



VAASAN YLIOPISTO

ANITA SALMI

Ylhäältä annettu todellisuus

Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan
jäljillä

ACTA WASAENSIA

No 118

Aluetiede 8

UNIVERSITAS WASAENSIS 2003

Esitarkastajat

Professori Jouni Häkli
Tampereen yliopisto
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos
33014 Tampereen yliopisto

Dosentti Torsti Hyyryläinen
Helsingin yliopisto
Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus
Lönrotinkatu 3-5
50100 Mikkeli

ESIPUHE

Väitöskirjani syntyi halusta tietää ja oppia lisää sekä toisaalta halusta tuoda esille valtavirrasta poikkeavia näkökulmia. Maaseutuun liittyvä aiheeni ei ole sattuma. Juureni ovat Suomenselän vieremillä, Keski-Suomen ja Keski-Pohjanmaan rajoilla. Läheisiä siteitä kotiseudulle on yhä. Olen myös toimittajan työni kautta kiinnostunut yhteiskunnallisista asioista. Minulla on halu vaikuttaa kehitykseen ja pyrkimys herättää kysymyksiä. Aluekehitykseen ja maaseutuun liittyvä problematiikka eivät ole niistä vähäisimpiä.

Tein tutkimustyöni tiedeyhteisön ulkopuolella, mikä ei ollut helppoa. Lähipiirissäni ei ole henkilöitä, joiden kanssa olisin voinut teemaani liittyvistä aiheista keskustella. Tutkimus oli paljolti yksinäistä puurtamista, mikä ei tarkoita sitä, etteikö minulla olisi ollut taustajoukkoja. Aluetieteen professori Hannu Katajamäkeä haluan kiittää lämpimästi. Hän toimi asiantuntevana ohjaajajananani ja oli henkisenä tukena työni erilaisissa käänteissä. Hänen rohkaisunsa antoi voimia. Samoin osoitan lämpimät kiitokseni aluetieteen professori Kauko Mikkoselle, joka toisena ohjaajana viitoitti tietäni ja tuki prosessin eri vaiheissa. Koin olevani hyvissä käsissä ja työni eteni ripeästi.

Työni esitarkastajan, professori Jouni Häklin asiantunteva ja rakentava kritiikki sekä ohjeet selkeyttivät väitöskirjani keskeisiä kohtia. Toiselta esitarkastajalta, dosentti Torsti Hyyryläiseltä sain myös tärkeitä neuvoja työni viimeistelyssä. Kiitokset molemmille.

Vanhempiani Eevaa ja Reinoa kiitän lämpimästi kannustavasta suhtautumisesta ja eväistä, joilla aikanaan maailmalle lähdin. Luovuus, sitkeys ja optimistinen suhtautuminen haasteisiin ovat auttaneet minua kaikkina näinä vuosina, niin nytkin. Lapsieni Sannan ja Tommin kautta puolestaan aina uudelleen opin, mikä on elämässä keskeisintä ja parasta. Perhe ja läheiset.

Tässä yhteydessä haluan muistaa jo edesmenneen Hilna-mummoni, maatalon tytön. Hän ei silloisten sukupuoliroolien vuoksi päässyt opiskelemaan lääkäriksi, sen ajan "tohtoriksi". Itselleni tie opiskeluun avautui, kun aikakin oli toinen eikä maaseudulla ollut enää tilaa kaikille ihmisilleen. Ylemmän yliopistotutkinnon ja nämä jatko-opinnot suoritin vasta, kun olin ensin hoitanut tärkeämmän tehtävän, lapsieni kasvatuksen.

Tein väitöskirjani tiiviissä tahdissa. Ensimmäiset haastattelut ajoittuvat syksyyn 2001. Aikataulussani onnistuin, koska saatoin Kunnallisalan kehittämissäätiön vuoden apurahan ja Keski-Pohjanmaan kulttuurirahaston apurahan tuen turvin ottaa työstäni Keskipohjanmaa-lehden toimittajana vapaata vuodeksi ja neljäksi kuukaudeksi. Parhaimmat kiitokseni siitä.

Työyhteisöni lähimmät, Lassi, Vete, Jukka ja Leena, kiitos läsnäolosta hankkeessani. Erityisesti haluan muistaa haastateltuja, joiden ansiosta väitöskirja tuli mahdolliseksi. Niin ikään kiitos nimeltä mainitsemattomille, jotka erilaisin aineistoin, tiedoin, kannustavin sanoin ja ajatuksin ovat tutkimustyötäni edesauttaneet.

Pietarsaareissa, heinäkuussa 2003, kun pihallani villiruusu kukkii.

Anita Salmi

SISÄLLYS

	sivu
ESIPUHE	3
ABSTRACT	8
1. JOHDANTO	9
1.1. Aihcescen virittäytyminen	9
1.2. Tutkimuksen lähtökohta ja tutkimusongelmat	11
1.3. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat	14
1.4. Tausta- ja tutkimusaineisto ja niiden käsittely	15
1.5. Tutkimusmenetelmä ja lähestymistapa	18
1.6. Tutkijan roolissa, monissa nahoissa	22
1.7. Tutkimuksen rakenne	25
2. HALLINNOLLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	28
2.1. Suomen hallinnon ja aluehallinnon historiallinen tausta	28
2.2. Hallinnollisia vaikutteita niin idästä kuin lännestä	28
2.3. Alueet ja aluehallinto	29
2.4. Osaksi Euroopan integraatiota	33
2.5. Alueiden ja uudenlaisen aluehallinnon Suomi	39
2.6. Ohjelmallinen aluepolitiikka	40
2.6.1. Maaseutu tavoiteohjelmissa	45
2.6.2. Miten tavoiteohjelmat puhuvat?	49
2.6.3. Tavoiteohjelmien tulevaisuudenkuvat ja todellisuus	52
2.7. Ohjelmien ja projektien riittävyys alueiden kehittämisessä	60
2.8. Leader eurooppalaisen maaseudun kehittäjänä	63
2.8.1. Alhaalta ylös -periaate toiminnassa	66
2.8.2. Teemat jäsentävät strategioita	69
2.9. Leader suomalaisen maaseudun kehittämisessä	71
2.9.1. Ohjeistettu ja ohjelmallinen todellisuus	73
2.9.2. Leader uuden toimintapolitiikan ja paikallisen kehittämisen muovaajana	77
2.9.3. Leader ja sosiaalinen pääoma	80
2.9.4. Leader ja innovaatioiden siirrettävyys	82

3. TUTKIMUKSEN TEOREETTISET TAUSTAT	84
3.1. Tieto todellisuutta hahmottamassa	85
3.2. Tieto ja valta	88
3.3. Hallinnon asiantuntija ja tiedon valta	93
3.3.1. Byrokratian myllyt, hallinnon todellisuus	95
3.3.2. Kansalaisen asema asiantuntijavallassa	98
3.3.3. Kansalaisyhteiskunta – kansalaisten vai yhteiskunnan	101
3.4. Alueen, tiedon ja vallan yhteys	103
3.5. Alue kokemuksellisena ja tiedollisena konstruktiona	107
3.6. Ihminen ja rajat – tiedon ja vallan näkökulmia alueiden muutokseen	109
3.7. Alueellistuminen ja globaalistuminen aluekehitystä kuvaavina diskurssina	112
3.8. Maaseutu kulttuurisena, tiedon ja vallan konseptiona	118
4. EU:N KESKUSHALLINNON KOHTAAMINEN	123
4.1. Dramaturginen käänne	123
4.2. EU:n virallinen vastaus maaseutu- ja Leader-kysymyksiin	126
4.3. Sivujuonne EU-virkailijan ilmaisunvapaudesta	130
4.4. Virallinen vastaus ei ainoa mahdollinen	132
4.5. EU-hallinnon diskursiivinen aluetodellisuus	136
4.6. Ohjelmien julkisuuskuvan sääntely	141
5. TUTKITUT ALUEET, KULTTUURI- JA HALLINNOLLINEN TAUSTA	145
5.1. Alueiden historiallinen tausta ja nykyinen todellisuus	146
5.2. Tutkittujen alueiden kilpailukyky	153
5.3. Leader-alueet ja ohjelmien rakentaminen	156
5.3.1. Rieska-leader	159
5.3.2. Kotikylä+-leader	160
5.3.3. Aisapari-leader	161
5.3.4. Suupohjan leader	162

6. HAASTATELTUJEN KUVAT MAASEUDUSTA JA SEN KEHITTÄMISESTÄ	164
6.1. Haastatteluaineisto ja sen käsittely	165
6.2. Maaseudun todellisuuden konstruointi Leaderin eri solmukohtissa	169
6.2.1. Maaseudun nykytila	169
6.2.2. Maaseudun tulevaisuus	174
6.2.3. Toive maaseutupolitiikasta ja visiosta tulevaisuuden maaseudusta	181
6.3. Leader-ohjelma maaseudun kehittämisen välineenä	183
6.3.1. Eri solmukohtien haastateltujen mielipiteet	183
6.3.2. Toimintaan sitoudutaan	188
6.3.3. Leader ja demokratia	191
6.3.4. Leader ja strateginen ajattelu	192
6.4. Maaseudun erilaiset kehittäjät	196
6.4.1. Hallintoketjun solmut ja alueelliset eroavuudet	201
6.4.2. Maaseudun asukkaat haastateltavien puhunnoissa, keitä siellä asuu	206
6.4.3. Eri solmukohtien kehittäjien omasta roolista ja situaatiosta puhuminen	207
6.5. Maaseudun todellisuuden kuvat ja Leader globaalina ilmiönä	209
6.6. Idea innovatiivisesta maaseudusta ja ohjattu todellisuus	214
6.7. Hallinnon tarkoitetut ja tarkoittamattomat vaikutukset	218
6.8. Ohjelmallinen politiikka, uudet puhunnat ja käytännöt	223
7. YHTEENVETO JA POHDINTA	228
7.1. Maaseudun todellisuus ja Leader aluekehittämisen välineenä	229
7.2. Uudistajia, mukautujia, kriitikoita ja kasvottomia	234
7.3. Tutkimuksen arviointi ja uusia avauksia	236
LÄHTEET	241
LIITTEET	259

ABSTRACT

Salmi, Anita (2003). Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä (Reality given from above. Searching for the backgrounds of Leader and program-based regional policy). *Acta Wasaensia* No 118, 273 p.

When Finland became a Member State of the European Union in 1995, the country also became part of the EU's program-based regional policy that aims to make development in different parts of the European Union more constant. The three Structural Funds grant support to regions. In addition, four Community Initiatives seek common solutions to specific problems. One of these Community Initiatives is Leader, which is intended to promote rural development through local initiatives.

This study explored how program-based regional policy has been applied in the Finnish administrative system. The main research tool was Leader, which is a more limited program. Examination of Leader, however, makes it possible to see how the international administrative system is able to manage different realities in rural parts of the Community. How do local development and local efforts take shape in the reality of village people and as a part of a complex administrative system?

For the empirical part of the study, in all 33 interviews were conducted at every administrative level of Leader; from local active groups (LAG) to regional and national levels in ministries and to the EU Commission in Brussels. The grassroots level consisted of four LAGs dealing with historical Ostrobothnia in Finland. Qualitative analysis was used as the method. The perspective of the study was constructionist.

In the light of this research, it seems that a program-based system is problematic with regard to its administration. Finland has a very hierarchical and sector-based administration. Application of the program-based system within the context of Finland's administration has resulted in bureaucracy. Programs administered by the European Union have very strict regulations. The program period is usually six years, and includes many evaluations. Regulations and evaluations are the methods usually utilized to control the use of public investments. These, however, also produce much bureaucracy.

The administration of a complicated system consumes much extra resources. In consequence, the principals of local development and bottom-up development are not implemented. "Global" approaches "local" as an administrative system that regulates how local development has to be shaped, who are the parties to the partnership, and whose ideas and strategies are suitable. Community initiatives such as Leader, which are intended for making new innovations and for generating ideas, involve the most bureaucracy and yet have the least funds. Leader has, however, been able to create local activity and partnership in rural areas. It has also been possible to practice strategic planning at the local level because Leader requires plans. The program has led to small innovations and new ideas.

Anita Salmi; Department of Regional Studies, University of Vaasa, PB 700, FIN-65101 Vaasa, Finland, e-mail anita.salmi@multi.fi.

Keywords: reality, Leader, program-based regional policy, global, local

1. JOHDANTO

1.1. Aiheeseen virittäytyminen

Suomalainen yhteiskunta elää varsin voimakasta murrosta. Siihen vahvimmin vaikuttavat globalisaatio ja kansainvälistyminen sekä suomalaisittain sen ilmentymänä Euroopan integraatio. Niin ikään kehityksen taustavoimina ovat tietotekniikan ja yleensäkin teknologian voittokulku. Niiden vaikutuksesta ajan ja paikan merkitys on muuttunut häilyväksi, etäisyydet lyhenevät, maailma ja sen erilaiset todellisuudet tulevat liki. Elämme myös tietyllä tapaa historiattomassa tilassa, minkä mielikuvan kehityksen nopea kulku tuo.

Samalla, kun joillain alueilla tapahtuu edistystä, toiset uhkaavat jäädä tai ovat jäämässä ulkopuolelle. Nopea muutosvauhti ja kehityksen pirstaloituminen vaikuttavat siihen, että edistyksen ja taantumisen ilmiöt näkyvät monilla eri tasoilla samanaikaisesti, niin yksilöiden tasolla kuin paikallisina, alueellisina ja maita tai maanosia koskevinä. Tämä voidaan havaita esimerkiksi erilaisten niin taloudellisten kuin sosiaalistenkin kuilujen kasvamisena.

Suomalaisen yhteiskunnan modernisaatio viimeisen vuosisadan aikana on johtanut yleisesti urbanisaatioon, kaupungistumiseen, samalla kun suuret maaseutualueet ovat tyhjeneet ja edelleen tyhjenemässä. Suomen aluekehitykselle leimallista vieläkin on voimakas keskittyminen ja muuttoliike, jota taustoittavat myös poliittiset päätökset. Valtio on paljolti luopunut niin sanotusta suuresta aluepolitiikasta, jonka keinoin pyrittiin saamaan yhtäläisiä olosuhteita ja palveluita eri puolille maata (vrt. Rannikko 2003: 20; Eskelinen 2001: 41–42).

Valtiontalouden säästökuuri 1990-luvulla ja valtionosuuksien supistaminen ovat aiheuttaneet kunnille talousvaikeuksia, varsinkin itäisessä ja pohjoisessa Suomessa. Se on johtanut ja johtamassa edelleenkin palvelurakenteiden purkamiseen. Myös teknologian kehitys on tuonut mukanaan rakennemuutoksen ja vähentänyt työpaikkoja. Samaan suuntaan vaikuttavat Euroopan unionin (EU) maatalouspolitiikka, suuremmat tilakoot ja keskittäminen tällä sektorilla (ks. esim. Rönkkö 2000: 130–134).

Erityisesti maaseudun mahdollisuudet selvitä tulevaisuuden haasteista ovat monimutkaiset ja vaikeutuneet. Eskelinen (2001: 73) toteaaakin suurimman osan aluekehityksen ongelmista koskevan maaseutua. Kansainväliseen talouteen liittyminen EU-jäsenyyden myötä vaikuttaa siihen, että yhä useammat koko suomalaista yhteiskuntaa koskettavat päätökset tehdään yhä kauempana. Suomi on vuonna 1995 tapahtuneen Euroopan unioniin liittymisen myötä muuttanut aluepoliittisia välineitään.

EU:ssa alueellisia kehityscroja pyritään lievittämään ohjelmallisella tukipolitiikalla ja Suomessakin kansallinen aluepolitiikka on sulautettu pääosin EU:n rakennerahastopolitiikkaan. Sen rooli on kuitenkin muuttumassa itälaajentumisen myötä, kun yhteisöön on liittymässä aiempiin jäsenmaihiin verraten köyhiä maita. Toisaalta rakennerahastopolitiikkaa ei pidetä riittävänä välineenä Suomessa nytkään (Eskelinen 2001: 39, 73; ks. myös Rannikko 2003: 25).

Stakesin (2002: 90) julkistaman tutkimuksen mukaan varsinkin syrjäisempien maaseutualueiden asukkaat kokevat, että valtakunnan politiikassa heidän kotiseutujaan ei huomioida. Sen katsotaan johtuvan osin uudenlaisesta aluepolitiikasta, jossa keskusvallan eli valtiovallan suora vaikutus on marginaalinen aiempaan verrattuna. Toisaalta uudessa aluepolitiikassa ei kansantalouden tuotoksia poliittisin päätöksin jaeta eri alueille, vaan kukin ponnistaa ja kilpailee omista lähtökohdistaan.

Stakesin (2002: 17–20) tutkimuksessa todetaan maaseudun olevan jakautumassa kahtia. Väestöpako, taloudellinen taantuminen ja epäedulliseksi käyvä huoltosuhde vaikuttavat varsinkin syrjäisellä maaseudulla. Välvivöhykkeeseen sijoittuvat kaupunkien läheinen ja ydinmaaseutu. Ne ovat usein keskeisten keskusten vaikutuspiirissä ja hyvien liikenneyhteyksien varrella. Tärkeää olisi Stakesin tutkimuksen mukaan se, miten ylläpitää riittävä kaupunkikeskusten verkko läpi maan, jotta mahdollisimman moni maaseutumainen kunta olisi kasvavan keskuksen piirissä. Tutkimus uudentaa siten vallalla olevaa keskusajattelua, joskin tuo esille toisaalta sen kriittisen tilanteen, missä maaseutumaiset alueet ovat.

Kaupunkipolitiikka on suosiossa Euroopan unionissa. Sen merkittävyyttä perustellaan kaupunkiyhdyskuntien kasvavalla roolilla EU:n aluekehityspolitiikassa (mm. Herrschel & Newman 2000; Euroopan komissio 1996). Sen sijaan nykyisellä, yleisellä, taloudellisen, hallinnollisen ja poliittisen vuoropuhelun tasolla syrjäisellä maaseudulla ja yleensäkin reuna-alueilla ei ole kovin merkittävää roolia. Maaseutu ei ole julkisessa puhunnassa suosittu käsite. Maaseudun asema ja samalla Suomen kokonaisuuden kuva ovat tietyllä tapaa horjumassa. Aluepolitiikan ytimessä, julkisen puhunnan ja politiikankin tasolla ovat keskittyminen ja keskittäminen (ks. esim. Pyy 2001).

Suomi on Euroopan unionin pohjoisin maa ja sen reuna-alueita. Luonnonoloiltaan se on karu ja runsaiden vesistöjen rikkoma. Asutus on suhteellisen harvaa varsin suuressa osassa maata. Näiden olosuhteiden takia se on erityisen haavoittuva. Keskittymiskehitys vaikuttaa ja on vaikuttanut siihen, että pohjoiset ja itäiset alueet ovat paljolti tyhjennässä. Niin ikään alueiden ja maakuntien sisällä voi ilmetä varsin suuriakin eroja (esim. EVA 1999: 17–21).

Keskittämisessä ja keskusajattelussa katveeseen jäävät periferiat, reuna-alueet. Reuna-alueen käsite assosioituu mielessäni myös siihen asemaan, mikä kansalaisella on nykyisessä järjestelmässä, jota hallitsee taloudellinen, poliittinen ja hallinnollinen vallan korporaatio (mm. Hettne 2001: 75). Sen valta puolestaan pohjautuu asiantuntijuuteen, jonka asema kansainvälistyvässä, monimutkaistuvassa yhteiskunnassamme on lisääntymässä. Voidaan pelkistetysti sanoa tiedon olevan valtaa. Kansalaiset ovat tässä kehityksessä jäämässä "reuna-alueeksi".

1.2. Tutkimuksen lähtökohta ja tutkimusongelmat

Aluekehityksen haasteet ovat tällä hetkellä moniulotteisemmat kuin aiemmin. Suomi on EU:hun liittymisen kautta tullut kiinteämmin osaksi kansainvälistä taloutta; vaikutukset tuntuvat yhteiskuntamme eri aloilla. Kylätasonkin kehittämiseen heijastuvat kaukana tehdyt päätökset. Aluekehityksessä olemme osa Euroopan unionia ja sen aluepolitiikkaa. Käytettävissämme ovat EU:n ja kansalliset keinot. Niitä hallinnoidaan ja niillä operoidaan

niin EU-lähtöisesti kuin kansallisestikin sekä tietenkin myös pienemmissä puitteissa, alueellisesti ja paikallisesti.

EU:n keskeinen aluepoliittinen väline ovat rakenneohjelmat ja niin sanotut yhteisöaloitteet eli pienemmät kehittämisohjelmat. Ohjelmallisuus on tullut suomalaiseen aluepolitiikkaan unioniin liittymisen myötä. Se on tuonut alueelliseen ja paikalliseen kehittämiseen uusia käsitteitä, uusia puhuntoja ja hallinnollisia käytäntöjä sekä uusia toimintamuotoja.

Euroopan unioniin liittyminen on tuonut suomalaiseen alueiden kehityspolitiikkaan myös kansainvälisen ulottuvuuden. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että ohjelmallista politiikkaa hallinnoidaan EU-johtoisesti. Unionin keskusjohdossa Brysselissä määritellään aluepoliittiset linjat eli tavoitteet ja keinot. Siellä muotoillaan käsikirjoitus, jonka mukaan ohjelmallista politiikkaa toteutetaan. Kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ohjelmat luonnollisesti yksilöidään, silti pääseminen niihin mukaan edellyttää keskushallinnon asettamien kriteerien täyttämistä.

Tarkoitukseni on tutkia, miten ohjelmallinen politiikka ilmenee pienen maaseudun kehittämisohjelman, Leaderin valossa ja millaisia hallinnollisia käytäntöjä siihen sisältyy. Tutkimuksessa analysoin paikallistason ja hallinnon tasojen eli ohjelman eri solmukohtien todellisuuksia. Näin selvitän, miten eri ryhmät yhtäältä kokevat maaseudun tilanteen ja toisaalta ohjelman sen kehittämisen välineenä.

Konkreettisina esimerkkeinä käytän ohjelmakausia 1995–99 ja 2000–2006 ja tutkin järjestelmän toimivuutta hallinnon eri portaiden ja toimintaryhmien tasolla. Taustana ovat Suomen kansalliset aluehallinnon raamit ja Euroopan unionin mukanaan tuomat käytännöt eli ohjelmallisuus sellaisenaan. EU yhtenä toimijana on tutkimuksessani myös mukana; se ohjastaa ohjelmallisuutta eli sillä on keskeinen rooli. Tehtävissäni ilmenevät paikallisen ja alueellisen ohella globaalit kehityskulut, jotka kansainvälisessä ympäristössä alueiden kehityspolitiikkaakin taustoittavat (vrt. mm. Eskelinen 2001: 79; Pyy 2001).

Euroopan unionin yhteisöaloite Leader on tarkoitettu luomaan uutta ja innovatiivista toimintaa maaseutualueilla. Se korostaa paikallislähtöisyyttä ja sitä, että ihmiset paikallisella ja kylätasolla itse ottaisivat tulevaisuutensa omiin käsiinsä. Ohjelmallisena Leader kuvaa niitä käytäntöjä, joita yhteisön sisällä käytetään aluepolitiikan välineinä. Toisaalta se osana EU:n aluepolitiikkaa ilmentää niitä tavoitteita, joita yhteisön alueella maaseudun kehittämiseksi asetetaan, ja mitkä seikat ovat keskeisiä ja yhteisiä kaikille yhteisömaille. Sen avulla voidaan havainnollistaa, millaisia käytäntöjä ja sisältöjä ohjelmallisuus yleensäkin on tuonut aluepoliittiseen suunnitteluun.

EU-ohjelmien tavoitteena on kytkeä alueet, ja Leaderin avulla myös syrjäiset maaseudut, osaksi yhdentyvää EU:ta ja eurooppalaista identiteettiä. Samalla ne tarjoavat paikallisille toimijoille mahdollisuuksia asuinseutujensa kehittämiseen. Näin eurooppalaisuuden ja paikallisuuden ei mielletä olevan toisilleen vastakohtia vaan vuoropuhelussa keskenään. EU:n retoriikassa väitetään pyrittävän samanaikaisesti luomaan eurooppalaista identiteettiä ja vahvistamaan paikallista kulttuurista monimuotoisuutta (Rannikko 2000a: 161).

Tutkimustehtäväni ovat seuraavat:

- Millaisia käsitteitä, sisältöjä ja käytäntöjä Leader EU:n ohjelmallisen politiikan osana on tuonut alueiden, lähinnä maaseudun kehittämissä?
- Mikä on pienen kehitysohjelman, Leaderin rooli, ja mitä se kertoo ohjelmallisen politiikan sisällöstä ja toteutuksista maaseudun kehittämisessä?
- Miten ihmiset hallinnossa ja paikallisella tasolla ohjelman kokevat, millainen on eri solmukohtien todellisuus?

Tutkimukseni liittyy siihen kriittisesti ohjelmallisuutta arvioivaan perinteeseen, jonka eräs esimerkki ovat eurooppalaisten maaseutututkijoiden COST-verkostossa syntyneet arviot eurooppalaisen maaseudun tilasta. Ne on julkaistu Budapestin julistuksena (Budapest Declaration on Rural Innovation 2002).

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin 1995, on suomalainenkin ohjelmallisuutta koskeva tutkimus noussut esiin. Tästä esimerkkinä Rantaman (2002) väitöskirjatutkimus, jossa analysoidaan aluekehityksen uusien instituutioiden eli EU:n mukanaan tuoman Leaderin

ja suomalaisen POMO:n roolia omaehtoisen kehittämisen tukena. Valveen (2003) väitöskirjassa puolestaan tutkitaan EU:n maaseutuohjelmien luomaa sosiaalista oppimispotentiaalia.

Oksasen (2003) tutkimuksessa selvitetään paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtamista luonnonsuojelussa; se on tapaustutkimus Natura 2000:een liittyvästä konfliktista Lounais-Suomessa. Tämän lisäksi Ponnikas (2000) on selvittänyt, miten hyvin EU:n rakennerahastopolitiikassa toteutuvat sosiaalisesti kestävän kehityksen periaatteet, ja erityisesti miten kansalaisnäkökulma välittyy rakennerahastopolitiikkaan.

Valtaosa edellä mainitsemistani tutkimuksista on ilmestynyt sen jälkeen, kun oma väitöskirjani on lähtenyt tarkastusprosessiin syksyllä 2002. Tämä kuvastaa mielestäni aiheen ajankohtaisuutta eli jatkan tässä mielessä kriittistä ketjua. Joissain tutkimuksissa on tulosten osalta yhtäläisyyksiä, joihin palaan myöhemmissä luvuissa.

Tutkimukseni eroaa kuitenkin edellä mainituista siinä mielessä, että kohteinani ovat kaikki ohjelmallisuuden eli tässä tapauksessa Leaderin keskeiset hallinnolliset solmukohdat ja paikallinen taso. Siinä tarkastellaan, millaisen todellisuuden EU:n yhteisöaloite Leader ohjelmallisen aluekehityspolitiikan osana on luonut. Tutkimuksessa havainnollistetaan, millaisena ohjelma koetaan eri tasoilla. Niin ikään siinä arvioidaan, mitä näiden seikkojen perusteella voidaan sanoa suomalaisesta maaseudusta ja sen tulevaisuudesta, osana globaalia toimijaa eli laajenevaa ja integroituvaa EU:ta.

1.3. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muotoutuu sen kysymyksenasettelun pohjalta, miten alueiden hallintoon ja kehittämiseen liittyvä uusi, ylikansallinen järjestelmä koetaan sen eri solmukohdissa. Tässä yhteydessä näkyville pyritään tuomaan eri tasojen todellisuudet. Olen valinnut tutkimukseen tasoiksi tai ehkä konkreettisemmin "solmuiksi" EU:n komission, ministeriötason, alueellisen eli TE-keskusten tason sekä paikalliset toimintaryhmät eli keskeiset toimijat. Nämä ovat kytköksissä toisiinsa ohjelmallisen järjestelmän

puitteissa, osatavoitteineen ja siitä syntyy tutkimuksen jännite. Kaikkien pienten osatekijöiden eli tässä tapauksessa paikallisten ohjelmienkin tavoitteena on kuitenkin viime kädessä toteuttaa EU:n suurempaa tavoitelinjaa eli toisaalta vahvistaa yhteisön yhtenäisyyttä paikallisen ja alueellisen kautta, samanlaisilla toimintapolitiikoilla.

EU:n ohjelmallinen aluekehityspolitiikka on globaalin toimijan ohjastamaa politiikkaa. Sen taustana ovat alueelliset kehityskulut, toisaalta globalistuminen, toisaalta regionaalistuminen, alueellistuminen. Tätä alucisiin liittyvää teoreettista keskustelua tarkastelen erikseen luvussa 3. Samoin käsittelen siinä niin hallinnon kuin kansalaisenkin näkökulmia todellisuuteen. Perusajatuksena on se, että ihmiset tarkastelevat todellisuutta tietystä asemasta, situaatiosta.

Hallinnon todellisuus on toinen kuin kansalaisten; esimerkiksi alueellisessa tarkastelussa se pohjautuu paljolti tiedolliseen abstraktioon. Asukkaan suhteeseen paikkaan tai kotiseutuun liittyy myös kokemuksellisuutta ja elämyksellisyyttä. Toisaalta hallinnon legitimeettinsä pohjalta on toimittava kansalaisen parhaaksi ja hänen etuaan ajatellen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten se toteutuu ohjelmallisessa politiikassa, pienen Leader-ohjelman näkökulmasta.

1.4. Tausta- ja tutkimusaineisto ja niiden käsittely

Tutkimukseen liittyvänä *orientoivana* aineistona ovat olleet Suomea koskevat rakenneohjelma-asiakirjat kaudelta 2000–2006 ja erilaiset Leader-ohjelmaa koskevat dokumentit kausilta 1995–1999 ja 2000–2006. Laajemmat ohjelmat ovat olleet kehikkona, jonka raameista olen tutkimukseeni liittyviä asioita ja sen empiiristä osaa eli Leaderia ja siihen liittyviä henkilöhaastatteluja analysoinut. Tarkennettakoon tässä yhteydessä, että Leader II -ohjelmaa toteutettiin Suomessa vuosina 1997–99. Tarkastelen kuitenkin toimintatapaa eli järjestelmää, en ohjelmaa sinänsä. Käytän tekstissäni ohjelmakautta kokonaisuutena.

Olen tarkastellut rakenneohjelmiin liittyviä asetelmia ja käytäntöjä tarkoitukseni perehtyä laajemmin ohjelmallisuuteen. Olen pyrkinyt selvittämään, miten ohjelmat puhuvat ja kenen tai keiden äänellä. Niin ikään olen analysoinut, miten niihin osallistuvat ja

niihin liittyviin hankkeisiin hakevat tähän puhuntaan vastaavat. Olen yrittänyt huomioida, mitkä asiat korostuvat, mitkä jäävät vähäisemmälle huomiolle tai mistä vaietaan. Asioiden esille ottamatta jättäminenkin sisältää viestejä (ks. esim. Koivunen 1998: 180–185).

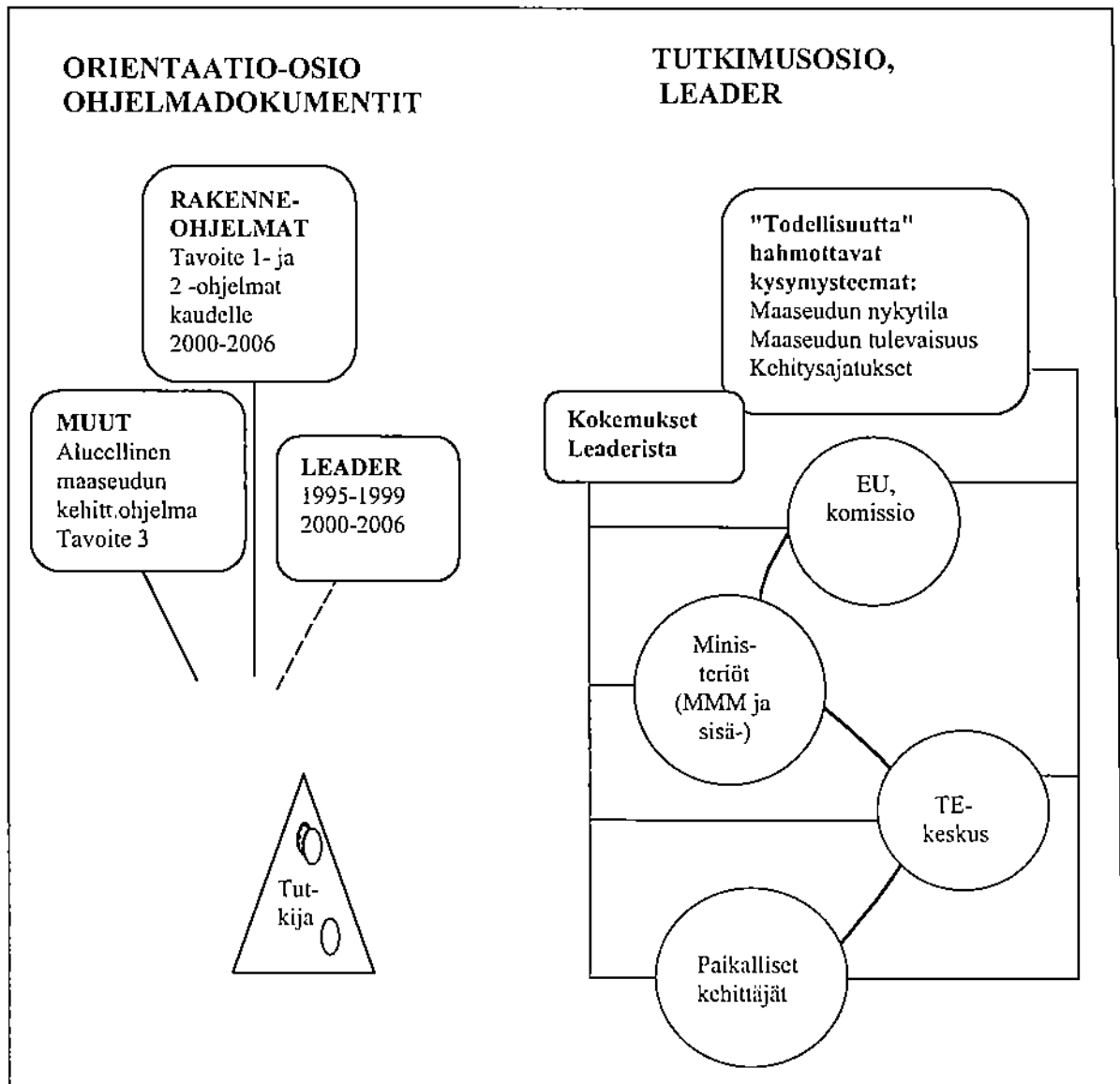
Leader -ohjelman dokumentteihin ja sen sisältöihin paneutumisen ohella olen haastatellut ohjelman kanssa tekemisissä olevia ihmisiä eri tasoilta eli paikalliselta ja kylätasolta lähtien hallinnon eri solmukohtien kautta Brysseliin saakka. Nämä *haastattelut* ovat *tutkimuksen* varsinainen *analysoitava ydinosa* (kuva 1). Näin tutkittavana ovat olleet Leaderin hallinnon ja paikallistason eli eri solmukohtien todellisuudet samoin kuin haastateltavien näkemys ohjelmasta maaseudun kehittämisen välineenä..

Olen valinnut eri ryhmät sen pohjalta, mitkä niistä ovat keskeisimmin tekemisissä ohjelman kanssa, koska muutoin haastateltavien määrä olisi paisunut kovin suureksi. Haastateltavat ovat Leader-toimintaryhmistä, hankkeista, TE-keskuksista ja ministeriöistä. Brysselissä Leaderin parissa työskentelevät virkailijat eivät kuitenkaan saaneet vastata yksilöinä vaan sieltä sain EU:n virallisen kannan kysymyksiini. Käsittelen sen vuoksi tämän osuuden erillisenä kokonaisuutena. Siihen liittyy kirjeenvaihtoa ja sähköpostitse saamiani asiakirjoja EU:n komissiossa Brysselissä toimivilta virkailijoilta. Niin ikään olen haastatellut suomalaista, EU-hallintoon erikoistunutta asiantuntijaa.

Paikallistasoksi olen valinnut neljä Leader-aluetta: Rieska, Suupohja, Kotikylä+ ja Aisapari. Kaikki rajoittuvat entiseen, historialliseen Pohjanmaan alueeseen (esim. Kakkuri, Katajamäki, Lagerstedt, Perttula & Ruismäki 1985: 64). Valittujen Leader-alueiden tarkempi kuvaus on luvussa 5 ja tutkimuskohteiden sijainti kuvassa 26. Näiden toimintaryhmien valitseminen perustuu niiden maantieteelliseen läheisyyteen. Minulla oli mahdollisuus käydä haastattelemassa henkilökohtaisesti kaikkia tutkimukseen osallistuneita, mikä oli mielestäni tärkeää. Siten kohtasin henkilötasolla maaseudun tulevaisuuden tekijöitä ja kyläaktiiveja. Toisaalta "silmäkkäin" haastatteleva on antoisampaa kuin puhelimitse tehty kysely.

Pohjalaisia pidetään yritteliäinä ja itsellisinä ihmisinä. He ovat historiallisilta juuriltaan moninaisia eli väkeä on tullut muun muassa niin Varsinais-Suomesta, Savosta kuin

Hämcestäkin, samoin Ruotsista. Sisemmillä alueilla tuntui pitkään myös saamelainen vaikutus. Pohjalainen yritteliäisyys on puolestaan kehittynyt välttämättömyyden pakosta. Mikään yksi elinkeino ei ole perinteisestikään suuria ryhmiä maaseudulla elättänyt vaan on pitänyt keksiä useita keinoja tulla toimeen. Sama pätee tähänkin päivään (esim. Koski 2002: 65–76; Virrankoski 1997: 155–159; Kakkuri ym. 1985: 199–21).



Kuva 1. Orientaatio- ja tutkimusaineistot, tutkimusteemat sekä haastatellut Leaderin hallinnon eri solmukohtiin kuuluvat ryhmät.

Leaderin hallinnollinen ja käytännön järjestelmä koskettaa samanlaisena kaikkia toimintaryhmiä Suomessa, joten periaatteessa saamistani tuloksista voidaan vetää johtopäätöksiä laajemminkin. Sen taustalla ovat samat hallinnon käytännöt ja määräykset koko maassa. Luonnollisesti toimintaympäristö ja toimijat eri puolilla Suomea poikkeavat toisistaan. Jos tarkastellaan maaseutua yleisellä tasolla ja sen tulevaisuutta, ovat sen haasteet kuitenkin eri puolilla paljolti samat. Keskeisintä on, miten maaseutu voi pitää kiinni ihmisistään, miten turvata riittävän asumistiheyden ja palvelurakenteen ja sitä kautta toiminnallisuutensa edellytykset.

1.5. Tutkimusmenetelmä ja lähestymistapa

Tutkimusmenetelmä on laadullinen. Haastatteluissa metodini oli puolistrukturoitu teema-haastattelu (haastattelulomake liitteenä 1). Strukturoituun osaankin on haastateltavien ollut mahdollisuus esittää perusteluja ja taustoja, mikä on tuonut siihen vivahteita ja rikastuttanut sitä. Olen esittänyt kaikille osallistujille samat kysymykset eli edennyttä tiettyjen teemojen mukaan. Henkilökohtainen haastattelu on lisäksi mahdollistanut tarkennokset ja lisäkysymykset tarvittaessa. Kysymyksissä on ollut myös vapaamuotoinen osio eli henkilöt ovat voineet tuoda esille sellaisia näkemyksiä, joita haastattelussa muutoin ei heidän mielestään tuotu esille. Valtaosa haastatelluista käytti tätä mahdollisuutta.

Lähestymistapani on konstruktionistinen. Sosiaalisen konstruktionismin tradition mukaan meillä ei ole mahdollisuutta kohdata tutkimaamme todellisuutta puhtaana vaan aina jostain näkökulmasta. Asiat, esineet ja tunteet tulevat tutkimuksen kohteiksi jollain tavoin nimettyinä. Asioiden ja ilmiöiden nimeäminen ja merkityksellistämisen tavat ovat pitkien, historiallisten prosessien tulosta, joissa ihmisten välisellä kommunikaatiolla on tärkeä rooli. Kieli ja kielelliset kuvat eivät ole todellisuuden kuvia mutta eivät myöskään riippumattomia lingvistisestä todellisuudesta. Ne ovat erottamattomia ja jatkuvassa vuorovaikutuksessa. (Suoninen 1999: 19–20.)

Suuret yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat myös merkitysmaailmaamme. Esimerkiksi hyvinvointivaltion rakentaminen on osaltaan muovannut hallintoon liittyviä diskursseja.

Samoin Suomen liittyminen EU:hun on tuonut uusia hallintokäytäntöjä ja niihin sisältyviä tapoja puhua, tuottaa ja välittää informaatiota. Historiallisesti eri aikakaudet tuottavat erilaisia hallinnollisia käytäntöjä ja sen kautta puhuntoja. Ne välittyvät alueelliseen ja niiden ihmisten todellisuuteen hallintojärjestelmien kautta. Ajatuksenani on, että myös hallintoa ja sen käytäntöjä voidaan tutkia analysoimalla niihin liittyviä puhuntoja, käsitteitä ja tiedon tuottamisen tapoja (vrt. Kantola 2000a: 61).

Erilaiset kirjoitetut dokumentitkin ovat kulttuurin tuotteita, osa sosiaalista toimintaa, sosiaalisen todellisuuden rakentumista. Eri tasojen henkilöiden haastatteleminen tuottaa puolestaan tietoa niistä todellisuuksista, joissa he toimivat (Juhila 1999a: 174).

Puhunnoista voidaan tässä tapauksessa puhua myös tekoina ja toimintana. Ohjelmallisuus ja siihen sisältyvät käytännöt ovat Euroopan unionin tasolla hyväksytyä politiikkaa. Puhunnat voivat olla esimerkiksi dokumenteiksi kirjattuja suunnitelmia tai kehitysstrategioita, mutta niiden tavoitteena on toteutuminen eli muuttuminen toiminnoiksi, käytännön teoiksi. Samalla tavoin yleensäkin hallintoon liittyvä tematiikka on sanojen saattamista todellisuudeksi sen jälkeen, kun suunnitelmat tai ohjelmat on poliittisella tasolla hyväksytty. Ne eivät sellaisenaan välttämättä luonnollisestikaan toteudu, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei järjestelmä kantaisi mukanaan niihin kuuluvia käsitteellistettyjä proseduureja, kunnes ne päätetään muuttaa tai on muutettava todellisuuden kehittymisen mukaan.

Valitsemani lähestymistapa edellyttää aineiston kokonaisvaltaista tarkastelua. Painotuksia on monia sen mukaan, millaisesta aineistosta on kyse. Yksi olettamuksista on, että kielen avulla kuvataan maailmaa ja merkityksellistetään sitä. Samalla kuitenkin myös rakennetaan ja muunnetaan sosiaalista todellisuutta. (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993: 18–21; vrt. myös Hoikkala 1998: 142–145; Ricoeur 1986.)

Sosiaalisessa todellisuudessa on rinnakkaisia, keskenään kilpailevia järjestelmiä, puhe- tapoja, joilla merkityksellistetään maailmaa. Joku näistä voi nousta yli muiden, jolloin puhutaan hegemonisesta diskurssista. Sen aseman vahvistuminen saattaa aiheuttaa sen pitämisen ainoana totuutena. (Jokinen ym. 1993: 28–29.) Pyrkimyksenäni on ollut tuoda

esiin monenlaisia todellisuuksia ja myös väistyviä teemoja, jotka jäävät vähemmälle huomiolle tai joista vaietaan.

Diskurssien todellisuuteen sisältyy niin ikään aina tilanteisuus eli ne liittyvät tiettyyn aikaan ja paikkaan, tiettyyn historialliseen, yksilölliseen tai laajempaan tilanteeseen tai yhteyteen. Ajallisten, sosiaalisten ja historiallisten yhteyksien tai solmukohtien määrittäminen ovat laajoja ilmiöitä. Ne ovat kuin veteen piirretty viiva ja edellyttävät tutkijalta aineistonsa kuulemista ja erityistä harkintaa. Aineiston tulkitseminen ei ole mekaanista toimintaa vaan edellyttää tutkijalta myös taustojen tuntemista ja luovaa oivallusta (Suonen 1999: 19, 32–33).

Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen tai sen symbolinen tuottaminen tarkoittaa Sulkusen (1997: 16–17) mukaan yhteiskunnallisille ilmiöille ja ihmisten kokemuksille muodostuvia merkityksiä. Niitä ei voida pitää etukäteen tiettyinä ja samoina. Ne tuotetaan tilanteisesti ja tulkitaan tilanteisesti. Usein merkitykset ovat luonnollisesti suhteellisen vakaita ja yksiselitteisiä.

Sosiaalista konstruktionismia on syytetty relativismista ja todellisten yhteiskunnallisten rakenteiden ja ongelmien vähättelystä. Kieleen palautuvan mallin osalta puhutaan epistemisestä konstruktionismista, jossa tilanteet aukeavat toisiin teksteihin ja puheisiin päin. Ontologisessa konstruktionismissa tutkimuskohdetta ei puolestaan palauteta kieleen. Tekstien tai puhetilanteiden rajat ylitetään siinä suhteuttamalla aineistossa konstruoitavat merkitykset esimerkiksi laajempiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin. (Juhila 1999a: 162–163.) Lähestymistapani on lähempänä ontologista konstruktionismia kuin epistemistä.

Konstruktionistisessa metodologiassa yleisesti nousee esille kielen ja toisaalta tiedon merkitys todellisuuden rakentamisessa. Niiden kautta hahmotamme maailmaa ja kokemuk-siamme. Toisaalta myös tieteen tulokset ilmaistaan kielellisesti, kuten Häkli (1999: 138–139) toteaa. Siten tiedekään ei voi olla täysin elämismaailman ulkopuolella. Se rakentaa osaltaan sosiaalista todellisuutta ja ylläpitää sitä. Tiede voi olla samalla osalli-

sena yhteiskunnan valtarakenteissa joko niitä ylläpitäen tai niitä kyseenalaistamalla ja muuttamalla.

Konstruktivistisessa vaihtoehdossa Häklin mukaan tieteen tehtäväksi asettuu todellisuuden vallitsevien jäsennystapojen kyseenalaistaminen. Tällöin tutkimus voisi parhaimmillaan olla yhteiskunnan aktiivista kehittämistä ja muutosvoima. Se huomioisi kuitenkin maailmamme kaikki tasot eli merkitysulottuvuuden, johon kuuluvat kieli, käsitteet ja kategoriat. Niin ikään siihen nivoutuisivat sosiaaliset suhteet eli yhteiskunnan rakenteistuminen sekä materiaalisuus, fyysinen maailma. (Häkli 1999: 140–141.)

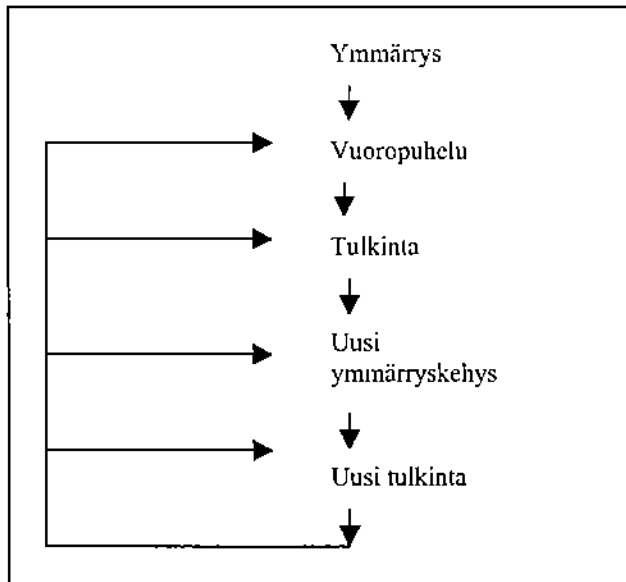
Voidaan kysyä esimerkiksi, mitä instituutioita puhunnat vahvistavat, mitä vaientavat ja ketkä diskursseista hyötyvät. Ontologisoitujen totuusdiskurssien horjuttaminen on se suunta, minkä tämän suunnan tutkijat usein ottavat. Heidän pyrkimyksensä on tuoda valtasuhteet näkyviin, kyseenalaistaa itsestäänselvyyksiä ja raivata tilaa vaihtoehtoisille diskursseille. (Juhila 1999a: 165.)

Kaikki ontologiaan liittyvät ajattelutavat ovat kytköksissä läheisesti tietoon ja tietoteoriaan. Todellisuuden muotoutuminen on kiinni siitä, millainen on tietomme maailmasta. Tietäminen on tietämistä olevasta. Oleva hahmottuu minulle tiedon ja sen ymmärtämisen kautta. Siten tietoteoriaa ja ontologiaa ei voikaan erottaa, vaan ne ovat vuorovaikutuksessa keskenään.

Toisaalta, kuten Heikkilä ja Holma toteavat (1990: 54), tietäminen liittyy kiinteästi taitoon ja sitein, joita emme tule ajatelleeksi. Käsitteenä taito onkin entisinä aikoina kytketty tietoon, antiikin kreikan *tekhnē* ja latinan *ars* merkitsivät sekä taidetta, tiedettä että tietoa. Myös Kreikan *epistēmē* tarkoitti alun perin tietoa ja taitoa. Englannissa *art*-sanaa käytetään sekä taiteesta että taidosta. Saksan *Kunst* liittyy osaamiseen ja taiteeseen mutta viittaa niin ikään tietoon ja viisauteen.

Suomen kielessä verbillä *taitaa* on vanhemmassa kielessä myös ymmärtämisen ja käsittämisen merkitys: kun taito ja tieto ovat käsitteinä eriytyneet, niiden välinen yhteys on muuttunut. Kaiken tietämisen perustana on se, mitä ihminen on kokenut, ja vain sen

pohjalta hän voi omaksua uutta ulkoapäin tulevaa tietoa. Kuten metodologinen hermeneutiikka pohjautuu vuoropuheluun aineiston kanssa, on tietomme ja ymmärryksemme dialogia olemassa olevan ja uuden tiedon kanssa (kuva 2).



Kuva 2.

Hermeneuttinen spiraali, Andersenin 1994, mukaan (Andersen 1998: 205).

1.6. Tutkijan roolissa, monissa nahoissa

Tutkimuksen tekeminenkin on kielellistä toimintaa ja sen keskeinen toimija on tutkija. Juhilan mukaan tutkijalla voi olla useitakin positioita. Myös hän kirjoittaa ja puhuu eli tekee asioita, joita tutkii. Hän kuuntelee aineistonsa erilaisia ääniä ja käy niiden kanssa vuoropuhelua. Hän käy dialogia muiden tutkijoiden kanssa ainakin heidän kirjoittamansa aineiston kautta. Hän niin ikään suuntaa puheensa tietyille yleisölle eli on toimija. (Juhila 1999b: 201.) Hänellä on tietty tausta ja kokemus, joiden pohjalta hän puhuu ja kirjoittaa.

Juhila jaottelee tutkijan roolit neljään: analyyttikko, asianajaja, tulkitsija ja keskustelija. *Analyyttikko* pyrkii pitämään oman osallisuutensa aineistoonsa nähden mahdollisimman pienenä ja kontrolloituna. Hän tutkii tietyin metodein ihmisten kielellistä toimintaa ilman etukäteistietoa. *Asianajaja* sen sijaan pyrkii tutkimuksellaan edesauttamaan jotain asiaa tai jonkin päämäärän saavuttamista. Hän ei vain pohdi tutkittavien todellisuutta vaan

mietti, miten todellisuudet voisi rakentaa toisin eli toimii olemassa olevien todellisuuksien kriittikkona. Hänen lähtökohtansa on tietyllä tavalla myös poliittinen.

Tulkitsijalle puolestaan aineistot näyttäytyvät erilaisten mahdollisuuksien maailmana, joita voi kuunnella ja lukea monilla tavoin. Hän nojaa vahvasti aineistoon eli analyysin vihjeiden on löydettävä sieltä. Aineisto ei puhu tutkijalle vaan tutkija puhuttaa sitä valitsemansa näkökulman kautta. *Keskustelijana* tutkija on mukana jollain julkisella mielipiteenvaihdon areenalla. Hänen taustanaan tällöin ovat kielellisten aineistojen analyysiin pohjautuvat tulokset. Areenoita voivat olla: tieteelliset julkaisut, mediajulkisuus, koulutustilaisuudet jne. (Juhila 1999b: 203–219.) Nähdäkseni omaan tutkijan rooliini liittyy asianajajan ja tulkitsijan tyyppistä otetta. Myös Juhila viittaa Kenneth Gergeniin (1997), joka toteaa tutkijan tehtävänä olevan analysoida esiin aineistostaan monenlaisia, vaihtoehtoisia ääniä.

Olen tietyssä määrin kokenut ongelmalliseksi ja toisaalta helpotukseksi sen, että teemoitin tiiviiksi kokonaisuuksiksi haastatteluni ja seurasin kaikkien haastateltavien kanssa paljolti samoja kysymyksenasetteluja ja järjestystäkin. Olen miettinyt, sainko esille tällä työtavalla asioiden todellisen sisällön vai sen, minkä halusin saada. Toisaalta teemoitus on antanut tilaa niin myönteisille kuin kielteisillekin painotuksille ja asioiden moninaiselle esittämiselle. Se on ollut myös avuksi jäsenettäessä tutkimusta analyysin alkuvaiheessa.

Oma teemoitukseni ei kuitenkaan ole ollut ainoa tapa hakea aineistosta esiin erilaisia ääniä vaan olen lähestynyt haastattelussa saamaani tietoa kokonaisuuksina eli tietynlaisina tarinoina. Ohjelmallisuuden ollessa kyseessä voitaneen ehkä puhua käsikirjoitusten tuottamista erilaisista näytelmistä ja rooleista, joihin Leader ihmisiä eri alueellisilla tasoilla valjastaa. Toisaalta ihminen ei tässäkään yhteydessä ole marionetti vaan itsellisesti ajatteleva ja toimiva.

Varsinaisessa haastattelutilanteessa olen itse pyrkinyt olemaan kuuntelija ja tehnyt vain tarkentavia kysymyksiä ja vienyt eli auttanut haastattelua eteenpäin taustoituksella ainoastaan, jos asiat ovat sitä edellyttäneet. Useimmissa tapauksissa ei ole tarvinnut, sillä teemat ja kysymyksenasettelu ovat olleet riittävä tausta haastatelluille.

Minulla on ollut hyötyä myös kokemuksestani toimittajana, niin kysymyksiä laadittaessa kuin haastattelutilanteissa. Tällä tarkoitan olennaisen löytämistä, tilanteen käytännön sujuvuutta, toisen asemaan asennoitumista, hänen kuuntelemistaan ja luottamuksellisen suhteen luomista. Luottamus vaikuttaa siihen, että asioita voidaan tuoda esille avoimesti. Toisaalta varsinkin monilla paikallisen tason kehittäjillä oli tässä tilanteessa ehkä ensi kertaa näin laajasti mahdollisuus esittää ajatuksiaan ja mielipiteitään Leader -ohjelmasta ja kokemastaan maaseudun todellisuudesta, ja he mielellään käyttivät sen tilaisuuden.

Toimittajan työssä pätevät paljolti samat periaatteet kuin tutkijan työssä, ainakin niin pitäisi olla. Objektiiivinen tiedonvälitys nousee näistä ehkä esille tärkeimpänä ja tässä yhteydessä tarkoitan sitoutumattoman median eli niin sähköisten tiedotusvälineiden kuin sanomalehdistönkin, päivälehtien toimitusperiaatteita. Toisaalta toimittajan työssä nostetaan esille asioita toisella tavalla kuin tutkimustuloksia ja joskus kuin huutomerkkeinä. Tutkimuksellisesti merkittävät havainnot ovat niin ikään kuin uutisten löytämistä. Ne eivät silti ole irrallisia vaan kytkeytyvät siihen maailmaan, mitä tutkimus pyrkii jäsentämään. Tieteelliseen tutkimukseen liittyy myös todennettavuus eli se käy läpi tietyn prosessin ennen julkistamistaan.

Tutkimuksen tekemiseen sisältyy aina kysymys luotettavuudesta. Olisi pohdittava työn suhdetta todellisuuteen ja toisaalta sitä, kuinka hyvin pystytään kuvaamaan asioita, joita väitetään tutkimuksen ilmentävän. Tieteellisessä työssä validiteetti ilmentää sitä, kuinka hyvin aineisto vastaa kuvattavaa ilmiötä. Reliabiliteetti liittyy siihen, kuinka hyvin tutkimustulokset vastaavat aineistoa. Laadulliseen tutkimukseen sisältyy tulkintaa. Toisaalta voitaneen sanoa, että mikään tutkimuksen laji sinällään ei ole puhdasta ja pelkästään aineistoon perustuvaa. Tutkija tekce työtään aina joistain lähtökohdista eli hänen valintansa vaikuttavat siihen, millaisen osan todellisuudesta tutkimus tuo esille (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998: 60–68).

Tutkijalla on asiasta joitain ennakkoluuloja ja esiyymmärrys siitä, mitä asioita hän ryhtyy tutkimaan eli subjektiivinen käsitys. Ongelmanasettelun ja esiteorian avulla hän lähtee liikkeelle. Laadulliseen tutkimukseen, kuten yleensäkin tiedolliseen ja oppimisprosessiin, sisältyy tulkintaa ja abstrahointia kaikissa vaiheissa. (Holme & Solvang 1991: 103–106.)

Tulkinnassa ei voida sanoa, että jokin toinen olisi toista parempi tai oikeampi. Laadullisessa tutkimuksessa olennaista on tutkimusprosessin läpinäkyvyys. Tutkijan on pystyttävä perustelemaan ratkaisunsa, menetelmänsä ja tulkintansa. Lukijan on voitava seurata, miten aineistoa käsitellään ja mille perustoille tulkinnat pohjautuvat. Havaintojen ja luokittelujen selkeys ja avoimuus ovat yksi tapa avattaessa tutkimuksen tekoa lukijalle. Niin ikään tutkijan olisi pystyttävä perustelemaan valintojaan.

Tutkijan pätevyysarvioon liittyvät Holme & Solvangin (1991: 105–106) mukaan muun muassa tutkimuksen käyttöarvo eli tutkitaanko relevanttia asiaa, jolla voidaan saada aikaan uutta tietämystä ja tietoisuutta. Toisaalta kriteereinä ovat, lisääkö tutkimus syvempää ymmärtämystä alaltaan tai luoko se mahdollisuuksia kehittää uutta teoreettista tietoa, hedelmällisiä käsitteitä, ajatuskuluja ja malleja (vrt. myös Mäkelä 1998: 48–49 ja Eskola & Suoranta 1998: 61).

Tutkittavien lähtökohdista on kyse analysoitavien ongelmien kattavasta kuvailusta. Haastateltavien olisi tunnistettava itsensä, mikä ei merkitse sitä, että heidän tarvitsisi hyväksyä annettu kuva. Tutkimuksen olisi luotava myös olosuhteet reflektiivisyyteen eli puhutaan provokaatiokriteeristä. Näin voidaan edistää tutkittavien arviointia omasta tilanteestaan ja kokemusta itsestään. Sen kautta tullaan kolmanteen kriteeriin eli tutkimuksen kautta olisi voitava edistää tutkittavien itseyntymärrystä ja tietoisuutta. Olenainen kysymys on myös käyttöarvo eli tutkimuksen kautta voidaan löytää ratkaisuja olemassa oleviin pulmiin tai antaa niiden avaimia.

1.7. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu 7 päälukuun. Osassa 1 on johdatus tutkimusasetelmaan. Siinä esittelen tutkimuksen taustan, tehtävät ja tavoitteet. Niin ikään esittelen teoreettisia lähtökohtia, kuvailen lähestymistavan ja kiteytetysti tutkittavat Leader-alueet sekä muut empiiriset lähdeaineistot, dokumentit.

Tutkimuksen 2. osassa esittelen hallinnollisen järjestelmän, jossa ohjelmallisuutta toteutetaan. Lukuun sisältyy niiden uusien sisältöjen ja käytäntöjen kuvailu, joita ohjelmallisuus on tuonut alueiden keittämiseen. Siinä on myös kokemuksia ohjelmallisuudesta sekä asiantuntijakeskustelua, samoin kuin omaa tutkimukseeni liittyvää arviointia ohjelmien sisällöistä. Suuret tavoiteohjelmat ja niihin perehtyminen ovat tässä tapauksessa orientointia ohjelmalliseen politiikkaan. Lukuun sisältyy myös Leader-osuus eli paneutuminen tutkittavan, maaseudun pienen kehittämisohjelman taustoihin ja sisältöihin.

Luvussa 3 tarkastelen teoreettista diskurssia, joka liittyy tiedon ja todellisuuden suhteeseen. Niin ikään havainnollistan teoreettisten keskustelujen pohjalta tiedon ja vallan suhdetta sekä asiantuntijoiden, tässä tapauksessa hallinnon mahdollisuutta käyttää tietoon ja asemaan liittyvää valtaa. Toisena toimija-aspektina on tässä yhteydessä kansalaisen rooliin kuuluva tieteellinen keskustelu. Osana tutkimuksen asetelmaan sisältyvät myös alueeseen, tietoon ja valtaan liittyvät näkökulmat eli globaalin tulo paikalliseen ja sitä kautta keskustelu alueisiin liittyvistä kehityskuluista. Ohjelmallisuutta toteutetaan alueiden muutoksen lähtökohdista.

Luvussa 4 käsittelen EU:n kohtaamisen osana tutkimusta. Sen olen nostanut empiirisestä, haastatteluun toteutetusta osasta tähän cräänlaisena dramaturgisena käänteenä, koska komissiosta ohjelmallisuutta ja yhteisöaloitteita, kuten Leaderia viime kädessä ohjataan. Virallista vastausta ei voida pitää tutkimukseni hakemana, kokemuksellisena suhteena ohjelmallisuuteen ja tässä tapauksessa Leader-ohjelmaan. Se on kuitenkin tärkeä kuva instituutioiden luonnollisena pitämistä toimintamuodoista, joita niiden oma toimintapolitiikka ja määräykset säätelevät. Se on eräällä tavalla myös kansalaisen, joskin tutkijan ja instituution kohtaaminen.

Luku 5 esittelee haastatteluun osallistuneiden Leader-toimintaryhmien alueisiin liittyvät taustatiedot, alueiden kiinnittymisen laajempiin kokonaisuuksiin, niiden historiaa ja tämän hetken todellisuutta sekä pelkistetysti ryhmien omien ohjelmien sisällöt. Luvussa olen pyrkinyt erittelemään, mistä lähtökohdista ja millaisien realiteettien pohjalta toimintaryhmät ohjelmiaan laativat ja samalla paikallista maaseudun kehittämistä tekevät.

Luvussa 6 kerron haastateltujen taustat, miten olen käsitellyt tutkimusaineistoa ja esittelen saamani tulokset sekä niihin liittyvän tulkinnan. Lukuun sisältyy koko kansallisen ketjun eli ministeriön, TE-keskusten edustajien ja paikallisen tason kehittäjien tulokset. Siinä esittelen, millaista taustaa vasten ohjelmien tavoittelema alueiden kehittäminen ja pienen Leader-ohjelman luonnehtima innovatiivinen maaseutu kuvastuvat, tutkimustulosten pohjalta.

Tämä osio jäsentyy kokemuksellisenä eli sen pohjana ovat haastateltavien omat käsitykset, kun taas luvussa neljä esitelty EU-vastaus oli kollegiaalinen, virallinen. Kuitenkin tähänkin lukuun sellaisenaan suodattuu myös yhteisön ja lähinnä komission todellisuus, koska se on ohjelmallisuudessa ja varsinkin yhteisöaloitteissa ylintä päätösvaltaa käyttävä toimija.

Luku 7 sisältää yhteenvedon sekä uusia avauksia alucelliseen ja lähinnä maaseudun kehittämiseen liittyen. Niin ikään pyrin pohtimaan saamieni tulosten pohjalta mahdollisia ratkaisuja koettuihin ongelmiin.

2. HALLINNOLLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

2.1. Suomen hallinnon ja aluehallinnon historiallinen tausta

Hallinnon järjestelmät ja sitä kautta puhunnat kuvaavat aikaansa. Ne ilmentävät myös kulloisenkin vallanpitäjän ääntä. Historiallisesti suomalaisessa hallinnossa ja aluehallinnossa on ollut neljä suurempaa käännekohtaa, ensin Ruotsin ja sen jälkeen Venäjän vallan aika sekä sen jälkeen itsenäistyminen. Leimallisesti itsenäisyyden ajan puhunnoissa on tuotu esille kahden maailman rajalla sijainti ja toisaalta maantieteellinen asema, niin sanotun lännen ja idän välissä (ks. esim. Heininen 1999: 23–44). Neuvostoliiton hajoaminen 1989 avasi Suomelle tietä Euroopan yhdentymiskehitykseen. Olennaisin siihen vaikuttava asia oli kuitenkin Ruotsin jäsenyyshakemus. Uusin käännekohta suomalaisessa aluehallinnossa on liittyminen Euroopan integraatioon 1995 ja sen myötä tulleet hallinnolliset järjestelmät ja puhunta (mm. Relander 2000: 79–83).

2.2. Hallinnollisia vaikutteita niin idästä kuin lännestä

Suomi on ollut 700 vuotta valtiollisessa yhteydessä Ruotsiin ja vaikutteita on tullut sieltä, mutta muualtakin lännestä. Autonomian aikana myös Venäjän hallinnon piirteitä on siirtynyt suomalaiseen hallintokulttuuriin. Vaikutteita on niin idästä kuin lännestäkin. Toisaalta Suomelle leimallista on väliportaan hallinnon puuttuminen, jollainen on esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ja Euroopan maissa Irlantia ja Luxemburgia lukuun ottamatta. (Borg 2001: 123; Salminen 2002: 176–177.)

Suomi on historiallisesti ja kulttuurisesti mielletty pohjoismaiseksi valtioksi. Siihen ovat vaikuttaneet paitsi hallinnollinen tausta, myös kattava yhteistyö kulttuurin alalla, sosiaalipoliitikassa ja taloudessa. Yhteiskuntajärjestelmä muistuttaa pohjoismaista ja edellä mainituista syistä ruotsalaista. Rakenteiden osalta ja valtaa pitävien yhteiskunnallisten ryhmien muodostumisen suhteen Suomi muistuttaa Allardt'n (1985: 10–12) mukaan muita Pohjoismaita. Ne ovat rodullisesti ja uskonnollisesti varsin homogeenisiä. Aristokratia ja aateli eivät koskaan tulleet riittävän vahvoiksi pohjoismaisissa yhteiskunnissa. Sen

pohjalta on pystytty rakentamaan kohtuullisen tasa-arvoinen ja solidaarisia periaatteita kunnioittava yhteiskuntajärjestelmä.

Suomen julkisen hallinnon perusteet ovat peräisin keskiajalta. Ylimmän hallinnon rakenne ei ole muuttunut vuoden 1892 jälkeen juuri lainkaan. Hallitusmuotokamppailu 1900-luvun taitteessa on vaikuttanut hallintoon, kun kiisteltiin siitä, tarvitaanko vahvat ministeriöt vai keskusvirastot. Sosialidemokraatit ja maalaisliitto kannattivat ministeriöitä, kun taas vähemmistöt, esimerkiksi ruotsinkieliset, suosivat keskusvirastoja vedoten asiantuntijavaltaan. Ruotsin ja Venäjän vallan yhteisvaikutuksena Suomessa on ministeriöiden ja keskusvirastojen sekajärjestelmä. Se puolestaan johtaa sekavuuteen ja hitauteen sekä vastuusuhteiden epämääräisyyteen. (Ranta 1990: 102.)

Suomalainen hallintokoneisto on kehittynyt voimakkaasti varsinkin Venäjän vallan aikana. Siitä on tuloksena monia bysanttilaisia jäänteitä, kuten pyrkimys tarpeettomaan salailuun. Merkityksellinen on ollut myös niin sanottu passiivisen vastarinnan aika, kun hallinto aktiivisesti kehitti menettelytapoja venäläistämispyrkimysten vaikeuttamiseksi. Kenties osa hallinnon rakenteellista hidastelua on perua siltä ajalta. Paitsi perinteisestä hovioikeustyöskentelystä, hallintomme on kopioinut perusratkaisujaan armeijan organisaatiosta. Hierarkkisessa hallinnossa kullakin henkilöllä on kolme alaista, osastoissa on sama määrä toimintoja jne. (Ranta 1990: 51, 85.)

Yhtenä uutena piirteenä on viime vuosikymmenen aikana julkishallintoon, sen kaikille tasoille ja sektoreille, tullut tulosjohtamisen malli. Malli haettiin 1990-luvulla valtiolta ja vielä kauempaakin eli uusliberalismin noususta ja amerikkalaisista liiketalousopeista. Suunta oli kaikkialla manageristiseen hallintoon. Tulosjohtamisesta seurauksena on reviiirikäyttäytymistä jokaisella tasolla, mikä heikentää yhteistyömahdollisuuksia eri sektoreiden välillä ja haittaa kokonaisuuden hahmottamista (ks. esim. Meklin 2000: 199).

2.3. Alueet ja aluehallinto

Alueet ovat yhteiskuntapolitiikan kohteita ja sen toimintakenttä. Vanhoven ja Klaassen (1987) jakavat valtiollisen aluepolitiikan yleiset perusteet 1) taloudellisiin, 2) sosiaalisiin,

3) poliittisiin ja 4) ympäristöön liittyviin. Tiedyt taloudellis-poliittiset perusteet ovat nykyään hallitsevia, silti solidaarisuuden ihanteiden olisi oltava edelleen aluepolitiikan tärkeä lähtökohta (Mäkinen 1999: 31). Näin ollen esimerkiksi sosiaalisten perusteiden eli oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja hyvinvointipalvelujen asemaa olisi tarkasteltava siten, että taloudellisesti ja muiden resurssiltaan heikompien alueiden asukkaille pyrittäisiin turvaamaan yhdenmukaiset olot muiden kanssa erillisten tukien avulla.

Suomalainen aluepolitiikka juontuu 1950–60-luvulta, jolloin sodan jälkeen lähdettiin hyvinvointivaltiota kehittämään. Jälleenrakentamisen aika ja jatkuva talouskasvu mahdollistivat resurssien siirtämisen myös heikommille alueille ja niiden ihmisille. Suomalainen aluepolitiikka on ollut juuriltaan kehitysaluepolitiikkaa (taulukko 1), josta se on muodostunut koko maata koskevaksi alueelliseksi kehittämiss politiikaksi (mm. Bengs, Heikkinen, Roininen & Schmidt-Thomé 2000; Katajamäki, Hunnako, Kahila, Palm & Valtakari 2001: 8–11).

Aluekehitysvastuu on Suomessa valtiolla ja kunnilla ja vuoden 1994 alusta lääninhallitusten sijaan aluekehitysviranomaisiksi tulleilla maakuntien liitoilla. Valtionhallintoa on sittemmin uudistettu perustamalla työvoima- ja elinkeinokeskukset eli TE-keskukset. Niissä yhdistettiin kolmen ministeriön aluehallinnot eli kauppa- ja teollisuusministeriön alueyksiköt, työvoimapiirit ja maaseutupiirit. Jokaisella niillä on kuitenkin edelleen oma hallintokulttuurinsa. Lisäksi ovat mukaan tulleet niin sanotut reservivarat, joissa edellytetään kehitysohjelman ulottuvan vähintään kolmen TE-keskuksen alueelle. Tällöin mukana on kolme eri käytäntöä ja hallintokulttuuria.

Aluepolitiikan perusteet juontuvat aluetalouksien historian tuottamasta erilaisesta rakenteesta. Ne ovat muuttuneet integraation edetessä ja yritysten kilpailutekijöiden muuttuessa. 1990-luvun mittaan on siirrytty taloudellisissa perusteissa alueellisesti tasaisuudesta resurssien tehokkaan hyödyntämisen kauteen. Aluepolitiikan taloudellisten motiivien takana on kuitenkin kysymys, millaisin edellytyksin alueet, joiden asema on talouskehityksessä heikko, voidaan ja tulee siihen kytkeä. (Mäkinen 1999: 32.) Ehkäpä aluepolitiikan yksi ongelma on siinä, että on siirrytty 'kehitysaluepolitiikasta' valtakun-

nansuunnitelmaan. Painopiste on muuttunut solidaarisesta tasauksesta 'voiton maksimoinnin' suuntaan, jolloin vähätuottoiset alueet uhkaavat saada reservaatin ascan.

Taulukko 1. Aluepolitiikan kehitysvaiheet Suomessa (Bengs ym. 2000: 22).

Vaiheet	Vastuutaho	Lainsäädännön kehitys
Teollistavan kehitysaluepolitiikan vaihe 1966-1975 * kehitysalueit * päämäärä: teollinen yhteiskunta * alueiden rooli: tukialueet	1966-1972 valtakunnansuunnittelu- toimisto, kehitysalueiden neuvottelukunta, KTM 1972-1984 Valtioneuvoston kanslian	1966-1969 Ensimmäiset kehitysalueit 1970-1975 Toiset kehitysalueit
Aluepoliittisen suunnittelun vaihe 1975-1988 * yhdentävä ja monitasoinen aluesuunnittelujärjestelmä * päämäärä: hyvinvointi- yhteiskunta * alueiden rooli: suunnittelun objekti	suunnittelu- osasto	1975-1981 Laki alueellisen kehityksen Edistämisestä 1982-1988 Laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä
Ohjelmaperustainen alueellinen kehittäminen 1989 - * ongelmakeskeiset ja aluekohtaiset ohjelmat * päämäärä: osaamisen yhteiskunta * alueiden rooli: kehittämisen subjekti	1984- Sisäasiain- ministeriön aluekehitys- osasto TE-keskukset	1975-1989 Läänin- Hallitukset 1989-1993 Laki aluepolitiikasta 1994- Maakunnat (kunta- yhtymät)

Suomalaisen aluepolitiikan historia on muotoutunut käytännössä sen mukaan, mitkä puoluepoliittiset voimat ovat kulloinkin olleet kansallisesti vahvoilla. Suomen keskustan

ollessa hallitusvastuussa aluepolitiikkaa on rakennettu maaseutuvetoisesti ja niiden alueiden etua ajaen, joilla puolueella on eniten kannatusta. Suomen sosialidemokraattisen puolueen ollessa vallan keskiössä aluepolitiikkaa muotoillaan kaupunkikeskeisesti huomioiden puolueen kannattajakunta. Tarkasteltaessa aluepolitiikkaa tältä kannalta, se ei palvele kummankaan etua, ei kaupungin eikä maaseudun.

Aluepolitiikkaa vedetään linjalla keskukset – periferiat, sen mukaan, mikä koalitio on vallan kahvassa. Näin kummankin kehittämiseen tulee ajallisia, ainakin osittaisia tyhjiöitä. Vaikka molemmat poliittis-hegemoniset linjat noudattelevat kansan enemmistön tahtoa, olisi kenties perusteltua pohtia, miten aluekehitystä voitaisiin edistää pidemmällä kuin vaalikausien tähtäimellä. Tällöin olisi pyrittävä tarkastelemaan yhteiskunnallista kehitystä kokonaisvaltaisesti ja maan eri alueiden tulevaisuus huomioiden. (Salmi 2000 ja 2001; vrt. myös Hynninen 2000.)

Uusin linjaus suomalaisessa aluepolitiikassa on muotoutumassa ALUS -lakityöryhmän mietinnössä uudeksi alueiden kehittämislakiksi, joka julkistettiin keväällä 2002. Sen avulla on tarkoitus toimintaympäristön muutosten takia tarkistaa kansallisen aluepolitiikan tavoitteita ja monipuolistaa keinovalikoimaa. Niin ikään pyrkimyksenä on kohdentaa toimenpiteitä uudelleen kilpailukykyisen aluerakenteen muodostamiseksi koko maassa. (Sisäasiainministeriö 2002: 5).

Suomessa on kevään 2003 vaalien jälkeen sosialidemokraattien ja keskustan muodostama hallitus, jossa ruotsalainen kansanpuolue on myös mukana. Hallitusohjelmassa tavoitellaan sosiaaliseen ja alueelliseen tasapainoon tähtäväää politiikkaa. Tavoitteena on alueellisten erojen vähentäminen, muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottaminen sekä palvelurakenteen turvaaminen koko maassa. Toisaalta pyritään vahvistamaan osaamiskeskittymien muodostumista ja aluekeskuksia. Näin nivotaan kahden vallassa olevan suuren puolueen keskeiset tavoitteet, joiden pohjalta toimitaan (Valtioneuvosto 2003).

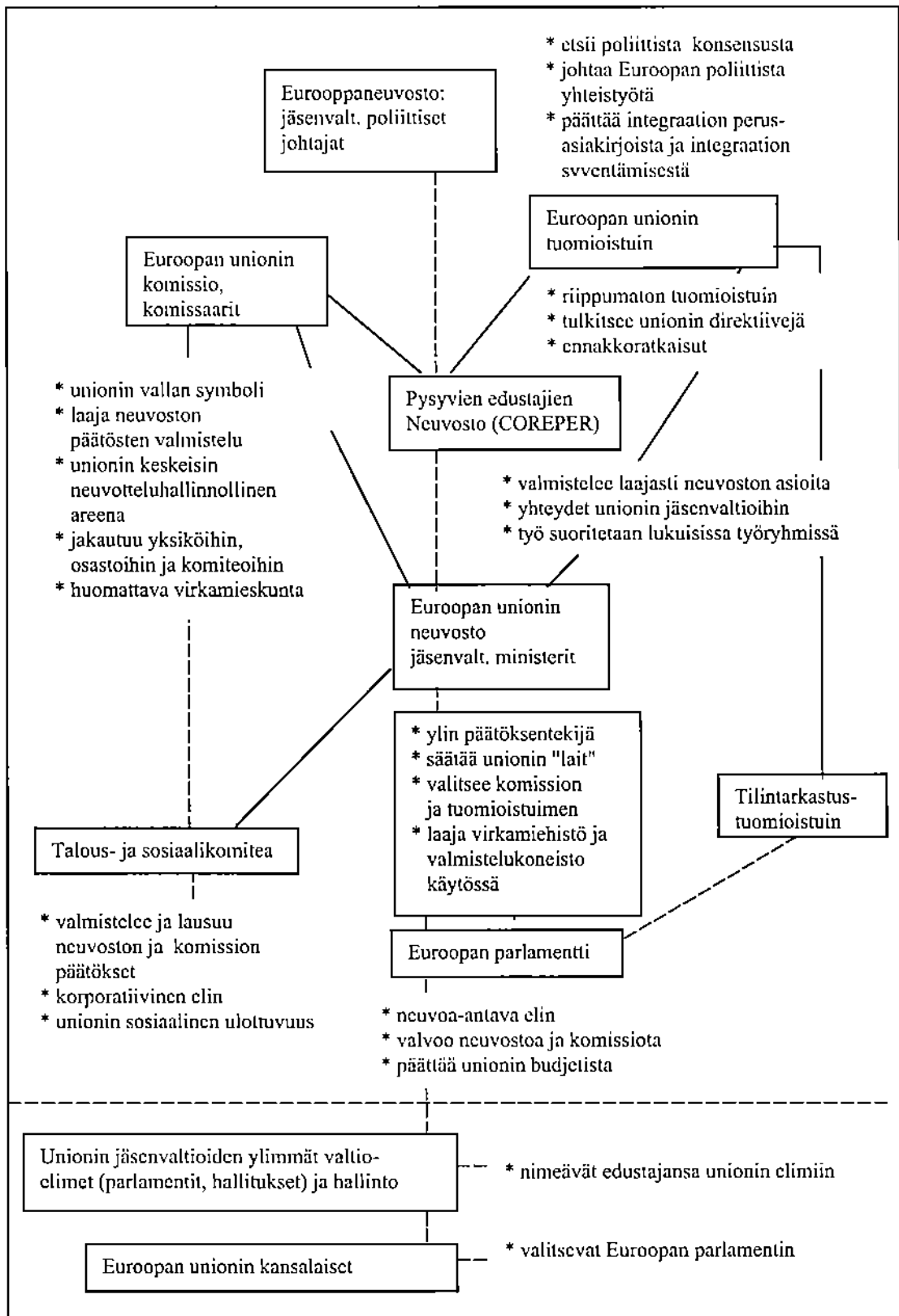
2.4. Osaksi Euroopan integraatiota

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Samalla se tuli osaksi yhteisön hallinnollista koneistoa ja siihen liittyviä käytäntöjä sekä puhuntoja. Suomi luopui myös suuresta osasta kansallista päätösvaltaansa (kuva 3). Jäsenyys Euroopan unionissa kajoaa monelta osin ja merkittävästikin useisiin Suomen valtiosäännön perusratkaisuihin. Liittymissopimus siirsi useilla lohkoilla julkista toimivaltaa kansalliselta tasolta ylikansalliselle. Merkittävin oli lainsäädäntövallan siirto. Esimerkiksi perustamissopimuksilla on EU:ssa samanlainen oikeudellinen asema kuin valtiossa perustuslailla.

Euroopan Yhteisön säännökset vuodelta 1965 loivat tulliliiton, jossa tavarat, pääoma ja työvoima liikkuvat vapaasti. Maastrichtin sopimus 1991 ja sen ratifiointi merkitsivät yhteisölle uusia järjestelyjä, kuten rahaliitto ja jäsenmaiden yhteistyö esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä oikeus- ja sisäasioissa (Jyränki 1998: 303–310). Näin yhteisön toimivalta on laajennut yhä useammille, aiemmin kansallisen päätösvallan alueille.

Perinteinen vallanjakoperiaate on EU:ssa Jyrängin mukaan syrjäytetty ja menettäjinä siinä ovat unionin ja jäsenvaltioiden demokraattisesti valitut elimet eli Euroopan parlamentti ja jäsenvaltioiden parlamentit. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koostuva unionin neuvosto käyttää pääosaa unionin lainsäädäntövallasta. EU:n sekundaarinormisto on puolestaan kaksijakoinen: osa on asetuksia, osa direktiivejä. EU:n asetuksia ei tarvitse eikä saa saattaa voimaan valtioissa jäsenvaltioiden toimin. Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita tulokseen nähden, mutta keinot ja muodon ne saavat valita (ks. myös Letto-Vanamo 2000: 58–59; Salminen 2002: 181; Uimonen 1998: 194).

EU:n keskeiset kolme toimintalinjaa on ilmaistu komission Agenda 2000 -selonteossa. Ne ovat laajentuminen, sisäisten politiikkojen lujittaminen ja toiminnan mitoittaminen yhteisön käytössä oleviin varoihin rahoituskaudella 2000–2006. Yksi keskeisistä pyrkimyksistä on taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, koheesio. Se on kirjattu EU:n perustamissopimukseen Koheesiopolitiikan tavoitteena on alueellisten kehityserojen vähentäminen, henkisten voimavarojen kehittäminen ja yhteisön jäsenyyttä hakeneiden maitten tukeminen. (Euroopan komissio 1998; Sisäasiainministeriö 2002.)



Kuva 3. Päätöksentekoverkosto Euroopan unionissa (Salminen 2002: 180).

Toisaalta EU:n järjestysmuodossa näkyy kuitenkin rakenteellinen asymmetria eli yhteisöllinen intressi ja jäsenvaltioiden erityisintressien heikko tasapainottaminen. EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaamiselle ei ole erityistä asiakirjaa eli yhteisössä ei ole määritelty, mitkä lohkot jätettäisiin jäsenvaltioille (Jyränki 1998.). Tämä kuvastaa tietyllä tapaa kuitenkin sitä häilyvyyttä, mitä yhteisökehityksessä on suhteessa jäsenvaltioihin. Suurilla mailla on poliittisen painoarvonsa vuoksi mahdollisuuksia ajaa omia etujaan, muiden kustannuksella.

Taloudellisella kehityksellä on tärkeä osa EU:n pyrkimyksissä saavuttaa tavoitteensa eli kiinteämpi yhteisö. Talouden avulla nostetaan yleistä elintasoja ja sen katsotaan lisäävän eri alueiden välistä myönteistä taloudellista ja sosiaalista konvergenssiä eli lähentymistä. Euroopan integraatio on kuitenkin esimerkiksi Hettinen (1997: 29) mukaan ennemminkin taloudellinen kuin sosio-kulttuurinen prosessi. Sille on haettu yleistä hyväksyntää materiaalien etujen esiin tulemisen pohjalta. Talouden katsotaan kulkevan edellä, muut tulevat perässä. Sitä ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Se on otettu annettuna, taloudellisen teorian mukaan, vapaan kaupan seurauksena.

Euroopan unioni pyrkii vähentämään alueellisia eroja erilaisten rakennerahastojen avulla. Aluepolitiikan juuret ovat 1960-luvulla, jolloin yritettiin tasoittaa nopean teknisen kehityksen ja rakenteellisen muutoksen aiheuttamia suuria muutoksia maatalous-/maaseutu-alueilla. Euroopan maatalouden tukirahasto, EMOTR (EAGGF) perustettiin 1964. Sen tarkoitus oli edistää maatalouden sopeutumista ja tuotantorakenteiden muutosta. Sittemmin 1970-luvulla tukea täydennettiin vuoristoisille ja muille epäsuotuisille alueille annettavalla tuella. Näin nivottiin alueellinen ulottuvuus maatalouspolitiikkaan. Se ei koskenut perustuotantoa vaan myös muita kehittämiskohteita maaseutualueilla (Euroopan komissio 1997).

Uusien rakennerahastojen perustaminen 1987/1988 toi uuden laajemman otteen EU:n aluepolitiikkaan. Tuolloin perustettiin Euroopan aluekehitysrahasto, EKR (ERDF) ja Euroopan sosiaalirahasto ESR (ESF). EU:n alue- ja rakennepolitiikan tämän hetkiset tavoitteet ja suuntaviivat on esitetty Agenda 2000 ohella näihin politiikkoihin liittyvissä asetuksissa vuosiksi 2000–2006. (Euroopan komissio 1998.)

Tuen suuntaamista määrittelevät yhteisesti hyväksytyt tavoitteet. Pyrkimyksenä on avustaa jälkeen jääneitä alueita ja edistää niiden rakenteellista uudistumista. Niin ikään tuetaan rakenneongelmista kärsivien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista. Samalla myös torjutaan työttömyyttä, lisätään työllistävyyttä sekä kehitetään osaamista. (Euroopan komissio 1998; Sisäasiainministeriö 2002).

Tavoiteohjelmien lisäksi EU:lla on yhteisöaloitteita. Niiden tehtävänä on edistää valtioiden ja alueiden välistä yhteistyötä, innovatiivista toimintaa ja hyvien käytäntöjen leviämistä yhteisön sisällä maasta toiseen. Toteutettavia yhteisöaloitteita ovat: *Interreg*, rajat ylittävään ja alueiden väliseen yhteistyöhön, *Urban*, ongelmallisten kaupunkialueiden taloudellinen ja sosiaalinen elvyttäminen, *Leader+*, maaseudun kehittäminen ja *Equal*, uusien käytäntöjen luominen työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseksi. (Euroopan unioni 2002.)

Alueellisten erojen vähentämiseksi hyvin kehittyneet alueet tukevat heikompia. Siirtoa tapahtuu sektoreittain, esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan kautta tai tukea muutoin ohjaamalla. Rakennerahastot ovat alueellisesti ja sektoreittain rakennettuja. Alueelliset erot johtuvat pitkäaikaisista, historiallisista, yhteiskunnallisen kehityksen ja erilaisten voimavarojen välisistä eroista, esimerkiksi luonnonvarojen, pääomien saatavuuden ja koulutustason suhteen. Niin ikään vaikuttaa se, onko alue EU:n keskellä vai laidalla. (Cole & Cole 1998: 356, 382.)

Vaikeutena järjestelmässä on esimerkiksi Cole & Colen (1998: 359, 383–384) mukaan se, että ei ole objektiivista, kattavaa tapaa mitata alueellisia eroja eikä voida tarkasti yksilöidä, miten olosuhteet kehittyvät. Sosio-ekonomisten tietojen, epäjohdonmukaisten päätelmien ja eri tekijöiden subjektiivisella mittauksella on vaikea saada luotettavia yhteneväisyysmittareita. Joissain tapauksissa voidaan valita ja motivoida tiettyjen kriteerien asetelmaa. Jokaisen tutkimuksen laajuus ja luotettavuus on kuitenkin kiinni siitä, millaisia tietoja on saatavissa ja miten tarkkoja ne ovat. Jotta voitaisiin toteuttaa poliittisia päätöksiä, joilla torjutaan alueellista eriarvoisuutta, olisi saatava standardoitua tietoa jäsenmaista. Sen olisi oltava keskenään vertailukelpoista. Tällaista tietoakin on saatavissa,

mutta kun se on kaikkien osalta käsitelty ja työstetty, se saattaa olla pari–kolme vuotta myöhässä.

EU:n aluepolitiikassa on sekä kansallisia säännöksiä että käytäntöjä ja yhteisöllisiä sovellutuksia. Aluepoliittisia periaatteita on viisi: kehittämis-, ohjelmallisuus-, kumppanuus-, täydentävyys- ja läheisyysperiaate (ks. esim. Pirkola 1998: 23–24; Mäkinen 1999: 72–76). EU:n aluepolitiikka ei ole kuitenkaan siten itseisarvoinen kuin esimerkiksi Pohjoismaissa, joissa se on kiinnittynyt hyvinvointivaltion toimintaan ja syrjäisten alueiden väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseen ja solidaariseen ajatteluun yhteiskunnan heikompiosaisia kohtaan. EU:n piirissä sen sijaan on korostettu taloudellisia tavoitteita.

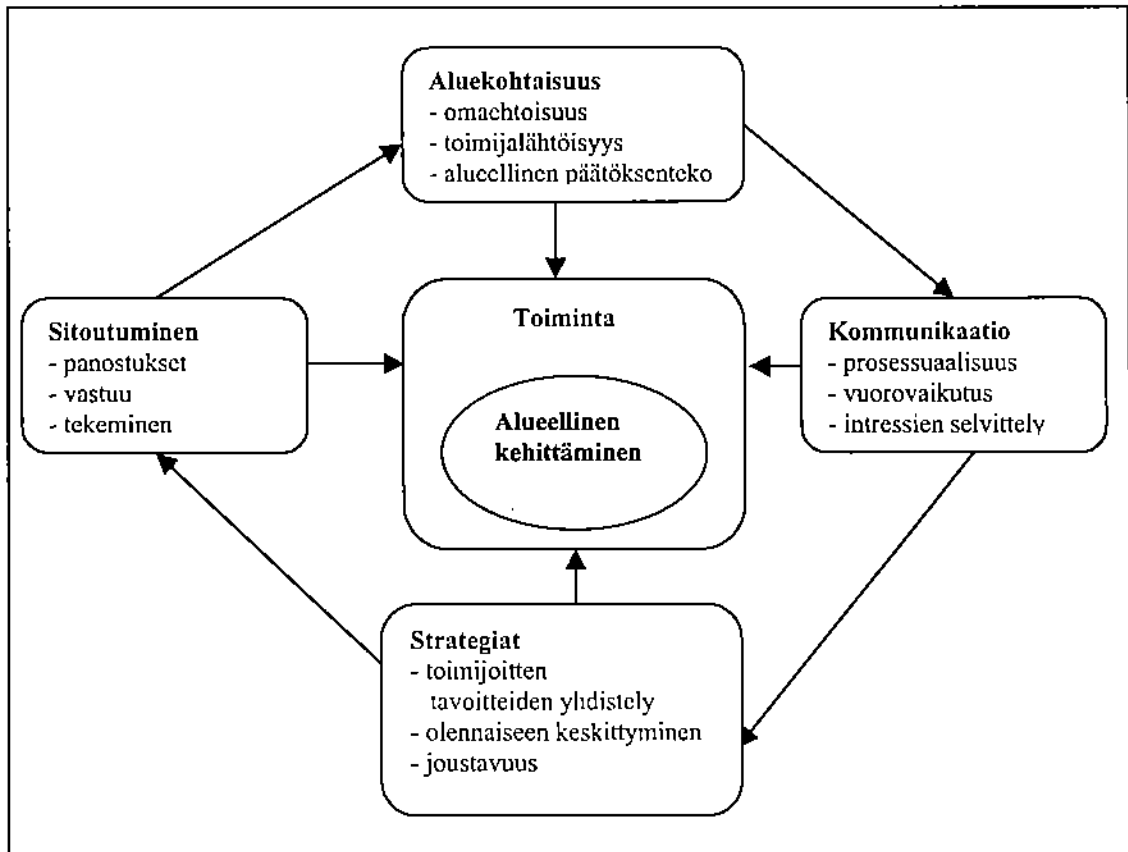
Myös Pohjolassa ajattelu on muuttunut välineellisemmäksi. Aluepolitiikka on tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa EU:n tärkeimpiä toimintoja, budjettitasolla mitaten. Sen asema ei välinelonteesta johtuen ole pitkällä aikavälillä itsestään selvä. Olosuhteiden muuttuessa voi olla poliittisesti tarkoituksenmukaista siirtää mielenkiintoa muihin kohteisiin. Toisaalta itälaajenemisen myötä aluepolitiikan suuntautuminen ja toimet kohdistuvat uusiin maihin, jotka ovat taloudellisesti alhaisemmalla tasolla kuin useimmat nykyiset.

Nopeat muutokset yhteiskunnallisessa kehityksessä vaativat muuntautumista ja aktiivisuutta. Sen vuoksi aluepoliittisessa suunnittelussa ei ole mahdollista käyttää lineaarisia, perinpohjaisia ja jäykkiä suunnittelumalleja. Suunnittelun on kyettävä määrittelemään keskeiset kehittämiskohteet ja tuettava niiden ratkaisua nopeissakin muutoksissa. Mahdollisena vastauksena tähän on pidetty strategista suunnittelumallia, jossa lähtökohdat tiivistyvät erityisesti ohjelmallisuus- ja keskittämisperiaatteisiin. Niiden pohjalta tuki rajataan keskeisimpiin kehittämistarpeisiin. (Mäkinen 1999: 104–106.) Ohjelmallisuuden piirteitä ovat aluekohtaisuus, vuorovaikutus eri toimijoiden kesken ja näiden tavoitteiden yhdistely strategioiksi sekä tavoitteisiin sitoutuminen (kuva 4).

Euroopan unioni on laaja kokonaisuus. Jos tarkastellaan sen hallinnollista kattavuutta jäsenmaissa, päädytään varsin mittaviin järjestelmiin. Hallinto tarvitsee paitsi muun toimintansa, myös ohjelmallisen politiikkansa taustaksi erilaisia lakeja ja säädöksiä. Mikään yksittäinen kokonaislaki ei sellaisenaan ole kattava, vaan sitä joudutaan tarkistamaan sen

mukaan kuin havaitaan puutteita. Sen seurauksena siihen tulee uusia lisäasiakirjoja ja perusteluita. Niin ikään yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat lakien, määräysten ja säännösten uudistumistarpeeseen.

Vapaus- ja demokratiaidean takia ei varsinaisesti muodostu kristallisoitunutta koodistoa, vaan samoin kuin Suomessa, on menty raamilainsäädäntöön ja ohjeistukseen, jolloin tulkinnat moninaistuvat. Järjestelmän hallinnollinen selkeys haipuu ja katoaa tulkintojen viidakkoon, jota hallinnon poliittinen elementti ei kykene hallitsemaan.



Kuva 4. Aluekehityksen etappien keskeiset suhteet (Mäkinen 1999: 146).

Siten byrokratialla on taipumus kasvaa ja monimutkaistua. Suomi on liittynyt EU:n myötä osaksi kansainvälistä taloutta, mikä on kasvattanut hallintoon liittyvää byrokratiaa, lisän-

nyt siihen liittyvän asiantuntijuuden ja spesialisoitumisen painoarvoa. Toisaalta se on etäännyttänyt kansalaisia ja hallintoa (ks. esim. Mikkeli ym. 1998: 30).

Suomen liittymistä EU:hun edelsi nopea valmistautuminen, koska haluttiin päästä mukaan heti jäsenyyden alusta rakenneohjelmiin (mm. Viinamäki 2001). Valmistelut tehtiin kireässä aikataulussa ja ohjelmallinen politiikka sovitettiin sellaisenaan suomalaiseen sektoroituun hallintomalliin. Se on kansallisestikin monimutkaistanut hallinnon käytäntöjä ja lisännyt byrokratiaa.

2.5. Alueiden ja uudenlaisen aluehallinnon Suomi

EU-Suomessa ja maan johdon virallisissa linjanvedoissa puhutaan alueiden Euroopasta ja sen myötä myös alueiden Suomesta (esim. Kokkonen & Vartiainen 1993). Esimerkiksi lääninuudistus, työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä alueellista EU-hallintoa varten kootut maakuntien liitot ovat tähdänneet alueiden vahvistamiseen. EU:n periaatteiden mukaan ratkaisut tulisi tehdä mahdollisimman paikallisella tasolla ja niin lähellä palvelujen käyttäjää kuin suinkin. Arkipalveluissa näin onkin. Sen sijaan valtio on omaa toimintaansa järjestäessään kulkenut toiseen suuntaan. Valtion alueorganisaatiot ovat olleet myllerryksessä koko 1990-luvun, mutta sen keskushallinto on edelleen uusimatta. Ministeriöt ovat kasvaneet, mutta aluehallinto on keventynyt. Budjettitalouden mukaan aluehallinnon henkilötyövuodet ovat vuosikymmenen kuluessa vähenneet 18 prosenttia ja lisääntyneet keskushallinnossa 19 (mm. Koski & Lehto 2000).

Suomalaisen politiikan kartta on muuttunut EU-jäsenyyden myötä ja siihen on tullut resurssien uusjako, joka ulottuu läpi koko suomalaisen hallinnon lähtien Brysselin ja Strasbourgin tasolta ja ulottuen keskushallinnon ja maakuntahallinnon kautta paikalliselle tasolle saakka. EU:ta on moitittu demokratiavajeesta, koska siinä päätöksenteko ja valmistelu on keskittynyt jäsenvaltioiden ulottumattomiin ja ennen kaikkea virkamiehille.

EU:n asioita käsittelee noin 20 000 virkamiestä (Hynninen 2000: 83). Virkamiehet ovat vieneet valtaa poliitikoilta ja sitä kautta myös kansalaisilta. Oikeutuksen tämä asia saa siitä, että monimutkaiset asiat vaativat asiantuntemusta. EU:n periaatteiden mukaan yhtei-

söllisyyden perusta on globaalien vaikutusten vastustaminen (mm. Euroopan komissio 2002a). Tämä merkitsee yhä suuremman kansalaisjoukon jatkuvaa etäännyntä päätöksiä tekevistä virallisista elimistä. Toisaalta voitaneen sanoa, että virkamiehet eivät ole vieneet valtaa, vaan se on annettu heille?

Valtionhallinnossa oleva eri sektoroiden välinen kilpailutilanne on sisään ajettu alemmillekin hallinnon tasoille. Ministeriöt ovat tarkasti sektoroituneita ja niiden kesken on taistelua resursseista. Nykyisellään sama alueorganisaatio voi saada ohjeita useista ministeriöistä, joissa valvontatapa jokaisessa on erilainen. Suomessa reviirikäyttäytyminen on estänyt varsinaisen aluepolitiikan tehokkuutta. Monen tason ohjeistus on arkipäivää.

Jäsenyys on paisuttanut Suomessa virkamieskuntaa. Sekä keskus- että aluehallintoon on syntynyt uusi asiantuntijaeliitti, virkamieskunta, joka keskittyy EU:n myötä tuleisiin tehtäviin. Valtakunnan tasolla tähän kuuluvat ainakin EU-asioiden komitea, EU-sihteeristö ja EU:n valmistelujaostot. Alueetasolla on osoitettavissa vielä selvemmin eliitti, jolta puuttuu kansanvaltainen oikeutus asemaansa ja samalla poliittinen vastuu. Eliitti syntyi, kun EU-jäsenyyden myötä maakuntien liitoille annettiin aluekehitysvastuu. (Hynninen 2000: 83–87.)

Päätöksenteko ja asioiden valmistelu aluehallinnossa on kahdeksan portaan päässä kansalaisista. Tosiasiassa se on vielä kauempana. Suurimmista hankkeista päätetään KTM:ssä, alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten yritysosastoilla. Merkittävin valmistelu on piilossa. Maakunnan yhteistyöryhmä vastaa aluekehittämisestä. Sen asema on Hynnisen (2000: 85) mukaan normatiivisesti heikko, lähes ilmassa (vrt. myös Katajamäki ym. 2001: 23–24). ALOHA-työryhmän selvityksessä puolestaan todetaan, että maakunnan yhteistyöryhmä vastaa tulevillakin suunnitelmakausilla tukihakemusten käsittelystä, lukuun ottamatta liikesalaisuuksiksi katsottuja tietoja.

2.6. Ohjelmallinen aluepolitiikka

Aluepolitiikka on muuttunut integraatiokehityksen myötä ohjelmalliseksi. Suomen ensimmäiset ohjelmat pyrittiin saamaan alkuun heti jäsenyyden alettua 1995. Siksi valmistelut

tehtiin kiireisessä aikataulussa. Ensimmäiset versiot ovat tavallaan olleet luonnoksia. Niiden päivittämisen pitäisi tapahtua peruskorjauksia tekemällä, ei paikkailemalla.

Ohjelmallinen politiikka koostuu teemoiltaan yhteen sovitettujen kehittämishankkeiden kokonaisuuksista. Ohjelmien tavoitteina on pitkäjänteisyys ja strategisuus. Niissä pyritään löytämään tärkeimmät asiat, joihin halutaan vaikuttaa, samoin keinot sekä osallistujat tavoitteisiin yltämiseksi tietyllä aikavälillä (ks. mm. Keränen & Malinen 1997: 11; Mäkinen 1999: 104–106; Lakso 2001: 134).

Ohjelmissa pyritään hahmottelemaan sen hetkistä toimintaympäristöä. Yleisesti käytössä on niin sanottu SWOT-menetelmä, jolla arvioidaan alueiden vahvuuksia ja heikkouksia ja yritetään suhteuttaa ne toimintaympäristön mahdollisuuksiin ja uhkiin (taulukko 2). Menetelmä on peräisin 1960-luvun puolivälin amerikkalaisesta yritysstrategiaperinteestä ja sen analyttispainotteisesta koulukunnasta, jonka uranuurtaja oli H.I. Ansoff (Lahti 1988: 24, ks. myös esim. Mannermaa 1991: 145–176; Ruokanen & Nurmio 1995: 23–29; Hautamäki 1991: 158).

Taulukko 2. Voimavara- ja ympäristöanalyysi strategiasuunnittelun pohjana, Lahtea (1988: 26) mukailten.

	Alueen heikkoudet	Alueen vahvuudet
Toimintaympäristön mahdollisuudet	Mahdollisia strategian toteutuksen rajoituksia	Strategian suunnittelun lähtökohta
Toimintaympäristön uhkat	Mahdollisia kriisitekijöitä	Mahdollisia strategian toteutuksen rajoituksia

Aluekehitysohjelmien valmistelu on Keräsen ja Malisen (1997: 37–38) mukaan laajaan osallistumiseen pohjautuva strategiaprosessi. Siihen sisältyy myös arviointia ja arviointitoiminnan kehittämistä, mikä on eräs keino tukea alueellista kehittämissuunnitelmia. Näin ohjelmaperustaisessa kehittämisessä ohjelman toteuttamisesta muodostuu jatkuva, hankkeista koostuva prosessi, jota kutsutaan projektisykliksi tai hankeprosessiksi. Ohjelmatyö sisältää eri vaiheissaan monenlaisia toimintoja ja erilaisten resurssien käyttöä. Näitä vai-

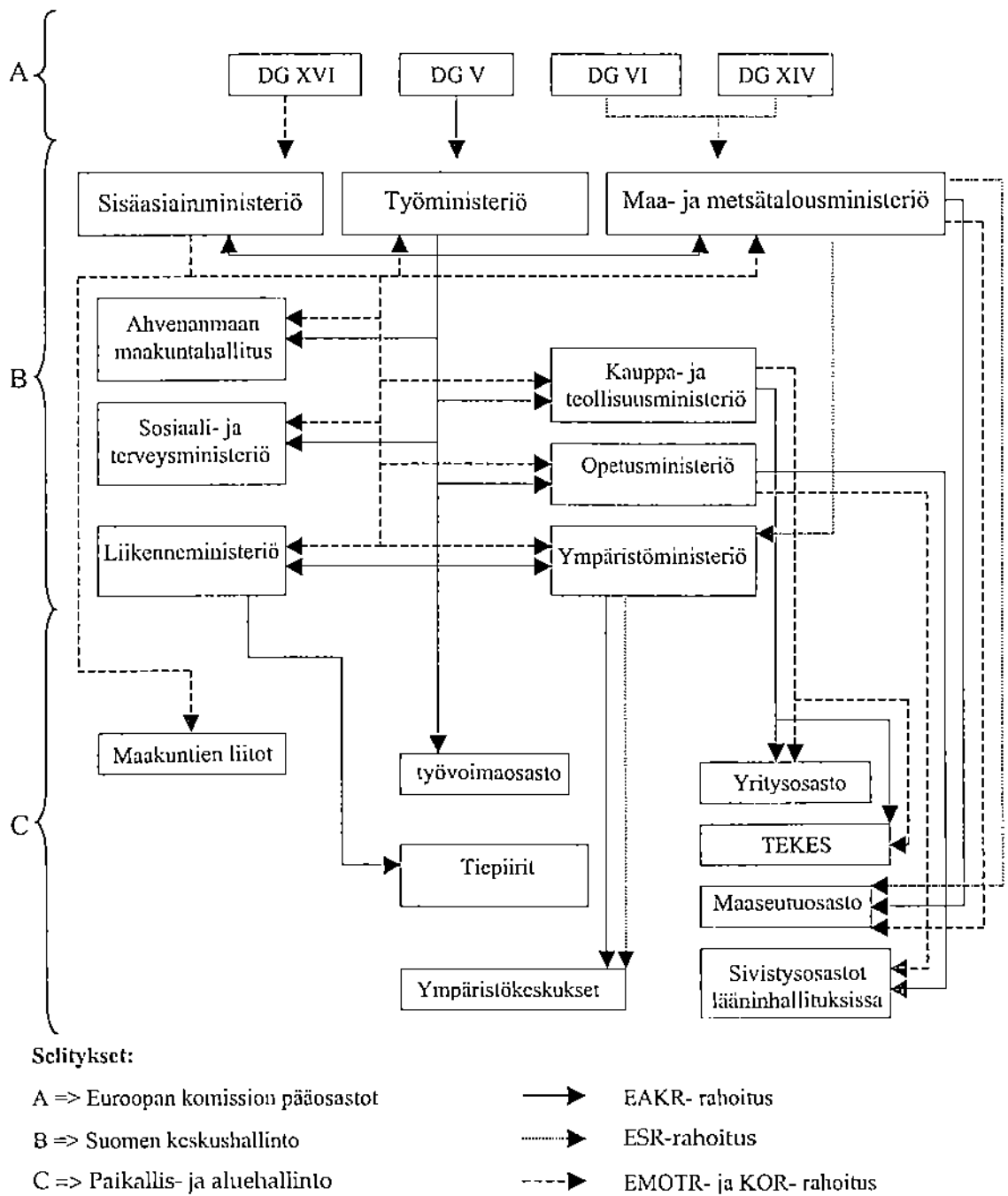
heittäisiä resursoinnin ja toiminnan vaikutusten välisiä suhteita voidaan kuvata prosessina.

Ohjelmaperusteisuuden toteutuminen edellyttää hankkeiden suunnitelmallisuuden lisääntymistä ja syvenemistä. Siten hankkeet liittyvät mahdollisimman hyvin ohjelman kehittämisstrategioihin. Puhutaan *osuvuudesta*. Hankkeiden välinen koordinointi ja yhteistyö tuo *synergisyyttä*. Eri vaiheissa tehtävästä tulosten ja vaikutusten arvioinnista saadaan kokemusta ja palautetta. Sitä voidaan hyödyntää hanke- ja ohjelmatoiminnan kehittämisessä eli tapahtuu *oppimista*. Hankkeista muodostuu projektisykli arvioinnin antaman palautteen kautta: hankkeista saatu kokemus ohjaa tällöin toteutusta, tulevaa hankesuunnittelua ja laajemmin koko ohjelmatyötä (Keränen & Malinen 1997: 19.)

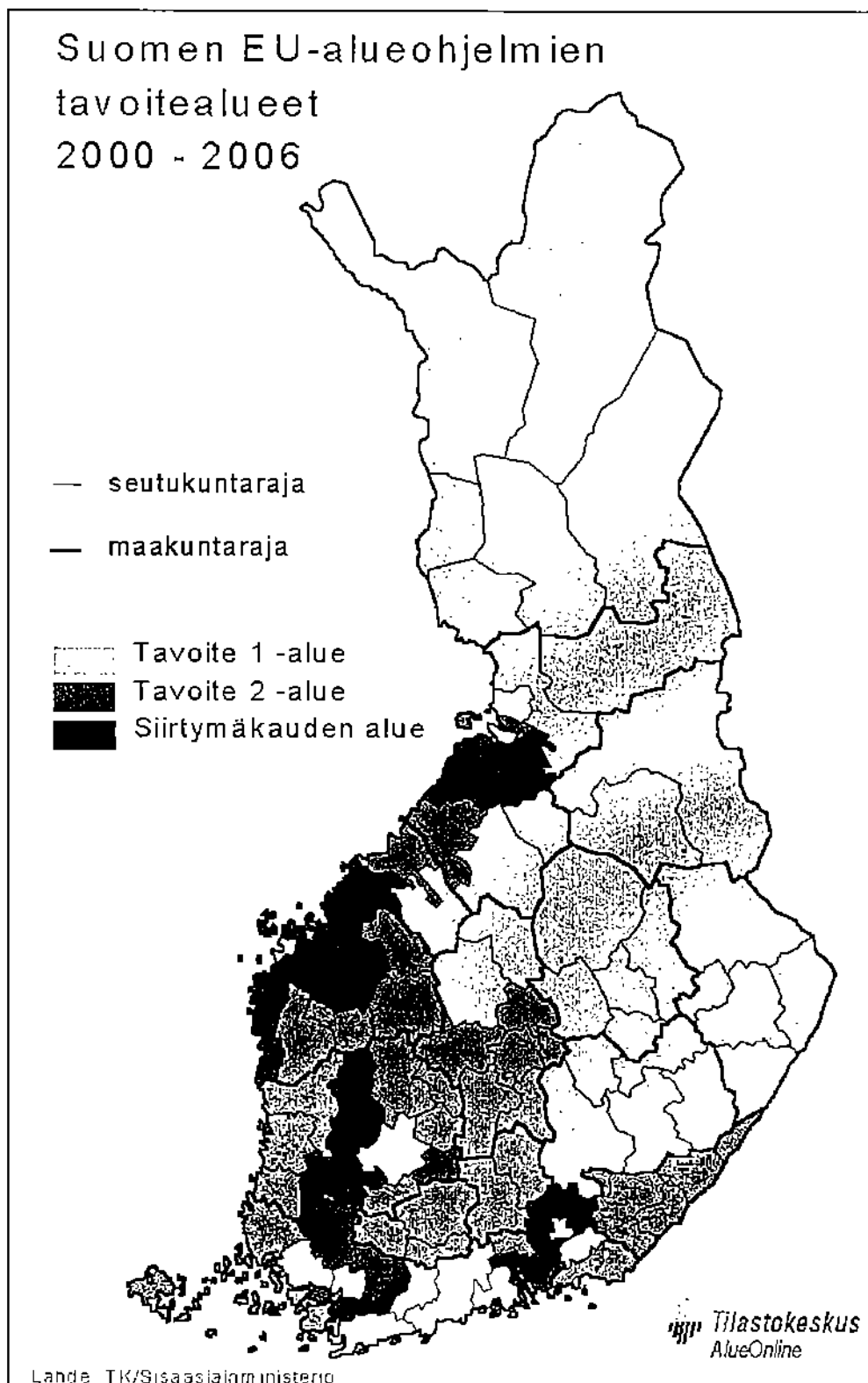
Suomessa ohjelmien toteuttamiseen osallistuu koko perinteinen hallintokoneisto (kuva 5). Koordinoivat viranomaiset irrottavat tai ohjaavat päätösvaltaa muiden ministeriöiden kautta ja usein edelleen aluehallinnon kautta lopullisille edunsaajille. Järjestelmässä ministeriöt sekä ovat rahanjakajia että muista ministeriöistä tulevien rahojen käyttäjiä, mikä lisää sekavuutta.

Projekteista voivat päättää paitsi ministeriöt, myös aluetaso, jos sellainen ministeriöllä on. Niin ikään maakuntien liitot ja valtionhallinnon piiritaso samoin kuin kunnat voivat sekä jakaa rahaa että olla edunsaajia. Kansallisesti vastuuviranomaisia ovat kaikki kansallista rahaa EU:n osarahoittamiin tarkoituksiin budjetoivat ministeriöt. Suuri osa aluekehitysosaston tuesta kanavoituu valtionhallinnon alueorganisaatioiden, varsinkin TE-keskusten kautta. (Pirkola 1998: 43–47.)

Pirkolan mukaan Suomessa piti tukeutua EU:n tavoiteohjelmien olemassa olevaan hallintoon byrokratian välttämiseksi. Se epäonnistui, koska EU:n tavoiteohjelmat toivat uusia hallintoelimiä tullessaan. Tukivarojen jakaminen ministeriöiden entisen työnjaon pohjalta on merkinnyt tuen silpoutumista valtionhallintoon. Siten EU-projektien tavoitteleva sektoreiden välinen yhteistyö ei ole onnistunut. Siihen ovat vaikuttaneet myös kansallisen rahoituksen viipalointi useille, tiukasti määritellyille momenteille, EU:n riittämätön ohjeistus ja ministeriöiden tiukka reviirijattelu. (Pirkola 1998: 102–103.)



Kuva 5. EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kuvaus Suomessa kaudella 1995–99 (Viinamäki 2001: 103).



Kuva 6. Suomen EU -tavoiteohjelmien 1- ja 2 -alueet, kausi 2000–2006 (Sisäasiainministeriö 2002).

Kaudella 2000–2006 Suomessa toteutetaan tavoite 1- ja tavoite 2 -ohjelmia, kumpaakin kahdella eri alueella (kuva 6). Tavoite 1 -ohjelmien alueella asui suunnitelmakauden alkaessa yhteensä 1,05 miljoonaa asukasta eli sen piirissä on noin 21 prosenttia maan väestöstä. Ohjelmien avulla tuetaan jälkeen jääneiden alueiden kehittämistä ja rakenteellisen muutoksen edistämistä. Niitä toteutetaan kymmenessä EU:n jäsenvaltiossa.

Tavoite 2 -ohjelmien alueilla asuu noin 1,6 miljoonaa asukasta eli suunnilleen 31 prosenttia maan väestöstä. Lisäksi Ahvenanmaa Maarianhaminaa lukuun ottamatta kuuluu tavoite 2 -alueeseen. Itsehallintolain perusteella maakunta tekke erikseen ohjelmaesityksensä Euroopan komissiolle.

Tavoite 3 -ohjelman perustana on ohjelmakaudelle 2000–2006 laadittu ESR-viitekehys. Euroopan sosiaalirahaston Suomen tavoiteohjelman kokonaisrahoitus kuluvalle kaudelle on runsaat 520 milj. euroa. Sitä toteutetaan koko maassa, lukuun ottamatta tavoite 1 -alueita (Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi) ja Ahvenanmaata. Se on luonteeltaan kehittämisohjelma, jossa etsitään, kokeillaan ja tuotetaan uusia ratkaisuja sekä levitetään hyviä käytäntöjä Suomen työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikkaan. (Työministeriö 2002.)

2.6.1. Maaseutu tavoiteohjelmissä

Tavoiteohjelmissä maaseutu näkyy paljolti peruselinkeinojen eli maa- ja metsätalouden näkökulmasta. Toinen ulottuvuus on kaupunki–maaseutu-vuorovaikutuksen esille tuominen. Se heijastaa perinteistä keskus–periferia-ajattelua. Muun muassa Länsi-Suomen tavoiteohjelmassa puhutaan taloudellisesta ja kulttuurisesta vaihdannasta sekä yhteistyöstä alueiden kehittämiseksi. Vaihdannan esimerkkeinä mainitaan työssäkäynnin ja muuttoliikkeen tuoma työpanos, elintarvikkeiden raaka-aineet, matkailupalvelut ja luonnonvarojen omistukset.

Tiiviin vuorovaikutuksen mahdollisuuksia puoleen ja toiseen on ohjelman mukaan alueilla, joissa on väestönkasvua eli esimerkiksi Tampereella, Oulussa ja Jyväskylässä.

Vaihdantaan ja yhteistyöhön liittyvät seikat kuvaavat kaupunkien läheisen maaseudun suhdetta näihin keskuksiin. Ne ovat antavina osapuolina.

Ongelmalliseksi tavoiteohjelmassa arvioidaan alueet, joille on ennustettu väestön vähene- mistä ja jotka ovat päivittäisen vuorovaikutusalueen ulkopuolella. Näiden alueiden väestö- ja työpaikkakehitys vaatii keskimääräistä suurempia ja tarkasti kohdistettuja voimavaroja. Näihin aluetyyppeihin Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman alueella kuuluvat Pohjanmaan maakunnan eteläosa Sydösterbotten, valtaosa Etelä-Pohjanmaasta, Pohjois-Satakunta, Pohjois-Pirkanmaa, Keski-Suomen reuna-alueet sekä eteläinen Pohjois-Pohjanmaa. (Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006 : 75–76.)

Länsi-Suomen ohjelmassa maaseutua pidetään kuitenkin yhtenä menestystekijänä, maatilatalouden rakenteen takia sekä luonnon ja ympäristön vuoksi. Maaseutu näkyykin erityisesti ympäristöosiossa, luonnon oloissa, sen monimuotoisuutena, maisemallisina ja kulttuurihistoriallisina rikkauksina. Maaseutu mainitaan elinvoimaiseksi ja sen kylä- verkko vahvaksi. Silti todetaan yleisellä tasolla, että kaupunkikehitystä edistämällä vahvistetaan koko aluetta. Sitä pidetään yhtenä keskeisimmistä menestystekijöistä. Lisäksi tärkeitä ovat teollisuuden kehittäminen ja huipputeknologiaan sijoittaminen, niin ikään tutkimuksen, korkeakoululaitoksen ja siihen liittyen osaamisen sekä tietoyhteis- kuntakehityksen vauhdittaminen. (Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006: 90–92.)

Ohjelman kokonaisrahoitus, runsaat 1 306 miljoonaa euroa, suunnataan toimintalinjojen mukaan, joissa ei eritellä, mikä on tarkoitettu maaseudun tai kaupunkialueiden kehittä- miseen. Toimintalinjoja ovat yritystoiminnan kehittäminen ja tuotantorakenteen uudista- minen (49 %), osaavan työvoiman ja teknologian kehittäminen (29 %) sekä aluerakenteen ja elinympäristön kehittäminen (20 %). (Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006: 121). Strategioihin sisältyy erityisesti yritystoiminnan ja maatalouden kilpailukyyn parantaminen osaamisen tasoa nostamalla. Alue onkin voimakasta maanviljelyaluetta. Sen tavoiteindikaattoreissa ei ole erotettu maaseutu- ja kaupunkialueita.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa todetaan sen alueella maaseudun olevan pääosin syrjäistä maaseutua, jonka tulevaisuus on monessa suhteessa epävarma. Työttömyys on

korkea, poismuutto kiihtyy ja keskittymiskehitys jatkuu voimakkaana. Yhtenä tavoitteena on hillitä poismuuttoa ja suunnata toimia erityisesti nuoriin, jotta heillä olisi mahdollisuus jäädä edelleen maaseudulle. Keinoina ovat maatalouden perustuotannon turvaaminen ja kilpailukyvyyn lisääminen, maaseudun elinkeinopohjan monipuolistaminen sekä palvelun ja infrastruktuurin parantaminen. Ohjelmassa edellytetään väestön sitoutumista hankkeisiin ja vaikuttavien hankkeiden aikaansaamista. Paikallisia kehittämisarvoja on tarkoitus koordinoita suuremmiksi ohjelmallisiksi hankkeiksi ja luoda alueellisia sateenvarjo-ohjelmia ja projekteja. (Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006: 50–51.)

Pohjois-Suomen I -alue on laaja ja etäisyydet ovat pitkät kaupunkikeskusten välillä. Sen vuoksi pyritään panostamaan maaseudun ja eritasoisten keskusten yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Klusteristrategiassa tavoitellaan esimerkiksi yhteistyötä maaseudun ja oppilaitosten kesken sekä yritysverkostojen ja tuotantoketjujen muodostamista. Tässäkin ohjelmassa painottuu maaseudun peruselinkeinojen osuus sekä maaseudun merkitys virkistäytymisessä ja luontoelämysten tuottajana kaupunkilaisille. Ympäristönhoitoa ja kulttuuriarvojen säilyttämistä pidetään osana elinvoimaista maaseudun elinkeinopoliittikkaa. Niiden avulla arvioidaan vahvistettavan maaseudun identiteettiä ja ympäristön viihtyvyyttä. (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006: 54–55.)

Pohjois-Suomen I -alueen ohjelmarahoitus jakaantuu seuraavasti: Yritystoiminta 40,7 %, maaseutu 31,6 %, osaaminen ja työllisyys 26,2, tekninen apu 1 %. Kokonaiskustannusarvio on 1 053 miljoonaa euroa. Ohjelman toteuttaminen kestää kokonaisuudessaan yhdeksän vuotta. (Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006: 62.)

Esimerkiksi negatiivisen väestökehityksen taittamisessa ja/tai työllisyyden lisäämisessä niin Pohjois-Suomen kuin Itä-Suomenkin tavoiteohjelmat ovat osin luopuneet maaseutualueista. Työpaikkoja suunnitellaan luotavan Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueella vain kaupunkeihin ja kaupunkien läheiselle maaseudulle. Syrjäiseltä ja ydinmaaseudulta työpaikat vähenevät. Itä-Suomen tavoite 1 -alueella suunnitellaan luotavan ohjelma-aikana työpaikkoja lähinnä kaupunkeihin ja niiden läheiselle maaseudulle. Negatiivinen trendi väestökehityksessä jatkuu molempien ohjelmien mukaan ydin- ja syrjäisellä

maaseudulla. Kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla väkimäärä hieman kasvaa.

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman kehittämisstrategiana on hyödyntää ja vahvistaa alueen nykyistä asemaa koko Suomen huippuosaamisen, taloudellisen toiminnan sekä kulttuurin keskittymänä. Sen painopistealueina ovat kansainvälistynyt ja kilpailukykyinen yritys-toiminta, vetovoimainen ympäristö, voimakas osaamiskeskittymä ja toimivat yhteydet. Ohjelman kokonaisrahoitus on 994,1 miljoonaa euroa. Siitä vetovoimaisuuden lisäämiseen ja yritystoiminnan kehittämiseen on varattu 61 %. Osaamisen tason ja inhimillisten resurssien kehittämiseen käytetään 14 prosenttia ja yhdyskuntien toimivuuteen ja viihtyisyyteen 25 %. (Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006.)

Ohjelmassa maaseutu huomioidaan toteamalla sen muodostavan kaupunkien kanssa mosaiikkimaisen alueellisen kokonaisuuden. Aluerakenteen osalta niiden keskinäiseen vuorovaikutukseen on hyvät mahdollisuudet. Kaupunkien katsotaan tarjoavan hyvät markkinat maataloustuotteille. Toisaalta maaseudun väki voi hakea keskuksista palvelukset, joita ei omassa kunnassa ole. Myös kesämökkiasukkaiden mainitaan muodostavan maaseudulle merkittävän osaamisresurssin ja maaseudun asukkaiden kontaktipinnan asutuskeskuksiin. (Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006: 30.)

Yrityskummitoiminnan avulla katsotaan olevan mahdollisuuksia tuoda ainutlaatuisia osaamista maaseudun kuntien ja yrittäjien käyttöön. Näin maaseutu nähdään toiminnalle alisteisena ja kehitys on kaupungeissa, joista osaamista voidaan kuitenkin tuoda erilaisen verkostoitumisen kautta.

Ongelmana Etelä-Suomen alueella koetaan voimakas sisäinen muuttoliike. Pääkaupunki-seudun ja Turun ympäristössä ei kasvu ole hallittua. Kun asumisessa etsitään luonnonläheisyyttä, rakentaminen pirstoo entisestään viheralueita. Toisaalta maaseudun kulttuuriympäristö uhkaa muuttoliikkeen ja maaseudun rakennemuutoksen myötä rapistua ja perinteiset maaseutu- ja saaristoelinkeinot hävitä.

Alueellisen maaseudun kehittämissuohjelman (ALMA) avulla, joka sisältää kaikki alueet tavoite 1 -ohjelmien ulkopuolella (ks. kuva 6), suunnitellaan puolestaan luotavan työpaikkoja lähinnä maanviljelyksessä tai siihen liittyvissä sivuclinkeinoissa. Sen kokonaisbudjetti vuosille 2000–2006 on 667 miljoonaa euroa, josta 60 prosenttia kohdistuu tavoite 2 -alueille. Länsi-Suomen osuus on 40 % eli 46,5 miljoonaa euroa ja Etelä-Suomen 20 % eli 23,30 miljoonaa euroa. (Alueellinen maaseudun kehittämissuohjelma 2000–2006.)

Yleisellä tasolla maaseudun kehittäminen suomalaisissakin tavoiteohjelmissa noudattelee niitä linjoja, joita Euroopan unionin ESDP -ohjelmassa (European Spatial Development Program) on muotoiltu. Ohjelmissa keskitytään keskieuropallaisen aluerakenteen mukaisesti kaupunkiin ja niiden läheiseen maaseutuun. Näin suomalaiset erityispiirteet jäävät huomiotta tai niihin suunnataan suunnitelmissa vain vähän voimavaroja.

2.6.2. Miten tavoiteohjelmat puhuvat?

Tavoiteohjelmat ovat kokonaisuksina erilaisten alueellisten todellisuuksien kuvauksia, virkatekstin muodossa. Niissä tyypitellään ja luonnehditaan kohteena olevan alueen erityispiirteitä tilastollisin ja sanallisin keinoin. Alue pyritään ottamaan haltuun ohjelman puitteissa. Niissä viitataan auktoriteettiin eli sisäasianministeriöön, jonka määräyksestä ohjelmia on tehty. Niin ikään mainitaan eri yhteyksissä EU:n komissio, jonka ohjeiden mukaisesti tavoitealueelle on muodostettu yhteinen näkemys alueen ongelmista, kehittämistarpeista ja kehittämisen painopisteistä. EU:hun viitataan myös haluttaessa vahvistaa, että jokin asia on tehty direktiivien mukaisesti.

Ohjelmien loppuosassa on pitkä luettelo erilaisista määräyksistä ja säännöksistä, joiden mukaan selvitykset ja raportit on tehty. Näin halutaan osoittaa, että yhteisön vaatimaa muotoa on toteutettu. Alue on käsitteellistetty ohjelmalliseen muotoon. Tässä ohjelma voidaan nähdä tietynlaisena instituutiona, joka aiemman suunnitteluperinteen sijaan on nyt tullut käyttöön (esim. Bengs ym. 2001: 25–26; Valve 2003:3, 4–5).

Kansallisen hallinnon aikana todellisuutta hahmoteltiin aluesuunnittelussa omista lähtökohdista. EU:hun liittyminen on tuonut mukanaan uudenlaisen ohjelmallisen diskurssin, johon pohjautuvaa säännöstöä ja toteutus pohjaa luodaan kansainvälisesti. Ohjelmallisuus sisältää alueellisen todellisuuden kuvauksen, kehittämistavoitteet, keinot ja toimijat.

Ohjelmaan liittyvät toimijat eli tekijät ovat pääosin valtion viranomaisia eli muun muassa alueiden TE-keskusten, lääninhallitusten, ympäristökeskusten ja ministeriöiden virkamiehiä. Asiakirjat ovat institutionaalisia eikä niissä näy kenenkään tekijän ääni erikseen. Ne ovat yhteistyön tulos. Ohjelmille, kuten viranomaistyönä tehdyille raporteille tyypillistä on, että toiset instituutiot voivat käyttää niitä hyväkseen lainaamalla osia tai käyttämällä niitä muuten aineistoina. Kirjoittaja on häivytetty ja tekijämuotona on usein kolmas persoona tai käytetään passiivimuotoa.

Maakuntien liitot ovat ohjanneet Suomessa tavoiteohjelmien laatimistyötä ja niihin on pyritty selvitysten mukaan saamaan mukaan alueiden erilaisten toimijoiden äänet. Työn perustan ovat muodostaneet muun muassa maakuntien liittojen ohjelmat, muut alueelliset kehittämissstrategiat tai asiantuntijoiden erillisselvitykset. Varsinaista työtä ovat tehneet erilliset työryhmät, joilla on ollut apuna työjaostoja ja erilaisia asiantuntijoita. Niin ikään on pyydetty lausuntoja erilaisilta yhdistyksiltä ja yhteisöiltä. Lisäksi on järjestetty eri ryhmille seminaareja. Näin halutaan tuoda esille, että on varmistettu ohjelmien edellyttämä osallisuus ja kumppanuus sekä toimittu paikallislähtöisesti.

Kaikissa ohjelmissa ei kuitenkaan mainita, mitkä yhdistykset tai yhteisöt ovat olleet tuomassa ohjelmaan mukaan alueellisuutta, paikallista näkökulmaa. Isoja järjestötason yhdistyksiä mainitaan nimeltä, näistä esimerkkeinä tuottajayhdistykset, ammattiyhdistykset tai luonnonsuojeluyhdistykset. Muita, pienempiä yhdistyksiä ei listoilla näy. Niin ikään kunnat mainitaan kuntina, ei niitä tai niiden edustajia nimeämällä. Näin asiakirjoissa häivytetään mahdollinen yksilöllinen tai persoonallinen ote. Ohjelmien laatimisesta yleisellä tasolla ilmenee, että niihin on osallistunut runsaasti eri osapuolia. Niiden yksilöllisempi laatu jää ilmaisematta. Tällöin ei käy selville esimerkiksi, mikä instituutio ei osallistunut. Niin ikään todellinen moniäänisyys ja erilaisten osallistujien mahdolli-

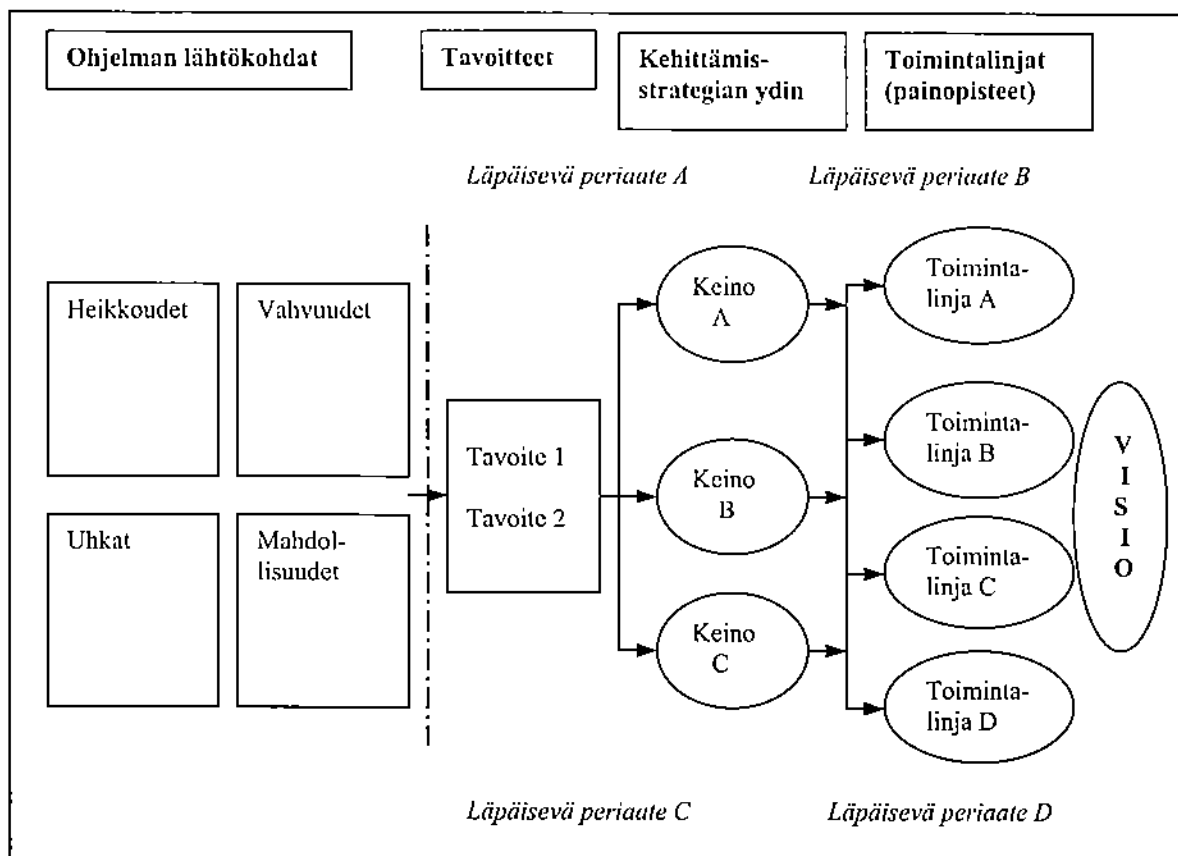
simman laaja vaikuttavuus raporttia laadittaessa jää hämärän peittoon (ks. myös Mäkinen 1999: 188–196).

Ohjelmia on tehty prosessina, mitä niissä tähdennetään. Tämä liittyy EU -yhteyksissä mainittuun oppimiseen. Samaa päämäärää palvelevat ohjelmiin liittyvät tarkastukset, joita tehdään ennen ohjelmakausia, niiden kuluessa ja päättyttyä. Ne tehdään puolueettomilla, ulkopuolisilla tutkimuslaitoksilla ja niiden tarkoituksena olisi reivata suunnitelmia tarvittaessa (Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma, Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma, Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma). Prosessilla halutaan viitata myös edistykseen ja kehitykseen.

Tavoitohjelmien rakenteeseen sisältyvät alueisiin liittyvät tiedot. Toimintaympäristössä kuvataan alue- ja yhdyskuntarakenteita, taajamatyyppejä ja toiminnallisia verkostoja. Näissä osioissa kuuluu erityisesti maakuntien ääni. Niissä puhutaan merkittävistä, kunkin maakunnan hyvistä puolista, vahvuuksista ja menestystekijöistä. Toisaalta puhutaan rakenteellisista ongelmista, joita haluttaisiin korjata, joihin kehitysvaroja tarvittaisiin. Erityisen huomion selvityksessä saa ympäristö, jonka merkitystä myös EU:n kokonaistavoitteissa on tähdennetty. Väestörakenteen osalta yksilöidään muuttoliike, ikärakenne ja työvoimaan liittyvät seikat.

Yritys- ja elinkeinotoiminnalle osoitetaan eniten huomiota. Sen yhteydessä puhutaan osaamisesta ja erityisosaamisesta, innovaatioista ja teknologian merkityksestä. Strategisen suunnitteluperinteen mukaisesti arvioidaan alueen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat, joiden pohjalta luodaan kehittämisstrategiat ja toimintalinjat (kuva 7). Näissä korostuvat edelleen elinkeinollisuus ja yritystoiminta samoin kuin osaamisen merkitys.

Pehmeistä arvoista ympäristö nousee esille tärkeimpänä, kulttuurisille tekijöille osoitetaan vähemmän huomiota. Ohjelman normatiikan mukaisesti kerrotaan myös yhteisön toimintapolitiikoista ja edellisen tavoiteohjelmakauden kokemuksista.

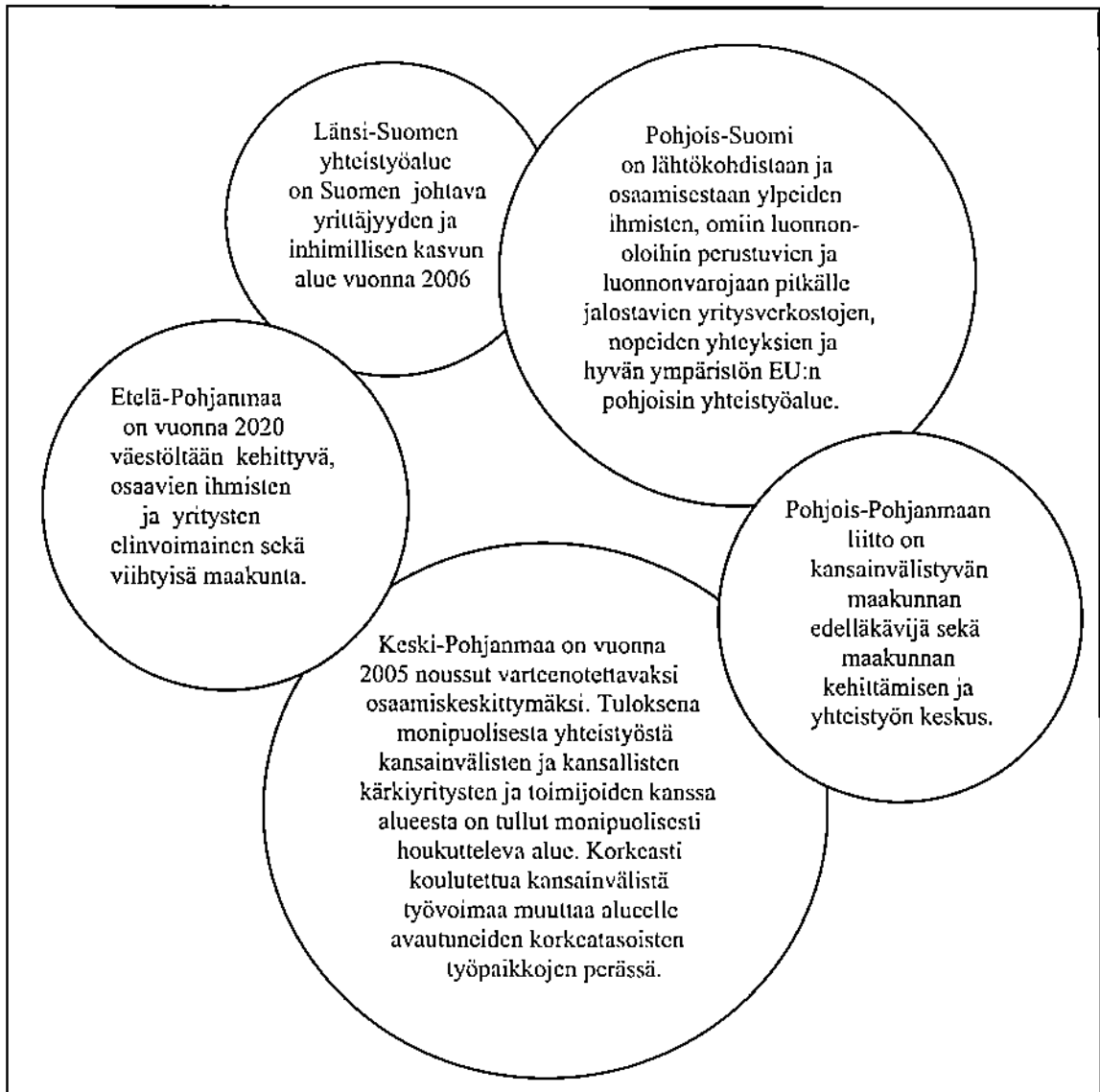


Kuva 7. Ohjelmien luominen strategiapohjaisella suunnittelulla, sovellus Itä-Suomen tavoiteohjelmasta (Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006: 65).

2.6.3. Tavoiteohjelmien tulevaisuudenkuvat ja todellisuus

Yleisesti – maaseudun osuutta lukuun ottamatta – rakenneohjelmien ja erilaisten muidenkin alueellisten, kuten maakuntien ohjelmien visioita eli tulevaisuudenkuvia leimaa varsin suuri optimistisuus, jos vertaa niitä siihen asetelmaan, mille ohjelmassa muutoin rakennetaan käytäessä läpi nelikenttää ja niistä saatavia tuloksia. Tulevaisuudenuskon luominen alueen asukkaisiin on tietenkin tärkeää, mutta sen pitäisi pohjautua kohtuullisen realistisiin lähtökohtiin. Vision ei tarvitse olla utopia, vaikka sen perusta olisikin optimistinen. Osa visioista onkin aika maltillisia, osassa on unohdettu reaali maailma (kuva 8).

Ohjelmien todellisuus toteutumisen osalta ja niiden asettamat tavoitteet eroavat kuitenkin toisistaan eri syistä. Esimerkiksi Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa 2000–2006 todetaan edellisen kauden tavoite 5- ja 6-ohjelmien tavoitteiden olleen ylimitoitettut. Syynä on pidetty ohjelman toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia mutta toisaalta myös sitä, että ohjelmien laatijoilla ei ole ollut riittävästi valmiutta alueiden tilastolliseen arviointiin.



Kuva 8. Esimerkkejä alueellisista ja maakunnallisista visioista.

Tavoitteiden saavuttamiseen ei toisaalta ohjelmien keinoin edes katsota olevan realistisia mahdollisuuksia. Niihin voidaan päästä vain, jos muut politiikat ja toimintaympäristö tukevat kehitystä. (Itä-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006: 43.)

Jos tarkastellaan kysymystä Suomen kansantalouden kannalta yleensä, se parani ohjelma-
vuosina 1995–1999 kokonaisuutena. Kuitenkin tietyt alueet, kuten Pohjois-Suomi ja Itä-
Suomi, kärsivät voimakkaasta muuttoliikkeestä ja rakenteiden purkamisesta. Yleisesti
koko maassa kuntatalouksiin vaikutti valtion vetäytyminen aiemmista vastuistaan eli
valtionosuuksia pienennettiin roimasti, mikä tuntui varsinkin pohjois- ja itäosien kunnissa
ja sitä kautta laajemminkin. Niin ikään tiettyjen Suomenselän alueiden taloudellinen
tilanne heikkeni.

Väliarvioinnissa todetaan ohjelman vähäinen ohjausvaikutus toimenpiteiden sisältöön.
Ohjelma 6 tehtiin sateenvarjoksi maakunnallisten ohjelmien yläpuolelle, mikä on
hankaloittanut sen toteuttamista. Maakuntien kesken on ilmennyt eroja ja soveltamis-
vaikeuksia. Toisaalta tavoite 5 -ohjelman osalta vaikeuksia on tuottanut valtion budjetti-
käytännön aiheuttama pirstoutuminen. Ohjelmaa ei toteutettu sen määrittelemänä
toimenpidetokokonaisuuksina vaan valtion budjetin muodostaman järjestelmän mukaan.
Sen eri momentit pirstovat edelleen rahoitusta toimenpidetokokonaisuuksien kesken. (Itä-
Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006: 43.)

Etelä-Suomen ohjelmassa tavoiteohjelmien toimeenpano ja toteuttaminen on edellisellä
kaudella koettu byrokraattiseksi suhteessa asetettuihin kehittämisvaatimuksiin ja nopeasti
muuttuviin elinkeinoelämän panostuksiin. Päättävälläan delegoimista maakuntatasolle
pidetään askelena parempaan suuntaan. Viime kaudella hanketoiminta on ollut myös
pirstoutunutta eli kuluvalla jaksolla pyritään suurempiin hankekokonaisuuksiin. Silti
arvioidaan osan hankkeista jäävän pieniksi, ja sirpalemaisuuksia pyritään ehkäisemään
parantamalla alueellista ja paikallista yhteistyötä hankevalmistelussa (Etelä-Suomen
tavoite 2 -ohjelma 2000–2006: 32.)

Arvioijien mukaan ohjelma-perustainen ja yhteisille tavoitteille perustuva toimintamalli ei
ole riittävästi vakiintunut suomalaiseen hallintoon. Ohjelmakautta on kuitenkin pidetty

kumppanuuden ja ohjelmaperustaisuuden osalta edistysaskeleena. Sen myötä on koettu voidun jo opetella ohjelmatyötä ja on kyetty luomaan erilaisia alueellisten toimijoiden verkostoja ja yhteistyösulhteita.

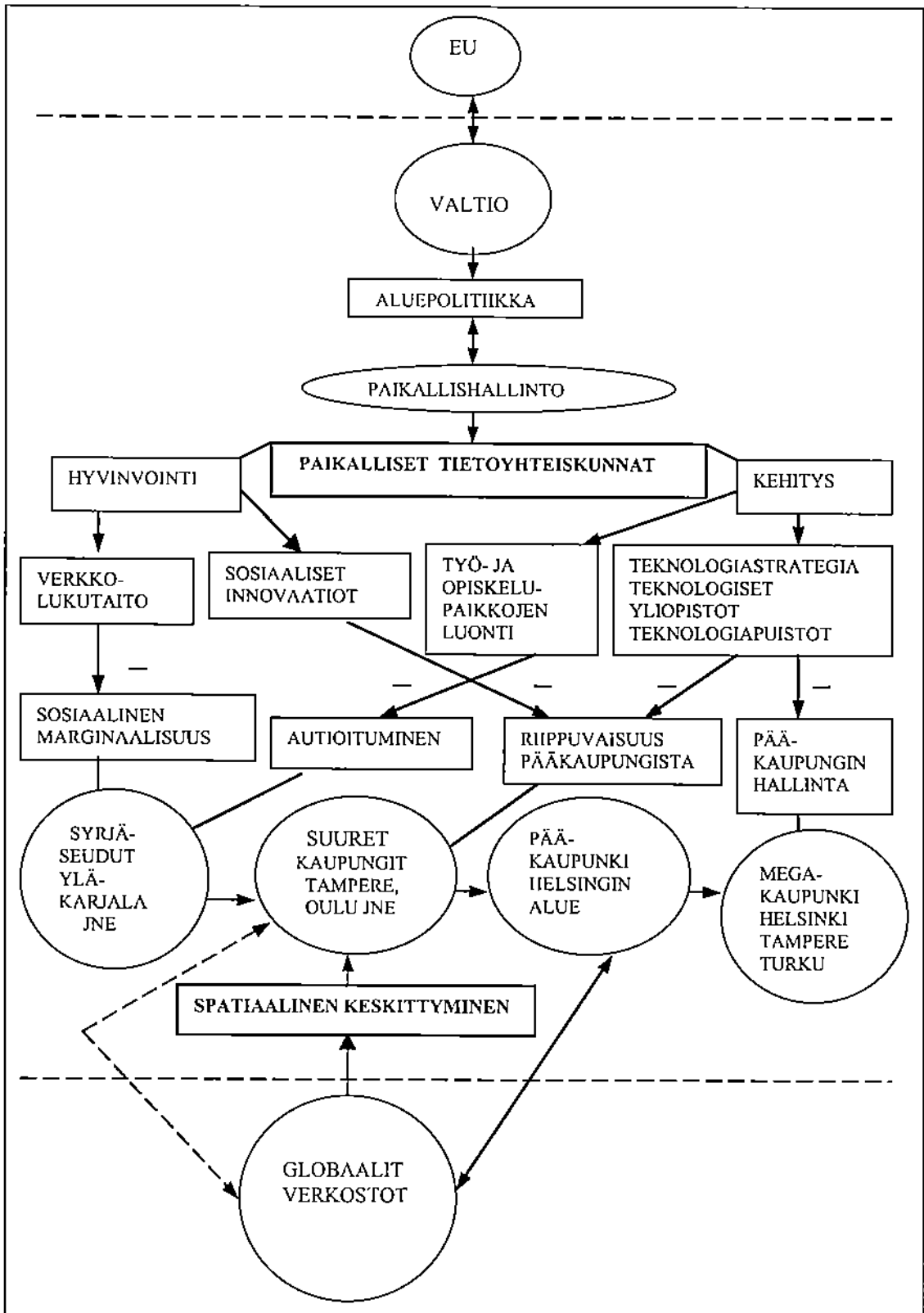
Ohjelmien tekeminen on Suomessa uutta suunnittelukulttuuria. Sitä on harjoiteltu eri yhteyksissä kuitenkin koko 1990-luvun ajan. Strateginen, sodankäynnistä lähtöisin oleva ja sittemmin lähinnä yritystoimintaan aiemmin liittynyt suunnittelu ei sovi kovin hyvin julkiseen hallintokulttuuriin. Se edellyttää nopeaa reagoitokykyä muutoksiin, jollaista byrokraattisella koneistolla ei useinkaan ole. Kuuden vuoden ohjelmakausi on nykyisessä muutosvauhdissa yrityksillekin varsin pitkä. Niillä on kuitenkin mahdollisuudet reivata suunnitelmiaan ja reagoida ympäristön muutoksiin kohtuullisen nopeasti. Julkisella hallintojärjestelmällä ei nykyisessä muodossaan ole.

Suomalaista yhteiskuntaa ja sen maantieteellisiä alueita hahmotetaan liiketaloustieteen erityisalan strategisen johtamisen kehyksessä. Eriksson ja Lehtimäki (Eriksson 1999) ovat tutkineet Pirkanmaan ja Tampereen ja koko maan tietoyhteiskuntastrategiaa. Sitä ovat (kuva 9) hahmotelleet esimerkiksi Castells & Himanen (2001: 159).

Sillä on erityinen osa myös rakennusohjelmissa. Tutkijoiden mukaan strategioiden tekeminen näyttää tarjoavan asiantuntija-virkamiehille houkuttelevan vaihtoehdon analysoida nykytilaa, hahmottaa tulevaisuuden rakennuspuita ja linjauksia sekä lieventää epävarmuutta.

Kansallisten ja paikallisten strategioiden tunnuspiirteitä on tulevaisuuden visiointi asiantuntija- ja johtajavetoisesti ylhäältä ja alaspäin. Visioiden toteuttamisen keskeinen väline on verkottuminen, joka edellyttäisi hierarkkisten suunnittelu- ja johtamiskäytäntöjen purkamista. Näin ei kuitenkaan ole käytännössä (Eriksson 1999: 38–43).

Käsitys niin sanotusta hyvästä tai hyväksyttävästä strategiasta on ajassa ja paikassa muuttuva. Kulttuurinen ja diskursiivinen lähestymistapa osoittaa, miksi strateginen johtaminen ja suunnittelu ovat niin vetovoimaisia oppeja tällä hetkellä. Niiden kielen ja



Kuva 9. Tietoyhteiskunnan spatiaalinen ulottuvuus, jossa paikalliset tietoyhteiskunnat toimivat alueellista keskittymistä vastaan (Castells & Himanen 2001: 159).

käsitteistön omaksuminen ja strategia-asiakirjojen tuottaminen avaavat tekijöilleen väylän ja välincen EU:n strategioihin ja projekteihin samoin kuin suuriin paikallisiin yrityksiin. Tämä tarve on tuotettu suomalaisessa alue- ja kaupunkipolitiikassa 1990-luvulla. Se on myös osa julkishallinnon muuttumista tulosvastuulliseksi, yritysmäiseksi (Eriksson 1999: 32–38).

Strategia-asiakirjojen verkostopuheessa ei toteudu sidosryhmäajattelu laaja-alaisesti, koska se ei jätä tilaa erilaisista tarpeista ponnistamiselle, yhteistyölle ja verkostoitumiselle. Sidosryhmiksi määritellään pääsääntöisesti vain suuret ja näkyvät toimijat, kuten muut kaupungit ja kunnat, EU ja valtio sekä suuret, menestyvät yritykset ja paikalliset koulutuslaitokset. Näin toteutetaan vallan verkostoissa toimivien tapaa tuottaa itseään ja vallan verkostoa (vrt. Bourdieu 1995: 44–46). Suomi ja sen alueet ovat kaukana Brysselistä, mutta vallalla olevan strategiadiskurssin avulla ne pääsevät lähemmäksi EU:n ydintä, jossa valta on. Strategian laatiminen mahdollistaa pääsyn siihen diskurssiin, jossa halutaan olla mukana ja johon halutaan vaikuttaa. Osallistuminen legitiiminä toimijana haluttuun diskurssiin mahdollistaa valtaa pitävien joukon määrittämisen, johon halutaan kuulua (Lehtimäki 1999: 53–59).

Sotarauta (2002) toteaa puolestaan strategioiden ja kehittämisprosessien olevan usein ulkokohtaisia, sillä ne eivät yleensä ankkuroidu alueen toimijoihin ja heidän kulttuureihinsa. Kehittämisprosesseja haittaa johtavien ydinryhmien puuttuminen tai niiden heikkous, ei ole riittävää johtajuutta. Perinteisen strategian näkemys yksinkertaisesti on ollut tavoitetasen määrittelemine, toimijoiden verkosto ja visio jostain tavoitteeseen pääsystä, tietyllä aikajänteellä. Varsin usein tämä järjestelmä hajoaa.

Sotarauta haluaisi useammin käytettävän soljuvaa, prosessimaista strategiaa. Siinä kehittämisen taustaksi voidaan valita asia, jonka ympärille ryhdytään suunnittelemaan. Pohditaan yhteistä nimittäjää, ongelmaa tai haastetta. Sen jälkeen mietitään, ketkä ovat oikeat ihmiset paneutumaan asiaan. Olisi pohdittava, miten ongelma tai haaste voitaisiin muotoilla siten, että se mahdollistaisi erilaiset sektorirajat yhdistävän yhteistyön. Sen jälkeen päätetään käytännön organisoinnista eli verkoston johtajasta, ryhmän ajatusten välittämisestä alueen toimijoille jnc.

EU:n järjestelmät toisaalta edellyttävät ohjelmallista politiikkaa ja niissä hyödynnetään nelikenttäasetelmaa keskusjohteisista suunnitelmista alkaen. Kysymys on vain siitä, miten monimutkaisessa yhteisöpolitiikassa kytetään hyödyntämään strategista ajattelua ja tuottamaan sillä alucita palvelevia tuloksia. Onko esimerkiksi prosessimainen strategia edes mahdollinen ja järkevä työkalu EU-kuvioissa? Onko strateginen suunnittelu ylipäätään sopiva tapa edistää asioita yhteisön puitteissa, jos sen taustalla on koko hierarkkinen ja moniportainen hallinto? Ohjelmien alku-, väli- ja loppuarvioinneissa pyritään prosessimaiseen kulkuun ja suunnan muuttamiseen tarvittaessa. Isossa ja monimutkaisessa koneistossa arvioinnit vain lisäävät byrokratiaa.

Suhteutettaessa ohjelmien tekoa muutoinkin EU:n kaltaiseen mittavaan koneistoon ollaan erikoisemmassa tilanteessa kuin kansallisesti ja alueellisesti. Rakenne- ja muutkaan EU -ohjelmat eivät luonnollisesti läheskään kaikkia alueiden pulmia ratkaise eikä niin ole tarkoitukseen. Niiden edellytykset lieventää alueiden ongelmia edes mitoitettussa ja suunnitellussa määrin jäävät toteutumatta raskaan ja monimutkaisen järjestelmän takia. Mahdollisuudet sen hallitsemiseen joustavasti ja kyky reagoida muutoksiin ovat olemattomat. Seuranta kulkee vuosien päässä, ja kun raportit ovat valmiit, on tilanne jo ehkä täysin muuttunut (vrt. esim. Cole & Cole 1995: 359; Pirkola 1998: 26–27; The Budapest Declaration of Rural Innovation 2002: 19).

Suunnitelmien teossa tarvitaan tiettyjä taustoja ja ohjelmien on rakennuttava kohdealueen sen hetkiseen tilanteeseen ja ympäristön arviointiin. Pohdinnan arvoista olisi kuitenkin, miten suhteuttaa suunnitelmien teko ja toteutus sekä niiden hallinnointi. Tällä hetkellä hallinnoinnin arvioidaan vievän liikaa varoja varsinaisilta kehittämishankkeilta, mikä ei ole ollut alkuperäinen tarkoitus. Toisaalta ohjelmallisuus ja sen tiettyyn, yhtenäiseen kaavaan puristaminen sisältää myös uhkia kehittämisen kannalta. Jos muodon täyttäminen nousee kehittämistoiminnan ylimmäiseksi periaatteeksi, siinä mukana voivat olla vain sen osaavat ja hallitsevat. Näin uusien toimijoiden on vaikeaa tai peräti mahdotonta päästä kehittämiseen mukaan.

Lakso (2003: 28–34) viittaa aluekehitystyön organisointiin, josta tutkijat ja käytännön kehittämistyön vetäjät usein puhuvat. Päällimmäinen diskurssi on tehokkuus, oikea-

oppinen suunnittelu ja kaikkia toimijoita osallistava tapa. Etsittäessä syitä tehottomuuteen, syytetään toisinaan julkista hallintoa, toisinaan esimerkiksi yrittäjien kehityshalua. Hallintoa väitetään liian raskaaksi tai alueita pidetään liian pieninä, jotta ne voisivat luoda vahvoja kehittämisstrategioita. Kehitysohjelmia moititaan mutkikkaiksi ja tehottomiksi toteuttaa. Organisaatiot syyttelevät usein toisiaan. Ei kiinnitetä riittävästi huomiota aluekehitystyöhön ja sen kompleksisuuteen.

Alueellista kehittämistyötä leimaa Lakson mukaan vahvasti tulkinnallisuus. Tulkintojen esiin nostaminen ja niiden refleктоiminen aluekehitystyön foorumeilla olisi yksi tapa järkevöittää yhteistoiminnallisuutta. Vahvoja tulkinnan esittäjiä ovat kehittämistä koordinoivat toimijat: maakunnan liitot, kunnat ja TE-keskus. Ne pyrkivät yleistämään ilmiöt alueelliseksi ja tekemään aluetason ilmiöt mitattaviksi. Niiden toiminnassa korostuu yleishyödyllisyyden periaate. Ihmisten kohtaaminen tapahtuu poliittis-hallinnollisen järjestelmän kautta, mutta yksittäiselle toimijalle järjestelmä jää etäiseksi. Esimerkiksi yrityksille kehittämistyö näyttäytyy hanketoimintana, mutta alueelliset strategiat ovat etäisiä. Yritykset ja kolmas sektori ovat tämän näkemyksen mukaan edunsaajia; heidän näkemyksissään korostuu omien etujen etsiminen alueellisten ohjelmien ja hankkeiden kautta.

Alueellisen kehittämistyön koordinaation vaihtoehtoisia keinoja ovat Lakson mielestä suora neuvonta, työprosessien, tulosten, osaamisen ja normien standardisaatiot sekä vastavuoroinen epävirallinen vuorovaikutus. Kehittämisen hallinta perustuu avoimiin foorumeihin, joustaviin rakenteisiin, kommunikaation ja kollektiivisen tiedon tuottamiseen ja oppimiseen. Vuorovaikutusta on rakennettava erilaisten toimijoiden kanssa, ei vain esimerkiksi yrittäjien (Lakso 2003: 30–31).

Tässä yhteydessä voidaan tietenkin kysyä, kuka määrittelee puhunnat näissäkin tapauksissa. Kenen ehdoilla avoimiin foorumeihin tullaan? Kuka joustaa, kuka tuottaa kollektiivista tietoa ja mitä opitaan? Kenties suuremmissa kehitysohjelmissa mahdollisuus tulkintaan ja erilaisiin määrittelyihin on väljempi. Ehkä myös säännöksiä tulkitaan eri tavalla, sen mukaan, millä alueella eli missä maakunnassa tai minkä TE-keskuksen piirissä toimitaan.

Osaltaan mutkikkuuteen vaikuttaneeksi, että EU on tuonut kehitystoimintaan oman juonteensa. Aiemmin toimittiin kansallisin välinein. Nyt vedetään rinnakkain osin EU-vetoista, osin kansallista, alueellista ja paikallista järjestelmää. Menettelytavatkin ovat muuttuneet. Toiminnan kentät ja puhunnat ovat muuttuneet. Niin ikään suomalainen järjestelmä maakunnan liittoineen ja valtion ohjastamine TE-keskuksineen ei ole omiaan selkeyttämään asioita. Se heijastuu myös ohjelmallisen politiikan toteutuksessa (ks. esim. Katajamäki ym. 2001: 22–26; Pyy 2001).

2.7. Ohjelmien ja projektien riittävyys alueiden kehittämisessä

Suomalaisessa alueiden todellisuudessa ohjelmallinen politiikka on tullut paljolti ainoaksi kehittämisen välineeksi. Rannikon (2003: 19) mukaan puhutaan usein vanhasta aluepolitiikasta, johon ei ole paluuta. Esimerkiksi entinen pääministeri Paavo Lipponen on viitannut vanhaan aluepolitiikkaan, joka on toiminut suljetussa taloudessa. Tuolloin on pystytty perustelemaan muun muassa raskaan teollisuuden rakentamista Pohjois-Suomeen ja sen mukanaan tuomia yhteiskunnallisia rakenteita, esimerkiksi halpoja asuntoja teollisuuden työntekijöille ja kattavia julkisia palveluja heille ja heidän perheilleen. Nyt eletään eri maailmassa, jossa talous on vapautunut ja globalisoitunut. Lipposen mukaan ei voida siirtää varoja pääkaupunkiseudulta alueille. Hän painottaa uudenlaista aluepolitiikkaa hoidettavan globaalitalouden puristuksessa. Olisi löydettävä tehokkain tapa käyttää hyväksi aluepoliittinen marginaali, murroksen vahinkojen minimoimiseksi (Lipponen 2000; Salmi 2000).

Lipposen puhe on retoriikkaa, jossa globaalitalouden lait vaikuttavat vääjäämättömyydellä myös suomalaiseen valtion- ja aluetalouteen. Hän viittaa sanalla "vanha" menneeseen eli aikaan, joka on historiassa. Nyt elämme uudessa todellisuudessa, johon vaikuttavat toisenlaiset lainalaisuudet (vrt. mm. Harald 1997: 266–272). Lipponen ei puhu valtion luopumisesta aiemmista, laajoista, sen käyttämisestä keinoista alueellisen tasa-arvon tuottamiseksi vaan vanhasta ja uudesta aluepolitiikasta ja niiden sisällöistä. Vanhalla tarkoitetaan Rannikon (2003: 20–21) mukaan kansallisesta, laaja-alaisesta ja ns. suuresta aluepolitiikasta luopumista ja siirtymistä pieneen aluepolitiikkaan. Uusi aluepolitiikka on

toisin sanoen pientä ja sitä vetävät alueelliset instituutiot. Ohjelmissa EU on osarahoittajana. Samalla kansallinen osuus on vähentynyt. Valtio on luopunut välineistä, jotka tekivät menestyksellisen aluepolitiikan mahdolliseksi. Rannikko mainitsee esimerkiksi muun muassa valtionyhtiöt, jotka on yksityistetty.

Suomalaisessa aluekehityksessä on siirrytty viime vuosina paljolti projekteihin, joilla on tietty ajallinen jänne. Niiden päätyttyä asioiden olisi edettävä omillaan. EU:n puitteissa tukiin suhtaudutaan väliaikaisina; ne toimivat alueen sisällä syntyvän kehittämisen käynnistävänä apuneuvoina, alhaalta ylös suuntautuvina eli ns. bottom up -periaatteella. Tässä yhteydessä korostetaan epämuodollista yhteistyötä ja aktiivisuutta muun muassa paikallishallinnon, markkinasektorin ja muiden toimijoiden kesken. Ei pitäisi jäädä odottamaan, mitä kansalliset suunnitelmat toisivat mukanaan.

Mäkinen (1999: 81) mainitsee kuitenkin, että paikallista kehittämistä haittaa varojen vähyys. Paikalliset toimet tehdään useimmiten kuntatasolla eikä niillä ole tarkoitukseen vapaasti kohdennettavia varoja tai muita resursseja tuloksekkaaseen kehitystyöhön. Toisaalta poliittisesti on arvioitu, että paikallistaso aina häviää ulkopuolisille ja globaaleille voimille eli kansalliselle päätöksenteolle tai monikansallisten suuryritysten päätöksenteolle. Paikalliselta tasolta ei katsota löytyvän riittävästi voimaa, oli se sitten sosiaalista, taloudellista tai kulttuurista.

Viime vuosikymmeninä ja edelleen alueelliset kuilut ovat kasvamassa, niin ikään työttömyys ja elintasokerot ovat nousussa. Alueellisen epätasapainon lisääntyminen johtuu Rannikon mielestä siitä, että ei ole enää kehittämisen välineitä. Päätöksentekijät eivät ole hänen mukaansa suosiollisia suuren aluepolitiikan suhteen, myöskään olosuhteet eivät ole suotuisat. Välineitä on vähän. Valtio ontoutuu, sen mahdollisuudet ovat riisutut. (Rannikko 2003: 20.) Okko (2003: 13–14) mainitsee puolestaan, että aluetalouksilla eli EU:n jäsenvaltioilla ei ole puskuria, joilla ne pystyisivät sopeutumaan taloudellisiin muutoksiin. Tällä hetkellä aluetalouksilla ei ole suhdanne- tai aluepoliittisia välineitä.

Sotarauta (2002) puhuu aluepolitiikan pitkästä kaaresta, johon sisältyy teollistamisen kehitysaluepolitiikka 1965–75, aluepoliittinen suunnittelu 1975–1989, ohjelmaperusteinen

vuoden 1989 alusta ja prosessimainen vuonna 2000. Ohjelmat ovat tuoneet aluekehittämiseen jotain uutta, mutta kehitystä olisi moninaistettava. Hänen mukaansa asioita olisi voitava laittaa liikkeelle ilman keskushallinnon käskytystäkin. Tähän ei olekaan esteitä ja suunnitelmia on laadittukin. Esimerkiksi vuonna 1990 valmistunut Vaasan seudun kehittämisohjelma oli sisäasiainministeriön käynnistämä, mutta alueen omista lähtökohdista tehtiin vuonna 1993 seurantaohjelma ja vuonna 1998 kokonaan uusi (Mikkonen 1998).

Suunnitelmallisen ja tällä hetkellä koko maan kattavan ohjelmatyön myönteisiksi puoleksi Sotarauta laskee aktiivisuuden ja yhteistyön lisääntymisen. Resurssija kohdistetaan myös strategisemmin ja kohdennetummin. Näkökulmia on enemmän ja aluekehittämiseen on saatu mukaan enemmän ihmisiä useammilta sektoreilta.

Sotaraudan mukaan aluekehityksen ja kehityksen organisoitumisessa yleensäkin on kuitenkin kyse uusista ja vanhoista rakenteista. Aiemmin hallinnollisesti oli suuntaus alhaalta ylös tai päinvastoin sen mukaan, kuka oli toimijana. Nyt puhutaan asioista ja toimijoista, jotka ovat keskellä ja laidalla, laidalla ja keskellä. Nyt on kyse siitä, ketkä ovat ytimessä ja ketkä vähemmän ytimessä. Tällä hetkellä eletään verkostoyhteiskunnassa globaalisti. Ohjelmallisuus on hyvä väline aluekehityksessäkin, mutta se ei ratkaise kaikkea. Toisaalta hallinnollinen koneisto latistaa ohjelmien toimivuuden. Sotarauta kritisoi ohjelmien mekaanisuutta, hallinnollisuutta ja byrokratiaa, jolloin ihmiset jäävät jalkoihin. Myös visioiden johtamisessa on taitamattomuutta. Rahoista kilpaillaan, tekijät anovat varoja, mikä aiheuttaa turhautuneisuutta. Sotaraudan mielestä pitäisi olla päinvastoin eli rahoittajat kilpailisivat hyvistä kohteista.

Lapintie (2002) sanoo yhdyskunta- ja alueellisessa suunnittelussa vanhan ja uuden kulttuurinäkemyskäs vaikkuttavan asioiden tarkasteluun. Alueellinen ja organisaatioiden muuttuva kulttuuri luo kehittämislle niin esteitä kuin mahdollisuuksiakin. Omat pulmansa aiheuttaa se, että elämme yhteiskunnassa, jossa tulevaisuuteen näkeminen on vaikeaa, joskus melkein pä mahdotonta. Tällä hetkellä yhdyskunta- ja aluesuunnittelua johdetaan keskitetysti ja osin yhä kauempeakin, vaikka toisaalta arvostetaan ja yritetään tuoda esille paikallisen kulttuurin merkitystä ja sen roolia kehittämisessä. Olisi pohdittava, miten suunnittelua ja kehittämistä voitaisiin viedä eteenpäin aidosti paikallisessa kontekstissa ja sieltä lähtien.

EU:n myötä Lapintie mainitsee ainakin alueellisen suunnittelun ja kehittämisen lähentyneen, sen kumppanuusperiaatteiden seurauksena. Hän luonnehtii toisaalta nykyisen suunnittelu- ja projektiajattelun varjopuolia. Jos tulee valtavasti projekteja, ei ole tavoitteita, on vain seuraavia ja taas seuraavia projekteja. Kuolemakin on yhteiskunnasta kadonnut, ovat vain projektien deadlinet, määräajat. Projektit voivat olla kulttuurisen toiminnan mahdollistajana mutta myös esteenä.

Lapintie tähdentää kulttuurin merkitystä suunnittelun ja kehittämisen suojelijana ja toisaalta esteenä. Kulttuuri suojelee, ei vain ympäristöä, mutta myös elämäntapaa. Kulttuurisista arvoista ja perinteistä puhutaan myönteiseen sävyyn, mutta toiminnan tasolla niihin ei sitouduta. Taloudellinen näkemys menee ylitse niin sanottujen pehmeiden arvojen. Samalla voidaan kadottaa jotain ihmisen paikkaan liittyvästä näkymästä ja siihen nivoutuvista arvoista. Paikallinen ja alueellinen näkymä kuvastavat ihmisten kulloistakin arvomaailmaa (Lapintie 2002).

Puhuttaessa alueellisesta suunnittelusta ja aluekehittämisestä puhutaan arvoista, joita sen hetkinen yhteiskunta ja yhtenä sen ilmentymänä myös nämä instituutiot kantavat ja toteuttavat. Paikallinen ja paikallisuus ilmiönä uhkaavat jäädä vain abstraktiksi, jos toimijoilta puuttuvat kehittämisen välineet. Paikallisuus ja paikallinen toiminta olisivat paljolti vain sanoja paperilla. Ne olisivat osa alueiden kehittämistä puhunnoissa ja hallinnollisesti, mutta käytännön tasolla ratkaisuja määrittelevät muut kuin paikalliset tai alueelliset kehittäjätahot.

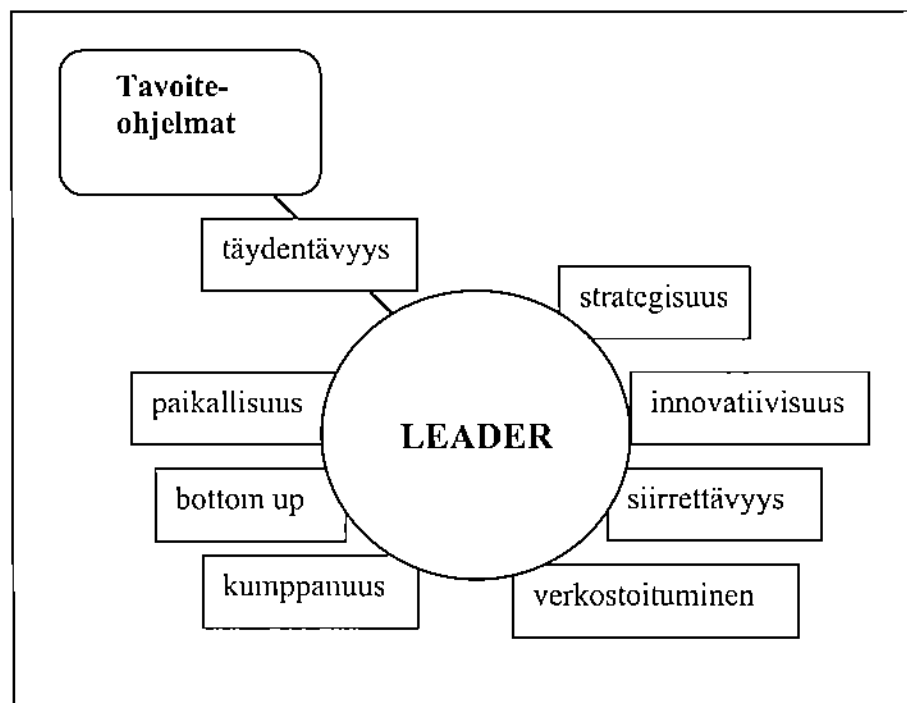
2.8. Leader eurooppalaisen maaseudun kehittäjänä

Leader on yksi EU:n neljästä yhteisöaloitteesta. *Leader täydentää* osaltaan laajempia rakennerahasto-ohjelmia. Sen tavoitteena on paikallistasolla suunnitelluilla strategioilla pyrkiä ratkaisemaan alueen erityisongelmia. *Leader* eroaa rakenneohjelmista edunsaajien ja toteuttamisen suhteen. *Leaderin* edunsaajat ovat paikallisia integroituneita toimintaryhmiä, kun taas laajempaa tavoiteohjelmaa toteutetaan alueviranomaisten ja olemassa olevien tukijärjestelmien puitteissa, usein kokonaisten maakuntien alueella. Tavoiteohjelmassa toteutetaan suuriakin yksittäisiä hankkeita, kun taas *Leader* -ohjelma tuke-

paikallislähtöistä aluekehittämistä, keskittymällä aktivoimaan paikallista aloitteellisuutta ja alhaalta ylös suuntautuvien hankkeiden toteuttamista (kuva 10).

Leader-ohjelma täydentää tavoiteohjelmia ja tätä periaatetta sovelletaan myös hankkeiden lopullisessa valinnassa käytettävissä kriteereissä. Ainoastaan paikalliselta tasolta tulevat hanke-ehdotukset toteutetaan Leader-rahoituksella. Täydentävyyssperiaatteen toteutumisen edellytyksenä on, että paikalliset toimintaryhmät ovat valmistautuneet rakentamaan harmoniset suhteet kaikkien rakennerahastovaroja kanavoivien aluetason viranomaisten ja muiden kehittäjätahojen kanssa. Tavoitteena on avoin yhteistyö paikallisten toimijoiden ja muiden maaseudun kehittämiseen osallistuvien tahojen kesken.

Leader II -kaudella ohjelmaan liittyviä hankkeita rahoitettiin Suomessa vain 5b ja 6 -rakennerahastojen alueella tai muualla EU:ssa niiden ohella myös ykkösalueilla. Leader+ -kaudella toimintaryhmiä on voitu perustaa kaikkialle maahan eli kehitysohjelma ei rajaa ryhmien toimialueita. Sama pätee koko EU:n alueella.



Kuva 10. Leader-ohjelman keskeiset periaatteet ja toimintatavat ja suhde suuriin tavoiteohjelmiin.

Leader on käynnistetty 1991 tukemaan innovatiivisia maaseudun kehittämistoimia silloisen Euroopan Yhteisön epäsuotuisilla alueilla. Euroopan unionin alueesta maaseutua on noin 80 prosenttia ja niillä asuu kokonaisväestöstä 25 %. Maaseutupolitiikan merkitys on kasvanut epäsuotuisan kehityksen takia yhteisön alueella. Maaseutua luonnehtii rakennemuutos, joka joltuu muun muassa maatalouden muuttuneesta roolista. Niin ikään muut yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat eurooppalaiseen maaseutuun, joka on eri alueilla varsin erilaista. Niiden eroihin vaikuttavat historialliset ja kulttuuriset taustat samoin kuin alueiden resurssit ja aluerakenteen muotoutuminen taloudellisen ja muun toiminnan seurauksena (tässä osiossa lähteinä ovat Euroopan komission (2002b), maa- ja metsätalousministeriön ja sisäasiainministeriön www-sivut sekä Agenda 2000, ellei viitteellä toisin ilmaista).

Rakenteelliset muutokset tuntuvat eri puolilla eri tavoin. Esimerkiksi syrjäisiä alueita koettelee väestökato, kun taas suurista asutuskeskuksista ihmisiä muuttaa kaupunkien läheiselle maaseudulle. Yhteisön Leader-alueille luontaista useissa tapauksissa on alhainen väestötiheys ja iäkkäiden suuri osuus väestöstä sekä alhainen koulutustaso. Poismuutto on suurta, etenkin naiset, nuoret ja koulutettu väestö muuttavat muualle. Niin ikään alueet ovat varsin paljon riippuvaisia peruselinkeinoista eli maa- ja metsätaloudesta tai kalastuksesta. Tulotaso muihin alueisiin verraten on alhainen, ja ne tarvitsevat ulkopuolista tukea. Myös syrjäytyminen on eräs uhka. Alueilla on innovaatioiden, tutkimuksen ja teknologian osuus kehittämistoiminnasta pieni.

Kehityksen muuttamiseksi myönteisemmäksi Leader -ohjelma pyrkii ottamaan huomioon maaseutualueiden sisäiset vahvuudet ja rajoittavat tekijät, joiden taustana ovat alueen historiasta juontuvat ympäristölliset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät. Toisaalta huomioidaan ulkopuolisten tekijöiden mukanaan tuomat mahdollisuudet ja uhkat.

Leader-ohjelman tavoitteita EU:n näkökulmasta ovat:

- maaseutuyhteisöjen mukaan saaminen alueelliseen kehittämiseen,
- maaseutualueiden kulttuuristen ja identiteettiin liittyvien seikkojen vahvistaminen,

- luonnonresurssien tarkoituksenmukainen käyttö ja ympäristöseikkojen huomioiminen,
- aktiviteettien luominen ja markkinoille suuntaaminen,
- teknologisen kehityksen hyödyntäminen,
- muuttovirtojen tasaannuttaminen ja sosiaalis-ammattillisen integraation varmistaminen,
- tietotaidon, osaamisen ja työn yhdistäminen,
- alueen imagon kohottaminen.

2.8.1. Alhaalta ylös -periaate toiminnassa

Leader -ohjelman keskeinen tarkoitus on maaseudun paikallinen kehittäminen, paikallisia, inhimillisiä ja fyysisiä voimavaroja käyttäen. Puhutaan ns. bottom - up eli alhaalta ylös -suuntautumisesta. Ohjelman yleistavoitteena on maaseutualueiden elinvoimaisuuden säilyttäminen, maaseudun talouden toimintaedellytysten parantaminen ja työpaikkojen luominen. (luvun lähteinä ovat EU:n komission tiedonanto Leader+ -ohjelmaa koskien sekä Suomen Leader-ohjelmat ja toimintaohjeet kausina 1995–1999 ja 2000–2006, ellei toisin viitteellä mainita.)

Leader-ohjelma luo edellytykset ns. paikallisten toimintaryhmien (LAG = local action group) toteuttamalle integroidulle (yhteisölliselle) maaseudun kehittämiselle. Ohjelman tavoitteena on synnyttää paikallisten Leader-ryhmien kautta toimintoja, jotka ovat innovatiivisia, siirrettäviä ja pystyvät toimimaan maaseudun kehittämisen mallina muilla maaseutualueilla. Leaderin avulla pyritään luomaan siten uusia työkaluja, jotka voisivat olla avuksi muillekin alueille.

Ohjelman avulla pyritään edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa maaseudulla lisäämällä naisten yrittäjyyttä. Naisia pyritään saamaan kiinnittymään alueeseen; useimmiten he ovat aktiivisempia muuttamaan. Erityisesti kiinnitetään huomiota nuoriin, joita rohkaistaan aktiivisesti osallistumaan maaseutualueiden, kotiseutujensa kehittämiseen. Nuoret ovat kohderyhmä senkin takia, että he esimerkiksi koulutuksen vuoksi muuttavat

kaupunkiseuduille ja useimmiten jäävät sinne. Syynä voi olla se, että omaan ammattiin liittyvää työtä ei löydykään entiseltä kotiseudulta.

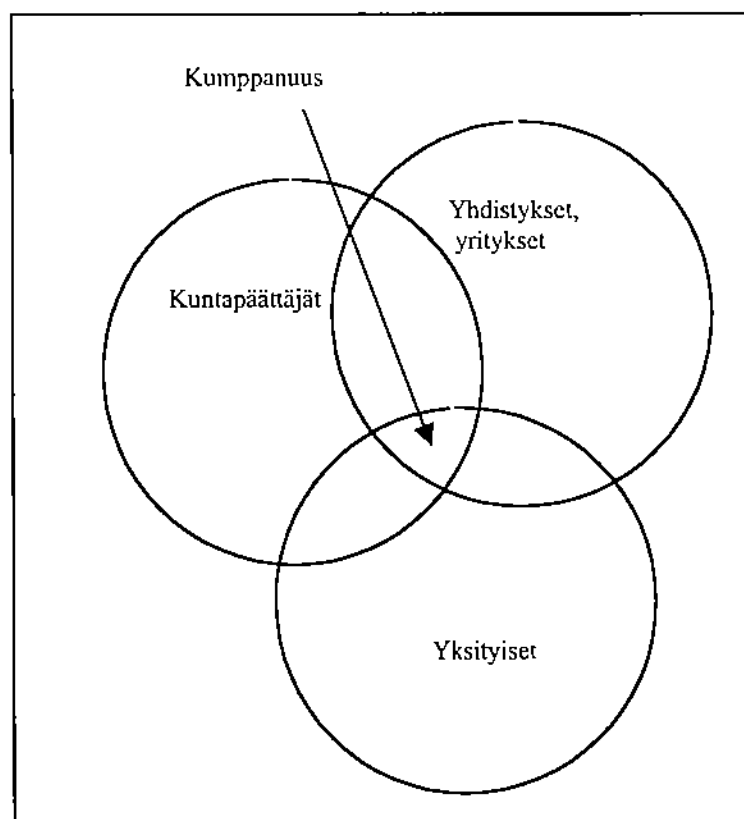
Kaikkien toimenpiteiden ympäristövaikutukset otetaan huomioon kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Hankkeita, joilla on positiivisia ympäristövaikutuksia, rohkaistaan. Leaderin yhtenä keskeisenä tavoitteena onkin kestävän kehityksen periaatteen noudattaminen. Se liittyy EU:n yleisiin ympäristötavoitteisiin, jotka nivotaan kaikkiin ohjelmiin. Pyrkimyksenä on tukea paikallisyhteisöjen aktiivista osallistumista ympäristön parantamiseen ja suojeluun. Tavoitteena on maaseutukulttuurin vahvistaminen ja maaseutualueiden vetovoiman lisääminen muun muassa asuinpaikkana. Esimerkkeinä kannatettavista ympäristöllisistä hankkeista voivat olla paikallisiin olosuhteisiin soveltuvat ympäristötutkimukset ja -suunnittelu, kierrätys Hankkeet ja uudet ympäristöystävälliset, paikallisiin luonnonvaroihin pohjautuvat energiahankkeet.

Ohjelmalla rahoitetaan paikallisia maaseudun kehittämishankkeita, joissa periaatteina on, että maaseudun asukkaat itse päättävät kotiseutunsa kehittamisestä. Tavoitteena on uusien toimintatapojen ja menetelmien kehittäminen ja kokeileminen sekä maaseudun asukkaiden, elinkeinon harjoittajien ja viranomaisten yhteistyö. Yhteistyön osalta puhutaan kumppanuudesta ja verkostoitumisesta, osana sosiaalista pääomaa (kuva 11).

Leader-yhteisöaloiteohjelmaa toteuttavat paikalliset toimintaryhmät. Maaseudun asukkaat, paikalliset yhdistykset ja yritykset sekä alueen kuntien edustajat muodostavat yhdessä paikallisen toimintaryhmän. Sen on järjestäytyttävä oikeustoimikelpoiseksi yksiköksi, esimerkiksi yhdistykseksi. Hallinnossa toimii kolmikanta, julkinen sektori, elinkeinoelämä ja yhteisöt sekä asukkaat.

Toimintaryhmä laatii alueelleen kehittämissuunnitelman, jossa määritellään alueen kehittämistarpeet, etsitään ratkaisuvaihtoehtoja ongelmiin ja hyödynnetään alueen vahvuuksia. Toimintaryhmä toteuttaa kehittämissuunnitelmansa ja päättää avustuksen hyväksymisestä hankkeisiin, joita alueen yksittäiset ihmiset, yritykset, kyläyhdistykset ym. toteuttavat. Ryhmän toimintaan voi osallistua kuka tahansa kiinnostunut.

Leaderin edunsaajien valinnasta vastuu on mailla itsellään; ne määrittelevät valintakomitean tai vastaavan elimen, joka valitsee toimintaryhmät Leader -ohjelmaa toteuttamaan. Jäsenvaltioiden sisäinen asia on hoitaa myös hallinnolliset järjestelyt. Euroopan unionin toivomuksena olisi mahdollisimman yksinkertainen ja alueita lähellä oleva järjestelmä, mutta se ei ole kaikkialla vielä toteutunut, esimerkkinä muun muassa Suomen järjestelmä.



Kuva 11. Kumppanuusperiaatteen toteutuminen Leader- järjestelmässä ja sen hallinnossa (Larsson 2000a: 62).

Hankehakijan ensimmäinen hallinnollinen lenkki on **toimintaryhmän hallitus**, jossa hanke hyväksytään tai hylätään. Sen kanssa vuorovaikutteinen lenkki on toimintaryhmän toimisto, jonka tehtävänä olisi paitsi ohjata ja neuvoa toimintaryhmää, myös opastaa yksittäisiä hakijoita heidän pulmissaan. Lisäksi näillä kahdella on muun muassa valistava tehtävä eli olisi innostettava seutukunnan ihmisiä mukaan toimimaan.

Leader-toimistolle kuuluu koko alueensa hallinnollisista peruskuvioista huolehtiminen ja yhteydenpito paitsi kuntiin, myös **TE-keskuksen maaseutuosaan**, joka on Leaderin seuraava lenkki Suomessa. Sen tehtävä on yhteydenpito eri viranomaisiin, sen mukaan millaisesta hankkeesta on kyse. Toisaalta sen työnä on kontrollointi eli hankkeiden toteutumisen valvonta, seuranta ja raportointi Leaderista vastuussa olevalle viranomaiselle eli TE-keskuksen maaseutuosaan. TE-keskuksessa Leaderia koskeva käsittely hajautuu sen mukaan millainen hanke on kyseessä. Keskeinen toimija on kuitenkin maaseutuosa, jonka kautta asiat menevät. Sen tehtävänä on muun muassa hankkeiden laillisuuden todentaminen, maksatukset, suunnitelmien toteutumisen seuranta ja valvonta sekä raportointi. **Maa- ja metsätalousministeriö** koordinoi kansallisella tasolla Leaderia ja on vastuuviranomainen. Seuraava porras onkin **EU**.

Tiedonkulku koko Leader-organisaation puitteissa on tärkeää, ja siihen Euroopan unioni edellyttää kiinnitettävän huomiota eri toimijoiden kesken samoin kuin suhteissa yhteistyökumppaneihin. Näin halutaan saada aikaan tehokkaampi toiminta ja luodaan luottamuksellista ilmapiiriä eri osapuolten välillä. Toisaalta aktiivinen tiedottaminen ulkopuolisille ja yleisölle Leaderin suomista mahdollisuuksista, onnistumisista ja epäonnistumisista luo EU:n edellyttämää kuvaa ohjelmasta. Kuten suurilla tavoiteohjelmilla, pienilläkin on tiedotusvastuu. Suomessa kansallinen vastuu on ohjelman päävastuullisella eli maa- ja metsätalousministeriöllä. Kukin hallinnollinen porras vastaa tiedottamisesta osaltaan.

2.8.2. Teemat jäsentävät strategioita

Ohjelmassa on kaudelle 2000–2006 kuusi erilaista teemaa. Niiden valitsemisella on haluttu tiivistää strategista ajattelua, jotta toimintaryhmät keskittyisivät tiettyihin aihealueisiin. Sen katsotaan helpottavan paitsi suunnittelua, myös toteutusta ja seurantaan. Toisaalta aihealueet ovat varsin laajoja eli niiden alle voidaan sijoittaa varsin monenlaista kehitystoimintaa. Leader-rahoitusta hakeneet ovat valinneet kehityssuunnitelmansa perustaksi yhden tai kaksi seuraavista teemoista:

- uuden tietotaidon ja teknologian hyödyntäminen,

- maaseudun asukkaiden elämänlaadun kohentaminen,
- paikallisten tuotteiden jatkojalostus,
- toiminta-alueen luonnon tai kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen,
- maaseudulta kaupunkiin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja maaseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen edistäminen,
- maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen lisääminen.

Teemoista neljä ensimmäistä ovat Euroopan unionin esittämiä. Muuttoliikkeeseen sekä kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutukseen liittyvät aiheet ovat Suomen omia teemoja.

Leader II kaudella eli vuosina 1995–1999 vastaavat teemat olivat:

- A. Taitojen hankkiminen, johon liittyi esimerkiksi kehittämissuunnitelman viimeistelyä, kehittämistyön aktivoimista, tiedottamista ja neuvontaa.
- B. Maaseudun innovaatio-ohjelmat ja hankkeet koskivat mm. seuraavia toimialoja: maaseudun kehittämisen tekninen tuki, koulutus, maaseutumatkailu, pienyritykset, käsityöyritykset ja paikalliset palvelut, maa- ja metsä- ja kalataloustuotteiden kaupallisen arvon nostaminen sekä ympäristön ja elinolosuhteiden säilyttäminen ja kehittäminen.
- C. Kansainvälinen yhteistyö, johon liittyvät toimet olivat vähintään kahden jäsenmaan Leader-ryhmän yhteistyöhankkeita.
- D. Verkostoituminen: tarkoituksena on kehittää aktiivista toimintaa maaseutualueiden kesken ja vaihtaa hyviä käytäntöjä (best practices) ja tietotaitoa kaikkien yhteisöaloitteen parissa toimivien kesken. European Observatory of Rural Innovation and Development asetettiin jäsenvaltioiden toivomuksesta toimimaan verkostoyksikkönä.

Leader-toimintaa rahoittivat kaudella 1995–1999 kaikki rakennerahastot eli tukea saattoi saada EMOTR, EAKR ja ESR-rahastoista (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto). Tukea sai hankekohtaisesti vain yhdestä lähteestä. Kaudella 2000–2006 tuki kanavoidaan pelkästään EMOTR:n kautta.

EU:n osuus julkisesta rahoituksesta on 50 % ja toinen puoli on kansallista. Koko julkisesta rahoituksesta 20 prosenttia pyritään saamaan toimintaryhmien jäsenkunnilta, siten valtion osuudeksi jäisi 30 prosenttia. Yksityiseltä taholta tavoitellaan 35 prosenttia. Osa siitä voi olla talkootyötä, mikäli kyseessä on yleishyödyllinen yhdistys. Yksityiseksi osuudeksi lasketaan niin ikään materiaali. Suomessa vastuuministeriönä koko ohjelmassa on maa- ja metsätalousministeriö. EU:n ja valtion tuki maksetaan TE-keskusten kautta.

2.9. Leader suomalaisen maaseudun kehittämisessä

Suomen maaseutu, johon pienet kaupungitkin kuuluvat monien EU-ohjelmien määritteilyn mukaan, on hyvin erilaistunut kuten muuallakin yhteisömaissa. Siihen kuuluu keskusten läheisiä alueita, joiden väestönkasvu voi olla suurta, toisaalta syrjäisiä alueita, jotka ovat kärsineet väestötappioista jo vuosikymmeniä ja joiden tulevaisuutta vähenevä väestömäärä edelleen on. Useissa maaseutukunnissa kuolleisuus on suurempaa kuin syntyvyys, ja muuttoliike vie enemmän kuin tuo väkeä. Väestö vanhenee ja ikärakenne vinoutuu, iäkkäiden suhteellinen osuus kasvaa. Entiset suuret työllistäjät, maa- ja metsätalous sekä julkiset palvelut, supistavat työpaikkoja edelleen. Teollisuuden rooli maaseudun asukkaiden työllistäjänä on heikkenemässä (vrt. esim. Roslin 1997: 89; Mikkonen 1995: 63–65).

Valtioneuvoston keväällä 2001 tekemän päätöksen mukaan aluekeskus- ja maaseutupolitiikalla "muuttoliike saatetaan tasolle, jossa sitä tapahtuu, mutta sen yhteiskunnalle kalliit vaikutukset pystytään hallitsemaan". Maaseudun muutos on vähittäistä keskittymistä, eli kaikkein syrjäisimpien alueiden väestö vähenee edelleen. Samaan aikaan maaseutuun sisältyy kasvavia ja kehittyviä kyliä sekä laajentuvia ja elinvoimaisia keskusten läheisiä maaseutualueita. Kevään 2003 vaalien pohjalta rakennettu hallitus puolestaan tavoittelee muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottamista.

Aluekehittämisen tavoiteohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota maaseudun ja saariston kehittämiseen. Painopisteiksi on asetettu maaseudun innovaatioympäristön kehittäminen, monitoimisuuteen perustuvien tulonsaantimahdollisuuksien edistäminen ja

maatalouden rakenne sekä luonnonvarojen ja elintarvikkeiden jalostus, matkailu, etätyö ja asumisen edellytykset (Valtioneuvosto 2001).

Vuosille 2001–2004 tehty maaseutupolitiikan kokonaisuohjelma ja valtioneuvoston periaatepäätös täydentävät ja täsmentävät tavoiteohjelman linjauksia. Tarkoituksena on toteuttaa toimenpiteitä ja kärkihankkeita, joilla edistetään maaseudun oloja kiinnittäen erityistä huomiota syrjäisen maaseudun ongelmiin, elinkelpoisten pää- tai monitoimisten tilojen kehittämiseen, maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamiseen, osaamisen vahvistamiseen, maaseudun perusrakenteen (palvelut, asuminen, yhdyskuntarakenne) toimivuuteen, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukseen ja omaehtoisen kehittämistyön edellytysten luomiseen (Valtioneuvosto 2001).

Seudullisten toimijoiden verkottumista ja yhteistyötä kehitetään, sisäasiainministeriön tukemalla ja käynnistämällä seutuhankkeella. Toimenpiteillä tähdätään myös aikaan EU-ohjelmakauden 2000–2006 jälkeen. Maaseudun pienyritysten kehittämisverkostojen resursointia vahvistetaan ministeriöiden yhteistyöllä toimijoiden yhteistyön lisäämiseksi ja tehostamiseksi. Tarkoitukseen käytetään niin EU-osarahoitteisia ohjelmia kuin kansallisiakin varoja.

Toimintaryhmätyö vakiinnutetaan koko maahan seudullisten voimavarojen kokoamiseksi ja kehittämisaktiviteettien lisäämiseksi. Paikallisille toimintaryhmille luodaan edellytykset toimia aktiivisina maaseudun kehittäjinä koko maassa. Maaseudun palveluja ylläpidetään ja kehitetään väestön ja elinkeinolaamisen tarpeiden mukaan. Kuntayhteistyöllä vahvistetaan kuntien mahdollisuuksia ylläpitää peruspalveluja.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutushankkeita lisätään kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmien ehdotusten mukaisesti. Aluepoliittisen tavoiteohjelman tavoitteeseen päästään Leader+ -ohjelman, tavoite 1 -ohjelman sekä alueellisen maaseutuohjelman varoin ja niihin tarvittavin kansallisin varoin. Lisäksi varataan maatilatalouden kehittämisrahastosta (MAKERA) runsaat 2,5 miljoonaa euroa. (Valtioneuvosto 2001.)

Toimintansa 2003 aloittaneen hallituksen ohjelma sisältää suunnitellun samoja maaseutupoliittisia päälinjauksia. Siinä tuodaan myös esille yritystoiminnan edistäminen sekä peruspalveluiden saatavuus uutta viestintä- ja muuta teknologiaa hyödyntämällä. Niin ikään muun muassa etätyötä edistetään ja kylätoimintaa tuetaan (Valtioneuvosto 2003).

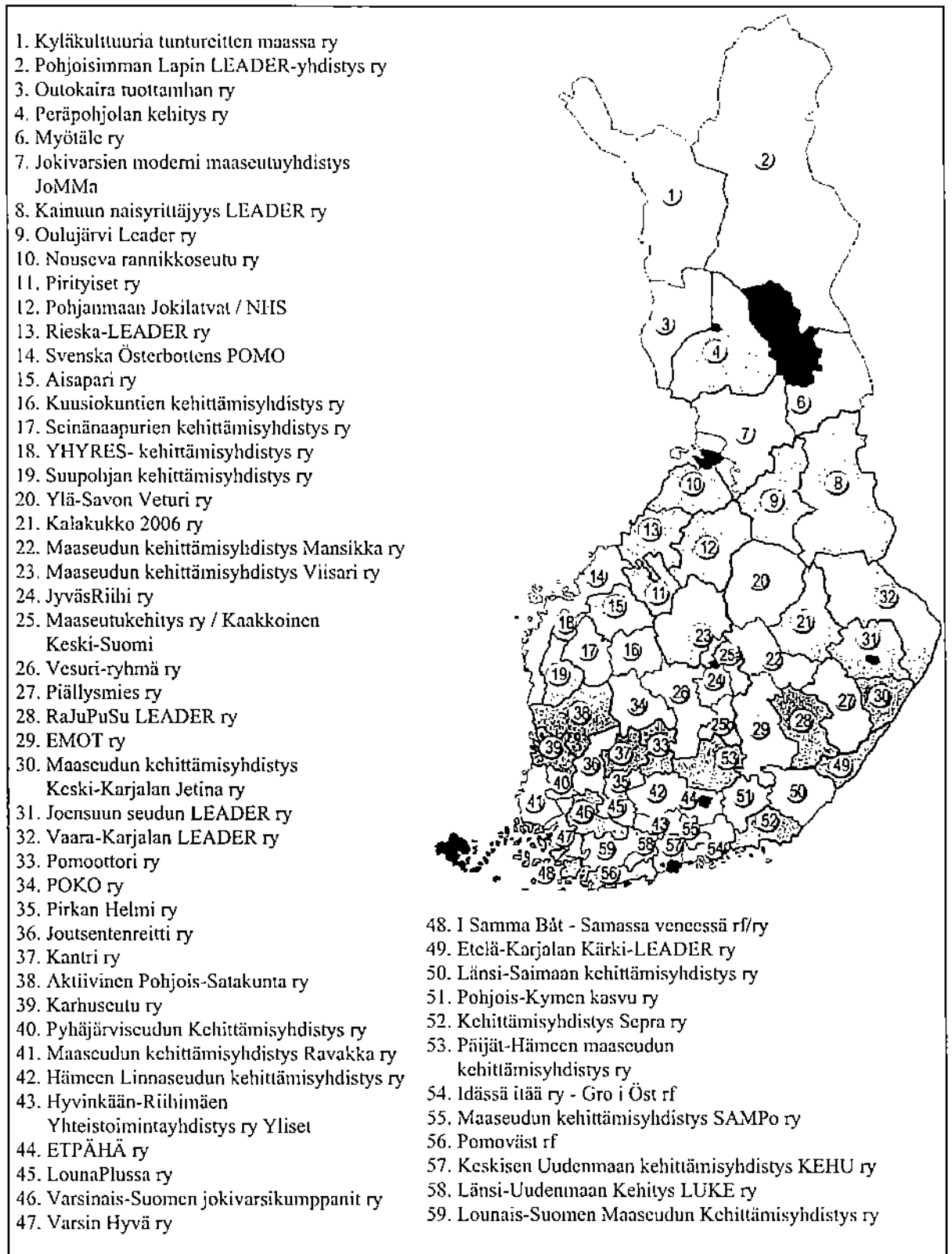
2.9.1. Ohjeistettu ja ohjelmallinen todellisuus

Leader on edellä mainitun retoriikan perusteella pienuudestaan huolimatta keskeinen väline maaseutupolitiikan toteuttamisessa lähivuosinakin. Suomessa Leader II:n toteuttamiseen ohjelmakaudella 1995–1999 osallistui 22 toimintaryhmää, kausi oli kuitenkin todellisuudessa lyhyempi eli 1997–1999. Toiminta päästiin aloittamaan myöhemmin, kuten aiemmin totesin. Kaudella 2000–2006 toimintaa jatkaa Leader+ ja ryhmiä on mukana 25. Edellisellä kaudella Leaderia sovellettiin vain 5b- ja 6-ohjelmien alueilla. Nyt sitä voidaan soveltaa koko maassa, eri alueilla (kuva 12).

Suomalaisittain Leaderia ohjeistavat toimintaohjeet, joiden juuret ovat puolestaan EU:n ja kansallisissa säädöksissä. EU-perusteisia ovat muun muassa rakennerahastojen perusasetukset sekä niiden tehtäviä säätelevät asetukset samoin kuin komission toimintaohjeet. Kansalliseen säädösperustaan sisältyy lähinnä EU:sta juontuvia uusia määräyksiä. Kautta 2000–2006 varten on niin yhteisön kuin kansallisellakin tasolla säädösperustaa muutettu ja uudistettu (Suomen Leader+ -ohjelma 2000–2006, Euroopan komission toimintaohjeet).

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus arvioida Suomen Leader-ohjelman strategisia asetelmia oikeina tai väärinä, hyvinä tai huonoina vaan sitä asetelmaa, johon se asettuu yhtenä ohjelmallisen politiikan välineenä, niin hallinnollisesti kuin maaseudun kehittämisen taustoiltaankin. Tarkoituksena on tarkastella myös ohjelmallisia puhuntoja, joita tämä maaseudun pieni kehittämisohjelma tuo esille.

Edellisen ja kauden 2000–2006 Suomen Leader-ohjelmia ja toimintaohjeita verrattaessa havaitsee ohjeistuksen edelliseltä kaudelta lisääntyneen. Yksinkertaisin havainto tästä on toimintaohjeiden sivumäärän kasvu yli kaksinkertaiseksi. Erityisesti ohjeita on lisätty kehittämis- ja yrittämistukia koskevan hakemisen, maksamisen, rahoituksen, valvonnan sekä seurannan osalta. Se saattaa liittyä oppiisiin aiemmalta kaudelta.



Kuva 12. Suomen Leader-alueet (tummanharmaa) ja POMO-alueet (vaaleanharmaa) kaudelle 2000–2006. Muut ovat yhdistyksen piiriin kuuluvia (valkoinen) tai kuulumattomia (musta) alueita (Suomen kyläyhdistys ry 2002).

Leader II:n jälkiseurannan mukaan ohjelman toteutuksessa on ilmennyt jonkin verran puutteita. Esimerkiksi asetettuihin tavoitteisiin syntyneiden työpaikkojen osalta ei läheskään päästy. Sitä on selitetty muun muassa tilastoinnin virheillä ja ohjeiden vähäisyydellä. Tuloksellisuuden ulkopuolinen mittaaminen on ollut niin ikään hankalaa. TE-keskukset ovat keränneet tietoja eri tavoin ja ongelmia aiheuttivat tilastoinnin erilaiset käytännöt maa- ja metsätalousministeriössä ja kauppa- ja teollisuusministeriössä (Leader II jälkiarviointi 2000: 39, 41, 73).

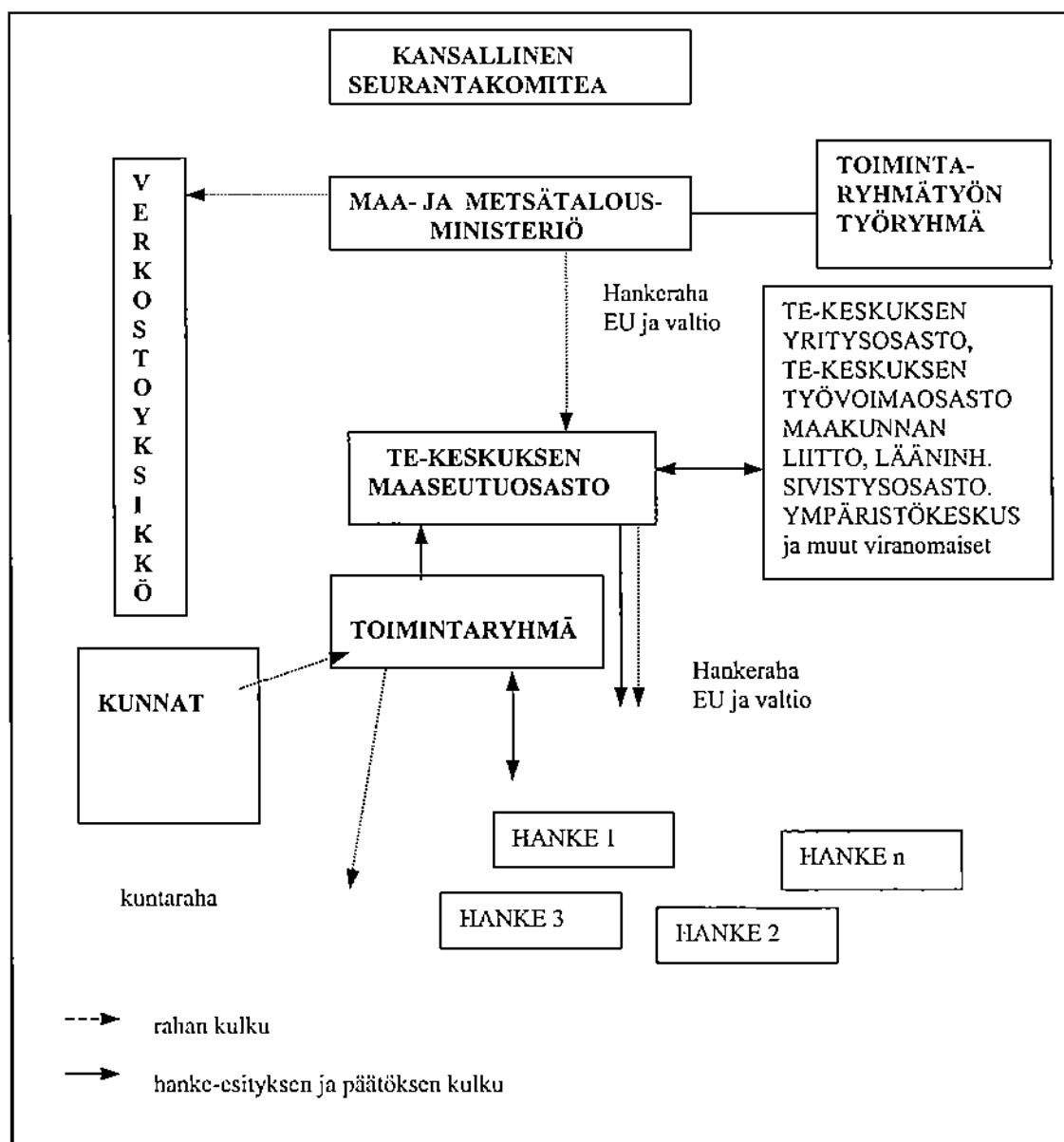
Myös hallinnolliset kuviot on uudessa ohjelmassa esitetty aiempaa selkeämmin ja tarkemmin (kuva 13). Näin muotoon sisältyvät diskurssit ovat lisääntyneet. Järjestelmän painoarvoa korostetaan samoin kuin siihen liittyvää sääntöjen ja määräysten täyttämistä. Osin sille taustana voi olla uuden systeemin parempi osaaminen kaudella 2000–2006 ja pyrkimys torjua niitä virheitä ja erheitä, joita sattui edellisellä kaudella. Vertailtaessa jaksojen 1995–1999 ja 2000–2006 Leader -asiakirjoja voi havaita, että tietoisesti tai tiedostamatta hallinnon rooli on ohjelmassa korostumassa, sen ruohonjuuri-ideologiasta huolimatta.

Suomen Leader-ohjelma sisältää hallinnollisten selvitysten ja ohjeistuksen ohella kuvauksen maaseudun nykytilasta, kansalliset tavoitteet ja strategian, toimenpidelohkojen esittelyn ja rahoitussuunnitelman. Lisäksi kaudella 2000–2006 esitellään Leaderin suhde muihin maaseudun kehittämissuunnitelmiin, joita se osaltaan täydentää. Näin ohjelma kiinnitetään yhteyteensä.

Paikallisilta toimintaryhmiltä edellytetään kehittämissuunnitelmaa, jossa on kuvaus Leader -ryhmän toiminta-alueesta ja toimintarakenteesta, johon kuuluvat yhteistyö ja päätöksenteko. Niin ikään edellytetään alueen sosio-ekonomista kuvausta. Suunnitelmaan on sisällyttävä myös visio, strategia ja tavoitteet sekä kuvauksia toiminnoista, mahdollisesta kansainvälisestä yhteistyöstä, verkostoitumisen järjestelyistä sekä täydentävyydestä suhteessa maaseudun muihin kehitysohjelmiin.

Ryhmän on myös selvitettävä, miten se aikoo toimeenpanna vaaditut raportointi- ja seurantavelvoitteet. Näin paikallisten ohjelmaryhmien suunnitelmat ja toiminta noudat-

tavat samaa kaavaa kuin suuremmissakin ohjelmissa. Ne ovat eräänlaisia miniohjelmiä verrattuna tavoiteohjelmiin ja niiden suunnitelmiin sekä hankkeisiin. Leadereilta edellytetään kuitenkin samaa muodon täyttämistä. Siihen liittyvät samantyyppiset puhunnat ja käytännöt kuin muihinkin ohjelmiin.



Kuva 13. Suomen Leader+ -ohjelman hallintomalli (Suomen Leader+ -ohjelma, lokakuu 2000: 78).

Toimintaryhmien omia Leader -ohjelmia laativat paikalliset toimijaryhmät. Kun suurin maantieteellinen mittakaava on seutukunta (tai muutama seutukunta), on niiden puitteissa mahdollisuus nähdä varsin konkreettisesti omat toimintaedellytykset ja toimintaympäristö. Leaderilla on pienuudestaan huolimatta edellytyksiä pureutua oman alueen kehittämiseen. Edellytyksenä on, että työkalua osataan käyttää ja sille annetaan mahdollisuuksia. Nämä kriteerit pätevät paitsi paikalliseen ajatteluun, myös hallintoon ja ohjastukseen ylhäältä.

Leader+ -ohjelma on pelkistetty verrattuna rakenneohjelmiin, kuten tavoite 1 -ohjelmiin ja 2 -ohjelmiin tai Alueelliseen maaseudun kehittämisohjelmaan. Kyseessä on pieni ohjelma, mikä selittää osan yksinkertaisempaa rakennetta. Leaderin rooli täydentävänä ohjelmana ja esimerkiksi syrjäisten ja ydinmaaseudun kehittäjänä ja elinvoiman ylläpitäjänä sekä uusien innovaatioiden löytäjänä on kuitenkin tavoiteohjelmien valossa aika mittava. Ei se siihen ylläkään, sillä kokonaisuutena Suomen Leader + -ohjelman kaudelle 2000–2006 arvellaan luovan 2.400 uutta ja säilyttävän 300 työpaikkaa. Sen kokonaisbudjetti kuusivuotiskaudelle on noin 170 miljoonaa euroa. Julkisen rahoituksen osuus on 110,8 miljoonaa euroa, josta puolet tulee EU:lta. Leaderin taakkana sitä paitsi ovat pääosin samat hallinnolliset kuviot kuin muillakin ohjelmilla. Sama hallinnointi ja paperimäärä koskevat niin pieniä kuin isompiakin hankkeita.

Suomessa on ohjelmakautena 2000–2006 Leaderin ohella muitakin pieniä maaseudun kehittämishankkeita eli kansallisesti rahoitettava POMO (ks. kuva 12). Se myös täydentää rakenneohjelmia. Sen vaikutukset eivät kuitenkaan riitä korvaamaan rakennemuutoksen ja muuttoliikkeen maaseudulle aiheuttamia vaikutuksia. POMO:n avulla arvioidaan luotavan 300 ja säilytettävän 130 työpaikkaa ohjelmakautena (Maa- ja metsätalousministeriö 2002).

2.9.2. Leader uuden toimintapolitiikan ja paikallisen kehittämisen muovaajana

Leader on tuonut suomalaiseen käytäntöön uudenlaisen aluekehittämisen menetelmän. Kuntien itsehallinto on ollut perinteinen ja olennainen paikallisen kehittämistyön perusta.

Sen pohjalta kunta on ollut yksi keskeinen maaseutupolitiikan toteuttaja. Kehittämistyö on pohjautunut kuntien omaan toimintaan. Paikallisten toimintaryhmien myötä kunnan rooli on muuttunut, eli se on tullut alueensa ainoasta maaseutupolitiikan toteuttajasta yhdeksi toimijaksi. Samalla kunnan merkitys on vähentynyt ja painopiste on siirtynyt sen ulkopuolelle. Uusi näkemys korostaa omaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden merkitystä kehittämisessä (Kahila 2003: 102; Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 8/2000: 68).

Paikallista kehittämistoimintaa on syytetty suunnittelemattomuudesta. Toimintaympäristön on sanottu olevan liian monimutkaisen ja sisältävän liian paljon osapuolia. Kahilan mukaan kyse ei ole toimintaryhmien kehittämistoiminnan suunnittelemattomuudesta vaan myös kuntien toiminnasta. Toimintaryhmätyö on niin kunnille kuin toimijoille uutta. Uuden toimintaympäristön vahva toimija on toimintaryhmä, kun se aiemmin oli kunta. Niiden kehittämistoiminnan yhdentäminen ja täydentävyyden parantaminen ovat haasteita kaudella 2000–2006.

Larsson (2000a, 2000b) on tutkinut Leader-järjestelmän demokraattista toimivuutta Ruotsissa. Toimintaryhmätoiminta on samanlaista kaikissa maissa, joten niistä voidaan vetää yleisiä johtopäätöksiä laajemminkin. Komissio on määritellyt ryhmien kokoonpanoon liittyviä taustoja ja niiden mukaan julkisen sektorin on oltava aina edustettuna. Muutoin julkisesti myönnettyjä varoja ja hankkeiden toteuttamista ei voitaisi käytännössä edes valvoa sellaisin julkisin käytännöin kuin ohjelmallisessa politiikassa tehdään.

Toimintaryhmätyössä toimii kolmen sektorin kumppanuus ja juridisen henkilön valinta on rajoitettua. Sen sijaan on tilaa paikalliselle päättämislle ryhmän suuruudesta ja millä perusteilla haetaan edustavuutta. Periaatteessa kaikkien kolmen sektorin eli julkisen, yhteisöjen tai yritysten sekä yksityishenkilöiden osalta edellytetään maantieteellistä "läsnäoloa" ryhmän alueella tai alueellista mandaattia kumppanuuteen mukaan pääsemiseksi. Ilman paikkaan liittyvää suhdetta ei ole mahdollisuutta päästä jäseneksi. Osallistumiseen sisältyy, että niin ryhmä kuin organisaatio uskovat mukaan tulevien tuovan mukanaan kysytyjä voimavaroja – päteviä henkilöitä, taloudellisia ja fyysisiä resursseja. Kunnalliselämässä mukana olevat poliitikot, jotka ovat toimintaryhmissä, eivät edusta puolueita vaan ensisijaisesti kunnallista organisaatiota.

Pohtiessaan kysymystä legitimitetistä Larsson (2000a: 116–119; 2000b: 8) toteaa kansalaisen demokraattisen osallistumisen päätöksentekoon sisältävän kolme perustavaa kokonaisuutta: kansalainen voi valvoa poliittisten toimien vaikuttavuutta ja hänellä on mahdollisuus saada tietoa päätöksentekoprosessista. Niin ikään kansalainen tietää, millä mandaatilla päätökset on tehty, ja hän voi asettaa avoimissa vaaleissa mandaatit jälleen punnittaviksi. Demokratiassa puhutaan toimintojen kontrolloinnista, julkisuudesta, edustavuudesta ja poliittisesta vastuusta (vrt. myös Taxell 1987: 165–167).

Poliittisen tyytymättömyyden osoitus voidaan ilmaista yleisissä poliittisissa vaaleissa. Tällaisena ei ole mahdollisuus toimintaryhmien osalta. Asukkaat voivat jättää valitsematta vain politiikassa mukana olevat, yksityisten, yhdistysten ja yritysten edustajiin nähden ei mahdollisuutta ole. Toimintaryhmien kokoonpano ei ole ikuinen, mutta sen kokoonpanoon pystyvät toisaalta vain aktiivisesti Leaderissa toimivat vaikuttamaan.

Kun toimintaryhmät ottavat vastuun Leader-ohjelman toteuttamisesta, tulee niissä voimaan yhdistyksiä ja yrityksiä koskeva sääntely. Ryhmien legitimitetti rakentuu Larssonin mukaan luottamuksellisiin suhteisiin suurten määrään muita yhteiskunnallisia toimijoita. Tärkein osa niistä on kunnallis-poliittinen hallinnollinen järjestelmä ja toinen EU:n aluepoliittinen systemi, johon kansallinen liittyy olennaisena osana. Ryhmät joutuvat vakuuttamaan uskottavuuttaan ja pätevyyttään näille järjestelmille, jotta edes pääsisivät mukaan ohjelmalliseen toimintaan.

EU:n aluepoliittinen järjestelmä määrittelee legitimitetin toisin kuin poliittis-hallinnollinen järjestelmä. EU:n mukaan paikallinen ankkurointi on tärkeä legitimitetतिकriteeri ja edellytys Leaderin läpiviemiseen. Samalla järjestelmä kannustaa yhteistyöhön alueellisten ja muiden rajojen yli. Komissio edellyttää toimintaryhmien perustamista Leader -ohjelman suuntaviivojen mukaisesti ja ohjelmien tehokasta läpiviemistä. Mikään näistä kohdista ei painota perinteisiä poliittisia arvoja, kuten edustavuutta, avoimuutta ja kansalaisten osallistumista. Ennemminkin painotetaan poliittista toimintakykyä eli välineellisempää näkökulmaa asioihin. Demokraattis-poliittiset arvot katetaan toimintaryhmien paikallisuudella, ja komission hyväksyntä saavutetaan toimimalla tehokkaasti ja ajattelemalla uudella tavalla, innovatiivisesti (Larsson 2000a: 118–119).

Tässä yhteydessä legitimointiin liittyvä puhunta on muuttunut. Larsson tulkitsee kunnallisten poliittisten organisaatioiden legitimoivan Leader -ohjelmien olemassaolon. Niiden erityisintressinä on, miten toimintaryhmien kehityssuunnitelmat suhteutuvat kuntien omiin suunnitelmiin maaseudun kehittämistä. Tämä lienee tilanne Ruotsissa. Jos tarkastellaan kysymystä Suomessa, ei keskustelua tästä näkökulmasta ole julkisuudessa käyty. Sen sijaan ohjelmakaudella 1995–1999 on kunnissa keskusteltu Leader -toimijoiden roolista tietyllä tapaa villinä ja muiden instituutioiden ulkopuolelta tulleetä sekalaisena kehittäjäryhmänä, joka ei kuulunut oikein mihinkään. Samaa keskustelua käytiin maakuntien liitoissa ja TE-keskuksissa, ehkä vieläkin (vrt. mm. Katajamäki ym. 2001: 29; Kahila 2003: 102).

Suomessa Leadereista on puhuttu kansalaisyhteiskuntanakin. Se sitoo vapaaehtoistyöhön maaseudun kehittäjiä. Leader -ryhmien hallituksilla on valtaa päättää alueellaan varsin suuristakin varoista ja niiden kohdistamisesta. Pohdittavaksi tietenkin jää, kuinka pitkään talkootyöllä jaksetaan maaseutua kehittää. Leaderin säännökset edellyttävät tiettyä vaihtuvuutta ja muutosta toimintaryhmän hallitusten osalta. Näin keskeisimmässä asemassa olevat ihmiset muuttuvat. Ongelmaksi saattaa osin muodostua aktiivien riittäminen kierrossa.

2.9.3. Leader ja sosiaalinen pääoma

Sosiaalisten tekijöiden merkitys tulee Leaderissa esille kumppanuuden ja verkostoitumisen kautta. Sosiaalinen pääoma kytkeytyy ihmisten kykyyn tehdä yhteistyötä eli siihen liittyvät ihmisten väliset suhteet, yhteisön ja yhteiskunnan pelisäännöt, luottamus ja vastavuoroisuus (Hyyryläinen 1992: 27–28; Rannikko & Hyyryläinen 2000: 189–193). Toisaalta se on eräs tapa hahmotella ja merkityksellistää taloudellisen käsitteistön pohjalta ihmisten yhteisöllisiä ominaisuuksia, koska niillä on merkitystä myös tuloksellisen toiminnan kannalta.

Sosiaalisten ja vuorovaikutuksellisten tekijöiden rahallista arvoa ei pystytä mittaamaan, mutta niillä on vaikutusta toiminnan tulosten hyvyyteen tai epäonnistumisiin. Linnamaa

& Sotarauta (2000: 34–35) toteavat verkostojen olevan kuitenkin suhteellisen pysyviä ja jatkuvia sekä kaikille niissä toimiville hyötyä tuottavia. Alueellisissa yhteyksissä voidaan puhua löyhästi organisoituneesta strategisesta verkostosta.

Pohdinnan arvoista olisi näistä lähtökohdista, miten verkostoihin pääsee ja miten niissä pysyy tai kuinka niistä pudotessa löytää vaihtoehtoisia kumppanuuksia. Kun tarkastellaan asioita hyödyn näkökulmasta, mihin Linnamaa & Sotarauta viittaavat, on myös otettava huomioon verkoista putoaminen tai pois jääminen, kun hyötyaspekti ei enää täyty. Tarkasteltaessa verkostoja hyöty-perspektiivistä ollaan lähellä toiminnan organisoidumpaa muotoa. Sen piirteitä määrittelevät neljä keskeistä tekijää: mukanaolo, voimavarat, kontrolli ja vaihto (Borell & Johansson 1996: 55).

Voutilaisen (2001: 73) mukaan usein korostetaan paikallista, mikrotason toimintaa sosiaalisen pääoman kartuttajana. Yhtä tärkeää on tuoda esille meso- (väli-) ja makroulottuvuudet. Sosiaaliseen pääomaan liitetään pehmeitä arvoja, mihin liittyy myös epäluuloa sen tehokkuudesta verrattuna alueellisen kehittämisen koviin välineisiin. Leaderissa korostetaan näiden rinnakkaisuutta ja täydentävyyttä.

Lehto (2001) luonnehtii erilaisten verkostojen luomaa mahdollisuutta yhdistää erilaisia ihmisiä ja ihmisryhmiä yhden lajin sosiaalisesti pääomaksi. Verkostojen jäsenet voivat hyödyntää luotuja yhteyksiä. Sosiaalinen pääoma olisi siten ilmisten kykyä työskennellä yhdessä yhteisten päämäärien hyväksi ryhmissä ja organisaatioissa. Lehto kytkee sosiaaliseen pääomaan myös tiedolliset ja identiteettiset voimavarat. Tiedolliset resurssit rakentuvat yksilöllisestä ja yhteisöllisestä osaamisesta koskien perinteitä, toimintamalleja, arvoja ja arvostuksiakin. Identiteettivoimavarat liittyvät käsitykseen itsestä ja toisista sekä omasta asemasta ja kuulumisesta laajempaan kokonaisuuteen (vrt. myös Häkli 2001: 122–123).

Laajasti ymmärrettynä sosiaalinen pääoma, yhdistettynä identiteettiin ja tiedollisiin resursseihin, voidaan käsittää siinä todellisuutena, jota ihmiset hahmottavat ja jossa he toimivat. Siitä on tehty uudenlainen löyhempi toimijoiden kenttä, uusine käsitteistöineen ja siirretty maaseudun kehittämissuhteeseen. Toisaalta verkostoituminen ja kumppanuus

ovat tyypillinen tapa toimia maaseutuyhteisöissä ja yleensä pienissä yhteisöissä. Nyt se on vain institutionalisoitu, esimerkiksi Leaderissa ja laajennettu käsittämään suuremmat ympyrät kuin lähipiiri.

Yleisellä tasolla voidaan ajatella niinkin, että Leader-alueiden välisen yhteistyön ja siihen liittyvän toiminnan ja puhunnan tarkoituksena on kiinnittää näitä alueita erikseen Euroopan unioniin. Kun mittakaavaltaan laajassa yhteisössä tuodaan esille korostetusti paikallisuus ja ruohonjuuritason toiminta, se on omiaan lähentämään kaukaisiakin alueita yhteisöön. Tässä yhteydessä keskeistä on luonnollisesti se, miten toimintaryhmissä ja hankkeissakin olevat ihmiset itse Leaderin kokevat. Onko se heille habermasilaisittain julkisen yhä mittavampi invaasio elämänmuotoon vai onko se heille yksi lisämahdollisuus ottaa käyttöön paikallisia voimavaroja ja luoda näin tulevaisuutta?

2.9.4. Leader ja innovaatioiden siirrettävyys

Eräs tärkeistä EU:n Leaderille asettamista tavoitteista on siirrettävyys, eli hyviksi koettuja käytäntöjä pyritään siirtämään muille maaseutualueille. Sama periaate on yleinen EU:n muissakin aluekehittämissuunnitelmissa. Näin hyvistä kokemuksista oppia ottamalla pystytään nopeuttamaan aluekehitystyötä. Ohjelmien seurantaan ja arviointikäytäntöön jo sellaisenaan liittyy palautteen antamista ja kokemusten analysointia sekä niiden kautta korjaavaa toimintaa. EU tähdentää alueiden kehittämistyötä myös oppimisprosessina (Malinen 2001).

"Kokemusten siirtäminen sellaisenaan ei ole mahdollista", sitceraa Malinen (2001) OECD:n paikallisten kehittämishankkeiden vaikutuksia tutkineen Leed-hankkeen (Local Economic and Employment Development Programme) lausuntoa. Hyvien paikallisten toimintamallien kopioiminen ja siirtäminen on mahdollista vain tietyin edellytyksin. Toimintaympäristöjen on oltava riittävän samankaltaisia, jotta siirrettävä malli voisi toimia.

Malinen mainitsee toimintaympäristön erojen voivan rajoittaa hyvän käytännön toimitavuutta uudella alueella. Sen ohella väliin tulevat muuttajat saattavat vaikuttaa siihen, että

samankaan alueen kehittämistyön edellytykset eivät pysy vakiona ajassa. Ulkoisista muuttujista talous- ja aluekehitys vaikuttavat yksittäisiin hankkeisiin eli hidastavat tai nopeuttavat niitä.

Myös hyvän käytännön luonne sellaisenaan vaikuttaa siirrettävyyteen. Innovatiiviset tai pilottihankkeet ovat usein suunnitellut erityisesti paikallisiin oloihin. Toisaalle siirrettynä voidaan kohdata olosuhdetekijöitä, joita ei pilottialueella ollut. Malisen mukaan kiinnittämällä huomiota innovaation menestystekijään, taustaoletuksiin ja ehtoihin voidaan uudenlaisten mallien levittämistä tehostaa.

Hankkeita olisi osattava soveltaa kulloisiinkin oloihin eli huomioitava, mihin tilanteeseen ja taustaan ne mahdollisessa uudessa ympäristössä sijoitetaan. Tällaisia seikkoja ovat: alueen kehitystaso ja historia, toimijat ja niiden keskinäinen verkosto sekä kehittäjäorganisaatiot, yleinen hallintokulttuuri samoin kuin hallinto- ja valtarakenteet. Toisaalta siirrettävyyden käänköpuolena on paikallisten ominaispiirteiden merkitys kilpailutekijänä. Alueellinen kehitystyö on myös kilpailua, jossa pyritään löytämään omista vahvuuksista nousevia menestystekijöitä (Malinen 2001).

Siirrettävyyden yksi ongelma liittyy kulttuuriseen taustaan. Toisaalta paikallisten mallien hakeminen ja sitä kautta uusien innovaatioiden etsiminen voi olla eräs tapa, jolla kannustetaan ajattelemaan asioita aiempaa poikkeavista näkökulmista. Sen kautta voidaan löytää paikallista uusajattelua ja luoda maaseudulle kaivattuja työpaikkoja. Suoranainen siirrettävyys liittyy EU:n talous- ja tehokkuusajatteluun; sijoitetulle tuelle haluttaisiin mahdollisimman laajaa katetta.

Laajemmin tarkasteltuna siirrettävyys voisi tarkoittaa sitä, että maaseudun kehittäjät saisivat paremmin ja kattavampaa informaatiota yhteisön alueella toteutetuista Leader -hankkeista. Siten esimerkiksi tieto onnistumisista voisi olla paikallisyhteisöjen kannustimena. Jokin paikallinen malli saattaisi poikia toisella seudulla kenties sopivan sovelluksen. Tieto muualla toimivista aktiivisista maaseudun kehittäjistä olisi omiaan myös luomaan tulevaisuudenuskoa toisaalla. Tätä ajattelua luonnollisesti ajavat verkostoituminen ja kummiryhmät muissa yhteisömaissa.

3. TUTKIMUKSEN TEOREETTISET TAUSTAT

EU:n ohjelmallisessa aluepolitiikassa on kyse yhtäältä alueiden kehittämisestä ja toisaalta sen toteuttamiseksi luodun hallintojärjestelmän ja paikallisen todellisuuden kohtaamisesta. Voidaan puhua eräällä tavalla suunnitelmasta tai käsikirjoituksesta, jossa EU on päädramaturgi ja kansallinen ministeriötaso sekä alueellinen TE-keskusten taso ovat sivudramaturgeja. Päähenkilöitä ohjelmallisuuden taustafilosofian mukaan ovat alueelliset ja paikalliset toimijat. Toisaalta esimerkiksi paikallisten Leader-ohjelman toimintaryhmien tehtävänä tässä yhteydessä on myös käsikirjoitusten eli omien toimintasuunnitelmien kirjoittaminen. EU ja kansallinen taso kuitenkin määrittelevät, millaiset suunnitelmat pääsevät mukaan laajempaan, Suomen tapauksessa kansalliseen ohjelmaan.

Euroopan unionissa toimitaan ylikansallisessa yhteisössä ja globaalissa ympäristössä. Ohjelmallisuus on aluekehittämisen väline ja siihen kytkeytyvä hallinto monine solmu-kohtineen pitää sisällään erilaisia todellisuuksia. Toimintaympäristöä tarkastellaan toimijan mukaan joko globaalista, kansallisesta, alueellisesta tai paikallisesta näkökulmasta. Toisaalta globaalin tulo paikalliseen vaikuttaa siihen, että tilaan liittyvät todellisuudet näyttäytyvät päällekkäisinä tai limittäisinä. Yksilön kannalta todellisuuden kokemiseen vaikuttaa se, mistä perspektiivistä hän asiaa tarkastelee. Kansalaisen tai paikallisen toimijan tarkastelukulma on kokemuksellisempi ja elämyksellisempi, hallinnon välineellisempi.

Tutkimuksen taustaan liittyvässä teorettisessa keskustelussa ja tarkastelussa luonnehdin keskeisiä seikkoja ja asiantiloja, joille todellisuutemme pohjautuu. Siinä kuvastuvat alueellisen todellisuuden heijastumat ja siihen liittyvät erilaiset käsitteet ja puhunnat. Siinä piirtyvät myös alueiden hallintoon keskittyneet instituutiot, niiden taustojen kuvailu. Tavoitteenani on kuvailla tutkimuksen asetelmaan liittyvää todellisuutta ja avata siihen nivoutuvaa käsitteistöä ja keskustelua.

Tarkoitukseni on tuoda esille moninainen kenttä, johon ihmiset alueilla, tilassa ja ajassa asettuvat. Niin ikään havainnollistan, miten ajatusten, sanojen ja tekojen kautta muo-vaamme todellisuuttamme, ja miten hallinto yhteiskunnallisena järjestelmänä pyrkii

osaltaan ottamaan kenttää haltuunsa kansalaisten tai asukkaiden valtuuttamalla legitimeillä keinoilla. Kehityskulkuun sisältyy toisaalta maailman monimutkaistumisen kautta asiantuntemukseen liittyvä kenttien haltuunotto, mikä on omiaan vähentämään kansalaisten tai asukkaiden vaikutusvaltaa omiin asioihinsa.

Tutkimuksessani keskeisiä käsitteitä ovat todellisuus, tieto, asiantuntija ja alue, josta erillisenä piirity maascutu, tässä tapauksessa paikallinen kehittäjäyhteisö, Leaderin kautta. Erilaiset laajat yhteiskunnalliset, maantieteellistä tilaa koskettavat kehityskulut vaikuttavat paikalliseenkin. Niille annetaan erilaisia merkityksiä ja niihin pohjautuvaan tietoon perustuen pyritään hahmottamaan elinpiiriä ja myös hallitsemaan kehitystä, ihmisyhteisöjen tasolla.

Nämä merkitykset ja niihin nivoutuvat erilaiset asiayhteydet kuvastuvat tutkimuksessani kautta linjan. Niihin sisältyy toisaalta jännitteitä, koska kyseessä on erilaisten todellisuuksien kuvaileminen ja niiden kohtaaminen hallinnollisessa järjestelmässä. Hallinnolliseen sisältyy abstraktiota, kun taas paikalliset kehittäjät toimivat paljolti konkretian, käytännön tasolla. Niin ikään tutkimusasetelmaan sellaisenaan liittyy erilaisten tasojen vuoropuhelua, mikä tuo mukanaan myös jännitteitä. Abstrakti, käsitteellinen tulee liki "maailman pienenemisenä", kun maantieteellisesti ja yhteisön tasolla laaja kokonaisuus ja paikallinen kohtaavat.

3.1. Tieto todellisuutta hahmottamassa

Kun puhutaan todellisuuksista, ollaan tekemisissä ihmisten havaintojen ja kokemusten kanssa ja toisaalta sen tiedon kanssa, mitä heillä on. Ihminen hahmottaa todellisuuttaan paitsi aistiensa kautta, myös niiden sanojen ja käsitteiden kautta, joilla olemme erilaisia asioita nimenneet. Se, millaiselta maailmamme näyttää, on tietyllä tavalla sidoksissa siihen tietoon, mitä meillä on ja minkä olemme sisäistäneet. Me olemme tietyssä paikassa, aluessa ja maailmassamme tietämyksemme ja ymmärryksemme kautta. Me tarkastelemme maailmaa jostain asemasta, perspektiivistä (ks. esim. Israel 1982; Turunen 1998: 165–174; Karvonen 2001).

Ranskalainen filosofi Maurice Merleau-Ponty esimerkiksi kuvaa maailmaa ja sitä kautta todellisuuttamme erilaisten päällekkäisten kenttien kautta. Hänelle niitä ovat havaintojen maailma, havaintojen kenttä, elämysmaailma tai eletty kokemus. Hän lähestyy todellisuutta eri näkökulmista eli havainnon ohella aistimisen, esineen, olion, tilan ja ajan sekä toisen käsitteiden kautta. Hänen pyrkimyksenään on hahmottaa ihmistä kokonaisvaltaisena ja osana ympäristöään. (Laine & Kulmonen 1995: 163–216; ks. myös Pennanen 1997: 35.)

Taidefilosofi Nelson Goodmanin mukaan maailmaa ei ole olemassa kuin tiedon ja ymmärryksen, oman toimintamme kautta. Ihminen ei voi siirtyä todellisuuden ulkopuolelle tutkimaan muuttuvaa kokonaisuutta. Toisaalta tieto ei tavoita todellisuuden ja olevan kaikkia piirteitä, koska kaikki ymmärtäminen on välittyntä. Tarkastelemme maailmaamme jostain tilanteesta, situaatiosta. Samalla olemme osa todellisuuttamme, siinä sisällä. Tietomme perustuu kohtaamiseen, tietynlaisessa suhteessa olemiseen ja tulee myös tietystä asemasta, perspektiivistä. Tietomme todellisuudesta sisältää yksilöllistä ja kulttuuriin perustuvaa tulkintaa. Tietomme todellisuuden olemuksesta on sidoksissa kulttuuriin, sen merkityksiin, käsitteisiin ja maailmankuvaan. (Heikkilä & Holma 1990: 41–42; Karvonen 2001; Ricoeur 1988: 32–33; Israel 1980: 54–58.)

Toisaalta kokemusmaailmamme on laajempi kuin ne kulttuuriset merkitykset, joiden kautta todellisuuttamme ilmaisemme. Ranskalainen maantieteilijä Eric Dardel kuvaakin ihmisen ja Maan suhdetta suhteena hämärään pohjaan (*fond obscur*). Hän piirtää Maan (la Terre) isoin kirjaimin. Ihmisen ja Maan suhde ei voi koskaan paljastua ihmiselle täysin. Ihmisen todellisuutta kahlitsevat jo valmiiksi oletetut muodot ja käsitteet, sosiaalisina ja kulttuurisina. Elämyksellinen todellisuus on hänen mukaansa laajempi kuin diskursseissa eli erilaisissa puhunnoissa ilmaisemamme. Yksilöllinen kokemus voidaan ilmaista jaetun kulttuurin luoman merkitysten verkoston läpi (Pennanen 1997: 35–37).

Ehkäpä todellisuuttamme näistä lähtökohdista voitaisiin luonnehtia eletyn tilan käsitteellä, vaikka sekin lienee ohut versio. Yksinkertaisinta lienee todeta, että meillä ei ole kaikille asioille nimiä. Toisaalta yhteisesti, kulttuurisesti nimetyt asiat antavat meille mahdolli-

suuden yksilöllisen todellisuuden ohella kokea yhteisöllisyyttä. Ja kenties asia on pikeminkin toisin päin, yhteisö ja kulttuuritausta ovat todellisuutemme rakennusaineet.

Eri aikakausien todellisuudet ovat erilaisia. Me hahmotamme maailmaamme paitsi tilan myös ajan perspektiivistä. Ajan kuluessa tilat muuttuvat, ihminen muuttaa toiminnallaan elinympäristöään. Todellisuudellamme on historiallinen tausta. Elämme historiallisesti kerrostuneessa todellisuudessa, vaikka tämänhetkinen nopea yhteiskunnallinen muutos pyrkii sen häivyttämään. Me elämme myös yhä moninaisemmassa todellisuudessa, koska maailma ja sen erilaiset kulttuurit ovat tulleet liki. Maailma tilana on tietyllä tapaa kaventunut ja pienentynyt, mikä vaikuttaa yksilöllisesti koettuun tilaan. Todellisuus muotoutuu yhä enemmän abstraktioiden maailma ilmenee meille kuitenkin välittyneenä. Me emme voi elää moninaisuutena ilmenevää todellisuuttamme kokemuksellisesti ja se jää etäiseksi (ks. mm. Törnqvist 1998: 150–151).

Erik Dardel mielsi Maan "hämäränä pohjana" ja liitti sen tilan kokemukselliseen hämäryyteen vuonna 1952 julkaisemassaan teoksessa, Ihminen ja Maa (*L'homme et la Terre*), jolloin hänen filosofiansa oli vastalause sen ajan kvantitatiiviselle ja positivistiselle tieteenkuvaa perustavalle maantieteelle. Tällä hetkellä olemme samojen asioiden äärellä, joskin hieman eri näkökulmasta. Positivistinen tieteenihanne yhdistettynä laajasti hyväksytyihin teknistaloudellisiin arvoihin on muuttamassa todellisuuttamme ja tilaa, jossa olemme – nopeasti ja peruuttamattomastikin. Vastavoimat, niin sanottujen toisten diskurssit eivät ole toistaiseksi pystyneet muuttamaan taloudelliseen kasvuun liittyvän ideologian suuntaa. Me puhumme riittämättömistä luonnonresursseista ja elinpiirimme saastumisesta, mutta samalla elämme paljolti kuin viimeistä päivää. Talouskasvua arvostetaan lähes kaikissa maissa ja se on vallitseva yhteiskunnallisen paradigman keskeinen näkemys. Useimmat ihmiset arvostavat kuitenkin myös puhdasta ja turvallista ympäristöä. Jomman kumman arvon vähentäminen vähentää toisen toteuttamista (esim. Heinonen 1995: 39; von Wright 1999: 257–258).

Jos ajattelemme suomalaista todellisuuttamme perinteisesti ja palaamme vaikkapa muutama vuosikymmenen taakse, oli todellisuus monella tapaa nykyistä konkreettisempi. Se maailma tai maantieteellinen ulottuvuus, jolla toimittiin, oli suppeampi ja samalla

helpommin hallittavissa. Ihmiset asuivat kylissä ja saivat lähes kaiken tarvitsemansa lähialueelta. Vain joidenkin erityisten asioiden takia piti lähtä kauemmaksi, esimerkiksi kaupunkiin. Todellisuus kaikkienensa oli kuitenkin aika konkreettinen.

Erialaisten teknisten apuvälineiden myötä kuvamme maailmasta ja sitä kautta todellisuutemme on kuitenkin muuttunut. Me saamme median kautta tietoa maailmasta, myös liikkuvuus on lisääntynyt, liikenneyhteydet ovat parantuneet. Ihmisiä ja tavaraa voidaan siirtää tehokkaasti paikasta toiseen. Ennen kaikkea tietoa voidaan siirtää nopeasti ja sitä on mahdollisuus saada useista välineistä, enemmän kuin voimme ottaa vastaan ja sulattaa.

Yhteiskunnallisesti olemme kokeneet muutoksia. Teknologian kehitys ja sen kautta teollistaminen ovat vaikuttaneet suomalaisenkin yhteiskuntaan aina 1800-luvun lopulta saakka. Markkinatalouden voimakas eteneminen viime vuosikymmeninä on puolestaan saattanut meidät riippuvaisiksi yhä laajemmista maailmanlaajuisista ympyröistä.

Suomen liittyminen EU:hun on ollut kiinnittymistä osaksi laajempaa taloutta. Samalla ihmiset ruohonjuuritasolla ovat tulleet osaksi yhä monimutkaisempaa ja abstraktimpaa todellisuutta. Heitä koskevat päätökset tehdään yhä kauempana. Se tiedonvälitys ja usein hallinnointikin, mitä aiemmin hoidettiin ihmisten kesken kylässä ja asioimalla kasvotusten, kulkee nyt sähköitse ja/tai papereiden avulla. Kansalaiset täyttävät viranomaisten laatimia lomakkeita ja asiakirjoja. Ne kulkevat monen portaan kautta kaikkein pyhimpään eli vallan keskukseen, jossa päätös tehdään ja tieto ratkaisusta välittyy sieltä useiden eri vaiheiden kautta paikalliselle tasolle, kansalaiselle tai asukkaalle.

3.2. Tieto ja valta

Ranskalainen filosofi Michel Foucault on tutkinut tiedon ja vallan suhdetta. Toisaalta hän on selvittänyt myös hallintaa eli valtion ja kansalaisen suhdetta. Hän korostaa subjektin määrittymistä rakenteissa, struktuureissa. Hänen taustanaan on 1960-luvulla ranskalaisessa filosofiassa valta-asemaan noussut strukturalismi, joka kritisoi humanistista filosofian perinnettä ja sen jatkeena eksistentiaalistista ja fenomenologista ajattelua. Kun ranskalai-

sen filosofian suuntaa 1940-luvulta näyttäneet Maurice Merleau-Ponty ja Jean-Paul Sartre olivat korostaneet inhimillisen todellisuuden rakentumista yksilöllisesti koettujen merkitysten kautta ja jäljittäneet niiden alkuperää, korostivat strukturalistit Nietzschen hengessä ”ihmisen kuolemaa”. Ihminen on, jos onkaan, vain rakenteiden ja erilaisten valtasuhteiden kautta.

Foucault'n mukaan todellisuus on koostunut merkityksellisistä artikulaatioista, joiden syntyä määrää kulttuurinen rakenne. Intentionaaliset tajunnat ovat synnyssään ja kehityksessään riippuvia tästä rakenteesta ja syntyvät itsekin artikulaation mekanismeilla. Siksi on epäselvää, kuinka suuri osa kulttuurisen rakenteen toiminnasta edes on näiden tajuntojen tietokyvyn piirissä. Vaikka uimme kulttuurisen prosessin muodostamassa virrassa, emme juuri kykene kääntämään virtaa tai hahmottamaan, missä uoma kulkee. Foucault'n mukaan ruumiillisuus ja historiallisuus kietoutuvat yhteen. Ruumis on vallan ja historiallisen merkityksen läpäisemä, ruumiillisuus on käsitettävä vain historiallisuudessaan ja poliittisuudessaan. Ruumiillisuuden korostaminen liittyy Foucault'n näkemykseen modernin valta/tiedon ja poliittisen rationaalisuuden polveutumisesta ja luonteesta (Foucault 1994 ja 1998; ks. myös Heiskala 1995: 167–168).

Valtiossa hallitsemisen tehtävänä oli valtion vaurauden lisääminen ja järjestyksen ylläpito. Vallan problematiikka irrotettiin konkreettisista moraalikysymyksistä ja politisoitui 1700–1800-luvulla. Ruumiit määrittyivät sota- ja tuotantovoimille, kuolleisuutena, terveytenä, lisääntymispotentiaalina, esimerkiksi sairaanhoidon, köyhäinhoidon, yleisen hygienian ja tehdastyön järjestelyissä ja niihin liittyvissä tutkimuksissa ja kokeiluissa. Ruumiin merkitys lisääntyi, se jäsenyi tarkemmin ja moninaisemmin. Ruumiillisuuden poliittinen painopiste muuttui metaforista ja symbolisuudesta konkreettisiin ruumisiin ja niiden monimuotoisuuden problematisointiin. Poliittinen ruumis muuttui symbolisesta eläväksi ja tuottavaksi. (Foucault 1994 ja 1998.)

Tällaisen mahdollisuuden saattaa ihmiset erilaisen hallinnon piiriin toivat mukanaan uudet tiedon muodot, joilla oli mahdollisuus hallita kansalaisia, heidän olemistaan ja tekemisiään. Hallitseminen tässä yhteydessä tarkoittaa hallintaa laajassa mielessä eli voitiin saada ja koota monenlaista tietoa kansalaisista, heidän terveydentilastaan, synty-

vyydestä, kuolleisuudesta, avioliitoista, asumisesta jne. Uudenlaiset ja kehittyvät tilastoinnin muodot mahdollistivat tietojen keräämisen valtion tai hallitsijan tarpeisiin, suunnittelun ja toimenpiteiden taustaksi.

Foucault'n mukaan valtaa ei voi palauttaa pelkästään tietoon eli pelkkä tieto ei tuo valtaa, vaan siihen liittyy myös asema, josta käsin toimitaan (kuva 14). Näin hän tuo esille yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden sekä valtion merkityksen, hallinnan.

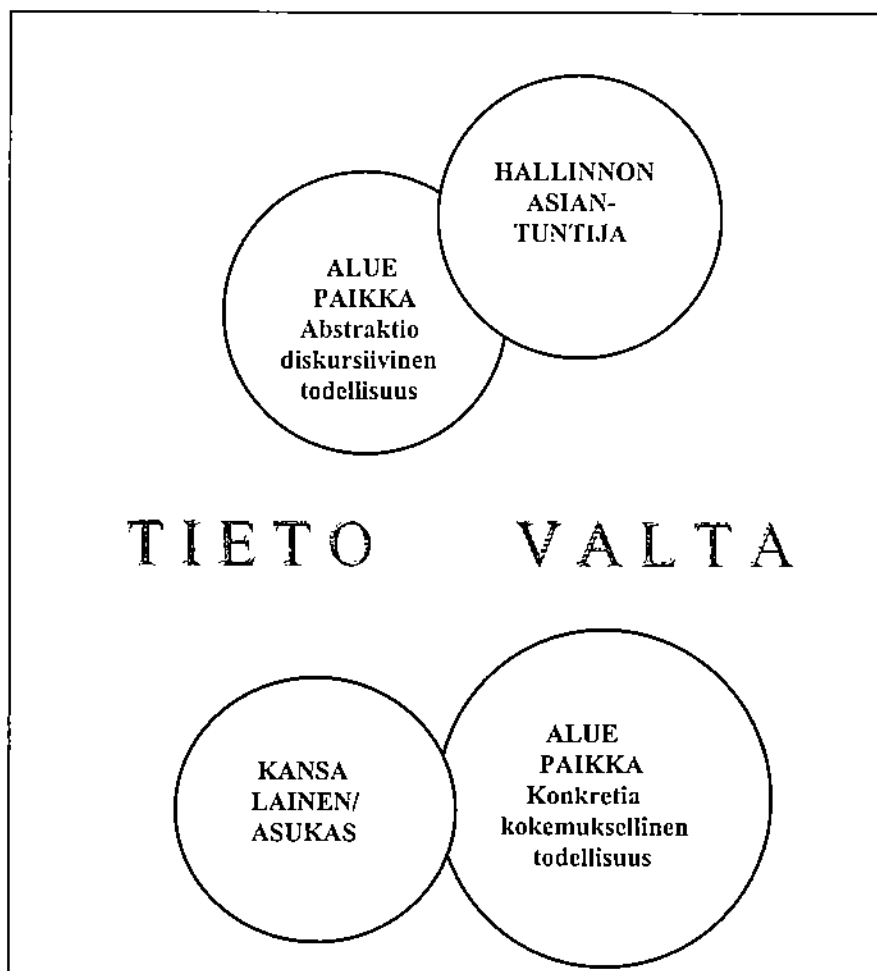
Foucault on kiinnostunut vallasta vuorovaikutuksen muotona. Hän kiinnittää huomion valtaan liittyvän suhteen jäseniin, sen osallisiin. Valtaa käytetään vapaisiin subjekteihin. Aito valtasuhde edellyttää kieltäytymisen tai kapinan mahdollisuuden. Vallan kohteen alistuminen tarkoittaa, että hän ei pysty selviämään mahdollisesta konfliktista eli voittamaan sitä. Valtaa ei siten omisteta vaan harjoitetaan.

Valtasuhteet ovat Foucault'lle sisäisiä ja olennaisia, eivät ulkoisia ja satunnaisia. Yksilöä ei voi määrittellä ilman häntä muovaavia valtasuhteita. Se liittyy yksilön kykyyn tai taipumukseen omaksua tiettyjä rooleja valtasuhteissa. Subjekti muovautuu vallan käytön tuloksena. Valta on koko sosiaalisen kentän kattava verkosto. Valta pitää hänen mukaansa sisällään toimijan kyvyn saavuttaa haluttu tai tarkoitettu toiminnan seuraus. Valta piirtyy ihmisyyhteisöjen ominaisuutena. Sille luontaista on se, että vallan verkostoissa pyristelevät kaikki. Se läpäisee ja muodostaa koko todellisuuden (Foucault 1994 ja 1998; ks. myös Helén 1995: 275–279; Hoikka 2000: 50–53).

Ihmisyhteisöjen eläminen koostuisi sen mukaan erilaisista valtasuhteista suuntaan ja toiseen. Yksilö tavallaan muovautuisi suhteessa valtaan ja sen verkostoissa. Jokainen ihminen voi harjoittaa valtaa suhteessaan toisiin tai olla vallan kohteena. Valtaverkostot muodostuvat erilaisina tihentyminä, toisaalla väljempinä, toisaalla tiiviimpinä.

Hieman maltillisempaa suuntaa tiedon, todellisuuden ja vallan ilmentymistä edustaa ranskalainen filosofi Pierre Bourdieu. Hän puhuu sosiaalisista kentistä, joilla ihmiset toimivat. Hänen mukaansa näkyvät yksiköt, liittyvät ne yksilöihin tai ryhmiin, ovat olemassa erottelujen kautta. Yhteiskunnan hahmottuminen tilana eli erojen muodostamina

rakenteina on yhteydessä voimakenttiin. Siinä toimijat ottavat käyttöön erilaisia välineitä ja asettavat erilaisia tavoitteita sen mukaan, mikä heidän asemansa on voimakentässä. Se vaikuttaa siihen, säilyykö rakenne entisellään vai muuttuko se. (Bourdieu 1995: 44–46.)



Kuva 14. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja niiden väliset suhteet. Hallinnon tietoon pohjautuva abstraktio "diskursiivinen todellisuus" alueista ja kansalaisen tai paikallisen asukkaan kokemukseen pohjautuva todellisuuskuva.

Tällä hetkellä meille itsestään selvät asiat ovat joskus olleet taistelujen tai kiistojen kohteina ja ovat tulleet vallitseviksi vain yhteenotoissa hallitsevien ja hallittavien välillä. Historiallisen kehityksen tuloksena erilaiset, poikkeavat mielipiteet tai näkökohdat ovat painuneet tai ne on painettu kuuluviksi menneeseen, tiedostamattomaan. Valtion syntyyn liittyvien seikkojen analyysi tekee mahdolliseksi peilata kehitystä, jota nyt pidetään

luontaisena. Bourdieun (1995: 109–110) mukaan virkamiesaateli, lähinnä juristit, loivat kuvan valtiosta ja siihen liittyvästä tausta-ajattelusta, johon myös heidän silloinen asiantuntemuksensa ja voimapotentialinsa vallan kentällä asettui. He loivat teorian julkisesta virasta, yleisestä järjestyksestä ja yrittivät siten lisätä valtion autonomiaa dynastiaan tai monarkkiseen hallitsijaan nähden. He pyrkivät luomaan *res publican* (kansanvallan) ja sittemmin tasavallan. Erityisellä kulttuuripääomallaan ja ominaisuuksillaan he kykenivät synnyttämään diskurssin tasavallasta, joka oikeutti heidän asemansa ja samalla loi valtion. Tämä *factio juris*, juristien luomus, muotoutui sittemmin valtion perustaksi ja sen monopolina, virkamieskunnan kautta on säädellä valtion resursseja.

Samalla tavoin voitaneen sanoa, että yhteisöllinen kehitys Euroopassa on tiettyjen voimien toiminnan tulosta. Tämä kehitys on käänteinen valtiollistumiselle. Toisaalta siinä "eurooppalaista kenttää" ottavat haltuunsa tahot, joilla on ollut kulttuurista, sosiaalista ja taloudellista pääomaa enemmän kuin muilla toimijoilla. Heidän valtapotentiaalinsa ja diskurssinsa ovat nousseet yli muiden.

Foucault'n ja Bourdieun tiedon yhteiskunnallisuutta koskevissa tulkinnoissa yhteistä on se, että tiedon katsotaan muodostavan rakenteita ja kenttiä, joilla on yhteys yhteiskunnallisiin tekijöihin. Foucault'n mukaan tieto on myös modernin ihmisen tekijä. Se määrittelee ihmisen ruumiin ja sielun. Yksilö ei luo todellisuutta vaan todellisuus luo yksilön. Bourdieulle taistelu symbolisesta vallasta on modernin yhteiskunnan piirre ja tietokentät ovat vain yksi ulottuvuus. Hänen tulkinnassaan tieto on yhteiskunnallinen toimija ja niveltyy valtakamppailuun. Eri sosiaalisten kenttien hallitsevin ryhmä on se, jolla on asioiden määrittäjäasema eli ns. korkein tieto.

Foucault'lle tieto on valtarakenteiden ja niiden tuottamisen tekijä. Tiedolla on nyky-yhteiskunnassa vallitseva rooli. Bourdieun mukaan tieto on kuitenkin vain yksi symbolisen vallan tekijöistä, tyylin, maun, kielen jne. ohella (Pirttilä 1994: 94). Maailman monimutkaistuessa tiedon merkitys symbolisen vallan tekijänä voi kuitenkin kasvaa. Erityistietoa kehityksen suunnasta omaavilla tahoilla on myös valtaa ja niillä on mahdollisuus asioiden ohjailuun, omaksi edukseen.

3.3. Hallinnon asiantuntija ja tiedon valta

Kun asioita on hahmotettava laajojen kokonaisuuksien tasolla, tulee kuvaan asiantuntijuus. Tässä yhteydessä nousee esille tiedon ja sen tuoman vallan suhde. Toisaalta tarvitaan niin ikään asemaa, mihin esimerkiksi Foucault viittasi. Tässä ilmenee paitsi tiedon myös vallan positio.

Hallinnon asiantuntijoilla on merkittävä valtapotentiaali vaikkapa poliitikkoihin nähden. Heillä on erikoistumisen luoma tietämys ja pätevyys eri alueilta. Poliitikkojen on äärimmäisen vaikeaa saada vastaavaa tietämystä. Toisaalta asiantuntijoilla on tehtäviensä puitteissa laajat kontaktipinnat yhteiskunnan eri alueille eli heillä on mahdollisuus tätä kautta vaikuttaa asioihin. Heidän valta-asemaansa lisää myös jatkuvuus. Heidän tehtävänsä jatkuu useimmiten, kun poliitikot taas vaihtuvat (Lundqvist 1992: 101).

Hallinnon valta perustuu asiantuntemukseen. Sen suunta on kuitenkin Reunasan mukaan muuttumassa siten, että reaali maailman tuntemisen sijasta entistä tärkeämmäksi tulee pykälien ja artiklojen tunteminen. Kehitettäessä hallinnossa suunnittelujärjestelmiä ja strategisen johtamisen menetelmiä, on vallalla ollut positivistis-empiristinen filosofia. Strategisen ajattelun mallit ovat puolestaan liiketaloustieteestä, jonne ne on tuotu sodankäynnistä. Näiden ajatusmallien sisällä jää tosiasioiden ja toimintaohjelmien väliin salaperäinen ammottava kuilu tai salaperäinen intuitio. Sen täyttäminen vaatii arvovalintoja ja intressinäkökohtia, jotka on poliitikkojen tehtävä. Ellei heillä ole siihen kiinnostusta tai riittävää osaamista, se on pääjohtajan tai ylijohdajan tehtävä. Sodankäynnin strategian ja taktiikan käyttämät menetelmät eivät sovellu kovinkaan hyvin hitaan muutoksen tilanteisiin. Seurauksena on poukkoilevaa toimintaa äärimmäisyydestä toiseen (Reunanen 1996: 110–112, 325).

Asiantuntija on eräänlainen portinvartija, joka välittää tietoa hallinnon eri tasoilta toiselle (vrt. esim. Giddens 1997: 117). Ohjelmallisuudessa tämä näkyy hallinnollisina solmu-kohtina, jossa tieto kulkee ylhäältä alas ja päinvastoin. Toisaalta se ilmenee erikoistumisena, kun eri hallinnonaloilla tietämys sektoroitumisen kautta johtaa tiettyjen osakokonaisuuksien hallintaan. Samalla asiantuntijuus eriytyy eli kokonaisuuden hallinta voi

olla lopulta vain harvojen, ehkä ei kenenkään hallussa. Se muodostuu ongelmaksi, koska länsimainen järjestelmämme on kaikesta huolimatta demokraattinen ja kansanvaltainen; siinä pitäisi kuulua kansan ääni ja kansan vaikutus. Järjestelmän monimutkaisuus vaikuttaa kuitenkin siihen, että esimerkiksi kansan valitsemilla poliitikoilla ei ole mahdollisuus sitä hallita. Sen vuoksi asiantuntijuuden rooli korostuu yhä useammilla tasoilla (mm. Dahl 1999: 81–82).

Asiantuntijuuden yhteydessä puhutaan myös erilaisista tavoista puhua, diskursseista, joita erilaiset erityisalajat käyttävät. Uikopuolisen on vaikea päästä niihin puhuntojen tapoihin sisälle. Hallinnollakin on omat diskurssinsa, hallinnan kieli.

Weberiläinen tulkinta hallinnosta on ideaalityyppi ”koneesta”. Weber crottaa siinä politiikan ja hallinnon. Byrokratian ihannetyypissä hän esittää toimivan työnjaon hallinnan ja politiikan välille valtiossa erottaen nämä toisistaan. Byrokratia on Weberille neutraali käsite, jossa kuvataan tietynlaista tapaa ajatella, määrittellä rationaalisuutta ja organisoida rationaalista hallintoa. Weberin mukaan kansa eriytymättömänä ja organisoimattomana massana ei voi hallita itse itseään (mm. Ahonen 1989: 62–63; Pekonen 1995: 2–4; Salminen 2002: 63).

Modernissa valtiossa hallitsijana on valtiokoncisto, byrokratia, koska valtaa ei voida harjoittaa parlamenttipuhcilla vaan hallinnon rutiineilla. Siten valtion uudenaikaistumisen historia on tavallaan sen byrokratisoitumisen historiaa. Samoin kuin muutos kohti kapitalismia on keskiajalta saakka ollut talouden uudenaikaistumisen kriteeri, on kehityksen kohden byrokraattista hallintoa ollut länsimaisen valtion uudenaikaistumisen merkki. Weberin ajan kansaa eikä valtiotakaan ole enää olemassa. Hänen mallinsa on edelleen varsin suosittu julkishallinnossa. Weber näki myös byrokratisoitumisesta johtuvia vaaratekijöitä. Suurin on byrokraattisen rationaalisuuden tunkeutuminen politiikan alueelle, jolloin byrokratia luo poliittista tahtoa. Tähän sillä ei kuitenkaan ole riittävästi kykyjä, minkä seurauksena on politiikan jähmettyminen ja kuihtuminen (Pekonen 1995: 19–24).

Kontrolloimattoman byrokratian seurauksena voi ilmetä niin ikään tehottomuutta ja vastuuttomuutta. Byrokraattisen ideaalityypin mukainen hallinto on rationaalista omalla

tavallaan, mutta hallinnon rationaalisuuden toteutuminen ja ennen kaikkea sen pysyminen sille kuuluvissa puitteissa edellyttivät Weberin mielestä byrokraattisen poliittista kontroolia ja markkinasektorin kilpailua julkisen sektorin kanssa. Näillä keinoin byrokratian liiallista valtaa voidaan hänen mukaansa ehkäistä ja tasapainottaa muutenkin sen valta-asmaa (Pekonen 1995: 7).

Weberin teoriaan sisältyy myös sisäänrakennettuna käsitys lainmukaisen rationaalisen ristiriitaisuudesta. Yhtäältä se merkitsee emansipaatiota, vapautumista, muodollisen yhteiskunnallisen vapauden ja tasa-arvoisuuden mielessä. Toisaalta on kysymys tarkoituksellisen sääntelyn muodostumisesta yhä kattavamiksi ja hallitsevamiksi. Tällöin emansipaatio alituisesti peruuntuu. Jokaisessa yhteiskunnassa ”patriisit” ja ”plebeijit” pyrkivät tekemään yhteiskunnasta omalta kannaltaan hyvän, vain mahdollisuudet ovat erilaiset. Voidaan tietenkin ajatella niinkin, että pysyvää systeemiä ei ole, vaan se pyrkii uusiutumaan tavalla tai toisella.

Weber tarkastelee hallinnan sosiologiassaan teoriaansa lainmukaisesta hallinnosta ja myös hallinnan ja talouden suhteita. Hänen mukaansa oikeuksien valtiollinen takaaminen ei ole teoreettisesti tarkastellen välttämätöntä minkään taloudellisen ilmiön kannalta. Toisaalta hänen mielestään mikään moderni talousjärjestelmä ei voi olla olemassa ilman julkista oikeusjärjestystä.

Valtio on Weberin mukaan eräs monista sosiaalisista organisoitumisen muodoista. Hallinto henkilöstö käyttää siinä legitiimiä vallan alaisten kuuliaisuudelle perustuvaa monopolia. Valtion toiminta riippuu keskeisesti sen hallinnosta ja virkakunnasta. Sen organisoitumisen onnistumisesta riippuu, miten demokraattisesti toteutetut päätökset, poliittinen tahto ja poliittiset pyrkimykset tulevat toteutetuiksi (Pekonen 1995: 19–24; Salminen 2002: 56; Turtiainen 1997).

3.3.1. Byrokratian myllyt, hallinnon todellisuus

Kapitalismin kehitys vahvistaa Vartolan (1979) mukaan byrokratian kehitystä, vaikka ne ovat peräisin erilaisista juurista, historiallisesti. Byrokratia on tietoon perustuvaa

kontrollia. Jokainen hallitsija tarvitsee avukseen henkilöstöä, joka toteuttaa hänen käskyjään tai demokraattisessa parlamentarismissa, lakien täytäntöönpanoon. Koska henkilöstön toimeentulo riippuu hallitsijasta ja vallitsevan järjestelmän legitimitetistä, jokainen järjestelmä pyrkii legitimoimaan itsensä. Byrokratia pyrkii turvaamaan oman asemansa mahdollisimman pitkälle. Se on konservatiivinen tekijä aina, kun on kyse virkamiesten eduista tai progressiivinen, kun reformit eivät uhkaa sen asemaa. Se voi olla täydellisen kehittynyt vallan väline ja toisaalta tehokas muutosten aikaansaaja. Mitä suuremmaksi se kehittyy ja mitä suurempi on sen yhteiskunnallinen merkitys, sen vaikeampi on puuttua sen rakenteisiin. Se on myös autonomisempi suhteessa hallintoon ja yhteiskuntaan. Byrokratia on erittäin hidas muuttamaan myös progressiivisen tilanteenkin vallitessa (ks. Johansson 2001: 206–210).

Hallinnon legalisointi on tärkeä kysymyksessä byrokratian tehokkuudesta. Legalisointi saa aikaan kuitenkin byrokratiaparadoksin: Mitä pysyvämmäksi hallinnon asema tehdään, sen edullisempaa se on virkamiesten kannalta ja palvelee heidän tarkoituksensa. Hallinto muodostuu vaikeasti muutettavaksi. Sen kasvava koko ja suuri oikeudellinen taattu pysyvyys tekee siitä autonomisemman ja yhteiskunnallisesti merkittävämmän voiman. Sen tekninen etevämyys verrattuna poliittisiin hallinnon edustajiin tekee sen yhä korvaamattomammaksi ja autonomisemmaksi. Sen oma tahto on ensisijaisesti sillä olevia oikeuksia säilyttävä tai niitä lisäämään pyrkivä. (Vartola 1979: 149.)

EU kansainvälisenä yhteisönä on hallinnollisesti monimutkainen järjestelmä. Organisaation monimutkaistuesssa päätösten ja toiminnan välille muodostuu monta tulkitsevaa linkkiä, joissa jokainen muokkaa todellisuutta ”rationaaliseksi apparaatiksi ja päätöksenteon avuksi”. Yhteys päätöksen ja teon välillä muodostuu heikoksi ketjuksi. Voidaan puhua edelleenkin vaihetyöstä byrokratiassa, tuotantotalouden ja pienten yksiköiden toimintamallia on harvoin sovellettu julkisella sektorilla.

Järjestelmän monimutkaistuesssa puolestaan sen hallinto mutkistuu ja siihen sisältyvät muodot tulevat tärkeiksi ja nousevat muiden asioiden ohi. Tiettyjen vaatimusten ja määräysten täyttäminen korostuu, mikä toisaalta edelleen liittyy asiantuntijuuteen. On osattava hallinnon koukerot ja muodot. Esimerkiksi Turunen (1997: 281) puhuu yhteiskunnan

ja yhteisöjen olemuksesta muotoina. Ne tarvitsevat muotoja pysyäksään koossa, jotta toiminnot tulisivat ihmiselle hallittaviksi. Näin yhteiskunnan jäsenten toiminnot tavallaan voivat vastata tiettyjä odotuksia. Yhteiskunnallista toimintaa hallitsevat erilaiset muodot, koska ei ole inhimillistä toimintaa ilman muotoa. Turunen puhuu muodosta vallan alkukuvana.

Muodoista puhutaan yleensä sosiaalisessa mielessä normeina eli sääntöinä, joiden mukaan on käyttäydyttävä, ettei tule rangaistuksia. Hallintoyhteisöissä hyväksytyt muodot ovat tiettyjen kriteerien täyttämistä, erilaisten lakien, määräysten ja ohjeiden mukaista asioiden etenemistä. Se on samalla myös hallintojärjestelmän vallankäyttöä. Jos kansalainen ei esimerkiksi täytä tiettyjä hallinnollisia muodollisuuksia, hakiessaan itselleen kuuluvia etuuksia, hänen hakemuksensa hylätään, mikä on rangaistus muodon täyttämättä jättämisestä. Muotovirhe voi olla vaikkapa jonkun liitteen puuttuminen tai asiakirjojen lähettäminen liian myöhään. Tilanne ei muutu, vaikka kyse olisi ollut tietämättömyydestä, joka johtui viranomaisen puutteellisista ohjeista.

Hallinnon byrokratisoituminen on kaikkien organisaatioiden suurin uhka ja vaara. Näin sanottaessa byrokratia ymmärretään huonoksi hallinnoksi. Pekosen mukaan se tarkoittaa hallinnon vieraantumista alkuperäisestä tehtävästään. Byrokratia ei tässä yhteydessä tarkoita hallinnon rakennetta vaan organisaation hallintapyrkimysten epäonnistumista. Vieraantumista puolestaan luonnehditaan sosiologisessa kirjallisuudessa siten, että organisaation säilymisestä muodostuu päämäärä (Pekonen 1995: 7). Hallinto ei toteuta rationaalista, sille tarkoitettua tehtävää.

Vaikka monimutkaisen organisaation toimihenkilöt olisivatkin tietoisia sen yhteisen toiminnan lopullisista tuloksista, joihin heidän työnsä nivoutuu, nuo seuraukset ovat liian kaukana koskettaakseen heitä. Välimatka saattaa olla pikemminkin henkistä kuin maantieteellistä, koska työ jakautuu vertikaalisesti ja horisontaalisesti. Jokaisen henkilön työtä välittävät muiden ihmisten teot. Joko kunkin ihmisen työllä ei ole suoranaisia seurauksia tai toisten ihmisten lukuisat teot peittävät tavoitteet näkyvistä. Ei näytä olevan suoraa syy-yhteyttä sen välillä, mitä kukin tekee ja mitä tapahtuu niille, joihin toiminta kohdistuu.

Lopussa kunkin panos kalpenee ja sen vaikutus lopputulokseen näyttää liian vähäiseltä, jotta sitä vakavassa mielessä voidaan pitää moraalisena ongelmana (Bauman 1999: 167).

Amerikkalainen Robert K. Merton kysyy mallissaan, mitä tarkoituksellisia ja tarkoituksettomia vaikutuksia on sillä, että ihmiset (byrokraatit) Weberin mallibyrokraatiassa ovat äärimmäisen sääntöorientoituneita päätöksenteossaan ja toimivat kuten x-ihmiset. Mertonin mallia ovat edelleen kehittäneet March ja Benton.

Sääntöorientoituminen ja x-ihmismalli sisältävät kolme tärkeää suhtautumista: 1. Inhimillinen kontakti toimijoiden välillä poistuu, poistetaan. 2. Ihmiset yhä suuremmassa määrin sisäistyvät organisaation säännöstöön. 3. Stereotyyppiset kategorisoinnit määräävät päätöksentekoa. Ohjaus ja kontrolli ylemmiltä koostuvat ko. sääntöjen noudattamisesta. Tämä ohjausintressi vaikuttaa siihen, että erittäin suuri paino annetaan luotettavuudelle eli ennalta ennustetulle käyttäytymiselle, joka on ankkuroitunut sääntöihin. Näin asetetaan vaatimuksia stabiliteetille toiminnassa eli kanssatyöntekijöiden on käyttäydyttävä odotetulla tavalla (Andersen 1994; ks. myös Turtiainen 1997).

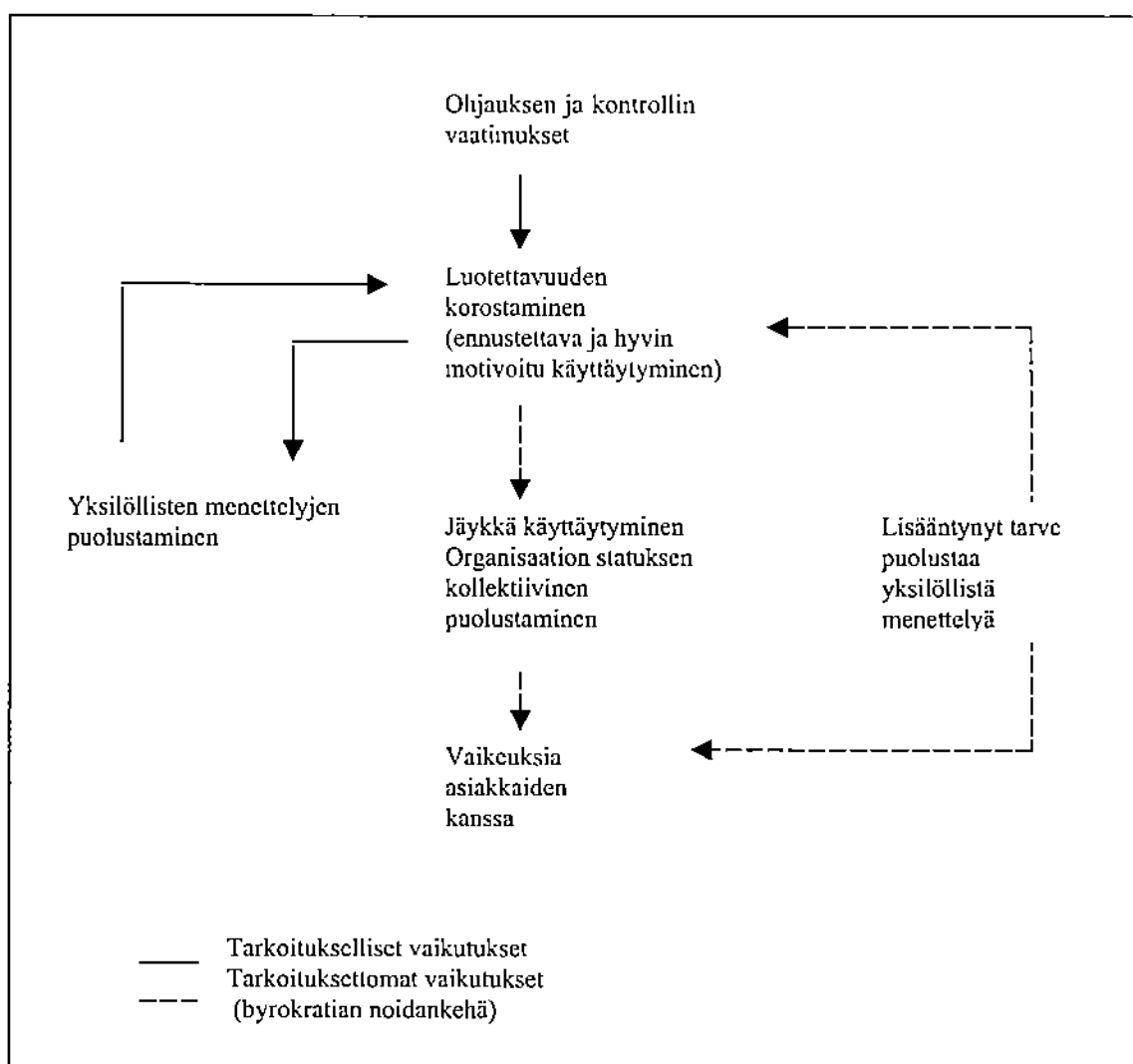
Sääntöjen mukaan elämisellä eli byrokraattisella käyttäytymisellä on tarkoitettu teho (kuva 15). Se luo turvan kanssatyöntekijöiden toimintoja kohtaan sekä heitä itseään että johtoa kohtaan (tehokkuuden indikaattori) samoin kuin suhteissa asiakkaisiin (oikeus-turva, oikeudenmukaisuus ja tasavertainen kohtelu).

Niin pitkälle ovat tarkoitukset vapautetut, mitä nuolet kuvaavat. Byrokratialla on kuitenkin myös koko joukko tarkoituksettomia vaikutuksia, joita linjoilla osoitetaan. Luotettava käyttäytyminen voi johtaa jäykkään ja alituiseen ritualisoituun käyttäytymiseen. Byrokratiaan syntyy abstrakti joukkohenki, jolla yleensä puolustetaan organisaation statusta, sen pystyvyyttä ja olemassaoloa paineille ulkomaailmaa kohtaan, mikä puolestaan lisää jäykkää käyttäytymistä osatasoilla (Andersen 1994: 105–106; Pekonen 1995).

3.3.2. Kansalaisen asema asiantuntijavallassa

Monimuotoisin teema byrokratian ja demokratian välisestä jännitteestä syntyy Salmisen (2002: 39–40) mukaan hallinnon yhteydestä politiikkaan. Kyse on poliittis-hallinnolli-

sessä järjestelmässä siitä, kuka hallitsee ja kuka on alamainen. Byrokratian ja demokratian suhteessa on tapahtunut muutoksia, joissa byrokratian painoarvo suhteessa demokratiaan on kasvanut. Vastakkain ovat myös erilaiset arvot. Byrokraatiaan sisällytetään usein hierarkkisuutta, salailua, pysyvyyttä, yhtenäisyyttä ja epädemokraattisia arvoja. Demokratiaan katsotaan sen sijaan liittyvän kansalaisten osallistumista, moniarvoisuutta ja avoimuutta (vrt. myös Karkama 1998: 25 ja Kantola 2002a: 295–298).



Kuva 15. Byrokratian tarkoitukselliset ja tarkoituksettomat vaikutukset March & Simon 1958 mukaan (Andersen 1994: 104).

Demokratian ja henkilökohtaisen vapauden ihanteet ovat von Wrightin (1999) mukaan syntyneet ranskalaisen ja englantilaisen yhteiskunnallisen ajattelun vaikutuksista ja ne

perustuivat kahteen edellytykseen. Toinen on, että keskivertokansalainen pystyy muodostamaan kantansa henkilökohtaisia intressejään koskevista kysymyksistä eikä vain kyseisellä hetkellä vaan myös pidemmällä tähtäimellä. Toinen on se, että kansalainen pystyy näkemään toimintojensa seuraukset niin hyvin, että voi ottaa vastuun laillisten vapauksiensa ja oikeuksiensa täyttämisestä.

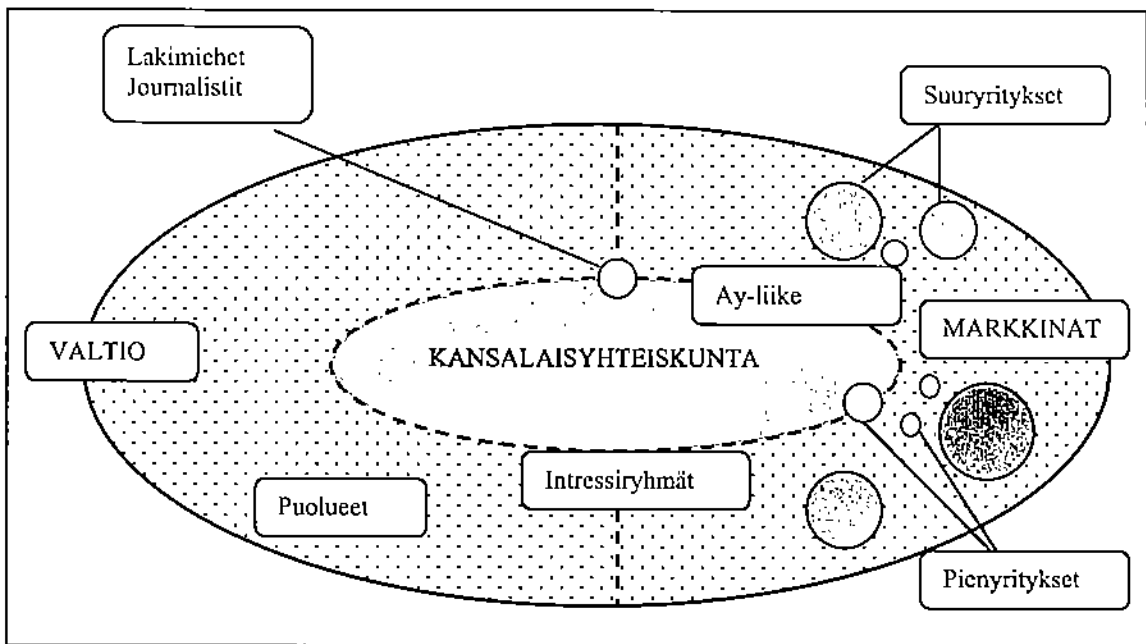
Pienimittaisessa yhteiskunnassa nämä ehdot tulevatkin täytetyiksi, mutta ehkä eivät kuitenkaan varmuudella suurimittaisessa yhteiskunnassa, jonka hallintorakenne on monimutkainen ja joka on monin tavoin kytköksissä ulkomaailmaan. Näin on varsinkin, jos päätöksenteko tulee yhä enemmän riippuvaiseksi asiantuntijoiden mielipiteistä. Tällöin yksilön vastuu jaetaan persoonattomille instansseille, jolloin kukaan ei ota vastuuta (von Wright 1999: 74).

Demokraattisissa järjestelmissä Sihvolan (1998: 187, 202–203) mukaan vastuu päätöksistä kuuluu viime kädessä kansalaisille itselleen; olisi valheellista teeskennellä sen kuuluvan jollekin muulle. Valtion yhtenä tehtävänä olisi kansalaisten poliittisen aktiivisuuden ja kriittisen keskustelun tukeminen, vaikkakaan tämä ei ole perinteisesti suomalaisessa järjestelmässä korostunut. Poliittinen eliitti Suomessa on tottunut melko autoritaariseen päätöksentekoon, ja vallalla on edelleenkin vahva macchiavellismin perinne. Sen mukaan valtion edun toteuttamiseksi kaikki keinot ovat sallittuja. Sihvola viittaa käytäntöihin ns. kylmän sodan aikana ja Neuvostoliiton vaikutukseen suomalaiseen politiikkaan ja malliin, joka edelleen on käytössä. Eettisesti arveluttavat keinot nakertavat hänen mukaansa kuitenkin kansan luottamusta valtioon ja toisaalta jättävät jäljet poliittiseen kulttuuriin, sen käytäntöihin ja ajattelutapoihin.

Poliittisten oikeuksien eli yhteiskunnallisen osallistumisen ja äänestämisen osalta on monissa maissa menty kehityksessä taaksepäin. Kansalaisten usko politiikkaan ja näiden oikeuksien käyttö on vähentynyt. Yhtenä syynä pidetään puolueiden samankaltaistumista. Toisaalta globalistuminen ja sen myötä Euroopan integraatio on vienyt päätäntävaltaa kauemmaksi, mikä koetaan voimattomuutena vaikuttaa asioihin. Tämä voi johtaa vieraantumiseen eli ei käytetä omia mahdollisuuksia vaikuttaa vaan luovutetaan valta muualle (ks. esim. EVA 1996: 67; Väyrynen 1999: 36–37).

3.3.3. Kansalaisyhteiskunta - kansalaisten vai yhteiskunnan

Moderni yhteiskunta on perinteisesti jaettu kolmeen perusosaan, jotka linkittyvät toisiinsa yhä enemmän (kuva 16). Ne kantavat erilaisia arvoja. Kansalaisyhteiskunnan perinteiset arvot, länsimaisen käsityksen mukaan kiteytettyinä liittyvät moraaliseen toimintaan, totuuteen ja kauneuteen. Valtion tehtävänä on järjestyksen ylläpito eli hallintoon ja kansalaisten tasapuoliseen kohteluun sisältyvät seikat. Elinkeinoelämä puolestaan kokoaa itsellensä rikkauksia eli sen arvoina ovat kilpailu, tehokkuus ja tuottavuus. (Zetterberg 1995: 65.)



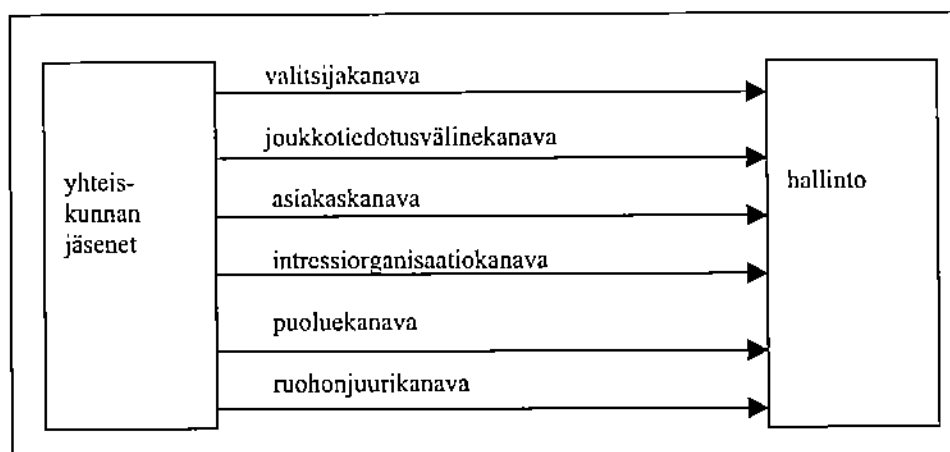
Kuva 16. Modernin yhteiskunnan erottelu valtioon, kansalaisyhteiskuntaan ja markkinoihin sekä muutamia niitä yhdistäviä linkkejä (Zetterberg 1995: 77).

Valtiovallan, liike-elämän ja kansalaisyhteiskunnan normit ovat usein ristiriitaisia ja vastakkaisiakin. Mutkikkaimpia yhteyksiä näiden kesken ovat hoitaneet konfliktien ratkaisujen ja normisysteemien tuntemisen erikoisasantuntijat eli lakimiehet.

Euroopassa juristit ovat mieltäneet itsensä osaksi valtiovaltaa ja amerikkalaisittain liike-elämän kumppaneiksi. Viime vuosikymmeninä kasvava journalistien määrä on ottanut

itselleen yhä suuremman roolin välittäjän tehtävässä. Muita linkkejä ovat puolueet ja ammattiyhdistysliike. Niiden asema on heikentynyt paitsi Ruotsissa myös Suomessa.

Poliittisen ja puolueitten kautta vaikuttamisen sijaan kansalaisten toiminta on viime vuosikymmeninä suuntautumassa yhä enemmän niin sanottujen yhden asian liikkeiden suuntaan. Se näkyy muun muassa mielenosoituksina, erilaisten listojen keräyksinä tai julkisuuden kautta tapahtuvana esille tulemisena. Kansalaisilla on useita formaaleja ja valtaapitävien organisoimia vaikutuskanavia, mutta myös epämuodollisia (Lundquist 1992: 221). Esimerkiksi Ruotsissa perinteisten valitsija- ja puoluekanavien merkitys on vähentynyt. Sen sijaan uusien eli asiakas-, joukkotiedotus- ja kansalaiskanavien painoarvo on noussut (kuva 17). Samanlaista kehitystä on havaittavissa Suomessakin (vrt. mm. Sutela 2000: 99–100).



Kuva 17. Tärkeitä kansalaisen vaikutuskanavia hallintoon (Lundquist 1992: 221).

Kansalaisyhteiskunnan muotoutuminen Suomessa on ollut kuitenkin vaisua. Yhteiskunta on kannustanut kolmannen sektorin palvelujen lisäämiseen. Niiden avulla arvioidaan korvattavan ainakin jossain määrin hyvinvointivaltion riisumisen aiheuttamia puutteita. Toisaalta niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa suuri invaasio tehtiin jo kansalaisyhteiskuntaan, kun naiset siirtyivät työmarkkinoille. Yleisesti toisen maailmansodan jälkeisiä rakenteita kehittyneissä yhteiskunnissa kuvaa valtion ote kansalaisyhteiskuntaan, sen kolonialisointi.

Monet kansalaisyhteiskunnassa toimivat yhdistykset tai yksityiset on vedetty yhteistyöhön valtiovallan kanssa hallinnoimaan ohjelmissa, jotka ovat osin julkisin ja osin yksityisin varoin kustannettuja (Zetterberg 1995: 78). Sama pätee myös Leaderiin ja sen pohjalta luotuihin paikallisiin toimintaryhmiin. Siinä on astuttu kuitenkin erilaiseen toimenkuvaan eli kansalaisyhteiskunta toimii aluekehityksessä. Toiminnan piirteetkin ovat poikkeavat, koska siinä yhdistyvät tavallaan kaikki kolme perinteisen valtion osarakennetta eli mukana ovat niin valtio, markkinat (yrityselämän kautta) kuin kansalaisyhteiskuntakin.

EU:n tuomissa käytännöissä kansalaisyhteiskuntaa katsotaan edustavan paikallisten Leader-toimintaryhmien. Niiden taustalla on vapaaehtoisuutta, talkoohenkeä ja aktiivista osallistumista. Tässä yhteydessä voidaan puhua kansalais- tai asukaskanavasta, jossa kansalaisilla, paikallisilla toimijoilla on cräällä tavalla suora linja hallintoon. Niillä on Leaderin taustafilosofian pohjalta yhteinen tehtävä maaseudun kehittämisessä.

3.4. Alueen, tiedon ja vallan yhteys

Ihminen havainnoi ja tarkastelee maailmaansa tietystä asemasta, situaatiosta. Tilaan liittyviä keskeisiä käsitteitä ovat paikka ja alue. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävää yhtäältä on, miten alue ja paikka hahmottuvat hallinnon ja paikallisten toimijoiden näkökulmasta. Toisaalta tärkeää on luonnehtia, mitä niin sanottu alueiden muutos pitää sisällään ja millaisia seikkoja siihen sisältyy. Näin voidaan kuvailla, millaisessa taustassa maaseudun erilaiset kehittäjät eli paikallinen taso ja hallinnossa työskentelevät toimivat.

Alue sanana on semanttisesti suomen kielellä epämääräinen. Ruotsiksi sana alue eli *region* pohjautuu *regera* -verbille, joka tarkoittaa hallita. Näin alue määrittyy poliittisesti vallankäytön pohjalta. Toisaalta sillä on useimmiten muitakin, kuten kulttuuriin, identiteettiin ja taloudellisiin taustoihin liittyviä määreitä. Yleisellä tasolla alueellisia todellisuuksia voitaisiin ehkä jaotella seuraavasti. Ne ovat yhteiskunnallisten prosessien näyttämöjä, ne ovat alueellisesti jotenkin rajattuja ja inhimillisellä tasolla ne ovat koettuja ja elettyjä. Kaikki nämä alueelliset todellisuudet menevät päällekkäin ja limittäin. Alueista

puhuminen ja niiden määrittelyminen tapahtuu varsin usein hallinnon tasolla ja niistä lähtien yksilöidään muita todellisuuksia. Toisaalta muutos vaikuttaa siihenkin. Alueiden haltuunotto on tullut helpommaksi tiedon lisääntymisen vuoksi. Nopea kehitys ja muutos vaikuttavat kuitenkin siihen, että se on vaikeutunut. Tietoa on vaikea pitää ajan tasalla (ks. Koskela 1993: 23–24; Larsson 2000a: 52–54).

Aluetietoisuudessa voidaan erottaa tilallinen hierarkia, jota aluejärjestelmän eri tasojen rakenne määrittelee. Yksinkertaisimmillaan on perinteisesti puhuttu maailmanlaajuisesta reaalisuudesta, johon kaikki alueet kuuluvat ja jossa ne toimivat. Sen ohella on kansallinen ja paikallinen taso. Alueellinen ja paikallinen ovat usein historiallisia kerrostumia, joille leimallista on niiden omaan identiteettiin liittyvien tekijöiden ja toisaalta ulkopuolisten yhteiskunnallisten muutosten kohtaamisesta aiheutuva kehitys tai taantuminen (Riikonen 1993: 180; vrt. myös Koskela 1994: 31.) Maailmanlaajuistuminen eri ilmiöiden osalta vaikuttaa yhä tiiviimmin alueelliseen ja paikalliseen todellisuuteen.

Alueiden kuvaileminen sellaisenaan on Holt-Jensenin mukaan (1999: 154) vaikeaa. Niillä on erityispiirteensä, mutta usein päädytään käyttämään yleisiä käytössä olevia standardeja ja formaatteja, jolloin alueiden tai paikkojen luonne ilmenee vain epäkiinnostavina lukuina. Niin ikään hankaluuksia on skaalan suhteen. Aluetieteilijän olisi löydettävä sellainen yleistämisen aste, jossa tärkeimmät ja keskeisimmät piirteet tulisivat esille.

Alue ja paikka ovat keskeisiä ihmismaantieteen käsitteitä, mutta niiden merkitykset ovat muutoksessa. Molemmat otetaan tärkeydestään huolimatta varsin usein annettuina eli kysymyksinä taloudesta, kulttuurista, identiteetistä tai muista ilmiöistä. Niin ikään alueita tai paikkoja voivat luonnehtia edellä mainittuihin seikkoihin liittyvät prosessit. Maantieteilijät eivät ole viime vuosikymmeninä kuitenkaan pohtineet, miten alueet tai paikat ovat syntyneet ja muuntuneet osana laajempaa tilan sosiaalista muutosta tai "tuottamista". (Paasi 2002.)

Paasi toteaa alueellisten maailmojen (regional worlds) muotoutuvan yhä monimutkaisemmiksi. Niiden alkuperät ja tarkoitukset ovat kätkeytyneet monenlaisiin sosiaalisiin käytäntöihin ja diskursseihin. Näkömykset alueesta tai paikasta ovat tulleet ehdollisiksi; niille

leimallista on epäjatkuvuus ja epäsymmetria. Nämä kehityskulut ovat haastaneet tieteenalan eli olemassa olevan disiplinaarin rajat samoin kuin alue-, kulttuuri-, talous- ja poliittisen maantieteen väliset rajat (vrt. myös Vuolteenaho 2002).

Paasi pohtii, miten sosiaaliset suhteet, institutionaaliset rakenteet, ideologiat, symbolit ja subjektiviteetti/identiteetti ilmenevät diskursseissa ja käytännöissä. Niiden kautta niin alueet kuin paikatkin ja niihin nivoutuvat kertomukset tulevat osaksi olevaa todellisuutta, ovat olemassa ja katoavat. Tämän monimutkaisen kentän käsitteleminen ja työkalujen löytäminen sen tutkimiseksi on maantieteilijälle haastava tehtävä. Siihen olisi pyrittävä kehittämään yhtenäisempi välineistö. Vai olisiko niin, kuten Johnston (1991) on todennut, että emme tarvitse aluemaantiedettä vaan alueita maantieteessä. Joka tapauksessa alueen ja paikan keskeinen merkitys eivät katoa. (Paasi 2002.)

Häklin (1994: 61–62) mukaan alue ja alueellisuus laajasti ymmärrettyinä ovat pitkän historian omaavia, inhimillisten todellisuuksien ilmauksia ja perinteisiä "maantieteellisen" mielikuvituksen kohteita. Jo ennen kuin maantieteestä tuli instituutio, tunnetun maailman jäsentäminen ja kuvaileminen synnytti alueellista käsitekieltä. Toisaalta laajennettaessa puhuntaa yhteiskunnalliseen suuntaan joudutaan myöntämään, että mitkään teoriat alueesta eivät palaudu yhteenkään tieteelliseen disiplinaariin. Alueellinen puhunta yhdistää eri ryhmien näkökulmia, poliittisia, hallinnollisia, taloudellisia tai tutkimuksellisia. Toisaalta se kytkeytyy myös alueen ihmisten spatiaaliseen, tilalliseen kokemukseen. Sen sisältö muotoutuu sosiaalisen todellisuuden suuntaan, mitä lähempänä yhteiskunnan politiikkaa ollaan (vrt. esim. Ellegård 1998: 91–92).

Häkli (1994) on tarkastellut alueen muodostumista diskursiivisena tuotteena ja vallankäytön näkökulmasta. Alue on syntynyt ja muuttunut paitsi historiallisesti sosiaalisen toiminnan ja sen organisoitumisen kautta myös tiedollisena rakenteena. Maantieteellinen alue konkreettisenä on yhtä vanha kuin sosiaalisen toiminnan organisoituneet muodot. Sen sijaan tiedollisena rakenteena alue on uudempi ilmiö. Sen muodostuminen on liittynyt yhteiskunnan hallitsemisen tavan muuttumiseen. Tiedon merkitys kasvoi vallankäytön välineenä. Alue voidaan muovata analyyttisen tiedon tuottamalla ehdoilla.

Tällaisen abstraktin tilan tuottamisen myötä on tullut mahdolliseksi hallita sellaisiakin todellisuuden ilmiöitä, joita ei konkreettisesti voida "nähdä".

Alueen syntyamiseen poliittis-hallinnolliselta kannalta ovat historiallisesti vaikuttaneet hallitsijan ja siten vallankäytön intressit. Hallitsija on tarvinnut tietoa väestöstä esimerkiksi verotusta varten ja myös sotaväen rekrytoimiseen. Tämän informaation ohella keskeiseksi on muodostunut ns. kartografisen tiedon merkitys eli pyrittiin saamaan haltuun tila projektiona todellisuudesta. Informaation systemaattiseen keräyksen ja koostamisen ovat mahdollistaneet puolestaan uudet tiedon muodot ja 1700–1800-luvuilla nopeasti kehittyvä yliopistolaitoksen kehittyminen ja vähitellen eri tieteenalojen muodostuminen sekä professionaalistuminen. Eri alojen tiedon kehittyminen mahdollisti monipuolisemman abstraktion luomisen alueista (Häkli 1994).

Häkli (1994: 197) puhuu tiedon poliittisesta maantieteestä yhteiskuntaa koskevan tiedon valtiollisena historiana. Tällöin tiedon ja vallan sisäkkäinen "vallan perspektiivi" on hänen mukaansa rakentunut historiallisesti osana yhteiskunnallista vallankäyttöä ja poliittisia strategioita. Tiedon ja hallinnon yhteinen historia on näistä lähtökohdista kuvautunut ihmisyyhteisöjen järjestelmällisen organisoitumisen ja tilastoinnin sisäkkäisyytenä. Modernina aikakautena yhteiskuntaa koskevasta tiedosta on tullut yhteiskunnan hallinnan strateginen väline. Valtio on ollut pitkään ainoa taho, jolla on ollut tarvetta ja voimavaroja ylläpitää ja kehittää yhteiskunnallista tietoa, sen keräämistä ja analysointia. Tätä informaatiota on tarvittu poliittis-hallinnollisten strategioiden laatimiseen ja niihin liittyvien toimien toteuttamiseen.

Hallinnon suhde alueeseen on varsin usein instrumentaalinen. Toisaalta hallinnonkin ihmiset ovat yksilöitä, ja alucilla voi olla heille heidän taustojensa mukaan läheisiä merkityksiä. Henkilökohtaiset tai kulttuuriset siteet saattavat vaikuttaa niihin. Kuitenkin, mitä etäämmällä hallinto alueesta on, sen instrumentaalisempi ja välineellisempi on suhde. Alue on vain tiettyjen hallinnollisten toimintojen kohde. Siihen ei sisälly tunteisiin tai kokemiseen liittyviä merkityksiä.

Alueen käsite EU:n ohjelmallisessa politiikassa muotoutuu hallinnollisen alueen kautta, jos sitä tarkastellaan yhteisön suunnasta. Unioni on globaali, maailmanluokan toimija eli vastavoima USA:lle ja Japanille. Toisaalta se tästä lähtökohdasta pyrkii sitomaan kansallisia valtioita tiiviimmin yhteisöön paikallisten ja alueellisten politiikkojen kautta. Yhtenäisillä hallinnollisilla järjestelmillä ja menettelytavoilla sekä yhteisellä käsitteistöllä sillä on tavoitteena sitoa alueita ja paikkoja yhteen.

3.5. Alue kokemuksellisena ja tiedollisena konstruktiona

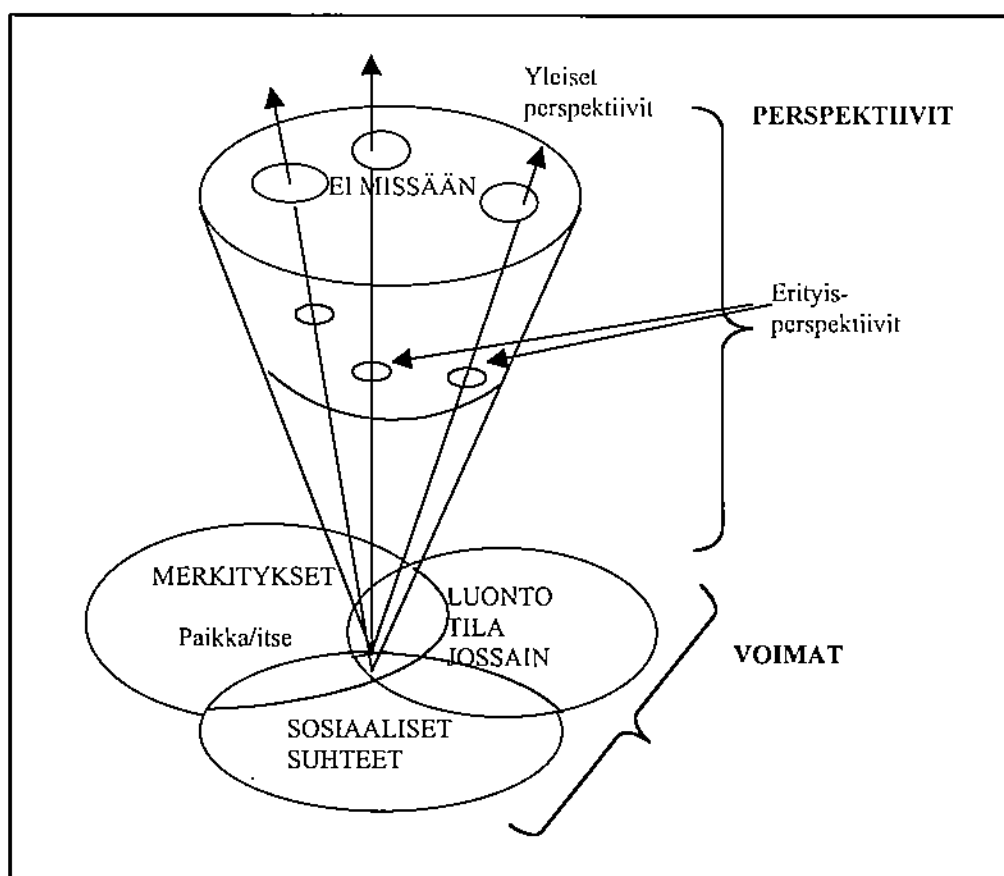
Olen hahmottanut edellisessä luvussa aluetta paljolti tietoon ja valtaan liittyvänä konstruktiona. Tällöin alue hahmottuu abstraktioina. Tässä alaluvussa tuon puhunutta konkreettisemmalle eli paikallisten toimijoiden todellisuuteen.

Tarkasteltaessa aluetta ja paikkaa inhimillisen toiminnan tasolla, niihin liittyy paljon symboleita. Ihminen näkee ympäristönsä erilaisten arvojen symboleina. Fyysinen ympäristö ilmentää hänelle tiettyjä arvoja. Ihmisen ja hänen sosiaalisen ympäristönsä suhteet perustuvat vuorovaikutukseen, joka ohjautuu asenteiden, arvojen, normien ja roolien pohjalta. Ihminen toimii erilaisissa sosiaalisissa rakenteissa ja yhteisöissä, joiden toiminnalle alue asettaa tiettyjä ehtoja. Yksilön ja yhteisön suhde on kaksisuuntainen.

Ihminen mieltää maailmansa yhteisöjen kautta tai välityksellä ja toisaalta hänen toimintansa vaikuttaa yhteisöihin, niiden ominaisuuksiin tai muutoksiin. Alue, ihmiset ja yhteisöt muodostavat kokonaisuuden, jonka ominaisuudet juontuvat toisiaan lähellä olevista ihmisistä ja yhteisöistä. Kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Alue antaa ihmisille ja siellä toimiville identiteetin. Toisaalta koko yhteiskunnan muutokset vaikuttavat alueilla esimerkiksi yritystoiminnan muutoksina ja muuttoliikkeenä. Syntyy paineita yhteisöjen muuttumiselle. (Kultalahti 1990: 17–20.)

Alue ja paikka ovat maantieteen keskeisiä käsitteitä. Niiden ero muodostuu suhteessa meihin. Paikka on Hallin (1999: 60) mukaan erityinen, konkreettinen, tunnettu ja rajallinen. Se on meitä muovanneiden sosiaalisten käytäntöjen tyyssija, johon identiteettimme

ovat lähiesesti kietoutuneet. Paikat ovat edelleen kiinteitä, meillä on niissä juuremme. Holt-Jensen (1999) puhuu paikasta todellisuutena, joka on ihmisten toiminnoissa ja päivittäisessä elämässä (kuva 18). Ihmiset elävät elämäänsä paikallisesti, mutta heidän tietoisuutensa on muodostunut suhteellisessa tilassa, jossa tilalliset rakenteet liittyvät sekä sosiaalisiin rakenteisiin että yksilöllisiin toimintoihin.



Kuva 18. Suhteellisen maantieteen kehikko, Sackin 1999 mukaan (Holt-Jensen 1999: 49).

Paikkaan liittyy tuttuuden ohella läheisyyden tunne, osallisuuden, juurtumisen ja samaistumisen kokeminen. Yhteisökuvauksiin Knuutila (2001: 46–47) toteaa jo 1800-luvun lopulta saakka sisältyvän suomalaisuudessa katoamisen ja lähtemisen kuvioiden, perinteisiä yhteisöjä ei ole. Enemmän on lähtöjä, maassa- ja maastamuuttoa, joihin liittyy kulttuurisia, sosiaalisia ja psyykkisiä menetyksiä. Kodittomuus ja juurettomuus ovatkin tulleet yhdeksi identiteetin lajiksi.

Aluerakenteen muodostumista ohjaavat Kultalahden (1990: 26–31) mukaan ihminen ja hänen toimintansa eri muodoissaan sekä maaperä ja luonto. Luonnonolot ovat muodostaneet perustan, jolle ihminen on rakentanut tuotantomuotoja, rakennuksia ja yhteysverkostoja. Tuotanto, väestö, asutus, alueen perusrakenne eli infrastruktuuri ja luonnonresurssit muodostavat kokonaisuuden, jota sanotaan aluerakenteeksi. (Ks. myös Holt-Jensen 1999 ja Lloyd & Dicken 1977.)

Aluerakenne on Kultalahden (1990) mukaan yhteiskunnan jäsentymistä tilassa. Se vaikuttaa yhteisön muodostumiseen, mutta toisaalta yhteisökin ylläpitää ja vahvistaa olemassa olevia rakenteita ja kehityseroja. Laajojen alueiden ja eri maiden väliset erot ovat pitkän kulttuurisen kehityksen tulosta. Taloudellinen kasvu jollain alueella on moottorina myös henkiselle ja muulle toiminnalle.

Alue käsitteenä on sen hetkinen todellisuuden heijastuma, mutta sillä on historiallinenkin ulottuvuutensa. Ihminen ja erilaiset inhimilliset voimat muovaavat aluetta niin materiaalisella kuin abstraktien hallinnollisten ja muiden rakenteiden tasolla. Yksilön suhteeseen alueeseen, omaan kotiseutuun, sisältyy läheisyyden tunnetta, erilaisia arvoja ja kulttuurisia kokemuksia.

3.6. Ihminen ja rajat – tiedon ja vallan näkökulmia alueiden muutokseen

Tarkasteltaessa paikallisen tason ja hallinnon todellisuuksia suhteessa kansainväliseen hallinnolliseen järjestelmään, on tarkasteltava myös alueiden muutosta ja siihen liittyviä kehityskulkuja. EU toimii tietyllä hallinnollisella alueella, jonka kehitystä se pyrkii erilaisin toimin ohjaamaan ja siihen vaikuttamaan.

Yhteiskunnallisessa kehityksessä vaikuttaa tällä hetkellä globalisaatio, jossa riippuvuus ympäristöstä lisääntyy. Alueellistuminen kulkee toisaalle ja siinä ihmiset ja toiminta ovat vahvasti kytköksissä paikalliseen tai alueelliseen. Nämä paikallisuuteen liittyvät sidokset ovat olennaisia ja piirtyvät esiin erityisen selvästi, kun tarkastellaan niitä suhteessa globalisaatioon ja yleensä toimintaan, jossa liikkuvuus lisääntyy ja rajat eräällä tapaa

katoavat. Muutos alueiden kehityksessä ei sinällään ole uutta, sillä ihmisen historia on täynnä erilaisia kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia kehityspiirteitä, jotka ovat vieneet eri suuntiin. Euroopassa esimerkiksi Berliinin muurin murtuminen 1989 ja niin sanotun Itä-Blokin maiden vapautuminen sosialismista ovat johtaneet nopeisiin muutoksiin.

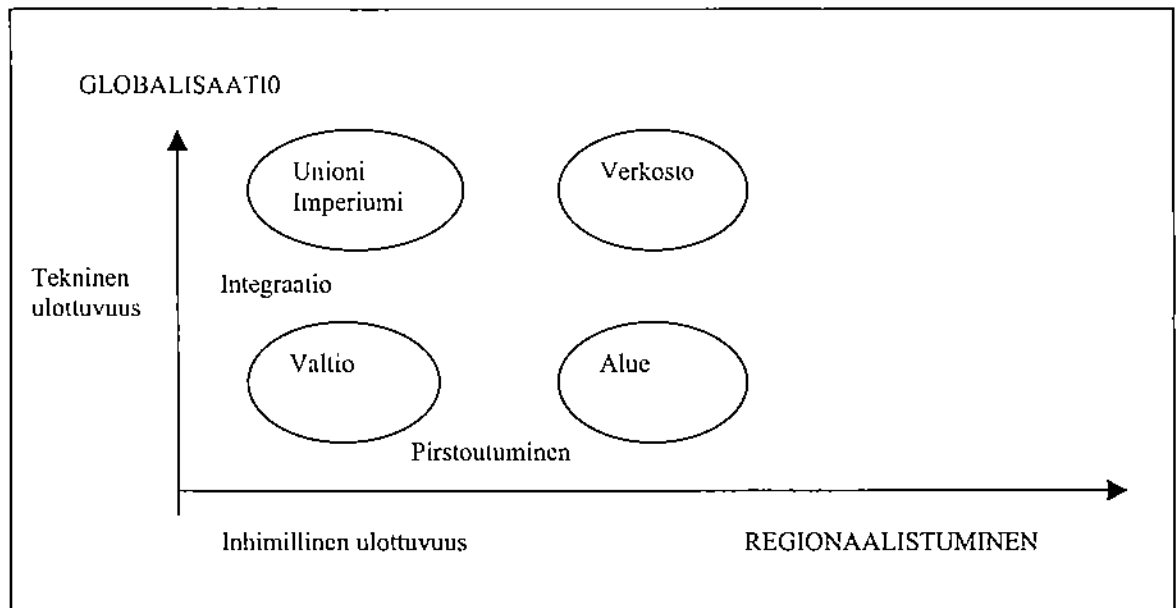
Törnqvist (1998: 135–159) luonnehtii maailmanlaajuistumisen ja toisaalta alueellistumisen kehityslinjoja muutosta luovana jännitteiden kenttänä. Hänen mukaansa tällä kentällä on kolme territoriaalista suurta voimaa. *Valtiot* ovat edelleen vahvin kokonaisuus ja niiden raameissa suurin osa poliittisesta elämästä muotoutuu eri puolilla maailmaa. Ne muodostavat viitekehyksen taloudelle, sosiaaliselle elämälle ja ajattelulle ja ovat ihmisten identiteetin kantajia.

Kasvava *Euroopan unioni* on kuitenkin läheinen ja ajankohtainen esimerkki rajojen yli tapahtuvasta integraatiosta. Vahvat, itselliset *alueet* ovat territoriaalisia yksiköitä, mutta kuitenkin useimmiten valtioita pienempiä. Lisäksi on muodostunut itsenäisiä *verkostoja*, jotka monella tavalla ovat murtautuneet yli perinteisten territoriaalisten, poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten kehysten. Näistä esimerkkeinä mainittakoon suuryritykset, erilaiset yhteisöt ja tuotantojärjestelmät. Muun muassa tieteen alalla on myös epämuodollista ja muodollista yhteistyötä. Niin ikään monenlaiset kulttuuriset suhteet ja sosiaaliset siteet ylittävät alueiden rajat (Törnqvist 1998).

Törnqvist puhuu neljästä intressisfääristä, jotka kilpailevat keskenään. Valtio on vaikeassa asemassa suhteessaan yhteisökehitykseen, autonomisiin verkostoihin ja itselliseksi pyrkiviin alueisiin. Niiden välinen jännite tulee esiin puhuttaessa poliittiseen valtaan, demokratiaan ja legitimiin hallintoyhteisöihin liittyvistä perusvalinnoista. Hänen mukaansa joukko eteenpäinvieviä ja toisaalta jarruttavia voimia vaikuttaa siihen, että kehitys näyttää epäyhdenäiseltä (kuva 19).

Törnqvistin mukaan tiedollisena ja hallinnankin kannalta keskeisenä apuvälineenä voidaan käyttää karttaa. Sen avulla voidaan havainnollistaa paikkoja, etäisyyksiä ja tiloja. Toisaalta jos tarkastellaan asioita ihmisen kannalta, voidaan puhua teknisestä ulottuvuudesta ja inhimillisestä ulottuvuudesta. Teknisellä ulottuvuudella tarkoitetaan

esimerkiksi niitä teknisiä mahdollisuuksia, joilla tavaroita, ihmisiä ja tietoa voidaan siirtää. Inhimillinen ulottuvuus kuvaa puolestaan ihmisen riippuvuutta biologisesta ja henkisestä kapasiteetistaan, hänen kyvystään käsittää ympäristönsä. Ihmisen ulottuvuus muuttuu omien kokemusten ja ulkoa tulevan tiedon kautta.



Kuva 19. Maantieteellinen jännitteiden kenttä (Törnqvist 1998: 136).

Aiemminkin teknisen ja inhimillisen ulottuvuuden välillä on ollut jännitteitä, mutta nykyään ne ovat kasvaneet. Teknologian kehityksen myötä eivät välttämättä fyysiset etäisyydet ole merkityksellisiä vaan ennemminkin suhteet verkostoihin ja noodeihin, jotka mahdollistavat pääsyn tärkeisiin verkostoihin. Tietoteknologian vallankumouksen myötä muun muassa mahdollisuus saada erilaista informaatiota on kasvanut räjähdysmäisesti. Ihmisen biologiset ja henkiset edellytykset ovat kuitenkin samat kuin ennenkin. Ihmisen tietoisuuden laajakaista on paljon pienempi kuin aistien.

Törnqvist puhuu rajojen laittamisesta ihmisen luontaisena puolustusmekanismina ja toisaalta tapana jakaa maailmankuva toisten kanssa. Fyysinen läheisyys on kaikkina aikoina ollut kantava perusta rajaamisessa. Sen ohella puhutaan samanlaisuudesta ja sukulaisuudesta. Linkittyminen on kolmas periaate. Verkosto erottaa ne, jotka ovat mukana ja ne, jotka jäävät ulkopuolelle.

Tässä yhteydessä voidaan puhua esimerkiksi tiedon ja osaamisen yhteydestä hallintaan ja valtaan. Tietoa omaavilla ja verkostoissa toimivilla tahoilla on mahdollisuus hyödyntää laajaa teknistä ulottuvuutta kapean inhimillisen ulottuvuuden sijaan. Sillä tavoin esimerkiksi kansainväliset suuryritykset toimivat. Sama pätee tieteentekoon tai poliittisen elämän organisoitumiseen. Johtavat poliitikot, mielipiteenmuodostajat ja korkeat virkamiehet pystyvät hyödyntämään verkostoja (Törnqvist 1998).

Törnqvist näkeekin Euroopan unionin tulevaisuudessa enemmän verkostona kuin valtavana territoriona. Sen tulevaisuus on kiinni siitä, millaiset siteet sen eri verkostoissa toimivat pystyvät keskinäisesti luomaan ja niitä ylläpitämään.

Tässä yhteydessä mainittakoon, että EU:n ohjelmallinen politiikka perustuu verkostoajatteluun. Sama pätee niin isoihin rakenneohjelmiin kuin pienempiin yhteisöaloitteisiin, jollainen Leader on. Ohjelmiin on sisäänrakennettu kumppanuus ja verkostoituminen ja niiden toimivuuden varaan lasketaan paljonkin.

3.7. Alueellistuminen ja globaalistuminen aluekehitystä kuvaavina diskursseina

Yhteiskunnallisessa keskustelussa puhutaan alueellistumisesta ja alueiden lisääntyvästä merkityksestä hallinnollisina ja toiminnallisina yksikköinä. Osin nämä diskurssit liittyvät EU:n mukanaan tuomaan ajatteluun. Yhteisön suurissa jäsenmaissa on vahvoja alueita, jotka toimivat hallinnollisesti suhteellisen itsenäisesti. Alueellistumisen käsitteen esille tuominen ja alueellisen kehittämisen korostaminen häivyttävät myös tietyssä määrin kansallisia rajoja. Jäsenmaat ovat valtioinakin yhden ja saman yhteisön sisällä.

Alueellistumisen tai regionalismin käsite on esimerkiksi Karpin (1996: 44–45) mielestä ongelmallinen. Siihen kytketty tietyn valtion osan, alueen pyrkimys itsehallintoon, mikä keskushallinnon näkökulmasta uhkaa valtion pysyvyyttä. Euroopan unionin muodollinen kanta kuitenkin on vahvistaa alueiden tai maakuntien institutionaalisia ja poliittisia edustusväyliä. Visiona on tulevaisuuden Eurooppa, jossa kulttuuriset, vahvat yhteisön

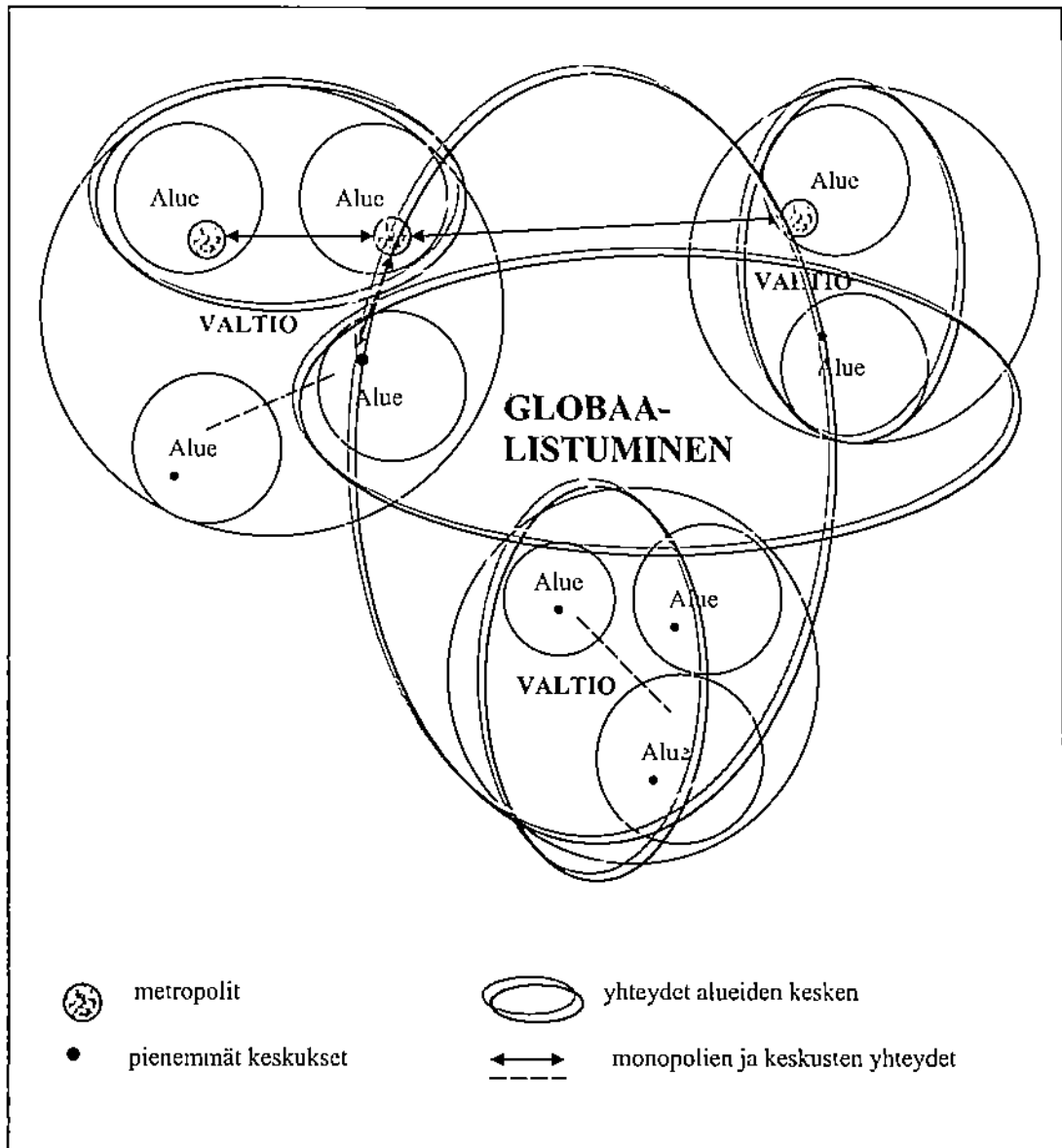
osa-alueet Alueiden neuvoston välityksellä osallistuvat federalistisen EU:n kehittämiseen (ks. myös Nordström 1998: 177–178 tai Mikkeli 1994: 184–194).

Toisaalta regionalismi sisältää globaalin ulottuvuuden, jossa kansallisvaltio sopeutuu ulkoisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin muutosprosesseihin. Samalla valtioiden sisällä alueet voivat ottaa merkittävän roolin globaalissa kehityksessä. Näin alueellinen kehitys moninapaistuu ja sitä tapahtuu monella tasolla (kuva 20). Kansallisvaltio jää Allardtin mukaan eloon, mutta sen elinvoimaisuus vähenee. Kansainvälistymisen ja globalistumisen ohella ylikansallisten alueellisten keskuksien vahvistuminen tulee leimalliseksi esimerkiksi Länsi-Euroopan kehityksessä. Kansallisvaltio heikkenee niin ulkoisista kuin sisäisistä tekijöistä johtuen. Vahvat alueet ovat puolestaan osa laajemmassa globaalissa verkostossa (Allardt 1993: 9–18).

Suomi ja sen alueet ovat tässä suhteessa erikoisessa asemassa, mikä pätee osin myös muihin Pohjoismaihin. Suomella ei ole keskieuropalaisittain kulttuurisesti vahvoja ja samalla väkirikkaita alueita, joissa alueellista kehittymistä voisi tapahtua alueellistumisen ja globalistumisen ulottuvuuksissa. Harvaan asuttu maa voidaankin mieltää Euroopan mittakaavasta yhtenä alueena. Toisaalta keskittymiskehitys tuo Suomeenkin globalistumisen ja regionaalistumisen aspektit voimakkaimmin kasvavien Helsingin, Turun ja Tampereen alueille. Näiltä alueilta puuttuu kuitenkin kulttuurinen yhtenäisyys ja identiteetti, jota pidetään tärkeänä tässä kehityksessä (ks. mm. Sandberg & Ståhlberg 2000: 141–147; Eskelinen, Hirvonen, Lapintie, Oinonen & Schmidt-Thomé 2001: 39).

Regionaalistuminen liittyy Hettnen (1997: 71–73) mukaan maailmanjärjestykseen, jossa on kaksi tekijää: globaalin systeemin suuntautuminen moninapaisuuteen ja kasvava yhteenkuuluvaisuuden tunne sekä voimakkaampi identiteetti alueellisella tasolla. Nämä kehitykset vaikuttavat toisiinsa mutta ovat erillisiä. Taustalla ovat alueiden erilaiset sisäiset olosuhteet kuten taloudellinen vahvuus, kulttuurinen yhtenäisyys ja valtion-sisäisten suhteiden luonne. Ne puolestaan vaikuttavat alueiden mahdollisuuksiin toimia ja hyödyntää uutta moninapaisuuden tarjoamaa toimintatilaa. Hettne toteaa alueellinen-käsitteellä olevan kuitenkin monia merkityksiä ja sitä käytetään usein vastakkaisinkin tavoin. Alueellisiksi kutsuttuja kaupparyhmittymiä, kuten GATT (General Agreement on

Tariffs and Trade), tuskin voidaan kutsua alueelliseksi vaan kolmea kapitalistista keskusta eli Pohjois-Amerikkaa, Tyynenmeren aluetta ja Eurooppaa keskittäväksi järjestelmäksi.



Kuva 20. Alueellistuminen ja globaalistuminen alueiden muuttumista ja erilaistumista kuvaavina ilmiöinä. Maailma "hajautuu" toiminnallisiksi verkostoiksi ja moninapaistuu.

Vanha regionalismi muodostui kaksinapaisessa maailmassa, kylmän sodan ja kahden supervallan vaikutuksesta. Ne edustivat myös kahta kilpailevaa systeemiä, kapitalismia ja

sosialismia. Tässä maailmassa kumpikin supervalta satoi kumppaneita jäsenmaikseen. Uusi regionalismi puolestaan kehittyy moninapaisessa maailmanjärjestyksessä, jossa alueellisilla ryhmittymillä on suurempi toimintatila. Siinä on tärkeää integroitua maailmantalouteen edullisella tavalla. Uusi regionalismi haluaa avoimen maailmankaupan, johon liittyvät tietynlaiset alueelliset preferenssit. Hettne (1997: 81) puhuu uudesta integroitumisesta "alueellisuutta rakentavan eliitin" projektina. Tässä kehityksessä erottuvat keskciset ja perifeeriset alueet, keskciset ja perifeeriset ryhmät.

Gloobalisuuteen liittyy monia epäselvyyksiä, kuten reuna-alueiden ja muiden syrjäseutujen syrjäytyminen. Toisaalta olisi pohdittava, merkitseekö taloudellisen näkökulman kasvu maailmantaloudessa toiminnan järkiperaistämistä vai riskialttiuden lisääntymistä. Gloobalisuutta koskeva keskustelu on Sihvolan (1998: 178–80) mukaan usein retoriikkaa, jonka mukaan maailmantalouden kehitystrendit ovat kuin luonnonvoimia, joihin vaikuttaminen inhimillisesti on mahdotonta.

Markkinoiden kehityslait ovat niillä toimivien ihmisten tarkoituksista riippumattomia. Yritykset vaikuttaa markkinoihin ja suunnitella niiden kehitystä aiheuttavat myös tarkoittamattomia seurauksia. Varman tien ongelmiin tuottavat yhtä hyvin täydellinen säätely kuin säätelemättömät markkinat. Poliitiikan ja lainsäädännön kautta on taattava tietyt reilun pelin ehdot. Vastaavasti yhteisön moraalisen perustan olisi oltava kunnossa, jotta markkinoilla toimivien ihmisten luottamus toisiinsa voisi säilyä. Toisaalta luonnonvarojen rajallisuus ja ympäristön kestopkyky asettavat rajoja jatkuvalla taloudelliselle kasvulle (ks. myös Taylor 1998: 137–138 ja von Wright 1999: 506–507).

Globalisaatio voidaan ymmärtää Alasuutarin ja Ruuskan (1999: 215) mukaan kolmikantamallin näkökulmasta. Voidaan puhua talouden globalisaatiosta eli markkinasuhteiden laajenemisesta ja syvenemisestä valtioiden välillä. Toisaalta siihen liittyvät kansallisvaltioiden hallitusten yhdessä tai erikseen päättämät sopeutus- ja suojautumisreaktiot. Niiden seurauksena pelkkä markkinatalouden logiikka ei koskaan toteudu, vaan monimutkaisten prosessien lopputulos on ainakin joiltain osin arvaamaton. Kolmantena siihen vaikuttavat sosiaalis-kulttuuriset prosessit, joita talouden globalisaatio ja sen vasta-reaktioiden seurauksena syntyneet muutokset käynnistävät. Elinolojen muutokset vai-

kuttavat ihmisten asenteisiin, ajatustapoihin ja yleiseen mielipiteeseen. Se on puolestaan poliittisten päättäjien otettava huomioon toiminnassa.

Globaalistuminen ja regionaalistuminen ovat kahtaalle vieviä prosesseja, toisaalta niiden taustalla vaikuttavat vahvimmin taloudellis-teknisen kehityksen lainalaisuudet ja uusliberalistisen, kovan markkinatalouden malli, joka on vahvistunut sosialismin romahduksen jälkeen. Niin sanotun eurooppalaisen modernin eli valistuksen projektin seuraajana puhutaan postmodernista, jossa ei ole tiettyä lineaarista kehityssuuntaa ns. yhteisen hyvän projektia vaan maailma pirstoutuu erilaisiksi todellisuuksiksi (vrt. mm. Löppönen 2000: 19–20; Väyrynen 2000; Uusitalo 2000: 94–95; Hettne 2001: 63–64).

Airaksinen (1997) toteaa, että jos halutaan tehdä myönnytys postmodernille historiallisena tämän aikajakson kehityssuuntauksena, voidaan puhua nykykulttuurin hajanaisuudesta ja pirstoutuneisuudesta. Yhtä hyvin saatettaisiin puhua mukautumisesta ja valvonnan keskittymisestä. Hänen mukaansa jo marxilaisuus haaveili valtion kuihtumisesta, samalla kun kansalaisyhteiskuntaa hävitettiin ja valtiota vahvistettiin. Samalla tavoin valistuksen periaatteiden mukaisesti vahvistuu hänen mielestään keskusvalta EU:ssa. Olemme rakentamassa talouden ja hallinnan kovaa ydintä liberalismien hengessä, sellaista, joka takaa modernin yksilöllisyyden menestyksen. Samalla reunat rispaantuvat eli laidalle jääneet puhuvat omaa kieltään.

Airaksinen pohtii, onko harhauttavaa pohtia kulttuurin reunoista ja siellä olevasta postmodernin pirstoutumisesta. Modernin lainsäädäntö ei sitä salli. Lain avulla pyritään varmistamaan pirstoutumisen pysyminen modernin sisällä siinä rationaalisessa ja valistuksessa hallinnossa, jota harjoitetaan yhteisen hyvän nimissä. Postmodernista ei ole modernin eli liberalistisen markkinatalousyhteiskunnan haastajaksi. Tällöin yhteys todelliseen maailmaan on vaarassa. Emme tiedä kulkumme suuntaa. Ilman negatiota ei voida tuntea eikä tiedostaa, sillä merkitykset syntyvät vain vastakohdista. (Airaksinen 1997: 128.)

Oikeudenmukaisuuden unohtaminen tai pelkkään lakiin luottaminen merkitsevät Airaksisen mukaan irtautumista todellisuudesta tavalla, jota ei myöhemmin saa anteeksi. Ei

kannata luottaa julkiseen retoriikkaan, jonka tehtävä on nimennomaan peitellä näitä asioita. Airaksinen toteaa modernin projektin tavallaan jatkuvan tietyssä kontekstissa eliittien yhteisenä hankkeena.

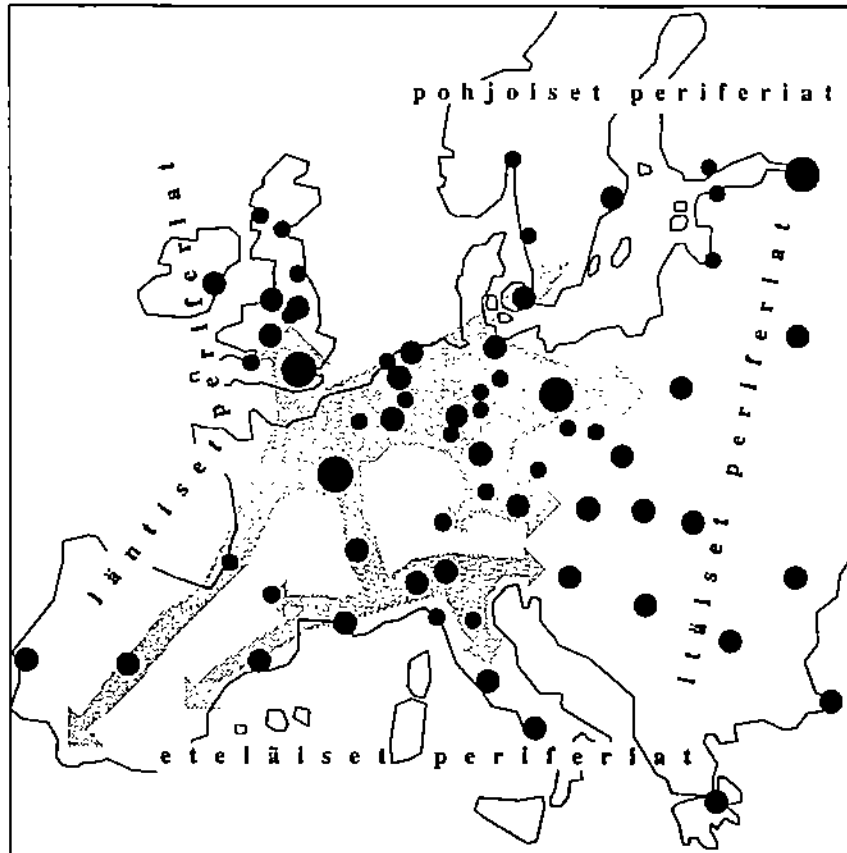
Modernin yhteiskuntamuodon keskiön muodostavat taloudellinen, poliittinen ja byrokraattinen eliitti, joiden toiminta tähtää vaurautta synnyttävän yhteiskunnallisen tuotantoprosessin hallintaan, uusintamiseen ja sääntelyyn markkinoiden välityksellä. Tavoitteena on taloudellinen kasvu ja runsauden yhteiskunta. Ehkä voidaan puhua tässä yhteydessä myös taloudellisen ja byrokraattisen eliitin johtavasta asemasta. Markkinoiden tavoite on globaali, ei nationalistinen – ja talous determinoi päätöksiä (ks. myös Hettne 2001: 75).

Eliittien yhteistoiminnan konkretisoitumana on systeemin ja elämismaailman eriytyminen. Habermasin määritelmän mukaan modernissa yhteiskuntamuodossa erottuvat systemi (System) ja elämismaailma (Lebenswelt). Järjestelmä on päämäärätietoisesti rationaalinen ja sen todellisuus konkretisoituu byrokratiassa. Elämismaailma perustuu ihmisten keskinäiseen kommunikointiin. Sen olennaisia osia ovat merkitykset, tulkinnat ja symbolit (Habermas 1994: 197–200).

Järjestelmä ja elämismaailma erkanevat historiallisen prosessin kautta. Järjestelmän infrastruktuuri, oikeusmuoto ja tuotantojärjestelmä eriytyvät ja monimutkaistuvat, kunnes irtoavat ihmisen konkreettisesta hallintapiiristä teknosfääriin, eliitin hallintapiiriin. Järjestelmän ilmenemismuoto on hallinta. Sen ongelmana on eliitin erilainen todellisuus, poikkeustilanteissa järjestelmä ei kykene reagoimaan todellisuuteen muuten kuin eliitin todellisuuden kautta. Periferian todellisuus ei ole hahmotettu. Spatiaalisessa todellisuudessa keskus, jossa hallinnollinen, kulttuurinen ja taloudellinen valta sijaitsevat, on järjestelmän ydin. Periferia on erotettu keskuksesta ja on syrjässä päätöksenteosta. Kysymyksessä on paikallisuuden ja vallan taistelu, valta ilman paikallisuutta ja paikallisuus ilman valtaa. (Keski-Petäjä 1991: 61–62, 65).

Euroopan unionin kehityksessä näkyvät kovan ytimen ja Airaksisen luonnehtiman rispaantuneiden reunojen ilmentymät monillakin tasoilla. Ne ilmenevät alueellisena, talou-

dellisena, poliittisena ja hallinnollisena systeemin muotoutumisena, jonka keskiössä ovat eliitit ja laidalla muut, perifeerisinä ilmentyminä, alueina ja ihmisryhminä. Eräs näkemys alueista on Anderssonin (1994: 65) esittämä urbaanien vyöhykkeiden muodostumisesta (kuva 21).



Kuva 21. Urbaanien ja perifeeristen vyöhykkeiden muodostuminen Eurooppaan (Andersson 1994: 65).

3.8. Maaseutu kulttuurisena, tiedon ja vallan konseptiona

EU:n tavoiteohjelmat suuntautuvat myös maaseudulle, joskin Leader on kokonaan kohdennettu maaseutualueiden kehittämiseen. Maaseudun rooli yhteisössä on kasvamassa, kun maaseutuvaltaiset Itä-Euroopan maat ovat siihen liittymässä. Toisaalta muun muassa

Ranskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassakin on merkittäviä maaseutualueita, joiden rooli näkyy yhteisöpolitiikassa.

Hallinnon kohteena maaseutu on osa alueellista todellisuutta ja sen haltuunottamiseen pyritään samanlaisin tietoon liittyvin keinoin kuin muutoinkin. Yhteiskunnallinen muutos ei ole tätä tehtävää helpottanut. Varsinaisen maaseudun käsitekin on moniulotteinen ja kirjava, samoin kuin maaseutukin (mm. Alarinta 1997; Rosenqvist 2002).

Suomessa maaseudun muotoutumiseen ja asuttamiseen ovat vaikuttaneet luonnonolosuhteet, mutta myös politiikka, kuten isojako ja uusjako, samoin asutuspolitiikka toisen maailmansodan jälkeen, jolloin siirtolaisia ja rintamamiehiä asutettiin (esim. Katajamäki 1988: 35–38). Maaseutua määrittelevät niin ikään historia ja kulttuurin erilaisuudet. Käsitteen moninaisuus tuo esille, millaisiin asioihin maaseudun kehitystyössä voidaan paneutua ja kiinnittää huomiota (mm. Hyyryläinen 2002).

Uusitalon (1994: 20) mukaan maaseudun erot johtuvat kolmesta osatekijästä: luonnonolojen erilaisuudesta, asutuskeskusten laajenevasta vaikutuksesta ja paikallisesti nopeastikin muuttuvista tekijöistä. Luonnonolojen erilaisuus luo vyöhykemäisiä kehityseroja, asutuskeskusten vaikutus keskus–periferia-rakenteita ja paikalliset muutokset mosaiikkimaisuutta (vrt. myös Katajamäki & Kaikkonen 1991: 13–14; Wiberg 1998: 194–202).

Suomalaisessa aluekehityksessä maaseudusta on käytetty OECD:n (Organization for Economic Co-operation and Development) mukaista kolmijakoa: kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja syrjäinen maaseutu. Siinä kriteereinä käytetään muun muassa maaseutumaisuuden astetta, luonnonoloja, taloudellista rakennetta, sosio-ekonomisia ja maaseutu–kaupunki-suhteita. Nämä ovat erilaiseen asiantuntijatietoon pohjautuvaa tausta-aineistoa, jota käytetään muun muassa hallinnon ja suunnittelun tarpeisiin.

Euroopan unioniin liittyminen on nostanut uudelleen esille maatalouden roolin osana maaseutua. Vaikka maatalous esimerkiksi suomalaisessa yhteiskunnassa on melko pieni osa maaseudun klinkeinoja, sen näkyvyys maaseudun kuvaajana on korostunut. Yleisessä keskustelussa maatalouden ja maaseudun väliin laitetaan yhtäläisyysmerkit, mikä vinout-

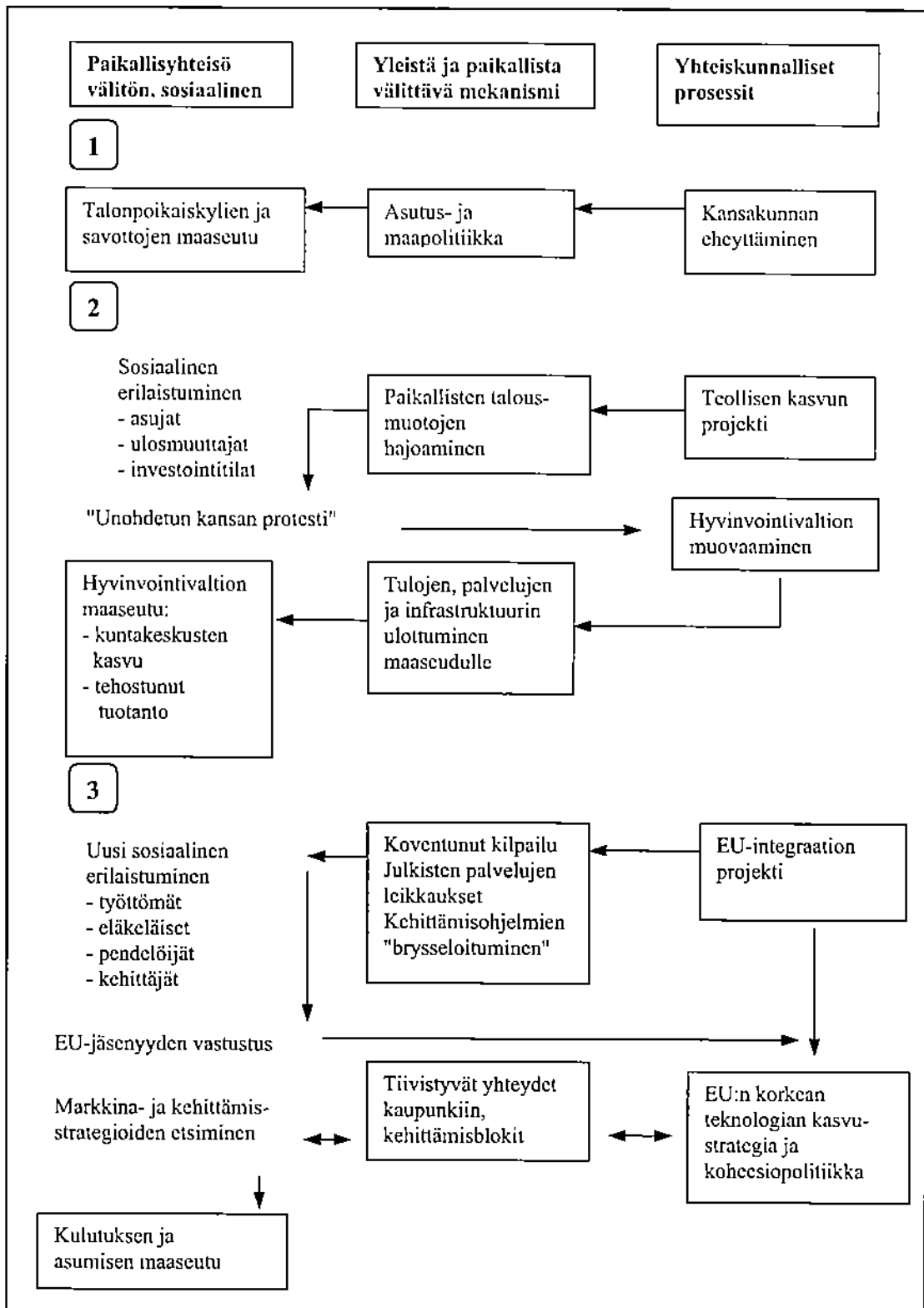
taa kuvaa maaseudusta (mm. Lapintie & Riipinen 1994: 17–18; Katajamäki ym. 2001: 24–25; Oksanen 2003: 80–82; Rannikko 2000: 41–45).

Maaseudun suhdetta muuhun yhteiskuntaan voidaan tarkastella myös vallan perspektiivistä. Johan Galtung on eräs keskus-periferia -koulukunnan klassisia ajattelijoita. Hänen teoriansa ovat käsitelleet imperialismia maiden välillä. Keskuksessa olevat maat toivat periferiasta raaka-aineita ja jalostivat ne saaden korkeamman hyödyn itselleen. Periferiat saivat luonnollisesti kohtuullisen hinnan raaka-aineista, mutta kerrannaisvaikutukset hyödyttivät keskusta. Samaa ajattelua voidaan hyödyntää paikallistutkimuksessa ja tarkasteltaessa, miten kehitys ilmenee paikallisesti ja alueilla. (Andersson 1995: 40–42.)

Suomalaisittain merkittävä näkökulma liittyy tutkimuksiin, jotka valaisevat modernin ajan keskuksen Etelä-Suomen ja periferian eli Itä- ja Pohjois-Suomen suhdetta. Esimerkiksi Katajamäki (1988) on käsitellyt tutkimuksissaan alueellista työnjakoa ja keskus-periferia -suhdetta, joka kehittyi 1800 -luvulla ja joka leimaa Suomea näihin päiviin saakka. Siinä periferia eli maaseutumaiset alueet ovat olleet raaka-aineen tuottajia ja teollisuustyövoiman rekrytointialue (ks. myös Kerkelä 1996: 301–319). Samaa problematiikkaa on käsitellyt Oksa (1998). Hänen tulkintansa maaseudun regulaation sykleistä kuvaa suomalaisen maaseudun kehitystä erilaisiin yhteiskunnallisiin prosesseihin nähden (kuva 22).

Yhteiskunnallinen kehitys muokkaa maaseutuakin. Se ei sijaitse syrjässä muusta maailmasta, vaan erilaiset kehityskulut vaikuttavat siihen. Voidaan myös sanoa, että tietyt maaseutualueet ovat erityisen haavoittuvia. Suomella on Allardtin (1985:9–10, 12) mielestä yhteisiä piirteitä monien Venäjän naapurimaiden kanssa, esimerkkeinä Puola, Unkari, Romania tai Bulgaria samoin kuin Baltian maat.

Nämä maat pysyivät kauan maaseutumaisina ja agraareina verrattuna läntiseen Eurooppaan. Ne olivat niin sanottua periferiaa. Suomikin siirtyi verraten myöhään agraariyhteiskunnasta teolliseen. Siirtymä oli varsin nopea ja sen aiheuttamista mittavista rakennemuutoksista maaseutu kärsii luultavasti edelleen. Sen sopeutumisaika jäi liian lyhyeksi.



Kuva 22. Maaseudun regulaation syklit Suomessa (Oksa 1998: 78).

Keskus-periferia -suhde on leimannut myös kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelua, kun kaupunki on mielletty kehityksen moottoriksi ja maaseutu jälkeenjääneeksi alueeksi. Suomen maaseutupoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2000 viitataan historialliseen käsitykseen, jonka mukaan maaseutu olisi "ihmiskunnan lapsuus". Käsitys liittyy rostowilaiseen kehityskulkuun agrariiyhteiskunta – teollisuusyhteiskunta – palveluyhteiskunta – tietoyhteiskunta. Näistä maatalouteen samaistettava maaseutu on tämän ajattelun mukaan kehittymättömyyden alkukuva, takapajula ja kehityksen riippakivi. Samalla sivuutetaan totuus, että maaseutu on kehittynyt samassa linjassa muun yhteiskunnan kanssa. (Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä 8/2000: 68.)

Yhteiskunnan urbanisoituessa suurimmalle osalle kaupungistunutta väestöä maaseutu jää vieraaksi. Giddensin (1995: 109–110) mukaan modernin aikakautena luonto on asetettu kaupungin vastakohtaksi ja luonto tarkoittaa tässä yhteydessä maaseutua. Se ilmentää samalla jotain villiä ja kehittymätöntä. Kaupungistuminen vaikuttaa sulitautumiseen maaseutuun.

Maaseudussa piiryy yksilön kokema todellisuus. Siihen sisältyvät fyysiset ja visuaaliset maisemat ja niin ikään arvostuksen lähteet. Jokainen katselee maaseutua oman arvo-todellisuutensa kehysten läpi, ei vain aistein havainnoiden. Maaseutuun liittyy monikerroksisuutta, ihmisen ja luonnon vuorovaikutusta, kulttuuriperintöä. Tulkintoja maaseudusta on yhtä monia kuin tulkitsijoita. Maaseudulla asuvalle se muodostaa elinympäristön, kuva siitä on toisenlainen kuin satunnaiselle kävijälle. Maaseutu on siellä asuvalle merkityksillä ladattu ja tuttu. Vierailijalle myytti jäsentää maaseudun ympäristöä. (Susiluoma & Luoto 1994: 51–57.)

4. EU:N KESKUSHALLINNON KOHTAAMINEN

4.1. Dramaturginen käänne

Tutkimukseni empiirinen osa on sisältänyt Leader-ohjelman hallinnollisen ketjun tärkeimpien lenkkien eli niissä toimivien henkilöiden haastattelun. Tarkoitukseni oli tutkimukseeni liittyen haastatella myös muutamaa eli neljästä viiteen Euroopan komissiossa ohjelman parissa työskentelevää virkailijaa, jotta saisin kuvan kaikista tasoista. Sain kuitenkin vastauksen virallisena EU-kantana. Olen kuvailut tätä yksilön, tässä tapauksessa tutkijan ja instituution kohtaamista seuraavassa kronologisena kertomuksena. Sen tarkoituksena on olla johdanto siihen todellisuuteen, jota myöhemmissä alaluvuissa teoreettisesti ja empiirisesti laajemmin tarkastelen.

Tutkimustaloudellisista syistä aikomukseni oli toteuttaa haastattelu sähköpostitse ja täydentää sittemmin mahdollisia puutteita. Olin saanut aiemmin syksyllä 2001 haastatteleiltani hallinnon henkilöiltä muutamien Brysselissä EU:n keskusyksikössä toimivien virkailijoiden nimiä ja lähestyin kahta heistä sähköpostitse marras-joulukuun taitteessa. Toinen oli tietojeni mukaan esimiesasemassa, toinen ns. tavallinen toimihenkilö, mutta molemmilla oli pitkä kokemus Leader-ohjelmasta.

Pyysin esimiesasemassa olevaa henkilöä tiedustelemaan parilta, kolmelta muulta henkilöltä suostuvuutta haastatteluun, jotta saisin kokoon suunnittelemani määrän. Toinen virkailija vastasikin minulle aika nopeasti ja lupasi osallistua kyselyyni. Esimiesasemassa tai vetäjänä toiminut antoi niin ikään toiveita vastauksesta, kunhan saisi tietää asiasta enemmän. Lähetin molemmille lisätietoja ja lomakkeen. En vaivannut vastaajia kirjeilläni joulun alla, silti toinen, suomalainen osallistuja ilmoitti, että on pian vastaamassa, kunhan kiireiltään ehtii.

Tammikuussa 2002 muistutin molempia haastateltavia kyselystäni ja tiedustelin vastausta. Suomalainen virkailija lupasikin palautetta kohdakkoin. Muutaman päivän kuluttua sain esimiehen kommentin kyselyyni hänen välityksellään. Hän totesi, että ei voinut itse

osallistua tutkimukseen ja viittasi kirjecnsä liitteenä olevaan yksikön päällikön lausuntoon (liite 4).

Kirjeessä todetaan, että lähestymilläni henkilöillä ei ole mahdollisuutta vastata haastatteluni. He ovat lausunnon mukaan "tavallisia virkamiehiä", joilla ei ole oikeutta antaa lausuntoja ulkopuolisille. Kirjeessä perusteltiin myös lähes kohta kohdalta, miksi ylipäätäänkään uscimpiin kysymyksiini haastattelussani ei voida lainkaan vastata (ks. kysymyslomake, liite 1). Sellaisia tietoja ei ollut vielä kaudelta 1995–1999 eikä meneillään olevalta kaudelta 2000–2006 haluttu ryhtyä ennustamaan tulevaisuutta ilman tarkkoja analyysejä.

Sain kuvan, että kyselyni on EU:n kannalta kaikin tavoin mahdoton. Olin lähestynyt vääriä virkailijoita, ja minulla oli vääriä kysymyksiä. Lisäksi minun ei olisi pitänyt lähestyä näitä henkilöitä lainkaan, koska heillä ei ollut sellaista asemaa, että he voisivat tutkimukseen osallistua. Samassa kirjeessä sain erillisenä liitteenä muuta EU:n maa-seutuasioihin liittyvää tietoa. Minua kchotettiin kuitenkin kiinnittämään huomiota siihen, että noin 20 -sivuinen raportti on kaksi vuotta sitten tehty. Jäin miettimään, miksi minulle lähetettiin sekään, mutta tulin siihen tulokseen, että se lienee ollut hyvän tahdon ele eli ei haluttu tyhjääkään lähettää. Siinä oli ns. virallista ja julkista tietoa, eli se ei ollut kenenkään yksittäinen kannanotto asioihin.

Kirjoitin sittemmin suomalaiselle virkailijalle uudestaan ja tarkensin asiaani, koska mielestäni kyseessä oli väärinkäsitys. Minun oli vaikea uskoa, että tieteelliseen tutkimukseen eivät henkilöt voineet itsenään osallistua. Arvelin mahdollisen väärinkäsityksen johtuneen siitä, että esitin kysymykseni ehkä epäselvästi. Toisaalta olin ilmeisesti vaatinut jotain sellaista tietoa, mitä ei vielä ollut olemassa.

Ilmoitin, että haastateltavien ei tarvitse kommentoida kuluvaan kautta, jos he kokevat olevansa epävarmoja. Sen sijaan Leaderin edelliseltä kaudelta ja muutoinkin työnsä tiimoilta heillä lienee sellaista kokemusta, että he yksilöinä voisivat kommentoida kyselyäni yleisellä tasolla eli tarkkoja tilastotietoja ei tarvittaisi. En niitä muutenkaan keneltäkään ollut edellyttänyt vaan vain omaa yleisnäkemyistä asioista. En ollut myöskään kiinnos-

tunut yhteisön virallisesta vastauksesta vaan hallinnossa olevista yksilöistä ja heidän näkökannoistaan. Virkailija totesi kirjeessään heidän vastauksensa käsitettävän kuitenkin EU:n kannaksi ja pyysi lähestymään yksikön päällikköä jatkossa. Niin olin ilmoittanut hänelle jo aiemmin tekeväni.

Lähtin seuraavaksi kirjeen yksikön päällikölle ja selitin asiani uudestaan samoista lähtökohdista. Samalla tähdensin, että tutkijana minulla ei ole mahdollisuutta todeta väitöskirjassani, että näiden muutamien virkailijoiden mielipide on yhtä kuin EU:n kanta. Se olisi kaikissa suhteissa kestävä väite. Voin tutkimuksessani puhua vain yksittäisistä toimijoista ja heidän kokemastaan. Tähdensin vielä, etten voinut puhua EU:sta instituutiona, jos virkailijat yksilöinä vastaavat.

Jonkin ajan kuluttua yksikön päällikkö lähetti minulle sähköpostia, jossa totesi uudelleen edellisen kirjeensä sanoman perusteluilla täydennettynä. Hän viittasi EU:n henkilöstösääntöksiin, niiden 17. kohtaan, joissa todetaan lojaalisuus työnantajaa kohtaan. Lisäksi hän mainitsi, että vain tietyssä asemassa oleva voi osallistua kyselyyni. Se olisi samalla EU:n virallinen kanta. Hän ei kuitenkaan ilmoittanut, kuka tällainen henkilö saattaisi olla, vaikka olin sitä tiedustellut.

Yksikön päällikön kirjeessään mainitsema, Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavan säädösten II osastoon, Virkamiehen oikeuksiin ja velvollisuuksiin sisältyvä 17. artikla kuuluu seuraavasti:

"Virkamiehen on noudatettava ehdotonta vaitiolovelvollisuutta sellaisten asioiden ja tietojen suhteen, jotka hän saa tietoonsa hoitaessaan tehtäviään tai niiden yhteydessä; hän ei saa missään muodossa antaa asiaankuulumattomalle vielä julkistamattomia asiakirjoja tai tietoja. Virkamiehen on noudatettava tätä velvollisuutta myös virkasulteen päätyttyä.

Virkamies ei saa ilman nimittävän virkamiehen lupaa yksin eikä yhdessä antaa julkaistavaksi tekstiä, joka liittyy yhteisön toimintaan. Lupa evätään ainoastaan, jos suunniteltu julkaiseminen vaarantaa yhteisön edun."

Kyselyni maaseudun pienestä Leader-ohjelmasta ei ollut mielestäni sen laatuinen, että siihen liittyisi mitään poliittisesti arkaluontoista tai vaarallista. Kysymykseni oli laadittu

tarkoituksella aika yleisluontoisiksi, koska niihin vastasivat kaikki tasot. En ollut osannut ajatella, etteivät niihin virkailijat yhteisötasolla voisi osallistua. Olin kuitenkin päättänyt saada myös EU:n kannan, vaikka yksilöllistä vastausta ei tulisikaan. Sen vuoksi muutin haastattelulomaketta poistamalla kaikki henkilöön liittyvät taustamuuttajat ja vaihdoin kysymysmuotoa henkilökohtaisesta instituution suuntaan eli puhuttelin EU:ta. Se tuntui sillä hetkellä ainoalta keinolta saada kaikki tasot mukaan tutkimukseeni. Kenties se on edelleenkin.

Niin ikään toin esimerkinomaisesti esille OECD:n maaseutujaottelun. Yleisellä tasolla maaseudun nykypäivää ja tulevaisuutta olisi mahdollista yksilöidä mielestäni riittävästi tämän tutkimuksen tarkoituksiin niiden pohjalta. Voitaisiin puhua kaupunkien läheisestä maaseudusta, ydinmaaseudusta ja syrjäisestä maaseudusta EU:n tasolla. Tähdensin, että en vaatinut tarkkoja tilastotietoja vastausten perusteluiksi, vain yleisiä näkemyksiä asioista. Olin tietoinen, että EU:ssa ei suuremmalti kolmijako ole käytössä, mutta sen avulla nähdäkseni oli mahdollisuus luonnehtia tutkimukseeni liittyviä erilaisten maaseutu-alueiden yleisiä kehityskulkuja. Mielestäni EU:lla instituutiona piti olla yleiskuva tilanteesta alueellaan ja toisaalta oltiin, että tietyssä asemassa olevalla asiantuntijalla sellainen muutenkin on.

Lähetin tämän uuden kysymyslomakkeen yksikön päällikölle sähköpostin liitteenä ja pyysin häntä kertomaan, kuka voisi osallistua virallisesti kyselyyni. Jonkin ajan kuluttua sain lomakkeen hänen täyttämänään. Se oli epätäydellinen niin nykytilan kuin tulevaisuudenkin osalta, mutta koin, että se lienee ainoa vastaus, minkä luultavasti tulisin saamaan. Minua hämmästytti, että virallisen vastauksen antajaa ei haluttu kertoa jo aiemmassa kirjeessä.

4.2. EU:n virallinen vastaus maaseutu- ja Leader -kysymyksiin

Vastauksessa ei lähdetä yksilöimään maaseutualueiden vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia OECD:n kolmijaottelunkaan pohjalta, jota esittelin yhdeksi vaihtoehdoksi. Se ei toisaalta ole virallinen käytäntö ainakaan tällä hetkellä monissakaan

jäsenmaissa. EU:n alueet ovat vastauksen mukaan erilaisia ja sen vuoksi maaseudun kehittämissä politiikka perustuu unionin ja jäsenvaltioiden kesken muotoutuviin käytäntöihin, kun eri osapuolten kesken on käyty tarvittavat konsultaatiot. Tässä yhteydessä virallisessa vastauksessa viitataan artikloihin (art. 15 (2) R 1260/99 ja art. 41 R 1257/99).

Ohjelmasta tulee toiminnallinen eli sitä ryhdytään soveltamaan, kun komissio on hyväksynyt sen. Keskeisinä kriteereinä ovat varsinkin mittaustapojen pätevyys ja ohjelman rahoitussuunnitelma, johon sisältyvät kansalliset ja EU:n lähteet kaudelle 2000–2006. Kaikkiin ohjelmiin – niin valtavirta- eli suuriin tavoiteohjelmiin kuin Leader + -ohjelmaan – sisältyy kyseisten maaseutualueiden nelikenttäanalyysi (SWOT) ja etukäteisarviointi ohjelman hyödyistä. SWOT-analyysien todetaan olevan liian erityisiä alueisiin tai ohjelmiin liittyviä, joten niiden pohjalta on vaikea antaa kattavaa kuvaa EU:sta kokonaisuutena. Näin maaseudun nykytilasta en saanut käytännössä mitään kommentteja.

Tulevaisuuden osalta viitataan myös Euroopan yhteisömaihin kokonaisuutena. Ne ovat niin moninaisia, että kysymieni 16 indikaattorin osalta arvioiden tuloksena olisi varsin erilainen näkymä eri alueista. Yhteenvetojen tekeminen ei loisi oikeaa kuvaa asioista. Toisaalta olemassa olevien kokemusten pohjalta voitaisiin tehdä kartoitus tulevaisuudesta 10 vuoden perspektiivistä. Sen laatiminen edellyttäisi kuitenkin luotettavaa tutkimusta, mikä ei ole virallisen vastauksen antajan tiedoilla, hänen omien sanojensa mukaan, mahdollista.

Tiedusteltaessa Leader-ohjelmien mahdollisuuksista elinolojen parantajana maaseutualueilla, viitataan Leader+ -toimintaohjeisiin. Erityisesti halutaan korostaa Leaderin vahvuuksia. Se saa liikkelle paikalliset toimijat ja heidät pohtimaan alueensa tulevaisuutta ja ottamaan ohjat käsiinsä. Ohjelma on myös keskittynyt, integroitu ja paikallislähtöinen ja tarkoitettu alueiden kehittämiseen. Se avaa maaseutualueiden suhteita toisille alueille yhteistyön ja kumppanuuden sekä kokemusten vaihdon kautta ja luomalla verkostoja. Sen etuna on mahdollisuus ottaa huomioon pienimuotoisia toimintoja, mikäli paikallisesti löytyy hallinnollisia, teknisiä ja rahallisia toimijoita, jotka voivat tukea pieniä hankkeita.

Leaderin kehitettävien (negatiivisten) puolien osalta virallisessa vastauksessa viitataan Leader I ja Leader II -ohjelmista saatuihin kokemuksiin, joiden pohjalta komissio on kehittänyt kaudella 2000–2006 sovellettavan Leader+ -aloitteen. Merkittävin uudistus oli viedä Leader kaikille yhteisön maaseutualueille. Toinen tärkeistä muutoksista oli lisätä ohjelmaan tietyt teemat toimintaryhmille, joista ne voivat valita keskeisimmän ja alueensa olosuhteisiin sopivimman strategioidensa pohjaksi. Niin ikään kuluvalle kaudella yhteisön Leader -rahat tulevat monofondista (EMOTR-O).

Edellisellä kaudella varoja tuli kaikista kolmesta rakennusrahosta eli myös EAKR:sta ja ESR:sta. Muutoksen tarkoituksena on ollut vähentää byrokratiaa ja helpottaa ohjelmien laatimista ja toteutusta, samalla kun kuitenkin säilytetään laaja rahoitettavien toimien valikoima. Leader-toimintaryhmillä on mahdollisuus yhteistyöhön jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden projektien kesken samoin kuin toisen jäsenmaan ryhmän kanssa.

Virallisen vastauksen mukaan seuraavan eli vuonna 2007 alkavan kauden osalta on liian aikaista identifioida tulevaisuuden politiikkoja. Se perustuu Leader+ -ohjelmasta saatuihin kokemuksiin ja niistä saatuihin eri väliarviointeihin, jotka on toimitettava komissiolle vuosien 2003 ja 2005 lopulla.

Nyt ajatellen oli ehkä epätarkoituksenmukaista kysyä EU:n vaikutusmahdollisuuksista omaan yhteisöaloitteeseensa, mutta tähän kysymykseen on vastattu varsin perusteellisesti eli referoin sen pääkohdat. Vastaus kuvaa muutoinkin yhteisön autoritaarista asemaa koko järjestelmässä. Ohjelmien julkisesta rahoituksesta puolet tulee EU:lta ja puolet kansallisesti. Suurin osa on kuitenkin paikallista rahaa ja talkootyötä. Silti yhteisö sanelee ehdot, joilla toimitaan.

EU:n asema Leader-järjestelmässä ja sen mahdollisuudet yleisellä tasolla vaikuttaa ohjelma kehittämiseen ja hallintoon jäsenyivät virallisen vastauksen mukaan komissiolähtöisinä. Jäsenvaltiot jättävät Leader-ohjelmansa komission tutkittavaksi eli se kontrolloi, miten aloitetta toteutetaan. Ohjelmien on täytettävä seuraavat periaatteet:

1. Alue, jolla aloitetta käytetään ja sen perustelukriteerit.

2. Kysessä olevan alueen analyysi.
3. Ennakkoarviointi yleissäännösten artiklan no. 41 (2) mukaan.
4. Aloitteen piiriin haetut kohteet, strategiat tavoitteisiin pääsemiseksi ja yhteydet muihin maaseudun kehitysohjelmiin.
5. Jokaisen toimintalinjan osalta: pääteema(t), kooste käytettävistä päätösmoista toimintalinja 1 osalta. Toteutuksen mittaamisen välineet, mihin on myös sisällytettävä informaatio aloitteen kolmen toimintalinjan varmistamisesta sekä valtiontukisäännökset; vaikuttavuus.
6. Kaikkien painopisteiden rahoitussuunnitelmat vuosittain ja rahoituslähteittäin. Yhteisön myöntämän rahoituksen ennakointi tavoite 1- ja tavoite 2 -alueille, niiden merkitys. Vuosittaisen rahasto-osuuden on oltava yhtenevä rahoitusperspektiivien kanssa.
7. Paikallisten toimintaryhmien (LAG) valintaperusteet, valintaprosessi ja ajoitus.
8. Mahdollisten edunsaajien informointi ja siihen liittyvät järjestelyt, osana toteutusta, yleisölle tiedottaminen.
9. Toteutukseen liittyvät jäsenvaltioiden valitsemat pätevät asiantuntijat ja heidän palkkionsa, samoin kuin johto, taloudellinen johto mukaan lukien ja seuranta, käsittäen seuraavat aihealueet: alueelliset kehitysstrategiat, yhteistyö ja työskentely verkostoissa ja niiden linkit European Observatory -instituutioon.
10. Hallinnolliset provisiot, yksityiskohtaiset säännöt ja menettelyt tarkastustoimissa.
11. Evaluaatioprovisiot.
12. Ohjelman osapuolia koskeva raportointi tarvittavista mittauksista ja heidän provisionsa konsultoinnista ja seurantakomiteaan osallistumisesta.
13. Yhteensopivuus muiden yhteisöpolitiikkojen toimien kanssa."

Ohjelmat on komission tarkastettava ja hyväksyttävä ennen kuin rahaa myönnetään, joten sen roolina on todentaa niiden kelpoisuus EU-säädösten kanssa ja varsinkin suhde neuvoston säädöksiin 1260/99 ja 1257/99 sekä komission toimintaohjeisiin. Useimmissa tapauksissa jäsenvaltioiden ensimmäiset ehdotukset on muutettava komission ohjeiden mukaisiksi.

EU:n rooli tässä suhteessa on virallisen vastauksen mukaan kiinni jäsenmaiden ohjelmien laadusta sekä niin ikään yksittäisten jäsenmaiden tai alueiden osoittamasta kiinnostuksesta Leader -yhteisöaloitteeseen, välincenä vaikuttaa maaseutualueidensa kehittämiseen. Tämä kuvastaa EU:n määräävää asemaa, eli se hyväksyy ja hylkää. Se asettaa kriteerit, jotka ohjelmien on täytettävä.

Mitä tulee tiedonkulkuun Leader-järjestelmässä, European Observatoryllä on ollut siinä vastauksen mukaan myönteinen rooli. Se on rohkaissut toimintaryhmiä kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoon, Leader-ohjelman puitteissa sekä muidenkin maaseutualueiden kanssa, yleensä. Virallisessa vastauksessa tähdennetään, että komissio edistää vahvasti verkostoitumiseen liittyviä pyrkimyksiä myös Leader+ -ohjelman puitteissa.

Verkostoitumisen maaseutualueilla katsotaan edistävän ja lisäävän yhteistyötä alueiden kesken. Sen ohella siihen liittyy tietojen vaihtoa ja oppimista maaseutualueiden kehittämisestä. Aktiivinen osallistuminen verkostossa lasketaan Leader+ -edunsaajille eduksi. Se mahdollistaa tiedon saantia meneillään olevista toiminnoista ja tuloksista sekä mukanaoloa erilaisissa aktiviteeteissa. Myös muut kuin Leaderissa olevat verkostoissa toimijat voivat tuoda kokemuksensa tietotaitonsa ja projektiansa yksityiskohdat muun verkoston käyttöön.

Komissio edellyttää, että kansallinen verkosto kokoaa, analysoi ja luo informaatiota siirrettävistä hyvistä käytännöistä. Niin ikään olisi järjestettävä kokemusten ja tietotaidon vaihtoa varsinkin vähemmän edistyneille alueille, joille voisi olla hyötyä kokeneempien toimintaryhmien tietämyksestä. Sen tehtävänä on myös teknisen avun antaminen paikalliselle ja rajoja ylittävälle yhteistyölle. European Observatory huolehtii osin vastaavista tehtävistä EU:ssa, mutta sille kuuluu laajempiakin tutkimukseen ja raportointiin liittyviä toimia.

4.3. Sivujuonne EU-virkailijan ilmaisunvapaudesta

Käytäntö vastata virallisesti eli instituutiona tieteelliseen tutkimukseen jäi vaivaamaan minua. Kirjoitin EU:n hallintokomissaarille tiedustellen käytännöstä, koska halusin var-

mistaa, oliko se yleinen koko instituutiossa. Kyselyyni ei vastattu henkilöstön käytännösäännöissä (Code of Conduct) mainitussa ajassa eli 15 työpäivän kuluessa, joten muistutin asiasta. Nainen, jonka oletin olevan osaston sihteerin tai vastaavan, pahoitteli laiminlyöntiä ja ilmoitti samalla, että asiani on käsiteltävänä. Siihen vastataan mahdollisimman pian. Jonkin ajan kuluttua niin tapahtuikin. Kirjeessä (liite 5) luonnehdittiin ymmärtävään sävyyn pettymystäni, koska en ollut saanut yksilöllisiä kommentteja. Samalla viitattiin uuteen, eri asiakirjaan kuin minkä olin saanut tiedokseni Leader-yksiköstä. Se oli oikeuden päätös vuoden 2001 joulukuulta (Eurooppa-oikeus 2001).

Kirjeessä toivottiin, että tulisin henkilökohtaisesti keskustelemaan asiasta, koska kirjeenvaihdolla menettelyä ei voida perustellisesti selittää. Käynti Brysselissä ei ollut tässä vaiheessa järkevää eikä se olisi ollut kokonaisuudenkaan kannalta. Virallisen vastauksen olisin saanut joka tapauksella paperilla. Sen sijaan olin kiinnostunut oikeuden päätöksestä ja sainkin sen haltuuni ystävällisen naisvirkailijan avustuksella, joka näki ylimääräistä vaivaa hankkiakseen sen minulle englanninkielisenä komission lakiosastolta. Sitä ei nimittäin sillä hetkellä ollut internetissä kuin ranskaksi ja espanjaksi. Hän antoi instituutiolle ihmisen kasvot. Olin kokenut aiemmissakin vaiheissa, että muutkin virkailijat yrittivät parhaansa, mutta eivät voineet tilanteelle mitään. Heidän toimintansa kuitenkin ilmensi jähmeää organisaation kaavojen noudattamista (vrt. Andersen 1994: 104). Toisaalta heidän tehtävänsä kuuluu luonnollisesti muutakin kuin palvella tutkijaa hänen haastatteluongelmissaan.

Asiakirja eli oikeuden päätös, johon hallintokomissaarin toimiston virkailija viittasi, oli ollut joulukuun 13. päivänä 2001 esillä oikeudessa. Siinä käsiteltiin uudelleen, aiemmin ensimmäisessä oikeusasteessa (Court of the First Instance) ollutta, EU:n virkailijan esille nostamaa kannetta. Komissio oli evännyt luvan luovuttaa hänen eräässä seminaarissa pitämänsä ja sittemmin muokkaamaansa tekstiä seminaarijulkaisuun. Virkailija vetosi muun muassa henkilöstösäännöksissä olevaan kohtaan ilmaista oma mielipide sekä yleisen sananvapauten. Aiemmassa tuomiossa oikeuden päätöksen mukaan komission edustajalla ei ollut oikeutta evätä julkaisulupaa.

Komissio halusi ottaa asian uudelleen esiin, koska sen mukaan Euroopan rahaliittoa koskeva teksti olisi julkistettuna kaventanut yhteisön toimintapiiriä herkässä tilanteessa, kun oltiin menossa rahaliittoon. Oikeuden päätöksen mukaan kyseessä oli virkamies, joka ei ollut johtavassa asemassa instituutiossa. Toisaalta kohderyhmä, jolle julkaisu oli suunnattu, muodostui asiantuntijoista ja oli perillä taustoista. Kyseessä oli yksittäinen kannanotto, ei yhteisön.

Toisaalta yhteisön kantaa ei ollut kyseisen asian osalta edes julkistettu tuolloin eli se ei ollut tiedossakaan. Julkistaminen ei voinut vaarantaa jotain, mitä ei ollut. Komissio ei ollut perustellut henkilölle julkaisuluvan kieltämisestä niistä lähtökohdista, joita se sittemmin toi esille oikeudessa eli julkaisun aiheuttamalla uhkalla yhteisön toiminnalle ja toimintavapauden rajoittamiselle. Euroopan oikeusistuimien tulos oli samaan tulokseen kuin ensimmäinen oikeusaste eli komission edustajalla ei olisi ollut oikeutta evätä virkailijalta julkaisulupaa. Se hylkäsi komission vaateen ottaa asia esiin tai palauttaa uudelleen käsittelyyn ensimmäiseen oikeusasteeseen.

Näistä lähtökohdista tutkimukseeni olisikin voinut vastata myös niin sanottu tavallinen virkailija. Toisaalta saattaa olla, että jos virkailija kokee uhkaksi joutua lausumiensa takia työnantajaa vastaan oikeuskäsittelyyn, hän mieluummin ei ota riskiä. Tällöin hän kysyy ensin asiaa esimieheltään, sääntöjen mukaisesti. Oikeuskäsittelyn seurauksena käytäntö, jossa esimieheltä asiaa kysytään, lienee lisääntynyt. Siihen viittaisi suhtautumistavan muuttuminen ensimmäisen kyselyhetken ja tammikuun uuden tiedustelun välillä. Oikeuskäsittely oli välissä ja vaikka virkailija olikin oikeuden päätöksen mukaan "voittava asiapuoli" eli asiaa ei otettu uudelleen käsittelyyn, se ilmeisesti vaikutti yleisellä tasolla komissiossa. Tutkimuksenikin osalta näin on tapahtunut, koska aiemmin eräs haastateltu kysymäni henkilö oli jo luvannut lomakkeen täyttää. Sittemmin hän ilmoitti, ettei voikaan vastata yksilönä, eli saamani kirjeen perusteella lupaa ei tullut.

4.4. Virallinen vastaus ei ainoa mahdollinen

Haastattelin EU:n virallisen vastauksen tiimoilta, tutkimuksen tekohetkellä Helsingin yliopiston valtiotieteen laitoksen professorina toiminutta Olli Rehniä. Hän on työsken-

nellyt EU:n komissiossa vuosina 1998–2002 komissaari Erkki Liikasen kabinetti-päällikkönä. Hän kertoi olleensa myös muun muassa laatimassa EU:n tiedotus- ja avoimuuspolitiikkaan liittyviä säännöksiä. Hänen mukaansa on ymmärrettävää, että komission virkailijat ovat varovaisia lausunnoissaan ulkopuolisille. Jos jokainen saisi vapaasti lausua mielipiteitään, siitä seuraisi kaaos. Säännöksiä tarvitaan johdonmukaisuuden takia. Code of Conduct säätelee pelisääntöjä. Se on uusi, noin kaksi vuotta sitten hyväksytty komission henkilöstön ohjesääntö.

Perussääntönä on, että jos kysymys koskee selvää informatiivista tai teknistä seikkaa, on virkamiehellä oikeus ja velvollisuuskin vastata siihen. Aikaraja on 15 työpäivää, mikä koskee niin ikään sähköpostiviesteinä tehtyjä kyselyjä. Jos sen sijaan on kyse poliittisesta tai strategisesta kysymyksestä, jossa virkailija ei voi olla varma komission kannasta, hänen tulee kysyä asiaa esimieheltään. Hän voi ottaa riskin vastaamalla itse, vaikka ei ole välttämättä tarkistanut komission kantaa.

Rehnin mukaan virkamiehet tämän tyyppisessä tilanteessa yleensä luontevasti kysyvät esimieheltään, elleivät tiedä, mihin suuntaan jossain poliittisesti herkässä asiassa hallinto on menossa. Hän viittaa kaikkien byrokratioiden ja hallintokoneistojen käytäntöön, joissa toimitaan aika hierarkkisesti; ohjaus tulee korkeampien virkamiesten ja heidän luottamusmiestensä taholta. Suomessakin on sama käytäntö tiettyjen asioiden osalta, jolloin on vastattava ministeriön virallisen kannan mukaan. Rehn tuo esimerkkinä esiin ydinvoiman rakentamisen, jos sitä kysytään Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamieheltä. Siinä melko varmasti tulee esille ministeriön virallinen kanta, ei virkailijan.

Rehn viittaa erilaiseen eli ranskalaiseen kulttuuriin ja hallintokulttuuriperinteeseen taustalla; komissio on varsin hierarkkinen. Se on hänen mukaansa varmaankin suomalaista tai pohjoismaista organisaatiota jonkin verran keskitetympi ja jäykempi sekä hyvässä että pahassa. Hän ei kuitenkaan osaa ottaa kantaa onko tieteellisen tutkimuksen osalta käytäntö samanlainen eli on odotettavissa vain virallinen vastaus, ei yksilöllisiä vastauksia. Rehn mainitsee, että hänen kohdalleen ei ole sattunut vastaavaa tapausta, joten hän ei osaa siihen ottaa kantaa. Hän lisää kuitenkin, luettuaan lomakkeeni jälkeenpäin, että EU:n

virkaileija suhtautuu aina varovaisesti sanaan arvioida tai siihen liittyviin käsitteisiin. Olin nimittäin pyytänyt arvioimaan Leaderin toimivuutta.

Code of Conductissa (hallinnon käytäntösäännöissä) Rehn toteaa mainittavan esimerkiksi yhteyksistä toimittajiin. Virkaileijan, joka haluaa puhua tai antaa lausunnon johonkin mediaan tai jolta sellaista pyydetään, on pyydetävä lupa kyseisen komissaarin tiedottajalta eli Spokesmanilta. Aika tyypillistä hänen mukaansa on, että Spokesman hoitaa asian. Komissiossa näitä virkaileijoita on 20. He ovat Brysselin tiedottajien käytössä ja normaali kontaktipinta ulospäin.

Lähestymiset komissioon tapahtuvat Spokesmanien kautta. Jos joku lähestyy suoraan virkamiestä, niin jo koordinaation vuoksi käytäntösäännöissä on sovittu, että yksittäinen virkamies tai hänen toimistopäällikkönsä ovat yhteydessä Spokesmaniin ja sovitaan, kuka tiedottaa. Se voi olla kumpi vain näistä. Jos kyseessä on todella poliittisesti herkkä asia, niin se saattaa olla vaikka komissaari. Kulloinenkin käytäntö ratkaistaan Rehnin mukaan asian luonteen perusteella.

Komission toimistopäällikköjen Rehn mainitsee olevan keskeisiä tiedotusasioissa ja sen tyyppisissä suhteissa ulkopuolisiin. Komission virkamiehet työskentelevät yleensä noin kymmenen hengen tiimissä, jota vetää toimistopäällikkö tai komissiossa yksikön päälliköksi kutsuttu. He useimmiten käsittelevät tämän tyyppiset asiat ja ovat yhteydessä oman komissaarinsa Spokesmaniin.

Rehn huomauttaa, että kyse ei ole salamyhkäisyydestä. Hän ei ymmärrä kysymystäni EU-instituution ja sen myötä virkaileijoiden asettumisesta muun yhteiskunnan yläpuolelle ja tietyllä tapaa erilaisten käytänteiden kautta tavallisten kansalaisten ulottumattomiin. Hän mainitsee käytännön juontuvan komission säännöistä, mutta toisaalta talon sisälläkin kulttuurit vaihtelevat. Jos kuitenkin on kyse komission vastuulle kuuluvan politiikan linjakysymyksistä, niin kaikkien kukkien kukkiminen ei ole mahdollista.

Olen poiminut seuraavaan joitain suoria siteerauksia Rehnin haastattelusta. Ne ovat tekstissä sisennöksinä ja lainausmerkein varustettuina. Niiden välillä olevat tekstit ovat omaa tulkintaani eikä niihin sisälly hänen ajatustensa siteeraamista.

"Mikäli ihmiset antaisivat lausuntoja koordinoimatta sitä etukäteen, se johtaisi täydelliseen kaaokseen ympäri Eurooppaa. Jos viidessätoista jäsenmaassa, kohta kolmessakymmenessä, eri virkamiehet antaisivat kovin väljästi lausuntoja, jotka eivät välttämättä ole yhteensopivia. Minusta virkamiehet – ja meillä se oli semmoinen käytäntö – saivat vastata toimittajien kysymyksiin, kunhan he tekivät sen komission politiikan, komission linjan mukaisesti. Jos joku lähti siinä spekulimaan, niin sekin oli sallittua, jos teki sen älykkäästi ja taitavasti."

Sen mukaan Brysselin keskushallinnossa toimiva virkailija voisikin vastata esimerkiksi toimittajien kysymyksiin, jos toimisi taitavasti. Tässä yhteydessä en tullut kysyneeksi, mitä taitava voisi tarkemmin määritellen tarkoittaa. Ehkä se liittyy tapaan käsitellä asiaa, joten virkailijalla täytyy olla tietämys EU:n virallisesta kannasta. Hän voi spekuloida puheena olevalla asialla eli kenties esittää näkemyksiään vaarantamatta kuitenkaan suhdettaan työnantajaansa. Hän ei näin ollen esitä sellaisia näkökantoja, jotka virallisesta näkemyksestä olennaisesti poikkeavat. Käsittäisin, että näin toimiva virkailija on kollektiivisen korkeassa asemassa, koska yleisten käytäntöjen mukaan toimittajat pyrkivät haastattelemaan instituutioissa henkilöitä, joiden painoarvo olisi mahdollisimman suuri. Toinen käytäntö on etsiä asiantuntijuutta, jolloin lausunnon yleinen merkitys ja painavuus tulevat esiin tietämyksen pohjalta. Nämä ovat paitsi uutisellisia myös tietolähteen vakuuttavuuteen liittyviä kriteerejä.

Instituutioissa yleensä tiedottamisen tavat ovat paljolti samat. Tietyistä asioista saa lausua julkisuudessa näkökantoja vain korkein johtaja, ja hierarkkisesti lausuntojen antaminen muotoutuu sen jälkeen tehtävänkuvan mukaan. Instituution asiantuntija voi tietyissä tapauksissa antaa erityisalastaan lausuntoja tiedotusvälineille.

"Eikö siitä nyt lehdistössäkin ole aika paljon kritiikkiä ja muun muassa senkin takia näitä sääntöjä uudistettiin ja säännöt sinänsä ovat hyvät. Olen itse ollut niitä tekemässä. Kyse on tietysti sitten siitä, että sovelletaanko niitä joka paikassa. Sitä en osaa sanoa. Toivon, että sovelletaan. Ne astuivat voimaan, oliko se nyt puoli vuotta sitten."

Olin liikkeellä tutkijana. Edellä kuvatun perusteella olisin kenties toimittajana saanut asioista tietoa, virkailijoilta yksilöinä. Sekään ei ole varmaa. Itselläni oli kuvitelma, että tieteelliseen tutkimukseen on helpompi saada virkailijoilta lausuntoja, koska tutkija ei tee asioista lööppejä vaan perustaa faktoihin. Luonnollisesti ei tee objektiivinen toimittajakaan asiasta, jossa ei ole aihetta.

4.5. EU-hallinnon diskursiivinen aluetodellisuus

Virallinen vastaus on, kuten aiemmista alaluvuista ilmenee, EU:n Leaderia ja ohjelmallista politiikkaa kuvaileva kokonaisuus, joka on luettavista erilaisista asiakirjoista. Siihen ei sisälly mitään henkilökohtaista tai persoonallista kokemusta. Se on jostain asemasta, tilanteesta vastaamista, mutta se ei kyseenalaista mitään asiaa. Virallinen vastaus on yhteisön ja komission vahvistaman politiikan mukainen. Siinä ei ilmene yksityisiä kysymyksen- tai ongelmanasetteluja. Se on yhteisöretoriikkaa, joka on itseään korjaavaa sen mukaan kuin ohjelmia arvioidaan. Komissio määrittelee niiden laatimisen ja niihin liittyvät muutokset tiettyjen periaatteiden mukaan ja sen palautteenkin perusteella, mitä aiemmilta ohjelmakausilta saadaan. Sen se tekee yhteisöltä saamallaan valtuutuksella ja tiettyjen säännösten pohjalta, jotka määrittelevät ohjelmatyön ja ohjelmallisen aluepolitiikan perusteita.

Vastaus kuvastaa tietynlaista todellisuutta toimijoihin; siihen nivoutuvat erilaiset prosessit, osallistajat ja toimintaympäristöt, alueet ja tilat. Ne ovat kuitenkin kaikki abstraktioita eli ontologinen oleva on instituution suunnittelema ja laatima ohjelma, taustoinen, säännöksineen, määräyksineen ja toimintaa koskevine prosesseineen.

Vastaukseen liittyvät asiat on määritelty kollegiaalisesti. Ne ovat virallista yhteisöpolitiikkaa. Niiden takaa ei näy kukaan yksilö erityisesti, vaikka tietyllä henkilöllä on oikeus vastata kysymyksiini. Näin hän ei voi myöskään vastata tietyllä tapaa "väärin", vaikka toisaalta tieteellisessä tutkimuksessa ei väärää vastauksia olekaan, on vain erilaisia näkökantoja. Tässä tapauksessa niin sanottu "väärin vastaaminen" olisi ollut komission tai yhteisön kannasta poikkeavan mielipiteen esittäminen.

Yksilöllisen vastauksen puutteessa on vaikea arvioida, missä kysymyksessäni vastaajan kanta olisi voinut erota komission mielipiteestä. Mitä riskejä siihen olisi liittynyt? Henkilöstösäännöissä viitataan kohtaan, jossa ulkopuoliselle annettavien tietojen julkaisemiseen yleensä annetaan lupa, ellei yhteisön etu siitä vaarannu. Toisaalta siinä mainitaan myös, että työssä saatuja, aiemmin julkaisemattomia tietoja ei saa antaa ulkopuoliselle. Tällä ymmärtäisin kesken olevia asioita, mihin vastauksessa viitattiin eli ei ollut tutkittua tietoa kysytyistä seikoista.

Se, että EU:n johtava virkailija ei katso sopivaksi alaistensa osallistumista ohjelmallisuutta ja Leaderia koskevaan tieteelliseen tutkimukseen, taustoittuu tässä tapauksessa tietoon ja asiantuntemukseen liittyvällä perustelulla. Toisaalta siihen sisältyy jostain asemasta vastaaminen. Vain määrätyn statuksen omaava ja sen kautta tietyistä asioista eli tässä tapauksessa EU:n virallisesta kannasta perillä oleva saa osallistua kyselyyn. Näistä lähtökohdista EU ja sen virkailijat toimivat.

Byrokratian tarkoitukselliset ja tarkoituksettomat vaikutukset ilmenevät esimerkiksi edellä olevassa EU:n kohtaamisessa siten, että kollektiivinen ja yhteisön virallisen kannan mukainen puhunta menee yksilöllisen ohi. Oikeusprosessi yhteisön toimihenkilön ja komission kesken tekke virkailijat epätietoisiksi siitä, kuka voi sanoa ja mitä. Sen vuoksi valitaan turvallisin, virallinen puhunta. Kollegiaalisesti lausuttuja totuuksia eli yhteisön virallista kantaa ei kukaan aseta kyseenalaiseksi. Toisaalta siihen voidaan vedota ja sen taakse voidaan mennä.

Maaseudun todellisuutta koskevaan osioon (vrt. liite 1, kysymyslomake) vastaamattomuutta korkea virkamies perusteli sillä, että se vaatisi perusteellista selvitystä. Hänen mittakaavanaan oli yhtäältä koko yhteisöalue ja toisaalta siitä lausuminen edellyttäisi laajaa perehtyneisyyttä asiaan. EU:n maaseutualueet eroavat hyvin paljon toisistaan ja on vaikea luoda niistä eriytettyä kuvaa.

Koska vastaus on virallinen EU:n kanta, on siihen liittyvä kaikki tieto ns. koeteltua asiantuntijatietoa, tutkimuksiin ja selvityksiin pohjautuvaa. Näistä lähtökohdista tutkimukseen vastaaminen onkin vaikeaa. Vastaajan mukaan hänellä ei ole tällaista tietoa

vastaushetkellä. Toisaalta on ristiriitaista, että hän selvittää tarkasti Leader-ohjelmaa, jolla maaseudun kehittämiseen pyritään vaikuttamaan, vaikka maaseudun tilasta hänellä ei ole tietoa edes abstraktion tasolla. Luonnollisesti ohjelman yksityiskohdat ovat olemassa ja saatavilla helpommin ja tarkemmin kategorisoituina kuin EU:n maaseutualueiden nykytila, tulevaisuus ja niihin sisältyvät mahdolliset kehittämisajatuksot.

Leaderin solmukohdista ylin eli komissio on myös se, jolle maaseutu ja koko EU:n aluekin näyttäytyy representaatioina eli muun muassa erilaisina tilastoina, tiedostoina, raportteina tai karttoina. Alueet hahmottuvat eri muodossa olevien tietojen kautta. Komissiossa Leaderin hallinnointi on jaettu eri osastoille, jotka käsittelevät eri maiden ohjelmia. Siten koko yhteisöstä lausuminen olisi ehkä ollut toisten reviireille menmistäkin.

Tässä yhteydessä voidaan joka tapauksessa puhua virkamiehen todellisuudesta abstraktiona, jonka konkreettisenä ilmentymänä ovat ohjelmallisuuteen eli tässä tapauksessa Leaderiin liittyvät säännöt ja määräykset. Ne määrittelevät paitsi, miten käytännössä ohjelmaa hallinnoidaan, myös mitä siitä saa julkisesti ulkopuoliselle sanoa. Luonnollisesti asiaan liittyvät edellä Rehnin mainitsemat virkailijaa koskevat säännökset ja komission käytännöt tietojen kertomisessa tai välittämisessä ulkopuolisille.

Näin tullaan Turusen (1997: 281) mainitsemaan muotoon. Hallinnon käytännöissä muodot ovat tiettyjen sääntöjen ja määräysten täyttämistä. Se on myös hallinnon vallankäyttöä. Tässä yhteydessä voitaneen puhua asiantuntijasta portinvartijanakin. Tieto ja sen välittäminen kanavoidaan hallintojärjestelmissä määrättyllä tavalla. Näin on komissionkin käytännöissä. Samalla suuressa järjestelmässä asiantuntijuus uhkaa eriytyä, jolloin kenelläkään ei ole mahdollisuus muodostaa asioista kokonaiskuvaa.

Muodon noudattamisesta voitaneen puhua myös siinä merkityksessä, kun pohditaan, ketä tai keitä hallintojärjestelmässä pitäisi lähestyä tietojen saamiseksi. Tällöin ollaan tekemisissä organisaatiokulttuurien kanssa. Ne määrittelevät tiedottamisen sisältöä, tiedottamisvastuita ja palautemahdollisuuksia.

"No, tietysti koko EU:n tiedotuspolitiikka lähtee siitä, että on lisättävä avoimuutta niin paljon kuin mahdollista. Se koskee tietysti komission esityksistä tiedottamista, jossa minusta kukaan ei voi väittää, ettei se olisi varsin avointa ja massiivista eli ... se tapahtuu tietysti normaalien tiedotteiden ja dokumenttien ja nettisivujen ja muiden kautta. Toinen on sitten se, mitä tapahtuu jäsenvaltioissa, miten jäsenvaltioiden EU-tiedotustoimistot hoitavat tehtävänsä. Ja millä tavalla kansalaiset niiden kautta pystyvät saamaan tietoa ..." .

"Code of Contact of Commission Officials eli komission virkamiesten käytännösääntö tai ohjesääntö ja lisäksi toinen tärkeä dokumentti on se avoimuusperiaatteen soveltamiseen pyrkivä lainsäädäntö tai direktiiviesitys, Amsterdamin sopimuksen 155 artikla eli avoimuuden, julkisuusperiaatteen soveltaminen EU:n instituutioissa, joka tehtiin muistaakseni, se oli joskus viime syksynä (2001), vuoden lopulla suurin piirtein. ... " (Rehn 2002).

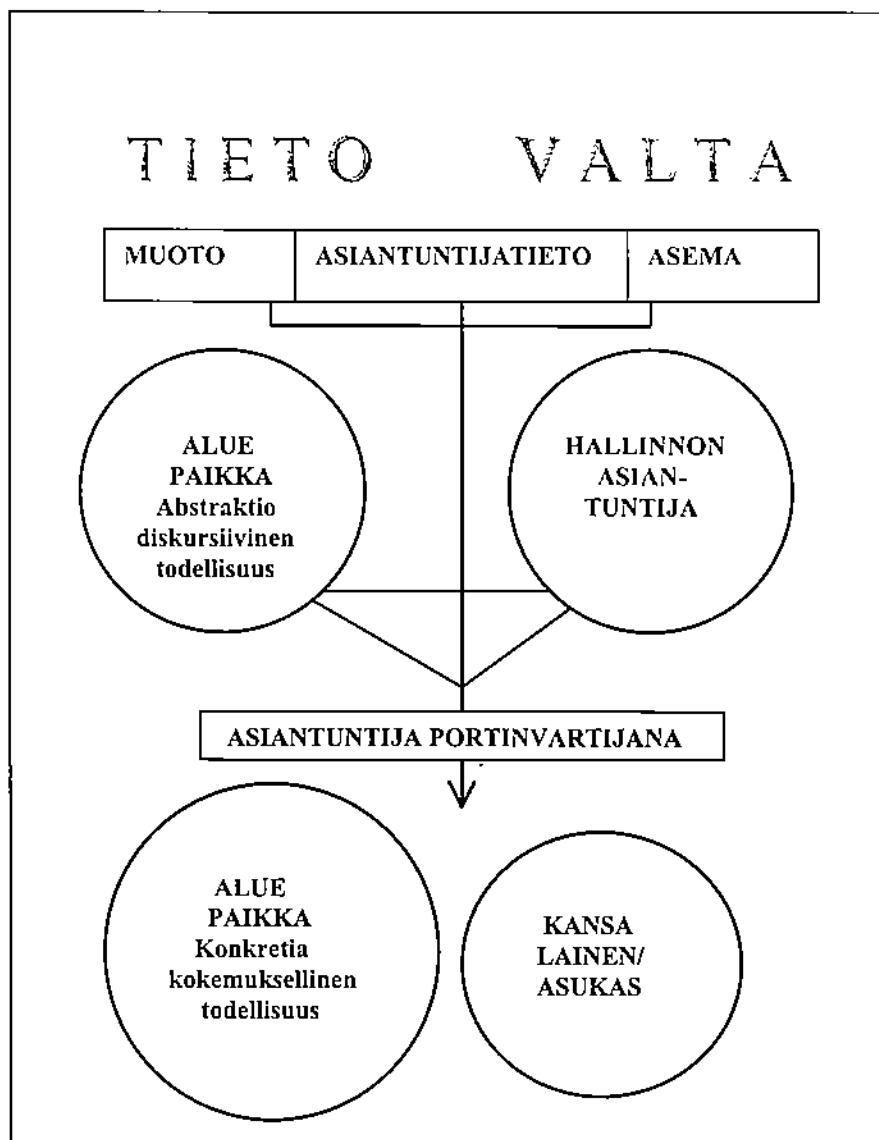
Kysymykseksi tietenkin jää se, minkä totesin yksikön päällikkö Francois Hulot'llekin kirjeessäni. Miten instituutio voi kehittää toimintaansa, jos sen sisällä olevat yksilöt eivät saa kertoa omaa mielipidettään asioista? Miten kollegiaalinen mielipide suhteutuu yleensäkin eurooppalaisiin ajatuksiin demokratiasta, sanan ja ajatusten vapaudesta?

Luonnollisesti, kuten Rehn totesi, on suuren instituution koordinoitava tiedotustaan ja sitä, millaisia asioita sieltä menee julkisuuteen. Kun puhutaan virallisesta kannasta, on se kuitenkin muovattu kulloisenkin johtavan ajattelun mukaan ja poikkeavat mielipiteet ovat jääneet taustalle.

Eräs huomioitava seikka on, mitä tiedotetaan ja kerrotaan ja miten. Avoin ja massiivinen tiedottaminen ei välttämättä palvele kansalaisten käsitystä riittävästä ja olennaisesta informoinnista. Merkityksellinen on sanoman sisältö ja miten se kanavoidaan kansalaisille. Toisaalta avoimuus ja vuorovaikutus edellyttävät sanomien kulkua toiseenkin suuntaan.

Miten välittyy sanoma esimerkiksi ohjelmallisessa politiikassa alhaalta ylös? Se kulkee luonnollisesti ohjelmien ennakko-, väli- ja jälkiarvioinnissa palautteena eli niistä ilmenee, miten on onnistuttu puolin ja toisin ja missä olisi parantamisen varaa. EU-järjestelmä esimerkiksi Suomessa on ollut niin lyhyen ajan, että on vaikea sanoa, miten kyseinen palautesysteemi toimii. Tarkasteltaessa asioita edellisen kauden oppien ja uuden

alkaneen ohjelmakauden valossa, monikaan asia ei ole muuttunut. Osaksi monimutkaisuus on kotimaista perua, mutta myös EU-lähtöistä. Kuvassa 23 olen luonnehtinut tietoon ja valtaan sekä asiantuntijuuteen liittyviä käytäntöjä EU:n toimintamuodoissa.



Kuva 23. Asiantuntijan mahdollisuus käyttää alueeseen liittyvää tietoa ja tiedon valtaa. Muodon ja aseman positiot.

4.6. Ohjelmien julkisuuskuvan sääntely

Osana ohjelmallisuuden toteuttamista on niiden julkisuuskuvan luominen ja sääntely. EU edellyttää ohjelmiin liittyvää tiedottamista eri kanavien kautta. Kaudella 2000–2006 säännökset ovat aiemmasta tiukentuneet. Sisäasiainministeriön aluekehitysosasto on teettänyt konsultilla kyseistä kautta koskevan EU-alueohjelmien viestintäsuunnitelman. Sen yhteydessä on pohdittu kokemuksia edelliseltä kaudelta ja mietitty, miten ohjelmiin liittyvä viestintä toteutettaisiin tarkoituksenmukaisesti. Suunnitelmassa on esitetty EU-alueohjelmien tavoiteprofiili. Tavoitteena olisi luoda imagoa omaehtoisista, kannustavista ja vaikuttavista ohjelmista. (Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006 liite 9.)

Suunnitelman mukaan EU-ohjelmista on liikkeellä väärää mielikuvia, jotka ovat korjattavissa avoimella ja tehokkaalla viestinnällä. Vallalla on käsityksiä, joiden mukaan EU -ohjelmat sisältävät paljon pieniä sirpalcisia hankkeita ja byrokratia vaikeuttaa kohtuuttomasti hakumenettelyä. Sen lisäksi epäillään hallinnon sisältävän salailua ja EU -rahoja kohdennettaisiin tehottomasti ja mielivaltaisesti.

Sisäasiainministeriön teettämässä, lähinnä viestintään ja alueohjelmien myönteisemmän imagon rakentamiseen liittyvässä ohjelmassa on havaittavissa, että korkeimmalla kansallisella hallintoviranomaisella on tarve perustella ohjelmallisuuden tuomia myönteisiä seikkoja ja yrittää vaikuttaa niin eri toimijoihin kuin kansalaisiinkin. Konsulttiyhtiön ehdotuksessa on eritelty kohderyhmät, joille kaikille on laadittu oma kohteluprofiili (kuva 24). Median rooli julkisuuskuvan luomisessa koetaan tärkeäksi.

Laadittuun viestintäohjelmaan sisältyvät graafisen ilmeen luominen ja erillinen tiedotusohje toimijoille. EU -tavoiteohjelmille on luotu yhteinen slogan ja tunnus. Niille on myös määritelty tavoiteprofiilin mukaiset sanomat. Lisäksi suunniteltiin laadittavan verbaaliset ohjeet viestintäverkoston käyttöön. Niissä olisi määritelty, mitä sanoja ja verbejä erityisesti käytettäisiin. Lisäksi kaavailtiin listattavan termit, joita ei missään nimessä pidä käyttää (Etelä-Suomen tavoite 2-ohjelma, liite 9).

Tarkistin asian puhelimitse sisäasiainministeriöstä, ja ohjelmatyössä mukana oleva virkamies totesi, ettei näin yksilöityyn ohjeistukseen kuitenkaan menty. Hänen mukaansa olisi ollut kovin vaikeaa saada näin tarkka ohjelmiin liittyvä diskurssikäytäntö läpi moninaisessa organisaatiossa. Yrityksissä se voi toimia, mutta valtionhallinnossa ja varsinkin ohjelmien kanssa on tekemisissä niin monenlaisia toimijatahoja, ylhäältä alimmille tasoille, että hänen mukaansa käytäntö olisi ollut mahdotonta viedä läpi.

EU:n komissio: säädösten antaja, neuvottelukumppani ja ohjelmien hyväksyjä.

Hallinto- ja maksuviranomaiset: sisäministeriö, työministeriö, maa- ja metsätalousministeriö.

Rahoittajaviranomaiset hallinnonaloittain: kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenneministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö.

Maakunnan liitot: valmistelevat aluekehitysohjelmat

Maakuntien yhteistyöryhmät (MYR): valmistelevat maakuntien yhteistyöasiakirjat ja yhteen sovittavat toimenpiteitä.

Seurantakomiteat: hyväksyvät ohjelmien täydennysosat, jotka sisältävät ohjelmien viestintäsuunnitelmat sekä valvovat ohjelmien tehokkuutta ja laatua.

Alue- ja paikallishallintoviranomaiset: maakuntien liitot, TE-keskukset, kunnat, lääninhallitukset, ympäristökeskukset toimivat päätöksentekijöinä, valmistelijoina ja neuvonantajina.

Sosiaalipartnerit: työmarkkinaosapuolet ja elinkeinoelämän järjestöt sekä kansalaisjärjestöt, keskustelukumppaneita ja valmistelijoita.

Hankesuunnittelijat ja toteuttajat: yritykset, maaseutuyrittäjät, yhteisöt, yksilöt, kunnat, osaamiskeskukset, koulutusorganisaatiot ja yksityiset konsultit, ideoivat, osallistuvat ja koordinoivat hankkeita.

Kuva 24. EU-ohjelmien keskeiset toimijat ja tehtävät (EU-alueohjelmien 2000–2006 viestintäsuunnitelma).

Virkailija ei asettanut kyseenalaiseksi kuitenkaan esitetyn periaatteen eettistä puolta, joka liittyy sanomien ohjailuun ja julkisuuskuvan myönteiseksi saattamiseen tietyillä diskurs-

seilla ja kategorisoiduin keinoin. Hanketta ei toteutettu, minkä vuoksi on vaikea sanoa, mitkä ilmaiset olisivat olleet kiellettyjen listalla.

EU-ohjelmien viestintäsuunnitelman päälinjaus eli myönteisen ja keskitetyn sanoman levittäminen käyttäen eri keinoja, eri kohderyhmille sisältää toisaalta myös vastakohtansa. Ohjelmiin liittyvä mahdollinen kielteinen kuva edelliseltä kaudelta pyritään häivyttämään. Toisaalta niiden sanoma "Elinvoimaa EU -ohjelmista" ja yhteinen visuaalinen ulkonäkö luovat kuvaa myönteisestä ja dynaamisesta välineestä.

Haastatellun virkailijan mukaan tarkoitus ei ole vaieta epäonnistumisistakaan, mutta onnistumisia pitäisi yrittää tuoda esille. Sanomien keskittämällä ja julkipanolla tavoitellaan hyviä hankkeita ja sitä, että kansalaisilla olisi niistä tietoa. Hän mainitsee EU:n komission erityisesti asettaneen kuluvalle kaudelle tiukentuneita säännöksiä tiedottamisesta. Hallintoviranomaiset ovat vastuussa siitä, että kansalaiset saavat informaatiota.

EU:lla on keskitetty viestintäkonsultin laatima imagokampanja. Keväällä julkistetun viestintästrategian avulla on tarkoitus luoda kansalaisille kuvaa yhteisöstä. Myös siinä on kiteytetty ydinasiat. Yhteisön perusarvot ovat sen mukaan vapaus, vauraus ja turvallisuus. Sen mainitaan edistävän solidaarisuutta, dynaamisuutta ja monimuotoisuutta ja olevan tehokas ja kilpailukykyinen tapa kohdata globalisaatio. Näitä asioita on tarkoitus välittää kansalaisten tietoon erilaisin tavoin. Yksi osa näihin periaatteisiin tähtäävää toimintaa on muun muassa aluepolitiikka ja sen ohjelmalliset toteutukset (Euroopan komissio 2002a).

Kun EU laatii itselleen viestintäohjelman, joka luo myönteistä kuvaa yhteisöstä yrityksen julkisuuskuvalle asetetuilla imagollisilla periaatteilla, ei se ainakaan lähtökohdiltaan tunnu demokraattiselle yhteisölle sopivalta. Luonnollisesti se voi lisätä yhteisöön kuuluvien tunnetta kokonaisuudesta, jonka jäseniä kaikki ovat. Sen tehtävänä lience valistaa myös ulkopuolisia yhteisön arvoista, periaatteista, toimintatavoista, tavoitteista ja pyrkimyksistä.

Keskitetty ja suunnitelmallinen viestintäohjelma, imagonrakennus, joka lanseerataan kohdennetusti kaikille tasoille, on eräs tapa vahvistaa tiettyjä puhuntoja. Tässä tapauksessa

myönteisiä. Luultavasti yhteisöllä on tarvetta kertoa itsestään ja periaatteistaan paitsi nykyisissä jäsenmaissa myös jäsenyyttä hakevissa. Se pyrkii vaikuttamaan viestintäsuunnitelmallaan ja -politiikoillaan alueensa ihmisten todellisuuteen.

Tarkasteltaessa yleisellä tasolla EU:n politiikkaa ja siihen liittyvää viestintästrategiaa alaohjelmineen, joista Suomenkin EU-ohjelmien viestintäsuunnitelma on yksi, siihen liittyy hienoinen epämääräisyyden tunne. Paikallinen ja alueellinen toiminta korostuu eri yhteyksissä, mutta sitä ohjastetaan muualta. Viestintäsuunnitelmissa tähdennetään myönteisen puhunnan lisäämistä ohjelmista, kun kauden 1995–1999 tuloksena oli paljon kritiikkiä. Pohdittavaksi jää, miten järjestelmä toteuttaa demokraattista ajattelua, johon sisältyy myös kielteisten asioiden esille tuominen ja monenlaiset äännet (vrt. esim. Kantola 2002b).

Tehostetuin viestinnän keinoin ja tiettyjä sanomia korostamalla luodaan todellisuutta. Tässä yhteydessä Suomen ensimmäisen ohjelmakauden kielteiset kokemukset ja niiden tuominen kriittisesti esille eri yhteyksissä ovat ikään kuin olleet "väärää todellisuutta". Uusien viestintäohjelmien myötä sanomia on kehitetty ja "valtavirtaistettu".

Todettakoon silti, että Suomessa ei toistaiseksi ole menty niin pitkälle kuin unionitasolla, jossa keskeisiä politiikkoja, niihin liittyviä odotuksia, toiveita ja pelkoja testataan ennalta viestinnän keinoin koeryhmissä. Saatujen tulosten pohjalta sanomaa muotoillaan kohtamaan laajemmat kansalaisryhmät. Näin toimitaan ja on toimittu muun muassa laajentumisen osalta. Liitteenä 4 kaavio viestien muovailusta. Viestintäohjelma ja komission jäsenmaille esittämät lisävaatimukset joka tapauksessa kuvastavat EU:n pyrkimystä yhtenäistää laajassa mittakaavassa julkisuudessa olevaa kuvaa itsestään eli luoda myönteistä todellisuuskuvaa unionista sen jäsenmaiden kansalaisten parissa.

5. TUTKITUT ALUEET, KULTTUURI- JA HALLINNOLLINEN TAUSTA

Tutkimuksen empiirisen osan paikallistason muodostavat Leaderit ovat Rieska, Kotikylyä+, Aisapari ja Suupohja. Ne sijoittuvat kaikki historialliselle Pohjanmaalle (kuva 25). Niillä on ollut, kuten muillakin ihmisen asuttamilla alucilla, tietyt kehityspiirteet. Ne ovat olleet ja ovat erilaisten hallinnollisten käytäntöjen kohteita. Historiallisesti eri aikakaudet tuottavat omia hallinnollisia käytäntöjään ja sen kautta puhuntoja. Ne välittyvät alueellisen ja ihmisten todellisuuteen hallintojärjestelmien kautta.

Kuten Häkli (1994: 89–92) toteaa, hallitsijalla ja hänen edustamallaan hallinnolla on ollut tarve luoda alueille rajoja. Erilaisen erikoistiedon hankkimisen tultua mahdolliseksi voidaan alueista luoda diskursiivisia tuotteita erilaisten poliittisten toimien taustaksi. Tavoitteena on tässä luvussa tuoda konkreettisesti esille, miten valtiolta hallinnon toimien kautta ottaa haltuun alueita. Näin on tapahtunut historiassa ja edelleenkin.

Asukkailleen alueet ja ehkä vielä keskeisemmin paikat ovat lähin tilaa koskeva ja myös yhteisöllinen suhde. Niissä heillä on juurensa ja identiteettinsä. Paikan merkitys nopeasti muuttuvassa kehityksessä ja maailmassa ei kenties ole olennaisesti erilainen kuin aiemminkaan. Ihminen elää ja kokee todellisuuttaan jostain paikasta ja situaatiosta lähtien. Me kiinnitymme johonkin ja paikallisuuden roolin voisi kuvitella lisääntyvän nopeasti muuttuvassa maailmassa. Ihminen tarvitsee juurensa, kulttuurisen identiteettinsä perustan, vaikka maailmankansalaisuudesta puhutaankin.

Alueiden kulttuurisen ja hallinnollisen taustan tarkoituksena on havainnollistaa, millaisista alueista on kyse, ja millainen on niiden mahdollisuus kehittyä Euroopan yhteisössä, jonka periaatteiden mukaan jokainen alue ponnistaa omista lähtökohdistaan. Pyrkimys on luoda kuvaa yhtäältä laajemmasta alueellisesta kokonaisuudesta suhteessa yhteisöön, maahan ja maakuntaan. Toisaalta tarkoitus on luonnehtia toimintaryhmien alueita paikallisina rakenteina, niiden edellytyksiä ja mahdollisuuksia toimia globaalissa ja verkostoituvassa maailmassa.

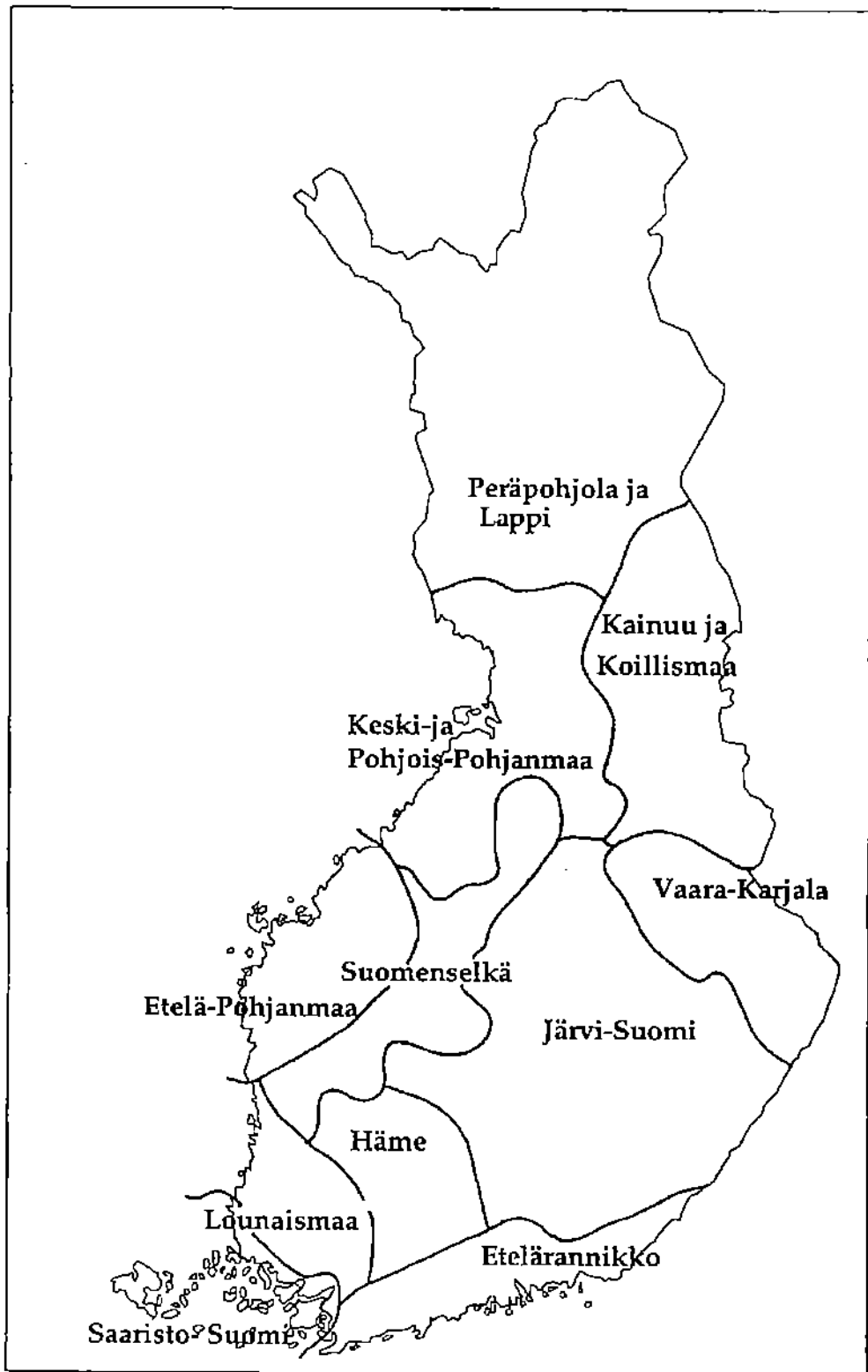
5.1. Alueiden historiallinen tausta ja nykyinen todellisuus

Monet tutkituista seuduista ovat maantieteellisesti eräänlaisia vaihtumisalueita eli ovat rajoilla (kuva 26). Eurooppalaisittain ne ovat perifeerisiä alueita, esimerkiksi Keski- tai Etelä-Euroopan mittakaavasta, kuten Suomi muutenkin (kuva 27). Perinteisesti raja-alueilla asuvat ihmiset ovat jakaneet moninaisemman kulttuurisen taustan, sillä he ovat saaneet vaikutteita rajojen molemmilta puolilta. Toisaalta heidän olemisen kokemukseensa on voinut liittyä ja liittyä hallinnollisen jaottelun pohjalta toiseuden tunnetta. Keskiset alueet kuuluvat johonkin, mutta reunalla olevat ovat heikommilla. Keskusajattelu voi entisestään korostaa reunalla olevien, usein perifeeristen alueiden ja niiden asukkaiden vaikeaa asemaa.

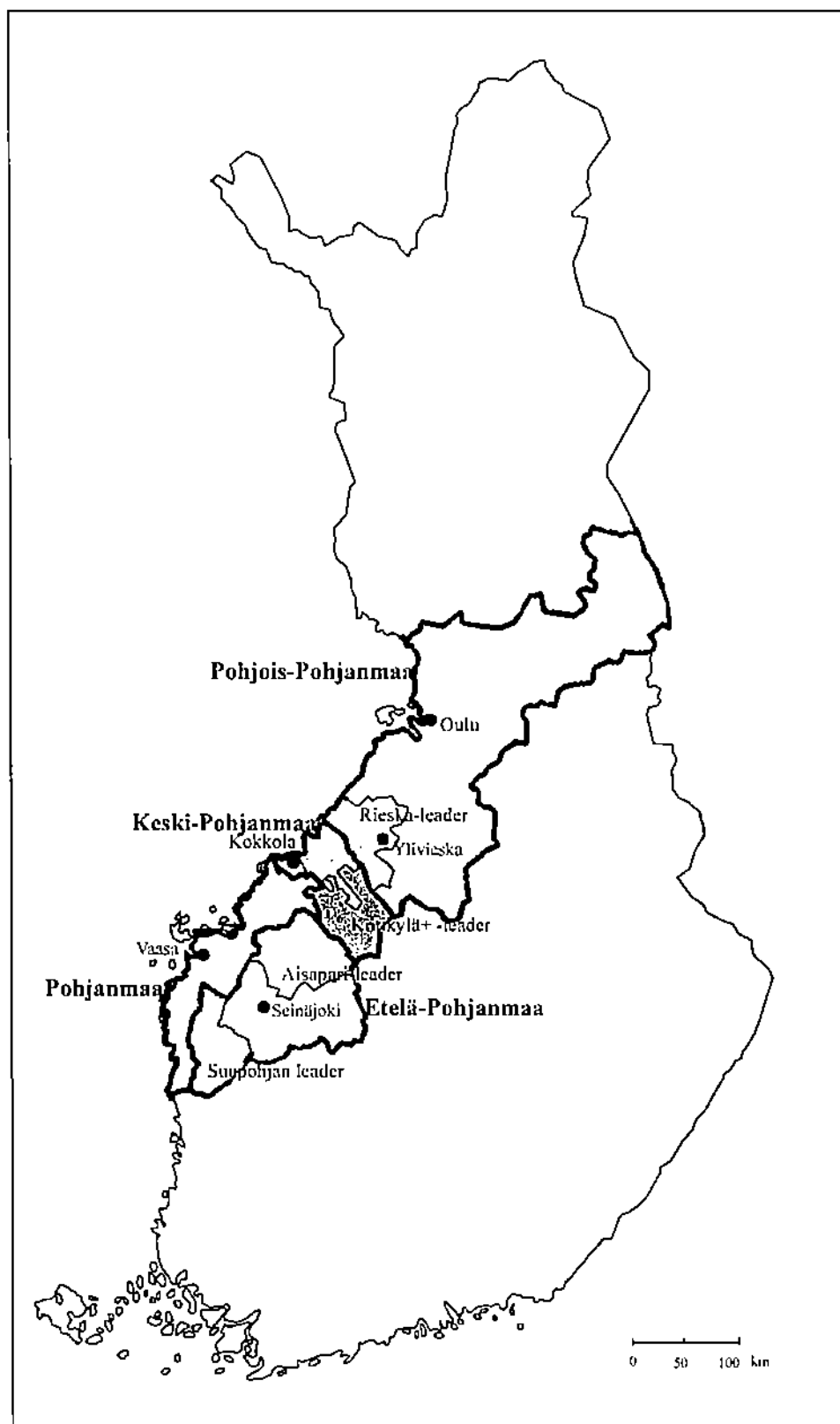
Rieska on Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan raja-alueita, ja Kaustisen seutukunta eli Kotikylä rajoittuu Suomenselkään, sen kankarealueelle. Samaan maantieteelliseen alueeseen rajautuu Aisaparin toinen seutukunta Järviseu-tu, kun taas Härmänmaa sijoittuu keskiselle Etelä-Pohjanmaalle, Kyrönmaan peltotasangon ja Lappajärven kankarealueen tuntumaan.

Suupohja on Etelä-Pohjanmaan äärilaidalla rajoittuen eteläosaltaan niin ikään Suomenselkään (Raivo 1997: 196). Suupohjan alueella Kyrönjoen laakso ja Härmänmaalla Lapuanjokilaakso ovat tarjonneet suotuisat mahdollisuudet pellonraivaukseen ja maanviljelyyn. Näillä seuduilla vauras maatalous on synnyttänyt jatkojalostusta ja esimerkiksi Härmänmaalla menestyvän maatalouskoneteollisuuden.

Maa Suomenselän vieremillä on puolestaan ollut paljolti karua tai soista. Tilatkin ovat olleet pieniä. Sen sijaan koko historiallisen Pohjanmaan metsistä on aikoinaan tuotettu tervaa ja puuta laivanrakennukseen ja sittemmin puutavaraa sellu- ja paperiteollisuuteen ja sahoille. Etelä-Pohjanmaalle on myös kehittynyt voimakas puusepänteollisuuskeskittymä Muutakin alueellista yrittäjyyttä on muodostunut. Näistä esimerkkeinä Kauhavan, Lapuan ja Järviseu-dun mattokutomokeskittymä ja Alajärven huvilaveistämötoiminta (Katajamäki 1988: 19; Koski 2002: 25–26).



Kuva 25. Suomen maantieteelliset alueet muotoiltuna eri lähteiden pohjalta (Leinamo 2002).



Kuva 26. Tutkittujen Leader -toimintaryhmien alueet (harmaasävyt) ja historiallisesta Pohjanmaasta muokatut neljä maakuntaa.

Alueiden asutus ja kylät sekä muut taajamat ovat muotoutuneet historiallisesti pääosin vähitellen. Jonkin verran muuttoliikettä näille maaseuduille toi rintamamiesten asuttaminen toisen maailmansodan jälkeen. Karjalaisia siirtolaisia ei sen sijaan kovin paljo näihin seutukuntiin eikä muutoinkaan Pohjanmaalle sijoitettu (ks. esim. Katajamäki 1988: 35–38). Monet tuolloin syntyneet tai lisää asukkaita saaneet kylät ovat nyt tyhjeneet tai tyhjenemässä. Alueilla elettiin perinteisesti maa- ja metsätaloudesta, minkä ohella puusepän- ja muu käsityötaito sekä yrittäjyys kehittyivät (mm. Koski 2001: 198). Pienet tilat eivät elättäneet maatalojen väkeä, joten oli löydettävä muita toimeentulon eväitä.



Kuva 27. Tutkitut Leader -alueet Euroopan unionin perspektiivissä.

Siirtolaisuus on ollut yksi keino hakea uusia elämisen mahdollisuuksia. Osa väestöstä muutti Amerikkaan 1800–1900-luvun taitteessa ja sittemmin 1960–70-luvuilla Suomen teollisuuskeskuksiin ja Ruotsiin (mm. Kakkuri ym. 1985 135–137; Virrankoski 1997: 237–243).

Muuttoliike kosketti laajana myös muuta historiallista Pohjanmaata, mutta koneellistuminen ja maaltamuutto veivät väkää varsinkin niiltä alueilta, joilla maa- ja metsätilat olivat pieniä eikä laajentamiseen ollut mahdollisuutta. Tämä maaseudun muutos näkyy tutkittavien alueiden niin sosio-kulttuurisissa kuin taloudellisissakin kehityspiirteissä edelleen. Niissä ilmenee jonkin verran rakenteellisia eroja, sillä seutukuntien sisälläkin kehitys vaihtelee. Muuttoliike on silti tutkittavien alueiden yleinen ongelma ja huolenaite edelleen.

Pohjanmaan hallinnollinen alue- ja kuntakartta on yhtä moninainen kuin aluekin. Oman värinsä tuovat kieliasiat, jotka silloin tällöin rannikkoseudulla nousevat esiin. Tutkitut alueet jäävät kaksikielisten alueiden ulkopuolelle, koska Pohjanmaan maakunnan alueelta, jossa niitä lähinnä on, ei kaudella 2000–2006 päässyt yhtään Leader -toimintaryhmää mukaan. Kaksikielisyys kulttuurisena ilmiönä näkyy hienoisesti Kaustisen seutukunnassa, jossa ruotsinkielisiä hieman on. Se rajoittuu rannikon suunnalla joiltain osin ruotsinkieliseen alueeseen. Sama koskee muita eli Järviseutua, Härmänmaata ja Suupohjaa, joiden jotkut kunnat ovat kosketuksissa suomenruotsalaiseen kulttuuriin, raja-alueina.

Valtionhallinnon ja kuntienkin muodostamiin alueellisiin rajoihin on aika ajoin liittynyt keskustelua ja ristiriitoja. Isoin koko maassa viime vuosina tehty rajankäyntiprosessi oli maakunta- ja seutukuntajärjestelmän luominen sekä sittemmin lääninjako. Alueen seutukunnat muodostuivat osin helpommin, vanhojen yhteistyökuvioiden pohjalta, sillä kunnat ovat tehneet pitkään yhteistyötä muun muassa koulutuksen, opetuksen ja terveydenhuollon alalla. Nämä kuviot ovat usein luonneet puitteet seutukunnille. Eräin paikoin lopputulos syntyi aluekehityspoliittisen tarkoituksenmukaisuuden sanelemana (vrt. Mikkonen 1995: 34–36).

Maakuntia muodostettiin neljä ja niiden rajoista päättäminen oli vaikeaa. Pohjois-Pohjanmaa on alueeltaan laajin, asukkaita siellä oli vuoden 2002 lopussa runsaat 369 000. Seutukuntia on seitsemän ja jäsenkuntia 42. Keski-Pohjanmaa on pienin, asukasmäärä on hieman yli 70 600, seutukuntia on kaksi ja jäsenkuntia 17. Etelä-Pohjanmaalla on asukkaita yli 194 000, 27 kuntaa ja kuusi seutukuntaa. Pohjanmaan asukasluku on noin 173 000. Sen alueella on neljä seutukuntaa ja 18 kuntaa. Oman moninaisuutensa alueellisiin kuvioihin tuovat kuntayhtymät ja niiden muodostamat rajat (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2003; Keski-Pohjanmaan liitto 2003; Pohjanmaan liitto 2003; Etelä-Pohjanmaan liitto 2003).

Valtionhallinnossa yleisellä tasolla on pyritty rajoja vähentämään ja kannustamaan kuntia yhdistymään. Joitain liitoksia on runsaan parinkymmenen vuoden perspektiivillä tehty, mutta ei ihan viime vuosina. Toisaalta talousvaikeudet pakottavat kuntia yhä tiiviimpään yhteistyöhön. Mitä lähemmäs paikallista tasoa kuitenkin tullaan, sitä enemmän ollaan tekemisissä asukkaiden identiteetin ja kulttuuristen seikkojen, ihmisten itsellisyyden kanssa. Tällöin tulevat esiin myös tunteet. Alueiden todellisuus on näistä lähtökohdista erilainen kuin ministeriöistä tiettyjen indikaattorien pohjalta laskettuna.

Neljästä maakunnasta muut paitsi Pohjois-Pohjanmaa ovat kärsineet muuttotappioista. Siellä Oulun vetovoima tuntuu, mutta osalla alueista kärsitään väkimäärän vähenemisestä. Työttömyysprosentit (31.12.2002) ovat vuoden kokonaistilastojen mukaan: Pohjanmaa 6,4, Etelä-Pohjanmaa 8,9, Keski-Pohjanmaa 8,0 ja Pohjois-Pohjanmaa 13,0. Muissa maakunnissa työttömyysaste on edellisvuoden samasta ajankohdasta laskenut, mutta Pohjois-Pohjanmaalla se on noussut prosentilla (Tilastokeskus, työvoimatilastot 2001 ja 2002). Alueelliset vaihtelut maakunnittain ovat kuitenkin suuria. Keskusalueilla kärsitään osin tiettyjen ammattien osalta työvoimapulasta, kun taas syrjäseudulla pitkäaikaistyöttömyys ja syrjäytyminen voivat olla uhkana.

Tutkituista alueista Rieska -leaderiin kuuluvat Ylivieskan seutukunta ja Kokkolan seutukunta, Kokkolaa lukuun ottamatta. Tämä toimintaryhmä oli mukana jo ohjelmakaudella 1995–1999. Rieska-leader sijaitsee kahden maakunnan alueella eli Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan. Ohjelman puitteissa sen lähin valtionhallinnollinen kumppani on

Oulussa pääpaikkaansa pitävä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus, jolla on toimipiste myös Ylivieskassa. Toimintaryhmä kuuluu sen alaisuuteen.

Toinen toiminnalleen jatkoa saanut ryhmä on Suupohjan leader. Sen valtionhallinnollinen suora yhteys, ilman sivupisteitä, on Etelä-Pohjanmaan TE-keskus Seinäjoella. Saman keskuksen toimintapiiriin kuuluu kaudella 2000–2006 mukaan tullut Aisapari-leader, johon kuuluvat Järviseudun ja Härmänmaan seutukunnat. Niin ikään uutena Leader-ohjelmaan päässeen Kotikylä+ -ryhmän toiminta-alue on Kaustisen seutukunta. Se kuuluu Keski-Pohjanmaan alueeseen ja hallinnollisesti Pohjanmaan TE-keskukseen, jonka pääpaikka on Vaasassa. Sillä on toimipiste myös Kokkolassa.

Rieska-toimintaryhmän alueen lähin isompi kaupunki on Kokkola, jonka vaikutus tuntuu Kaustisenkin seutukunnan alueilla. Aisaparin eli Järviseudun ja Härmänmaan sekä Suupohjan maakunnallinen keskus on Seinäjoki. Yliopistoista Vaasa, Oulu ja myös Tampere ja Jyväskylä ulottavat vahvimmin vaikutuksensa tutkittavien seutukuntien alueille. Helsingin yliopistolla on tutkimuskeskus Seinäjoella, samoin Vaasan yliopistolla. Jyväskylän yliopiston Chydenius-Instituutti Kokkolassa tarjoaa sekä opetus- että tutkimuspalveluja. Tarkasteltaessa seutukuntia ja niiden asukkaiden asioimissuuntia, ovat maakuntien keskuksat merkittävässä asemassa. Seutukunnan sijainnin mukaan suunnataan Ouluun tai Vaasaankin.

Toimintaryhmien alueet ovat OECD:n maaseutujaotteluissa osin kaupunkien läheistä, mutta pääosin ydinmaaseutua ja myös syrjäistä maaseutua. Sisäasiainministeriön ALUS-lakityöryhmän mietinnön (2002) tekemä seutukuntatyypittely luo uuden jäsentelyn. Sen mukaan Suomi voidaan jakaa viiteen seutukuntatyyppiin: Helsingin seudun metropoli-alue, maakuntakeskuksat, teollisuuskeskuksat, maaseudun palvelukeskuksat ja harvaan asuttu maaseutu. Rieska-toimintaryhmän alue on uudessa jaottelussa sekä maakuntakeskus- että teollisuuskeskus- aluetta. Aisaparin jäsenet samoin kuin Suupohja ovat maaseudun palvelukeskuseutukuntia. Pirityisten Kotikylä+ eli Kaustisen seutukunta on harvaan asuttujen aluiden kategoriassa.

Ministeriön näkökulmana seutukuntaverkoston laatimisessa on ollut luoda tunnuslukujen perusteella seutukuntien pelkistetty ongelmakuva. Käytetyt tunnusluvut ovat: 1) asukastiheys ja taajama-aste, 2) alkutuotannon ja crikseen jalostuksen ammateissa toimivien osuus kaikista työssäkäyvistä, 3) nuorisotyöttömien osuus työttömistä, 4) vanhusväestön osuus sekä 5) koulutustaso (vähintään keskiasteen suorittaneiden osuus työkäisistä). Näin saadut tunnusluvut vaihtelevat Pohjois-Lapin 1,01 ja Helsingin metropolialueen 5,01 välillä. Harvaan asuttuja seutukuntia on 18. Niiden ongelmana on yleisesti alhainen koulutustaso ja nuorten poismuutto.

Maaseudun palvelukeskuksia on 22, ja ne ovat maaseutumaisia ja alkutuotantovaltaisia. Keskuksset ovat yleensä pieniä, mutta niiden merkitys alueelle on usein suuri. Näiden alueiden samoin kuin harvaan asutun maaseudun väestö on yleensä vanhuspainotteista. Teollisuuskeskusten vaikutusalue on puolestaan omaa seutukuntaa laajempi. Nuorisotyöttömyys on useissa vaikea, mutta poismuutto on ongelmallisen suurta vain kahdessa kahdestakymmenestä tämän tyyppisestä seutukunnasta. Maakuntakeskukset, joita raportissa on 18, toimivat usein hallinnollisina keskuksina ja osaamiskeskuksina. Niiden vaikutusalue on varsin laaja. Useissa tulomuutto aiheuttaa asunto-ongelmia.

ALUS-työryhmän raportti on yksi esimerkki siitä, miten alueellisia ja hallinnollisia diskursseja tuotetaan (vrt. myös Häkli 1994). Ministeriöt teettävät suunnittelunsa perustaksi kategorioita ja niistä tulee sittemmin hallinnollista todellisuutta. Ne laaditaan kehittämisen apuneuvoiksi, ja jotta voitaisiin kohdistaa erilaiset tuet alueiden mukaan. Ne luovat myös erotteluja ja erittelyjä sen mukaan, mikä on hallinnollinen kulttuuri sillä hetkellä. Tässä yhteydessä korostuu keskusajattelu.

5.2. Tutkittujen alueiden kilpailukyky

Toimintaryhmien alueiden asemaa seutukuntina globaalissa maailmassa ja erilaisten kilpailukykytekijöiden kannalta, voidaan luonnontia esimerkiksi Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaiseman, Alueiden kilpailukyky, raportin valossa (kuva 28). Se on eräs esimerkki näiden alueen todellisuuden kuvista. Siinä historiallisen Pohjanmaan

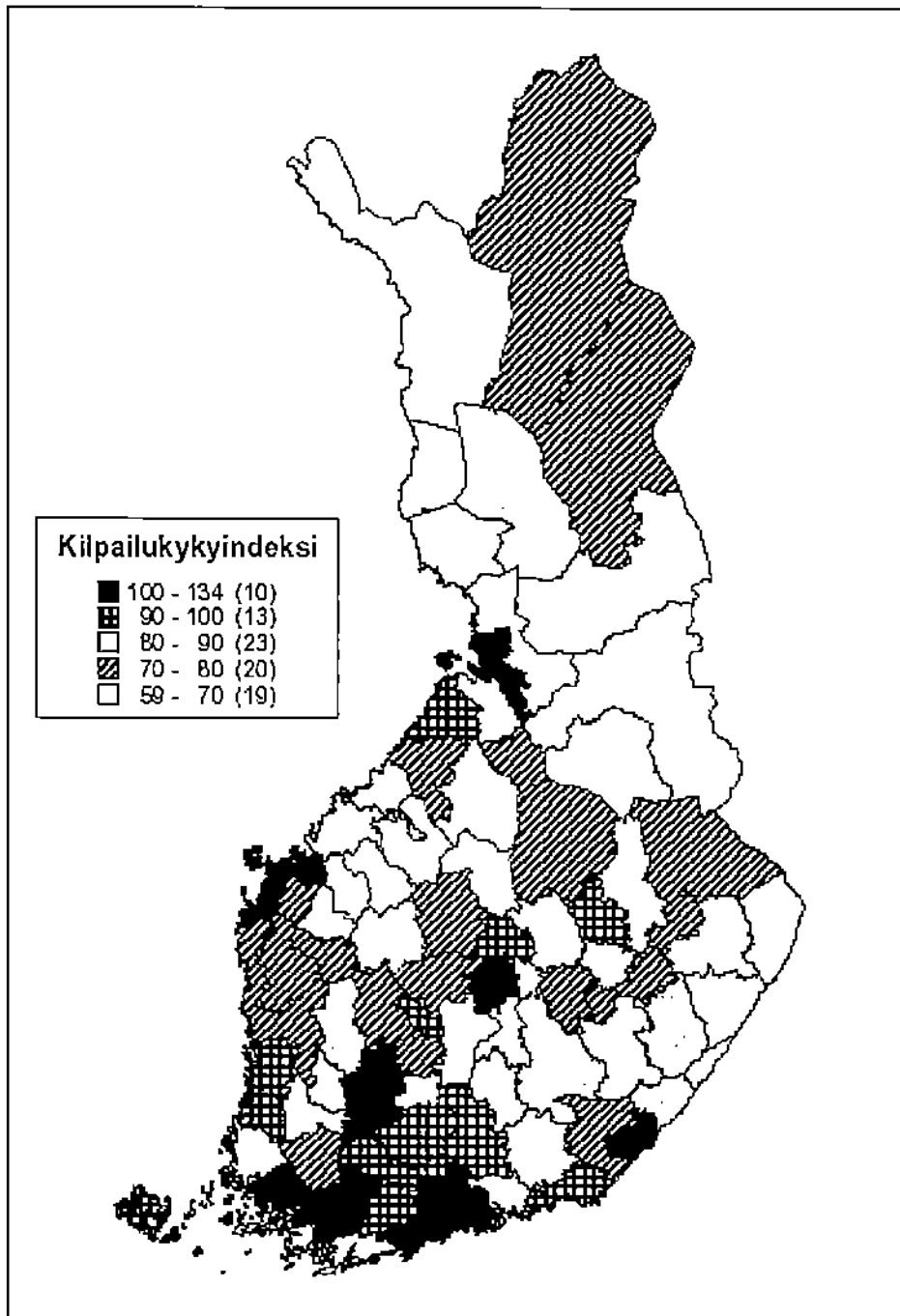
keskikokoiset kaupunkiseudut yltyvät maan tasolla paljolti keskiluokkaan, muut jäävät heikommalle. Näin käy tutkimieni toimintaryhmien alueillekin (Huovari, Kangasharju, Alanen, 2001).

EU:ssa pääpaino on taloudellisella ulottuvuudella, jossa korostuvat alueiden kilpailutekijät ja niiden luomat mahdollisuudet. Sitä kautta muotoutuu niiden todellisuus. Pellervon raportin mukaan kilpailukykytekijöihin vaikuttavat alueen sijainti ja sen toimijat eli asukkaat, yritykset, yhteisöt ja julkinen valta. Lisäksi alueen luonnonvaroilla on merkitystä. Toisaalta alueet eivät ole eristyksissä muusta yhteiskunnasta ja maailmasta, vaan muut alueet ja kansainvälisyys vaikuttavat niihin. Suomi toimii kansainvälisessä taloudessa.

Raportissa on hyvin yksilöidysti ja monipuolisesti määritelty kilpailukyvyyn osatekijöitä. Tässä yhteydessä mielestäni riittää kuitenkin pelkistetty kuvailu niistä luonnehtimaan tästäkin näkökulmasta alueiden todellisuutta ja niiden mahdollisuuksia sekä haasteita. Kilpailukyvyyn osatekijöitä ovat inhimillinen pääoma, innovatiivisuus, keskittyminen ja saavutettavuus. *Innovatiivisuuden* osatekijöitä ovat tutkimukseen ja kehittämiseen käytetyt varat suhteessa muuhun toimintaan, patentit ja innovatiiviset työpaikat. Niin ikään siihen lasketaan huipputeknologian ja yleensä korkean teknologian alojen osuus arvonnalisästä. *Inhimillisen pääoman* osatekijöitä ovat väestömäärä, osallistumisaste, opiskelijoiden määrä ja teknisten alojen opiskelijoiden osuus heistä sekä korkean asteen tutkinnot.

Keskittymisen osatekijöitä ovat alueen monipuolistuminen ja erikoistuminen sekä mikä keskittyvien alojen osuus on työntekijöistä. Lisäksi lasketaan liike- ja palvelualojen osuus alan työllisyydestä sekä suurimman toimialan työllistävyys kaikista työllisistä. *Saavutettavuuden* osatekijöitä ovat markkinoiden maantiesaaavutettavuus, lentoliikenteen läheisyys ja teollisuuden ulkomaan yhteydet (Huovari, Kangasharju & Alanen 2001: 21–34).

Kilpailukykyindeksiltään heikoimmille tutkimistani toimintaryhmistä sijoittuu Kaustisen seutukunta, seuraavana on Ylivieska, joka on tutkitun Rieska-leaderin osapuoli. Samaan sarjaan sen kanssa kuuluu Suupohja. Aisaparissa Härmänmaan tilanne on kohtuullisen hyvä, mutta Järvisentu jää heikoimpien sarjaan.



Kuva 28. Kilpailukyky scutukunnittain (Huovari, Kangasharju & Alanen 2001: 38).

Kilpailukyvyyn tekijöiden indeksoiminen ja niiden pohjalta alueellisten mahdollisuuksien ja haasteiden mittaaminen ovat eräs tapa tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi hallinnon ja muille päättäjille. Joskus ne ovat itsensä toteuttava tapa. Alueille, joilla näyttää menevän hyvin, sijoitetaan, mikä parantaa edelleen niiden mahdollisuuksia, jolloin heikompien

tilanne vain huononee. Toisaalta voittajia ja häviäjiä ei voida ennalta määrätä. Kehitys ei seuraa vääjäämättä jotain luonnonlakia, vaan siihen saattavat vaikuttaa niin hallinto, yrittäjät kuin yksittäisetkin henkilöt. Suuntaviivoja erilaisista tiedon avulla tuotetuista todellisuuksista voidaan kuitenkin nähdä ja laajemman alueen kokonaistarkastelu antaa viitteitä alueiden keskinäisistä suhteista.

5.3. Leader-alueet ja ohjelmien rakentaminen

Toimintaryhmien alueet ovat ohjelmallisessa tarkastelussa osa globaalin toimijan EU:n todellisuutta. Ne ovat sen aluekehityksen hallinnollisen järjestelmän osa. Ne ovat täyttäneet tietyt muodot eli päässeet mukaan Leader-ohjelmaan tiettyjen kriteerien pohjalta. Yhden tai kahden seutukunnan toimijoiden yhteistyönä on muodostettu toimintaryhmä, joka on järjestäytynyt yhdistykseksi. Näin toteutuu *paikallisuus* ja *kumppanuus*. Se on tehnyt itselleen kehityssuunnitelman, jota on sitoutunut toteuttamaan, mikäli kokonaisohjelmaan mukaan pääsee. Samanlaisilla periaatteilla toimintaryhmiä ja ohjelmia tehdään koko yhteisön alueella.

Toisaalta paikalliset Leader-toimintaryhmät ovat tehneet ohjelmansa samoilla periaatteilla kuin isommat tavoiteohjelmat laaditaan. Niissä on toteutettu tiettyä muotoa eli ohjelmallisuuden sisältyvän *strategiatyöskentelyn* mukaan arvioitu alueiden vahvuuksia, heikkouksia ja toimintaympäristön mahdollisuuksia ja uhkia. Näin on luotu toiminnalle tavoitteet ja niihin ylätämiseksi keinot. Tällä tavoin on pyritty myös ottamaan paikallinen alue hallintaan tiedon avulla. Suunnittelun ja tavoitteiden eli tietyn toimintapolitiikan yksilöimiseksi ryhmän alueesta on muodostettu tiedollinen rakenne, jolla asiat pyritään ottamaan haltuun. Näin toimintaryhmät toteuttavat pienissä puitteissa EU:n luomaa toimintapolitiikkaa.

Rakenteeltaan Leader-ohjelmat ovat pelkistetympiä, koska aluekokonaisuuskin on huomattavasti suppeampi kuin tavoiteohjelmissa. Ohjelmissa paikallisia taustoja selostetaan rakennelähtöisesti (taulukko 3), mutta tuodaan esille kulttuuri ja historiallinen taustakin, toisin kuin tavoiteohjelmissa. Näin niistä piirtyy myös paikallinen identiteetti. Ehkä

niukasti, mutta kuitenkin. Tavoiteohjelmat koostuvat isommista alueista ja keskenään kilpailevistakin naapurimaakunnista, joten niiden taustalle liittyvän kulttuurisen identiteetin määrittäminen voi olla vaikeaa. Suuret ohjelmat laaditaan viranomaistyönä, eli niitä laativat valtion virkailijat. Puhunta on siten paljon väestö- ja aluutilastoihin liittyvää.

Taulukko 3. Tutkittavien Leader-toimintaryhmien alueiden tunnuslukuja ja tavoitteita. Luvut on poimittu ohjelmista.

	väestö	asukkaa/ km ²	työt. %	BKT/ asukas (*)	Leader-tavoitteita 2000-2006			
					uudet työp.	uudet osa-aik.	säilyt. työp.	uudet yritykset
Rieska Ylivieskan ja Kokkolan seudut, ei Kokkolan kaup.	57300	12	13,1	68,6	100		100	70
Kotikylä+ Kaustisen seutukunta	19100	5,6	12,2	66,5	60	100	100	50
Aisapari Härmänmaa, Järviseuu	53700	14	9,5	70,5	120		240	60
Suupohja	31400	10	13	56	250	200	250	80

*) prosenttia maan keskiluvusta

Myös paikallisten ohjelmien rakenne jäsentyy pääpiirtein niin sanottujen virallisten kuviodien mukaan. Niissä yksilöidään alueellisia väestöön, luonnonolosuhteisiin ja elinkeinoihin liittyviä seikkoja. Haveri & Holma (1996: 20–21) ovat eritelleet alueyhteisöjen suhteellisen edun ja sen kautta ehkä myönteisen kehityksen taustalla olevia tekijöitä. Luonnonmaantieteellisiin lukeutuvat sijainti ja asema aluerakenteessa, luonnonvarat ja ympäristö. Infrastruktuuriin ja sosiaalisiin palveluihin liittyviä ovat liikenne, julkiset ja yksityiset palvelut, tietoinfrastruktuuri eli oppilaitokset ja tutkimuslaitokset sekä työvoima.

Kulttuurisiin tekijöihin sisältyvät voimakas alueellinen identiteetti ja kulttuuri, suhtautuminen yrittäjyyteen ja perinteet jollain teollisuuden alalla tai matkailussa tms. Niin ikään niitä ovat muun muassa yleinen henkinen ilmapiiri, innovatiivisuus, yhteistyökyky ja suvaitsevaisuus erilaisuutta kohtaan. Muita aluerakenteeseen kuuluvia piirteitä voivat olla teolliset tai elinkeinolliset klusterit, elintarviketeollisuus, kenkäteollisuus tai kulttuurielikeinot. Toisaalta kaikki nämä kokonaisuudet sisältävät rajoituksia. Yhteiskunta ja

tilantecet muuttuvat. Suhteellisen edun rakentaminen erikoistumalla lisää haavoittuvuutta. Pienissä alueyksiköissä vaikutus tuntuu erityisesti.

Tutkittujen toimintaryhmien alueilla on kaikkialkin joitakin edellä mainituista ominaisuuksista. Kaikkien toimintaryhmien visioiden keskeinen asia ovat ihmiset (kuva 29).



Kuva 29. Tutkittavien Leader-alueiden visiot.

Yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa riippuvuus yhä laajempiin ympyröihin on kasvanut, ne joutuvat hakemaan tulevaisuutensa paikallisuudesta mutta myös yhteistyöstä. Isoin haaste on saada väestökato pysähtymään ja sitä kautta turvata kyläyhteisöjen toiminnallisuus; kaikki alueet kärsivät muuttotappioista.

5.3.1. Rieska-leader

Seuraavien, toimintaryhmien alueita ja ohjelmia kuvailevan neljän osion tiedot ovat poimitut ryhmien ohjelmista, ellei erillisellä viitteellä muuta mainita.

Rieska -leaderin toiminta-alue sijaitsee Pohjanlahden tuntumassa. Siihen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan maakunnasta Alavieskan, Kalajoen, Merijärven ja Sievin kunnat sekä Oulaisten ja Ylivieskan kaupungit. Keski-Pohjanmaan maakunnasta mukana ovat Kannuksen kaupunki, Lohtajan, Himangan ja Kälviän kunnat. Alue on paljolti maaseutumaista ja harvahkoon asuttua, sen suurin keskus on Ylivieska, jossa on 13 300 asukasta. Lähimmät maakuntakeskukset ovat Kokkola ja Oulu.

Alue sijaitsee kolmen jokilaakson alueella. Pellot ja asutus ovat sijoittuneet jokien ja niitä myötäilevien teiden varsille. Väliin jää pitkiä asumattomia taipaleita. Metsä on nuorta, koska tervanpoltto kulutti aikanaan sen, samoin kuin koko Pohjanmaankin metsiä. Metsien pinta-alasta noin puolet on suota tai soistunutta metsää. Suota on raivattu myös pelloiksi.

Asukkaita alueella on noin 57 300, joista 70 prosenttia Ylivieskan seutukunnassa. Asukastiheys on keskimäärin 12 asukasta/km². Elinkeinorakenne on palvelupainotteinen, se työllistää 51,2 %. Jalostuksen osuus on 29,1 ja alkutuotannon 16,1 %. Bruttokansantuote asukasta kohden on 68,6 prosenttia maan keskitasosta. Toimintaryhmän alue on muuttotappioaluetta. Toisaalta seutukuntien sisälläkin on tapahtunut keskittymistä, asukkaiden muuttaessa keskusalueille, mikä vaikuttaa palveluidenkin siirtymiseen sinne, jolloin osalla maaseutualueista palvelut ovat vähentyneet ja loppuneetkin.

Pääosa asukkaista on pohjalaisia, mutta myös lappalaista, kainuulaista, karjalaista, hämäläistä tai savolaista verenperintöä on. Rieska-leaderissa luonnehditaan alueen väestöä uutteriksi, vaatimattomiksi ja matalan profiilin kansalaisiksi. Heidä pidetään hiljaisina ja ujoina. Parempi tutustuminen osoittaa heidän olevan kuitenkin ystävällisiä, avuliaita ja sanansa pitäviä. Niinpä talkootyöllä ja yrittäjyydellä on alueella pitkät perinteet.

Rieska -leader on valinnut teemoikseen kaudelle 2000–2006 maaseutualueiden asukkaiden elämänlaadun parantamisen ja uuden tietotaidon ja teknologian hyväksikäytön, maaseudun tuotteiden ja palveluiden kilpailukyvyn lisäämiseksi. Tavoitteena on pyrkiä kehittämään eri alojen pienyrittäjyyttä ja siten parantaa alueen asukkaiden taloudellista asemaa. Niin ikään sijoitetaan kylien elävänä pitämiseen, niiden infrastruktuuriin ja palveluiden säilyttämiseen.

5.3.2. Kotikylä+ -leader

Kotikylä+ -leaderin toiminta-alueeseen kuuluu Kaustisen seutukunta Keski-Pohjanmaan maakunnassa. Alue kattaa seitsemän kuntaa: Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Ullava ja Veteli. Seutukunta on pääosin syrjäistä maaseutua eikä siellä ole suuria asutuskeskuksia. Asukkaita on 19 100 ja väestötiheys 5,6 asukasta neliökilometriä kohden. Maakuntakeskukseen, Kokkolaan on Kaustiselta noin 60 km, mutta seutukunnan ääri laidalta Perhosta yli 100 kilometriä.

Maantieteellisesti alue sijaitsee Suomenselän laitamilla. Se muodostuu kahdesta jokilaaksosta ja niiden välisestä soisesta ja metsäisestä vedenjakaja-alueesta. Karua luontoa ja kulttuuria pidetään seudun vetovoimatekijänä. Kulttuuriosaaminen on vahvaa ja työllistääkin alueen asukkaita. Kaustisen kansanmusiikkikeskus ja kansanmusiikkifestivaali ovat osa voimasta kulttuuritoimintaa.

Seudun elinkeinoista alkutuotanto työllistää eniten eli 34 prosenttia. Jalostuksen osuus on 20 ja palvelujen 44. Bruttokansantuote asukasta kohden on 66,5 % maan keskimääräisestä luvusta. Alue kärsii voimakkaasta poismuutosta. Varsinkin nuoret ja naiset muuttavat.

Seutukunta sijaitsee Keski-Pohjanmaan ydinalueella eli asukkaat ovat aikanaan alueelle muuttaneiden hämäläisten ja savolaisten jälkeläisiä. Mukana on myös muun muassa lappalaista, kainuulaista, karjalaista ja hieman rannikon ruotsalaistakin verenperintöä. Alueen väestön perusluonne lienee lähellä Rieska-leaderin kuvailemaa keskipohja-

laisuutta eli yritteliästä ja vaatimatonta sekä myös naapuriavun osaavaa ja talkooperinteen hallitsevaa.

Kotikylä on valinnut Leader-teemakseen maaseudulta kaupunkiin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastamisen ja maaseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen vauhdittamisen. Sen toimenpiteet suuntautuvat erityisesti kylätoiminnan kehittämiseen, naisiin ja nuoriin sekä tieto- ja viestintäpalveluihin.

5.3.3. Aisapari-leader

Kehittämisyhdistys Aisapari muodostuu Härmänmaan ja Järvisseudun seutukuntien kunnista eli Alahärmä, Alajärvi, Evijärvi, Kauhava, Korttesjärvi, Lappajärvi, Lapua, Vimpeli ja Ylihärmä. Se on pääosin maaseutua, suurin keskus on Lapuan kaupunki 14 198 asukasta. Väestömäärä on yhteensä 53 700 ja asukkaita neliökilometrillä on keskimäärin 14. Se vaihtelee kuitenkin kunnittain. Härmänmaa seutunakin on tiheämpään asuttu kuin Järviseuu. Koko alueella kärsitään muuttotappiosta. Maakuntakeskus on Seinäjoki. Vaasaan tulee matkaa lyhimmillään Ylihärmästä runsaat 40 km ja enimmillään Alajärveltä runsaat 100 km.

Maisemaltaan Härmänmaa on eteläpohjalaista lakeutta, jota halkoo Lapuanjoki sivuhaaroinen. Isoja peltoaukeita pilkkovat pienet metsäsaarekkeet ja nevat. Järvisseudulla on nimensä mukaisesti suuria järviä ja sen pinta-alasta ne muodostavat 10 %. Virkistysarvoltaan merkittävimpiä ovat Evijärvi ja Lappajärvi. Maisema Järvisseudulla on myös muutoin vaihtelevampaa kuin Härmänmaalla eli se on kumpuilevampaa ja metsäisempää.

Kulttuurisesti molemmat seutukunnat ovat kansallisestikin tunnettuja. Härmät tunnetaan häjyistään, Iso-Antista ja Rannanjärvestä. Järvisseutuun liittyvät puolestaan Alvar Aalto, jääkärit ja tervareitti. Aisaparin alueella kohtaavat itäinen ja läntinen kulttuuri, Järvisseudun savolaispainotteinen, pehmeämpi ja Härmänmaan ydinpohjalainen, "ittellinen" kulttuuri.

Kumpaankin liittyy voimakas yrittäjyyden perinne. Peruselinkeinot eivät ole elättäneet kaikkia, joten on pitänyt luoda elämisen eväät itse (vrt. esim. Koski 2002). Aisaparin alueella alkutuotanto työllistää 19,3 %, jalostus, 29 % ja palvelut 49,1 %. Bruttokansantuote seutukunnissa on asukasta kohden noin 70 % maan keskitasosta. Härmänmaalla kehitys on parempi, sen taso lähence 80 prosenttia.

Aisaparin kehittämisen teemoja ovat: Uuden tietotaidon ja teknologian hyväksikäyttö alueen tuotteiden ja palvelujen kilpailukyvyyn lisäämiseksi sekä seutukuntien kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen. Uudella tietotaidolla yhdistettynä alueen voimakkaaseen yrittäjyyteen arvioidaan voitavan luoda uusia eväitä seutukuntien menestykselle. Niin ikään omaleimaisella ja vahvalla kulttuuriperinteellä ja -identiteetillä on merkityksensä elinkeinojen ja sosiaalisen ympäristön kehittämisessä. Niiden kautta on mahdollisuus luoda uutta, vahvistaa sosiaalista pääomaa ja houkutella uusia asukkaitakin. Ei vain työpaikan sijainti vaan myös viihtyvyys vaikuttaa asuinpaikan valintaan.

5.3.4. Suupohjan leader

Suupohjan leaderin alue koostuu Suupohjan seutukunnasta: Isojoki, Jurva, Karijoki, Kauhajoki ja Teuva. Alueella on 31 400 asukasta, joista suurin osa Kauhajoella. Sen väestö on 15 100. Asukkaita on keskimäärin 10 neliökilometrillä. Väestökehitys on yleisesti laskeva.

Maisemaltaan Suupohjan eteläosa on Suomenselän eteläosan vedenjakaja-alueita. Suuri osa pinta-alasta on suota ja kangasmaastoa. Alueella on huomattavat sora-, hiekka- ja pohjavesivarat. Ympäristön ongelmana on maaseudun kulttuurimaiseman rappeutuminen ja hajakuormitus.

Seutukunnassa alkutuotannon työllistyvyys on 21,5 %, jalostuksen, 31 % ja palveluiden 46,1 %. Suupohjassa on muun muassa merkittävää ruokaperunantuotantoa ja jalostusta, samoin karjankasvatusta. Alueen muusta yrittäjyydestä mainittakoon varsinkin huonekaluala ja kuljetusjärjestelmiin erikoistunut logistiikkaosaaminen.

Kulttuurisesti Suupohjan eteläpohjalaiseen vahvaan perinteeseen yltyvät satakuntalaiset, hämäläiset ja rannikon vaikutteet. Suupohjan Leaderissa alueen pohjalaisuutta luonnehditaan pehmeämmäksi kuin pohjoisempana Etelä-Pohjanmaalla.

Suupohjan leaderin kehittämisteemoja ovat: Uuden tietotaidon ja teknologian hyväksikäyttö alueen tuotteiden ja palvelujen kilpailukyvyyn lisäämiseksi sekä luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen. Tavoitteena on luoda vahvaa ja myös uudistuvaa osaamista ja yrittäjyyttä. Niin ikään pyritään sijoittamaan kyliin ja asumisen sosiaaliseen toimivuuteen sekä vahvaan, omaleimaiseen kulttuuriin, jotka luovat viihtyvyyttä paikallisille asukkaille.

6. HAASTATELTUJEN KUVAT MAASEUDUSTA JA SEN KEHITTÄMISESTÄ

Empiirisessä osassa olen sulteuttanut maaseudun eri tasojen kehittäjien kokemukset maaseudun todellisuudesta siihen asetelmaan, minkä EU kansainvälisenä, globaalina toimijana ja sen alueiden kehityspolitiikka eli ohjelmallisuus mukanaan tuovat.

Lähtökohtana todellisuuden "kartoituksessa" on se, että ihmiselle ovat läsnä samalla aikaa menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Tulevaisuutta ei ole olemassa, menneisyyteen ei voida vaikuttaa. Mennyt voidaan kuitenkin tietysti määrin todentaa ja ottaa siitä opiksikin. Toisaalta tulevaisuuteen pyritään vaikuttamaan nykyisyyden valinnoilla.

Tutkittavien alueiden mennyttä ja osin nykytilaa olen pyrkinyt hahmottamaan edellä olevassa osioissa 5. Siinä on kuvailtu perusasetelmaa ja lähtökohtia, joihin haastateltavat alueellaan ja paikoillaan "asettuvat". Tämän empiirisen osan tarkoituksena on tuoda asiat yksilöiden kokemuksen tasolle eli heidän todellisuuteensa. Haastateltavat ovat maaseudun kehittäjiä Leader -ohjelman hallinnon eri solmukohdissa ja paikallisella tasolla, joten "todellisuuden konstruoiminen" pohjautuu näihin seikkoihin liittyviin olettamuksiin.

Maaseudun todellisuutta kuvaavat tutkimuksessa sen nykytilaan ja tulevaisuuteen liittyvät seikat sekä haastateltavien esittämät kehitysajatukset. Olen kartoittanut nykytilaa ohjelmallisuudessa käytetyn nelikenttäasetelman avulla sen vuoksi, että se on tuttu maaseudun kaikille kehittäjille tässä toimintaympäristössä. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että haastateltavat automaattisesti lähestyisivät asioita ohjelmallisista näkökulmista.

Tulevaisuutta olen pyrkinyt kartoittamaan erilaisilla indikaattoreilla, joiden kehittymistä tietyllä aikavälillä haastateltavat arvioivat. Tavoitteenani on ollut saada mukaan mahdollisimman laaja skaala keskeisiä tekijöitä.

Ylikansallinen hallinnollinen ote paikalliseen kehittämiseen tulee puolestaan EU:n yhteisöaloitteen, Leaderin soveltamisen kautta. Sitä tutkimalla pyrin selvittämään, miten niin sanottu globaali tulee paikalliseen ja millaisin vaikutuksin. Edellä oleva laajempien

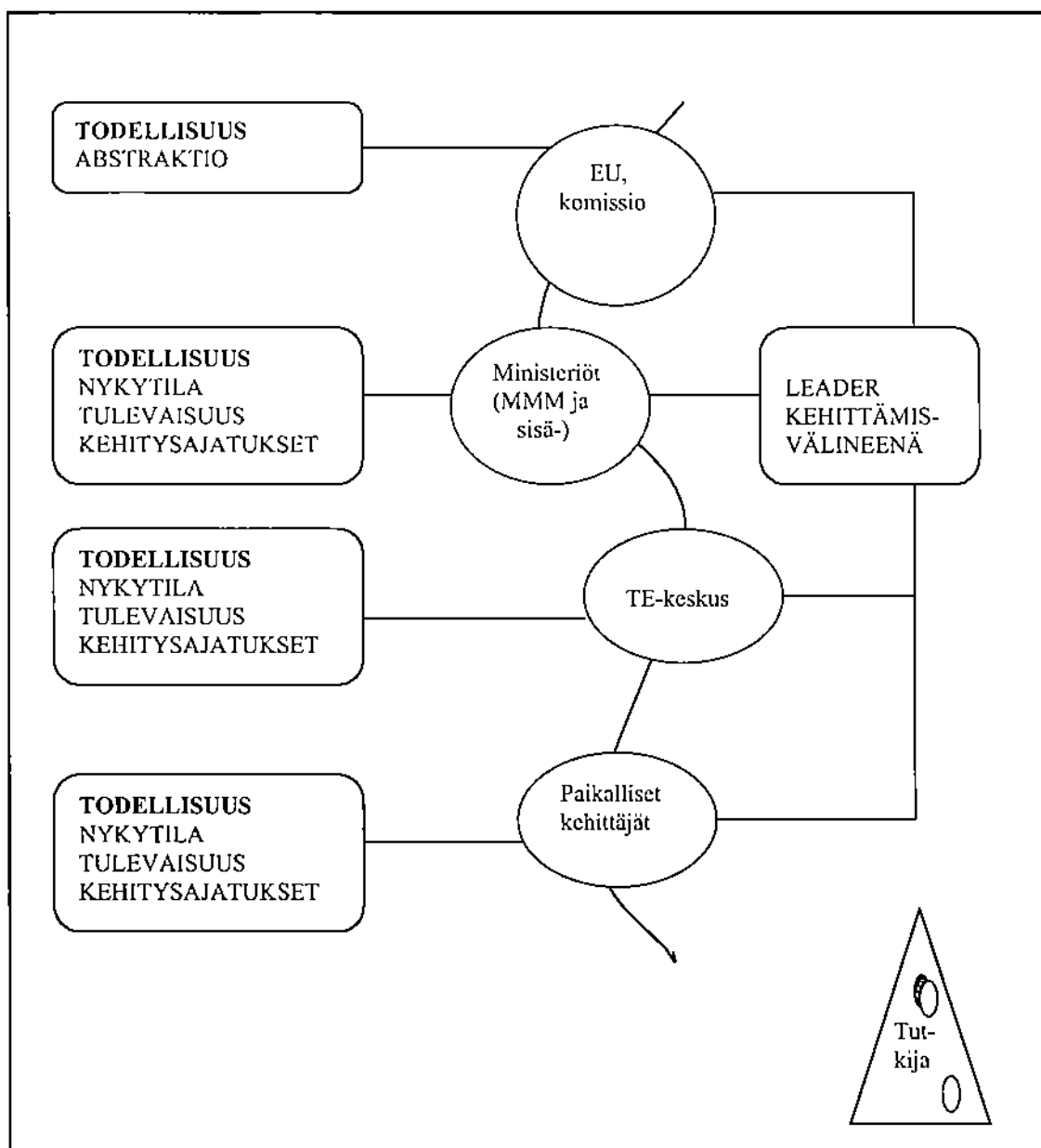
rakenneohjelmien tarkastelu ja niihin liittyvä keskustelu on ollut orientoiva perusta, jota pienen maaseudun kehittämisohjelman kautta tutkimuksellisesti syvennän.

6.1. Haastatteluaincisto ja sen käsittely

Haastatteluteemat ja niiden yhteydet voidaan ilmaista kuvion (kuva 30) avulla. Tarkoituksena on ollut hahmottaa haastateltavien eli maaseudun kehittäjien todellisuuskuvaa maaseudusta ja myös siitä ympäristöstä, missä he ovat ja työskentelevät. Tässä yhteydessä maaseudun nykytilaan, tulevaisuuteen ja kehityssuuntiin eli näin konstruoituun todellisuuteen liittyvien seikkojen osalta olen eritellyt havainnot kolmeen osaan eli ministeriöiden edustajien, TE-keskusten haastateltujen ja paikallisten toimijoiden kokemuksiin. EU:n eli komission osuuden olen käsitellyt erillisenä, aiemmassa luvussa 4. Se on kuitenkin kuviossa yhtenä solmukohtana.

Leader puolestaan on tässä yhteydessä yksi työkalu, jolla maaseudun oloihin voidaan vaikuttaa. Sen luonne eli ohjelmallisuus ja työskentelytavan samankaltaisuus muiden, isompien EU-ohjelmien kanssa tekee siitä kuitenkin hyvän vertailuvälineen. Se avulla voidaan mitata suurempiakin asioita. Semminkin kun aluepoliittisia keinoja on karsittu Suomessa, ja kehittäminen on jäänyt paljolti ohjelmallisuuden varaan.

Haastateltavia oli 32, joista 20 ruohonjuuritasolta ja 12 hallinnosta (taulukko 4). Tarkoitukseni oli saada mukaan enemmän haastateltavia hallinnosta. EU:n vastaus tuli kuitenkin virallisena, koska yhteisön keskushallinnon virkailijat Brysselissä eivät siihen saaneet itsenään vastata. En täydentänyt määrää muilla tasoilla, koska tietty kylläntymisaste jo oli ilmennyt. Toisaalta paikallisen tason haastateltavia olisi voinut olla samalla perusteella vähemmän. Leader-alueita oli neljä, joilta kaikilta halusin saada muutamia haastateltavia, vaikka ehkä vähemmälläkin olisi selvinnyt. Leader-ryhmiä on myös kolmen TE-keskuksen alueelta, mikä tuo oman mielenkiintoisen asetelmansa ja on hieman lisännyt haastateltavien kokonaismäärää.



Kuva 30. Leaderin hallinnollisten solmukohtien peilaama maaseudun todellisuus, nykytilan, tulevaisuuden ja kehitysaajatusten kautta ja Leader kehittämisen välineenä.

Olen valinnut hallinnon haastateltavat aseman perusteella tai sen mukaan, miten he ovat haastatteluhetkellä tai ohjelmakaudella 1995–1999 olleet Leaderin kanssa tekemisissä. Paikallisella tasolla olen noudattanut kolmikanta -periaatetta eli toimintaryhmien hallitusten haastateltavissa on kuntien päättäjiä, yhdistysten tai yhteisöjen ja yksityisten

edustajia. Eräät haastateltavat ovat olleet kaksoisroolissakin eli kaudella 1995–1999 projekteissa ja 2000–2006 hallinnossa eli näkemyksiä on kummaltakin tasolta. Olen kuitenkin valinnut heidät ryhmään haastatteluhetken aseman pohjalta.

Toimintaryhmien hallituksen jäseniä olen haastatellut tavoitettavuus-periaatteella eli olen ottanut yhteyttä henkilöihin ja se, jolla on ollut sillä hetkellä mahdollisuus osallistua, on valittu. Haastateltavissa on suunnilleen sama määrä naisia ja miehiä, mitä en ole tietoisesti suunnitellut. Merkille pantavaa on osallistujien pääsääntöisesti korkea koulutustaso, olivat he sitten hallinnossa tai ruohonjuuritasolla. Valtaosalla on korkeakoulutausta, vain muutama on opistopohjainen ja pari nuorta osallistujaa eivät ole ikänsä takia ehtineet vielä kuin keskiasteen koulutukseen. Näin näiden maaseudun kehittäjiä koulutustausta on parempi kuin alueella keskimäärin.

Haastattelut kestivät puolesta tunnista reiluun tuntiin, ja nauhoitin ne kaikki. Nauhurini oli tarkoituksella kooltaan mahdollisimman pieni ja huomaamaton. Näkemykseni mukaan sen käyttö ei jännittänyt ketään osallistujista eikä vaikeuttanut haastattelun kulkua. Siten teemojen asettamista puitteista huolimatta saatiin aikaan varsin vapaamuotoinen ja autenttinen tilanne.

Pyrin lähettämään kysymykset sähköpostitse kaikille osallistujille ennalta, jotta he voivat haluttaessa valmistautua. Sen oli tarkoitus nopeuttaa käsittelyä ja säästää haastateltavien aikaa. Jotkut eivät olleet saaneet kysymyslomakettani avattua ja alkuvaiheen kangertelun jälkeen aloin lähettää ne normaalina sähköpostina enkä sen liitteenä. Silti joku kirjeistäni oli kadonnut virtuaaliavaruuteen, mutta silloin varattiin aikaa perçhtymiseen. Tavoittelin kysymyksissäni myös pelkistettyä asetelmaa, jotta ne antaisivat tilaa vastaajalle. Haastattelujen keräys oli tiivis työrupeama, jollaiseksi se oli tarkoitettukin. Ensimmäiset tein vuoden 2001 syyskuun loppupuolella ja viimeiset joulukuun alussa. Brysselin vastausten kanssa aikaa kului kaikkineen kolmisen kuukautta.

Taulukko 4. Haastateltujen taustat.

Sukupuoli	N	%	Rooli	N	%
nainen	15	47	ruohonjuuri	20	62
mies	17	53	hallinto	12	38
yhteensä	32	100	yhteensä	32	100
Ikä	N	%	TE-keskus	N	%
alle 20-v	2	6	Pohjois-Pohjanmaa	8	29
31-40 v	10	31	Pohjanmaa	9	32
41-50 v	16	50	Etelä-Pohjanmaa	11	39
51-60	4	13	yhteensä	28	100
yhteensä	32	100			
Koulutus	N	%			
peruskoulu	2	6			
ammattill./yo	2	6			
opisto	8	25			
yliopisto/korkeakoulu	20	63			
yhteensä	32	100			

Haastattelupaikat vaihtelivat linja-autoaseman pysäköintipaikasta meijerin kahvihuoneeseen ja ministeriön hallintohuoneista tehtaan konttoriin. Haastateltavien joustavuus ja aktiivisuus tapaamisen käytännön järjestelyissä kuvasti mielestäni sitä, että myös he kokivat tutkimuksen tärkeäksi.

Olen käyttänyt tekstiksi purettujen haastattelujen käsittelyssä laadulliseen tutkimukseen tarkoitettua NVivo -tietokoneohjelmaa. Sen avulla olen raakakäsitellyt isoa aineistoa alun perin tekemäni hahmotelman ja teemoittelun pohjalta. Sen lisäksi olen pyrkinyt löytämään erilaisilla hauilla kokonaisuudesta esiin nousevia teemoja ja niihin liittyviä asiayhteyksiä ja sitä, miten asioita tuodaan esille, missä valossa. Olen käynyt haastatteluja lisäksi lävitse kuunnellen nauhoja uudelleen ja lukien tekstiversioita niistä kokonaisuuksina ja pyrkinyt hahmottamaan kunkin haastateltavan osalta asioiden esittämistapaa, sävyjä.

Olen edennyt kokonaisuudesta osiin, mutta toisaalta tarkastellut kokonaisuuksiakin, eräänlaisina tarinoina, todellisuuden kuvina. Niissä juoni etenee suunnilleen saman logiikan mukaan teemoittain, mutta niistä löytyy eroavaisuuksiakin, koska asiat ilmenevät eri ihmisille eri tavoin. Heidän taustansa ja persoonallisuutensa vaikuttavat esitystapaan. Jotain asiayhteyteen liittyvää ilmeistä saatetaan jättää sanomattakin, mitä voidaan niin ikään tulkita. Tutkimuksen liitteeksi olen kirjoittanut tiiviin esityksen siitä, miten olen ohjelmaa hyödyntänyt (liite 5).

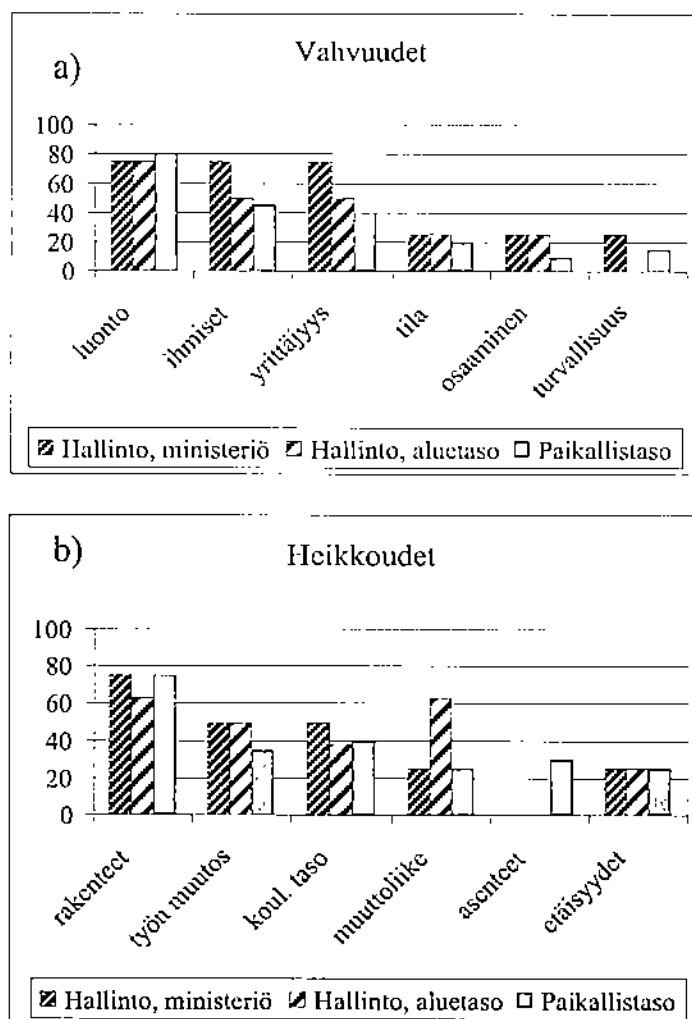
6.2. Maaseudun todellisuuden konstruointi Leaderin eri solmukohdissa

6.2.1. Maaseudun nykytila

Maaseudun nykytilan kartoituksen tein Leaderin ohjelma-asetelmista useimmille haastatelluille tutuksi tulleella SWOT-nelikenttäperiaatteella. Haastateltavia pyydettiin mainitsemaan kolmesta viiteen vahvuutta, heikkoutta, mahdollisuutta ja uhkaa. Jotkut kokivat niiden esittämisen vaikeana ja lukumäärä jäi harvemmaksi.

Nelikenttäasetelma ei ehkä ole kaikkien paras tapa kartoittaa maaseudun nykytodellisuutta (vrt. esim. Pylkkänen 2000). Se oli kuitenkin kaikille osallistujille, ihan nuorimmillekin tuttu. Sen pohjalta tehtäviä paikallisia strategioita ja suunnitelmia käytetään ruohonjuuritasollakin, toimintaryhmissä, kun niiden ohjelmia haetaan mukaan koko maan Leader-ohjelmaan ja samoin toteutuksessa, valinnan jälkeen.

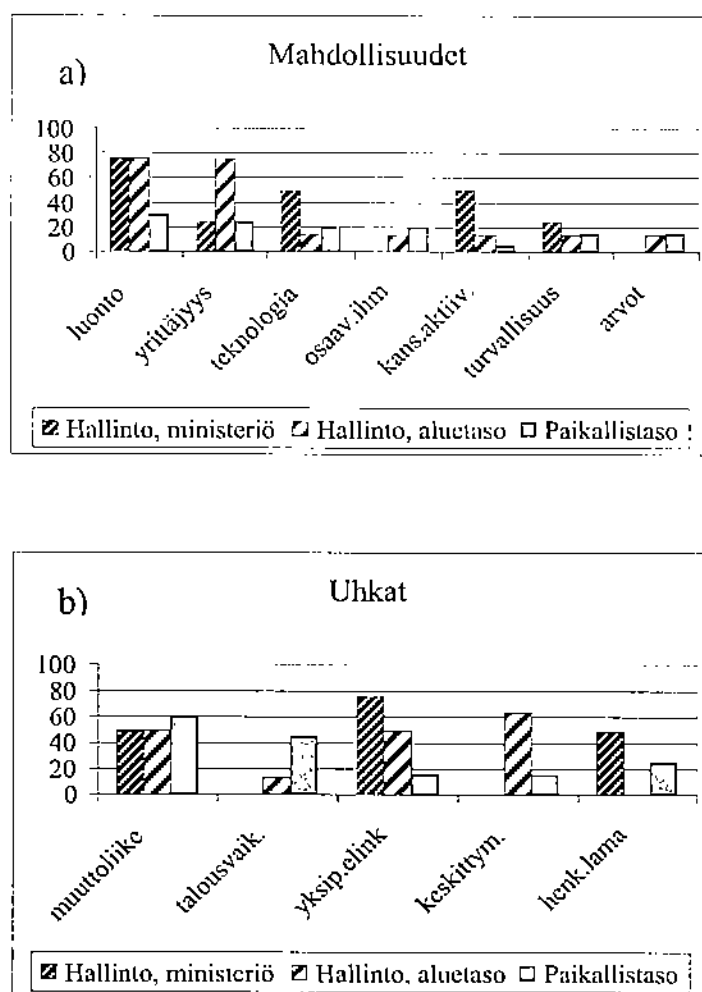
Tarkoitukseni oli lähestyä maaseudun nykytodellisuutta kaikkien haastateltavien osalta mahdollisimman yksinkertaisen rakenteen pohjalta. Strateginen asetelma ei välttämättä tarkoita sitä, että ohjelmallisuuteen liittyvät teemat korostetusti tulevat esiin. Käsitkseni mukaan haastateltavat luonneltivat maaseudun tilanteen sellaisena kuin he sen sillä hetkellä kokevat. Maaseudun kehittäjinä heille ennestään tuttu asioiden määrittämisen tapa voi helpottaa asioiden hahmottamista.



Kuva 31. Maaseudun sisäiset tekijät eli vahvuudet ja heikkoudet. Ministeriön, aluetason ja paikallisen tason mielipiteet. Prosenttiluvut ilmaisevat, kuinka suuri osa ryhmistä on tuonut kyseisiä asioita esille.

Olen tehnyt asian havainnollistamiseksi vastauksista nelikenttäesityksen, vaikka otanta onkin pieni. Se kertoo kuitenkin varsin selkeästi eri ryhmien mielipiteen. Yllättävää on se, että maaseudun *vahvuuksien* ja *heikkouksien* (kuva 31) osalta ministeriön, aluetason (TE-keskusten) ja paikallisen tason haastateltavien kannanotot ovat paljolti samankaltaiset. Sen sijaan *mahdollisuuksien* ja *uhkien* (kuva 32) suhteen vastaukset eroavat jo varsin paljon.

Jos tarkastellaan maaseudun *vahvuuksia* kokonaisuuksina, ne liittyvät luontoon, tilaan ja turvallisuuteen sekä ihmisiin, heidän yrittäjyyteensä ja osaamiseensa. Ministeriön puhunnoissa ihmiset nousivat vahvemmin esiin kuin muilla tasoilla. Paikallisella tasolla yrittäjyyteen uskottiin jonkin verran muita enemmän.



Kuva 32. Maaseudun toimintaympäristön mahdollisuudet ja uhkat. Ministeriön, hallinnon aluetason ja paikalliset mielipiteet. Prosenttiluvut ilmaisevat, kuinka suuri osa ryhmistä on tuonut kyseisiä asioita esille.

Heikkouksien osalta erilaisten rakenteiden vaikutuksessa ja työn muutoksessa oli jossain määrin eroja vastaajaryhmien välillä. Toisaalta molemmat käsitteet tai niiden sisältämät asiantilat ovat saman yhteiskunnallisen kehityksen ilmentymiä. Ne liittyvät yleiseen,

maaseutua voimakkaasti koskevaan rakennemuutokseen, jonka taustat juontuvat laajemmista kehityskuluista, mutta jotka osin ovat sisäisiä. Heikkoudet olivat kuitenkin suunnilleen samat. Jonkin verran paikalliset asukkaat toivat esille asenteiden vaikutuksen.

Mahdollisuuksia paikallisella tasolla oli haastattelutilanteessa vaikeuksia keksiä. Se selittää pääosin toisistaan voimakkaasti poikkeavat tulokset eri ryhmien välillä. Toisaalta se ilmentää sitä, että maaseudun paikalliset kehittäjät eivät koe nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa olevan kovin paljoa sellaisia tekijöitä, jotka avaisivat maaseudulle uusia mahdollisuuksia.

Ministeriön edustajien mukaan kolme vahvinta mahdollisuutta olivat luonto, teknologia ja kansalaisaktiivisuus. Alue-tason vastauksissa esiin nousivat luonto, yrittäjyys ja teknologia. Paikallisten kehittäjien mielestä mahdollisuutena on lähinnä luonto. Varsin harva mainitsi sen ohella muita, joista yrittäjyys ja teknologia ovat seuraavaksi tärkeimmät.

Uhkia lueteltaessa vastaukset eriytyvät enemmän. Ministeriön mielestä keskeisin uhka ovat yksipuoliset elinkeinot, minkä jälkeen samanarvoisina tulevat henkinen lama ja muuttoliike. Alue-tason hallinnon vastauksien mukaan keskittyminen on pahin uhkatekijä, minkä jälkeen tulevat muuttoliike ja yksipuoliset elinkeinot.

Hallinnon vastauksissa ilmenee ristiriitöjakin, koska keskittyminen ja muuttoliike vaikuttavat elinkeinorakenteen yksipuolistumiseen, kun palvelut ja yrittäjätoiminta vähenevät, asukkaiden muuttaessa muualle. Se puolestaan muodostaa tietynlaisen noidankehän, koska väen väheneminen vaikuttaa elinkeinorakenteen muuttumiseen, ja palvelujen katoaminen aiheuttaa sen, että ihmiset muuttavat syrjäkylistä taajamiin ja maaseudulta kaupunkeihin. Silloin yrittäjyydellekään ei jää paljoa tilaa.

Ministeriön vastauksista huomattakoon, että uhkina mainitaan paljolti maaseudun sisäiseen ympäristöön liittyviä tekijöitä. Näin isommat rakenteelliset uhkat olisivat sisäsyntyisiä. Alue-tason mielipiteissä keskittyminen nousee voimakkaaksi uhkatekijäksi.

Paikallisen tason vastauksissa näkyy tietynlainen linja. Sen vastausten mukaan muuttoliike ja talousvaikeudet ovat vahvimmat uhkat. Ne vievät niin inhimillisiä kuin materiaa-

lisiä resursseja, resursseja, joilla mahdollisuuksia voitaisiin rakentaa. Ne ovat paljolti realisoituncita uhkia ja siksi todellisia. Henkinen lama oli kolmanneksi suurin uhka, mutta sen mainitsi noin viidennes.

Luonnon näkeminen vahvasti mahdollisuutena kuvastaa toisaalta yleistä todellisuuden-kuvaa ja sen näkymää maaseudusta. Yrittäjäyys ja luonto voivat, kuten edellä rakenneoh-jelmissakin todettiin, olla mahdollisuus kaupunkien läheisellä maaseudulla ja kau-punki–maaseutu-yhteistyön ja vastavuoroisuuden eräänä ulottuvuutena. Maaseutu näh-dään tässä visiossa pääosin peruselinkeinoista elävänä. Kaupungin läheinen maaseutu voi tarjota viiltyisää asumista, ja sen yrittäjät hyötyisivät keskusten läheisyydestä. Syrjäinen maaseutu ja osin ydinmaaseutukin ovat näissä kuvissa paljolti taantuvia alueita, joiden mahdollisuutena ovat peruselinkeinot ja niihin liittyvä pienyrittäjäyys tai luonnosta ammentava elämymatkailu.

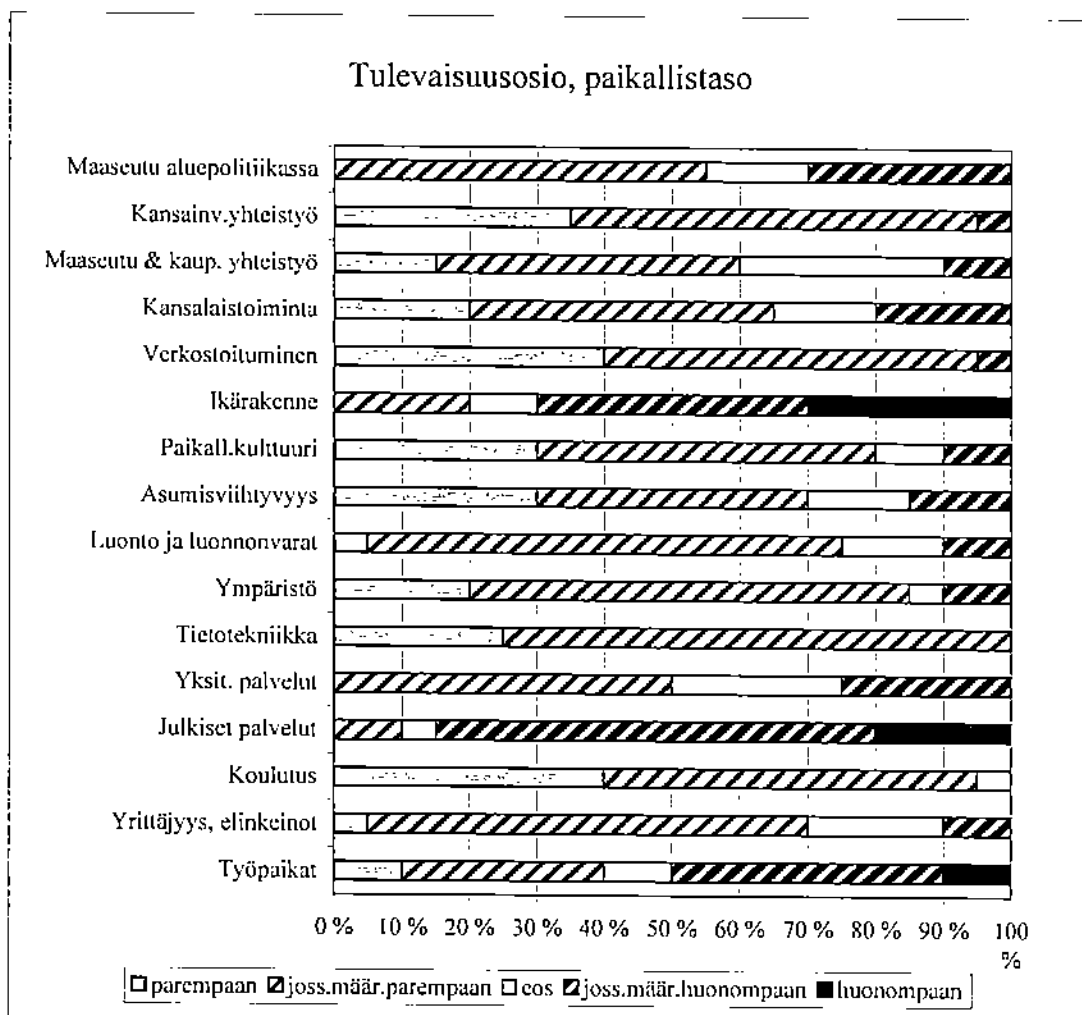
Maaseudun nykytila ja sen pohjalle rakentaminen vaikuttavat näiden tulosten pohjalta aika synkeiltä. Vastausten voidaan katsoa kuvaavan tutkittavia seutukuntia, toisaalta ne ilmentävät maaseudun kehitystä laajemminkin. Valtaosa haastatelluista vastasi koko maa-seudun näkökulmasta, jotkut toivat esille omaan kotiseutuunsa liittyviä näkökohtia. Ylei-sellä keskustelun tasolla maaseudun tulevaisuus rakentuu sen ihmisille ja luonnolle. Jos ihmisiä ei ole, kehityksen mahdollisuuksiakaan ei ole. Se ifmentää varsin synkkää kokonaiskuvaa.

Maaseudun ja kylien todellisuuteen vaikuttavat hyvin paljon ulkopuoliset tekijät. Sama pätee koko suomalaiseen yhteiskuntaankin. Suomalainen maaseutu on nopeiden rakenne-muutosten seurauksena haavoittuvainen. Se on jo 1960–70 ja myös 80-lukujen laajan muuttoliikkeen seurauksena menettänyt asukkaitaan. Parhailaan menceillään oleva toinen aalto on autioittamassa suuriakin alueita.

Maaseudun on vaikea hyödyntää vahvaa yrittäjäperinnettään ja osaamistaan, koska asiak-kaita ja palvelujen käyttäjiä olisi haettava nykyistä laajemmasta piiristä. Suomalaisessa maaseudun ja alueitten kuvassa on myös tapahtunut erilaistumista. Toisaalta jo lähtö-kohdiltaan ja voimavaroiltaan alueet poikkeavat toisistaan, ja joillain voi olla vaikea luoda tulevaisuuttaan. Edellytyksiä on liian niukalti.

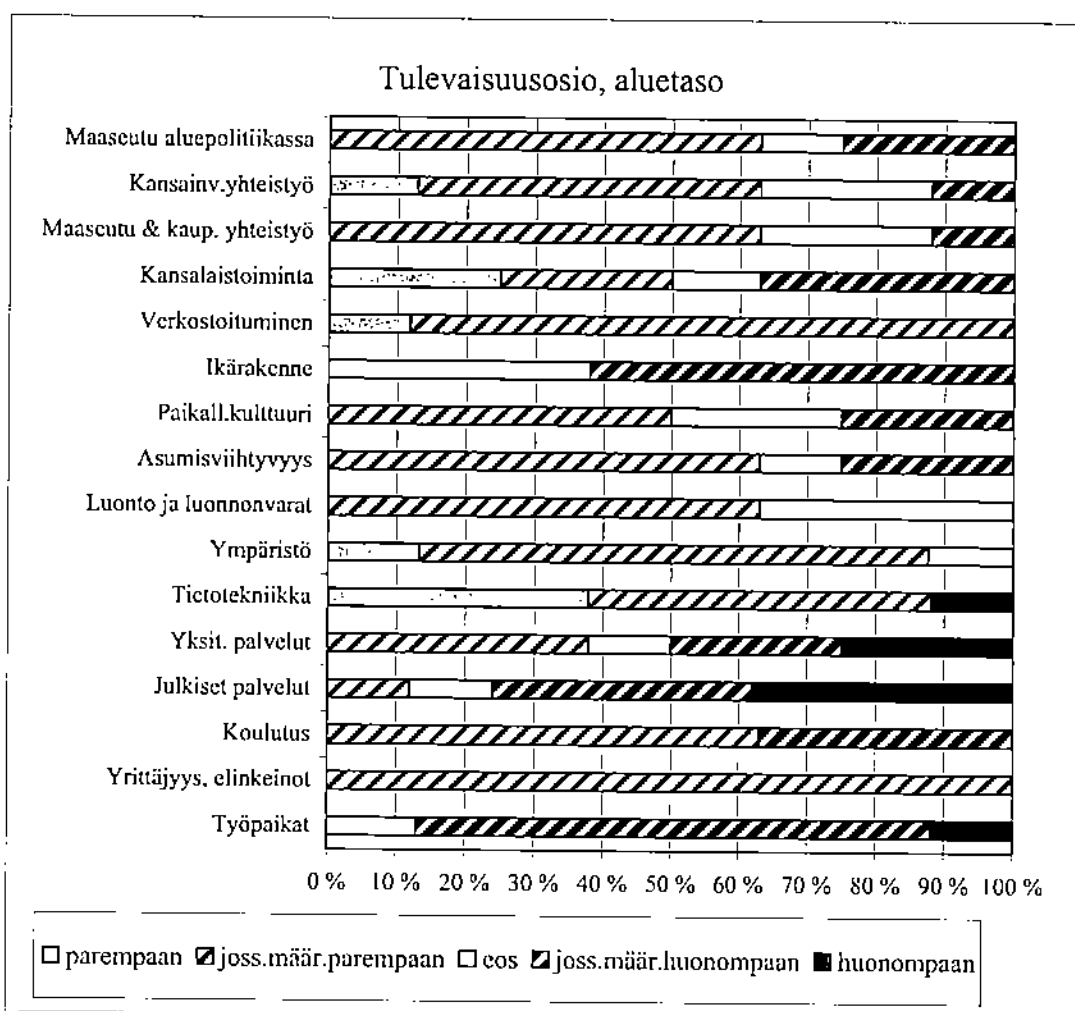
6.2.2. Maaseudun tulevaisuus

Maaseudun tulevaisuutta kartoitin puolistrukturoidulla menetelmällä eli haastateltuja pyydettiin arvioimaan, mihin suuntaan tietyt indikaattorit kehittyvät kymmenen vuoden kuluessa, maaseudulla (liite 1). Lisäksi heillä oli mahdollisuus esittää perusteluja; suurin osa sen käyttikin. Olen tehnyt sekä hallinnon että ruohonjuuritason vastauksista graafiset kuvaukset sekä keskiarvotaulukon (kuvat 33, 34, 35 ja 37).



Kuva 33. Maaseudun tulevaisuus, eri indikaattoreiden kehittymisen valossa, paikallisten toimijoiden näkemykset.

Olen poiminut keskeisiä kehitystä ilmentäviä tekijöitä ja pyrkinyt saamaan mukaan tietynlaisia kokonaisuuksiakin. Toisaalta tarkoitukseni oli esittää asia yksinkertaisesti, koska tulevaisuuteen liittyvien tekijöiden arviointi on vaikeaa. Olen miettinyt, olisiko tulos ollut toisenlainen, jos olisin esittänyt asian kysymysmuodossa, indikaattoreita luettelematta.



Kuva 34. Maaseudun tulevaisuus, eri indikaattoreiden kehittymisen valossa, aluetason (TE-keskuksen) toimijoiden näkemykset.

Olen myös pohtinut, miten niiden yksilöinti suhteutuu tutkimukselliseen lähestymistapaani. Nimikoin tavallaan ennalta maaseudun tulevaisuuden tekijöitä eli loin puhunnan

näkökulmia. Tarkasteltaessa kuitenkin haastateltavien mainitsemia maaseudun vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia ollaan tekemisissä samojen teemojen kanssa kuin tulevaisuusosiossakin. Näistä lähtökohdista valitsemani tie asian kartoittamiseen tuntuu oikean suuntaiselta, sillä nämä seikat olisivat tulleet muutoinkin esille.



Kuva 35. Maaseudun tulevaisuus, eri indikaattoreiden kehittymisen valossa, ministeriöiden näkemykset.

Niissä näkyy kokonaiskuva raakavastauksista eli niiden pohjalta pystyy saamaan kokonaiskuvan ja yleisiä suuntaviivoja maaseudun kehitykselle tärkeiden eri tekijöiden kehitymisestä, haastateltavien mielestä. Sanalliset täydennykset ja tekemäni tulkinta selvittä-

vät osaltaan, miten asioista muutoin on puhuttu ja millaisia maaseudun tulevaisuudenkuvia eri ryhmillä on.

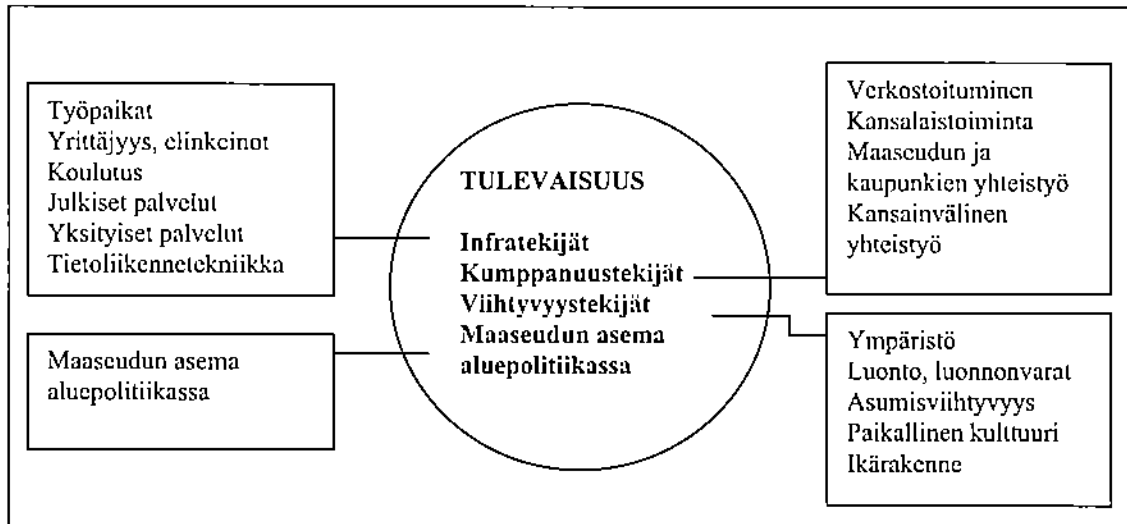
Yksittäisistä indikaattoreista tehty taulukko kokonaisuutena tarkastellen kuvastaa kohtuullisen myönteistä tulevaisuudenkuvaa molempien vastaajaryhmien osalta. Jotkut maaseudun kannalta keskeiset tekijät ovat kuitenkin selkeästi negatiivisia. Esimerkiksi työpaikat, julkiset palvelut ja ikärakenne menevät kaikkien ryhmien arvioinneissa kymmenen vuoden kuluessa huonompaan suuntaan. Hallinnon ja varsinkin ministeriön osalta negatiivinen näkemys vielä korostuu työpaikkojen ja ikärakenteen suhteen.

Paikallisella tasolla on enemmän optimismia. Muiden tekijöiden osalta on nähtävissä myönteistä kehitystä, jossa kuitenkin ilmenee eroavuuksia haastateltavien ryhmien kesken. Se kertoo nähdäkseni yleisellä tasolla käytävästä yhteiskunnallisesta keskustelusta ja elinkeinollisista ja muista painotuksista. Samoin sillä on yhtymäkohtia maaseutupolitiikkaan sekä EU:n ohjelmien painotuksiin, joita olen kuvaillut tavoiteohjelmien tarkasteluosiossa. Ne suodattuvat esille myös haastateltavien puhunnoissa, koska ne ovat sitä maaseudun kehittämisen todellisuutta, jossa he toimivat.

Olen tulkintaa varten ryhmitellyt tulevaisuusosion indikaattorit neljään nippuun ja tarkastelen niitä kokonaisuuksina. Tarkoitukseni on tuoda esille osatekijöihinkin liittyviä puhuntoja. Kokonaisryhmittelyn avulla yritän hahmottaa maaseudun tulevaisuuden tekijöitä suunniteltavina kokonaisuuksina. Pyrkimykseni on niiden käsittelyn jälkeen tarkentaa tulevaisuuden tekijöiden kuvaa. Taustana ovat haastatteluissa ilmenneet seikat, mutta niihin liittyy niin ikään omaa ajattelua ja asioiden hahmottelua. Huomioin haastatteluissa indikaattorien ja kokonaisuuksien osalta usein esille tulleita teemoja. Tietyssä määrin vastaavan tyyppisiä tekijöitä on ohjelmataustoissakin.

Oheinen kuva 36 havainnollistaa tekemääni indikaattorien ryhmittelyä. Olen sijoittanut infrastruktuuri-osioon sellaisia tekijöitä, jotka luovat perustaa maaseudun elävänä pysymiselle. Sen kanssa yhtä tärkeä akseli ovat viihtyvyystekijät, joista tosin voidaan ammentaa elämän eväitäkin työnä ja toimeentulona, eli ne liittyvät perustaankin.

Kumppanuustekijöiden rooli liittyy yleiseen kehityskulkuun, jossa yhteistyön kuvioita haetaan niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin ja siten pyritään luomaan tulevaisuuden mahdollisuuksia.



Kuva 36. Maaseudun tulevaisuuden arviointiin liittyvät indikaattorit ja ryhmittelyt.

Maaseudun aseman aluepolitiikassa olen poiminut omaksi erilliseksi kokonaisuudekseen, koska sen sisältö on laaja ja sillä on yhtymäkohtia kaikkiin muihinkin osioihin. Se on yksi keskeisimpiä asioita maaseudun tulevaisuuden tekemisessä.

Tulevaisuusosio sellaisenaan kuvastaa rakennetta, jossa kaikki ryhmitellyt kokonaisuudet ovat kytköksissä toisiinsa. Joillain on vain vahvempi painotus. Ilman visiota ja aluepoliittista vahvaa asemaa politiikassa maaseudun tulevaisuudenkuva on näiden mielipiteiden mukaan varsin synkeä. Niiden puitteissa muotoutuu muu. Toisaalta voimavaroja ovat ihmiset ja maaseudun muut luontaiset resurssit.

Kaikkien ryhmien vastauksissa *perusrakenteeseen* liittyvistä tekijöistä työpaikat, julkiset palvelut ja yksityisetkin vähenevät. Se liittyy maaseudun rakennemuutokseen, jossa valtion säästötoimien myötä julkiset palvelut vähenevät. Yksityinen taso ei niitä pysty korvaamaan eikä kaikkia edes voi; esimerkiksi koulutus ja sosiaali-, terveys- ja sairaanhoidosektoritkin ovat tämän kaltaisia. Maaseudun työpaikoista suuri osa on julkisen sektorin työpaikkoja eli vaikutus tuntuu niiden vähenemisen kautta. Näin tarkasteltuna

kehitys ei kuitenkaan näytä ehkä kovin synkeältä, koska yrittäjyyden ja elinkeinon nähdään menevän varsin hyvään suuntaan.

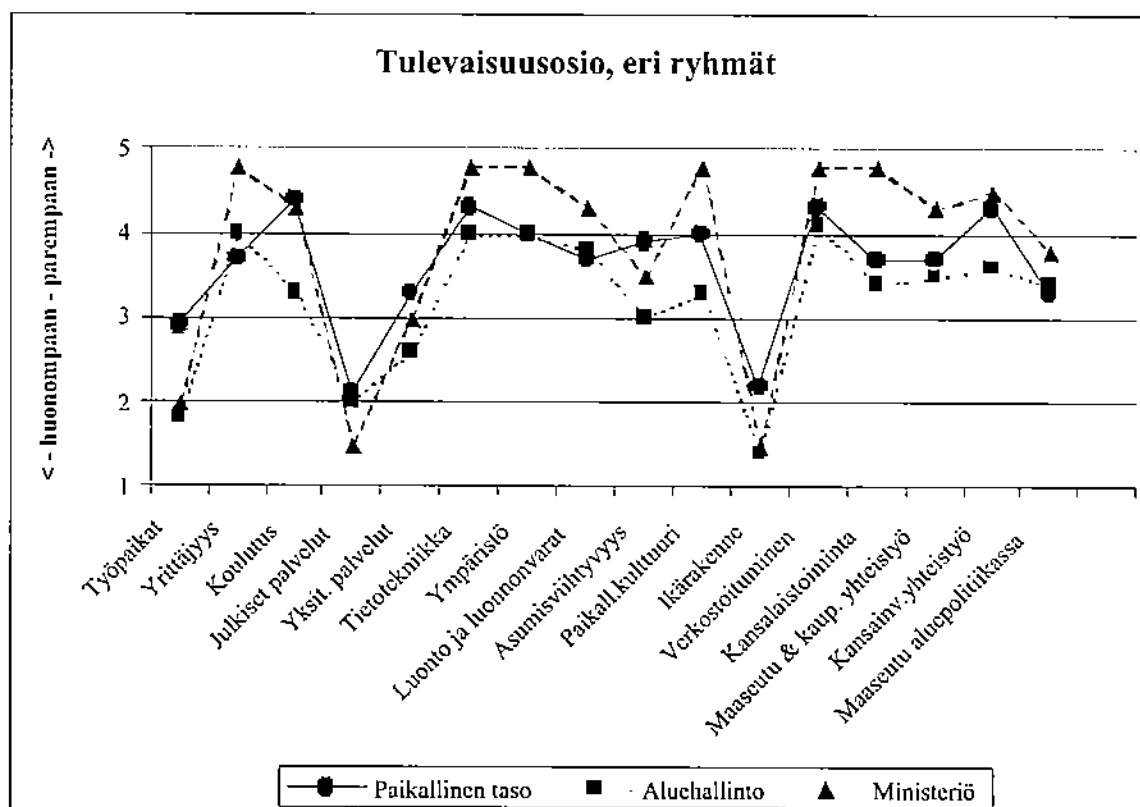
Tässä näkyvät erot hallinnossa, ministeriön ja aluetason sekä paikallistason haastateltavien kesken. Ministeriöllä ja yleensä hallinnolla on optimistisempi suhtautuminen yrittäjyyteen ja elinkeinoiniin kuin paikallisella. Toisaalta paikalliset kehittäjät ovat työpaikkojen suhteen hieman myönteisempiä. Se voi ilmaista toivetta ja mahdollisuuttakin työpaikkojen säilymisestä laajemmin kuin yleisesti laadituissa strategioissa, joissa yksityinen yrittäjyys ja pienelinkeinot ovat pääasiallinen keino työllistää tulevaisuudessa. Palvelujen katoaminen tuntuu maaseudun kehittämisessä ja se vaikuttaa muuttoliikkeen suuntautumiseen isompiin taajamiin ja kaupunkeihin. Toisaalta väen lähteminen vaikuttaa palvelujen vähenemiseen. Kokonaisuutena perusinfraan liittyvät tekijät eivät edellä mainittujen seikkojen valossa ehkä kuitenkaan ole niin synkeät kuin grafiikka antaisi ymmärtää.

Huomattavasti huolestuttavammalta näyttää näiden vastausten valossa *viihtyvyys* -osioon sijoittamani tekijä eli ikärakenteen yksipuolistuminen, jolla on monenlaisia muitakin heijastusvaikutuksia maaseudun elämään. Maaseutu tarvitsee kaikenikäisiä ihmisiä, ja sen tulevaisuus tarvitsee nuoria ja nuoria perheitä. Tutkimuksen pohjalta yksittäisenä tekijänäkin ikärakenteen epäsuotuisa kehitys muodostaa maaseudun tulevaisuudenkuvan varsin synkäksi. Ministeriön ja aluehallinnon haastatelluilla oli ikärakenteen kehittymisestä kielteisempi kuva kuin paikallistasolla. Paikallisista asukkaista viidennes uskoo sen menevän jonkin verran parempaan, joskin keskimäärin se menee negatiivisen puolelle.

Kumppanuuteen liittyvät tekijät näyttäisivät näiden käsitysten mukaan kehittyvän suotuisasti. Maaseudun ihmiset ovat olleet perinteisesti yhteistyökykyisiä ja haluisia, ainakin historiallisella Pohjanmaalla ja sama pätee moniin muihinkin alueisiin, esimerkiksi Itä-Suomessa. Yhteistyön ympyrät vain laajentuvat. Paikallisen ohella myös alueellisen ja kansainvälisen verkostoitumisen sekä yhteistyön kuviot paranisivat haastateltavien mukaan.

Maaseudun ja kaupunkien välisen yhteistyön osalta ministeriöllä on myönteisin kuva eli se menee yksinomaan myönteiseen suuntaan, aluehallinnon tasolla noin kolmannes ei

osaa sanoa tai sen mukaan kehitys on kielteisempää. Paikallistasolla kolmanneksen mielestä yhteistyö menee huonompaan ja noin 15 prosenttia ei osaa sanoa.



Kuva 37. Tulevaisuuden kehitystrendit indikaattoreittain. Paikallisten toimijoiden, aluetason (TE-keskusten) ja ministeriön vastaukset keskiarvoina.

Kansainvälisen yhteistyön ja muun verkostoitumisen suhteen paikalliset haastatellut ovat toiveikkaampia. Tässä voisi tietenkin pohtia, miksi suhteessaan kaupunkiin maaseudun väki näkee kehityksen kielteisempänä kuin yhteistyössä kauemmaksi. Vastaukset voivat ehkä liittyä Leaderin kehukseen, jossa pyritään luomaan verkostoitumista ja yhteistyön lenkkejä kansallisesti ja kansainvälisesti, laajemminkin. Toisaalta voisi tarkemminkin pohtia, miksi juuri välit kaupunkiin ovat etäiset. Joissain paikallisen tason vastauksissa suhteita kaupunkiin ei koettu edes ongelmallisina eli sekin selittää tuloksia.

Maaseudun aseman aluepolitiikassa enemmistö uskoi menevän jossain määrin parempaan suuntaan. Paikallisista kehittäjistä hieman yli puolet ja aluehallinnosta kaksi kolman-

nesta oli tätä mieltä. Ministeriön prosenttiluku oli 75. Jos tarkastellaan muita kokonaisuuksia tämän tekijän valossa, voidaan kysyä, miten parempi asema näkyy muissa indikaattoreissa.

Erilaiset kehityskuviot ovat vain kuplia, jos maaseudulla väestönkehitys ei ole tasapainossa. Se näkyy haastateltavien tulevaisuudenkuvissa, joissa ikärakenteen arvioidaan vinoutuvan. Vanhusväestön lisääntyminen on koko yhteiskunnankin ongelma. Vanhukset eivät sitä ole, koska vanheneminen kuuluu ihmisen normaaliin elinkaareen. Sen sijaan nuorten ja työikäisten osuuden väheneminen maaseudulla vaikuttaa alueen elinvoimaan. Ristiriitaista näissä eri ryhmien vastauksissa onkin se, että kehitys näyttäisi menevän varsin myönteiseen suuntaan monilta osin. Niiden tärkein osallinen eli ihmiset jäävät huomiotta. Miten kehitys voi mennä eteenpäin, jos ihmisiä, toimijoita ei ole?

Kun asioita tiedustellaan indikaattorein, ei voida tietää lopputulosta. Kun puhutaan paikallisesta ja aluekehittämisestä yleisesti, niissä panostetaan edellä mainittuihin seikkoihin, joiden arvioidaankin edistyvän suotuisasti. Useissa yhteyksissä viitataan ikärakenteen heikkoon kehitykseen, mutta miten siihen tartutaan, se onkin jo hämärän peitossa.

6.2.3. Toive maaseutupolitiikasta ja visiosta tulevaisuuden maaseudusta

Vapaamuotoisissa kehittämiseen liittyvissä muissa seikoissa (liite I, osio XI) varsin suuri osa haastateltavista niin hallinnossa kuin toimintaryhmien tasolla toivoi Suomeen selkeää visiota tulevaisuuden maaseudusta ja maaseutupolitiikkaa, johon kaikki toimijat sitoutuisivat. Tällä hetkellä selvää näkemystä ei katsota olevan. Olen poiminut haastateltavien vastauksista erilaisia näkökulmia asiaan, joka kuitenkin ilmentää saman toiveen eri puolia. Toisaalta siihen liittyy uhka, ellei yhteistä visiota ja sitoutumista löydy.

Haastateltavista monet kokivat, että esimerkiksi Leader- ja muillakin ohjelmilla maaseutuun sijoittaminen on marginaalista eli niillä voidaan tehdä vain melko pieniä asioita. Kuitenkin tarvittaisiin aika mittaviakin keinoja. Toisaalta koettiin tarvittavan kokonaisvaltaista sitoutumista eri ministeriöiden tasolla. Niin ikään toivottaisiin maaseudun

vaikuttajilta selkeää kokonaisnäkemyistä, koska sekin on ristiriitainen. Yhteistä tahtotilaa siitä, millainen maaseutu haluttaisiin esimerkiksi kymmenen vuoden kuluttua, ei ole.

Yhteistyö kaupunkien ja maaseudun kesken nousi myös esiin joissain puheenvuoroissa. Olisi nähtävä, että ne tarvitsevat toisiaan. Maaseudulla saatetaan kritisoida sitä, että joitain instituutioita tai toimintoja sijoitetaan kaupunkiin. Kuitenkin ne palvelevat alueita kokonaisuutena ja ympäröivää maaseutuakin. Ahtaita näkemyksiä olisi tarpeen laventaa puolin ja toisin.

Maaseudun kuntien ja erilaisten toimijoiden yhteistyöhön olisi kiinnitettävä huomiota, jotta asukkaiden peruspalvelut pystyttäisiin turvaamaan. Toisaalta yksittäisissä kunnissa olisi pyrittävä kylien keskeisten palvelujen säilyttämiseen ja kehittämiseen. Kyläkoulu ja kylien palvelupisteinä esimerkiksi kyläkauppa mainittiin tärkeinä arjen palveluina. Jossain puheenvuorossa todettiin, että maaseudun ja kaupunkien palvelujen kesken ei saa tulla liian suurta kuilua. Tällainen kuilu on jo kuitenkin olemassa Stakesin (2002) tutkimuksen mukaan.

Jos tarkastellaan maaseudun asemaa laajemminkin, on sen rooli alisteinen yleisessä puhunnassa. Keskusajattelun leimaamassa politiikassa ja suunnittelussa maaseutu jää tarkoittamattakin vähemmälle huomiolle, kun päätavoitteena on keskusten kehittäminen ja kaupunkikeskusverkoston muodostaminen. Sitä edistää muun muassa vuonna 2001 käynnistynyt aluekeskusohjelmatyö. Luonnollisesti keskuksilla on vuorovaikutusta lähi-alucidensa kanssa ja ne toimivat tietyillä vaikutusalueilla. Keskusajatteluun liittyy kuitenkin voimakkaampi työntävä kuin lähentävä vaikutus. Keskusten piiriin kuuluvat alueet verkostoituvat erilaisin toiminnallisoin ja muin yhteyksin, samalla niiden ulkopuolelle jäävät alueet etäännyvät tai joutuvat väliinputoajiksi. Keskittäminen on omiaan tyhjentämään joitain alueita, vaikka niillä voisi olla yleisesti yhteiskunnalliselle kehitykselle annettavaa.

Yhteisen vision toive kuvastaa kuitenkin niin hallinnon kuin ruohonjuuritasonkin halua työskennellä maaseudun eteen ja puolesta. Valtakunnan tason laajan näkemyksen ja suunnitelmien puute vaikuttavat yleiseen mielialaan maaseudulla ja niiden ihmisten

työhön, jotka ovat maaseudun kehittämistyössä. Toisaalta toive kansallisen suunnitelman tarpeesta kuvastaa epäluuloa nykyistä ohjelmallista politiikkaa kohtaan eli sitä ei koeta riittävänä. Lähinnä siihen ei mielletä liittyvän kokonaisvaltaista maaseudun tarkastelua ja sen näkökulmasta lähtevää suunnittelua eli tavoitteiden asettelua ja toteutuksen keinojen pohtimista.

6.3. Leader-ohjelma maaseudun kehittämisen välineenä

6.3.1. Eri solmukohtien haastateltujen mielipiteet

Yhdessä kysymysosiossa olen selvittänyt, miten hallintohenkilöstö eri tasoilla ja paikalliset kehittäjät kokevat Leaderin roolin maaseudun kehittämisessä. Sen ohella olen kartoittanut ohjelman myönteisiä puolia ja kehittämistarpeita. Niin ikään olen tiedustellut henkilöiltä heidän omasta roolistaan ja vaikutusmahdollisuuksistaan sekä tiedotustoiminnasta ohjelman puitteissa, samoin kuin yhteistyön kuvioista.

Olen pyytänyt osallistujia panemaan Leader-teemat tärkeysjärjestykseen eli arvioimaan, mitkä komission esittämistä ja kansallisesti luetteloon lisätyistä strategisista johtoajatuksista ovat keskeisiä maaseudun kehittämisessä. Haastateltavat ovat myös perustelleet vastauksensa. Tämän osion tarkoituksena on ollut kartoittaa, miten Leader koetaan, mikä rooli ohjelmalla on maaseudun kehittämisessä ja miten siihen liittyvä hallinnollinen järjestelmä koetaan eri tasoilla. Niin ikään tutkitaan, miten maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvät puhunnot ja käytännöt on omaksuttu.

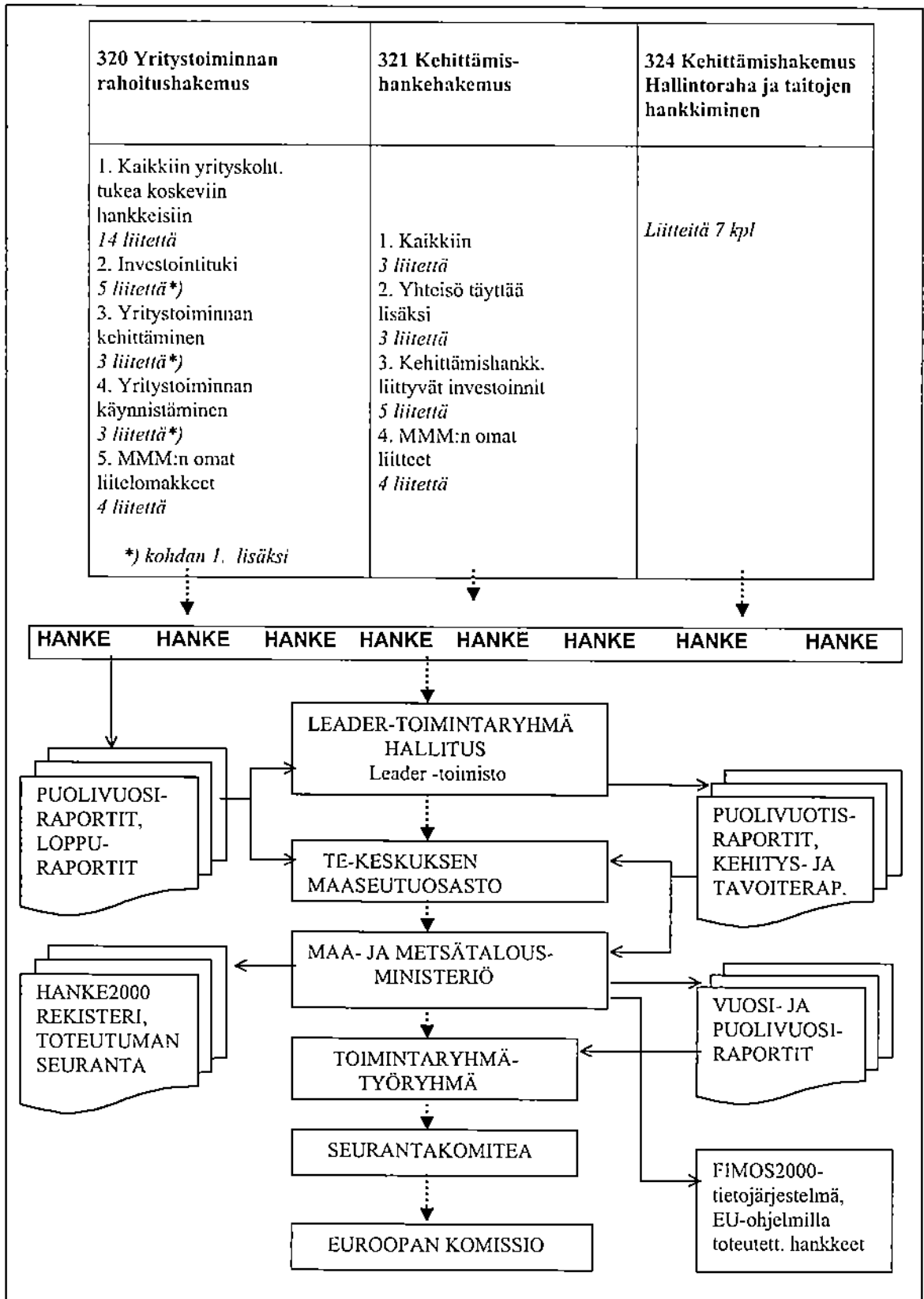
Haastattelujen teko ajoittui syksyyn 2001, jolloin saman vuoden maaliskuussa EU:ssa hyväksytyn Suomen Leader-ohjelman valmistelut ja järjestelyt olivat kansallisesti vielä pahasti kesken. Ohjeisto ja maksatukset olivat myöhässä. Toimintaryhmät eri puolilla maata olivat jo aloittaneet toimintansa tilapäisellä rahoituksella, ja osa hankkeitakin oli käynnissä, vaikka niin EU:n kuin kansallisella tasollakaan niille ei ollut tullut rahaa vielä lainkaan. Epäselvä ja epävarma tilanne saattoi osin heijastua haastattelutuloksiin. Toisaalta järjestelmän moniportaisuus sellaisenaankin mutkistaa ja hidastaa tiedonkulkua ja

päätöksiä koko kaudenkin ajan eli myöhemminkin tehty tutkimus olisi luultavasti antanut samansuuntaisen tuloksen. Haastateltavia oli sekä edelliseltä että tältä kaudelta, joten vertailutietoja oli mahdollisuus saada.

Paikallisen tason haastateltujen mielestä Leader nousi esiin rahoituskanavana eli materiaalisena tekijänä, mutta sen henkistäkin puolta korostettiin eli se luo tulevaisuudenuskoa. Se on filosofiansa mukaisesti paikallinen väline eli sen avulla paikalliset asukkaat voivat luoda kehittämisen eväitä maaseudulle. Sen mahdollisuuksia pidettiin varsin monipuolisina, vaikkakin taloudellisesti niukkoina. Se on tuonut uusia ihmisiä mukaan kehittämistyöhön. Yleisellä tasolla paikallisten toimijoiden puhunnoissa ilmenevät myös EU:n välityksellä Leaderin myönteisinä puolina esille tuomat paikallisuus ja paikallinen kehittäminen sekä verkostoituminen eli yhteistyö uusien toimijoiden kesken.

Yhteistyötä on syntynyt kuitenkin käytännön tasolla ja sitä järjestelmä edellyttääkin. Muutamat haastatelluista ovat todenneet Leaderin palauttaneen maaseutualueille sellaista yhteistoimintaa, mikä oli aiemmin luontaista mutta minkä maaseutualueiden tietynlainen urbanisoituminen, kaupunkimaisuus ja ihmisten privatisoituminen on vienyt.

Kehitettävää sen sijaan koetaan olevan hallintojärjestelmässä. Byrokratian todetaan vievän osin jopa edellytykset Leaderin myönteisiltä vaikutuksilta. Hallinnon järjestelmää arvostellaan sen paperisuudesta, monimutkaisuudesta ja säännösten epämääräisyydestä. On vaikea tietää, mikä ohje tai sääntö on lopulta oikein, koska tieto voi muuttua eikä ehkä pädekään seuraavana päivänä. Tämä seikka korjaantunee, kun kausi etenee pidemmälle ja uudistetut säännökset ja niiden tulkinnat tulevat tutuiksi ajan myötä. Toisaalta monimutkainen hakumenettely hankkeisiin pysyy kuitenkin samana ja sen vaikutus ulottuu projektien hakijoihin. Niin ikään valvonta, seuranta ja raportointi ovat vakioituneet eli niitä noudatetaan koko kaudella (kuva 38). Monimutkaisen hallinnollisen järjestelmän ohella paikallisen tason haastatellut totesivat Leaderin vaativan siinä mukana olijoilta tietoa (vrt. Rantama 2002: 223).



Kuva 38. Leader-hankehaku ja seuranta, yksinkertaistettu kaavio (Salmi 2003: 72).

Paikallinen maaseudun kehittäjä tai hankeihminen on Leaderin kanssa tekemisissä varsin abstraktin todellisuuden kanssa. Kylän yksittäisen hanketoimijan tai ryhmän hanke on osa suurempaa kansainvälistä koneistoa, mikä tuntuu sen hallinnoinnissa. Leaderin todellisuus onkin hyvin paperinen. Hankehakuun, sen ohjeistukseen, valvontaan ja erilaiseen seurantaan sisältyy runsaasti erilaisia lomakkeita. Hankkeisiin liittyy niin ikään raportointia eri tasoilla. Sama koskee paitsi kaikkien hankkeiden, myös koko ohjelman toteutuksen kulkua.

Osaamista edellytetään toimintaryhmien toimistohenkilöstöltä, hallituksen jäseniltä ja kuin hankkeisiin osallistuvilta hakijoilta. Hanketasolla puutteellisen tietämyksen ja monimutkaisen hakuprosessin arvioitiin vähentävän niin sanottujen tavallisten ihmisten mukaantuloa. Edellisellä kaudella mukana olevat totesivat jaksolle 2000–2006 tulleiden olevan enemmän yhdistyksiä tai yhteisöjä, joilla on taustallaan tiedollisia tai asiantuntevuksellisia voimavaroja. Yksityisten osallistujien osuuden kapeneminen vinouttaa Leaderin perusfilosofian toteutumista. Niin sanottujen professionaalisten ryhmien eliammattiosaajien osuus kasvaa hanketoiminnassa (vrt. esim. Kahila 2003: 99–100).

Valtaosa paikallisista toimijoista koki heillä olevan vaikutusmahdollisuuksia oman roolin puitteissa. Hyvän yhteistyön ja yhteistyökumppaneiden mainittiin helpottavan työtä. Sen sijaan tiedon puute hankaloitti sitä. Tietoa saadaan joiltain osin, mutta ei kuitenkaan riittävästi. Jotkut kokivat, että tietoa voi saada, jos on aktiivinen ja etsii sitä. Toisaalta ongelmallisena koettiin informaation koordinoinnin puute. Yhteistyö lähimpään yhteistyökumppaniin eli TE-keskuksiin ja kuntiin oli pääosin toimiva. Niin myönteisessä kuin kielteisessäkin merkityksessä yhteistyön mainittiin useissa yhteyksissä olevan kiinni henkilökemiasta eli kokemus yhteistyön sujuvuudesta tai sujumattomuudesta henkilöityi tiettyyn virkailijaan.

Hallinnon mielestä Leaderin yksi tärkeimpiä myönteisiä puolia on ihmisten aktivointi. Jos ajatellaan asiaa toisin päin, se voidaan ymmärtää siten, että he eivät ole olleet aiemmin osallistuvia. Nyt heidät saadaan tämän ohjelman avulla toimimaan. Hallinnon puhunnoissa tulee esille paikallinen päätöksenteko eli vastauksissa paikallisuus ilmenee

hallinnollisena käsitteenä. Valtaa on siirtynyt ohjelman myötä ruohonjuuritasolle eli he saavat itse päättää asioista. Myös kehittämisen aspekti tulee esille hallinnon vastauksissa.

Hallinnossakin useimmat kokivat järjestelmän byrokraattisena. Osa oli sitä mieltä, että ehkä sen pitääkin sitä olla valvonnan takia, koska kyseessä ovat julkiset varat. Monet mielsivät sen hankalana ja työläänä ohjelman laajuuteen nähden. TE-keskuksittain ilmeni jonkin verran eroja. Etelä-Pohjanmaan yksikössä todettiin byrokratia, mutta pyrittiin kuitenkin siihen, että voitaisiin jotenkin vaikuttaa ylöspäin eli ministeriöön asioiden tekemiseksi toisin ja helpottamiseksi. TE-keskuksen virkailija totesi ministeriössä toimiston saancen jo hieman häirikönkin leiman, kun on turhia monimutkaisuuksia pyritty saamaan esityksillä parannettua. Se on kuitenkin onnistunutkin. Kielteisenä puolena hallinnossa mainittiin varsin usein ohjelman rahallinen rajallisuus; sillä voidaan tehdä vain varsin pieniä asioita.

Hallinnossa eli niin ministeriössä kuin TE-keskuksissakin valtaosa koki itsellään olevan oman roolin puitteissa vaikutusmahdollisuuksia. Työtä helpottavat asema organisaatiossa ja hyvä tiimi. Sen sijaan tehtävää hankaloittavat epäselvät säädökset. Tiedon kulussa ilmeni kahtiajakoisuutta hallinnon osaltakin, osa koki saavansa riittävästi tietoa, mutta se vaatii omaa aktiivisuutta. Osa koki, että informaatiota ei tule tarpeeksi. Yhteistyö ministeriön suuntaan ei aina myöskään toimi TE-keskuksista eikä ministeriöiden kesken. Suomalaisen hallintojärjestelmän sektorointi vaikuttaa asiaan, ja sama systeemi vaikuttaa niin korkeimmalla tasolla eli ministeriöissä kuin TE-keskuksissa.

Toisaalta aluetasolla oltiin haastattelua tehtäessä luomassa yhteistyöjärjestelmiä, koska Leaderin puitteissa toimitaan yhdessäkin. Ministeriöiden tasolla EU:ssa käyttöön otetun monofondi -järjestelmän katsottiin jossain vastauksessa olevan takaisinpäinmenoa, koska jo aloitettu yhteistyö on eriytymässä jälleen sen vaikutuksesta. Yhteistyöhön liittyen esille tulivat useimmissa puheenvuoroissa tiedonkulkuun ja yleensä informaatioon liittyvät näkökulmat.

Kokonaisuutena tiedonkulku ja yhteistyö toimivat paikallisten toimintaryhmien ja hanketason sekä kuntien sekä TE-keskuksen kesken, jos tarkastellaan suhdetta alhaalta

ylöspäin. Lähisuhteet toimivat. Pulmia tuotti tiedonsaanti joidenkin mukaan ylemmältä eli ministeriön tasolta, sama päti paikoin TE-keskuksen osaltakin (kuva 39). Ministeriössä alhaalta päin esitetyt puutteet ja kielteiset viestit koettiin alkuhankaluuksina uuden kauden alkaessa. Toisaalta mainittiin, että tiedotusjärjestelmissä olisi kehittämisen varaa. Voimavarojen puute koettiin esteenä riittävän informaation välittämiseksi.

Tiedonvälitykseen liittyen muutamissa haastatteluissa tuli esiin tiedotusvälineiden rooli. Lähinnä se ilmensi EU-projekteille annettuun tiedotusvelvoitteeseen sisältyviä seikkoja. Hankkeista olisi syytä kertoa, jotta asukkaat tietäisivät ohjelmasta. Joillain oli ikäviä kokemuksia toimittajista, jotka tuovat hankkeet esille pelkästään negatiivisessa valossa tai eivät välitä niistä. Eräs haastateltava mainitsi toimittajien olevan kiinnostuneita lähinnä mitä erikoisimmista hankkimista, joita kylähullut keksivät. Niistä tehdään uutinen.

Yksi henkilö huomautti, että jotkut hankkeilleen tukea ja julkisuutta lehtijuttujen muodossa saaneet eivät ole maininneet saaneensa tukea EU:lta, vaikka se olisi aina tuotava esille. Tässä yhteydessä lienee todettava, että syy ei aina ehkä ole projektillisessä vaan kyseessä voi olla tietokatkoskin. Voi myös olla, että toimittaja ei tiedä mainitsemisvelvollisuudesta, ellei sitä erikseen sanota. Toisaalta saattaa olla, että hän ei välttämättä koe velvollisuudekseen tuoda asiaa esille.

6.3.2. Toimintaan sitoudutaan

Yleisesti niin paikallisella tasolla eli toimintaryhmien hallituksissa ja toimistoissa kuin TE-keskuksissakin kuitenkin pyrittiin tasoittamaan aina itseä alemman asteen työtä omalla panoksella sen mukaan kuin voitiin. Se koettiin omana ja tärkeimpänä tehtävänä, mutta toisaalta tunnettiin voimattomuutta ajan, tiedollisten ja materiaalistien resurssien puutteen takia.

TE-keskuksissa ja Leader-toimistojen henkilöstön samoin kuin hallitusten jäsenten osalta korostuu alueen ja sen toimijoiden puolesta puhuminen sekä oman työn kautta asioiden edistäminen, mahdollisuuksien mukaan. Tämä ilmentää ohjelmissakin korostettua sitoutu-

mista. Toisaalta sitä voidaan pitää luonnollisnakin suhtautumistapana ihmisille, jotka ovat mukana alueensa ja maaseudun kehittämisessä. Heillä on läheinen suhde alueensa. Sitä ei tietenkään pidä pitää itsestään selvyytenä. Haastatellut hallinnon edustajat kokivat roolinsa pääosin läheisinä maaseudun kehittäjinä. Pienchköissä yksiköissä ja maantieteellisesti suppeilla alueilla henkilökohtainen ote voi toteutua.

Hallinto	Paikallistaso
PLUSSAT	
Ihmisten aktivointi, paikallinen päätöksenteko, kehittäminen	Rahoituskanava, tulevaisuudenusko paikallisuus, kehittäminen
MIINUKSET (kehitettävää)	
Byrokratia , rajallinen väline	Byrokratia , vaatii tietoa
OMA ROOLI, VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET	
Vaikutusmahdollisuuksia (valtaosalla) oman roolin puitteissa.	Vaikutusmahdollisuuksia (valtaosalla) oman roolin puitteissa.
HELPOTTAÄ, HANKALOITTAÄ	
Asema, hyvä tiimi. Epäselvät säännökset.	Hyvä yhteistyö, yhteistyökumppanit. Tiedon puute.
TIEDONKULKU	
Tieto osin kulkee, osin ei.	Tieto osin kulkee, osin ei.
YHTEISTYÖ	
Ministeriöön ei aina toimi ja ministeriöiden kesken, sektorointi vaikuttaa, osin TE-keskuksissakin. Tiedon ja keskinäisen ymmärryksen puute.	Paikallisesti hyvää, pääosin TE-keskukseen (henkilökemiasta kiinni) ja kuntiin.

Kuva 39. Leaderin rooli maaseudun kehittämisessä. Tietoon ja hallinnolliseen järjestelmään liittyvien seikkojen esiin nouseminen. Hallinnon ja paikallisen tason vastaukset (Salmi 2003: 74).

Yhteenvetona Leaderin osalta voidaan todeta, että se tuottaa samoja puhuntoja kuin muutkin ohjelmat. Siihen liittyvät tietyt osa-alueet ja toimijat. Se pyrkii tuomaan paikallistasolle samantyyppiset kuviot kuin tavoiteohjelmat laajemmalla alueellisella tasolla. Sen yhteisöllisyys on johdettu EU:n säännöstöistä lähtien. Se pitää sisällään kumppanuuden mukaisesti erilaiset toimijat eli kuntasektorin, yritys- ja yhdistystason sekä yksittäiset henkilöt. Kolmikanta tavoittelee monipuolisuutta ja pyrkii yhdistämään julkisen ja yksityisen sektorin aktiivit yhteiseksi kentäksi, joka luo paikalliselle eli seudulliselle tasolle kehitysohjelman, tavoitteet ja pyrkii niihin.

Osallistuvuus on sallittua jokaiselle, mutta mukaan tulevat yleensä ne, jotka muutoinkin ovat aktiiveja. Ministeriö on pyrkinyt ainakin Suomessa säätelemään asioita siten, että toimintaryhmät eivät muodostuisi sisäpiiriksi, joka jakaa varoja toistensa hankkeisiin. Kenties seutukuntatasolla tämä järjestely voi tuntua hätävarjelun liioittelulta, vaikka mahdollista sisäpiiritoiminta luonnollisesti on. Vähäväkisillä alueilla aktiivejakin on niukalti.

Leader -järjestelmä hyödyntää suomalaista talkooperinnettä, sillä toimintaryhmän hallitus ja lukuisat muutkin aktiivit tekevät kehitystyötä käytännössä palkatta. Samoin moniin hankkeisiin liittyä talkootyö. Virallisissa yhteyksissä systeemistä käytetään nimeä kansalaisyhteiskunta. Muutamissa aluehallinnon ja paikallisen tason puheenvuoroissa korostui tämä ristiriita eli maaseutua koskevan aluekehitystyön tuominen vapaaehtoisuudeksi. Ajatuksena paikallisten ihmisten mukaan saamista kehittämiseen ei sinänsä pidetä negatiivisena vaan lähinnä kritisoiitiin siihen sisältyviä järjestelyjä. Siihen liittyä laajasta aluepolitiikasta vetäytyminen ja siirtyminen pieneen, ohjelmien ja projektien politiikkaan.

Leaderin eräänä myönteisenä puolena voidaankin pitää sitä, että se mutkikkuudestaan ja byrokratiastaan huolimatta on tuonut paikalliseen kehittämiseen lisää suunnitelmallista otetta. Sen kanavoiminen kehittämisen voimaksi on jo haasteellisempi tehtävä. Järjestelmä itsessään on monimutkainen eli kysyy voimavaroja. Se edellyttää myös tietoa ja paneutumista. Näin maaseudun kehittäjien ajasta yhä suurempi osa menee mutkikkaan hallinnon hoitamiseen.

6.3.3. Leader ja demokratia

Joissakin vastauksissa todettiin yhteistyöryhmien poliittinen yksipuolisuus eli niihin koettiin hakeutuvan runsaasti henkilöitä, joilla oli lähinnä keskustalainen tai kokoomuslainen tausta. Leader koetaan myös keskustalaisen maatalouspolitiikan jatkeena ja toimihenkilöiden tehtävät rinnastetaan maataloussihteerin tai vastaavien maatalouteen liittyvien toimihenkilöiden toimenkuvuihin. Nämä mielipiteet eivät olleet enemmistön näkökantoja. Niistä kuvastuu kuitenkin se, että jotkut tahot eivät syystä tai toisesta tule mukaan toimintaan, vaikka kenties halua olisi. Maaseutu tarvitsee kaikki mahdolliset toimijat.

Erikoisia näihin kommentteihin verraten ovat ruotsalaisen Sofia Lindgrenin (2002) tutkimustulokset. Hän selvitti tutkimuksessaan maanviljelijöiden suhtautumista Leaderiin ruotsalaisen toimintaryhmän alueella. Siellä ammattiryhmään kuuluvat haastatellut eivät tulleet mukaan toimintaan, koska sen strategiana näiden vastausten mukaan on saada väestöä pois maatalousyrittäjyydestä, joka modernisoinnin ja tehostamisen vuoksi ei enää työllistä. He kokivat Leader-toimintaan ryhtymisen epäsolidaarisuuden osoituksena omaa ammattiryhmäänsä kohtaan, eräänlaisena rikkuruutena. Näin kuva on käänteinen suomalaiseseen verraten.

Tutkimissani ryhmissä vastaukset saattavat luonnollisesti heijastaa seutujen poliittisia valtasuhteita. Toimintaryhmien alueella keskusta ja kokoomus ovat enemmistöinä kunnallispolitiikassa. Vaikutuksensa niillä on kaikilla elämäalueilla. Kun Leaderissa on kuitenkin kyseessä toiminta, johon kaikki saavat osallistua, olisi syytä pohtia, miksi esimerkiksi alkukokouksiin ja järjestäytymiseen liittyviin kokouksiin jotkut ryhmät eivät tule. Ketään ei luonnollisesti voida pakottaa osallistumaan. Kenties olisi silti syytä miettiä, miten mahdollisimman laajat eri näkökannat ja elämän alueet saataisiin toimintaan mukaan.

Leaderin osalta pohdinnan arvoista olisi myös sen ja demokratian suhde. Sitä on tutkinut ruotsalaisessa toimintaryhmätoiminnassa Lars Larsson (2000a), johon viittasin tutkimuksessani aiemmin. Toimintaryhmä on periaatteessa epäpoliittinen ryhmä, jonka hallitus jakaa julkisia verovarvoja sellaisiin kehityshankkeisiin, jotka täyttävät ryhmän ohjelman asettamat vaatimukset. Suomalaiset ministeriön virkamiehet totesivat kaudella 1995–1999

niin TE-keskusten kuin kuntienkin kritisoineen toimintaryhmytyötä, mutta mielialat ovat tasaantuneet, koska kaikki ovat samalla asialla eli ryhmälläkin on osaltaan kehitysvastuu. Se asettaa itselleen tietyt tavoitteet, joihin se pyrkii. Ryhmien vastuulliset jäsenet tekevät vapaaehtoista talkootyötä omien alueidensa eteen. Toimintaryhmä vastaa siihen legitimaatioajatteluun, minkä EU ja kansallinen julkinen taso asettavat. Sen koostumus on komission edellyttämä kolmikantamalli, se tekee tavoiteohjelman, johon se sitoutuu ja toimii sen toteutumiseksi.

Asettamatta mitenkään kyseenalaiseksi toimintaryhmien uhrautuvaa pyrkimystä tehdä työtä kotiseutunsa hyväksi, voitaneen kuitenkin yleisellä tasolla pohtia niiden demokration ulkopuolelta tulevien järjestelyjen lisääntymistä, joita EU on tuonut tullessaan. Ne lähtevät korkeimmalta tasolta ja tulevat matalimmille saakka (vrt. esim. Salminen 2000; Hynninen 2000; Larsson 2000a; Jyränki 1998: 63–68).

6.3.4. Leader ja strateginen ajattelu

Komissio on kaudelle 2000–2006 lisännyt Leader-ohjelmaan teemoituksen eli neljä aihealuetta maaseudun kehittämiseen, joista toimintaryhmien on pitänyt valita johtoteemansa (yksi tai kaksi). Siihen on lisätty Suomessa ryhmien toivomuksesta kaksi teemaa. Tarkoituksena on ollut lisätä ohjelmien strategisuutta painottamalla niitä tiettyyn suuntaan. Keskeisenä ajatuksena voisi ajatella tämän liittyvän Leaderin kehittämiseen työkaluna, jollaisena se ilmenee EU:n suunnitelmissa. Sen avulla pyritään luomaan uusia innovaatioita ja luomaan keinoja, joita voitaisiin siirtää ja käyttää muuallakin.

Strategiseen keskittämiseen liittyy myös julki lausumaton hyötyajatus, koska tukien avulla halutaan saada aikaan näkyvämpää tulosta kuin hajanaisten eri kohteisiin käytettävien varojen turvin. Pienet sirpaleiset hankkeet eivät näy, mutta tietyn aiheen alle sitominen tuo niille näkyvyyttä. Siinä on näyttöön liittyvä ulottuvuus. Aihealueen puitteissa on helpommin ja näyttävämminkin osoitettavissa, mihin tuki on kohdistettu ja mikä on sen tuottama hyöty. Teemoitus ja keskittyminen palvelevat luonnollisesti alueidcnkin

tarpeita. Kysessä on pieni väline, jolloin joihinkin asioihin keskittymällä voidaan saada aikaan enemmän.

Hallinnon ryhmään kuuluvista, ministeriötason virkailijoista valtaosa eli kolme neljästä ei halunnut asettaa teemoja tärkeysjärjestykseen. He vetosivat siihen, että se on toimintaryhmien tehtävä. Kaksi näistä vastaajista mainitsi, että kaikki keinot ovat tärkeitä maaseudun kehittämisessä, ja heidän sanojensa mukaan "komission uusi keksintö" eli teemoitus ei ehkä palvelekaan maaseutua, jos osa hyvistä ideoista jää syrjään. Toisaalta varsin moni vastaajista totesi aihepiirien olevan aika laajoja eli niiden alle voidaan sijoittaa monenlaista.

Taulukosta 5 näkyy kaikkien haastateltavien vastauksista tehty kooste. Siinä on ilmaistu, kuinka moni on asettanut jonkin teeman ykköseksi, kakkoseksi jne. Näin nähdään kunkin aiheen kokonaispainoarvo. Paikallisten toimijoiden, aluehallinnon ja ministeriöiden vastausten vertailua ei voi edellä mainitusta syystä tehdä, joten arvioin vain kokonaisuutta. Siinä painottuu alueellinen näkökulma, koska aika monet vastaajista valitsivat ne teemat, joita alueelliset toimintaryhmät olivat valinneet.

Olen tehnyt valinnoista toimintaryhmäkohtaisen vertailun. Haastateltavien vastaukset eivät kovin paljoa kuitenkaan ryhmien strategisista valinnoista poikkea. Ryhmien pääteema valitaan ykkösestemaksi, mutta jonkin verran hajontaa on toisen aiheen osalta. Rieska-leaderin alueen haastateltavat valitsevat ykkösestemaksi samat kuin toimintaryhmäkin: Maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantamisen ja tiedon, taidon ja teknologian, kilpailukyvyyn lisääjänä. Kotikylä+ -alueelta ykkösestemaksi valitaan muuttoliikkeen vaikuttaminen, sen ohella halutaan edistää paikallisten tuotteiden jatkojalostusta.

Aisaparin ja Suupohjan leaderin alueilla ykkösestemaksi valikoituu tieto, taito ja teknologia kilpailukyvyyn lisääjinä. Sen sijaan toisen teeman osalta on molemmissa ryhmissä hajontaa. Suupohjan leaderin strategioissa valittu luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen ei sijoitukaan toiseksi teemaksi. Sen sijaan maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantaminen ja muuttoliike nousevat hienoisesti paremmin esille. Aisaparin

strategisena perustana oli niin ikään luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen. Samaan ylsi kuitenkin muuttoliikkeeseen vaikuttamiseen liittyvä teema.

Taulukko 5. Teemojen tärkeysjärjestys, johon sisältyy kunkin teeman saamien vastausten lukumäärät sijoille 1–6 (teemojen täydelliset nimet ovat kysymyslomakkeessa, Liite 1, kysymys VIII).

T e e m a t	1	2	3	4	5	6
1. Tieto, taito ja teknologia, kilpailukyvyyn lisääjänä	12	3	5	1	1	2
2. Muuttoliikkeeseen vaikuttaminen maaseudun eduksi.	9	5	2	2	3	-
3. Maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantaminen	7	2	4	4	4	1
4. Paikallisten tuotteiden jatkojalostus.	1	5	5	-	3	4
5. Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus.	-	7	2	3	3	5
6. Luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen	-	5	2	6	2	3

Kokonaistarkastelussakin tieto, taito ja teknologia kilpailukyvyyn lisääjänä saa eniten yksöisijoa. Se kuvastaa näiden arvojen korkeaa kurssia haastateltavien mielissä. Toisaalta se saattaa ilmentää yleistä yhteiskunnallista tietoyhteiskuntakeskustelua. Tieto, taito ja teknologia miellettiin monissa tapauksissa tietoteknologian hyödyntämiseksi ja sen tuottamiksi työpaikoiksi. Toisaalta useissa haastatteluissa kritisoitiin kuvitelmia etätyön ylimitoitetuista mahdollisuuksista luoda uusia työpaikkoja maaseudulle. Myös uusi huipputeknologia ja sen tuomat mahdollisuudet tuotekehityksessä ja tuotannossa olivat esillä. Jos tarkastellaan koko luetteloa suomalaisen yhteiskunnan perspektiivistä, vain tämän otsikon alle voitaneen sijoittaa suuremmassa määrin hankkeita, joilla luodaan sellaisia työpaikkoja, jotka tuovat ihmisiä maaseudulle. Nekin ovat ohjelman luonteen pohjalta varsin pieniä eli eivät sellaisenaan ratkaise kehittämiseen liittyviä laajempia ongelmia.

Toiseksi haastateltavien mielissä nousee muuttoliikkeeseen vaikuttaminen maaseudun eduksi eli tavoitteena on poisuuton vähentäminen ja maaseudulle muuton lisääminen. Monissa vastauksissa haaste koettiin liian suureksi eli se vaatisi mittavampia, kansallisia

tai suurempien tavoiteohjelmien toimia. Sitä ei asetettu ensimmäiseksi, koska katsottiin, että pienellä ohjelmalla siihen ei voida paljoa vaikuttaa. Kaustisen seutukunta on kuitenkin ottanut sen ykkösteemakseen, mikä kuvaa sitä, että pienilläkin keinoilla ajatellaan olevan oma merkityksensä.

Maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantaminen oli useilla ryhmillä kakkosteemana. Toisaalta paikallisten tuotteiden jatkojalostus ja luonnon sekä kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen saavat jossain määrin kannatusta. Pieni, erikoistunut tuotanto, kulttuuriset ja luonnon voimavarat – niihin sijoittaminen – herättivät kuitenkin ristiriitaisiakin mielipiteitä. Pienimuotoinen erikoistuotanto vaatii myös markkinat, ja niitä ei kovin helpolla harvaan asutuilla seuduilla löydy. Tällainen suuntautuminen edellyttää taajamien ja mielellään suurempien kaupunkien läheisyyttä, jolloin markkinat olisivat kohtuullisella etäisyydellä.

Kulttuurihankkeisiin nähden ilmeni erilaisia käsityksiä. Joissain vastauksissa arvioitiin, että esimerkiksi pienkäsityö, perinneruoka ja kansantanssien esittämät eivät anna dynaamista ja myönteistä kuvaa maaseudusta. Tämän tyyppiset hankkeet koetaan ulkopuolella puuhasteluksi, mikä ei ole omiaan edesauttamaan yleistä imagoa maaseudusta ja sen kehittämistä. Osa vastaajista kuitenkin koki, että maaseudun kehittämistyöhön pitää sisältyä monipuolisuus ja moninaisuus eli kovia ja pehmeitä arvoja, kuten myös kulttuuriperinteitä. Ne ovat osa ihmisen elämää muutoinkin.

Maaseudun kehitystyössä olisikin nähtävä yhtymäkohdat perinteen, nykyisyyden ja tulevaisuuden kehittämisen osalta. Historiaa ja perinteitä pidetään usein taakkana ja epämoderneina seikkoina. Mikään alue ei kuitenkaan elä täysin irrallisena historiastaan ja menneisyydestään. Kehitys muuttaa alueita, mutta niiden juurruttaminen ainakin tietyssä määrin perinteeseen ja sitä kautta olevaan eli nykyiseen on hedelmällinen tapa rakentaa tulevaisuutta. Alueet rakentuvat historiallisina kerrostumina. Sama pätee ihmisen lähimpään alueelliseen suhteeseen, paikkaan ja sen piirteisiin.

Teemojen valinnoillaan aika suuri osa vastaajista tavallaan uudentaa virallista käsitystä ja isomprien tavoiteohjelmienkin puhuntaa siitä, miten maaseutua pitäisi kehittää. Kaikki

komission esittämät teemat ovat paljolti kytköksissä yrittäjyyteen. Luonnollisesti se, miten ratkaisut muutetaan käytäntöön, on lopulta merkitsevää. Maaseudun kehittäminen on vaikea kenttä, eikä mitään yksiselitteisiä tai -oikoisia ratkaisuja sen tulevaisuuden turvaamiseksi ole (ks. esim. Hyyryläinen 2001; Katajamäki ym. 2001). Leader-alueetkin, vaikka ovat peruspiirteiltään tietyiltä osin samankaltaisia, ovat aika erilaisia. Sen vuoksi yhdellä alueella toimiva asia ei välttämättä ole siirrettävissä toiselle tai se on vaikeaa (vrt. esim. Malinen 2001).

6.4. Maaseudun erilaiset kehittäjät

Olen teemoitteluni ohella käsitellyt haastattelut kokonaisuuksina ja hakenut niistä vielä jotain puhuntoja ilmaisevaa. Tarkoitukseni on ollut yrittää häivyttää oma asetelmani. Se ei luonnollisesti kokonaisuutena onnistu, koska varsinainen aihekin rajaa ja ilmentää siihen liittyviä seikkoja. Olen kuitenkin pyrkinyt vielä kartoittamaan, millaisia maaseudun kehittäjät ovat ja löytyisikö sitä kautta vastauksia uudelleenlaiselle ajattelulle ja uusien mahdollisuuksien hakemiselle.

Tulokset suodattuvat Leaderin kautta, koska se oli pääteemana. Ihmiset suhtautuvat asioihin kuitenkin persoonina ja taustoineen. Näistä lähtökohdista voisi ajatella haastattelujen peilaavan yleisenminkin heidän todellisuuttaan. Puhuntamme ja tulkintamme asioihin lähtee yksilötasolla tietystä perspektiivistä ja todellisuuden kokemuksesta. Luonnollisesti sekin, miten koemme voivamme asioihin vaikuttaa, ilmenee myös tätä taustaa vasten.

Olen tehnyt kokonaisaineistoista eli haastatteluista sanahakuja sen mukaan, mitkä sanat näyttäisivät esiintyvän usein. Sen ohella olen pyrkinyt poimimaan muitakin sanoja, ilmaisemaan joistain asioista vaikenemista. Teemoissani erikseen kysytyt asiat tai käsitteet olen rajannut pois, jotta lähtisin tavallaan puhtaalta pöydältä. Olen tarkastellut, millaisissa asiayhteyksissä ja millä tavalla käsitteet tulevat esille, koska pelkkien sanojen taustat jäävät avoimiksi. Ainoastaan käsitteiden kautta tarkastelu ilmiselvästi vääristäisi todellisuutta. Tässä yhteydessä olenkin tutkinut haastatteluja kokonaisuuksina ja pyrkinyt analysoimaan, millaisia maaseudun kehittäjiä tutkimukseeni on osallistunut.

Kokonaisaineiston pohjalta tehtävässä tyypittelyssä en ole erotellut niinkään hallinnon ja ruohonjuuritason haastateltavia vaan tarkastellut ryhmää kokonaisuutena. Olen päätenyt tähän erotteluun, koska alustavien havaintojeni ja intuitioni pohjalta asiat eivät kenties aina ilmenekään tietystä asemasta käsin. Myös yksilölliset erot vaikuttavat puhetapoihimme ja asettumiseemme rooleihin sekä toimimiseemme erilaisilla sosiaalisilla kentillä ja vallan ulottuvuuksissa, sitä käyttämällä tai siihen alistumalla. Toisaalta olen kuitenkin tehnyt ryhmäkohtaisen jaottelun erikseen, jotta voisin yksilöidä samankaltaisuuksia ja eroja näiltäkin osin.

Kokonaistarkastelusta nousi esiin viisi *maaseudun kehittämisen todellisuuteen* liittyvää käsiteryhmää: järjestelmään, ihmiseen ja alueeseen liittyvät sekä kovat ja pehmeät käsitteet. Ehkäpä haastattelun hallinnollisen taustan ja sen ohjelmallisuutta kuvailevan luonteen takia systeemiä eli järjestelmää luonnehtivat sanat olivat paljon esillä ja esimerkiksi pehmeitä käsitteitä tuli esille normaalia vähemmän. Tämä siitä huolimatta, että ohjelmallisuus oli vain yhtenä osiona koko haastattelussa. Toisaalta asiayhteyksiä tarkasteltaessa ihmisiin liittyvien ja pehmeämpien käsitteiden rooli kuitenkin jonkin verran kasvoi.

Olen tehnyt erittelyn sanoista ja jaotteluista (liite 6). Siinä ovat esiintymät ryhmittäin eli paikallisen ja hallinnon osuudet prosentuaalisina, sillä vaikka kyseessä on diskursiivinen tarkastelu, luvutkin kertovat pelkistettyinä asioita. Mielestäni niitä ei ole syytä tässä yhteydessä pelätä ja välttää, jos niiden avulla voidaan kokonaiskuvaa havainnollistaa. Samoin olen tehnyt jokaisen haastateltavan osalta henkilökohtaisen erittelyn käsitteistä ja niiden esiintymistä sekä asiasanat, joiden pohjalta olen jakanut henkilöt kolmeen ryhmään. Kukaan henkilöistä ei edusta puhtaasti mitään ryhmittelyä, ja joidenkin haastateltavien osalta oli vaikea määritellä, mihin hän lopulta kuuluisi. Olen pyrkinyt nauhoja kuuntelemalla ja niiltä purettuja tekstejä lukemalla tarkentamaan valintojani.

Haastateltavat jakautuvat uudistajiin, kriitikoihin ja mukautujiin (kuva 40). Ryhmät eivät jakaudu tasan. Eniten on uudistajia eli 15, mutta heidät voidaan jakaa. Monipuolisia ja myös ihmisen huomioivia on hieman enemmän, muutamalla korostui yrittämiseen liittyvä

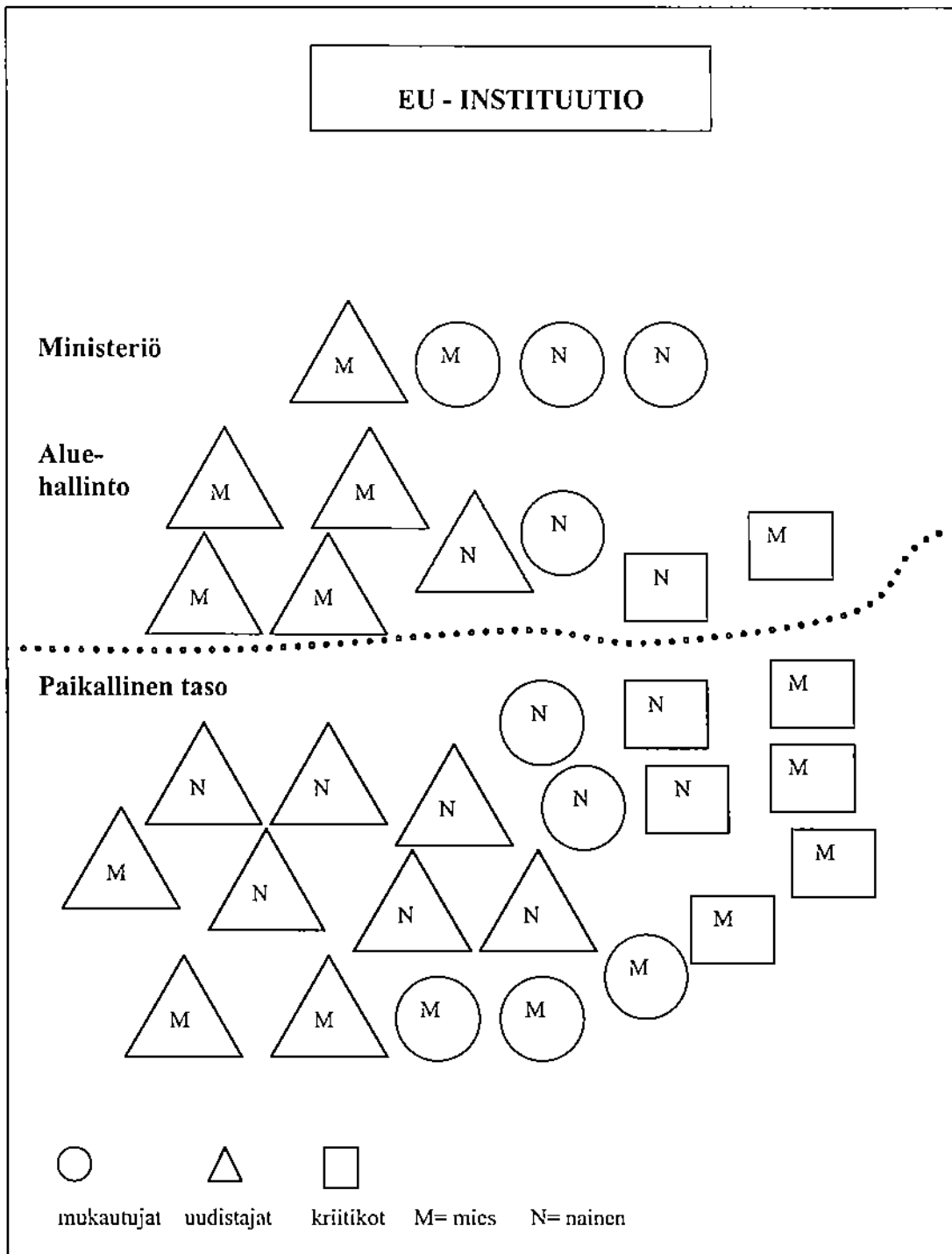
puhunta. Mukautujia on yhdeksän ja heistä neljä (4/12) hallinnon edustajissa. Kriitikoita on kahdeksan ja kuusi heistä ruohonjuuritasolta (6/20).

Tässä jaottelussani on yhtäläisyyksiä Michael Kirtonin 1970-luvulla julkistamaan kognitiiviseen teoriaan uudistavasta ja sopeuttavasta ongelmanratkaisusta. Sen mukaan toimijat ongelman kohdatessaan etsivät siihen ratkaisua itselleen luontaisella tavalla. Uudistavassa (innovative) suhtautumisessa pulma muotoillaan tavallaan uudelleen ja nähdään vapaana perinteisistä ratkaisuista. Sopeutuvassa (adaptive) tavassa turvaudutaan perinteisiin normeihin (Kirton 2003; ks. myös Hyyryläinen, 1994: 131–132).

Sellaisenaan eri tyyppisten toimijoiden analyysin tarkoitus on tuoda esille erilaisia ihmisten ongelmaratkaisu- ja suhtautumistapoja. Toisaalta siinä voidaan havaita, että ihmiset ehkä tietoisesti tai tietämättään valikoituvat tehtäviin tai toimiin, jossa heidän luontainen suhtautumisensa asioihin "pääsee oikeuksiinsa". Mikään kategorisointi sellaisenaan ei kuitenkaan yksiselitteisesti kerro jotain tiettyä totuutta ihmisestä; siitä voidaan silti nähdä suuntia. Ihmiset puhuvat myös tietystä situaatiosta eli tutkimuksessani eri hallinnon solmukohdista, niiden näkökulmista tai paikallistasolta. Tavassa kohdata todellisuus ja siihen liittyviä muutoksia on yksilöllisiä eroavuuksia, joskin asema hallinnollisessa järjestelmässä luo erilaisia mahdollisuuksia niiden kohtaamiseen.

Mielestäni koonnos yleisellä tasolla peilaa varsin hyvin teemojen pohjalta tehdyn haastattelun asetelmaa, joskin toisesta näkökulmasta. Tässä nousee esille hienoisesti hallinnon kaksijakoisuus. *Mukautumista* ilmenee niin yhteiskunnalliseen kehitykseen kuin maaseudun siihen alistumiseenkin nähden. Samoin sopeudutaan ohjelmallisuuden asettamiin hallinnollisiin seikkoihin. Kehityksestä tunnetaan huolta ja sitä kritisoidaankin osin, mutta pääällimmäiseksi jää tilanteen hyväksyntä ja sopeutuminen kovaan rakennemuutokseen. Muuta keinoa ei arvioida olevan.

Laajemmassa mielessä mukautuminen voidaan nähdä valtaan liittyvästä näkökulmasta. Toimijat mukautuvat siihen rakenteeseen, jossa ovat. He eivät myöskään lähde arvostelemaan sitä kehitystä, jossa ovat osallisina.



Kuva 40. Maaseudun kehittäjät hallinnon solmukohtissa ja paikallistasolla ja EU instituutiona.

Kriitikoilla asiat jäsenyivät kehityksen arvostelulla pääosin. Se voi liittyä aiemmin mainitsemaani haastattelutilanteeseen syksyllä 2001. Tuolloin ei suurin osa ollut vielä

saanut ministeriöstä Leaderilleen maksupäätöstä. Myös ohjelman hallinnointiin ja sen muihin järjestelyihin liittyvää kritiikkiä ilmeni näillä vastaajilla. Kriitikoita oli enemmän niiden toimintaryhmien alueilla, jotka olivat olleet mukana kaudella 1995–1999 ja edelleen vv. 2000–2006. Hallinnoinnin mutkistuminen edelliskaudesta aiheutti arvostelua. Kriittisen asenteen taustalla on lähinnä järjestelmään liittyvää arvostelua. Sen katsotaan estävän ja hidastavan toimintaa. Tähän liittyen edellytetään muutosta systeemiltä ja sen solmukohtien korkeimmilta kohdilta eli kansalliselta ja EU:n tasolta.

Uudistajilla korostuivat ihmisläheisyys samoin kuin alueisiin, koviin ja pehmeisiin arvoihin liittyvät seikat. Asioita voitiin kritisoida, mutta niihin yritettiin vaikuttaa toimimalla. Valtaosin ruohonjuuritasolla olivat ihmiset esillä laajemmin, kun taas hallinnossa korostui monipuolinen ote tai kovat arvot. Erikoista tässäkin oli, että Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen alueella kokonaisuutena nousee esiin monipuolinen, kehittävä ote. Muilla alueilla kenties enemmän tulee esille ihminen. Se voi selittyä suuremmalla huolella ihmisistä, koska pohjoisempien toimintaryhmien alueilta muuttoliike on ollut suurempi. Ihmisen tärkeys nousee esille puhunnoissa.

Uudistajiin liittyvän otteen tai toimintatavan taustalla voi nähdä myös luovuuden eli lähdetään miettimään voisiko joitain asioita tehdä toisin. Yleisesti keinot esimerkiksi järjestelmään ja sen muotoihin vaikuttamiseen nähtiin vähäisinä, vaikka jotain oli pystyttykin tekemään.

Mitä tulee yleisesti TE-keskusten eroavuuksiin, mielestäni sillä, että Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksella on alueeseensa ja toimintaryhmiinsä suora yhteys, on merkitystä asioiden myönteiselle hoidolle (vrt. Katajamäki ym. 2001). Tällä en halua kritisoida muiden yksiköiden toimijoita, vain todeta sen, että sivutoimipisteissä toimivilla hallintohenkilöillä on sidotummat kädet hoitaa asioita. Asiat kulkevat useamman portaan kautta. Osin voidaan tietenkin puhua henkilöihin liittyvistä suhteistakin, mutta siitä ei nähdäkseni ole tässä tapauksessa kyse, koska valtaosalla ruohonjuuritasosta oli yleisesti myönteinen kuva suhteestaan TE-keskukseen ja tämä koski kaikkia yksiköitä. Suora yhteys kuitenkin lisää asioiden sujuvuutta.

Tarkasteltaessa sukupuolten välisiä eroja, oli miehissä enemmän kriitikkoja (5/3), mukautujissa oli naisia enemmän (3/5) ja uudistajissa miehiä hieman enemmän (8/7). Kokonaisotoksessa on 15 naista ja 17 miestä. Havainnollistaminen osoittaa, että hallinnon puolella miehiä on uudistajina enemmän kuin naisia. Se kuvastaa yleistä ammatillistakin suuntausta. Miehet ovat useimmiten korkeammassa asemassa virastoissa ja heillä on mahdollisuus sen pohjalta toimia, kovilla tai pehmeillä keinoilla tai molemmilla. He kokevat voivansa vaikuttaa asioihin. Naisten alisteinen asema näkyy, vaikka näin pienestä otoksesta ei ehkä pitäisi tehdä johtopäätöksiä. Kuva ilmentää kuitenkin yleistä suuntausta.

Paikallisella tasolla uudistajia on naisissa enemmän. Suhteellisesti osuus vielä kasvaa, koska haastateltavissa heitä on vähemmän ja kuitenkin lukumääräisesti enemmän. Esimerkiksi toimintaryhmissä naiset ovat varsin aktiivisia, eri rooleissa. Naiset ovat yleisesti myös mukana toimimassa erilaisissa yhdistyksissä maaseudulla, ja se näkyy tässäkin.

Naisten yhteisöllisyys ja osallistuminen ovat voimavara, josta maaseutukin voi ammentaa (vrt. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 8/2000: 30–32). Jos tarkastellaan asioita laajemmin eli huomioidaan koko otos, niin voisiko maaseudun kehittämisessä hallinnon puolella olla naisnäkökulman puute. Maaseudun monipuolinen kehittäminen edellyttäisi myös hallintoon ja kehittämiseen naisia. Ohjelmissa tähdennetään niin ikään yleisesti naisten huomioimista. Se pätee paitsi suuriin tavoiteohjelmiin, myös Leaderiin.

6.4.1. Hallintoketjun solmut ja alueelliset eroavuudet

Olen kokonaistarkastelusta poiminut erilleen ketjun: ministeriö, TE-keskusten hallinto-henkilöstö ja paikallinen taso. Sen lisäksi olen vertaillut kokonaisuuksina kaikkien haastatteluuni sisältyvien kolmen TE-keskusten alueiden toimijoita, samoin kuin erikseen tällä kaudella mukaan tulleita ja edellisen kauden toimintaryhmiä. Tarkoituksena on ollut konkreettisemmin yksilöidä, miten puhunnat eroavat eri solmukohdissa ja millaisia

kehittäjiä niistä löytyy. Samalla niistä näkyy, millaisena nämä henkilöt näkevät maaseudun todellisuuden.

Niin ikään tarkastelen TE-keskusten ja toimintaryhmien tasolla ilmeneviä eroja ja yhtäläisyyksiä, jotta näkisin tarkemmin alueellisen ja paikallisen tason ja niiden välisen suhteen. Näillä erotteluilla on mahdollisuus havainnollistaa puheita käytännön tasolla. Tässä yhteydessä tuon esille joitain erillisiäkin puheenvuoroja, sillä näkemykseni mukaan niin sanotusta valtavirrasta poikkeavat näkökannat voisivat tuoda uusia, varteenotettavia kehittämisen ideoita maaseutua koskevaan keskusteluun.

Ministeriön tasolla maaseudun kehittäjät ovat pääosin mukautujia. Kaikki haastatteluun osallistuneet toivat esille kokonaisvaltaisen ja laajan maaseutupolitiikan tärkeyden ja siihen sitoutumisen. Sen sijaan käytännössä, puhuttaessa maaseudun tämän hetken todellisuudesta ja tulevaisuudesta, puhunnoissa ilmeni tilanteen hyväksyminen tai vaihtoehtoisesti käytettiin niin sanottuja kliseitä.

Yleisellä tasolla maaseutu nähtiin muun muassa asumisen näkökulmasta. Siellä asuvat viihtyisää ja rauhallista asumismuotoa arvostavat, jotka kulkevat muualla, keskuksissa töissä. Niin ikään maaseudulle arvioitiin voitavan luoda uusia työpaikkoja maataloustuotteiden jatkojalostuksessa eli erikoistuotteiden valmistuksessa ja luonnosta ammentuen, matkailuelinkeinoilla. Myös tietotekniikan otaksuttiin tuovan maaseudulle uudenlaisia työpaikkoja. Näin paljolti uudennettiin ohjelmien puhuntaa ja niihin liittyviä suunnitelmia maaseudun varalle.

Leaderia pidettiin pienenä, mutta sen arvioitiin luovan uusia virikkeitä ja toimintaa maaseudulle. Ohjelmaan liittyvää byrokratiaa kritisoiitiin, mutta se eräällä tavalla hyväksyttiin. EU:lla ja kansallisella tasolla katsottiin olevan oikeus valvoa, mihin julkisia rahoja käytetään. Toisaalta joku arvioi, että alkuvaikeuksien jälkeen asiat alkavat vähitellen sujua. Toimintaryhmätyötä, jolle on jo juuret luotu suomalaisessa talkooperinteessä ja kylätoiminnassa, pidettiin myönteisenä seikkana. Tässä yhteydessä voidaan tietenkin todeta, että kylätoiminnan lähtökohta on erilainen kuin toimintaryhmätyön. Edellinen

lähtee kylän omista tarpeista ja ajattclusta, jälkimmäistä ohjataan ylhäältä (vrt. Susiluoma 2001: 66–67).

Maaseudun vaikea tilanne ymmärretään, kuitenkin jotkut ministeriön edustajat suuntaavat katseensa maaseutuun ja edellyttävät siltä toimia. Maaseudun olisi esimerkiksi opeteltava lobbaamaan asioitaan ja tuomaan ne esille paremmin. Sen lisäksi haluttaisiin, että maaseutu toisi itse vahvasti esille tahtonsa, koska ministeriössä sen asioita ei pystytä yksin ajamaan. Se on tietenkin totta. Pohdinnan arvoista on kuitenkin, miten maaseutu tahtonsa esiin toisi. Mitkä olisivat ne käytännön keinot, joilla maaseutu itseään tykö tekisi ja toisi ääntänsä julkisuuteen? Ministeriössäkin tunnustettiin nimittäin keskusjohtaisen politiikan painoarvo tällä hetkellä. Se on vallitsevaa politiikkaa ja sen mukaiset puhunnot ovat eniten näkyvillä. Siihen sisältyvät hegemoniset puhunnot ylittävät maaseutuun liittyvät. Maaseutu on niin sanotun toisen asemassa.

Yksi haastateltavista esitti pohdittavaksi nykyisen järjestelmän hajottamisen eli maaseutupoliittisen hallinnon hajasijoittamisen Ruotsin Glesbygdsverketin mukaan. Se sijaitsee Östersundissa. Sillä on hyötynsä, mutta myös haittansa. Sen painoarvo maaseutupoliittikan harjoittajana on ollut perinteisesti hyvä. Toisaalta EU:n mukanaan tuomat muutokset ovat vaikuttaneet siihen, että Tukholmassa sijaitseva, maatalouteen liittyviin asioihin keskittynyt Jordbruksverket on vienyt siltä voimia.

Haastateltava pohdiskeli myös sitä, että suomalaisissa toimintaryhmissä mennään merta edemmäksi kalaan eli haetaan yhteistyön kuvioita etelä- tai keskieurooppalaisista ryhmistä. Kuitenkin luontaisempia olisivat lähialueet eli vaikkapa Ruotsi, Norja ja Venäjä tai Baltian maat. Näillä alueilla voitaisiinkin soveltaa yhteisön edellyttämää hyvien käytäntöjen siirrettävyyttä ehkä paremmin kuin suhteissa vaikkapa EU:n Välimereen rajoittuviin maihin. Jos tarkastellaan Suomen lähialueita, ne ovat maantieteellisten olosuhteiden ja osin hallinnollisten järjestelmien osalta lähellä suomalaista, näin vaikkapa Ruotsi ja Norja. Toisaalta esimerkiksi suomalaisilla voisi olla enemmän annettavaa venäläisille tai Baltian maiden toimintaryhmille kuin keski- tai eteläeurooppalaisille.

Saman henkilön mukaan olisi pohdittava, mikä rooli suomalaisessa maaseudun kehittämisessä annetaan maatalouspolitiikalle ja mikä muulle. Olisi tarkemmin tutkittava, miten maaseudun elinkeinoja koskevat tuet jakautuvat suhteessa todellisuuteen. Jos maataloudesta saa elantonsa esimerkiksi 16 prosenttia jonkun kunnan asukkaista ja 84 muusta, niin olisi tarkasteltava, miten eri elinkeinojen saama tuki asettuu eli onko se suhteessa niiden työllistävyyteen ja mahdollisuuksiin kehittyä. Haastateltavan mukaan tarvittaisiin tukien uusjakoa, jos haluttaisiin avata maaseudulle uusia mahdollisuuksia.

Ministeriön edustajat toivat yleisesti esille suomalaisen sektoroidun hallintomallin haitat, joiden takia esimerkiksi yhtenäistä maaseutupoliittista linjaa on vaikea löytää. Eräs haastateltavista mainitsi EU:n monofondien eli sen, että rahoitusta tulee kaudella 2000–2006 vain yhdestä kehitysrahastosta, vain jäykistäneen järjestelmää Suomessa. Kun edellisellä kaudella opittiin yhteistyötä ministeriöiden kesken, on menty taas takaisin päin.

TE-keskusten hallintohenkilöstössä varsin suuri osa on edellä olevan jaottelun mukaisesti uudistajia eli 5/8, yksi on myötäilijä ja kaksi kriitikkoa. Tässä yhteydessä näkyy, kuten aiemmin jo mainitsin, Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen rooli. Siellä uudistajia on suhteessa enemmän. Esimerkiksi Leaderin hallintoon liittyvää byrokratiaa kritisoidaan, mutta pyritään löytämään uusia teitä toimia. Toisaalta osa TE-keskusten henkilöstöstä koki olevansa kumileimasimia. Heidän tehtävänsä on vain tarkistaa, että hankkeet täyttivät erilaiset säännöt ja määräykset.

Kriittisissä puheenvuoroissa tuotiin esille paitsi ohjelmallisuuden byrokraattisuus, myös se, että kyläläisiä ohjastetaan ylhäältä. Heille sanotaan, mitä ja miten pitää tehdä. Kuitenkin kylien ihmiset ovat alueensa parhaita asiantuntijoita. Joku haastateltavista kritisoi myös laajempia yhteistyöhön perustuvia kuvioita. Hän arveli, että kyläläisiä kiinnostavat lähinnä omien paikallisten tai lähiseutujen hankkeiden asiat. Vuorovaikutusta voit tietenkin olla, mutta olisi harkittava, missä seikoissa yhteistyötä kannattaa tehdä, eli siitä olisi oltava konkreettista hyötyä kaikille mukana oleville kylille tai hankkeille.

Tarkasteltaessa sekä **TE-keskusten hallinto henkilöstöä** että **saman alueen toimintaryhmien** edustajia yhdessä, havaitaan, että niin Etelä-Pohjanmaan kuin Pohjanmaankin TE-keskusten alueella on suhteessa uudistajia enemmän. Pohjois-Pohjanmaan keskuksen piirissä kriitikoita on enemmän kuin mukautujia ja uudistajia. Tässä yhteydessä on huomioitu niin hallinto kuin paikallinen tasokin. Yksilöidympään jaotteluun ei voida mennä, koska tällöin haastateltavien henkilöllisyys saattaisi tulla esiin. Pohdinnan arvoista tässä yhteydessä kuitenkin on, miksi juuri Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen alueella kriittisyys on suurinta.

Olin valinnut haastateltavien **paikalliseksi tasoksi neljä toimintaryhmää** eli kaksi uutta ja kaksi aiemmalla kaudella jo mukana ollutta ja kaudelle 2000–2006 mukaan päässyttä. Näistä ns. vanhoilla eli Rieskan ja Suupohjan Leaderin alueella uudistajia ja kriitikoita oli yhtä paljon. Kriittisyys puhunnoissa perustui paljolti siihen, miten Leaderin byrokratia oli lisääntynyt edelliskaudesta. Myös mahdollisuuksien katsottiin kavenneen eli Leaderin avulla ei koettu voitavan tehdä yhtä paljon asioita kuin aiemmalla kaudella 1995–1999. Myönteiseksi koettiin kuitenkin toimintaryhmätyö sellaisenaan, koska sen avulla on jo voitu luoda uutta.

Uusissa toimintaryhmissä eli Kotikylä+ssa ja Aisaparissa oli enemmistö uudistajia ja mukautujia oli pari. Se, että uudistajia on enemmän, liittyy uusien mahdollisuuksien näkemiseen, joita maaseudun kehittämissuunnitelman arvioitiin tarjoavan. Uusissakin toimintaryhmissä oli koettu Leaderin hallinnon byrokraattisuus ja se tuli esille kaikissakin puheenvuoroissa, mutta yleisesti puhunnat olivat myönteisempiä kuin ns. vanhoissa toimintaryhmissä.

Molemmissa uusissa ryhmissä tuli esille se, että kunnat ovat suhtautuneet kannustavasti toimintaryhmän muodostamiseen, eli niissä on nähty, että Leader voisi tuoda alueille uusia kehitysmahdollisuuksia. Toisaalta arveltiin, että virkamieskunta on myönteisempää ja ymmärtää asian paremmin kuin luottamusmiehet. Poliittisille päättäjille ei kovin korkeaa pistemäärää annettu tässä suhteessa.

6.4.2. Maaseudun asukkaat haastateltavien puhunnoissa, keitä siellä asuu

Ohjelmiin sisältyy tasa-arvonäkökulma ja niissä tähdennetään naisten huomioimista maaseudun kehittämisessä. Siitä huolimatta naisten osuutta kehittämisessä ja maaseudun elämässä eivät ruohonjuuritasolla huomioineet kuin ne ryhmät, jotka olivat erikseen naiset teemaansa valinneet. Hallinnon puhunnoissa nainen ei tullut esille mitenkään. Toisaalta kysymysteemat eivät mitenkään siihen virittäneet, ja naisten esiin tulminen liittyi mahdollisesti vain kyseisen oman ohjelman painopisteeseen. On vaikea sanoa, miksi tämä keskeinen teema ei näkynyt, kun muutoin ohjelmien puhunnat tulevat varsin hyvin esiin.

Tässä on todettava, että en tarkoituksella erikseen tuonut esille ohjelmassa yleisesti painotettua naisten ja nuorten teemaa. Silti nuoret ja lapset tulivat puhunnoissa jonkin verran esiin molemmilla haastateltavilla ryhmillä. Useimmiten lapsia ja nuoria koskeva keskustelu liittyi turvalliseen asumiseen ja kasvuympäristöön (vrt. Mikkonen & Uusikulku 2002: 7–8). Niin ikään puhuttiin koulutusmahdollisuuksista ja harrastuksista. Varsinkin nuorista puhuttiin muuttoliikkeeseen liittyen ja tunnettiin huolta siitä, että nuoret jättävät maaseudun. Koulutetut nuoret jäävät opiskelupaikkakunnilleen, koska kotiseudulla ei ole ammattiin liittyvää työtä.

Toisaalta miestä koskevat puhunnat maaseudun miehenä eivät tulleet lainkaan esille. Mies näkyi virkamiehenä, elinkeinoasiamiehenä tai muuna työhön liittyvänä. Nämä roolit esiintyivät puhunnoissa haastattelun teemaan liittyvinä.

Sen sijaan useissa yhteyksissä puhuttiin perheistä ja lapsiperheistä, nuorista perheistä, mikä liittyy toiveeseen saada pitää alueilla perheet ja saada mahdollisesti sinne uusiakin. Perhe instituutiona kuvaa perinteisiä arvoja, se on toisaalta yksikkö, joka parhaiten sitoo ihmisiä paikkaan. Vanhempien työpaikat, pienten lasten päiväkotit ja koulunkäyntimahdollisuudet sitovat perheitä johonkin seutuun.

Muista maaseudun ihmisistä esille nousivat vanhuksat ja paljolti huolena ikärakenteen vinoutumisesta. Muuttoliike vie nuoret ja koulutetut kaupunkeihin ja vain vanhuksat jäävät. Tosin tunnettiin myös huolta vanhusten palveluiden riittävydestä. Työttömyys on

myös maaseutua laajasti koskeva ongelma. Siihen liittyvää puhuntaa oli aika vähän, mutta se ei toisaalta liittynyt varsinaisesti teemaan. Leaderin tarkoituksena on luoda uusia työpaikkoja eli teema tulee esiin sen kautta. Erikoisuutena mainittakoon kylähulluun liittyvät teemat, eli maaseudun kehittäjät nähdään jossain määrin näistäkin näkökulmista. Useimmiten niihin liittyy myönteinen värytys.

6.4.3. Eri solmukohtien kehittäjien omasta roolista ja situaatiosta puhuminen

Tarkasteltaessa alueisiin liittyviä teemoja eli mistä situaatiosta, lähtökohdasta puhutaan, ovat kuntiin, paikallisuuteen, kylään, ruohonjuuritasolle ja paikkaan nivoutuvat keskeisinä. Toimitaanhan paikallisissa puitteissa. Sama paikallisuuden teema esiintyy niin hallinnon kuin paikallisenkin tason käsitteistössä valtaosin. Kun tullaan alueelliseen sijaintiin ja laajempiin kokonaisuuksiin liittyviin teemoihin, puhunta eriytyy. Syrjäinen ja keskittyminen ovat jossain määrin vallitsevampina hallinnossa. Euroopan unioni ja Suomi liittyvät myös enemmän hallinnon puhuntoihin. Viimeksi mainittu johtuu luonnollisesti osin hallinnon tehtävästä tässä ohjelmallisessa yhteydessä sekä sen suhteesta valtioon sinänsä ja EU:n politiikkaan.

Toisaalta tilaan ja alueeseen liittyvästä todellisuudesta puhuttaessa paikalliset ja alueenkin ihmiset toivat esille "meidän maaseutumme" tai "meidän alueemme" eli kokemuksellisen ja läheisen suhteen paitsi kotiseutuunsa myös koko suomalaisen maaseutuun. He puhuivat sen todellisuudesta lähtien.

Maaseutuun liittyvistä pehmeistä asioista yhteisöllisyys ja kumppanuus nousevat esille enemmän hallinnon puhunnoissa. Se kuvastaa ohjelman todellisuutta, koska siinä näitä seikkoja korostetaan. Tulevaisuudenuskoon liittyvä teema on molemmilla yhtä yleinen. Perinteistä puhuu hallinnon henkilöstö yleisemmin. Koviin arvoihin liittyvistä teemoista esimerkiksi raha on yleinen puheenaihe, mikä osin kumpuaa teemastakin. Ohjelman kautta on mahdollisuus saada varoja toimintaan. Elinkeinot ja yrittäminen tulevat esiin suurimmalla osalla. Myös markkinoihin ja markkinatalouteen liittyviä puhuntoja on kummallakin ryhmällä varsin paljon.

Kokonaisuutena systeemiin eli hallinnolliseen järjestelmään liittyvät puhunnat ja käsitteet (liite 3) nousevat esille aika merkittävässä määrin, vaikka laatimassani teemoituksessa en niitä mielestäni mitenkään erityisesti korostanut. Virkailijoiden puhunnassa niillä on määräävä osa samoin ruohojuuritasolla. Systemi eli järjestelmä ilmenee politiikkana, ohjelmalla, byrokratiassa ja ohjeistuksena. Sen hallinnollisina toimijoina mainitaan usein virkamies tai virkailija sekä ministeri tai ministeriö, niin ikään TE-keskus.

Kun puhutaan järjestelmän hankaluudesta, ylittää paikallisen tason puhunta *byrokratiasta* hallinnon, jonka tasolla taas useammin on pulmana *ohjeistus* eli syntyy keskustelua säännöksistä ja määräyksistä. Tämä kuvaa suoraan niitä käytännön tehtäviä ja proseduureja, joita ryhmät järjestelmässä tekevät. Paikallisella, toimintaryhmän tasolla tehdään ohjelma ja haetaan mukaan Leaderiin sekä laaditaan erilaisia raportteja seurantaan varten. Hankehakijat puolestaan täyttävät lomakkeita päästäkseen mukaan ja sittemmin myös raportoivat toiminnastaan. Hallinnon tehtävä on valvova, joten se huolehtii laillisuustarkastuksista samoin kuin raportoinnistakin.

Hallinnossa samoin kuin toimintaryhmien ja muiden paikallisten toimijoiden tasolla on niin sanottua byrokratiata ja ohjeiden sekä määräysten noudattamista. Kuitenkin ryhmitäin niiden osuus korostuu sen mukaan, kumpaa tehdään käytännössä enemmän. Näin paikallinen taso puhuu enemmän yleisesti byrokratiasta. Hallinto esimerkiksi TE-keskuksissa sen sijaan tarkemmin määrittellen tuo enemmän esille ohjeistuksen eli toimintasäännöt, joiden mukaan he toimivat ja valvovat ohjelman toteutumista. Tässä yhteydessä tulee esille tiedon ja asiantuntijuuden näkökulma eli jotta osaisi toimia ja asiat sujuisivat, pitäisi hallita järjestelmään liittyvä tieto ja asiantuntemus. Tutkimuksen pohjalta sitä eivät solmukohdista kokeneet hallitsevansa paikallinen taso eikä myöskään kokonaisuudessaan alueellinen eli TE-keskusten taso.

Hallinnossa eli TE-keskuksissa ja ministeriössä toiminnan esteeksi tai hidasteeksi tulivat sektorikohtaiset jaottelut ja reviirinvartiointi. Viimeksi mainituilla havainnoilla on suoran yhtymäkohta esimerkiksi Viinamäen (2000) tai Pirkolan (1998) tutkimuksiin, joissa on tutkittu ohjelmallisuuden toteutumista suomalaisessa aluehallinnossa.

Puhuntojen ja hallinnollisten toimintojen painottuminen ja tarkasteleminen tästä näkökulmasta vahvistaa mielestäni jo aiemmin todettua Leaderin ohjelmallisen järjestelmän monimutkaisuutta. Se on maaseudun pienimuotoisen kehittämisohjelman päällimmäisenä rasitteena.

6.5. Maaseudun todellisuuden kuvat ja Leader globaalina ilmiönä

Olen tähän alalukuun tehnyt koosteen edellä olevista luvuista, joissa erikseen olen käsitellyt maaseudun todellisuutta Leaderin hallinnon eri solmukohdissa toimivien ihmisten näkökulmasta. Siihen liitän kokemukset Leaderista. Tarkoitukseni on havainnollistaa maaseudun tilannetta pelkistetyllä luonnehdinnalla ja tarkastella Leaderin mahdollisuuksia kehitystyössä. Toisaalta yksilöin myös millaista todellisuutta maaseudun pieni kehittämisohjelma on osaltaan luomassa. Olen kiteyttänyt havainnot taulukon ja kuvan muotoon (taulukko 6, kuva 41).

Eri solmukohtien kokemaa maaseudun todellisuutta karkeistaen tarkastelemalla voidaan havaita, että käsityksissä sen tilanteesta ei ole kovin suuria eroavuuksia ryhmien kesken. Yleisesti kuitenkin **ministeriön** edustajilla on myönteisin kuva niistä tekijöistä, jotka kehitykseen ja maaseudun tulevaisuuteen vaikuttavat. Vain julkisten palvelujen ja ikärakenteen osalta mielipiteet ovat muita kielteisempiä.

Solmukohtien korkeimmilla tasoilla esitettiin enemmän erilaisia vaihtoehtoja, mikä liittyy tietoon. Toisaalta tarkasteltaessa maaseudun todellisuutta ja sen tulevaisuuden mahdollisuuksia kokonaisuutena, eivät luetellut vaihtoehdot ja kehityssuunnat ainakaan nykyisistä lähtökohdista ole mahdollisia kuin vain ehkäpä kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Erityisesti huomattavaa on, että **aluetason hallinnolla** on monissa seikoissa kielteisempi kuva kuin ministeriön edustajilla. Toisaalta he suhtautuvat maaseudun todellisuuteen ja kehittämisen mahdollisuuksiin negatiivisemmin kuin paikallinenkin taho. Osin selityksenä on, että he kokevat olevansa välitilassa, jossa asioihin ei paljoa voi vaikuttaa. Näin

on ainakin Leaderissa. Aluehallinto tekke vain laillisuustarkastuksen, toimintaryhmän hallitus voi päättää hankkeista ja niiden rahoituksesta oman strategiansa puitteissa.

Toisaalta aluehallinto on Suomessa hyvin hajanainen ja pirstoutunut. Sen kokonaisvaltaiset toimintadellytykset ovat aika rajoitetut, mikä aiheuttaa voimattomuuden tunnetta ja vaikuttaa vastauksiin. Alueason kielteisempään suhtautumiseen osin liittyy sekin, että kaksi haastatteluun osallistunutta TE-keskuksen yksikköä on hallinnollisesti vielä alisteisemmassa suhteessa omaan organisaatioonsa eli sivutoimipaikkoja. Se on heijastunut jossain määrin vastauksiin.

Paikallisella tasolla todellisuus nähdään konkreettisemmin eli monet maaseudun nykytilan tekijät hajautuvat pieniksikin osakokonaisuuksiksi. Se myös tarkoittaa sitä, että joillain yksittäisillä ratkaisuilla ei asioita hoideta vaan on otettava huomioon monia erilaisia vaihtoehtoja, jotka tuovat pieniä osaratkaisuja.

Paikallisten ihmisten käytännön todellisuutta ovat esimerkiksi muuttoliike ja maan sekä sitä kautta kuntien talousvaikeuksien heijastuminen toimintaryhmienkin alueisiin. Ne näkyvät konkreettisesti maaseutualueiden väen vähenemisenä ja rakenteiden riisumisena, jotka toisaalta kumpikin heijastuvat toisiinsa eli syntyy kielteisten vaikutusten noidankehä.

Verkostoituminen ja kumppanuus eli erilaiseen yhteistyöhön liittyvät toimintamuodot ovat varsin korkeassa kurssissa kaikkien ryhmien mielipiteissä. Ne ovat tulleet ohjelmallisuuden myötä, mutta niihin oltaisiin luultavasti ollut pakotettuja joka tapauksessa taloudellisen tilanteen heikkenemisen takia, eri tasoilla. **Kaikki ryhmät** arvioivat niiden kehittyvän parempaan suuntaan. Erityisesti ministeriön vastauksissa näkyy myönteinen kehitys. Se heijastaa luonnollisesti voimassa olevaa politiikkaa ja siihen liittyviä toimia.

Tässä yhteydessä ministeriön toimihenkilöillä on mahdollisuus parhaiten hyödyntää asemaansa ja hankkimaan tarvitsemansa tiedot. Näin he pystyvät käyttämään paitsi asiantuntemustaan, myös valtaa. He voivat määrätä alempien tahojen toimintoja, he osallistuvat niiden suunnitteluun ja valvovat toteutusta. Mitä alempana ryhmä on, sen riippu-

vaisempi se on siitä tiedosta, mitä muilta tasoilta tulee. Toisaalta sillä ei ole toimivaltaa suhteessa muihin. Sillä on "valtaa" vain omalla alueellaan esimerkiksi tietyissä ohjelman asettamisessa rajoissa. Muut voivat kuitenkin käytännössä ratkaisullaan estää sen toimintoja ja luonnollisesti edistääkin.

Jos tarkastellaan yleisellä tasolla maaseudun todellisuutta niistä lähtökohdista, joita tutkimuksessa on mainittu, ovat tulevaisuuden eväät varsin niukkoja. Vahvuuksia ovat ihmiset, mutta toisaalta voimakas muuttoliike vie asukkaita ja ikärakenne vinoutuu. Toisaalta keskeinen resurssi on luonto. Sen mahdollisuudet työllistää eivät ole kovin suuret perinteisestikään.

Maa- ja metsätalous eivät työllistä suuria joukkoja maaseudulla. Eivät myöskään esimerkiksi maataloustuotteiden jatkojalostus, käsityöläisyys tai elämymatkailu ratkaise maaseudun elinmahdollisuuksia. Pienen lisän ne voivat tuoda, isoa ei. Sama pätee teknologian keinoihin. Iso ratkaisu, johon jo edellä viitattiin, on monien toivoma kokonaisvaltainen maaseutupolitiikka siihen liittyvine toimineen ja yhteinen visio, johon vaikuttajatahot sitoutuisivat kaikilla tasoilla.

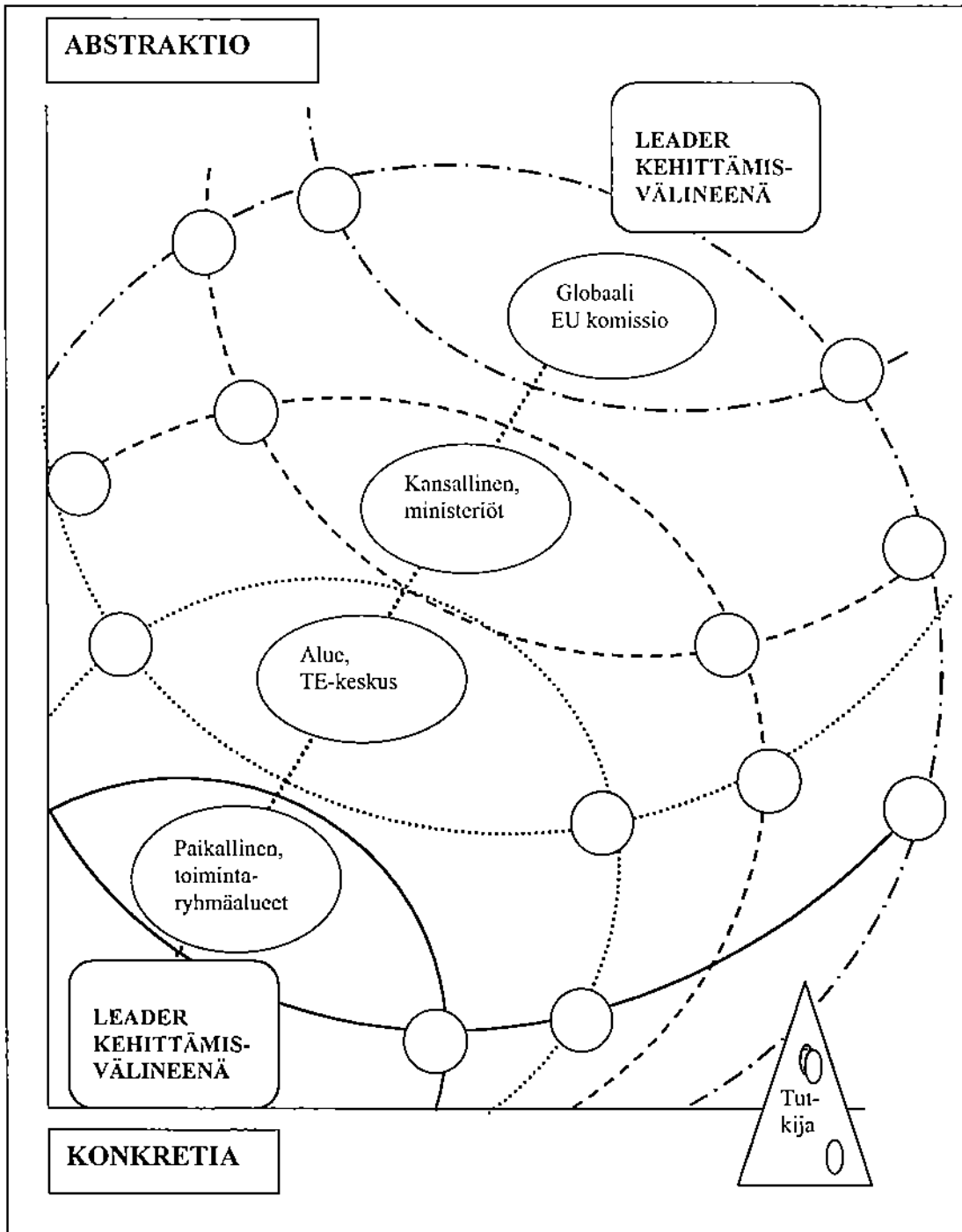
EU:n ohjelmallinen politiikka on Leaderin myötä tuonut maaseudun todellisuuteen uuden työvälineen. Samalla sen myötä on syntynyt ohjelmallisuuteen nivoutuvia puhuntoja uudenlaista todellisuutta, työryhmyötä, kumppanuutta ja verkostoja. Niin ikään on opittu paikallisella tasolla uudenlainen suunnittelun tapa eli strategisen ajattelun keinoin hahmotetaan todellisuuden rakennuspalikoita ja yritetään luoda uusia elinkeinollisia mahdollisuuksia.

Välineenä Leader on kuitenkin pieni ja paikallista todellisuutta se on muuttanut vetämällä toimintaryhmät osaksi EU:n globaalia todellisuutta. Sen kautta käytetään samoja työkaluja eri puolilla yhteisöä, joskin erilaisissa toimintaympäristöissä ja eri edellytyksillä. Kun laitetaan rinnakkain maaseudun ja paikalliset rakennuspuut, eri jäsenmaiden tai niiden alueiden toimintaryhmien näkemykset ja Leader toimintavälineenä, havaitaan konkreettisesti sen pienuus. Toisaalta isotkaan rakenneohjelmat esimerkiksi Suomessa

eivät huomioi erilaisten maaseutualueiden erityistarpeita, kuten toisessa luvussa todettiin. Näin kattavan maaseutupolitiikan ja laajan sitoutumisen tarve näkyy entistä selvemmin.

Taulukko 6. Yhteenvedo eri ryhmien käsityksistä maaseudun tilanteesta ja tulevaisuudesta.

	Ministeriö	Aluetaso	Paikallistaso
Maaseudun voimavarat	Luonto Ihmiset Yrittäjyys	Luonto Ihmiset Yrittäjyys	Luonto Ihmiset Yrittäjyys
Maaseudun heikkoudet	Rakenteet Työn muutos Koulutus	Rakenteet Työn muutos Muuttoliike/ Koulutus	Rakenteet Työn muutos Koulutus
Toimintaympäristön mahdollisuudet	Luonto Teknologia Kansalaisaktiivisuus	Luonto Yrittäjyys	Luonto Lisäksi pieniä: teknologia, osaavat ihmiset yrittäjyys
Toimintaympäristön uhkat	Muuttoliike Elinkeinojen yksipuolisuus Henkinen lama	Muuttoliike Elinkeinojen yksipuolisuus Keskittyminen	Muuttoliike Talousvaikeudet
Tulevaisuus			
Viihtyvyystekijät	Ympäristö, luonto asumisviihtyvyys ja paikall. kulttuuri parempaan. Ikärakenne huonompaan suuntaan.	Ympäristö ja luonto parempaan. Ikärakenne huonoon suuntaan.	Ympäristö, luonto ja paikall. kulttuuri parempaan. Ikärakenne huonoon suuntaan.
Kumppanuustekijät	Kumppanuus lisääntyy, myönteisin kanta	Kumppanuus lisääntyy, melko myönteinen kanta	Kumppanuus lisääntyy, melko myönteinen kanta
Infratekijät	Työpaikat ja palvelut vähenevät Yrittäjyys, koulutus ja tietotekniikka lisääntyvät.	Työpaikat ja palvelut vähenevät Yrittäjyys ja tietotekniikka lisääntyvät.	Työpaikat ja palvelut vähenevät Yrittäjyys, koulutus ja tietotekniikka lisääntyvät.
Maaseudun asema aluepolitiikassa	Jonkin verran paranee	Ei juuri parannusta	Ei juuri parannusta



Kuva 41. Yksinkertaistettu piirros aluetasoista, paikallisesta globaaliin sekä konkreettisen ja abstraktin suhteesta Leader-ohjelman eri solmukohtissa (paikallinen, aluetaso, kansallinen ja EU).

Jos tarkastellaan suomalaista maaseudun historiaa, perinnettä ja toimintaa sen kylissä, voidaan havaita siellä aiemminkin olleen erilaista yhteistoimintaa ja talkooperinnettä, jonka avulla on toteutettu erilaisia yhteishankkeita. Nyt uusi aika ja uudet käytännöt ovat vain tuoneet uudet nimikkeet. Ne käytännön asiat, joita aiemmin mietittiin kyläläisten kesken, tuodaan nyt ulottuville EU:n Leaderin kautta ja ohjelmallisen politiikan osana. Siinä määritellään kehityslinjat, osallistuvuus ja sisällöt.

Leader -ohjelma sellaisenaan näyttää väljältä. Jos tarkastellaan sisältöjä tarkemmin, sen eväillä on mahdollisuus luoda lisätyöpaikkoja lähinnä maatalouden sivuelinkeinoksi. Se ei sinänsä ole paha asia. Kuitenkin, jos arvioidaan asiaa Suomen kannalta, ovat Leaderin pohjalta luotavien innovaatioiden mahdollisuudet luoda työpaikkoja niukat. Maatalous työllistäjänä on pieni eikä Suomessa ole sen erikoistuotteiden tai -palvelujen tarvitsemaa kuluttajapohjaa kuin suurimpien kaupunkien tuntumassa. Ennemmin maaseutu tarvitsisi teollisia työpaikkoja. Siihen Leader on pieni, koska sen avulla voidaan saada tukea vain 1-5 henkilöä työllistävälle hankkeelle.

6.6. Idea innovatiivisesta maaseudusta ja ohjattu todellisuus

Alussa on ajatus, sitä seuraavat sanat ja sen jälkeen tuleva teot. Näin voidaan pelkistää ihmisen toiminnallisuuden idea. Leader-ohjelmassa ajatuksia voivat edustaa erilaisten toimijoiden hankeideat. Niitä kuvaavat myös toimintaryhmien ajatusten idut strategioiksi. Sanoiksi ideat muovataan hankehakemuksissa ja ryhmien toimintasuunnitelmissa. Sanoin muovataan kansalliset ja eri alueiden ohjelmat sekä niihin mukaan haetut toimintaryhmien ohjelmat.

Sanoin muotoutuvat niin ikään koko Euroopan unionia koskevaa ohjelmaa, sen seuranta ja toteuttamista kuvaavat käytännöt. Niitä ovat erilaiset lait, säädökset, määräykset ja ohjeet. Käsitteiden muodossa ovat seurantaraportit, ennen ja jälkeen hankkeiden sekä niiden välissä samoin kuin ennen ja jälkeen ohjelmakausien sekä niiden välissä.

Idea uudesta ohjelmasta ja sen avulla luotavasta innovatiivisesta toiminnasta ja mahdollisista uusista elämän eväistä on otettu maaseudulla myönteisesti vastaan. Sitä kuvaavat ruohonjuuritason yleiset käsitykset ohjelmasta. Ohjelmassa on ongelmalliset, byrokraattiset puolensa, mutta periaatetta pidetään hyvänä.

Ruohonjuuritason todellisuudessa ei yleisesti ole juurikaan isoa painoarvoa laajemmilla aluetason kysymyksillä, Leaderin puitteissa. Isoin piiri on seutukunta tai kaksi seutukuntaa. Toisaalta ruohonjuuritason arkipäivässä hahmottuvat niitä koskevan laajemman suunnittelun kautta kansainvälinen, globaali, joka Leaderin muodossa tulee sen todellisuuteen ja liki. Samalla tavoin ohjelmaan liittyvien projektien parissa työskennellään ympäri EU:ta ja tehdään yhteistyötä, verkostoidutaan.

Globaali, ylikansallinen järjestelmä tulee paikalliseen paitsi tukena myös hallinnollisena järjestelmänä. Globaali tulee liki EU:n politiikan mukaisena tehokkuutena ja keskittämisen ajatuksina. Siksi pelkkiin projekteihin ei paikallistasolla uskota, vaan monissa puheenvuoroissa haluttaisiin kokonaisvaltaista, kansallista maaseutupolitiikkaa. Tämä sisältää käänteisesti vastakohtan yhteisöpolitiikalle. Sen tavoitteena on alueiden vahvistaminen ja sitä kautta yhteisön aseman nostamisen ja kansallisen rapauttaminen. Tällä hetkellä esimerkiksi Suomi noudattelee kuitenkin EU-linjausta eli pääosa aluepoliittisia välineitä on ohjelmallisia. Laajaa, yhteistä maaseutupoliittista näkemystä ei ole.

Tarkasteltaessa ruohonjuuritason lähimmän hallinnollisen lenkin **TE-keskusten henkilöstön todellisuuksia**, on heillä vielä varsin läheinen tuntuma paikalliseen ja alueelliseen. Se näkyy hallinnon edustajien puhunnoissa. He ovat usein myös konkreettisessa kanssakäymisessä alueensa ruohonjuuritason edustajien kanssa puhelimitse, kirjeitse tai palaverissa, eli alueen ihmiset tulevat lähelle. Vuorovaikutteisuus kuvastuu niin ikään ruohonjuuritason puhunnoissa suhteessa TE-keskuksiin.

TE-keskusten todellisuuden toisena elementtinä on kuitenkin säännösten ja määräysten noudattaminen. Henkilöstön tehtävänä on huolehtia siitä, että hankkeet täyttävät määrätyt kriteerit. He ovat puun ja kuoren välissä suhteessaan toisaalta maaseudun ihmisiin,

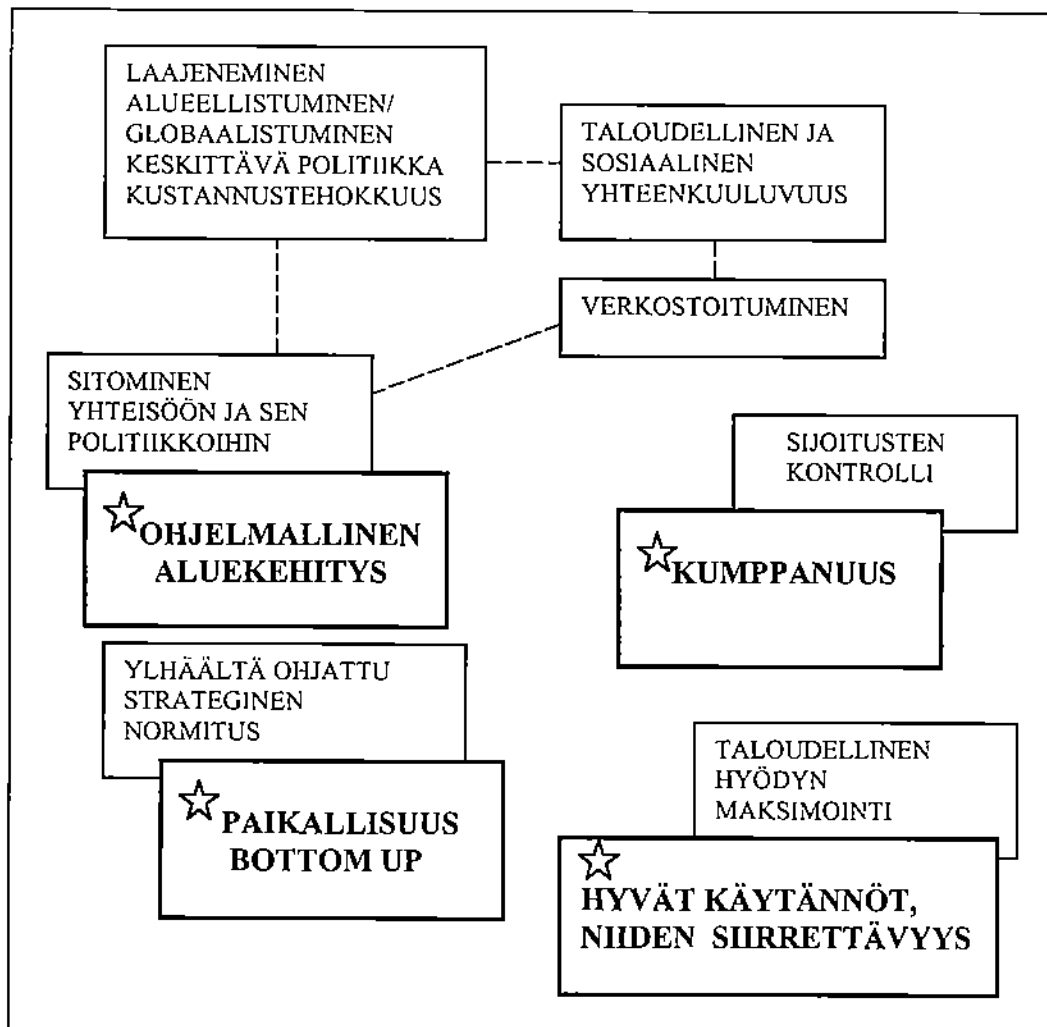
toisaalta järjestelmään, jonka alin lenkki he ovat. Hallinto tällä tasolla samoin kuin muutkin haastatellut haluaisi kokonaisvaltaista maaseutupoliittista visiota.

Ministeriön todellisuudessa abstraktin osuus lisääntyy. Ministeriön virkailijat ovat väliportaan eli TE-keskusten kautta yhteydessä ruohonjuuritason todellisuuteen. He saattavat olla kosketuksissa toimintaryhmätason henkilöiden kanssa. Pääasiassa heidän tehtävään on kuitenkin koordinoida ja seurata kansallisen Leader-ohjelman toteutumista Suomessa. He huolehtivat pääsääntöisesti yhteyksistä EU:n keskushallintoon Brysseliin. Ministeriössä huolehditaan niin ikään siitä, että yhteisön säännöksiä noudatetaan eli ministeriö on EU:n hallinnollinen jatke. Se valvoo kansalliseenkin tukiosuuteen liittyviä hallinnollisia kuvioita. Ministeriön todellisuuteen sisältyy myös sektoriajatteluun kuuluva reviiirin valvonta suhteessa muihin ministeriöihin.

Ministeriönkin edustajat kaipasivat kaikki laajaa, kansallista maaseutupoliittista visiota. Vain yksi esitti kuitenkin pohdittavaksi, miten nykyistä hallintojärjestelmää muutettaisiin, että se palvelisi maaseutua. Niin ikään hän mietti, miten maaseudulle suuntautuvia alueellisia tukia voitaisiin jakaa kokonaan uusiksi ja kehittää sen mukaan, miten eri elinkeinot ja palvelusektori ihmisiä työllistävät. Yksityisajattelukin voi olla muutosvoimana, jos henkilö omaa niin sanotulla toiminnan kentällä painoarvoa eli hänen lausunnoillaan on vaikutusta (vrt. Bourdieu 1995). EU:n vahvaa roolia maatalouspolitiikassa yksi henkilö tuskin voi horjuttaa, mutta ajatus sinänsä on valtavirrasta poikkeava. Samoin se, että instituution edustaja asettaa instituutiot kyseenalaisiksi.

EU-hallinnon todellisuus muotoutuu ylikansallisena järjestelmänä, jonka piirteitä ovat yhteisyyden lisääminen ja alueiden sitominen kiinteämmin yhteisöön. Näin unionin arvioidaan olevan vahvempi suhteessaan muuhun globaaliin ympäristöön. Toisaalta hallinnon tasolla EU:n todellisuuteen sisältyvät sen keskeisiin politiikkoihin liittyvät toimet ja esimerkiksi aluepolitiikan osalta julkisen tuen valvomiseen liittyvät kuviot. Yhteisö tukee kehitystä alucilla, mutta se myös valvoo ohjelmallisuuden periaatteiden noudattamista ja ohjelmien puitteissa annettuja tukia. Tällä tasolla abstraktion osuus lisääntyy ja siihen sisältyvät yhä enemmän asiantuntijuuden aspektit. Monimutkaisen järjestelmän ja siihen vaikuttavien lainalaisuuksien tuntemisessa edellytetään tietoa.

EU:n ohjelmallisen politiikan julki lausuttujen näkökulmien taustalla piirtyy toinen todellisuus (kuva 42). Rakennepolitiikkaan liittyvästä kumppanuuden aspektista huolimatta keskushallinnon merkitys on kasvanut, mikä pätee erityisesti yhteisöaloitteisiin. Alueellisuutta ja paikallisuutta korostetaan, mutta viime kädessä keskushallinto EU:ssa tekee päätökset kehittämishankkeista. Se näkyy Leaderinkin ohjelmallisissa käytännöissä. Euroopan unionin valmisteluprosessi on omiaan myös vahvistamaan yhteisön ja kansallisten viranomaisten yhteyksiä, mikä näkyikin tutkimuksessani. Kansalliset ministeriötason virkailijat pääosin myötäilivät ohjelmalliseen politiikkaan liittyviä kuvioita eli ovat yhteisötason jatke (vrt. esim. Antola 1998: 62–63).



Kuva 42. Leaderin ja ohjelmallisen politiikan julkilausuttu (tähdellä merkitty ruutu) ja taustalla oleva toinen todellisuus.

Jos tarkastellaan EU:n virkamiesten suhtautumista haastatteluun ja virallista vastausta, on sillä taustansa luultavasti yhteisön muotoiltavana olevassa uudessa viestintäohjelmassa. Siinä tavoitteena on tuoda julkisuuteen yhteisön taustafilosofioita ja sen politiikkaan liittyviä seikkoja "yhdellä äänellä" (Euroopan komissio 2002: 8). Näin lausuntoja saa antaa ja haastatteluihinkin voi osallistua ainoastaan tietyssä asemassa oleva komission virkailija, joka tuntee yhteisön virallisen kannan ja siihen liittyvät taustat.

6.7. Hallinnon tarkoitetut ja tarkoittamattomat vaikutukset

Tarkasteltaessa Leader -ohjelmaa sellaisenaan on sen tausta-ajattelu maaseudun ja sen paikallisyhteisöjen kannalta myönteinen. Se korostaa alhaalta ylös -toimintaa, paikallislähtöisyyttä, uusien ideoiden luomista maaseudun kehittämiseen ja kumppanuutta eli verkostoitumista. Näiden kautta on tavoitteena löytää uusia eväitä kehittämiselle.

Kumppanuuden on mahdollisuus toteutua myös siinä, että Euroopan unioni, kansallinen ja paikallinen taso osallistuvat hankkeiden tausta-ajatteluun ja rahoittamiseen. Pienuudesta huolimatta ohjelmalla on sisällöllisiä mahdollisuuksia. Kun siirrytään instituutioiden asteelle eli eri osapuolet ryhtyvät valvomaan etuuksiaan ja sitä, miten sijoitetut varat on käytetty, asiat mutkistuvat. Suuressa hallintokoneistossa käydään läpi pienet sijoitukset samalla volyyymilla kuin isotkin. Näin hallintoon käytetyt isommat resurssit vievät tilaa käytännön hanketyöltä. Suuri koneisto työllistää paljolti itsensä. Se puhuu valvonnan ja kontrolloinnin kielellä (kuvat 43 ja 44).

Tarkasteltaessa suurten hallinnollisten instituutioiden toimintaa sinänsä, on siinä mukana olville ominaista sääntöjen mukaan eläminen, byrokraattinen käyttäytyminen ja puhunnat. Se antaa turvan kanssatyöntekijöitä kohtaan ja suhteessa johtoon. Tässä yhteydessä EU:n virkailijoiden osalta voitaneen puhua komissiosta. Ohjelmien toteutuksen osalta vastuu liittyy erilaisten lakien ja ohjeiden noudattamiseen sekä budjetoitujen varojen tehokkaaseen käyttöön. Instituutio laatii määräyksiä ja säännöksiä ja puhuu niiden kautta. Asioita perusteltaessa viitataan artikloihin ja määräyksiin.

Suomalaisten hallintoviranomaisten tehtävänä on puolestaan noudattaa komissiosta tulleita säännöksiä. Lisäksi vaikuttavat kansalliset ohjeet ja määräykset sekä suomalainen sektoroitu hallinto. Se on omiaan mutkistamaan asioiden käsittelyä.

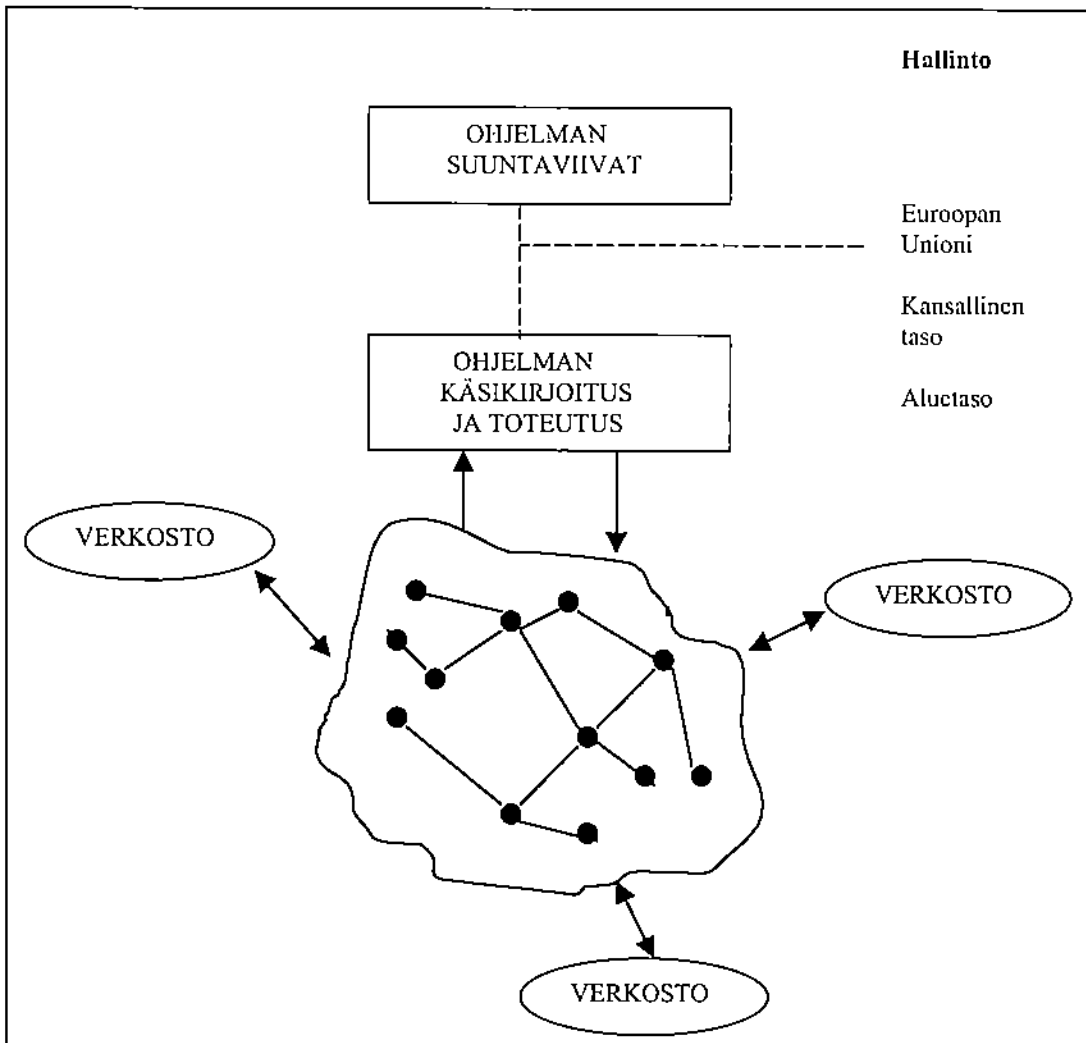
Kun EU:n hallinnollisessa kulttuurissa yhdistetään yhteisöllinen kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen, ei ehkä voida odottaa muuta kuin monimutkaisuutta. Tätä komissio on pyrkinyt sääntelemään paitsi ohjelmien keskitetyillä suuntaviivoilla myös lisämääräyksillä ja ohjeilla. Sama pätee kansallisella tasolla, jossa periaatteessa pyrittäneen noudattamaan samoja linjoja, joita ohjelmallisuudessa korostetaan. Ohjelmathan hyväksytään EU:ssa.

Jotta voitaisiin todentaa ohjelmiin liittyvien, julkisten ja samalla yhteisten varojen tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö, tarvitaan seurantaa. Ohjelmien eri vaiheisiin sisältyvä raportointi ja seuranta on kuitenkin omiaan lisäämään byrokratiaa. Mittavassa ja moniportaisessa koneistossa seurantatiedot kulkevat hitaasti ja vaikka niille on asetettu määräajat, vie kokonaisuuden hallinta ja käsittely kansallisella koordinoivalla tasolla ja yhteisön tasolla aikaa. Siellä käsillä ovat kaikkien jäsenmaiden tiedot.

Järjestelmän hitautta kuvaa se, että esimerkiksi Leaderin osalta kaikki ohjelmat eivät olleet vielä virallisesti toiminnassa syksyllä 2002, kun toimintakausi on 2000–2006. Myöskään tiedotusta ja tutkimusta koordinoiva European Observator ei ollut vielä toiminnassa tuolloin. Koko yhteisöä koskevaa Leader II -seurantatutkimusta vuosilta 1995–1999 ei myöskään ollut vielä aloitettu. Näin on uhkana, että tieto toiminnasta ja mahdollisuudet reagoida kulkevat koko ajan vuosia jäljessä. Toisaalta hallintojärjestelmä syö pienen ohjelman resursseja.

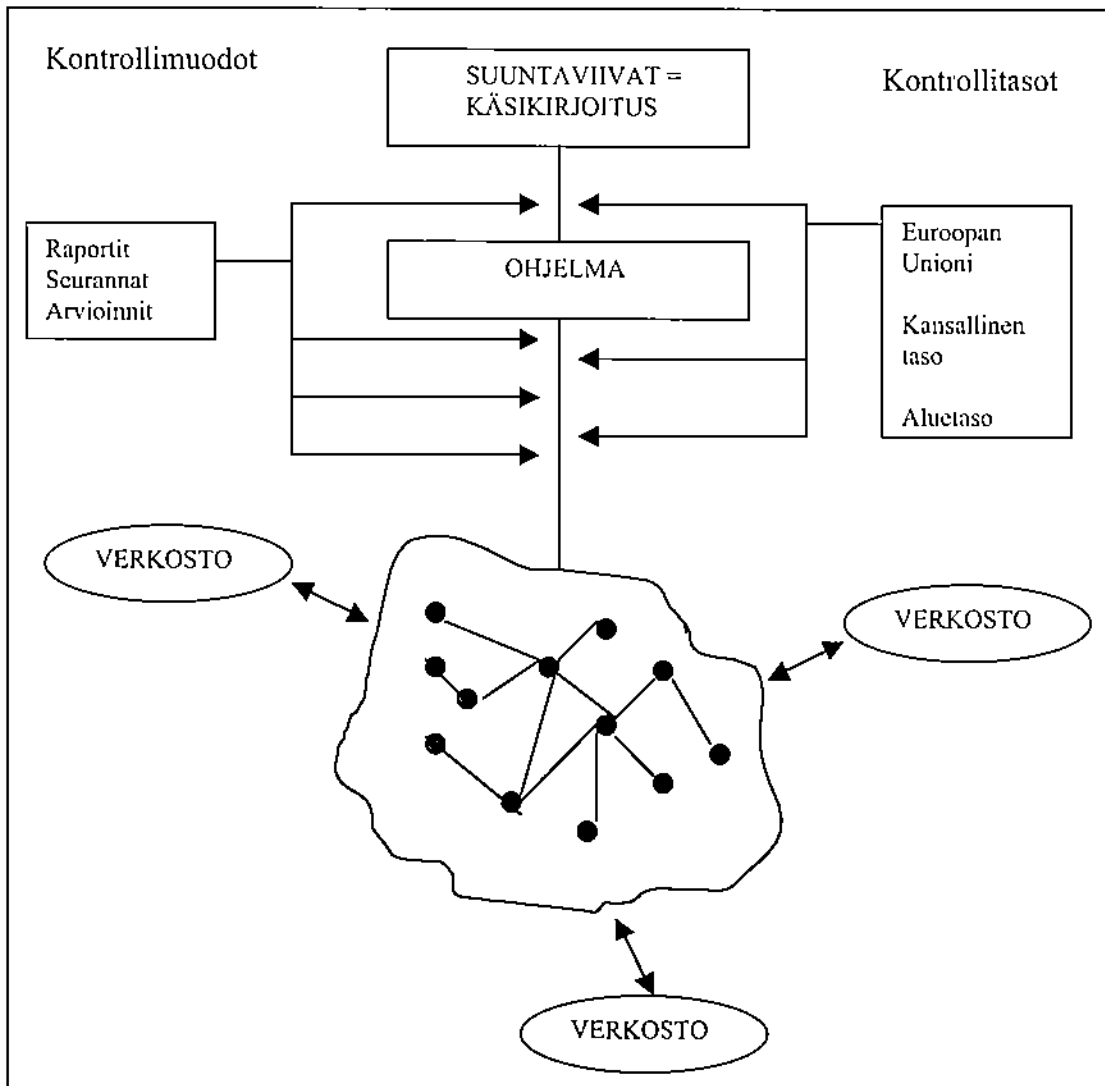
Ohjelmallisuus on tuomassa suomalaisen aluehallintoon uuden välineen, jonka muodot ovat vasta hahmottumassa. Järjestelmän monimutkaistuesssa sen hallinto mutkistuu, siihen sisältyvät muodot tulevat tärkeiksi ja nousevat muiden asioiden ohi (vrt. Andersen 1998: 104). Tiettyjen vaatimusten ja määräysten täyttäminen korostuu, mikä toisaalta edelleen liittyy asiantuntijuuteen. On osattava hallinnon muodot. Konkreettiset asiat eli tässä tapauksessa Leader-hankkeet näyttäytyvät hallintoviranomaisille abstraktioina eli

muotojen täyttämisenä. Kansainvälinen moniportainen systeemi puolestaan vaatii mittavan määrän muotoja, jolloin kokonaisuuden hallinta eli koko ketjun hallitseminen käy mahdottomaksi. Muotojen täyttäminen ei puolestaan ehkä lopulta ole enää missään suhteessa itse asiaan eli vaikkapa pieneen maaseudun kehityshankkeeseen.



Kuva 43. Ohjelman haluttu vaikutus, paikallinen aktivointi ja omaehtoisuuden lisääntyminen.

EU:ssa on yritetty ratkaista hallinnollisia ongelmia. Se liittyy osaltaan yhteisön pyrkimykseen tehostaa toimintaansa ja luoda parempaa julkisuuskuvaa toiminnastaan.



Kuva 44. EU-ohjelman tarkoittamattomat hallinnolliset vaikutukset, kontrollin lisääntyminen.

Hyvän hallintotavan valkoisessa kirjassa (2001) muutosten perustaksi esitetään viittä periaatetta: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Erityisesti korostetaan avoimuuden periaatetta, jotta voitaisiin luoda kansalaisissa luottamusta monimutkaista EU:n toimintajärjestelmää kohtaan.

Valkoisessa kirjassa tunnustetaan ne vaikeudet, mitä esimerkiksi yhteisöpolitiikka ja lainsäädännön monimutkaistuminen aiheuttavat. Monimutkainen järjestelmä vaatii asiantunti-

juutta. Valkoisen kirjan mukaan EU pyrkii vahvistamaan yleistä luottamusta politiikkansa perustana olevien asiantuntijoiden näkemyksiin. Asiantuntijoiden osuus päätösten valmisteluissa kasvaa jatkuvasti. Se puolestaan ei ole omiaan lisäämään tärkeää kansalaisen osallisuutta, demokratian ulottuvuutta. Jos politiikan perustana on asiantuntijuus, mikä on poliittisten toimijoiden rooli ja sitä kautta kansalaisten sekä demokraattisen vaikuttamisen ulottuvuus.

Kansalaisen etujen vaaliminen edellyttää kansalaisten osallisuutta toiminnassa. Paikallisuuden nostaminen tärkeäksi osaksi ohjelmallisuutta ei välttämättä takaa kansalaisten tai tässä tapauksessa paikallisten asukkaiden monipuolista osallistumista. Leaderin ja isompienkin ohjelmien hallinnoinnin byrokraattisuus ja hankkeiden luisuminen asiantuntijatahoille vähentävät sitä merkittävästi.

Olisi pohdittava hallinnon kuvioiden yksinkertaistamista. Modernin yhteiskunnan muuttuvaa toimintaympäristöä eli olosuhteita, joissa hallinnonkin on toimittava, kuvataan käsitteillä erilaisuus, dynaamisuus ja kompleksisuus. Julkinen hierarkkinen hallinto ei ole riittävän joustava toimintatapa tai -kulttuuri. Lisääntyvää monimutkaisuutta on perinteisesti hoidettu perustamalla uusia elimiä, vastaamaan uusiin haasteisiin. Samalla on lisätty monimutkaisuutta.

Myös ohjelmallisuus on tuonut lisäelementtejä suomalaiseen hallintokäytäntöön ja lisännyt byrokratiaa. Osin se johtuu siitä, että uusi järjestelmä istutettiin Suomessa suoraan vanhaan systeemiin. Keskushallinto pitää kiinni vanhasta vallastaan ja sektoroidusta hallinnosta (vrt. esim. Pirkola 1998; Viinamäki 2001). Aluehallinnon rooli on toistaiseksi heiveröinen, eivätkä ainakaan Suomessa toteudu vahva alueellisuus ja mahdollisuudet suoriin yhteyksiin EU:n keskushallintoon, Brysseliin, joita ainakin osaksi voitaisiin pitää hallinnollisia järjestelmiä yksinkertaistavina. Suorat yhteydet komissioon eivät välttämättä takaa toiminnallisuuden paranemista. EU:n hallintokulttuuri poikkeaa pohjoismaisesta. Asioita hoidetaan hierarkkisesti.

6.8. Ohjelmallinen politiikka, uudet puhunnat ja käytännöt

Kansainvälisyys ja nopea muutos ovat tuoneet suomalaiseen alueiden kehityspolitiikkaan globaalin ulottuvuuden. Tutkimukseni aihepiirissä ne näkyvät lähinnä Suomen liittymisen Euroopan unioniin mukanaan tuomina uusina hallinnollisina käytäntöinä, rakenneohjelmoina ja maaseudun Leader -kehittämishojelman kautta. Kansainvälinen tulee paikalliseen Euroopan unionin aluekehitysstrategioiden ja ohjelmien muodossa. Niiden taustoja suunnitellaan globaalissa ulottuvuudessa, jossa EU:n politiikka on eurooppalaisena vasta-voimana maailmanlaajuiselle kehitykselle, muun muassa USA:lle ja Japanille.

EU:n politiikassa korostetaan alueellisuutta ja paikallisuutta, koska tavoitteena on yhteisön vahvistaminen ja kansallisvaltioiden voiman heikentäminen. Tämä aluepolitiikan aspekti näkyy panostamisena alucelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Suomessa sovelletaan esimerkiksi tavoite 1 ja tavoite 2 -ohjelmia. Niitä laaditaan ja pannaan toimeen yhteisön toimintaperiaatteiden mukaan. Samoin kuin muualla EU:ssa paikallisessa maaseudun kehittämisessä käytetään Leader -ohjelmia. Toimintaryhmät koko yhteisön alueella, myös tutkimieni Rieskan, Kotikylä+:an, Aisaparin ja Suupohjan leaderin alueella, laativat kehittämissuunnitelmansa komission hyväksymien säännösten mukaisesti. Ne toteuttavat ne saman instituution hyväksymillä tavoilla, jos pääsevät mukaan ohjelmaan.

Käsitteiden tasolla alueiden kehittämisspolitiikkaan nivoutuu ohjelmallisuus tematiikkoi-
neen. Ohjelmat ovat politiikan välineitä ja niiden avulla ohjelmallisen aluekehittämisen sisältö on lanseerattu suomalaiseen aluesuunnitteluun. Tutkimuksen valossa se ilmenee ohjelmien laatimisessa, niiden muotoiluissa ja jäsentelyissä. EU:n mukanaan tuomat sisäl-
löt eli kumppanuus, verkostoituminen, bottom up- eli alhaalta ylös -periaate, oppiminen ja sosiaalinen pääoma näkyvät suomalaisissa ohjelmissa ja puhunnoissa eri tasoilla. Suomalaiset ovat tässäkin suhteessa olleet EU:n mallioppilaita.

Kääntöpuolena eli toisena todellisuutena on ylikansallisen monimutkaisen hallinto-
järjestelmän kankeus ja byrokraattisuus. Tutkimuksen mukaan erilaiset säännöt, määräyk-
set, ohjeet ja niiden noudattamisen vaikeus tulevat esiin käytännön tasolla ohjelmien

luomisessa ja toteutuksessa. Esimerkiksi Leaderin osalta byrokratia on suhteettoman suuri, pienetkin hankkeet käyvät läpi samat proseduurit kuin isommat.

EU:n aluepolitiikan tavoitteina on alueiden taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen. Pyrkimyksenä on vähentää alueiden välisiä eroja ja tukea jälkeenjääneiden kehitystä. Tutkimuksen valossa ohjelmallinen politiikka ei näytä pystyvän täyttämään asetettuja haasteita. Sen päällimmäiset vaikutukset ovat hallinnollisia ja myös retorisia, eli käsitteiden ja puhuntojen sekä hallinnoinnin tasolla se on "yhdistänyt alueita", mutta konkreettiset kehittämisen näytöt jäävät niukoiksi.

Keskeisenä havaintona ohjelmallisuudesta on, että se puhuntoina, käytäntöinä ja hallinnollisena järjestelmänä on tuotu suomalaiseen aluehallintoon varsin kattavasti. Sen tavoitteiden toteutumisen aste jää eri syistä kapeammaksi kuin retorinen kentän haltuunotto. Tässä yhteydessä voidaan puhua abstraktin ja konkretian ristiriidasta. Järjestelmässä on liian monta solmukohtaa ja liian monta erilaista toimijaa erilaisine pyrkimyksineen ja tavoitteineen, jotta kehittäminen voisi laajemmin toteutua.

Ohjelmallisuus myös "edellyttää" tai sen sisään on rakennettu taustoitus, jossa suomalaiset, myös perifeeriset, heikommista lähtökohdista ponnistavat alueet kohtaavat globaalin todellisuuden samalla tavoin kuin väkirikkaat Keski-Euroopan alueet (vrt. Pyy 2001). Se asettaa kaikille alueille samat kilpailukyvyyn ja omista edellytyksistään ponnistamisen vaatimukset. Tällaisia heikommista lähtökohdista ponnistavia seutuja ovat usein Leader-toimintaryhmien alueet.

EU:n ohjelmallinen politiikka on tuonut Suomeenkin uuden alueellisen kehittämisen menetelmän. Se on kuitenkin johtamassa siihen, että kansallista ja omaa politiikkaa riisutaan entisestään. Ohjelmallisen politiikan sisällöt ovat projekteja, jolloin pidemmän tähtäimen suunnitelmat eivät ole puhunnoissa näkyvillä eikä niitä kenties kaikilta osin olekaan.

Projekteja seuraavat projektit. Niihin liitetään ohjelmien puhunnoissa oppiminen. Seurannan ja palautteen tuloksena pyritään korjaamaan tavoitteiden asetantaa ja huomioidaan

toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Erilaisissa yhteyksissä EU:ssa tuodaan kuitenkin esille se, että tuki on lyhytaikaisesti aktivoivaa ja alkuvaiheen tukea. Sen jälkeen on tultava toimeen omillaan, vaikka kenties edellytyksiä ei sillä hetkellä olisi. Näin hanke voi päättyä kriittisessä vaiheessa, tilanteessa, jossa se olisi vielä jonkin aikaa tarvinnut ulkoisia resursseja.

Käsitteinä ja sisältöinä EU:n ohjelmallisuudessa lanseeraamat alueellisuus, paikallisuus, kumppanuus, oppiminen, kehittäminen ja sosiaalinen pääoma ovat myönteisiä ja ilmentävät toiveikkaita näkymiä. Luultavasti ne ovat omiaan luomaan erilaisia positiivisia asioita maaseudulle ja ovat osin luoneetkin.

Tarkasteltaessa asioita verkostoitumisen ja keskittämisen mittakaavasta, jotka ovat ydinpuhuntoja ja sisältöjä ohjelmallisessa politiikassa, tullaan kuitenkin ainakin maaseudun osalta rajapinnoille. Monet tavoite I -alueet tai seudut, joilla esimerkiksi Leader on päässyt keskeiseen osaan, ovat paitsi sijainniltaan myös puhunnoissa laidalla. Niiden toimijoiden mahdollisuudet verkostoitua ja saada hyötyä keskittymisen eduista ovat rajalliset, joskus jopa mahdottomat.

Puhuttaessa kumppanuudesta liittyy siihen EU:n ja kansallinen tukiosuus hankkeisiin. Sen käänköpuolena on kuitenkin EU:n ja kansallisestakin mittakaavasta ohjelmien toteutukseen kuuluva byrokraattinen kontrollijärjestelmä. Paikallisuus eli bottom up -periaate ei hankkeissa käytännössä sellaisenaan toteudu, koska ohjelmaa ohjastetaan ylhäältä.

Ohjelmissa näkyvästi esillä oleva tietoyhteiskunta ei pysty vastaamaan siihen haasteeseen, mitä maaseutualueet tarvitsevat. Kuten ei kannettu vesi kaivossakaan pysy, ei "kannettu" tietoteknologiakaan sellaisenaan synnytä uusia elämisen mahdollisuuksia maaseudulle. Esimerkiksi etätyö ei ratkaise maaseudun ongelmia. Se voi luoda jonkin verran työpaikkoja, mutta ei siinä määrin, että sillä pulmia merkittävästi ratkaistaisiin. Syrjäisen maaseudun kehitys on uhattu, ja ydinmaaseutukin on heikoilla.

Ohjelmallinen politiikka ei ole riittävä väline alueiden ja maaseudun kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Luonnollisesti kokemukset siitä ovat Suomessa varsin lyhyet. Toisaalta,

jos alueelliseen politiikkaan halutaan sijoittaa, olisi se voitava tehdä myös laajasti erilaiset alueet huomioiden, ei keskitetysti. Euroopan unionin julkistamien strategioiden tavoitteena on vaikuttaa tasapainoiseen kehitykseen eri alueillaan ja se tapahtuu siten, että vauraammat antavat resursseja köyhemmille. Käytännössä näin osin tehdäänkin. Saman ohjelmallisen aluepolitiikan kulisissa unionissa luodaan kuitenkin keskitetyn ja entistä tehokkaamman yhteisön verkostoja, joihin sisältyvät vuraat kaupunki- ja keskusalueet ja niiden vaikutuspiiri. Yhteisön tavoitteet ovat taloudelliset eli välineelliset, sosiaalinen ulottuvuus on jäänyt taka-alalle, mihin Hettne (1997: 29, 149) viittaa.

Yhteisössä jäsenmaat osaltaan osallistuvat yhdessä hyväksytyjen periaatteiden toteuttamiseen. Maaseutumainen elämäntapa myönteisenä diskurssina olisi eräs keino nostaa näiden alueiden kuvaa kansalaisten mielissä. Se edellyttäisi kuitenkin yhteistä visiota ja laajaa sitoutumista maaseudun elinvoimaisena pitämiseen, muuallakin kuin kaupunkien tuntumassa.

Maaseudun sisäisiä ja sen toimintaympäristöön liittyviä tekijöitä leimaa tällä hetkellä epävarmuus. Toisaalta se heijastaa laajemminkin yhteiskunnallista kehitystä. Maaseutua luonnehtiviin puhuntoihin punoutuu yleisessä julkisessa keskustelussa paljon kielteisiä asioita, jotka ovat samalla maaseudun todellisuutta. Näistä mainittakoon poismuutto ja ikärakenteen vinoutuminen sekä valtion säästötoimet, jotka ovat omiaan heikentämään kuntataloutta. Niitä tuotiin esiin myös haastatteluissa eli ne ovat suuri huolenaihe.

Euroopan unioniin liittyminen on tuonut puolestaan esille maaseudun roolin korostetusti maatalouden näkökulmasta, yhteisön yhteisen maaseutupolitiikan takia. Tällöin julkisuudessa näkyvillä ovat maataloustukiasiat, joiden määrää suhteessa muuhun aluepoliittiseen tukeen maaseudulle pidetään suurena. Näin varsinkin, kun elinkeinon osuus kaikkiin maaseutuelinkeinoihin nähden on varsin pieni, Suomessa. Se työllistää noin kuutisen prosenttia keskimäärin. Toisaalta syrjäisillä ja ydinmaaseudulla määrä nousee paikoin neljännekseen ja enempäänkin.

Maaseutua koskevat puhunnat vaikuttavat maaseutua koskevaan politiikkaankin. Toisaalta keskitetyn ja eri osapuolten välillä tehdyn vision ja siihen suuntaavien tavoitteiden

ja toimien avulla olisi mahdollisuus luoda uutta ja eri alueet huomioivaa politiikkaa. Sen on valtaosa haastatelluista ilmaissut tiedusteltaessa muita maaseudun kehittämiseen liittyviä seikkoja.

Leaderin rooli uusien innovaatioiden luomisessa ja paikallisen kehittämisen työkaluna koetaan myönteisenä. Sen avulla on saatu aikaan kehitysyhteisöjä. Myös suunnitelmallisuuden ituja paikallisessa kehittämisessä on jo olemassa. Konkretian eli tulosten tasolla Leader ei yltänyt ensimmäisellä kaudellaan tavoitteisiin ja toista haittaa lisääntynyt säännöstö ja ohjasto. Kokonaisuutena ohjelma on varsin pieni, vaikka sen rooli näytetään järjestelmän ja byrokratian valossa mittavalta, kokoon nähden. Kokeilevalla toiminnalla voisi kuvitella olevan kevyemmän organisaation, mutta käytännössä EU:n yhteisöaloitteet, joista Leader on yksi, ovat hallinnollisesti raskaampia kuin rakenneohjelmat (vrt. Antola 1998: 63).

Leader maaseutuohjelmana byrokratiastaan huolimatta osoittaa, että alueilla on ihmisiä, jotka haluavat sitoutua kotiseutujensa kehittämiseen. Ohjelman resurssit ovat kuitenkin liian pienet. Sen avulla on mahdollisuus luoda yhdestä viiteen työntekijän yrityksiä, enimmillään. Sillä ei maaseudun tulevaisuutta ratkaista. Sitä ei tehdä myöskään isommilla tavoiteohjelmilla, joiden puhunnat tukevat pääosin keskuslähtöistä politiikkaa.

Tutkimukseen osallistuneiden kaipaama, eri osapuolten luoma yhteinen visio tulevaisuuden maaseudusta ja kansallinen maaseutupolitiikka sekä siihen sitoutuminen kuvaavat sitä, että haastatellut eivät usko maaseutualueiden saavan riittäviä kehityksen eväitä ohjelmallisella politiikalla. Tämä ilmentää epäluottamusta niin EU:n kuin kansallisestikin muotoiltuun alueiden kehityspolitiikkaan ja maaseudun kehittämiseen sen osana.

7. YHTEENVETO JA POHDINTA

Tutkimustehtävänäni on ollut selvittää pienen kehitysohjelman Leaderin avulla, miten Euroopan unioniin liittymisen mukanaan tuoma ohjelmallinen alueiden kehittämispoliittikka koetaan sen hallinnossa ja paikallisella, toimintaryhmien tasolla. Tarkoituksena on ollut analysoida, millaiseen maaseudun todellisuuteen globaalin toimijan EU:n ohjastama Leader kehitysohjelmana tulee. Niin ikään olen tutkinut, millaisen todellisuuden kehitysohjelma luo.

Orientoivana aineistona ovat olleet Suomen tavoite 1- ja 2-asiakirjat sekä maaseudun kehittämissuunnitelmaan Leaderiin sisältyvät dokumentit. Maaseudun todellisuutta ja Leaderin hallinnollista järjestelmää olen tutkinut haastatteluaineistolla, kohteenani koko hallinnollinen ketju Euroopan komissiosta paikallistasolle, toimintaryhmiin ja hanke-toimijoihin. Ohjelmallisuuteen liittyvää asetelmaa olen tarkastellut muun muassa suurten tavoiteohjelma-asiakirjojen, ohjeiden ja muiden dokumenttien kautta.

Olen pitänyt perusteltuna tutkia hallinnon osalta myös EU -tasoa, koska se viime kädessä määrittelee ohjelmien suuntaviivat, niiden tavoitteet ja valvoo niiden toteutusta. Sen mukanaolo ilmentää myös niin sanotun globaalin tuloa paikalliseen todellisuuteen, aluekehittämisessä ja siihen sisältyvän hallintojärjestelmän muodossa.

Toimintaryhmät olen valinnut historiallisen Pohjanmaan alueelta, ja ne ovat Rieska, Kotikylä+, Aisapari ja Suupohjan leader. Hallinnon osalta haastattelin niiden TE-keskusten edustajia, joiden alueelle ryhmät sijoittuvat eli Pohjois-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan. Kansallisesti ylimmän tason muodostivat ministeriön virkamiehet.

EU:n Brysselin keskushallinnon virkailijat eivät saaneet yksilöinä vastata, vaan yhteisön kannan sain virallisena eli se noudattelee komission kantaa. Perusteluina todettiin, että virkailija ei saa antaa työssään saamiaan, aiemmin julkaisemattomia tietoja ulkopuoliselle. Hänen pitää kysyä kirjallisesti antamia tietoja varten myös lupa esimieheltään. Yleensä lupa myönnetään, ellei se vaaranna yhteisön etua. Tässä yhteydessä jäi vastamatta, mikä olisi ollut mahdollisesti vaarantuva etu.

Menetelmäni on ollut laadullinen ja tutkimusote konstruktionistinen. Ajatukseni on, että hallinnollisia järjestelmiä voidaan tutkia analysoimalla niissä käytettäviä puhuntoja ja käsitteistöä, kuitenkin asettamalla ne tiettyyn taustaan. Hallintoon liittyvät seikat organisoituvat tavoitteina, suunnitelmina ja niiden toteuttamisena. Hallinnon välineenä ovat kielteen ja käsitteisiin liittyvät käytännöt, lakeina, ohjeina ja säännöksinä sekä metodisina kuvailuina. Se käyttää toisaalta legitiimiä, kansalaisten tai asukkaiden sille luovuttamaa valtaa, toisaalta sillä on mahdollisuus tiedon ja asiantuntemuksen avulla kasvattaa rooliaan.

Teoreettisena perustana tutkimukseeni liittyy todellisuuteen, tietoon ja valtaan liittyvää keskustelua sekä alueiden muutokseen sisältyvien kehityskulkujen erittelyä. Näin olen pyrkinyt havainnollistamaan niitä todellisuuksia, joissa ihmiset alueilla ja alueiden hallinnossa ovat. Yhtenä kaiken läpäisevänä todellisuudessamme ilmenee tiedon merkityksen kasvu alueiden hallinnassa.

Toisaalta tieto ilmenee myös erilaisina yhteisöjen ja yksilöiden ääнинä yhteiskunnassa. Voimakkaina kuuluvat pääosin vallitsevan politiikan ja hallitsevien ryhmien äänet niin sanottujen toisten jäädessä taustalle. Olen pyrkinyt tutkimuksessani tuomaan esille myös valtavirrasta poikkeavia ja moninaisia ääniä. Maaseutuun liittyvä tematiikka ja siihen liittyvät puhunnot sellaisenaankin ovat niin sanottujen toisten ääniä.

7.1. Maaseudun todellisuus ja Leader aluekehittämisen välineenä

Maaseudun todellisuutta kartoitin sen nykytilaan ja tulevaisuuteen liittyvillä kysymysteemoilla. Lisäksi haastatellut esittivät muita mielestään tärkeitä näkökohtia maaseudun kehittämiseksi. Näillä teemoilla halusin tutkia, millaisessa todellisuudessa ohjelmallista politiikkaa eli tässä tapauksessa Leaderia hyödynnetään. Tavoitteenani oli yksilöidä, mitä mahdollisuuksia pienellä kehitysohjelmalla on vastata siihen haasteeseen, jossa maaseutualueet ovat.

Maaseudun nykytilaan liittyvistä vahvuuksista ja heikkouksista niin paikalliset kehittäjät kuin hallinto eri tasoilla olivat pääpiirteissään yhtä mieltä. Vahvuuksia olivat ihmisiin ja yrittäjyyteen sekä luontoon, tilaan ja turvallisuuteen liittyvät tekijät. Heikkouksiksi mainittiin rakenteet, työn muutos, koulutustaso ja muuttoliike.

Sen sijaan mahdollisuuksien ja uhkien osalta puhunnat eriytyivät. Paikallisella tasolla monille haastatelluille mahdollisuuksien löytäminen oli vaikeaa, mutta luontoon ja yrittäjyyteen liittyviä seikkoja mainittiin edelleen. Hallinnossa nämä tekijät korostuivat huomattavasti eli tavallaan uudensivat ohjelmien virallista puhuntaa yrittäjyydestä mahdollisuutena. Uhkina paikallinen taso toi esille muun muassa muuttoliikkeen, talousvaikeudet ja keskittymisen. Hallinnossa nousivat esille muuttoliikkeen ohella yksipuolinen elinkeinorakenne ja keskittyminen.

Tutkittaessa maaseudun tulevaisuuteen liittyviä seikkoja eri indikaattorien avulla katsovat haastatellut erilaisen yhteistyön ja verkostoitumisen niin lähelle kuin kauemmaksikin lisääntyvän. Myös kansainvälisyyttä ilmentävien seikkojen merkitys kasvaisi. Perusrakenteessa julkisten ja osin yksityistenkin palvelujen määrän arvioidaan menevän huomompaan suuntaan. Sama kehitys on työpaikkojen osalta. Tosin tässä paikalliset haastateltavat ovat myönteisempiä kuin alue- ja ministeriötaso. Huolestuttavinta kehitys on kaikkien ryhmien mielestä ikärakenteen osalta, joka heikkenee. Se onkin maaseudun kehittämisen kannalta suurin uhka.

Yleisellä tasolla maaseudun tulevaisuuteen liittyviin seikkoihin suhtauduttiin myönteisesti edellä mainittuja seikkoja lukuun ottamatta. Niihin sisältyy kuitenkin tulevaisuudenuskoa merkittävästi heikentäviä asioita eli rakenteiden purkamista, kuten palvelujen ja työpaikkojen riisumista sekä ikärakenteen vinoutumista. Nämä indikaattorit ilmentävät haastateltujen tuntemaa huolta maaseudun tulevaisuudesta, vaikka yleisellä tasolla useisiin muihin eli kumppanuuteen, verkostoitumiseen ja viihtyvyyteen ja niiden kehittymiseen suhtauduttiin myönteisesti.

Maaseudun aseman aluepolitiikassa arvioitiin menevän hieman parempaan suuntaan. Tosin niin ministeriössä, aluehallinnossa kuin paikallisella tasollakin ilmaistiin toive

tulevaisuuden vision luomisesta maaseudulle ja yhteisen, laajan sekä vahvan yhteiskunnallisen ja poliittisen sitoutumisen sen hyväksi työskentelemiseen. Kaivattiin kansallista laajaa maaseutupolitiikkaa.

Leader on pieni kehittämisohjelma. Sen tavoitteet liittyvät paikallislähtöisyyteen, uusien innovaatioiden luomiseen, kumppanuuteen ja verkostoitumiseen sekä hyvien käytänteiden siirtämiseen. Tavoitteena on koota yhteen maaseudun kehittäjiä eli kuntien, yhteisöjen ja yhdistysten edustajia samoin kuin yksityisiä ihmisiä. Nämä järjestäytyvät yhdistykseksi ja laativat toiminnallisen suuntaviivat komission ohjeiden ja säännösten mukaan.

Toimintaryhmä laatii itselleen ohjelman ja sitoutuu sen tavoitteisiin. Totutukseen päästään, jos ohjelmalle saadaan hyväksyntä. Kaudella 2000–2006 Suomessa on 25 toimintaryhmää.

Käytännössä haastateltavat toimintaryhmät olisivat voineet olla mistä tahansa. Sama ohjelmallisuus ja siihen liittyvä hallinnollinen järjestelmä käytäntöineen koskevat kaikkia ryhmiä. Niiden toimintaympäristö ja -kulttuuri luonnollisesti voivat vaihdella ja alueilla on erilaisia toimijoitakin. Nämä piirteet tuovat erilaisia vivahteita ohjelmiin ja sitä kautta pyrkimyksiin toteuttaa niitä.

Periaatteessa useimmilla maaseutualueilla lienee sama huoli eli ihmisistään kiinni pitäminen ja sitä kautta elinvoimansa ja palvelujensa eli olemassaolonsa turvaaminen. Kehitys on kuitenkin eriytynyt, eli kaupunkien läheisillä maaseuduilla on syrjäiseen ja ydinmaaseutuun nähden parempi tilanne. Isojen ja pienempienkin kaupunkien läheinen maaseutu hyötyy keskinäisestä vuorovaikutuksesta, ja niihin suuntautuu myös muuttoliikettä. Osin ydinmaaseudun ja paljolti syrjäisen maaseudun kehitys on uhattuna. Tutkimani toimintaryhmät sijaitsevat tämän tyyppisillä alueilla.

Pienen kehittämisohjelman sisältöinä paikallisuus eli alhaalta ylös -suuntautuminen, yhteistyö, kumppanuus ja verkostoituminen ovat maaseudulle ominaisia toimintoja. Yhteisöllisyydestä on perinteisesti ammennettu ja niin tehdään edelleen, vaikka urbanisoituminen eli kaupunkimaiset ilmiöt ovat leimallisia ainakin suomalaiselle maaseudulle.

Niihin liittyy muun muassa yksityistyminen eli privatisoituminen. Ei toimita enää niin paljoa yhdessä eikä käydä toisissa, kuten perinteisesti. Pienissä yhteisöissä on kuitenkin edelleen ihmisiä, joilla on sosiaalisia verkkoja ja yhteyksiä, joihin voidaan tarttua ja joita käyttää.

Maaseutuyhteisöihin liittyviin perusarvoihin vetoamalla Leader-ohjelma tavoittelee paikallisia aktiiveja. Vastapainoksi on tarjolla kumppanuutta julkiselta taholta eli rahaa ohjelmien toteutukseen EU:lta ja valtiolta. Lisäksi alueen kuntien on maksettava tietty osuus ja osan kustantavat hankkeiden toteuttajat omana rahoituksena ja talkootöinä, jos on kyseessä yleishyödyllinen yhdistys.

Maaseudun ihmiset toimivat paikallisissakin ympyröissään moninaisessa alueellisessa todellisuudessa. Heitä koskettavat globaalistuminen ja sitä kautta alueiden muutoksiin liittyvät ilmiöt. Paikallisia asukkaita koskevia päätöksiä tehdään yhä kauempana. EU:n ohjelmia toteuttaessaan nämäkin neljä toimintaryhmää ovat osa kansainvälistä yhteisöä ja järjestelmää, jonka säädöksiä ne noudattavat. Sama pätee paikallisiin hankehakijoihin. Yhteisö on organisoitunut hallinnolliseksi kokonaisuudeksi, joka ohjaa ja säätelee ohjelman toteutumista. Paikallisuus saa näin yhteisön kautta tietynlaisen institutionaalisen muodon. Toimintaryhmät ovat eri hallinnollisten tasojen kautta vuorovaikutuksessa EU:hun, sen keskushallintoon. Ne ovat osa isompaa kokonaisuutta ja sen todellisuutta.

Ohjelma kannustaa toimintaryhmiä kanssakäymiseen yli rajojen ja muihin yhteisömaihin, niiden ryhmiin. Näin ne ovat osa kansainvälistä, yhteisöllistä ja vuorovaikutuksellista toimintaa. Tarkoituksena on paitsi luoda yhteistyötä myös siirtää hyviä käytäntöjä muille alueille. Toimintaympäristöt poikkeavat kuitenkin useimmiten, jolloin suora siirrettävyys paikasta toiseen ei ole käytännössä mahdollinen. Tältä osin suunnitelmien puhunnat eivät toteudu konkreettisina hyötyinä. Ideoiden ja kokemusten vaihtoon luodaan pikemminkin mahdollisuus.

Alueelliselle kehitykselle yleisesti puolestaan leimallista on globaalistuminen ja toisaalta alueellistuminen. Ne ovat kahtaalle suuntautuvia kehityskulkuja. Niiden yhtenä voimak-

kaana piirteenä on keskittyminen ja maailman moninapaistuminen sekä toisaalta vahvojen alueiden roolin nousu, mitä myös EU:n politiikka edistää.

Yhteisölle on eduksi kansallisen yhtenäisyyden mureneminen, koska tavoitteena on hallinnollisesti kiinteämpi alueiden Euroopan unioni. Yhteisö pyrkii toisaalta esimerkiksi ohjelmallisuuteen liittyvällä hallintojärjestelmällään ottamaan haltuunsa jäsenmaiden alueita. Yhteinen ohjelmallisuuteen liittyvä käsitteistö ja siihen sisältyvät käytännöt ovat omiaan kytkemään alueita yhteisöön tai siihen ainakin pyritään.

Ohjelmallisuutta ollaan juurruttamassa suomalaiseenkin alueiden kehittämiseen ja niiden hallintokulttuuriin. Ohjelmallisuudelle ei ole Suomessa luotu omaa hallinnollista systeemiä vaan se periaatteessa istutettiin suoraan perinteiseen sektoroituun hallintoon, jotta EU-tuet saatiin heti yhteisöön liittymisen alusta 1995.

Sanojen ja tekojen tasolla kahden kulttuurin yhteen sitominen on mutkistanut suomalaista aluehallintoa. Suunnitelmista toteutumisiin on matkaa. Se näkyy myös tutkimuskohteissani ja Leaderin toimeenpanossa, niiden mittavana byrokratiana. Toisaalta tutkimuksen keskeinen havainto on myös se, että viime kädessä EU määrittelee ohjelmien hyväksyttävyyden ja toimeenpanon. Sen ylikansallinen hallinnollinen järjestelmä valvoo ja seuraa ohjelmien toteutusta niiden eri vaiheissa, mikä on omiaan lisäämään byrokratiaa.

Leader -ohjelmat ovat kuitenkin olleet omiaan luomaan kumppanuutta ja uudenlaista yhteistyötä maaseutualueilla. Niiden vaikutukset ovat silti vähäiset, koska ohjelmat ovat varsin pienimuotoisia. Toisaalta tarkasteltaessa ohjelman hallintoa, korostuvat siellä suureen ja monimutkaiseen hallinnolliseen organisaatioon liittyvät ilmiöt, byrokraattisina käytäntöinä. Pienissä ohjelmissa toimii sama hallinnollinen koneisto kuin suurissa tavoiteohjelmissakin. Toimintaan liittyy kontrollointia, raportointia ja seurantaa, mikä lisää byrokratiaa. Hankehakukin on monimutkainen ja siihen liittyy erilaisten lomakkeiden täyttämistä.

Leader-ohjelma on julkisuuskuvaltaan ja imagoltaan ihmiskasvoinen, mutta sen käytännöt ovat jäykän byrokraatin. Tarkasteltaessa suurempia ohjelmia puhutaan niissäkin

hieman laajemmassa mittakaavassa aluelähtöisyydestä, kumppanuudesta ja verkostoitumisesta. Niiden reviiiri on suurempi. Hallinnolliset käytänteet ovat paljolti samat kuin Leaderissakin.

Leader-ohjelmilla on saatu tekemieni haastattelujen mukaan kuitenkin aikaan myönteistä paikallista kehitystoimintaa. Ohjelmien teko lisää tavoitteellisuutta ja toiminnan taustalle ja sen onnistumiseksi tarvitaan kumppanuutta ja verkostoitumista. Suora paikallinen julkinen tuki koetaan niin henkisenä kuin materiaalisenaakin voimavarana.

Suurena hankaluutena pidetään kuitenkin ohjelmaan liittyvää hallinnollista järjestelmää. Se vie resursseja paitsi paikallisella myös muilla tasoilla. Se osaltaan rajoittaaakin mahdollisten toimijoiden tai hankehakijoiden määrää. Järjestelmä edellyttää niin hallinnon ja toimintaryhmien vetäjien osaamista kuin hankehakijoidenkin asiantuntemusta. Kenties pelkät puhunnat lomakkeiden täyttämisen vaikeudesta voivat rajata osallistujia, vaikka apu olisikin toimintaryhmissä lähellä.

7.2. Uudistajia, mukautujia, kriitikoita ja kasvottomia

Tutkimusasetelmassani kartoitin vielä erikseen haastattelujen kokonaisanalyysin perusteella maaseudun erilaiset kehittäjät. Näin voitiin yksilöidä paitsi millaisesta asemasta ja paikasta lähtien ihmiset vastaavat, myös heidän yksilöllinen tapansa suhtautua maaseudun kehittämiseen ja Leaderiin sen osana.

Kaikista haastatelluista *uudistajia* oli 15, *mukautujia* 8 ja *kriitikoita* 9. *Mukautuminen* liittyy niin yhteiskunnalliseen kehitykseen kuin maaseudun siihen alistumiseen samoin kuin ohjelmallisuuden sisältämiin hallinnollisiin seikkoihin. Kehityksestä tunnettiin huolta ja sitä kritisoitiinkin, mutta päällimmäiseksi jäi tilanteen hyväksyntä ja sopeutuminen kovaan rakennemuutokseen.

Kriitikoilla asiat jäsenyivät paljolti kehityksen arvostelulla. Osin se voi liittyä aiemmin mainitsemaani haastattelutilanteeseen syksyllä 2001. Tuolloin useimmat toimintaryhmistä

eivät olleet vielä saaneet ministeriöstä Leaderilleen maksupäätöstä. Myös ohjelman hallinnointiin ja sen muihin järjestelyihin kuuluvaa kritiikkiä ilmeni näillä vastaajilla. Kriitikoita oli enemmän niiden toimintaryhmien alueilla, jotka olivat mukana jo 1995–1999 ja kaudella 2000–2006. Hallinnoinnin mutkistuminen edellisestä kaudesta aiheutti arvostelua.

Uudistajilla korostuivat ihmisläheisyys ja monipuolisesti niin alueisiin, koviin kuin pehmeisiin arvoihinkin liittyvät seikat. Asioita voitiin kritisoida, mutta niihin yritettiin vaikuttaa toimimalla. Valtaosin ruohonjuuritasolla olivat ihmiset puhunnoissa esillä laajemmin, kun taas hallinnossa korostui monipuolinen ote tai kovat arvot.

Naisissa oli enemmän uudistajia, miehissä taas kriitikoita. Paikallisella tasolla naisissa oli enemmän uudistajia ja hallinnossa miehiä. Se kuvastaa yleistä asetelmaa, jossa hallinnossa miehet ovat usein korkeammassa asemassa ja kokevat voivansa vaikuttaa asioihin. Ruohonjuuritasolla naisten osuus uudistajissa liittyy maaseudun naisten toimeliaisuuteen yhdistyksissä ja erilaisissa yhteisöissä, mikä näkyy toimintaryhmytyöissäkin.

Analysoitaessa erikseen hallinnosta ministeriöiden ja TE-keskusten edustajia, voitiin havaita, että TE-keskuksissa uudistajia oli viisi, kriitikoita kaksi ja yksi myötäilijä. Ministeriössä myötäilijöitä oli kolme ja yksi uudistaja. Se ilmentää eräällä tavalla kansallisen korkeimman tason olemista jatkeena EU:n hallinnolle. Toisaalta se kuvastaa välineellistä suhtautumista. Maaseutuun ei ehkä ole läheistä suhdetta, joten se jää etäiseksi ja abstraktiksi.

Tässä yhteydessä on todettava, että otos tältä osin on niukka. Toisaalta maan korkeimmalla hallinnollisella tasolla olevilla henkilöillä ja heidän puhunnallaan on tietty painoarvo. He puhuvat asemastaan käsin, josta he toimivatkin. Heillä on kokonaisuuden kannalta vaikutusvaltaa asioihin ja mahdollisuuksia vaikuttaa myös muiden ryhmien todellisuuksiin.

EU:n virallinen vastaus kuvastaa puolestaan niitä puhuntoja ja hallinnollisia käytäntöjä, joita ohjelmallinen politiikka sisältää. Se ilmentää, että korkein määräysvalta ohjelmien

läpiviemisessä on komissiossa, vaikka eri yhteyksissä tähdennetään alucellisen ja paikallisen merkitystä ja puhutaan bottom-up -suunnasta alueiden kehittämisessä.

Virallinen vastaus on osoitus myös Euroopan unionin tuoreesta viestintäpolitiikasta (Euroopan komissio 2002), jossa pyritään luomaan yhtenäistä ja keskitettyä kuvaa yhteisön toiminnasta ja periaatteista eli "yhteistä, yhteisöllistä todellisuutta". Virallista vastausta taustoitti osaltaan komission ja erään hallintoon kuuluvan henkilön kiista yhteisöpolitiikkaan kuuluvien asioiden julkaisemisoikeudesta. Komissio hävisi asian oikeudessa, mutta se on vaikuttanut käytäntöihin suhteissa ulkopuolisiin. Olkoonkin, että omassa tapauksessani kyseessä oli tieteellinen tutkimus, johon olisi halunnut komission edustajia yksilöinä haastatella.

Tutkimukseeni liittyvässä muita kehitysajatuksia tiedustelevassa osiossa useimmat haastatellut esittivät toiveen kansallisesta maaseutupolitiikasta ja laajasta siihen sitoutumisesta. Sen ilmentää halua ratkaista maaseutua koskevia ongelmia itse. Sen kääntöpuolena voidaan tulkita, että EU:n aluepoliittisia keinoja ei koeta riittäviksi. Toisaalta myös kansalliset maaseudun kehittämisen välineet ovat liian suppeat.

7.3. Tutkimuksen arviointi ja uusia avauksia

Tutkimuksen tekeminen aluepolitiikan kentästä ajankohtana, jolloin se on murroksessa, näyttäytyi isona haasteena. Toisaalta ohjelmallisuuden ja siinä Leaderin tutkiminen antoi sille varsin selkeän asetelman. Ohjelmallista alueiden kehittämispolitiikkaa on harjoitettu Suomessa kausi 1995–1999 ja toinen on hyvässä vauhdissa. Ohjelmallisuus on tullut käyttöön suomalaisessa aluepolitiikassa Euroopan unioniin liittymisen seurauksena vuoden 1995 alusta. EU-tausta tarjosi näkökulman kansainvälisyyteen.

EU:n alueellista ja paikallista korostava aspekti on omiaan niin sanotun globaalin ja paikallisen tarkasteluun. Euroopan unioni toimii maailmanlaajuisissa puitteissa ja politiikkansa mukaisesti globaalin eurooppalaisena vastavoimana. Ohjelmallisuuteen liittyy EU-johtoinen järjestelmä, jonka käytäntöjä tutkin lähinnä pienen maaseudun kehittämisohjelman Leaderin näkökulmasta. Ylikansallinen hallintojärjestelmä on paljolti abstrak-

tiota, eri hallinnollisten tasojen toimimista käsitteellistettyjen käytäntöjen tasolla. Sen mielikuvanomaisella ja käytännönkin alimmalla tasolla piirtyy paikallinen, konkreettinen ja eletty todellisuus.

Laadullinen menetelmä ja konstruktionistinen ote soveltui tarkoitukseen. Ajatuksenani on, että hallintoon ja sen käytäntöihin sisältyviä seikkoja voidaan tutkia analysoimalla niihin liittyviä puhuntoja, käsitteitä ja tiedon tuottamisen tapoja. Ohjelmallisuus on EU:n toimintapolitiikkaa ja siihen nivoutuvat puhunnat ovat muun muassa dokumenteiksi kirjattuja suunnitelmia, kehitysstrategioita tai valvontaan kuuluvia sääntöjä ja määräyksiä. Yleensäkin hallinnon tematiikka on sanojen saattamista todellisuudeksi sen jälkeen, kun ne ovat suunnitelmiksi tai ohjelmiksi hyväksytyt. Toisaalta ylikansalliseen ja kansainväliseen monitasoiseen todellisuuteen liittyy kaaokseen joutumisen uhka. Niinpä alueiden kehittämisen maailmaa raamitetaankin tiukan ja säännellyn ohjelmallisuuden kautta. Päätoimijana on EU:n komissio.

Tutkimuksen kannalta olisi ollut hyvä, jos komission virkailijatkin olisivat saaneet osallistua itsenään haastatteluun. Virallinen vastaus ei täysin kuvaa sitä todellisuutta, jossa eri tasoilla olevat ihmiset toimivat. EU jäi tältä osin kasvottomaksi.

Tutkimuksen alussa mainitsin, että ensimmäinen Leader -kausi ei kestänyt Suomessa koko ohjelmakautta 1995–1999 vaan pääsi alkamaan vasta 1997. Toisaalta kauden 2000–2006 järjestelyt EU:n tasolla olivat myöhässä eli viimeisiä toimintaryhmiä ei ollut edes hyväksytty 2001 syksyllä. Maksatuksiin esimerkiksi Suomessakaan oltu päästy, toimintaryhmät elivät omillaan tai lainavaroilla. Järjestelmä EU:ssa on kuitenkin ollut toiminnassa jo pitkään ja eräällä tavalla "koeteltu". Toimintatapana sen pitäisi sujua. Toisaalta voidaan kysyä voiko paikallinen kehitystoiminta sujua globaalien moniportaisen hallinnon läpi suodatettuna.

Kansallisella, ministeriön tasolla haastateltujen määrä oli niukanlainen. Jälkeenpäin arvioiden määrää olisi voinut kasvattaa muutamalla. Toisaalta ministeriöissä toteutetaan virallista politiikkaa ja on vaikea sanoa, olisiko tulos ollut toisenlainen. Suomessa hallinnon sektorimalli mutkistaa entisestään byrokratiaa.

TE-keskusten maaseutuosaston haastateltavien suhde oman alueidensa toimintaryhmiin näyttäytyi tutkimuksessa läheisenä ja alueiden hallintohenkilöstö on sitoutunut tehtäväänsä. Laajemman tutkimuksen aiheena voisi olla, miten aluehallinnon ja muut organisaatiot pystyttäisiin nivomaan kehittämiseen. Tällä hetkellä alueiden rooli näyttää pirstoutuneena. Maakuntien liitoilla on aluekehitysvastuu mutta ei juurikaan taloudellista valtaa. TE-keskukset puolestaan ovat sektorijohteisia eli niiden toimintaa määrittelevät ministeriöt. Tulosjohteisuus on omiaan lisäämään niiden reviirinvariointia. Tämä selvitys voitaisiin kohdentaa hallinnon ja politiikan toimijoihin sekä muihin alueellisiin yhteisöihin, niiden edustajiin. Lähtöajatuksena voisi olla hallinnon karsiminen ja selkeyttäminen.

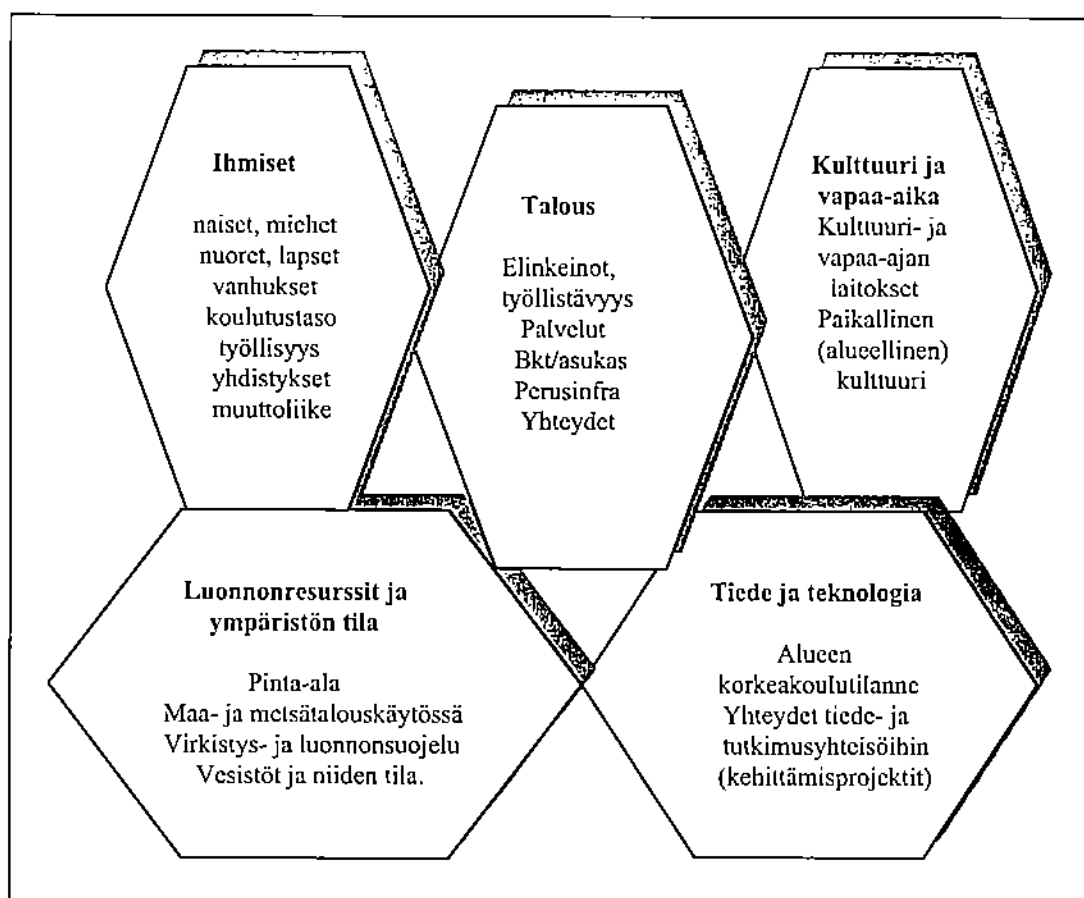
Yleisenä aluekehityksen haasteena on sekin, miten yksinkertaistaa hallinnollisia järjestelmiä kokonaisuutena. Esimerkiksi Leaderin osalta olisi syytä pohtia pelkistetympää asetelmaa eli vähentää byrokratiaa. Pohtimisen arvoista on myös, kuuluuko paikallinen kehittäminen EU:n tehtäviin ja jos kuuluu, pitääkö sitä hoitaa komissiosta. Eikö ennemmin olisi syytä karsia hallinnon solmuja ja yrittää huolehtia kehitystoiminnasta paikallisesti ja alueellisesti. EU:n moninaisen maaseudun ongelmia ei pystytä hoitamaan yksittäisellä standardipolitiikalla. Siihen tarvitaan alueellisia ja paikallisia kehittäjävoimia.

Ruohonjuuritasolla, maaseudun kehittäjäyhteisöissä kysymykseksi jää, miten paikallinen pystyy vastaamaan kansainvälisen haasteeseen, keskittymiseen ja kilpailuun. Haastatellut maaseudun kehittäjät ovat sitoutuneita paikalliseen ympäristöönsä ja ponnistelevat sen eteen. Tällä hetkellä paikallisen kehittämisen kenttäkin on kuitenkin eräällä tavalla hajallaan tai uudelleen muotoutumassa. Kunnilla on omia intressejä. Leader-ryhmät vaativat seutukuntapohjaa. Sen ohella seutukunnilla voi olla yhteisiä elinkeinotoimistoja. Paikallisella tasollakin on monenlaisia toimijoita.

Sen ohella, että paikalliset kehittäjäyhteisöt tarvitsisivat tiedotusta ja koulutusta, olisi pyrittävä paikallisen tason kehittämisen koordinointiin. Erilaiset toimijaverkostot eivät irrallisina edesauta kehitystä, niiden voimat eivät yksinkertaisesti pitkälle riitä. Olisi pyrittävä ottamaan haltuun koko kenttä eikä vain taloudellisista vaan myös kulttuurisista lähtökohdista ja ennen kaikkea paikallisista. Kaikki lähtee kylien ja alueiden ihmisistä.

Suomessa on tuloksetkaalla kylätoiminnalla perinteitä jo parilta vuosikymmeneltä (vrt. esim. Pääkkönen 1991: 9–10, 53; Hyyryläinen 2001).

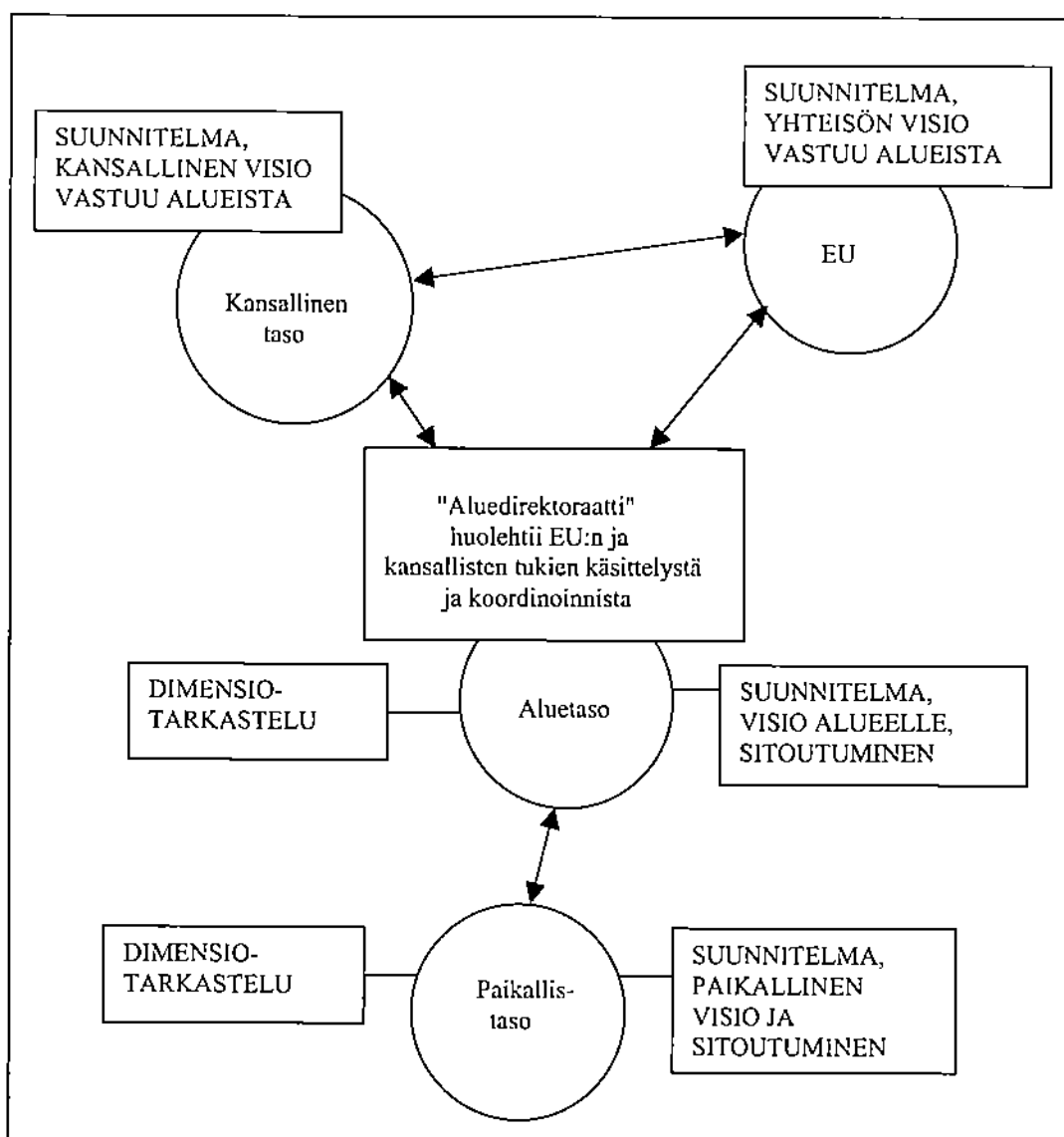
Maaseudun paikallisten yhteisöjen kehittämisen mallina voitaisiin soveltaa suunnittelua, jossa mukana olisivat paikallinen väestö, yhdistysten ja yhteisöjen edustajia, viranomaisia ja tiedeyhteisö ulkopuoliscna asiantuntijana. Se edellyttäisi näiden voimien yhteen kokoontumista ja pohtimista, mitä resursseja on olemassa ja mitä tarvittaisiin kehittämisen eväiksi. Voitaisiin käyttää esimerkiksi seuraavaa karkeaa erittelyä (kuva 45).



Kuva 45. Maaseudun erilaiset voimavarat.

Näiden kaikkien osa-alueiden kartoitus ja niistä lähtevä kokonaisvaltainen analyysi ja suunnittelu voisi olla perustana paikalliselle ja alueellisellekin kehittämistyölle. Se edellyttäisi kuitenkin koordinoitua yhteistoimintaa, kun nykyisellään monet yhteisöt, yhdistykset ja toimijat tekevät asioita erikseen.

Tässä yhteydessä en tarkoita verkostoitumista tai löysää kumppanuutta, mitä esimerkiksi ohjelmallisuuden taustalla ja projektimaisessa toiminnassa on. Pyrkimyksenä olisi löytää ennemminkin pysyviä ja pitkän tähtäimen toimintamuotoja. Aloitteentekijöinä tai keskeisinä osapuolina niissä voisivat olla tiede- ja korkeakouluuyhteisöt, kunnat, clinkeino-elämä ja erilaiset yhdistykset sen mukaan, mikä on luontaista alueelle. Alueiden roolia ja itsenäisyyttä olisikin syytä korostaa aluekehityksessä, jolloin kansallisella ja yhteisön tasolla olisi tällä politiikan sektorilla yleisempi, koordinoiva rooli (kuva 46).



Kuva 46. Yksinkertaistettu kaavio paikallisen, alueellisen, kansallisen ja globaalien rooleista alue- ja maaseudun kehittämisessä.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Airaksinen, Timo (1997). *Todellisuuden kosketus*. Keuruu: Otava.
- Alarinta, Juha (1997). Maaseudun määrittely ja omachtoinen kehitys. *Maaseudun uusi aika* 1/1997. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos.
- Alasuutari, Pertti & Petri Ruuska (1999). *Post Patria. Globalisaation kulttuuri Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Allardt, Erik (1985). *Samhället Finland. Omvandlingar och traditioner*. Hangö: Holger Schildts Förlag.
- Allardt, Erik (1993). Suomi vuonna 2020, valinnan ja seestymättömyyden yhteiskunta. Teoksessa: Suomi 2020, visioita kansakunnan tulevaisuudesta, s. 9–18. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 1993/4. Helsinki:
- Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma (2000). Tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle, vuosille 2000–2006. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Alueiden kehittäminen. ALUS -lakityöryhmän mietintö 2/2002. Sisäasiainministeriö.
- Andersen, Ib (1994). *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, Heine (1998). Tolkningvetande. I upplagan: *Vetenskapsteori och metodlära*. Red. Heine Andersen, 181–217. Översättning Carl G. Liungman. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Harri (1994). Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä. Hierarkioista verkostoihin *Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja* A:28. Turku: Painosalama Oy.
- Andersson, Kjell (1995). *Landsbygd, samhällsutveckling och miljöpolitik*. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.
- Antola, Esko (1998). Uusi EU? Kunnallisalan kehittämissäätiön *Polemia-sarjan* julkaisu no. 28. Helsinki.
- Bauman, Zygmunt (1999). *Sosiologinen ajattelu*. Tampere: Vastapaino.

- Bengs, Christer, Timo Heikkinen, Janne Roininen & Kaisa Schmidt-Thomé (2000). Katsaus aluckehitystutkimukseen. *Sitran, Suomen itsenäisyyden juhlarahaston raportteja* 3. Helsinki. Saatavissa: www.sitra.fi/julkaisut/raportti3.pdf.
- Borg, Olavi (2001). Demokratia ja paikallinen politiikka. Teoksessa: *Kummat virtaavassa maailmassa*, 123–138. Toim. Markku Sotarauta & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon painatuskeskus.
- Borell, Klas & Raine Johansson (1996). *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Bourdieu, Pierre (1995). *Praktisk förnuft, Bidrag till en handlingsteori*. Svensk översättning Gustaf Gimdal och Stefan Jordebrandt. Göteborg: Daidalos.
- The Budapest Declaration of Rural Innovation of the final conference of COST Action A12 Rural Innovation, Budapest, April 2002.
- Castells, Manuel & Pekka Himanen (2001). Suomen tietoyhteiskuntamalli. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston, *SITRA:n julkaisu* no 242. Helsinki. Suomentanut Jukka Kemppinen.
- Cole, John & Francis Cole (1995). *EU:s ekonomiska geografi*. 2. upplagan.. Översättning till svenska Geije Johansson. Lund: Studentlitteratur.
- Dahl, Robert. A. (1999). *Demokratin – och dess antagonister*. Översättning Göran Hemberg. Stockholm: Ordfront & DemokratiAkatemien.
- Ellegård, Kajsa (1998). Under ytan – ingångar till det kulturgeografiska äventyret. I upplagan: *Svensk kulturgeografi. En exkursion inför 2000-talet*, 86–116. Red. Martin Gren & Per Olof Hallin. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, Päivi (1999). Teoksessa: *Tietoyhteiskunta seisakkeella. Teknologian strategiat ja paikalliset tulokset*. Toim. Päivi Eriksson & Marja Vehviläinen, 32–49. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Eskelinen, Heikki (2001). Aluepolitiikka rautahäkissä. Kunnallisalan kehittämissäätiön *Polemia-sarjan julkaisu* no 41.
- Eskelinen, Heikki, Timo Hirvonen, Kimmo Lapintie, Kari Oinonen & Kaisa Schmidt-Thomé (2001). *Aluesuunnittelun tutkimusohjelma Euroopan Unionissa. Tuloksia, kokemuksia ja reunamerkit*. Suomen ympäristökeskus. Helsinki: Oy Edita Ab. Saatavissa: www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/elektro/symon217/SPESP-raportti-pdf.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.

Etelä-Pohjanmaan liitto (2002). Saatavissa: www.epliitto.fi.

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006.

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000–2006, täydennysosa.

Euroopan komissio (1996). Euroopan kestävän kehityksen kaupungit. Kertomus. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg. Saatavissa: <http://europa.eu.int/comm/environement/urban/report-fi.pdf>.

Euroopan komissio (1997). Käsikirja Euroopan unionista. Toim. Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

Euroopan komissio (1998). Agenda 2000. Tiiviimpään yhteistyöhön ja laajempaan Euroopan Unioniin. Euroopan komission Suomen edustuston julkaisu.

Euroopan komissio (2000). Hyvää hallintotapaa koskevat säännöt. (Code of Conduct). Suhteet yleisöön.

Euroopan komissio (2000). Komission tiedonanto 14.4.2000, jäsenvaltioille yhteisöaloitteen suuntaviivojen vahvistamisesta maaseudun kehittämiseksi (Leader+). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* 18.5.2000.

Euroopan komissio (2002a). Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and Social Committee and the Committee of Regions on An Information and Communication strategy for the European Union. Saatavissa: http://europa.eu.int/comm/dgs/press-communications/pdf/com_2002_350_en.pdf.

Euroopan komissio (2002b). Leader+ . Saatavissa: www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/pt/index-en.htm.

Euroopan unioni (2001). Eurooppalainen hallintotapa, Valkoinen kirja. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

Eurooppa -oikeus (2001). Päätös. Case-C-340/00P. Saatavissa: www.curia.eu.int/en/act/act01/0133en.htm tai www.kurt.nu/index_europaratt/eg_domar_mr_text/eg_dom_c_340_009.htm.

Euroopan unioni (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.eu.int.

Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat säännöt. Saatavissa: http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocfi100.

- EVA (1996). Vallan kumous. Raportti poliittisesta päätöksenteosta. Elinkeinoelämän valtuuskunnan julkaisu.
- EVA (1999). Suomen uusjako. Raportti aluekehityksestä ja sen vaikutuksista. Elinkeinoelämän valtuuskunnan julkaisu.
- Foucault, Michel (1980). *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Foucault, Michel (1998). *Seksuaalisuuden historia*. Tampere: Tammer-Paino.
- Giddens, Anthony (1995). Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa, *Nykyajan jäljillä*, 83–152. Kirjoittajat Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lasch. Suomentanut, Leevi Lehto. Tampere: Vastapaino.
- Habermas, Jürgen (1994). *Järki ja kommunikaatio*. 2. painos. Suomennos Jussi Kotkavirta. Helsinki: Gaudeamus.
- Hall, Stuart (1999). *Identiteetti*. Suom. ja toim. Mikko Lehtonen ja Juha Herkman. Tampere: Vastapaino.
- Harald, Kennet (1997). Pakottava talouspuhe. Talous reaalisena ja sosiaalisesti tuotettuna niukkuutena. Teoksessa: *Semioottisen sosiologian näkökulmia*, 263–279. Toim. Pekka Sulkunen & Jukka Törrönen. Helsinki: Gaudeamus.
- Hautamäki, Lauri (1991). Alueellisen suunnittelun teoriat ja menetelmät. *Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, Sarja A*, 12.
- Haveri, Arto & Kaisa Holma (1996). Erilaistavatko ohjelmat maaseutua? Seutukuntien aluekehitysohjelmien arviointi suhteellisen edun strategian näkökulmasta. *Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Tutkimuksia, Sarja B* 69/1996.
- Heikkilä, Inkeri & Aulikki Holma (1990). *Tieto ja elämä*. Helsinki: Suomen kirjastoseura.
- Heininen, Lassi (1999). Pohjoinen ulottuvuus Suomen politiikassa. Teoksessa: *Näkökulmia pohjoiseen ulottuvuuteen*, 23–46. Kirjoittajat Esko Antola, Markku Heikkilä, Ari Heikkinen, Lassi Heininen, Tero Lausala, Hanna Ojanen & Jouko Varjonen. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Edita.
- Heinonen, Sirkka (1995). *Tietoyhteiskunta ja kestävä kehitys. Riskeistä mahdollisuuksiin*. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki.
- Heiskala, Risto (1995). Sosiaalinen konstruktionismi. Teoksessa: *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, 46–168. Toim. Risto Heiskala. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala, Risto (2000). Verkko ja minä. Kohti maailmanyhteiskunnan tutkimusta. Teoksessa, *2000-luvun elämä. Sosiologisia teorioita vuosisadan vaihteesta*, 54–75. Toim. Tommi Hoikkala & Jeja-Pekka Roos. Helsinki: Gaudeamus.

- Helén, Ilpo (1995). Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa: *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, 270–315. Toim. Risto Heiskala. Helsinki: Gaudeamus.
- Herrschel, Taussilo & Peter Newman (2000). Multi-Level Governance: 'Interdisciplinary Perspectives'. Research Paper. Conference, Sheffield 28–30 June, 2000. Available: <http://www.shef.ac.uk/~pcrc/mlgc/papers/herrschel.pdf>.
- Hettne, Björn (1997). *Den europeiska paradoxen. Om integration och desintegration i Europa*. 2. upplagan. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag Ab.
- Hettne, Björn (2001). *Kultur · Säkerhet · Hållbar utveckling*. Södertälje: Fingraf tryckeri.
- Hoikka, Paavo (2000). Kunnallispolitiikan tutkimus ja tulevaisuuden haasteet - erityisesti valtateoreettinen tutkimus. Teoksessa, *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. 2. uudistettu painos, 35–72. Toim. Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hoikkala, Tommi (1998). A. van Dijkin diskurssianalyysi. Teoksessa: *Kvalitatiivisen aineiston tulkinta ja analyysi*, 142–161. Toim. Klaus Mäkelä. Helsinki: Gaudeamus.
- Holme, Idar & Berndt Solvang (1991). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Holt-Jensen, Arild (1999). *Geography. History & Concepts*. English translation Brian Fullerton. London: SAGE Publications.
- Huovari Janno, Aki Kangasharju & Aku Alanen (2001). Alueiden kilpailukyky. *Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen raportteja* no 176.
- Hynninen, Asko (2000). Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylän yliopisto. *Jyväskylä Studies in Communication* 10.
- Hyyryläinen, Torsti (1992). Omachtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä. *Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, Sarja A*, 14.
- Hyyryläinen, Torsti (1994). Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Vammala: Line Sixtyfour Publications.
- Hyyryläinen, Torsti (2001). Mahdoton tehtävä. Miksi maaseudun paikallinen kehittäminen on niin vaikeaa? Tutkimusraportti. *Rural Transfer Network -projektin julkaisu*. Pohjoiset opit- kokemuksia maaseudun kehittämisestä.
- Hyyryläinen, Torsti (2002). Maaseutututkimus ja maaseutualan kehitys Suomessa. Esitelmä, Maaseutututkijatapaaminen, Vaasa 22.–23.8.2002. Saatavissa: www.mtkk.helsinki.fi/mua/Vaasa/torsti.htm.

- Häkli, Jouni & Jorma Kuitunen (1991). *Avauksia restrukturaatioon*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Häkli, Jouni (1994). Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis, ser A*, vol. 45.
- Häkli, Jouni (1999). *Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino.
- Häkli, Jouni (2001). Instituution käsite aluetieteessä. Aluetiede ja instituutiot. Teoksessa: Järkäleitä ja kulmakiviä. Instituutiot yhteiskunnassa, 113–127. Toim. Sulevi Riukulehto. *Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja* no 96.
- Israel, Joachim (1980). *Språkets dialektik och dialektikens språk*. Stockholm: Esselte Studium Ab.
- Israel, Joachim (1982). *Om konsten att blåsa upp en ballong inifrån*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Itä-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006. EU-ohjelmat, julkaisu 2/00.
- Johansson, Roine (2001). Organisation och nätverk. I upplagan: *Modern sociologisk teori*, 194–223. Red. Oskar Engdahl. Lund: Studentlitteratur.
- Jokinen, Arja & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (1999a). Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät. Teoksessa: *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 160–198. Toim. Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (1999b). Tutkijan positiot. Teoksessa: *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 201–232. Toim. Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Tampere: Vastapaino.
- Jyränki, Antero (1998). *Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. 2. Uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- Kahila, Petri (2003). Tulkintoja kehittämistyön valtasuhteiden muuttumisesta. Teoksessa: Aluekehityksen todellisuus. Seinäjoen IV alueseminaari 19–20.3.2002. Toim. Sulevi Riukulehto & Annika Tuovinen. *Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja, Sarja B:29*.
- Kantola, Anu, (2002a). Markkinakuri ja managerismi. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. *Helsingin yliopisto, Viestinnän laitos. Viestinnän julkaisuja* 6.

- Kantola Anu (2002b). Onnellisten unioni, Kolumni, *Suomen kuvalehti* no 36. Ilm. 6.9.2002.
- Kakkuri, Pekka, Unto Katajamäki, Ilpo Lagerstedt, Heikki Perttula & Liisa Ruismäki (1985). *Etelä-Pohjanmaan kotiseutuhistoria – kotimaakuntani vaiheet*. Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto. Alavus: Viiskunta Oy.
- Karkama, Pertti (1998). *Kulttuuri ja demokratia*. Kirjoituksia kulttuurin nykytilasta. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Karppi, Ilari J (1996). Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin. *Tampereen yliopiston aluetieteen laitos, Sarja A*, 17.
- Karvonen, Erkki (2001). Huono tietoteoria nousee huonosta ontologiasta. Saatavana: www.uta.fi/~tierka/episteme.htm.
- Katajamäki, Hannu (1988). Alueellisen työnjaon muotoutuminen Suomessa. *Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja* no 121.
- Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen (1991) Maaseudun kolmas tie. *Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki. Julkaisusarja A: 1*. Lapua.
- Katajamäki, Hannu, Pekka Hunnako, Petri Kahila, Jarmo Palm & Mikko Valtakari (2001). Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. *Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, julkaisu* no 90.
- Kehittämissuunnitelma 2000–2006. Aisapari – Härmänmaan ja Järviseudun kehittämissyhdystys ry:n Leader-ohjelma.
- Kerkelä, Heikki (1996). *Vanhan maailman peilissä. Modernin yhteiskunnan synty ja pohjoinen aineisto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Keränen, Heimo & Pentti Malinen (1997). *Projektisyklin hallinta aluekehittämisessä*. Oulun Yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus, Aluekehitys.
- Keski-Petäjä, Timo (1991). Elämänkulku ja reaaliyhteiskunnan logiikka. Teoksessa: *Avauksia strukturaatioon*. Toim. Jouni Häkli & Jorma Kuitunen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Keski-Pohjanmaan liitto (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.keski-pohjanmaa.fi.
- Kirton, Michael (2003). Adaptors and Innovators. Why New Initiative Get Blocked? Saatavana: <http://www.kaicentre.com>.

- Knuuttila, Seppo (2001). Paikan henki ja kulttuurin muuttuvat tulkinnat. Teoksessa: *Kummat virtaavassa maailmassa*, 45–58. Toim. Markku Sotarauta & Kaija Majoinen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon painatuskeskus.
- Koivunen, Hannele (1998). *Hiljainen tieto*. Helsinki: Otava.
- Kokkonen Merja & Perttu Vartiainen (1993). Alueiden Eurooppa – haasteet alueelliselle kehittämiselle. *Sisäasiainministeriön aluekehitysosaston julkaisu 1/1993*.
- Koskela, Hille (1993). Tieteellinen realismi ja maaseudun monet todellisuudet. Teoksessa: *Maantieteen maisemissa. Aiheita kulttuurimaantieteen alalta*, 109–116. Toim. Pauli Tapani Karjalainen. *Joensuun yliopisto. Tiedonantoja* no 25.
- Koskela, Hille (1994). Tilan voima ja paikan henki – yhteiskuntateoria ja humanismi uudessa alumaantieteessä. *Helsingin yliopisto. Maantieteen laitoksen julkaisuja B* 42.
- Koski, Heikki & Elina Lehto. Vieraskynä-kolumni, s. 2. *Helsingin Sanomat*, 15.9.2000.
- Koski, Riitta (2002). Pohjalaisen yrittäjyyden synty, leviäminen ja alueellinen eriytyminen. Vaasan yliopisto, *Acta Vasaensia* No 101, *Aluetiede* 7.
- Kotikylä+, Pirityiset ry:n Leader+ -kehittämissuunnitelma vuosille 2000–2006, Kaustisen seutukunnassa.
- Kultalahti, Olli (1990). *Yhteiskunta ja alue*, 2. uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus.
- Kusch, Martin (1993). *Tiedon kentät ja kervostumat – Michael Foucault'n tieteen-tutkimuksen lähtökohdat*. Suomentanut Heini Hakosalo. Oulu: Kustannus Pohjoinen.
- Lahti, Arto (1988). Strateginen yritysanalyysi. Espoo: Amer-Yhtymä Oy, WSOY.
- Laine, Timo & Petri Kuhmonen (1995). *Filosofinen antropologia. Ihmisen kokonaisuutta etsimässä*. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Lakso, Timo (2001). Institutionaalinen näkökulma alueelliseen kehittämistyöhön. Teoksessa: *Järkäleitä ja kulmakiviä. Instituutit yhteiskunnassa*, 128–146. Toim. Sulevi Riukulehto. *Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja* no 96.
- Lakso, Timo (2003). Koordinoijat ja sisällön tuottajat alueellisen kehittämisen vastinpareina. Teoksessa: *Aluekehityksen todellisuus. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19-20.3.2002*. Toim. Sulevi Riukulehto & Annika Tuovinen. *Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja, Sarja B:29*.

- Lammenranta, Markus (1993). *Tietoteoria*. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Lapintie, Kimmo & Jouko Riipinen (1994). Euroopan syrjäkylät ajan keskiössä. Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos. *Vaasan yliopiston julkaisu* no 54.
- Lapintie, Kimmo (2002). Kulttuuri kehityksen keskellä. Asiantuntijaesitelmä. Seinäjocn IV alueseminaari 19.–20.3.2002.
- Larsson, Lars (2000a). Landsbygdens möte med EU. Geografi och demokrati i den svenska leaderprocessen. *Dalarnas Forskningsråd, Rapport 2000:4*. Falun.
- Larsson, Lars (2000b). Reorganising Rural Policy. The swedish Leader II experience. *Working paper for the Rural Development Transfer Network projekt* (EU's Northern Periphery Programme). Swedish Institute for Regional Research. Östersund.
- Leader II -yhteisöaloitteen jälkiarviointi (2001). Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Seinäjoki.
- Leader II -yhteisöaloiteohjelma (1996). Toimintaohjeita, Suomen tavoite 5b ja 6 -aluet. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Leader+ -yhteisöaloiteohjelma (2001). Toimintaohjeita. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Lehtimäki, Hanna (1999). Teoksessa: *Tietoyhteiskunta seisakkeella. Teknologian strategiat ja paikalliset tulkinat*. Toim. Päivi Eriksson & Marja Vehviläinen, 53–73. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Lehto, Esko (2001). Sosiaalinen pääoma maaseudun kehittämisessä. *Rural Transfer Network -projektin julkaisu*, Pohjoiset opit – kokemuksia maaseudun kehittämisestä.
- Leinamo, Kari (2002). Suomen maaseudun muutoksen tutkimusohjelma. *Vaasan yliopisto. Levón-instituutti*.
- Letto-Vanamo, Pia (2000). Euroopan unionin oikeus Suomessa. Teoksessa: *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa*, 55–68. Kirjoittajat, Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Edita.
- Lindgren, Sofia (2002). Svenska lantbukarens möte med landbygdsgutvecklingsprogram Leader. *Institutionen för landskapsplanering Ultuna. Samhälls- och landskapsplanering. Småskriftserie*.
- Linnamaa, Reija & Markku Sotarauta (2000). Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-pohjanmaan kehittäjäverkostosta. *Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente -julkaisuja* 7/2000.

- Lipponen, Paavo (2000). Uusi aluepolitiikka. Puhe Tulevaisuusfoorumien sarjan tilaisuudessa Seinäjoella 6.9.2000. Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedote lehdistölle.
- Lloyd, Peter & Peter Dicken (1977). *Location in Space. A Theoretical Approach to Economic Geography*. 2. Edition. London: Harper & Low Ltd.
- Lundqvist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Luoma, Pentti (1999). QSR NUD*IST -tietokoneohjelma laadullisen tutkimuksen apuvälineenä - johdatusta ohjelman käyttöön. Oulun yliopisto. Käyttätymistieteiden laitos/Sosiologia ja ympäristötutkimus. Opetusmoniste.
- Länsi-Suomen tavoite 2-ohjelma vuosille 2000-2006.
- Löppönen, Paavo (2000). Yhteinen tulevaisuutemme? Teoksessa: *Maailman henkinen tila ja tulevaisuus*, 11–42. Toim. Ilkka Niiniluoto. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.lande2000.fi.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2000). Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001–2004.
- Mannermaa, Mika (1991). *Evolutionaarinen tulevaisuuden tutkimus*. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Malinen, Pentti (2001). Siirrettävyyden ongelmia – hyvät käytännöt paikallisessa kehittämisessä. *Rural Transfer Network -projektin julkaisu, Pohjoiset opit- kokemuksia maaseudun kehittämisestä*.
- Martin, Hans-Peter & Harald Schuman (1998). *Globalisaatioloukku. Hyökkäys demokratiaa ja hyvinvointia vastaan*. Suom. Margit Heinämäki. Tampere: Vastapaino.
- Meklin, Pentti (2000). True and fair view -vaatimus ja liikekirjanpito kunnan taloudellisen tuloksen kuvaajana. Teoksessa: *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. 2. uudistettu painos, 199–224. Toim. Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Mikkeli, Heikki (1994). *Euroopan idea. Eurooppa-aatteen ja eurooppalaisuuden pitkä historia*. Suomen historiallisen seuran julkaisu. Jyväskylä: Gummerus.
- Mikkeli, Heikki (1998). Eurooppalainen identiteetti ja federalismi. Teoksessa: *Westfalienista Amsterdamiin. Nykyaika, historia, EU*, 17–38. Kirjoittajat Heikki Mikkeli, Juha Sihvola, Pekka Suvanto & Eino Lyytinen. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Edita.

- Mikkonen, Kauko (1995). Kansainvälistyvän Suomen alueelliset menestystekijät. 2. korjattu painos. *Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia* 190.
- Mikkonen, Kauko (1998). Vaasanscudun kehittämissohjelma. Vaasan kaupunki.
- Mikkonen, Kauko & Riikka Uusikulku (2002). Kuluttajakäyttäytyminen informaatioyhteiskunnassa. Asumisviihtyvyyteen vaikuttavat tekijät ja alueiden vetovoimaisuus. Julkaisematon raportti. Vaasan yliopisto. Aluetieteen laitos.
- Mäkelä, Klaus (1990). Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*, 42–61. Toim. Klaus Mäkelä. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäkinen, Marko (1999). Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 691.
- Nordström, Lars (1998). I regionernas värld – en ny era för geografien. I upplagan: *Svensk kulturgeografi. En exkursion inför 2000-talet*, 170–180. Red. Martin Gren & Per Olof Halin. Lund: Studentlitteratur.
- Okko, Paavo (2002). Alueellisen kehittämistyön mahdollisuudet ja rajoitteet – aluepolitiikka integroituvien markkinoiden puristuksessa. Asiantuntijaesitelmä. Seinäjoen IV alueseminaari 19–20.3.2002.
- Oksa, Jukka (1998). *Syrjäkylä muutoksessa*. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Oksanen, Annukka (2003). Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnon-suojelussa. Tapaustutkimuksena Natura 2000 -ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja. *Annales Universitatis Turkuensis* Sarja C osa TOM. 192.
- Paasi, Anssi (2002). Place and region: regional worlds and words. *Progress in Human Geography* 26,6, 802–811.
- Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkishallinnossa?* Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Pennanen, Kaisa (1997). Ihminen ja maa Eric Dardelin maantieteessä. *Joensuun yliopisto, maantieteen laitos. Julkaisuja* no 2.
- Pirkola, Hannu (1998). Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. *Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut* no 17. Helsinki.
- Pirttilä, Ilkka (1994). *Me ja maailman mallit. Tiedonsosiologian ydintä etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus.

- Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006. EU-ohjelmat, julkaisu 1/00.
- Pohjanmaan liitto (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.obotnia.fi.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.pohjois-pohjanmaa.fi.
- Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma vuosille 2000–2006. EU-ohjelmat, julkaisu.
- Ponnikas, Jouni (2002). Kenen sana painaa aluepolitiikassa? Sosiaalisesti kestävä kehityksen toteutuminen Suomen ensimmäisellä EU:n rakennusrahoituskautella. *Maaseudun uusi aika* 3/2002. Maaseutututkimuksen ja politiikan aikakauslehti.
- Pyökkänen, Päivi (2000). Leader+ kehittämissuunnitelmat arvioitavana. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Mikkeli. Julkaisu: *Maaseudun uusi aika* 3/2000. Saatavissa: www.mtkk.helsinki.fi/mua/mua3-2000/pylkkanen.htm.
- Pyy, Ilkka (2001). Seudulliset pääomat ja aluekehityksen suunnat. Artikkelit, *Maaseudun uusi aika* 2/2001. Maaseutututkimuksen ja politiikan aikakauslehti.
- Pääkkönen, Juha (1991). Yhteistyötä kylillä. *Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja* no. 19. Mikkeli.
- Raivo, Petri (1997). Kulttuurimaisema, alue, näkymä vai tapa nähdä. Teoksessa: *Tila paikka ja maisema*, 193–210. Toim. Tuukka Haarni, Marko Karvinen, Hille Koskela & Sirpa Tani. Tampere: Vastapaino.
- Rannikko, Pertti (2000a). Kehittämishanke paikallisen identiteetin muovaajana. Teoksessa: *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka*, 143–165. Toim. Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko. Tampere: Vastapaino.
- Rannikko, Pertti (2000b). Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. Teoksessa: *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa*, 41–54. Kirjoittajat: Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Edita.
- Rannikko, Pertti (2003). Aluekehittämisen toimintakentät ja toimintatavat. Teoksessa: Aluekehityksen todellisuus. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19–20.3.2002. Toim. Sulevi Riukulehto & Annika Tuovinen. *Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja, Sarja B:29*.
- Ranta, Jorma (1990). *Valtiat vaihtuvat. Hallinnon ja politiikan muutokset Suomessa*. Tampereen yliopisto. Tampere. Helsinki: Painokaari Oy.
- Rantala, Irma (1999). NVivo, grounded theory ja kvalitatiivinen tutkimus. Teoksessa: Hegelistä Harréen, narratiivista Nudistiin, 193–224. Toim. Jari Eskola. *Kuopion yliopiston selvityksiä. Yhteiskuntatieteet* 10. Sosiaalitehteen laitos.

- Rantama, Eeva (2002). Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 879. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.
- Relander, Jukka (2000). Suomen matka mielikuvien Eurooppaan. Teoksessa: *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa*, 79–94. Kirjoittajat, Tuomo Lappalainen, Pia Letto-Vanamo, Pertti Rannikko, Jukka Relander & Leena Seretin. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Edita.
- Reunanen, Jyrki (1996). *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian pohjalta*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Richards, Lynn (1999). *Introducing NVivo, a workshop handbook*. Australia, Victoria: Qualitative Solutions and Research Pty. Ltd.
- Richards, Lynn (1999). *Reference Manual*. Australia, Victoria: Qualitative Solutions and Research Pty. Ltd.
- Richards, Lynn (1999). *Using NVivo in Qualitative Research*. Australia, Victoria: Qualitative Solutions and Research Pty. Ltd.
- Rieska-leader, ohjelma 1996–99. Rieska-leader ry.
- Rieska-leader, kehittämissuunnitelma ohjelmakaudelle 2000–2006. Rieska-leader ry.
- Ricoeur, Paul (1986). Tulkinnasta. Alkuperäistekstistä, 'De l'interprétation', Du texte à l'action, Editions du Seuil, Paris 1986, 11–35. Suom. Antti Kauppinen. Saatavissa: www.helsinki.fi/~am.kauppi/phil/ricoeur.htm
- Ricoeur, Paul (1988). *Från text till handling. En antologi om hermeneutik*. Svensk upplaga, redigerad och förord, Peter Kemp & Bengt Kristersson. Översättning, Margareta Fatton, Peter Kemp och Bengt Kristersson. Stockholm: Symposion Bokförlag.
- Riikonen, Heikki (1997). Aluetietoisuuden sisältö paikallisyhteisöissä. Sukupolvet ja muistinvaraiset alueet. Teoksessa: *Tila, paikka ja maisema. Retkiä uuteen maantieteeseen*. 179–189. Toimittaneet Tuukka Haarni, Marko Karvinen, Hille Koskela & Sirpa Tani. Tampere: Vastapaino.
- Roslin, Bertil (1997). Selviytymisen kansallinen strategia. Teoksessa: *Suomalainen mahdollisuus. Näkökulmia hyvinvointimme tulevaisuuteen*, 84–94. Toim. Kimmo Kajaste. Helsinki: Edita.
- Rosenqvist, Olli (2002). "Maaseudun" ja "kaupungin" rakentuminen Tilastokeskuksen taajamamäärittelyyn perustuvassa aluekehikossa. *Terra* 114:1, 3–12.

- Ruokanen, Tapani & Aarne Nurmio (1995). *Suomi ja mahdolliset maailmat*. Juva: WSOY.
- Rönkkö, Paavo (2000). Kunnallisballinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa: *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. 2. uudistettu painos, 105–142. Toim. Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Salmi, Anita (2000). Voisiko aluepolitiikka oppia menneestä? Pääkirjoitus, *Keskipohtjanmaa -lehti* 9.9.2000.
- Salmi, Anita (2001). Keskittäminenkö ainoa vaihtoehto? Pääkirjoitus, *Keskipohtjanmaa -lehti* 19.3.2001.
- Salmi, Anita (2003). Leaderin todellisuudessa tuntuu byrokraatia. Muodon hallintaa paikallisen kehittämisen kustannuksella. Teoksessa: *Aluekehityksen todellisuus*. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19.–20.3.2003. Toim. Sulevi Riukulehto & Annika Tuovinen. *Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus ja koulutuskeskus*. *Seinäjoen toimipiste*. Julkaisuja, Sarja B:29.
- Salminen, Ari (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 5. painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Edita.
- Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (2000). *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.
- Sihvola, Juha (1998). Toivon vuosituhat. Eurooppalainen ihmiskuva ja suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuus. *Suomen itsenäisyyden juhlarahaston, SITRA:n julkaisusarja* no 185. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Sisäasiainministeriö (2000). Tiedotusohje EU-hankkeiden toteuttajille.
- Sisäasiainministeriö (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.intermin.fi.
- Sotarauta, Markku (2002). Ihmisiä ohjelmaviidakossa. Asiantuntijaesitelmä. Seinäjoen IV alueseminaari 19–20.3.2002.
- STAKES (2002) Heikkilä, Matti, Taina Rintala, Ilpo Airio & Sakari Kainulainen. Hyvinvointi ja tulevaisuus, maalla ja kaupungissa. *Sosiaali- ja terveystalouden tutkimuskeskus*. *Tutkimuksia* 126. Saarijärvi: Gummerus.
- Suomen kyläyhdistys ry (2002). Kotisivut. Saatavissa: www.maaseutuplus.fi.
- Suomen Leader+ -ohjelma, Lokakuu 2000. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Suomen tavoite 5b -alueet. Leader II -ohjelma (1996). Maa- ja metsätalousministeriö.
- Suomen tavoite 6 -alueet. Leader II -ohjelma (1996). Maa- ja metsätalousministeriö.

- Suupohjan Leader II -kehityssuunnitelma (1995). Suupohjan kehittämissyhdystys ry.
- Suupohjan Leader+ -kehittämissuunnitelma (2000). Suupohjan kehittämissyhdystys ry.
- Sulkunen, Pekka (1997). Todellisuuden ymmärrettävyys ja diskurssianalyysin rajat. Teoksessa: *Semioottisen sosiologian näkökulmia*, 13–53. Toim. Pekka Sulkunen & Jukka Törrönen. Helsinki: Gaudeamus.
- Suoninen, Eero (1999). Vuorovaikutuksen mikromaiseman analysoiminen. Teoksessa: *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 101–125. Toim. Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Tampere: Vastapaino.
- Susiluoma, Heikki & Ilkka Luoto (1994). Vapauden ekologia: Ympäristöeettisen maaseutupolitiikan peruslähtökohtia. *Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. Tutkimuksia* 3/94.
- Susiluoma, Heikki (2001). Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. Ekologinen visio 2011. *Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. Tutkimuksia* 4/2001. Kokkola. Saatavissa: <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/mat/maant/vk/susiluoma/maaseudu.pdf>.
- Sutela, Marja (2000). Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: *Kummat 2000-luvun kynnyksellä. 2. uudistettu painos*, 77–104. Toim. Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Taxell, Lars Erik (1987). *Demokrati. Teori och verklighet*. Åbo. Åbo Akademis förlag.
- Taylor, Charles (1998). *Autenttisuuden etiikka*. Suomennos Timo Soukola. Helsinki: Gaudeamus.
- Tilastokeskus (2001). Työvoimatilastot 2001.
- Tilastokeskus (2002). Työvoimatilastot 2002.
- Turtiainen, Juhani (1997) Virkamiehen pitkä tie 2000 -luvulle. Artikkelit, *Futura-lehti* 1/97, 51–63. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki.
- Turunen, Kari E. (1997). *Halut, arvot ja valta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Turunen, Kari E. (1998). *Minusta näyttää – johdatus reflektiiviseen filosofiaan*. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Työministeriö (2002). EU:n rakenneohjelma 3. Kotisivut. Saatavissa: www.mol.fi.
- Törnqvist, Gunnar (1998). Vårt behov av gränser. I upplagan: *Svensk kulturgeografi. En exkursion inför 2000-talet*, 135–159. Red. Martin Gren & Per Olof Hallin. Lund: Studentlitteratur.

- Uimonen, Risto (1998). *Häntä heiluttaa koiraa. Suomen demokratian häiriötila 1983–2000?*. Helsinki: WSOY.
- Uusitalo, Eero (1994). *Maaseutupolitiikan keinot*. Jyväskylä: Gummerus.
- Uusitalo, Liisa (2000). Yhteisöllisyys virtuaalimarkkinoilla. Teoksessa: *Maailman henkinen tila ja tulevaisuus*, 85–107. Toim. Ilkka Niiniluoto. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Valtioneuvosto (2001). Saatavissa: <http://www.edilex.fi/virallistieto/valtioneuvosto/2001-14liite2.html>.
- Valtioneuvosto (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelma. Saatavissa: www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/39357.pdf.
- Valve, Helena (2003). Social Learning Potentials Provided by EU Rural Development Programmes. University of Tampere. *Acta Universitatis Tampereensis* 918.
- Vartola, Juha (1979) *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2001). Rakenerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö: Euroopan unionin rakenerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995–1999. *Vaasan yliopisto. Levón-Instituutin julkaisuja* no 87.
- Virrankoski, Pentti (1997). *Pohjanlahden ja Suomenselän kansaa. Kahdeksan vuosisataa Keski-Pohjanmaan historiaa*. Keskipohjanmaa-säätiö. Kokkola.
- von Wright, Georg Henrik (1999). *Tieto ja ymmärrys*. Suomennos Anto Leikola. Helsinki: Otava.
- Voutilainen, Olli (2001). Leader-yhteisöaloite ja sosiaalinen pääoma alueellisen kehittämisen välineenä. Aluetieteen pro gradu -tutkielma. Julkaisematon. Vaasan tiedekirjasto Tritonia.
- Vuolteenaho, Jari (2002). "Uusia sanoja, uusia maailmoja". Tekstuaalisuus, sosiaalisesti tuotettu tila ja maantieteen kulttuurinen käänne. *Terra* 114:4, 237–249.
- Väyrynen, Raimo (1999). Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä. *Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisuja* 222. Helsinki: Yliopistopaino.
- Väyrynen, Raimo (2001). Paikka maailmassa: kunnat ja globalisaatio. Teoksessa: *Kunnat virtaavassa maailmassa*, 11–20. Toim. Markku Sotarauta & Kaija Majoinen. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon painatuskeskus.

- Wiberg, Ulf (1998). Periferin i den ekonomiska geografin. I upplagan: *Svensk kulturgeografi. En exkursion inför 2000-talet*, 194–202. Red. Martin Gren & P O Hallin. Lund: Studentlitteratur.
- Zetterberg, Hans. L. (1995). Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten. I upplagan: *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, 62–93. Red. Lars Trädgårdh. Stockholm: SNS Förlag.

HAASTATTELUT:

Anttila, Leena	29.10.2001	Maa- ja metsätalousministeriö
Ehrstén, Leif	27.11.2001	Sisäasiainministeriö
Erkkilä, Esa	09.10.2001	Rieska-leader
Fiskaali, Heino	01.10.2001	Kotikylä+-leader
Hanni, Eero	24.10.2001	Rieska-leader
Harjunen, Raimo	22.11.2001	Etelä-Pohjanmaan TE-keskus
Harjunpää, Nika	27.09.2001	Etelä-Pohjanmaan TE-keskus
Herlevi, Anna-Maija	25.09.2001	Pohjanmaan TE-keskus
Hynynen, Tarja	09.10.2001	Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
Kakko, Ilpo	10.10.2001	Aisapari-leader
Kauppinen, Paula	24.09.2001	Kotikylä+-leader
Kentala, Airi	01.10.2001	Kotikylä+-leader
Kinnari, Satu	16.10.2001	Suupohjan leader
Kottari, Hannu	24.10.2001	Kotikylä+-leader (täyd. 01.11)
Lehtiharju, Merja	04.10.2001	Suupohjan leader
Manelius, Tuula	27.11.2001	Sisäasiainministeriö
Niemi, Marjaana	09.10.2001	Rieska-leader
Oikarinen, Antti-Jussi	27.09.2001	Etelä-Pohjanmaan TE-keskus
Oulasmaa, Kirsi	21.09.2001	Rieska-leader
Palosaari-Penttilä, Pirjo	24.09.2001	Kotikylä+-leader
Peltola, Asko	22.11.2001	Aisapari-leader
Pitkänen, Heli	30.10.2001	Suupohjan leader
Puhto, Marko	25.09.2001	Pohjanmaan TE-keskus
Ruokoja, Olavi	24.10.2001	Rieska-leader (täydennetty 01.11)
Salonsaari, Pekka	21.09.2001	Rieska-leader
Sepponen, Juha	30.10.2001	Suupohjan leader
Simpanen, Taina	01.10.2001	Kotikylä+-leader
Suomela, Kaj	04.12.2001	Pohjanmaan TE-keskus
Uimaniemi, Ahto	09.10.2001	Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
Uusitalo, Eero	29.10.2001	Maa- ja metsätalousministeriö
Uusitalo, Leena	10.10.2001	Aisapari-leader
Vesiluoma, Timo	04.10.2001	Suupohjan leader

Muut haastatellut:

Rehn, Olli, valtiotieteen professori	Helsingin yliopisto	20.5.2002
Taskinen, Marja, ylitarkastaja	Sisäasiainministeriö	20.8.2002

Kirjeenvaihto (Bryssel)

Hulot, Jean-Francois	Reichenfelt, Horst
Kärkkäinen, Juha	de Wleeschouwer, Nicole
Williams, Helen	

LIITE 1 Kysymyslomake

Vaasan yliopisto
Aluetieteen laitos
Anita Salmi

VÄITÖSKIRJATYÖ

**Todellisuutta byrokratiassa ja ruohonjuuritasolla
EU:n yhteisöaloitteen (Leader) soveltaminen ja käytännöt Suomessa**

Taustatiedot:

1. Sukupuoli

2. 1. Mies 2. Nainen

2. Ikäv

3. Koulutus

1. kansa- tai peruskoulu

2. Ammatillinen oppilaitos tai ylioppilas

3. Opistotutkinto

4. yliopisto, korkeakoulu

5 Muu

4. Rooli tutkimuksessa

1. Ruohonjuuritaso

2. Hallinto

TEEMAHAASTATTELUN RUNKO:

I Mitkä ovat mielestäsi maaseudun

vahvuudet

heikkoudet

mahdollisuudet

uhkat

(3-5 esimerkkiä jokaiseen kohtaan)

II Millä tavalla leader mielestäsi edistää maaseudun elinoloja?

III Onko leader-järjestelmässä mielestäsi puutteita? Mitä kehittäisit?

IV Miten koet oman roolisi? Millaisia vaikutusmahdollisuuksia sinulla on?

V Mitkä seikat helpottavat / hankaloittavat tehtävääsi?

VI Tiedonkulkuun liittyvät seikat

VII Millaisena koet eri osapuolten yhteistyön leader –järjestelmän puitteissa?

VIII Miten painotat seuraavien Leader + -ohjelman teemojen tärkeyttä? Mikä on niiden tärkeysjärjestys ja miten sitä perustelet.

1. Uuden tieto-taidon ja teknologian hyväksikäyttö alueen tuotteiden ja palveluiden kilpailukyvyyn lisäämiseksi.
2. Maaseutualueiden asukkaiden elämänlaadun parantaminen.
3. Paikallisten tuotteiden jatkojalostus; erityisesti edistämällä yhteisin toimenpitein pienten tuottajien tuotteiden markkinointia.
4. Luonnon- ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntäminen, esimerkiksi Natura 2000 alueiden tarjoamat mahdollisuudet.
5. Maaseudulta kaupunkeihin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja maaseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen edistäminen.
6. Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutuksen edistäminen.

IX Puuttuuko mielestäsi jokin tärkeä teema kokonaan? Mikä se olisi ja mitkä ovat perustelut?

X Miten arvioit seuraavien, maaseutua koskevien asioiden kehittyvän seuraavan 10 vuoden aikana? (arvioi asteikolla 1. huonompaan, 2. jossain määrin huonompaan 3. en osaa sanoa, 4. jossain määrin parempaan 5. parempaan)

1. Työpaikat.....
2. Yhteistyö, verkostoituminen.....
3. Yrittäjyys, elinkeinot.....
4. Koulutus, osaaminen.....
5. Julkiset palvelut.....
6. Yksityiset palvelut.....
7. Tieto- ja tietoliikennetekniikka.....
8. Ympäristö.....
9. Luonto- ja luonnonvarat.....
10. Kansalaistoiminta, osallistuminen
11. Asumisviihtyvyys
12. Paikallinen kulttuuri
13. Ikärakenne
14. Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus
15. Maaseudun huomiointi aluepolitiikassa
16. Kansainvälinen yhteistyö

XI Millaisia muita näkökohtia haluaisit tuoda esille maaseudun kehittämiseen liittyen?

LOPUKSI: Haastattelut ovat henkilökohtaisia ja luottamuksellisia.

Liite 2 EU:n komission esimiestason virkailijan vastaus tutkimuskyselyyn

EUROPEAN COMMISSION
AGRICULTURE DIRECTORATE-GENERAL

Directorate E. Rural development programmes
E.1. Spain, Sweden, United Kingdom and Finland

Brussels,
JTK D(2002) 2290

Subject: Your request for contribution to your study "Reality on bureaucracy and on grassroots level"

Dear Mrs Salmi,

You have contacted Mrs Williams and Mr Kärkkäinen in view of contributing to the above-mentioned study. After a closer look on the questionnaire, I am afraid that we are not in a position to provide a valid contribution as civil servants of the European Commission. Let me explain why:

Firstly, it would be meaningless to try and fill out this inquiry if some of the questions would be left unanswered. Let's take the following examples:

Taking into account that LEADER+ is a Community Initiative initiated by the Commission, it would be inappropriate for us to refer by now to something inadequate in the system, especially at the current stage in implementation of LEADER+. At time of writing the Commission has not yet formally approved all of the 73 programmes submitted under LEADER+ for the 2000-2006 period. In most Member States where programmes have been approved, implementation of the programme on the ground is just starting and it is too early to identify those parts of the Initiative which are working well and any areas of potential weakness (question III). Regarding the four European wide themes these were the themes identified by the Commission as being of particular significance for the future development of rural areas. They are all of equal importance to us and it is up to the Local Action Groups to select which are relevant for their particular area. The two national themes are added on the basis of the programming work in Finland (question VIII). No themes can be considered to have been 'left out' as the Commission guidelines for LEADER+, while identifying four priority themes at Community level, specifically gave the possibility for Member States/regions to add their own national/regional themes to take account of the specific situation in their rural areas (question IX). Regarding forecasting of the development of rural areas (question X) answering without proper analysis would be pure guessing, and we have to bear in mind that the development will be different in different rural areas, even inside Finland.

Secondly, the view of the European Commission has been expressed in the Guidelines for LEADER+ (published in the Official Journal C 139 of 18 May 2000, p.5) and as referred to in previous paragraph, we do not yet have practical experience on the implementation to draw conclusions. The time for those will be later, on the basis of mid-term and ex post evaluations.

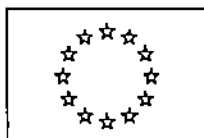
Finally, regarding your question number XI, I have enclosed a short memorandum on our general views on rural development for your information. Please note that this document was prepared already two years ago.

Yours sincerely,

(signé)

J-F HULOT

Head of Unit

LIITE 3 EU:n komission hallinto-osaston vastaus jatkotiedusteluun**EUROPEAN COMMISSION**DIRECTORATE-GENERAL
PERSONNEL AND ADMINISTRATION

The Director-General

Brussels, 12 June 2002.
ADMIN.B.2/D(02) 26697Ms. Anita SALMI
per e-mail : anita.salmi@multi.fin

Dear Ms. Salmi,

Thank you for your e-mail of 1 May 2002.

I note with interest that you are undertaking a doctoral dissertation at the University of Vaasa regarding the application of the EU's programme based politics to the Finnish administrative system.

I am sorry that you feel that you only received formal answers to your requests for information and that the civil servants you spoke to felt constrained to present the official position on the issues you raised and not their personal views.

It is naturally my wish that you receive the fullest possible answers to your questions that can be given within the limits of our staff rules.

I entirely agree that officials should answer you in the least formal manner possible and that the European civil service has a strong interest in ensuring that its dealings with citizens in Europe meet the highest possible standards of transparency and openness. On the other hand, it remains the case that an official, just because he or she is an official dealing at a certain level of responsibility with a given subject, sometimes cannot vent his or her personal opinions on that very same subject in the same way as another citizen where the Commission has adopted clear policy positions. Otherwise it could appear to the general public that members of one and the same service managing a given subject area had differing opinions about policy matters. This could tend to weaken any final position adopted by that service or even spread discredit on its policies. At a certain point, an administration or indeed any body, public or private, should speak with one voice.

On the other hand, officials, as citizens, have full freedom of expression in areas of work which do not directly concern them.

The above rules, relating to the possibilities for officials to express their personal opinions, have been laid down most recently in a Court judgment of 13 December 2001 following an action brought against the Commission by one of its officials, Mr Cwik.

It might be helpful if you could arrange to come to Brussels to speak to us directly as this would certainly facilitate officials to speak as plainly as possible on matters for which they are responsible.

I hope that I have replied to your immediate concerns and trust in any case that you will succeed in your studies.

Sincerely yours,

(Signed)

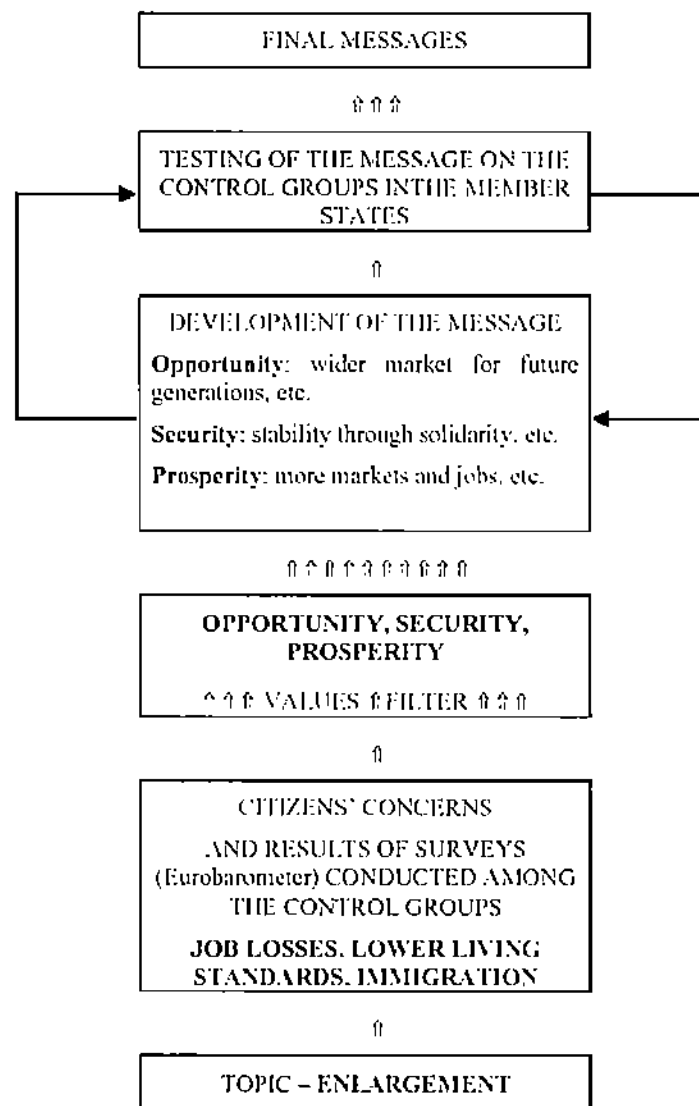
Horst REICHENBACH

Copy: Ms. L. Mc Callum, Cab. Kinnock

- LIITE 4** EU:n viestintäohjelmassa laajentumista koskevan sanoman muokkaus kansalaisten pelkojen pohjalta myönteisemmäksi (Euroopan komissio 2002 :28).

ANNEX 1

EXAMPLE OF THE PREPARATION OF A MESSAGE CONCERNING
ENLARGEMENT
FROM THE STANDPOINT OF THE EUROPEAN UNION



LIITE 5

NVivo apuna tiedon käsittelyssä

Olen käyttänyt tekstiksi purettujen haastattelujen käsittelyssä laadulliseen tutkimukseen tarkoitettua NVivo -tietokoneohjelmaa. Sen avulla olen raakakäsitellyt isoa aineistoa alun perin tekemäni hahmotelman ja teemoittelun pohjalta. Sen lisäksi olen pyrkinyt löytämään erilaisilla hauilla kokonaisuudesta esiin nousevia teemoja ja niihin liittyviä asiayhteyksiä ja sitä, miten asioita tuodaan esille, missä valossa. Olen käynyt haastatteluja myös lävitse kuunnellen nauhoja uudelleen ja lukien tekstiversioita niistä kokonaisuuksina ja pyrkinyt hahmottamaan kunkin haastateltavan osalta asioiden esittämistapaa, sävyjä.

Olen edennyt kokonaisuudesta osiin, mutta toisaalta tarkastellut kokonaisuuksiakin, eräänlaisina tarinoina. Niissä juoni etenee suunnilleen saman logiikan mukaan teemoittain, mutta niistä löytyy myös eroavaisuuksia, koska asiat ilmenevät eri ihmisille eri tavoin. Heidän taustansa ja persoonallisuutensa vaikuttavat esitystapaan. Jotain asiayhteyteen liittyvää ilmeistä saatetaan jättää sanomattakin, mitä voidaan niin ikään tulkita. Joskus saattavat vaikuttaa ulkoiset häiriötekijät, kuten puhelinsoitto, joka keskeyttää haastattelun tai jonkun vieraan poikkeaminen yllättäen huoneeseen. Näissä haastatteluissa varsin vähän tällaisia sattui.

Laadulliseen analyysiin kehitetty NVivo -ohjelma ei tietenkään korvaa tutkijan työtä. Se voi silti säästää esimerkiksi etsimisaikaa tietyiltä osin. Apuvälineen käyttäminen edellyttää kuitenkin aineistoon perehtymistä ennalta ja koko prosessinkin aikana. Ohjelma ei itsessään ratkaise tutkimusongelmaa, mutta voi antaa joitain vihjeitä tai näyttää asioita selvemmin ja nopeammin kuin jos itse niitä massiivisesta tietomäärästä etsii. Tässä osiossa lähteenä olen käyttänyt NVivo-ohjelman opetus- ja tausta-aineistoa (Richards 1999), ellei viitteellä toisin osoiteta.

Tutkimusta varten ohjelmaan perustetaan *projekti*, jonne kirjoitetut ja mahdolliset muut dokumentit virtuaalisesti siirretään. Omassa työssäni käytin tietokoneelle kirjoittamiani

haastatteluja eli siirsin kaikkien 32 henkilön haastattelusta tiedot NVivoon. Alkuperäiset dokumentit olin laatinut wordilla rich text -formaatilla, mikä mahdollistaa niiden sujuvan siirtämisen englanninkieliseen ohjelmaan (ä- ja ö-kirjaimista huolimatta). Jokainen henkilö oli tässä yhteydessä oma tiedostonsa, jolla oli yksilöity tunnuksensa. Tämä tiedosto on ohjelmassa *dokumenttitiedosto* eli kaiken perusta.

Toiseen tiedostoon eli niin sanottuihin *noodeihin* tutkija voi koota olemassa olevasta perustiedosta idcoita, ajatuskuvioita tai kategorioita. Nämä pohjautuvat siihen, että hän lukemalla perehtyy aineistoon, havainnoi sekä tekkee alustavia löytöjä. Ensin noodit ovat eräänlaisia tietolokeroita, joissa on karkeaa havainto-aineistoa. Niitä analysoimalla ja tutkimalla voidaan edetä hienojakoisempiin noodeihin ja ituihin, joiden pohjalta lähdetään muodostamaan yksilöidympää kuvaa havainnoista ja niistä yhtäläisyyksistä tai eroavuuksista, joita havaintoaineistosta löytyy.

Käytännössä aineiston noodeihin kokoaminen tapahtuu hyvin konkreettisesti. Dokumentteihin perehdyttäessä saattaa eri henkilöiden haastatteluista nousta esiin esimerkiksi yhtäläisiä tai samaan teemaan liittyviä asioita, joita voidaan koota eli siirtää samaan noodiin. Se nimetään asiayhteydellä, mutta sitä voidaan edelleen hienojakoistaa uusiksi noodeiksi.

Omassa tutkimuksessani lähdin haastattelussa käyttämäni temajaottelun pohjalta, jolla raakakäsittelin ensin tietoa. Olin esimerkiksi maaseudun nykytilaa kartoittaessani tiedustellut henkilöiltä SWOT-analyysin mukaisesti, millaisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia he kokivat maaseudulla olevan ja miten he niitä perustelivat (liite 1, kysymyslomake). Kokosin jokaisen haastateltavan vastauksista ensin neljä tietuetta eli siirsin jokaisen mainitsemat eri vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat kunkin omaan noodiinsa. Ohjelma toimii siten, että henkilön identifiointitiedot siirtyvät tiedon osankin mukana uuteen noodiin; personifiointi säilyy informaation matkassa koko ajan.

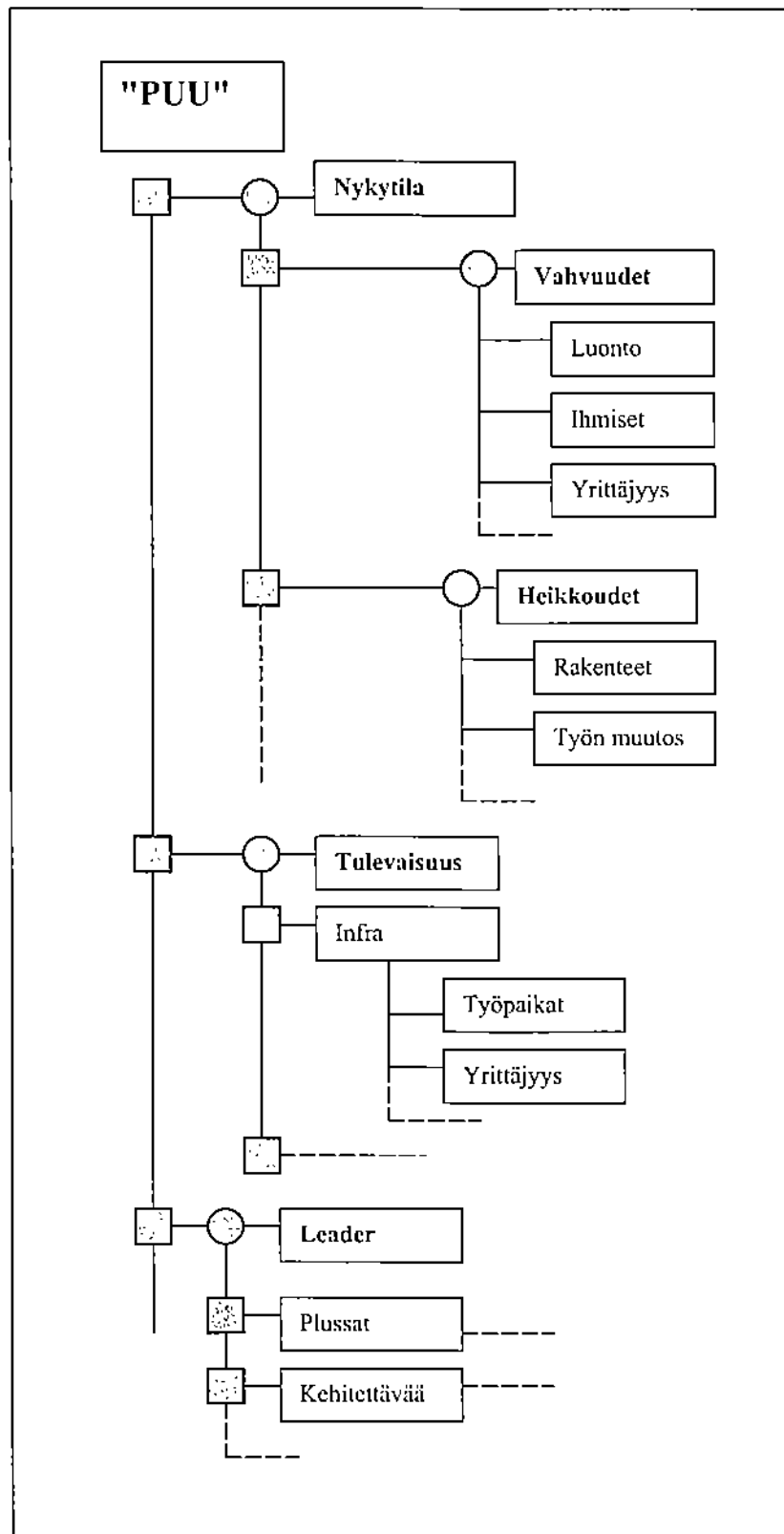
Näistä neljästä noodista erottelin sen jälkeen erikseen uusiin tiedostoihin eri vastaukset. Esimerkiksi kaikki luontoon liittyvät haastatteleminen mainitsemat vahvuudet siirsin

omaan noodiinsa. Näin pystyin kokoamaan niin vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista kuin uhkistakin yksilöidyt tiedostot. Koska siirsin tiedon myös asiayhteytenä eli siihen sisältyivät haastattelun perustelut ja muu tähän osioon liittyvä keskustelu, minulla oli mahdollisuus tarkastella, miten asiasta oli puhuttu. Toisaalta alkuperäinen yksilöllinen dokumentti eli omassa tutkimuksessani 32 henkilöä koskevat tiedostot säilyvät muuttumattomana ohjelmassa, joten sieltä voidaan tutkia aineistoa ja palata siihen. Näin teinkin. Noodeissa on mukana vain hienojakoisin tieto, eli alkuperäiset karkeat jaottelut eivät myöhemmässä vaiheessa enää näy, muuta kuin noodien niminä.

Samalla tavalla noodasin alkuperäisen haastattelun teemoittelun pohjalta kaiken aineistoni. Olin tehnyt haastatteluosiot perusteellisesti ja yksilöidysti, joten ne palvelivat tätä tarkoitusta. Ne olivat ajatuksellisesti kiinteitä antaen kuitenkin tilaa myös haastatelluille. Näin omat noodistonsa eli tietueensa tulivat osioista: maaseudun nykytila, maaseudun tulevaisuus ja Leaderin rooli maaseudun kehittämisessä. Erillinen noodistonsa tuli lisäksi muista kehitysajatuksista, jotka tosin tässä tapauksessa liittyivät pääosin haastateltujen toivomuksen maaseutupolitiikasta.

Tiedon moninaistuessa ja noodien lisääntyessä, tarvitaan syvempää tarkastelua. Tällöin ohjelman mukaisesti noodeihin kootuista ideoista voidaan rakentaa *puuta* tai *settejä*, joita voidaan suodattaa, tutkia ja muuttaa tutkimusprosessin edetessä. Omassa tutkimuksessani ja teemoittelun pohjalta tekemäni jaottelun perusteella puu perusoksistoineen oli eräällä tavalla valmiiksi hahmoteltu eli puun oksiston hallittu kasvattaminen oli pääasiallinen työskentelytapani. Ohessa on osaesimerkki noodausjärjestelmästä ja siitä muovailusta puusta oksistoineen (kuva 29). Siinä puun tausta-aineistona ovat kaikki dokumentit.

Haastattelun teemoista (liite 1) avautuu neljä suurta teemaa eli pääoksaa: (maaseudun) nykytila, tulevaisuus, Leader-osio ja muut kehitysajatuksiset. Niistä edelleen haaroittuvat yksityiskohtina esimerkiksi maaseudun nykytilasta, neljä sivuhaaraa vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat. Näistä jokaisesta edelleen noodataan sivuhaaroja sen mukaan kuin niitä haastatteluista esille tulee.



Esimerkkikuvio NVivolla tehtävästä tiedon noodauksesta eli ryhmitte-
lystä ja puun rakentamisesta. Kuva on osittainen ja katkoviivat osoittavat
oksisiston jatkumista.

Puuta ei kannata kasvattaa liian moniulotteiseksi, koska tällöin on vaarana, että tiedon ydin katoaa ja pirstaloituu. Omassa tutkimuksessani valmis teemoittelu toi tähän raakakäsittelyn vaiheeseen jäntevyyttä eikä oksisto paisunut liian tiheäksi ja samalla tietoaanniltaan epämääräiseksi.

Ohjelmassa voidaan koota erilliseksi tiedostoksi myös henkilöiden taustat eli *attribuutit*. Sen avulla voidaan tarkastella tietojen muotoutumista eri taustamuuttujien pohjalta. Näitä ovat esimerkiksi sukupuoli, ikäjakaumat, koulutus ja omassa tutkimuksessani lisäksi hallinto tai ruohonjuuri sekä miltä TE-keskuksen alueelta haastateltava on.

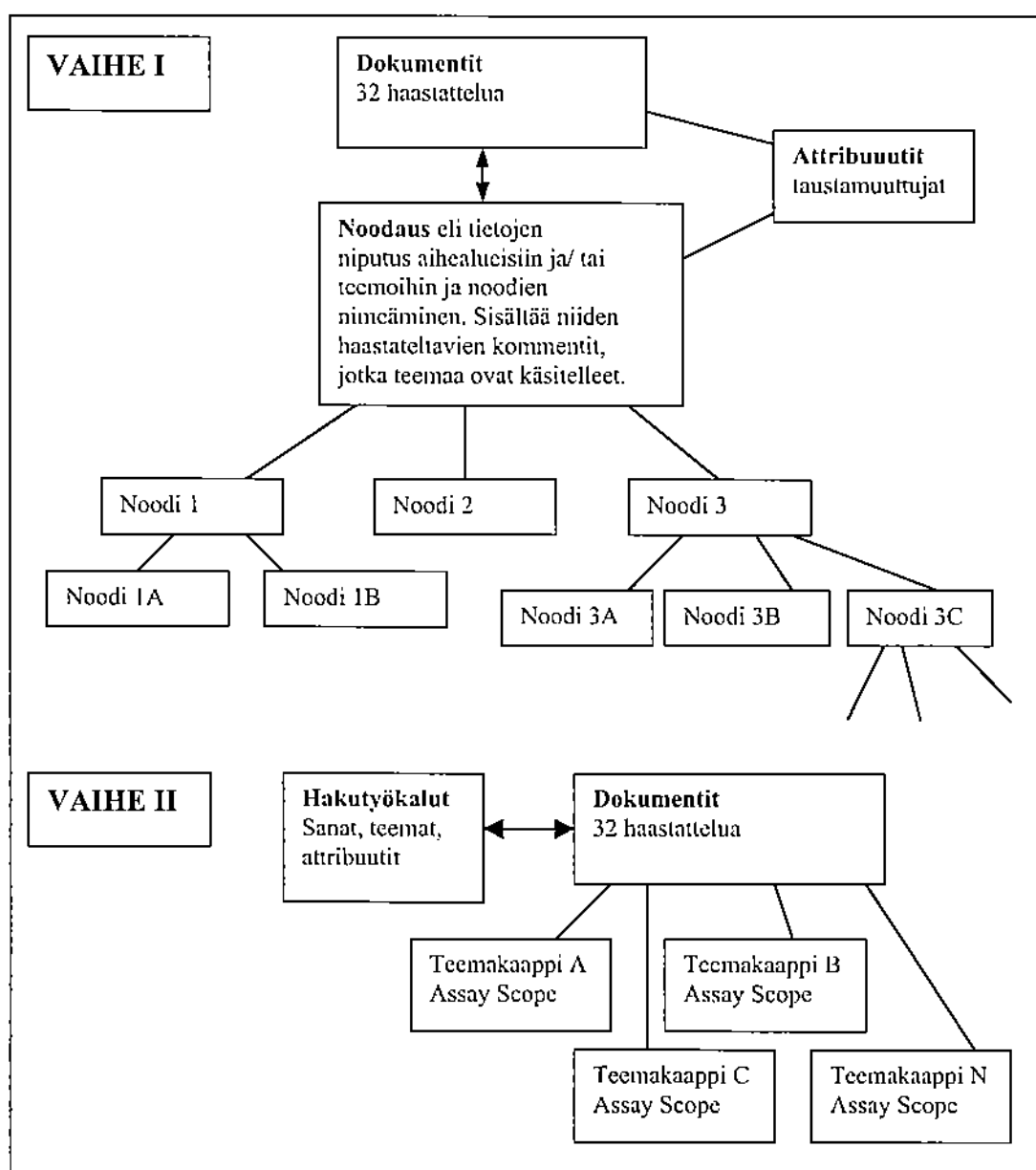
Hakutyökalujen avulla dokumenteista ja tässä tapauksessa ohjelmaan tuoduista henkilöiden haastatteluista eli alkuperäistiedosta voidaan myös hakea eri tavoilla informaatiota. Niissä voidaan yhdistää tekstin, attribuuttien ja jo koodatun tiedon haku. Niiden avulla on mahdollisuus kehittää teoriaa tai testata sitä. Tätä työskentelytapaa voidaan soveltaa koko ajan tutkimuksen edetessä tai käyttää vasta loppuvaiheessa, kun perusanalyysit on tehty ja arvoitus osin jo ratkaistu.

Hakutyökalujen avulla saatetaan löytää uusia näkökulmia tai vahvistaa omia oletuksia. Tutkimuksessani olen käyttänyt hakutyökaluja perusteemojen pohjalta saamieni tulosten testaamiseen ja myös saadakseni uusia näkökulmia asioihin. Hakutyökaluna käytin yksinomaan tekstihakuja, koska tutkin puhuntoja.

Hauissa voidaan yksilöidä, otetaanko mukaan koko kappale, jossa teemasta puhutaan, jolloin saadaan mukaan asiayhteydetkin. Tätä vaihtoehtoa käytinkin. Ohjelman avulla voidaan määritellä, mihin tiedot kootaan. Itse kokosin ne "esseekaappiin" (Assay Scope). Erillinen ohjelman osio listaa, kuka on teemaa käsitellyt, eli sen pohjalta voidaan asioita tarkastella tilastollisesti, haluttaessa.

Sana- ja teemahakuihin valitsin käsitteet sen pohjalta, miten niitä oli noussut esiin käydessäni tekstejä läpi. Vaikka ohjelma helpottikin tutkimuksen tekoa tietyssä määrin, se edellytti kuitenkin haastattelujen uudelleen kuuntelemista ja niiden teksteinä lukemista.

En käyttänyt ohjelmaa itseisarvona sinänsä vaan se oli ohcistyökalu, joka helpotti joitain rutiineja. Sen mahdollisuuksista hyödynsin kohtuullisen pientä osaa mutta sellaista kuitenkin, joka sopi omaan tutkimustarkoitukseeni ja säästi työtäni huomattavassa määrin. Haastatteluaineisto eli 32 henkilön tiedostot ovat kuitenkin varsin mittavat. Niihin sisältyy runsaat 21 tuntia ääninauhaa ja tekstiä noin 340 sivua.



Työvaiheet NVivo-ohjelman hyödyntämisessä eli aineiston raakakäsittelyssä, kategorisoinnissa ja jäsentelyssä.

Tietokoneohjelma suorittaa teemahaun muutamassa sekunnissa, kun mappien selaamiseen tai ääninauhojen kuuntelemiseen sekä asiayhteyksien ryhmittelemiseen uusiksi tiedostoiksi meni tunteja.

Suuri osa laadullisen aineiston käsittelystä on yleensä ja niin omaltakin osaltani, haastattelujen pohjalta laadittujen dokumenttien uudelleen ja uudelleen lukemista, tekstien pohtimista, tulkitsmista, analysointia ja vertailua. Siinä yhdistetään empiirisiä tosiasioita aiempaan teoreettiseen tietämykseen luovalla tavalla. Tässä prosessissa yhdistyvät erilaiset päättelyn logiikat eli niin hypoteettis-deduktiivinen, induktiivinen kuin abduktiivinen, jossa johtolankana voi olla intuitiivinen käsitys asiasta. Kvalitatiivinen ohjelma voi olla tässä tapauksessa apuna prosessin hallinnassa ja systematisoinnissa (esim. Rantala 1999: 210–211 ja Luoma 1999: 10, 12). Kuva 30 havainnollistaa työvaiheita ja osioita ohjelman käytössä.

LIITE 6 Teemahaut

**Koko aineistosta haetut merkitykset ja niiden teemoittelu
Esiintymät prosentteina, haastatelluilla**

SYSTEEMI	H	R	PEHMEÄT	H	R
Politiikka	58	50	Luonto, ympäristö	100	100
Byrokratia	58	65	Perinteet	67	20
Virkailija, virkamies	75	55	Kulttuuri	100	100
Ohjelma	92	60	Palvelu	83	75
Ministeri	92	70	Yhteisöllisyys,	58	35
Valta	92	65	kumppanuus		
Systeemi	83	75	Tieto, taito,		
Ohjeistus	67	50	osaaminen	100	100
Kansallinen	50	15	Tulevaisuudenusko	42	45
Sektor	33	10	Henkinen, henki	42	35
IHMINEN	H	R	KOVAT	H	R
Nuoret	58	80	Raha, rahoitus	100	95
Naiset	–	20	Teknologia	100	85
Lapset	33	35	Elinkeinot,	83	85
(Michet)			yrittäjyys		
Ihminen	100	95	Rakenne	92	80
Vanhus	75	65	Etätyö	58	30
Kehittäjä	100	100	Trendi	75	5
Hullu, pelle	42	35	Markkina	67	50
Työtön	33	25	Talous	17	25
Asukas, väestö	92	90			
Kansalainen	25	10			
ALUE					
Maaailma	25	30	H = hallinto		
EU	75	15	R= ruohonjuuri		
Suomi	92	60			
Valtio	33	35			
Alue, seutu	100	100			
Maaseutu	100	100			
Kunta	83	85			
Kylä, ruohonjuuri,	92	100			
paikka					
Keskus	100	80			
Syrjäinen	41	25			

LIITE 7 Teemojen esiintyminen haastatelluilla**Erilaiset teemoihin liittyvät puhunnat, merkityksien esiintyminen *)**

systeemi →

← ihminen

Rooli Sp

H1	M	S = 6	A = 3	K = 6	P = 3	I = 5
H10	N	S = 9	A = 7	K = 7	P = 3	I = 5
H11	M	S = 9	A = 6	K = 7	P = 2	I = 9
H12	M	S = 4	A = 6	K = 6	P = 4	I = 5
H2	N	S = 7	A = 3	K = 5	P = 0	I = 5
H3	N	S = 7	A = 7	K = 5	P = 3	I = 4
H4	M	S = 10	A = 5	K = 6	P = 3	I = 4
H5	M	S = 3	A = 4	K = 6	P = 1	I = 5
H6	N	S = 7	A = 3	K = 5	P = 3	I = 5
H7	M	S = 9	A = 5	K = 5	P = 5	I = 4
H8	N	S = 6	A = 6	K = 4	P = 3	I = 4
H9	M	S = 6	A = 4	K = 6	P = 4	I = 2
R1	M	S = 8	A = 6	K = 4	P = 4	I = 2
R10	N	S = 1	A = 1	K = 4	P = 3	I = 6
R11	N	S = 7	A = 7	K = 5	P = 4	I = 7
R12	M	S = 9	A = 7	K = 7	P = 3	I = 5
R13	N	S = 4	A = 3	K = 4	P = 0	I = 5
R14	N	S = 7	A = 5	K = 2	P = 3	I = 3
R15	M	S = 3	A = 2	K = 2	P = 2	I = 2
R16	M	S = 3	A = 5	K = 3	P = 2	I = 3
R17	M	S = 4	A = 4	K = 4	P = 2	I = 3
R18	M	S = 2	A = 3	K = 5	P = 1	I = 5
R19	N	S = 0	A = 1	K = 3	P = 1	I = 3
R2	N	S = 7	A = 5	K = 4	P = 2	I = 3
R20	M	S = 8	A = 7	K = 5	P = 3	I = 4
R3	N	S = 8	A = 6	K = 4	P = 2	I = 8
R4	N	S = 5	A = 3	K = 4	P = 1	I = 6
R5	N	S = 5	A = 5	K = 7	P = 2	I = 4
R6	M	S = 3	A = 5	K = 5	P = 1	I = 6
R7	N	S = 6	A = 6	K = 5	P = 0	I = 7
R8	M	S = 7	A = 7	K = 7	P = 3	I = 4
R9	N	S = 3	A = 5	K = 2	P = 2	I = 4

H= hallinto
R= ruohonjuuri
SP= sukupuoli

S = systeemi
A= alue
K= kovat
arvot
P = pehmeät
arvot
I = ihminen

*) Kaikki tietyn teeman alle liittyvät merkitykset on laskettu jokaisen haastatellun kohdalta, näin ilmenevät aiheisiin liittyvät puhunnat ja mikä korostuu. Tulkinassa ja tyyppitelyssä olen poistanut ne aiheet, jotka kaikilla on 100-prosenttisesti. Näin pyrin eliminoimaan haastattelukysymyksissä esiintyneitä teemoja.