Kuntakeskeinen näkökulma painottaa kunnan

omaa erityislaatuisuutta; sitä, että omaa olemista ja toimintaa koskevat faktat on mahdollista tavoittaa ainoastaan paikan päällä; siinä kulttuurisessa, sosiaalisessa, historiallisessa ja maantieteellisessä kontekstissa, josta paikallisuus muodostuu. Paikallisesta näkökulmasta katsottuna yleinen tai valtiollinen näkökulma voi esiintyä dominoivana ja standardisoivana, paikallisten ilmiöiden merkitystä vähättelevänä voimana (Haveri 1994, 72). Rantojensuojeluohjelman vastustuksessa onkin ollut vahvasti kyse myös kuntien ja valtion välisen suhteen arvioinnista. Kunnallisen itsemääräämisen korostaminen suojelukysymyksessä on osaltaan perustunut kunnan oman institutionaalisen aseman puolustamiseen; paikallistason merkityksen korostamiseen ja sen legitimointiin (vrt. Anttiroiko 1994, 74–75).

Hoikan (1991) tekemän tutkimuksen mukaan keskisuomalaisissa kunnissa korostetaan koko maan keskiarvoa enemmän kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Toisin sanoen nähdään, että kunnan tulisi olla mahdollisimman autonominen suhteessa valtioon, ja että valtion puuttumista kuntien toimintaan tulisi nykyisestään rajoittaa. Lisäksi keskisuomalaiset kunnat korostavat keskivertoa enemmän kunnan aktiivista elinkeinopoliittikkaa, eli niissä koetaan tärkeäksi, että kunta tukee kunnassa toimivia yrittäjiä ja ajaa heidän etujaan. Kunnallisen itsehallinnon ja elinkeinopoliittikan korostaminen lievenät merkinneet monissa keskisuomalaisissa kunnissa kuntakeskeisen ja taloudellisiin seikkoihin perustuvan näkökulman ulottumista myös luonnonsuojelun alueelle.

Keskisuomalaisessa kunnallisessa elämässä edellytetään Hoikan (mt. 84) mukaan kunnan palveluksessa toimivien lojaalisuutta kunnanjohtoa kohtaan sekä sisäistä kuria. Käytännössä tämä tarkoittaa »vanhaa johtamista ja uskollisuutta vaikenemisvaatimuksia – elelyä omassa nykyisen menon maailmassaan» (mt. 83–84). Varsinkin pienissä ja maatalousvaltaisissa kunnissa – joiksi useimpia Keski-Suomen rantojensuojeluohjelmakuntia voidaan luonnehtia – kunnanjohtajuus perustuu Pikkalan (1991, 35–42) mukaan byrokraattisuuteen ja kunnan sisäiseen vuorovaikutukseen. Päätöksenteossa korostuvat tällöin sisäiset säännöt ja rutiinit sekä henkilökohtaiset suhteet (ks. myös Saarela ja Sainio 1991, 39).

Byrokraattisuudelle ja rutiininomaisuudelle on ominaista vähäinen refleksiivisyys. Lähdetään siitä, että maailma toimintakäytännöineen ja asioiden tärkeysjärjestyksineen on valmis. Rutiininomaisuuden ulottuminen myös vuorovaikutukseen voi johtaa siihen, että kuntiin muodostuu 'vahvojen miesten' verkostoja, joiden sanaa kuul-

laan asiassa kuin asiassa. Saarelan ja Sainion (1991, 39) mukaan suomalainen kunnallinen demokratia toimii edelleen entisajan maatalousyhteiskunnan käytäntöjen mukaan; riittää, että luotamushenkilöt pitävät oman kylänsä tai ryhmänsä puolia eikä laajempaa kokonaisnäkemystä asioista juuri synny. Se, että toiset ovat 'tasa-arvoisempia' kuin toiset, näkyy rantojenkäytön suunnittelun osalta myös yleisesti demokraattisena pidetyssä rantayleiskaavoitusmenettelyssä. Maankäytön suunnittelun sisältöön vaikuttavat tällöinkin eniten aktiivisimmat ja ne, joilla on ennestään suhteita päätöksentekijöihin (Julkunen & Nieminen 1994, 41).

Paikallislehtien rantojensuojeluohjelmakeskustelun perusteella ainakin ohjelmaan kielteisesti suhtautuneissa Kuhmoisissa, Konnevedellä, Saarijärvellä ja Keuruulla on ollut selkeä mielipidejohtaja, jonka kautta oman intressiryhmän mielipiteet ovat saaneet ilmaisunsa. Näiden mielipidejohtajien vahva asema on perustunut pitkälti siihen, että he ovat olleet samanaikaisesti sekä maanomistajia että kunnanvaltuutettuja tai kunnanhallituksen edustajia ja ainakin yhdessä tapauksessa myös jonkin maatalousjärjestön johtohenkilöitä.

Tyypillistä suojeluun kielteisimmin suhtautuneille kunnille on ollut se, että valtakunnallinen kysymys rantojensuojelusta on määritetty pelkästään paikalliseksi kysymykseksi. Tälle kuntakeskeiselle tarkastelutavalle on ollut ominaista intressiryhmäkeskeisyys, keskittyminen toimivaltakysymyksiin ja taloudellisiin näkökohtiin sekä suojelun näkeminen hyödyttömänä tai sitten pelkästään muualla (keskuksissa ja erityisesti »ete-lässä») asuvia hyödyttävänä.

Valtakunnallisemmasta perspektiivistä ohjelmaa tarkastelleille kunnille taas on ollut ominaista myönteisempi suhtautuminen suojelun tavoiteisiin. Ne ovat tulkinneet ohjelmaa lähinnä sen luonnonsuojelullisten näkökulmien kautta eivätkä jonkin intressiryhmän etuihin tai omaan päätösvaltaan perustuen.

LUONTONÄKÖKULMA JA KUNTIEN SUOJELUOHJELMATULKINNAT

Kuntien luontokäsitykset

Eräs olennainen kuntien suojeluohjelmakanottoja ohjannut seikka on ollut se, miten kunnat ovat tulkinneet suojeluohjelman tarpeellisuutta ja tavoitteita. Kuntakeskeisen ja valtakunnallisen näkökulman lisäksi tulkintoihin on vaikutta-

nut tällöin se, millaisina kunnat ovat nähneet suojeltaviksi aiottujen alueiden luonnonarvot ja laajemmin se, millaisen luontokäsityksen puitteissa ohjelmaa ja sen tavoitteita on tulkittu.

Ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmaan valittaville alueille asettamat kriteerit ovat olleet pääasiassa alueiden ekosysteemejä ja eliöiden monimuotoisuutta ja uhanalaisuutta korostavia. Tältä osin suojelun tavoitteet ovat määrittyneet luonnon omista lähtökohdista käsin. Lisäksi ministeriö on painottanut alueiden maisemallisia arvoja, eli ihmislähtöistä suojelutarvetta. Tässä yhteydessä ministeriö on puhunut erityisesti rakentamattomien rantojen säilyttämisestä tuleville sukupolville⁵. Keskisuomalaisten kuntien suojeluohjelmatulkinnoissa nämä suojeluohjelman perustelut ovat jääneet lähes kokonaan vaille huomiota.

Yleisesti ottaen kunnat ovat jättäneet suojeluehdotukseen sisältyvien alueiden luonnonarvojen kommentoinnin lähes täydellisesti sivuun kannotoissaan. Kunnista ainoastaan Korpilahti on (ympäristönsuojelulautakunnan aloitteesta) ottanut suojelulausunnossaan esille biodiversiteettiajattelun. Kunta ehdottaa lääninhallituksen ympäristöviranomaisten ryhtymistä maanomistajien kanssa neuvotteluihin pienten kaakkurin asuinjärvien lisäämiseksi suojeluohjelmaan.

Yleisimmin kunnat ovat keskittyneet suojeluohjelman tarvetta koskevissa tulkinnoissaan tarkastelemaan suojeltavaksi ehdotetun alueen laajuutta ja omistusta. Kuntien suojeluohjelmalausuntoihin on vaikuttanut luonnollisesti se, miten paljon rantaviivaa ohjelmaehdotukseen on kunnassa sisällynyt. Vaikka rantojensuojelun valtakunnalliseksi kokonaistavoitteeksi asetettiin 5 % koko maan rantaviivasta, määrä vaihtelee eri kuntien välillä hyvinkin paljon. Eniten rantaa suojeluohjelmaehdotukseen oli rajattu Leivonmäeltä (n. 40 % kunnan rantaviivasta) ja Konnevedeltä (n. 20 %). Myös Kuhmoisilla, Keuruulla, Joutsassa ja Saarijärvellä suojeluohjelmaehdotus käsitti huomattavan määrän rantaviivaa.

Suojeluohjelmaa jyrkästi vastustavan nelisivuisen lausunnon ministeriölle antanut Kuhmoinen on ollut näkökantojen ehdottomuuden perusteella läänin suojeluohjelmavastaisin kunta. Kuhmoisten kunnanhallituksen on ollut vaikea hyväksyä ehdotettuja suojelurajauksia, koska kunnassa sijaitsevan Isojärven kansallispuiston alueella oli jo ennestään suojeltuna n. 80 km. rantaviivaa.

⁵ Ympäristöministeriön suojeluohjelmalle asettamia kriteerejä on kaikkiaan seitsemän: monimuotoisuus; edustavuus; uhanalaisuus; tieteellinen merkitys; harvinaisuus; luonnontilaisuus ja maisemalliset arvot.

Kuhmoinen katsookin, että kansallispuisto on »riittävän laaja alue yhden kunnan osalta edustamaan alueellista luontotyyppiä, kasvillisuutta ja sopeutuneiden eläinlajien elinympäristöä».

Kuhmoisten kommentteissa suojeluohjelman tarpeettomuudesta paljastuu se ristiriitainen tilanne, jossa suojeluohjelmaehdotuksen aluerajauksia arvioineet kunnat ovat olleet. Kuhmoinen väittää lausunnossaan, etteivät ohjelmaehdotuksen kohteet poikkea »luonnon, kasvillisuuden tai eläinlajien elinympäristön» suhteen kunnassa jo aiemmin suojelluista ranta-alueista, ja että lisäsuojelu on tästä syystä turhaa. Toisaalla lausunnossa kuitenkin valitetaan sitä, ettei ministeriön ohjelmaehdotuksesta ilmene millä perusteella alueet on ohjelmaan valittu. On vaikea ymmärtää miten kunnanhallitus voi väittää, etteivät eri alueet poikkea toisistaan, kun se kuitenkin myöntää sen, ettei tiedä miksi alueita ehdotetaan suojeltaviksi. Sen lisäksi, että Kuhmoisten kommentteissa paljastuu kunnan tyytymättömyys lisäsuojeluun, lausumien ristiriitaisuus kuvastaa hyvin sitä, miten puutteellisen tiedon varassa kunnat ovat joutuneet lausuntojaan antamaan. Ylipäänsä melko nurinkuriselta vaikuttaa se, että kunnalta pyydetään arviota jonkin tietyn alueen suojelusta, kun sille ei kuitenkaan ole kerrottu niitä syitä, joiden perusteella kyseinen alue on katsottu valtakunnallisesti merkittäväksi suojelukohteeksi.

Kuhmoinen on tosin muissakin yhteyksissä vaikuttanut melko luonnonsuojeluvastaiselta kunnalta. Kuvaavaa kuhmoislaiselle luonnonsuojeluajattelulle on ollut se, että kunnassa sijaitseva Isojärven kansallispuisto on katsottu hyödyttömäksi sillä perusteella, ettei siellä käy tarpeeksi ihmisiä ja että kansallispuisto ei tuo kunnalle rahaa. Koillis-Häme -lehdessä 16/7 1990 Kuhmoisten kunnanjohtaja Rauno Riihimäki puhuu rantojensuojeluohjelmasta varsin paljastavasti: »Uusien virkistysalueiden muodostaminen on minusta tarpeetonta, ellei niitä pystytä hyödyntämään paremmin kuin Isojärven kansallispuistoa». Kunnanjohtaja on siis nähnyt sekä kansallispuiston että rantojensuojeluohjelman pelkästään virkistysaluehankkeina, ei lainkaan varsinaisena luonnonsuojeluna. Myöskään kunnassa useita vuosia kestänyt kamppailu Päijänteeseen ulottuvan luonnonkauniin niemen, Tehinkärjen, kohtalosta ei anna kunnan päätöksentekijöistä kovin ympäristötietoista kuvaa (ks. Julkunen & Nieminen 1993, 10).

Kuhmoisten kunnan rantojensuojeluohjelmanäkemyksissä saa ilmauksensa luontosuhde, jossa luonto määrittäytyy voimakkaasti taloudellisten intressien kautta. Samaa ajattelua noudattaa

kommenteissaan Leivonmäen kunta, joka katsoo lausunnossaan suojeluohjelman vievän hyvää rakennusmaata sekä Konnevesi, joka 1991 kunnanvaltuuston toimesta tehdyssä »kunnan nykytilan kartoituksessaan» näkee »ympäristöministeriön tekemät vesistöjen suojelupäätökset» vakavana uhkana kunnan taloudelliselle kehittämiselle (Julkunen & Nieminen 1993, 11). Myös kaakkurin elinympäristöjä korostanut Korpilahti asettaa toisaalla lausunnossaan kunnan taloudelliset edut luonnonarvojen edelle. Se vaatii mahdolliset verotulot mielessään, ettei suojeluohjelma saa olla ristiriidassa kunnan aiemmin tekemän, IVO:n pumppuvoimalan rakentamisen mahdollistavan maankäytön yleissuunnitelman kanssa.

Varsin kiintoisan näkökulman kuntien arvioille suojelutarpeesta tarjoaa kysymys maanomistuksesta. Ainakin Jämsä, Karstula, Keuruu, Saarijärvi ja Luhanka ovat olleet sitä mieltä, että rantojensuojeluohjelma voidaan hyväksyä, jos se käsittää pelkästään valtion maita. Näiden kuntien käsityksen mukaan siis se, millaiset luonnonarvot jollakin ranta-alueella on, ei ole yhtä tärkeä suojelutarvetta määrittävä tekijä kuin se, kuka maan omistaa. Suojelutarpeen lähtökohdaksi ei näin ole otettu tiettyjen ranta-alueiden erikoislaatusuutta tai niiden eliöyhteisöjä, vaan pelkästään maanomistussuhteet. Tätä näkemystä kärjistäen voisi ilkeästi todeta, että suojelualueiksi ehdotettujen kunnan, yhteisöjen ja yksityisten omistamien rantojen eläimet ja kasvit ovat olleet varsin ajattelemtomia, kun eivät ole ottaneet selvää siitä kenen maalla elävät.

Ympäristöhallinnon pyrkimysten kannalta hankalaa oli se, että kunnat useimmiten huomioivat ohjelman päämääristä vain niiden teknisen sisällön; rantaviivan pituuden ja sen sijoittumisen, eivätkä lainkaan sitä, miksi kyseiset rannat on katsottu suojelun arvoiksi. Vaikka ympäristöministeriön kuntiin toimittamista suojelukohterajauksista ei siis ilmennytkään yksittäisten kohteiden suojeluperusteita, olisi paikallista asiantuntemustaan ja luontoystävällisyyttään korostaneilla kunnilla luullut olevan sanottavaa myös suojelukohteiden luonnonarvoista. Toisaalta on varsin ymmärrettävää, että huomio niissä kunnissa, joissa suojeltavaksi on esitetty valtakunnallisen kokonaisuuden moninkertaisesti ylittävä määrä ranta- viivaa, on voimakkaasti kohdistunut juuri ranta- viivan pituuteen. Konneveden kunnanjohtaja Kari Leväsen sanoin nämä kunnat ovat tunteneet suojelutoimien laajuuden takia joutuvansa »reservaattialueiksi muulle Suomelle» (Laukaa-Konnevesi 16/8 1990).

Kuten edellä todettiin, eivät kunnat ole lausun-

noissaan juurikaan ottaneet kantaa rantojensuojeluohjelman luonnonsuojelullisiin perusteluihin. Luontoa koskevat näkökohdat ovat jääneet useimpien kuntien tulkinnoissa taloudellisten sekä maanomistussuhteisiin ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvien kysymysten jalkoihin. Tämä on sikäli mielenkiintoista, että useat suojeluohjelmaa vastustaneet kunnat ovat kuitenkin muissa yhteyksissä (esim. kuntasuunnitelmissaan sekä potentiaalisille uusille yrittäjille ja asukkaille suunnatuissa mainoksissa ja tiedotteissa) nähneet puhtaan ja koskemattoman luonnon yhtenä merkittävimmistä vetonauloistaan. Tämä oman luonnon arvostaminen on kuitenkin perustunut tyystin erilaiseen luontokäsitykseen kuin ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmaa ohjannut luontokäsitys. Näissä kuntien tulkinnoissa luonto on nähty välineenä kuntien kehittämiseksi, ei itseisarvoisena ja omaehtoisena 'alkuperäisluontona' niinkuin suojeluohjelmassa.

Tässä tulee selkeästi ilmi se, ettei ole olemassa yhtä yhteistä ja yksiselitteistä luontoa. Luonto on aina kulttuurinen ja sosiaalisesti tuotettu; siitä puhuminen edellyttää aina joistakin näkökohdista käsin muodostettua käsitystä siitä, mitä merkityksiä tarkastelun kohteena olevalla luonnolla on (ks. Beck 1990, 62). Se luonto, jota useimmat kunnat asettuivat puolustamaan, oli yksityisten omista ma, taloudellista merkitystä omaava ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva luonto, ei lintujen, kalojen ja kasvien elinympäristö. Ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmassaan määrittämä luonto taas oli itseisarvoinen, muut arvot ja intressit pääsääntöisesti syrjäyttävä luonto (ks. Nieminen 1994, 113).

Rantojensuojeluohjelma ja muut rantojenkäyttösuunnitelmat

Kuntien suojeluohjelman tarvetta arvioiviin kannanottoihin ovat vaikuttaneet myös muut rantojen maankäyttöä koskevat suunnittelutoimet. Vain hiukan ennen rantojensuojeluohjelman julkistamista kesällä 1990 kunnissa oli esillä Keski-Suomen seutukaavaliiton luonnos 4. vaihekaavasta, jonka keskeisenä sisältönä oli läänin rantojenkäytösuunnittelu. Kunnista Karstula, Pihtipudas ja Saarijärvi katsoivat rantojensuojeluohjelmalauseunoissaan, että vaihekaavassa esitetyt rajaukset riittäisivät ranta-alueiden suojelutarpeen turvaamiseen. Vaihekaavassa esitetyt suojelu- ja virkistys aluerajaukset olivat poikkeuksetta rantojensuojeluohjelmaesityksen aluevarauksia pienempiä.

Yleisesti ottaen kuntien maanomistajat hyväksyivät 4. vaihekaavan. Korpilahdella vaihekaavaan kuitenkin suhtauduttiin melko happamasti, ja tyytymättömyys vaihekaavaan ainakin jossain määrin kiihdytti paikallisten maanomistajien halukkuutta ryhtyä rakentamaan rannoilleen. Kuhmoisten kunnanhallitus vaati 4. vaihekaavasta poistettavaksi kaikki yksityisten maanomistajien maille tehdyt aluevaraukset. Perusteluna kunta esitti, kuten rantojensuojeluohjelman vastustuksessaankin, Isojärven kansallispuistossa jo olevat suojelualueet. Myös Keuruu halusi kaikki yksityismaat pois vaihekaavasta.

Vaihekaavan lisäksi eräissä kunnissa oli rantojensuojeluohjelmaehdotuksen julkistamisen aikaan valmis tai vireillä oleva rantayleiskaava, jonka laatiminen oli perustunut paikalliseen näkökulmaan ja jonka yhteydessä maanomistajien näkemyksiä oli kuultu. Erityisen tyrmistyneitä suojeluohjelmasta oltiin Konnevedellä, jossa yleiskaavoitussuunnitelman yhteydessä oli valmistumassa ranta-alueita koskeva luonto- ja maisemaselvitys. Kunnassa nähtiin, että suojeluohjelmalla tehtäisiin kokonaan tyhjäksi sen ja seutukaavaliiton tekemä työ.

Joutsan kunta, jossa oli jo valmis kunnanvaltuuston hyväksymä rantayleiskaava, katsoi omassa rantojensuunnittelutoiminnassaan nimenomaisesti huomioineensa alueiden suojelulliset näkökohdat, ja näki tästä syystä suojeluohjelman, eli kuntakeskeisestä perspektiivistä tarkasteltuna »Helsingin herrojen» asiaan puuttumisen, tarpeettomaksi (Joutsan Seutu 6/9 1990). Myös Jämsä, Karstula, Laukaa, Leivonmäki, Äänekoski ja Viitasaari näkivät rantayleiskaavoituksen riittävän. Jämsä asetti yleiskaavoituksen edellytykseksi kuitenkin sen, että valtio vastaa kokonaan kaavoituksen kuluista.

Ympäristösuojelulautakunnat ja -sihteerit

Kunnanhallitusten lisäksi lausuntonsa rantojensuojeluohjelmasta jättivät lääninhallituksen pyynnöstä myös kuntien ympäristösuojelulautakunnat. Luontonäkökulma esiintyi niiden kannanotoissa selvästi voimakkaampana kuin kunnanhallitusten lausunnoissa. Ympäristösuojelulautakunnat ottivat rantojensuojeluohjelmaehdotuksen aluerajauksiin kantaa pääasiassa alueiden luonnonarvoihin eikä maanomistussuhteisiin perustuen. Ainoastaan Hankasalmella lautakunta esitti, ettei suojeltaviksi tulisi ottaa yksityisten maanomistajien maita. Myös Keuruun ympäristösuojelulautakunta korosti maanomistajien etu-

ja lausunnossaan. Se kuitenkin näki suojeluohjelman niin tarpeellisenä, että esitti ohjelmaan lisättäväksi useita uusia kohteita. Kaikkein myönteisimmin ohjelmaan suhtautui Jämsänkosken ympäristönsuojelulautakunta, joka esitti ohjelmaan lisättäväksi kahdeksan uutta, runsaasti yksityisten omistamaa maata sisältävää ranta-aluetta. Kaupungin ympäristönsuojelusihteri Jukka Nevalainen totesi Koillis-Hämeessä 15/8 1990, että »omistussuhteisiin liittyviä seikkoja ei voi sellaisenaan käyttää ohjelman vastustamiseen», vaan »arvostelun ja muunkin tarkastelun tulee ensisijaisesti liittyä kohteiden suojeluarvoon». Lienee itsestään selvää, että nämä kommentit herättivät suuttumusta jämsänkoskelaisten maanomistajien keskuudessa.

Lisäalueita suojeluohjelmaan halusivat myös Laukaan, Korpilahden, Jämsän ja Viitasaaren sekä myös ohjelmaa jyrkästi vastustaneen Konneveden kunnan ympäristönsuojelulautakunnat. Kielteisimmin suojeluohjelmaan suhtautui Saarijärven ympäristönsuojelulautakunta, joka hylkäsi kaavoittajan ja kaupunginjohtajan kannattaman esityksen uusista suojelukohteista ja asettui »suunnilleen» tukemaan kaupunginhallituksen lopullista, suojeluohjelmaa vastustavaa lausuntoa. Nihkeästi suojeluohjelmaan suhtautui myös Joutsan ympäristön suojelulautakunta, jonka puheenjohtaja näki ohjelman vievän turhaan rahaa muilta ympäristön suojeluhankkeilta. Myös Hankasalmen ympäristölautakunnan kantana oli, että rajallisia voimavaroja tulisi suunnata ennemmin ilman ja veden suojeluun kuin rantojensuojeluun.

Keski-Suomen läänin kuntien ympäristönsuojelusihterien asemaa selvittäneet Esa Konttinen ja Kimmo Saaristo (1993, 649) ovat todenneet, että kunnallisen tason ympäristönsuojeluvirkamiehet ovat tavallaan »puun ja kuoren välissä»: toisaalta virkamiehen tulisi olla lojaali työnantajalleen eli kunnalle, mutta samanaikaisesti hänen pitäisi edistää usein muiden intressien kanssa ristiriitaisia ympäristönsuojelutavoitteita. Saariston (1995, 60) mukaan ympäristönsuojelusihterin persoonalla on suuri merkitys siihen, millainen asema ympäristöasioilla on kunnan hallinnossa ja lautakunnissa. Paria poikkeusta lukuunottamatta ympäristösihteerien ja -lautakuntien selkeät kannanotot suojeluohjelmasta loistivat paikallislehdissä poissaolollaan. Virallisten lausuntojenkin perusteella täysin epäselviksi ovat jääneet esimerkiksi suojelua voimakkaasti vastustaneiden Kuhmoisten ja Leivonmäen ympäristöasioista vastaavien kannat suojeluohjelmaan. Kuhmoisten ympäristönsuojelulautakunnan näkyttämyyttä ihmeteltiin paikallislehden sivuilla

myös mielipiteitä kunnassa jyrkästi jakaneessa Päijänteen Tehinkärjen rantakaavaa koskeneessa kiistassa.

Kuten Konttinen ja Saaristo (1993, 649) toteavat, joissakin kunnissa ympäristöasioiden esilletoonti sujuu suhteellisen kitkattomasti, toisissa taas todella vaivalloisesti. Etenkin kaikkein maa- ja metsätalousvaltaisimmissa kunnissa päättävät elimet ovat useimmiten vahvasti näiden talouden alojen edustajien miehittämiä. Konneveden ja Kuhmoisten kaltaisten elinkeinorakenteeltaan maa- ja metsätalouteen nojaavien kuntien kannanotoissa rantojensuojelusta maanomistajien ja kunnan edustajien allianssi näkyykin selvästi. Kunnan edun nähdään olevan täysin yhtenevä maanomistajien edun kanssa. Selkeän maatalousvaltaisten kuntien vertailukohdaksi käy elinkeinorakenteeltaan teollispainotteinen Jämsänkoski, jossa kahdeksasta ympäristölautakunnan esittämästä rantojensuojeluohjelman lisäkohteesta kaupunginhallitus asettui maanomistajien vastustuksesta huolimatta selkeällä äänienemmistöllä kannattamaan seitsemää.

Kuntien suojelukompetenssi

Se, että vain harvat kunnat ovat esittäneet näkemyksiä suojeluehdotuksen alueiden luonnonarvoista liittyy myös siihen, että monilla kunnilla on ollut vakaa luottamus omiin kykyihinsä hoitaa maankäytönsuunnittelunsa itse luonnon-suojelulliset näkökohdatkin huomioiden.

Sitä, miten kukin kunta olisi ilman rantojensuojeluohjelmaa ympäristöministeriön arvokkaiksi määrittelemiä rantojaan suojellut, on mahdotonta arvioida. Sen sijaan siitä, millaiset edellytykset kunnilla olisi hoitaa itse rantojensuojelunsa, voidaan esittää ainakin perustavia teoreettisia näkemyksiä. Asiaa voidaan lähestyä kuntien yleistä suojelukompetenssia analysoimalla. Voidaan katsoa, että suojeluun pääsemiseksi vaaditaan kolmivaiheinen, tiedostamisen ja tulkinnan kautta toimintaan johtava prosessi, jolla kuntien suojelukompetenssia voidaan punnita.

Ensimmäinen kompetenssin osoitin on *kohteen tai muutoksen identifiointi*. Rantojensuojelun kohdalla tämä merkitsisi erilaisista syistä (mm. maise- arvot, luonnon monimuotoisuus, uhanalaisuus, edustavuus) luonnonarvoiltaan merkityksellisten alueiden tunnistamista. Ensimmäisen vaiheen kompetenssin mittarina toimisi tällöin lähinnä luonnontieteellinen asiantuntijuus. Asiantuntijuus on prosessin ensimmäisessä vaiheessa kuitenkin määritettävä väljästi, sillä aivan taval-

lisella', institutionaalisten kriteerien ulkopuolisella arkiymmärryksellä on mahdollista ainakin josain määrin tunnistaa jonkin alueen poikkeuksellisuus. Samoin maiseman esteettisyyden arvioiminen on periaatteessa mahdollista kenelle tahansa. Prosessin ensimmäisen vaiheen voikin katsoa osittain mahdollistuvan jo kunnan luontoharrastajien ja yleensäkin luonnossa liikkuvien kuntalaisten sekä viimeistään ympäristönsuojelusihteerin toimesta.

Kompetenssia koettelevan prosessin toinen vaihe on *kohteen tai muutoksen analysointi*. Luonnonsuojelun näkökulmasta tämä olisi selvimmän luonnontieteelliseen asiantuntijuuteen perustuva vaihe; se käsittää esimerkiksi alueen eliöiden ja kasvien esiintymisen sekä niiden olemassaoloa vaarantavien uhkien kartoittamisen. Tämän vaiheen toteuttajana voivat olla esimerkiksi ympäristönsuojelusihteerit, paikalliset luontoharrastajat tai ulkopuoliset kunnan tehtävään asettamat (konsultit, tutkimuslaitokset) tai itsenäiset (esim. yliopistot) tahot.

Prosessin kolmas vaihe on *informaation prosessointi toiminnaksi*. Tässä vaiheessa tehdään asiaa koskevat päätökset ja käynnistetään suojeluun tähtäivät käytännön toimenpiteet.

Teoriassa kunnilla tulisi olla ainakin kohtalaiset edellytykset tämän prosessin läpiviemiseen. Mutta käytännössä pelkkä kompetenssi ei riitä. Prosessin kaksi ensimmäistä vaihetta; tiedostaminen ja tulkinta, ovat kohtalaisen ongelmattomia ja nykyisen ympäristötietoisuuden kehittymistendenssin jatkuessa mahdollisesti yhä vahvistuvia, mutta prosessin kolmannen vaiheen, toiminnan, kohdalla kynnys suojeluun ryhtymiseksi voi nousta liian korkeaksi⁶. Toiminnan tasolla kysymys ei näet enää ole siitä, onko kunnalla riittävästi tiedollisia ja taidollisia edellytyksiä suojeluun, vaan siitä, onko kunnalla halua ryhtyä suojelun edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällöin keskeiseksi nousee kysymys kunnan päättävän tason toimijoiden arvoista. Jos kunnan päätöksenteon ja toiminnan päämotiivina ovat välittömät taloudelliset seikat, saattavat luonnonsuojelua koskevat kysymykset jäädä toiminnan priorisoinnissa helposti marginaaliseen asemaan. Näin voi käydä myös silloin, kun päätöksenteko on rutiinimaisesti ja refleктоimatta kytkeytynyt 'vahvojen miesten' näkemysten ja intressien huomioimiseen.

Suojelukompetenssin tarkasteleminen kolmivaiheisena prosessina asettaa kyseenalaisiksi ne

useiden kuntien rantojensuojeluohjelmalausunnoissaan esittämät näkemykset, joiden mukaan kunnilla itsellään on parhaat edellytykset tehdä luonnon kannalta kestäviä ratkaisuja. Ongelman tiedostaminen ja tulkinta ei vielä itsessään välttämättä johda luonnolle edulliseen toimintaan, koska prosessin toteuttamisvaiheessa luonnontieteellisten tai esteettisten arvojen rinnalle – ja usein edelle – kohooa muita, niiden kanssa kilpailevia arvoja ja intressejä⁷. Tämä on erityisen suuri ongelma taloudellisen lamakauden vallitessa, kun jokainen veromarkka olisi kunnan taloudelle enemmän kuin tarpeen.

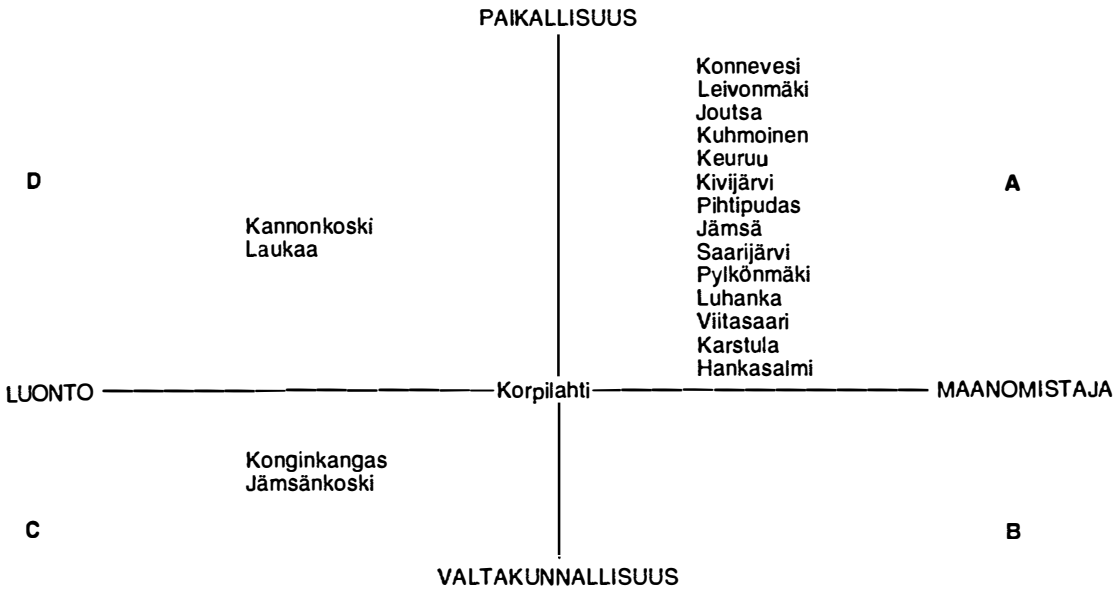
Kunnanjohton ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevat asenteet vaihtelevat ilmeisestikin suuresti eri kuntien välillä. Elinkeinorakenteeltaan maa- ja metsätalouteen nojaavissa kunnissa luonnonsuojelulle useimmiten vastakkaisiksi tulkitut maanomistajaintressit korostuvat enemmän kuin teollistuneemmissa kunnissa. Ympäristökysymysten ja -näkökohtien esille tuomisessa suuremmat kunnat taas poikkeavat pienistä siten, että suuremmissa kunnissa on enemmän intressitahoja ja painostusryhmiä, jotka esittävät konkreettisia ympäristöä koskevia vaatimuksia, kuin pienissä, väestöltään ja elinkeinoiltaan homogeenisemmissä kunnissa (Kettunen 1994, 79). Ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvät kysymykset saatetaan pienissä ja homogeenisissa kunnissa nähdä kapeina sektorikysymyksinä, joiden ei nähdä mitenkään liittyvän muiden, primaarisiksi katsottujen sektoreiden (erityisesti talous) puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Paikallisessa politiikassa lyhyen aikavälin erityisintressit saavat tällöin usein yliotteen yleisistä valtakunnallisista ympäristöä koskevista eduista (Sairinen 1994, 255 ja 260; Vesala 1995, 42).

KESKI-SUOMEN KUNTIEN RANTOJENSUOJELUOHJELMA-PERSPEKTIIVIT

Ne keskisuomalaiset kunnat, jotka selkeimmin vastustivat rantojensuojeluohjelmaa, vastustivat sen kaikkia puolia; aluerajausten kohdistumista, ohjelman valmistelua ja päätöksentekoa sekä ohjelman tavoitteita. Ohjelman jyrkimmät vastustajat Konnevesi, Leivonmäki, Joutsa, Keuruu ja Kuhmoinen eivät nähneet ohjelmassa lopultakaan

⁶ Ympäristötietoisuuden kehittymistendenssillä voi tietysti olla vaikutusta myös prosessin kolmanteen vaiheeseen.

⁷ Esteettisten arvojen huomiointi voi tietysti johtaa myös luonnonsuojelun kannalta kielteisiin ratkaisuihin: esimerkiksi silloin, kun poikkeuksellisen luonnokaunista ranta-alueita ryhdytään kaavoittamaan lomakyläksi.



Kuvio 1. Kuntien suojeluohjelmanäkökulmat

mitään myönteistä. Kaikille näistä kunnista oli ominaista voimakas yksityisten maanomistajien etujen puolustaminen sekä paikallisen näkökulman korostaminen. Yhteistä näille kunnille oli myös se, että suojeluohjelmaehdotus käsitti niissä valtakunnallisen kokonaistavoitteen ylittävän määrän rantaviivaa sekä se, että ohjelmaehdotuksessa suojeltavaksi esitettiin runsaasti yksityisten omistamaa maata. Myönteisesti suojeluohjelmaan suhtautuneissa kunnissa kritiikki kohdistui pääasiassa ohjelman valmis teluun, ei niinkään itse ohjelman sisältöön tai sen tavoitteisiin.

Kuviossa 1. keskisuomalaiset kunnat on jaettu luokkiin niiden suojeluohjelmatulkinnoissaan omaksumien näkökulmien mukaan. Kuntia on kuviossa vertailtu toisaalta sen mukaan, painotavatko ne lausunnoissaan paikallista vai valtakunnallista näkökulmaa, ja toisaalta sen mukaan, ovatko ne asettuneet kannanotoissaan yksityisten maanomistajien vai luonnonarvojen puolelle. Näin on saatu neljä mahdollista luokkaa, joista keskisuomalaisia kuntia sijoittuu kolmeen.

Luokan A *kuntakeskeisen maanomistajanäkökulman* omaksuneet kunnat korostivat lausunnoissaan kunnallista päätösvaltaa, kunnallisia erityispiirteitä ja maanomistajien etuja. Luokkaan B kuuluneita, eli *valtakunnallisen maanomistajanäkökulman* omaksuneita kuntia ei ollut yhtään, Luokkaan C kuuluneet *valtakunnallisen luontonäkökulman* omaksuneet kunnat eivät korostaneet

paikallista päätöksentekoa; ne hyväksyivät suojeluohjelman yleiset tavoitteet ja niiden tarkastelussa oli esillä luontonäkökulma. Luokan D *kuntakeskeisen luontonäkökulman* omaksuneet kunnat hyväksyivät suojeluohjelman yleiset luonnonsojelulliset tavoitteet, mutta ne korostivat samalla paikallisen näkökulman ja päätöksenteon merkitystä. Korpilahden kunnan lausunnossa oli esillä samanaikaisesti kaikki neljä näkökulmaa. Äänekosken kaupunkia taas ei ollut mahdollista perustellusti sijoittaa lainkaan kuvioon.

Keskisuomalaisten kuntien osalta kuvio kertoo selkeästi sen, että paikalliset näkökulmat ja toisaalta maanomistajien edut ovat esiintyneet yhdessä useimpien suojeluohjelmakuntien lausunnoissa. Kuntien lisäksi myös muita suojeluohjelmasta kantansa esittäneitä valtakunnallisia toimijoita voidaan sijoittaa kuvion luokkiin. Näin luokkaan B sijoittuisivat maataloudenharjoittajien etujärjestö MTK ja puolueista SMP sekä keskusta. Luokan C mukaan rantojensuojeluohjelmaa taas ovat tulkinneet Suomen luonnonsuojeluliitto sekä ympäristöministeriö.

RANTOJENKÄYTTÖSUUNNITTELU MUUTOKSEN EDESSÄ

Vaikka keskisuomalaisten kuntien suhtautumisesta rantojensuojeluohjelmaan ei voidakaan

vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, millaisia ovat kuntien maankäytönsuunnittelua ohjaavat periaatteet, saadaan siitä kuitenkin joitakin suuntaviivoja sille, millaiset asiat kunnissa nousevat valtakunnallisten luonnonsuojelukysymysten yhteydessä esille. Valmistella olevan ja kiivasta keskustelua herättäneen rakennuslainuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena on ollut kuntien itsemääräämisoikeuden lisääminen maankäytön – siis myös rantojenkäytön – suunnittelussa. Tätä on pidetty tärkeänä mm. paikallisdemokratian kannalta. Kunnallisen maankäytötautonomian lisäämisen on nähty merkitsevän myös byrokraatian vähenemistä ja päätöksenteon nopeutumista.

Eniten erimielisyyksiä lakiuudistuksen yhteydessä on liittynyt kysymyksen kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista. Lakiuudistusehdotusta on arvosteltu siitä, että se siirtäisi maankäyttöä koskevan vallan paikallisten poliittisten, taloudellisten ja hallinnollisten eliittien käsiin ja vaikeuttaisi kansalaisten puuttumista virheelliseksi katsomiensa maankäytösuunnitelmien toteuttamiseen. Laajemman kunta-autonomian kannattajat ovat kuitenkin vakuutelleet, että kunnat pystyvät ottamaan toiminnassaan huomioon kaikkien intressit ja että ne näin myös tekevät.

On mahdotonta arvioida sitä, miten paljon kunta-autonomian kannattajia siivittää vilpitön toive keveämmästä, vähemmän byrokraattisesta ja tätä myötä myös luonnon säilymistä nopeasti edesauttavasta toimintatavasta ja missä määrin kyse on pelkästään vallasta; halusta sulkea ulkopuoliseksi koetut valtio ja läänintaso suunnittelun ja päätöksenteon ulkopuolelle. Mahdollisimman suuren kunnallisen itsehallinnon ajatus näyttää saaneen julkisessa keskustelussa ainakin jossain määrin itseisarvoisen sisällön. Voimakkaimmin kunta-autonomiia kannattavien kannanotoissa kuntien mahdollisimman suuren riippumattomuuden on nähty automaattisesti johtavan myös maankäytönsuunnittelussa parhaisiin, kaikkia tyydyttäviin ratkaisuihin.

Keskisuomalaisten kuntien rantojensojeluohjelmalausuntojen perusteella maata omistamatomien kuntalaisten etuja ei ole kuitenkaan kunnanhallituksissa juurikaan ajateltu, vaan huomio on suunnattu maanomistajien ja kuntien taloudellisiin etuihin ja kunnalliseen itsehallintoon liittyviin kysymyksiin. Useimmat kunnat ovat jättäneet myös ohjelman perimmäisen, 'alkuperäisluonnon' säilyttämiseen tähtäävän sisällön tarkastelunsa ulkopuolelle. Kuntakeskeinen ja tietyn intressiryhmän etuihin sitoutunut suhtautuminen on merkinnyt kokonaisvaltaisen ja moniarvoisen näkökul-

man puuttumista kuntien suojeleohjelmalausunnoista. Toisaalta samasta kokonaisnäkemyksen puutteesta voidaan syyttää myöskin ympäristöministeriötä, joka korostaessaan pelkästään valtakunnallisia luonnonsuojelullisia näkökohtia jätti huomionsa ulkopuolelle ne lukuisat paikalliset ja kulttuuriset arvot ja intressit, jotka olivat väistämättä vastakkain suojeleukohtien kanssa.

Rantojensojeluohjelmassa ympäristöministeriön lähtökohtana näyttää olleen ajatus siitä, ettei kunnilla ole riittävää halua eikä asiantuntemusta suoriutua valtakunnallisesti arvokkaimpien ranta-alueiden suojelesta. Ilman suojeleohjelmaa vastuu rantojen säilyttämisestä olisi jäänyt pitkälti yksityisten maanomistajien harteille. Kunnat tuskin olisivat ottaneet kovin aktiivista roolia kyseisten rantojen suojelemiseksi, koska yksityisten maanomistuksen koskemattomuuden kunnioittaminen tuntuu olevan ainakin maa- ja metsätalousovaltaisissa kunnissa erittäin voimakasta.

Nykyisen ympäristöpolitiikan on melko yleisesti todettu olevan keskusjohtoista »uusien pakkojen ja välttämättömyksien propagointia ja voimaansaattamista» (Kahelin 1990, 22). Paineet suunnittelun ja päätöksenteon demokratisoimiseksi ovatkin ympäristöpolitiikan alueella suuret. Samaan aikaan ovat kuitenkin myös lisääntyneet vaatimukset entistä tehokkaampaan ympäristönsuojeleluun: mm. luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja sen kestävään käyttöön.

Mitä ilmeisimmin luonnonsuojelutoimenpiteisiin tähän asti liittynyt ja rantojensojeluohjelmassakin käytetty »lausuntodemokratia» (ks. Ylikangas 1986, 236–237) ei itsessään riitä monitasoisten luonnonsuojelutoimenpiteiden legitimaation perustaksi. Lausuntoihin pohjaava toimintatapa on luonteeltaan reaktiivista. Se keskittyy useimmiten teknisiin, toimenpiteen käytännön toteuttamiseen liittyviin seikkoihin jättäen kokonaan sivuun toiminnan päämääriä ja suunnittelua koskevat kysymykset. Esimerkiksi rantojensojeluohjelman tapauksessa kuntiin toimitetussa lausuntopyynnössä ilmaistiin ympäristöministeriön olevan kiinnostunut lähinnä aluerajauksia ja yleiskaavoituksen tarpeellisuutta koskevista näkemyksistä. Ministeriön lähtöoletuksena siis oli, ettei suojeleohjelman päämääriin ja menettelytapoihin liity mitään ongelmallista.

Ympäristöministeriön toimintaa suojeleohjelmassa ohjasi *valtionhallinnollinen tarkastelutapa* (ks. Hoikka ja Borg 1990, 20), jossa kuntia lähestytään pelkästään osana valtionhallinnon organisaatiota, ei omaehtoisina, omia intressejä muodostavina ja ylläpitävinä, sen paremmin kuin paikallisia kulttuurisia, taloudellisia ja poliittisia

erityispiirteitäkään omaavina yksiköinä. Toisin sanoen ministeriö ei huomionnut lainkaan kuntakeskeisen näkökulman mahdollisuutta kuntien suo-
 jeluohjelmatulkinnoissa. Kuntien ministeriölle jät-
 tämät, suojeleohjelmaa pääasiassa paikallispers-
 pektiivistä vastustavat lausunnot sekä maanomis-
 tajiilta tullut katkera muistutusryöppy kuitenkin
 paljastavat sen, että suojeleohjelma koettiin joka
 suhteessa ongelmalliseksi; epädemokraattiseksi,
 loukkaavaksi, taloudellisesti kohtalokkaaksi ja
 useimmiten jo päämääriltään tarpeettomaksi.

Rantojensuojeleohjelmassa ympäristöministe-
 riö pitkälti saneli kunnille sen, miten ja mitä ran-
 toja tulee suojelella. Hallitukselle loppuvuodesta
 1994 jätetyssä ja ympäristövaliokunnan vastus-
 tuksen takia myöhemmin rauenneessa rakennus-
 lainuudistuksessa tämä valta olisi siirretty pää-
 asiallisesti kunnille. Sinällään ei liene kovinkaan
 merkityksellistä se, kuka esimerkiksi rantojenkäyt-
 tää koskevat päätökset tekee. Olenaisempaa on
 se, että suunnittelu tapahtuu yhtäläisten, valta-
 kunnallisesti hyväksytyjen arvojen ja periaattei-
 den mukaisesti. Nämä periaatteet on luultavim-
 min mahdollista löytää ainoastaan laajan yhteis-
 kunnallisen, kaikki arvo ja intressinäkökulmat
 huomioivan kansalaiskeskustelun kautta. Olen-
 naisia keskustelun kohteita olisivat tällöin mm.
 tässäkin artikkelissa esillä olevat kysymykset
 asianosaisuudesta, luontoon liittyvistä arvoista ja
 tarpeista sekä paikallisen ja valtakunnallisen ta-
 son suhteesta.

KIRJALLISUUS

- Anttiroiko, Ari-Veikko: 1994. Julkisen valinnan teoria. Talousteoreettisia näkökulmia kunnallishallintoon. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Kunnallishal-
 linto & politiikan taloustiede*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994. Tam-
 pere. 27–80.
- Beck, Ulrich: 1990. *Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus*. Vastapaino. Jyväskylä.
- Haveri, Arto: 1994. *On adaptive and strategic behaviour of local level communities*. Acta Universitatis Tam-
 perensis. Sér A Vol. 393. Tampere.
- Hoikka, Paavo: 1991. Uudistuvan kunnalliskulttuurin muutoksesta ja sen arvoperustasta. Teoksessa Har-
 isalo, Risto; Hoikka, Paavo & Rajala, Tuija: 1991. *Kunnat tienhaarassa*. FinnPublishers. Jyväskylä. 70–
 94.
- Hoikka, Paavo & Borg, Sami: 1990. *Suomen kunnal-
 lishallinnon arvot. Tutkimus paikallisen itsehallinnon historiallisista kehityspiirteistä ja arvoista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 4/1990. Tampere.
- Julkunen, Markku & Nieminen, Matti: 1993. *Rantojen-*

suojeleohjelman ja rantayleiskaavoituksen vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen. Keski-Suomen lääninhallitus. Ympäristöosasto. Julkaisuja 6/1993. Jyväskylä.

- Julkunen, Markku & Nieminen, Matti: 1994. Ympäris-
 tönsuojelelun ja talonpoikaisuuden törmäävät intressit – hallinnon ja kansalaisen vastakkaisuus rantojen-
 suojelelussa. *Keski-Suomen lääninhallituksen vuosijul-
 kaisu 1994*. Jyväskylä. 38–42.
- Kahelin, Juhani: 1990. Onko meillä vaihtoehtoja? *Ym-
 päristönsuojelelun 1/1990*. 21–25.
- Kettunen, Aija: 1994. Kunnallisen ympäristöhallinnon laatu-
 tekijöistä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/94*. 75–81.
- Konttinen, Esa & Saaristo, Kimmo: 1993. Puun ja kuoren välissä? Selvitys Keski-Suomen kuntien ympä-
 ristönsuojelelusihteereistä. *Ympäristö ja Terveys n:o 10/93 vsk. 24*. 646–649.
- Lagerspetz, Eerik: 1989. Arvoristiriidat ja päätösmenet-
 telyjen valinta. Teoksessa Malaska, Pentti; Kantola, Ismo & Kasanen, Pirkko: 1989. *Riittääkö energia – riittääkö järki?* Gaudeamus. Helsinki. 232–241.
- Meri- ja järviluonnon suojelelun tarveselvitys. Komitean-
 mietintö 1985:18. Helsinki.
- Nieminen, Matti: 1994. *Rantojensuojelelun ohjelma – kil-
 pailuvia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuut-
 ta*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkai-
 suja 59. Jyväskylä.
- Nousiainen, Paavo: 1992. *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisisessa järjestel-
 mässä*. WSOY. Juva.
- Pikkala, Sari: 1991. Hur leds kommunerna? *Kunnallis-
 tieteellinen aikakauskirja 1/91*. 32–44.
- Rantojensuojelelun alueet*. Ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeleluosasto. Selvitys 97 1991. Helsin-
 ki.
- Saarela, Pekka & Sainio, Ari: 1991. *Kuntahallinto muu-
 toksessa – illuusioita ja paradokseja*. Suomen Kaupunkiliitto. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin keskustelujulkaisuja 1/91. Helsinki.
- Saaristo, Kimmo: 1995. Ympäristökysymys ja kunnan intressiryhmät. Keski-suomalaisen ympäristösihtee-
 rien suhde kunnallisiin toimijoihin. *Kunnallistieteelli-
 nen aikakauskirja 1/95*. 55–62.
- Sairinen, Rauno: 1994. *Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 31. Helsinki.
- Vesala, Riitta: 1995. *Kestävän kehityksen esteet ja mahdollisuudet kunnan maankäytön suunnittelussa*. Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. Helsinki.
- Ylikangas, Heikki: 1986. *Käännekohtat Suomen historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoi-
 sta ja niiden muutoksista uudella ajalla*. WSOY. Juva.

MUUT LÄHTEET

Artikkeleita vuodelta 1990 seuraavista lehdistä: *Hankasalmen Sanomat; Joutsan Seutu; Koillis-Häme; Korpilahti; Kotiseudun Sanomat; Kuhmoisten Sanomat; Laukaa-Konnevesi; Sampo-lehti; Sisä-Suomen Lehti; Suur-Keuruu; Viiden Kunnan Sanomat; Viitasaaren Seutu ja Keski-suomalainen*.