

HANNU KATAJAMÄKI - PEKKA HUNNAKKO -
PETRI KAHILA -
JARMO PALM - MIKKO VALTAKARI

VAIKEA
MAASEUTUPOLITIikka
HAVAINTOJA MAASEUTUPOLITIIKAN
KÄYTÄNNÖISTÄ

Vaasan yliopisto
Levón-instituutti

Julkaisuja
No. 90

Vaasa 2001

ESIPUHE

Tämä tutkimus käynnistettiin palvelemaan vuoden 2000 lopussa valmistuneen kolmannen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ”Ihmisten maaseutu” valmistelua. Tavoitteena on valottaa maaseutupolitiikan käytäntöjä aluehallintoviranomaisten, seutukuntien kehittämissyököiden vetäjien, kunnanjohtajien ja kyläaktiivien näkökulmasta. Poliittisen näkökulman mukaan saamiseksi päätettiin haastatella myös suurimpien puolueiden maaseutuasioihin perehtyneitä kansanedustajia sekä maa- ja metsätalousministeri *Kalevi Hemilää*.

Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva. Se avaa yhden näkökulman maaseutupolitiikkaan. Tavoitteena on paikantaa maaseutupolitiikan kehittämisen teemoja. Ratkaisujen esittämiseen ei tässä yhteydessä ole mahdollisuuksia. Niiden etsimiseen tarvitaan jatkotutkimuksia ja hallinnollisia kehittelyjä.

Tutkimuksen johtopäätöksiä käytettiin maaseutupoliittisen ohjelman valmistelussa tausta-aineistona. Tässä raportissa päätulokset esitetään tiivistetysti. Tutkijaryhmään kuuluivat ETM *Pekka Hunnako*, VTT *Hannu Katajamäki* ja FL *Jarmo Palm* Vaasan yliopiston Levón-instituutista, FT *Petri Kahila* Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen Seinäjoen yksiköstä sekä FL *Mikko Valtakari* Liiketaloustieteellisestä tutkimuslaitoksesta (LTT). Hankkeen vastuullinen johtaja oli Hannu Katajamäki.

Tämän raportin on tutkimusryhmän jäsenten raakatekstien perusteella laatinut Hannu Katajamäki. Tutkimustyön on rahoittanut maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR). Kiitän haastateltavia aidosta paneutumisesta ja pohdituista vastauksista. Tutkimusryhmän jäseniä kiitän hyvästä työstä ja mielenkiintoisesta kumppanuudesta.

Vaasassa, jäiden lähdettyä vuoden 2001 keväällä

Hannu Katajamäki
Tutkimusjohtaja

SISÄLLYS

ESIPUHE

| | |
|--|----|
| MAASEUTUPOLITIIKAN MUOTOUTUMINEN | 7 |
| Suuren murroksen ajan ratkaisuja | 7 |
| Torjuntavoitto | 8 |
| Maatilafiksaatio | 9 |
| Maaseutupolitiikan arka alku | 10 |
| Tiivistymisen aika | 10 |
| Ohjelmallisuuden alkaminen | 11 |
| | |
| MAASEUTUPOLITIIKAN PERUSTELUT JA SISÄLTÖ | 12 |
| Maaseudun kehittämisen oikeutus | 12 |
| Maaseutupolitiikan toteuttaminen | 13 |
| Laaja ja suppea maaseutupolitiikka | 16 |
| | |
| MAASEUTUPOLITIIKAN ARKI | 18 |
| Tutkimustehtävä, tutkimusaineisto ja tutkimuksen luonne | 18 |
| Näkökulmia maaseutupolitiikan monitasoisuuteen | 19 |
| <i>Euroopan unionin ja kansallisen maaseutupolitiikan suhde</i> | 19 |
| <i>Näkymätön maaseutupolitiikka</i> | 20 |
| <i>Aluehallinnon rooliristiriita</i> | 21 |
| <i>Hauraat seutukunnat</i> | 26 |
| <i>Tavoilleen uskolliset kunnat</i> | 28 |
| <i>Kylät tuovat kansalaisyhteiskunnan maaseutupolitiikkaan</i> | 30 |
| Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen pohdintoja eri näkökulmista | 33 |
| Näkemyksiä tukialueiden rajojen vaikutuksesta maaseutupolitiikan toteuttamiseen | 40 |
| Projektien maaseutupolitiikka | 44 |
| <i>Kaunis ideaali, karu käytäntö</i> | 44 |
| <i>Projektin käynnistäminen ja toteuttamisen vaikeudet</i> | 45 |
| <i>Raportoinnin tuska ja vaiva</i> | 46 |
| Vuonna 2006 päättyvän ohjelmakauden jälkeinen aika | 47 |
| Maaseutupolitiikan vaikea yhtälö | 49 |
| <i>Monitasoisuuden ja monien hallintojen dilemma</i> | 50 |
| <i>Vertikaalisen ja horisontaalisen disharmonia</i> | 51 |
| <i>Sektorihallinnon realismi ei tue maaseutupolitiikan idealismia</i> | 52 |
| <i>Yhden ministeriön case: työministeriö maaseutupolitiikkana</i> | 53 |

| | |
|--|----|
| KOKOAVAT HUOMIOT | 56 |
| Tunnistamaton maaseutupolitiikka | 56 |
| EU linjaa, kansallinen hallinto kontrolloi | 57 |
| Aluehallinnon epäselvä työnjako | 58 |
| Ministeriöt kilvoittelevat keskenään, maaseutu unohtuu | 58 |
| Työministeriö esimerkkinä alueneutraalista hallintokäytännöstä | 59 |
| Kuntien, seutukuntien ja paikallisyhteisöjen kiperä kolmiyhteys | 60 |
| Kilpailutettu kuntayhteistyö | 61 |
| Hyvien käytäntöjen leviämisen ongelma | 62 |
| Asiantuntijaorganisaatioita tarvitaan herättelijöinä ja tukijoina | 62 |
| Vaikea vuorovaikutus | 63 |
| Puuttuva maaseutupoliittinen viisaus | 65 |
| KIRJALLISUUS | 66 |
| LIITE. Haastattelujen teemat | 69 |

MAASEUTUPOLITIIKAN MUOTOUTUMINEN¹

Kauan ennen Suomen itsenäistymistä tehtiin ratkaisuja, joiden merkitys maaseutumme kannalta on ollut perustavanlaatuisen. Jo 1700-luvulla aloitettiin isojako. Sitä täydennettiin 1848 käynnistetyllä uusjaolla. Seurauksena oli maiden jakaminen yhtenäisinä lohkoina talonpoikien kesken. Myös metsät jaettiin. Vanhan maaseudun yhteisvaihioihin perustunut kollektiivisuus muuntui itsenäisiin ja itsellisiin talonpoikiin perustavaksi individualismiksi. Samalla kylien asutusrakenteet hajaantuivat, kun talot alettiin rakentaa omien maiden keskelle.

Torpparien vapauttaminen, asutusta edistänyt vuoden 1922 Lex Kallio sekä sodanjälkeiset asutustoimenpiteet vaikuttivat myös syvästi maaseutuun. Syntyi pieniin tiloihin perustuva maatalouden malli. Vuonna 1956 aloitettu maataloustulojärjestelmä teki viljelijöistä leimallisesti tuottajia. Maaseudun toiminnalliseksi ytimeksi tuli päätoimisuuteen perustuva viljely valtiovallan erityisessä suojeluksessa.

Suuren murroksen ajan ratkaisuja

Maa- ja metsätalouden työt alkoivat koneellistua kiihtyvästi 1960-luvun alusta lukien. Saavutettiin myös elintarvikeomavaraisuus. Pian alkoi ilmetä jo ylituotanto-ongelmia. Maaseudun asuttamisen aika oli lopullisesti ohi, ja alkoi maatalouden rakennepolitiikka. Tavoitteeksi tuli tärkeimpien elintarvikkeiden omavaraisuuden turvaaminen sekä kotimaisen tuotannon ja kulutuksen yhteensovittaminen.

Maatalouspolitiikan suuren käännöksen symboleiksi tulivat pellonvarausjärjestelmä (”pakettipellot”) sekä verouudistus, josta hyötyivät eniten koneisiin ja laitteisiin investoineet tilat. Samoihin aikoihin maaseudun suuret ikäluokat alkoivat aikuistua. Maaseudulla oli runsaasti

¹ Tämän luvun historialliset ainekset perustuvat Hannu Katajamäen artikkeliin ”Suomen maaseudun suuri kertomus” (Katajamäki 1991).

liikaväestöä. Suuri muutto keskuksiin ja Ruotsiin käynnistyi. Työvoimapolitiikassa kehiteltiin aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä. Tärkeitä tavoitteita olivat alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden tukeminen ja ohjailu.

Maaseudun tilanteen muuttuminen kohdistui erityisesti metsätyön ja karjatalouden varassa eläneisiin syrjäisten alueiden pientiloihin, *Savotta-Suomeen*. Sotansa sotineiden ja peltohehtaarinsa raivanneiden elämä järkkäsi, sillä elämäntyö näytti menettävän merkityksensä. Katkeruus leimahti perifeeriseksi protestiksi vuoden 1970 eduskuntavaaleissa. Unohdettuun kansaan taitavasti vedonnut Suomen maaseudun puolue (SMP) lisäsi kansanedustajiensa määrän yhdestä kahdeksaantoista.

SMP ei kyennyt lunastamaan unohdetulle kansalle antamia lupauksia; se ajautui hajaannukseen. Yhteiskunnan eliitti kuitenkin havahtui pohtimaan tyhjenevien maaseutualueiden kohtaloa. Aluepolitiikkaa alettiin 1970-luvulla vahvistaa. Alkoivat arat pohdinnat mahdollisuuksista synnyttää maaseudun väistyvien toimintojen tilalle uusia toimintoja.

Torjuntavoitto

Teollistava aluepolitiikka synnytti uusia työpaikkoja maaseudun keskuksiin. Eniten vaikutti kuitenkin laaja aluepolitiikka. Merkittävä laajan aluepolitiikan toimi oli hyvinvointivaltion vahvistaminen 1970- ja 1980-luvuilla. Tuolloin perustettiin kuntiin suuri määrä yhteiskunnan rahoittamia palvelualan työpaikkoja: terveyskeskuksiin, kunnanvirastoihin, kouluihin sekä valtion paikallishallintoon. Noiden työpaikkojen merkitys oli aluekehityksen kannalta tähdellinen, sillä syrjäkuntiin syntyi paljon työpaikkoja: osa suurista ikäluokista saattoi opiskelujen jälkeen palata kotiseudulleen.

Laajan aluepolitiikan tärkeitä toimia olivat 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla myös maakuntayliopistojen perustaminen ja laajentaminen sekä maatalouspolitiikan toteuttaminen niin, että monet syrjäisenkin

maaseudun pientilat pystyivät sittenkin valtion tuen turvin jatkamaan toimintaansa.

Vuosien 1973/74 ensimmäinen öljykriisin laukaisema kansainvälinen lama ylsi myös Suomeen. Maaseudun muuttotappio alkoi vaimentua ja maaseudun arvostus lisääntyä. Myönteisten tunnelmien vahvistumisen symboleiksi tulivat kylien edunvalvojiksi ja hengen nostattajiksi perustetut kylätoimikunnat. Ne osoittivat kyläläisille itselleen ja myös muulle yhteiskunnalle, että maaseutu ei ollut vielä hiljentynyt. Kylätoiminta sai myös runsaasti myönteistä julkisuutta tiedotusvälineissä. Se elähdytti ja valoi uskoa. Nykyään Suomessa on yli 3 000 kylätoimikuntaa.

Maatilafiksaatio

Torjuntavoittoon liittyi myös maatalouden erikoistuminen. Maatalouden perusyksiköksi tuli yhden sukupolven perheviljelmä. Työssäkäynti tilan ulkopuolella alkoi yleistyä. Erikoistumiseen liittyi myös elintarvikkeiden tuotantoketjun vertikaalisen integraation vahvistuminen: erikoistuva alkutuotanto, jalostus ja kauppa alkoivat muodostaa yhä kiinteämmän kokonaisuuden. Erikoistumisen myötä maaseudusta tuli puhtaasti raaka-aineiden tuotantoalue. Viljelijöiden tuottajaidentiteetti vahvistui ja yrittäjäidentiteetti heikkeni.

Vuosisadan alussa syntynyt osuustoiminnallinen elintarviketeollisuus alkoi tavoitella suurempia ja tehokkaampia yksiköitä, ja jalostava toiminta alkoi kuoriutua pois maaseudulta. Maaseudun uuden toimeliaisuuden mahdollisuus nähtiin ehkä liiaksi tiloihin kytkeytyvänä; alettiin puhua "sivuelinkeinoista" ja "liitännäiselinkeinoista".

Tilaan kytkeytymättömän maaseutuyrittäjyyden mahdollisuutta ei nähty 1970- ja 1980-luvulla todellisena. Myöskään maaseutupolitiikasta ei vielä varsinkaan 1970-luvulla keskusteltu. Maaseutuun vaikutettiin maatalouspolitiikalla sekä eri hallinnonalojen sektori-kohtaisilla päätöksillä. Vielä ei pohdittu sitä, miten erilliset päätökset vaikuttavat maaseutuun kokonaisuutena.

Maaseutupolitiikan arka alku

Ensimmäiset todelliset maaseutupoliittiset linjaukset tehtiin vuonna 1985 ilmestyneessä aluepolitiikkatoimikunnan mietinnössä. Näitä linjauksia täydensi valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 1987. Maaseutupolitiikan päämääräksi määriteltiin maaseudun elinvoiman turvaaminen, elinolojen parantaminen ja riittävän väestöpohjan säilyminen. Tärkeäksi nähtiin maaseudun asukkaiden omatoimisuus. Läpimurto maaseutupolitiikan muotoutumisessa oli vuonna 1988 järjestetty Euroopan maaseutukampanja. Silloin perustettiin valtakunnallinen maaseutuprojekti sovittamaan yhteen maaseutuun kohdistuvia sektori-politiikkoja. Maaseutuprojektin vastuuministeriöt olivat sisäasiainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. (Valtakari 1999: 38-39).

Maaseutuprojektin työ huipentui vuonna 1991 julkaistuun ensimmäiseen maaseutupoliittiseen ohjelmaan. Siinä eriteltiin maaseudun alueellisia piirteitä kolmijaolla kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja syrjäinen maaseutu sekä yritettiin integroida eri hallinnonalojen maaseutuun vaikuttavat toimenpiteet maaseudun kokonaisuuden huomioon ottavaksi toimenpidekimpuksi. Maaseutuohjelmassa oli lähes 80 käytännön ehdotusta. Näistä ehdotuksista toteutui selvästi alle puolet (Uusitalo 1997: 40). Maaseutupolitiikka oli siis vielä heive-
röistä. Ajatus hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä maaseutukysymyksissä oli kuitenkin tunnistettu (Valtakari 1999: 39).

Ensimmäisen maaseutuohjelman perusteella hallitus antoi eduskunnalle vuonna 1993 maaseutupoliittisen selonteon. Maaseutupolitiikan tehtäviksi määriteltiin maaseudun elinkeinojen uudistaminen, palveluverkon toimivuuden takaaminen, asuinympäristön laadun parantaminen, yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen edistäminen (Valtakari 1999: 40).

Tiivistymisen aika

Maaseutuprojektin työtä jatkamaan perustettiin vuonna 1992 useita hallinnonaloja, etujärjestöjä ja asiantuntijaorganisaatioita edustanut

maaseutupolitiikan neuvottelukunta. Vuonna 1995 siitä tuli maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Nimenmuutos ilmensi roolin muutosta: lausunnonantajasta toiminnan käynnistäjäksi (Uusitalo 1997).

Yhteistyöryhmä edistää hallinnonalojen yhteistyötä maaseutuun liittyvissä asioissa. Lisäksi yhteistyöryhmä käynnistää valtakunnallisia maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeita. Tätä varten sillä on käytettävissään noin 25 miljoonaa markkaa vuodessa. Yhteistyöryhmän alaisuudessa toimii useita teemaryhmiä, esimerkkeinä naisteemaryhmä, seudullisen kehittämisen teemaryhmä ja etätyön teemaryhmä. (Valtakari 1999: 41).

Vuonna 1996 maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä julkaisi toisen maaseudun kehittämisohjelman ”Toimiva maaseutu”. Ohjelmassa oli yli 90 kehittämisehdotusta. Niiden toteutumisprosentti oli huomattavasti parempi kuin ensimmäisen maaseutuohjelman ehdotusten. Maaseutupolitiikan vaikeudesta kielii kuitenkin Toimiva maaseutu – ohjelman toteutumista arvioineen raportin otsikko ”Maratonia suossa” (Uusitalo 1998). Tätä kirjoitettaessa uusin maaseutupoliittinen ohjelma ”Ihmisten maaseutu” on juuri valmistunut. Sen merkitystä ei ole vielä mahdollista arvioida.

Ohjelmallisuuden alkaminen

Suomen lama 1990-luvun alussa ja valmistautuminen EU:n jäsenyyteen vaikuttivat syvästi maaseutuun: aluekehittämisen resurssit supistuivat, maatalouspolitiikasta tuli osa EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa ja kehittäminen muotoutui ohjelma-perustaiseksi. Ohjelma-perusteisuuteen siirryttiin EU:n alue- ja maaseutupolitiikassa vuonna 1988. Ohjelmallisuudella pyritään tehostamaan alueellista kehittämistä kohdentamalla toimenpiteitä entistä valikoivammin sekä vahvistamaan alue- ja paikallishallinnon omatoimisuuden edellytyksiä. Ohjelmallisuudella tarkoitetaan monivuotisten toisiaan tukevien tavoiteohjelmien laatimista (Valtakari 1999: 43).

MAASEUTUPOLITIIKAN PERUSTELUT JA SISÄLTÖ²

Maaseudun kehittämisen oikeutus

Maaseudun kehittämisessä on oleellista, mikä arvo maaseudulle annetaan yhteiskunnassa ja millainen rooli sille määritellään alueellisessa työnjaossa. Maaseudun kehittämisen oikeutus ei synny eturyhmien ristiriitaisten intressien eikä yksipuolisten maaseutu/kaupungit -asetelmien kautta. Maaseudun kehittäminen on pystyttävä perustelemaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta.

Perusteluina voisivat olla uudistaminen, tasa-arvo ja maan tuottavana pitäminen. Uudistaminen merkitsee maaseudun taloudellisen kilpailukyvyyn korostamista, tasa-arvo sosiaalisesta ja alueellisesta oikeudenmukaisuudesta huolehtimista sekä maan tuottavana pitäminen omavaraisuuden ja luonnon moninaisuutta palvelevan maaseudun tunnustamista.

Uudistamisessa on kysymys maaseudun tuotantojärjestelmän sopeuttamisesta markkinoiden kysyntää vastaavaksi. Päämääränä on kilpailukykyinen ja taloudellisesti omaehtoinen maaseutu. Ellei maaseudun mahdollisuuksia käytetä hyväksi, jää työpaikkoja ja toimeliaisuutta syntymättä. Taloudellisesti menestyviä toimialoja voivat olla esimerkiksi erikoistunut maatalous ja matkailu, bioenergian tuotanto, mekaaninen puunjalostus, elintarvikkeiden pienimuotoinen jatkojalostus ja etätyö.

Tasa-arvossa on kyse siitä, että myös maaseudulla asuvien ihmisten elinolosuhteista ja hyvinvoinnista huolehditaan. Tasa-arvon perusta on siinä, että kansalaisilla on Suomessa oikeus ihmisarvoiseen elämään ja hyvinvointiin asuinpaikasta riippumatta. Jos pienet kunnat eivät pysty tarjoamaan riittävän monipuolisia hoiva- ja koulutuspalveluja, valtion ja EU:n on autettava. Kaupunkien näkökulmasta tasa-arvon voi perustella sillä, ettei ongelmien siirtämisellä maaseudulta kaupunkeihin ole

² Tämän luvun tausta-aineistona on käytetty Mikko Valtakarin tutkimusta "Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa" (Valtakari 1999).

järkeä. Kansantaloudellisesti on epäedullista, jos maaseudun infrastruktuuri ja palvelut jäävät käyttämättä, kun kaupunkeihin synnytetään uutta.

Maan tuottavana pitäminen tulisi tulkita suomalaisessa yhteiskunnassa moraaliseksi velvollisuudeksi; luonto on pidettävä elinvoimaisena, monimuotoisena ja uusiutuvana. Kyse on luonnon kunnioittamisesta. Maan tuottavana pitäminen takaa myös Suomen elintarvikeomavaraisuuden mahdollisen kriisin varalta. Erityisen arvokkaita toiminnallisia suuntia ovat laajaperäinen viljely, eettinen eläintalous, luonnolliseen uusiutumiseen perustuva metsätalous sekä uusiutuvaan bioenergiaan perustuva lämmön- ja polttoaineentuotanto.

Maaseutupolitiikan toteuttaminen

Suomen EU –jäsenyyden jälkeen maaseudun kehittämisen asetelma on kehittynyt monitasoiseksi. Ylimpänä on EU. Keskeisimmin EU:n vaikutus näkyy ohjelmallisen aluekehittämisen periaatteellisten lähtökohtien määrittelyssä sekä tavoiteohjelmien käytännön toteuttamisen ohjastamisessa. EU:n komission on hyväksyttävä kunkin jäsenvaltion tavoiteohjelmat ennen kuin niiden toteuttaminen voi alkaa.

Ohjelmapolitiikan käytännön toteuttamiseen liittyy EU:n rakennerahastojen asetuksissa säädettyjä periaatteita. *Keskittämisperiaatteen* mukaisesti unionin rahoitusta suunnataan kehityksestä jälkeenjääneille alueille. Toisaalta keskittämisperiaate voi tarkoittaa myös tiettyjen ongelmien priorisointia: esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille suunnattuja ja koulutushankkeita voidaan toteuttaa myös muualla kuin kehityksestä jälkeenjääneillä alueille. *Kumppanuusperiaate* tarkoittaa läheistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden kesken. *Täydentävyysperiaate* tarkoittaa, että hankkeiden rahoitukseen käytetään myös kansallisia resursseja, jolloin EU:n rahoitus täydentää kansallista tukea. Täydentävyys tarkoittaa myös sitä, että EU:n tavoiteohjelmia käytetään uusien välineiden kehittämiseen: etsitään käytäntöjä, jotka voidaan siirtää kansallisen toiminnan piiriin.

Maaseutupolitiikan monitasoisessa käytännössä valtakunnallisella tasolla sovitetaan yhteen kansallista kehittämistä ja EU:n ohjelmia. Tässä on valtakunnallisen maaseutupolitiikan suuri haaste. Ministeriöiden rooli on vahva ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän keskeinen tehtävä on ministeriöiden välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisääminen EU:n tavoiteohjelmien ja kansallisten kehittämisen välineiden soveltamisessa.

Suomessa EU:n ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen valmistauduttiin säätämällä vuonna 1993 uusi laki alueiden kehittämisestä. Laissa määriteltiin aluekehitysviranomaisiksi maakunnalliset liitot, joita on Manner-Suomessa 19. Maakunnalliset liitot ovat kuntayhtymiä, joiden valtuustoihin ja hallituksiin jäsenkunnat valitsevat edustajat kunnallispoliittisten voimasuhteiden perusteella. Käytännön työstä huolehtivat maakuntien liitosten toimistojen virkamiehet.

Valtaosa kansallisista ja EU:n kehittämisresursseista ohjautuu valtion aluehallintoviranomaisten kautta, joista tärkeimmät ovat Työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitukset ja Ympäristökeskukset. Maaseudun kehittämisen kannalta tärkein valtion aluehallintoviranomainen on TE-keskus. Niitä on kaikkiaan 15, joten maakunnallisten liittojen ja TE-keskusten rajat ovat vain osittain yhteneväiset.

TE-keskuksen ytimenä on kolme osastoa: maaseutu-, elinkeino- ja työvoimaosasto. Niiden emoministeriöt ovat maa- ja metsätalous-, kauppa- ja teollisuus- sekä työministeriö. Ministeriöt ovat jakaneet keskenään erilaisia kehittämisresursseja. Tämän seurauksena esimerkiksi maaseutupolitiikan hallinnollinen tilanne on varsin monimuotoinen: saman EU:n tavoiteohjelman resursseja ohjataan maakuntiin useiden ministeriöiden kautta. Toisaalta aluekehitysvastuu on maakunnallisilla liitoilla. Varsinkin TE-keskusten rooli on mielenkiintoinen: yhtäältä niiden sidos emoministeriöihinsä on vahva, toisaalta niiden tulisi olla mukana maakunnallisten liittojen koordinoiman alueellisen kehittämispolitiikan toteuttamisessa.

Aluekehittämisen yhteistyön edistämiseksi on perustettu maakuntien yhteistyöryhmät (MYR), joiden tehtävänä on parantaa eri

osapuolten vuoropuhelua EU:n rahoitusvälineiden soveltamisessa. Maakuntien yhteistyöryhmät voivat myös asettaa eri teemojen mukaisia asiantuntijaryhmiä edistämään kehittämishankkeita. Maakunnallinen liitto nimittää oman alueensa yhteistyöryhmän jäsenet. Puheenjohtaja valitaan poliittisin perustein. Yhteistyöryhmiin valitaan edustajia myös muualta kuin maakunnallisista liitoista ja TE-keskuksista. Mukana on edustajia esimerkiksi ammattiyhdistysliikkeen alueorganisaatioista, yrittäjäjärjestöistä ja yliopistoista.

Vuonna 1993 säädetyssä laissa alueiden kehittämisestä usean kunnan muodostamista yhteistoiminta-alueista eli *seutukunnista* tuli alueellisen kehittämisen yksiköitä. Seutukuntia on tällä hetkellä 85. Seutukuntien roolina on sovittaa yhteen alhaalta välittyviä kehittämisideoita ylhäältä annettuihin kehittämislinjauksiin. Useimpiin seutukuntiin on perustettu kehittämysyksikkö. Sen tehtävänä on seutukuntastrategioiden hahmottelu ja kuntien yhteistyönä tehtävien käytännön hankkeiden käynnistäminen. Jotkut seutukunnat ovat myös laatineet oman alueensa maaseutuohjelman. Seutukunnat eivät ole itsenäisiä toimijoita; ne ovat riippuvaisia kunnissa ja ylemmillä hallinnon tasoilla tehtävistä päätöksistä.

Kunnat ovat maaseutupolitiikan keskeisiä toteuttajia. Kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä ovat verotusoikeus ja suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Kunnilla on laaja kokonaisvastuu maaseudun peruspalveluiden tuottamisessa sekä maaseutualueiden paikallisessa kehittämisessä ja uusien toimintaedellytysten luomisessa. Kunnilla on erityisen keskeinen rooli maaseudun teknisen perusrakenteen ja infrastruktuurin ylläpitämisessä, ympäristön hoidossa, hyvinvointipalvelujen ja koulutuspalvelujen tuottamisessa sekä maankäytön suunnittelussa. Kunnat ovat tärkeitä kehittämishankkeiden rahoittajia. Lisäksi kunnilla on keskeinen rooli paikallisen yhteistyön virittäjinä ja yhteisöllisyyden edistäjinä. Erityisesti syrjäisten maaseutualueiden kohtaloon vaikuttaa merkittävästi kuntien kyky turvata peruspalvelut, etenkin koulutus- ja sosiaalipalvelut.

Vapaalla kansalaistoiminnalla on suomalaisella maaseudulla pitkät perinteet. Yksin kylätoimikuntia on yli 3 000. Kylien rooli maaseudun kehittämisessä on kaksijakoinen. Maaseutupoliittisessa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä kylän asema on heikko, mutta omaehtoisen kehittämisen organisoitumisen tasona kylä on tärkeä. Maaseudun tulevaisuuden kannalta aktiivisella paikallistason kansalaistoiminnalla on keskeinen rooli palvelujen ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Erityisesti LEADER- ja POMO-ohjelmien jälkeen maaseudun paikallisten toimintaryhmien merkitys on lisääntynyt. Kylien, kuntien ja seutukuntien vuoropuhelu ja yhteisiin näkemyksiin perustuvat käytännön hankkeet ovat tähdellisiä.

Laaja ja suppea maaseutupolitiikka

Yhteiskunnassa tehdään suuria ratkaisuja, jotka heijastuvat maaseudulle. Päätöksentekijät eivät kuitenkaan välttämättä edes tiedosta tekevänsä erityisesti maaseutuun kohdistuvia päätöksiä. Suuria maaseutuun vaikuttaneita päätöksiä olivat esimerkiksi peruskouluun siirtyminen ja terveyskeskusten perustaminen, kaiken kaikkiaan niin sanotun hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen. Toiseen suuntaan vaikuttaneista päätöksistä postikonttorien laajamittainen lakkauttaminen on kirpaissut maaseutua kipeästi.

Maaseutupolitiikan tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin, jotta niiden seuraukset arvioitaisiin maaseudun kokonaisuuden näkökulmasta. Toisaalta tavoitellaan eri sektoripolitiikkojen yhteistyötä maaseudun toiminnallisuuden ja kulttuurin edistämisessä. Näitä pyrkimyksiä kutsutaan *laajaksi maaseutupolitiikaksi*.

Vähittäinen ponnistelu 1980-luvulta lähtien on ollut pyrkimystä kehittää laajaa maaseutupolitiikkaa. Laajan maaseutupolitiikan tähänastisia kulminaatioita ovat olleet vuosina 1991, 1996 ja 2000 julkaistut maaseutupoliittiset kokonaisohjelmat. Eduskunnalle vuonna 1993 annettu maaseutupoliittinen selonteko pyrki laajentamaan keskustelua ministeriöiden ja maaseudun sidosryhmien piiristä poliittisten puo-

lueiden väliseksi. Tässä ei kuitenkaan kovin hyvin onnistuttu, sillä keskustelu supistui perinteiseksi pohdinnaksi maatalouden kysymyksistä.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän tärkein tehtävä on laajan maaseutupolitiikan vahvistaminen. Toistaiseksi ei ole tapahtunut suurta läpimurtoa, sillä poliittinen tahto on puuttunut. Maaseutupolitiikka ei ole kiinnostanut puolueita tai maaseutupolitiikka on samaistettu maatalouspolitiikan kanssa. Kuitenkin vasta poliittisen prosessin kautta syntyy todellinen mahdollisuus laajan maaseutupolitiikan hallinnolliselle toteuttamiselle. Ilman tätä prosessia maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän rooli säilyy entisellään; se on ensisijaisesti ministeriöiden ja sidosryhmien reviirinvarioinnin foorumi ja pystyy ainoastaan hyvin rajoitetusti edistämään laajaa maaseutupolitiikkaa, sillä keskenään kilvoittelevat sektorihallinnot varmistavat ensisijaisesti omien valta-aseimensä säilymistä ja ovat vasta toissijaisesti kiinnostuneita maaseudun kokonaisuuden tarpeiden pohdinnasta.

Arka alku laajan maaseutupolitiikan vahvistumiselle on 5.4.2001 päivätty ”Valtioneuvoston periaatepäätös maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001-2004”. Päätöksessä tunnustetaan laaja-alaisen maaseutupolitiikan tarve ja sektoroituneen hallinnon vaikeudet ottaa toiminnassaan huomioon maaseudun kokonaisuus.

Laajan maaseutupolitiikan ohella puhutaan myös *suppeasta maaseutupolitiikasta*. Sen piiriin kuuluvat erilaiset maaseudun kehittämishankkeet, joilla tavoitellaan uusia työpaikkoja, annetaan koulutusta, kohennetaan ympäristöä ja monipuolistetaan kulttuuria. Suppean maaseutupolitiikan välineet ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Tämä ilmeni esimerkiksi vuoden 1999 lopussa päättyneellä ohjelmakaudella tuhansina yksittäisinä maaseudun kehittämishankkeina. Maaseudun kokonaisuuden kannalta tilanne ei ole ehkä kuitenkaan parantunut: suppea maaseutupolitiikka ei välttämättä pysty kompensoimaan laajan maaseutupolitiikan heiveröisyyttä eikä korjaamaan maaseudulle suuntautuvien kansallisten varojen vähenemisen seurauksena syntyneitä ongelmia. Samaan aikaan maatalojen jatkuva väheneminen on kaventamassa maaseudun toiminnallista perustaa.

MAASEUTUPOLITIIKAN ARKI

Tutkimustehtävä, tutkimusaineisto ja tutkimuksen luonne

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suppean maaseutupolitiikan arkea kylissä, kunnissa, seutukunnissa ja maakunnissa. Tutkimuksen kohdealueiksi valittiin kolme erilaista maakuntaa: Varsinais-Suomi, Keski-Suomi ja Etelä-Pohjanmaa. Jokaisesta maakunnasta valittiin kaksi seutukuntaa. Kustakin seutukunnasta on mukana kaksi kuntaa ja kaksi kylää. Aineiston valinnassa oli tavoitteena, että erilaiset maaseutualueet olisivat edustettuina mahdollisimman monipuolisesti. Mukana on eteläisen, läntisen ja keskisen Suomen maakuntia sekä kaupunkien läheisen, ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueita. Lisäksi on mukana erilaisilla tukivyohtykeillä sijaitsevia alueita.

Maaseutupolitiikan arkea tunnustellaan kyläaktiivien, seutukuntahankkeiden vetäjien, kunnanjohtajien sekä aluehallinnon johtavien viranhaltijoiden henkilökohtaisten haastattelujen tuottaman aineiston avulla. Aluehallintoviranomaisten haastattelut painottuivat TE-keskuksiin ja maakunnallisiin liittoihin. Maakunnallisista liitoista haastateltiin maakuntajohtajat sekä aluekehityspäälliköt; TE-keskuksista johtajat ja osastopäälliköt. Kaikki haastattelut tehtiin samanlaisen teemahaastattelulomakkeen avulla (ks. liite). Kaikkiaan tehtiin 38 haastattelua.

Jotta tutkimukseen saadaan mukaan myös poliittinen ulottuvuus, haastateltiin SDP:n, Kokoomuksen, RKP:n, Keskustan ja Vihreän liiton maaseutuasioihin perehtyneitä kansanedustajia. Lisäksi haastateltiin maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilää. Näitä haastatteluja kertyi 6, ja käytössä oli sama tiedonkeruulomake kuin muillakin haastattavilla.

Kaikki tutkimusryhmän jäsenet tekivät haastatteluja. Haastattelut purettiin tekstiksi, jota kertyi noin 500 liuskaa. Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat tekstidokumenttien lukemiseen. Tutkimusaineisto kerättiin vuoden 2000 touko-kesäkuussa. Tuolloin oli alkamassa vuoden 2006 ulottuva EU:n ohjelmakausi, takana oli vuonna 1995 alkanut

ja vuoden 1999 lopussa päättynyt kausi. Elettiin kahden ohjelma-kauden välistä suvantovaihetta. Alueelliset maaseutus suunnitelmat (ALMAT) sekä EU:n tavoite 1-, 2- ja 3 -ohjelmat oli laadittu. Niiden soveltaminen oli alkamassa. Kylissä toimintaryhmien aktiivit valmistivat LEADER+ ohjelmia.

Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva. Se avaa yhden näkökulman maaseutupolitiikkaan. Tavoitteena on paikantaa maaseutupolitiikan kehittämisen teemoja. Ratkaisujen esittämiseen ei tässä yhteydessä ole mahdollisuuksia. Niiden etsimiseen tarvitaan jatkotutkimuksia ja hallinnollisia kehittelyjä.

Näkökulmia maaseutupolitiikan monitasoisuuteen

Euroopan unionin ja kansallisen maaseutupolitiikan suhde

Maaseutupolitiikan toteuttajina on useita osapuolia: valtio, kunnat, maakunnat, kansalaisjärjestöt, yritykset ja yksittäiset kansalaiset. Keskeinen rooli on myös Euroopan unionin yhteisellä alue- ja rakennepolitiikalla sekä maatalouspolitiikalla. EU vaikuttaa suomalaisen maaseutupolitiikan toteuttamiseen tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden sekä yhteisen maatalouspolitiikan osarahoittajana. Unionin direktiivit vaikuttavat joissakin tapauksissa käytettävissä oleviin välineisiin ja toimintatapoihin. Esimerkiksi unionin kilpailupolitiikka on vaikuttanut maaseutu- ja aluepolitiikan sisältöön myös Suomessa. Maaseutupolitiikan kokonaisuus rakentuu EU:n ja kansallisen tason toimijoiden vuorovaikutuksen kautta (lähemmin esimerkiksi Volk 1999: 79).

EU määrittelee pääosan kehittämistyön rahoitusrakenteista, mutta kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti määritetään kehittämistyön sisältö ja hankkeet (Uusitalo 1999: 75). Raija Volk (1999: 79) muotoilee saman asian seuraavasti: EU-tasolla määritellyt ohjelmalliset tavoitteet vaativat aina sovituksen maan ja alueiden ominaisuuksiin ja olosuhteisiin. Tässä mielessä on siis vain kansallista maaseutupolitiikkaa.

Euroopan unionissa maaseutupolitiikka on vasta muotoutumassa. Joitakin vuosia on EU:n piirissä puhuttu maatalouspolitiikan ”toisesta pilarista”. Agenda 2000 -uudistuksessa sen toteuttaminen jätettiin jäsenvaltioiden vastuulle. Toistaiseksi maaseutupoliittiset painotukset ovat jäsenvaltioiden aluekehitysohjelmissa jääneet vähäisiksi (Ihmisten maaseutu: 122).

EU:ssa on ollut käynnissä jo lähes kymmenen vuotta ESPD (European Spatial Development Perspectives) –prosessi. Tavoitteena on tasapainoinen alueellinen kehitys unionin alueella. Toistaiseksi ESPD:ssä on pohdittu globalisoituvan talouden aiheuttamia haasteita EU:n alueelliselle kehitykselle. Tarkasteluissa on korostunut metropolialueiden merkitys. Maaseudun mahdollisuus on monipuolinen yhteistyö metropolialueiden kanssa. Suomen ainoaksi metropoliseudeksi paikantuu Helsingin seutu. Erityisen tärkeä Pohjois-Euroopan metropolialue on Kööpenhaminan ja Malmön kasvuvyöhyke. Suomen maaseutujen näkökulmasta ESPD:n painotukset tuntuvat etäisiltä. ESPD on Keski-Euroopan todellisuudesta ponnistavaa aluekehityspolitiikkaa (lähemmin Saartenoja 2001).

Näkymätön maaseutupolitiikka

Maaseutupolitiikasta puhutaan niukasti Suomen merkittävimpien puolueiden ohjelmissa. Tähän vaikuttavat varmasti maaseutupolitiikan uutuus ja jääminen vahvojen sektoripolitiikkojen katveeseen. Maaseudun kehittämiseen suhtaudutaan puolueohjelmissa yksimielisen myönteisesti. Poliittinen tahto ei näytä olevan maaseutupolitiikan kehittämisen esteenä.

Suomen suurimmat puolueet ovat ainakin retorisella tasolla yksimielisiä maaseudun elinvoimaisena pitämisen tarpeesta. Puolueiden välillä on eroja vain suhtautumisessa eräisiin maa- ja metsätalouden kysymyksiin. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi maatalouden tuotantotukien painottuminen kotieläintuotantoon tai viljanviljelyyn, tai suhtautuminen osa-aikaisten viljelijöiden oikeuteen maa- ja metsä-

talouden tukiin. Maaseutupolitiikka ei kuitenkaan johtavia poliitikkoja kiinnosta. Puolueiden maaseutuasiantuntijat ovat korkeintaan niin sanottua kakkosketjua; tämä näkyy esimerkiksi eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan koostumuksessa.

Ministeriöiden toimintasuunnitelmissa ja muissa asiakirjoissa maaseutupolitiikka ei juuri näy. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeriössä sekä sisäasiainministeriössä maaseutupolitiikka on selkeästi tunnistettu. Nämä ministeriöt toteuttavat jonkin verran myös käytännössä sektorirajat ylittävää horisontaalista yhteistyötä.

Maa- ja metsätalousministeriöllä on maaseutupolitiikan edistämisessä keskeinen vastuu. Maaseutupolitiikan asema perinteiseen maa- ja metsätalouteen verrattuna on kuitenkin ministeriössä hyvin heikko. Tämä näkyy niin henkilö- kuin rahoitusresursseissakin. Mikanderin (2000) mukaan ministeriön ja sen alueellisen maaseutuohjelman (ALMA) kautta ohjeutuvista varoista noin 90 prosenttia ohjautuu maa- ja metsätalouteen ja vain 10 prosenttia muuhun maaseudun kehittämiseen.

Maaseutupolitiikkaa edistämään perustetulla *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmällä* (YTR) ei ole riittävän vahvaa asemaa suhteessa sektoriministeriöihin. Tutkimusta varten tehdyt haastattelut osoittavat, ettei YTR:n toimintaa juurikaan tunneta ja jos tunnetaankin, tunnettuus personoituu yhteen henkilöön, maaseutuneuvos *Eero Uusitaloon*.

Valtakunnantason maaseutupolitiikan ongelma on se, että sitä ei ole riittävästi tunnustettu vahvana politiikan lohkona. Käytännössä maaseutua koskevien toimenpiteiden valtavirta suuntautuu vieläkin maa- ja metsätalouteen sekä luontaiselinkeinoihin. Maaseutupolitiikan tavoitteet ovat epäselviä, ja eri osapuolilla on niistä erilaisia käsityksiä. Haastattelut osoittivat, että maaseutupolitiikan tavoitteiden tulisi olla nykyistä selkeämmät kaikilla aluetasoilla. Erityisen ongelmallinen on valtakunnan taso. Aluehallinnon kehittäminen ai autaa, ellei ministeriöiden välinen yhteistyö toimi.

Aluehallinnon rooliristiriita

Maakunnat ovat keskeisiä maaseutupolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon areenoita. Tärkeimmät maakunnalliset toimijat ovat TE-keskukset, maakuntien liitot, lääninhallitukset ja ympäristökeskukset. Maakunnissa sovitetaan yhteen kylistä, kunnista ja seutukunnista nousevia kehittämistarpeita EU:sta ja ministeriöistä välittyvien ohjeiden ja säädösten kanssa.

Euroopan unionin jäsenyyttä varten suomalaista aluehallintojärjestelmää uudistettiin. Tavoitteena oli sovittaa Suomen aluehallinto yhteisöaluepolitiikan ja sitä toteuttavien rakennerahastojen (EMOTR, EAKR ja ESR) vaatimuksiin. Suomen malli on perustunut vahvaan valtion aluehallintoon ja vahvoihin kuntiin. Maakuntahallinnon perinne on Suomessa ohut. Maakuntahallinto vahvistui vuonna 1994, jolloin maakuntien liitoista tuli aluekehitysviranomaisia. Uuden aluehallinnon rakentumista voidaan lähestyä *alueellistamisen* käsitteen kautta. Alueellistaminen on tapahtunut Suomessa *desentralisaation* ja *dekon-sentraation* kautta.

Desentralisaatiolla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kehitetään alue- ja paikallistason osaamista ja annetaan sille lisää päätöksentekovaltaa (Virkkala 2000: 20). Desentralisaatiota ilmensi maakuntien liittojen perustaminen: aluekehitysvastuu siirtyi valtiolta kuntayhtymille. Niiden tärkeimmäksi tehtäväksi tuli alueellisten kehittämisohjelmien laatiminen sekä kehittämiseen liittyvän yhteistyön organisointi.

Dekonsentraatiolla tarkoitetaan Virkkalan (2000: 20) mukaan sellaisia prosesseja, joiden avulla valtion aluehallinnon kapasiteettia vahvistetaan ja aluehallinnon päätöksentekovaltaa lisätään. Koordinaatio säilyy kuitenkin keskushallinnolla. Dekonsentraation keskeinen toimenpide oli viidentoista työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskukset) perustaminen vuonna 1997. Perustamisen keskeisiä motiiveja olivat aluehallinnon selkeytyminen, hallinnonalojen yhteistyön edistyminen ja EU:n rakennerahasto-ohjelmien käytännön toteuttamisesta suoriutumisen.

Haastattelujemme perusteella aluehallintouudistus on edelleen keskeneräinen. Maakuntien liittojen kannalta tilanne pelkistyy siihen, että ne ovat maakuntien yhteistyön koordinoijia ja organisoijia ilman todellista valtaa. TE-keskuksilla puolestaan on rahoitusresursseja, mutta emoministeriöt ohjaavat niiden toimintaa tavalla, joka ei anna riittävästi mahdollisuuksia oman alueen lähtökohdista kumpuavien kehittämistarpeiden toteuttamiseen.

Vahvan ja keskittyneen sektorihallinnon säilyttämispyrkimyksiä osoitti valtioneuvoston päätös vuodelta 1995, jonka mukaan eri viranomaisten toimivaltasäännöksiä ei muuteta EU:n ohjelmatyön vuoksi. Sektoroituneen hallintojärjestelmän voimaa osoitti myös valtioneuvoston vuonna 1999 uutta EU-ohjelmakautta vuosille 2000-2006 varten tekemä päätös eri viranomaisten toimivaltasuhteiden muuttumattomuudesta.

Eri hallinnonaloilla onkin tiukasti pidetty kiinni niiden omista momenteista ja hallinnonalakohtaisen resurssiohjauksen avulla on hahmotettu vain sektorikohtaisia kokonaisuuksia. Monialaisten strategioiden toteuttaminen on ollut vähäistä. Eri ministeriöiden erilaiset säännöt ja menettelyt sekä EU:n tarkat rahastokohtaiset ohjeet ovat hajottaneet kehittämisohjelmat hanketasolla pieniin osiin eikä strategisista painoalueista ole voitu pitää kiinni. (Virkkala 2000: 26).

Laki rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista, joka astui voimaan vuoden 2000 alussa, ei vähennä byrokratiaa eikä delegoi valtaa aluetasolle. Laki kuitenkin tuo aikaisemmin vain epävirallisena yhteistyöelimenä toimineet maakuntien yhteistyöryhmät (MYR) virallisen lainsäädännön piiriin. Lain mukaan viranomaisten yhteistyötä aluetasolla ohjaa yhteistyöasiakirja, jossa sovitetaan yhteen EU-varojen ja vastaavien kansallisten rahoitusosuuksien kohdentuminen maakunnassa ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakuntien liitoille ja muille rahoitukseen osallistuville tahoille. (Virkkala 2000: 27).

Nähtäväksi jää, miten MYRin toiminta ja yhteistyöasiakirja käytännössä helpottaa sektoroituneen hallintojärjestelmän ja horisontaalisten kehittämisvaatimusten aiheuttamaa jännitettä. Maakuntatason

toimijoiden haastattelut viittaavat siihen, että käynnissä olevaa EU-ohjelmakautta varten toteutetut aluehallinnon uudistukset, kuten MYRien virallistaminen, eivät käytännössä vähennä hallinnon sektoroituneisuutta.

Vaikka MYRit on perustettu toteuttamaan horisontaalista kehittämistyötä ja ne ovat saaneet siihen lainsäädännöllisen perustan, MYRit ovat delegoineet toimintavaltaansa sektorikohtaisille työryhmille. Käytännössä asiat on jo valmisteltu niiden tullessa yhteistyöryhmän käsiteltäviksi.

Hankepäätökset valmistellaan viranomaisten yhteisessä työjaostossa, jossa konsensusperiaate tukee käsittelyä, jossa hyvin harvoin puututaan toisen viranomaisen puoltamaan esitykseen. Työjaosto on keskeinen valmisteleva elin ja sen vahva rooli on puolestaan vähentänyt kehittämisprosessien demokraattisuutta, koska käytännön ohjelmatyö on ajautunut muutamien tärkeiden rahoittajaviranomaisten hallintaan (Virkkala 2000).

Maaseudun kehittämisen näkökulmasta sektoriohjaus näyttää uudella ohjelmakaudella eräiltä osin jopa vahvistuneen edelliseen ohjelmakautteen verrattuna, ja alueellistamisen ja sektoroitumisen prosessien jännitteet ovat kasvaneet. Monissa maakuntatason toimijoiden haastatteluissa mainittiin, että alueellisten maaseutus suunnitelmien (ALMA-suunnitelmat) laatimisessa sektorinäkökulma on vahvistunut, koska maaseutus suunnitelmista vastaa käytännössä yksin maa- ja metsätalousministeriö sekä ministeriön alaiset TE-keskusten maaseutu osastot.

Haastatteluissa ilmeni, että ainakin joissakin maakunnissa TE-keskusten muut osastot, maakuntien liitot ja muut sidosryhmät oli jätetty käytännössä maaseutuohjelmien valmisteluprosessin ulkopuolelle. Maaseutupolitiikan näkökulmasta tilanne on muuttunut huonompaan suuntaan esimerkiksi entiseen tavoite 5b-tavoiteohjelman valmisteluun verrattuna, jolloin kehittämisohjelmien valmisteluun osallistui nykyistä laajempi yhteistyöverkosto.

Maakuntatason toimijoiden haastatteluissa selvitettiin, mitä maaseutupolitiikka on käytännössä ollut maakuntien näkökulmasta.

Monissa haastatteluissa maaseutupolitiikkaa pidettiin kurjistuvien alueiden puolustuspolitiikkana. Maaseutupolitiikka myös rinnastetaan usein maatalouspolitiikkaan. Kaiken kaikkiaan maaseutupolitiikka on maakunnallisille päättäjille etäinen ja epäselvä käsite.

Maaseutupolitiikan katsotaan kuuluvan TE-keskuksen maaseutu-osaston toimialaan. Maaseutupolitiikka käsitetään siis sektoriasiaksi. Maaseutuosastojen sisällä maaseutupolitiikan asema on kuitenkin heiveröinen. Osastojen henkilöstöstä vain muutama hoitaa maaseutupolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Maatalouden tuki- ja neuvontatehtävissä työskentelee jokaisessa maaseutuosastossa kymmeniä henkilöitä. Myös maaseutuosastojen kautta kulkevissa rahavirroissa suhdeluvut ovat samanlaiset. Käytännössä maaseutupolitiikka on edelleen vahvimmin maatalouspolitiikkaa.

TE-keskusten työvoima- ja yritysosastojen emoministeriöiltään saamat tavoitteet ovat usein määrällisiä. Määrällisten tavoitteiden saavuttaminen on keskuksissa helpompaa kuin maaseudulla. Ilman maaseutunäkökulmaa tavoitteiden saavuttaminen kannustaa suuntaamaan toimenpiteet mieluummin keskuksiin kuin maaseudulle.

Maaseutupolitiikan heiveröisyyden keskeinen syy on se, ettei se ole "virallinen" politiikan lohko. Sektoripolitiikoista esimerkiksi maatalouspolitiikalla ja työvoimapolitiikalla on Suomessa pitkät, vahvat ja kunniaakkaat perinteet. Vaikka TE-keskukset ovat jonkin verran toteuttaneet osastojen välisiä hankkeita, ne ovat olleet kokonaisuuteen nähden vähäisiä. Eräissä haastatteluissa todettiin, että toisinaan maaseutualueet on ollut pakko ottaa painotetummin huomioon; muuten kaikki varat olisivat suuntautuneet kaupunkiseuduille.

Mennyt EU-ohjelmakausi on ollut lähinnä yhteistyön opettelua. Haastatteluissa pidettiin ongelmana maaseutupolitiikan tavoiteasettelun epäselvyyttä. Ei tiedetä, mitkä ovat maaseutupolitiikan tavoitteet ja mikä taho ne laatii. Monissa haastatteluissa kaivattiin vahvempaa valtakunnantason maaseutupolitiikan tavoiteasettelua; kulloinenkin hallitus voisi laatia itselleen sitovan maaseutupoliittisen ohjelman.

Toisinaan sektorihallinnonalojen tavoitteet ovat ristiriidassa maaseutupoliittisten tavoitteiden kanssa. Toimeentulon hankkiminen useammasta lähteestä on usein mainittu mahdollisuus maaseudun ihmisille, joille esimerkiksi maatilan ylläpito ei riitä koko toimeentulon hankkimiseen. Käytännössä työhallinnon säädökset kuitenkin estävät osa-aikaisesti maatalaansa hoitavia ihmisiä osallistumasta työvoimapolitiittiseen koulutukseen. Myös työhallinnon työvoiman liikkuvuutta edistävät toimenpiteet edistävät muuttoa keskusseuduille. Työhallinnossa ei ole maaseutupolitiikan tavoitteiden mukaisesti juurikaan pohdittu, miten työvoiman sijaan voitaisiin edistää työpaikkojen liikkuvuutta.

Tällä hetkellä maaseutupolitiikka ja työvoimapolitiikka ovat kaukana toisistaan, eivätkä juuri tiedä toistensa tavoitteista. Työvoimapolitiikassa olisi paljon sellaisia välineitä, jotka yhdistettynä maaseutupolitiikkaan voisivat tuoda maaseudulle uusia työllistymisen mahdollisuuksia.

Vahva keskushallinnon sektoriohjaus haittaa maaseutupolitiikan tehokasta toteuttamista maakunnissa. Sektoripolitiikkojen tulisi nykyistä enemmän olla maakuntien tarpeiden mukaan sovellettavissa. Aluehallinnon edustajien haastatteluissa toivottiin mahdollisuutta toteuttaa nykyistä laajempia poikkihallinnollisia hankkeita. Tämä olisi tehokasta maaseutupolitiikkaa.

Hauraat seutukunnat

Sisäasiainministeriö päätti vuonna 1993 seutukuntajaosta. Sitä käytetään erilaisten aluejakojen perustana. Seutukuntiin kuuluvat kunnat määritellään työssäkäynnin ja kuntien välisen yhteistyön perusteella. Seutukuntia on Suomessa hieman yli 80. Seutukunnat ovat kuntien yhteistyön foorumeita ja niiden avulla halutaan parantaa paikallistason omaehtoisuuden edellytyksiä ja vähentää ylhäältä alas ohjautuvan toimintatavan roolia aluekehittämisessä. (Valtakari 1999: 67).

Kuntien välistä yhteistyötä on Suomessa harjoitettu ennen seutukuntienkin aikaa. Seutukunnista on kuitenkin tullut tärkeitä ohjelmallisen aluekehittämisen yksiköitä. Maaseudun kehittämisen näkökulmasta tärkeimpiä seudullisia aluekehittämisen toimijoita ovat olleet maaseutusuunnitelmia valmistelevat ja toteuttavat ohjelmatyöryhmät sekä LEADER- ja POMO-toimintaryhmät.

Valtakarin (1999: 68) mukaan seutukunnat pyrkivät kokoamaan alhaaltapäin nousevaa kehittämistähtoa ja yhteensovittamaan sitä ylhäältäpäin ohjautuviin kehittämissinjauksiin. Vaikka seutujen asema ohjelmatoiminnassa on tullut näkyväksi, puuttuu seuduilta kuitenkin edelleen taloudellinen valta esittämiensä hankkeiden toteuttamisessa. Ohjelmallisen aluekehittämisen ongelma on se, että vaikka kehittämisen tavoitteet asetetaan alhaalta ylöspäin tapahtuvan suunnittelu-proessin kautta, rahoitus päätetään edelleen perinteisiä sektorihallinnon väyliä myöten ylhäältä alaspäin. (Valtakari 1999: 68).

Haastattelut paljastivat, että seutukunnat ovat haurain maaseutupolitiikan toteuttamisen taso. Maaseudun kehittämisen näkökulmasta seutuyhteistyön laadussa on suuria alueellisia eroja. Tutkimuksen kohteina oli hyvin ja huonosti toimivia seutukuntia. Hyvin toimivissa seutukunnissa kuntien välinen yhteistyö näyttää toimivan kohtuullisesti. Tämä näkyy muun muassa siinä, että seutukunnille on annettu päätös- ja budjettivaltaa seudullisiin kehittämishankkeisiin osallistumisessa. Huonosti toimivilla seutukunnilla ei juuri ole itsenäistä päättäväisyyttä, ja pieniinkin hankkeisiin osallistuminen on alistettava peruskuntien päätettäväksi.

Hyvin toimiville seutukunnille on yhteistä se, että ne ovat muodostaneet luontaisia työssäkäynti- ja yhteistyöalueita jo ennen seutukuntien virallistamista. Huonosti toimivien seutukuntien kunnilla ei ole yhteistyön perinteitä, vaan ne on hallinnollisin toimin pakotettu yhteistyöhön. Huonosti toimivat seutukunnat sijaitsevat vaihettumisalueilla, eikä niillä ole vahvaa kuntaa laajempaa alueidentiteettiä.

Monissa seutukunnissa puuttuu yhteinen seudullinen kehittämisnäkemys ja toimintatapa. Peruskuntien ja seutukuntien työnjako on

epäselvä. Kunnat eivät aidosti halua vahvistaa seutuyhteistyötä pelätessään asioiden liukumista oman kontrollinsa ulkopuolelle. Seutukunnissa, joissa ei ole perinteitä kuntien välisestä yhteistyöstä, ainoa samaistumisen kohde on oma kunta. Tällöin kuntien tärkein tavoite on mahdollisimman suuren osan toiminnoista ja projektihenkilöistä saaminen oman kunnan alueelle. Seudullinen näkemys on korvautunut kuntien reviirinvarioinnilla.

Reviirinvariointiin perustuvassa seutuyhteistyössä muita kuntia pidetään kilpailijoina. Tällaisessa tilanteessa hankalaan välikäteen ovat joutuneet seutuyhteistyötä varten perustetut kehittäjäorganisaatiot ja yksittäiset hankkeiden vetäjät. Pahimmillaan kunnat ovat aiemmin perustamiensa seudullisten kehittämisorganisaatioiden kilpailijoiksi perustamassa omia kunnallisia kehittämisorganisaatioitaan. Erityisen turhauttavalta tilanne tuntuu tällaisissa tilanteissa seudullisten hankkeiden vetäjistä. He ovat useimmiten ahkeria, työlleen omistautuneita nuoria ja lahjakkaita ihmisiä, jotka aikanaan kyllästyvät ja lähtevät. Tällä tavoin maaseutu menettää koko ajan osaamispääomaansa.

Seutuyhteistyön ongelmana on myös se, että kunnallispolitiikat eivät riittävästi tunne uudentyypistä ohjelmaperusteista aluekehittämistä. Seutuyhteistyötä tekevät kunnanjohtajat, elinkeinoasiamiehet ja maaseutusihitteerit. He istuvat erilaisissa seudullisissa yhteistyöryhmissä ja hankkeiden ohjausryhmissä. Kuntien poliittisen päätöksentekojärjestelmän kytkös seutuyhteistyöhön on usein heikko.

Seutuyhteistyön politisoitumisen puuttuminen on vakava ongelma seutukunnissa, koska kunnanvaltuustot kuitenkin tekevät seutuyhteistyötä koskevat strategiset päätökset. Seutuyhteistyön haurautta ja politisoitumisen puutetta osoittaa tutkimuksessa esiin noussut havainto, että yksikin seudun poikkipuolinen kunta ja jopa yksi henkilö voi halutessaan estää seutuyhteistyön syvenemisen mahdollisuuden.

Tavoilleen uskolliset kunnat

Maaseudun näkökulmasta ongelmallinen kehitys on ollut peruspalvelujen ja perusinfrastruktuurin tukemiseen käytettyjen valtion ja kun-

tien resurssien supistuminen. Tämä on näkynyt muun muassa postipalvelujen, kyläkoulujen, yleisten ja yksityisteiden ylläpitoavustusten, vesihuoltotoimenpiteiden, lehtien maaseutujakelun ja joukkoliikenteen palvelujen supistuksina.

Kuntien perinteinen rooli hallinnollisten tehtävien toteuttajina on muuttunut entistä enemmän alueelliseksi kehittämistyöksi, joka näkyy muun muassa seudullisesti organisoituneena elinkeinopoliittisena yhteistyönä. Kunnat ovat omaksuneet uuden roolinsa alueellisen kehittämistyön tärkeänä perusyksikkönä vaihtelevasti. Kuntien, kylien, seutukuntien ja paikallisten LEADER- ja POMO-toimintaryhmien suhde ei ole selkiytynyt. Parhaimmillaan toimintaryhmät nähdään täydentäjinä ja uuden näkökulman tuojina, mutta pahimmillaan kilpailijoina ja kuntien resurssien kärkkyjinä.

Maaseudun kehittämisen ja maaseutupolitiikan näkökulmasta keskeinen ongelma on kuntien strategisen ajattelun kapeus. Kunnat ovat kehittämistyössään lyhytnäköisiä ja odottavat välittömiä konkreettisia tuloksia. Kunnat eivät osaa tehdä pitkän tähtäimen päätöksiä, vaan päätöksiä tehdään lyhytnäköisesti budjettivuosittain. Monet kunnat kokevat edelleen roolinsa pelkästään peruspalvelujen ja valtion määräämien tehtävien toteuttajina, jolloin aktiivinen kehittämisote puuttuu. Kunnissa tehdään päätöksiä hyvin hallinnonalakohtaisesti, mikä maaseudun kannalta on usein ollut haitallista. Esimerkiksi kyläkouluja on lakkautettu pelkästään koulutoimien lyhytnäköisten säästö tavoitteiden saavuttamiseksi. Useimmiten näissä tilanteissa ei ole edes yritetty etsiä sektorien rajat ylittäviä ratkaisumahdollisuuksia, esimerkiksi maaseutupolitiikassa usein korostettuja yhdistelmä- tai monipalveluratkaisuja.

Haastattelujen perusteella kunnissa pidetään erilaisia kehittämissankkeita hyvinä ja hankkeiden avulla on syntynyt esimerkiksi kylissä uutta toimeliaisuutta. Hankkeet ovat kuitenkin irrallisia; niiden kytkeytyminen kuntien perinteisiin toimintoihin on sattumanvaraista. Lisäksi projektihenkilöt ovat alisteisessa asemassa kuntien viranhaltijoihin nähden.

Hanketoimintaa ei nähdä todellisena mahdollisuutena, vaan ylimääräisenä rasitteena tai puuhasteluna, jossa EU-rahojen saamiseksi on pakko olla mukana. Hankkeilla ei nähdä strategisesti tärkeää roolia, pikemminkin niiden koetaan tulleen ylimääräiseksi tehtäväksi kuntien normaalien tehtävien lisäksi. Pahimmillaan kuntien strategiapapereissa saatetaan hanketoiminnan tavoitteena mainita "EU-rahojen mahdollisimman tehokas hyödyntäminen" -tyyppisiä linjauksia ilman minkäänlaista sisällöllistä ja näkemyksellistä otetta.

Tyypillisesti hankkeiden hallinnointia kunnissa hoitavat kunnanjohtajat, elinkeinoasiamiehet ja maaseutusihteerit. Erityisesti maaseutusihteerien toimenkuva on ongelmallinen. Käytännössä he edelleen hoitavat TE-keskusten maaseutuosastojen ohjeiden mukaisia maa- ja metsätalouteen liittyviä tuki- ja valvontatehtäviä. Kehittämistyöhön heillä ei juuri ole mahdollisuuksia.

Maaseudun kehittämisen ja maaseutupolitiikan näkökulmasta kuntien ja kylien yhteistyö on tärkeää. Parhaimmillaan kunnat näkevät kylät tärkeänä yhteistyön osapuolena ja niillä on yhteistyössä laaditut kehittämisstrategiat ja -ohjelmat kylien kehittämiseksi. Valitettavan usein kylät kuitenkin laativat suunnitelmiaan ja ohjelmiaan yksin, eikä kunnissa ole minkäänlaisia kyliä koskevia kehittämistavoitteita tai -strategioita.

Projektit ovat tuoneet kunnille myös teknisiä ja hallinnollisia ongelmia. Esimerkiksi kuntien taloushallinnon ja kirjanpidon järjestelmät eivät aina sovellu projektityyppisen toiminnan hoitamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yksittäisiin hankkeisiin liittyvät kustannukset ja mahdolliset tulot sekoittuvat kuntien vanhoille taloushallinnon momenteille, joista jälkikäteen on mahdotonta tarkasti seurata projektin taloutta. Kuntien perinteinen virastotyö ja projektityö elävät usein kahdessa toisilleen vieraassa ja erillisessä maailmassa.

Kylät tuovat kansalaisyhteiskunnan maaseutupolitiikkaan

Kylät erottaa muista maaseutupolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän tasoista se, ettei niillä ole maaseudun kehittämisessä lain

määrittämää virallista asemaa, vaan niiden työ perustuu kokonaan vapaaehtoisuuteen ja omaan aktiivisuuteen. Kylät edustavat maaseutupolitiikassa kansalaisyhteiskuntaa. Epävirallisuudesta huolimatta paikallisesti organisoituneella ja vapaaehtoisella kansalaistoiminnalla on keskeinen rooli omaehtoisuutta korostavassa alueiden kehittämisessä. Kylät ovat maaseutupolitiikan käytännön toteuttamisen kivijalka, koska kylissä useimmiten parhaiten tiedostetaan paikalliset kehittämisen tarpeet ja mahdollisuudet.

Kylätoiminta on pitkälle organisoitunut kylätoimikuntien tai vastaavien paikallisten toimijoiden ympärille. Suomen Kylätoiminta ry:n mukaan Suomessa toimii tällä hetkellä noin 3200 kylätoimikuntaa (Kylätoiminnan suuntaviivat 2000-2002). Näistä noin 1000 toimii varsinaisena kylän kehittäjäorganisaationa. Ilman virallista asemaa kylät ovat maaseutupoliittisessa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä toistaiseksi varsin heikkoja kehittäjäyhteisöjä, mutta yhteiskunnallisen osallistumisen, alhaalta ylöspäin suuntautuvan kehittämisen ja paikallisen omaehtoisen kehittämisen areenana sitäkin tärkeämpi organisoinnin taso (Valtakari 1999: 70).

Kylätoimijoille maaseutupolitiikka ilmenee hankkeiden kautta. Haastattelujen perusteella uuteen maaseudun kehittämisen maailmaan suhtaudutaan kylissä kaksijakoisesti. Yhtäältä hanketoimintaan suhtaudutaan myönteisesti, koska se on tuonut kyliin aivan uusia kehittämisen mahdollisuuksia. Haastattelujen kohdehenkilöt kertoivat hyvin konkreettisista, hanketoiminnalla saavutetuista tuloksista. Toisaalta hankkeiden käytännön toteuttaminen ja siihen liittyvä hallintomenettely koetaan hankaliksi.

Edellisen EU-ohjelmakauden ehkä merkittävin saavutus kylissä on aktiivisuuden kasvu. Pysyvät, esimerkiksi uusina työpaikkoina näkyvät vaikutukset ovat kuitenkin olleet vähäisiä. Kylät näyttävät jakautuneen kahteen ryhmään. On aktiivisia, maantieteellisesti hyvinkin syrjäisiä kyliä, jotka ovat kehittämistyön tuloksena onnistuneet jopa kasvattamaan väkilukuaan, ja saamaan kyliinsä uusia asukkaita ja yritystoimintaa. Toisaalta on passiivisia kyliä, joissa kehittämisaktiivisuus on ollut vähäistä.

Kylissä hanketoiminnan käytännön ongelmat konkretisoituvat. Projektimaailma näyttäytyy kylissä epämääräisenä ja hankalana asiana. Haastatteluissa ongelmana mainittiin usein hanketoiminnan rahoituksen jälkijättöisyys: hankkeiden ulkopuolista rahoitusta myönnetään vasta toteutuneita kustannuksia vastaan. Myös hankkeiden hallinnointia, seurantaa ja raportointia pidetään kylissä hankalana.

Yksi projektitoiminnan ongelma kylissä on hyvien käytäntöjen juurtumattomuus. Projektityö on lyhytjänteistä ja usein siitä ovat vastuussa määräaikaisesti palkatut ulkopuoliset asiantuntijat. Hankkeiden päätyttyä asiantuntijat lähtevät ja vievät osaamisen mukanaan. Kunnat ja alueviranomaiset eivät ole riittävän kiinnostuneita pohtimaan hankkeiden tulosten juurruttamista. Usein hyvät lähtökohdat menetetään, kun hankehenkilö lähtee paikkakunnalta. Irrallisten projektien sijaan olisikin käynnistettävä prosesseja, joissa hyvien käytäntöjen jatkuvuus kyettäisiin turvaamaan yksittäisten projektien jälkeenkin. Kuntien ja alueviranomaisten olisi yhdessä pohdittava ratkaisuja projekteilla saatujen hyvien käytäntöjen vakiinnuttamiseksi pysyväksi toiminnaksi.

Maaseutuhankkeiden toteuttaminen edellyttää usein kylien ulkopuolisten välittäjäorganisaatioiden mukanaoloa, koska kylien omat voimavarat eivät aina yksin riitä. Parhaimmillaan asiantuntijaorganisaatiot voivat herätellä perusmaaseudun asukkaat huomaamaan erilaisia kehittämisen suuntia ja niihin liittyviä konkreettisia hankkeita. Ongelmana ovat sellaiset asiantuntijat, jotka käynnistävät hankkeita oman työllistymisensä vuoksi. Tällaiset hankkeet eivät läheskään aina perustu todellisiin tarpeisiin. Haastatteluissa huonot hankkeet muistetaan yleensä hyviä paremmin.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen pohdintoja eri näkökulmista

Alueviranomaisten näkemyksiä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksesta

Kaupunkien arvioitiin tuovan maaseudun kehittämislle mahdollisuuksia. Maaseudun tarjoamia kehittämismahdollisuuksia kaupungeille pidettiin vähäisempinä (vrt. Kahila - Saartenoja 2000). Mielipiteet keskittyivät elintarviketuotantoon, asuinympäristöön ja palveluihin. Näiden teemojen korostuminen on luonnollista, sillä ne ovat yksinkertaisesti näkyvimpiä kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusmuotoja. Vapaa-aika ja virkistys korostuivat kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksessa nimenomaan kaupunkien suunnasta.

Maaseutu nähtiin pääsääntöisesti raaka-aineiden tuottajana ja tuotantoketjun toisessa päässä on kaupungissa asuva kuluttaja. Haastatteluissa tähän asetelmaan viitattiin monta kertaa. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen kannalta on yhteisen edun ja hyödyn löytäminen tähdellistä. Maalaismaisema arvioitiin kaupunkilaisillekin merkitykselliseksi. Haastatteluissa viitattiin maisemointisopimusten mahdollisuuteen; viljelijät saisivat lisätuloja maaseutumaiseman vaalimisesta. Tässä pohdinnassa oli kaikuja Ranskan maaseutusopimukseen (CTE-sopimukset) liittyvästä keskustelusta (vrt. Palviainen–Esto 2000).

Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen tärkeä ilmenemismuoto on haastateltavien mielestä myös metsänomistus. Yhä useammat metsänomistajat asuvat kaupungeissa. Osa haastateltavista arvioi, että kaupunkilaismetsänomistajat kiinnostuvat maaseudusta aivan uudella tavalla.

Tiedon ja tuotteiden liikkuminen arvioitiin kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksessa yksisuuntaiseksi: tieto liikkuu kaupungista maaseudulle ja tuotteet maaseudulta kaupunkiin. Maaseudulla tunnetaan kaupunkien asiat paremmin kuin kaupungeissa maaseudun asiat. Tämä liittyy kaupunkien hegemoniseen asemaan tiedonvälityksessä.

Seutuistumiskehitys kytkettiin haastatteluissa maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukseen (vrt. Aronen 1994; Siirilä 1993; Vartiainen 1989). Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen nähtiin kehittyvän nimenomaan seudullisen yhteistyön tiivistymisen kautta. Yhtenä kaupungin ongelmien syynä nähtiin riittämätön yhteistyö ympäröivän maaseudun kanssa. Muuttunutta vuorovaikutuksen asetelmaa ei aina riittävästi tunnisteta.

Kaupunkilaisilla on vielä suhteellisen vahvat siteet maaseudulle. Eräs haastatelluista kutsui tätä vuorovaikutusmuotoa "aikuisvuorovaikutukseksi", jonka keskeinen sisältö on sukulaissuhteet. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on ihmisten välistä. Eräässä haastattelussa tarkennettiin olevan ihmisten välinen vuorovaikutustaso sekä taso, jolla pidetään yllä asenteita. Asenneilmaston muuttaminen todettiin tärkeäksi tekijäksi kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen edistämisessä. Tärkeintä on vastakkainasettelun lieventäminen. Asenneilmaston pitää olla kunnossa, jotta kaupungin ja maaseudun todellista vuorovaikutusta edistäviä päätöksiä voidaan tehdä.

Vuorovaikutusalueeksi määriteltiin pääsääntöisesti 50 kilometrin säteellä keskuksesta oleva alue. Tälle alueelle arvioitiin kaupungin heijastusvaikutusten ulottuvan. Erityisesti mainittiin päivittäinen työssäkäynti ja kaupunkeihin myytävät erikoistuotteet. Kaupunkien ja suurehkojen taajamien läheisyys vaikuttaa maaseutuun. Haastatteluissa mainittiin investoinnit. Vuorovaikutusalueella investoinnit painottuvat matkailuun ja muuhun pienyritystoimintaan. Haastatteluissa arvioitiin kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen mahdollisuuksien oivaltamisen lisänneen uudenlaista yrittäjyyttä kaupunkien läheisellä maaseudulla. Vuorovaikutusalueen ulkopuolella maatalouden investoinnit suuntautuvat lähinnä perusmaatalouteen ja perinteisiin maatalouden sivuelinkeinoihin.

Yritystoiminnan kannalta haastatteluissa korostui, että yritysten sijainnilla ei nykyään ole kovin suurta merkitystä. Tietotekniikan ja logistiikan kehittyminen sallisi yritysten toiminnan myös vuorovaikutusalueen ulkopuolisella maaseudulla. Ongelmana on kuitenkin työ-

voiman saatavuus. Etätyö nousikin esille yhtenä kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusmuotona. Sen laajoihin mahdollisuuksiin ei kuitenkaan uskottu, vaikka etätyön merkitystä maaseudun kehittämisessä ei kiistetty.

Useat haastateltavat arvelivat, että maaseudulla kehittyvät tulevaisuudessa sellaiset kylät, jotka pystyvät käyttämään hyväkseen kaupunkeihin nojautuvia elinkeinoja ja asuinympäristöjä. Parhaassa asemassa ovat vuorovaikutusalueella sijaitsevat kylät. Ensiarvoisena maaseudun kannalta pidettiin asutuksen säilymistä. Tämä nähtiin myös kaupunkien menestyksen kannalta tärkeänä.

Maaseutupolitiikan arvioitiin auttavan heikompaa osapuolta ja keskittyvän aliekehittyneisyyden lieventämiseen tai kehityksen esteiden poistamiseen. Kaupunkipolitiikan tavoitteena on tuottaa kasvusysäyksiä. Toisaalta haastatteluissa korostui myös laaja-alainen näkökulma kehittämistyöhön: suomalaisessa yhteiskunnassa maaseudut ja kaupungit muodostavat kokonaisuuden. Kaupunkipolitiikan arvioitiin kuitenkin kehittyvän tulevaisuudessa maaseutupolitiikkaa tähdellisemmäksi.

Kaupunkipolitiikan perustelevat globalisoituvan markkinatalouden virittämät kilpailuhaasteet. Kaupunkien kehittyminen ja kehittäminen on luonnollinen osa tätä kehityskulkua. Markkinatalouteen kuuluu vahvan vahvistaminen. Maaseutua pidetään nykyisessä taloudellisessa kehitysvaiheessa häviävänä osapuolena.

Aluehallintoviranomaisten edustajat arvioivat, että kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksessa on keskeistä yhteistyön kehittäminen ja erilaisuuden hyväksyminen. Kaupungeilla ja maaseuduilla tulee olla omia tavoitteita. Lisäksi tarvitaan yhteisiä tavoitteita. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta pidettiin vaikeana ja monisärmäisenä asiana. Vuorovaikutukselle ei kyetty määrittelemään yhtenäistä sisältöä. Haastateltavat olivat kuitenkin lähes yksimielisiä kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen aluekehitysohjelmiin sisällyttämisen tärkeydestä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus nähtiin läpäisyperiaatteena, ei niinkään yksittäisenä toimenpidekokonaisuutena.

Seutukuntien kehittäjien näkemyksiä kaupunkien ja maaseudun välisestä vuorovaikutuksesta

Kaupungin ja maaseudun määrittelykriteereiden mainittiin olevan moninaiset. Tämän vuoksi kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuskin on vaikeaa määritellä. Esimerkkinä mainittiin Alajärvi, joka toisaalta hallinnollisesti on kaupunki, mutta toisaalta keskuskaupunkeihin perustuvan määrittelyn mukaan se on maaseutua.

Myös kaupunkilaisten intresseissä sanottiin olevan, että maaseutu säilyy asuttuna. Tätä näkemystä ei kuitenkaan tarkemmin perusteltu. Haastatteluissa ei vain nähty järkevänä, että kaikki kynnelle kykenevät maaseudun asukkaat muuttaisivat kaupunkeihin. Keskeiseksi ongelmaksi mainittiin infrastruktuurin rakentaminen uudelleen kaupungeissa ja vastaavasti vanhan jääminen käyttämättömäksi maaseudulla.

Vuorovaikutusalue mainittiin selvänä voimavarana maaseudun kehittämisessä ja kehittämisessä. Kaupunkilaisten näkökulmasta mainittiin tärkeäksi maaseudun pitäminen viihtyisänä ja elävänä. Tässä mielessä maisemanhoito on tärkeää. Toisaalta myös maaseutukulttuuria pidettiin tärkeänä. Maaseudun todettiin kehittyvän tulevaisuudessa kaupunkimaisemmaksi. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen syventämisessä on asennekasvatuksella tärkeä tehtävä.

Maaseutu- ja kaupunkipolitiikan eriyttämistä ei haastatteluissa kannatettu, vaan painotettiin koko Suomen kehittämistä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta todettiin olevan vaikea edistää ja konkretisoida. Käytännön toimenpiteiden sisällön pohtiminen koettiin vaikeaksi.

Kunnanjohtajien näkemyksiä maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutuksesta

Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen tähdelliset tekijät eivät suuresti eronneet alueviranomaisten mainitsemista. Luonto ja virkistys mainittiin useita kertoja. Pendelöinti arvioitiin konkreettisimmaksi vuorovaikutusmuodoksi. Myös elintarviketuotanto ja kulttuuri tuovat

sisältöä vuorovaikutukseen. Vuorovaikutusalueen säteeksi määrittyi myös kuntien edustajien haastatteluissa 50 kilometriä.

Haastatteluissa katsottiin kuntien määrän mahdollisen vähenemisen lisäävän kaupunkien ja maaseutujen vuorovaikutusta, sillä tulevaisuudessa maaseutukunnat rajoittuisivat entistä enemmän suoraan kaupunkeihin. Mutta lisääkö tämä todellista vuorovaikutusta millään tavalla, muuten kuin hallinnollisessa mielessä tietyissä tapauksissa? Tietyt kaupungit ovat täysin riippuvaisia ympäröivän maaseudun kohtalosta. Esimerkkinä mainittiin Seinäjoki.

Haastatellut maaseutukuntien johtajat eivät nähneet kaupunkipolitiikalle samanlaista tarvetta kuin maaseutupolitiikalle: kaupunkipolitiikka syntyi maaseutupolitiikan vastapainoksi, tasa-arvon nimissä. Kaupunkipolitiikan ansiosta maaseudulla on havahduttu huomaamaan aikaisempaa paremmin kaupunkien merkitys. Aluekehittämisen esikunnissa mielenkiinnon arvioitiin siirtyneen nyt kaupunkipolitiikan puolelle.

Kyläaktiivien näkemyksiä maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutuksesta

Paluumuuttajien, pendelöijien ja eläkeläisten asuinkylien lukumäärän arvioidaan lisääntyvän eli kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen arvioidaan jatkossa toteutuvan hyvin konkreettisesti. Varsinkin seuraavan kymmenen vuoden aikana paluumuuton ja pendelöinnin arvioidaan yleistyvän. Vuorovaikutusalueen säteeksi arvioitiin myös kylissä 50 kilometriä. Lähiruokaideaan perustuvan elintarviketuotannon katsottiin lisääntyvän, koska suomalaista ruokaa arvostetaan entistä enemmän. Vapaa-aikaan ja virkistykseen liittyvien toimintojen odotettiin lisäävän kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta. Tästä hyötyvät myös kylät. Palvelujen hankinnassa 50 kilometrin säännöllä arvioitiin olevan suuri merkitys.

Ympäristöinä maaseudun ja kaupungin nähtiin erottuvan toisistaan entistä selkeämmin. Toisaalta lähdettiin siitä, että maaseudulla on

oltava jatkossa samanlaiset elämisenmahdollisuudet kuin kaupungeissa (vrt. Kahila - Saartenoja 2000). Maaseuduksi määriteltiin muut alueet paitsi suurimmat kaupungit. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen nähtiin pysyvän virkeänä, sillä kaupunkilaiset ovat kiinnostuneita juuristaan sekä niistä kokemuksista, joita maaseutu pystyy tarjoamaan.

Kylähaastatteluissa todettiin, että muiden kuin viljelijöiden työ ei näy kylissä. Kyläaktiivit ovat huolissaan maaseutumaisen elämäntavan puolesta. He ilmeisesti pelkäävät erityisesti nuorten kyläläisten lopullista irtaantumista kyläyhteisöstä, vaikka he edelleen kylässä asuisivatkin. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus voisi käytännössä vahvistaa maaseutumaisuutta tuomalla sen myönteisiä seikkoja enemmän julkisuuteen. Kaupungeissa ei tunneta maaseudun nykyistä elämänmenoa riittävän hyvin.

Kyläaktiivit arvioivat kaupunkilaisten tarvitsevan elävää maaseutua. He olivat vakuuttuneita, että myös kaupunkilaiset ajattelevat näin. Aloite on kuitenkin kylissä: maaseudun on pystyttävä vakuuttamaan kaupunkilaiset olemassaolon oikeutuksestaan. Tässä tarvitaan käytännön hankkeita, jotka lähentävät maaseutua ja kaupungeja kaupunkilaisia kiinnostavalla tavalla. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen katsottiin muodostuvan, jos sen annettaisiin syntyä itsestään ja vapaasti. Tällä hetkellä tiedotusvälineiden arvioidaan heikentävän vuorovaikutuksen edellytyksiä vaalimalla mielikuvaa maaseudusta menneenä maailmana.

Maaseutupolitiikan sisältöön katsottiin kuuluvan kaupunkipolitiikan näkökulmasta elinmahdollisuuden antaminen maaseudulle. Toisaalta maaseutupolitiikkaan määriteltiin kuuluvaksi yksinkertaisesti kaikki, mitä maaseudulla tapahtuu. Maaseutupolitiikkaa ja kaupunkipolitiikkaa ei katsottu tarpeelliseksi yhdistää.

Poliitikkojen näkemyksiä maaseutu-kaupunki –vuorovaikutuksesta

Haastatteluissa kaupungin ja maaseudun välillä nähtiin olevan erittäin voimakkaat siteet. Maaseutua pidettiin kaupunkilaisille elintärkeänä ympäristönä. Kommentit olivat tunteikkaita. Vuorovaikutus liitettiin usein elintarviketuotantoon, matkailuun ja metsästykseseen. Vuorovaikutus kytkettiin myös palvelujen merkitykseen keskusten ympäristössä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen todettiin tulevan esille erilaisissa suunnittelu- ja ohjelmapapereissa pääasiassa maakuntien liitoissa.

Rakenteiden muuttumisen nähtiin johtavan ajattelutavan muuttumiseen, mikä johtaa vuorovaikutusnäkökulman vahvistumiseen. Jännitteitä todettiin kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksessa edelleenkin esiintyvän, mutta näitä jännitteitä ei haastatteluissa tarkemmin eritelty. Kaupunkipolitiikan ja maaseutupolitiikan katsottiin olevan selvästi erillisiä politiikanaloja eikä niiden yhdistämiseen nähty tarvetta.

Haastatteluissa korostettiin seutukuntien asemaa vuorovaikutuksen toteutumisen tasona. Erityisesti huomiota kiinnitettiin hyvinvointipalvelujen järjestämiseen seutukuntapohjaisesti. Myös kehittämisselityksen kannalta kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen merkitystä korostettiin nimenomaan seutukuntatasolla.

Eräässä haastattelussa korostui *Saksan-malli*: riittävän suuret keskukset pitävät yllä maataloustuotantoa, joka edelleen luo edellytyksiä palveluille ja pienyrityksille. Haastateltava ei kuitenkaan pitänyt tätä kehitystä Suomessa mahdollisena, koska keskukset ovat liian pieniä ja kauppa on keskittynyt muutamalle markkinoita hallitsevalle kauppa-alueelle. Saksassa on edelleen paljon pieniä elintarvikekauppoja. Entisessä DDR:ssä on tosin tunnistettavissa Suomen markkinoita vastaava kehityskulku.

Haastatteluissa kiinnitettiin myös huomiota maatalouden sukupolvenvaihdoksiin. Niiden seurauksena yksilötason vuorovaikutuksen asetelmat monimuotoistuvat. Yhä useammat metsänomistajat asuvat kaupungeissa. Uudenlainen vuorovaikutus uhkaa toteutua yksi-

suuntaisesti ja nähtäväksi jää, minkälainen vaikutus sillä on maaseudun elinkeinojen kehitykseen.

Maaseutupolitiikkaa ja kaupunkipolitiikkaa haastatellut kansanedustajat pitivät erillisinä politiikkoina. Maaseutupolitiikka nähtiin oikeutettuna lähinnä sen vuoksi, että sillä vaikutetaan heikompaan osapuoleen. Yhteiskunnassa katsottiin tarvittavan erityistoimenpiteitä maaseudun kehityksen tukemiseksi. Kaupunkipolitiikan lähtökohtia pidettiin toisenlaisina kuin maaseutupolitiikan. Kaupungeissa nähtiin olevan erityisiä ja maaseutua suppeampia ongelmia. Maaseutupolitiikkaa tarvitaan yhteiskunnan tasapainoisen kehittymisen edistämiseksi.

Näkemyksiä tukialueiden rajojen vaikutuksesta maaseutupolitiikan toteuttamiseen

Erilaiset tukialuevyöhykkeet ovat aina vaikuttaneet alueellisen kehittämistyön arjessa. Ennen Euroopan unionin aikaa tukialuevyöhykkeemme olivat tiukemmin rajattuja, sillä tukimuodot olivat yksistään tiettyihin alueisiin sidottuja. Nyt käytössä on myös horisontaalisia ohjelmia, joiden sisältämät tukitoimenpiteet eivät ole suoraan sidoksissa yksittäisiin alueisiin.

Alueviranomaisten näkemyksiä tukialuerajojen vaikutuksista

Tukialueet ja niiden rajat vaikuttavat kehittämistyön arkeen. Vuoden 1999 lopussa päättyneellä ohjelmakaudella esimerkiksi Varsinais-Suomessa 5b-ohjelman ja 2-ohjelman soveltaminen maaseudun kehittämiseen oli vaikeaa, koska osa maaseudusta kuului 5b-ohjelman ja osa 2-ohjelman piiriin. Alueellinen maaseutuohjelma (ALMA) on haasteltavien mukaan tehokkaampi keino kehittää maaseutua, koska se on voimassa kaikilla maaseutualueilla kuntamuotoon katsomatta.

Erilaisten tukialueiden merkitys arvioitiin tärkeäksi sellaisilla alueilla, joilla oltiin vuonna 1999 päättyneellä ohjelmakaudella totuttu

tekemään aluekehitystyötä yhtenäisellä alueella. Etelä-Pohjanmaalla tilanne vaikeutui huomattavasti, sillä Seinäjoki jäi uuden tavoite 2-alueen ulkopuolelle. Maakuntaa ei uudella ohjelmakaudella kyetä kehittämään kokonaisuutena. Pyrkimyksenä on ollut lisätä Seinäjoen houkuttelevuutta yritysten sijaintipaikkana. Tämän tavoitteen pelättiin uudella ohjelmakauden hiipuvan. Haastattelujen jälkeen on käynnistetty kansallisen aluekeskusohjelman valmistelu. Sen yhtenä tavoitteena lienee tilkitä Etelä-Pohjanmaan esimerkin mukaisesti syntyneitä aluekehittämisen aukkoja.

Toisaalta osa aluehallintoviranomaisten edustajista arvioi, että uudet valkoiset alueet eivät haittaa alueellista kehittämistä. ALMA-ohjelma kattaa kaikki maaseutualueet. Samalla tavalla tavoite 3-ohjelma on horisontaalinen. Haastatteluissa jopa mainittiin, että maaseutupolitiikan toteuttamisen kannalta aluepolitiikan tukiväyhykkeillä ei ole juurikaan merkitystä.

Käytännössä erilaiset tukialuevyöhykkeet kuitenkin eriyttävät kehittämistyötä, sillä esimerkiksi pohjoisemmassa Keski-Suomessa ykkösalueen tukipolitiikka ei anna maatalouden perusinvestointeihin samanlaisia mahdollisuuksia kuin muualla Keski-Suomessa. Ykkösalueella maataloutta ei katsota tärkeimmäksi kehitettäväksi elinkeinoksi, vaan pääpaino on muiden toimintojen kehittämisessä. Ehkä näin on toisaalta tarkoituksenmukaista menetellä, jotta rajallisilla resursseilla saadaan mahdollisimman hyviä tuloksia.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös tukialueiden ja yritysten sijoittumisen väliseen yhteyteen. Vaikka perinteiset yritystuet on lähes lopetettu, katsottiin tukien edelleenkin vaikuttavan jonkin verran yritysten sijoittumiseen. Toisaalta haastatteluissa myönnettiin tukitoimenpiteiden välttämättömyys tiettyjen alueiden täydellisen syrjäytymisen estämiseksi.

Eräässä haastattelussa kiinnitettiin huomiota tukialuerajojen yhdenmukaisuuden tärkeyteen. Kansallisten ja EU:n tukialueiden rajojen epäyhtenäisyys vaikeuttaa aluekehittämisen hallinnointia. Jotkut aluehallintoviranomaisten edustajat viittasivat myös siihen, että tuki-

alueisiin perustuvalla politiikalla ei välttämättä synnytetä uusia, vaan ylläpidetään vanhoja toimintoja. Kansallisilla tukipolitiikoilla jarrutettiin 1970- ja 1980-luvulla väistämätöntä maaseudun murrosta. Joissakin haastatteluissa kyseenalaistettiin myös nykyinen tukipolitiikka: se suuntautuu liiaksi syrjäalueille.

Käytännön kehittämispolitiikan kannalta tukivyohtyhykkeitä pidettiin ajatuksia oleellisesta karkottavina: kehittämisen aluerajoista keskustellaan enemmän kuin kehittämisen sisällöistä. Toisaalta taloudelliset toiminnat eivät tunne rajoja, mutta tukipäätökset tehdään niiden mukaisesti. Uusi ohjelmakausi nähtiin tässä mielessä parempana ja selvä osoitus tästä oli ALMA-ohjelman laatiminen maaseutualueille yhtenäisesti.

Seutukuntien kehittäjien näkemyksiä tukialuerajojen vaikutuksista

Saman tukialueen sisällä olevat seutukunnat tekevät yhteistyötä. Yhteistyö on hankalampaa, jos seutukunnat ovat eri tukialueilla. Maakuntien rajojen mainittiin vaikuttavan ylimaakunnalliseen yhteistyöhön vähemmän kuin maakuntien erilaiset toimintatavat.

Samaan seutukuntaan kuuluvien kuntien joutuminen eri tukivyohtyhykkeisiin uudella ohjelmakaudella aiheutti epäselvän tilanteen. Haastattelussa mainittiin, että ensin tilanne aiheutti kitkerää keskustelua seutuyhteistyön loppumisesta. Lopulta jakaantumisen todettiin kuitenkin olevan realiteetti, joka ei kuitenkaan saa haitata seutukunnan sisäistä yhteistyötä.

Laajempaa strategiatyötä ei uusi tilanne kohtuuttomasti haittaa, sillä vaikeudet ilmenevät yksittäisten hankkeiden tasolla. Byrokratian todettiin lisääntyvän, kun koko seutukuntaa koskevan hankkeen toteuttamisessa joudutaan tekemään kaksoispäätöksiä ja kaksoisseurantaa. Ratkaiseva merkitys tukialuemuutosten hankaloittamassa seutuyhteistyössä mainittiin olevan tiedotuksella.

Kunnanjohtajien näkemyksiä tukialuerajojen vaikutuksesta

Tukialueiden rajojen mainittiin hankaloittavan jossakin määrin kehittämistyötä. Rajat myös vaikuttavat yritysten sijaintipäätöksiin ja kilpailuedellytyksiin. Tämä ei tunnu hyvältä, jos oma kunta on juuri ja juuri väärällä puolella rajaa. Kunnanjohtajat moittivat myös kansallisten tukialueiden muuttumista kesken edellisen ohjelmakauden. Maakuntien, TE-keskusten ja läänien rajat ovat myös vaikeasti ylitettävissä. Rajaseuduilla tämä vaikeuttaa kehittämisen asetelmia.

Tarpeeksi laajan alueen todettiin tekevän mahdolliseksi yhtenäisen kehittämisspolitiikan kuntien ja seutukuntien välillä. Uudella ohjelmakaudella tilanteen todettiin monimutkaistuneen uusien rajausten vuoksi. Toisaalta rajan on kuitenkin kuljettava jossakin, mutta käytännöllistä olisi kiinnittää huomiota tarkemmin tukialueiden rajaukseen. Toiminnallinen alue on paras kehittämisspolitiikan kannalta, mutta tilastollisesti toisaalta vaikeaa perustella. Rajaseudulla todettiin rajan aina vaikuttavan: hankkeet syntyvät erillisinä, vaikka yhteisiä intressejä muuten olisi riittävästi.

Kunnissa moitittiin tukialueiden rajauksen muuttumista aiempaa sirpalemaisemmaksi. Samalla korostettiin kuitenkin alueellisen maaseutusuunnitelman (ALMA) merkitystä; se selkeyttää maaseudun kehittämistä.

Kyläaktiivien näkemyksiä tukialuerajojen merkityksestä

Kyliä kehittäjät eivät pitäneet rajojen merkitystä kovin tähdellisenä. Haastatteluissa mainittiin, että maaseudulla on yhtenäinen näkemys kehittämisestä. Erilaiset tukialueet eivät tähän vaikuta. Kuitenkin todettiin, että samaan tukialueeseen kuulumisesta ei ole haittaa, koska eri tukialueisiin liittyviä kyliä kohdellaan hallinnollisesti eri tavoin ja se haittaa yhteisten hankkeiden käynnistämistä. Toisaalta kylissä todettiin kuntarajojen haittaavan tukialuerajoja enemmän kehittämistyötä. Erimielisyyttä on ollut esimerkiksi toimintojen sijoittamisesta kuntien välillä, kun hankkeessa on mukana useita kuntia.

Kylät tekevät paljon yhteistyötä tukialueiden ja hallinnollisten rajojen yli. Suunnitelmissa on myös maakuntarajat ylittäviä yhteistyöhankkeita. Kylissä erilaiset rajat näyttävät haittaavan toimintaa vähiten.

Politiikkojen näkemyksiä tukialuerajojen merkityksestä

Kellään politiikoista ei ollut selkeitä viittauksia tukialuerajojen tarkoituksenmukaisuuteen tai rajojen merkitykseen maaseutupolitiikan sisällön kannalta. Vastaukset olivat tältä osin epämääräisiä. Sen sijaan kansanedustajat esittivät yleisiä kommentteja. Keskustan edustaja piti vääränä, että kansallinen aluepolitiikka on lähes loppunut. Hän halusi siihen nykyistä enemmän resursseja. Hän piti maaseutualueiden edellytysten parantamista erityisen tähdellisenä. Kokoomuksen edustaja piti tärkeänä tukialueiden rajausta. Hän korosti kehittämisen pitkäjänteisyyttä eli tukialueiden tulisi olla voimassa riittävän pitkän ajan. Alueiden kehittämisen perustana vastauksessa korostui yksilöiden merkitys.

SDP:n edustaja ei ottanut suoraan kantaa tukialuerajauksiin. Vastauksessa korostui enemmänkin suunnitelmallisuus eli tarvittaisiin riittävän suuria hankekokonaisuuksia, joiden avulla pystyttäisiin saavuttamaan pysyviä tuloksia. Pirstalemainen kehittäminen on pahasta. Vastauksessa korostui myös ylimaakunnallisten hankkeiden merkitys.

Projektien maaseutupolitiikka

Kaunis ideaali, karu käytäntö

Maaseudulla toteutettavien projektien määrä on lisääntynyt. EU:n *alhaalta ylös* -periaatteen mukaisesti hankkeiden tulisi käynnistyä maaseudun asukkaiden, kansalaisjärjestöjen ja yritysten lähtökohdista. Läheskään aina maaseudulla ei ole riittäviä resursseja hankkeiden itsenäiseen toteuttamiseen. Ideoita on paljon, mutta niiden muokkaaminen projektisuunnitelmaksi ei ole aina helppoa.

Tarvittaessa voidaan kääntyä ammattimaisten projektiorganisaatioiden puoleen. Ne osaavat hallinnoida ja toteuttaa hankkeita. Välttämättä hankkeessa kertyvä osaaminen ei kuitenkaan jää kohdealueella pysyväksi, vaan vetäytyy sieltä hankkeen loppuessa ja projektihenkilöstön siirtyessä muualle. Tällaisessa kehittämismallissa tulisi varmistaa, että osaaminen siirretään hankkeen aikana paikalliselle toimijoille, jotta heidän varassaan toiminta jatkuu. Haastattelujen perusteella tällaista ei juurikaan tapahdu. Suomessa on löytynyt paljon hyviä käytäntöjä, mutta mekanismeja niiden jatkuvuuden turvaamiseksi ei ole löytynyt. Useimmiten vanhan projektin voi pelastaa ainoastaan uusi projekti.

Projektin käynnistäminen ja toteuttamisen vaikeudet

Haastatteluissa paikantui yksi projektityön vaikeus ylitse muiden: hallinnon monimutkaisuus. Innostusta hiivuttaa myös suunnittelusta toteutukseen kuluva aika ja pitkällisen odottelun paine: saako hanke rahoitusta vai ei? Rahoittajat eivät oivalla hankkeiden toteuttajien mielestä hyvin yksinkertaista asiaa: toteuttajat ovat ihmisiä; heillä on oma elämä, huoli omasta ja perheen toimeentulosta.

Päätöksenteon pitkittyminen, yhä uusien täydennysten pyytämisen suunnitelmiin ja kyvyttömyys ilmoittaa, milloin lopullinen päätös tehdään, aiheuttavat epävarmuutta ja pahimmillaan uniin asti yltävää odotuksen piinaa. Monia hyviä maaseudun kehittäjiä on menetetty sen vuoksi, että heillä ei ole ollut mahdollisuuksia odottaa jatkuvassa epätietoisuudessa puolta vuotta tai vieläkin pidempään hankepäätöstä, vaan oman ja perheen elannon hankkimiseksi on etsiydyttävä muihin tehtäviin.

Tiedotus hankerahoituksesta ja sen mahdollisuuksista on puutteellista, monelta suunnalta tulevaa, toisinaan ristiriitaista ja jopa harhaanjohtavaa. EU-projektien ohjeistus on joskus huomattavan jälkijättöistä. Hankkeiden toteuttajien mielestä kaikkea ei voi selittää uuden opettelulla. Tiedotusta tulee kehittää.

Projekteissa on yleensä ohjausryhmä. Se huolehtii tavoitteissa pysymisestä. Ohjausryhmän tarkoitus on myös tukea hankkeen käytännön toteuttajia. Ohjausryhmien jäsenten tulisi olla asiantuntijoita tai sidosryhmien aktiivisia toimijoita. Hankkeiden toteuttajien näkökulmasta ohjausryhmät eivät useinkaan ole tällaisia, vaan mukana ollaan viran puolesta ja ilman aitoa innostusta hankkeen sisällöstä. Haastattelujen perusteella tilanne on varsin kehno: ohjausryhmät ovat muodollisia ja niiden merkitys hankkeiden sisällön kannalta on vähäinen.

Monissa seutukunnissa on perustettu erilaisia kehittämissyksiköitä seutukuntahankkeita toteuttamaan. Hankkeiden maksatus tapahtuu jälkikäteen, toteutuneita kustannuksia vastaan. Tämä käytäntö aiheuttaa monille kehittämissyksiköille likviditeettiongelmia. Olisi luotava järjestely, jolla kehittämissyksiköt voisivat saada esimerkiksi lyhytkestoista ja halpakorkoista lainaa tai avustusta, jotta hankkeet pystytään käynnistämään. Kunnat eivät ole kovin halukkaita takaamaan kehittämissyksiköiden riskirahoitusta. Riskirahoitukseen liittyvät järjestelyt näyttävät myös häiritsevän kuntien välistä luottamusta, jos kaikki seudun kunnat eivät osallistu rahoitukseen.

Raportoinnin tuska ja vaiva

Hankkeiden käytännön toteuttamista vaikeuttavat haastateltavien mukaan monimutkainen valvonta sekä raportointiin liittyvät velvoitteet. Lisäksi valvonta ja raportointi keskittyvät enemmän muotoon kuin sisältöön. Projektien seuranta keskittyy käytännön toteuttajien mielestä väärin asioihin. Erityisen paljon moitetta saivat Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeet: raportoinnissa kiinnitetään liiaksi huomiota määrällisiin mittareihin, kun varsinaiset tulokset ovat monesti laadullisia. Laadullisesti huono hanke ei joudu vaikeuksiin, jos se näyttää hyvältä.

Projektien raportointi perustuu EU:n muodollisen valvonnan tarpeisiin. Olisi suotavaa, että hankkeiden seurantaraportteja voitaisiin käyttää myös alueellisen ja paikallisen kehittämisen apuvälineinä.

Käytännön hanketyötä tekevien mielestä tämä ei ole mahdollista. Raportit tehdään hallinnolliseen käyttöön. Ne eivät palvele alueellista ja paikallista kehittämistä. Kuntia, seutukuntia ja maakuntia varten tulisi kehittää niiden tavoitteita palveleva raportointijärjestelmä.

Projektien arjessa EU:n rooli koetaan kontrolloivana ja ahdistavana, ei toimintoja tukevana. Projektien huono maine johtuu osittain raportoinnin synnyttämistä mielikuvista ja kokemuksista. Raportoinnin vaikeuksissa kansalliset viranomaiset eivät tue, vaan edustavat EU:n näkökulmaa. Tätä monet projektien toteuttajat pitävät outona. Oman hallinnon ja omien virkamiesten tulisi olla lääkärin eikä tuomarin roolissa.

Vuonna 2006 päättyvän ohjelmakauden jälkeinen aika

Pysyvien käytäntöjen löytämisen haaste

Haastateltavat arvioivat varsin yksimielisesti, että kokonaan EU:n hankerahoitus ei voi Suomessa päättyä vuoden 2006 jälkeen, sillä vanhat jäsenmaat eivät tyydy pelkästään uusien jäsenmaiden rahoittamiseen. Tällä ohjelmakaudella tulee kuitenkin kehittää sellaisia organisaatio- ja hallintomalleja, jotka pystyvät toimimaan pienemmällä tukirahoituksella. Toiminnan tulisi keskittyä hyvien käytäntöjen juurruttamiseen.

Suuri haaste on synnyttää laajoja kokonaisuuksia, jolloin kaikilla projekteilla on selkeä päämäärä osana isompaa tavoitetta. Erityisesti tarvitaan maaseutualueiden asumisviihtyvyyteen liittyviä hankekokonaisuuksia. Helppoa suuriin kokonaisuuksiin pääseminen ei ole, sillä ministeriöiden keskinäisen kilvoittelun seurauksena hankkeiden hakuprosessit ovat monimutkaisia.

Pahimmillaan maaseutuhankkeiden käynnistäjät joutuvat sukku-loimaan useiden viranomaisten välillä. Varsinkin kouliintumattomat organisaatiot saattavat luopua toivottoman tuntuisesta työstä ja jättää kentän suosiolla ammattimaisille projektiorganisaatioille. Erityisesti

rakenerahastojen soveltamisessa korostuu ministeriöiden välinen valtataistelu ja reviiirinvariointi. Hankkeiden käynnistäjien ja edunsaajien todellisuuden huomioon ottaminen on unohtunut eri ministeriöiden ottaessa mittaa toisistaan.

Kuntien, seutukuntien sekä LEADER:in ja POMO:n synnyttämien paikallisten toimintaryhmien välinen suhde ei ole vielä selkeytynyt. Toimintaryhmät nähdään parhaimmillaan täydentäjinä ja uuden näkökulman tuojina, mutta pahimmillaan kilpailijoina ja kuntien resurssien kärkkyjinä. Hanketasolla syntyy helposti ristiriitoja, kun toimintaryhmien ideat eivät käy yksiin kuntien ja seutukuntien kaavailujen kanssa. Maaseutupolitiikan yksi suurista haasteista on kehittää kumppanuuteen perustuvia suunnittelukäytäntöjä paikallisten toimintaryhmien, kuntien ja seutukuntien välillä. Vain suunnittelukumppanuuden kautta voi syntyä pysyviä käytäntöjä.

Perusongelma projektien tulosten juurruttamisessa on kuntien strategisen ajattelun ohuus. Kunnat ovat kehittämistyössään lyhytjänteisiä ja odottavat välittömiä hyötyjä, vaikka tulokset olisivat odotettavissa vasta muutaman vuoden kuluttua. Kuntien toimintaa rytmittävät vaalikaudet ja vuosittaiset budjetit. Neljä vuotta on kunnan elämässä pitkä aika. Se on yksi vaalikausi. Uusien asioiden kehittymisen näkökulmasta neljä vuotta on kuitenkin perin lyhyt aika.

Tulevaisuuden haasteet

Käynnissä olevan ohjelmakauden suuri haaste on monien haastateltavien mielestä muuttoliikkeen suunnan kääntäminen. Maaseudulle on saata-va muuttamaan uusia, hyvin koulutettuja ihmisiä. Etätyö ja pendelöinti ovat osaratkaisuja. Näillä ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia maaseudun työllisyysongelmia. Tarvitaan myös uudenlaisia työllistämisen malleja maaseudun nykyisille työttömille ja alityöllistetyille. Kukaan ei kuitenkaan osannut sanoa, minkälaisia nämä mallit voisivat olla.

Haastatteluissa korostettiin, että tulevaisuudessa menestyvät sellaiset maaseutualueet, jotka ovat asuinympäristöinä houkuttelevia.

Tämän kautta saadaan myös yrityksiä, sillä tulevaisuudessa sijainnilla sinänsä on yrityksen menestymisen kannalta yhä vähemmän merkitystä.

Haastateltavat mainitsivat ongelmalliseksi, että maaseutukunnissa on yleensä suurempi veroprosentti kuin kaupungeissa. Syynä tähän arvioitiin olevan, että palvelujen tuottamiseen osallistuu maaseudulla vähemmän veronmaksajia kuin kaupungeissa. Maaseudulla eivät toteudu ”suurtuotannon” edut. Kunnallisveron kalleus ei luonnollisesti houkuttele muuttamaan maaseudulle. Haastateltavien mielestä myöskään polttoaine- ja autoverotus eivät suosi maaseudulla asuvia, koska heillä ei ole juurikaan muita vaihtoehtoja liikkumiseen kuin oma auto.

Haastateltavat näkivät tärkeänä maaseudun vetovoimatekijöiden vahvistamisen. Tällöin mainittiin esimerkiksi tehokkaat tietoliikenneverkot. Tietotekniikkaa ei tule kuitenkaan nähdä ainoana mahdollisuutena. Kaikesta teknologiahuumasta huolimatta tulee muistaa, että esimerkiksi maaseutualueiden vähittäiskaupan kilpailuetu on henkilökohtainen palvelu.

Huomioita kiinnitettiin myös maatalouden tulevaisuuteen. Maataloustuotannon kokonaiskannattavuuden heikkeneminen alkaa jäytää entistä pahemmin maatalousvaltaisia alueita. Lisäksi maatalouden nettovarallisuus vähenee keskimäärin joka kolmaskymmenes vuosi sukupolvenvaihdoksissa, kun jatkaja joutuu lunastamaan työpaikkansa edelliseltä sukupolvelta ja sisaruksiltaan. Samanlaista sukupolvenvaihdoskäytäntöä ei ole muissa EU-maissa, joten senkin vuoksi Suomen maatalouden kilpailukyky on heikkenemässä.

Maaseutupolitiikan vaikea yhtälö

Maaseutupolitiikka on luonteeltaan horisontaalista ja sen toteuttamisvastuu on usealla eri hallinnonalalla. Maaseudun kohtalo on siten vahvasti sidoksissa eri hallinnonaloilla asetettuihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Erityisen paljon maaseudun kohtaloon vaikuttavat

maa- ja metsätalouspolitiikan, koulutuspolitiikan, työvoimapolitiikan, ympäristöpolitiikan, elinkeinopolitiikan, liikennepolitiikan sekä sosi-aali- ja terveystalouden nimissä tehdyt päätökset. Vastaavasti EU:n ohjelmaperustaisen maaseutupalitikan keskeisiä toimijoita ovat työministeriö, sisäasiainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö alue- ja paikallisviranomaisineen.

Monitasoisuuden ja monien hallintojen dilemma

Maaseutupalitikkaa toteutetaan Euroopan unionin, valtakunnan, maakunnan, seutukunnan, kunnan ja kunnanosan tasoilla. Maaseutupalitikan menettelytapoja jäsentävät ylhäältä Euroopan unionin ja keskushallinnon suunnasta tuleva hallinnollinen ja taloudellinen ohjaus sekä toisaalta, alhaalta ylöspäin suuntautuva paikallisesta omaehtoisuudesta lähtevä tavoitteenasettelu. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisena ideaalina olisi, että kukin taso hoitaisi ne tehtävät, joihin sillä on parhaat edellytykset ja pystyisi tuomaan esiin omat kehittämislähtökohtansa ja –tavoitteenensa. Vastaavasti maaseutupalitikkassa saavutettaisiin paras tulos, jos maaseutua kehitettäisiin kaikilla suunnittelun ja hallinnon tasoilla samansuuntaisten tavoitteiden ja strategioiden mukaisesti.

Laaja maaseutupalitikka on jatkuvasti heikentynyt ja sen seurauksena maaseudun asemaa huonontavia päätöksiä tehdään eri hallinnonaloilla ilman erityistä alue- tai maaseutunäkökulmaa. Maaseudun kokonaisuuden huomioon ottamista voidaan arvioida sen perusteella, miten hyvin alue- ja maaseutunäkökulma saadaan sisällytettyä eri hallinnonalojen strategiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta maaseudun huomioon ottamista mittaa se, miten hyvin eri hallinnonalojen alueellistamattomat ja maaseutupalitikkaisen päämäärin kanssa ristiriitaiset tavoitteet ja toimenpiteet onnistutaan sovittamaan yhteen maaseudun kokonaisedun kanssa.

Yhteensovittamistehtävä on vaativa ja moniulotteinen. Yhden-tämistä kaipaavia elementtejä siinä ovat eri hallinnonalojen sekto-

reittaiset päämäärät ja toimet, maaseudun kehittämishankkeiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit sekä hallinnon eri tasoilla asetetut maaseutuun vaikuttavat kehittämistavoitteet.

Vertikaalisen ja horisontaalisen disharmonia

Maaseutupolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän arviointia varten tehtyjen maaseudun kehittämisestä vastuussa olevien henkilöiden haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, että integroivassa ja koordinoivassa mielessä kokonaisvastuu maaseudun kehittämisestä on edelleen vahvasti valtion keskushallinnolla - käytännössä valtioneuvoston asettamalla maaseutupolitiikan yhteistyöryhmällä (YTR). Ongelmana on YTR:n hallinnollisen statuksen heikkous ja siitä seuraava näkyvyyden ja uskottavuuden puute.

Samoin tavoitteet ja sisältö maaseutupolitiikalle näyttävät ohjautuvan käytännössä ylhäältä päin. Keskeisimpänä syynä tähän on alue- ja paikallistason maaseudun kehittäjäorganisaatioiden voimakas riippuvuus eri hallinnonalojen sektoreittaisista tavoitteista ja toimintatavoista sekä kokonaisvaltaisen maaseutupoliittisen ajattelun kapeus maaseudun kehittäjäyhteisöissä. Horisontaalisen maaseudun kehittämisselityksen toteutumisen hallinnollisia ongelmakohtia aluetasolla ovat erityisesti:

- (i) Alueellisen ja maaseutua koskevan strategisen näkökulman puute keskeisesti maaseudun kehitykseen vaikuttavien ministeriöiden ja niiden alueorganisaatioiden suunnittelussa ja päätöksenteossa.
- (ii) Sektoriviranomaisten toimintaa alue- ja paikallistasolla säätelevä vahva ylhäältä ministeriöistä päin normitettu tulosohtaus, jossa alueellisten erityispiirteiden ja niistä nousevien tarpeiden huomioon ottaminen ovat jääneet poikkeuksetta taustalle.
- (iii) Tavoitteiden ristiriitaisuus sekä toimintatapojen ja hallintokulttuurien erilaisuus hallinnon eri sektoreiden välillä. Tämä konkretisoituu alue-

hallinnossa TE-keskusten osastojen välillä. Ongelma on vakava, sillä nykyisessä tilanteessa horisontaalisen kehittämisselityöpolitiikan asetelma esimerkiksi TE-keskusten ja maakunnallisten liittojen välillä toteutuu vain osittain. Osaltaan tilannetta on heikentänyt aluehallinnon uudistuksesta seuranneet valta- ja reviiirikiistat eri viranomaisten kesken.

- (iv) *Eri hallinnonaloja ja alueellisia toimijoita yhdistäviä hankkeita on käytännössä ollut hyvin vähän, jolloin yhteinen maaseutupoliittinen ajattelu on jäänyt vähäiseksi. Vastaavasti myös maaseutupoliittisen kehittämisselityöpolitiikan puute on ollut syynä hankkeiden vähäisyyteen. Ilmeisesti maaseudun kehittämistä ei koeta kovin "seksikkääksi". Alue- ja maakuntatason kehittämisselityöpolitiikassa näyttää korostuvan teknologia- ja osaamiskeskeinen kasvukeskusajattelu ja siihen kytkeytyvä hanketoiminta.*

Alueviranomaisten haastatteluissa ilmeni, että alueelliset maaseutuohjelmat (ALMA-ohjelmat) mielletään maataloushallinnon reviiiriin kuuluviksi. Muiden kuin maataloushallinnon edustajien kiinnostus ALMOJA kohtaan näyttää hyvin vähäiseltä. Haastatteluissa viitattiin valmistelun maataloushallintopainotteisuuteen. Erityistä kritiikkiä esitettiin maakunnan liitoissa sekä TE-keskusten työvoima- ja yritysosastoissa. Tilanne on ongelmallinen, koska ALMA-ohjelmiin kohdistuu erittäin suuria odotuksia. Esimerkiksi ESR:n laajan soveltamisen mahdollisuudet maaseudun kehittämiseen näyttävät laihanlaisilta.

Sektorihallinnon realismi ei tue maaseutupoliitiikan idealismia

Sektoreittain ohjautuvan hallinnon nykyiset rakenteet ja käytännöt eivät tue maaseutupoliitiikan integroivaa ja horisontaalista käytäntöä. Maaseutupoliitiikalla saavutettujen tulosten ja erillisvaikutusten arviointi on vaikeaa eri hallinnonaloilla tehtävien maaseudun asemaan heikentävien toimien vuoksi. Maaseudun elinvoimaa pyritään paranta-

maan houkuttelemalla sinne paluumuuttajia ja työpaikkoja. Samanlaisesti kuitenkin kiristetään maaseudulla jo asuvien perustoimeentulon ehtoja sekä kannustetaan verotuksellisin, koulutuspoliittisin ja työvoimapolitiittisin toimin poismuuttoon.

Eri hallinnonalojen arjessa maaseutupoliittikka näyttäytyy koomisena vastavirtaan soutajana, joka metelöi pienessä soutuveneessään ja yrittää äänekkäästi pikku voimillaan vastustaa vääjäämättömän uomansa löytänyttä virtaa. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka olemattomiin virta olisi jo maaseudun syövyttänyt ilman kansallista maaseutupoliittikkaa ja sen mukaisia toimia. Maaseudun onneksi edes suppea maaseutupoliittikka on viime vuosina jonkin verran vahvistunut.

Yhden ministeriön case: työministeriö maaseutupoliittisena toimijana

Työhallinnon tehtävänä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työllisyyttä. Tehtäväänsä se toteuttaa vahvan tulohjauksen ja laajan kenttäorganisaationsa avulla. Työministeriössä, TE-keskusten työvoimastosastoissa sekä vielä tällä hetkellä noin 180:ssä työvoimatoimistossa tehdään työllisyyden hoitoon, työttömyysturvaan ja työmarkkinoiden toimintaan liittyviä päätöksiä. Nämä päätökset vaikuttavat maaseudulla asuvien ihmisten jokapäiväiseen elämään ja toimeentulomahdollisuuksiin; ne vaikuttavat suoraan ja välillisesti maaseudun kehitysmahdollisuuksiin ja asemaan yhteiskunnassa.

Laajasta työvoimatoimistoverkostosta huolimatta työhallinnon strategisessa päätöksenteossa ja tulohjauksessa otetaan puutteellisesti huomioon alueellisten ja paikallisten työmarkkinoiden erityispiirteet sekä niihin perustuvat alueelliset ja paikalliset kehittämislähtökohdat ja kehittämistarpeet. Valtakunnallisesti asetetut tavoitteet pyritään toteuttamaan kaikissa maan työvoimatoimistoissa samanlaisen määrällisiin osoittimiin perustuvan tulohjauksen avulla.

Työvoimapolitiikan sisältöä ja työhallinnon toimintakäytäntöjä on viime vuosina uudistettu. Tavoitteena on ollut työvoimapolitiikan aktivoittaminen talouden rakennemuutoksia ja työvoiman uudenslais-

ta kysyntää paremmin vastaavaksi. Taloudellisen kasvun luomiin edellytyksiin nähden työhön menoon kannustavia elementtejä on arvioitu olleen liian vähän, minkä on nähty osittain pitäneen yllä suurta työttömyyttä ja tiettyjen alojen työvoimapulaa.

Uudistustoimien taustalla ovat työmarkkinoiden toiminnan edistämiseen ja työttömyyden vähentämiseen tähtäävien työvoimapolitiittisten tavoitteiden ohella olleet myös yleisemmät talous- ja yhteiskuntapoliittiset intressit saada avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat kohtaamaan toisensa aiempaa paremmin. Suuri työttömyys ja samanaikainen pula ammattitaitoisesta työvoimasta on koettu vakavaksi uhkaksi kansantaloudelle ja Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa korostuneessa asemassa olevan talouskasvun edellytyksille.

Työvoimapolitiikassa viime aikoina tehdyt uudistukset ovat strategia- ja toimenpidetasolla merkinneet resurssien suuntaamista työnhakijoiden työnhaun aktivointiin sekä rekrytoinnin helpottamiseen ja työmarkkinoiden toiminnan edistämiseen. Keskeiseksi työvoiman kysynnän ja tarjonnan paremman kohtaamisen välineeksi on työhallinnossa valittu työvoiman alueellinen liikkuvuus: osaavaa ja ammattitaitoista työvoimaa pyritään työvoimapolitiittisin keinoin houkuttelemaan työpaikkojen luo.

Työvoimapolitiikan alueellinen painotus on siirtynyt kohti keskus-seutujen lisääntyviä työvoima- ja kasvutarpeita. Yhdessä jo muutenkin runsaan maaseudulta suuremmille keskuseuduille suuntautuvan muuttoliikkeen kanssa valittu strategia vauhdittaa maaseudun autioitumiskehitystä ja keskuseutujen ruuhkautumista, mutta helpottaa samalla keskuseutujen kasvavia työvoimatarpeita sekä syrjäisten alueiden suurta työttömyyttä eli toteuttaa hyvin niitä päämääriä, joita työhallinto on itselleen asettanut.

Työvoiman alueellista liikkuvuutta on pyritty viime aikoina edistämään esimerkiksi lisäämällä liikkuvuusavustusten määrärahoja, nostamalla matkakuluvähennyksen ylärajaa palkansaajien tuloverotuksessa sekä esittelemällä aktiivisesti työnhakijalle myös työssäkäyntialueen ulkopuolisia työmahdollisuuksia. Lisäksi työvoimapolitiittisella koulu-

tuksella, tukityöpaikkojen vähenemisellä sekä työttömyysturvaehtojen kiristämällä on ollut varsin suuri merkitys muuttoliikkeen lisääntymiseen alueilta, joilla avoimia työpaikkoja on tarjolla vähän.

Toisaalta työhallinto erityisesti ESR-hankkeiden yhteydessä on luomassa maaseudulle yrittäjyyttä sekä uusia työpaikkoja ja työmahdollisuuksia. Työhallinnon toiminnassa kulminoituu maaseutupolitiikan vaikea yhtälö: toisella kädellä murennetaan maaseudun mahdollisuuksia ja toisella kädellä yritetään korjata syntyneitä vaurioita.

Nykyisessä aluekehityksen tilanteessa työhallinnon olisi tarkoituksenmukaisinta keskittyä seutukuntien sisällä tapahtuvan lähiliikkuvuuden edistämiseen. Polarisoituvan kehityksen aiheuttamien ongelmien ehkäisemiseksi työhallinnon strategiavaihtoehtona voisi olla myös työpaikkojen liikkuvuuden edistäminen. Keskittyvän kehityksen aiheuttamat haittavaikutukset näkyvät kustannusten nousuna kasvuaalueilla, mikä uhkaa jo nyt osaltaan tuotannon ja kansantalouden kasvua.

KOKOAVAT HUOMIOT

Maaseutupolitiikan tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin, jotta niiden seuraukset arvioitaisiin maaseudun kokonaisuuden näkökulmasta. Toisaalta tavoitellaan eri hallinnonalojen yhteistyötä maaseudun toiminnallisuuden ja kulttuurin edistämiseksi. Näitä pyrkimyksiä kutsutaan *laajaksi maaseutupolitiikaksi*.

Toistaiseksi laaja maaseutupolitiikka on ollut ponnetonta. Poliittisesti maaseutu on jäänyt keskustapuolueen ja perinteisen edunvalvontansa vangiksi. Tilanne on maaseudun kannalta ongelmallinen: muiden ei tarvitse välittää, koska keskustapuolueen ja MTK:n oletetaan huolehtivan maaseudun asioista. Maaseudun uusia mahdollisuuksia ei edistä tosissaan mikään poliittinen suuntaus.

Laajan maaseutupolitiikan ohella puhutaan myös *suppeasta maaseutupolitiikasta*. Sen piiriin kuuluvat erilaiset maaseudun kehittämishankkeet, joilla tavoitellaan uusia työpaikkoja, annetaan koulutusta, kohennetaan ympäristöä ja monipuolistetaan kulttuuria. Suppean maaseutupolitiikan välineet ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Tämä ilmeni esimerkiksi vuoden 1999 lopussa päättyneellä ohjelmakaudella tuhansina yksittäisinä maaseudun kehittämishankkeina.

Tunnistamaton maaseutupolitiikka

Maaseutupolitiikan käsite on epäselvä. Kun puhutaan maaseutupolitiikasta, ei voi olla varma, minkälaisen sisällön kulloinenkin puhuja sille antaa. Maaseutupolitiikka kytketään edelleenkin hyvin läheisesti maatalouteen. Seurauksena maaseutupolitiikan sisällön epäselvyydestä ei ole yhteistä näkemystä maaseudun tulevaisuuden kuvasta. Strateginen näkökulma maaseutuun puuttuu. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) hallinnollinen status ja merkitys näyttävät vähäisinä. Maaseutupolitiikan valtakunnallista vahvistumista kuitenkin odotetaan.

Strategisen näkökulman puuttumisen seurauksena ei pystytä näkemään esimerkiksi oman hallinnonalan päätöksenteon merkitystä maaseudun näkökulmasta. Päätöksiä ei myöskään tarvitse pohtia maaseudun näkökulmasta. Sektoriviranomaiset tekevät jatkuvasti oman hallinnonalansa kehittämisen nimissä maaseutua heikentäviä ratkaisuja. Toisaalta sama sektoriviranomainen voi esimerkiksi rakennerahastojen kautta ohjata maaseudulle määrärahoja, joiden avulla käynnistettävillä hankkeilla yritetään korjata aiemman päätöksen aiheuttamia haittoja. Tätä yhteyttä ei kovin hyvin edes tiedosteta. On syntymässä tilanne, jossa maaseutupolitiikan nimissä toteutettavat toimet eivät liity niinkään kehittämiseen, vaan saattohoitoon.

EU linjaa, kansallinen hallinto kontrolloi

EU:n merkitys korostuu maaseutupolitiikassa. Maaseutupolitiikka on alkanut profiloitua EU:n kautta. Toisaalta tämä on ongelma, sillä hallintokoneistomme tyytyy panemaan toimeen EU:n kautta tulevia ohjeistuksia ja valvomaan sääntöjen noudattamista. Esimerkiksi TE-keskusten maaseutuosastoilla ei juurikaan ole henkilöitä, jotka pohtisivat maaseutupolitiikan sisällöllisiä kysymyksiä. Suuri osa henkilöstöstä on valjastettu valvontaan ja hallinnointiin.

Hankkeiden käytännön toteuttamista vaikeuttavat kohtalaisen raskaaksi paisunut valvonta sekä raportointiin liittyvät velvoitteet. Lisäksi valvonta ja raportointi keskittyvät liiaksi muotoihin eivätkä sisältöön. Useimmiten maaseudulla olisi käynnistettävä prosesseja. Prosessien käynnistymistä on hankala mitata määrällisten mittarien avulla. Koska kuitenkin tällaisia mittareita suositaan ja edellytetään niihin liittyviä suoritteita, on lopputuloksena pahimmillaan hankkeita, joissa tavoitteena on enemmänkin hallinto- ja valvontakoneiston ehtojen täyttäminen ja mahdollisten uusien hankkeiden saamisen varmistaminen kuin maaseudun todellisista tarpeista lähtevä kehittäminen.

Aluehallinnon epäselvä työnjako

Maakunnallisten liittojen, TE-keskusten ja muiden alueellisten toimijoiden roolit maaseutupolitiikan toteuttamisessa ovat edelleen epäselvät. Perusongelmaksi kiteytyy TE-keskusten kaksoisrooli. Yhtäältä ne alueellistavat emoministeriöidensä tahtoa ja toisaalta osallistuvat vuorovaikutukseen, jonka tavoitteena on synnyttää maakuntien omista lähtökohdista versoavaa toimintaa.

Maakunnalliset liitot ovat aluekehitysviranomaisia. TE-keskusten mahdollisuudet rakentaa horisontaalista maaseudun kehittämiss politiikkaa yhdessä muiden maakunnallisten toimijoiden kanssa ovat rajalliset, sillä kullakin TE-keskuksen osastolla on tiukka kytkös omaan emoministeriönsä. TE-keskusten osastoilla on suuri valmius tehdä keskenään ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa yhteistyötä. Samaa valmiutta ei kuitenkaan näytä olevan emoministeriöillä. Lopputuloksena TE-keskuksia ohjastavien ministeriöiden yhteistyöhaluttomuudesta ja keskinäisestä kilvoittelusta esimerkiksi EU:n määrärahojen hallinnoinnissa on, että TE-keskukset eivät pysty kuin osittain lunastamaan niihin kohdistuvia odotuksia maakunnallisen maaseutupolitiikan toteuttamisessa.

Ministeriöt kilvoittelevat keskenään, maaseutu unohtuu

Ministeriöiden kilvoittelun seurauksena hankkeiden hakuprosessit ovat monimutkaisia. Pahimmillaan maaseutuhankkeiden käynnistäjät joutuvat sukkuloimaan useiden viranomaisten välillä. Varsinkin kouliintumattomat organisaatiot saattavat luopua toivottoman tuntuisesta työstä ja jättää kentän suosiolla ammattimaisille projektiorganisaatioille. Erityisesti rakennerahastojen soveltamisessa korostuu ministeriöiden välinen valtataistelu ja reviiirin vartiointi. Hankkeiden käynnistäjien ja edunsaajien todellisuuden huomioon ottaminen on unohtunut eri ministeriöiden ottaessa mittaa toisistaan.

Ministeriöiden välisen reviirointi- ja neuvottelun lopputuloksena kansallisten maaseutus suunnitelmien (ALMA-ohjelmat) tekeminen jäi maa- ja metsätalousministeriön vastuulle. Käytännön työ delegoitiin TE-keskusten maaseutu osastoille. Laadintaprosessi oli selvästi kapeampi kuin esimerkiksi 5b -ohjelmia laadittaessa. TE-keskusten muut osastot, maakunnalliset liitot ja muut alueelliset toimijat olivat lähinnä lausunnonantajia eikä niiden osaamista riittävästi hyödynnetty itse maaseutusohjelmien valmistelussa.

Maaseutuohjelmien laatiminen oli selkeä askel taaksepäin alueellisen maaseutupolitiikan toteuttamisessa. TE-keskusten muiden osastojen ja maakunnallisten liittojen sitoutuminen maaseutuohjelmiin näyttää olevan laimeaa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnollinen kaappaus johti alueellisen maaseutupolitiikan sisällön väljähtymiseen ja siihen kohdistuvan mielenkiinnon vaimenemiseen.

Työministeriö esimerkkinä alueneutraalista hallintokäytännöstä

Työvoimapolitiikan lähtökohtien pohdinnassa ei ole riittävästi eritelty kaupunkien ja maaseutujen työmarkkinoiden välisiä eroja. Tämän seurauksena työhallinnon kautta ohjautuvien kansallisten ja ESR-resurssien hyöty maaseudun kannalta ei ole paras mahdollinen. Työhallinnon tulostavoitteet ovat korostetun määrällisiä. Loogisena seurauksena tästä on, että työvoimapolitiikka painottuu kaupunkiseuduille: työllistämisen volyymit syntyvät siellä, eivät harvaan asutuilla maaseutualueilla. Työhallinnon alueneutraali hallintokäytäntö asettaa maaseudun asukkaat kaupunkien asukkaita huonompaan asemaan.

Työhallinnon lähtökohtana oleva ”työmarkkinoiden käytettävissä oleminen” suosii kaupunkiseutujen totaalityöttömiä. Maaseudulla työn ja työttömyyden välinen raja on kaupunkiseutuja häilyvämpi. Tämän seurauksena monet maaseudun alityöllistetyt eivät täytä työhallinnon asettamia työttömyyden kriteereitä ja heidän pääsemisensä erilaisten työhallinnon rahoittamien hankkeiden piiriin saattaa tämän seurauksena hankaloitua.

Kuntien, seutukuntien ja paikallisyhteisöjen kiperä kolmiyhteys

Seutukunnat ovat kehittymässä tärkeiksi maaseutupolitiikan toteuttamisen areenoiksi. Toistaiseksi on kuitenkin suurta epäselvyyttä seutukuntien ja peruskuntien välisestä työnjaosta. Kun seutukunnalle alkaa kehittyä todellista roolia, alkavat yleensä vaikeudet. Kunnat pelkäävät asioiden liukumista oman kontrollinsa ulkopuolelle. Samalla alkaa keskustelu seutukuntayhteistyön voittajista ja häviäjistä. Seutukunnan etujen ja yksittäisten kuntien etujen välillä alkaa ilmetä jännitteitä. Seutukunnan kehittämisestä vastaavien työ vaikeutuu, sillä useimmiten he ovat määräaikaista hankehenkilöitä ja heidän asemansa suhteessa kuntien napahenkilöihin on heikko. Liian usein seutukuntien kehittämisyksiköiden vetäjiin kohdistuu kritiikkiä ongelmista, jotka ovat peruskuntien kellokkaiden itsensä aiheuttamia.

Kuntien, seutukuntien sekä LEADER:in ja POMO:n synnyttämien paikallisten toimintaryhmien välinen suhde ei ole vielä selkeytynyt. Toimintaryhmät nähdään parhaimmillaan täydentäjinä ja uuden näkökulman tuojina, mutta pahimmillaan kilpailijoina ja kuntien resurssien kärkkyjinä. Hanketasolla syntyy helposti ristiriitoja, kun toimintaryhmien ideat eivät käy yksiin kuntien ja seutukuntien kaavailujen kanssa.

Maaseutupolitiikan yksi suurista haasteista on kehittää kumppanuuteen perustuvia suunnittelukäytäntöjä paikallisten toimintaryhmien, kuntien ja seutukuntien välillä. Perusongelma on kuntien strategisen ajattelun kapeus. Kunnat ovat kehittämistyössään lyhytjänteisiä ja odottavat välittömiä hyötyjä. Seutukuntayhteistyön pitkänsitkeää luonnetta ei jakseta riittävästi ymmärtää. Ei ole myöskään muodostunut selkeää käsitystä siitä, mitä tehtäviä peruskunnalle kuuluu, mitä paikallisille toimintaryhmille ja mitä seutukunnalle.

Seutukunnat ovat tavattoman hauraita yhteistyön foorumeita. Yksikin poikkipuolinen kunta pystyy tukahduttamaan yhteistyön syvenemisen mahdollisuuden. Jos seutukuntayhteistyö on ylitsepääsemättömän vaikeaa, ei hankkeiden rahoittajien ole välttämättä viisasta

edellyttää kategorisesti seutukunta-asetelmaa. Tällaisessa tilanteessa tulee olla valmiuksia myös peruskuntien kautta toteutuvaan maaseutupolitiikkaan.

Monissa seutukunnissa on perustettu erilaisia kehittämissyksiköitä seutukuntahankkeita toteuttamaan. Hankkeiden maksatus tapahtuu jälkikäteen, toteutuneita kustannuksia vastaan. Tämä käytäntö aiheuttaa monille kehittämissyksiköille likviditeettiongelmia. Olisi luotava järjestely, jonka avulla kehittämissyksiköt voisivat saada lyhytkestoista ja halpakorkoista lainaa, jotta hankkeet pystytään käynnistämään. Kunnat eivät ole kovin halukkaita takaamaan kehittämissyksiköiden riskirahoitusta. Riskirahoitukseen liittyvät järjestelyt näyttävät myös häiritsevän kuntien välistä luottamusta.

Todellinen seutukuntayhteistyön asetelma syntyy poliittisen prosessin kautta. Seutukuntayhteistyön perustan luovat kunnallispolitiikat tekemällä valtuustoissaan seutukuntayhteistyötä koskevia poliittisia päätöksiä. Näitä päätöksiä virkamiehet toteuttavat. Tällä hetkellä kunnallispolitiikat eivät ehkä tunne riittävästi seutukuntayhteistyön mahdollisuuksia.

Kilpailutettu kuntayhteistyö

Seutukuntayhteistyön etenemisen eteen saattaa tuoda sumua myös valtionhallinnon palava halu vahvistaa kuntien yhteistyötä erilaisten kuntien kilpailuttamiseen perustuvien projektien kautta. Ministeriölähtöisesti on vireillä useita samansuuntaisia ja päällekkäisiä kuntahankkeita. Jopa kokonaisuudesta vastaava alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen joutuu tunnustamaan: "Hyvin harva jaksaa perehtyä, mitä tässä nyt on kaiken kaikkiaan tapahtumassa" (Vainio 2001). Korhosen näkemyksenä on, että tulevaisuudessa TE-keskuksille ja maakuntien liitoille jää tehtävää, mutta keskeiseen rooliin nousevat vuoden 2001 kesällä valittavat 20-30 aluekeskusta; ne vastaavat alue- ja kuntaministerin mukaan "tulevaisuuden rakentamisen haasteisiin". (Vainio 2001).

Aluekeskuspolitiikan suhdetta maaseutupolitiikkaan ei ole toistaiseksi syvällisesti pohdittu. Keskusteluissa toistuu ruotsalaisen Gunnar Myrdalin 1950-luvulla esittämästä teoriasta (ks. Myrdal 1957) peräisin oleva ajatus taloudellisen menestyksen leviämisestä aluekeskusten kautta myös varsinaiselle maaseudulle. (ks. esim. Kavonius 2001: 8) Kovin selkeitä tieteellisiä näyttöjä Myrdalin leviämisvaikutuksista ei ole kuitenkaan koskaan saatu. Myrdalin ajatukset tulevat aina silloin ajankohtaisiksi, kun on löydettävä ”tieteellisiä” perusteita aluerakenteen keskittämiseen tähtäävälle politiikalle.

Hyvien käytäntöjen leviämisen ongelma

Hankkeiden kautta syntyvän osaamisen ja kehitystulosten juurtuminen on huonoa. Projektityö on lyhytjänteistä ja monesti siitä ovat vastuussa määräaikaaisesti palkatut ulkopuoliset asiantuntijat. Esimerkiksi kuntien vakinaiset viranhaltijat eivät ole riittävän kiinnostuneita pohtimaan hankkeiden tulosten soveltamista. Liian usein hyvät lähtökohdat menetetään, kun hankehenkilö lähtee paikkakunnalta.

Paljon puhuttujen hyvien käytäntöjen vakiintuminen ja leviäminen on tahmeaa. Erityisesti ministeriöissä on luotava valmius hyvien käytäntöjen todelliseen soveltamiseen. Hyvät käytännöt eivät vielä sillä tule lihaksi, että järjestetään erilaisia hankkeiden kauneuskilpailuja, joiden voittajat esitellään näyttävissä neliväriesitteissä ja Internetissa.

Asiantuntijaorganisaatioita tarvitaan herättelijöinä ja tukijoina

Maaseudun kehittämiseen osallistuu runsaasti erilaisia asiantuntijaorganisaatioita. Vuonna 1999 päättyneellä rakennerahastokaudella käynnistyi liikaa sellaisia asiantuntijaorganisaatioiden käynnistämiä hankkeita, jotka eivät perustuneet todellisiin maaseudun kehittämistarpeisiin. Osa asiantuntijaorganisaatioista käytti EU:n tuomia välinei-

tä jopa oman vakiintuneen toimintansa ylläpitämiseen. Tähän oli syynä esimerkiksi valtionosuuksien väheneminen.

Asiantuntijaorganisaatioita tarvitaan maaseudun kehittämisessä. Niiltä on kuitenkin edellytettävä todellisiin tarpeisiin perustuvia hankkeita. Asiantuntijaorganisaatioiden edustajien on entistä enemmän liikuttava maaseudulla, ei markkinoimassa itseään, vaan tekemässä havaintoja sellaisista kehittämissen tarpeista, joihin ne voivat soveltaa asiantuntemustaan yhteistyössä maaseudun toimijoiden kanssa.

Parhaimmillaan asiantuntijaorganisaatiot voivat herätellä perusmaaseudun toimijoita huomaamaan erilaisia kehittämisen suuntia. Jos vain odotellaan maaseudulta spontaanisti viriäviä innovatiivisia ideoita, voi odotus käydä pitkäksi. Asiantuntijaorganisaatioita tarvitaan innostajina ja käytännön toimijoiden kumppaneina. Pelkästään asiantuntijaorganisaatioiden viisaudesta syntyvien maaseutuhankkeiden aika on kuitenkin ohi.

Vaikea vuorovaikutus

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus on vaikea tema. Periaatteellisesti tuntuu järkevältä ja viisaalta puhua vuorovaikutuspolitiikasta. Todellisen sisällön löytäminen vuorovaikutukselle on kuitenkin vaikeaa. *Laajaan vuorovaikutukseen* kuuluu perinteinen kaupungin ja sen ympäristön kanssakäyminen: asiointi, pendelöinti ja kesämökeillä käyminen. Laajaan vuorovaikutuksen synnyttämät rahavirrat ovat kymmeniä miljardeja markkoja vuodessa.

Suppeaan vuorovaikutukseen kuuluvat erilaiset kehittämishankkeet, jotka voivat liittyä esimerkiksi lähiruokaan, maaseutu- ja kaupunkikoulujen tai kaupunginosien ja kylien yhteistyöhön. Lisäksi esimerkiksi avoimen yliopisto-opetuksen välittäminen Internetin kautta maaseudulle kuuluu suppeaan vuorovaikutukseen.

On väärin ajatella, että maaseudun voima kumpuaa pelkästään vuorovaikutuksesta lähikeskusten kanssa. Parhaiten menestyvät maaseutualueet valitsevat yhteistyökumppaninsa omien tarpeidensa eikä

fyysisen läheisyyden perusteella. Maaseudun kannalta on vapauttavaa oivaltaa, että enää ei olla täysin riippuvaisia lähikeskuksesta, vaan vuorovaikutuksen asetelmat määritellään kulloistenkin tarpeiden mukaan.

Uudessa maaseutupolitiikassa on tähdellistä myös maaseutualueiden välinen vuorovaikutus. Maaseutualueet oppivat myös toisiltaan. Eivät kaupungit ole ainoa valon lähde. Erityisen tärkeitä ja opettavaisia ovat eri puolilla EU:n aluetta sijaitsevien maaseutualueiden kokemusten vaihto. Parhaimmillaan tällaisesta vuorovaikutuksesta syntyy oivalluksen kipinöitä ja sosiaalisen pääoman lisääntymisen käyttövoimaa.

Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus on tärkeä teema. Toisaalta on hyvä muistaa, että vuorovaikutuksen korostamisesta ei saa tulla itseisarvo. Maaseudun kannalta on itsestään selvää, että uuden edistämiseen tarvitaan ulkopuolisia voimavaroja ja että useimmiten nuo voimavarat sijaitsevat kaupungeissa. Tämä on myös jo varsin laajasti maaseudulla oivallettu.

Maaseudun menestystarinoihin on aina liittynyt vuorovaikutusta erityisesti kaupunkien kanssa. Maaseutu tarvitsee kaupungeissa olevaa osaamista. Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutukseen liittyvät käytännön hankkeet ovat usein pienimuotoisia: luodaan yhteyksiä lähiöiden ja kylien välille, valitaan kummikouluja, perustetaan suoramyyntirenkaita, etsitään kylistä etätyöntekijöille sopivia vuokra-asuntoja tai tutkitaan kesäasukkaiden tarvitsemien palvelujen kirjoa.

EU:n maaseutupoliittisissa linjauksissa kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen teema esiintyy erittäin painokkaasti. Vuorovaikutuksen teemasta ei välttämättä löydy täysin uutta ja mullistavaa. Suppean vuorovaikutuksen teemasta löytyy paljon mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Uudet vuorovaikutuksen asetelmat ovat kuitenkin "pieniä". Elleivät hankkeiden rahoittajat tätä hyväksy, syyllistetään tarpeettomasti hankkeiden käytännön toteuttajia ja monet mielenkiintoiset kehittelyt jäävät toteutumatta.

Puuttuva maaseutupoliittinen viisaus

Tämä tutkimus on ollut luonteeltaan kuvaileva. Se on avannut yhden näkökulman maaseutupoliitiikkaan. Useita ongelmakohtia ja kehittämisen teemoja on paikantunut. Ratkaisujen löytämiseksi tarvitaan jatko-tutkimuksia, poliittista tahtoa ja hallinnollisia ratkaisuja.

Vaikka tässä tutkimuksessa ei kerättykään aineistoa keskushallinnosta, niin keskushallinto on ollut monessa kohdin läsnä. Erityisen selkeästi keskushallinto vaikuttaa aluehallinnon arjessa. Tilanne kuluminoituu TE-keskuksissa. Yhteistyökulttuuri on TE-keskusten osastojen välillä kehittynyt, samoin TE-keskusten yhteistyöhalut maakunnallisten liittojen ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa ovat mitä parhaat.

Hyvää maakunnallista asetelmaa jäytää ministeriöhallinnon jäähmeys, reviiirinvariointi ja maaseutupoliittisen viisauden puute. Seurauksena tästä TE-keskukset ovat liian vahvasti emoministeriöidensä alueellisen tahdon toteuttajia ja liian vähän kumppaneita omien alueidensa tarpeista kumpuavissa kehittämishankkeissa. Ministeriöt näyttävät olevan aidosti kykenemättömiä näkemään niitä yhteistyöasetelmia, joissa niiden itse ja erityisesti niitä edustavien TE-keskusten osastojen tulisi olla mukana. Yksi hallinnollisen putkinäön katvealueista on maaseutupoliitiikka.

Maaseutumme yksi kohtalonkysymys on keskushallinnon uudistaminen tavalla, joka tekisi mahdolliseksi maaseutupoliitiikan edellyttämän hallintojenvälisen aidon kumppanuuden. Tarvittava uudistus on vaikea ja radikaali. Ministeriöiden omat voimat eivät siihen riitä. Ainoastaan riittävän voimakas poliittinen tahto voi muutoksen toteuttaa. Sellainen tahto on tarvittaessa tasavaltamme eduskunnalla ja hallituksella. Viime kädessä kansa päättää maaseutupoliitiikan suunnasta ja sisällöstä.

KIRJALLISUUS

- Aronen, Kauko (1994). Kuntien verkostoituminen - hyödyt ja kustannukset ? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1 / 1994, 45-53.
- Ihmisten maaseutu (2000). Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001-2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8 / 2000.
- Kahila, Petri- Antti Saarteoja (2000). Neljä mallia kaupungin ja maaseudun välisestä suhteesta - kyläläisten ja viranomaisten näkemyksiä. Maaseudun uusi aika 3 / 2000, 22-31.
- Katajamäki, Hannu (1991). Suomen maaseudun suuri kertomus. Terra 103: 3, 173-183.
- Kavonius, Veijo (2001). Aluepolitiikan linjauksia on uudistettu ja tehoa vahvistetaan. Pkt.fi. Liikkeenjohdon osaamisen lehti 2 / 2001, 6-9.
- Kylätoiminnan suuntaviivat 2000-2002. Suomen kylätoiminta ry. Toimittanut Risto-Matti Niemi.
- Mikander, Carl-Gustav (2000). Suullinen tiedonanto Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän hankeseminaarissa Helsingissä 4.9.2000.
- Myrdal, Gunnar (1957). Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.
- Palviainen, Simo-Ilkka Eisto (2000). Maatalouden ja maaseudun ympäristöpoliittiset uudistukset. Sopimusjärjestelmiä koskevia pohdintoja. Maaseudun uusi aika 3 / 2000, 38-49.

- Saartenoja, Antti (2001). Aluerakenteen muutos ja paikallinen elinkeinopolitiikka. Jämtland, Västernorrland, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Suomi. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskuksen Seinäjoen yksikkö. Sarja B: 21.
- Siirilä, Seppo (1993). Kaupungistumisesta seutuistumiseen. Teoksessa Iisakkala, Jari (toim.): Näkökulmia seutuistumiseen, 25-43. Tampereen yliopiston aluetieteen laitoksenjulkaisuja A 15.
- Uusitalo, Eero (1997). Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä – keskusbyrokratiaa vai takatuuppausta. Maaseudun uusi aika 1/1997, 40-45.
- Uusitalo, Eero (1998). Maratonია suossa. Toimiva maaseutu –ohjelman laatiminen ja toimeenpano. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/1998.
- Uusitalo, Eero (1999). Maaseutupolitiikan suunta. Maaseudun uusi aika 1/1999, 73-78.
- Vainio, Riitta (2001). Ministeri Korhonen: Aktiiviset alueet ehtivät hyödyntää EU-tuet. Helsingin Sanomat 3.5.2001.A 9.
- Valtakari, Mikko (1999), Maaseutupolitiikka suomalaisessa alue-suunnittelussa. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 46.
- Vartiainen, Perttu (1989). Yhteiskunnan muutos ja yhdyskuntarakenne. Joensuun yliopisto. Kulttuuri- ja suunnittelumaantieteen laitoksen tiedonantoja 13.

Virkkala, Seija (2000). Suomalainen sovellutus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteesta - innovatiivista alueellista kehittämistä? Teoksessa Kurki, Sami & Reija Linnamaa & Markku Sotarauta (toim.). 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sentejulkaisuja 5/2000.

Volk, Raija (1999). Muuttuva maaseutu. Maaseutupoliittinen selvitysraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9/1999.

LIITE

Maaseutupolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän arviointi -haastattelujen teemat

Taustatiedot

Toimiiko haastateltava valtakunta-, maakunta-, seutukunta-, kunta tai kylätasolla ?

Miten osallistutte maaseutupolitiikan toteuttamiseen?

Kauanko olette toiminut nykyisessä tehtävässä?

Maaseudun määrittely haastateltavan näkökulmasta

1. Mikä maaseutu on? Mitä käsite maaseutu tuo mieleenne?
 - Onko maaseudulla alueellisia eroja?
 - Millainen maaseutu on 10 v kuluttua?
 - Millaisen maaseudun pitäisi olla 10 v. kuluttua?
 - Millaisia ihmisiä ja toimintoja maaseudulla on silloin?
 - Millainen on maaseudun aluerakenne 10 v. kuluttua?

Maaseutupolitiikan määrittely haastateltavan näkökulmasta

2. Mitä käsite maaseutupolitiikka tuo mieleenne?
 - Mitä mielestänne maaseutupolitiikkaan kuuluu?
 - Millaista maaseutupolitiikka oli ennen EU:ta ja miten se on muuttunut jäsenyyden aikana?
 - Mitä EU on tuonut maaseutupolitiikkaan ja mitä kansallista siinä on jäljellä?
 - Mikä maaseutupolitiikassa yhdistää kaupungin ja maaseudun?

3. Mikä on maaseudun kehittämisen oikeutus?

- Miksi maaseutua pitää kehittää ja millä ehdoin?
- Mitä edellytyksiä on maaseudun kehittämisellä?

Maaseutupolitiikan toteutuminen

4. Maaseutupolitiikkaa toteutetaan eri aluetasoilla (esim. kylä-, kunta-, seutukunta- ja maakuntatasoilla).

- Mitä mieltä olette maaseutupolitiikkaa toteuttavien osapuolten työnjaosta?
- Onko maaseutupolitiikassa työnjako selkeää eri toimintatasoilla?

5. Miten maaseutupolitiikka on näkynyt ympäristössänne?

- Mitä maaseutupoliittisia toimia organisaationne on toteuttanut?
- Miten maaseutupolitiikka on muuttanut organisaationne tavoitteita ja toimintatapoja?
- Miten tavoitteet ja toimintatavat ovat muuttuneet muissa maaseutupolitiikkaa toteuttavissa organisaatioissa ?
- Miten näette oman organisaationne roolin maaseudun kehittämis-työssä ja maaseutupolitiikassa nyt ja tulevaisuudessa?
- Pystyttekö nykyään päättämään niistä maaseutupolitiikan asioista, jotka kuuluvat teille?

6. Ovatko maaseutupolitiikan tavoitteet yhdenmukaisia yhteisönne omien tavoitteiden kanssa?

7. Miten alueelliset tukivyyöhykeluokittelut vaikuttavat kehittämis-työhön?

8. Miten maaseutupolitiikkaa pitäisi kehittää tulevaisuudessa?

9. Onko teillä mielessänne valtakunnallisia toimenpiteitä, joilla maaseutua voitaisiin kehittää?

Kansallinen ja EU:n maaseutupolitiikka

10. Onko olemassa erikseen EU:n maaseutupolitiikkaa ja kansallista maaseutupolitiikkaa?

- Mitä eroa on näillä kahdella maaseutupolitiikalla?

Yhteistoiminta

11. Maaseutupolitiikan toteuttamisessa eräänä periaatteena on yhteistoiminta eri sidosryhmien välillä.

- Miten maaseutupolitiikka on vaikuttanut sidosryhmien yhteistoimintaan?

- Miten yhteistoimintaa / kumppanuutta voitaisiin kehittää?

Rahoitus ja projektien käynnistäminen

12. Vuoden 2006 jälkeen EU-rahastodennäköisesti vähenevät. Miten EU:n rahoitus on vaikuttanut toimintaanne ja miten se vaikuttaa vuoden 2006 jälkeiseen toimintaanne? - Ovatko alueenne kylät, kunnat, seutukunnat ja maakunnat oppineet riittävästi toimimaan omatoimisesti ilman tukirahoitusta?

13. Mitä mieltä olette maaseutupolitiikan toteuttamisvälineistä eli projekteista?

14. Miten maaseutuhankkeet käynnistyvät ja miten niiden pitäisi käynnistyä?