



Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä

Ella Mustakangas
Markku Kiviniemi
Hilikka Vihinen



Maa- ja elintarviketalous 57
202 s., 2 liitettä

Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä

Ella Mustakangas
Markku Kiviniemi
Hilkka Vihinen

ISBN 951-729-903-6 (Painettu)
ISBN 951-729-904-4 (Verkkajulkaisu)
ISSN 1458-5073 (Painettu)
ISSN 1458-5081 (Verkkajulkaisu)
www.mtt.fi/met/pdf/met57.pdf

Copyright

MTT

Ella Mustakangas, Markku Kiviniemi, Hilikka Vihinen

Julkaisija ja kustantaja

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

www.mtt.fi/mttl

Jakelu ja myynti

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

Puhelin (09) 56 080, telekopio (09) 563 1164

sähköposti julkaisut@mtt.fi

Julkaisuvuosi

2004

Painopaikka

Dark Oy

Kannen kuva

Markku Lamponen: Mäntyharjun kunnantalo

Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä

Ella Mustakangas¹⁾, Markku Kiviniemi²⁾ ja Hilikka Vihinen¹⁾

¹⁾ MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki, ella.mustakangas@mtt.fi,
hilikka.vihinen@mtt.fi

²⁾ Yleisen valtio-opin laitos, PL 54, 00014 Helsingin yliopisto, markku.kiviniemi@helsinki.fi

Tiivistelmä

Tutkimus käsittelee maaseudun kehittämisen ja maaseutupolitiikan roolia kuntien kehittämispolitiikassa. Tarkastelun taustalla on julkisen sektorin toimintatavan muutos hallinnosta kohti hallintaa ja sen kanavoituminen maaseudun kehittämiseen. Hallinnan avulla on etsitty uutta tehokkuutta ja tuloksellisuutta sekä markkinavoimien, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistoimintaa demokratian vahvistamiseksi. Ohjelmaperusteinen kehittäminen on kunnissa merkinnyt kehittämistoiminnan hajautumista moniin eri yhteyksiin. Tästä johtuen kunnan kehittämisen yhteys maaseudun kehittämiseen on jäänyt usein hauraaksi ja kuntien oma rooli maaseudun kehittäjinä epäselväksi. Tutkimuksessa etsitään edellytyksiä vahvistaa maaseutupolitiikka kuntien kehittämispolitiikassa sekä mahdollisuuksia kohdentaa kunnan kehittämispolitiikka myös sen maaseutualueille. Tarkastelu kohdistuu kunnan omiin kehittämistoimiin, kunnan ja kylien yhteistyöhön sekä seutu- ja aluetason toimijoiden kanssa toteutamaan maaseudun kehittämiseen. Tutkimuskuntina ovat Orimattila, Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula ja Taivalkoski. Aineistona ovat kirjallisten dokumenttien ohella tapauskuntien kehittämisessä mukana olevan 38 henkilön haastattelut kylä-, kunta-, seutu- ja aluetasolla.

Tutkimuksen perusteella maaseutupolitiikka ei erotu kunnan kehittämisessä läheskään niin selväpiirteisesti kuin seutu-/aluekeskusajattelu. Kunnat kehittävät alueitaan seudun imussa. Seutujohtoinen maaseudun kehittäminen on kuitenkin alueellisesti valikoivaa eriyttäen kylien kehitystä etenkin muuttovoittoisissa kunnissa. Kaikki eivät hyväksy seudullisuutta ja asuinkunta-strategiaa kunnan kehittämisen ainoina lähtökohtina. Seudullisuus ja maaseutualueiden kehittäminen kunnan oman kehittämispolitiikan avulla halutaan nähdä rinnakkain toteutettavina politiikkoina.

Tutkimus korostaa kunnan roolia maaseudun esille tuojana seutu- ja aluetason kehittämissyhteyksissä. Seudullisissa kehittämissyhtiöissä maaseutu voi jäädä sivuun, koska niiden toiminta nähdään ensisijassa yritystoiminnan kehittämisenä, ei yritystoiminnan kehittämisenä maaseudulla. Myös aluetasolta kuntien kehittämiseen ollaan yhteydessä seudun kautta. Tällöin seutu korostuu kuntien keskinäisenä neuvotteluareenana.

Kunnissa arvostetaan kylien kyvykkyyttä. Omaehtoisuuden erityisen edistämisen pelätään kuitenkin olevan kylien toimintaan kajoamista. Kaksijakoisessa tilanteessa maaseutua kehittää joko kunta tai kansalaisyhteiskunta. Esimerkiksi kyläsuunnitelmat palvelevat lähinnä kylien omina suunnitelmina. Samal-

la aktiivisten kylien väliin jää pienalueita, joissa omaehtoisuus on vasta idullaan. Tyypillisesti nämä ovat kirkonkyliä ja taajama-alueita. Maaseudun kehittämisessä kuntatasolla heijastuu palvelukunnan perinne. Se ehkäisee omaehtoisten kehittämistapojen vahvistamista. Teollisuuspaikkakunnilla elinkeinorakenteen historia saattaa olla omaehtoisen kehittämisen pidäke.

Kunnissa katsotaan, että maaseudun kehittämisohjelmat ovat lisänneet rahoituskanavia ja projektityöskentelyä. Maaseutupolitiikan potentiaalia strategisena 'toisin tekemisenä' ei juurikaan kuntatasolla tunnisteta. Virkamiesten seutupainotteiset kehittämisintressit ja työtehtävien pysyvyys ehkäisevät maaseutupolitiikan kiinnittymistä kunnan muuhun kehittämiseen. Vastaavasti luottamushenkilöiden näkemys kylien kehittämisestä on kovin pistemäinen: se ei ole sama kuin kylän yhdessä muodostama näkemys alueensa kehittämistarpeista. Silti sattumalta syntyneet kyläkerrokset, talousvaikeuksien puristuksissa tehdyt palvelujärjestelyt ja kokemukset osallistavasta kaavoituksesta voivat osoittaa toisin tekemisen tavat toimiviksi ja tehokkaiksi käytännöiksi. Tutkimuksen perusteella maaseudun kehittäminen on kunnissa monista lähteistä alkunsa saavaa, mutta harvoin tietoista ja strategista toimintaa. Maaseutupolitiikan jäsentyminen osaksi kunnan muuta kehittämistä edellyttää spontaanien kehittämistoimien mahdollistamista. Maatalous maaseudun kehittämisen strategiaa mahdollistaa paikallisen vastastrategian tuotannon tehostamiseen tähtäävälle maatalouden kehittämiselle.

Asiasanat: kunnat, paikallinen hallinta, maaseutupolitiikka, maaseudun kehittäminen

Municipality role in rural policy – rural policy as a part of municipal development

Ella Mustakangas¹⁾, Markku Kiviniemi²⁾ and Hilikka Vihinen¹⁾

¹⁾ MTT Economic Research, Agrifood Research Finland, Luentnantintie 13, FIN-00410 Helsinki, Finland, ella.mustakangas@mtt.fi, hilkka.vihinen@mtt.fi

²⁾ Department of Political Science, P.O.Box 54, FIN-00014 University of Helsinki, Finland, markku.kiviniemi@helsinki.fi

Abstract

The study concerns the role of rural development and rural policy as part of municipal development policy. The theoretical approach draws on debates concerning the shift from government to governance and its emergence in rural policy. By governance, efforts are made to search for new kind of efficiency and cooperation between markets, public policy and civil society and avoid their separation. In municipalities the programme-based policy-making has fragmented the implementation of municipal development policy. As a consequence, the connection between rural policy and municipal development has often remained weak and the status of municipalities in rural policy is ambiguous. The study seeks to find out the preconditions for strengthening rural policy in municipal development policy and the possibilities to direct municipal development policy also to the rural areas. The analysis concerns both the inter-municipal cooperation and the development within a single municipality. The municipalities included in the study are Orimattila, Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula and Taivalkoski. The empirical material consists of statistical data and official documents as well as interviews of 38 persons representing the level of villages, municipalities, sub-regional units and regions.

According to the study, rural policy has a much weaker role in municipal development policy than the orientation towards sub-regional or regional centres. The municipalities rely on the sub-regions in the development work within their territory. Such development is spatially selective, differentiating the development of villages and areas within the municipality particularly in the municipalities which are gaining population. All local actors do not approve of the increasing sub-regionalisation and the strategy of acquiring new residents as the only way of developing the municipalities. According to them, the municipalities should have a development policy of their own alongside the sub-regional development cooperation, which would reduce the differentiating effects of the sub-regional dynamics.

The study emphasises the role of municipalities in developing the rural areas in the sub-regional and regional contexts. In sub-regional development enterprises the rural areas may be disregarded because they see their primary aim in facilitating industrial development, not in the development of rural industries. The regional actors may also prefer cooperation with the sub-regions to that with the municipalities. Hence, what the sub-regions should offer is a democratic arena for the cooperation of municipalities.

The municipalities respect the local potential and initiative, but they are cautious to support it for fear of interfering with the activity of villages. The situation reflects the either – or thinking: as if the rural areas could only be developed either by the municipality or by the civil society. For example, village plans are typically implemented only by the villages and ignored by the municipality. Between the active villages there may be small areas, in most cases small population centres, where local initiative is only getting started. At the municipal level the tradition of the welfare state hinders the bottom-up development. A strong industrial background of the municipality may have the same effect.

In the municipalities it is considered that the rural development programmes have introduced new financing channels and increased project work. In most cases the potential of rural policy as a way of doing something in a different way is not recognised. The sub-regional orientation of municipal civil servants and their permanent and stable tasks prevent the integration of rural policy into municipal development policy. The views of the local elected representatives are also quite narrow; they are far from being identical with the regional development needs as seen by the villages. However, the spontaneous village tours, the necessary reorganisation of local services due to financial pressures and the experiences from participatory land use planning may show that the new cooperation provide functioning and efficient practices for local policy making. The study indicates that rural development in municipalities derives from various sources, and it is seldom consistent and strategic activity. The incorporation of rural policy into the municipal development policy calls for spontaneous development measures. Agriculture as a strategy for rural development may need a local bottom-up counter strategy against the agro-industrial top-down model dominating the development of agriculture.

Index words: municipalities, local governance, rural policy, rural development

Esipuhe

Kunnat elävät etsikköaikaa maaseudun kehittämisessä. Omaehtoisuuteen perustuvat käytännöt ovat hajauttaneet kehittämisvastuuta kunnilta toimintaryhmien kautta yhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille sekä erilaisille seudullisille kehittäjäkoalitioille. Kuntien kehittämispolitiikkaa toteutetaan siten monissa eri yhteyksissä, monenlaisilla toimintatavoilla ja erilaisten kehittäjäryhmien toimesta. Kuntien paikallishallintotehtävä laajenee seudun ja alueen suuntaan sekä potentiaalisesti kohti kylätasoa, mikäli kunnat kykenevät vastamaan uuden hallinnan tavan haasteeseen.

Tutkimus käsittelee maaseudun kehittämisen ja maaseutupolitiikan roolia kuntien kehittämispolitiikassa. Aihe pohjautuu tutkijatiimin aikaisempaan, kumppanuutta kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa koskeneeseen tutkimukseen. Siinä todettiin, että yhteys kunnasta maaseudun keskeisimpiin kehittämistarpeisiin on jäänyt strategisessa mielessä hauraaksi. Maaseudun erilaisia kehittämistoimia ei ole osattu kytkeä kunnissa toimivaksi kokonaisuudeksi. Teoreettiselta otteeltaan tämä tutkimus nojaa hallinnan muutosta koskevan keskusteluun. Sen mukaan kunnat tukeutuvat paikallisyhteisöön ja luovat toimivia kehittämisverkostoja niin oman organisaationsa/alueensa sisällä kuin alueellisessa ja paikallisessa kehittämistyössä. Tarkastelun kohteena on siten uusi hallinnan tapa maaseudun kuntatasoisessa kehittämisessä. Toisaalta tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, miten maaseutupolitiikasta voisi saada olennaisen osan kunnan kehittämispolitiikkaa ja miten kunnan kehittämispolitiikkaa saataisiin kohdentumaan myös sen maaseutualueille. Kahtaalle suuntautuva tutkimusintressi asettaa tutkimuksen politiikan toimeenpanoprosesseihin keskittyvään implementaatiotutkimuksen kenttään.

Käsillä oleva teos on yhteisen kirjoitusprosessin tulos. Tutkimushankkeen johtajana on toiminut professori Hilkka Vihinen, joka on osallistunut myös tutkimuksen näkökulman jäsenyykseen sekä teoreettisen viitekehyksen työstämiseen etenkin maaseutupolitiikan osalta. Tutkimuksen laajemmasta viitekehyksestä, joka koskee hallinnan tavan muutosta Suomessa ja sen kanavoitumista alueille, on vastannut dosentti Markku Kiviniemi. Tutkimuksen empiirisen aineiston on pääosin hankkinut ja analysoinut tutkija Ella Mustakangas. Hän on niin ikään osallistunut teoreettisen viitekehyksen työstämiseen. Tutkimus on tulosta kumppanuudesta, jossa politiikantutkimuksen, hallinnontutkimuksen ja maaseutututkimuksen näkökulmat täydentävät erottamattomasti toisiaan.

Tutkimuksen kohdekunnat, Karttula, Joutsa, Joutseno, Orimattila, Huittinen ja Taivalkoski ovat tukeneet tutkimusta antamalla tietoja tutkimusryhmän käyttöön. Suurimmat kiitokset kuuluvat haastatelluille tapauskunnissa sekä seudullisissa ja alueellisissa kehittäjäorganisaatioissa. Esitämme kiitoksemme myös

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmälle (YTR) tutkimuksen rahoituksesta. Toiveemme on, että maaseutupolitiikan tarkastelu osana kunnan kehittämissä politiikkaa herättää huomaamaan maaseudun osana kunnan kehittämistä ja virittää keskustelua hallinnan tavan muutoksen vaikutuksista erityisesti maaseutumaaisissa kunnissa.

Helsingissä, kuntavaalien alla, lokakuussa 2004

Hilkka Vihinen

MTT Taloustutkimus

Markku Kiviniemi

Helsingin yliopisto

Yleisen valtio-opin laitos

Ella Mustakangas

MTT Taloustutkimus

Sisällysluettelo

1	Johdanto	11
1.1	Maaseudun kehittäminen kunnassa	11
1.2	Tutkimustehtävä ja työn rakenne	16
2	Näkökulmia kuntaan ja maaseudun kehittämiseen	19
2.1	Kunta maaseudun määrittelyssä	19
2.2	Maaseutu poliittisessa ajattelussa	24
3	Uusi hallinta-ajattelu	28
3.1	Hallinta-ajattelun taustoja	28
3.2	Hallinta käsitteenä: sisältö ja ulottuvuudet	33
3.3	Institutionaalinen ja verkostojen näkökulma	38
3.4	Hallinnan eri tasot	44
3.5	Hallinnan erilaiset orientaatiot: manageriaalinen, konsultoiva ja osallistuva	50
4	Hallinta-ajattelu ja paikallinen kehittäminen	54
4.1	Hallinta paikallisella tasolla	54
4.2	Bottom-up ja top-down kehittämisuuntina	60
4.3	Kehittämispolitiikkaa, strategioita ja sektoreita	64
4.4	Kehittämisen tasot ja tekijät	68
5	Hallinta maaseudun kehittämisessä	75
5.1	Hallinta ja maaseutupolitiikan toimeenpano	77
5.2	Monitasohallinnan näkökulma	78
5.2.1	Hallinta kuntaa 'ylemmillä hallinnan tasoilla'	79
5.2.2	Hallinta maaseutukunnassa	88
6	Maaseudun kehittäminen kuudessa kohdekunnassa	101
6.1	Tausta- ja tutkimusaineistot	101
6.1.1	Joutseno – teollisuuskunta 'hyvällä pelipaikalla'	101
6.1.2	Karttula – asumiskunta Kuopion kupeessa	104
6.1.3	Joutsa – yksinäinen kunta Keski-Suomen etelärajalla	105
6.1.4	Taivalkoski – pitkien välimatkojen kunta Koillismaalla	108
6.1.5	Orimattila – kasvua tulevan oikoradan varressa	110
6.1.6	Huittinen – elintarvikeketjuun panostava maaseutukaupunki	112
6.1.7	Haastatteluaineiston keruu, käsittely ja analyysi	114

6.2	Maaseutu kunnan kehittämisessä	118
6.2.1	Seudullisuus ja maaseudun kehittäminen	118
6.2.2	Kunta maaseutualueena – kehittämisen erilaisia lähtökohtia	124
6.2.3	Seudulliset kehitysyhtiöt – alueneutraalia maaseudun kehittämistä	127
6.3	Kunta maaseudun kehittämisessä	129
6.3.1	Kuntaedustajat maaseudun kehittäjinä	129
6.3.2	Kunta ja kylien omaehtoisuus	133
6.3.3	Kaavoitus maaseudun kehittämisenä	135
6.3.4	Kunnan maaseutupolitiikka toisin tekemisenä: hyvinvointipalvelut	138
6.4	Havainnot uusista hallinnan tavoista	142
6.4.1	Muutos – spontaanisti tai pakon edessä	142
6.4.2	Kyläsuunnitelma – kylän suunnitelma?	145
6.5	Seurakunta kunnan kehittämisessä	148
6.6	Kunta ja maaseutu – aluetason näkökulma	150
6.7	Maatalous maaseudun kehittämisen strategiana	155
6.8	Yhteenveto	160
7	Pohdintaa	165
7.1	Maaseudun kehittämisen 'elinkeinot' – asuminen ja maatalous? ...	165
7.2	Seudullisuus kunnan maaseudun kehittämisen politiikkana	169
7.3	Maaseutu monitasohallinnan kentässä	172
7.4	Jotain voi tehdä toisin	176
7.5	Kohti uutta maaseudun kehittämisen hallintaa	179
	Kirjallisuus	183
	Liitteet	

1 Johdanto

1.1 Maaseudun kehittäminen kunnassa

Tämä tutkimus käsittelee maaseudun ja maaseutupolitiikan roolia kuntien kehittämisessä. Tällä hetkellä kunnat ovat osallisia sekä ns. laajan maaseutupolitiikan, eli eri hallinnonalojen sisällä ja toimesta toteutettaviin, maaseutua koskevien politiikkojen toimeenpanossa, että suppean maaseutupolitiikan – nimenomaan maaseudun kehittämiseen määriteltyjen toimien – toteuttamisessa. Vaikka kunnat toimivat alueidensa ensisijaisina kehittäjinä, näyttää niiden rooli maaseudun kehittämisessä olevan epäselvä nykyisellään. Maaseudun erilaisten kehittämistoimien tiedetään vain harvoin kytkeytyneen toimivaksi kokonaisuudeksi yhdessä kunnan muun kehittämispolitiikan kanssa (Mustakangas ym. 2003). Lisäksi hankkeisiin perustuva kehittäminen on hajauttanut niin kunnan kuin yleisemminkin alueiden kehittämistä moniin eri yhteyksiin ja monien erilaisten kokoonpanojen toteutettavaksi sekä tehnyt siitä strategisessa mielessä yhä vaikeammin hallittavaa (ks. esim. Niemi-Iilahti ym. 2002, Hautamäki 2002, s. 39, Virkkala 2002, s. 49, Hirvonen 2002, s. 37). Paikalliset toimintaryhmät ja muut seudulliset kehittäjäyhteisöt toimivat osin myös 'kunnan ohi' yhteistyössä ensisijaisesti kyläläisten tai paikallisten yrittäjien kanssa. Kuvatunkaltainen tilanne kunnan kehittämisessä luonnehtii tutkimuksemme lähtökohtia. Tutkimuksessa tarkastellaan edellytyksiä vahvistaa maaseutupolitiikkaa osana kuntien kehittämispolitiikkaa sekä mahdollisuuksia kohdentaa kunnan kehittämispolitiikkaa myös sen maaseutualueille. Taustalla on oletus, että kunnan maaseudun kehittämistä voidaan lähitulevaisuudessa tehostaa sekä kehittämispolitiikan paremmalla toimeenpanolla että nostamalla ylipäättään maaseudun kehittämistä kunnan kehittämisen kontekstissa painokkaammin tarkasteltavaksi kysymykseksi.

Ajatus maaseutupolitiikasta kunnan kehittämispolitiikan sisältönä ja välineenä liittyy alueiden omaehtoisuuden vahvistumiseen sekä EU-jäsenyyden myötä lanseerattuun ohjelmaperusteiseen kehittämiseen. Ohjelma- ja hanketyön olennaisena käytäntönä paikallinen omaehtoisuus on edellyttänyt radikaalisti uudenlaista toimintatapaa maaseudulla. Sen konkreettisena ilmentymänä institutionaalisella tasolla ovat paikalliset toimintaryhmät eli nykyiset maaseudun kehittämisyhdistykset sekä kylätoiminta (ks. Hyyryläinen & Rannikko 2000). Myös toiminnan tasolla ohjelma- ja hanketoiminta on edellyttänyt olennaisesti toisenlaista työtapaa, kuin mihin Suomen hallinnossa ja yhdistystoiminnassa on perinteisesti totuttu. Omaehtoinen toimintatapa on siirtänyt kehittämisvastuuta kunnilta toimintaryhmien kautta yhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille, eli niin kutsutulle kolmannelle sektorille. Kysymyksemme koskee sitä, mikä on kuntien halukkuus ja strateginen valmius jalkauttaa vastuuta maaseutualueiden kehittämisessä muille paikallistason toimijoille.

Kun tarkastelukulmaa laajennetaan, kunnan erilaisten kehittämisselityöpolitiikköjen tutkimus asettuu julkisen sektoriin toimintatavan muutoksesta käytyyn keskusteluun. Julkista sektoria ja hallintoa on uudistettu Länsi-Euroopan maissa huomattavan laajasti ja monin eri tavoin 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien. Hallinnon kehittämisen näkökulmasta muutos on ollut kohti 'uutta julkista johtamista' (new public management), joka on ollut eräänlainen hajauttamisen ja tulosajattelun 'ydin'. Hajauttaminen on ollut sekä julkisen sektorin sisällä tasolta toiselle delegoimista että sen ulkopuolelle, markkinoille siirtämistä. Siinä missä oikeusvaltio tarjosi kansalaisilleen ensi sijassa vakautta ja turvaa, hyvinvointivaltio julkisia palveluja ja niiden tasapuolista laajentamista, uusi julkinen sektori on tarjonnut ensisijaisesti taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta hajautetussa muodossa. Nämä julkisen sektorin muutokset heijastuvat myös paikallisten kehittämisselityöpolitiikköjen, kuten maaseutupolitiikan ja seudullistuvan elinkeinopolitiikan toimeenpanoon. Julkisen ja yksityisen sektorin välisten yhteistyömuotojen etsintä mahdollistaa – ja mitä ilmeisimmin myös edellyttää – maaseutupolitiikan ja kuntien elinkeinopolitiikan rajapinnan rikkomista.

Yhteiskunnan ohjaussuhteiden muutokset ovat kuntapolitiikassa ilmenneet nimenomaan kuntien toimintatavoissa ja sidosryhmäsuhteiden hoidossa. Kuntien on nähty siirtyvän kohti uutta paikallista hallintatapaa, jonka perustan muodostavat erilaiset, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet (Anttiroiko ym. 2003). Uudessa hallinnan tavassa kuntien oletetaan tukeutuvan paikallisyhteisöön ja luovan toimivia kehittämisselityöpolitiikköja niin kuntaorganisaatioiden sisällä kuin alueellisessa ja paikallisessa kehittämisselityössä (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 145–151).

Maaseudun kehittämistä kunnassa lähestytään tässä tutkimuksessa juuri hallinnan muutosta koskevan ajattelutavan valossa. Paikallisen omaehtoisuuden, paikallisdemokratian ja kunnan kehittämisselityöpolitiikan suhdetta tulkitaan sellaisena toiminnan tapana, joka pohjautuu sektorirajoja ylittävien verkostöjen luomiseen ja kehittämiseen. Maantieteellisessä mielessä kuntien alkuperäinen paikallishallinnollinen rooli laajenee maaseudun kehittämässä yhtäältä seudullisen ja alueellisen toimijan suuntaan, toisaalta kohti kylätasoa.

Monisuuntaisen hallinnon hajauttamisen tiedetään kuntatasolla johtaneen myös erilaistumiseen ja eriarvoistumiseen. Vaikka kuntien valtuuksia päättää omasta organisaatiostaan ja palvelujen järjestämisestä on lisätty, on kuntien toimintaa määrännyt taloudellinen niukkuus. Epävakautta ja osin myös alueellista epätasa-arvoa on lisännyt se, että kunnat ovat resurssipohjansa suhteen hyvin erilaisessa asemassa. Kunnissa vallitsee myös erilaisia valtarakenteita ja arvosuuntauksia, jotka heijastuvat kunnan kehittämiseen. Kunnat eivät ole siten suinkaan samassa lähtötilanteessa hyödyntämään omaehtoista kehittämistä tai tarjoamaan palveluja asukkailleen. Tutkimus pyrkii kartoittamaan, millaisia vaikutuksia hallinnan tavan muutoksella voi olla maaseudun kehittämiseen kunnassa.

Osalle kunnan virkamiehistä ja luottamushenkilöistä uudet hallinnan käytännöt, kuten kumppanuus, ovat luontevia arkipäivän asioita. Silti yhteys kunnasta maaseudun keskeisimpiin kehittämistarpeisiin on jäänyt usein strategisessa mielessä hauraaksi. Maaseutupoliittiset kumppanuudet ovat usein kehkeytyneet yksittäisissä hankkeissa, jotka ovat kohdistuneet joko kuntien elinkeinotoiminnan edistämiseen tai kyläympäristön kehittämiseen. Pahimmillaan moniksi hankkeiksi pirstoutunut kehittämistoiminta on koettu nurkkien kunnostamiseksi – erilaisia kehittämistoimia ei ole osattu kytkeä kunnissa toimivaksi kokonaisuudeksi. Yhteisten hankkeiden rakentaminen elinkeinotoiminnan ja asumisviihtyvyyden edistämisen ympärille on koettu erityisen vaikeaksi (Mustakangas ym. 2003). Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on analysoida, miten juuri hankemuotoinen maaseutupoliittikka voisi nivoutua nykyistä strategisemmin pysyväksi osaksi kuntien kokonaisvaltaista kehittämisspolitiikkaa.

Kunnat muodostavat ne hallinnolliset ja aluemaantieteelliset puitteet, joissa muut maaseudun kehittäjätoimet toimivat ja toteuttavat yhteistyötä. Toisaalta kunnat ovat kehittämistyössä tärkeitä kumppaneita. Ne laativat ja toteuttavat erilaisia kehittämisstrategioita ja -ohjelmia yhdessä naapurikuntien, lähialueen oppilaitosten ja elinkeinotoimintojen kehittäjäyhteisöjen sekä valtion alueviranomaisien kanssa. Kunnan kehittämisspolitiikka rakentuu monissa eri yhteyksissä, monenlaisissa toimintatavoissa ja kehittäjäkoalitioissa. Samalla kunnan alueelle kohdentuvat, yhtäaikaisten kehittämissprosessien ja niiden hallinta näyttävät asettavan suuria haasteita kuntien organisointi- ja koordinoitavuudelle sekä paikallisten kumppanuussuhteiden johtamiselle (ks. Anttiroiko & Haveri 2003). Jotta kollektiivisissa kehittämissprikymyksissä onnistuttaisiin, edellyttää se kunnalta jäsenettyä näkemystä kunnan kehittämisen suunnasta eli kunnan omaa, strategiaan pohjautuvaa kehittämissotetta.

Ajatus 'vastuullisesta kansalaisyhteiskunnasta' on kiinnittänyt maaseutupoliitikassa huomion lähes yksinomaan kyliin. Toimintaryhmyyden uudistaman kylätoiminnan on katsottu selittävän suppean maaseutupoliittikan menestystä ja ylipäättään tuovan kansalaisyhteiskunnan maaseudun kehittämiseen (Hyyryläinen & Rannikko 2000, Katajamäki ym. 2001). Kuntatason hallinnan näkökulmasta kansalaisyhteiskunnan rooli maaseudun kehittämisessä on kuitenkin kylätoimintaa laajempi. Kyse ei ole pelkästään kylästä ja niissä asuvien ihmisten osallistumisesta, vaan myös laajemmin kuntalaisena toimimisesta ja sen paikallisista, institutionaalisista ja historiallisistakin edellytyksistä (ks. Rättilä 2001, ks. myös Kearns 1995). Kunnan maaseudun kehittämisessä on Rättilän (2001, s. 194) tavoin kysyttävä, miten paikallinen, edustuksellinen politiikka suhteutuu muihin kunnassa toteutettujen poliittisiin menettelytapoihin ja toimintatyyppisiin. Hallinnan näkökulmasta esille nousevat kysymykset kansalaisyhteiskunnan roolista ja vastuusta kunnan kehittämisessä, mutta myös itse kansalaisyhteiskunnasta, sen poliittisesta ulottuvuudesta sekä sen vastuuttamisen muodoista maaseudun kehittämisessä kuntatasolla (tästä keskustelusta ks. esim.

Ryynänen 2001). Kysymys laajenee koskemaan myös seurakuntien ja kuntien yhteistoiminnan mahdollisuuksia kuntien kehittämisen ja toiminnan organisoinnin kentässä (ks. Suomen Kuntaliitto 2002).

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen merkitys kunnassa korostuu myös siksi, että ihmisten arkikokemus paikallisuudesta on muuttunut työssäkäyntialueiden, asuntomarkkina-alueiden ja eri palvelujen toiminta-alueiden laajentuessa. Osallisuus- ja vaikuttamiskeinojen kehittämisen on katsottu lyhentävän etäisyyttä kunnan ja kuntalaisen välillä (Ryynänen & Salovaara 2002, s. 96). Vaikka kunnallisella itsehallinnolla ja paikallisdemokratialla on kansalaisten vahva tuki, asennetutkimukset osoittavat kansalaisten vieraantuneen kunnallisesta päätöksenteosta (Kansalaismielipide ja kunnat – ilmapuntari 2000, s. 18). Kunnissa on nyt kasvava tarve pohtia, millä tavoin ja millaisin edellytyksin kansalaisilla ja erilaisilla järjestöillä olisi mahdollista osallistua kunnan kehittämiseen ja palvelujen organisointiin. Kunnallisen demokratian murrosvaihe heijastuu yhtälailla maaseutupolitiikan toimeenpanoon. Kansalaisyhteiskunta, sen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja -edellytykset ovat olennainen kysymys, kun kuntien maaseudun kehittämistä hahmotetaan hallinnan tavan muutoksen näkökulmasta.

Kunnan kehittämisen yhteydessä puhutaan yleensä seudullisesta tai paikallisesta elinkeinopolitiikasta. Wuoren ym. (1999, s. 13) mukaan 'elinkeinojen kehittäminen tarkoittaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla kunnat pyrkivät edistämään paikallisia elinkeino-oloja ja täten ensisijaisesti kuntalaisten hyvinvointia'. Kunnan kehittämistä kokonaisuutena koskevana politiikkana elinkeinopolitiikan on katsottu ratkaisevan kuntien tulevaisuuden (Vainio 2003). Tässä tutkimuksessa puhutaan kuitenkin elinkeinopolitiikan sijaan kunnan kehittämispolitiikasta. Valinta on perusteltavissa ensinnäkin sillä, että kehittämispolitiikan käsitteeseen liittyy vielä elinkeinopolitiikkaakin suoremmin ajatus kunnan kehittämisen kokonaisuudesta (ks. Haveri 1994). Siinä missä 'elinkeinopolitiikka' viittaa ensisijassa taloudelliseen kehittämiseen, suuntaa 'kehittämispolitiikka' huomion paikallisten tahojen osallisuuteen sekä kunnan eri politiikkokojen, kuten maaseutu-, sosiaali- ja elinkeinopolitiikan, yhdentävään tarkasteluun. Kunnan kehittämispolitiikan voi myös nähdä eräänlaisena metatason hallintana kunnassa toimeenpanuille eri politiikoille, kuten kunnan maaseutu- ja elinkeinopolitiikalle (ks. Linnamaa 1996). Maaseutupolitiikan asemaa sekä siihen liittyvää yhdentävää ja omaehtoisuutta korostavaa kehittämisotetta on siten luonteva lähteä jäljittämään kunnan kehittämisestä juuri kunnan kehittämispolitiikka-käsitteen avulla.

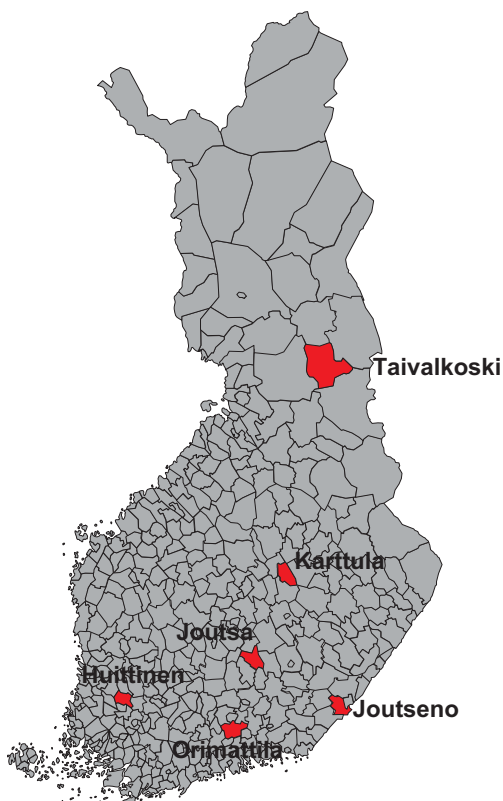
Kehittämispolitiikka-käsitteen käyttöä puoltaa myös ajatus kuntaa kehittävien politiikkojen moninaisuudesta. Kehittämisen moninaistumisen ja hajautumisen valossa tämä politiikka voidaan määritellä kahdella eri tavalla: kunnan omana, toimintaa ohjaavana kehittämisstrategiana sekä eri kehittäjätahojen kunnan alu-

eella toimeenpanemana kehittämisenä eli eräänlaisena toiminnallisena kehittämiskonseptiona. Strategiana kunnan kehittämisspolitiikka liittyy nimenomaan poliittiseen linjaamiseen. Se edustaa kunnan yhteistä tahdonilmausta sekä tulkittaa kunnan toimintaympäristön tarjoamista kehittämisen edellytyksistä (ks. Houni ym. 2002). Tämänkaltaisen kehittämisspolitiikan määritelmä korostaa kuntaa toimijana. Strategia merkitsee tahdonilmausta paitsi kunnalle itselleen myös keinoa kommunikoida kunnan muiden kehittäjätahojen suuntiin. Kunnan kehittämissstrategian voi myös nähdä periaatteessa muodostavan tarttumapinnan ja hankkeistamisen ohjenuoran muillekin kunnassa toimiville kehittäjätahoille.

Kunnan kehittämisspolitiikka toiminnallisena konseptiona kattaa kunnan alueella toimivien tahojen kehittämistyön. Tästä kehittämisspolitiikan määrittelystä käsin aukeaa ensisijassa kunnan kehittämisen monitoimijaisuus ja siihen liittyvä hallinnan ja toimeenpanon problematiikka. Tarkastelu on luonteva ulottaa kunnan rajojen ulkopuolelle eli seudullisessa ja maakunnan mittakaavassa toimiviin kehittäjätahoihin. Tutkimuksessa näitä tahoja edustavat seudulliset elinkeinojen kehittämissyhtiöt, paikalliset toimintaryhmät, maakuntien liitot, työ-

voima- ja elinkeinokeskukset sekä maakunnalliset kylien yhteenliittymät. Erityisen merkittäviä tämän tutkimuksen kannalta ovat kunnan sekä edellä mainittujen tahojen väliset suhteet maaseudun kehittämissä kuntatasolla.

Maaseutupolitiikan toimeenpanoa kunnassa lähestytään tutkimuksessa kuuden tapauskunnan avulla. Tarkasteltavat kunnat on valittu siten, että ne edustavat kaikkia maaseututyyppejä ja sijoittuvat eri puolille Suomea (Kuva 1). Ydinmaaseudun kunnista Orimattila sijaitsee Päijät-Hämeestä ja Huittinen Satakunnassa. Kaupunkien läheistä maaseutua tutkimuksessa edustavat Karttula Pohjois-Savon maakunnasta ja Joutseno Etelä-Karjalasta. Harvaan asuttuun maaseututyyppeihin lukeutuvat kohdekunnat Taivalkoski Pohjois-Pohjanmaalta ja Joutsa Keski-Suomesta (Keränen ym. 2000).



Kuva 1. Tapauskunnat.

Tutkimuksen lähestymistapaa kuuden kunnan tapaukseen voi luonnehtia instrumentaaliseksi (ks. Stake 1998, s. 88–89). Tapausten perusteella pyritään hahmottamaan yksittäistä kuntaa yleisempää tulkintaa maaseudun kehittämisestä kunnissa – valitut kohdekunnat yksittäisinä tapauksina eivät ole tutkimuksen pääkohteita. Niissä kohdin, joissa analysoidaan tietyn yksittäisen kunnan maaseudun kehittämistä, pyrkimyksenä on osoittaa jotakin olennaista maaseudun kehittämiseen kunnissa kenties yleisemminkin vaikuttavista näkökohdista. Pääosin kuntia koskevaa tutkimusaineistoa tarkastellaan kuitenkin kokonaisuutena. Tämä laajentaa edelleen mahdollisuuksia ymmärtää maaseudun kehittämistä ja siihen liittyvää hallinnan problematiikkaa kuutta kuntaa yleisemmällä tasolla.

1.2 Tutkimustehtävä ja työn rakenne

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ja helpottaa maaseutupolitiikan käyttämistä merkittävänä kunnan kehittämispolitiikan sisältönä ja välineenä kokoamalla ja analysoimalla saatuja kokemuksia kuuden tutkimukseen valitun kohdekunnan pohjalta. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan kunnan toimijoiden, erityisesti kuntien poliittisen kentän ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelumahdollisuuksia kuntatason maaseudun kehittämisessä. Tutkimus koskee siten paikallisen hallinnan ja sen omaehtoisuuden mahdollisuuksia ja maaseutupolitiikan alueita kehittävän potentiaalin vapauttamista siten, että maaseutupolitiikasta voisi muodostua tärkeä osa kuntien kehittämispolitiikkaa.

Teoreettiselta kannalta katsottuna tutkimusintressi kohdistuu uuteen hallinnan tapaan maaseudun kuntatasoisessa kehittämisessä sekä siihen liittyvän toimeenpanon muutokseen. Tutkimuksen voi samalla nähdä yrityksenä vastata siihen tutkimustarpeeseen, jonka on nähty kohdistuvan paikallisen hallinnan uusiin muotoihin suomalaisen hyvinvointivaltion muutoksen kontekstissa (ks. Vartiainen 1998, s. 165). Pyrkimyksenä on luonnostella lähtökohtia pohjoiseurooppalaiselle maaseudun hallinnan mallille tai malleille, joissa yhdistyvät vahva paikallisdemokratia osana poliittista järjestelmää sekä omaehtoinen, kumppanuuteen perustuva osallistuminen julkisen sektorin linjaamassa, toiminnallista tehokkuutta ja toimintojen hajauttamista korostavassa toimintaympäristössä (maaseudun hallinnan mallista käydystä keskustelusta, ks. Marsden & Murdoch 1998, Ward & McNicholas 1998, MacKinnon 2002). Tutkimuksen tavoitteet ovat siten sekä käytännöllisesti että teoreettisesti suuntautuneita. Pyrkimyksenä on yhtäältä edistää maaseutupolitiikan käyttämistä merkittävänä kunnan kehittämispolitiikan välineenä, toisaalta kartoittaa uuden hallinnan tavan ilmentymistä maaseudun kuntatasoisessa kehittämistyössä.

Kahtaalle haarautuva tutkimusintressi sijoittaa tutkimuksen politiikan toimeenpanon prosesseihin kohdistuvaan implementaatiotutkimuksen kenttään. Useim-

missä implementaatiotutkimuksissa tavoitteena ei ole ainoastaan ymmärtää toimeenpanon dynamiikkaa, vaan myös pyrkiä vaikuttamaan siihen, mitä kyseisissä toimeenpanon prosesseissa tapahtuu (Hill & Hupe 2002, s. 2). Tämänkaltaisen tutkimusintressin taustalla voi havaita ajatuksen politiikan tavoitteiden ja toteutuksen välisestä kuilusta sekä paikallisen kontekstin tuntemisen ja huomioonottamisen välttämättömyydestä implementaation onnistumisen kriteerinä. Kyseiset havainnot tehtiin jo varhaisissa implementaatiotutkimuksissa (Pressman & Wildavsky 1973, ks. myös Niemi-Lilahti 2002). Toimeenpanon solmu- ja ongelmakohtien havaitseminen sekä todellisten toimeenpanorakenteiden rekonstruointi luovat pohjaa päätelmille onnistuneen toimeenpanon edellytyksistä. Tässä tutkimuksessa kuuden kohdekunnan tapauksen pohjalta kootaan käsityksiä ja tehdään ehdotuksia siitä, miten maaseutupolitiikasta voisi saada olennaisen osan kunnan kehittämispolitiikkaa, ja miten kunnan kehittämispolitiikka saataisiin kohdentumaan myös sen maaseutualueille.

Analyysi pohjautuu kunnan kehittämiseen osallistuvien toimijoiden kokemuksiin. Tutkimuksessa on haastateltu kuntien luottamushenkilöitä ja virkamiehiä, kyläaktiiveja sekä paikallisia yrittäjiä. Kunnan moninaistunut kehittäminen kenttä antaa aiheen tulkita kunnan maaseudun kehittämistä myös seutu- ja aluetason edustajien näkemyksien pohjalta. Seututason toimijoita tutkimuksessa edustavat toimintaryhmien toiminnanjohtajat ja hankeneuvojat sekä seudullisten elinkeinojen kehittäjäyhtiöiden projektinkoordinaattorit ja toimitusjohtajat. Aluetasolta tutkimukseen on haastateltavina osallistunut maakuntien liittojen sekä TE-keskusten virkamiehiä sekä kylien maakunnallisesta kehittämisestä vastaavia henkilöitä. Empiirisen aineiston kerääminen sekä kunnan sisä- että ulkopuolelta ulottaa tarkastelua maaseutupolitiikan paikallisesta toiminnasta kohti maaseudun kehittämisessä laajemmin vaikuttavia hallinnan prosesseja sekä niissä muotoutuvia toimintatapoja ja toimeenpanoa.

Kun kunnan maaseudun kehittämistä lähestytään tutkimuksessa haastateltujen tulkitsemana, tutkimusote tukeutuu samalla konstruktivistiseen näkökulmaan (Häkli 1999, s. 133–135). Tutkimuksessa kunnan maaseudun kehittämisen todellisuutta lähestytään samaan tapaan kuin tutkijoiden aikaisemmassa, kumpanuutta kunnan maaseutupolitiikan toimeenpanossa käsitelleessä tutkimushankkeessa (Mustakangas ym. 2003). Molemmissa tutkimuksissa on irrottauttu siitä ajatuksesta, että haastateltavien puheen tulisi edustaa jotain maaseudun kehittämisen ulkoista todellisuutta, joka haastateltavien tulisi kertoa tutkijoille (ks. Alasuutari 1994, s. 80–81). Konstruktivistisesta näkökulmasta katsottuna 'faktoja' ovat toimijoiden tutkimuksen aihepiirille ja sen eri ilmiöille antamat kulttuuriset merkitykset. Tässä tutkimuksessa tulkinta ulotetaan myös haastattelun tuottamaan interaktiutilanteeseen ja siinä esitettyihin ilmaisuihin (ks. tarkemmin luku 6.1.7). Maaseudun kehittämisen todellisuutta rekonstruoidaan siten haastateltavien tutkimuksen aihepiirille antamia merkityksiä sekä esille tulleita kommunikaation muotoja havainnollistamalla ja tulkitseamalla.

Tulkinnan tarve tuo tutkimuksesta esille hermeneuttinen ulottuvuuden, mikä valaisee tutkijoiden oman toiminnan ja käsityksien merkitystä tutkimuksen tuloksiin heijastuvina tekijöinä. Hermeneuttisesta katsantokannasta käsin aineistoa ei tulkita tyhjiössä. Tutkimusprosessi etenee kehämäisesti tutkijan esiymmärryksen varassa ja vuoropuhelussa tutkimusaineiston kanssa (ks. Laine 2001, s. 32–35). Esiymmärrykseen maaseudun kehittämisestä kunnissa on tässä tutkimuksessa vaikuttanut osaltaan se, että tutkijat elävät laajasti ottaen samaa kulttuurista todellisuutta haastateltavien kanssa. Toisaalta jokaisella tutkijalla on luonnollisesti ollut oma, persoonallinen esiymmärryksensä tutkimuksen kohteesta. Kolmen tutkijan tiimityöskentely alistaa välittömät tulkinnat yhteiselle reflektoinnille, mikä on toiminut yhtenä keinona ottaa kantaa tutkimuksen objektiivisuuden ja subjektiivisuuden kysymyksiin (ks. luku 6.1.7).

Tutkimusraportin rakenne on seuraava. Johdannon jälkeen luvussa kaksi maaseudun kehittämisen lähtökohtia pohjustetaan kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Aluksi luvussa tarkastellaan kunnan keskeisyyttä maaseudun erilaisissa käsitteellistämistavoissa. Katsauksen pohjalta maaseutu määritellään tämän tutkimuksen tarpeista käsin. Seuraavaksi luvussa lähestytään maaseutua poliittisessa ajattelussa ja luodaan katsaus tämänhetkisiin maaseutuajattelun suuntauksiin Euroopassa. Lopussa palataan kohti kuntien maaseudun kehittämisen kansallista toimintaympäristöä tarkastelemalla politiikkatoimien kehitystä suomalaisessa kontekstissa.

Työn teoreettisen taustan muodostavat luvut kolme, neljä ja viisi. Tutkimuksen laajempi viitekehys, joka koskee hallinnan tavan muutosta Suomessa ja sen kanavoitumista alueille, esitellään luvussa kolme ja neljä. Liikkeelle lähdetään hallinta-ajattelun taustoista siirtyen kohti analyyttisempää näkökulmaa. Hallinnan tarkastelutavat kiteytetään yhtäältä institutionaaliseen sekä verkostojen näkökulmaan, toisaalta hallinnan manageriaaliseen, konsultoivaan ja osallistuvaan orientaatioon. Lopussa näkökulma tarkentuu hallinnan kysymyksiin paikallistasolla.

Raportin teoriajakson viimeinen pääluku koskee hallintaa maaseudun kehittämisessä. Luku liittyy maaseudun kehittämisen edellä esiteltyyn, hallinnan tavan muutosta koskevaan yleisempään keskusteluun. Maaseudun kehittämistä jäsennetään monitasohallinnan näkökulmasta, kuitenkin niin, että kunnan taso nähdään erityisenä hallinnan tasoja toisaalta yhdistävänä, toisaalta jakavana tekijänä. Kun kuntien nykyinen kehittämisen toimintaympäristö rakentuu verkostomaisesti kunnan sisälle, sen lähialueille ja kohti uusia, ylipaikallisia verkostosuhteita, voi hallintaan kuntatasolla lukea kuuluvaksi myös seutu- ja kylätason hallinnan verkostot. Teoriaosion kolme päälukua pyrkivät yhdessä tuomaan maaseutupoliittista ja hallintotieteellistä keskustelua lähemmäksi toisiaan. Samalla luvut antavat perspektiiviä lähestyttäessä kunnan maaseudun kehittämistä raportin empiirisissä osioissa.

Tutkimukseen valitut tapauskunnat esitellään pääluvun kuusi alussa ja ne aloitavat tutkimuksen empiirisen analyysin. Tutkimuksen aluetaloudellisen ja hallinnollisen kontekstin kuvauksen ohella tapauskuntien esittelyt täydentävät tutkimuksen pääasialliseen aineiston eli haastattelujen analyysia. Kuntakuvaukset on rakennettu osin haastattelujen pohjalta. Varsinaisissa analyysiluvuissa maaseudun kehittämistä tarkastellaan kunnan, seudun ja kylän konteksteissa jäsen-tyvien teemojen valossa. Analyysi tarkentuu muun muassa seudullisuuteen, omaehtoisen kehittämisen erilaisiin lähtökohtiin sekä seudullisten elinkeino-yhtiöiden rooliin kunnan maaseutualueiden kehittäjinä. Huomiota kiinnitetään myös yksittäisiin kunnan kehittämistoimiin eli kaavoitukseen ja hyvinvointi-palvelujen vaihtoehtoihin tuotantotapoihin. Aluetason toimijoiden näkemykset tuovat lisävalaistusta kunnan maaseudun kehittämisen problematiikkaan monitasohallinnan näkökulmasta. Luvun kuusi lopussa analyysin tulokset koo-taan yhteenvedoksi.

Tutkimusraportin viimeisessä luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset, joita tarkastellaan aikaisemman, maaseudun ja kuntien kehittämistä sekä hallinnan muutosta koskevan tutkimuskirjallisuuden valossa. Esille nousevat ensinnäkin kuntien tämän hetkiset kehittämisstrategiat. Näkymiä avataan myös maaseudun ja maatalouden suhteen tarkempaan analyysiin. Lopuksi keskuste-lua käydään seudun, kunnan ja kylän hallinnan monisäikeisestä problematii-kasta.

2 Näkökulmia kuntaan ja maaseudun kehittämiseen

2.1 Kunta maaseudun määrittelyssä

Maaseutututkimuksessa joutuu vääjäämättä ottamaan kantaa maaseudun mää-rittelyyn ja suhteuttamaan eri määrittelyvaihtoehtoja omaan tutkimusaiheeseen-sa. Tässä luvussa maaseudun erilaisia määrittelyjä lähestytään kunnasta käsin. Lopuksi maaseutu pyritään määrittelemään tämän tutkimuksen tarpeista käsin.

Alueellisia indikaattoreita on käytetty lähinnä kehityksen mittareina. OECD:n piirissä on jo pitkään tehty työtä maaseutu- ja alueindikaattorien kehittämi-seksi, ja mm. EU:n rakennerahastopolitiikkaa muotoillaan ns. aluekehityksen pääindikaattorien avulla. Maaseutualueiden tyypittely perustuu yleisesti kunta-jakoon. Yksi vakiintuneimmista määritelmistä on ns. maaseudun kolmijako, jossa maaseutu luokitellaan kuntajaon perusteella kaupunkien läheiseen maa-seutuun, ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun (Keränen ym. 2000). Kun

maaseudun kolmijako tarkistettiin vuonna 2000, kaupunkien läheiseen maaseutuun kuului yhteensä 84 kuntaa, ydinmaaseutuun 181 kuntaa ja harvaan asuttuun maaseutuun 129 kuntaa. Suomen maapinta-alasta maaseutua oli tuolloin 95,2 prosenttia. Kyseisenä ajankohtana maaseudulla asui 43,5 prosenttia suomalaista (Keränen ym. 2000, s. 48).

Tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä maaseutu määritellään taajamaväestön osuuden ja sen jakautumisen perusteella. Kyseissä luokituksessa kunnat on jaettu kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Kaupunkimaisissa kunnissa väestöstä vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asutuissa kunnissa väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia, asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000 mutta alle 15 000. Maaseutumaisiin kuntiin kuuluvia kuntia ovat sellaiset, joiden väestöstä alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia, asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000. Luokitus on ollut käytössä vuodesta 1989 lähtien ja sen katsotaan kuvaavan kuntien kaupunkimaisuutta/maaseutumaisuutta paremmin kuin hallinnollinen jako kaupunkeihin ja kuntiin (Tilastokeskus 2004).

Maaseudun määrittelyssä käytetään myös niin sanottuja suppean ja laajan maaseudun määritelmiä. Suppean määritelmän mukaisesti maaseutua ovat kaikki haja-asutusalueet sekä alle 500 asukkaan taajamat. Maaseudun laajassa eli ns. EU-maaseudun määritelmässä maaseutua ovat kaikki alle 30 000 asukkaan kunnat ja kaupungit. OECD:n kaupungin ja maaseudun määrittelyssä maaseutualueisiin luetaan alueet, joiden asukastiheys on alle 150 asukasta/neliökilometri. OECD:n kriteerin perusteella Suomi on yksi Euroopan maaseutumaisimmista maista.

Maaseudun määritelmien runsaus kertoo maaseudun monipuolisen määrittelyn tarpeesta, mutta myös sen vaikeudesta. Esimerkiksi maaseutupolitiikassa ja EU-ohjelmien toimeenpanossa käytetään rinnakkain erilaisia määritelmiä. Kansallisen maaseutupolitiikan linjauksissa on korostettu laajan maaseudun määritelmää. Kattavuudessaan sen on katsottu antavan selkeimmän kuvan suomalaisen maaseudun toiminnallisesta kokonaisuudesta ja antavan parhaimman lähtökohdan maaseudun kehittämiskeinoja koskevalle päätöksenteolle (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000, s. 16–17). Tavoite 5b -ohjelmaa toteuttamassa oli maaseudun laajan määritelmän mukaisesti mukana useita kymmeniä kaupunkia. Toisaalta ohjelmakaudella 2000–2006 maaseudun kolmijakoa käytetään Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) toimeenpanossa siten, että ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla julkinen tuki on korkeampi kuin kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Valtakarin (1999, s. 81) mukaan kaupunkikunnat on perinteisesti erotettu maaseutukunnista kuntamuodon perusteella. Vuoden 2004 alussa Suomessa oli 444 kuntaa, joista kaupunkeja oli 113. Kuntamuotoon kytkeytyvää maaseutukäsitettä voi Valtakarin (1999, s. 81) tavoin pitää kuitenkin ongelmallisena. On kaupunkikuntia, jotka haja-asutusalueidensa perusteella ovat varsin maaseutumaisia. Suomessa kaupungitkin ovat siis usein maaseutua. Tästä johtuen suomalaisia kuntia on niiden kuntamuodosta riippumatta mahdollista myös tutkia samanaikaisesti sekä kaupunkeina että maaseutuna. Esimerkiksi suomalaisten kaupunkiseutujen ekologista modernisaatiota käsittelevässä kirjassa 'Vihertyvä kaupunkiseutu' (Kortelainen 2000) kaupunkimaisina yhdyskuntatyyppinä tarkastelutapauksiksi sopivat Varkauden ja Joensuun kaupunkien ohella myös Liperin ja Ilomantsin kunnat (Pakarinen 2000, s. 209–237). Kahta jälkimmäistä, ydin ja harvaan asutun maaseudun kuntaa voisi maaseutualueiden tyyppitelyn perusteella lähestyä yhtä hyvin maaseutututkimuksen kenttänä.

Maaseutua ei voi määritellä pelkästään kuntamuodon perusteella myöskään siksi, että kunta voi itse päättää kaupungiksi ryhtymisestään ja sen voimaantulon ajankohdasta. Tämä mahdollisuus kunnilla on ollut käytössään vuodesta 1995. Kunnalle voi olla tärkeä kehittämisspoliittinen kysymys, luoko se itsestään kuvaa maaseutukuntana vai hakeeko se kaupunkimaista imagoa ja siihen mahdollisesti liittyviä kehittämispotentiaaleja. Kuntamuodon muutos voi tuoda kunnan ainakin hetkellisesti julkisuuteen, mikä saattaa tarjota kunnalle mahdollisuuden profiloitumiseen ja ulkoisen imagon rakentamiseen kaupunkina.

Lähtökohtaisesti maaseudun määrittely asetetaan usein keskus-periferia -akselille. Maaseutu on pyritty määrittämään suhteessa kaupunkiin, kohteen periaatteellisen keskusetaisyyden perusteella (Valtakari 1999, s. 75, 85). Pyrkimystä pois dikotomisesta kaupunki–maaseutu -määrittelyulottuvuudesta kohti aluekehityksen dynamiikkaa paremmin tavoitettavia aluekäsitteitä edustaa vuorovaikutusalueiden muodostaminen. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukselle otollisten alueiden määrittelyssä kriteereinä on käytetty mm. pendelöintiä, ammatissa toimivan väestön osuuksia, muuttoliikettä, koulutusastetta sekä maankäyttöä ja liikennemääriä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmän (2000) tekemässä aluejaotuksessa kunta voi olla samanaikaisesti sekä maaseutua että vuorovaikutusaluetta. Tällaisia kuntia on yhteensä 50 kappaletta. Vuorovaikutusalueeksi on nimetty yhteensä 148 kuntaa (Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä 2000).

Vuorovaikutusaluejakoa voi pitää merkinä siitä, että kyseisissä alueissa nähdään maaseudun ja kaupungin synergiaan perustuvaa kehittämispotentiaalia. Vuorovaikutusalueeksi nimettyä kuntaa voi myös pitää kehittämisspoliittisesti houkuttelevana sekä kunnan että koko seudun näkökulmasta. Hallinnan näkökulmasta ne ovat kuitenkin haasteellisia kehittämiskohteita: vuorovaikutusalueet sijaitsevat kaupunki- ja maaseutupolitiikan leikkauspinnassa (Kaupungin ja

maaseudun vuorovaikutustyöryhmä 2000, s. 4). 'Vuorovaikutuskunnat' voivat toimia siten aluekehittämisen erilaisten toimintapolitiikkojen osalta eräänlaisina neuvotteluareenoina. Toisaalta tietoverkkojen, verkostomaisesti leviävien hallintasuhteiden sekä muiden mahdollisten ajan ja paikan suhteita muuttavien tekijöiden valossa vuorovaikutus ja sen edistämisen toimintapolitiikat voivat olla tärkeitä kysymyksiä myös vuorovaikutusalueiden ulkopuolella. Myöskään kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä (2000, s. 4) ei halua rajata vuorovaikutusta ainoastaan kyseisiin alueisiin kuuluvien kuntien mahdollisuudeksi.

Toisaalta vuorovaikutusalueissakin voi nähdä puutteensa, kun tarkastelun vie paikallistasolle ja maaseudulle kuntarajojen tuntumassa. Kun maaseutualueet ja kunnat erilaistuvat, on tullut ajankohtaiseksi puhua useista kulttuurisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti erityyppisistä maaseuduista, jotka eivät piittaa kuntarajoista. Eritoten kaupunkien läheisellä maaseudulla tietyt osat kuntaa saattavat olla tiiviisti kytkeytyneitä laajempiin toiminnallisiin alueisiin. Toisaalta kunnissa voi olla pienalueita, eräänlaisia maaseudun 'mikrotodellisuuksia', jotka ovat varsin riippumattomia lähiseudun toiminnoista. Elämisen edellytykset saattavat rakentua esimerkiksi yritystoiminnan ylipaikallisen verkottumisen pohjalle. Määrittely-yksikkönä kunta ei välttämättä tavoita silloin alueensa sisäistä erilaisuutta. Kuntapohjaisten määritelmien riittämättömyys onkin varsin laajasti tunnistettu (ks. esim. Rosenqvist 1996, 2002, Keränen ym. 2000, s. 9). Kuntapohjaista luokittelua ei pidetä riittävän hienosyisenä analyysivälineenä alue- ja paikallistason kehityksen tarkastelussa. 'Vuorovaikutuskunnatkaan' eivät siten ole välttämättä riittävän tarkkoja analyysiyksiköitä maaseudun kehityksen tarkastelulle. Pitäytyminen yksinomaan kuntapohjaisessa luokituksessa voi haudata alleen kunnan sisäisen alueellisen kehityksen erot.

Vaikka kuntiin perustuvien maaseutuluokitusten karkeuteen on kiinnitetty huomiota, ei kuntaa hienojakoisempana toteutettuja luokitteluita ole juuri löydettyvissä ainakaan valtakunnan tasoisina (vrt. Keränen ym. 1993). Esimerkiksi vuorovaikutusaluejaon laatinut Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä (2000, s. 4–5) tyytyy toteamaan, että yhden kunnan alueella saattaa esiintyä sekä kaupunkimaisia, maaseutumaisia sekä vuorovaikutusalueiden piirteet omaavia pienalueita. Samalla kuntapohjaiset maaseudun määrittelyt saattavat vahvistaa käsityksiämme kunnista itsestään selvinä alueellisen hahmotuksen perusyksikköinä (ks. Vartiainen 1993, s. 32). Kun näkökulma on ollut pitkään kuntalähtöinen, ei uusia maaseudun määrittelyvaihtoehtoja juurikaan kehitetä (ks. Rosenqvist 2002, s. 10).

Mitä muita luokitteluperusteita ja uusia maaseudun näkemisen tapoja olisi tarjolla? Kuntapohjaisten maaseutumäärittelyjen arvostelijana esiintynyt Olli Rosenqvist (1996, 2002) näkee yhtenä mahdollisuutena taajamat. Ristimäkeen (1999) viitaten Rosenqvist (2002, s. 11) ehdottaa taajamamääritelmän tiuken-

tamista. Jos taajama rajattaisiin tiukemmin, kyettäisiin Rosenqvistin (2002, s. 11) mukaan paremmin erottamaan maaseutumaiset, usein taajamien reunoilla sijaitsevat alueet. Nykyisissä taajamamäärittelyissä ne ikään kuin hukkuvat taajaman sisälle (Rosenqvist 2002, s. 11). Kuntapohjaisten maaseutumääritelmien vaihtoehtojen etsinnässä on kyse myös siitä, miten maaseutua tehdään kuntatasolla näkyväksi.

Kuntapohjaisuus maaseudun määrittelyssä on tässä tutkimuksessa tärkeä näkökohta. Kun maaseutu määritellään EU-maaseutuna tai maaseudun kolmiakon perusteella, voi maaseudun kehittämisenä pitää kaikkia niitä kehittämistoimia, joita toteutetaan kunnan alueella joko kunnan itsensä tai jonkin muun tahon toimesta. Näistä maaseudun määrittelmistä käsin kunnan maaseudun kehittämiseen lukeutuu luontevasti kuntaa 'ylemmillä tasoilla' tapahtuva maaseudun kehittämisen hallinta. Maaseudun kehittämisenä voidaan tarkastella seudullista elinkeinopolitiikkaa sekä alueellisten kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa, kuten aluekeskusohjelmatyötä. Myös muu maakuntatason kehittämistyö, kuten maakuntasuunnitelmien toteuttaminen, konkretisoituu kuntaan maaseudun kehittämisenä, mikäli kyseinen kunta on määritelty maaseuduksi.

Kunta maaseudun määrittelyperusteena tekee samalla mistä tahansa kunnassa toimeenpannusta kehittämistyöstä kunnan maaseudun kehittämissuunnitelmien. Kun tutkimuksen tarkoituksena on eritellä maaseutualueiden merkitystä kunnan sisäisen kehittämisen kentässä, on siten liian rajoittavaa pitää kuntaa maaseudun määrittelyn perusyksikkönä. Silloin ei avaudu mahdollisuuksia eritellä maaseutupolitiikkaa kunnan sisällä ja sen erilaisia perusteluita. Kuntapohjaisten maaseudun määritelmien karkeutta pyritään tässä tutkimuksessa korjaamaan tulkitsemalla maaseutu toisaalta myös kunnan osa-alueena eli kylänä.

Maaseudun kehityksen hallinnan analyysia varten maaseutu on siis pilkottava kunnan osa-alueeksi. Yksi keino määritellä kunnan osa-alue maaseuduksi ja erottaa se kunnan muista, enemmän kaupunkimaisista osista on tukeutua Revon (1990, s. 11–12) tekemään fyysisen ympäristön vuorovaikutusperusteiseen maisematyyppi- jaoteluun. Maaseudun määrittelyperusteena Repo (1990) käyttää ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen muovaamaa fyysistä ympäristöä ja sen ominaispiirteitä. Revon mukaan kaupunkimaisia ympäristöjä leimaavat ihmisten määrittämät tekemuodot, maaseutuympäristöjä taas luonto ja ihmisten toiminta sen käyttäjänä. Fyysisen ympäristön perusteella tarkasteltuna maaseutua ovat siten luonnonkäyttöympäristö, luonnonvaraisympäristö sekä kyläympäristö. Kaupunkimaisiin ympäristöihin lukeutuvat vastaavasti kaupunkien lisäksi kirkonkyläympäristöt. Kun maaseuduksi tarkentuu kunnan osa-alue, sen kehittämisen voi nähdä enemmän maaseudun kehittämisenä kuin esimerkiksi kirkonkylään tai kunnan muuhun taajama-alueeseen kohdistuvan kehittämisen. Tällöin kunnan sisäisen maaseudun kehittämisen hallintaa on mahdollista eritellä liittyen esimerkiksi kunnan taajama-alueiden ja näitä syrjäisempien (ja

maaseutumaisempien) haja-asutusalueiden välisiin suhteisiin ja niihin vaikuttaviin tekijöihin.

Edellä linjatusta kunnan osa-alueeseen paikantuvasta maaseudun määritelmästä käsin maaseudun kehityksen hallintaa kyetään lähestymään myös kylille annettavina rooleina kunnan kehittämisessä, kuten kaavoituksessa. On kuitenkin muistettava, että maaseudun ymmärtäminen kunnan pienalueena saattaa synnyttää tai turhaan syventää vaikutelmaa kunnan sisällä vallitsevasta maaseutu/kaupunki – kahtiajaosta kunnan ja taajama- ja maaseutualueiden välillä (ks. Mustakangas ym. 2003, s. 129). Vaikka analyttisen otteen saaminen edellyttää maaseudun kutistamista kyläksi, on muistettava, että kaikki tämän tutkimuksen kuusi maaseutukuntaa ja – kaupunkia ovat maaseutua myös kokonaisuudessaan. Jotta tutkimus kykenisi erittelemään maaseutunäkökulman roolia kunnan maaseudun kehityksen koko hallinnan kentässä, tarvitaan kahden, sekä kuntapohjaisen että kyläksi tarkennetun maaseutukäsitteen soveltamista.

2.2 Maaseutu poliittisessa ajattelussa

Maaseutupolitiikka on kansainvälisesti ottaen uusi politiikan ala, ja sillä on eri maissa ja ylikansallisissa elimissä erilaisia lähtökohtia. Lähtökohtavalintoihin vaikuttaa kansallisten painotusten ohella se, mitä missäkin asiayhteydessä pidetään kehittämisen, kilpailukyvyn tai talouden kasvun tärkeimpänä vaikuttavana voimana. Maaseutupolitiikan lähtökohdat voidaan jakaa karkeasti ensinnäkin maaseudun ymmärtämiseen joko tilana tai alueena. Uutena maaseutupolitiikan lähtökohtana tekee tuloaan maaseudun näkeminen yhtenä yhteiskunnan jäsentämisen ulottuvuutena, jolla voi olla yhtä aikaa monenlaisia sisältöjä ja merkityksiä, riippuen siitä kuka ja missä roolissa niitä esittää.

Kun politiikan lähtökohtana on maaseutu tilana (Terluin 2001, s. 21), ajatellaan maaseutua leimaavan nimenomaan laajaperäinen maankäyttö ja se, että ihmisiä ja taloudellista toimintaa on harvakseltaan, kun taas kaupunkiin sijoittuu sellainen toiminta, jossa keskitytään tehokkaasti pienelle alueelle. Erojen katsotaan syntyvän toiminnallisesta erikoistumisesta ja työnjaosta. Von Thünenin tunnetut maankäytön kehät ovat klassinen esimerkki. Tähän tilakäsitteeseen sisältyy tasojen välinen hierarkkisuus, missä taloudellinen ja toiminnallinen intensiteetti on suurin keskuksessa ja heikkenee reunoja kohden. Tässä yhteydessä maaseutu edustaa perinteisiä elinkeinoja ja yhteisöjä ja sitä leimaa riippuvuus keskuksista. Poliitiikka muotoillaan tällöin mielessä tila, jota kuvaavat maankäyttö maatalouteen, metsätalouteen ja kalastukseen, maatalouden osuus työllisistä, väestötiheys tai rakennetun alueen osuus. Kun maaseutu ymmärretään maataloutena, sen poliittinen ohjauskin tapahtuu maatalouden kautta. Tätä ajattelua on vahvistanut omalta suunnaltaan maataloustukeen kohdistettu kritiikki erityisesti EU:n ulkopuolelta. Maaseudun ymmärtäminen maa-

talouden hallitsemaksi tilaksi on tarjonnut loogisen lähtökohdan sille, että voidaan jatkaa maatalouden tukea maaseudun tukemisen nimissä. EU:n maatalouslähtöinen maaseudun kehittäminen edustaakin tätä maaseutupoliittista ajattelua.

Kun maaseutupoliitiikan lähtökohdaksi otetaan tilan sijasta alue, korostuu maatalouskytkennän ja keskus-periferia vastakkainasettelun sijasta aluekokonaisuuksien taloudellinen erilaistuminen. Poliitikka-ajattelussa korostuu paikallistalous ja alueiden erilaisuus riippuen siitä, onko alueella esimerkiksi iso keskus ja vähän avointa tilaa, tai yksi tai monta pienempää kaupunkikeskusta ja paljon avointa tilaa. Poliitikka kohdistetaan alueellisiin yksiköihin (esim. NUTS-alueet), joilla ajatellaan toimivan sekä alkutuotannosta, teollisuudesta että palveluista koostuva alue- tai paikallistalous. Maaseutumaisuus on yksi ulottuvuus, jolla näitä alueellisia yksiköitä voidaan tarkastella. Ero maaseutuun tilana on, että tässä politiikassa alueita ei nähdä alistussuhteessa toisiinsa, vaan globaalissa markkinataloudessa keskenään kilpailevina paikallis/aluetalouksina. Tämä lähestymistapa vaikuttaa neutraalilta eri aluetyyppeihin nähden. Käytännön politiikassa tähän lähtökohtaan on kuitenkin usein liitetty ajatus siitä, että taloudellinen kasvu on olemuksellisesti keskusvetoista, ja että se läikkyä tietyn mekanismin varassa ympäröivälle maaseudulle. Valtanäkökulmasta aluekeskeisessä politiikka-ajattelussa maaseutu näyttyy helposti altavastajana, heikkona toimijana, joka ennemminkin vastaanottaa globaalin toimintaympäristön vaikutuksia aluetalouteen kuin itse aktiivisesti muokkasi niitä. EU:n rakennerahastopolitiikassa maaseututoimet on rakennettu pitkälti näille lähtökohdille.

Kun politiikka rakentuu sille, että maaseutu on yksi relevantti yhteiskunnan jäsentämisen ulottuvuus, ollaan tekemisissä monien samanaikaisesti mahdollisten 'maaseutujen' kanssa. Erilaisia maaseutumerkityksiä ja käsityksiä esittävät maaseudun tilan pysyvät tai satunnaiset käyttäjät, eri ammattiryhmiä edustavat maaseudun asukkaat, maaseudulla virkistäytyvät matkailijat, luonnonsuojelijat tai kaupunkilaiset maanomistajat, mutta myös toimijat muilla yhteiskunnan ja politiikan aloilla. Maaseutupoliitikka on se arena, joka tunnistaa nämä lukuisat toimijat ja joka mahdollistaa erilaisten maaseutuun kohdistuvien tarpeiden esittämisen, niistä keskustelemisen ja niiden perusteella toimimisen kaikilla niillä yhteiskuntaelämän aloilla ja kaikkien niiden toimesta, joita asia koskee. Olennaista on, että on olemassa yhtä aikaa monia keskenään kiistanalaisia, mutta perusteltavissa olevia maaseutukäsityksiä. Erotuksena tila- ja aluelähtökohdalle tässä maaseutupoliittisessa ajattelussa maaseutu itse on nostettu politiikan kysymykseksi, ei maaseutu maatalouden kautta tai aluetalouden osana. Se on poliittisena kysymyksenä avoimempi kenelle tahansa yhteiskunnan toimijalle, mutta samalla siihen latautunut poliittinen merkitys on tunnustettu. Suomalaista maaseutupoliitikkaa on jo jonkin aikaa rakennettu näistä lähtökohdista.

Euroopan unionin maissa vallalla olevia maaseutuajattelun suuntauksia voidaan eritellä esimerkiksi seuraavalla tavalla (Hoggart ym. 1995). Maataloustraditiossa maaseutu on siinä, missä on maataloutta. Näissä maissa perheviljelmä on olennainen osa kansallista omakuvaa ja kansakuntaa koossa pitävä voima, ja maatalouskysymyksillä on perinteisesti painoarvoa kansallisessa politiikassa. Tämä ajattelu on vallalla Ranskassa, ja vahvana Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa, Belgiassa ja Saksassa.

Naturalistisessa maaseutusuhhteessa maaseutu on ensisijaisesti maiseman ja luonnon kuluttamisen paikka. Tämä maaseutukäsitys on vahvasti kaupunkilähtöinen, ja siinä korostuu oletetun perinteisen maalaisen elämäntavan paremmuus ja puhtaus kaupunkielämään verrattuna. Maaseutuun kohdistuu voimakas suojelu- ja säilyttämisvaatimus, jota ajamaan perustetaan erilaisia yhdistyksiä ja seuroja. Erityisen voimakas tämä ajattelu on varhain teollistuneessa ja kaupungistuneessa Britanniassa, mutta sen edustajia on paljon myös Alankomaissa, Saksassa, Belgiassa ja Ranskassa.

Välimeren alueella maaseudulla on vain vähän sellaista kulttuurista ja ideologista arvoa, joka antaisi sille painoa kansallisessa politiikassa. Näiden maiden alueajattelussa hallitsevat suuret, vanhat kaupungit, satamat ja pienemmät kaupungit niillä kapeilla asutukseen sopivilla kaistaleilla, jotka jäävät laajojen, mutta lähes asumiskelvottomien vuoristoalueiden väliin. Maaseutu ja siihen liittyvät rakenteet yhdistetään laajaan ja takapajuiseen, suunnattoman suurista ja hyvin pienistä maatiloista koostuvaan maatalouteen. Maatalous ja sen mukana maaseutu edustavat sitä mennyttä, josta halutaan päästä eroon. Maaseudun koetaan olevan este modernin kansantalouden rakentamiselle. Tätä maaseutukäsitystä tapaa erityisesti Espanjassa, Portugalissa, Italiassa ja Kreikassa.

Syrjäseututraditiossa maaseutu liitetään rakenteellisesti epäsuotuisaan luonnonympäristöön, jonka erämaaluonnetta tai vuoristoisuutta pidetään arvossa, vaikka se asettaa huomattavia rajoituksia ihmisen aktiviteeteille. Olennaista kuitenkin on, että näitä alueita asutaan, ja niillä pyritään perinteisesti yhdistämään erilaisia toimintoja. Poliitikassa se tarkoittaa pyrkimystä yhdistää ympäristön-suojelu maatalouden, metsätalouden ja kalastuksen käytäntöihin. Esimerkkinä ovat Itävalta ja Ruotsi, EU:n ulkopuolella myös Norja ja Sveitsi. Myös Suomi nähdään usein tämän ajattelun edustajana.

EU:n komission maaseutuajattelussa on ollut erilaisia vaiheita ja siinä ovat ohjelmasuunnitelmilla eläneet rannan maatalouskeskeinen tila-ajattelu ja aluetalouksiin perustuva alueajattelu. Suurin osa konkreettisista maaseutuun kohdistetuista politiikkatoimista on peräisin yhteisen maatalouspolitiikan uudelleenmuotoiluista, ja sitä myöten maatalouskeskeisyys on ollut vahvaa.

OECD:ssä puolestaan maaseutumaisuuden mittareina on käytetty integroituneisuutta kansalliseen ja maailmantalouteen sekä väestötiheyttä. Integroitu-

sen mittana ei ole ollut pelkästään fyysinen etäisyys, vaan huomioon on otettu myös riittämättömistä liikenneyhteyksistä, telekommunikaatioyhteyksien puutteesta tai kulttuurisista rasitteista kuten harvinaisesta kielestä johtuva etäisyys.

Politiikkatoimien kehitys

Euroopan unionissa maaseutua koskevia politiikkatoimia on sekä rakennerahastopolitiikassa, joka tähtää alueellisten kehityserojen tasoittamiseen, että yhteisessä maatalouspolitiikassa. Näissä tapahtuneita muutoksia voidaan luonnehtia tiivistetysti neljällä tasolla.

Yleisissä alueita koskevissa kehittämistoimissa on siirrytty maaseudun ulkopuolelta tehtävien investointien rohkaisemisesta (ulkosyntyisestä kehittämismallista) lisäämään paikallista kehittämispotentiaalia (sisäsyntyiseen kehittämismalliin). Maatalouden rakennepolitiikassa on tuottavuuden kasvun lisäämisen sijasta alettu painottaa maatalouden monivaikutteisuutta. Sektoripolitiikan elinkeinokohtaisista välineistä on siirrytty alueelliseen ohjelmaperusteiseen politiikkaan, ja samalla on löysätty ylhäältä alas suuntautuvaa politiikkaohjausta ja pyritty vahvistamaan omaehtoista asianomaisten osallisuutta.

EU:n maaseudun kehittämistoimet tulivat Suomessa käyttöön vaiheessa, jolloin kansallinen maaseutupolitiikkamme oli jo muotoutumassa omista lähtökohdistamme. Suurimmat erot ovat suomalaisen maaseutupolitiikan suhteellisen suuri itsenäisyys aluepolitiikkaan ja maatalouspolitiikkaan nähden, laajan maaseutupolitiikan määrätietoinen tekeminen, poikkihallinnollisuuteen ja toiminnallisuuteen perustuva maaseutupoliittinen järjestelmä jolla on omia toimielimiä, sekä koko maahan juurtunut omaehtoiseen kehittämiseen organisoitunut toimintaryhmien verkko. Suomessa on politiikkaa siinä, missä EU pyrkii ainoastaan kehittämään maaseutua.

EU:n politiikkatoimet ovat rajallisuudessaankin olennainen osa suomalaista maaseutupolitiikkaa. Parhaimmaksi EU:n tarjoamista politiikkavälineistä on osoittautunut maaseutuyhteisöohjelma LEADER, jonka säilyttäminen tulevalta rakennerahastokaudella on erittäin tärkeää. Paikallisiin toimintaryhmiin tukeutuva LEADER-toimintamalli on oleellinen ruohonjuuritason kehittämisen väline sekä paikallisen tason toimintatavan legitimoijana että rahoituslähteenä. Paikalliset toimintaryhmät täydentävät suurempien ohjelmien toimintaa sekä hallinnollisesti että sisällöllisesti. Suomessa tähän mennessä toteutetut LEADER-ohjelmat ovat olleet tehokkuudeltaan ja vaikuttavuudeltaan niin vakuuttavia, ettei tätä politiikkavälinettä tule jatkaa ja kehittää edelleen olennaisena osana maaseutupolitiikkaa. Sen rahoitus tulee mahdollisessa toimenpiteiden hallinnon yksinkertaistamisessa turvata osoittamalla siihen tarkoitettut varat selkeästi maaseudun alueellisen kehittämisen toimenpiteelle, josta ei tule rahoittaa maatalouden liitännäistoimenpiteitä tai markkinatukea.

Ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen on EU-jäsenyydessä ollut merkittävä osa unionipolitiikkaa. Kuluneiden liki kymmenen vuoden aikana on käynyt ilmi, että ohjelmaperusteinen kehittäminen ei ole yksinkertaista, eikä se ole vastaus kaikkiin alueiden ongelmiin. Hallinto- ja päätöksentekomenettelyt vaikeuttavat toimijoiden osallistumista monimutkaisuudellaan, eikä sektoriministeriöittäin jaettu rahastojen hallinnointi ole sujuva tapa toteuttaa alueellista ohjelmaa. Toimeenpaneville virkamiehille ei ole läheskään aina valaistunut, että yksittäisten toimien ensisijainen tarkoitus on toteuttaa alueellisen ohjelman tavoitteita tietyllä aikajaksolla, ei sektoriministeriön omia intressejä. On myös tunnustettava, ettei ohjelmapolitiikka ole peruspalvelujen turvaamisen väline, vaan ne kuuluvat laajan maaseutupolitiikan hoidettaviksi.

Maaseudun kehittämistoimet ovat ohjelmakaudella 2000–2006 jääneet liian pitkälle yhden rahaston, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston varaan. Maaseudun kokonaisuudessa tuloksia voidaan ajatella saatavan vain jos on käytettävissä laajempi välineistö hyödyntäen täysimittaisesti ne ulottuvuudet, joita varten on olemassa Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston erityistoimenpiteet.

Euroopan unionissa Suomen maaseutupoliittisessa linjassa korostuu vaatimus monipuolisesta kehittämisvalikoimasta, joka tähtää maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja maaseudun palvelujen ja tietoyhteiskunnan kehittämiseen sekä maaseutuympäristön säilyttämiseen. Euroopan tasolla Suomen osana on pitää esillä vaativan ilmaston, harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien oloissa toimivaa ja hyvinvoivaa maaseutua, joka osaa asettaa itse tavoitteensa ja pystyy osallistumaan tasavertaisena osapuolena niiden toteuttamiseen.

3 Uusi hallinta-ajattelu

3.1 Hallinta-ajattelun taustoja

1990-luvun keskusteluissa julkisen sektorin uudistamisesta on ryhdytty toistuvasti käyttämään ilmaisua 'siirtyminen hallinnosta hallintaan' (from government to governance, from public management to governance). Tällä kehitysuunnalla on viitattu yleisesti sektorien välisen yhteistyön lisääntymiseen eri tasoilla. Kehityskuvaan kuuluu myös siirtyminen normipohjaisesta hallinnosta lisääntyvästi sopimus pohjaiseen hallintaan. Samalla hierarkkisten rakenteiden rinnalle ja lomaan muodostuu verkostoja ja uusia yhteistyösuhteita. On puhuttu 'verkostoituneista yhteisöistä' (Ansell 2000). Toisaalta on todettava, että termi 'hallinta' ei ole yleistynyt kovinkaan laajasti politiikan ja hallinnon arkipäivän

keskusteluissa, vaan on jäänyt enemmän tutkijoiden ja asiantuntijoiden käyttämäksi ilmaisuksi. Tutkijoiden piirissäkin 'hallinnan' käsitettä on pidetty epä-määräisenä ja monia merkityksiä kantavana (Jessop 2003).

Hallinta-käsitteen (governance) otti käyttöön Maailmanpankki vuonna 1989, jolloin pankin raportissa hallinnan kehittäminen nähtiin osaksi kehityspolitiikkaa (Tiihonen 2001, s. 6). Käsitteen esillenousun taustalla oli 1980-luvun keskusteluja kestävästä kehityksestä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tarpeesta etenkin kehitysmaissa (esim. Garrity & Picard 1994). Hallinnan avulla etsittiin uutta tehokkuutta ja tuloksellisuutta sekä markkinavoimien, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistoimintaa vastakkainasettelujen asemesta. Välillisesti vaikuttavalla tavalla taustaa yhteiskuntakehityksen ja -näkemyksen suunnalla ovat luoneet ainakin Peter Drucker (1969), Alain Touraine (1971), Daniel Bell (1973) ja Manuel Castells (1996, 1997, 1998). Näiden analyttikkojen teoksissa ilmenee laaja-alaista kuvausta, tulkin-taa ja pohdintaa muutostrendeistä kohti verkostoitumista, hajautusta ja tietotou-toutta (ks. Anttiroiko 2001).

Uuden hallinta-ajattelun esiinnousun taustalla ovat myös laajemmat keskuste-lut hallinnon ohjauskyvystä ja kehityksen ohjattavuudesta (Tarschys 2001). Taloudellisen ja teknisen globalisaation edetessä ohjauskyvyn ongelmat muo-toutuvat uudelleen ja tulevat vaikeammiksi. Järjestelmien ohjauskyky tarkoit-taa keskeisesti niiden kykyä ulkoiseen ja sisäiseen koordinaatioon (Paquet 2001), ja lisääntyvät koordinaation ongelmat luovat paineita yhteistyösuhteiden avaamiseen ja tehostamiseen, mikä näkyy verkostoitumisena. Hallinta-ajat-telun voi nähdä yhtenä vastauksena ohjauskyvyn ja koordinaation ongelmiin (Jessop 2003).

OECD:n vuonna 2000 järjestämässä tulevaisuusseminaarissa tehtiin kolme yleisluonteista päätelmää:

- vanhat hallinnan muodot ovat tulleet yhä tehottomammiksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla;
- tarvitaan uusia hallinnan muotoja, joissa on mukana paljon nykyistä enemmän toimijoita;
- nykyinen jäykkä, hierarkkisesti keskitetty ja pysyvä vallanjako hallinnassa kokee syvällisiä muutoksia (OECD 2001a).

Etenevän globalisaation on katsottu tuovan mukanaan uudenlaisia ja moni-tahoisia keskinäisen riippuvuuden suhteita, jotka luovat perusteita verkostoitu-miselle. Paikallisella tasolla kunnat kohtaavat avointen markkinoiden ja uudis-tuvan teknologian aiheuttamia muutoksia ilman instituutioiden suojaa (Antti-roiko & Karhu 2003, s. 101). Uutta 'suoja' ja reagointikykyä voidaan hakea

verkostoista. Verkostoituvaa paikallisyhteisöä on perinteiseen verrattuna joustavampi, horisontaalisemmin rakentuva ja useampia toimijoita aktivoiva (Klijn 2003). On kuitenkin syytä huomata, että verkostot eivät korvaa perinteisiä julkisen hallinnon rakenteita eivätkä yksityisiä yrityksiä, vaan täydentävät niitä yhteyskenttänä (Niemi-Iilahti 2003).

Suomessa tehdyt hallinnon uudistukset ovat luoneet edellytyksiä ja tarpeita verkostoitumiseen ja uusiin kumppanuuksiin. Hallintoa hajauttamalla on siirretty kehittämisvastuuta keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle. Uudessa kehittämistilanteessa on syntynyt tarpeita uusien voimavarojen saamiseen ja synergiseen hyödyntämiseen, hajanaisiksi koetun organisaatioiden kentän eheyttämiseen, uusien monialaisten ongelmien hoitamiseen yhteistyön avulla sekä myös päätöksenteon avoimuuden lisäämiseen ja edustuksellisen demokratian täydentämiseen erilaisin osallistumisen keinoin (Lowndes & Skelcher 1998, Valle 2002). Uusi hallinta-ajattelu muotoutuu tilanteissa, joissa julkisen sektorin voimavarat ja auktoriteetti eivät riitä julkisten tehtävien hoitamiseen (John 2001, s. 9). Voidaan väittää, että läntisessä Euroopassa ollaan siirtymässä kohti uudenlaista, entistä itsellisempää paikallispolitiikkaa (John 2001, s. 2), josta voi kehittyä perinteistä laajempi ja avoimempi vuorovaikutuksen ja vaikuttamisen kenttä.

Laajeneva yhteyskenttien verkosto liittyy myös uudenlaisen 'tietotalouden' ('knowledge economy') nousuun, kun tiedon, osaamisen ja oppimiskyvyn merkitys taloudellisessa kehityksessä voimistuu (Albrow 2001, Paquet 2001). Kyse on tietoyhteiskunnan (information society) ja verkostoyhteiskunnan (network society) samanaikaisesta ja toisiinsa kytkeytyvästä noususta, jossa yhdistävänä tekijänä on tieto- ja viestintäteknologian kehitys. Teknologinen kehitys ja uudet infrastruktuurit mahdollistavat nopean ja laajan tiedonvälityksen sekä uudet vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteet. Hallinnan kannalta on usein painotettu erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyön merkitystä. Klijn (2003) toteaa, että julkisen sektorin toimijat eivät enää saa riittävästi tuloksia ilman yhteistoimintaa yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Hallintaa vaikeuttavia tekijöitä joustavissa, horisontaalisissa ja monitoimijaisissa yhteisöissä ovat Petersin mukaan ihmisten lisääntyvä heterogeisuus, talouden ja ihmisten arvovalintojen entistä vähäisempi ohjattavuus sekä organisatorisen stabiiliteetin yleinen heikkeneminen (Peters 2001, s. 15–16). Rakenteiden ja toimintojen joustavuutta on ryhdytty pitämään ajan vaatimusten mukaisena ja selvästi jäykkyyttä tuloksellisempaan ominaisuutena (Peters 2001, s. 83). Kehityskuvaan kuuluu keskittymisen ja hierarkisuuden vähentäminen. Tavoiteltu toimintakenttien vapautuminen ja uudenlainen joustavuus synnyttävät kuitenkin myös uudenlaista hajanaisuutta ja fragmentoitumista. Hajautetut tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden (accountability) vaatimukset vievät kohti tarkkaa ja kapeaa 'tuloksellisuutta', joka tuottaa uusia koordinaation ongelmia (OECD 2001a).

On myös esitetty käsityksiä, että lisääntyvä taloudellinen globalisaatio voi heikentää paikallisia identiteettejä ja 'kansalaisdemokratiaa', kun kansalaisvaikutaminen korvautuu lisääntyvästi muodollisella äänestysdemokratialla ja 'klientilismillä' (Anttiroiko 1998, Allardt 1999). Globalisaation edetessä demokrati-aa on vaikeampi paikallistaa, tunnistaa sen 'kotipaikkaa' (Held 1999, s. 41, Hirst 2000, s. 19). Eräänlaisena vastavoimana paikallisuuden ja kansalaisidentiteetin heikkenemiselle Euroopan unioni on ajanut alue- ja paikallistason kehittämässä koheesiopolitiikkaa, mikä painottaa paikallisen ja alueellisen kansalaisaktiivisuuden ja yhteenkuuluvuuden arvoa. Myös Suomessa on pyritty voimistamaan kansalaisaktiivisuutta ja osallistumista sisäasiainministeriön osallisuushankkeessa.

Hallinnan toimijakenttien laajeneminen ja toimijoiden etäännyminen 'omiin ympyröihinsä' synnyttävät tarpeita entistä laajempaan integraatioon päätöksenteossa. Keinona on etsitty vahvempaa ja kattavampaa strategista otetta. Strategioiden ohjauskyvyllä on kuitenkin rajansa: käytännössä on usein mahdotonta erottaa toisistaan strategioita, toimintapolitiikkoja (policy), toimeenpanoa (implementation) ja johtamista (management). Näihin sisältyvät eri näkökulmat ja käytännöt kietoutuvat toisiinsa: toimintapolitiikat, toimeenpano ja johtaminen ikään kuin imaisevat strategian omiin maailmoihinsa, jossa alkuperäinen strateginen koordinaatio hukkuu monien muiden tekijöiden joukkoon. Konkreettinen seuranta ja valvonta kohdentuvat usein näihin 'muihin tekijöihin' strategisten ulottuvuuksien asemesta (OECD 2001a).

Yllä kuvattu strategian liukeneminen toimeenpanon monihaaraiseen kenttään on politiikan ja hallinnon tutkimuksessa havaittu implementaatiotutkimuksen yhteydessä jo 1970- ja 1980-luvuilla (Kettunen 1994, Peters 2000, s. 90–91). Esimerkiksi kansallisen päätöksenteon toimeenpanon rakenteet muotoutuvat heterogeenisesti alueellisten ja paikallisten toimijoiden piirissä. Implementaation pluralistisuus on empiiristä todellisuutta myös yhtenäisvaltioissa. Implementaatiotutkimusta voidaan pitää yhtenä hallinta-ajattelun taustalla vaikuttaneena virikkeenä.

Kokonaisuutena tarkasteltuna hallinnan käsitteellä on useita eri lähtökohtia ja juuria tutkimuksen suunnalla. Näitä ovat institutionaalinen ja poliittinen taloustiede, kehitystutkimus sekä politiikan, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus (Stoker 1998, Tiihonen 2001). Verkostoteoria ja verkostojen tutkimus ovat olleet yhtenä yhteisenä lähtökohtana hallinnan tutkimuksen eri aloilla (Tiihonen 2001, s. 8). Hallinnan tutkimuksessa tarvitaan analyysia rakenteiden ja toimijoiden välisistä suhteista, jotka ilmenevät verkostoina eri tasoilla (Payne 2000). Poliitiikan tutkimuksessa uuden hallinnan käsitteellä on ilmeisiä liittymäkohtia 'uuteen poliittiseen kulttuuriin', jonka eräitä tunnuspiirteitä ovat yleinen hierarkkisuuden ja keskusjohtoisuuden väheneminen, siirtyminen puoluekeskeisyydestä enemmän asia- ja teemakeskeiseen orientaatioon ('single-issue politics')

sekä ihmisten kasvanut tietoisuus ja aktiivisuus vaikuttamisessa oman elinympäristönsä laatuun (Clark & Hoffman-Martinot 1998).

Stoker (1998) on arvioinut uuden hallinnan mahdollisuuksia ja rajoitteita. Stokerin arvion mukaan uusi hallinta on tavoitteiltaan myönteinen pyrkimys tarttua innovatiivisella tavalla sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin, mutta se ei ole mikään ihmelääke kaikkiin tilanteisiin. Tutkimusten avulla voidaan analysoida minkälaisia uusia hallitsemisen järjestelmiä ('systems of rule', Payne 2000, s. 208) on kehittynyt ja myös arvioida uuden hallinnan toimivuutta eri tilanteissa.

Tutkittaviin ja analysoitaviin teemoihin kuuluu useita kysymyksiä. Kun uuden hallinnan myötä siirrytään normeihin perustuvasta päätösvallassa kohti sopimuksiin perustuvaa päätösvaltaa, saattavat hallinnan hyväksyttävyyden, legitimitettiin ja vastuullisuuden hämärtyä. Tämä tilanne konkretisoituu ongelmana silloin, kun uudenlainen verkostomainen toimintatapa epäonnistuu ja aiheuttaa haitallisia vaikutuksia. Mahdollisia ongelmakohtia ovat tällöin sopimusvallan määrittely, hyväksyttävyyden turvaaminen ja vastuusuhteiden tunnistaminen. Nämä näkökohdat ilmentävät sitä, ettei uudenlainen hallinnan tapa voi syrjäyttää institutionaalisesti ja muodollisen demokratian pohjalta rakentuvaa hallintoa, vaan se on luonteeltaan täydentävä toimintamuoto.

Voidaan sanoa, että kyse on uuden hallinnan mahdollisesta lisäarvosta vanhaan hallintoon nähden. Kokonaistason arviointi tässä mielessä on ymmärrettävän vaikeaa, kun kyse on poliittisen ja sosiaalisen koordinaation, tasapainon ja integraation arvioimisesta. Tavallisemmin arviointia tehdäänkin tapausten tasolla. Opetuksena näistä arvioinneista näyttää olevan, että uusi hallinta toimii toisinaan hyvin, toisinaan vähemmän hyvin. Kyseessä ei todellakaan ole ihmelääke, vaan lääke, josta on erilaisia versioita käytännössä ja jota käytetään hyvin erilaisiin 'hoitoihin'.

Hallinta-ajattelun esilletulon taustalla on siis monenlaisia kysymyksiä, joista osa on peräisin politiikan ja hallinnon käytäntöjen ongelmista, osa taas tutkimuksen havainnoista ja analyyseista (Jessop 2003). Tutkimuksessa on tehtävänä analysoida uuden hallinnan erilaisia versioita ja niiden toimivuutta erilaisissa tilanteissa. Ensinnäkin on syytä selvittää uuden hallinnan käsitettä, ja samalla tuoda esille erilaisia painotuksia, joita siihen on voitu liittää. Toisaalta on myös syytä pohtia perinteisen hallinnon ja verkostomaisen hallinnan eroja ja yhtäläisyyksiä. On myös tiedostettava, että hallintaa tapahtuu monella eri tasolla – globaalista tasosta lokaaliseen tasoon ulottuen. Monesti hallinta on luonteeltaan monitasoista. On myöskin kysymys siitä, minkälaisella orientaatiolla, arvolähtökohdilla ja tyyllillä uutta hallintaa luodaan ja kehitetään. Tässä mielessä hallintaa voi rinnastaa johtamiseen, ei riitä, että uskotaan johtamisen olevan tärkeää, tärkeää on myös, miten johdetaan.

3.2 Hallinta käsitteenä: sisältö ja ulottuvuudet

Maaailmanpankin alkuperäisessä määrittelyssä ”hallinta on se tapa, jolla valtaa käytetään taloudellisten ja sosiaalisten voimavarojen johtamisessa kestävää kehitystä varten tietyllä alueella” (World Bank 1994, vii). Tämä määritelmä viittaa hallintaan voimavarojen kokonaisjohtamisena yli sektorirajojen. Toisaalta määritelmä viittaa suoraan myös tavoitteeseen: kestävä kehitys. Taustana on Maaailmanpankin toiminta kehitysmaissa, joissa ’hyvä hallinta’ alettiin nähdä kestävä kehityksen edellytyksenä. Maaailmanpankki on myös nimennyt ’hyvän hallinnan’ tunnuspiirteitä, joita ovat ennustettavuus, avoimuus (transparenssi), oikeusvaltion periaatteet ja valistunut päätöksenteko, jonka toteutumiseen tarvitaan ammatillisesti osaava ja vastuullinen virkamieskunta sekä vahva kansalaisyhteiskunta (civil society), joka osallistuu julkisten asioiden hoitoon. Maaailmanpankin näkökulma on ollut ensisijaisesti taloudellinen: hallinta-ajattelu ja ’hyvä hallinta’ ovat välttämättömiä tekijöitä taloudellisen kehityksen etenemiseksi. Kuten OECD ilmaisi asian Maaailmanpankin ’vanavedessä’: hyvä hallinta on tärkeä kansantalouden kilpailutekijä.

OECD sekä UNDP ovat käyttäneet hallinnan määrittelyssä samansuuntaisia perusteita: ”hallinta on niiden toimintojen ja toimintatapojen joukko, joiden avulla toimijat yhdessä ratkaisevat ongelmia ja vastaavat tarpeisiin” (OECD 2001b, s. 13, Participatory Local Governance 1997, s. 4). Tässä määritelmässä voimavarojen johtaminen on korvattu ongelmien ratkaisulla ja tarpeisiin vastaamisella. Myöskään alkuperäistä kestävä kehityksen tavoitetta ei OECD liitä hallinnan määrittelyyn, joten OECD:n määrittelytapa on tavoitteeltaan avoimempi ja luonteeltaan horisontaalisempi (toimijoiden ongelmanratkaisu – kokonaisjohtaminen) kuin Maaailmanpankin määritelmä. OECD on myös lisännyt ’hyvän hallinnan’ tunnuspiirteisiin osallistuvan kehittämisen, ihmisoikeudet ja demokratian (World Bank 1994, xiv). Maaailmanpankki on katsonut näiden OECD:n lisäämien piirteiden kuuluvan hallinnan ’poliittiseen ulottuvuuteen’, jonka määrittelyn Maaailmanpankki ei katso kuuluvaan tehtäviinsä. Maaailmanpankin käsitteistössä hallinnan on katsottu sisältävän neljä eri ulottuvuutta: poliittinen, institutionaalinen, tekninen ja materiaallinen ulottuvuus (World Bank 1994, s. 42). 1990-luvulla Maaailmanpankki keskittyi omaan toimintaansa liittyen etenkin institutionaaliseen ulottuvuuteen ja ’hyvän hallinnan’ ilmenemiseen kansallisvaltioiden tasolla.

Myöhemmin OECD on käyttänyt aikaisempaa väljempää määrittelytapaa hallinnasta. Nytemmin hallinta viittaa niihin tapoihin, joilla kansakunta institutionalisoi perusrarojaan (OECD 2001c, s. 12). OECD on korostanut, että institutionalisoitumisen muodollinen taso ei riitä, vaan arvojen toteutumisessa tarvitaan myös käytännön johtamista. Hallintaan sisältyy sekä institutionaalisia että toiminnallisia tekijöitä.

Maaailmanpankin avaamaan hallintaa koskevaan keskusteluun on tullut monenlaisia tulkintoja ja piirteitä. Pekosen mukaan (1995, s. 86–87) hallinta voidaan ymmärtää 'järjestyksen tuottamiseksi joidenkin rajojen sisällä'. Myös Tiihonen (2001, s. 5) puhuu hallinnasta järjestyksen tuottamisena. Monet tutkijat ovat kuitenkin korostaneet nimenomaan rajojen merkityksen vähenemistä 'uudessa hallinnassa'. Puhutaan erilaisia sektori- ja muita rajoja ylittävästä hallintatavasta, verkostoitumisesta organisaatioiden ja instituutioiden kesken uudella tavalla. Uudet sosioekonomiset ongelmat tuottavat keskinäisen riippuvuuden tunnistamista, joka on perusteena itsenäisemmän liikkumavaran sallimiselle verkostoissa ja uusien toimintamallien kehittämiselle (Stoker 1998, Rhodes 1996). Voidaan ajatella, että uuden hallinnan ideassa ei ainakaan rajojen tuottaminen ole keskeistä, vaan päinvastoin rajojen hämärtyminen. Lisäksi 'järjestyksen tuottaminen' on luonteeltaan uudenlaista.

Anttiroiko ja Jokela (2002, s. 130) ovat koonneet niitä eroavuuksia, joita uudenlainen 'hallinnan järjestys' tuo perinteiseen hallintoon. Tällöin viitataan kehityssuuntiin ideaalityyppien luonteisen tarkastelun mukaan (ks. myös Anttiroiko & Haveri 2003, s. 141):

- uudessa hallinnassa siirrytään julkisen sääntely- ja pakkovalan käytöstä enemmän kehittämis- ja aloitevallan käyttöön;
- siirrytään kollektiivisten päätösten toimeenpanotehtävistä enemmän kollektiivisten kehittämisspyrkimysten toteuttamiseen;
- siirrytään viranomaistehtävien korostumisesta enemmän kehittämis-tehtävien suuntaan;
- siirrytään hierarkkisesta järjestyksestä enemmän verkostomaiseen järjestykseen;
- julkisyhteisöt siirtyvät päätösten toteuttajan roolista enemmän koordinoijan rooliin;
- hallinnan prosessit siirtyvät julkisen hallinnon sisäisistä prosesseista enemmän hallinnon ulkoisiin suhteisiin;
- julkisen hallinto-organisaation omista voimavaroista siirrytään enemmän hyödyntämään koko yhteisön ja toimintaympäristön voimavaroja;
- kansalaisten rooli kehittyy alamaisestä aktiivisen toimijan suuntaan ja
- julkisen hallinnon suhde yrityselämään muuttuu sääntelystä kumppanuuden suuntaan.

Anttiroikon ja Jokelan kokoama hallinnan ideaalityypin kuvaus liikkuu monella ulottuvuudella ja kuvaa samalla myös sitä, miten moniin ulottuvuuksiin hallintaa koskeva keskustelu on suuntautunut. Täydellä syyllä voidaan jo puhua 'hallintadebatista' (Pierre 2000). Anttiroikon ja Jokelan erittely tarkastelee nimenomaan siirtymistä 'hallinnosta hallintaan' eli sitä miten julkinen hallinto muuttuu uuden hallinta-ajattelun yhteydessä. Ideaalityyppikuvausta voitaneen soveltaa eri tasoilla, ja hallinnan tasojen moninaisuus onkin yksi 'hallintadebatista' monimutkaistava asia. Myöskin John (2001, s. 14–17) kuvaa uutta hallintaa ideaalityypinä, jonka suuntaan perinteinen hallinto muuttuu. Johnin mukaan tähän muutokseen kuuluu neljä eri elementtiä:

- institutionaalinen uudistaminen, johon kuuluvat hallintorakenteiden muutokset – uusien yksikköjen muodostuminen ja hajauttaminen;
- uudet verkostot, johon kuuluvat sekä horisontaaliset paikalliset että monitasoiset verkostot;
- uudet politiikka-aloitteet, joihin kuuluu sekä paikallisia että keskustasolla kehitettyjä innovaatioita sekä niihin liittyvää kapasiteetin rakentamista; sekä
- vastaukset koordinaation ja vastuullisuuden ongelmiin uusien toimintatapojen avulla.

John korostaa, että muutokset kohti uudenlaista ideaalityyppiä, uutta hallintaa, eivät ole jyrkkiä ja totaalisia, vaan vähittäisiä ja täydentäviä. Hallinnon institutionaalinen perusta säilyy muutosten yhteydessä, toiminnan ja organisoinnin tavat muuttuvat.

Hallintaa tehdään jossakin mielessä kaikilla eri tasoilla: globaali kansainvälinen, alueellinen kansainvälinen, kansallinen, kansallinen alueellinen ja paikallinen taso. Näitä tasoja ei kuitenkaan voida hallinnasta puhuttaessa pitää toisistaan erillään, koska 'rajat hämärtyvät' myös tasojen välillä ja verkostoituminen ylittää jatkuvasti näitä rajoja. Myös 'tason' käsite oikeastaan kyseenalaistuu uuden hallinta-ajattelun voimistuessa. Yhä useammat toimijat vaikuttavat samanaikaisesti monella eri tasolla perinteisen hallintorakenteen mielessä.

Tasojen ohella on mahdollista tarkastella hallintaa yhteiskunnan 'sektoreiden' mukaisesti. Vuonna 1977 Ilkka Heiskanen kirjoitti 'yhteiskunnan hallitsemisjärjestelmistä' Suomessa analysoiden kolmea lohkoa: julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Heiskanen käyttämän kolmijaon voi nähdä liittyvän läheisesti usein käytettyyn kolmijakoon: politiikka, markkinat ja kansalaisyhteiskunta (esim. Polanyi 1957, Perroux 1960, Boulding 1970, Paquet 2001). Myös Tiihonen (2001) soveltaa hallinta-ajattelun pohdinnassaan kolmijakoa samaan tapaan termeillä: valtio, markkinat ja vapaa yhteiskunta. Sektoreiden

hallintaa voidaan tutkia yhtäältä kunkin sektorin hallintatavan kautta, toisaalta sektorien välisten kytkeytymisten kautta. Sektoreiden väliset kytkeytymiset voivat tapahtua rakenteiden tai prosessien välityksellä, mutta myös vallitsevina ideologioina. Heiskanen analysoi tutkimuksessaan (1977) 1970-luvun 'superideologioita', joita olivat taloudellisen kasvun ideologia, hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia, alueellisen tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia sekä edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen ideologia.

Voidaan kysyä, onko ideologia hallinnan muotona unohdettu 2000-luvun 'hallintadebateissa'. Pikaisesti tulkittuna voidaan nähdä, että ainakaan 'superideologiat' eivät 2000-luvun alussa ole täysin samoja kuin 1970-luvulla. Taloudellisen kasvun ideologia kylläkin elää vahvana ja 'koordinoivana' ideologiana. Julkisten hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia on jäänyt selvästi taka-alalle eikä ole millään tavalla enää 'superideologia'. Alueellisen tasaisen kehityksen ideologia on myös kuihtunut 'superideologiasta' eräänlaiseksi 'mini-ideologiaksi', joskin kehitystä tasoittavia toimenpiteitä esiintyy Euroopan unionissa ja Suomessa. Demokratian kehittämisen ideologia näyttää olevan retorisesti elossa, mutta toimenpiteet ovat varsin rajallisia. On siis aiheellista kysyä, onko 2000-luvulla muuta 'superideologiaa' kuin taloudellisen kasvun ideologia? Onko perusteita esimerkiksi sille, että 'kestävän kehityksen ideologia' (vrt. hallinnan käsitteen alkuperäinen määrittely Maailmanpankissa) olisi yhtä vahva vaikuttaja kuin taloudellisen kasvun ideologia?

'Ideologinen hallinta ja koordinaatio superideologioiden voimalla' on siis jäänyt vähäiselle analyysille uuden hallinnan tuottaman uuden järjestyksen tutkimuksessa. Vallitseva kuvaus- ja analyysitapa on lähtökohdiltaan pluralistinen: yhä useampi toimija on osallistumassa hallintaan ikään kuin 'omista lähtökohdistaan'. Hallinnan kysymyksiä ei kovin paljon tarkastella arvojen näkökulmasta, esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä ulottuvuuksia vertaillen, vaan paljon useammin organisatoriselta kannalta, rakenteiden ja prosessien näkökulmista eikä vallitsevien sisällöllisten painotusten ohjaavuuden perusteella. Toisenlainenkin rationaliteettien luonnetta ja eettisyyden ilmentymistä tutkiva tarkastelutapa on kuitenkin mahdollinen (esim. Matthies 1999).

Hallinnan hahmottaminen rakenteiden ja prosessien avulla saattaa hyvinkin näyttää objektiivisemmalta kuin niiden välittämien sisältöjen, arvojen, oletusten ja muun informaation analyysi. Voidaan myös perustella hallinnan rakenteellisten ulottuvuuksien keskeisyyttä: nämä ulottuvuudet paikantavat toimijoita ja heidän asemaansa laajoissa kokonaisuuksissa. Onkin esitetty, että hallinnan tarkastelun pääulottuvuudet ovat horisontaalinen ja vertikaalinen ulottuvuus (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 143–144). Horisontaalinen ulottuvuus viittaa samalla institutionaalisella tasolla vaikuttaviin toimijoihin. Esimerkiksi paikallisella tasolla voidaan erottaa toimijoina julkisyhteisöt, yritykset, järjestöt, tiedotusvälineet, kansalaisryhmät ja kansalaiset yksilöinä (Bovaird ym. 2003).

Uuden hallinta-ajattelun on katsottu lisäävän horisontaalista hallintaa, kun kul-
lakin tasolla entistä enemmän toimijoita osallistuu hallinnan prosesseihin. Jo-
kaisella tasolla on erityisesti tähän 'omaan tasoonsa' kuuluvia toimijoita ja ins-
tituutioita (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 143), kuten maakunta kansallisella alu-
eellisella tasolla ja kunta paikallisella tasolla. Myös järjestöjen kentässä voi-
daan havaita kansainvälisiä, valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia yhdis-
tyksiä. Täten toimijoilla on tiettyyn tasoon kytkeytyviä näkökulmia, arvostuk-
sia ja lähiverkostoja, jotka muovaavat 'tasokohtaisia konteksteja'.

Vaikka uuden hallinta-ajattelun arvioidaan painottuvan horisontaalisen hallin-
nan voimistumiseen, myös hallinnan vertikaalinen ulottuvuus eli tasojen väli-
set verkostot kehittyvät entistä moninaisemmiksi (Anttiroiko & Haveri 2003,
s. 144). Uudessa hallinta-ajattelussa vertikaalinen ulottuvuus kuitenkin muu-
tuu toimintatavaltaan. Siirryttäessä normipohjaisesta enemmän sopimuspohjai-
seen hallintaan vertikaalisen ulottuvuuden hierarkkisuus madaltuu, muodollis-
ten asemien sijasta verkostosuhteet kehittyvät kaksisuuntaisen ja entistä tasa-
puolisemman kommunikaation suuntaan. Tasojen välinen hallinta (multi-level
governance) nojaakin enemmän neuvotteluihin ja kumppanuuksiin kuin nor-
matiiviseen vallankäyttöön. Uusi hallinta on entistä inklusiivisempi toiminnan
muoto, osapuolia tulee mukaan entistä enemmän sekä horisontaalisella että ver-
tikaalisella tavalla verkostoitumalla. Verkostoja kehittyä tilanne- ja tapauskoh-
taisesti, kun riittäviä edellytyksiä on olemassa yhteisymmärryksenä ja yhteis-
työkapasiteettina.

Uusi hallinta korostaa verkostoja hallinnan uutena elementtinä. Kokonaisuute-
na tarkastellen hallinta kuitenkin sisältää hierarkiat, markkinat ja verkostot (Bo-
vaird ym. 2003). Peters (2001, s. 8) toteaa, että verkostot ovat tulleet hierarki-
oiden lomaan ja rinnalle hallinnan käytäntöinä, jotka kehittyvät neuvottelujen
ja sopimusten varassa. Verkostojen aseman vahvistuminen suhteellistaa ja osin
myös heikentää julkisyhteisöjen perinteistä asemaa. Kansallisella tasolla val-
tiokeskeisyys vähenee uudenlaisen monimuotoisemman hallinnan kehittyessä
(Anttiroiko & Haveri 2003, s. 140). Paikallisella tasolla kunnallisen hallinnon
auktoriteetti heikkenee, kun suuntana on tasavertaisuuteen ja interaktiivisuu-
teen perustuva hallinta (Saarelainen 2003, s. 60). Uuden hallinnan perusidean
mukaisesti kuitenkin pyritään löytämään uutta yhteistoimintaa, josta kaikki osa-
puolet voivat saada hyötyä ja joka usein on ensisijainen keino ratkaista uuden-
laisia koordinaation ongelmia. On kuitenkin liian idealistista olettaa, että uusi
hallinta kykenee levittämään synergistä yhteistoimintaa kaikissa tilanteissa.
Hallinta kohtaa myös kilpailu- ja konfliktitilanteita, jolloin hallinnan funktiona
on ristiriitojen ja haitallisten kilpailutilanteiden sovittelu neuvottelusuhdeiden
avulla. Yksittäisen verkoston sisälläkin esiintyy sama perustilanne: yhteistyön
ajautuessa vaikeuksiin tarvitaan prosessin johtamista ja ongelmien hallintaa
neuvotteluilla. Tärkeä kysymys on, millä edellytyksillä verkostot voivat luoda
yhteistoimintaa erilaisten instituutioiden ja organisaatioiden sekä eri sektorei-
den välille.

Uusi hallinta-ajattelu on toisinaan nähty 'uuden julkisen johtamisen' (New Public Management) jatkeena ja laajentumana. Useat tutkijat näkevät kuitenkin oleellisia eroja 'uuden julkisen johtamisen' ja uuden hallinta-ajattelun välillä. Esimerkiksi de Vries (2001) näkee 'uuden julkisen johtamisen' painottavan perinteisempää hierarkkista hallintaa tulosajattelun ja 'asiakkaistamisen' kautta. Uusi julkinen hallinta painottaa selvästi enemmän kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista, päätöksenteon avoimuutta ja yhteisten intressien löytämistä neuvotteluilla (OECD 2001a). Hallinnan hajauttaminen, joustavuuden lisääminen ja tuloshakuisten prosessien painottaminen ovat ilmeisiä samankaltaisia piirteitä 'uudessa julkisessa johtamisessa' ja uudessa hallinta-ajattelussa. 'Uudelle julkiselle johtamiselle' ominainen johtajakeskeisyys (managerialismi) ja tulosyksiköiden sisäisesti määräytyvien tavoitteiden ja tulosten painottuminen ovat kuitenkin uudelle hallinta-ajattelulle jokseenkin toissijaisia piirteitä. Saarelainen toteaa (2003, s. 30–34), että 'uuden julkisen johtamisen' ja uuden hallinta-ajattelun välillä on sekä yhtäläisyyksiä että eroavuuksia. Uusi hallinta-ajattelu on luonteeltaan lähtökohtaisesti laajempi käsite kuin julkinen johtaminen. Uusi hallinta-ajattelu korostaa selvästi enemmän eri toimijoiden yhteistyön tuloksellisuutta verrattuna yksittäisten yksiköiden tuloksellisuuteen. Saarelaisen mukaan (2003, s. 61) on tarpeen tutkia, miten verkostot voivat omaksumaan piirteitä 'uudesta julkisesta johtamisesta' ja toisaalta uuden hallinta-ajattelun lähtökohdista. Tällainen tutkimus voi suuntautua analysoimaan, miten instituutiot ja verkostot toimivat yhdessä ja miten institutionaaliset perinteet ja käytännöt sopivat yhteen verkostomaisen toimintatavan kanssa.

3.3 Institutionaalinen ja verkostojen näkökulma

Voidaan tarkastella erikseen institutionaalista hallintaa ja hallintaa verkostoissa. Käytännössä nämä hallinnan muodot kietoutuvat toisiinsa, mutta analyytisesti voidaan etsiä niiden ominaispiirteitä erikseen. Tarkastelua varten on tarpeen eritellä instituution ja verkoston käsitteitä. Keskeisesti on tällöin kyse julkisen sektorin instituutioista ja julkisen sektorin verkostoitumisesta muiden organisaatioiden kanssa.

Richard W. Scott (1995) on esittänyt laajan tarkastelukehikon instituutioiden tutkimusta varten. Scottin (1995, s. 33–45) mukaan instituutiot ovat jokseenkin pysyviä rakenteita ja toimintoja, jotka tarjoavat vakautta ja merkitystä sosiaaliselle toiminnalle, siis ihmisten väliselle vuorovaikutukselle ja yhteistoiminnalle. Scottin tarkastelukehikkoon sisältyy kolme elementtiä, joita hän kutsuu instituutioiden 'pilareiksi'. Institutionaaliset rakenteet ja toiminnot ovat kognitiivisia, normatiivisia ja regulatiivisia. Kognitiivinen elementti viittaa kulttuuriin tekijöihin – merkityksiin, symboleihin ja tulkintatapoihin – instituutioiden 'kantajina'. Normatiivinen elementti viittaa arvoihin ja normeihin sekä niistä johdettuihin rooleihin, jotka yhdessä ovat instituutioiden 'toinen pilari'. Kol-

mas pilari on regulatiivinen elementti, joka viittaa sääntöihin, valvontaan, palkkioihin ja sanktioihin. Scottin mukaan instituutiot ovat olemassa yksilöistä riippumattomina, ne muodostavat persoonattoman todellisuuden alueen. Instituutioita on monella eri tasolla maailman tasosta paikalliseen tasoon ulottuen. Poliittis-hallinnollisten instituutioiden selkeitä esimerkkejä ovat valtio ja kunnat koko julkisen sektorin perustana. Laajoille perusinstituutiolle on ominaista, että ne voivat sisältää sisäkkäisiä instituutioita ikään kuin kerroksina. Suomessa valtio on instituutio, jonka 'osainstituutioita' ovat eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti ja esimerkiksi oikeuslaitos, puolustuslaitos ja poliisi. Myös kuntien piirissä toimii instituutioita, kuten koululaitos, kirjastolaitos, sairaalat ja terveysasemat.

Scottin laaja ja moniulotteinen käsitys instituutioista kokoaa yhteen niitä eri piirteitä, joita 1980- ja 1990-lukujen keskustelu instituutioista on sisältänyt (esim. Hall & Taylor 1996). Alunperin instituutiot käsitettiin etenkin sääntöjärjestelmiksi, joihin kytkeytyy rakenteita ja toimintoja. Myöhemmin kulttuurisia ja arvoihin liittyviä tekijöitä on pidetty oleellisina institutionaalisina piirteinä (Meyer & Rowan 1977). Kaikissa erilaisissa instituution määrittelyssä on ollut mukana instituution suhteellinen pysyvyys ja vakaus (Rantama 2002). Ollakseen pysyvä ja vakaa instituution tulee yleensä olla myös sen vaikutuspiirissä toimivien enemmistön hyväksymä, legitiimi laitos. Instituutiot kyllä muuttuvat ja kehittyvät, mutta yleensä myös nämä muutokset ovat institutionalisoituneita eli instituutioiden muutoksia ohjaavat niiden säännöt, normit ja kulttuurit.

Scott ja useat muutkin tutkijat erottavat toisistaan instituutiot ja organisaatiot (ks. Rantama 2002). Instituutioiden persoonattomuus rakenteina ja toimintamalleina tarkoittaa, että ne eivät itsessään ole toiminnan subjekteja, vaan toiminnan ympäristöjä. Puhutaan organisaatioiden institutionaalisista ympäristöistä. Esimerkiksi valtiolliset ja kunnalliset organisaatiot toimivat poliittis-hallinnollisessa instituutioympäristössä. Eri yhteyksissä on instituutioiden ja toimijoiden välistä suhdetta rinnastettu peliin ja pelaajiin. Peli sääntöineen ja käytäntöineen on ikään kuin instituutio, ja pelaajat ovat toimijoita.

Toisaalta voidaan puhua organisaatioiden institutionaalisesta asemasta. Joillakin organisaatioilla on vahva institutionaalinen asema, kuten eduskunnalla, valtioneuvostolla ja ministeriöillä valtionhallinnossa. Pelivertauksessa voidaan sanoa, että näillä areenoilla pelaa 'avainpelaajia'. Toisaalta julkisen sektorin piirissä on myös paljon toimijoita, joiden institutionaalinen asema on verraten heikko, esimerkkinä pienet yksiköt paikallisella tasolla. Koko yhteiskunnan tasolla voidaan tarkastella instituutioiden kehitystä, niiden aseman muutoksia, jolloin havaitaan instituutioiden välistä dynamiikkaa, keskinäisiä vaikutussuhteita. Jo perinteisen instituutioiden tutkimuksen aikana nähtiin organisaatioiden pyrkivän vahvistamaan institutionaalista asemaansa, koska se tarkoittaa ulkoisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä. Samoin uudet, nousevat or-

ganisaatiot pyrkivät usein kehittymään instituutioiksi, vakiinnuttamaan itselleen institutionaalista asemaa. Organisaation oma 'institutionaalinen kapasiteetti' viittaa sen asemaan omassa institutionaalisessa ympäristössään.

Julkisen sektorin organisaatioilla on perinteisiä institutionaalisia ominaispiirteitä, jotka erottavat niitä muista yhteiskunnan organisaatioista, kuten yrityksistä ja järjestöistä (Kiviniemi 1989). Ensinnäkin julkisen sektorin organisaatiot ovat poliittisen hallinnan ja ohjauksen piirissä. Valtiolliset ja kunnalliset laitokset ovat institutionalisoidun poliittisen päätöksenteon ja siinä muotoutuvan yhteiskuntapolitiikan toimeenpanijoita. Tiihosen (2001, s. 41) mukaan valtion ydintehtävä on yhteiskunnan poliittinen hallinta, ja valtion on huolehdittava poliittisen hallinnan kapasiteetista. Toiseksi julkisen sektorin organisaatiot ovat säännöspohjaisia, ne perustetaan ja niiden tehtäviä ohjataan enemmän tai vähemmän sitovilla säännöksillä. Kolmanneksi julkisen sektorin organisaatiot ovat voimavaroiltaan pääosin budjettisidonnaisia, siis riippuvaisia valtion ja kuntien kokonaisbudjeteista. Neljänneksi julkisen sektorin organisaatiot toimivat valtakunnallisessa rakenteessa, minkä vuoksi ne ovat useimmiten moniportaisia. Viidenneksi julkisen sektorin tehtäväkentän laajuuden vuoksi toiminta on lohkoutunut hallinnonaloiksi, jotka ovat luonteeltaan vertikaalisia rakenteita. Julkisen sektorin institutionaaliset ominaispiirteet ovat esimerkki vakaista ja jokseenkin pysyvistä instituutioista, joiden keskeisinä taustoina ovat institutionaalisen demokratian muotoutuminen ja perinteisen oikeusvaltion käsitys hallinnollisista laitoksista. Institutionaalisen mallin ajatuksellinen peruste on siinä, että edustuksellinen demokratia ohjaa perinteistä sääntöpohjaista, voimavaroiltaan sidottua ja hierarkkista byrokratiaa. Vahva ohjaus säännöin, tarkoin budjetein ja institutionalisoitujen virka-asemien välityksellä on ollut tarkoitettu luomaan oikeusturvaa, vakautta ja luotettavuutta. Periaatteessa kyseessä on ollut vahva, keskitetty hallintatapa. Viime vuosisadan loppupuolella tällainen instituutio kohtasi voimakasta kritiikkiä taloudellisin, toiminnallisin ja poliittisin perustein.

1990-luvulla toteutettu uudistuspolitiikka suuntautui julkisen sektorin perinteisen hallintatavan muuttamiseen kevyemmäksi ja joustavammaksi. Funktionaalisenä tavoitteena on ollut julkisen sektorin kehittäminen taloudellisemmaksi ja tuloksellisemmaksi. Institutionaalista rakennetta on hajautettu kolmella tavalla: valtiollista keskushallintoa on hajautettu alemmille valtiollisille tasoille, maakunnille ja kunnille sekä liikelaitoksille ja yhtiöille. On siirrytty vahvasta keskitetystä hallinnasta huomattavasti hajautetumpaan hallintaan. Hallinnan kansallinen taso on entistä ohuempi myös sen vuoksi, että osa kansallisesta keskusvallasta on siirtynyt Euroopan unionin instituutioille. Kaikki viisi julkisen sektorin ominaispiirrettä – poliittinen ohjaus, säännöspohjaisuus, budjettisidonnaisuus, moniportaisuus ja lohkoutuneisuus ovat edelleen olemassa, mutta niihin kytkeytyviä institutionaalisia käytäntöjä on kevennetty. Poliittisen hallinnan alue on supistunut, samoin säännösohjauksen kattavuus suhteessa toimin-

taan. Budjettikäytännöt ovat tulleet joustavammaksi kehysmenettelyn yhteydessä, vaikka budjettipolitiikka toisaalta on koko ajan tiukkaa. Moniportaisuutta on vähennetty usealla tavalla toimintaprosesseissa. Julkisen sektorin lohkoutuneisuus on muuttunut kaikkein vähiten: hallinnonalat ovat säilyttäneet institutionaalisen asemansa vertikaalisina organisaatorakenteina. Muutokset ovat myös eriytyneet: valtioinstituutio ei ole enää yhtä yhtenäinen kuin ennen, vaan instituution piirissä olevat organisaatiot ovat voineet kehittyä eri lailla.

Uudessa julkisen sektorin hallintatavassa tulosajattelu ja tulosohjauksen menettelyt ovat korvanneet kevennettyä poliittista, säännös- ja budjettiohjausta sekä moniportaisia prosesseja. Institutionaaliseen kulttuuriin on vastaavasti tullut entistä vahvemmin taloudellisia määrittelyn ja ajattelun tapoja sekä toiminnan määrittelyä 'tulosten' näkökulmasta – on puhuttu 'tuloskulttuurin' etenemisestä (Temmes & Kiviniemi 1995). Instituution normatiiviseen elementtiin on myös tullut lisää taloudellisia painotuksia: tulosneuvottelut ja -sopimukset sekä säännölliset arvioinnit ovat vahvistuneet käytäntöinä. Regulaatiivisella alueella toiminnan sääntöihin on tullut tuloslaskennan ja -seurannan sekä tulospalkkioiden menettelytapoja. 'Pelin säännöt' on määritelty entistä enemmän taloudellisin perustein, ja kaikki 'pelaajat' joutuvat noudattamaan uudistettuja sääntöjä.

Institutionaalisen hallinnan keventämisen ja joustavoittamisen avulla on kuitenkin katsottu myös luotavan 'pelaajille uutta pelitilaa'. Tämä tarkoittaa mm. toiminnallisten innovaatioiden ja uusien toimintatapojen mahdollisuuksien lisäämistä. Myös kehittämisvastuu on hajautettu eri yksiköille, kukin yksikkö kantaa vastuuta omasta kehittymisestään. On kuitenkin ilmeistä, että tiukan resurssipolitiikan aikana kapasiteetti hyödyntää 'uutta pelitilaa' voi olla vähäinen. Tiukkojen resurssien ohella 'perinteisen byrokratian' institutionaalinen jälki on pitkävaikutteinen, suuri osa 'pelaajista' on harjoitellut ja harjaantunut pelaamaan toisenlaisilla säännöillä kuin 2000-luvun uusi hallinta-ajattelu viitoittaa.

Julkisen sektorin institutionaaliset käytännöt ovat käymistilassa, ne ovat tilanteiden mukaan vaihteleva sekoitus uutta ja vanhaa. Julkisen sektorin organisaatioiden mahdollisuudet toimia kumppanina muiden organisaatioiden kanssa ovat tulleet entistä joustavammiksi ja ovatkin lisääntyneet, mutta institutionaalisia pidäkkeitä on myös edelleen vaikuttamassa – uusien pelisääntöjen soveltaminen uusiin pelitilanteisiin ja -tiloihin ei voi tapahtua itsestään, vaan kyseessä on myös kehittämisprosessi, muutoksen hallinta.

Implementaatiotutkimuksessa on tunnistettu perinteisten hierarkkisten byrokratioiden ongelmina jäykkyys sekä toimeenpanon erilaiset vajeet. Tällainen tutkimusten tulos on kuitenkin aikaan ja paikkaan sidoksissa: tällä erää on jo syytä ajanmukaistaa käsityksiä julkisten organisaatioiden ominaispiirteistä muu-

tosten jälkeen. Byrokratian ongelmien yleisenä taustana olleet hierarkkinen keskittäminen, sääntövaltaisuus ja valvontapainotteisuus ovat ilmeisesti kevenyneet 1990-luvulla – ainakin on perusteita luopua vanhoista stereotyyppioista. Edellä on jo viitattu siihen, että lohkoutuneisuudesta johtuvat ongelmat ovat useimmiten edelleen vaikuttamassa.

Verkostolla on tavallisesti tarkoitettu suhteellisen pysyvää vuorovaikutuksen rakennetta usean toimijan kesken (Saarelainen 2003, s. 76–78). Verkostot on erotettu toisenlaiseksi sosiaalisiksi rakenteeksi kuin viralliset organisaatiot. Ne ovat löyhempiä ja joustavampia kuin virastot, laitokset, yritykset tai järjestöt. Erot organisaatioiden ja verkostojen välillä ovat kuitenkin liukuvia ja muuttuvia (Niemi-Iilahti 2002). On myös huomattava, että ’toimijat’ verkostoissa voidaan käsittää joko yksilöiksi tai organisaatioiksi. Organisaatioiden välisten verkostojen on nähty suuresti lisääntyneen mm. uuden viestintäteknologian vaikutuksesta, mutta myös uusien tarpeiden takia tiedonvälityksessä ja toimintojen koordinoinnissa. Verkostoja on tavattoman monenlaisia, kuten organisaatioitakin, ja verkoston käsitettä on pidetty liiankin väljänä. Nyky-yhteiskuntaa on luonnehdittu verkostoyhteiskunnaksi (network society), jossa verkostomainen toimintatapa leviää erilaisiin ympäristöihin (Castells 2001).

Verkostoissa tapahtuu siis suhteellisen jatkuvaa vuorovaikutusta. Esimerkiksi organisaatioiden väliset kumppanuudet ovat verkostoja. Termi ’suhteellisen jatkuva’ johtaa kuitenkin kysymään, kuinka pysyviä verkostot ovat. Ilmeinen vastaus on, että verkostot voivat olla enemmän tai vähemmän pysyviä. Onkin tärkeää erottaa pysyväisluonteiset ja tilapäiset verkostot ja tarkastella niitä erikseen. Syvennettäessä tätä erottelua tullaan myös kysymykseen verkoston tarkoituksesta. Pelkän vuorovaikutuksen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota yhteistyön luonteeseen verkostossa. Yhteistyö verkostossa nojaa joihinkin tunnistettuihin yhteisiin intresseihin. Perustuuko verkosto pitkäaikaisiin yhteisiin intresseihin, vai onko kysymyksessä tilannekohtainen ’allianssi’? Tätä kautta havaitaan, että jotkin verkostot voivat olla luonteeltaan enemmän ’strategisia’, jotkut taas enemmän ’operatiivisia’. Edellisessä tapauksessa kyseessä on pitkäjänteinen yhteistyö yhteisten pyrkimysten suunnassa, jälkimmäisessä tapauksessa pikemmin hankeyhteistyö.

Verkostojen laatua ja toimintaedellytyksiä on analysoitu tutkimuksissa. On esitetty ideaalisen verkoston ominaispiirteitä (Keskinen 1999), tai toisaalta verkoston toimivuuden vähimmäisvaatimuksia (Benson 1978). Tällaiset analyysit tuottavat kriteereitä verkoston toimivuuden arvioimiseksi. On kuitenkin tiedostettava, että verkoston ominaisuudet muuttuvat sen toiminnan aikana. Verkosto voi kehittyä suotuisasti tai epäsuotuisasti. Voidaan ajatella, että alkuvaiheessa verkoston on täytettävä toimivuuden vähimmäisvaatimukset, ja toimintansa aikana verkosto voi pyrkiä kehittymään lähemmäksi ideaalisia ominaispiirteitä. Tutkimuksen teemana on tällöin toimijoiden välisen yhteistyön ja verkoston kehittymisen edellytykset.

Verkostoja on pidetty joustavampana hallinnan muotona kuin julkisen sektorin virastoja ja laitoksia. Verkostoilla tarkoitetaan tällöin usean organisaation välistä vuorovaikutuksen rakennetta yli sektorirajojen. Verkostoihin liittyy usein myös ongelmia, etenkin päätöksenteon menettelyissä ja koordinaation järjestämisessä (Niemi-Iilahti 2003, s. 60). Kun virastoissa ja laitoksissa on edelleen päätöksentekoon liittyvät säännöt, verkostoilla ei näitä alkuperäisesti ole. Verkostojen pohjana ovat sopimukset, joiden sitovuusaste on vähäisempi kuin säännösten. Verkostojen koordinaatiomenettely on pääasiassa neuvottelu, eikä verkostossa ole ratkaisuvalltaa määritelty yksittäiselle toimijalle (emt., s. 62). 'Verkostossa ei ole ylintä johtajaa' (Paquet 2001). Voidaan sanoa, että yleisesti ottaen verkostot eivät ole instituutioita, vaikka niillä onkin rakenne ja määritellyjä toimintaprosesseja. Sopimuspohjaiset verkostot eivät myöskään kykene luomaan toimintaympäristönsä vakautta samalla tavalla kuin säädöspohjaiset instituutiot (Sbragia 2000).

Koska päätöksenteon prosessit ja menettelytavat ovat verkostoissa heikommin määriteltyjä kuin virallisissa organisaatioissa, niissä voidaan helposti nähdä ongelmia demokraattisuuden, legitimitetin ja transparensin kannalta (Saarelainen 2003, s. 37). Näitä ongelmia on voitu kylläkin vähentää tai poistaa määrittelemällä verkoston asemaa institutionaalisessa ympäristössään 'mandaatin' ja valtuutuksen avulla. Tällöin nousee esille myös yleisempi kysymys siitä, miten julkinen hallinto-organisaatio toimii suhteissaan verkostoihin. Julkisten laitosten verkostoitumisen tarpeita tunnustetaan yleisesti, kyse on siitä, miten etsitään uusia verkostokäytäntöjä ja tapoja edistää verkostoituvaa yhteistyötä (Saarelainen 2003, s. 43).

Kun verkoston institutionaalinen asema pystytään selkeyttämään, on edelleen kyse verkoston omista kehitys- ja toimintamahdollisuuksista: miten verkosto kehittää keskinäistä luottamusta, yhteensopivia asenteita, osaamisen hyödyntämistä ja oppimismotivaatiota (Saarelainen, s. 44–45). Tällöin eri osapuolten roolien määrittely ja jousto ovat tärkeitä tekijöitä (Mustakangas ym. 2003). Verkostojen johtamisessa on erotettu strategisina ulottuvuuksina verkostojen rakentaminen ja prosessien johtaminen (Klijn 2003, s. 33). Saarelainen (2003, s. 241–245) täsmentää tutkimuksessaan prosessien näkökulmaa verkostoihin erottamalla prosessien vaiheita: valmisteleva vaihe, muodostumisvaihe, käytäntöjen vaihe ja muutoksen vaihe (tai päättymisvaihe). Prosessijohtamisen keskeisiä tehtäviä ovat Saarelaisen mukaan toimijoiden aktivointi, ristiriitojen ratkaisutapojen kehittäminen, yhteistoiminnan helpottaminen ja tuki sekä välittäjänä toimiminen osapuolten keskinäisissä ongelmissa.

Verkostoja on tarpeen myös arvioida kuten organisaatioita. Tätä varten tarvitaan menetelmien kehittämistä. Yksi esimerkki on OECD:n arviointi paikallisista kumppanuusverkostoista LEED-ohjelmassa (OECD 2001b). OECD suosittelee laajan näkökulman käyttämistä arvioinnissa. Omassa arvioinnissaan

OECD tavoittelee paikallisen hallinnan näkökulmaa arvioinnin perusteena: miten kumppanuusverkosto on edistänyt paikallista hallintaa eli mitä tuloksia verkosto on tuonut kaikille eri osapuolille. Toisin sanoen pelkkä toiminnallisten tavoitteiden näkökulma ei arvioinnissa riitä, muutoin osa prosessin vaikutuksista jää tunnistamatta (emt., s. 110). On kysytty kenelle kumppanuusverkosto on vastuussa (Saarelainen 2003, s. 56–57). OECD:n tarjoama vastaus on, että verkostoissa kaikki osapuolet ovat vastuussa toisilleen tasapuolisesti (OECD 2001b).

Verkostot yhdistävät toimijoita erilaisista organisaatioista ja näin ollen erilaisista institutionaalisisista ympäristöistä. Tämän vuoksi prosessinäkökulma on tärkeä. Toimiva verkosto vaatii neuvotteluja ja oppimista siten, että käsitys verkostosta saa riittävästi yhteistä pohjaa. Julkisen sektorin kyky toimia katalyyttorina ympäristössään muodostuu tärkeäksi: on tarpeellista kehittää kapasiteettia yhteistoimintaan ympäristön organisaatioiden kanssa. Instituutioiden ja verkostojen synergiaa tarvitaan. Verkostot voivat vahvistaa instituutioita ja antaa niille entistä laajempia vaikutus- ja toimintamahdollisuuksia (Sbragia 2000). Vastaavasti institutionaaliset yhteydet voivat vahvistaa verkostoja ja niiden kapasiteettia. Uudenlainen hallintatapa julkisen sektorin piirissä painottaa sitä, että julkiset organisaatiot pystyvät generoimaan tuloksellista yhteistoimintaa toimintaympäristössään verkostojen avulla.

3.4 Hallinnan eri tasot

Sekä instituutiot että verkostot voivat olla monitasoisia. Edellä on jo viitattu kansallisten instituutioiden monitasoisuuteen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Monet kansainväliset instituutiot, kuten YK ja Maailmanpankki, ovat monitasoisia. Institutionaalisten rakenteiden ja toimintojen ohessa tapahtuu myös monitasoista verkostoitumista. Onkin puhuttu monitasoisesta hallinnasta (multi-level governance), jonka merkitys on kasvanut globalisoitumisen yhteydessä.

Globaalilla ja kansainvälisellä tasolla hallinta-ajattelu lähtee havainnosta, että monet tärkeät ongelmat ovat kansallisten valtioiden ja toimijoiden ratkaisukyvyn ulkopuolella. Tämä koskee erityisesti globaaleja ympäristöongelmia, mutta myös maailmankaupan kysymyksiä, finanssimarkkinoita ja kansainvälistä rikollisuutta. Kansainvälisen hallinnan tehostamista on etsitty sekä kansainvälisten organisaatioiden että sopimusten avulla eri aloilla. Globaalin ja kansainvälisen hallinnan tasolla monitasoisuus korostuu kansainvälisten organisaatioiden ja kansallisvaltioiden välisten suhteiden dynamiikassa. Valtiollisten toimijoiden lisäksi myös kansalaisjärjestöjen kansainvälistyminen on tuonut niille entistä merkittävämpiä asemia eri areenoilla (Archer 2001).

Kansainvälisen hallinnan kehitykseen on liittynyt monia ongelmia, kuten demokratiavajetta, organisaatioiden lokeroitumista, toimintojen päällekkäisyyttä, yliorganisointumista sekä myös avoimia ristiriitoja. Valtioiden ja muiden osapuolien vaikutusmahdollisuudet eivät ole olleet tasapuolisia, vaan monissa 'hallinnan rakenteissa' on syntynyt jakaantumista 'suuriin' ja 'pieniin', 'vahvoihin' ja 'heikkoihin', esimerkkeinä voivat olla YK:n turvallisuusneuvosto, Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto ja G8-eliitin muodostuminen. Nämä 'jakautumiset' kansainvälisessä hallinnassa tekevät kansainvälisen ja kansallisen tason suhteet usein jännitteisiksi: maailma ei ole sellainen poliittinen yhteisö, joka toimisi normaalien demokratiaperiaatteiden mukaan (Hirst 2000, s. 16). Ihmiskuntaa ei voi realistisesti kutsua yhtenäiseksi kansaksi, vaan pikemmin keskinäisen kilpailun sävyttämäksi kansakuntien joukoksi. Niinpä hallinnan pääasiallisena muotona kansainvälisellä tasolla ovat valtaverkostot vahvojen kansainvälisten toimijoiden kesken.

Kansainvälisen hallinnan jännitteisyydestä seuraa, että sen tulokset ovat alttiita monille epävarmuustekijöille. Esimerkiksi YK:n rauhanturvaamisoperaatioissa on sekä onnistuneita että epäonnistuneita tapauksia. Monissa tapauksissa yhteisymmärrys on ollut joko mahdotonta tai vaikeaa saavuttaa, jolloin varsinaiseen 'hallintaan' ei päästä lainkaan, esimerkkinä viime vuosilta voi olla kansainvälinen ilmastopolitiikka. Kansainvälistä hallintaa voi kokonaisuutena luonnehtia jokseenkin hataraksi, mikä samalla sisältää sen, että kansallisten valtioiden ja toimijoiden merkitys on jatkuvasti vaikutuksiltaan erittäin merkittävää.

Kansainvälisellä tasolla voi kuitenkin syntyä strategioita ja hankkeita, jotka läpäisevät kaikkia eri tasoja ja ovat siten todellisia esimerkkejä 'monitasohallinnasta'. Yhtenä esimerkkinä on YK:n Rio de Janeiron kokouksesta käynnistynyt Agenda 21, jota on toteutettu globaalilla, kansallisella ja paikallisella tasolla. Agendan 21 implementaatiota on toteutettu nimenomaan paikallisella tasolla, ja vaikka viitekehys ja lähtökohdat ovat globaaleita, paikallisia hankkeita on voitu viedä läpi monella eri tavalla, paikallisin tavoittein ja organisaatoratkaisuin (Niemi-Ilahti 2003). Useat YK:n alajärjestöt, kuten Maailman terveysjärjestö ja UNESCO toimivatkin ohjelmien puitteissa paikallisten kehittämishankkeiden moottoreina. Tasojen välillä voi siis olla paljonkin synergiaa, ei pelkästään jännitteitä.

Kansainvälisellä alueellisella tasolla on myös runsaasti omia hallinnan muotoja. Merkittävimpana ja vahvimpana esimerkkinä voidaan pitää Euroopan unionia 'eurooppalaisen hallinnan' ilmentymänä. Euroopan unioni on ääriesimerkki pitkälle organisoituneesta ylikansallisesta hallinnasta. Toimivallan muodolliset siirrot kansalliselta tasolta unionille ovat tästä näkyvä osoitus. Kansallisten toimijoiden lisäksi on kehittynyt joukko ylikansallisia instituutioita ja toimijoita. Euroopan unionin ja siis 'eurooppalaisen hallinnan' vahvoja politiikka-

lohkoja ovat kauppapolitiikka, kilpailupolitiikka, rahapolitiikka (tosin itsellisen Euroopan keskuspankin hallinnassa), maatalouspolitiikka sekä rakenne- ja aluepolitiikka. Kaikilla näillä alueilla hallintaa on siirtynyt eurooppalaiselle tasolle, kuitenkin niin, että kansallisvaltiot ovat osallisia tähän hallintaan. Erityisen vahva eurooppalaisen hallinnan muoto on itsellisen eurooppaoikeuden kehittyminen. Suhteellisesti heikompia 'eurooppalaisen hallinnan' politiikkalohkoja ovat olleet sosiaalipolitiikka, työllisyyspolitiikka ja koulutuspolitiikka (Scharpf 1999). Kokonaisuutena Euroopan unionia on kuvattu kaksitasoiseksi tai monitasoiseksi hybridiksi, kansallisten ja alueellisten poliittisten organisaatioiden sekamuodoksi (Payne 2000, s. 206, 209) tai 'jaetuksi suvereniteetiksi' (Sbragia 2000). Samalla Euroopan unioni on sekoitus 'vanhaa' ja 'uutta' hallintatapaa.

Kansainvälisellä alueellisella tasolla on tapahtunut ja tapahtumassa hallinnan organisoitumista eri puolilla maailmaa: Latalaisessa Amerikassa (Mercosur), Pohjois-Amerikassa (NAFTA), Kaakkois-Aasiassa (APEC, ASEAN), Afrikassa (OAS, OAU) ja Arabimaissa (Arabiliitto). Voidaan sanoa, että varsin yleisesti globaali hallinta on fragmentoitunut myös alueellisesti, se sisältää 'blokkeja' ja 'regiimeitä', jotka ovat väliin tulevia tekijöitä kansallisvaltioiden ja globaalien hallinnan välillä. Kansainvälinen alueellinen taso on synnyttänyt uusia professionaalisia instituutioita ja verkostoja, jotka vaikuttavat globaaleihin ja kansallisiin hallinnan prosesseihin.

Huolimatta hallinnan kansainvälisten tasojen vahvistumisesta 'kansallinen hallinta' on edelleen ehkä kaikkein keskeisin hallinnan taso. Päätöksenteon kattavuuden, sitovuuden ja legitimitetin kriteereillä muut hallinnan tasot ovat enemmän tai vähemmän rajallisia. Kansalliset instituutiot, lainsäädäntö ja demokratia ovat yleisiä yhteiskuntien järjestyksen kulmakiviä sekä kansallisesti että myös kansainvälisessä toiminnassa. Kansainvälinen oikeus ja monet kansainväliset suhteet nojaavat valtiollisesti päätettyihin ja sovituihin pelisääntöihin ja normeihin. Kansalliset valtiot ovat avainasemassa etenkin institutionaalisten sääntöjen ja normien kehittämisessä (Jessop 2003). Maailmanpankin ja OECD:n esille nostamat hallinta-ajattelun pääpiirteet kohdentuvatkin ensisijaisesti kansalliseen hallintaan, kansallisiin päätöksentekijöihin poliittisina, taloudellisina ja kulttuurisina toimijoina. Puhtaasti formaalisesti ajateltunakin kansallinen hallinta on 'keskellä', ikään kuin puolivälissä globaalien ja paikallisen tason välissä. Tässä mielessä kansallinen hallinta on erilaisten hallinnan muotojen ja tasojen 'risteysasema', neuvottelujen, informaation ja kommunikaation solmukohta. Vaikka edellä on viitattu kansallisen hallinnan hajauttamiseen ja ohentamiseen, sillä on edelleen strateginen asema, ja kansallisilla päätöksentekijöillä on avainpelaajan paikka hallinnan 'superkentällä'.

Kansallisen hallinnan uudessa kehitysvaiheessa on erotettu kaksi valtavirtaa: uusi julkinen johtaminen (New Public Management) ja verkostokeskeinen

'koordinaatiovaltio' (Hirst 2000, s. 18–19). Uusi julkinen johtaminen tarkoittaa ytimeltään kehittämisdoktriinia, jonka keskeisenä sisältönä ovat tehokkuuden periaatteet, julkinen yrittäjäyys ja tulosvastuu (Lähdesmäki 2003). Uuden julkisen johtamisen tehokkuuden periaatteet ovat sisältäneet yksityistämistä, markkinaistamista sekä julkisten toimintojen tehostamista. Julkinen yrittäjäyys on sisältänyt julkisen sektorin johtajien toimintavapauden lisäämistä sekä julkisten organisaatioiden kehittämistä yritysmäiseen suuntaan. Tulosvastuu on sisältänyt tulostavoitteiden saavuttamisen johdon vastuuna, kannusteet ja sanktiot tulosten arvioinnissa sekä poliittisen ohjauksen vahvistamisen (Lähdesmäki 2003, s. 59–84). Ulkoisissa suhteissaan julkinen sektori korostaa uuden julkisen johtamisen mukaan asiakkaiden ja palvelujen tuottajien suhteita laajemman kansalaisnäkökulman asemesta (Hirst 2000, s. 18). Uuden julkisen johtamisen näkökulmasta keskeisiä toimijoita ovat poliittiset päätöksentekijät ja julkisten virastojen ja laitosten entistä itsenäisemmät johtajat.

Vaihtoehtoisena uuden hallinnan linjana kansallisella tasolla on nähty uudentyylinen 'verkostovaltio', joka laajentaa yhteistoimintaansa perinteisistä korporatistisista edustuksen muodoista monien toimijoiden vuorovaikutukseen. Uuteen 'verkostovaltioon' tulee mukaan työmarkkinaosapuolten lisäksi elinkeinoelämän järjestöjä, yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, julkisen sektorin eri tasoja ja kansalaisten ryhmittymiä. Samalla siirrytään normiohjauksesta sopimusten avulla tapahtuvaan ohjaukseen. Tällainen uuden hallinnan tapa on 1990-luvulla yleistynyt monissa Euroopan maissa, erityisesti kansallisen tason 'alapuolella' alueellisella ja paikallisella tasolla. Lisääntyvä diversiteetti ja avoimuus on koettu myönteiseksi yhteiskunnan demokraattisen ilmapiirin kannalta. Toisaalta sopimusten määräaikaisuus ja vaikutusten arvioinnin vaikeudet ovat 'verkostovaltion' ongelmallisia puolia.

Kansallisen valtion tasolla esiintyvät uudistamisen virtaukset eroavat toisistaan siinä, miten valtion ja yhteiskunnan väliset suhteet nähdään. Uusi julkinen johtaminen nojaa perinteiseen liberaaliin demokratiaan, jossa on rajattu valtiollinen valtapiiri edustuksellisen demokratian ohjaamana ja toisaalta siitä suhteellisen erillinen kansalaisyhteiskunta, jolle valtio luo järjestystä ja turvaa. Tällainen ideaalikuva on kuitenkin nyky maailmassa käynyt epätodelliseksi. Todellisuudessa julkinen ja yksityinen sektori ovat monin tavoin toiminnassaan kietoutuneet toisiinsa, on syntynyt paljon sekaorganisaatioita, jotka ovat luonteeltaan 'puolijulkisia'. Yksityiset organisaatiot voivat hoitaa julkisia tehtäviä. Valtio on hajauttanut toimintojaan entistä enemmän ja voidaan sanoa, että valtiollinen toiminta on fragmentoitunut ja vaikeasti kokonaisuutena 'hallittavissa'. Hallinnan ongelmat koskevat sekä poliittisten päätöksentekijöiden että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Ihmisten, kansalaisten arkielämä tulee myös vaikeammaksi hallita, kun muutoksia tulee eri suunnista ja organisaatioista usein ilman määriteltyä yhteiskunnallista vastuutahoa. Mainitut kansallisen ja valtiollisen hallinnan heikkenemisen piirteet ovat siirtäneet hallintaan kohdis-

tuvia toiveita ja odotuksia ja samalla paineita alemmille tasoille: alue- ja paikallisyhteisöihin.

Alueellisen hallinnan muodot kansallisen hallinnan sisäpuolella vaihtelevat paljon eri maissa. Liittovaltioissa on luonnollisesti vahva alueellinen hallinta institutionalisoitu osavaltioissa tai autonomisilla alueilla. Yhtenäisvaltioissa alueellinen hallinta on myöskin institutionalisoitu, mutta sen asema ei ole yhtä itsenäinen kuin liittovaltioissa. Suomi kuuluu niihin maihin, joissa alueellisen hallinnan perinne on vahvasti valtiollinen. 1990-luvun uudistusten jälkeen alueellisessa hallinnassa on entistä vahvempi kunnallinen elementti maakuntien liittojen muodossa. Suomen alueellista hallintaa on kuitenkin uudistusten jälkeenkin pidetty ongelmallisena (Niemi-Iilahti ym. 2002, Temmes 2003). Suomen aluetasolle on uudistusten jälkeenkin leimallista monitoimijaisuus ja siihen kytkeytyvä hajanaisuus. On kaivattu alueellisen toiminnan johtajuutta, alueellisen 'yhden äänen' esillesaamista ja selkeää alueellisen hallinnan kokonaisvastuuta (Temmes 2003). Tietyllä tavalla Suomen aluehallinnan tilanne on tetti 'hallinnalle ilman johtajuutta' (governance without a master), joka on nähty juuri uudenlaisen hallinnan yhtenä mahdollisena tuloksena: monen toimijan horisontaalinen yhteistoimintaverkosto, joka toimii joustavasti ja sopimusperusteisesti. On siis kysyttävä myös: millä perusteella horisontaalinen monitoimijaisuus on epäonnistunut ratkaisu? Onko saavutettujen tulosten valossa näin? Vai onko kysymys joistakin muista arvoista, kuten alueellisesta demokratiasta? Alueellisen hallinnan, niin kuin muunkin hallinnan, arviointia voidaan tehdä eri kriteereillä, joista keskeisinä voidaan pitää tehokkuutta ja demokratiaa (tarkemmasta erittelystä ks. Niemi-Iilahti ym. 2002).

Kansallinen hallinta luo puitteet alueelliselle hallinnalle päättämällä hallintoorganisaation rakenteesta, tehtävistä ja työnjaosta. Alueellisen kehittämisen ja kaavoituksen tehtäviä varten Suomessa on 20 maakuntaa, jotka ovat kuntapohjaisia kehittämisorganisaatioita. Vaikka koko maassa on yhdenmukainen alueellinen hallinto ja kehittämisorganisaatio, alueet kehittyvät kuitenkin tosiasiallisesti hyvin eri tavoin. Muutamit kaupunkikeskeiset alueet ovat kehittyneet kasvuhakuisesti, kun taas suurin osa alueista on ollut menettämässä voimavarojaan. Nk. uuden talouden, korkean teknologian tuotannon vaikutus alueellisten kasvuerojen lisääntymiseen on ollut suuri (Kauppinen & Karhu 2002, s. 274). Kansallisen ja ylikansallisen aluepolitiikan ei myöskään koeta kohtelevan alueita tasapuolisesti (Karhu ym. 2003). Esimerkiksi aluekeskusohjelman toimenpiteet alueilla eivät tuota tasaisia vaikutuksia aluetaloudessa, vaan keskusten ja periferioiden väliset erot voivat jopa lisääntyä (Kauppinen & Karhu 2002, s. 279). Lisäksi hallinnonalojen lohkoutuminen ja niiden välisen yhteistyön puutteet ovat rajoittaneet aluekeskusohjelmien toimivuutta (Siukonen 2004). Alueiden erilaistuesssa alueellisen hallinnan arviointi muuttuu entistä vaikeammaksi, mikäli kehityksen arviointikriteereistä ei ole yhdenmukaisia käsityksiä: kuinka tasaisesti tai epätasaisesti kehityksen on tavoiteltavaa tai hyväksyttävää tapahtua?

Suomessa on muodostettu alue- ja paikallistason välialueelle seutukuntia vuodesta 1994 alkaen. Seutukuntaan kuuluu keskimäärin 5–6 kuntaa, ja niiden kokonaismäärä Suomessa on runsaat 80. Suurin osa seutukunnista on verraten pieniä, kahdeksan seutukunnan alueella on yli 100 000 asukasta, muut ovat tätä pienempiä. Seudullisella kuntien yhteistyöllä on pitkiäkin perinteitä Suomessa eri toimialoilla. Seudullisen hallinnan asema on kuitenkin kokonaisuutena epä-määräinen ja epätasaisesti kehittynyt, sillä ei myöskään ole lainsäädännöllistä pohjaa. Esimerkiksi maakuntajohtajien mielipiteet seudullisesta hallinnasta poikkeavat toisistaan, eivätkä ilmennä juurikaan tyytyväisyyttä nykytilanteeseen 'seuduilla' (Siukonen 2003). Seudullisen kehittämisen alalta voidaan erikseen mainita kuntien yhteiset kehittämissyhtiöt ja kehittämissstrategiat, joiden yleisin suuntautumisalue on seudullinen elinkeinopolitiikka. Sisäasianministeriön vuonna 2002 käynnistämä seutujen kehittämishanke on kokeiluluonteinen, ja siinä mukana kahdeksan seutukuntaa.

Seudullisen hallinnan keskeisiä toimijoita ovat kunnat, joiden alkuperäinen ja edelleen keskeinen toiminnan kenttä on paikallinen kuntayhteisö. Voidaan kuitenkin arvioida, että nykytilanteessa kuntien alkuperäinen rooli on laajentunut seudullisen ja alueellisen toimijan suuntaan. Tämä laajeneminen koskee sekä palvelu- että kehittämistehtäviä. On ilmeistä, että 'paikallisuuden' kokeminen ihmisten jokapäiväisissä toiminnoissa on myös laajentunut. Tämä ilmenee konkreettisesti työssäkäyntialueiden, asuntomarkkina-alueiden ja eri palvelujen toiminta-alueiden laajenemisena. Kuntien verkostoituminen ei kuitenkaan rajoitu seudullisiin yhteyksiin, vaan ulottuu tapauskohtaisesti laajemmille alueellisille ja kansallisille verkostoareenoille. Myös kansainvälinen verkostoituminen on vahvistunut paikallisella tasolla (John 2001, s. 62). Euroopan alueella on tästä kaksi pääesimerkkiä: yksittäiset paikallishallintojen keskinäiset yhteydet maasta toiseen (ns. twinning-toiminta) sekä paikallishallintojen järjestäytyminen kansainvälisellä tasolla (esimerkkinä Council for European Municipalities and Regions Euroopan Neuvoston yhteydessä). Paikallista hallintaa tarkastellaan vielä erikseen jaksossa 4.1.

Kokonaisuutena uusi hallinta-ajattelu on tähdännyt parempaan yhteiskunnan ongelmien ratkaisukykyyn, entistä laajempaan yhteistyöhön eri toimijoiden välillä sekä uuden kapasiteetin rakentamiseen kehittämisen eri tasoilla. Yllä oleva lyhyt tarkastelu osoittaa monitasoisten hallintapyrkimysten saamia ominaispiirteitä sekä niihin liittyviä ongelmakohtia. Hallinnan monitasoisuus osoittaa kokonaisuuksien tasolla sitä, että kun hallintaa on pidetty tarpeellisena yhteiskuntien ongelmien monimutkaisuuden takia, hallinta itsessään ei mitenkään vähennä monimutkaisuutta. Ongelmien monimutkaisuuden rinnalle tulee hallinnan monimutkaisuutta. Tilannekohtaisesti voidaan saavuttaa entistä parempia tuloksia tai ajautua uusiin ongelmiin. Hallinnan yleisiä ongelmakohtia ovat poliittinen ja oikeudellinen legitimitetti sekä vastuukysymykset. Näihin ei ole esitettävissä yleispäteviä ratkaisuja muulla tavoin kuin perustamalla hallinnan

uudet muodot legitiimien instituutioiden päättämiin mandaatteihin ja valtuuksiin, joihin liitetään arviointimenettely ja vastuullisuus.

Vaikka hallinnan eri tasoilla saavutetaan myönteisiä tuloksia, on kysymys hallinnan tasojen välisistä suhteista usein vaikea. Monitasoisuus luo koordinaatio-ongelmia vertikaalisesti siinä missä lohkoutuminen luo niitä horisontaalisesti. Nykytilanteessa tarvitaan instituutioiden ja verkostojen uutta synergiaa. Synergia tasojen kesken ei kuitenkaan ole lainkaan ongelmatonta, vaan on altis heikkenemään kiistojen, käsitys- ja näkökulmaerojen luomiin jännitteisiin ja katkoksiin. Itse asiassa voidaan kyseenalaistaa 'harmoninen kuva' hierarkioista tasapainon lähteenä. Viralliset hierarkiat piilottavat kiistansa, jotka tulevat näkyvämmiksi kuin hierarkiaa kevennetään. Aito vertikaalinen tasapaino tasojen kesken on ideaalinen tavoiteltava tilanne, jonka hyväksi tarvitaan kehittämistyötä ja -tahtoa. Vertikaalisesti tasapainoisessa hallinnassa 'suuri hallinta' kansainvälisillä ja kansallisilla tasoilla ja 'pieni hallinta' alueellisilla ja paikallisilla tasoilla täydentävät toisiaan ja kykenevät monitasoiseen yhteistyöhön.

3.5 Hallinnan erilaiset orientaatiot: manageriaalinen, konsultoiva ja osallistuva

Uudessa hallinta-ajattelussa toimijoiden väliset suhteet ovat avaintekijä, joka on pohjana hallinnan toimivuudelle ja kapasiteetille. Toimijoiden välisiä suhteita on luonnollisesti tavattoman suuri määrä, ja tarkkaa tietoa ja analyysia voidaan tehdä tapauskohtaisilla tutkimuksilla. On kuitenkin mahdollista tarkastella toimijoiden välisiä suhteita myös yleisellä tasolla. Yksi näkökulma muodostuu erittelemällä julkisen hallinnon ja ympäröivän yhteiskunnan ja näihin liittyvien toimijoiden välisiä suhteita perusjaottelun pohjalta.

Tutkimuksessaan vuorovaikutteisesta politiikan teosta Euroopan eri maissa de Vries (2001) tarkastelee taustaksi erilaisia vuorovaikutuksen tyyppisiä julkisen hallinnon ja ympäröivän yhteiskunnan välillä. Hän esittää nelikentän, jossa ulottuvuuksina ovat vallan ja auktoriteetin jakautuminen sekä havaittujen intressien yhteensopivuus/vastakkaisuus. Nelikenttä muodostuu seuraavasti (Taulukko 1):

Taulukko 1. Hallinnon ja yhteiskunnan väliset suhteet neljänä vuorovaikutuksen tyyppinä (de Vries 2001).

Havaitut intressit	Vallan ja auktoriteetin jakautuminen	
	Hierarkkinen	Horisontaalinen
Intressien vastakkaisuus	Yhteiskunta politiikan kohteena, ohjaus korostuu	Yhteiskunta intressiryhminä, konfliktien ratkaisu korostuu
Intressien yhteensopivuus	Yhteiskunta asiakkaina, palvelut korostuvat	Yhteiskunta kumppanina, hallintasuhdet korostuvat

Nelikentästä havaitaan, miten eri sektoreilta tulevien toimijoiden yhteistyöhön ja kumppanuuksiin pohjautuvan hallinta-ajattelun perusteena ovat tietynlaiset vuorovaikutussuhteet julkisen hallinnon ja muiden toimijoiden välillä. Edellytyksiä yhteistyölle ja kumppanuuksille syntyy parhaiten sellaisissa toimintaympäristöissä, joissa valta ja auktoriteetti jakautuvat suhteellisen tasaisesti ja joissa löytyy riittävästi intressien yhteensopivuutta. Konfliktit ja vastakkaisuudet samoin kuin hierarkkisuus eivät tarjoa yhtä sopivia edellytyksiä yhteistyölle ja kumppanuuksille. Nelikenttä toimii muistutuksena siitä, että uudessa hallinnassa kontekstitekijät voivat olla ratkaisevan tärkeitä yhteistyön ja kumppanuuksien toimivuuden kannalta. Nelikentän avulla on nähtävissä myös ero perinteisen politiikkaverkoston ja kumppanuusverkoston välillä. Politiikkaverkostoissa peruslähtökohtana on tavallisesti pidetty erilaisten intressien yhteensovittamista. Yhteistyötä ja kumppanuuksia taas syntyy parhaiten tilanteissa, joissa yhteisiä intressejä on jo löytenyt. Horisontaalisen yhteisymmärryksen tilanteissa voi muotoutua omaehtoista 'alhaalta ylös' suuntautuvaa toimintaa hierarkioille ominaisen 'ylhäältä alas' suuntautumisen oheen tai tilalle.

Käytännössä yhteistyötä ja kumppanuusverkostoja ilmeisesti syntyy niissä tilanteissa ja konteksteissa, joissa on riittävät intressien yhteensopivuuden ja vallanjaon edellytykset olemassa. Aina ei kuitenkaan näin ole, kuten esimerkki asunnottomuusongelman hoitamisyhteyksestä Britanniassa kumppanuuden avulla kertoo: intressien vastakkaisuus esti toimenpiteet (Clove ym. 2000). Myös perinteinen hierarkkisuus luonnostaan rajoittaa yhteistyön ja kumppanuuksien syntymistä ja yleisemminkin kansalaisyhteiskunnan kehittymistä, kuten esimerkit itäisestä Euroopasta kertovat (de Vries 2001).

Nelikentässä esitetyt neljä hallinnon ja yhteiskunnan välisten suhteiden tyyppiä voidaan käsittää karkeiksi 'ideaalityypeiksi', jotka pelkistävät hallinnan perusvaihtoja kahden ulottuvuuden avulla. Hierarkkisuuuteen ja yhteiskunnallisten intressien vastakkaisuuteen perustuvat hallintasuhteet voidaan ymmärtää perinteisiksi 'julkisen vallan' auktoriteettiin nojaaviksi suhteiksi, joissa valtio on pikemmin 'erotuomarin' kuin 'pelaajan' roolissa. Julkinen valta ja sitä edustavat organisaatiot ovat tällöin muiden yhteiskunnallisten toimijoiden yläpuolella. Tämä tilanne voi pohjautua perinteiseen käsitykseen edustuksellisesta demokratiasta, jonka mukaan demokraattiset vaalit voittaneella ryhmällä on 'valtuutus kansalta' antaa säännöksiä ja ratkaista yhteiskunnan eturistiriitoja institutionaalisten sääntöjen pohjalta.

1960-luvulta alkaneet demokraattisuuden lisäämisvaatimukset on vähitellen johtaneet siihen, että 'kehittyneissä länsimaissa' on hallintasuhteet ruvettu näkemään uudella tavalla: horisontaalisuutta ja responsiivisuutta hallintasuhteissa on lisätty. Nelikentän kolme ruutua voidaan tulkita tällaisina suhteellisen uusina hallintatavan vaihtoehtoina. Chadwickin ja Mayn (2003) termejä käyttäen voidaan puhua manageriaalisesta, konsultoitavasta ja osallistuvasta hallintatavasta. Responsiivisten palvelujen painottaminen esiintyy tilanteissa, joissa

hierarkkisuus hallintasuhteissa säilyy, mutta vastaamalla ihmisten eli 'asiakkaiden' kysyntään kehitetään intressien yhteensopivuutta hallintasuhteissa. Tässä vaihtoehdossa termi 'manageriaalinen' hallintatapa kuvaa uutta 'tuloshakuis-ta' palvelupainotusta, joka on noussut esille 1980-luvulla.

Horisontaalisuuden lisääminen intressien vastakkaisuuden tilanteissa viittaa neuvottelujärjestelmiin, joissa osapuolet sovittavat yhteen erilaisia intressejä. Tällöin voidaan puhua 'konsultoivasta' hallintatavasta. Pohjoismaista ja suomalaista 'konsensuspolitiikkaa' voidaan pitää esimerkkinä tästä hallintasuhteiden muodosta. Yhteiskunnan toimijoita otetaan neuvotteluihin mukaan ja kuul-taviksi laajasti, jolloin päätöksentekoa edeltää yksimielisyyden etsimisen pro- sessi. 'Julkinen valta' on lopullinen asioiden ratkaisija, mutta se ei asettaudu hierarkkiseksi esivallaksi, vaan horisontaalisemmin neuvottelujen osapuoleksi. Konsultoivan hallintatavan vahvistuminen sijoittuu etenkin 1970-luvulle, jol- loin tutkimus suuntautui usein esimerkiksi valtion ja etujärjestöjen välisiin suh- teisiin (esim. Helander & Anckar 1983).

Tilanteessa, jossa horisontaalisuus ja intressien yhteensopivuus esiintyvät läh- tökohtana, voi syntyä julkisen sektorin ja muiden sektorien toimijoiden välistä tasavertaista yhteistyötä. Tällöin voidaan puhua sanan varsinaisessa mielessä 'osallistuvasta' hallintatavasta. Yhteistyösuhteissa julkisen sektorin toimijat ovat periaatteessa tasaveroisia muiden toimijoiden kanssa, ja myös tasapuoli- set 'jokainen voittaa' (win-win) tilanteet ovat saavutettavissa. Tämänkaltainen perusasetelma julkisen hallinnon ja yhteiskunnan eri ryhmien kesken on ollut uuden hallinta-ajattelun yksi taustaidea.

Chadwick ja May (2003) käyttävät termejä manageriaalinen, konsultoiva ja osallistuva tutkiessaan julkisen hallinnon ja kansalaisten välisiä suhteita ja vuo- rovaikutusta sähköisen hallinnon aikakaudella (e-government, e-governance) Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Manageriaaliselle vuorovaikutustavalle on omi- naista julkisen hallinnon aloitteellisuus, yksisuuntainen viestintä hallinnosta kansalaisille ja kansalaisten näkeminen 'asiakkaina'. Sähköisen hallinnon funk- tioiksi nähdään toisaalta palvelujen tarjonta ja toisaalta tiedottaminen hallin- non toimenpiteistä ja toiminnasta. Manageriaalinen vuorovaikutustapa liittyy 'uuden julkisen johtamisen' ajattelutapaan, 'NPM-ideologiaan', kuten Chad- wick ja May (2003, s. 277) toteavat. Sähköinen hallinta managerialismissa on ensisijaisesti tehokkuuden parantamisen väline, jota toteutetaan 'johtamalla keskittämisen pohjalta' (John 2001, s. 13).

Konsultoiva sähköinen hallintatapa on myös ensisijaisesti yksisuuntainen, vuo- rovaikutus kulkee pääasiassa hallinnosta kansalaisille. Konsultoivaan hallinta- tapaan sisältyy kuitenkin myös kansalaisten mielipiteiden kuulemista, kuten 'sähköisiä äänestyksiä' (e-voting), mielipidekyselyjä sekä sähköisiä kokouk- sia. Konsultoivalla hallintatavalla pyritään parantamaan eri kansalaisryhmien

mielipiteiden ottamista huomioon poliittisissa päätöksissä ja näin parantamaan politiikkaratkaisujen onnistuneisuutta.

Osallistuvassa hallintatavassa lähdetään demokratian ja kansalaisten osallistumisen näkökulmasta. Tällöin sähköinen viestintä on kaksisuuntaista, dialogiin pyrkivää. Hallinto kehittää säännölliset tietoyhteydet kansalaisjärjestöihin, jotka toimivat myös aloitteellisesti vuorovaikutuksessa. Sähköinen hallinto nähdään osaltaan sanan ja ilmaisun vapauden kanavana, pluralistinen käsitys yhteiskunnasta hyväksytään. Chadwick ja May (2003) toteavat, että sähköinen hallinto on ollut ensisijaisesti manageriaalista, ja vähäisessä määrin konsultoivaa. Osallistuvaa hallintatapaa ei ole juurikaan käytetty, varsinkaan kansallisen hallinnan tasolla. Myöskään poliittiset puolueet ja kansalaisjärjestöt eivät ole hyödyntäneet sähköisen hallinnan mahdollisuuksia osallistuvalla tavalla. Ne harvat esimerkit, joita osallistuvan sähköisen hallinnan alueelta löytyy, ovat paikallisen tason esimerkkejä, ja joissakin yksittäisissä tapauksissa alueellisen tason tapauksia. Jo aikaisemmin on havaittu (World Bank 1994), että paikallistasolla on helpompaa kehittää osallistuvan toiminnan muotoja kuin muilla hallinnan tasoilla. Maailmanpankin mukaan (World Bank 1994) osallistuva kehittäminen kuuluu nimenomaan hyvään paikalliseen hallintatapaan. Agenda 21 on osoittanut, että ainakin tietyissä tapauksissa kansalaisten aktiivinen osallistuminen voi olla ratkaiseva tekijä hankkeiden onnistumiselle. Tehokkuus ja osallistuva hallintatapa eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään, uusi hallinta voi pyrkiä yhdistämään tuloksellisuutta ja kansalaisaktiivisuutta.

Tarschys (2001) on erottanut toisistaan 'tiukan hallinnan' ja 'löyhän hallinnan'. Tarschysin erottelulla on yhtymäkohtia edellä esitettyyn nelikenttään, nimenomaan hierarkkisuus–horisontaalisuus ulottuvuuteen, mutta se sisältää myös elementtejä toisesta ulottuvuudesta asiakeskeinen–ihmiskeskeinen. Tarschysin mukaan tiukan hallinnan arkkityyppi on taylorismissa. 1980-luvulta alkaen 'uusi julkinen johtaminen' on koonnut tiukan hallinnan periaatteita uudelleen pitäen ideaalina yksityistä sektoria. Keskeisiä tiukan hallinnan elementtejä ovat tarkka talousinformaatio, kustannustiedot, suoritteiden seuranta ja taloudelliset palkitsemisen muodot. Tiukan hallinnan ihmiskäsitys on 'taloudellinen ihminen' (economic man), jonka pohjalta voidaan perustella tiukat taloudelliset kehykset, aktiivinen motivointi ja valpas valvonta. Tarschysin kuvaus liittyy läheisesti ylläoleviin kuvauksiin manageriaalisesta hallintatavasta. 'Löyhän hallinnan' lähtökohtana on myönteinen ihmiskäsitys, mihin sisältyy luottamus ihmisiin, heidän luovuuteensa ja oppimiseen sekä vapaaehtoiseen aktiivisuuteen. Löyhä hallinta suuntautuu taloutta enemmän yhteisölliseen demokratiaan ja yhteistyöhön, siinä sovelletaan suosituksia ja yleensä 'pehmeitä' ohjauskeinoja. Löyhässä hallinnassa korostetaan innovaatioita ja sosiaalista sopeutuvuutta, organisaatiot ovat litteitä ja niitä korvataan verkostoilla (Tarschys 2001).

Tarschysin (2001) mukaan viime aikoina on tapahtunut osittaista siirtymistä löyhemmän hallinnan suuntaan. Sekä tiukalla että löyhällä hallinnalla on omat ongelmansa. Tiukka hallinta voi johtaa yliregulaatioon ja byrokraattisuuteen. Löyhä hallinta voi johtaa sinisilmäisyyteen, tuhlaukseen ja korruptioon. Tarschysin termit 'tiukka' ja 'löyhä' hallinta ovat toisaalta varsin diffuuseja siinä mielessä, että ne sisältävät monenlaisia ulottuvuuksia, joita tulisi eritellä tarkemmin. Tältä kannalta de Vriesin esittämä nelikenttä avaa enemmän analyttisiä mahdollisuuksia. Tutkimuksessaan de Vries etsi sellaisia tekijöitä, jotka lisäävät interaktiivisen politiikan edellytyksiä paikallisella tasolla. Hänen tulostensa mukaan keskeisin interaktiivisuutta edistävä tekijä on luottamus toimijoiden välillä (de Vries 2001). Monessa eri yhteydessä yhteistyön ja kumppanuuden toimijoiden kesken on havaittu edellyttävän keskinäistä luottamusta.

4 Hallinta-ajattelu ja paikallinen kehittäminen

4.1 Hallinta paikallisella tasolla

Paikallisella hallinnolla on perinteisesti ollut tärkeä sija eurooppalaisissa hallintojärjestelmissä. Paikallinen hallinto muotoutui poliittisten oikeuksien ja kansallisten hallintomallien vakiintumisen yhteydessä osaksi eurooppalaisten valtioiden poliittis-hallinnollista järjestelmää. Yleisenä lähtökohtana Euroopassa on ollut kansallisesti yhdenmukainen ja koko maan kattava paikallinen hallinto lainsäädäntöön pohjautuen. Paikallisella itsehallinnolla on yleisesti perustuslain suoja sekä valtuuksia järjestää paikallisten tehtävien hoito ainakin osaksi omilla ratkaisuilla. Eurooppalaisen paikallisen itsehallinnon perinteeseen kuuluu keskeisesti paikallinen edustuksellinen demokratia, jonka mukaan itsehallintoa käytännössä toteuttaa vapailla vaaleilla valittu luottamuselin, valtuusto (John 2001, s. 7–8, Council of Europe 1985).

Yhteisen perinteen puitteissa eurooppalaisessa paikallishallinnossa on kuitenkin erilaisia malleja eri maissa. Keskeiseksi erotteluksi on tullut Pagen ja Goldsmithin tutkimuksen (1987) pohjalta jako pohjoisiin ja eteläisiin paikallishallinnon järjestelmiin. Pohjoisessa Euroopassa paikallinen hallinto, kunnat, on kehittynyt etenkin hyvinvointivaltion elementtinä. Pohjoisen Euroopan 'palvelukunnille' on ominaista laaja ja itsenäisesti hoidettava tehtäväalue yhdistyneenä professionaaliseen orientaatioon ja yksilökeskeisyyteen palvelujen kohdentamisessa. Eteläisellä paikallishallinnolla on enemmän poliittisen yhteisön luonetta, keskeistä on paikallinen poliittinen edustautuminen ja siitä nousevat poliittiset suhteet 'ylemmille tasoille'. Eteläisessä paikallishallinnossa tehtäväalue on suppeampi kuin pohjoisessa, ja kansallinen valtio hoitaa suhteellisesti enem-

män tehtäviä kuin pohjoisessa Euroopassa. Eteläistä paikallista hallintoa on luonnehdittu enemmän yhteisölliseksi ja paikallista identiteettiä ylläpitäväksi kuin pohjoista. Näiden erojen taustalla on myös uskonnollisia tekijöitä: pohjoisen protestanttisuus ja etelän katolisuus (John 2001, s. 25–39). Kuntien koko vaihtelee suuresti. Selvä trendi on se, että 'pohjoisen tyyppin' kunnat ovat asukasluvultaan suhteellisen suuria (ääripäänä Britannia), ja 'eteläisen tyyppin' kunnat ovat suhteellisen pieniä (ääripäänä Ranska). Aluetason yksi funktio erilaisissa hallintojärjestelmissä on 'välittäjän' ja 'tasapainottajan' rooli paikallistason ja keskustason välisissä suhteissa.

Pagen ja Goldsmithin jaottelu pohjoisiin ja eteläisiin paikallishallinnon tyyppeihin on luonnollisesti karkea, eikä se perustu kaikkien Euroopan maiden analyysiin. Alkuperäisessä mallissa 'pohjoiseen tyyppiin' kuuluvat Pohjoismaat ja Britannia, 'eteläiseen tyyppiin' Ranska, Italia ja Espanja. Kreikka ja Portugali voidaan kuitenkin myös lukea jokseenkin selkeästi 'eteläiseen tyyppiin' (John 2001, s. 31). Toisaalta Saksan, Itävallan ja Alankomaiden on katsottu olevan oma 'keskieurooppalainen' tyyppinsä, joka kuitenkin on lähempänä 'pohjoista tyyppiä' kuin 'eteläistä'. 'Eteläisestä tyyppistä' on toisinaan puhuttu myös 'napoleonisena tyyppinä', johon edellämainittujen lisäksi on luettu Belgia. Toisinaan on myös erotettu 'anglosaksinen tyyppi', johon kuitenkin kuuluisi Euroopasta vain Britannia yhdessä Yhdysvaltojen, Kanadan ja Australian kanssa. John arvioi tilannetta eurooppalaisten paikallishallintojen kokonaisuuden tasolla siten, että pääluottavuus on 'pohjoinen – eteläinen', jonka lisäksi on mahdollista erottaa välimuotoina 'keskieurooppalainen' ja 'anglosaksinen' paikallishallinto.

Suomi kuuluu kaikissa paikallisen hallinnon luokituksissa 'pohjoiseen tyyppiin', jolla on yllämainittuja yhteisiä piirteitä Ruotsin, Norjan ja Tanskan kanssa. Oleellinen paikallisen hallinnon piirre on suhteellisen vahva 'palvelukunta', joka tarjoaa kunnan asukkaille professionaaliseen osaamiseen perustuvia palveluja. 'Palvelukunnan' kehitys kytkeytyy oleellisesti hyvinvoinvaltion kehittymiseen kansallisena projektina. Nykyisessä tilanteessa kaikkia eurooppalaisia paikallishallintoja kohtaavat uudenlaiset joustavuutta vaativat tekijät: Euroopan unionin politiikka ja siihen liittyvät rahoituskanavat, talouden kansainvälistyminen, muuttoliike, väestön ikääntyminen ja ympäristöongelmat. Samanaikaisesti tärkeänä vaikuttavana tekijänä ovat kansalaisten vaatimukset palvelutasosta, jotka kanavoituvat sekä poliittisen päätöksenteon kautta että suoraan kansalaisilta. Muuttuvien vaatimusten kentässä paikalliselta tasolta vaaditaan uudenlaista hallintaa, innovatiivista kapasiteettia uusien ongelmien ratkaisemisessa. Tätä kapasiteettia on etsitty sekä uuden julkisen johtamisen (NPM) että uuden julkisen hallinnan avulla.

Saarelainen (2003, s. 237) määrittelee tutkimuksessaan paikallisen hallinnan (local governance) käsitteenä viittaamaan hallitsemisen muuttuviin prosessei-

hin ja käytäntöihin. Näihin kuuluvat uuden hallinta-ajattelun mukaan verkostojen lisääntyvä merkitys, uusien tehtävien ja toimintatapojen kehittyminen, julkisen, yksityisen ja vapaaehtoisen sektorin välinen uusi vastuunjako sekä mukana olevien organisaatioiden keskinäinen riippuvuus. Saarelainen on eritellyt moniulotteisesti myös uuden julkisen johtamisen ja paikallisen hallinnan uuden ajattelutavan välisiä eroavuuksia, joita ovat (Saarelainen 2003, s. 32–34):

- uusi julkinen johtaminen suuntautuu enemmän organisaation sisäisiin verkostoihin ja suhteisiin, uusi hallinta-ajattelu puolestaan suuntautuu enemmän organisaatioiden välisiin verkostoihin ja suhteisiin
- uusi julkinen johtaminen näkee toimintaympäristön ensisijaisesti markkinoina ja asiakkaina, uusi hallinta-ajattelu taas näkee ympäristön ensisijaisesti kansalaisyhteiskuntana ja kansalaistoimintana. Tästä eroavuudesta johtuen uusi julkinen johtaminen painottaa enemmän kilpailua ja uusi hallinta-ajattelu yhteistoimintaa ja yhteisiä intressejä.
- onnistumisen kriteerit uusi julkinen johtaminen määrittää tehokkuuden, tuloksellisuuden ja asiakkaiden tyytyväisyyden perusteella, uusi hallinta-ajattelu taas käyttää ensisijaisina kriteereinä kansalaisten preferenssejä ja vastaavuutta kansalaisten ja asianosaisten (stakeholder) intresseihin
- uuden julkisen johtamisen tärkeitä arvoja ovat palvelun laatu, tulosvastuu sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisten erojen vähentäminen, uuden hallinta-ajattelun keskeisiä arvoja ovat poliittiset preferenssit sekä julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet
- johtajuuden periaatteena uudessa julkisessa johtamisessa on yksiköiden johtajien autonomia ja tulossopimukseen pohjautuva auktoriteetti, uudessa hallinta-ajattelussa johtajuutta ja vastuuta jaetaan toimijoiden kesken
- toiminnan suunnittelussa uusi julkinen johtaminen painottaa strategista otetta, visioita, päämääriä ja asiakaslähtöisiä tuloksia, uudessa paikallisessa hallinta-ajattelussa painottuu ongelmanratkaisu konkreettisissa ja pakottavissa tilanteissa yhteisymmärryksen pohjalta.

Nämä periaatteet ja lähtökohtaiset suuntautumiset vaikuttavat eroihin uuden julkisen johtamisen ja uuden paikallisen hallinta-ajattelun välillä myös organisoitumisessa, sen rakenteissa ja prosesseissa sekä toimintakulttuureissa. Kokonaisuuksena voidaan sanoa, että uusi hallinta-ajattelu paikallisella tasolla suuntautuu verkostomaisuudessaan avoimempaan, laajempaan ja monialaisempaan

yhteistoimintaan (ks. myös Anttiroiko & Haveri 2003, s. 148) kuin uusi julkinen johtaminen, joka painottaa ensisijaisesti kunkin yksikön sisäistä kehittämistä. Näiden suuntausten yhteensopivuudesta keskenään ei ole kovin paljon tutkimusta. On kuitenkin joitakin havaintoja siitä, että tiukka tulosjohtaminen uuden julkisen johtamisen muotona voi johtaa yhteistyösuhteiden kaventumiseen muiden organisaatioiden kanssa, kun kilpailuajattelu 'jyrää' yhteistyöajattelua. Mikäli tällainen trendi on voimakas uuden julkisen johtamisen soveltamisessa, se on luonteeltaan ristikkäinen yhteistyöhakuisen hallinta-ajattelun kanssa. Uusi paikallinen hallintatapa pyrkii katalyyttisiin vaikutuksiin: hallinta herättää ja virittää uutta kehittämistoimintaa toimintaympäristössään verkostomaisesti (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 149).

Kunnan hallintasuhteet on viime aikoina nähty varsin laajoina (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 147). Toimijoiden kentän laajentamisen lisäksi on nähty myös tarvetta laaja-alaiseen ajatteluun strategisen otteen luomiseksi. Tällöin kunnan strategia kattaa selvästi enemmän kuin kunnan oman organisaation kehittämisen. Kunnan hallintasuhteet sisältävät suhteet paikalliseen kansalaisyhteiskuntaan, muihin paikallisen tason julkisyhteisöihin ja paikalliseen elinkeinoelämään. Lisäksi hallintasuhteisiin sisältyy myös monia yli paikallisia suhteita. Pohdittavaa onkin siinä, miten verkostoitunut paikallisyhteisö voi luoda yhteistä strategiaa. Voidaanko löytää 'strategista synergiaa' monen toimijan yhteistoiminnalle? Ja vielä enemmän: päästäänkö strategiasta etenemään johdonmukaisella tavalla sen toimeenpanoon? Käytännön kokemuksesta tiedetään, että strategia poliittisena linjanvetona ei välttämättä toteudu käytännön toimenpiteinä. Käytännön hankkeilla on taipumusta sirpaloitua ja irtaantua erillisiksi prosesseiksi.

Paikalliset kumppanuudet ovat yksi uuden hallinta-ajattelun keskeinen ilmenemismuoto. Euroopan unioni on omaksunut kumppanuusperiaatteen alueellisessa ja paikallisessa kehittämisessä. Tämän periaatteen sisällössä on keskeistä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistoiminta, jonka avulla uskotaan saavutettavan parempia tuloksia kuin toimijoiden erillisillä hankkeilla. Toiminnallisten tulosten lisäksi Euroopan unionin tavoitteisiin kuuluu koheesion edistäminen alue- ja paikallistasolla. Koheesio voidaan ymmärtää yhteenkuuluvuuden ja yhdessätoimimisen linjaksi. Määrittellessään paikallisen hallinnan käsitteenä viittaamaan hallitsemisen muuttuviin prosesseihin ja käytäntöihin, Saarelainen viittaa myös mahdollisuuteen puhua 'yhteisöhallinnasta' (community governance) organisointitapana, joka herättää yhteisöön kuulumisen tunteita yhteisön jäsenissä. Paikallisen institutionaalisen hallinnon eli kunnan merkitys on tällöin edelleen keskeinen, mutta se painottuu entistä enemmän yhteistyön rakentamiseen ja pelisääntöjen määrittämiseen sekä yhteisöllisen vastuun kehittämiseen. Tämänkaltainen suuntautuminen tuo mukanaan uusia paikallisia kumppanuuksia. Esille nousee kysymys kumppanuuksien merkityksestä kunnalle: mitä kumppanuuksilla voidaan saavuttaa ja miten niiden asemaa paikallisessa toiminnassa voidaan rakentaa?

Paikallisen hallinnon juuret ja varhaiset kehitysvaiheet ovat olleet yhteisöllisiä, termi 'paikallisyhteisö' kuvaa tilannetta aina kunnallisen hallinnon syntyvaiheisiin saakka, ja vielä kunnallisen hallinnon alkutaipaleella (Rönkkö 2003, s. 81). Samankaltaista taustaa paikallisella hallinnolla on monessa maassa. Vasta 1900-luvun aikana kunnat ovat kasvaneet julkisen sektorin merkittäväksi osaksi. Voidaan puhua paikallisyhteisöjen kehittymisestä vähitellen 'viranomaiskunniksi' oikeusvaltion aikana ja sittemmin 'palvelukunniksi' hyvinvointivaltion aikana (Rönkkö 2003). 'Viranomaiskunta' ja 'palvelukunta' olivat melkoisessa määrin valtiollisen politiikan jatkeita. Paikallisen itsehallinnon voimistumisen ja valtiollisten tukien niukentumisen jälkeisessä tilanteessa kunnat saattavat olla kulkemassa kohti uutta 'yhteisöllisyyden vaihetta', jota uusi hallinta-ajattelu edustaa. OECD toteaa, että etenevän globalisaation rinnalla on tarpeita lokalisointiin, paikallisten yhteisöjen (local communities) entistä suurempaan autonomiaan, uuteen 'lokalismiin', jonka ydinaluetta ovat paikalliset kumppanuudet (OECD 2001b, s. 205). Castellsin (2001, s. 507) mukaan pääomat organisoituvat enenevästi globaalilla tasolla, kun taas ihmistyötä organisoidaan suurelta osin paikallisissa konteksteissa, paikallisten rakenteiden ja prosessien yhteydessä.

'Uusi lokalismi' ei ole luonteeltaan itseisarvoista, vaan se merkitsee ajattelun linjaa, jonka avulla pyritään vastaamaan uusiin politiikkahaasteisiin (John 2001, s. 12). Talouden, elinkeinojen ja väestörakenteiden muutokset esiintyvät tekijöinä, joiden vaikutusten hallinta luo paineita yhteisten paikallisten intressien tunnistamiseen ja uudenlaisten keinojen etsimiseen oman elinympäristön puolesta.

'Yhteisöllistyvä' ja 'kumppanoiva' paikallinen taso tarvitsee tukirungokseen legitiimin instituution, jollainen on kunta poliittisena ja hallinnollisena organisaationa. Kuten yllä on jo esitetty, tarvitaan instituutioiden ja verkostojen synergiaa monitasoisesti. Kunta toimii entistä enemmän sopimusten ja neuvotte-lujen pohjalta, ja entistä vähemmän säännöspohjaisesti. Kuntaan verrattuna paikalliset kansalaisjärjestöt ovat voimavaroiltaan heikompia, mutta niillä voi olla toimintamahdollisuuksia ja rooleja aloitteiden ja innovaatioiden tuottajina sekä kehittämishankkeiden toimeenpanijoina. Kunnan kannalta on syytä tarkastella erikseen järjestöjen asemaa strategisissa verkostoissa ja toimeenpanoverkostoissa.

Vaikka vuorovaikutteisista ja osallistumiseen perustuvista paikallisen politiikan ja hallinnon prosesseista on myönteisiä kokemuksia, niitä syntyy edelleen melko vähän (Bovaird ym. 2003, s. 379). Myönteisten esimerkkien määrä on kuitenkin ollut kasvamassa. Demokratian näkökulmasta perusteena vuorovai-kutteisuudelle ja osallistumiselle on edelleen edustuksellisten instituutioiden poliittinen päätöksenteko, minkä lisäksi kansalaisia 'valtaistetaan' (empowerment) erilaisilla suoran demokratian keinoilla. Esimerkiksi Maailmanpankin

selvityksessä maaseudun vesi- ja saniteettihankkeista eri maissa kansalaisten osallistuminen oli tärkein yksittäinen hankkeen tuloksellisuutta lisäävä tekijä. Keskeistä on kuitenkin tällöin osallistumisen laatu, mihin sisältyy osallistumisen tasapuolisuus, osallistuminen hankkeen kaikkiin vaiheisiin sekä instituutioiden edustavien viranhaltijoiden valmiudet yhteistoimintaan (World Bank 1994, s. 45–47). Kysymys on toimijoiden keskinäisistä asenteista sekä oppimisen mahdollisuuksista hankkeiden aikana. Yleensä paikallisten organisaatioiden välisten suhteiden laatu on tekijä, joka vaikuttaa toimeenpanon onnistumiseen (Niemi-Liilahti 2003, s. 63).

Paikallisen hallinnon ja kansalaisjärjestöjen välisten suhteiden kaksi pääkanavaa ovat konsultaatio ja kumppanuudet (Lowndes & Wilson 2001, s. 634). Kunnat voivat pyytää järjestöjä tulemaan mukaan tiettyihin toimintoihin, ne voivat tukea ja palkita järjestöjä perustelluilla kriteereillä (esim. vapaaehtoistyö). Kunnat voivat myös toimia järjestöjen linkkinä rahoituslähteisiin (kuten EU) tai verkostoihin. Näissä tapauksissa on kyse toiminnallisesta yhteistyöstä, järjestöjen osallisuudesta julkisten tehtävien hoitoon. Toisenlaisia kunnan ja järjestöjen suhteita voidaan kehittää demokratian näkökulmasta. Tällöin tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan kapasiteetin kehittäminen ja demokraattisen paikalliskulttuurin edistäminen. Uudenlaisia osallistumisen ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia on avautunut runsaasti tieto- ja viestintätekniikan kehityksen myötä (Anttiroiko 2003a, s. 106). Osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei kuitenkaan aina kasvata uutta yhteistoimintaa, vaan se voi johtaa myös riitoihin ja nurkkakuntaisiin puolustustaisteluihin (Lowndes & Wilson 2001, s. 641). Tasapuoliset osallistumisen mahdollisuudet ovat kuitenkin demokratian perusasia, joidenkin ryhmien jättäminen ulkopuolelle 'taktisista syistä' ei sovi hyvään paikalliseen hallintatapaan.

Kansalaisjärjestöjen ja osallistumisen merkitystä paikallisessa kehittämisessä on monesti pidetty avaintekijänä. Globaalisti katsottuna on todettu, että paikallisella tasolla on tavallisesti helpompaa kehittää kansalaisten osallistumista kuin toimivia markkinamekanismeja (World Bank 1994, s. 42). Toisaalta Suomessa on nähty, että 'elinkeinopolitiikka ratkaisee kunnan tulevaisuuden' (Vainio 2003) – tätä mieltä ovat olleet kunta-alan asiantuntijat tulevaisuusbarometrissa. Elinkeinopolitiikassakin avainsananana on yhteistyö. Ainakin kehittyvissä keskuksissa pohjana on nähty 'viisasten kolmio' (Vainio 2003), johon kuuluvat yhteistyössä elinkeinoelämä, julkinen sektori sekä oppilaitokset ja tuotekehitykeskukset. 'Mitä paremmin tämän kolmion osapuolten yhteistyö toimii, sitä parempia tuloksia syntyy' (Vainio 2003). Suomessa onkin perinteisesti ollut julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistoimintaa eniten juuri elinkeinopolitiikan alueella. Asiantuntijat näkevät seudulliset kehittämissyhtiöt tulevaisuuden 'avainpelaajina' elinkeinopolitiikassa. Voi kuitenkin kysyä, sopiiko samanlainen 'avainpelaaja' kaikenlaisiin 'peleihin', onko esimerkiksi eroavuuksia kaupunkikeskusten ja maaseudun välillä.

On strateginen kysymys, miten kunnan hallintasuhteet hahmotetaan, kuinka integroidun kokonaisuuden ne muodostavat. Yllä olevat viittaukset toisaalta kansalaisjärjestöihin, toisaalta elinkeinoelämään, tuovat mieleen ne jännitteet, joita paikallisen hallinnan kohdentaminen voi tuoda mukanaan (Mustakangas ym. 2003). Yhtäältä voidaan sanoa, että kansalaisyhteiskunta on paikallisen toimijuuden perusta. Kansalaisyhteiskunta ja sen organisoituminen on se sosiaalisaation kenttä, joka välittää yksilöiden ja julkisen sektorin kohtaamista. Kunta on tässä kansalaisoikeuksien takuulaitos, poliittiset sekä sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat kunnan toiminnan avulla (Saarelainen 2003, s. 62). Kunnissa on asukkaiden itsehallinto. Toisaalta voidaan perustellusti sanoa, että paikallinen talous on kunnan toimintakapasiteetin perusta, voimavarat muodostuvat yhä merkittävämmässä määrin paikallisen taloudellisen aktiivisuuden pohjalta. Asukkaiden kannalta taloudelliset, sosiaaliset, poliittiset ja ympäristölliset tekijät kietoutuvat toisiinsa. Tasapainoista koordinaatiota voidaan tavoitella kunnallisen demokratian pohjalta aktiivoimalla verkostoituvaa ja osallistuvaa hallintatapaa moniarvoisista ja pluralistisista lähtökohdista. Samalla on tarpeen ottaa huomioon hallinnan monitasoisuus myös paikallisella tasolla.

4.2 Bottom-up ja top-down kehittämissuuntina

Edellä on jo esitetty, että hallinnan rakenteellisen kuvauksen pääpiirteitä ovat horisontaalinen ja vertikaalinen ulottuvuus. Uudessa paikallisessa hallinnassa molemmat ulottuvuudet potentiaalisesti monipuolistuvat. Laajenevan horisontaalisuuden ja paikallisen verkostoitumisen on nähty vahvistavan paikallisten toimijoiden liikkumavaraa ja omaehtoisuuden mahdollisuuksia. Poliittinen ja hallinnollinen hajauttaminen ovat luoneet institutionaalista pohjaa tämänsuuntaiselle kehitykselle. Myös hallinnan vertikaalinen ulottuvuus on kuitenkin edelleen oleellinen tutkittaessa paikallisen hallinnan ominaispiirteitä ja kehitysmahdollisuuksia. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksessa vertikaalinen ulottuvuus on ollut keskeinen implementaatiotutkimuksessa eli poliittisten päätösten toimeenpanon tutkimuksessa sekä laajemmin 'keskustan' ja 'periferian' välisten suhteiden tutkimuksessa. On puhuttu kahdesta eri näkökulmasta poliittisiin prosesseihin niiden toimeenpanon vaiheessa: 'alhaalta ylös' eli bottom-up sekä 'ylhäältä alas' eli top-down (Kettunen 1994).

Implementaatiotutkimuksen katsotaan saaneen alkunsa Pressmanin ja Wildavskyn tutkimuksesta vuonna 1973. Tällöin tutkimuksen pyrkimyksenä oli analysoida poliittisten päätösten toimeenpanon prosessia. Pressman ja Wildavsky havaitsivat, että keskushallinnon tekemät päätökset eivät toteudu tarkoitettulla tavalla hallinnon alemmilla tasoilla. Keskeisenä päätöksiä toimeenpanossa muuntavana tekijänä tuli tutkimuksessa esille toimeenpanon monitoimijaisuus. Toimeenpanoon osallistuu usein monia eri organisaatiota, joiden keskinäinen koordinaatio ja yhteistyö toimivat vaihtelevalla tavalla eivätkä takaa, että

keskushallinnon päätöksentekijöiden tarkoitukset toteutuvat sellaisenaan alemmilla tasoilla. Tutkimus siis kyseenalaisti hierarkkisen ja institutionaalisiin suhteisiin pohjautuvan poliittisen prosessin 'konemaisen' toimivuuden. Alemman tason toimijat voivat vaikuttaa joko tietoisesti tai 'olosuhteiden alaisina' poliittisten päätösten reaaliseen muotoutumiseen. Havaittiin, että horisontaalinen ulottuvuus oli merkittävä hallinnon toiminnan kannalta, vaikka sen vaikutus ei johtunutkaan välittömästi institutionaalisista säännöistä.

Tapaustutkimuksista alkanut implementaatiotutkimus kehittyi myöhemmin luomalla analyttisiä implementaatioprosessin malleja. Kattavimman mallin kehittivät Sabatier ja Mazmanian (1981). Heidän malliinsa sisältyi ensinnäkin implementaatioprosessin vaiheistus viiteen vaiheeseen, ja toiseksi 16 päätöksen toimeenpanon hallittavuutta, organisoitavuutta sekä toimijoiden sitoutumista ja tukea erittelevää osatekijää. Malliin sisältyi siis varsin monia toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä, mutta malli ei täsmentänyt sitä, mitkä tekijöistä ovat keskeisiä (Kettunen 1994, s. 15). Alkuvaiheen organisatoris-hallinnollinen korostus toimeenpanon prosessissa siirtyi kuitenkin enemmän tarkastelemaan toimeenpanoon osallistuvien toimijoiden mukautuvuutta prosessin tarkoituksiin.

1980-luvun aikana implementaatiotutkimuksessa alettiin lisääntyvästi kyseenalaistaa perinteistä 'ylhäältä alas' -näkökulmaa. Hierarkkisen ohjausajatuksen rinnalla kiinnitettiin huomiota myös toimijoiden osittaiseen itsenäisyyteen eri tasoilla sekä toimeenpanoon sisältyviin neuvotteluihin ja sopimiskäytäntöihin. Elmore (1982) esitti, että toimeenpanoa tulisi tutkia kaksisuuntaisena prosessina, jota voidaan kartoittaa sekä 'eteenpäin että taaksepäin' (forward and backward mapping). Elmoren ajatus on, että toimeenpanoa tulee tutkia myös lopullisten toimeenpanijoiden suunnasta eli 'taaksepäin' kohti poliittisten päätösten tekijöitä. Samalla tunnustetaan toimeenpanossa vaikuttavia tekijöitä.

Implementaatiotutkimuksen painopiste alkoi siirtyä yhä enemmän vaihtoehtoiseen 'alhaalta ylös' -näkökulmaan, kun Hjern ja Porter (1981) julkaisivat artikkelin implementaatorakenteesta uutena analyysin yksikkönä. Implementaatorakenteen käsitteellä Hjern ja Porter viittaavat implementaation dynamiikan tutkimiseen tunnistamalla tilannekohtaisia toimijoiden verkostoja, jotka osallistuvat toimeenpanon toteutukseen. Implementaatorakenne on tilapäisesti muotoutuva ja epävirallinen toimijoiden koalitio, joka on motivoitunut edistämään jonkin poliittisen päätöksen toimeenpanoa. Näin implementaatorakenteen käsite suhteellistaa virallisen hierarkian merkityksen poliittisen prosessin runkona ja ytimenä. Virallisesti ja normatiivisesti tarkasteltuna poliittis-hallinnollinen hierarkia on toimeenpanon malli, mutta empiirinen todellisuus voi poiketa tästä mallista enemmän tai vähemmän. Kysymyksessä on näin verkostomainen käsitys julkisen sektorin toiminnallisesta luonteesta, hierarkioiden ohella verkostot ovat oleellisia siinä prosessissa, jossa poliittiset päätökset toteutetaan. Huomionarvoista Hjern ja Porterin esillenostamassa tutkimusotteessa on

se, että itse asiassa tullaan varsin lähelle uuden hallintatavan luonnehdintoja, vaikkei termiä 'governance' käytettykään keskusteluissa implementaatiosta. Implementaatio eri vaiheineen alettiin 1980-luvun alkupuolelta lähtien nähdä usein oppimisen, kehittämisen tai sopeutumisen monitoimijaisina, osittain itseohjautuvina prosesseina. Näissäkin näkemyksissä implementaatiosta samankaltaisuudet 1990-luvulla ja sen jälkeen tutkittuihin kumppanuusprosesseihin ovat ilmeisiä. Voisi esittää olettamuksen, että Maailmanpankissa 'governance'-käsitteen pintaan nostaneet asiantuntijat olivat hyvin perillä implementaatiotutkimuksen suuntauksista ja politiikan toimeenpanon luonteesta.

Yksi implementaatiotutkimuksen yleinen päätelmä 1980-luvulta on, että implementaation analyysissa on sekä normatiivisia ('ylhäältä alas') että empiirisiä ('alhaalta ylös') ulottuvuuksia, joita on tarpeen tiedostaa (Kettunen 1994). Ollaan melkoisen lähellä uuden hallinta-ajattelun tapaa puhua hallinnan vertikaalisesta ja horisontaalisesta ulottuvuudesta. Yhtä hyvin implementaation kuin hallinnan empiirisiin kysymyksiin kuuluu organisaatioiden ja toimijoiden välisten suhteiden kehittyminen ja vaikutukset poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Yhä useammat toiminnan lohkot ovat monen organisaation intressipiirissä, mikä vaikuttaa sekä vertikaalisiin että horisontaalisiin ulottuvuuksiin. Verkostojen merkitys organisaatioyhteiskunnassa on suhteellisesti voimistunut perinteisten hierarkioiden rinnalla. Verkostoituvaa yhteistyötä syntyy lisääntyvästi 'paikkaamaan' hierarkkisten linjaorganisaatioiden implementaatiovajeita ja hallintavajeita. Hierarkkisen ohjauksen väljentäminen kehysohjauksen suuntaan on tuntuvasti lisännyt tilannekohtaisen verkostodynamiikan muotoutumismahdollisuuksia. Samalla 'ylhäältä-alas' suuntautuva ohjaus ja ratkaisujen tarjoaminen korvautuvat ongelmien ratkaisun hajauttamisella hallintarakenteen alemmille tasoille.

Implementaatorakenteiden luonteenpiirteet vastaavat varsin läheisesti uuden hallinta-ajattelun esillenostamia 'verkostoituvia yhteisöjä'. Implementaatorakenteet muodostuvat eri sektoreiden, sekä julkisen että yksityisen sektorin piiristä tulevista toimijoista. He noudattavat eräänlaista 'neuvoteltua järjestystä' ohjelmassa tai hankkeessa, jota he lähtevät toteuttamaan. Vaikka heillä on päärooli jossakin virallisessa organisaatiossa, he noudattavat implementaatiiossa sen erityistä 'ohjelmarationaliteettia'. Heidän toimintansa ei ole selitettävissä julkisen sektorin normeista eikä markkinoiden logiikasta, vaan se pohjautuu erityiseen tilannekohtaiseen yhteiseksi koetun ongelman ratkaisutarpeen mobilisoimaan sosiaaliseen ja poliittiseen motivaatioon. Toimijat valikoituvat siis ensijaisesti 'yhteisen intressin' motivoimina vapaaehtoiselta pohjalta. Implementaatorakenne on hierarkioiden ja markkinoiden välimuoto, sosiaalinen koalitio, jota ei voida selittää normatiivisen 'pakon' eikä yksilöllisen edun tavoittelun pohjalta. On ilmeistä, että tämänkaltainen implementaatorakenteiden yleiskuvaus painottaa 'alhaalta ylös' suuntautuvaa näkökulmaa, ja se tuo esille myönteisessä valossa paikallisten toimijoiden synergisiä toimintamahdollisuuksia ja yleensä paikallisen toimintakapasiteetin luonnetta.

1990-luvun keskustelu uudesta hallintatavasta näyttää aktiivisesti unohtaneen 1980-luvun keskustelut implementaatiosta ja implementaatorakenteista. Vahvemmin ja pysyvämmiin keskusteluihin on tarttunut sanapari bottom-up ja top-down. Tavallisesti näillä termeillä viitataan näkökulmiin joko ylhäältä alas tai alhaalta ylös. Yleensä on kysymys näkökulmasta poliittiseen prosessiin, jolloin alkuperäisin viittaus kohdentuu keskushallintoon ja paikallishallintoon, sekä niiden välisiin suhteisiin. Tässä mielessä top-down tarkoittaa tavallisimmin kansallisesta keskushallinnosta alas ja bottom-up viittaa näkökulmaan paikallisesta hallinnosta hallinnon ylemmille tasoille. Monitasoisessa hallinnassa termit 'ylhäältä alas' ja 'alhaalta ylös' voidaan soveltaa koko monitasaisuuden pituudelta: kansainvälisestä tasosta kansalliseen ja siitä edelleen paikalliseen tai toisin päin. Uudessa hallinta-ajattelussa verkostojen keskeinen asema liitetään useimmiten hajautettuun hallintatapaan, verkostot edustavat tällöin enemmän horisontaalisuutta kuin hierarkkisuutta. Uusi hallinta on ollut painottamassa paikallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Euroopan unioni on toimintaperiaatteillaan ilmaissut haluavansa vahvistaa bottom-up hallintaa, omaehtoisuutta, paikallista kumppanuutta ja verkostoitumista sekä hallinnan kommunikatiivisuutta (Rantama 2002, s. 11).

Bottom-up -näkökulman korostuminen 1990-luvulla johtuu osaltaan siitä, että top-down näkökulma on ollut perinteisesti paljon vahvempi. Kysymys ei olekaan valinnasta kahden vaihtoehdon välillä, vaan niiden tasapainoisesta yhdistämisestä. Tällaista yhdistämistä on pidetty tarpeellisena sekä tutkimuksessa että hallinnan käytännöissä (Niemi-Lilahti 2002, s. 62, OECD 2001b, s. 206). Paikallisen demokratian oman arvon lisäksi paikallisen toimintavapauden lisääminen on nähty tärkeäksi myös hallinnan toimivuuden ja tuloksellisuuden kannalta. Paikallinen toimintavapaus ei kuitenkaan usein yksinään riitä, vaan on tarvetta yhteistoiminnallisiin verkostoihin tasojen välillä. Yhteistoiminta tasojen välillä viittaa näkökulmien yhteensovittamiseen 'alhaalta-ylös' ja 'ylhäältä-alas'. Tasapuolinen tasojen välinen kumppanuus voi kokemusten mukaan lisätä alempien tasojen toimintakykyä ja vastuunottoa.

Kehittämistoiminnassa bottom-up -näkökulman hyödyntämisen yleisiä rajoitteita ovat olleet kuntien tai seutukuntien keskinäinen kilpailu ja paikallisen tason vähäiset kehittämisvoimavarat. OECD katsoo, että näiden ongelmien hoitamisessa aluetasoinen yhteistyö on hyödyllistä paremman yhteensovittamisen saavuttamiseksi (OECD 2001b, s. 70–71). Bottom-up näkökulmaa on useissa maissa voitu soveltaa myönteisellä tavalla monenlaisissa implementaation tehtävissä: ohjelmien ja hankkeiden valmistelussa ja läpiviennissä, voimavarojen allokoinnissa, vastuiden ja roolien määrittelyssä, palvelujen tarjonnassa, seurannassa ja arvioinnissa sekä uudenlaisten toimintalinjojen etsimisessä (OECD 2001b, s. 85). Euroopan unionin piirissä alueellisia kumppanuuksia on edistetty ja hyödynnetty etenkin neljällä toiminnan alueella: alueelliset kehittämissuunnitelmat, sopimukset paikallisten yhteisöjen tuesta, toimintaohjelmat sekä

implementaatio ja seuranta (John 2001, s. 83–84). Kaikissa tapauksissa top-down ja bottom-up eivät ole kuitenkaan sovittavissa yhteen (OECD 2001b, s. 111). Vallen tutkimuksen mukaan (2002, s. 72) 'alhaalta ylös' ja 'ylhäältä alas' -näkökulmat Suomessa kohtaavat toisensa usein maakunnan tasossa.

Globalisaation edetessä tasojen välisiä jännitteitä ei voida enää tyhjentävästi määrittää kansallisen ja paikallisen välisinä jännitteinä. Laajemmasta näkökulmasta top-down ja bottom-up voidaan hahmottaa globaalin verkoston ja paikallisen yhteisöllisyyden välisen jännitteen kautta. Globaalinen top-down in-vaasio vaikuttaa paikallisia yhteisöjä heikentävästi, se luo uutta epävarmuutta ja uusia ristiriitoja paikallisiin elämänpiireihin. Paikallisyhteisöjen puolustuskeinoja bottom-up näkökulmasta voivat olla paikallisten kansalaisliikkeiden integroituminen paikalliseen hallintaan ja vallankäyttöön, paikallisten toimintaryhmien valtaistaminen, heikkojen yhteisöjen selviytymisstrategioiden kehittäminen ja hajaannusta ehkäisevien infrastruktuurien aikaansaaminen (Antti-roiko 1998, s. 201, sekä 2001, s. 172–174). Uudet paikalliset kumppanuudet ovat esimerkki uuden hallintatavan etenemisestä paikallisella tasolla. Tähän kuuluvat sekä kuntien väliset kumppanuudet että julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet. 'Paikallisten etujen puolustamisessa' kehittämisen tarpeet on perusteltua nähdä entistä laajemmin. Pelkkien paikallisten näkökulmien käyttäminen ei useinkaan enää riitä. Tarvitaan tasojen välistä kumppanuutta, bottom-up ja top-down -näkökulmien luovaa yhdistämistä.

4.3 Kehittämispolitiikkaa, strategioita ja sektoreita

Paikallisen kehittämistoiminnan kokoavia tekijöitä Suomessa ovat asemansa perusteella kunnat. Kunnat ovat keskeisiä institutionaalisia toimijoita, mutta kehittämistoimintaa ne eivät ole missään vaiheessa tehneet yksin, vaan toimintaympäristönsä muiden toimijoiden kanssa. Hoikka (2001) on erottanut sotien jälkeisessä kunnallisessa kehittämisessä Suomessa kaksi päävaihetta. Ensimmäinen vaihe oli hyvinvointitehtäviin kohdennettu palvelujen rakentaminen sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Tämä tapahtui ensisijaisesti kansallisen näkökulman ja politiikan pohjalta valtiojohtoisesti. Tuossa vaiheessa kuntien laakisäteiset tehtävät lisääntyivät oleellisesti. Kehityksen tuloksena voitiin 1980-luvulla puhua 'palvelukunnista' ja 'hyvinvointikunnista'.

Uusi paikallisen kehittämisen vaihe alkoi 1990-luvulla. Kunnallista itsehallintoa vahvistettiin merkittävästi kuntalaissa 1995. Kehittämisen valtiojohtoisuus vähentyi ratkaisevalla tavalla. Kehittämisen uusi konteksti määrittyy tietoyhteiskunnan, verkostosuhteiden ja globaalien vaikutusten kentässä (Hoikka 2001). Samalla on ollut muotoutumassa uudenlainen kuntakäsitys, joka painottuu monitasoiseen paikalliseen yhteistyöhön ja monitasoiseiin verkostoihin. Laitosmaisesta kunnan ylläpidosta siirrytään laajempaan paikallisyhteisön kehit-

tämiseen. Kehittämistehtävien uudelleen hahmottamiseen liittyy uusi hallinta-ajattelu, joka viittaa laajenevan toimijoiden joukon yhteistoimintaan. Suurten monitasoisten järjestelmien ja ihmisten paikallisesti toteuttamien pienten käytäntöjen välille syntyy uudenlaista dynamiikkaa. 'Paikallisuus' kytkeytyy informaationa ja viesteinä sekä reaalisena muuttuvana elämänpiirinä laajempiin muutostrendeihin. Kuntien strategioissa viitataan enemmän kuin koskaan ennen kansainvälisiin vaikutuksiin, mahdollisuuksiin ja uhkiin.

'Kunnat ovat muuttamassa ja osittain jo muuttaneet toimintatapojaan yhä verkostomaisemmaksi, sopimuspohjaisemmaksi ja kehittämisorientoituneemmaksi' (Anttiroiko ym. 2003, s. 8). Kuntien kehittämistoiminta perustuu yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa. Tällainen suuntaus on havaittavissa paikallisella tasolla kansainvälisesti. Uudessa hallinta-ajattelussa, etenkin sen integroivissa muodoissa, on nähtävissä sektorien keskinäinen vuorovaikutus ja yhteistyö sekä laaja paikallinen inklusiivisuus, kaikki paikalliset toimijat saavat mahdollisuuksia osallistua kehittämiseen (OECD 2001b, s. 56). YK:n kehittämisohjelmassa (UNDP) on omaksuttu samankaltainen orientaatio: pyritään virittämään paikallisten toimijoiden keskinäinen dialogi ja suuntaamaan se kehittämistyöhön, dialogin tarkoituksena on suunnata kehittämistä paikallisista lähtökohdista (Participatory Local Governance 1997).

Suomen kuntalain (1995) mukaan 'kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan'. Näin laajaa lakipohjaisesti legitimoitua tehtävää ei ole millään toisella paikallisella toimijalla. Lainsäätäjän termi 'edistäminen' voidaan ymmärtää viittaamaan paikalliseen 'kehittämiseen'. Kehittämisellä tarkoitetaan tietoista vaikuttamista, tavoiteltua muutosta. Kehittäminen on luonteeltaan aktiivinen, uutta luova prosessi. Monessa tapauksessa kehittämistehtävät ovat 'sitkeitä', ne vaativat pitkäjänteisyyttä. Termi 'kestävä kehitys' viittaa siihen, että tulevaisuuden tarpeet on otettava huomioon eri ulottuvuuksilla: taloudellisesti, ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti. Asukkaiden hyvinvointi ja kestävä kehitys eri ulottuvuuksineen muodostavat niin laajan kokonaisuuden, että sen 'hallinta' on erittäin vaativa tehtävä. Miten kunnan kehittämispolitiikka voidaan rakentaa? Kokoavaa hallintaa on pyritty kunnissa pohjustamaan kehittämisstrategioiden avulla. Paikallinen kehittämispolitiikka ja siihen kytkeytyvät strategiat ovat oma tutkimuskohteensa, eikä tässä tutkimuksessa ole mahdollista tehdä aineistollista analyysia näistä teemoista. Joitakin havaintoja kuntien julkistamista kehittämisstrategioista voidaan kuitenkin esittää vaikutelmanomaisesti ja tulevia tutkimuksia ajatellen virikkeinä.

Voidaan todeta, että hyvin monella Suomen kunnalla on kehittämisstrategia, joskin niitä on syntynyt erilaisten prosessien tuloksena, eri ajankohtina ja erilaisia aikaperspektiivejä käyttäen. Monessa tapauksessa strategian valmistelun prosessi on tärkeä, ja se sisältää erittelyä toimintaympäristön kehityksestä,

nykytilasta ja/tai kunnan kriittisistä menestystekijöistä. Joihinkin strategia-dokumentteihin on liitetty SWOT-analyysi kunnan vahvuuksista ja heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhkista. Käytännöllisesti katsoen kaikki kunnat esittävät kiteytyksen kunnan visiosta, tavoiteltavasta tulevaisuuden kuvasta. Visi- on pohjalta strategioissa määritellään kehittämisen tavoitteita, joiden on tarkoitus tukea vision toteutumista. Paikallisen kehittämisen visioissa tarkasteltavia keskeisiä tekijöitä voivat olla kunnan suhde elinkeinoin ja markkinoihin, suhde alueeseen, suhde luontoon ja suhde paikalliseen turvallisuuteen (esim. Hei- nonen 2001).

Kuntien tekemissä strategioissa tärkeinä paikallisen kehittämisen alueina tule- vat esille elin- ja asuinympäristö, palvelut, talous, yrittäjyys ja elinkeinot, asu- kastoiminta ja kansalaisaktiivisuus sekä infrastruktuuri. Monessa tapauksessa näihin on liitetty omia osastrategioita, joilla on omat tarkennetut tavoitteet. Jois- sakin tapauksissa tuodaan esille 'kunnan arvot', siis arvopohja, jolta strategia on tehty. Useissa tapauksissa tuodaan strategisena tekijänä esille myös kunnan julkisuuskuva ja tunnettuus. Useat maaseudun kunnat tuovat esille myös kylä- toiminnan asukastoiminnan kanavana. Yleispiirteenä on yhteistyö muiden pai- kallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa strategisesti tärkeänä elementtinä.

Karkeasti tarkasteltuna on vaihtelua siinä, miten kunnat strategioissaan tuovat esille ylikunnalliset yhteistyösuhteet. Tavallisimmin tulee esille yhteistyö lähi- kuntien kanssa sekä siihen liittyvä seutuyhteistyö. Myös aluekeskusohjelman tärkeyteen viitataan joissakin strategioissa. Aluebarometriaineistoon pohjautu- vassa tutkimuksessaan Kaivo-oja ja Ristimäki (2001) saivat tuloksen, että kun- nalliset päättäjät arvioivat kuntien yhteistyön lisääntyvän tulevaisuudessa sel- västi eniten seudullisesti lähikuntien kanssa. Lähinnä eniten kuntien yhteistyön arvioidaan lisääntyvän elinkeinoelämän kanssa, kolmanneksi eniten lisääntyisi arvioiden mukaan kansainvälinen yhteistyö ja neljänneksi eniten maakunnalli- nen yhteistyö. Sen sijaan yhteistyön valtionhallinnon kanssa arvioidaan vähe- nevän tulevaisuudessa. Mielenkiintoista on havaita, että 'preferenssijärjestys' on sama sekä keskuskuntien (kaupungit) että muiden kuntien (maaseutu) kes- ken. Kun uusi hallinta-ajattelu korostaa erityisesti yhteistyösuhteita ja verkos- toitumista, olisi ajankohtaista tutkia tarkemmin minkälaisia kuntien yhteis- työsuhteet ovat nykyisellään ja minkälainen tulevaisuudenkuva näille suhteille haluttaisiin priorisoida.

'Kuntien strategisen johtamisen tehtävänä on yhdistää paikalliset olosuhteet toi- mintaympäristön yleisempiin muutoksiin' (Anttiroiko 2001, s. 168). Tavoitel- tuna tuloksena on tällöin kestävä kehityksen ja hyvinvoinnin paikallinen tur- vaaminen. Strategisessa prosessissa on keskeistä hakea kehittämisen potentiaa- lia ja yhteensovittaa paikallisia eturistiriitoja. Anttiroikon (2001) mukaan stra- tegisen kehittämisen ydinasioita ovat mahdollistaa, tasapainottaa ja yhteen- sovittaa. Mahdollistaminen on kehittämisen potentiaal in hyödyntämistä, tasa-

painottaminen moniarvoisuuden hyväksymistä ja yhteensovittaminen sovittelevaa toimintatapaa, jotka kaikki yhdessä merkitsevät strategista oppimisprosessia sekä sosiaalisen koheesion tukemista.

Käytännössä strategiset prosessit vaihtelevat mm. intensiivisyyden, osallistujien koostumuksen ja tiedollisen orientaation mukaan. Myöskin strategisten prosessien ja hyväksytyjen strategisten dokumenttien vaikuttavuus käytännössä vaihtelee. Strategian ja toimenpiteiden väliset suhteet voivat olla samaan tapaan ongelmallisia kuin Habermasin (1974) analysoimat teorian ja käytännön tai diskurssin ja toiminnan väliset suhteet. Huomattava viite tässä yhteydessä on myös Habermasin esille ottama käsitys organisaatiosta teorian ja käytännön 'välissä' vaikuttavana tekijänä (Habermas 1974, s. 34). Vaikka Habermasin yhteiskuntafilosofinen analyysi onkin näennäisen etäällä hallinnan strategisista prosesseista, se kohdentaa tiedostamaan strategisten ajattelu- ja keskusteluprosessien irrallisuuden vaaroja. Kun strategioita luodaan olemassaolevien ja vakiintuneiden organisaatioiden piirissä, näiden organisaatioiden vallitsevat käytännöt helposti ikäänkuin suodattavat ja valikoivat strategian toimeenpanoa.

Paikallisen hallinnan strategisissa kehittämisprosesseissa on perusteltua pyrkiä kokoavaan ja koordinoivaan näkökulmaan ja otteeseen. Kokoavan ja koordinoivan otteen siirtäminen monien organisaatioiden ja toimijoiden kenttään kohtaa kuitenkin lohkoutuneen ja jakautuneen erityisten käytäntöperusteiden maailman (esim. Rantama 2002). Strategioiden läpiviemiseen toiminnassa on kyllä kehitetty apuvälineitä (esim. Kaplan & Norton 2001), mutta nämä on ajateltu organisaatiokohtaisiksi ja ne edellyttävät keskitettyä johtamista. Organisaatoriset käytännöt ja niiden perusteet ovat pitkälti sektoroituneita. Uuden hallinnan tarkoittama monen toimijan yhteistyö on strategisen läpäisevyyden kannalta ongelmallisempi asetelma. Strategiat ja strategiset prosessit voivat kyllä vaikuttaa myös löyhemmällä tavalla, välillisesti. Voidaan viitata edellä mainittuun 'ideologiseen hallintaan'. Mikäli strategia käsitetään 'ideologisesti' ohjaavaksi suunnaksi, eikä hallinnolliseksi ohjaukseksi, se voi vaikuttaa ihmisten tietoisuuden kautta heidän toimintaansa. Strategian tunnustettu 'poliittisuus' on tähän liittyvä kysymys. Esittääkö paikallisen hallinnan kehittämisstrategia oikealla tavalla 'paikallisen poliittisen tahdon', onko se monen osapuolen yhteisesti hyväksymä kehittämisen linjaus? Mikä on kehittämisstrategian status paikallisessa hallinnassa? Voiko kehittämisstrategia stimuloida ja sitouttaa paikallisia toimijoita yli sektorirajojen? Kehittämisideologian ohella voidaan puhua erilaisista kehittämisen rationaliteeteista, jollaisia ovat esimerkiksi ekonomistinen ja eettinen rationaliteetti (Matthies 1999). Näistä edellinen painottaa yhteiskunnan makrotasoa, taloutta ja työllisyyttä, jälkimmäinen puolestaan demokratiaa, kansalaisten osallistumista ja paikallisia elämänpiirejä. Sekä kehittämisen strategioissa että konkreettisissa hankkeissa erilaiset rationaliteetit kohtaavat ja toimijoiden kykyä aitoon ja rakentavaan 'monen rationaliteetin dialogiin' testataan.

Monesti ajatellaan ja toimitaan niin, että kokoavaa paikallista kehittämisstrategiaa täydennetään sektorikohtaisilla strategioilla, jotka konkretisoivat kehittämisen linjauksia. Sektorikohtainen kehittäminen, osaaminen ja pätevyys ovat monella tavalla tärkeitä instituutioiden ja organisaatioiden uudistumisessa, sekä taaksepäin että eteenpäin katsottaessa. Uuden hallinta-ajattelun keskeisiin perusteisiin kuuluu kuitenkin kokemus sektorikohtaisuuden ja 'kapeiden rationaaliteettien' riittämättömyydestä ajankohtaisten ongelmien hoitamisessa. Synergisyyden löytäminen on uuden hallinta-ajattelun ydinasioita. Tämä voi vaatia vakiintuneiden sektoriroolien ja -lähtökohtien hahmottamista uudelleen (Mustakangas ym. 2003). Kehittämisstrategian vaikuttavuus laajassa mielessä voi perustua paljolti sen synergisyyttä synnyttävään kapasiteettiin. 'Synerginen vaikuttavuus' on juuri se strateginen ominaisuus, johon viitataan puhuttaessa kuntien tai yleisemmin julkisen sektorin roolista katalysaattorina, kehitystä generoivina ja tukevinä toimijoiden yhteisinä. Kunnan rooli katalysaattorina on osuva tulkinta kunnasta uuden hallinnan edistäjänä.

4.4 Kehittämisen tasot ja tekijät

Kehittämistehtävät edellyttävät suunnitelmien, strategioiden ja ohjelmien tekemistä. Näiden toteuttamiseksi tarvitaan päätöksentekoa voimavaroista ja projekteista. Kehittäminen suuntautuu uudistamiseen ja tarkoituksena on edistää innovaatiota (Niemi-Iilahti ym. 2002, s. 90). Kehittämisen vaikuttavuuden kannalta on tärkeää soveltaa strategioita ja kiinnittää huomiota toimeenpanoon. Strategian ja toimeenpanon välillä on usein todettu katkoksia.

Kehittäminen voi olla luonteeltaan proaktiivista tai reaktiivista. Proaktiivinen kehittäminen perustuu yhteisiksi koettuihin arvoihin (Hoikka 1995, s. 139–158). Kehittämisen oikeutuksena on tällöin toiminta yhteisten paikallisten arvojen puolesta, arvojen vahvistaminen toiminnan kautta. Reaktiivinen kehittäminen on ongelmalähtöistä. Tällöin kehittäminen ja paikallispolitiikka nähdään paikallisten ongelmien hoitamisenä (Hanberger 1997). Voidaan olettaa, että proaktiivinen kehittäminen on enemmän omaehtoista, paikallisen yhteisön synnyttämää toimintaa, kun taas reaktiivinen kehittäminen on reagointia toimintaympäristön muutoksiin ja niistä juontuviin ongelmiin. Käytännön ohjelmissa ja hankkeissa voi olla samanaikaisesti sekä proaktiivisia että reaktiivisia elementtejä.

Edellä on tuotu esille, että uusi paikallinen hallinta suuntautuu enemmän kehittämiseen kuin perinteinen hallinto. Uusi paikallinen hallinta on monitoimijaisista, monen tahon keskinäistä yhteistoimintaa. Toimijoiden asema hallinnassa voi vaihdella. OECD on tutkimuksessaan todennut, että kansainvälisessä vertailussa Suomen paikallinen hallinta on selvemmin kuntavetoista kuin useimmissa muissa maissa (OECD 2001b, s. 26–30). Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa

paikallinen hallinta painottuu tutkimuksen mukaan enemmän aluetasolle kuin Suomessa. Paikallisen hallinnan edellytyksiä parantavat OECD:n raportin mukaan hajauttaminen, paikallisen hallinnon itsenäisyys ja vahvuus sekä kokoavan toimijan läsnäolo toimivallan jaossa. Suomessa nämä edellytykset näyttävät toteutuvan hyvin, joka tapauksessa paremmin kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. On kuitenkin myös muita tekijöitä, joita on syytä ottaa huomioon tutkittaessa paikallisen kehittämisen edellytyksiä.

Uusi hallintatapa ei voi syntyä äkillisenä transformaationa 'hallinnosta hallintaan' ainakaan yleisesti, vaan tavallisemmin se muotoutuu vähittäisenä kehityksenä. Tällöin hallinnon perinteet, rakenteet, käytännöt ja toimintatavat väistämättä vaikuttavat uuden hallinnan edellytyksiin. Voidaan kysyä, missä määrin ja millä tavalla Suomen kunnissa on perinteisesti ollut avointa yhteistoimintakulttuuria. Eikö perinteinen hierarkkinen ja sektoroitunut hallintotapa vaikuta reaali maailmassa edelleen, vaikei se enää olekaan 'muodissa' eikä ole retoriikassa kovin hyväksyttyä?

Suomalainen hallintotapa on ollut perinteisesti valtiojohtoinen ja korporatiivinen. Kansalaisten vaikuttamisessa painottuu edustuksellinen demokratia, kansalaisjärjestöjen asema on heikompi kuin useassa muussa Euroopan maassa (esim. Irlanti, Tanska). Kansalaisten suora vaikuttaminen on jäänyt suhteellisen vieraaksi ja suppeaksi. Tavallisia käytäntöjä ovat olleet kansalaisjärjestöjen kuuleminen ja lausuntomenettely päätöksenteossa (Särkelä & Rönneberg 2002, s. 225). Kauko Sipposen mukaan (2000, s. 34) ”Suomi on aina ollut valtiokeskeinen yhteiskunta, jossa useimmat organisaatiot ovat kytkeytyneet valtiokoneistoon. Tiede, taide, jopa opiskelijaliike ovat osa tällaista rakennetta. Valtiosta riippumattoman kansalaisyhteiskunnan kasvu on jäänyt puolitehen. Poliittinen, hallinnollinen, taloudellinen ja medioiden eliitti eivät aktiivisesti kilpaile keskenään, eivätkä tasapainota toisiaan, vaan kietoutuvat yhteen. Valtarakenne on toiminut suodattimena, joka on kyennyt ehkäisemään voimakkaan vastavallan syntymistä tai ainakin sulattamaan itseensä valtarakenteiden idut”. Tällainen voimakas hahmotus monoliittisesta Suomesta on luonteeltaan poleeminen ja kärjistävä, mutta toimii muistutuksena siitä, ettei paikallinen taso Suomessa ole perinteisesti ollut aidolla tavalla autonominen, vaan valtiovallan säännösten ja muun ohjauksen alainen. Uuden, itsenäisemmän ja vapaamman kunnan mahdollisuutta on lisätty vasta melko äskettäin, eikä hallintokulttuuri muutu lyhyessä ajassa. 'Alamaisuuden henkeä' on todennäköisesti jäljellä sekä kunnissa että kansalaisjärjestöissä. Onko valtiojohtoisuuden perintö viime vuosisadalta merkinnyt sitä, että valtio otti silloin itselleen liikaa vastuuta ja samalla koversi kansalaisten yhteisvastuun aluetta?

Perinteisen hallintokulttuurin ohessa paikallisen itsehallinnon vahvistumista rajoittavat konkreettisesti kansallinen lainsäädäntö, Euroopan unionin normit, julkisen sektorin tiukka talouspolitiikka sekä markkinoiden tulo poliittisen

ohjauksen tilalle markkinaistamisen ja ulkoistamisen kautta. Nämä tekijät muovaavat uuden hallinnan reunaehdoja kunnissa itsehallinnon vahvistamisen jälkeenkin. Valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja valvonnasta kuntiin on luovuttu, jolloin hallinnan rajoitteina korostuvat entistä enemmän talouteen ja voimavaroihin liittyvät kysymykset. Kuntien on kehittämisessään etsittävä aktiivisesti uusia mahdollisuuksia taloutensa vahvistamiseen ja toisaalta pyrittävä torjumaan uusia talouden rasitteita. Samanaikaisesti kansalaisten tietoisuus ja vaatimustaso ovat nousseet ja nostavat uusia vaatimuksia osallistumiselle, vaikuttamiselle ja palvelujen uudistamiselle (Bovaird ym. 2003).

Vaikka kuntien hallintaotetta ja kehittämispolitiikkaa rajoittavat useat tekijät, on kuitenkin poliittisin ja hallinnollisin perustein selvää, että kunta on paikallisen kehittämisen kokoava instituutio ja tekijä. Kunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat avaintoimijoita kehittämispolitiikassa, sen luomisessa ja toimeenpanossa. Kuntien välisten erojen kasvaessa niiden mahdollisuudet kehittämiseen kuitenkin eroavat yhä enemmän toisistaan. Yleisesti arvioiden Suomen kunnat toimivat kireissä talousolosuhteissa, Suomen aluekehitys on pirstoutunut ja maaseutualueidenkin väliset erot ovat suuria ja edelleen kasvamassa (Kallio & Karhu 2003, s. 112, 120). Samansuuntaista kehitystä on tapahtunut myös muissa pohjoismaissa (Kallio & Karhu 2003, s. 114). Suuressa osassa seutukuntia työpaikkojen lukumäärä on vähentynyt 1990-luvulla, ja työpaikkojen lisäys kohdentuu muutamisiin alueellisiin keskuksiin (Kallio & Karhu 2003, s. 115, 120). Kehittämispolitiikan onnistuminen kunnassa edellyttääkin yhä useammin sekä paikallisten että ylipaikallisten hallintasuhteiden aktivoimista, tukeutumista toisaalta paikallisyhteisöön kokonaisuutena, toisaalta toimiviin alueellisiin kehittämisverkostoihin (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 151). Kumppanuspohjainen paikallinen kehittäminen onkin lisääntynyt sekä Suomessa että kansainvälisesti tarkasteltuna (OECD 2001b, s. 13–14). Sopimus-pohjaisen toiminnan osuuden kasvaessa julkisen ja yksityisen toiminnan välinen raja on ollut hämärtyneessä (Sallinen 2003, s. 48). Samaan suuntaan vaikuttavat kunnallisten toimintojen liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, joista varsinkin yhtiöittäminen on lisääntynyt nopeasti 1990-luvun loppupuolella (Valkama 2003, s. 188).

Yleisesti tilannetta Suomessa voidaan tulkita niin, että kuntien itsenäisyys päätöksentekijöinä on vahvistunut poliittisilla ja hallinnollisilla ulottuvuuksilla, mutta toisaalta useimmissa kunnissa rajoittunut käytettävissä olevien voimavarojen ulottuvuuksilla. Juuri tällainen perusasetelma vie kuntia yhä monitahoisemman yhteistoiminnan suuntaan. Samalla nousee esille kysymys monen toimijan yhteisen strategian mahdollisuudesta. Minkälaisia mahdollisuuksia kunnilla on luoda laaja-alaisesti kokoavaa kehittämisnäkemystä, joka antaa perusteita monen toimijan yhteistoiminnalle?

Euroopan unionin koheesiotavoitteen voi tulkita tähtäävän horisontaalisuuden ja yhteisyyden lisääntymiseen. Kumppanuushankkeet ovat lisääntyneet unionin jäsenmaissa. Tämän vuoksi on perusteita etsiä kunnille kumppanuuspolitiikkaa ja -strategiaa, jonka avulla kunnan kumppanuudet liittyvät paikallisen hallinnan kokonaisuuteen. Empiirisessä tutkimuksessa onkin löytynyt esimerkkejä kokoavan tiedon ja toimintatavan etsimisestä eri keinoin. Tällaisina käytännön keinoina ovat tulleet esille vastuuhenkilön tehtävän järjestäminen (esim. hankeasiamies, kumppanuuskoordinaattori), kumppanuuksien liittäminen kunnan kehittämisstrategiaan ja kumppanuuksien kokoaminen laajemmaksi toimintaohjelmaksi (Mustakangas ym. 2003). Kunnan kumppanuuspolitiikan kehittäminen edellyttääkin sekä strategisen kokonaiskäsitelmän että kokemusperäisen kumppanuustiedon aktiivista yhdistämistä ja hyödyntämistä. Uudessa hallintajärjestelmissä kunta on keskeinen yhteistyön edellytysten kehittäjä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien luoja (Saarelainen 2003, s. 238). Uuden hallinnan olosuhteissa kunnat voivat vahvistaa omia edellytyksiään kehittyä toisaalta vahvistamalla kuntalaisten osallistumista, toisaalta liittoutumalla keskenään ja muiden yhteisöjen kanssa (Anttiroiko 1998). 'Paikallisuus' ja sen kokeminen ovat kehityksessä entistä monitasoisempaan suuntaan.

Kuntien keskinäisellä yhteistoiminnalla on pitkäaikaiset ja monialaiset perinteet Suomessa. Kaikkein eniten yhteistoimintaa on toteutunut palvelujen tuottamisessa toimialakohtaisesti. Kehittämisen alueella yhteistoimintaa on myös leveällä rintamalla esimerkiksi kehittämissyhtiöissä, joissa kunnat ovat omistajina. Kehittämissyhtiöiden merkitys painottuu elinkeinopoliittiseen kehittämiseen. Alueellisen kehittämisen vastuun siirryttyä 1990-luvulla kuntapohjaisille maakuntien liitoille kunnille on avautunut entistä suurempi vaikutusmahdollisuus maakuntavaltuustoissa. Maakuntien liittojen laatimien maakuntasuunnitelmien ja -ohjelmien merkitystä kuntien kehittämiselle ei ole järjestelmällisesti tutkittu. Todennäköisesti kokemukset ovat käytännössä vaihtelevia, koska maakuntaohjelma ei voine olla kuntien kokemien kehittämistarpeiden suora heijastuma. Maakunnallisten suunnitelmien ja ohjelmien muotoutumiseen vaikuttavat monet toimijat paikalliselta, alueelliselta ja kansalliselta tasolta. Maakunnallisesti ohjautuva kehittäminen on esimerkki monitasoisesta hallinnasta.

Yleisellä eurooppalaisella tasolla alueelliset kehittämisstrategiat on nähty potentiaalisesti paikallistason tarpeita kokoavina ja integroivina välineinä (OECD 2001b), mikä vastaisi myös Euroopan unionin tarkoittamaa alueellisen kehittämisen toimintatapaa (Niemi-Ilahti ym. 2002, s. 10). Euroopan unionin edistämä ohjelmaperusteinen kehittäminen on edistänyt alueellista ja paikallista aktiivisuutta sekä oma-aloitteisuutta (Niemi-Ilahti ym. 2002, s. 94–95). Suomesakin ainakin jotkut kuntien luottamushenkilöt ovat kokeneet maakuntatason tärkeänä paikallisen kehittämispolitiikan mahdollistajana (Mustakangas ym. 2003, s. 113). Luottamushenkilöt määrittävät kuitenkin roolinsa eri tavoin. Jo Robert Mertonin 'klassisissa' tutkimuksissa 1940-luvulla paikalliset vaikuttaja-

henkilöt jakautuivat kahteen perustyyppiin: 'kosmopoliittiset' ja paikallisesti suuntautuvat vaikuttajat. Edelliset suuntautuivat vahvasti paikkakunnan ulkopuolisiin suhteisiin ja pyrkivät hyödyntämään niitä, jälkimmäiset keskittyivät toimintaan paikallisen valtarakenteen sisällä (Merton 1963). Vaikka on positiivisia kokemuksia paikallisen ja maakunnallisen näkökulman koordinaatiosta, Suomen maakunnissa kehittämissuunnitelmien koordinaatio on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, eivätkä alueiden väliset erot ole niiden avulla vähentyneet (Niemi-Lilahti ym. 2002, s. 95–97).

Vuodesta 2002 alkaen on Suomessa alettu kokeilla myös seututasoista kehittämistä. Seututason merkityksestä kehittämistoiminnassa on erilaisia käsityksiä, eikä päätelmiä kokeilujen annista voida vielä tehdä. Esimerkiksi maakuntajohdajien käsitykset seutukuntamallin tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelevat. Osa heistä pitää seututason organisointia epävarmana kehittämistienä ja kyseenalaistaa seutukuntamallin tarpeellisuuden (Siukonen 2003). Kuntien kannalta katsottuna seudullinen kuntien välinen yhteistyö nousee ensisijaisesti esille toiminnallisista tarpeista kunnallisten tehtävien hoitamisessa. Toimialakohtainen konkreettinen seudullinen yhteistyö näyttäisi olevan laajemmin kannatettua kuin erityisen seutuhallinnon rakentaminen. Ilmeisesti kuntien seudulliseen yhteistoimintaan on kehittymässä erilaisia malleja. Mm. aluekeskusohjelman ja seudullisen yhteistoiminnan välisistä suhteista on erilaisia käsityksiä ja kokemuksia. Ratkaisevampaa kuin hallinnollinen malli on yhteistyökyky (Vainio 2004).

Vaikka hallintotasojen välinen yhteistyö onkin tärkeää paikallisen kehittämisen kannalta, se ei yksinään riitä kokoamaan paikallista kehittämiskapasiteettia. Uuden hallinnan keskeisiin ajatuksiin kuuluu yhteistoiminta julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Kuntien kumppanuudet kehittämishankkeissa kattavatkin jo laajalti yhteistyötä elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja asukasryhmien kanssa. On ilmeistä, että kumppanuudet ja kehittämisverkostot usein lohkoutuvat toimialojen mukaan. Kunnan ja elinkeinoelämän väliset kumppanuudet painottuvat elinkeinopoliittisiin hankkeisiin, ja kunnan yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa puolestaan suuntautuu enemmän palvelujen ja elinympäristön kehittämiseen.

Elinkeinoelämän ja kunnan välisessä yhteistoiminnassa on perinteisestikin ollut mahdollisuuksia löytää synergiaa. Elinkeinoelämän osallistumisessa paikalliseen kehittämiseen voi yleisesti olla intressinä turvata tai kehittää paikallisen toimintaympäristön kilpailukykyä, kuten liikenneoloja tai työvoiman laatua ja saatavuutta. Kunnan puolella yleisenä intressinä voi olla vapauttaa paikallista taloudellista potentiaalia (John 2001, s. 11). Nämä voivat esiintyä yhteisenä intressinä, joka kohdistuu esimerkiksi riittävien rahoituspalvelujen turvaamiseen yritystoiminnalle. Kauppakamareilla on merkittävä rooli yrityselämän intressien välittäjänä. Kullakin paikkakunnalla on luonnollisesti erityispiirteitä, jotka

vaikuttavat osapuolten intresseihin. Paikallisten markkinoiden kehittyneisyys ja avoimuus vaihtelevat, samoin väestön rakenne ja muuttoliike. Myös elinkeinoelämän keskinäinen yhteistyö voi olla ehyttä ja pitkälle kehittyntä, tai keskinäisen kilpailun leimaamaa ja rajoittunutta.

Euroopassa paikallispolitiikka on muuttunut viime aikoina entistä markkina-läheisemmäksi (John 2001, s. 43). Paikallisen talouden merkitys paikallisessa kehittämisessä on alkanut korostua enemmän kuin ennen. Samalla yritysten ääni on alkanut kantaa vahvemmin paikallisessa päätöksenteossa, ja yhä useampi kunta ilmaisee strategiassaan edistävänsä yritystoimintaa ja yrittäjyyttä alueellaan. Paikallisilla yrityksillä on usein myös entistä enemmän huolia kilpailussa menestymisessä, kun yritystoiminnan keskittyminen on edennyt monella alalla. Keskittymiskehityksen voi olettaa heikentävän yritysten intressejä paikalliseen kehittämiseen. Yritysten paikallinen omistus luonnollisesti vahvistaa niiden paikallista sitoutumista ja aktivoi mukaan paikallisiin hankkeisiin (John 2001, s. 50). Toimialoittain tarkasteltuna rakennusala on usein perinteisesti orientoitunut paikallispolitiikkaan, esimerkiksi maapoliittisiin asioihin. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla on myös pitkä perinne esimerkiksi vesihuollon alueella, jossa yleisenä mallina Euroopassa ovat olleet 'puolijulkiset' yhtiöt (John 2001, s. 96–97). Viime aikoina elinkeinoelämän intressit ovat laajentuneet palvelualueilla mm. julkisten palvelujen kilpailuttamisen myötä. Työllisyyden hoidossa on myös viime vuosina ollut runsaasti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta, vahvimpana esimerkkinä pidetään usein Irlantia (OECD 2001b). Myös suomalaisissa työllisyyskumppanuuksissa on rakennettu yrityspalvelumallia ja kehitetty yritysverkostoja (Luostarinen & Hyyryläinen 2000).

YK on kehottanut julkisen vallan käyttäjiä kuuntelemaan kansalaisjärjestöjä tarkoituksena täydentää edustuksellista demokratiaa ja luoda legitimaatiota julkisten organisaatioiden toiminnalle. Toisaalta myös kansalaisjärjestöt voivat saada itselleen legitimaatiota yhteistyöstä julkisen sektorin kanssa. Myös EU on toiminut samaan suuntaan edistämällä julkisen sektorin yhteistoimintaa kansalaisjärjestöjen kanssa mm. kumppanuusperiaatteen muodossa. Samalla kun puhutaan julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen yhteistoiminnasta, voidaan viitata laajemmin julkisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan välisiin suhteisiin. Kansalaisjärjestöt ovat keskeisessä asemassa ikään kuin edustaen kansalaisyhteiskuntaa, mutta kansalaisyhteiskunnassa ovat myös yksittäiset ihmiset, joko järjestäytyneinä tai järjestäytymättöminä, pienryhmät, perheet ja asuinyhteisöt. Useimmiten ajatellaan, että kansalaisjärjestöt ovat kansalaisyhteiskunnan järjestäytynyt muoto, joka myös lainsäädännön ja sopimusmenettelyjen näkökulmasta on 'edustuskelpoinen' verrattuna organisoitumattomiin ryhmiin. Kansalaisjärjestöjen muotoutuminen pohjautuu järjestäytymisvapauteen, joka on yksi yhteiskunnan demokratian perustekijöistä.

Paikallinen taso tarjoaa luontevimman kontekstin ja ympäristön julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan 'edustajien' vuorovaikutukselle ja yhteistoi-
minnalle. Kun kunnat edustavat demokratiaa ja 'pyrkivät edistämään asukkai-
densa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan', niiden toiminnan perus-
teet ja juuret ovat 'ankkurissa' kunkin paikallisen kansalaisyhteiskunnan ihmi-
siin. Erityisesti paikallisten järjestöjen ja yhdistysten juuret ja toiminta ovat
myöskin saman paikallisen ihmisyyteen synnyttämiä. Paikallisten yhdistys-
ten kirjo on varsin moninainen, silti niiden yleisiä funktioita on voitu hahmot-
taa. Helander on tutkimuksessaan paikallisyhdistyksistä (2001) erottanut kol-
menlaisia yhdistysten funktioita. Ensinnäkin ne toimivat sosiaalisina siteinä,
yhdessäolon paikkoina. Toiseksi paikalliset yhdistykset voivat tarjota palvelu-
ja paikallisella tasolla. Kolmanneksi ne toimivat yhteiskunnallisen vaikuttami-
sen kanavana. Kaikilla näillä kolmella funktiolla on positiivisia implikaatioita
uuden hallinnan kehittymisen kannalta. Uusi hallinta on merkinnyt muutosta
kohti entistä laajempaa yhteistoiinnallista vuorovaikutustapaa kuntien ja pai-
kallisyhdistysten välillä (Helander 2001, s. 10–11).

Suomi on pitkään ollut vankka järjestöyhteiskunta. Arvioiden mukaan noin
80 % aikuisista suomalaisista kuuluu johonkin yhdistykseen. Vuonna 2000
Suomessa arvioitiin olevan noin 115 000 rekisteröityä yhdistystä, ja 1990-lu-
vulla perustettiin uusia yhdistyksiä vuodessa keskimäärin 3 050 (emt., s. 18).
Tämän lisäksi Suomessa arvioidaan olevan noin 20 000–30 000 rekisteröimä-
töntä yhdistystä. Esimerkiksi paikallisella tasolla oli syksyllä 2003 kylätoimin-
taa harjoittavia yhdistyksiä kaikkiaan 2 188, joista 1 543 rekisteröityneitä kylä-
yhdistyksiä ja 645 vastaavan kaltaisia, kylätoimintaa harjoittavia yhdistyksiä.
Rekisteröitymättömiä kylätoimikuntia oli 1 747 (Suomen kylätoiminta ry 2003,
s. 16). Koko järjestökentän suurin toimiala ovat liikunnan järjestöt, ja lähinnä
suurin erilaiset vapaa-ajan toimintoihin liittyvät järjestöt. Uusia trendejä järjes-
tökentässä on selvitetty tarkastelemalla 1990-luvulla suhteellisesti eniten pe-
rustettujen järjestöjen toimialoja. Tämän mukaan suhteellisesti eniten ovat laa-
jentuneet kansainvälisen toiminnan, asumisen ja kehittämisen, kulttuurin ja ympä-
ristön alojen järjestötoiminnat (emt., s. 26). On huomattava, että pääosa pai-
kallisista yhdistyksistä (84 %) kuuluu myös ylempään järjestötasoon, toisin sa-
noen järjestötoiminta on myös monitasoista, etenkin politiikan, maanpuolus-
tuksen, ammatti- ja elinkeinotoiminnan sekä liikunnan aloilla (emt., s. 30).

Helanderin mukaan (2001, s. 44) suomalaisten paikallisyhdistysten edustajat
kokevat toiminnan yhdistyksissä ensisijaisesti 'voittoa tavoittelemaksi vapaa-
ehtoistoiminnaksi'. Tässä on havaittavissa ero Ruotsiin, jossa yhdistykset koe-
taan enemmän 'kansanliikkeiksi' ja ne samaistuvat selvemmin kansalaisyhteis-
kuntaan. Ruotsissa yhdistyksissä samaistutaan myös enemmän kuin Suomessa
etujärjestöiksi tai aatteellisiksi järjestöiksi. Suomessa nimenomaan paikalliset
yhdistykset eivät yleisesti miellä itseään etujärjestöiksi, vaan näkemys vapaa-
ehtoisesta kansalaistoiminnasta korostuu. Suomalaista näkemystä yhdistyksis-
tä voi tulkita verraten käytännölliseksi ja 'maanläheiseksi'.

Paikallisten toimijoiden kenttä voi olla kokonaisuutena enemmän tai vähemmän integroitunut. On kokemuksia sekä laajasta ja sujuvasta monitoimijaisesta yhteistyöstä että hajanaisesta ja jännitteiden pirstomasta paikallisyhteisöstä. Myöskin kansalaisjärjestöjen kenttä voi muotoutua eri tavoin eri paikkakunnilla. Kansalaisyhteiskunnasta on piirretty kuvaa yhteishenkisen yhteisöllisyyden alueena, mutta todellisuudessa myös kansalaisyhteiskunta voi olla ristiriitojen repimä ja epäyhtenäinen (Siisiäinen 1999). Paikallisen kehittämisen kannalta yhteisten etujen löytäminen on nähty entistä tärkeämmäksi uuden hallinnan olosuhteissa. Tehtävänä yhteistoiminnallisen kulttuurin rakentaminen voi kuitenkin vaikeudeltaan vaihdella suuresti. Uuden hallinnan kehittämisessä voi syntyä sekä uutta synergiaa että uutta vastakkainasettelua. Kaikissa eri tilanteissa paikallisen yhteistoiminnan ja kumppanuuksien strategiselle tarkastelulle ja analyysille on 'yhteiskunnallista tilausta'.

5 Hallinta maaseudun kehittämisessä

Luvuissa 3 ja 4 siirtymisellä hallinnosta hallintaan on viitattu yleisesti sektorien välisen yhteistyön lisääntymiseen eri tasoilla, sekä samanaikaiseen perinteisen normipohjaisen hallinnon korvaamiseen verkostomaisella, sopimus pohjaisella hallinnalla. Hallinta-ajattelun yleistymistä selitettiin yhtenä vastauksena ohjauskyvyn ja koordinaation ongelmiin. Siirtymällä hallinnosta hallintaan tavoitellaan sekä tehokkuuden että demokratian lisäämistä.

Tehokkuuden tavoittelu ilmenee uudessa hallinnassa sellaisena kehittämisdoktriinina, jossa keskeistä on itse tehokkuus, julkinen yrittäjäyys ja tulosvastuu. Ulkoisissa suhteissa korostuvat asiakkaat ja palvelujen tuottajat laajemman kansalaisnäkökulman asemesta. Julkisten tehtävien hoitaminen osana markkinataloutta on Suomessa yleistynyt sekä kunnissa että valtion taholla, ja tämä vaikuttaa myös maaseudun kehittämiseen esimerkiksi postilaitoksen toimintana tai kunnan ostamina terveys- ja sosiaalipalveluina. Tehokkuuden tavoittelu julkisen sektorin kehittämisessä korostaa kilpailua ja markkinoita tavalla, joka tahtomattaankin suosii suuruutta paikallisuuden kustannuksella.

Uudessa hallinnassa tavoitellaan samalla myös demokratian vahvistamista. Tässä painottuvat verkostoituminen, yhteistoiminta ja kehittäminen. Institutionaalisen piirin ja kansalaispiirien lähentäminen toisiinsa, eräänlainen inklusiivisuus, on toiminut käytännössä parhaiten paikallisella tasolla. Demokratianäkökulmaan liittyy myös siirtyminen normiohjauksesta sopimus pohjaiseen ohjaukseen, jossa kansalainen muuttuu kohteesta itsenäisemmäksi toimijaksi. Pisimmilleen vietyä demokratianäkökulmaa painottava hallinta on osallistuvaa, ja se muuttaa julkisen hallinnon ja yhteiskunnan eri ryhmien välistä perus-

asetelmaa. Kuten edellä on todettu, tehokkuus ja osallistuva hallintotapa eivät ole välttämättä ristiriidassa keskenään, vaan uusi hallinta voi pyrkiä yhdistämään tuloksellisuutta ja kansalaisaktiivisuutta.

Edellä on todettu, että sisällöllisesti muutos hallinnosta hallintaan tarkoittaa julkisen sääntely- ja pakkovallan käytön lisääntyvää korvaamista kehittämis- ja aloitevallan käytöllä, painopisteen siirtymää kollektiivisten päätösten toimeenpanotehtävistä niiden kehittämispyrkimysten toteuttamiseen, viranomaistehtävistä kehittämistehtäviin, hierarkkisesta järjestyksestä verkostomaiseen järjestykseen, hallinnon sisäisistä prosesseista hallinnon ulkoisiin suhteisiin, omien voimavarojen hyödyntämisestä koko yhteisön ja toimintaympäristön voimavarojen hyödyntämiseen, kansalaisen muuttumista alamaista aktiivisen toimijan suuntaan, ja sitä, että julkisen hallinnon suhde yrityselämään muuttuu sääntelystä kumppanuuden suuntaan.

Siirtyminen hallintaan edellyttää sekä institutionaalista uudistamista, uudenlaisia monitasoisia verkostoja, uusia politiikkainnovaatioita että uusia toimintatapoja koordinaation ja vastuullisuuden ongelmien ratkaisemiseksi. Yksi olennainen piirre on, että yhä useampi toimija on osallistumassa hallintaan ikään kuin omista lähtökohdistaan käsin. Uudessa hallinnassa on keskeistä myös julkisen sektorin kyky toimia ympäristössään katalysaattorina siten, että se generoi tuloksellista yhteistoimintaa toimintaympäristössään verkostojen avulla.

Maaseudun kehittämisen hallinnassa voidaan erottaa itse maaseutupolitiikka instituutiona, jolla on kognitiivisia, normatiivisia ja regulatiivisia rakenteita ja toimintoja. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää (YTR) taas voidaan tässä jaottelussa pitää organisaationa, jolla on vahvasti verkostomaisia piirteitä.

Kansallisessa maaseutupolitiikassa, joka nojaa vahvasti paikallisiin toimintaryhmiin ja kylien aktiivisuuteen, uusi hallinta sisältää vahvasti demokratia-tavoitteen piirteitä. Sen lähtökohtana on luottamus ihmisiin, heidän luovuuteensa, oppimiseen ja vapaaehtoiseen aktiivisuuteen. EU:n maaseututoimissa puolestaan on, kuten unionissa itsessäänkin, sekä uuden hallinnan että vanhan normiohjaukseen perustuvan hallinnon piirteitä.

Maaseutupolitiikka on Suomessa nivoutunut 1980-luvun alkupuolelta lähtien sellaiseen toimeenpanokulttuuriin, joka nähdään oppimisen, kehittämisen tai sopeutumisen monitoimijaisena, osittain itseohjautuvana prosessina. Kuten edellä, tarkoitamme tässä implementaatorakenteella hierarkioiden ja markkinoiden välimuotoa, sosiaalista koalitiota, jota ei voida selittää normatiivisen pakon eikä yksilöllisen eduntavoittelun pohjalta. Maaseutupolitiikan implementaatio on sekä omista valinnoistaan että osin tarjolla olleista rahoitusmuodoista johtuen lähempänä ohjelmaperusteisen aluekehittämisen kuin esimerkiksi maatalouspolitiikan toimeenpanokulttuuria. Tosin aluekehittämisessä korostuu

maaseutupolitiikkaa enemmän ekonomistinen, yhteiskunnan makrotasoa, taloutta ja työllisyyttä korostava ajattelutapa. Erityisesti kansallinen maaseutupolitiikka on pitänyt vahvemmin esillä demokratiaa, kansalaisten osallistumista ja paikallisia elämänpirejä.

Uusi hallinnan tapa on levinnyt suomalaiseseen julkiseen sektoriin vanhan hallinnon oheen. Kansallisesti hallinnan tavan versioon vaikuttavat kansalaisten osallistumisen painottuminen edelleen edustukselliseen demokratiaan ja kansalaisjärjestöjen verrattain epäitsenäinen asema. Maaseutupolitiikassa uusi hallinnan tapa ilmenee erityisesti synergisenä vaikuttavuutena, joka viittaa maaseutupoliittisten toimijoiden rooliin katalysaattoreina, kehitystä generoivina ja tukevinä toimijoiden yhteisinä. Tämä erottaa selkeästi maaseutupolitiikan maatalouspolitiikasta, joka tukeutuu edelleen vahvasti vanhaa hallintotapaa leimaavaan normiohjaukseen. Ero aluepolitiikkaan on kiteytettävissä edellä esitettyyn eettisen rationaliteetin valitsemiseen ekonomistisen sijaan.

5.1 Hallinta ja maaseutupolitiikan toimeenpano

Maaseudun kehittämisessä uutta hallintaa voidaan nähdä ensinnäkin suppean maaseutupolitiikan vahvistamisessa kansallisessa hallintojärjestelmässä, jolloin maaseudun kehittämistä ryhdyttiin kansallisella tasolla koordinoimaan ministeriöiden välisellä yhteistyöllä. Syntyvaiheidensa jälkeen maaseutupolitiikan voi nähdä olleen pitkälti uuden hallinnan tavan varaan rakentamista. Suomen EU-jäsenyys vahvisti hallintaa maaseudun kehittämisessä etenkin maaseutupolitiikan toimintapolitiikkojen tasolla. Tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden sekä niiden kansallisten vastineiden toimeenpano edellytti uusien koalitioiden, verkostojen ja rakenteiden muodostamista alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Maaseutupolitiikkaa on pyritty toteuttamaan keveiden välittäjäorganisaatioiden avulla, hierarkioita välttämällä ja toimijoita suoraan valtaistamalla. Ideana on ollut, että maaseutupolitiikkaa rakennetaan ns. verkostopolitiikkana (Niemi 2002, s. 1). Samalla olemassa oleville instituutioille, kuten kunnille, on avautunut mahdollisuuksia ryhtyä yhteistyöhön maaseutupolitiikan synnyttämien toimijatahojen kanssa. Toisaalta kunnat ovat myös itse voineet sovittautua välittäjäorganisaatioiden tehtäviin. Maaseutupolitiikan historiassa on täten piirteitä hallinta-ajattelun tuomisesta perinteiseen hallintotapaan.

Suomen EU-jäsenyyden aikana hallinta maaseudun kehittämisessä on ollut ennen muuta toiminnallisten perusrakenteiden vahvistamista. Maaseutupolitiikkaa on tietoisesti kehitetty luomalla siihen keskittyviä hallinnan mekanismeja. Yhtenä keskeisimmistä maaseutupolitiikan institutionalisoitumisen muodoista voi pitää koko maahan ulotettua toimintaryhmien verkostoa. Käytännössä kyse on hallinnan ja hallinnon kohtaamisesta eli maaseutupolitiikan kiinnittymisestä osaksi yhteiskunnan muita, hierarkkisesti järjestäytyneitä rakenteita. Oman

organisaation rakentamisen ohessa kyse on myös maaseutupolitiikan järjestelmien avautumisesta ulospäin ja verkottumisesta olemassa olevien järjestelmien ja politiikkojen kanssa (Maaseudun uusi aika -yhdistys 2004, s. 78–82). Kyse on siitä, miten hallinta maaseudun kehittämisessä jäsentyy osaksi yhteiskunnan kokonaisjärjestelmää.

5.2 Monitasohallinnan näkökulma

Maaseudun kehittämisen järjestelmää voidaan jäsentää jaotteleamalla se eri tasoihin. Myös hallintaa maaseudun kehittämisessä on luonteva lähestyä monitasohallinnan ilmiönä. Maaseudun kehittämisen järjestelmä on jaettu kuuteen eri tasoon. Ylhäältä alaspäin lueteltuna tasot ovat Euroopan unioni, kansallinen taso, maakunta-, seutukunta- ja kuntataso sekä alimpana kunnanosatase eli kylät (Valtakari 1999, s. 61–71, Uusitalo 1998, s. 130–137). Maaseutupolitiikan omaehtoisuus nostaa esille vielä seitsemännen tason eli yksittäiset ihmiset, maaseudun kehittämiseen eri tavoin osallistuvat kuntalaiset.

Maaseutupolitiikassa on luotu uusia rakenteita, joita on pyritty juurruttamaan olemassa oleviin, maaseudun kehitykseen vaikuttaviin rakenteisiin ja toimintatapoihin. Maaseutupolitiikan institutionalisoimisen prosessissa hallinta on saanut tasokohtaisia 'ilmiasuja' riippuen tasolle kohdistetuista toimista sekä tason ominaispiirteistä, kuten hallintohistoriasta. Tietyille tasolle on voinut edelleen muodostua erilaisia tilannekohtaisia konteksteja, joista jokin voi edustaa enemmän maaseudun hallintaa kuin toinen esimerkiksi alue- ja seututasolla.

Seuraavassa tarkastellaan maaseudun monitasohallintaa pitäen lähtökohtana kuntaa: hallinta kuntaa ylemmillä hallinnan tasoilla ja hallinta maaseutukunnassa. Hallinnassa kunnan voi ajatella muuttuvan verkostokunnaksi (Haveri 2003a), jonka toiminta saa uusia muotoja etenkin seutu- ja kylätasolla. Maaseutukunnassa hallinta voi merkitä alueellisesti vaihtelevien toimijakonstellatioiden muodostumista. Kunta voi olla silloin mukana useissa erilaisiin mitta-kaavoihin laajentuviissa hallintaverkoissa (Westholm 2001). Hallinnan käsitteen käyttö mahdollistaa alueellisesti joustavan tarkastelukohteen, jonka mukaisesti seuraavat alaluvut on jäsennetty.

Kuntatason tarkastelun ulottaminen seututasolta aina yksittäiseen kansalaiseen saakka on se hallinnan konteksti, johon jäsenämme tämän tutkimuksen empirian. Kokonaiskuvan saaminen hallinnasta maaseudun kehittämisessä ja kunnan asemasta siinä edellyttää kuitenkin kunnan sijoittamista osaksi laajempaa maaseudun hallintajärjestelmää. Ennen kuntatason hallintaan keskittymistä tarkastellaan maaseudun hallintaan kuntaa ylemmillä tasoilla. Ensin luodaan katsaus Euroopan unionin tasoon. Tämän jälkeen tarkastellaan hallintaa kansallisella ja alueellisella tasolla.

5.2.1 Hallinta kuntaa 'ylemmillä hallinnan tasoilla'

Euroopan unionin taso

Ylimmän eli eurooppalaisen hallinnan tason mukaan tulo kansalliseen maaseudun kehittämiseen liittyy Suomen EU-jäsenyyteen. Euroopan unionin jäsenyys merkitsi maaseudun kehittämisessä huomattavaa kehittämisresurssien lisääntymistä, sillä iso osa suppean maaseutupolitiikan varoista kanavoituu alueille EU-ohjelmien kautta. Maaseutupolitiikan rahoitusvälineiden käyttö edellyttää alemmilla hallinnan tasoilta (itse)organisoitumista esimerkiksi omarahoitusosuuksien kokoamiseksi. Ylikansallinen taso on siten sekä edellyttänyt että edistänyt uutta maaseutuhallinnan tapaa myös kansallista tasoa 'alemmilla hallinnan tasoilla' kuten kunnissa. Additionaliteetti-periaatteen mukaisesti kunnat ja alueet ovat ainakin periaatteessa saaneet lisää resursseja toteuttaa alueidensa kehittämistyötä (ks. Anttiroiko 2003b, s. 249) ylikansalliselta hallintatasolta saatavien resurssien avulla.

Hallinta maaseudun kehittämisessä tapahtuu EU-tasolla viiden ns. yhteisöaluepolitiikan periaatteen avulla (ks. Mäkinen 1999). Keskittämis-, ohjelmallisuus-, kumppanuus-, täydentävyys-, sekä subsidiariteetti eli läheisyysperiaate linjaavat jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toimeenpanna ja hallinnoida rakennerahasto-ohjelmien toteuttamista. Kumppanuusperiaate ilmenee esimerkiksi aluetason hallinnassa maakuntien yhteistyöryhmien muodostamisena. EU:n rakennerahastoperiaatteet paaluttavat täten maaseudun kehittämisen reunaehtoja omalta osaltaan.

Virkkala ja Lähteenmäki (2000) katsovat ylikansallisen ja kansallisen hallinnan tason jäsentyvän toisiinsa niin, että maaseudun kehittäminen saa muotonsa yhteisöaluepolitiikasta ja sisältönsä kansallisesta aluepolitiikasta. Tällöin jää alempien 'tasokohtaisten kontekstien' ratkaistavaksi, millaiseksi hallinta viimekädessä muodostuu: mitä asioita esimerkiksi paikallisilla kumppanuushankkeilla laitetaan kunnassa liikkeelle. Ylikansallinen hallinnan taso heijastuu siten alemmille hallinnan tasoille niiden omien tulkintojen kautta. Sovelluksia EU-tason reunaehdoista voidaan pitää osana kansallisella tasolla toteutettua maaseudun hallintaa. Hallinta kansallisella tasolla muokkaa eurooppalaistuneesta maaseutupolitiikasta kansallista maaseutupolitiikkaa (Volk 1999, s. 79).

Eurooppalaisen hallinnan tasolla on ollut aika ajoin pyrkimystä myös maaseutuhallinnan poliittisten linjausten asettamiseen. Esimerkiksi EU:n järjestämät maaseudun ja maatalouden tulevaisuutta käsitelleet maaseutukonferenssit ovat olleet ennen muuta keskustelua maaseutuun liittyvistä arvoista ja kulttuurisista mielikuvista (ks. Hyyryläinen 2003a, s. 83). Ensimmäinen konferenssi järjestettiin Corkissa Irlannissa vuonna 1996, toinen Salzburgissa Itävallassa marraskuussa 2003. Corkissa järjestetyn konferenssin oli merkittävä nimenomaan

ideologiselta anniltaan, sillä se osoittautui poliittisesti vaikeaksi toteuttaa, mutta sen loppulausumasta tuli vaikutusvaltainen uuden hallinnan tavan tunnista-va, yhdentävän maaseutupolitiikan periaatepaperi (Malinen 2000, s. 33–34).

Saltzburgin konferenssin koski astetta konkreettisempia hallinnan kysymyksiä. Kansallista keskustelua herätti Suomessa toimintaryhmätyön organisoinnin tulevaisuus (ks. Lehikoinen & Häme 2003, s. 24), sillä se on laajennettu koko maahan täydentämällä EU-ohjelmia kansallisella rahoituksella. Alueellisesti kattavaa toimintaryhmätyötä on pidetty menestyksekkäänä (Hyyryläinen 2003b), ja sen haluttaisiin jatkossakin olevan keskeinen osa kansallistason maaseudun kehityksen hallintaa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004a, s. 108). EU-tasolla on ratkaistava, kehitetäänkö toimintaryhmätyö pilotista valitsevaksi, legitiimiksi maaseudun kehittämisen käytännöksi myös eurooppalaisessa mittakaavassa. EU-tasolla toimintaryhmätyön tulevaisuus on myös ns. metahallinnan (meta-governance, ks. Jessop 2003) kysymys. Metatasolla vaihtoehtona on hallita (myös) markkinoihin perustuvan vaihdon avulla (ks. Jessop 2003, s. 24).

Kansallinen taso

Maaseudun kehitys ja kehittäminen on riippuvainen monen ministeriön ohjauksesta ja rahoituksesta. Tilannetta voi tarkastella ideologisen hallinnan näkökulmasta. Jokaisella hallinnonalalla voi nähdä tällöin oman 'hallintaideologiansa' tai kuten Ingberg (2002, s. 12) toteaa, jonkin yleisemmän näkemyksen 'ihanneyhteiskunnasta' ja sen toimintamekanismeista. Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmia tarkastelleiden Koskisen ym. (2000) mukaan maaseutunäkökulma on sisäistetty heikosti ministeriöiden tavoitteisissa. Tarkastelutasona on ollut yleensä koko maa, eikä ministeriöissä ole arvioitu hallinnon alueellisia vaikutuksia. Niiden tavoitteissa maaseutu on uhannut jäädä ns. 'isojen ilmiöiden', kuten globalisaation varjoon. Koskisen ym. (2000, s. 17–18) havaintojen perusteella keskushallinnossa maaseudulle ei siten ole kyetty hahmottamaan selkeää tulevaisuutta. Maaseudulla ja sen kehittämisen mahdollisuuksilla ei ole vielä vahvaa sijaa ministeriöiden 'hallinnan ideologiassa'.

Toisaalta kansallisella tasolla on korostunut eräänlaisena alueellisesti tasapainoisen kehityksen hallinnan 'alaideologiana' ns. aluekeskusajattelu. Siinä alueellisesti tasapainoiseen kehityksen lähtökohtana nähdään keskusseutuja kehittyminen, niiden vahvuuksiin nojautuva erikoistuminen ja alueellinen verkottuminen. Ympäröivien maaseutualueiden oletetaan kehittyvän seutukeskusten kasvusykykyksien levittäytymisen ja seudullisen erikoistumisen pohjalta. Sisäasiainministeriön koordinoimassa aluekeskusohjelmassa on 34 aluetta ja yksi ns. verkostopilotti-alue. Aluekeskusajattelu onkin varsin keskeinen hallintaideologia kansallisessa aluepolitiikassa. Esimerkiksi vuoden 2003 alusta voimaan tullut alueiden kehittämislaki määrittelee aluekeskusohjelman valtioneuvoston

yhdeksi erityisohjelmaksi, jonka tavoitteet ja toimenpiteet on huomioitava maakuntaohjelmassa ja sen toteuttamissuunnitelmassa (Sisäasiainministeriö 2003). Maaseutupolitiikan piirissä tätä keskusten kasvuvaikutuksiin perustuvaa alueellisen kehityksen hallintaideologiaa ei ole hyväksytty kritiikittä. Ohjelmaan kuuluvilla seuduilla on mahdollisuuksia myös maaseudun kehittämiseen, mutta aluekeskusohjelman suhde maaseutuun vaikuttaa jäsentymättömältä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 68–69).

Kansallisen tason hallinta maaseudun kehittämisessä kiinnittyy monella tapaa maaseutupolitiikan yhteistyöryhmään (YTR), joka on toiminut vuodesta 1995. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmästä on muodostunut keskushallinnossa toimiva eri hallinnon alojen ja maaseudun kehittämiseen liittyvien sidosryhmien yhteistyöelin, jonka alaisuudessa toimii erilaisia teema- ja työryhmiä. Sen ytimen muodostaa eri sektorihallinnonaloilla toimivista virkamiehistä koostuva sihteeristö. YTR:ä on pyritty kehittämään neuvotteluelimestä kohti aktiivisempaa, suoraan osallistumiseen tähtäävää hallinnan tahoja. Ajalle 14.5.2002–15.5.2005 asetettu maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä on järjestyksessään kolmas.

YTR:n rooli maaseutupolitiikan toimeenpanossa on herättänyt myös kansainvälistä kiinnostusta (SOU 2003). Huomionarvoisena on pidetty sitä, ettei YTR:än ole juuri kohdistunut kielteistä arvostelua. YTR:n toimivuutta on selitetty sen profiilin mataluudella, toiminnan käytännönläheisyydellä sekä hallintaelimen laajapohjaisuudella. Toiminnan mahdollisten kriitikkojen on arveltu tulleen osallistetuiksi mukaan YTR:n toimintaan (SOU 2003, s. 136–141). Tulokinnan perusteella maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän voi nähdä hallinnan moniäänisyyttä rakentavalla tavalla sietävänä tahona.

YTR:n roolia maaseutupolitiikan koordinoijana sektorihallinnossa selvittänyt Ingberg (2002, s. 7) katsoo, ettei maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää tule rajata sen varsinaiseen jäsenistöön. Ingberg (2002) viittaa YTR:llä laajempaan kehittäjäkonstellaatioon mukaan lukien sen teemaryhmät, sihteeristön sekä kokonaisohjelmatyön. YTR ulottuu silloin maaseutupolitiikkaa keskushallinnossa tai likeisesti sen tuntumassa suunnitteleviin ja toteuttaviin organisaatioihin. Samasta näkökulmasta YTR:n voi nähdä kansallisella tasolla toimivana maaseudun kehittämisen hallintaverkostona, ei yksittäisenä toimielimenä. YTR:n verkostoon lasketaan kuuluvaksi yli viisi sataa henkilöä eri organisaatioista (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003b, s. 2).

YTR:n näkeminen maaseudun kehittämisen kansallisen tason hallintaverkostona avaa näkökulman sen tehtävään suppean ja laajan maaseutupolitiikan koordinoijana. Ingbergin (2002) mukaan YTR on onnistunut eri hallinnon aloja edustavien virkamiestensä kautta lisäämään sektorihallinnon oppimista maaseudun kehittämisasioissa, mikä on ollut YTR:n verkostomaisen organisoitu-

mistavan ansioita. Verkostosta on Ingbergin (2002, s. 10) mukaan tullut eri hallinnonalojen virkamiehille tärkeä tietolähde ja tarpeen vaatiessa myös vaikuttamiskanava maaseutu- ja aluekehitysasioissa. Toisaalta YTR:llä on ollut vaikeuksia rakentaa riittävästi yhteistyötä eri ministeriöiden välille. Tätä on perusteltu laajan maaseutupolitiikan suurella merkityksellä. YTR:n painoarvoa ministeriöissä tulisi lisätä moninkertaisesti, jotta uusi hallinnan tapa todella ulottuisi laajan maaseutupolitiikan puolelle. YTR:n 'hallinnallista kotia' tulivat olla kaikki ministeriöt tasapuolisesti – ei ainoastaan maa- ja metsätalousministeriö, johon se näyttää nyt helposti palautetaan.

YTR:n toimintaa voi tulkita myös maaseudun ideologisen hallinnan rakentamiprojektina. Koskisen ym. (2000) arvion mukaan ministeriöiden ideologiat eivät ole korostaneet alueellisesti tasaista kehitystä. Jos päätöksiä tehdään alue-neutraalisti, taloudellisen kasvun ideologia korostuu – on puhuttu 'puuttuvasta maaseutupoliittisesta viisaudesta' (Katajamäki ym. 2001, s. 65). Tässä suhteessa YTR:ää voi pitää toisenlaisen ideologian levittäjänä ja ideologisen hallinnan suodattamista sektorihallintoon jopa sen yhtenä missiona (ks. Ingberg 2002, s. 12). Verkoston avulla on pyritty synnyttämään yhteistä ymmärrystä maaseutupolitiikasta, lisäämään sen näkyvyyttä ja kanavoimaan sitä hallinnon eri suuntiin. Maaseutupoliittisen keskustelutaidon kokee lisääntyneen ja laajenneen myös YTR itse (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003b).

Toisena ideologisen hallinnan kanavointisuuntana on luonnollisesti poliittinen päätöksenteko. Ajatus ideologisen hallinnan merkityksestä tuli ilmi ensinnäkin siinä, että kolmatta maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa valmisteltaessa tartuttiin puolueiden maaseutupoliittisiin ohjelmiin ja asiakirjoihin (ks. Koskinen ym. 2000). Ideologinen hallinta maaseudun kehittämisen poliittisessa kentässä näyttää vahvistuneen myös sitä kautta, että maaseutupoliittisten linjaukset ovat saaneet entistä enemmän jalansijaa poliittisessa keskustelussa. Puolueiden maaseutuohjelmat ovat uudistuneet. Maaseutupolitiikan poliittista näkyvyyttä on pyritty lisäämään muodostamalla eduskuntaan kansanedustajista koostuva maaseutuverkosto, jonka tietämystä maaseutuasioista muun muassa YTR päivittää. Vuonna 2002 perustettuun eduskunnan maaseutuverkostoon kuului 78 kansanedustajaa.

Poliittinen päätöksenteko on haluttu pitää erillään maaseutupolitiikan yhteistyöryhmästä. YTR pyrkii toimimaan hallinnon omana hallintaelimenä eri sidosryhmiensä avulla (Ingberg 2002, s. 39). Tämä kertoo maaseudun kehittämisen hallinnan kentän monitoimijaisuudesta: YTR on yksi toimija muiden kansallisen tason maaseudun kehittäjätahojen joukossa. Sen voi toki nähdä eräänlaisena maaseudun kehityksen hallinnan 'kansallisena sateenvarjona', jonka vaikutus ulottuu myös 'alemmille hallinnan tasoille'. Näihin suuntiin se on pyrkinyt rakentamaan hallintaverkostoja esimerkiksi teemaryhmien alueellista toimintaa tehostamalla (ks. Niemi 2002, Volk 1999, s. 83). YTR:n voi nähdä samalla

maaseudun kehittämisen metahallintana. Valtiotieteetikko Jessopin (2003) mukaan metahallinta edustaa astetta konkreettisemmän hallinnan 'esihallintaa'. Metahallinnan muotona YTR:n on vaikuttanut siihen, millä tavoin maaseudun kehittämistä on Suomessa organisoitu. YTR on linjannut, miten paikalliset toiminta- ja teemaryhmät osallistuvat hanketyöhön ja tukenut toimintaryhmien rakentumista niiden nykyiseen laajuuteensa.

Maaseudun kehittämisen hallinnan ytimeen kuuluvat kansallisella tasolla myös valtakunnalliset maaseudun kehittämissuunnitelmat, YTR:n toimesta laadittava maaseutupoliittinen kokonaisohjelma sekä Suomen kylätoiminta ry:n (SYTY) kokoama valtakunnallinen kylätoimintaohjelma. Vuosina 2001–2004 toteutettu maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 'Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka' oli järjestyksessään kolmas. Ohjelman keskeinen tavoite oli laajan ja suppean maaseutupolitiikan suhteen tasapainottaminen. Ohjelmaan oli sisäänrakennettuna myös maaseutupolitiikan poliittisuuden lisääminen (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000). Ohjelmakauden toteutuksen perusteella maaseutupoliittinen kokonaisohjelma oli maaseudun kehityksen hallinnan välineenä merkittävä asiakirja. Vuoden 2003 loka-marraskuun vaihteessa ohjelman 108 ehdotuksesta oli toteutunut yhteensä 77 osan ollessa vielä toteutumassa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004b, s. 2).

Vuonna 2004 valmistuu neljäs maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, jonka toteutuksen aikajänne ulottuu vuoteen 2007. Samoina vuosina toteutetaan valtakunnallista kylätoimintaohjelmaa. Ohjelmien yhteinen toteuttamisaikataulu viestii kylätoiminnan ja maaseutupolitiikan likeisestä yhteydestä. Kylätoiminta on saanut kansallisella tasolla varsin legitiimin aseman maaseudun kehittämisen hallinnan kentässä. Kylien valtakunnallinen yhteistyöjärjestö toimii YTR:n kumppanina ja ylläpitää muun muassa toimintaryhmien valtakunnallista verkostoyksikköä maa- ja metsätalousministeriön kanssa solmitun ostopalvelusopimuksen perusteella (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003b, s. 44).

Aluetaso

Aluetasolla hallinnan lähtökohdat ovat Suomessa olleet perinteisesti heikot. Suomen hallinnollista rakennetta leimanneesta kaksinapaisuudesta johtuen aluetasolla ei ole ollut merkittävää roolia alueellisen kehityksen hallinnassa. Vahva keskusvalta ja laajat toimivaltuudet omaavat kunnat ovat olleet pääasialliset toimijat alueellisessa kehittämisessä ja politiikassa. Aluetason hallinnon ohuuteen on vastaavasti liittynyt vaaleilla valitun hallintoelimen puuttuminen maakunnista. Vuonna 1994 toteutetusta aluepoliittisen lainsäädännön muutoksesta on lähtenyt kuitenkin liikkeelle kehityskulku, jossa alueita on enenevässä määrin kehitetty aluetason hallintana (ks. Virkkala 2002, s. 47). Suomen EU-jäsenyys ja rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon vaateet olivat osaltaan sysäys kohti aluetason hallintaa ja sen vahvistamista.

Alueiden valtaa on lisätty aluehallinnon uudistuksilla sekä lainsäädännöllisillä muutoksilla. Aluetason vahvistuminen on siten tapahtunut osin 'ylhäältä käsin', hallinnon toimivallan ja resurssien alueellistamisen kautta. On luotu uusia hallinnollisia järjestelyjä sekä synnytetty uusia toimijoita. Viimeisen vuosikymmenen aikana hallinta aluetasolla on ollut siten uuden monimuotoisen ja monitoimijaisen kehittämissympäristön rakentamista (ks. Kahila 2003, s. 95) sekä uusien kehittämisen muotojen, etenkin kumppanuuden, opettelua (ks. Virkkala 2002, Östhol & Svensson 2002).

Merkittävä muutos oli ensinnäkin kuntayhtymäpohjaisten maakuntien liittojen perustaminen vuonna 1994. Huomattava osa valtion aluekehitysvastuusta hajautettiin tuolloin alemmille hallinnan tasoille ja viime kädessä siis kunnille. Maakuntaliiton tehtävänä on koordinoita kuntien ja seutukuntien asettamat tavoitteet strategioiksi ja ohjelmiksi. Aluekehitysviranomaisina maakuntaliitot huolehtivat alueellisten kehittämissuunnitelmien laatimisesta sekä yhteistyön organisoimisesta. Vuoden 2003 alusta voimaan tullut aluekehityslaki määrää maakuntaliittojen tehtävää aluekehitysviranomaisina. Lain myötä aluetason hallinnan apuvälineeksi tuli maakuntasuunnitelma, jonka maakuntaliitto laatii joka neljäs vuosi.

Toiseksi aluetasoa vahvistettiin perustamalla 15 Työvoima- ja elinkeinokeskusta vuonna 1997. TE-keskukset kokosivat yhteen kauppa- ja teollisuusministeriön, maatalousministeriön ja työministeriön aluehallintoviranomaiset. TE-keskukset toimivat keskeisinä alueellisen kehittämisen rahoittajina sekä yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden että elinkeinotoiminnan yleisempien toimintaedellytysten kehittämisen ja työllisyyden edistämisen osalta. Maaseudun kehittämisen näkökulmasta merkittäviä ovat eritoten maaseutuosastot. Vaikeasti toteutettavat aluekehitysvaarat kanavoituu alueille TE-keskusten kautta.

Kolmantena keskeisenä aluetason hallintaan osallistuvana julkisena tahona toimivat maakuntien yhteistyöryhmät (MYR). MYR:it aloittivat toimintansa vuonna 1995 epävirallisina yhteistyömuotoina. Niiden asema virallistettiin vuonna 2000 rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista säädettyllä lailla. MYR:it huolehtivat ohjelmien strategian mukaisesta toteuttamisesta sekä soveltavat yhteen ohjelmien toimeenpanoa ja maakunnan kehittämiseen vaikuttavia toimenpiteitä (Virkkala 2002, s. 27). MYR osallistuu rakennerahastojen hallintoihin laatimalla maakunnan yhteistyöasiakirjan, jossa sovitaan rakennerahastovarojen ja kansallisten rahoitusosuuksien kohdentamisesta ohjelmaa rahoittaville valtion viranomaisille, maakunnan liitolle sekä muille ohjelman rahoitukseen osallistuville tahoille. Yhteistyöasiakirja toimii linkkinä valtion talousarvioon. Maaseudun kehittämisen kannalta MYR:n toiminnassa merkittävää on se, että MYR päättää rakennerahasto-ohjelmassa olevien hankkeiden valintakriteerien soveltamisesta alueilla.

MYR:in voi jo sinällään nähdä uuden hallinnan tavan ilmentymänä aluetasolla. Se kokoaa yhteen toimijoita maakunnan liitosta ja sen jäsenkunnista, ohjelmaa rahoittavista valtion viranomaisista ja muista valtion organisaatioista sekä alueen kehittämisessä avainasemassa olevista työmarkkina- ja elinkeinojärjestöistä eli nk. sosiaalipartnereista (Valle 2002). Maaseudun kehittämisen hallinnassa keskeisiä ovat MYR:ien maaseutujaostot, joihin on koottu maakunnassa keskeisinä nähdyt maaseudun kehitystyöhön osallistuvat tahot.

MYR:n erityinen asema aluetason toimijakentässä osuu perinteisen viranomaishallinnon ja edustuksellisen demokratian välille. On siten ymmärrettävää, että MYR:ien rooliin on liittynyt hämmennystä ja sekavuutta. Epäselvää on ollut mm. se, missä määrin MYR voi tulkita maakunnan liiton toimielimien hyväksymiä aluekehittämisen linjauksia (Virkkala 2002, s. 39). Valle (2002, s. 90) toteaaakin, että MYR etsii paikkaansa aluehallinnon viranomaisten ja edustuksellisten toimielinten välimaastossa. Voidaan ajatella, että MYR:it määrittelevät rooliaan tapauskohtaisesti oman toimintatilansa rajoja koettelemalla. Kysymys on samalla siitä, miten uudentyypinen hallinta juurtuu virkamieshallinnon ja edustuksellisen demokratian perinteisesti hallitsemaan alueellisen kehittämisen kenttään. MYR:in voi nähdä avauksena kohti uutta pelitilaa aluetason hallinnassa.

Maaseudun kehittämisestä aluetasolla on tehty joitain tulkintoja. Katajamäen ym. (2001, s. 22–26) kärkevät havainnot koskevat lähinnä ensimmäistä rahoituskautta. YTR:n neljännen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmisteluvaiheessa laadittu selvitys koskee maaseutupolitiikan toimeenpanoa toisella EU-ohjelmakaudella (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a).

Katajamäki ym. (2001, s. 24–26) kiinnittävät aluetasolla huomion ensinnäkin TE-keskuksiin sekä niiden resurssien ja toimivallan epäsuhtaan. Tärkeästä rahoittajan roolistaan huolimatta TE-keskukset näyttävät strategisessa mielessä jääneen varsin irrallisiksi maaseudun kehittämisessä. Perussyynä nähdään hallinnon sektoroituneisuus sekä TE-keskusten osastojen vahvat kytkökset emonisteriöihinsä. Toimiessaan jaetusti ohjattuna virastona TE-keskusten näkökulman on katsottu helposti rajautuvan tietyn hallinnon alan sisäiseksi. Maaseutu ja sen kehittäminen on liitetty lähinnä TE-keskusten maaseutuosastojen toimenkuvaan (Katajamäki ym. 2001, s. 25). YTR taas viittaa TE-keskusten henkilöstöresurssien epäjohdonmukaisuuteen, ei niinkään TE-keskusten vertikaaliseen ohjaukseen. Viime aikoina TE-keskusten ministeriöohjausta onkin pyritty väljentämään. Jotta maaseutu tulisi huomioiduksi, näkee Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2003a, s. 71) TE-keskusten tarvitsevan kuitenkin lisää pysyvästi kehittämistehtävin palkattua henkilöstöä.

Aluetasolla on rakenteellista kapasiteettia, mutta hallinta ei tavoita riittävästi maaseudun strategista kehittämistä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

2003a). Maakuntien maaseutupoliittiset valmiudet ovat YTR:n selvityksen mukaan alueellisesti hyvin vaihtelevia. Oleellisia eroja havaitaan maaseudun 'näkyvyydessä' sekä maakuntasuunnitelman laadintaan osallistuvan toimijajoukon laajuudessa. Osassa maakuntia maaseutua on käsitelty maakuntasuunnitelmassa erillisenä kehittämisen osa-alueena, osassa taas maaseutu on sulautettu muuhun alueen kehittämiseen. Jälkimmäisessä maaseudun kehittämisen oletetaan tapahtuvan elimellisenä osana maakuntatason ohjelmatyötä. Maaseutupolitiikan näkökulmasta tämä herättää huolta: hukkuuko maaseudun kehittämisen erityisluonne aluekehittämisen yleisiin tavoitteisiin? YTR perää nykyistä laajapohjaisempaa osallistumista aluetason hallintaan maaseudun kehittämiskysymyksiin liittyen. Maaseudun kehittämisen nähdään osallistuvan aktiivisesti vain niiden viranomaisten, joiden virankuvaan maaseutuasiat liittyvät. Toimijapohjan laajuus nähdään edellytyksenä sille, että maaseudun kehittäminen voisi integroitua aluetason hallintaan (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a).

Maakunnan yhteistyöryhmien maaseutujaostoista pyrittiin muodostamaan välittäjätahoja maaseudun ja alueiden kehittämisen välille. Kokemusten perusteella näin näyttää tapahtuneen vain osittain. Maaseutujaostojen toiminnan katsotaan jääneen lähinnä hallinnollisten asioiden työstämiseen yltämättä varsinaiseen maaseutupoliittiseen keskusteluun (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 72). Hallinnan kapasiteetti on huvennut 'hallinnon hälyyn' (vrt. 'noise', Jessop 2003), mikä heijastuu myös hallinnan ideologiselle ulottuvuudelle. MYR:n maaseutujaosto, josta odotettiin aluetasolle YTR:n kaltaista maaseutupoliittista tahdonmuodostajaa, on osoittautunut heiveröiseksi maaseutunäkökulman välittäjätahoksi (ks. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000, s. 166). Toisaalta maaseutujaostojen ollessa osa vallitsevia aluetason rakenteita niitä pidetään edelleen kehityskelpoisina. Niitä odotetaan vahvistettavan maaseudun kehityksen hallinnan avaintahoina (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 72).

Aluetasolla vaikuttaa olevan kysymys siitä, miten maaseutunäkökulma saadaan lomitettua maakunnan yleiseen kehittämiseen. Aluetason hallinta hahmottuu ikään kuin kahtena hallinnan kenttänä, joista toinen on 'alueen kehittämistä' ja toinen 'maaseudun kehittämistä'. Voidaan kysyä, missä määrin maaseudun kehittämisen hallinta leikkaa alueiden kehittämisen hallintaa: voivatko 'maaseutu' ja 'alue' kehittyä samojen kehittämishankkeiden avulla? Voiko yksi yhteinen strategia kattaa sekä 'maaseudun' että 'alueen' kehittämisen?

Aluetasolla maaseudun kehittämiseen osallistuvat kylien maakunnalliset yhteenliittymät. Kylien maakunnallinen organisoituminen liittyy 1990-luvun puolivälistä liikkeelle lähteneeseen kylätoiminnan vahvistumiseen. Maakunnallisia kyläyhdistyksiä perustettiin tosin jo 1980-luvun lopulla. Niiden toimintaa on kuitenkin leimannut epäselvyys ja resurssien niukkuus (Laamanen 1999). Laamasen (1999, s. 34–38) maakunnallisia kylien yhteenliittymiä koskevan sel-

vityksen perusteella kylätoiminnan voi katsoa eläneen 1990-luvun loppupuolelle odotuksenkaltaisessa tilassa, etsien sopivaa kehityssuuntaa. Sittemmin maakuntatason kylätoimintaa on jännevoitettetty ja laajennettu Suomen kylätoimintayhdistyksen hallinnoiman valtakunnallisen Kylätalous-hankkeen avulla. Vuosina 2002–2005 toteutettavaa hanketta rahoitetaan Equal-yhteisöaloitteesta. Kylätalous-hankkeen yhteistyökumppaneina toimii 19 maakunnallista kylien yhteenliittymää. Niiden toiminnasta vastaavat alueelliset kyläasiamiehet (Suomen Kylätoiminta ry 2004).

Erot eri maakuntien kylätoimintakäytäntöjen välillä ovat edelleen suuret, riippuen kylätoiminnan aluekohtaisesta historiasta, maakuntien valta- ja viranomaissuhteista sekä vallitsevasta järjestökulttuurista (Suomen kylätoiminta ry 2003, s. 19). Osassa maakuntia alueelliset kyläasiamiehet ovat olleet vuosia osa maakuntaliiton toimintaa, osassa maakuntatasoinen kylien kehittäminen etsii jalansijaa Kylätalous-hankkeen avulla. Kylätoiminnan valtakunnallisissa tavoitteissa maakunnallisen kylätoiminnan odotetaan lujittavansa asemaansa aluetason hallinnan kentässä. Pyrkimyksenä on, että maakunnallinen kylätoiminta nähtäisiin tasa-arvoisena kumppanina aluetasolla. Sen näkemysten toivotaan saavan enemmän painoarvoa muun muassa maakuntatason kaavoituksessa ja maakunnallisten ohjelmien laatimisessa (Suomen kylätoiminta ry 2003, s. 57–58). Maaseudun ja alueiden kehittämisen suhde elää etsikkoaikaa eritoten maakunnallisen kylätoiminnan osalta.

Kysymys maakunnallisen kylätoiminnan roolista aluetason hallinnassa liittyy kylätoiminnan legitimeettiin: koetaanko maakunnallista kylätoimintaa tasaveroisena hallinnan toimijana ja sen intressit tärkeinä alueellisen kehityksen hallinnassa? Virkkala (2002, s. 36) on nähnyt aluetasolla hallinnan keskeneräisyyden liittyvän eritoten kolmannen sektorin alueelliseen uudelleen organisointumiseen. Ratkaisevaa näyttäisi olevan, mielletäänkö intressitahot tasavertaisina omat erityispiirteet omaavina kumppaneina vai hallinnasta irrallisina 'yhdessä liikkeenä'. Tämä oli Virkkalan tulkinta (2002, s. 36) kansalaisjärjestöjen asemasta tutkimuksensa kohdemaakunnissa.

Kylille maakunnalliset kylien yhteenliittymät ovat vain yksi 'reitti' verkottua kohti ylempiä hallinnan tasoja. Viime vuosina kylät ovat vahvistaneet hallintakapasiteettiaan toimintaryhmytyön kautta. Kunnat ovat tukeneet kylien 'reitivalintaa' toimimalla vähintään toimintaryhmytyön osa-rahoittajina. Toisaalta voidaan ajatella, että kunnat itse ovat myös reitti, jonka kautta kylät voivat luoda yhteyksiä ylempiin hallinnan konteksteihin ja valtaistua. Erona toimintaryhmytyön kautta verkottumiseen on kuitenkin se, että kunnan kautta maaseudun kehityksen hallinta ei nojaa yksinomaan kylien omaehtoisuuteen. Ratkaiseva on silloin kunnan halukkuus toimia maaseutualueidensa kehittäjänä.

Aluetasoa voi pitää maaseudun monitasohallinnassa monella tapaa kokoavana. Kuntien strategiset linjaukset kootaan yhteen maakuntaohjelmassa. Vuosittain

laadittava maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma suuntaa maakunnallisten kehittämisresurssien allokointia. Kunnat toimivat reittinä eritoten silloin, kun kylätasolta kurotetaan maaseudun kehittämisen resursseihin. Mutta näkevätkö kunnat maaseutualueissaan sellaisia kehittämismahdollisuuksia, joiden kuljetamista ylempiin hallinnan konteksteihin pidettäisiin tärkeänä? Aluetason ko-koavan luonteen valossa paljon vartijoina ovatkin lopulta maaseudun alimmat hallinnan tasot – seudut, kunnat ja kylät. Niiden maaseutupoliittisten valmiuk-sien varassa on suurelta osin se, mitä aluetason hallinnassa voidaan maaseudun eteen tehdä.

5.2.2 Hallinta maaseutukunnassa

Tässä luvussa maaseudun hallinnan kuntatason tarkastelu ulottuu seutu- ja kylä-tasoille. Hallinnan tiedetä vähentävän yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välisten rajojen jyrkkyyttä (Stoker 1998, s. 17). Maantieteellisesti tarkastel-tuna hallinnollisten rajojen hämärtyminen ilmenee alueellisesti vaihtelevina toi-mijakokoonpanoina. Verkostojen maantieteellinen vaihtelevuus on seurausta yhteistyön asiasisältökohtaisuudesta. Westholm (2001) on ruotsalaisia kuntia tutkiessaan todennut, että koottaessa yhteistyörakennelmia tilannekohtaisesti syntyy hyvin erimuotoisia ja -kokoisia yhteistyörakennelmia. Samalla kunta voi olla osallisena useissa alueellisesti erilaisiin ulottuvuuksiin hajautuvissa hallintakerrostumissa eli Westholmia (2001, 2003) mukailten, ohuissa aluera-kennelmissä (thin regions). Kumppanoivalle kunnalle on tyypillistä tilannekoh-taisesti joustava alueellisuus. Kunta asettuu eri mittakaavoihin riippuen siitä, minkä yksittäisen hallintaverkoston perusteella sitä tarkastelee. Maaseudun hal-linnassa sisältökohtaiset hallintaverkostot paikantuvat luontevasti kunta–kylä–seutukunta -kolmijaon muodostamiin tiloihin. Maaseudun kehittämisessä ole-tuksena on, että kunta suuntaa toimintahorisonttiaan seututasolle ja ’laskeutuu’ kohti kylätasoa (Uusitalo 2003, s. 54).

Kuntaa voi lähestyä sekä hallinnan tilana että hallinnan toimijana. Tilan ulottu-vuudessa erottuvat kylät kunnissa toimivina ’hallinnan saarekkeina’ sekä niiden kautta toimintaryhmätyö kunnan aluetta haltuun ottavana ilmiönä. Myös seudulliset elinkeinoyhtiöt nousevat esille hallinnan maantieteellisestä tilasta. On huomattava, että todellisuudessa kunta voi olla ja yleensä onkin saman-aikaisesti sekä hallinnan tilana että yhtenä hallinnan toimijana. Kunta on toimi- ja niin kylässä, toimintaryhmätyössä kuin erilaisista kehittäjäkoalitiioista raken-tuvassa seutuyhteistyössä.

Kun kuntaa lähestyy toimijana, olennaisia ovat kunnan vuorovaikutustaidot. Kyse on kunnan kyvystä työskennellä strategisesti erilaisten kumppanoivien tahojen kanssa. Hallinnassa vuorovaikutuksen tarve syntyy toimijoiden välillä valitsevasta resurssiriippuvuudesta ja sen havaitsemisesta (Rhodes 1997). Vuorovaikutuksessa kunta laittaa resurssejaan liikkeelle, mutta samalla myös

lisää niitä, sillä vuorovaikutuksen kautta luodaan uusia resursseja (Virkkala 2002, s. 14). Vuorovaikutukseen on mielekästä ryhtyä vain tilanteessa, jossa oma riippuvuus tunnistetaan. Maaseutukunnalle tämä näyttää olevan keskeinen toimijuuden haaste. Jos resurssiriippuvuutta kyetään käsittelemään rakentavasti, vuorovaikutus on kunnalle potentiaali, ei pakkotilanne. Karhio (2002, s. 128) osoittaa tällaisen potentiaalın havaitsemisen kunnan ja toimintaryhmytyön välisessä suhteessa.

Maaseutukunnan hallinnasta voi esittää yleisenä huomiona sen, että samalla kun kunta hallinnan tilana on korostunut, sen rooli toimijana on kaventunut tai ainakin muuttunut epäselvemmäksi. Huomionarvoista tämä on siksi, että kuntaa on lähes aina pidetty tärkeänä paikallistason kehittäjätahona ja kylien läheisimpänä kumppanina (ks. Uusitalo 1988, s. 22–23). Uudentyyppinen hallinta hivuttaa kuitenkin kehittämistyön painopistettä kunnan toimijuuden ulkopuolelle. Kumppanuudet ovat tuoneet kuntaan uusia kehittäjiä ja toimijoita, jotka työstävät kunnan omia maaseudun kehittämistavoitteita. Toimijuus on siirtynyt yhtäältä paikallisille toimintaryhmyille, toisaalta seudullisille kehittämis-yhteisöille (ks. Kahila 2003, s. 102). Kuntia koskevat tuoreimmat havainnot viittaavatkin siihen, että kuntia uhkaa kehittämistyöstä syrjäytyminen (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmy 2003a, s. 67). Toisaalta kunnan kehittämisvastuun haihtuminen kunnasta on epäilemättä merkki siitä, että on tarvetta jäsentää uudelleen kunnan roolia maaseutupoliittisena toimijana.

Kunta, kylät ja toimintaryhmytyö

Toimintaryhmyt kyläosapuolinen ovat täydentäneet merkittävällä tavalla kunta- ja seututason maaseudun kehittämistä (Kahila ym. 2002, s. 70). Toimintaryhmytyötä toteutetaan maaseutukunnissa, 419 kunnan alueella toimii 58 ryhmää. Toimintaryhmytyötä on pidetty Suomessa erittäin menestyksekkäänä maaseudun kehittämisen tapana. Tulokset näkyvät muun muassa paikallistason toimijoiden itseluottamuksen vahvistumisena sekä maaseutualueiden sosiaalisen pääoman kasvuna (ks. Hyyryläinen 2003b, s. 266–268). Toimintaryhmytyön voi nähdä oikeuttaneen paikkansa toimintatapana maaseudun kehittämisen hallinnassa ja legitimoivan paikallistason toimijoita maaseudun kehittäjinä. Toimintaryhmytyön vahvasta asemasta maaseudun hallinnan kentässä viestii myös Suomen kylätoiminta ry:n vuoden 2003 alussa antama suositus, jonka mukaan toimintaryhmyä tulisi kutsua maaseudun kehittämisyhdistyksiksi. Nimenmuutos on ajankohtainen, kun toimintaryhmytyötä pyritään linkittämään muuhun alueelliseen kehittämiseen, seutusuunnitteluun, aluekeskusohjelmatyöhön sekä maakuntaohjelmien laadintaan ja toteuttamiseen. Maaseudun kehittämisyhdistykset halutaan pysyväksi osaksi maaseudun kehittämisen hallintaverkkoa.

Syitä siihen, että kunnat näyttävät ajautuneen sivurooliin maaseudun kehittämisessä, voidaan etsiä useilta suunnilta. Toimintaryhmytyö lanseerattiin

kuntiin ensisijaisesti kylien kautta ja niiden omaehtoisen kehittämisen välineenä. Edunsaajina korostettiin kyläläisiä, ei kuntaa. Rantaman (2002, s. 228) mukaan kunnille ja muille vakiintuneille kehittäjäorganisaatioille lankesi alkujaan toissijainen rooli toimintaryhmätyössä. Toimintaryhmät tiettyssä mielessä ottivat kunnilta paikallisen kehittämisvastuun (Kahila 2003, s. 102).

Kylien varaan rakentuva toimintaryhmätyö korosti kunnan roolia toiminnan osarahoittajana. Kunnalta odotettiin toimintaryhmätyöhön rahallista panostusta ja sen osalta päätösvallasta luopumista – tosin sulkematta pois kuntien muita osallistumismahdollisuuksia. Muunlaisen toimijuuden mahdollisuuksia ei ilmeisesti ole riittävästi korostettu maaseutupolitiikassa, ainakaan kuntien strategiseen kehittämisen avauksina. Kunta on toki ollut toimintaryhmän hallitusta koskevan kolmikantaperiaatteen mukaisesti osallinen toimintaryhmän päätöksenteossa. Lisäksi kunta on voinut olla yksittäisten virkamiesten oma-aloitteisuuden kautta tiiviisti mukana kylien kehittämisessä ja tuoda siihen samalla kunta-asiantuntijuutta. Yhteys kunnan strategiseen kehittämiseen vaikuttaa jääneen kuitenkin varsin ohueksi. Maaseutuaktiivit kuntaedustajat, virkamiehet ja kuntien valtuutetut ovat osallistuneet toimintaryhmätyöhön ensisijassa yksittäisinä kuntalaisina (Mustakangas ym. 2003).

Hallinta ja sen edellyttämä muutoskyky on korostanut kuntaa vanhana instituutiona (ks. Rantama 2002). Ei ole yllättävää, että toimintaryhmätyön ja kunnan suhteen kehityksen analyysissä kunnan muutosvastarinta on todettu suureksi (Karhio 2002, s. 126). Toimintaryhmätyön alkuvaiheeseen liittyi myös paljon tietämättömyyttä toimintatavasta ja tiedon puutetta, etenkin luottamushenkilöiden keskuudessa. Kunnat ikään kuin myöhästyivät hallinnan kenttään avautuneista uusista toimijuuden mahdollisuuksista. Vaikka toiminnan on sittemmin havaittu saaneen kunnissa uskottavuutta ja tulleen tutuksi laajemmin myös kuntalaisten keskuudessa (ks. esim. Kahila ym. 2002), hallinnan muutosvauhdissa kunta on osoittautunut hitaaksi. Hallinnan voi myös ajatella johdattavan kuntia kenties vakiintuneemmista viranomais- ja palvelukuntien ajoista lisääntyvään epävarmuuteen, jota vasten muutos tuntuu ymmärrettävästi uhkalta. Toisaalta epävarmuus ja muutosvastarinta voivat olla uusilla hallinnan tavoilla eliminotavissa. Tällaisiksi Karhio (2000, s. 104) näkee muun muassa laajan osallistumisen asioiden valmisteluun ja suunnitteluun, panostuksen tiedotukseen sekä luottamusrakenteiden vahvistamisen.

Kylätasolta maaseudun hallinta laajenee kohti kunnan taajamia ja kuntakeskusta. Maaseudun kehittäjätahoihin on viime vuosina luettu kaupunginosayhdistykset sekä taajamien asukasyhdistykset. Kaupunkimaisempia kehittäjäyhteisöjä on tullut lisää maaseudun kehittämisrahoituksen piiriin EU:n toisella rakennerahastokaudella. Samalla pidetään yhä legitimimpänä sitä, että paikallisyhteisöt ottavat lisää vastuuta maaseutukunnan toiminnoista. Esimerkiksi valtakunnallisessa kylätoimintaohjelmassa todetaan, että kuntien valtionosuusi-

en pienentyessä kylätoiminnalta ja muilta kolmanteen sektoriin kuuluvilta ta-
hoilta edellytetään toimeliaisuutta ja oma-aloitteisuutta peruspalvelujen uusien
järjestämistapojen toteuttamiseksi (Suomen kylätoiminta ry 2003, s. 18).

Kylätason näkökulmasta hallinta on merkinnyt kylien valtaistumista ja entistä
aktiivisemmän toimijuuden omaksumista kunnassa. Joissakin kysymyksissä,
esimerkiksi kylien ulkoilupaikkojen ylläpidossa kylä on saattanut ajaa kunnan
edelle. Samoin kulttuuripalvelujen tuottajina kylistä on voinut muodostua kun-
nassa tärkeitä toimijoita (Kylätoiminta ry 2003, s. 56). Samalla maaseutu-
kunnan hallinnassa oletetusti korostuu kylän ja kunnan suhteen sujuvuus. Kylä-
aktiivien parissa kyliä on opastettu, että on viisasta olla aloitteellinen kunnan
suuntaan, ja että kylää on kehitettävä kuntaa jatkuvasti informoiden (Kuisma &
Peltonen 2002, s. 33, 55). Riippuvuus kunnasta tunnistetaan kylätoiminnassa,
aliarvioimatta silti kylien omaa kyvykkyyttä. Sen sijaan vähemmän on tehty
havaintoja siitä, miten kunnissa asennoidutaan kyliin kunnan kehittämispoliti-
kan toteuttajina. Varmaa on, että hallinta merkitsee muutoksia kunnan ja kylien
keskinäisissä suhteissa.

Koska kunnan osallistuminen toimintaryhmätyössä kyliensä kehittämiseen
saattaa tehdä kumppanuudesta muodollisuuden (Rantama 2002, s. 144), ei niin
sanottuun könttärähaan perustuvaa kylien kehittämistä voi pitää kunnassa ko-
vin omaehtoisena kehittämisen tapana. Astetta aktiivisempaa kunnan osallisuut-
ta ovat kylille annetut toiminta-avustukset ja omatoimirahat täydentämään tal-
kotoimintaa (Kuisma & Peltonen 2002, s. 21) Kunnat ovat myös perustaneet
erilaisia puskurirahastoja helpottamaan kylähankkeiden likviditeettiongelmia.

Toisaalta kunnan omaehtoisuuden liittäminen ainoastaan rahaan ja sitä koske-
viin päätöksiin on harhaanjohtavaa. Hallinnassa kunnan omaehtoisuuden voi
ajatella olevan yhä enemmän resurssiriippuvuuden pohjalta verkottumista, hal-
lintaa vuoropuhelun sekä yhteisten suunnitelmien, esimerkiksi kyläsuunnitel-
mien, avulla. Kunta–kylä -suhteen suuntana voi olettaa olevan instrumentaali-
sesta kommunikatiivisen. Kokemuksia maaseutukunnasta verkostokuntana on
kuitenkin vielä varsin vähän tarjolla. Kysymys kunnan maaseutualueiden oma-
ehtoisesta kehittämisestä jää myös strategisessa mielessä auki. Kylien verkot-
tuminen on linkittänyt kuntaa maaseudun kehittämisen hallinnan uusiin raken-
teisiin, mutta strategisella tasolla kunnan ja toimintaryhmätyön suhde ei vaiku-
ta. Kärjistäen voi kysyä, osallistuuko kunta tällä hetkellä kylien määrätietoi-
seen kehittämiseen muuten kuin toimintaryhmätyön kautta.

Sekä kylä- että kuntatasolta tarkasteltuna hallinta edellyttää systemaattisempaa
kylien kehittämistä. Keinona voivat olla kyläsuunnitelmat, joita on toiminta-
ryhmätyön puitteissa laadittu eri puolilla Suomea. Kyläsuunnitelman paino-
arvoa maaseutukunnan hallinnassa on kasvattanut se, että kyläsuunnitelma toi-
mii maaseutuhankkeiden rahoitusehtona – rahoituksen saamiseksi hankkeessa

on osoitettava yhteys kyläsuunnitelmaan. Kyläsuunnitelmat tukevat myös toimintaryhmien päätöksentekoa. Kylien kehittäminen on usein aloitettu juuri kylien aktivointiin ja kyläsuunnitelmien laatimiseen tähtäävillä hankkeilla.

Kyläsuunnitelmat ovat keskeisiä kunnan maaseutualueiden kehityksen hallinnassa. Kyläsuunnitelmaan tähtäävä prosessi ja sitä tukevat asukaskeskeisen suunnittelun menetelmät ovat ajankohtaisia kehittämisen kohteita (ks. esim. Epäily ym. 2003). Kyläsuunnittelun ja sen synnyttämä osaamisen tarve näkyy myös kyläsuunnittelun oppaiden julkaisemisena (Leppänen 2002, Kuisma & Peltonen 2002). Kunnissa on siten meneillään oppimisprosesseja, jotka kokoavat yhteen kyläläisiä ja osajia esimerkiksi alan oppilaitoksista ja yliopistojen yksiköistä. Hallinta kunnanosatasolla voi edustaa uutta vaihetta kylätoiminnan toimintatutkimuksessa.

Kyläsuunnitelman laatiminen on käynnistynyt yleensä hankkeen kautta, jolloin aloite on voinut tulla kunnan ulkopuolelta. On myös tapauksia, joissa tällaisen hankkeen on käynnistänyt kunta. Kuntien maaseutuaktiivit ovat yleensä silloin mukana kyläsuunnitelmaan tähtäävässä prosessissa (ks. esim. Suttilan kylätoimikunta 2002). Tällaiset kunnat saattavat olla edelläkävijöitä kyläsuunnitelmien laadinnassa sekä niiden hyödyntäjinä kuntatason hallinnassa. Myös konsultteja käytetään apuna edistämään kylien suunnitteluprosesseja. Tämän ammattikunnan tilaus näyttää syntyneen kuntien uudesta hallinnan tilanteesta. Silti kylätoimijoiden keskuudessa kylälähtöisyyttä korostetaan suunnittelua ensisijaisesti eteenpäin vievänä voimana (Kuisma & Peltonen 2002). Maaseutukunnan hallinnassa kiintoisa kysymys on, mikä on kyläsuunnitelmien rooli ja merkitys kunnasta käsin tarkasteltuna.

Kyläsuunnitelman laatiminen on kylälle keino lisätä itsetuntemusta, yritys nähdä tuttu ympäristö uudesta perspektiivistä. Samalla saatetaan lähestyä kylän sisäistä hallintaa, eräänlaista kylän itsesäätelyä (vrt. self-organising, self-reflexive governance, Jessop 2003). Suunnitelman tulisi olla prosessin tulos, ei tarkoitus sinänsä. Kantavana ajatuksena on, että suunnitteluprosessissa kyläläiset innostuvat keskustelemaan tulevaisuudestaan, ja että kylässä syntyy uskoa kylän kehittymiseen ja mahdollisuuksiin vaikuttaa kylän elinehtoihin. Suunnittelun odotetaan siirtävän kylän uudenlaisen osallistumisen kulttuuriin (Leppänen 2002, Kuisma & Peltonen 2002, s. 20).

Toisaalta kyläsuunnitelma toimii hallinnan mekanismina kylästä ulospäin, sekä kohti kuntaa että ylempiä hallinnan tasoja. Samalla se on mahdollisuus kylän oman hallintakapasiteetin vahvistamiseen. Yhteistyössä muiden tahojen kanssa kylä voi päästä toteuttamaan asioita, joihin sillä yksinään ei ole voimavaroja (Leppänen 2002). Kunnan ja toimintaryhmän ohella mahdollisia yhteistyötahoja ovat aluetason hallinnan toimijat, kuten maakunnalliset kylien yhteenliittymät ja niiden kautta muu maakunnallinen ohjelmatyö. Kylätoimijoiden

piirissä etsitään parhaillaan keinoja, joilla kyläsuunnitelmat nivottaisiin kuntasuunnitelmiin ja maakuntatason ohjelmiin. Liian usein kyläsuunnitelmista toteutuvat vain ne asiat, jotka ovat kyläläisten itsensä varassa – tällöin muita tahoja ei ole saatu ottamaan kyläsuunnitelmaa kyllin vakavasti.

Kyläsuunnitelma on siis kyläläisten tahdonilmaus sekä heille itselleen että kylästä ulospäin. Hallinnalle tyypillisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että vaikka kyläsuunnitelma nähdään kylän 'tahdonilmauksena', sitä ei haluta mieltää 'sulle-mulle' -tyyppisen edunvalvonnan välineeksi. Kuten Viitapohjan (Viitapohjan kyläyhdistys 2001) kyläsuunnitelmassa todetaan, kyläsuunnitelmaa ei ole anomuskokoelmana päättäjien suuntaan, vaan kyläläisten yhteisenä julkilausuma kylän tulevasta kehittämistarpeesta ja -tahdosta sekä sitoutumisesta kyläsuunnitelman toimenpiteiden toteuttamiseen.

Kyläsuunnitelmista maaseutukunnan hallinnassa on vielä varsin vähän jäsennettyä tietoa saatavilla. Tämä vastaa Haverin (2003a, s. 86) kuvaamaa tilannetta verkostokunnan toimintatavoista. Tietämys kuntien uusista toimintatavoista on vielä niukkaa sekä kuntalaisen, kuntien työntekijöiden että julkisen hallinnon kannalta (Haveri 2003a, s. 86). Vaarana verkostokunnassa Haveri näkee kuitenkin sen, että yhä enemmän aikaa hupenee erilaisten yhteistyökuvioiden rakenteluun. Hallinta voi pirstoutua ja muuttaa verkostokunnan koordinaation työlääksi. Kyseiseen tilanteeseen voi yhtenä ratkaisuna nähdä Jessopin (2003) mainitseman 'hälyn vähentämisen' (noise reduction) sekä ns. negatiivisen koordinaation. Jessopin (2003) mukaan hallinnan hälyä voidaan vähentää käytännöllä, jotka edistävät toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta ja osoittavat eri toimenpiteiden mahdolliset seuraamukset. Voivatko kyläsuunnitelmat toimia negatiivisen koordinaation ja kommunikation välineinä maaseutukunnan hallinnassa? Kyläsuunnitelmat osoittautuvat monessa mielessä kuntatason hallinnassa maaseutupolitiikan toimeenpanon keskeisiksi tutkimuskohteiksi.

Kyläsuunnitelmien anti maaseutukunnan hallinnassa on riippuvainen siitä, miten ne kiinnittyvät kunnan strategiaan; millä mekanismilla kyläsuunnitelmat kytkeytyvät osaksi kunnan kokonaisuuden kehittämistä. Yksi luonteva kanava on kaavoitus. Kylälähtöisesti toteutettuna kaavoitus edustaa varsin edistynyttä hallintaa, sillä se lähestyy kunnan ja kylän elinkeinopoliittista yhteistyötä (ks. Kuisma & Peltonen 2002, s. 5). Asukaskeskeisten suunnittelukäytäntöjen hyödyntäminen onkin vielä kovin uutta (ks. Epäily ym. 2003). Kaavoituskulttuuri muuttuu kunnissa varsin hitaasti, ja esimerkiksi alan koulutuksessa annetaan liian vähän välineitä maaseudun ja kylien toiminnan ymmärtämiseen, puhumattakaan vuorovaikutustaidoista. Niiden oivaltava käyttäminen säästäisi kunnilta ja valtiolta pitkän pennin ja nopeuttaisi yhdyskuntasuunnittelun toteutusta. Kaavoituksen pitkäjänteisyydestä johtuen myös asukaskeskeisten suunnittelukäytäntöjen vaikutukset näkyvät kunnissa todennäköisesti vasta vuosien kuluttua (ks. Niemi 2004, s. 105–107).

Kaavoituksen voi nähdä haasteena sekä kunnan että kylien toimijuudelle. Lähtökohtaisesti yhteys kylästä kuntaan on olemassa, sillä kaavoittamista ohjaa kunnan kaavoitusmonopoli. Parhaimmillaan maankäytön suunnittelu on kaikkia asianosaisia kokoava keskustelutilanne, jossa punnitaan eri vaihtoehtojen edut ja haitat sekä arvioidaan yhdessä nykyisen ympäristön edellytykset (Epäily ym. 2003). Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki tukee uutta hallinnan tapaa, sillä se avaa mahdollisuuksia kyläläisille ja kylässä elinkeinoaan harjoittaville osallistua alueensa suunnitteluun. Paikallisen hallinnan fyysistä ulottuvuutta venyttää se, että maankäyttö- ja rakennuslain 62§ mukaan osallisia kyläsuunnitteluun ovat myös kylän ulkopuolella asuvat maanomistajat.

Joissakin kunnissa kyläsuunnitelmat on koottu yhteen kuntatason kyläohjelmaksi. Tämä auttaa jäsentämään kylien roolia osana kunnan kokonaisuutta. Saattaisivatko esimerkiksi kunta- tai seutukohtaiset kylien yhteistyöryhmät edistää kyläsuunnitteluprosessien hahmottumista kunnan hallinnan käytännöksi? Maaseutupolitiikan piirissä on havaittu, että kuntiin olisi tarvetta perustaa kunta- tai seutukohtaisia kylien yhteenliittymiä maaseudun kehittämisen koordinoimiseksi (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 87). Kunnan sisäisen hallinnan muotoja etsittäessä voi olla ajankohtaista pohtia seuraavia kysymyksiä: Nojataan kunnan maaseudun kehittämisessä kyläkohtaisiin ohjelmiin vai nähdäänkö ne aiheelliseksi koota vielä kunnan omaksi kyläohjelmaksi? Tarvittaisiinko kuntaan pysyvä hallintaelin rakentamaan kunta–kylä(t) -kumppanuutta? Maaseutukunnan hallinnassa voidaan soveltaa erilaisia käytäntöjä, joilla koordinoita yhteistoimintaa valtaistuneiden kylien ja kunnan välillä. Eri-laistuvissa maaseutukunnissa myös hallintaa leimaa erilaistuvuus.

Hyvinvointipalvelujen uudet järjestelyt

Hyvinvointipalvelujen tuottaminen maaseutukunnassa elinkeinojen kehittämisen ohella on toinen tärkeä hallinnan osa-alue. Hallinnassa kunnan elinkeinojen kehittäminen ja kunnan hyvinvointipalvelujen tuottaminen tulevat lähelle toisiaan. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen alan palveluyrittäjyyttä edistämällä on kunnassa myös elinkeinojen kehittämistä, toisaalta toimivat hyvinvointipalvelut tukevat epäsuorasti minkä tahansa elinkeinon toimintaedellytyksiä alueella.

Hallinnassa voi hyvinvointipalvelujen tuottamista lähestyä Jessopia (2003) mukailten erilaisten yhteiskunnan organisointitapojen, hierarkkisen ohjauksen, markkinoiden sekä sopimuksellisten verkostosuhteiden harkittuna soveltamisena. Hallinta voi merkitä hyvinvointipalveluissa erilaisten hallinnan muotojen ja toimintatapojen käyttöönottoa, kuten yhteistyötä osuuskunnan kanssa, hyvinvointiyrittäjyyttä, erilaisia sopimusmalleja, kuntien seudullista erikoistumista jne. Hallinnan voi ymmärtää silloin eräänlaisena hyvinvoinnin sekatalouden paikallisena sovelluksena, jossa kunnan alueella toimivat kansalaisjärjestöt,

säätiöt, osuuskunnat sekä seurakunta yksityisten yrittäjien ja omaisten ohella ottavat hoitaakseen aikaisemmin ainoastaan kunnan vastuulla olleita palvelutehtäviä (ks. Matthies 1996, s. 11). Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan kunnalliset palvelut voidaan tuottaa kunnan ohella joko kolmas tai yksityinen sektori niin, että kunnalla säilyy ainoastaan organisointivastuu palvelujen järjestämisessä.

Monilla maaseutukunnilla on suuria vaikeuksia peruspalvelujen turvaamisessa alueellaan. Erityisen hankalaa on maaseudun pienillä kunnilla. Palvelujen koordinoitua seututasolla tai kuntakoon suurentamista on pidetty tehokkaimpina ratkaisuvaihtoehtoina. Maaseutukunnan hallinnan katsotaan merkitsevän alueellista uudelleen organisoitumista, jonka uskotaan luontevimmin tapahtuvan seutuyhteistyön vapaaehtoisen syventämisen kautta. Ovaska (2003) löytää kuitenkin todisteita siitä, että pienissäkin, eli alle 3 000 asukkaan kunnissa on mahdollista tuottaa palveluja perinteisellä hallinnon tavalla kuntalaisten tarpeet katken. Kustannuksiltaan kohtuullinen, perinteinen palvelujen tuotantomalli jää silti Ovaskankin (2003) tutkimuksessa lähinnä muuttovoittoisten pienkuntien mahdollisuudeksi. Yleisesti näyttää siis siltä, että maaseutukunnassa palvelujen turvaaminen edellyttää kunnalta hierarkioiden, markkinoiden sekä yhteisöllisten ja verkostomaisten toimintamallien soveltamista (ks. Bovaird ym. 2002, s. 14, Jessop 2003).

Vaihtoehtoiset palvelujen tuotantotavat voidaan nähdä maaseutukunnassa seutuistumisen vastavoimana. Reuna-alueiden kunnissa on usein oltu huolissaan palvelujen karkaamisesta naapurikuntaan tai seudun keskukseen (Lemponen 1999, s. 15). Hallinnan eri mekanismien harkitulla soveltamisella voidaan estää palveluja karkaamasta kohtuuttomalle etäisyydelle niiden tarvitsijoista. Maaseutukunnassa hallinnan voi ymmärtää siten sekä palvelujen seutuistamisena että uusien paikallisten ratkaisujen etsimisena. Hyvinvointipalvelut voivat muodostaa toisiaan täydentävän ja eri hallinnan konteksteihin ulottuvien palvelutuotantomallien kokonaisuuden. Yleisesti ajatellaan, että kuntaorganisaatio on ulkopuolinen palvelujen tuotanto toimii parhaiten kunnan omaa palvelukonseptia täydentävänä, ei suoranaisesti sitä korvaavana. Monimuotoisen palvelutuotantokonseptin koordinoitua edellyttää kunnalta strategista kyvykkyyttä ja selkeää toimintapolitiikkaa. Hyvinvointipalvelujen vastuunkantajana kunta linjaa myös muiden palvelutuottajien mahdollisuuksia suunnitella omaa toimintaansa (ks. Ala-Kauhaluoma & Laamanen 2002, s. 260).

Lemponen (1999) yrittäjille ja kunnan virkamiehille suuntaama haastattelututkimus kunnan hyvinvointialan palveluyrittäjyydestä maaseudulla korostaa kunnan ja yrittäjien välistä riippuvuutta, mikä on tutkimuksen mukaan (Lemponen 1999, s. 118) koettu puoliin ja toisin vaikeana. Maaseudun hyvinvointiyrittäjille, etenkin hoiva- ja pienkodeille, yhteistyö kunnan kanssa on tärkeää ja yleisesti olemassaolon ehto. Riippuvuus kunnasta tekee yrittäjän tulevaisuudesta epävarman. Jos kunta lopettaa ostopalvelut, joutuu yritys usein lopettamaan

toimintansa. Kunnassa taas pelätään sitä, että jos yritys lopettaa yhtäkkiä toimintansa, löydetäänkö yritysten hoitamille asiakkaille uudet palvelujentarjoajat (Lemponen 1999).

Hallinnan avainkysymykseksi muodostuu siten hyvinvointialan palveluyrittäjyydessä molemminpuolinen resurssiriippuvuus sekä taidot sen käsittelemiseksi. On todennäköistä, että suuri osa kunnista perustaa julkiselle sektorille vaihtoehtoiset ja rinnakkaiset palvelutuotantomuodot yksittäisille ja tilalannekohtaisille ratkaisuille ja pyrkii näin säätelemään riippuvuutta. Tällä tavoin kuntien on katsottu tähän saakka toimineen (Hoiva-alan teemaryhmä 2001, s. 24–27). Toisaalta, kuten edellä on todettu, kunnassa hallinta merkitsee nimenomaan sitä, että resurssiriippuvuus kyetään tunnistamaan, ja että sitä kyetään käsittelemään. Vaikka suhtautumisen hoivayrittäjyyttä kohtaan on havaittu olevan kunnissa yleensä myönteistä, eivät kunnat välttämättä näe hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä synergisenä osana palvelurakennettaan. Kunnan olisi kyettävä hahmottamaan palvelujärjestelmän kokonaisuus ja sitouduttava siihen niin, että kunnan alueella toimivat yritykset voisivat suunnitella toimintaansa sen pohjalta. Olennaista on myös hyvinvointipalvelujen näkeminen kunnan elinkeinopoliittisena kysymyksenä.

Kolmas sektori maaseutukunnan hallinnassa tarkoittaa kylissä toimivien erilaisten yhdistysten, eritoten kyläyhdistysten, osallisuutta kunnan palvelujen kehittämiseen. Kyläyhdistysten osallistuminen paikalliseen hallintaan on aktualisoitunut kunnissa yleensä vasta viime hetkillä. Palvelujen säilyttämisen tarve nousee yleensä esille vasta siinä vaiheessa, kun palvelut ovat jo oleellisesti heikentyneet (Lemponen 1999, s. 17). Tilanteen korjaaminen palveluja uudelleen synnyttämällä voi olla uuden hallinnankin keinoin vaativa tehtävä. Tilanne vaatii sekä kunnalta että kylältä erityistä aktiivisuutta sekä näkemyksellisyyttä. Tarvitaan yhteinen visio siitä, millaisen toimintamallin avulla palvelukapeikkoon ajautunut kylä voidaan palauttaa osaksi paikallista palveluverkkoa.

Tarja Saarelaisen (2003) tutkimus osoittaa, että kunnallisten palvelujen tuotannossa paikallisten ratkaisujen etsiminen kunnan ja kylien välisen yhteistyön avulla voi vahvistaa sekä hallinnan demokratiaulottuvuutta ja olla samalla resurssien käytön kannalta tehokasta. Saarelainen perustaa päätelmänsä havaintoihinsa Rovaniemen maalaiskunnassa Ylä-Kemijoen alueella toimivasta aluelautakuntamallista. Yhdeksän kylää kattanut uusi toimintamalli paransi selvästi alueen asukkaiden tyytyväisyyttä palveluihin. Paikallisyhteisön osallisuus palvelujen järjestämisessä on lisännyt joustavuutta sekä tarjonnut mahdollisuuden räätälöityyn palvelutuotantoon. Edellytyksenä tälle on ollut kuitenkin alueen asukkaiden tarpeiden ja taitojen kanavointi alueen päätöksentekoon sekä verkostojen muodostamisen lähtökohdaksi (Saarelainen 2003, s. 220–222). Toimiva kunnallinen hallinta edellyttää siten Saarelaisen tutkimuksen perusteella paikallisten verkostojen tietoista johtamista. Kunnan ja kylän suhteessa hallinnan vahvistaminen vaatii ennen kaikkea sitä, että kunta tunnistaa ja tunnustaa

kylien kollektiivisen kyvykkyyden, ottaa sen vakavasti ja käyttää sitä uusien toiminnan tapojen rakentamiseen.

Tähän saakka kunta ja kylä ovat olleet yhteistyössä etenkin lastenhoidossa ja koulujen iltapäiväkerhotoiminnassa (Hoiva-alan teemaryhmä 2001, s. 36). Lisääntyvästi odotuksia kohdistuu vanhusväestön tarvitsemien palveluiden vaihtoehtoihin tuottamistapoihin. Joissakin kunnissa on hoiva-alan palvelutuotantoa harjoitettu jo useita vuosia. Tarjolla ei ole kuitenkaan ollut välittäjämekanismeja, joiden kautta hyvät käytännöt olisivat levinneet edes naapurikuntaan. Vanhustenhoiton palveluja on ollut tarjolla varsin vaihtelevasti ja pistemäisesti. Toisaalta ns. kevyen hoivan, kuten kodinhoitopalvelujen, kysyntä tuntuu paikallistasolla entistä laajemmin. Vuoden 2004 alussa kunnille mahdolliseksi tullut palvelusetelijärjestelmä edistää osaltaan vaihtoehtoisten palvelutuotantomuotojen käyttöä. Kysynnän ja tarjonnan yhteen saattaminen edellyttää kuitenkin pysyvän palveluiden välitysverkoston luomista. Laajemmin ottaen kyse on paikallisen hallintaverkoston fasilitoinnista jonkin kolmannen osapuolen toimesta. Koordinoidumpaan palvelutuotantoon ja pysyvien palvelutuotantomallien luomiseen tähdätään tällä hetkellä Kylätoiminta ry:n hallinnoimassa Kylät hoivapalvelujen kehittäjinä -hankkeessa. Hankkeessa kerätään tietoja meillä olevista hoivapalveluhankkeista, joiden hyviä käytäntöjä pyritään monistamaan myös muille maaseutualueille. Sopimuksellisuus maaseutupolitiikan keinona on varteenotettava vaihtoehto myös hoivapalvelujen turvaamisessa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003c, s. 66–68).

Maaseudun monimuotoistuminen mahdollistaa hallintaverkoston myös yksittäisen kylän tasolla. Kylään muuttavien uusien asukkaiden into yhdistettynä vanhojen kyläläisten tietotaitoon voi synnyttää uusia palveluvaihtoehtoja (Hoiva-alan teemaryhmä 2001, s. 35). Samalla yksittäisen kylän 'tosipaikallisessa' hallinnassa lähestytään kysymystä yksilötason hallinnasta. Hallinnassa saattaisi ainakin teoriassa muodostua tilanne, jossa kyläläinen voisi valita, ostaako palvelunsa yksityiseltä sektorilta, turvautuuko kolmannen sektorin apuun vai pitäytyykö julkiselta sektorilta saatavissa olevissa palveluissa. Uusien hoivapalvelujen tulevaisuuden katsotaan riippuvan pitkälti myös siitä, ovatko kyläläiset itse valmiita käyttämään tarjolla olevia vaihtoehtoisia palveluja (Lempinen 1999, s. 16). Yksilötasolta tarkasteltuna paikallisen hallinnan edellytykseksi hahmottuu monipuolisuuden vaade, yksilön valmius säädellä arkeansa hauttamalla palvelutarvettaan eri suuntiin.

Kunnan ja seurakunnan yhteistyö

Hallinta maaseutukunnassa voi merkitä myös kunnan ja seurakunnan välisen yhteistyön tiivistymistä. Samalla hallinta ikään kuin tuo kunnat ja seurakunnat uudelleen lähemmäs toisiaan. Maaseutualueilla seurakunnat vastasivat pitäjäin-yhteisöjen maallisista ja hengellisistä asioista vuoteen 1865 saakka. Tässä vaiheessa seurakuntien yhteiskunnalliset tehtävät olivat paisuneet niin, että kunti-

en perustaminen kävi tarpeelliseksi. Kunnille ja seurakunnille muodostui selvästi omat, toisistaan erilliset tehtävät kuntalaisten hyvinvoinnin ylläpitäjinä. Tällä hetkellä korostetaan kunnan ja seurakunnan välisen yhteistyön mahdollisuuksia ja maaseutukuntien ja seurakuntien tilanteiden samankaltaisuutta. Molemmat kärsivät resurssien niukkuudesta ja paineesta keskittyä vain välttämättömimpään (ks. Haapakoski 2003, s. 59–60). Myös seurakunnissa hanketyö on tullut perinteisten toimintamallien rinnalle, nostaten samalla esille uudenlaisen projektiosaamisen tarpeen ja ohjaten seurakuntia yhteistyökumppaneiden ja resurssien etsintään.

Myös alueellisen uudelleen organisoitumisen osalta kunta ja seurakunta ovat kohtalonyhteydessä toisiinsa. Kuntaliitokset ovat vilkastuttaneet keskustelua seurakuntien yhdistämisen tarpeesta (esim. Talenti 2004), ja usein seurakuntaliitos tapahtuu kuntaliitoksen vanavedessä. Jotta yhdistyminen etenisi kunnassa ja seurakunnassa luontevasti, olisi niiden välillä oltava jatkuva vuoropuheluyhteys. Maaseutukunnassa hallinta voi olla myös tämänkaltaisen alueellisen uudelleen organisoinnin sujuvuuden edistämistä.

Keskustelu paikallisseurakunnan roolista muuttuvalla maaseudulla ilmentää myös maaseutupolitiikan valtakunnallista verkottumista. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä kutsui Suomen evankelisluterilaisen kirkon laatimaan kolmatta maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa vuonna 2001. Prosessia varten kirkossa perustettiin maaseutupoliittinen työryhmä, jonka työn tuloksena syntyi lähinnä kirkolle itselleen suunnattu kokoomajulkaisu, 'Kirkko ja maaseutu' (Kuusimäki 2003), kirkon ja paikallisseurakuntien roolista muuttavalla maaseudulla.

Vaikka maaseutu on kirkon piirissä tärkeä eettinen ja yhteiskunnallinen kysymys (ks. Hytönen 2003, s. 58–60), ei kirkolla ole yhteisesti hyväksyttyä maaseutupoliittista ohjelmaa. 'Kirkko ja maaseutu' -julkaisun toimenpide-ehdotukset tarjoavat lähinnä avauksia eri suuntiin koskien sitä, miten kirkko ja seurakunnat voivat toimia maaseudun ihmisten hyväksi. Hallintaa kunnan ja seurakunnan välisenä yhteistyönä voidaan siten toteuttaa tilannekohtaisesti, maaseudun olosuhteet sekä kunnan ja seurakunnan omat reunaehdot huomioivalla tavalla. Perinteisesti kuntien ja seurakuntien välisen yhteistyön keskeisiä alueita ovat olleet päivähoito, vammaistyö, vanhustenhuolto, nuorisotoimi, peruskoulu ja tilojen yhteiskäyttö. Yhteistyön lisäämisen mahdollisuuksia nähdään edelleen kiinteistöhuollossa, talous- ja tietohallinnossa, hankinnoissa sekä asumispalveluissa (Suomen Kuntaliitto 2002).

Maaseudulla seurakunnilla tiedetään olevan selvästi merkittävämpi rooli kuin kaupungeissa. Maaseutukunnassa seurakuntayhteys on olemassa arjen pohjavireenä, yhteisyyden ja turvallisuuden luoja ja syvärakenteena paikallisyhteisön sosiaalisessa pääomassa (Häkkinen 2003, s. 49–56). Seurakunnan

tapahtumat joulumyyjäisistä kylien kinkereihin ovat edelleen tärkeitä yhteisöllisyyden uudistamisen tilanteita. Maaseudulla kuntalainen on yleensä myös seurakunnan jäsen. Paikallisen päätöksenteon näkökulmasta on merkille pantavaa se, että maaseutukunnassa samat ihmiset istuvat usein sekä kunnan että seurakunnan luottamuselimissä. ”Kahdella tuolilla istuminen” voi olla luonteva tapa edistää hallintaa kunnan ja seurakunnan välisessä yhteistyössä. Yhteys sekä kuntaan että seurakuntaan tukee tiedonkulkua ja auttaa havaitsemaan toimintojen koordinoinnin mahdollisuuksia.

Seurakunnan katsannosta tärkeä kysymys on, miten lievittää muuttotappiokunnissa helposti syntyvää apatiaa ja tulevaisuudettomuutta ja miten ehkäistä näiden passiivoivaa vaikutusta. Toisaalta muuttovoittoa saavilla maaseutualueilla, joita on viime aikoina maalailtu eräänlaisiksi asumisen onneloiksi, tarvitaan apua uusien juurien kasvattamiseen ja kotiutumiseen. Maaseudun muutoksessa hallinta kunnan ja seurakunnan välisenä yhteistyönä koskee eritoten yksilötason hallinnan edistämistä. Seurakuntien panos maaseudun kehittämisen hallinnassa kohdistuu luontevasti muun muassa syrjäytymisen ehkäisyyn sekä maaseudun ihmisten henkisen hyvinvoinnin edistämiseen (Harmanen 2003, s. 65–67).

Kunnan laajeneva toimintakonteksti

Julkishallinnon muutokset seutuistavat kunnan toimintahorisonttia. Seutuistuminen vaikuttaa jatkuvan kuntien elinkeinopolitiikassa, joka on jo varsin yleisesti järjestetty yhtiö- tai yhtymämuotoon, peruskunnasta irralliseksi ja itsenäiseksi yksiköksi (Kahila 2003, s. 101). Jatkossa myös tiedottamisessa ja neuvonnassa ennakoidaan tapahtuvan siirtymä kuntakohtaisuudesta kohti kehitys-yhtiöiden vastuun lisääntymistä (Kaskinen 2003, s. 8).

Maaseutuhallintaan kuntatasolla vaikuttaa jatkossa se, miten toimintaryhmätyö ja yleisemminkin seututason maaseudun kehittäminen organisoidaan. Hallinnan yhtenä mahdollisuutena ovat seudulliset yrityspalvelupisteet (YPP), joita pyritään perustamaan etenkin pieniin ja keskisuuriin seutukuntiin (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 68). Seutu voidaan nähdä elinkeinojen kehittämisen ja maaseudun kehittämisen hallintojen mahdollisena kohtaamisen paikkana (ks. Kahila 2001). Seudulliset yrityspalvelupisteet -hankkeessa yrityspalvelupisteisiin pyritään kokoamaan TE-keskuksen, maaseutukeskuksen, metsäalan organisaatioiden, 4H-liiton sekä Käsi- ja taideteollisuusliiton alueelliset palvelut. Seudulliset elinkeinojen kehitysyrityöt ovat hankkeessa ’organisatorisia napoja’, joiden ympärille eri tahojen tarjoama yritysneuvonta tullaan kokoamaan. Yksi maaseutuhallinnan mahdollinen tulevaisuus olisi se, että seudullisista kehittämissyhtiöistä, jotka tähän saakka ovat toimineet varsin erillään maaseudun kehittämisestä, muodostuisi uusia maaseudun kehittämisen hallinnan konteksteja, eräänlaisia maaseudun kehittämisen ’hallintakeskuksia’.

Toisen mahdollisen kunnan maaseutuhallinnan valmiin kontekstin muodostavat 34 aluekeskusohjelmaa. Ne ovat puolestaan eräänlaisia seudullisen hallinnan raameja, jotka kokoavat sirpaleisia kehittämistoimenpiteitä yhtenäisemmiksi kokonaisuuksiksi (Valovirta & Virtanen 2004). Aluekeskusohjelmissa on nähty mahdollisuuksia maaseudun kehittämiseen (Mustakangas ym. 2003), ne eivät välttämättä ole pelkästään seutukeskuksen kehittämistä – näin ohjelman alkuvaiheessa ennakoitiin etenkin maaseutupolitiikan piirissä. Toisaalta maaseudun kehittämissasioiden kytkeminen ohjelman toimeenpanoon edellyttää seudulta maaseutumyönteisyyttä: maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (2003a, s. 68) raportissa todetaan, että syrjäisten seutujen yritysidealit jäävät 'pienuudessaan' helposti ohjelmassa huomiotta. Maaseutunäkökulman ulottuminen ohjelman toimeenpanoon riippuu alueesta ja on tapauskohtainen kysymys. Maaseudun kehittämisen hallintaa aluekeskusohjelmassa leimaa nykyisellään satunnaisuus: aluekeskusohjelmatyön sisään ei ole rakennettu mekanismeja, jotka automaattisesti tukisivat hallintaa maaseudun näkökulmasta.

Hallinnan käsite asettaa kunnan ensisijassa suhteeseen sitä lähimpänä oleviin hallinnan tasoihin. Tässä yhteydessä kunta voi muuttua verkostokunnaksi, joka on olemassa toimintojensa koordinoimisen ja yhteistyösuhteidensa kautta (ks. Haveri 2003a, s. 85). Lopputuloksena voi olla myös perinteisen kunnallispolitiikan muuttuminen vähitellen ns. kuntapolitiikaksi. Kunnan toiminta ja päätöksenteko laajenevat kunnan oman toimijuuden säätelystä kuntaorganisaation ulkopuolelle, kunnan ja sen alueella toimivien järjestöjen välisiin suhteisiin (ks. Möttönen 2002). Lisäksi hallinnan tapoja voi maaseutukunnassa olla monia, sekä seututasolle että kylätasolle suuntautuvia.

Vaikutelma siitä, että kunta hakee rooliaan maaseudun hallinnassa heijastaa yleisempää kunnan roolin käymistilaa hallinnan muutoksessa. Vaikka kunta ei ilmesty tarkkailijan eteen maaseudun kehittämisen avaintoimijana, voi kunnan rooli tulevaisuudessa vahvistua maaseudun hallinnassa. Uusi hallinnan tapa sektorien välisen yhteistyön lisääntymisenä ja perinteisen normipohjaisen hallinnon korvautumisena verkostomaisella, sopimus pohjaisella ohjauksella korostaa kuntaa alueensa kehittäjänä ja alueellisena kehittäjänä. Kunta on myös kehittämistyön legitimoija (Virkkala 2002). Bovairdia ym. (2002, s. 14) mukaillen on hyödyllistä pohtia, millaisissa kysymyksissä paikallishallinnolla saat-taisi olla erityinen merkitys hallinnan aikakaudella. Edellä on pyritty antamaan alustavia vastauksia. Tässä tutkimuksessa voi myös kysyä, millaisia ovat kunnan mahdolliset roolit maaseudun verkottuvassa hallinnan kentässä. Astetta maaseutupoliittisemmin: miten kunta voisi palautua sivuraiteelta takaisin maaseudun hallinnan yhdeksi avainpelaajaksi?

6 Maaseudun kehittäminen kuudessa kohdekunnassa

6.1 Tausta- ja tutkimusaineistot

Kohdekuntien esittely on tässä tutkimuksessa kirjoitettu osaksi tutkimuksen analyysiä, sillä kuntia ja niiden kehityspiirteitä hahmotetaan seuraavassa osin myös haastattelujen pohjalta. Kuntien kuvauksissa on hyödynnetty kunnista saatavilla olevaa tilastotietoa, kuntien internet-sivuja, haastattelujen yhteydessä kunnista saatua painamatonta, kirjallista aineistoa sekä kuntien tilinpäätöstietoja. Vertailevia tilastotietoja kunnista esitetään luvun 6.1.6 päätteeksi taulukossa 2. Huittisia ja Orimattilaa kuvataan muita kuntia pelkistetympin, sillä näitä on esitelty myös Mustakankaan ym. (2003, s. 92–94, 96–98) aikaisemmassa tutkimuksessa.

6.1.1 Joutseno – teollisuuskunta 'hyvällä pelipaikalla'

Joutsenon kunta sijaitsee Etelä-Suomen läänissä, Etelä-Karjalan maakunnassa sen kahden Saimaan etelärannalla olevan kaupungin, Lappeenrannan ja Imatran välissä. Muita naapurikuntia ovat Taipalsaari ja Ruokolahti. Kaakossa kunta rajautuu 9 kilometrin matkalta Venäjän rajaan. Saimaan rantaviivaa kunnalla on noin 260 kilometriä. Lappeenrannan kaupungin kanssa kunta muodostaa Lappeenrannan seutukunnan. Kunta kuuluu Kaakkois-Suomen TE-keskuksen toiminta-alueeseen.

Joutsenon väkiluku on laskenut 1990-luvun alusta alkaen. Vuoden 2003 lopussa kunnassa oli 10 821 asukasta. Vuonna 2003 Joutsenon väkiluku aleni 41 asukkaalla. Väestön väheneminen on jatkunut siitäkin huolimatta, että kunta on pyrkinyt markkinoimaan itseään luonnonkauniina asumiskuntana, joka tarjoaa tonttimaata naapurikaupunkejaan edullisemmin hinnoin. Työssäkäyntiyhteydet Imatralle ja Lappeenrantaan nähdään kunnan vahvuutena. Kunnan keskustajamasta matkaa Lappeenrantaan on 19 kilometriä ja Imatralle 18 kilometriä. Joutseno on Lappeenrannan työssäkäyntialuetta. Kaupungin läheiseen maaseutuun lukeutuva kunta on luokiteltu myös vuorovaikutusalueeksi. Kolmen kunnan aluetta hahmotetaan yleisesti Etelä-Karjalan ydinalueeksi. Alueella asuu noin 100 000 ihmistä, mikä on yli 70 prosenttia koko Etelä-Karjalan väestöstä.

Väestön alueellisen sijoittumisen osalta Joutsenoa voi pitää tapauskunnista polarisoituneimpana. Asutus on keskittynyt nauhamaisesti Saimaan rannan tuntumassa sijaitseviin keskustajamaan ja Korvenkylään. Imatran keskustaan Korvenkylästä on noin viisi kilometriä. Taajamissa asuu yhteensä noin 7 000 asukasta. Venäjän rajaan rajoittuvilla laajoilla haja-asutusalueilla asuu siten run-

saat 3 000 asukasta. Väestön keskittyneisyys näkyy kunnan taajama-asteen korkeutena. Taajamissa asuu joutsenolaisista noin 81,2 prosenttia. Tilastollisessa kuntaryhmittelyssä Joutseno luokitellaan taajaan asuttuihin kuntiin. Uudisrakentaminen näyttää edelleen vahvistavan keskittymiskehitystä. Esimerkiksi vuoden 2002 aikana kunnan keskustaajamaan syntyi noin 80 uutta omistus- ja vuokra-asuntoa. Samoin liike- ja teollisuusrakentamisen osalta investoinnit ovat kohdistuneet taajamien tuntumaan teollisuusalueille ja Korvenkylään (Joutsenon kunta 2003). Suurin osa kaavoitetusta tonttimaasta ja vapaista asuinpaikoista sijoittuu Saimaan rannan tuntumaan.

Joutsenoa luonnehditaan vahvasti teollistuneeksi maalaiskunnaksi. Yksityisen sektorin neljä suurinta työnantajaa ovat Finnish Chemicals Oy, Finn-Valve Oy, Joutsenon elementti Oy sekä Oy Metsä-Botnia Ab:n Joutsenon tehtaat (Joutsenon kunta 2004). Joutseno on tapauskunnista jalostusvaltais. Vuonna 2001 kunnan elinkeinorakenteesta jalostuksen osuus oli 36,6 prosenttia. Teollisuusvaltaisuudestaan johtuen kunta oli 1990-luvun alussa yksi rakennemuutoksesta pahimmin kärsineitä kuntia. Kunnan elinkeinopolitiikkaa koskevissa näkemyksissä luotetaan edelleen teollisuuteen. Yhdessä Imatran ja Lappeenrannan kanssa kunnan katsotaan muodostavan merkittävän metsäteollisuuden keskittymän myös kanallisessa mittakaavassa. Sijainti Venäjän rajan tuntumassa tekee haastattelujen mukaan Joutsenosta strategisesti kiintoisan pelipaikan.

Joutseno on yhdessä Etelä-Karjalan kuntien kanssa Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma-alueita. Kunta lukeutuu myös Etelä-Karjalan kasvukeskusohjelmaan, joka on yksi 34 aluekeskusohjelma-alueesta. Lisäksi rakennerahastokauden 2000–2006 alusta lukien kunta on kuulunut toimintaryhmyyden rahoituksen piiriin. Kunta on osa Saimaanrannan Pomo+-ohjelma-alueita, joka kattaa Länsi-Saimaan ja Lappeenrannan seudut pois lukien Lappeenrannan kaupunkialueet. Ohjelmaa toimeenpanee Länsi-Saimaan kehittämissyhdystys ry, jolla on Joutsenossa oma hankeneuvoja. Joutsenon kunta on kokonaisuudessaan toimintaryhmäaluetta, joten Pomo-rahoitus ulottuu sen kaikkiin seitsemään kylään. Kunnassa toimii viisi kyläyhdistystä ja kaksi taajama-alueille sijoittuvaa asukasyhdistystä. Kyläläisten aktivointityö on aloitettu Ylämaan, Lappeenrannan ja Joutsenon kunnan alueelle kohdistuvalla Kyläkipinä-hankkeella. Hankkeessa kylille pyritään laatimaan kyläsuunnitelmat.

Kyliä aktivointihankkeen lisäksi mittavana kehittämishankkeena mainitaan Likosenlahden venesatamahanke. Kolmivuotisen venesataman kunnostamisprojektissa päävastuun kantajana on toiminut Joutsenon veneseura ry (Joutsenon kunta 2003, s. 31). Haastattelut viestivät venesataman pitkään jatkuneesta rakentamispaineesta. Hanke näyttääkin toimineen varaventiilinä kunnallispoliittisen pattitilanteen purkamisessa. Kun hankkeeseen ei parin haastateltavan mukaan ollut koskaan löytynyt riittävästi poliittista tahtoa, tehtiin siitä Pomo-rahoituksella hanke. Tilanteen taustalla kerrotaan olleen näkemyseroja

sen suhteen, missä määrin kunnan tulisi panostaa taajamiensa kehittämiseen. Taajamien kehittämistä ja maaseudun kehittämistä koskevien mielipide-erojen kerrotaan olleen osin puoluepoliittisia. Hanke valottaa siten samalla jakolinjaa, joka liittyy kunnan eri alueiden kehittämiseen. Kun kunnan väestö on pakkautunut voimakkaasti taajamiin, näyttää olevan houkuttelevaa kohdistaa kehittämispoliittinen intressi kyseisiin alueisiin. Silloin kun kehittämisspanoksia on saatavissa kunnan ulkopuolelta, kuten venesataman kunnostamisprojektissa, kunnallispoliittisten kiistakysymysten käsittely voidaan välttää. Kaudella 2001–2004 kunnanvaltuuston poliittiset voimasuhteet jäsenyivät kunnassa kahden puolueen, Keskustan ja Sosialidemokraattien, kesken. Molemmat puolueet pitävät hallussaan 12 valtuustopaikkaa. Kokoomuksella on viisi valtuutettua. Loput kuusi valtuustopaikkaa jakaantuvat mm. vihreiden ja sitoutumattomien kesken (Joutsenon kunta 2003, s. 4).

Haastattelujen perusteella Joutsenon kehittäminen keskittyy voimakkaasti taajamiin. Taajamiin suuntautuvan kehittämisintressi pohjautuu kunnan strategiaan asemointiin. Kunnan katsotaan kehittyvän parhaiten sen tarjotessa asumis- ja yrittämismahdollisuuksia osin jo rakennetuilla asutus- ja teollisuusalueillaan. Lause 'Joutseno, asumiskunta Saimaan rannalla, hyvällä pelipaikalla Imatran ja Lappeenrannan välissä', kiteyttää kunnan strategisen kehittämisen lähtökohdat. Kunnan kehittämisedellytyksen nähdään perustuvan kunnan sijaintiin kahden kaupungin välimaastossa. Maantieteellisesti kunnan kehittämisalueet sijoittuvat nauhamaisesti Saimaan rannan tuntumaan. Vain vähemmistö haastateltavista ei pitänyt taajamiin keskittymistä tarkoituksenmukaisena. Tällöin asumismahdollisuuksia nähtiin enemmän myös kunnan haja-asutusalueilla. Samalla ilmaistiin tarve niiden kaavoittamiseen. Sekä taajamia että kunnan haja-asutusalueita korostavissa näkemyksissä painottuu asumiskunta-ajattelu.

Haastattelujen aikoihin Joutsenossa käsiteltiin Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan yhdistymistä Saimaankaupungiksi. Kyseinen kuntaliitossuunnitelma on ollut merkittävimpiä Suomessa meneillään olleita liitoshankkeita. Alkujaan kuntaliitoksen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2005 alusta. Syksyllä 2003 hankeen ohjausryhmä päätyi ehdottamaan kuntaliitoksen lykkäämistä ja kunta-yhteistyön syventämistä muilla keinoin. Naapurikaupunkien imussa kehittämistä painottaneet haastateltavat olivat yleensä vahvasti Saimaankaupungin perustamisen kannalla.

Kunnan isona yksittäisenä kehittämiskysymyksenä on Rauha–Tiuru -alue. Psykiatrisena sairaalana toiminut rakennuskokonaisuus jäi tyhjilleen vuonna 2000. Imatran rajan tuntumassa sijaitseville rakennuksille on pyritty löytämään uutta käyttöä, mutta tilojen massiivisuus on osoittautunut markkinoinnin kompastuskiveksi (ks. Pihlaja 2003). Alueen rakennusten yhteenlaskettu pinta-ala on 47 000 m² (eKarjala-maakuntaportaali 2004). Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin omistamia rakennuksia markkinoi Lappeenrannan Seudun Elinkeino ja Mat-

kailu Oy, Lappeenrannan ja sen seitsemän ympäristökunnan omistama kehittämissyhtiö. Joutseno on osakkaana myös Imatran Seudun kehitysyhtiössä, jonka toiminta-alue ulottuu Joutsenosta pohjoiseen, Imatran, Rautjärven ja Ruokolahden kuntiin.

6.1.2 Karttula – asumiskunta Kuopion kupeessa

Karttula on 3 450 asukkaan kunta Itä-Suomen läänissä, Pohjois-Savon maakunnassa. Etelässä Karttula rajautuu Suonenjokeen, lännessä ja pohjoisessa Terveen ja Maaninkaan. Idässä rajanaapurina on Kuopion kaupunki. Karttula on luokiteltu kaupunkien läheiseksi maaseuduksi sekä vuorovaikutusalueeksi. Tilastollisessa kuntaryhmittelyssä kunta lukeutuu maaseutumaisiin kuntiin. Kunnan asukkaista 43,5 prosenttia asuu taajamissa. Vesistörikkaana alueena Karttula on myös kesämökkikunta.

Kehittämismielessä Karttulan tärkein naapuri on Kuopio. Karttulaa kehitetään Kuopion imussa, joka nähdään toisaalta kunnalle elintärkeänä. Eräs haastateltava toteaa tilanteesta: ”*Jos Karttula ei olis Kuopion kyljessä kiinni, se olisi aivan surkea takapajula. Näin pitää siis pelkistää.*” Kuntaa markkinoidaan kotikuntana, joka tarjoaa luonnonläheisiä asumismahdollisuuksia hyvillä työssäkäyntiyhteyksillä Kuopion suuntaan. Kuopion vaikutus heijastuu Karttulan kehitykseen monella tapaa. Haastattelussa Karttulan korostetaan olevan ainoita Pohjois-Savon kuntia, joissa väkilukuennuste on positiivinen. Karttula on Ori-mattilan ohella toinen kasvava tapauskunta. Vuonna 2003 kunnan väkiluku kasvoi 13 asukkaalla. Kuntaan on viime vuosina muuttanut paljon lapsiperheitä, ja sen väestön ikärakenne on nuorempi kuin Pohjois-Savossa keskimäärin (Pohjois-Savon liitto 2004a). Moni karttulalainen pendelöi Kuopioon. Kunnan työpaikkaomavaraisuus on suhteellisen alhainen, 64,8 prosenttia. Kunta kuuluu Kuopion työssäkäyntialueeseen. Karttulassa väestö on myös koulutetumpaa kuin monessa muussa Pohjois-Savon maaseutukunnassa (Pohjois-Savon liitto 2004b). Eräs haastateltavista toteaaakin asukkaiden koulutustasoon viitaten, että sosiaalista pääomaan olisi ainakin periaatteessa kunnassa käytettävissä.

Kasvuimun käänköpuolena Kuopion läheisyys on merkinnyt myös palvelujen asteittaista karkaamista kunnasta. Moni tekee ostoksensa työssäkäynnin lomassa Kuopiossa. Haastattelussa nähtiinkin vaara siinä, että kunnan kehittämispoliittikkaa rakennetaan vahvasti asumiskunta-ajattelun varaan. Kuten kuntaedustaja asian kiteyttää: ”*Asuttaminen ei riitä leipäpuuksi*”. Kunnan elinkeinorakenteessa korostuu palvelujen osuus. Kunnallispolitiikassa suurin puolue on Keskusta, jolla on yhteensä 8 valtuustopaikkaa. Toiseksi eniten paikkoja on Sitoutumattomilla (6 paikkaa). Kristillisdemokraateilla ja Vasemmistoliitolla on molemmilla kaksi valtuutettua. Kolme valtuutetuista on SDP:n edustajia (Karttulan kunta 2003, s. 4).

Kylien lukumäärän muisteltiin olleen Karttulassa parhaimmillaan liki kymmenen, mutta nyt kehitys näyttää keskittyvän kolmeen kylään. Nimeltä mainitaan erityisesti Airaksela, Syvänniemi ja Pihkainmäki. Näitä kyliä markkinoidaan kuntaan muuttaville ja niihin ovat kohdistuneet myös useimmat viime aikoina kuntaan tehdyistä tonttivarauksista (Karttulan kunta 2003, s. 8). Voimakkaimmin kylistä on kasvanut Pihkainmäki, joka sijaitsee lähimpänä Kuopiota. Pihkainmäestä on Kuopioon matkaa 25 kilometriä. Kunta on panostanut Pihkainmäen kehittämiseen. Vuonna 2003 kylään valmistui osayleiskaava, jossa alueelle osoitettiin noin 60 uutta rakennuspaikkaa. Vuonna 2004 toteutuu Pihkainmäen koulun-, päiväkodin- ja liikuntatilojen saneeraus ja uudisrakentamishanke. Uutta tilaa rakennetaan noin 1 100 m².

Karttulan seudullisesta kehittämisorientaatiosta kertoo se, että kunta vaihtoi Sisä-Savon seutukunnasta Kuopion seutukuntaan vuonna 2001. Seutuyhteistyötä toteutetaan Kuopion seudun aluekeskusohjelmassa. Elinkeinojen kehittämisen osalta tilanne koetaan Karttulassa tällä hetkellä kaksijakoiseksi. Aluekeskusohjelman toimeenpano ja seutukuntamuutos ovat vahvistaneet kunnan yhteistyötä Kuopion suuntaan. Samalla kunnan elinkeinopolitiikan painopistettä on luonteva suunnata Kuopioon päin. Elinkeinopolitiikan toteutuksesta vastaa kuitenkin edelleen Sisä-Savon seutuyhtymä, jonka toiminta-alue suuntautuu viiden kunnan alueelle Kuopion länsipuolelle. Kehittämissyhtiöllä on oma toimisto Karttulassa.

Karttula kuuluu Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmaan. Kunnassa maaseudun kehittämistä toteuttaa myös Pomo+-toimintaryhmänä toimiva Maaseudun kehittämissyhdystys Mansikka ry. Sen toimisto sijaitsee Sisä-Savon seutuyhtymän tiloissa Suonenjoella. Yhdistyksen toiminta-alueita on Sisä-Savo: Jäppilän, Kangaslammin, Karttulan, Leppävirran, Rautalammin, Tervon, Vesannon kunnat sekä Suonenjoen kaupunki ja Varkauden kaupungin maaseutualue.

Kuopion vaikutukseen viitaten kunnan tulevaisuus nähdään suhteellisen valoisana. Samalla Karttulan voi nähdä heijastavan monen aluekeskuksen kyljessä olevan maaseutukunnan mahdollista kehityssuuntaa. Kun seudullinen työnjako asuttamisen osalta syvenee, voi seurauksena olla kiertoliike, jossa Karttulan kaltaiset maaseutukunnat kasvattavat ja peruskouluttavat lapset ja joista keskkukset ottavat vastaan koulutettua väestöä (ks. Juntunen 2003, s. 47).

6.1.3 Joutsa – yksinäinen kunta Keski-Suomen etelärajalla

Joutsa on 4 106 asukkaan kunta Sijaitsee Länsi-Suomen läänissä, Keski-Suomen maakunnan eteläreunalla, kolmen maakunnan rajalla. Keski-Suomen kunnista Joutsa rajautuu Leivonmäkeen ja Luhankaan, Etelä-Savon maakunnista Kangasniemeen, Hirvensalmeen ja Pertunmaahan sekä Päijät-Hämeen rajalla

Hartolaan. Joutsa muodostaa yhdessä naapurikuntansa Luhangan kanssa Joutsan työssäkäyntialueen sekä Leivonmäen ja Luhangan kanssa Joutsan seutukunnan. Tilastollisessa kuntaryhmittelyssä Joutsa luokitellaan maaseutumaisiin kuntiin ja maaseudun kolmihaassa harvaan asutuksi maaseuduksi.

Joutsan kehittäminen hahmottuu haastatteluisa auki olevana ja strategisesti epäselvänä kysymyksenä. Kehittämisen nähtiin olevan ensinnäkin yhteydessä kunnan asemaan kolmen maakunnan leikkauspinnassa. Tavoite 2 -alueeseen kuuluvan kunnan katsottiin olevan strategisesti heikommassa asemassa verrattuna esimerkiksi naapurikuntaansa Kangasniemeen, joka on tavoite 1 -aluetta. Kehittämisproblematiikan katsottiin juontuvan osaltaan myös epäonnistuneesta seutukuntajaosta. Vuoden 1994 seutukuntajaossa perustettiin Kaakkoisen Keski-Suomen seutukunta, jonka jäsenkuntia olivat Joutsa, Leivonmäki, Luhanka, Toivakka ja Hankasalmi. Seutua kuvattiin ”älyttömänä riekaleena”, jota ei alkujaankaan nähty mielekkäänä aluekokonaisuutena. Kehittämissyhteisönä seudulla toimi Kaakon seudun oppimiskeskus, joka osallistui muun muassa hanke-toimintaan. Sen toiminta on sittemmin hiipunut. Alueelta puuttuu tällä hetkellä toimiva seudullinen kehittäjäyhteisö.

Seutukuntajakoa muutettiin vuoden 2004 alussa. Joutsasta muodostettiin ’miniseutu’ Leivonmäen ja Luhangan kanssa. Haastattelujen aikoihin seutukuntajaon muutos oli vielä vahvistamatta, mutta kolmen kunnan muodostamaan seutuun suhtauduttiin jo siinä vaiheessa varsin kriittisesti. Vaikka kunnat ovat harjoittaneet yhteistyötä muun muassa terveydenhuollon, koulu-, maaseutu- sekä teknisen toimen alueilla, kehittämismielessä Joutsan seutu nähtiin haastatteluisa liian pienenä kokonaisuutena. Seutukunnassa asuu vajaat 6 300 asukasta. Toisaalta haastatteluisa kerrottiin Itä-Hämeen liitosta, jonka on koettu toimineen alueella mielekkäänä kehittämiskoalitiona. Yhdistysmuotoisessa yhteistyökoalitiassa on ollut mukana reunakuntia eri maakunnista: Joutsa ja Luhanka Keski-Suomesta, Pertunmaa Etelä-Savosta sekä Hartola, Heinola ja Sysmä Päijät-Hämeestä. Virallisesti liitto on olemassa edelleen. Haastatteluisa sille ei kuitenkaan hahmotettu aktiivista kehittäjän roolia alueella.

Kunnan kehittämisen kannalta nähtiin vaikeana asiana se, etteivät minkään ison keskuksen kasvua generoivat vaikutukset ulotu Joutsaan kunnolla. Toisaalta samalla esitettiin, että läheisen keskuksen puuttuessa tulisi Joutsaa itseään kehittää alueen keskuksiksi. Keski-Suomen maakuntasuunnitelmassa Joutsa on nimetty maakunnan osakeskukseksi ja seudulliseksi palvelukeskukseksi (Joutsan kunta 2003a). Kunnan tulevaisuutta koskevissa näkemyksissä toiveita liitettiin myös Keski-Suomen veturina toimivaan Jyväskylään, vaikka samalla Joutsan todettiin sijaitsevan Jyväskylästä liian etäällä. Maakunnan keskuskaupunkiin on Joutsasta matkaa noin 70 kilometriä. Myös muut isot kaupungit sijaitsevat pääosin päivittäisen työssäkäyntimatkan ulkopuolella. Esimerkiksi Lahteen ja Mikkeliin on Joutsasta matkaa 100 kilometriä.

Kunnan sijainti isojen keskusten vaikutuspiirin ulkopuolella heijastuu olosuhteisiin kunnan sisällä. Joutsan kaupallista palveluverkkoa luonnehditaan varsin monipuoliseksi. Päivittäistavara kaupassa kuntalaisten ostusköylyys on yli 90 prosenttia, erikoiskaupassa yli 50 prosenttia. Kunnan elinkeinorakenne on pohjautunut keskustan alueella toimivien palveluyritysten tarjoamiin työpaikkoihin (Joutsan kunta 2003b, s. 4–5). Kunnan työpaikkaomavaraisuus on varsin korkea, 96,4 prosenttia. Myös maa- ja metsätalouden osuus kunnan elinkeinorakenteessa on ollut varsin merkittävä viime vuosiin saakka.

Kunnan nykyinen strategia on vuodelta 1997. Haastatteluissa strategiatyön koettiin olevan sekä koko kunnan että sen elinkeinojen kehittämisen osalta varsin keskeneräistä. Paikoin elinkeinojen kehittämisen voi luonnehtia olleen kunnassa varsin tempoilevaa sekä yksittäisten henkilöiden ja isojen hankesuunnitelmien varaan rakentunutta. Vuonna 2002 kunnassa käytiin keskustelua mittavasta puutarhahankkeesta, jonka odotettiin työllistävän noin 70 henkilöä. Hanke kaatui valitukseen ja yrittäjän vetäytymiseen suunnitelmista. Toisaalta positiivisena asiana mainitaan kaavamuutos, joka on mahdollistanut Keskimaa Oyj:n Market -hankkeen toteutumisen kunnassa (Joutsan kunta 2003a). Joutsan kunnanvaltuuston 27 paikasta Keskustan hallussa on yhteensä 11 paikkaa. Kokoomuksen edustajia valtuutetuista on 7 ja SDP:n 6. Lisäksi valtuustossa on kaksi edustajaa Sitoutumattomista ja yksi Kristillisdemokraateista (Joutsan kunta 2003a, s. 3).

Joutsaa tunnetaan Joutopäivistään, jotka on järjestetty runsaan kolmen vuosikymmenen ajan. Joutsaa on myös suosittu kesämökkikunta. Kunnassa on 1 867 vapaa-ajan asuntoa. Suonteen ja Viherin järvien rannat tarjoavat mahdollisuuksia loma-rakentamiseen. Kunnan pinta-alasta vesistöä on noin 25 prosenttia ja rantaviivaa on noin 800 kilometriä. Kunnan vuonna 1999 toteuttaman selvityksen mukaan Joutsassa olevat loma-asunnot ovat kooltaan suurempia ja niillä vietetään enemmän aikaa kuin maassa keskimäärin (Joutsan kunta 2003b, s. 9).

Joutsassa on viisi järjestäytyneitä kylää, Pappinen, Angesselkä, Uimaniemi, Mieskonmäki ja Suonteentaka. Angesselkä mainitaan kasvavana kylänä. Se sijaitsee E4-valtatien tuntumassa kunnan pohjoisosassa. Mieskonmäkeä kuvattiin vireäksi ja elinvoimaiseksi maatalouskyläksi. Kylän elinvoimaisuus herätti joissakin haastateltavissa ihmetystä, sillä sen sijainti miellettiin syrjäiseksi. Kylien kehittämisen tukena kunnassa toimii ALMA-rahoitteinen toimintaryhmä Maaseutukehitys ry. Toimintaryhmään kuuluvat Joutsan lisäksi Kaakkoisen Keski-Suomen kunnista Luhanka, Leivonmäki, Toivakka ja Hankasalmi sekä Äänekosken seutukunnan kunnista Sumiainen ja Konnevesi (Maaseutukehitys ry 2001).

6.1.4 Taivalkoski – pitkien välimatkojen kunta Koillismaalla

Taivalkosken kunta sijaitsee Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa, Oulun läänin koillisnurkassa. Taivalkoski muodostaa Koillismaan seutukunnan yhdessä Kuusamon kaupungin kanssa. Kuusamoon on Taivalkoskelta matkaa 64 kilometriä. Oulu ja Kajaani sijaitsevat työssäkäyntietäisyyden ulkopuolella. Ouluun on Taivalkoskelta matkaa 154 kilometriä ja Kajaaniin 210 kilometriä. Muita naapurikuntia ovat Suomussalmi etelässä, Pudasjärvi lännessä sekä Posio pohjoisessa. Kunnan keskustaajama sijaitsee valtatie nro 20 tuntumassa. Kunnan laajasta pinta-alasta lähes 70 prosenttia on valtion omistuksessa. Taivalkoski on harvaan asuttua maaseutua. Tilastollisen kuntaryhmittelyn mukaan Taivalkoski on maaseutumainen kunta. Sen asukkaista vajaa puolet asuu taajamissa.

Taivalkosken kuin myös koko Koillismaan ongelmia ovat olleet korkea työttömyys ja voimakas väestön väheneminen. Taivalkosken väkiluku on laskenut pitkään. Vuoden 2003 lopussa asukkaita oli kunnassa 4 869. Kyseisenä vuonna kunnan väkiluku laski 71 asukkaalla. Väkimäärän väheneminen oli tapauskunnista voimakkainta. Väestön väheneminen vinouttaa kunnan ikärakennetta, ja nuorten poismuutto on kunnan pahimpia ongelmia. Huoltosuhde on Taivalkoskella tapauskunnista korkein, 2,29 prosenttia. Työttömyyden vähentämisessä suurimpana haasteena nähdään kunnan pitkäaikaistyöttömien työllistäminen. Vuonna 2003 kunnan työttömyysaste oli tapauskuntien korkein, 21 prosenttia. Kunnassa on vuonna 2002 käynnistetty VAI-TYÖ -hanke, jossa pyritään edistämään vaikeasti työllistettävien kuntalaisten paluuta työmarkkinoille (Taivalkosken kunta 2003, s. 51).

Taivalkosken elinkeinorakenne on palveluvaltainen. Kunta on tärkeä työnantaja. Yksityisellä sektorilla merkittäviä työllistäjiä ovat olleet metallialalla toimiva Telatek Oy ja Pölkky Oy:n omistama Ulean saha. Viime vuosina kunnan työllisyystilannetta on parantanut Telia Mobile Finlandin kuntaan tuoma, sittemmin DNA Finland Oy:ksi muuttunut puhelinpalveluyksikkö. Tällä hetkellä se työllistää noin 60 henkilöä. Puhelinpalveluyksikön saamista kuntaan pidettiin haastatteluissa kunnan toteuttaman TAI-TYÖ 2000 -hankkeen merkittävimpänä saavutuksena. Valtakunnallisesti toimivasta puhelinpalveluyksikkö on kunnassa tärkeä naistyöpaikkojen tarjoaja. Lisäksi vuodesta 1997 kuntalaisia on työllistänyt osuuskunta Moneks. Osuuskunnasta arvioitiin, että sen välittämät työt muodostivat tutkimusvuonna yli 20 henkilötyövuotta. Osuuskunta toimii seuraavilla aloilla: maa- ja metsätalous ja luonnonhoito, toimisto-, matkailu- kauppa- ja ravintola-ala, hoito- ja siivousala sekä kuljetus. Osuuskunnalla on toimipiste myös Kuusamossa.

Taivalkosken haastatteluista välittyy selvästi pienen kunnan toiminnan dynamiikka. Yksittäinen muutos, kuten ison yrityksen lopettaminen, heijastuu helposti koko kunnan kehitykseen. Haastattelujen aikoihin kunnassa oltiin huoles-

tuneita Telatek Oy:n tulevaisuudesta. Yrityksen saamista tilauksista riippuu monen kuntalaisen työpaikka. Kunnan ongelmana nähtiin myös se, että elinkeinoelämä on ollut vuosikymmeniä yksittäisten isojen työnantajien varassa. Pienyrityksyyden perinne on kunnassa heikkoa. Tottumus vieraalla työssä käymiseen nähtiin kunnassa liittyvän myös vuosikymmenten takaisiin valtion metsien hakkuisiin, jotka aikoinaan työllistivät kuntalaisia merkittävästi.

Taivalkoskella maa- ja metsätalous ovat olleet pitkään tärkeitä elinkeinoja. Vaikka maatilojen määrä on supistunut, nähdään maatalous edelleen keskeisenä maaseudun elinkeinona. Taivalkoskelaiset tilat ovat investoineet EU-jäsenyyden aikana maltillisesti. Vuonna 2003 Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus teki taivalkoskelaisten maatilojen osalta yhdeksän maatalouden rakennetukipäätöksiä. Kyseisenä vuonna kuntaan valmistui yksi uusi lypsykarjanavetta. Tärkein tuotantosuunta on lypsykarjatalous. Vuonna 2003 kunnassa oli 92 aktiivitilaa (Taivalkosken kunta 2004). Kohtuullisen kokoisessa perheviljelmämaataloudessa pitäytymisen katsottiin edesauttaneen sitä, että maatalouden voi edelleen nähdä tärkeänä kylien sosiaalisten verkostojen pohjarakenteena.

Taivalkoskea markkinoidaan 'Tuhansien tarinoiden pitäjänä'. Moni tuntee Taivalkosken kirjailija Kalle Päätalon tuotannon kautta. Taivalkoskelta lähtöisin olleen kirjailijan perintö on nivottu näkyvästi kunnan markkinointiin ja matkailun kehittämiseen. Esimerkiksi vuonna 2002 kunta toteutti hankkeen, joka tähtää Päätalon Iijoki-sarjan tv-dramatisointiin (Taivalkosken kunta 2003). Kirjailijan perintöä hyödynnetään etenkin hänen syntymäkylässään, Jokijärvellä. Päätalon romaanien kautta kylä on tullut dokumentoiduksi proosakirjallisuuteen, mikä toimii erityislaatuisuudessaan kylän matkailuvalttina (Hiltula 2003). Päätalon tuotannolla on ollut ratkaiseva vaikutus kylän elävyyteen. Kuntaan on suunnitteilla Päätalo-Instituutti, jonka toivotaan mahdollistavan Päätalon perinnön hyödyntämisen myös talvimatkailussa (Mainio 2004).

Ennen EU-jäsenyyttä kylien omaehtoista kehittämistä oli Taivalkoskella lähinnä Jokijärvellä ja Metsäkylässä. Kylien laajempi kehittäminen käynnistyi vuonna 1997 toimintaryhmätyön kautta, Kyllä se hyvejää! -hankkeen avulla. Hanke tähtäsi kyläläisten aktivoimiseen sekä kylien suunnitelmalliseen kehittämiseen. Siihen osallistuivat Taivalkosken kaikki kahdeksan kylää (Laatikainen 2000, s. 1). Rakennerahastokaudella 2000–2006 kunnassa toimii Koillismaan toimintaryhmä Myötäle ry, joka saa rahoitusta Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmasta.

Taivalkoskella elinkeinojen kehittämistehtävät kuuluvat kunnanjohtajalle. Maataloussihteeri vastaa maatalouden tukipolitiikan hallinnoinnista ja osallistuu lähinnä maatalouden kehittämiseen. Seudullisista elinkeinojen kehittämispalveluista vastaa Koillismaan kehittämiskeskus, jonka toimisto sijaitsee Kuusamossa. Kunnallispolitiikassa voimasuhteet jakaantuvat kolmen suurimman

puolueen kesken. Eniten valtuustopaikkoja on Keskustalla (18 paikkaa). Sosialidemokraatteja valtuutetuista on 7. Kaksi paikkaa kuuluu Kokoomuksen edustajille (Taivalkosken kunta 2003, s. 1).

Taivalkoski kuuluu Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmaan. Yhdessä Sallan, Posion ja Kuusamon kanssa kunta muodostaa Koillis-Suomen aluekeskusohjelma-alueen. Sallan ja Posion mukaan tulo Lapin läänin puolelta Koillismaan aluekeskusohjelmaan on ollut Taivalkosken intresseissä. Taivalkosken kaltaisina pieninä maaseutukuntina Posion ja Sallan koetaan tasapainottavan neuvotteluasemia Kuusamoon nähden. Kuten eräs kuntaedustaja asian kiteyttää: ”*Nyt Kuusamolla on enemmän vastapelureita*”. Seudulliseen kehittämiskoalition uudelleenjärjestäytymisestä kertoo myös se, että Posio suunnittelee siirtymistä Itä-Lapista Koillismaan seutukuntaan.

6.1.5 Orimattila – kasvua tulevan oikoradan varressa

Orimattila on 14 339 asukkaan kaupunki Etelä-Suomen läänissä, Päijät-Hämeen maakunnassa. Yhdessä Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Nastolan kanssa se muodostaa Lahden seutukunnan. Seudun keskuskaupunkiin Lahteen Orimattilan keskustasta on matkaa 22 kilometriä ja Helsinkiin 93 kilometriä.

Vaikka Orimattila kuuluu ydinmaaseutuun, on se viime vuosina kehittynyt kaupungin läheisen maaseutukunnan tavoin. Orimattila sijaitsee Lahden kaupungin välittömässä vaikutuspiirissä ja on osa Lahden työssäkäyntialuetta. Haastatteluissa kaupungin strateginen kehittäminen katsottiin tapahtuvan jatkossa kiinteänä osana Lahden seutua. Lahden seudun yhteistyötä syvennetään valtakunnallisen SEUTU-hankkeen avulla. Lisäksi seutu on mukana aluekeskusohjelmassa. Lahden aluekeskusohjelma-alueen muodostavat Lahden, Heinolan ja Orimattilan kaupungit sekä Hollolan, Nastolan, Asikkalan, Hämeenkosken ja Kärkölan kunnat. Aluekeskusohjelmaa hallinnoi Lahdessa sijaitseva teknologiakeskus Neopoli Oy.

Lahden lisäksi Orimattilasta pendelöidään jonkin verran pääkaupunkiseudulle. Vuonna 2006 valmistuvan Kerava–Lahti -oikoradan tiedetään vahvistavan Orimattilan asemia asuinkuntana. Matka junalla Helsingin ja Lahden välillä tulee kestämään parhaimmillaan noin 44 minuuttia (Ratahallintokeskus 2004). Kokonaisuudessaan seutu on osa pääkaupunkiseudun laajenevaa vaikutusaluetta. Lahden seutua pyritään kehittämään pääkaupunkiseudun laajenemis- ja kasvupaineiden purkajana.

Sijainti osana Lahden seutua sekä pääkaupunkiseudun laajenevaa vaikutusaluetta selittävät osaltaan Orimattilan väestömäärän kehitystä. Vuosina 2001 ja 2002 Orimattila sai yhteensä 255 uutta asukasta, vuonna 2003 lisäys oli 29. Orimattilan visioidaan olevan vajaan kymmenen vuoden kuluttua 15 000 asuk-

kaan kaupunki (Orimattilan kaupunki 2004a). Viimeaikaisen kehityksen perusteella väkiluvun kehitys näyttää etenevän hyvää vauhtia kohti esitettyä tavoitetta.

Tilastollisen kuntaryhmyksessä Orimattila on taajaan asuttu kunta. Kaupungin keskustaajamassa asuu noin 9 000 asukasta ja kylissä noin 5 000 asukasta. Orimattilan pohjoisosassa kylistä on kasvanut Pennala, josta on matkaa Lahteen 13 kilometriä. Pennalaan on kaavoitettu uusia asuinalueita. Kylä on osa Orimattilan ja Lahden keskustaajamien välistä aluetta, joka tulee jatkossa olemaan yksi seudun yhteisistä suunnittelun kohteista. Kaupungin eteläosassa kylistä kasvaa Mallusjoki. Sen elinvoimaisuutta selittävät osin sen tarjoamat työ-
säkäyntiyhteydet Helsinkiin. Mallusjoki sijaitsee kylistä lähimpänä Helsinkiä. Yhdessä Karkkulan kylän kanssa Mallusjoki muodostaa Järvikunnan alueen, joka on Orimattilan keskeisimpiä kasvualueita. Mallusjoki on tunnettu myös vilkkaasta kulttuuritoiminnastaan. Kolmantena tärkeänä muuttokohteena on ollut tulevan oikoradan varrelle sijoittuva Luhtikylä. Kaiken kaikkiaan Orimattilan kolmentoista kylän kehittämisenäkymiä pidettiin haastatteluissa varsin myönteisinä. Kaupunki on tukenut kylien kehittämistä muun muassa kylien yhtenäisten markkinointiesitteiden laadinnassa.

Elinkeinorakenteensa ja -kehityksensä osalta Orimattilan voi rinnastaa toiseen tapauskuntaan Joutsenoon. Teollisuuspaikkakuntana Orimattila kärsi Joutsenon tavoin pitkään laman jälkiseurauksista. Kaupungin taloudessa laman vaikutukset näkyivät jyrkkänä vuosikatteen laskuna sekä lainakannan kasvuna. Laman kerrannaisvaikutukset ovat näkyneet myös koko Lahden seudun taloudessa ja vaikeuttaneet alueen yhteistyötä. Tällä hetkellä kaupungin merkittävin työllistäjä on tekstiili- ja vaatetusalan yritys Virke Oy. Yritys työllistää 355 henkilöä. Toiseksi eniten työpaikkoja tarjoaa yksityisellä sektorilla Erteline Oy. Puusepänteollisuudessa toimivalla yrityksessä on yhteensä 118 työntekijää (Orimattilan kaupunki 2004b).

Orimattila kuuluu Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan. Elinkeinojen kehittämistä seutukunnassa vastaa Lahden seudun Yrityskeskus Oy. Elinkeinojen kehittämisyhtiön omistavat Lahti, Hollola, Nastola, Orimattila, Asikkala, Padasjoki, Hämeenkoski sekä Sysmän Kehitys Oy. Ostopalveluperiaatteella yrityskeskuksen palveluja hyödyntävät myös Kärkölä, Hämeenkoski ja Artjärvi (Lahden seudun yrityskeskus Oy 2004).

Orimattilassa kaupunginvaltuuston voimasuhteet jakaantuvat pitkälti kolmen suurimman puolueen kesken. Kokoomuksella ja SDP:llä on molemmilla 9 valtuutettua, Keskustalla 8. Viisi valtuutettua edustaa Orimattilan sitoutumattomia. Loput neljästä paikasta jakaantuvat Orimattila 2000 ryhmän, Kristillisdemokraattien sekä Suomen kommunistisen puolueen kesken (Orimattilan kaupunki 2003, s. 6).

Ohjelmakaudella 2000–2006 Orimattila on mukana Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmässä, Etpähä ry:ssä. Toimintaryhmän muut kunnat ovat Hämeenkoski, Nastola, Hollola ja Kärkölä. Ohjelmakaudella 1995–1999 kyseiset kunnat jakaantuivat kolmeen eri toimintaryhmään. Orimattila toimi Itä-Uudenmaan LEADERissa. Vastaavasti Hämeenkoski ja Kärkölä kuuluivat Keski-Hämeen LEADERiin ja Hollola ja Nastola seitsemän kunnan muodostamaan POMoon. Toiveet toimintaryhmäalueen väestömäärän kasvattamisesta perustuvat Lahden ja pääkaupunkiseudun läheisyyteen sekä lisääntyvään kiinnostukseen maallemuuttoa kohtaan. Etpähä ry saa rahoituksensa ALMAsta (Etpähä ry 2002).

6.1.6 Huittinen – elintarvikeketjuun panostava maaseutukaupunki

Huittinen on 9 099 asukkaan kaupunki Länsi-Suomen läänissä Satakunnan maakunnassa. Pohjoisessa Huittisten rajanaapureita ovat lounaisella Pirkanmaalla sijaitseva Äetsä ja Vammala. Etelässä Huittinen rajautuu Vampulaan ja Alastaroon, lännessä ja luoteessa Köyliöön ja Kokemäkeen sekä kaakossa Punkalaitumeen. Liikenteellisesti Huittinen sijoittuu Turun, Tampereen ja Porin kaupunkien muodostaman kolmion keskelle. Huittista markkinoidaan liikenteellisenä solmukohtana, josta on hyvät kulkuyhteydet ympärillä oleviin suuriin kaupunkeihin. Tampereelle Huittisista on matkaa 75 km ja Turkuun 95 km. Helsinkiin Huittisista on 178 km ja Satakunnan maakuntakeskukseen Poriin 64 km.

Vuoden 2004 alusta Huittinen on kuulunut Porin seutukuntaan. Köyliön ja Säskylän siirtyessä Rauman seutukuntaan muut Kaakkois-Satakunnan seutukunnan kunnat siirtyivät Porin seutukuntaan. Porin seutukunta ulottuu siten yhteensä yhdentoista kunnan alueelle (Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Kullaa, Luvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Pori, Punkalaidun ja Ulvila). Eteläosastaan Porin seutukunta rajoittuu Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen maakuntiin.

Haastatteluissa arveltiin, että Huittisten siirtyminen Porin seutukuntaan heijastuu ennen pitkää kaupungin kehittämiseen. Vaikutusten ei uskottu olevan ainoastaan myönteisiä. Huittisista eli seudun eteläpäästä katsottuna Porin seutukuntaa pidettiin maantieteellisesti liian laajana kokonaisuutena. Myös seudullisten kehittäjäyhteisöjen uskottiin tulevan jatkossa uudelleen arvioitavaksi. Keskeiseksi kysymykseksi nähtiin muun muassa Kaakkois-Satakunnan kehittämiskeskuksen tulevaisuus.

Huittisissa elintarviketeollisuus on keskeinen teollisuuden ala. Kaupungin jälkeen suurin työllistäjä on vihannessäilykkeitä jalostava Saarioisten Säilyke Oy, joka työllistää vajaat 300 henkilöä (Huittisten kaupunki 2004). Huittisissa tuo-

tetaan noin 2/3 maamme vihannessäilykkeistä ja hilloista. Elintarvikkeiden jatkojalostus ulottuu myös lihajalosteisiin ja makkarioihin. Huittinen panostaa strategisesti elintarviketeollisuuden kehittämiseen. Vuonna 2002 kaupunki edisti päätöksillään uuden elintarvikkeiden jatkojalostusyrittäjien, Svanco Oy:n sijoittumista Huittisiin. Maan johtavaksi vihanneskuorimoksi kaavailtu yritys aloitti toimintansa Huittisissa syksyllä 2003 (Huittisten kaupunki 2003). Keskeisenä elintarviketeollisuuden kehittäjäyhteisönä kaupungissa toimii Satafood ry, alueen kuntien ja yritysten perustama elintarvikealan kehittämissyhteistyö. Panostamista elintarviketeollisuuden kehittämiseen voi kutsua Huittisissa vahvuuksien vahvistamiseen perustuvaksi strategiaksi.

Kaudella 2001–2004 suurin osa Huittisten kunnallispolitiikoista on Keskustan edustajia. Puolueella on yhteensä 13 valtuustopaikkaa. Kokoomuksella on 7 valtuutettua, sosiaalidemokraateilla 4. Vasemmistoliiton edustajia valtuutetuista on 5. Myös Kristillisellä liitolla ja Perussuomalaisilla on valtuustossa omat edustajansa (Huittisten kaupunki 2003, s. 5).

Tilastollisessa kuntaryhmittelyssä Huittinen kuuluu taajaan asuttuihin kuntiin, maaseudun kolmijaossa ydinmaaseutuun. Vaikka asutus keskittyy Huittisten keskustajamaan, Lauttakylään, myös kylät nähtiin varsin elinvoimaisina. Huittislaisia kyliä luonnehdittiin ns. maatalouskyliksi ja vahvoiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Kylien kehittämisen nähtiin perustuvan vahvasti kylien omaehtoisuuteen, vaikka kaupunki on henkilötasolla ollut vahvasti mukana kylien kehittämisessä. Aluetason haastatteluissa Huittista luonnehdittiin positiiviseksi tapaukseksi paitsi strategiatyön myös maaseudun kehittämisen osalta. Kuntarahan saamisen kerrottiin olleen Huittisista varsin helppoa. Esimerkillisenä kehittäjäyhteisönä haastatteluissa mainittiin Suttilan kylä. Vuosina 2001–2002 toteutettiin kaupungin hallinnoima kyläsuunnitelmahanke, jossa kaikille yhdeksälle huittislaiselle kylälle laadittiin kyläsuunnitelmat.

Ohjelmakaudella 2000–2006 Huittinen sijoittuu tavoite 2 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle, jolle maksetaan ns. siirtymäkauden tukea. Siirtymäkauden alueella tuen suuruus on noin neljännes varsinaisen tavoite 2 -ohjelman tukitasosta. Tämä on toiminut yhtenä perusteena Huittisten ja sen lähikuntien välisille yhteistyökuvioille. Lisäksi Kaakkois-Satakunnasta on katsottu puuttuneen keskus, joka olisi riittävän iso vastaamaan suurten kaupunkien, Tampereen, Porin ja Turun, imuun. Aluekeskusohjelmatyylinen aluestrategiatyö alkoi Huittisten ja Pirkanmaalla sijaitsevan Vammalan välisenä kaksoiskaupunkiyhteistyönä, joka laajentui ns. kymppikuntien yhteistyöksi vuonna 2003. Kymppikuntia olivat Huittinen, Kiikoinen, Kokemäki, Lavia, Mouhijärvi, Punkalaidun, Suodenieniemi, Vammala, Vampula ja Äetsä. Vuonna 2004 kehittäjäkoalitio jatkaa ns. Ysikuntina Mouhijärven jäätyä pois kuntaryppästä ja sen aluestrategiatyöstä. Ysikunnille valmistui yhteinen aluestrategia vuoden 2003 lopulla. Seutu- ja maakuntarajat ylittävällä yhteistyöllä pyritään parantamaan alueen kilpailu-

kykyä sekä verkottumaan kotimaisten ja eurooppalaisten aluekeskusten kanssa (Ysikunnat 2004).

Ohjelmakaudella 1995–1999 paikallisia kehittämishankkeita rahoitettiin Huittisissa tavoite 5b -ohjelmasta. Toimintaryhmätyö käynnistyi alueella vuonna 1999, kun kolmen seutukunnan kunnat muodostivat yhteisen toimintaryhmän, Joutsenten reitti ry:n. Ryhmän toiminta-alue kattaa noin 50 000 asukkaan alueen Pirkanmaan ja Satakunnan maakunnissa. Läntiseltä Pirkanmaalta toimintaryhmään kuuluvat Viljakkala, Hämeenkyrö, Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä ja Kaakkois-Satakunnasta Huittinen, Punkalaidun ja Vampula. Joutsentenreitin kehittämissuunnitelmaa rahoitetaan alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta, ALMAsta.

Taulukko 2. Vertailevia tilastotietoja Joutsasta, Joutsenosta, Karttulasta, Huittisista, Orimattilasta ja Taivalkoskelta (Kuntaliitto, Tilastokeskus, Työministeriö).

	Joutseno	Joutsa	Karttula	Huittinen	Orimattila	Taivalkoski
Asukasluku (31.12.2003)	10821	4106	3450	9099	14339	4869
Väkilukuennuste (2010)	10089	3967	3587	8907	13790	4400
Asukkaita/maa, km ²	35,0	8,5	7,3	23,4	23,5	2,0
Kokonaispinta-ala, km ²	498,3	656,5	589,2	395,4	617,1	2456,6
Taajama-aste (2000)	81,2	62,4	43,5	74,8	66,2	47,3
Kesämököt, kpl (2002)	776	1867	1321	293	921	1113
Työttömyysaste, % (2003)	15,0	12,1	12,0	10,4	10,2	21,0
Huoltosuhte (2001 ennakkotieto)	1,45	1,72	1,8	1,48	1,36	2,29
Työpaikkaomavaraisuus, % (2001 ennakkotieto)	87,7	96,4	64,8	105,3	81,2	95,7
Maa- ja metsätalous, % (2001 ennakkotieto)	5,2	16,8	11,9	11,4	8,7	14,7
Jalostus, % (2001 ennakkotieto)	36,6	23,6	19,8	29,2	36,5	18,6
Palvelut, % (2001 ennakkotieto)	56,4	56,1	64,9	57,3	53,2	62,0
Tuloveroprosentti (2004)	18,5	18,5	19,0	18,75	18,75	19,0

6.1.7 Haastatteluaineiston keruu, käsittely ja analyysi

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona ovat teemahaastattelut. Aineiston keruu jaksottui loka-marraskuulle vuonna 2003. Joutsenossa, Karttulassa ja Taivalkoskella haastattelut tehtiin intensiivijaksoina peräkkäisinä päivinä. Huittisissa, Orimattilassa ja Joutsassa haastattelut voitiin jakaa useammalle viikolle. Haastattelumatkoja alue- ja seututason toimijoiden tavoittamiseksi tehtiin myös Poriin, Lappeenrantaan, Ouluun ja Kuusamoon.

Tutkimuksessa haastatellut henkilöt valittiin ns. lumipallomenetelmällä. Haastateltavien joukko koottiin tiedustelemalla ensiksi valituilta avainhenkilöiltä sähköpostitse, keitä muita henkilöiltä tulisi tutkimusongelman kannalta haastatella valituissa tapauskunnissa. Kunnista haastateltiin virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä paikallisia kehittämisaktiiveja. Kunnan maaseudun kehittämisen toimijakenttään katsottiin kuuluvan myös paikallisten toimintaryhmien sekä seudullisten elinkeinojen kehittämissyhtiöiden edustajat. Myös heitä haastateltiin. Aluetasolta haastateltavien joukkoon valikoitui henkilöitä maakuntaliitosta ja TE-keskuksesta sekä maakunnallisia kyläasiamiehiä. Seurakunnan näkökulmaa kunnan maaseudun kehittämiseen kartoitettiin haastatteleamalla myös seurakunnan edustajaa. Yhteensä tutkimuksessa haastateltiin 38 henkilöä. Yksi haastatteluista oli viiden osallistujan ryhmähaastattelu. Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin, ryhmähaastattelu noin kaksi tuntia.

Kun tapausalueen toimijat ovat lumipallomenetelmällä tunnistettu, voi Bogasonia (2001, s. 125) mukaillen todeta, että samalla on hahmotettu paikallisen hallinnan toimeenpanon verkoston rakennetta. Ajatus siitä, että lumipallomenetelmän avulla avautuu näkyvä paikalliseen hallintaverkoston ja sen rooliin kuntatason maaseudun kehittämisstrategian toimeenpanossa nousee esille myöhemmin tutkimuksen analyysiosassa, luvussa 6.7. Yhden kunnan tapauksen kautta analyysin kohteena on tuolloin maatalous osana maaseudun strategista kehittämistä.

Peter Bogason (2001, s. 125) korostaa, että paikallisen hallintaverkoston hahmottamisessa ja haastateltavien tunnistamisessa tärkeä kysymys on, miten ensimmäinen avainhaasteltava valitaan. Vaikka kyseessä on pieni yksityiskohta aineiston keruussa, on siihen syytä kiinnittää huomiota. Se mistä kunnan toimijakentän nurkasta haastateltavien valinta aletaan, heijastuu haastateltavien joukon lopulliseen kokoonpanoon: kenen annetaan ensimmäisenä määritellä kunnan maaseutualueiden kehittämisen kannalta tärkeät toimijat. Kunnan virkamiehen käsitys maaseudusta, sen kehityksestä ja sen avaintoimijoista kuntatason hallinnan kentässä saattaa olla toinen kuin paikallisella kyläaktiivilla. Tämä voi selittää sitä, ettei kunnan viranhaltija tarjonnut haastateltavaksi 'kärkikylän' aktiivia, vaikka kyseinen henkilö tuotiin myöhemmin haastattelussa esille. Samalla se, että toimijat ehdottivat samoja henkilöitä – eli toisiaan – sopiviksi

haastateltaviksi, kertoo paikallisen hallintaverkoston kiinteydestä. Samojen niimien esille nousemisen voi tulkita niin, että on muodostunut yhteinen käsitys siitä, ketkä kunnassa kuuluvat paikalliseen hallintaverkoston maaseudun kehittämiseen.

Tietyn toimijajoukon hahmottuminen paikalliseksi hallintaverkostoksi kertoo siitä, keitä kunnassa pidetään kompetentteina tahoina osallistumaan kunnan kehittämissäpolitiikan muotoiluun ja toteutukseen. Lumipallomenetelmän käytön voi nähdä tässä kohden myös niin, että tutkija on ikään kuin kentän armoilla. Toimijoiden ehdottamia henkilöitä tavoittaessaan tutkijan onkin oltava tietoinen siitä, että analyysiin ui sisään kentän käsityksiä 'kunnan maaseudun kehittämisen todellisuudesta'. Tutkijan tuleekin kiinnittää huomiota myös toimijoihin sinänsä ja tarkasteltava sekä sitä, mitkä tahot osallistuvat kunnan maaseudun kehittämiseen, että niitä, joita voisi pitää potentiaalisina toimijoina, mutta jotka eivät kyseisessä tapauksessa esiinny (ks. Vihinen 2001, s. 47–48).

Yhdessä tapauskunnassa, jossa virkamieskunta oli hiljattain suurelta osin vaihtunut, ehdotuksia sopiviksi haastateltavaksi suorastaan sateli ensimmäiseksi valitulta henkilöltä. Avoimeksi – ja samalla tutkijan itsensä päätettäväksi – jäi tällöin se, ketkä ovat paikallisen kehityksen hallintaverkoston keskeiset toimijat. Kun avaintoimijoiden noukkiminen ehdotettujen haastattelukandidaattien joukosta jää tutkijan tehtäväksi, paikallisesta hallintaverkoston rakenteesta tulee tutkijalähtöinen eikä niinkään kunnan omien toimijoiden käsityksiin perustuva (ks. Bogason 2001, s. 125).

Koska tutkimus on jatkoa tutkimustiimin aikaisemmalle työlle (Mustakangas ym. 2003), pyrittiin haastatteluaineiston keruuta jäsentämään edellistä tutkimusta hyödyntäen ja syventäen. Tämä merkitsi yhtäältä sitä, että kunnan kehittämisen strategisuutta pyrittiin lähestymään haastatteluissa sekä suoraan että epäsuorasti. Kuntatasolla haastateltavilta tiedusteltiin ensin sitä, mitkä he näkevät kuntansa suurimpina kehittämishaasteina. Tämän jälkeen heiltä kysyttiin mielipidettä kunnan strategisesta kehittämisestä ja pitkän aikavälin kehittämissä tavoitteista. Toiseksi haastatteluissa kiinnitettiin huomio maaseudun kehittämisessä esille nousseisiin teemoihin, kuten kaavoitukseen, kyläsuunnitelmiin ja hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen. Alue- ja seututason toimijoita ajatellen haastattelurunkoa muokattiin siten, että kyseisille toimijoille esitetyt kysymykset liittyivät maaseudun kehittämiseen sekä kyseisessä tapauskunnassa että yleisissä maaseudun hallinnan konteksteissa (Liitteet 1 ja 2). Aluetason toimijoiden haastatteluja voi samalla pitää tapauskuntien strategisen asemoinnin analyysin apukeinona.

Haastatteluissa haluttiin käyttää hyödyksi myös teemahaastatteluihin liittyvää joustavuutta ja tutkijoille tuntemattomien näkökohtien esille tulemisen mahdollisuutta (ks. Hirsjärvi & Hurme 2000, s. 35). Kaikki haastateltavat saivat mahdollisuuden täydentää haastattelua omilla näkemyksillään. Tilaisuutta käy-

tettiin useimmiten hyväksi. Joissakin tapauksissa se osoittautui tärkeäksi aineiston keruun hetkeksi (ks. esim. luku 6.2.3).

Tutkimuksen havaintomateriaalin, 38 henkilön haastatteluista koostuneen tekstikorpuksen kerääminen osoittautui intensiiviseksi tutkimusvaiheeksi. Tutkimuksen kannalta tällaisen yksityiskohdan mainitseminen on tarkoituksenmukaista sikäli, että laadullisessa tutkimuksessa ihanteellista olisi pureskella aineiston antia jo sen keruuvaiheen alusta lähtien. Jos aineiston kylläntymistä ja kattavuutta on mahdollista tunnustella jo kenttätyövaiheen aikana, voi tehdä tarvittavia muutoksia muun muassa haastateltavien valintaan. Haastattelujakson intensiivisyydestä ja sen ennalta sopimisen tarpeesta johtuen tällaisia tilaisuuksia ei tässä tutkimuksessa juuri avautunut.

Aineiston analyysiin edettiin purkamalla nauhoitetut haastattelut tekstimuotoon. Aineiston analyysin apuna käytettiin ATLAS.ti -laadullisen aineiston analyysiohjelmaa. Analyysissä huomio kiinnittyi esille nostettuihin sekä haastateltujen itsensä nostamiin teemoihin sekä teemoista esitettyihin näkemuseroihin eli haastateltavien argumentointiin. Analyysissä haastatteluja on pyritty lähestymään niin sanottuina diskursiivisina haastatteluina. Alasuutarin (2001, s. 150–151) kuvaamaa diskursiivisen haastattelun ideaa mukailien haastattelut on nähty vuorovaikutustilanteena, joka jo sinällään edustaa tietynlaista yhteiskunnallista kehystä. Haastattelun tuottamaa interaktiutilannetta ei nähdä siten ensisijaisesti virhelähteenä, joka estäisi tutkijoita luomasta avointa ja vuorovaikutuksellista suhdetta haastateltavan kanssa (ks. Alasuutari 1994, s. 122–123). Vuorovaikutus-näkökulmasta avataan sitä, miten haastateltavat käyttäytyvät kyseisessä tilanteessa sekä sitä, mitä se kertoo haastateltavien käsityksistä 'kunnan maaseudun kehittämisen todellisuudesta'. Haastattelutilanteet sekä niistä tehdyt havainnot tulevat tällöin osaksi tutkimuksen aineistoa. Diskursiivisen haastattelun näkökulma heijastuu aineiston raportointiosassa viittauksina haastattelun kulkuun ja sen analyysiin.

Kolmen tutkijan yhteistutkimusprosessin voi katsoa tarjonnan tilaisuuksia myös niin sanotun tutkijatriangulaation harjoittamiselle (Denzin 1978 ref. Eskola & Suoranta 2000, s. 69). Kun kunnan maaseudun kehittämiseen perehdytään kolmen tutkijan yhteisvoimin, tutkimusprosessiin sisältyy luonnollisesti neuvottelemista ja yhteisten tulkintojen hiomista. Tämän on koettu tarjonnan mahdollisuuksia syventää ja rikastuttaa tutkimuksen lopputulosta. Analyysin 'todenperäisyyttä' on voitu 'testata' keskustelemalla yksittäisen tutkijan tekemistä tulkinnoista, samalla välittömimpiä tulkintoja kyseenalaistaen.

Haastatteluaineiston raportoinnissa on mukana suoria lainauksia haastateltavien puheista sekä kursiivilla yksittäisiä sanoja tekstiin siroteltuna. Koska eräissä kohden analyysi koskee yhtä kuntaa, kuntien virkamiehistä ja luottamushenkilöistä puhutaan välillä 'kuntaedustajina'.

6.2 Maaseutu kunnan kehittämisessä

Tässä luvussa maaseudun kehittämistä kunnassa lähestytään tulkitsemalla kunta maaseutualueena eli tilana, jossa kehittämistä toteutetaan. Analyysi kohdistetaan ensin seudullisuuteen, sen erilaisiin heijastumiin kunnan toteuttamassa maaseudun kehittämisessä sekä muissa kunnan alueella toimeenpannuissa maaseudun kehittämistoimissa. Toisessa alaluvussa huomio kiinnitetään omaehtoisuuden kehittämisen edellytyksiin kuntatason näkökulmasta. Kunta nähdään tällöin kylien muodostamana mosaiikkimaisena kenttänä. Esille nostetaan paikallisessa hallinnassa vaikuttavia tekijöitä, jotka nousevat laajassa katsannossa nimenomaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion perinnöstä. Viimeinen alaluku koskee seudullisia elinkeinoyhtiöitä kuntien maaseutualueita kehittävinä tahoina. Huomiot liittyvät seudullisten elinkeinoyhtiöiden suhtautumiseen maaseudun kehittämiseen sekä niiden rooliin maaseudun kehittäjinä.

6.2.1 Seudullisuus ja maaseudun kehittäminen

Puhe tapauskuntien kehittämisen lähtökohdista sekä pitkän tähtäimen kehittämistavoitteista kääntyi nopeasti koko seudun kehittämiseen. Seudullisuus hahmottuu eräänlaisena kunnan kehittämiseen vaikuttavana taustadynamiikkana, jota vasten kunnan kehittämisedellytyksiä pyrittiin jäsentämään. Monessa kunnassa kehittäminen on viime vuosina ollut toimivan kehittämiskoalition etsintää ja sen rakentamista. Tästä kertoo muun muassa Karttulan siirtyminen Kuopion seutuun sekä Satakunnassa yhdeksän kunnan yhteistyönä toteutettava aluestrategiatyö. Myös Joutsassa, jossa seutuyhteistyö on ennen muuta ollut toimivan seudun etsintää, kunnan kehittämisedellytyksiä peilattiin niin ikään seudullista kontekstia vasten.

Merkittäväksi osoittautui tietynasteisen yhteisymmärryksen saavuttaminen kehittämiskoalitiosta ja sitä kautta seudun toiminnan vakiinnuttaminen. Ilman seudullisen kontekstin kiinnittämistä on vaikea edetä varsinaiseen kehittämistyöhön. Tilannetta kuvastaa joutsalaisen haastateltavan kommentti: *”Mietitään koko ajan, että mitä meidän pitäisi tehdä, mutta ei pystytä tekemään mitään, kun mietitään koko ajan, että miten meidän pitäisi tehdä, kenen kanssa meidän pitäisi tehdä.”* Samalla on luontevaa, että luottavaisimmin kehittämisedellytyksiin suhtauduttiin kunnissa, jotka kokivat löytäneensä sopivan kehittämiskoalition. Esimerkkinä voi mainita Taivalkosken kunnan. Kuntaedustaja kertoi kunnan toimineen aktiivisesti saadakseen Posion kunnan mukaan Koillismaan seutuyhteistyöhön. Posion *”koplaamisen”* seutuyhteistyöhön katsottiin tasapainottavan Taivalkosken neuvotteluasemia suhteessa Kuusamoon. Kehittäminen maaseutukunnassa voi siis yhtäältä merkitä aktiivista seudullisen aseman peittäamista.

Toisaalta kuntien vahvan seutuorientaation taustalla voi nähdä vaihtoehtottomuuden. Pienen maaseutukunnan katsottiin olevan usein keskuksen vaikutuspiirissä ikään kuin ”*panttivankina*”, vailla omaa kehittämisspoliittista päätösvaltaa. Päähavainto oli, että seudullisuus nähdään erittäin tärkeänä maaseutukunnan kehittämisessä. Seutuyhteistyön katsottiin liittyvän sekä elinkeinopoliittikkaan että palvelujen järjestämiseen. Aluekeskusohjelmaa pidettiin seutuyhteistyön pohjana monessa tapauskunnassa. Kertomus erään tapauskunnan seutuyhteistyön etenemisestä:

”Kolmen vuoden aikana kehitys on ollut aivan valtavan hyvä. Silloin kun aloitettiin, oli hyvin paljon ennakkoluuloja toimintaa kohtaan ja aluekeskusohjelman piiriin kuuluvien kuntien välistä itsekyyttä. Mä näen, että aluekeskusohjelma ja siinä mukanaolo on tuonut hyvin paljon positiivista. Ne alkuaikojen juhlapuheet on vähitellen siirtynyt käytäntöön ja todellista yhteistyötä on alkanut tapahtumaan kuntien välillä. Ei ehkä kokonaisuutena koko aluekeskus, mutta kuntapareina ja ehkä kahden kolmen kunnan ryhmittymänä. On joitakin laajempiakin juttuja, joita tehdään koko aluekeskusporukkana. [...] On vaikea irrottaa, että mikä on aluekeskustoimintaa ja mikä on seutukunnan toimintaa, koska se on yksi yhteen. Kyllä mä näen koko ajan, että se menee eteenpäin ja se on koko ajan parempaa ja parempaa.” (luottamushenkilö)

Aluekeskusohjelman katsottiin jännevöittäneen kuntien seutuyhteistyötä sekä tarjonnan ”*toimintaformaatin*” yhteistyön rakentamiselle. Kielteisiä kommentteja aluekeskusohjelmasta ei juuri esitetty. Se haluttiin nähdä ennen muuta mahdollisuutena.

Maaseudun kannalta merkittävää seudullisuudessa on se, että seudun kasvuykäykset kohdentuvat kuntiin yleensä epätasaisesti. Muuttovoittoisissa tapauskunnissa uuden asutuksen kerrottiin yleisesti keskittyvän pariin, kolmeen kylään. Seudullisen kehitysdynamiikan voikin haastattelujen perusteella todeta olevan pääasiallisesti kunnan maaseutualueita eriyttävää. Pisimmillään sen voi havaita synnyttävän kunnan sisälle ’osakesukuksia’, jotka edellyttävät kunnalta palveluverkoston uudelleen järjestelyä. Tällaisena osakesukuksena voi nähdä esimerkiksi Karttulan Pihkainmäen, johon kunta on vastikään tehnyt mittavia investointeja. Toisaalta seutudynamiikkaa kunnan maaseutualueita eriyttävänä ilmiönä ei pidetty uutena asiana. Karttulassa asutuksen mainittiin keskittyneen tiettyihin kyliin jo useiden vuosien ajan. Joutsenossa ajatus kunnan kehittämisestä nauhakaupunkina Imatran ja Lappeenrannan välillä oli ensimmäisen keran tuotu kunnan kehittämisspoliittikkaan jo pari vuosikymmentä sitten.

Eräissä tapauskunnissa seutudynamiikan eriyttävä vaikutus oli muita ilmeisempää. Kunnissa, joissa seutuvetoisen kehityksen katsottiin hyödyttävän vain

tiettyjä kunnan osia, mielipiteet ilmiön hyväksyttävyydestä vaihtelivat. Muutama kuntaedustaja näki seutuajattelun kunnan kehittämisen ehdottomana lähtökohtana ja kunnan kehittämisselityksen suuntaajana. Osa otti siihen kriittisemmän kannan tähdentäen kunnan omaa kehittämisselitystä ja sen tarjoamaa liikkumavaraa.

Seudullisuuteen kriittisesti suhtautuvat pitivät ongelmana juuri seutudynamiikan kuntaa sisäisesti eriyttävää vaikutusta. Seudun imussa kehittämisen katsottiin olevan omiaan synnyttämään tyhjentyviä ”katvealueita”, jotka helposti syrjäytyvät kunnan kehittämisestä. Samalla arvosteltiin kunnan nykyistä kehittämisselitystä: asumiskuntana seudun imussa kasvaminen nähtiin liian kapeana strategiana. Alueellisesti ja muutenkin tasapainoisesti kehittyvän kunnan katsottiin edellyttävän kunnalta aktiivista ja oma-aloitteista kehittämisselitystä. Asumiskuntastrategiaan tukeuduttaessa asetettiin rima kunnan kehittämisselityksessä liian matalle.

”Mua on ärsyttänyt se, että jotkut päättäjät näkevät, että ainoastaan asuinkuntastrategia on oikea strategia. Sehän merkitsee käytännössä sitä, että ollaan myös sen strategian vankeja, jos ajatellaan palvelurakennetta ja kaikkea muuta. On hieno asia, että meillä on lapsi- ja nuorisovaltainen kunta suhteessa kunnan väkilukuun, mutta se tarkoittaa käytännössä myös sitä, että kunta joutuu palvelurakenteen osalta vastaamaan siihen. Se tietää tietystä vaiheesta myös menoja. Ja jossakin vaiheesta tietysti tuloja. Mutta mä olen sitä mieltä, ettei kunta ole kehittämisselityksessä täysin, missään tapauksessa, tehnyt voitavaansa eli lähtenyt aktiivisesti tulopuolta kasvattamaan. Eli aktiivinen elinkeino-, ja maaseudun kehittämisselityksellä tarkoittaa käytännössä sitä, että mennään oikeasti mukaan seudulliseen kehittämistyöhön ja pyritään saamaan sieltä niitä vahvuuksia meidän käyttöön. Semmoinen passiivinen ajattelu, että kaavoitetaan tontteja ja odotetaan, että ihmiset meille tulee, niin se ei pitkässä juoksussa ole riittävää. Ei missään tapauksessa.” (virkamies)

Kunnan omaa kehittämisselitystä korostettaessa maaseudun kehittämismahdollisuuksia ei haluttu määritellä seutunäkökulmasta. Toisaalta pyrkimyksissä tarjota kunnan eri alueille tasapuoliset kehittämismahdollisuudet ei haluttu kääntää selkää seutudynamiikan hyödyntämiselle. Seudullisuus ja maaseutualueiden kehittäminen kunnan oman kehittämisselityksen avulla nähtiin tällöin politiikkoina, joita voidaan toteuttaa rinnakkain.

Seutupainotteisissa kehittämisselityksissä kunnan tilanne tulkittiin toisin. Maaseutualueiden polarisoituminen todettiin sinänsä harmillisena, mutta väistämättömänä kehityskulkuna. Seutudynamiikan ulkopuolelle jäävissä alueissa

ei juurikaan havaittu kehittämispotentiaalia ja kunnan omat kehittämistoimet nähtiin tarkoituksenmukaiseksi kohdentaa seudun imussa kasvaviin alueisiin. Useimmiten ne olivat taajamia. Samalla maaseutua eli kunnan haja-asutus-alueita ajateltiin varsin perinteisesti alkutuotannon alueena.

Aluekeskusajattelu sai 'seutusuintautuneilta' haastatelluilta erityistä kannatusta. Aluekeskusohjelmaa ei mielletty ainoastaan kunnan kehittämistä jäsentävänä raamina, vaan keskusajattelu koettiin myös poliittisesti mielekkääksi. Tämä tuli esille ensinnäkin siten, että esimerkiksi kantaa edustanut virkamies tuntui paljon mieluummin puhuvan kunnan seudullisesta kehittämisestä. Vaihtelma oli, että haastattelun aikana kunnan maaseutualueet oli nostettava 'kysymyksenä' yhä uudelleen esille. Kyseinen virkamies päätyykin haastattelun loppupuolella esittämään selvän kehittämisspoliittisen kannanoton. Hän näkee aluekeskusajattelun perusteltuna kehittämisspoliittisena ajattelumallina, olipa kyseessä sitten maaseutu- tai kaupunkikunta.

"Minusta paluuta siihen entiseen aluepolitiikkaan ei voi olla. Minusta on ihan oikein ja hyvä, että se on mennyt tähän aluekeskusten kehittämispolitiikkaan. Ennen vanhaan aluekehitysrahaa jaettiin joka niemen, notkoon ja saarelmaan. [...] Minusta on tärkeää, että näitä keskuksia kehitetään. Valtakunnassa on muutama kasvukeskus, mutta nythän on se aluekehitysohjelmahanke lanseerattu tähän maahan, ja sehän on puolessa välissä menossa. Eli sitä kautta valtiotalta pyrkii tekemään sellaista aluepolitiikkaa, että aluekeskuksia kehittämällä vahvistetaan alueellista kilpailukykyä, ja se vetää mukaansa myös ympäröivän maakunnan, ympäröivän maaseudun. Eli minusta ne kunnat on vahvoilla tulevaisuudessa, niin valtiovaltaalta saatavan rahan suhteen, kun oman kehittämisensä suhteen, jotka tukeutuvat näiden aluekeskusten imuun. Eli ne, jotka sijaitsevat aluekeskuksen välittömässä vaikutuspiirissä. Ne syvällä haja-asutus alueella olevat kunnat tai valtakunnan eri puolilla olevat kunnat, jotka ovat aluekeskuksista ulkona, niillä on hyvin vähän mahdollisuuksia. Minä näen näin. Kehittäminen pitää olla sitä, että keskuksia vahvistetaan, vaikka sanotaan, että maa pitäisi pitää asuttuna. Se voi olla turvallisuuspoliittinen lähtökohta, mutta se ei tämän maan kehittämisen kannalta voi olla ainutkertainen, koska näissä aluekeskuksissa asuu noin 85–90 prosenttia suomalaisista. Sen takia niiden kehittämiseen pitää suunnata tämä aluekehittämisraha." (virkamies)

Haastatelluista kuntaedustajista aluekeskusajattelua kunnan oman kehittämisspolitiikan politiikkana (politics of municipal development policy) tähdensi näin näkyvästi vain pieni vähemmistö. Yleisempää oli puhua aluekeskusajattelusta edellä mainitulla tavalla sitä toteuttavana ohjelmana ja seudun kehittämistä tu-

kevana kehikkona. Suhtautumiseroa voi pitää kuitenkin kunnan maaseutualueiden kehittämisen kannalta merkittävänä. Edellisen näkemyksen esittänyt haastateltava voi toivoo aluekeskusajattelun tulevan kuntansa kehittämisen politiikaksi. Toinen saman kunnan edustaja katsoo näin kunnassa pitkälti tapahtuneenkin – maaseutualueiden kehittämisen kustannuksella. Jälkimmäinen kuntaedustaja katsoi kunnan kehittämisselityksen rajautuneen monessa mielessä taajama-alueiden kehittämiseksi. Maaseutualueiden potentiaali oli hänen mukaan jäänyt kunnassa pitkälti näkemättä, vaikka hänkin mieluusti markkinoi kuntaa asumispaikkana. Aluekeskusajattelun nostaminen kunnan oman kehittämisselityksen politiikaksi voi siten sulkea pois muita mahdollisia politiikkoja, kuten maaseutupolitiikkaa. Aluekeskuksen kasvuimun voimaan tukeutuminen tekee vaikeammaksi esittää vahvana argumenttina tarvetta oman kehittämisselityksen toteuttamiselle, sikäli kun joku kunnassa näin ajattelee.

Joutsenossa mielipiteet kunnan kehittämisestä seudullisessa kontekstissa kiteytyivät näkemyseroiksi Saimaankaupunki-kuntaliitoshankkeesta. Hanke jakoi mielipiteitä maaseutualueiden kohtalosta. Vaikka hankkeen ei uskottu vääjäämättä keskittävän toimintoja keskuksiin ja autioittavan maaseutua, pidettiin sitä varsin todennäköisenä. Epäilyt tuotiin esille vertauksella, ettei ”*suuri välttämättä ole aina kaunista ja hyvää.*” Ilmeistä oli, että epä tietoisuus Saimaankaupungin todellisista maaseutuun kohdistuvista vaikutuksista ruokki kriittisyyttä hanketta kohtaan.

Saimaankaupunkiin myönteisesti suhtautuneet eivät nähneet kuntaliitosta uhkana maaseudulle. Sitä pidettiin alueen elinehtona. Saimaankaupungin puolestapuhujat olivat selvästi sisäistäneet ajatuksen myös niin sanotusta imagojen politiikasta (ks. Airaksinen ym. 2004, s. 255–256). Perusteluissa korostui ylikunnallinen näkökulma ja alueen ulkoisen imagon rakentamisen tärkeys. Saimaankaupungista toivottiin seitsemättä aluekeskusta ja vahvistusta alueelle Kaakkois-Suomen taloudellisena veturina. Toisaalta huokui myös närkästynisyys kuntalaisten epäluottamukseen hanketta eteenpäin vieneiden asiantuntijuuksia kohtaan: ”*Ei ihmiset halua nähdä päivää pidemmälle, ei niillä ole visioita tulevaisuuden suhteen. Me tiedetään kuntatalouden tulevaisuuden näkymät ja miltä se näyttää tulevaisuuden suhteen. Meille, jotka ollaan asialle vihkiytyneitä, jolla pitäisi olla paras tieto, niin kuntalaiset ei kuitenkaan arvosta sitä.*” Pelot kuntaliitosta kohtaan nähtiin turhina ja tietämättömyydestä johtuvana kuntalaisten hermoiluna.

Myös hanketta arvostelleet pitivät seudullisuutta ja isompiin yksiköihin suuntautumista kehityskulkuna, johon olisi osin mukauduttava. Seudullisuutta haluttiin kuitenkin rakentaa kysymysohjaisesti ja vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta. Tilanteessa nähtiin myös pitempiä aikaisia jännitteet: kuntaliitosta ei nähty ratkaisuna kuntien väliseen kilpailuasetelmaan. Sen sijaan Saimaankaupungin puolestapuhujat katsoivat kuntaliitoksen nimenomaan purkavan jännitteitä

Imatran ja Lappeenrannan välillä. Ajatus oli, että kuntarajoihin ei voitaisi enää törmätä, kun ne olisi virallisesti poistettu. Esimerkiksi Rauha–Tiurun -alueen kehittämisen uskottiin onnistuvan paremmin Saimaankaupungissa, kun kunnat etsisivät yhtenä kokonaisuutena kohteelle uutta käyttöä.

Saimaankaupunkia koskeva näkemyskirjo kielii asian tiimoilta käydystä keskustelusta ja sen vilkkaudesta. Runsaasti huomiota sen on todettu vaatineen myös kuntaorganisaatiossa. Joutsenon vuoden 2002 tilinpäätöksessä kunnanjohtaja Juhani Rautama toteaa seudullisten kehittämiskuvioiden työllistäneen kunnan virkamiehiä uupumukseen saakka (Joutsenon kunta 2003). Haastattelussa varsin yleinen toteamus oli, ettei sen rinnalla ole ollut juuri valmiuksia muuhun kehittämistyöhön – sen katsottiin ”syrjäyttäneen kaiken muun”. Myös Saimaankaupungin kannattajat myöntelivät hankkeen epäselvän tulevaisuuden ”lyövän vähän jarruja” kunnan pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmiin. Tämä on osoitus kunnan kehittämiskapasiteetin rajallisuudesta niin ajallisesti kuin kuntaorganisaation henkisten resurssien suhteen. Lisäksi Saimaankaupunki -hanke näyttää pitäneen avoimena kysymystä kunnan kehittämissuunnitelmien suunnasta sekä jäädyttäneen kunnan oman kehittämissuunnitelmien toimeenpanon.

”Tällä hetkellähän täällä puhutaan vain ja ainoastaan Saimaankaupungista. Eli se on tota tätä pitkän aikavälin kehittämistä, tuntuu olevan tällä hetkellä. [...] Tuntuu siltä, että vähän liikaa ratsastetaan sen avulla. Eli että ei haluta tehdä tällä hetkellä päätöksiä, kun odotetaan, että mitä se Saimaankaupunki tuo tullessaan. Vähän jätetään asioita niin kun pöydälle, odotuttamaan. Ja varsinkin kun se ei tällä hetkellä ole kauhean todennäköistä, että se tulee. [...] On välillä vähän rasittava tuoda joskus tämmöisiä isompia juttuja... Ei vaan pääse eteenpäin niissä, kun jäädytään odottamaan, että entä jos Saimaankaupungissa on näitä asioita suunniteltu ja silloin on tarkoitus tehdä näin.” (toimintaryhmän edustaja)

Tämä haastateltava näkee auki olevan tilanteen aiheuttavan kunnan omaan kehittämistyöhön tahmeutta, joka heijastuu juuri maaseudun kehittämiseen. Merkittävän kuntaliitoksen mahdollisuudessa eläville kunnan oma kehittämissuunnitelma on seutudynamiikan korvaava strategia. Kunnan maaseutualueiden kehityksen kannalta on joka tapauksessa olennaista, kykeneekö kunta näkemään seudullisen kehittämisen ’ylitse’ ja rakentamaan omaa kehittämissuunnitelmaa. Saimaankaupunki-hankkeen kokemuksista voi päätellä, että kysymys seudun hallinnollisesta muodosta saattaa läpäistä kuntaa niin voimakkaasti, että on vaikea nähdä tarvetta kunnan omalle kehittämissuunnitelmalle saati toteuttaa sitä.

6.2.2 Kunta maaseutualueena – kehittämisen erilaisia lähtökohtia

Suppean maaseutupolitiikan menestystä on selitetty kylätoiminnan onnistuneella kiinnittymisellä toimintaryhmätyöhön. Kylätoiminnan muodonmuutoksen on katsottu samalla muovanneen kylätoiminnasta uutta eurooppalaista maaseutupolitiikkaa (Hyyryläinen & Rannikko 2000). Maaseutupolitiikan paikallistason toimeenpanossa huomiota on kiinnitetty ennen muuta kylien kyvykkyyteen. Kyliä on kutsuttu maaseutupolitiikan toteuttamisen käytännön kivijalaksi (Katajamäki ym. 2001, s. 31). Kunnan kannalta maaseudun kehittämisen lähtökohdat ovat kuitenkin kylätoiminnan perinnettä moniulotteisemmat.

Monissa tapauskunnissa on kyliä, joita voi pitää esimerkillisinä maaseutupolitiikan toteuttajina (ks. luvut 6.1.1–6.1.6). Haastattelujen perusteella kylätasosta piirtyy kuva, jossa kunta kylinä pilkkoutui kyvykkäiden kylien saarekkeiksi. Aktiivisten kylien sosiaalinen pääoma ei kata koko kunnan maaseudun kehittämisen kenttää. Näiden kylien väliin jää pienalueita, joilla ei voida puhua omaehtoisuudesta, vaan aktivoituminen on vasta idullaan. Tällaisina pienalueina haastateltavat pitivät etenkin kirkonkyliä ja muita taajama-alueita.

”Jos kylällä tehdään hanke tai järjestetään jotkut talkoot, niin aina tule porukkaa. Mutta jos kirkolla tehdään, niin edes siivoustalkoisiin ei tule riittävästi ihmisiä. Ja kuitenkin tässä se ihmisessä on tässä suurin, eli potentiaalisia mukaan lähtijöitä on tässä eniten. Eli se perinne, että kylillä on totuttu siihen, ja siellä halutaan tehdä itse sen asian eteen. Mutta täällä on vähän totuttu siihen, että kunta tekee, ja että joku muu tekee puolesta.”
(toimintaryhmän edustaja)

Toimintaryhmätyön valtavirtaistaminen on nostanut esiin kysymyksen kirkonkylien ja taajamien osallistumisesta maaseudun kehittämiseen. Taajama-alueiden saamista mukaan kehittämiseen pidettiin tärkeänä etenkin sellaisissa kunnissa, joissa suurin osa väestöstä asuu taajamissa. Asian yleisyydestä saa viitteen maakunnallisten kylien kehittäjien haastatteluista. Kirkonkylä omaehtoisena kehittäjänä oli heidän mukaansa poikkeus. Monet näkivät kuitenkin yllä siteeratun toimintaryhmäläisen tavoin, että kirkonkylät ja taajamat voisivat olla keskeisiä maaseutupolitiikan toimeenpanijoita. Toisaalta kirkonkylän ja taajama-alueiden aktivoitua koettiin vaikeuttavan edelleen sen, ettei kenelläkään tuntunut olevan kunnollista yhteyttä näiden alueiden asukkaisiin. Maaseutupolitiikan potentiaali uhkaa valua kunnissa hukkaan, ellei taajamissa asuvia kuntalaisia tavoiteta ja saada osallistettua kuntansa kehittämiseen nykyistä laajemmin.

Kunnan elinkeinorakenteen ja sen historian nähtiin heijastuvan osassa kuntia voimakkaasti kylien kehittämisen lähtökohtiin. Tämä korostui etenkin teollisuuspaikkakunnilla. Taivalkoskella maaseudun kehittämiseen kerrottiin vaikuttavan lisäksi valtion aikaisempi rooli kuntalaisten työllistäjänä sekä kunnan maa-alueiden suuromistajana. Teollisuuspaikkakunnalla jotkut haastateltavista katsoivat maaseudun kehittämisen perinteen puuttuvan lähes kokonaan. Toisessa kunnassa kuntaedustaja päätyy ensisijaisesti luotaamaan kuntansa elinkeinollista historiaa, kun häneltä tiedustelee kunnan kehittämisen lähtökohtia.

”Yks semmoinen perustavaa laatua oleva syy on se, että tämä kunnan historiallinen rakenne, se on aina tukeutunut isoihin toimijoihin. [...] Kun muualla muutettiin Ruotsiin, niin meillä avattiin iso kaivos, siihen liittyi tämmöinen aluepoliittinen elementti. Kun kaivoksen toimintaedellytykset lakkasi, niin valtiollinen yhtiö rupes tekemään sen jälkeen isolla porukalla junanvaunuja. Ja sitten siinä vaiheessa kun nämä asiat oli pinnalla, niin tuli tämä yhteiskunnan kehitystrendi, elikkä hyvinvointiyhteiskunta, joka sitten täällä työllisti hyvin paljon.” (kuntaedustaja)

Itsensä työllistämisen tarvetta ei katsottu juurikaan syntyneen tämänkaltaisessa kunnassa. Yrittäjyyden puute nähtiin maaseudun kehittämisen esteenä, joka luonnollisesti koskettaa koko kuntaa. Vieraalla työssä käymisen perinne vaikuttaa kunnan maaseudun kehittämistä läpäisevänä asiana ja heijastuu omaehtoisuuden puutteena. Toisaalta puheissa kylien kehittämisen lähtökohdista kuuluu myös palvelukunnan perinteen vaikutus. Yksinomaan kunnan toimesta aktiivisesti tehdyn kehityksen nähdään muun muassa ehkäisevän nykyisiä kehittämiskäytäntöjä saamasta jalansijaa kunnassa.

”Kunta on – vaikka kunnasta varmaan sanottiin, ettei meillä rahaa ole ja ettei meillä kyliä tueta – niin mä sanoisin, että kunta on ollut hirveen aktiivinen kylien suuntaan eli nimenomaan vapaa-aikatoimi ja muutenkin. Kylät ovat saaneet hirveästi mitä ne ovat keksineet ehdottaa. Eli sinne on tehty vapaa-aikatoimen puolesta, kunnan laskuun siis, uimaloita, urheilupaikkoja, kaikkea tämmöistä. Ne on täällä hyvässä kunnossa verrattuna moneen muuhun. Et siinä mielessä kunta on tullut hirveesti vastaan. [...]. Et siinä mä sanoisin, kunta on aktiivisesti kehittänyt kyliään. Ja siinä mielessä myös tämä kylien aktiivisuus ei ole niin suurta kuin jossakin toisaalla. Koska on saatu helpolla, kun on menty ehdottamaan, että me tarvittais tämmöstä ja tämmöstä ja sit se on tullut.” (toimintaryhmän edustaja)

Joidenkin haastateltavien mukaan palvelukunnan perinteen vaikutus korostuu kirkonkylien kehittämisen lähtökohdissa. Kokonaisuudessaan haastattelujen pohjalta palvelukunnan perinteen passivoivat vaikutukset ulottuvat kuitenkin koskemaan kaikkia kunnan pienalueita. Vaikutukset tuntuvat myös yksittäisten henkilöiden toiminnassa. Kertomus erään tapauskunnan luonto- ja elämysmatkailuhankkeen päätösvaiheista osoittavat, että maaseudun kehittämisen toimintaympäristö on yksilötasolla varsin vaativa työympäristö. Sitä vasten voi olla erityisen houkuttelevaa luottaa edelleen yhteiskunnan tukiverkostoihin.

”...siinä oli projektinvetäjänä, mies, hyvin pätevä ja osaava. Projekti kesti aikansa, väki innolla mukana ja rahaa tuli niin kauan kuin projekti kesti. Ja sitten se projekti loppui ja ruvettiin kysymään, että kuka rupeaa jatkamaan ja elämään siitä. Viimeisissä kokouksissa kysytään, että ketä kiinnostaisi jatkaa tätä elinkeinomielessä. Kaikki oli hiljaa. Ja sitten tältä projektinvetäjältä kysytään, että ala sinä vetämään, sinähän tämän osaat, ja kun sulla ei ole muuta tekemistä. Meillä muillahan on jotain. Tämä oli vähän aikaa hiljaa, että eei... ei hän, ei hänkään ala tähän. Ei hän osaa eikä pysty. Ja millä rahalla hän alkaa tekemään. Ja hän pärjää paremmin, saa paremman korvauksen kortistosta. Että ei hänen millään kannata ja pysty sellaisia sijoituksia tekemään.” (virkamies)

Palvelukunnan perinteen passivoivat vaikutukset asettavat kunnat nykyoloissa U-käännöksen eteen: kunnan pitäisi kyetä muuttamaan aikaisemman toimintatapansa mukanaan synnyttämää suhtautumista. Teollisuuspaikkakunnan kunnanjohtaja näkeekin kunnan keskeisenä haasteena sen, miten saada kuntalaiset heräteltyä omaehtoisuutta edellyttävään kehittämisen aikaan. Kunnanjohtaja itse tuntui olevan tietoinen siitä, että kunnan kehittyminen on yhä enemmän kuntalaisten itsensä käsissä. Hänen pohdintansa kilpistyvät kuitenkin siihen, miten saada kuntalaiset tajuamaan, että ”*tulevaisuus on tehtävä itse*”. Keinoiksi hän näki kehittämishankkeet ja niiden rahoittamisen, johon kunta oli luonnollisesti osallistunut.

Maininnat ’erityisen kehittyneistä kylistä’ kertovat joidenkin kylien saavuttamasta etumatkasta, jota taustoittaa oletetusti kylätoiminnassa kehittynyt sosiaalinen pääoma. Haastatteluissa kylätoiminnan perinne osoittautuu kuitenkin vain yhdeksi maaseutupolitiikan toimeenpanon traditioksi. Samalla kylätoiminnan perinne rajautuu aktiivisten kylien ominaispiirteeksi. Kun katsotaan kunnan kaikkia kyliä, paljastuvat myös muut kylien kehittämiseen vaikuttavat ’perinteet’. Haastatteluissa niitä ovat kunnan elinkeinorakenteen historia sekä palvelukunnan perintö. Ne läpäisevät kuntaa kauttaaltaan. Voi olla, että aktiivisissa kylissä kuntaa kokonaisuudessaan leimaavat asiat ilmenevät kylätoiminnan perinnettä heikompina. Haastattelujen perusteella samalla voi kuitenkin olla

kyliä, joissa kylätoiminnan perinne on niin vaatimaton, että se jää muiden kunnan kehittämiseen vaikuttavien tekijöiden jalkoihin. Maaseutualueiden kehittämiseen vaikuttavien kehityskulkujen moninaisuus ilmeneekin hieman eri tavoin, kun kylien kehittämisen kenttää lähestytään osin maaseutupolitiikan varsinainen toimijatahojen ulkopuolelta eli kunnasta.

6.2.3 Seudulliset kehitysyhtiöt – alueneutraalia maaseudun kehittämistä

Kun lähestyy kuntaa kokonaisuudessaan, astuvat maaseudun kehittämisen toimijakenttään myös kuntien omistamat seudulliset elinkeinojen kehittämissyhtiöt. Kunta osallistuu maaseudun kehittämiseen osin siis seudullisten kehittämissyhtiöidensä kautta – ja maaseutua kunnan kehittämisessä voi lähestyä seudullisten kehittäjäyhteisöjen edustajien näkemyksistä käsin. Eräs seudullisen kehitysyhtiön edustaja kommentoi näin:

”Mitä maaseudun kehittämiseen tulee, niin ne ovat vähän semmoisia sekundäärisiä juttuja.” (elinkeinoasiamies, seudullinen kehittämissyhtiö)

Kannanotto tuli esille haastattelun alussa eräänlaisena sivuhuomautuksena. Se on kuitenkin kärkevimpiä näkemyksiä maaseudun kehittämisestä osana seudullista elinkeinojen kehittämistyötä. Kommentillaan haastateltava määrittelee myös omaa asemaansa maaseudun kehittäjänä: hän ei koe sitä ensisijaiseksi tehtäväkseen. Kommentti on kiintoisa myös siksi, että henkilö oli työskennellyt aikaisemmin toimintaryhmätyössä: haastattelun perusteella henkilöä voi luonnehtia ’kovan kehittämislinjan edustajaksi’. Vaikutelma oli, että läpi haastattelutilanteen haastateltava teki pesäeroa maaseudun ja etenkin kylien kehittämiseen. Kylätoiminnan hän mielsi ihmisten viihtyvyyden parantamiseksi. Henkilö sanoi ’selvitysten ajan’ olevan ohitse; hän korosti konkreettisten ja näkyvien tuloksien tärkeyttä. Hän ei kokenut myöskään tarpeelliseksi käsitellä maailloilla tapahtuvaa muuta yritystoimintaa erityisenä maaseudun kehittämiskäsitteenä. Toisaalta haastateltavan näkemys johtui osaltaan siitä, että hän koki TE-keskuksen olevan haluton rahoittamaan maaseudun pieniä yrityshankkeita. Ikään kuin haastateltava ajattelisi, että ’syvää maaseutua’ on viisaampi käsitellä kehittämiskohteena yhtenä isona kokonaisuutena, jotta se nähtäisiin (aluetasolla) panostuksen arvoisena.

Ajatus siitä, kehittämissyhtiön näkökulmasta seutu on yksi kokonaisuus, jossa maaseudun erityisluonteeseen ei tarvitse kiinnittää huomiota, tulee selvimminkin esille erään seudullisen kehittämissyhtiön toimitusjohtajan haastattelussa.

”Mun edustamani yhtiö, tämä elinkeinoyhtiö, niin mä näen tämän kahdeksan kunnan tämmöisenä möhkäleenä, jossa on keskeillä kaupunki ja ympärillä maaseutu, en oikeastaan teekään eroa kuntarajojen suhteen, vaan näen tämän kokonaisuutena ja kehitettävänä alueena, jossa nyt on sitten tämmöinen keskuspaikka kun [mainitsee seudun keskuksen nimen] ja sitten vähemmän asutusta tuolla muualla. (toimitusjohtaja)

Kyseinen haastateltava näkee maaseudun yritysten kehittämisen muun yritystoiminnan kehittämisen osana. Lähestymistapa on siis ensisijassa yritystoiminnan kehittäminen, ei yritystoiminnan kehittäminen maaseudulla. Kuvaava on, että kertoessaan eräästä tuotekehitysprojektista hän mainitsee haastattelun lopussa, että hanke on tarkoittanut samalla sitä, että työtä tehdään myös maaseudulla. Maaseutu sanana liimataan yhtiön toteuttaman kehittämistyön päälle. Maaseudun yritysten kehittäminen tulikin puheeseen lähinnä kohteliaana mainintana, olihan kyse oli maaseudun kehittämistä koskevasta tutkimuksesta. Tulintaa vahvistaa edelleen haastateltavan repliikki haastattelun loppuosassa, kun hän saa mahdollisuuden ’vapaaseen sanaan’. Hän palaa tähdentämään seudun näkemistä yhtenä kokonaisuutena. Eroja alueen sisällä on, mutta niistä ei tarvitse välittää seudullisen yhtiön toimeenpanemassa kehittämistyössä.

”Varmaan tässä pääasia on se, että mä en oikeastaan näe yhdyskunnan ja maaseudun kehittämisessä mitään eroa. Yhdyskunnissa on vähän enemmän yrityksiä ja väkeä vähän tiheämmässä kuin maaseudulla. Että mä en näe oikeastaan mitään eroa siinä. Että samalla tavalla kehitetään kaupunkia kuin maaseutua.” (toimitusjohtaja)

Edellisiä kommentteja vasten ei ole yllättävää, että kehittämissyhtiön ulkopuolelta katsoen maaseutukuntien koetaan jäävän kehittämisen marginaaliin. Erään tapauskunnan pienyrittäjä toteaa seudun kehittämissyhtiön toiminnasta: *”Nämä laitakunnat jäivät vähän niin kuin syrjemmälle näistä asioista.”* Toisaalta maakunnallisen kylien kehittäjän puheessa seudulliset kehittämissyhtiöt nimetään ’kovien kehittämissasioiden tahoiksi’. Niiden linjaa kuvataan yrityspainotteiseksi, jossa unohtuu maaseudun kehityksen monipuolisuus. Maakunnallinen kyläasiamies kertoo työssään huomanneen, että *”esimerkiksi just tämmöisiin kylien hankkeisiin tai koulutushankkeisiin tai tämmöisiin yleishyödyllisiin hankkeisiin on ollut vaikea saada rahoitusta sen [kehittämissyhtiön] kautta.”*

On kuitenkin todettava, että asenne maaseudun kehittämistä kohtaan ei ole kehittämissyhtiöissä kielteinen. Maaseutua ei vain mielletä niissä ensisijaiseksi tai edes kovin merkittäväksi kehittämiskohteeksi. Se ei nouse ’kysymykseksi’ seudullisten kehittämissyhtiöiden kehittämistoiminnassa, siihen puututaan vain satunnaisesti. Haastattelujen perusteella maaseudun yritystoiminta tulee kehittä-

misen piiriin useimmiten silloin, kun kehittämissyhtiön toteuttama kehittämisshanke osoittautuu sille sopivaksi.

Joihinkin seudullisiin kehittämissyhtiöihin on palkattu maaseudun yritystoimintaan erikoistuneita asiantuntijoita. Myös tapauskunnissa oli tästä joitain kokemuksia. Maaseutuyritysneuvojen työ oli yleisesti havaittu hyödylliseksi. Eräs TE-keskuksen virkamies kertoi seudullisen maaseutuyritysneuvojan palkkaamisen näkyneen TE-keskuksessa tukihakemusten lisääntymisenä. Hänen mukaansa Alueellisen maaseudun kehittämissohjelman rahoituksesta huomattava osa oli kohdentunut siihen seutukuntaan, johon maaseutuyritysneuvoja oli palkattu. Tilanne näkyi jo tilastoissa: oli syntynyt eroja seutukuntien välillä kehittämissaktiivisuudessa. Haastattelujen perusteella ei voi kuitenkaan esittää tulkintoja siitä, missä määrin maaseudun kehittämiseen erikoistuneiden neuvojen työpanos muokkaa seudullisten yhtiöiden alueneutraalia toimintapolitiikkaa.

6.3 Kunta maaseudun kehittämissessä

Tämä luku edustaa tutkimuksen toista näkökulmaa maaseudun kehittämiseen kuntatasolla eli kuntaa lähestytään toimijana. Analyysi aloitetaan tarkastelemalla virkamiesten ja luottamushenkilöiden osallistumista maaseudun kehittämiseen. Virkamiehiä ja luottamushenkilöitä kutsutaan tässä yhteydessä kuntaedustajiksi. He muodostavat suurimman osan haastattelijoukosta. Tämän jälkeen huomio kohdistetaan kuntaan ja kylään yhteistyökumppaneina. Tarkastelu tapahtuu paikallisen omaehtoisuuden, siihen pohjautuvan kehittämisen ja sen edistämisen valossa. Viimeiset kaksi alalukua koskevat astetta konkreettisempia kunnan toimintoja eli kaavoitusta ja hyvinvointipalveluja. Kaavoituksen osalta kyse on ensinnäkin siitä, millaisena maaseudun kehittämistoimena kaavoitus näyttäytyy kunnissa. Toiseksi selvitetään osallistuvan suunnittelun asemaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä kunnan maankäytön suunnittelun käytännöissä. Hyvinvointipalvelujen osalta huomio kohdistuu siihen, miten kunnissa suhtaudutaan hyvinvointipalvelujen erilaisiin palvelujen järjestämisen muotoihin. Kyse on nimenomaan kunnan ja yksityisen sektorin yhteisvoimin järjestettävistä palveluista.

6.3.1 Kuntaedustajat maaseudun kehittäjinä

”Meidän kunnan osalta, niin, elinkeino-organisaatio istuu tässä.”
(kunnanjohtaja)

Haastatteluissa kunnanjohtaja korostui kunnan kehittämisen avainhenkilönä. Kunnanjohtajan tehtäviä luonnehdittiin *”hiivana toimimiseksi”* eli yhteyksien luomiseksi ja ylläpitämiseksi alueen elinkeinotahoihin. Samalla epäiltiin siitä,

voiko kunnanjohtajalla olla ylipäättään edellytyksiä luotsata kunnan kehittämistä tarpeeksi moniulotteisesti. Yksittäisen henkilön näkökulman koettiin väistämättä olevan rajallinen. Toisaalta samaan aikaan elinkeinotoimen seutuistumisen katsottiin korostavan kunnanjohtajan asemaa kunnan kehittämisen 'nokkamiehenä'. Moni mainitsi kuntien kehittämisen lähtötilanteesta myös elinkeinoasiamiesten virkojen huomattavan vähenemisen viimeisen vuosikymmenen aikana. Tilannetta katsottiin kärjistäneen sen, että elinkeinoasiamiesten virkojen lakkauttaminen ajoittui hanketoiminnan alkuvaiheeseen. Juuri, kun kuntiin olisi tarvittu kehittämishankkeiden virittelijöitä.

Kuntaorganisaatiossa aktiivinen kehittäjätiimi näyttää haastattelujen perusteella koostuvan korkeintaan kourallisesta virkamiehiä. Yleensä kunnanjohtajan lisäksi kehittämiseen osallistuu elinkeinoasiamies, osassa kuntia myös maaseutusihteri. Aktiivien harvalukuisuus vaikuttaa maaseudun kehittämiseen ensinnäkin siten, että kehittämisotteeseen liittyy tiettyä kaksijakoisuutta. Monet virkamiehet keskittyvät joko kunnan kehittämiseen seudullisessa kontekstissa tai kylien kehittämiseen.

"Tänäkään päivänä en ole hirvittävästi tekemisissä maaseutuasioiden kanssa. Mulla tämä kehittämispuolen toiminta suuntautuu enemmän näihin aluekeskuskuvioihin eli näissä mä olen tiukasti mukana." (virkamies)

Kunnanjohtajat ja elinkeinovastaavat olivat suuntautuneet yleensä seudulliseen kehittämistyöhön. Kylätasoon nähden aktiivisia kehittäjiä olivat lähinnä kuntien maaseutusihterit. Suuntautumisen huomaa olleen linjassa sen kanssa, miten henkilö oli hahmottanut kuntansa kehittymisen edellytyksiä. Jos kunnan kehittymismahdollisuuksien katsottiin perustuvan läheisten keskusten imuun, oli luonnollista suuntautua sen edistämiseen. Seutu/aluekeskusajattelun omaksuminen sulki tehokkaasti maaseudun kehittämistä virkamiehen toiminnan ulkopuolelle.

Toisekseen virkamiehen intressit eivät välttämättä rajaa ulos maaseudun kehittämistä pelkästään hänen omasta työnkuvastaan. Virkamiehen seutuorientaatio vaikeuttaa myös laajemmin maaseudun omaehtoisen kehittämisen jäsentymistä osaksi muuta kunnan kehittämistä. Kun virkamies suuntautuu seudulliseen kehittämiseen, joutuu esimerkiksi toimintaryhmä ikään kuin yksinään puolustamaan paikkaansa kunnan kehittämisen kentässä. Tällöin ei riitä se, että kunta suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti maaseudun kehittämiseen. Eräässä kunnassa toimintaryhmän hankeneuvoja kehui aluksi kunnan suhtautumista toimintaryhmätyöhön positiiviseksi. Kunnan suopeasta asenteesta kertoi haastattelun mielestä se, että hänelle oli tarjottu kunnasta toimitiloja. Haastattelun edetessä hankeneuvoja paljasti kuitenkin ongelmakseen sen, ettei koe löytäneensä kunnasta virkamiestä, joka olisi aidosti kiinnostunut maaseudun kehittä-

tämisasiosta. Ilman asialle vihkiytynyttä virkamiestä hän koki vaikeaksi löytää toimintaryhmäläisenä paikkaansa kunnan kehittämisessä. Vaikka virkamies toimii yhteyshenkilönä kuntaan, on hän omine kehittämistaipumuksineen myös portinvartija kunnan maaseudun kehittämiseen.

”Täällä on tällä hetkellä sellainen ongelma, että täällä ei ole oikein ketään semmoista, joka olisi henkeen ja vereen maaseudun kehittämisen puolesta täällä kunnanvirastossa. Että kukaan ei oikein ole ottanut asiakseen tätä asiaa. Että vähän on joutunut välillä sillain yksin toimimaan siinä. Kyllä mä saan, on periaatteessa se yhteyshenkilö kunnan suuntaan. [...] Edelleen meillä haetaan tämän kunnan alueella semmoista oikeaa toimintatapaa, että kuinka se yhteistyö tehtäisiin kunnan kanssa. [...] Me ei olla saatu sel-laista, että minä olisin loksahthanut sopivasti tähän kuvioon. (toimintaryhmän edustaja)

Kuntien talousvaikeuksien tiedetään kaventaneen kuntien kehittämispoliittista liikkumavaraa. Vaikka yleisellä tasolla näin todettiin olevan myös tapauskunnissa, yksittäisen virkamiehen kehittämismahdollisuuksia tilanne ei tunnu rajoittavan. Valtuuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia nähtiin virkamiehillä yleisesti olevan. Jotkut kokivatkin paineita aktiivisemmän kehittäjän roolin omaksumiseen; myönneltiin, että enemmänkin voisi vaikuttaa, jos jaksaisi ja osaisi ideoida. Haastattelujen perusteella maaseudun kehittäminen vaatii motivoitumisen ohella entistä enemmän myös muita henkisiä resursseja.

Yksilötason resurssien niukkuuteen liittyy läheisesti haastateltavien havainto kuntaorganisaation ’poteroon jämähtämisestä’. Innovatiivisen maaseudun kehittämisen vaikeutena pidettiin kuntaorganisaation pienuutta sekä virkamiesten työtehtävien pysyvyyttä. Muutama virkamies näki itsensä vaaravyöhykkeellä mainitessaan omasta urautumisestaan. Kuntaorganisaation ei katsottu myöskään tarjoavan virkamiehille mahdollisuuksia työnkiertoon. Tätä pohdittiin keinona uusien ajatusten ja toimintatapojen tuomiseksi kuntaan. Pahimmillaan kehittämispoliittikkaa tunnutaan toteutettavan samalla tavalla niin kauan, kunnes keskeiset virkamiehet vaihtuvat. Haastatelussa nousi esille konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka virkamieskunnan vaihtuminen voi pohjustaa kunnan uusia maaseudun kehittämisen toimintatapoja (ks. luku 6.4.1).

Virkamiesten vaihtuminen voi rikastuttaa kunnan kehittämispoliittikkaa myös siten, että moni näyttää toimineen aikaisemmin jossakin muussa aluekehittämisen tehtävässä. Ohjelmallisen kehittämistyön tiedetään synnyttäneen ammattilaisten joukon, jolla on monenlaista kokemusta alueiden kehittämisestä. Myös haastatelussa virkamiehissä oli henkilöitä, jotka olivat aikaisemmin tarkastelleet maaseudun kehittämistä kunnan ulkopuolelta. Yksi oli entinen toimintaryhmäläinen, toinen juuri kuntaan palkattu maakuntaliiton virkamies. Kunnan

kehittämistä ajatellen tällaiset henkilöt voivat reitittää kuntaa uusiin verkostoihin ja tuoda kuntaan hyviä käytäntöjä. Niiden juurruttamisen vaikeus on havaittu yhdeksi maaseudun kehittämisen pullonkaulaksi.

Luottamushenkilöihin on aika ajoin liitetty kyläpolitiikointia, jonka on katsottu estäneen kylien tasapuolista kehittämistä. Haastattelujen päällimmäinen vaikutelma oli, että kateuden sävyttämä oman kylän edun ajaminen olisi väistymässä kunnallisesta päätöksenteosta. Maakunnallisen kylien kehittäjän sanoin:

”Mun mielestä sellaisia viestejä ei juuri kuule, mitä joskus ehkä kymmenen vuotta sitten, että toisen kylän luottamushenkilö torpedoi toisen kylän hankkeita tai kehittämisjuttuja. Et olisi tällaista kylien välistä kateutta. Mun mielestä semmoista puhetta ei kuule tänä päivänä.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Toisaalta myös luottamushenkilöiden kohdalla nykyiset maaseudun kehittämisen vaateet kohdistavat huomion yksilön rajallisuuteen. Vaikka kylien kehittämistä pidettäisiin vilpittömästi tärkeänä, nähtiin luottamushenkilölle olevan hyvin vaikeaa hahmottaa kunnan maaseutualueiden kehittämisen kokonaisuutta. Kunnissa oli tosin myös niitä, jotka pitivät kunnan kehittämisen voimavarana juuri luottamushenkilöiden kylälähtöisyyttä. Viitattiin siihen, että moni luottamushenkilöistä on kotoisin kunnan haja-asutusalueilla ja tuo siinä sivussa mukanaan maaseutunäkökulman kunnan kehittämiseen. Maakunnallinen kylien kehittäjä pitää tätä naurahtaen ”*poliittisena vastauksena*”, ja epäilee sen uskottavuutta. Uudessa maaseudun hallinnan tavassa luottamushenkilöt näyttävät avaavan lähinnä pistemäisiä näkökulmia kylien kehitykseen. Maaseutuaktiivin luottamushenkilön välittämä viesti kylästä kuntaan ei ole sama asia kuin kylän yhteisöllisesti muodostama käsitys kylän kehittämisen lähtökohdista.

”Se [luottamushenkilön näkemys] on erittäin henkilökohtainen. Se on hyvä, että näin on siinä mielessä, että kylien ääni tulee kuuluviin, että ne yleensä ovat hereillä silloin, kun niiden asiat ovat puntarissa. Mutta se, että se kuvaisi kylän tahtotilaa, niin se ei ole niin, päinvastoin. Minä näen sen sillä tavalla, että esimerkiksi kun kyläsuunnitelmia tehdään, niin silloin on erittäin merkityksellistä ne menetelmät, millä niitä tehdään. Jottei se kylän ainoa poliittiko ole se, joka on äänessä, joka vie ja linjaa keskustelua. Se ei saa olla niin, vaan se pitää olla kaikkien oma tahto. Silloin ne metodit tulevat tärkeiksi.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Luottamushenkilön ei myöskään katsottu voivan välttää ajatusta seuraavalle vaalikaudelle pääsystä ja sen edellyttämistä näytöistä. Tilanne on kiusallinen kunnan strategisen kehittämisen kannalta. Sekä kylien että seututason kehittämisen näkökulmista vaalikautta pidettiin aivan liian lyhyenä ajanjaksona strategioiden toteuttamiseksi. Luottamushenkilöt toivat myös itse esille sen, että

valtuutetun perspektiivi jää kehittämisen kannalta helposti liian suppeaksi. Samalla jotkut tunnustelivat mahdollisuutta irrottautua henkilökohtaisista pyrkimyksistä kunnan kehittämisen hyväksi: Onkos sillä nyt niin väliä, jos ne valitsevat jonkun muun jatkamaan, jos sinä jatkat sitä samaa, pitkäjänteistä työtä?

Jotta kuntaa voisi kehittää pitkäjänteisesti, edellyttää se valtuutetuilta itsereflektiota. Luottamushenkilön asema kunnan maaseudun kehittäjänä on haasteelliseksi siinä mielessä, että on yhtä aikaa tunnistettava henkilökohtaisen näkökulman rajoittuneisuus ja estettävä valtuutetun rooliin liittyviä intressejä supistamasta omaa toimintahorisonttia.

6.3.2 Kunta ja kylien omaehtoisuus

”Jos sieltä kylästä päin tulee aloite ja pyyntö, että lähdetään sitä rakentamaan nimenomaan yhteistyöhengessä eikä sillain napit vastakkain, niin kyllä mun kokemuksen mukaan pääsääntöisesti, se suhtautuminen on erittäin positiivista.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Kuntaa maakunnan liitosta tarkastelleen maaseudun kehittäjän näkemyksessä kiteytyy haastattelujen luoma kuva kunnan suhtautumisesta kylien omaehtoisuuteen. Kaikki tapauskunnat arvostavat kovasti kylien omaehtoisuutta ja siihen pohjautuvaa kehittämistyötä. Lähes kaikista kunnista oli mainita jokin kylä, jota pidettiin erimerkillisenä tapauksena maaseudun kehittämisessä. Kehittämistyössä kunnostautuneilla kylillä, kuten Taivalkosken Jokijärvellä, Karttulan Syväniemellä tai Orimattilan Mallusjoella, pyrittiin havainnollistamaan kylien omaehtoisuuden onnistunutta kanavointia paikalliseen kehittämiseen. Ylipäätään katsottiin olevan mielekäästä tukea aktivoituneita kyliä. Erään kunnanjohtajan mukaan aktiivinen kylä luo kuntaan positiivista painetta. Yleensä ottaen kylän tahtotila ja sen rakentava ilmaiseminen kuntaan päin koettiin myönteisenä asiana. Sitä myös odotetaan, ja arvostetaan kylien 'aivopääomaa'.

Sen sijaan ajatus kylien omaehtoisuuden edistämisestä sai kuntaedustajat varovaisiksi. Periaatteessa sitä pidettiin kunnan tehtävänä. Kannanotot kääntyivät kuitenkin nopeasti siihen, että *”kunta ei voi väkisin tuupata.”* Korostettiin sitä, että kylien kehittämisen tulisi lähteä nimenomaan kylistä itsestään, ei kunnasta.

”Minusta semmoinen ulkoapäin ammentaminen, että me mennään tekemään jotakin heidän puolestaan, niin ei se kyllä kannu, että ei se kannettu vesi kaivossa pysy. Kyllä se pitää lähteä sieltä sisältä itsestään.” (luottamushenkilö)

Haastatteluissa kylien kehittäminen jäsenyyty kaksijakoiseksi. Ikään kuin kunnan maaseutualueiden kehittämistä pitäisi väistämättä hallussaan joko kunta tai

'kenttä'. Jälkimmäinen nähtiin suotavampana. Eräässä kunnassa kunnan katsottiin tosin edistäneen kylien omaehtoisuutta niin, että oli otettu vähemmän kriittinen asenne kylähankkeiden rahoitukseen. Sitä oli annettu *"vähän löysin ranteinkin, ilman semmoista kontrollerin otetta."* Silti kylien omaehtoisuuden tukeminen kohdistui tässäkin tapauksessa hankkeiden avulla kehittämiseen, eikä siis edustanut kunnan omaa, kuntalähtöistä maaseudun kehittämistä.

Vaikka kunnan maaseudun kehittämismahdollisuuksien katsottiin suoraan vähentyneen kunnan taloudellisen liikkumavaran kavennuttua, kunnat varovat joutumista kehittämisen 'tuottajiksi'. Joidenkin kuntaedustajien mielestä omaehtoinen kehittäminen on jo johtanut uuteen tilanteeseen, jossa kuntaa ei enää mielletä ensi sijassa vaatimusten kohteeksi vaan yhteistyökumppaniksi, jolloin tätä vaaraa ei ole. Silti arviot omaehtoisuudesta kylien kehittämisen kantavana voimana jäivät epämääräisiksi. Eräs virkamies ilmaisi asian niin, että vaikka omavastuisuutta on tullut paikalliseen kehittämiseen mukaan, toinen asia kuitenkin on, kuinka laajamittaista se on. Kommentista paistaa tietty varovaisuus: liiallisen optimistisuuden pelätään johtavan tilanteeseen, jossa kunnan pitäisi jälleen ryhtyä tekemään kylille kehitystä.

Kylätoimijat puolestaan olivat tietoisia siitä, että kunnissa voi ilmetä pelkoja maksumieheksi joutumisesta. Kyläaktiivin näkemykset kunnan toimintamahdollisuuksista poikkeavat muutoinkin kuntatoimijoiden näkemyksistä. Kunnan katalysoijan roolissa ei pidetty todennäköisenä, että kunta alkaisi liiaksi tuputtaa kehittämistä kyliin. Sen sijaan kylistä perätään, että kunta tunnistaisi yhteisöllisyyden ja sen edistämisen tärkeyden. Rahaa ei myöskään pidetä ainoana kunnan keinona edistää kylien omaehtoista kehittämistä.

"Just sellainen henkinen tuki olisi mun mielestä tärkeää. Se raha ole niin... Musta tuntuu, että noilla poliittisilla johtajilla on hirveen iso pelko siitä, että kun ne kehuu ja on positiivisia, niin heti ruvetaan lypsämään rahaa. Mutta mun mielestä sillä ei ole mitään tekemistä, rahalla. Mutta se on kaikissa kunnissa varmaan sama." (kyläaktiivi)

Aikaisemmin kunta oli se, jolta kylät odottivat palvelua. Haastattelujen perusteella tämä vaikuttaa olevan osin historiaa. Kylien kehittämisen vapausasteita tarkastellaan kunnissa silti pitkälti taloudellisen liikkumavaran pohjalta, mikä saa kunnan varovaiseksi. Kylät antavat arvoa myös kunnasta saadulle aineettomalle kannustukselle. Aivan oma lukunsa ovat kyläkoulujen lakkauttamiskysymykset. Niihinkin nähtiin olevan tarjolla 'kyläystävällisiä' ja toteuttamiskelpoisia ratkaisumalleja. Eräässä tapauskunnassa uusista kyläkoulujärjestelyistä oli saatu myös käytännön tuntumaa. Luvussa 6.4.1 analysoidaan muun muassa näitä kokemuksia osana kunnan uusien, kylätason hallinnan käytäntöjen kehittelyä.

6.3.3 Kaavoitus maaseudun kehittämisenä

Kaavoitusta lähestyttiin tutkimuksessa yhtenä yksittäisenä kunnan maaseudun kehittämistoimena. Luvussa kootaan ensin kuntien virkamiesten ja luottamushenkilöiden mielipiteitä kaavoituksesta kunnan kehittämisessä. Maakunnallisten kylien kehittäjien näkemykset avaavat tämän jälkeen näkymiä kaavoitukseen osallistamiseen tähtäävänä maaseudun kehittämistoimena. Heidän ajatuksiinsa voi myös peilata sitä, miten kunnan toteuttamaa kaavoitusta voi tulkita kunnan maaseudun kehittämisenä.

Kaikissa tapauskunnissa kaavoittamisella ei haastatteluhetkellä nähty erityistä kehittämispoliittista merkitystä. Tällaiseksi osoittautui etenkin Taivalkoski, jossa kaavoitustarvetta kuvattiin varsin vaatimattomaksi. Sen sijaan osassa tapauskuntia ajatukseen kaavoituksesta kunnan kehittämisenä tartuttiin hanakammin. Näissä kunnissa uusien asuinalueiden kaavoitus on ollut aktiivista viime vuosina. Kaavoitustilannetta luonnehdittiin tällöin hyväksi ja ajantasaiseksi. Esimerkit ovat kahdesta tapauskunnasta:

”Minusta kaavoitustilanne on hyvinkin aktiivinen tällä hetkellä. Mehän ollaan jouduttu koko ajan lisäämään kaavoitusta, nimenomaan maahankinnankin kautta, kun Pihkainmäelle laajennettiin. Valtuustokauden alussa ostettiin sieltä maata ja sinne rakennetaan vilkkaasti.” (kuntaedustaja)

”Kyllä meillä kaavoitus on ihan ajan tasalla sikäli, että sitä mukaa, kun näyttää, että on tarvetta asuntorakentamiseen tai liiketilojen tonttien aikaansaamiseen, niin me on pystytty suurin piirtein pysymään siinä aikataulussa. [...] Sitä viedään sillain eteenpäin, että se etenee siihen suuntaan, mihin on tarvetta.” (kuntaedustaja)

Jälkimmäinen haastateltava luotti aikaisemmissa näkemyksissään aluekeskusajatteluun kunnan kehittämispolitiikan periaatteena, ja näkee kasvaviin kyliin kohdistuvan kaavoituksen tarkoituksenmukaisena ja riittävänä kunnan kaavoittamisena. Kunnan haja-asutusalueilla hän ei nähnyt kaavoitustarvetta. Ilmeistä silti oli, että hän koki kunnan kaavoittaneen kehittämismielessä. Molempien kuntaedustajien puheissa kaavoitus kytkeytyy asuinkuntastrategiaan, jota toteutetaan seudun kontekstissa strategisesti kiintoisissa kylissä. Toisen haastateltavan mainitsema Pihkainmäki on Karttulan kunnassa yksi voimakkaimmin Kuopion imussa kasvavista kylistä (ks. luku 6.1.2). Kaavoitusta on siten ohjannut seudullisen kehitysdynamiikan kuntaan luoma kysyntä. Toisen tapauskunnan virkamiehen sanoin: *”Voi sanoa, että sitä mukaa, kun näitä tontteja menee, niin sitä mukaa ovat kaavatkin pysyneet mukana.”* Maakuntaliiton virkamies katsoikin kunnan toteuttaneen tällä tavoin strategiaansa asumiskuntana ja käyttäneen kaavoitusta keinona hallita alueelleen kohdistuvaa muuttoliikettä.

Kummassakin kunnassa yksittäiset haastateltavat arvostelivat kaavoituksen kohdistumista vain kasvaviin kyliin. Henkilöt olivat samoja, jotka aikaisemmin kritisoivat seutuorientaatiota kunnan kehittämisselityksen pääasiallisena politiikkana ja jotka olivat tähdentäneet oman kehittämisselityksen poliittista liikkumavaraa. He olisivat halunneet viedä kaavoitusta myös muihin kyliin. Sille nähtiin sosiaalista tilausta etenkin kyläkoulujen läheisyydessä.

Ylläesitetyissä lainauksissa kaavoituksesta puhutaan kunnan toteuttamana ja ensisijaisesti kunnan kaavoitusmonopolista lähtien. Kyliä ei haastatteluissa oma-aloitteisesti mainittu mahdollisina kaavoittajakumppaneina. Kun eräässä kunnassa virkamieheltä kysyi kylien osallistumisesta kaavoitukseen, esitti virkamies asiasta pelkkiä arvailuja siihen suuntaan, etteivät kylät yhteisöinä vaikuta kunnassa osallistuneen kaavoitukseen.

”Mä en oikein tiedä, onko kylä, sen kylän viitekehysten sisäpuolella, järjestäytyneenä ollut sen kaavoituksessa. Luulisin, että he ovat olleet ehkä enemmän yksittäisinä kyläläisinä mukana.”
(virkamies)

Suurin osa kuntaedustajista piti kaavoitusta raskaana ja vaivalloisena toimintana, johon kunnan kannattaa ryhtyä vain ilmeisen tarpeen edessä. Kaavoittaminen viitattiin tuovan kunnalle velvoitteen huolehtia kaavoitettujen alueiden kunnallistekniikasta. Ajatus myöhemmin aiheutuvista kustannuksista on omiaan laimentamaan kaavoitushalukkuutta etenkin haja-asutusalueiden osalta. Joissakin haastatteluissa kaavoitus yhdistettiin ensi sijassa yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen.

”Koko ajanhan meillä on ideana ollut tässä kaavoituksen osalta se, että meidän pitäisi saada yhdyskuntarakennetta tiivistettyä, siis yhdyskuntateknisten kustannusten minimoimiseksi tai optimoimiseksi.” (virkamies)

Toisena kaavoitusta vaikeuttavana tekijänä mainittiin maan saatavuus. Maata ei haluta maaseudulla myydä, oli haastateltavien päähavainto. Maaseutualueiden kaavoittamisen arveltiin edellyttävän sitä, että joku kiertäisi talosta taloon pohjustamassa kaavan laadintaa. Tätä taas pidettiin työläänä, ja se vaikutti itse asiassa lähinnä haastattelutilanteessa kehitellyltä ajatukselta. Toisaalta kävi ilmi, että seudun imussa kasvavissa kylissä maan arvon nousu on auttanut asiaa. Kunnan on mahdollista päästä kaavoittamaan kasvavia kyliä, kun maan hinnannousu 'irrottaa' maata kunnan ostettavaksi. Maa-alueiden pakkolunastus välähti puheissa mahdollisena, mutta useimmiten ei-toivottuna keinona. Eräs vastaaja pitikin maan saatavuuden vaikeutta syynä siihen, että kunnan kaavoitustoimet keskittyvät yleensä taajamiin ja kuntakeskukseen.

Maakunnallisten kylien kehittäjät korostivat kylälähtöisesti toteutettua, osallistavaa maankäytön suunnittelua maaseutualueiden kaavoittamisen itsestään selvänä lähtökohdana. Tätä perusteltiin muun muassa maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen merkityksellä osallistavan kaavoituksen ohjenuorana. Kylien kehittäjät totesivat kylälähtöisen kaavoituskulttuurin olevan kunnissa kuitenkin niin alkutekijöissään, että positiiviset kokemukset koetaan lähinnä poikkeuksellisina yllätyksinä. Yllätys on se, että osallistavan kaavoituksen huomataan etenevän ilman valitusprosesseja. Toisaalta kylien kehittäjät selittivät kaavoituskäytäntöjen muuttumisen hitautta suhteuttamalla sitä laajempaan viitekehykseen. Osallistava kaavoitustapa on haaste koko kunnalliselle suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurille.

”Tämä niin sanottu, osallistuva suunnittelu, niin sitä ei käytännössä juurikaan tapahdu, ei kuntatasolla eikä kauheasti maakuntatasollakaan. Se on se lähtökohta. [...] Meillä on vanhat perinteet, toimintakulttuurit niin kunnalliselämässä kun ehkä muutenkin. Sitten toisaalta, taas se virkamieskoneisto, mikä meillä kunnissa tällä hetkellä on, on saaneet koulutuksensa ihan toisenlaisesta suunnittelukulttuurista, kuin mitä tämän päivän tarpeet ja yhteiskunta on.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Kuntaedustajien puheissa kaavoitustilannetta pidettiin hyvänä silloin, kun sen koettiin edenneen kunnassa havaitun tarpeen mukaisesti. Maakunnallisen kylien kehittäjän mukaan tämä on vain yksi mahdollinen lähestymistapa. Kaavoittaa voi joko pelkästään havaitun tonttikysynnän pohjalta tai enemmän kylän kehittymispotentiaalia luoden.

”Joittenkin kuntien alueella kaavoituksen laatiminen johonkin kylään saattaa olla työn ja tuskan takana, koska kaavoittaja edellyttää, että ensin tarvitsee olla tonttien ostajia ja sitten vasta kaavoitetaan. Ja kun ei ole mitään mitä tarjota sille ostajalle, niin se on vähän, että kummasta päästä aloitetaan. Kyläkunnat ovat ratkaisseet sen sillä, että ne ovat hakeneet rakennuspaikkoja itsenäisesti. Jotkut ovat hakeneet sitä yhdessä kaavoittajan kanssa ja silloin se yhteistyö tietysti toimii. Mutta silloin jos sen kaavoituksen lähtökohta on se, että ensin pitää olla kysyjä, niin ne ovat hakeneet sitten niitä omatoimisesti, niitä tilallisia, jotka myyvät tai ovat valmiita myymään tontin. Sen jälkeen kun rupeaa ilmaantumaan kysyjä niin, sitten katsotaan, että saako sinne rakennusluvan.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Sitaatti osoittaa, että ’kysyntälähtöisen’ ja ’kokeiluluonteisen’ kaavoitustavan välimaastossa avautuu mahdollisuus kylän omaehtoiselle maankäytön suunnittelulle. Kyliin rakentaminen ei toki välttämättä tarvitse kaavoitusta. Riittää, kun

kunta ja kylät sopivat yhdessä tonttipaikoista ja huolehtivat, että niitä on tarjolla eri puolilla kuntaa. Myös eräs virkamies kyseenalaisti kaavoituksen tarvetta. Kaavoitusprosessin raskauteen vedoten hän halusi antaa vapaat kädet kyliin rakentaville. Kaavan hän näki pikemminkin hankaloittavan tilannetta: ”*Jos joku kylillä haluaa rakentaa, niin kaikella kiitoksella se laitettakoon merkille, eikä puhuttaisi näistä kaavoista. Sinne ei pidä laittaa pienintäkään hallinnollista estettä.*”

Näkemyksen erona on se, että kylien kehittäjä korosti epävirallisen maankäytön suunnittelun edellyttävän myös kunnan aktivoitumista. Virkamies ei sitä tee, vaan jättää kylän mieluummin avoimeksi tilaksi, jota kohtaan halukkaat voivat vapaasti osoittaa kiinnostuksensa. Kunnan puolelta tätä ei voi pitää kovin näkemyksellisenä maaseudun kehittämisenä, pikemminkin siitä irrotautumisenä. Myöskään pyrkimyksestä kylien kytkemiseen kunnan strategiseen suunnitteluun ei tässä yhteydessä voi puhua.

Mielenkiintoinen on silti kuntavirkamiehen tulkinta kaavasta ’hallinnollisena esteenä’ – pitäisikö tämän kenties soittaa kelloa kyseisen hallinnonalan politiikkamuotoilijoille? Onko kaavoituskulttuuriin päässyt pesiytymään käytäntöjä, jotka tekevät sinänsä mielekkäästä maankäytön suunnittelusta ja hyvästä politiikkakeinosta kaikille osapuolille viimeiseen saakka kartettavan asian?

Kaavoituksesta voi kokonaisuudessaan tehdä sen johtopäätöksen, että kunnat kaavoittavat kehittämismielessä, mutta eivät välttämättä kehittääkseen maaseutualueitaan. Kunnassa kehittämisenä nähty kaavoittaminen on laajemmassa perspektiivissä johdonmukaista seudullisen kehitysdynamiikan vanaveteen asettumista. Näin kaavoitus on yhteydessä kunnan kehittämispolitiikkaan. Seudullisuus kunnan kehittämispolitiikan linjaajana voi keskittää kunnan kaavoitusintressin seudun imussa kasvaviin kyliin. Itse kylät näyttävät pääsääntöisesti jäävän toimijoina kaavoituksen ulkopuolelle: kunnissa ei (vielä) tunnisteta osallistavan kaavoitusprosessin mahdollisuutta. Sen sijaan maakunnalliset kylien kehittäjät pitävät kyliä itsestään selvinä kaavoittajaosapuolina.

6.3.4 Kunnan maaseutupolitiikka toisin tekemisenä: hyvinvointipalvelut

Kunnan hyvinvointipalvelujen järjestämistä voi tarkastella kuntatason hallinnan näkökulmasta ainakin kahteen suuntaan. Hallintaa voi lähestyä yhtäältä kuntien palveluyhteistyön rakentamisena seututasolla, toisaalta huomion voi suunnata kuntaan ja sieltä ’alaspäin’, kyliin, niissä toimiviin yhdistyksiin, osuuskuntiin sekä yksityisiin palveluntuottajiin. Kun rajaudutaan jälkimmäiseen vaihtoehtoon, asia on kunnan sisäinen ja kiinnittyy samalla selvemmin kunnan omaan kehittämispolitiikan tarkasteluun: on mahdollista eritellä maa-

seutupolitiikkaa kunnan kehittämisselityksessä hyvinvointisektorin erilaisten järjestämismahdollisuuksien kannalta. Luvussa 'Hyvinvointipalvelujen uudet järjestelyt' tätä tulkitaan yhtenä mahdollisena 'toisin tekemisen politiikkana' maa-seutukunnan kehityksen hallinnassa. Kyse on siitä, voisiko palveluja toisin järjestämällä turvata sen, että kuntalainen saisi samat palvelut riippumatta siitä, asuuko taajamassa vai kunnan haja-asutusalueella. Yksityistä hoivayrittäjyyttä on esitetty yhtenä ratkaisukeinona.

Hoivapalveluyrittäjyyden edistäminen on kuitenkin aiheuttanut pelkoja työpaikkojen häviämisestä kunnan omilta työntekijöiltä. Tästä oli havaintoja myös tapauskunnissa. Haastattelujen perusteella pelot myös vaikuttavat kunnan politiikkaan. Palveluyrittäjyyden tarjontapuolella toiminut haastateltava kertoi kunnan työntekijöiden "nousseen äläkkään" saatuaan tietää, että kunta kokeilisi syrjäisessä kylässään yksityistä palvelutuotantoa. Haastateltava katsoi työpaikkojen menettämisen pelon johtaneen siihen, että työntekijät olivat ilmaisseet ostopalvelun olevan kunnassa tarpeetonta: he olivat korostaneet kykenevänsä venymään ja suoriutumaan työstään. Työntekijät olivat haastateltavan mukaan todenneet, "ettei meillä ole liikaa töitä, kyllä me käydään silläkin kylällä [kylän nimi poistettu] vielä, otetaan etusijalle sen vanhukset, ettei tarvitse ostaa." Vaikutelma oli, että työntekijöiden tulkinta tilanteesta on ollut omiaan luomaan kunnassa käsitystä yksityisen palvelutuotannon tarpeen vähäisyydestä.

Samansuuntaisesta, 'itseriittoisesta' kunnan asenneilmastosta on esittänyt havaintoja myös toisesta kunnasta. Tiedustelleessaan kunnan halukkuutta osallistua yksityistä palvelutuotantoa koskevaan hankkeeseen toimintaryhmän hankkeuvojoja sai kunnasta vastauksen, ettei tällaisille palveluille ole tarvetta. Kunnan suhtautumista hän selitti sillä, että se oli peloista aiheutunut "puoliautomaattinen reaktio", mutta myös tiedon puutteesta johtuva. Haastateltavan mielestä kunta ei kyennyt näkemään tilannetta kokonaisuutena eli sitä, miten yksityinen palvelutuotanto voisi täydentää kunnan omia palveluja niitä uhkaamatta. Aiheettomat pelot saattavat siten sulkea politiikkavaihtoehtoja, jos päätösten perusteluissa korostuu yksipuolisesti jokin näkökulma. Tapaus liittyy yleisemmin kuntaedustajien asenteisiin hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä kohtaan. Lemponen (1999, s. 96) tutkimuksen perusteella kunnan virkamiehillä ja luottamushenkilöillä on suhtautumisensa kautta merkittävästi valtaa kunnan hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä koskevan politiikan toteuttamisessa.

Lemponen (1999, s. 94–95) jakaa kunnat ns. ennakkoluulottomiin ja ennakkoluuloisiin kuntiin sen perusteella, miten hän katsoo virkamiesten suhtautuneen hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen. Virkamiesten näkemysten perusteella voi tämän tutkimuksen tapauskunnat sijoittaa karkeasti jälkimmäiseen ryhmään. Hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen suhtauduttiin periaatteessa myönteisesti, mutta käytännön tasolla tilanne oli toinen. Vaikka kuntaedustajat mainitsivat kuntiensä ostavan joitakin palveluja yksityisiltä hoitolaitoksilta, kuntien oma-

aloitteisesta, strategisesta hyvinvointialan palveluyrittäjyyden edistämisestä esimerkiksi kyliensä suhteen ei tapauksunnissa voida puhua (vrt. Lemponen 1999, s. 95).

Moni kuntaedustaja mukaili yleistä käsitystä hyvinvointialan palveluyrittäjyyden tulevaisuudesta: sen katsottiin väistämättä yleistyvän kuntien rahapulan takia. Oli myös tarve tuoda esille, ettei yksityistäminen ole sinänsä enää ”peikko”, vaan että sitä voidaan lähestyä yhtenä järkevänä vaihtoehtona. Pakoksi koetun tilanteen edessä suhtautumista haluttiin reivata suopeammaksi. Kuntaedustajat olivat lähinnä passiivisen myötämielisiä. Kunta asettuu mieluummin odottavalle kannalle seuraamaan palveluyrittäjyyden kehittymistä, kuin lähtee aktiivisesti etsimään uusia, aluekohtaisia ratkaisuja. Ote virkamiehen haastattelusta havainnollistaa tulkintaa:

”Yleensä ottaen en näe mitään estettä, etteikö näitä [ostopalveluja] voitaisi käyttää palvelujen tuottamisessa. Todennäköistä on, että sinne suuntaan mennään. Mutta ottaa aikansa ennenkö nämä markkinat rakentuu, ennenkö on riittävästi palvelujen tuottajia, todellakin sellaisia palvelujen tuottajia, jotka täyttää laatuksiteerit ja on sillä tavalla toimintavarmoja, että kunta voi ikään kuin tämmöisen julkisen palvelujen velvoitteiden piiriin kuuluvia asioita yksityisille, että semmoinen luottamus syntyy, että niitä voidaan ostaa ja hankkia.” (virkamies)

Toisaalta haastateltavissa oli myös kuntaedustajia, jotka arvostelivat kunnan hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä koskevan politiikan passiivisuutta. Silti heidänkin näkemyksensä kuvastavat tietynasteista neuvottomuutta. Kysyntää yksityisille palveluille tunnustetaan olevan, mutta havainnosta ei edetä siihen, millaisissa tapauksissa niiden käyttäminen olisi kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta mielekästä. Maakunnallisen kylien kehittäjän näkemys vahvistaa havaintoa, että hyvinvointialan palveluyrittäjyyden edistämisestä vastaavat tällä hetkellä pitkälti muut tahot kuin kunnat.

”Se kuva, mikä mulle on tullut niin, kyllä se on ennemmin sitä, että – tämä on nyt vähänkarrikoidusti sanottu – että keskitetään nämä palvelut tänne kirkonkylään, että saadaan pidettyä palvelut edes omassa kunnassa. Että tavallaan vähän semmoinen näkökulma, että ei juurikaan haeta niiden palveluitten erilaisia tuottamismuotoja tai vaihtoehtoja. Että niitä ei kauheasti edes etsitäkään. Yritetään mennä samalla sabluunalla siellä, missä on 2 000 ihmistä kuin siellä missä on vaikka 200 ihmistä.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Kuntien passiivisen myötämielisessä asenneilmastossa uudet hyvinvointialan palvelumallit voivat saada jalansijaa silloin, kun palvelun tuottajalla on tarjota kunnalle valmis ja kilpailukykyinen konsepti. Erästä palvelujen tarjontapuolella työskennellyttä haasteltavaa mukaillen: kunta ostaa palvelun ”*sitten kun se on kohdallaan.*” Toisaalta kunnan suhtautumisesta johtuen kyseinen haastateltava katsoi, että ”*jos mennään sinne ostopuolelle, niin sehän on minimaalisen vähäistä.*” Pelkkä tarjontapuolen aktiivisuus vaikuttaa vaatimattomalta lisäämään hyvinvointialan palveluyrittäjyyttä kunnassa tai ylipäättään turvaamaan hyvinvointipalveluja haja-asutusalueilla, joille keskitetty kunnallinen palvelutarjonta ei ulotu. Kunnan varauksellisuus hoivapalveluyrittäjyyttä kohtaan voi myös johtaa siihen, että palvelujen tarjonnalle ja kysynnälle haetaan kohtauspaikkoja kunnan ohi. Haasteltava toteaa, että ”*me ollaan rakennettu sitä puolta enemmän kuin että oltaisiin tyrkyllä tuonne kunnan suuntaan, koska se on pitkä ja kaitanen tie sinne.*”

Hyvinvointipalvelut liittyvät myös yksittäisiin palvelujen tuottajiin ja ostajiin. Kuten aikaisemmin luvussa 5.2.2 todettiin, hallinta maaseudun kehittämisessä koskee myös yksilötason valintoja erilaisten keinojen välillä. Haastatellut viittasivat myös siihen, ettei yksityisesti tuotettuja palveluja koeta välttämättä mieluisaksi vaihtoehdoksi. Kunnan tarjoamaa palvelua pidettiin luotettavampana etenkin iäkkäiden kuntalaisten keskuudessa. Tarjontapuolella ongelmana oli yrittäjyysvalmiuksien puute. Pysyvä toimi kunnassa houkuttelee enemmän kuin yrittäjäriskin ottaminen.

”Se on yleensäkin työntekijätasolla se, että rinnastetaan siihen, että se on yhteiskunnan velvollisuus nämä asiat hoitaa. Haaveillaan siitä pysyvistä virkapaikasta [...] se on se ihana haavekuva. Ei niinkään tämmöinen-, ei uskalleta heittäytyä yrittäjäksi, hallita itseämme. Meillähän on mahdollisuus määrätä se oma työtahti, ei ole pakko ottaa kaikkia asiakkaita, jotka kysyvät.” (toiminnanjohtaja)

Hyvinvointialan palvelujen järjestämisen voi katsoa edustavan varsin käsityömäistä maaseudun kehittämisen politiikkaa: ratkaisuja on etsittävä tapauskohtaisesti punniten kunnan omaa työtä, yrittäjiltä ostettua tai vaikkapa sopimuskellisia järjestelyjä. Maakunnallinen kyläasiamies havainnollistaa politiikan toimeenpanon hienosyisyyttä: ”*Vanhuspalvelussa ja tämän tyyppisessä kotiaavussa tulee selkeimmin esille, että niitä ratkaisuja vois lähteä hakemaan sieltä, että löytyisikö sieltä kylältä joku sellainen yrittäjä tai taho, joka lähtisi mieltämään sen kylän tarpeitten mukaan ja mahdollisesti tehtäisiin näitä sektorirajan ylittäviä kokonaispalveluja.*” Virkamies taas edusti kantaa, jonka mukaan on järkevämpää ja liiketaloudellisesti kannattavampaa keskittää palvelut isompiin yksikköihin. Kylien kehittämiseen hän katsoi liittyvän liikaa optimistisuutta palvelujen tapauskohtaisesta räätälöinnistä. Lisäksi virkamies kutsui vanhus-

väestön fiksiudeksi sitä, että nämä muuttavat palvelujen perässä kirkonkylälle; kunnan on luontevaa järjestää silloin palvelut kuntakeskukseen. Hän kertoi myös kunnan palveluyrittäjyyden edistämisen olleen kunnassa vaatimatonta sen ”*alueittaisuudesta*” johtuen. Haastateltava tarkoitti tällä seudun tiivistyvää palveluyhteistyötä. Haastattelun perusteella näyttää siltä, että seutuajattelun suuntaan voidaan kunnassa kallistua maaseutualueiden kehittämisen kustannuksella myös hyvinvointialan palvelujen osalta. Tätä voi pitää yhtenä esimerkkinä kuntatason toimijoiden näkemyksistä tietyn maaseudun kehittämisen politiikan muotoilusta ja toimeenpanosta.

6.4 Havaintoja uusista hallinnan tavoista

Tässä luvussa kartoitetaan uuden hallinnan tavan ilmenemistä kunnan maaseutualueiden kehittämisessä. Luvun alussa esitettävät näkökulmat nousevat tämän tutkimuksen aineistosta, ja hallinnan tapaa kartoitetaan yksittäisten kuntien ja niissä yksittäisten tapausten perusteella. Toinen alaluku keskittyy ennalta valittuun teemaan eli kyläsuunnitelmiin kunnan kehittämisen keinona. Sekä kylän sisä- että ulkopuolelle suuntautuvana paikallisen kehittämisen välineenä kyläsuunnitelmiin kytkeytyy olennaisesti ajatus uuden hallinnan tavan vahvistamisesta maaseudun kehittämisessä.

6.4.1 Muutos – spontaanisti tai pakon edessä

Kysymyksellä miten maaseutupolitiikka on vaikuttanut toimintatapoihin kunnassa pyrittiin jäljittämään mahdollisia hallinnan muutoksia kunnan strategiasa. Haastattelujen mukaan kunnan toimintatavat ovat muuttuneet maaseutupolitiikan toimeenpanon seurauksena melko vähän. Kuntaedustajat, virkamiehet ja luottamushenkilöt, näkivät maaseudun kehittämisohjelmien merkinneen rahoituskanavien lisääntymistä ja projektityöskentelyn yleistymistä. Maaseutupolitiikka ymmärrettiin lähinnä toimintaryhmätyöksi ja yleensä toimintapolitiikaksi. Maaseutupolitiikasta puhuttaessa viitattiin usein kunnan antamaan könttäsommaan, jonka kautta kunta ikään kuin tuli hoitaneeksi maaseutupoliittisen tehtävänsä. Maaseutupolitiikka tulkittiin lähinnä rahoitusvälineeksi.

Haastateltavat puhuivat mitä ilmeisimmin niin sanotusta suppeasta maaseutupolitiikasta eli ohjelmiin perustuvista maaseudun kehittämisvälineistä. Jotkut viittasivat siihen, että periaatteessa kaikki kunnan kehittäminen pitäisi nähdä maaseudun kehittämisenä ja näin samalla maaseutupolitiikkana, mistä avautuisikin laaja maaseutupolitiikka. Kokonaisuudessaan voi todeta, että kunnan strategisena toimintana, kunnan toimialoja horisontaalisesti yhdentävänä asiana tai vaikkapa vaihtoehtoisia palvelumalleja etsivänä ajattelutapana maaseutupolitiikasta ei kunnissa juuri puhuttu. Toisaalta joidenkin kuntatoimijoiden näke-

myksistä voi tunnistaa tarpeen suunnata kuntaa kohti kommunikatiivisempaa ja vuorovaikutteisempaa toimintatapaa erilaisten toimijoiden kesken.

*”Meidän pitäisi jalkautua, siis myös tämän meidän virkakunnan. Tämäntyyppinen ajattelutapa, että me täällä kahvia juodaan ja pömpelissä istutaan ja papereita pyöritellään, niin eihän tämä johda mihinkään! Meidän pitää mennä ihmisten pariin ja olla tuolla aktiivinen hakemaan yhteistyömuotoja. Sehän on selvä asia, että täällä voi sanoa, että eipäs nyt kuulu mitään, että eipäs puhe-
limet soi ja niin edespäin. Eli pitää jalkautua ja lähteä. Se vaatii musta kunnan johdolta niin luottamushenkilöiltä kuin virkamies-
johdolta hyvin suurta tuommoista, näkemyksellistä toimintaa.”*
(virkamies)

Näin itsekriittisiä ja kunnalta muutosta peräviä puheenvuoroja ei haastattelu-aineistossa ollut kovinkaan monta. Toisaalta kunnan toimintatapojen muutoksia ei suoraan kysyttäessä osattu aina erottaa. Ne tulivat pikemminkin esille kunnan kehittämisen kuvailujen kautta. Haastatteluista on siten poimittavissa toimia, joiden voi tulkita heijastavan kuntatasolla tapahtuvaa maaseudun hallinnan muutosta. Yhtenä tällaisena tapauksena voidaan pitää Karttulan kunnassa haastattelujen ajankohtana meneillään ollutta kylävierailukierrosta. Kuntaedustaja kertoo kierrokseen johtaneista tapahtumista ja sen vaikutuksista seuraavasti:

”...ehdotettiin, että istuttaisko alas miettimään, että kuinka kyseistä kylää voisi kehittää ja mikä olisi kyläläisten ja kunnan rooli asiassa. Siellä oli semmoisia erinomaisen hyviä promoottoreita, jolla on tietenkin kokemusta siitä, että mitenkö asioita viedään eteenpäin, miten niihin suhtaudutaan ja esitetään. He lähestyivät minua ja esittivät, että voisitteko tulla heidän kyläkokoukseen keskustelemaan asioista. Ja siitä vaan kehittyi ajatus, että mehän voitais koko johtoryhmä ja valtuuston ja hallituksen puheenjohtaja, että olis poliittinenkin johto edustettuna. Tosiaan, meillä on nuori johtoryhmä, joten ajateltiin, että samalla esittäydytään ja kerrotaan kuulumisia. Se oli erinomaisen hyvä se tilaisuus siellä kylässä. Siellä oli mietitty, useammassakin tilaisuudessa, sen kylän kehittymisen ja kehittämisen keskeisiä asioita. Käytiin yhteistä keskustelua, että mitä mahdollisuuksia meillä on vaikuttaa heidän toiveisiinsa ja saada asioita eteenpäin. Se oli erinomaisen hyvä esimerkki, että oli omassakin päässä jäsennetty ajatuksia. [...] Aika tavalla positiivisella sävyllä käsiteltiin yhteisiä asioita. Siitä jäi erittäin hyvä maku.” (kuntaedustaja)

Kyläkierros tapahtui Karttulassa spontaanisti. Aloitteen kerrottiin lähteneen kylästä, jota kuvattiin muutenkin yhdeksi kunnan kehittyneimmistä kylistä.

Myös virkamieskunnan nuoruus oli ollut syy kyläkierrokseen. Kierros oli tarjonnut luontevan keinon tutustuttaa kuntaedustajia ja kyläläisiä toisiinsa. Virkamiesten vaihtuminen oli tarjonnut mahdollisuuden maaseudun hallinnan kehittämiseen. Aloite tuli Karttulassakin nimenomaan kylältä, ei uusilta virkamiehiltä. Toisaalta kaikki kuntaedustajat pitivät kyläkierrosta onnistuneena esimerkkinä kunnan uusista toimintatavoista. Samalla tuotiin esille, ettei kierros ollut tuonut kylistä esille mullistavia kehittämistarpeita – tämänkin tiedon välittyminen ja sen kuuleminen kunnan tasolla voi olla uutta.

Vastaavista kyläkierroksista ei muissa tapauskunnissa mainittu. Karttulassakin kierros puhututti epäilemättä osin siksi, että se oli parhaillaan käynnissä. Sen sijaan toiveita epävirallisista, kuntatason toimijoiden vuoropuhelua mahdollistavista tilanteista esitettiin muissakin kunnissa. Niitä oli myös suunnitteilla.

Merkkejä kuntatasoisen yhteisryhmän tarpeesta tuli haastatteluissa esille muutoinkin. Joutsassa suoritettu ryhmähaastattelu näytti sinänsä muodostuvan kehittämistä palvelleeksi vuorovaikutustilanteeksi. Etenkin haastattelun loppupuolella ryhmäläiset innostuivat ideoimaan, miten kunnan maaseutualueita voisi kehittää. Haastattelutilanne loi sinänsä tarkoittamatta ryhmään osallistuneiden kuntatoimijoiden välille vuoropuhelua, joka saattoi avata tuoreita näkymiä kunnan kehittämismahdollisuuksiin. Joutsan rakentava ryhmähaastattelutilanne oli kiintoisa myös siksi, että seudullisessa kontekstissa juuri Joutsan kehittämispoliittinen tilanne koettiin varsin epäselväksi (ks. luku 6.1.3).

Jälkeenpäin ajateltuna ryhmähaastattelun voi nähdä myös eräänlaisena, tahattomasti syntyneenä toimintatutkimustilanteena (ks. Eskola & Suoranta 2000, s. 126–130). Tutkijat saattoivat tulla auttaneeksi kunnan kehittämistä esittämälään haastattelukysymyksillä, joihin ryhmän jäsenet tarttuivat kehittämisorientoituneella tavalla. Haastateltavat maaseututoimijat välittivät tietoa toisilleen ja pohtivat kunnan kehittämismahdollisuuksia. He näyttivät jäsentävän käsityksiään kehittämisestä kunnan sisällä myös itselleen uusista näkökulmista käsin. Samalla kunnan kehittämisessä havaittiin kohtia, joihin katsottiin olevan tarpeellista puuttua. Yhtenä konkreettisena asiana esille nousi kylien kotisivujen linkittäminen kunnan verkkosivuihin. Keskusteltiin siitä, kuka tehtävän toteuttaisi. Toinen konkreettinen ehdotus oli hyväksi havaitun hankeidean lainaaminen naapurikunnasta. Hankkeesta kertonut haastateltava totesi asiasta naurah taen ja hieman hämilliseen sävyyn, ettei ollut uskaltanut ehdottaa ideaa aikai semmin. Saattoiko tutkijoiden luoma toisenlainen keskustelutilanne auttaa haastateltavia irrottautumaan tavanomaisista rooleistaan?

Ryhmähaastattelun loppupuolella keskustelu suuntautui yhä enemmän siihen, miten edetä kunnan kehittämisen tulevaisuuteen. Haastattelutilanteen päätyttyä ryhmäläiset kertoivat pitäneensä osallistumistaan myönteisenä kokemuksena. Eräs ehdotti samansuuntaisen tilaisuuden järjestämistä tutkimuksen valmistutua. Uutta hallinnan tapaa koskevalle tiedolle tuntui olevan kysyntää. Ryhmä-

haastattelutilanteen eteneminen edellä mainitulla tavalla kertoo kenties yleisemminkin kunnissa vallitsevasta, eri toimijatasojen tasavertaisen paikallisen kehittämisen mahdollistamisen ja edistämisen tarpeesta.

Osa haastatelluista henkilöistä katsoi kunnan muutoskyvyttömyyden juontuvan kunnan itsehallinnollisen aseman vahvuudesta. Nähtiin, että kunnat pyrkivät ”*kärvistelemään*” yksin niin kauan kuin se suinkin on taloudellisesti mahdollista. Yhteistyökumppaneita ja uusia toimintamalleja haetaan vasta pakon edessä. Haastattelujen perusteella näin näyttää tapahtuneen Taivalkoskella vuonna 1997, josta tuli eräänlainen vedenjakaja Taivalkosken kehittämissä poliittisessä ajattelussa. Se toi muutoksia myös kunnan toimintaan maaseutualueilleen.

Vuosi 1997 oli Taivalkoskelle kriisin vuosi. Kunnan valtionosuudet romahtivat ja työttömyys oli kunnassa yli 30 prosenttia. Tilanteen synkyydestä kertoo sekin, että siitä raportoitiin myös valtakunnallisesti. Kunnallispolitiikassa kyettiin kuitenkin haastateltujen mielestä toimimaan hermostumatta ja tekemään järkeviä päätöksiä. Tärkeimpiä kunnan maaseutualueita koskeneita ratkaisuja oli kouluverkoston saneeraus. Kyläkouluja pystyttiin säilyttämään kuntarajat ylittävällä yhteistyöllä sekä uudenaikaisella ajattelulla: maantieteellisen etäisyyden sijasta huomio kiinnitettiin aikaan. Maantieteellisten etäisyyksien vaikutusta ’leikattiin’ koulukuljetusten avulla. Kerrottiin tilanteista, joissa koulun säilyttäminen oli aiheuttanut joillekin koululaisille koulumatkan venymisen kolmesta kilometristä viiteentoista kilometriin, mutta kunnan tarjoamalla koulukuljetuksella matkat pysyivät ajallisesti kohtuullisina, jopa lyhentyivät.

Kouluverkon saneerauksessa syntyi uutta toimintamallia myös siinä mielessä, että sen seurauksena joidenkin oppilaiden koulumatka suunnattiin kirkonkylältä pois päin. Järjestelyjen kerrottiin vaatineen totuttelua, etenkin oppilaiden vanhemmilta. Silti kokemusten ei koettu jääneen mieliin traumaattisina. Kuntarajat ylittävä kouluyhteistyö näytti muutenkin lisänneen koulujärjestelyjen joustavuutta. Kuntarajoja oli sittemmin ylitetty myös oppilaiden itsensä pyynnöstä.

”Siinä tuli semmoinen lisäilmiö, että kun naapurikunnan oppilaat tulivat tutuksi meidän kunnan oppilaitten kanssa, kun olivat kuudenteen luokkaan asti, niin nepä halusivatkin meidän kuntaan yläasteelle. Sieltä käy nyt meillä oppilaita yläasteella. Että tällöinen kumppanuus syntyi.” (kuntaedustaja)

6.4.2 Kyläsuunnitelma – kylän suunnitelma?

Yksi ennalta valituista haastatteluteemoista koski kyläsuunnitelmien roolia kunnan kehittämisessä. Niiden oletettiin avaavan näkymiä kunnan ja kylien välisen suhteen kehitykseen. Aiheen käsittely muotoutui luonnollisesti tapaus-

kuntien tilanteen pohjalta. Kyläsuunnitelmien osalta kohdekunnat voi jakaa kolmeen ryhmään. Osassa kuntia kyläsuunnitelmat oli laadittu kunnan kaikkiin kyliin, osassa taas kyläsuunnitelmia kerrottiin tehdyn kunnan yhteen tai muutamaaan kylään. Tällaiset kylät olivat yleensä olleet aktiivisia muutoinkin olleen eräänlaisia edelläkävijäkylä. Yhdessä kunnassa kyläsuunnittelua oltiin vasta käynnistämässä.

Kysyttäessä kuntaedustajilta, onko kuntaan laadittu kyläsuunnitelmia, vastaukset olivat usein epämääräisiä. Varsinkin kunnissa, joissa kyläsuunnitelmien laadintaprosessi oli kesken, eivät kuntaedustajat tienneet tarkkaan sen hetkistä tilannetta. Kuvaavaa oli, että kyläsuunnitelmista puhuttiin muistellen, että mitenkähän se tilanne mahtoi meidän kunnassa olla...; aktiivisena kehittämisspaperina valmiit kyläsuunnitelmat eivät näytä tapauskunnissa toimivan. Yhdessä kunnassa luottamushenkilö totesi suoraan, ettei kyläsuunnitelmilla ole juurikaan merkitystä kunnan päätöksenteossa. Käsitystä kyläsuunnitelmien marginaalisuudesta kunnassa vahvistaa se tapa, jolla hän asiaa käsitteli. Todettuaan kyläsuunnitelmien merkityksen varsin vähäiseksi, hän käänsi puheenaiheen nopeasti kunnan perusasioiksi katsomiinsa kysymyksiin eli terveydenhuoltoon sekä sivistys- ja sosiaalitoimeen. Viesti oli, että kunnan on keskityttävä ensisijaisesti näihin asioihin.

Tapauskunnissa on tosin kuntia, joissa kuntaedustajan tiedetään olleen mukana kyläsuunnitelmaprosessissa (ks. esim. Suttilan kylätoimikunta 2002). Yksittäisen virkamiehen osallistuminen kyläsuunnitelmien laadintaan on kuitenkin eri asia kuin kyläsuunnitelman kytkeytyminen kunnan strategiseen kehittämiseen. Jälkimmäisiä ei tapauskunnista noussut esiin. Ajatus kunnan laajemmasta osallistumisesta kyläsuunnitelmien laadintaprosessiin näyttää siis jääneen tapauskunnissa pitkälti toteuttamatta. Valmiiksi saatetut kyläsuunnitelmat ovat haastattelujen perusteella palvelleet kunnan kehittämistä lähinnä kylien omina suunnitelmina. Samalla voi päätellä, että kyläsuunnitelmia on tehty tapauskunnissa varsin itsenäisesti ja kylälähtöisesti sekä toimintaryhmätyöhön tukeutuen, ei osana kunnan kehittämisspolitiikkaa.

Kyläsuunnitelmien potentiaalia ajatellen kiintoisa on silti se tapa, jolla kyläsuunnitelmia kunnissa käsiteltiin. Vaikka kuntaedustajat tarkastelivat kyläsuunnitelmia ulkopuolisina ja paikoin epätietoisina tosiasiallisesta tilanteesta, suhtautuminen oli silti selvästi myönteistä. Parhaimmillaan kyläsuunnitelmia kuvattiin ”*erinomaisina välineinä*”, joiden avulla kyläläisten katsottiin voivan jäsentää käsityksiänsä ja tarpeitansa kylänsä kehittämisen suhteen. Lisäksi pari kuntaedustajaa ei halunnut rajata kyläsuunnitelmaa ainoastaan kylän tilanteen tiedostuksen keinoksi ja sen dokumentoinniksi. Vaikka näidenkin henkilöiden myönteisyydestä voi tavoittaa periaatteellista kohteliaisuutta uutta käytäntöä kohtaan, näkivät he siinä keinon paitsi yhteisölliseen näkemysten pohjustamiseen myös niiden kuljettamiseen kohti kunnallista päätöksentekoa. Asiaa

havainnollistettiin viittaamalla kevyen liikenteen väylien rakentamiseen. Kyläsuunnitelmalla katsottiin voitavan eliminoida esimerkiksi maankäyttöön liittyviä ristiriitoja ennen kuin varsinainen kehittämisasia tuodaan käsittelyyn kuntatasolle. Ikään kuin yhteistyö kylän kanssa olisi kunnan näkökulmasta varmemmalla ja mielekkäämmällä pohjalla, kun kylä on itse ensin jäsentänyt ajatuksensa. Jos kunnissa yleisemmin ajateltaisiin näin, saattaisi kyläsuunnitelmalle avautua tehtävä kylän perusteltuna argumentointikeinona kuntatason kehittämisessä. Tästä perspektiivistä tarkasteltuna kyläsuunnitelman voi nähdä kunnan ja kylän suhdetta rakentavana välineenä.

Kuntaedustajien ohella kyläsuunnitelmista näkemyksiä esittivät myös maakunnalliset kylien kehittäjät. Siinä missä kuntaedustajien suhtautuminen kyläsuunnitelmia kohtaan oli kohteliaan myönteistä ja ajatukset kylien valmiita suunnitelmia koskevia, peräsivät maakunnalliset kylien kehittäjät kunnalta osallistumista jo kyläsuunnittelun alkuvaiheisiin. Maakunnalliset kylien kehittäjät korostivat kyläsuunnitelmaa ensisijaisesti sitouttamisen ja vastuuttamisen keinona. Kyläsuunnittelun mielekkyyden nähtiin syntyvän nimenomaan siitä, että kuntaedustajat osallistetaan suunnitelman laatimiseen jo alkuvaiheessa. Kun suunnitelmaa laaditaan eri osapuolia ajan tasalla pitäen ja heitä samalla vastuuttaen, nähtiin kyläsuunnitelman laatimisen mahdollistavan suunnitelman hyvinkin reaaliaikaisen toteuttamisen. Jotta siis kyläsuunnitelmasta ei tulisi toiveiden tynnyriä, kylän ei pitäisi tehdä suunnitelmaansa yksin. Ajatus tulee lähelle edellä mainittujen kuntaedustajien näkemyksiä kyläsuunnitelmista kylien ajatusten pohjustajina, joskin nyt astetta kypsempänä. Kylien ammattikehittäjät näkivät sitouttamisen kyläsuunnitelman laadinnassa mahdollistavan kunnan ja kylän suunnittelun synkronoinnin.

Muutamissa Suomen kunnissa on laadittu kuntatason kyläohjelmia, joiden tavoitteena on lomittaa kunnan maaseutualueiden kehittäminen osaksi kunnan elinkeinopolitiikkaa. Tapauskunnista tällaisesta ohjelmatyöstä ei ole esittää kokemuksia. Mahdollisuuksia kunnan sitouttamiseen kyliensä kehittämiseen voisi kuitenkin avautua juuri kuntatason kyläohjelmassa. Siihen, että tapauskunnat eivät näytä olleen aktiivisesti mukana kyläsuunnitelmien teossa, voitaisiin siis tarttua kuntatason kyläohjelmalla. Yhdessä kunnassa kyläsuunnitelmien ongelmana nähtiinkin se, ettei niitä ole osattu lähteä jatkotyöstämään. Kuntaedustajien myönteistä suhtautumista voi pitää otollisena lähtökohtana kuntatasolla toteutettavalle kyläohjelmatyölle. Toisaalta yhdessä kunnassa kyläsuunnitelmien keskeneräisyyttä pyrittiin paikkaamaan viittaamalla siihen, että kunta toteuttaa parhaillaan kaikkiin kyliin ulottuvaa kyläkiekrosta. Kunnan toteuttama kyläkiekro ajateltiin ikään kuin vaihtoehtoiseksi keinoksi kuntatason maaseudun hallinnassa.

6.5 Seurakunta kunnan kehittämisessä

Kunnan ja seurakunnan välinen yhteistyö oli niin ikään tutkijoiden ennalta valitsema haastatteluteema: kiinnostuksen kunnan ja seurakunnan yhteistyötä kohtaan tiedetään lisääntyneen. Myös kirkon piirissä seurakuntien rooli maaseudulla on noussut keskustelun aiheeksi (ks. Hytönen 2003, s. 58–59). Tässä tutkimuksessa havainnot aiheesta pohjautuvat pitkälti kuntaedustajien näemyksiin. Jotta esille on saatu seurakunnan näkökulma, haastateltiin eräässä tapauskunnassa myös paikallista kirkkoherraa.

Kuvaukset kunnan ja seurakunnan tämänhetkisestä yhteistyöstä mukailivat aikaisemmin tehtyjä havaintoja: yhteistyötä tehdään etenkin sosiaalitoimissa, vanhus-, lapsi- ja nuorisotyössä (ks. Suomen Kuntaliitto 2002). Lisäksi mainittiin yksittäisiä yhteistyökohteita, kuten yhteisjärjestelyt erilaisten tapahtumien ja juhlapyhien yhteydessä. Yhteistyön syventämistä koskeneeseen kysymykseen tyypillinen vastaus oli pohdiskeleva 'miksi ei'. Asiaan suhtauduttiin myötämielisesti, mutta sitä ei ollut juurikaan mietitty strategisessa mielessä. Yhteistyö kunnan ja seurakunnan välillä tuntuu vakiintuneen tietyille, kunnan ja seurakunnan yhteisille toimintakentille. Se ei näytä tapauskunnissa nousseen kehittämismielessä keskustelun aiheeksi.

Konkreettista yhteistyötä kiintoisammaksi teemaksi osoittautuivat haastateltavien käsitykset seurakunnan roolista kunnan maaseudun hallinnan ideologisella ulottuvuudella. Kun seurakuntaa tarjottiin ideologista ulottuvuutta edustavana tahona, haastateltavien reaktiot vaihtelivat. Jotkut haastatelluista kokivat seurakunnan tuomisen kunnan kehittämistä koskevaan keskusteluun ensinnäkin hieman yllättäväksi ja vaikeaksi. Vastaukset olivat empiviä: vaikka eräs haastateltava koki seurakunnan olevan kunnassa ”perusjuttu”, hän katsoi silti olevan parempi olla ”sotkematta” sitä paikalliseen kehittämiseen. Haastateltava tuntui havaitsevan kunnassa ’maallisen’ ja ’hengellisen regiimin’, jotka olisi hyvä pitää toisistaan erillään. Paikallinen kehittämiss politiikka oli haastateltavalle jotain sellaista, jota olisi toteutettava irrallaan seurakunnasta ja sen edustamista arvoista. Haastateltava liitti seurakuntaan toimijana vahvasti ajatuksen siitä, että uskonnollinen elämänulottuvuus on jokaisen henkilökohtainen asia. Sen sijaan erään toisen haastateltavan mielipide seurakunnan ’ideologisesta panoksesta’ kunnassa oli edellä esitetylle näkemykselle vastakkainen. Kysymys kunnan ja seurakunnan yhteistyömuodoista johtaa haastateltavan puhumaan arvoista – suoraan.

”Minä lähtisin jopa tämmöisistä kehittämisen takana olevista arvoista. Minusta tänä päivänä, niin kuin tuntuu, että tämä on niin älyttömän maallista tämä, ja arkipäivästä, tämä toiminta. Että lähtisin ihan sieltä toiminnan etiikasta ja arvoista jopa liikkeelle, eli millä tavalla se seurakunnan sanoma, mikä tulee sieltä evanke-

liumin kautta. Se tavallaan se ihmisistä välittäminen, se yhteisöllisyys. Ja jos sanotaan, että kehittämisen välineenä tarvittaisiin sosiaalista pääomaa, seurakunnalla voi olla ehdottomasti enempi sillä puolella annettavaa tähän kunnan kehittämiseen, jos se vain huomattaisiin.” (virkamies)

Yllä olevan kommentin esittänyt haastateltava on valmis tuomaan kristilliset arvot näkyvällä tavalla kunnan kehittämistyöhön. Ilmeistä on, että haastateltava katsoo osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta korostavan kehittämisen tavan olevan ideologisesti lähellä kirkon edustamia arvoja. Toisin kuin edellinen henkilö, näkee tämä haastateltava 'maallisen' ja 'hengellisen regiimin' suhteen selvästi synergiaa sisältävänä.

Näistä kahdesta haastattelusta virkamies tunnustaa kirkon edustamat arvot paitsi henkilökohtaisen tason poliittisina vaikuttimina myös tätä laajemmin eli toivoo niiden olevan osa kunnan kehittämissä politiikan perusteluja. Vaikka ensimmäinen haastateltava ei näin tee, korostuu myöhemmin hänenkin haastattelussaan lähimmäisistä huolehtimisen ajatus. Haastattelun loppuosassa haastateltava esitti toiveen, että omaiset olisivat nykyistä kiinnostuneempia huolehtimaan perheensä ja sukunsa ikääntyvistä jäsenistä. Haastateltava korosti sosiaalista hoivaa, jonka hän näki myös yhtenä mahdollisena ostopalvelun muotona. Henkilökohtainen ideologinen näkemys argumentoituu siten hänenkin kohdallaan kannanotoksi, joka lähestyy kunnan kehittämistä.

Seurakunnan ideologisen ulottuvuuden voi erottaa myös haastattelun kirkkoherran näkemyksistä. Hän tarkastelee maaseudun kehittämistä kirkon ja sen arvojen läpäisemästä näkökulmasta. Kirkkoherran päähuomio on, että nykyinen, projekteille rakentuva kehittämisen malli haraa vastaan luterilaisen kirkon edustamaa ajattelutapaa. Hyvä elämä edellyttää kokemusta jatkuvuuden tunteesta. Sitä on hankkeisiin perustuvassa kehittämistyössä vaikea saavuttaa.

”Ollaan toki mukana, että ei se sitä tarkoita, että me vaan saarnattaisiin, mutta nämä EU-projektit, niiden lähtökohta on minun mielestä jotenkin usein hullunkurinen. Tai siis se koko se ajattelutapa, että kolmen vuoden välein täytyy järjestöjen keksiä uusi nimi sille hankkeelle mitä ne tekevät. Eihän elämä tällaista ole. Senhän pitää olla tällaista, että tehdään jotakin rauhassa ja pitkään, niin kuin seurakunta tekee. Se on, sata vuotta on lyhyt aika kirkon historiassa. Ja nämä järjestöt, jotka ovat kiinni EU-hankkeissa, niin koko ajan ne tekevät uusia projekteja, keksii mitä merkellisimpiä nimiä. Sitä rahaa pitää kummallisella tavalla kerätä. Sitten jotkut päättää niistä, että onko tämä nyt sitten sellainen hankke. Tällaista pyörittystä tämä on.” (kirkkoherra)

Kirkkoherran haastattelusta syntyy vaikutelma, jonka mukaan yhtäläillä seurakunta on kunnan tavoin jähmeä instituutio maaseudun kehittämisen nykyoloissa. Tätä voi pitää yhtäältä seurakunnan vahvuutena. Maaseudun muutoksessa on ihmiset kaipaavat pysyvyyttä. Ajatus välittyy myös kirkkoherran näkemyksistä. Toisaalta kirkkoherra katsoo nykyisten olosuhteiden edellyttävän seurakunnalta valmiuksia, joita sillä ei välttämättä ole. Keskiöön ei nouse taloudellisten resurssien puute, vaan pikemminkin projekteihin liittyvän osaamisen ja ammattitaidon tarve. Projektityön mahdollisuuksia haastateltava ei väheksy, vaikka projektimaiseen työskentelyyn kriittisesti suhtautuukin.

Maaseudulla ihmiset ovat yleensä sekä 'hengellisen' että 'maallisen regiimin' jäseniä; useimmat kuntalaiset kuuluvat seurakuntaan. Moni haastatelluista yhtyikin siihen ajatukseen, että maaseudulla seurakunnilla on merkittävämpi rooli kuin kaupungeissa. Haastattelujen pohjalta on myös luontevaa ajatella, että kuntalaisten 'kaksoisjäsenyys' vaikuttaa epäsuorana elementtinä kunnan kehittämisessä. Haastateltu virkamies nostaa kuitenkin esiin ajatuksen kuntatason kehittämisessä vaikuttavien arvojen tietoisesta tarkastelusta.

6.6 Kunta ja maaseutu – aluetason näkökulma

Tässä kappaleessa maaseudun kehittämistä ja kuntaa maaseudun kehittäjänä tarkastellaan aluetason haastattelujen pohjalta. Kappaleessa tarkastellaan aluetason toimijoiden käsityksiä maaseudusta ja sen kehittämisestä, maakuntien kehittämiskäytäntöjä sekä näiden merkitystä kunnan maaseutualueiden näkökulmasta.

Aluetasolla maaseudun kehittämistä ja yleisemminkin alueen kehittämistyötä jäsennetään seuduista käsin. Tämä tuli esille ensinnäkin maaseudun ominaispiirteiden seutukuntakohtaisena määrittelynä. Seutukunnittain puhuttiin myös kuntien aktiivisuudesta. Yksittäisen kunnan nosti esille yleensä jokin erityinen asia, joka ei välttämättä ollut haastatteluun liittynyt tapauskunta. Kunnista ja etenkin niiden strategisen kehittämisestä aluetason toimijoilla ei ollut paljoakaan sanottavaa. Erään TE-keskuksen virkamiehen mukaan strategisessa mielessä maaseudun kuntien erityispiirteet eivät näy ollenkaan aluetasolle.

Aluetason pyrkimys katsoa kehittämisasioita seudullisesti korostui Pohjois-Pohjanmaalla. Maakunnassa keskeisenä aluekehitystyön välineenä on ns. 1+3 -malli, jonka pohjana kerrottiin olevan maakunnan neljä aluekeskusohjelma-alueita, ja sitä sovellettiin myös varsinaisen aluekeskuskehittämisen ulkopuolella. Esimerkiksi maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman eli 'totsun' toimenpide-ehdotukset oli koottu tämän mallin mukaisesti. Mallin mukainen alueiden jäsennostapa nähtiin mielekkääksi tavaksi operoida alemman hallinnan tason toimijoiden kanssa. Aluetason virkamies selosti 'seutumallin' käyttöönottoa seuraavasti:

”Meidän alueella liitto tavallaan teki tietoisin valinnan, kun huomasin, että meidän alueella on selkeästi erilaisia alueellisia kokonaisuuksia, että liitto ei pysty pitämään kaikkia niiden asioita yhdessä. Ja ne antoivat tietoisesti sen roolin seutukunnille, että ne sai lähteä viemään ja kehittämään omien vahvuuksiensa kautta omia alueitaan. Ja liitolle jäi vain tällainen kokoava rooli. Mä uskoisin, että hyvin monessa tapauksessa yksittäiset kunnat ovat liian pieniä toimijoita, että mä en tiedä, miksei niiden kannattaisi satsata seututasoon, tai ainakaan tänne meidän suuntaan ei näy mitään, miksei kannattaisi satsata seutukuntatyöhön. Sitä kautta ne saavat kuitenkin enemmän huomattavuutta osakseen.” (virkamies)

Pohjois-Pohjanmaalla seutu näyttäytyi aluetason toimijoiden haastatteluissa myös kokonaisuutena, jonka kanssa maakuntatason toimijoiden on mielekästä neuvotella. Havainto pohjautuu haastatteluissa kuvattuun hankerahoitusta koskevaan päätöksentekoprosessiin. Seutu hahmottui maakuntatason toimijoiden konsulttina, jonka arvioitavaksi seutujen hankehakemukset toimitetaan alueen TE-keskuksesta. Hankkeiden rahoituksen osalta seutua pidettiin legitimiinä neuvonantajana. Aluetason toimijan mukaan seudun hankkeita pyritään rahoittamaan seudun itse asettaman prioriteettijärjestyksen mukaisesti. TE-keskukseen virkamiehen mukaan hanke-esitysten *”pinkkaa lähdetän purkamaan sen mukaan, mikä on ollut sen alueen tahto. Eli kiireellisyys ja tärkeysjärjestys tulevat sen seutukunnan esityksen mukaan.”* Tapa oli otettu Pohjois-Pohjanmaalla käyttöön rakennerrahastokauden 2000–2006 alussa.

Myös muissa maakunnissa nähtiin, että yhteys TE-keskuksesta maaseutukuntaan muodostuu yleensä seudullisen hankkeen kautta. Maaseutukunta nähtiin isomman kunnan partnerina ja tätä kautta aluetason yhteistyöparina. Yksittäisen kunnan kehittämishankkeen rahoittamista pidettiin mahdollisena, mutta hankkeen katsottiin tulevan rahoitetuksi vain poikkeuksellisen innovatiivisissa tapauksissa. Kiteyttäen, kunta näyttäytyy aluetasolla kehittämisen etäispäätteenä, johon yhteys aluetasolta syntyy seudun kautta. Maakuntaliiton virkamies toteaa asian ykskantaan näin:

”Kunnan rooli tänä päivänä, sen on oltava seutukuntasysteemien kautta, ei se yksittäisenä kuntana –. Kyllä niillä pitää olla laajempi viitekehys, ja seutukunta on se.” (virkamies)

Aluetason näkemykset kehittämishankkeiden rahoituksesta korostavat samalla seutua kuntien keskinäisenä neuvotteluareenana. Erään aluetason toimijan sanoin kuntien on ensin *”melskattava keskenään”* niin kauan, että ne saavat päätettyä seudun strategisen kehittämisen suunnan. Aluetasolle päin seudun strateginen linja näkyy luonnollisesti seudun hanke-ehdotuksina. Aluetason maa-

seudun kehittämisen voi siten ajatella palautuvan seudun ja edelleen kuntien käsityksiin maaseutualueidensa kehittämistarpeista.

Seutujen ohella aluetasolla nousi merkittäväksi maaseudun erityisyys. Moni oli sitä mieltä, maaseutu vaatii omat kehittämistoimenpiteensä. Seuraavassa sitaattissa maakunnallinen kyläasiamies tähdentää maaseudun erityispiirteistä nousevan maaseutupolitiikan tarvetta. On kuitenkin mainittava, että kylätoiminnan edustajat eivät olleet aluetason haastateltavista ainoita, jotka näin ajattelivat.

”Maaseutupolitiikka on mun mielestä hirvittävän laaja, siis kokonaisuutena, mutta jos sitä katsotaan tämmöisen kylien kehittämisen puolelta, niin siellä on paljon muutakin kun pelkästään yritystoiminnan kehittäminen. Siellä on palveluitten säilyttäminen, parantaminen, kehittäminen, eri vaihtoehtojen hakeminen, asukashankintakysymykset, mahdollisesti ihan perusinfran tuottaminen, tämän tyyppisiä asioita. Jos se menee pelkästään sinne yrityspuolelle, mun mielestä yleensäkin sitä yrityspuolta pidetään semmoisena kovana, hyvänä arvona. Ja sitten tavallaan taas se muu on vähän semmoista hömppää.” (maakunnallinen kyläasiamies)

Maaseutupolitiikan tarpeen korostamisen voi tulkita perustuvan osin eroon, joka havaittiin alue- ja maaseutupolitiikan välillä. Kysyttäessä maaseutupolitiikan ja aluepolitiikan roolia maaseudun kehittämisessä eräs TE-keskuksen virkamies vertaa aluepolitiikkaa suhteellisuusteoriaan. Aluepolitiikkaa leimaa hänestä se, että siinä alueet suhteutetaan toisiinsa. Toisin sanoen, alueet asetetaan kilpailemaan toistensa kanssa. Maaseutupolitiikkaa virkamies kutsui taas reunoja myöten tapahtuvaksi kehittämiseksi. Näkemysten perusteella maaseutupolitiikkaa on alueiden välistä kilpailua korostavan aluepolitiikan maantieteellinen tilkitsijä: maaseutupolitiikka kohdistuu kilpailun ulkopuolelle jäävien alueiden kehityksen edistämiseen.

Maaseutupolitiikan erityispiirteiden tunnistamisesta huolimatta maaseutu näyttää aluetasolla tulevan helposti sivuutetuksi. Haastateltavien näkemykset vahvistavatkin maaseutupoliittisen kokonaisohjelmatyön aikana tehtyjä havaintoja maaseudun ’näkyttömyydestä’ aluetason hallinnassa (ks. luku. 5.2.1). Aluetasolla katsottiin olevan hyvin vähän toimijoita, jotka tunnistavat maaseudun erityispiirteet ja kykenevät muotoilemaan niistä kehittämiskysymyksiä maakunnallisille foorumeille. ’Isojen ja vahvojen äänet’ eli teollisuusyritykset ja yritystoiminnan kehittäminen koettiin tyypillisesti ajavan maakunnallisessa päätöksenteossa kylien ja maaseudun kehittämisen edelle. Myöskään maakunnan yhteistyöryhmässä ei katsottu juuri puhuttavan haja-asutusalueiden erityispiirteistä. Vastaus kysymykseen, otetaanko maaseudun kehittämistä riittävästi huomioon maakuntatason kehittämisessä, oli tyypillisesti kielteinen. Etenkin maakunnallisten kylätoimijoiden piirissä epäiltiin sitä, että maaseutu otettaisiin

huomioon maakuntatasolla ”rivien välistä” eli ilman maaseutu- tai kylä -sanojen käyttöä alueen kehittämissuunnitelmissa. Tällaisia mielipiteitä aluetasolla kerrottiin aika ajoin ilmenevän. Toisaalta yksikään haastatelluista ei väittänyt, että maaseutu olisi automaattisesti osa alueen kehittämistä. Voidaan toki pohtia sitä, ohjasiko tieto tutkimuksen kohdistumisesta maaseudun kehittämiseen aluetasoa tämänkaltaiseen itsekkyyteen. Jos tutkimustilanteen vaikutus jätetään pohtimatta, haastattelujen perusteella maaseutua uhkaa näkymättömyys aluetason kehittämisessä.

Aluetason toimijoilta kysyttiin myös heidän käsityksiään kunnasta maaseudun kehittäjänä. Maakunnallisten kylätoimijoiden näkemykset olivat tältä osin kaisista jyrkempiä.

Tutkija: ”Miten sinä näet, koetaanko maaseutualueiden kehittäminen kunnissa tärkeäksi?”

Haastateltava: ”Ei koeta. Ihan suoraan sanottuna, ei todellakaan koeta.”

Tutkija: ”Kerrotko hieman tarkemmin.”

Haastateltava: ”Jos katsotaan-, mä itse olen kaupunginhallituksessa ja valtuustossa ja tavallaan sitä kautta näen... Ei se varmasti ole sellainen tahtokysymys, eikö sitä haluttaisi, mutta sitä ei NÄHDÄ, sitä ei nähdä semmoisena tärkeänä asiana. Jos katsotaan budjettia, niin suurin osa siitä käsittää kaava-alueita, oli sitten kyse teistä, kaduista tai perusinfra. Sitten kun tämä kouluverkko vielä pienenee, niin yhä enemmän se supistuu siihen, mukaan lukien elinkeinopolitiikka. Jos katsotaan, mitä elinkeinoasiamiehet tekevät, niin ne tekevät niiden yritysten kanssa, jotka ovat kaava-alueella, asioivat hyvin vahvasti, ja sielläkin kärkiyritysten kanssa. Ne ovat tietenkin kaikki resurssikysymyksiä, mutta ne ovat myös painotuskysymyksiä. Ja sitten maaseutuasiat, ne ovat yleensä maataloja. Siihen väliin jää tosi iso joukko hyvin monenlaista yrittäjyyttä, joilla ei ole kotia, joilla ei ole ketään, joka sanoisi, että mä ajan teidän juttuja. Että elinkeinoasiamiehet, periaatteessa. Mutta ne on pieniä yrityksiä, yhden, kahden hengen. Ei tahdo olla kiinnostusta.”

Henkilökohtaiseen tuntumaansa viitaten haastateltava katsoo kunnan kehittämisen rajautuneen taajamien kehittämiseksi. Etenkin yritystoiminnan kehittämisen osalta hän näkee maaseudun väliinpuotajana. Huomio kiinnittyy hänen mielestään kunnissa yhtäältä taajamien yrityksiin tai maaseudulla maatalouteen. Kehittämispoliittisesti kiintoisa havainto liittyy tässäkin yhteydessä maaseudun näkymättömyyteen. Kun kunnan maaseutualueita ja niiden kehittämistä ei

'kysymyksenä' tunnusteta, niistä voi tuskin muodostua kunnassa poliittista keskustelua. Samansuuntaisesti, joskaan ei näin jyrkästi, asia nähtiin myös muissa aluetason haastatteluissa. Näkemys oli, että kunnissa maaseutualueita käsitellään useimmiten yhtenä massana. Tämänkaltaisen havainnon pohjalta eräs pohjoispohjalainen virkamies päätyi ehdottamaan, että myös yksittäisen kunnan sisällä kehittämistä voisi jäsentää 1+3 mallia soveltaen. Hän näki kylät osakokonaisuuksina, joiden näkemyksiä voisi koota yhteen kuntatasolla. Haastateltava arveli toimintamallia voitavan hyödyntää esimerkiksi kunnan talousarvion laadinnan yhteydessä. Ajatus lähestyy kuntatason maaseutuohjelmaa kylien omien suunnitelmien yhteen kokoajana.

Se että maaseutu ei 'näkyttömyytensä' vuoksi kunnassa politisoidu, voi heijastua edelleen seutu- ja aluetasolle. Tulkinta perustuu TE-keskuksen virkamiehen kuvaukseen maakuntasuunnitelman toteuttamissuunnitelman laatimiskierroksesta. Haastateltavan kerronnan mukaan maaseutu oli käsitteenä mainittu vain maakuntakeskusta ympäröivän seutukunnan eli maakunnan kaupunkimaisimman seudun toimenpide-esityksissä. Haastateltava arveli maakunnan keskuseudun olevan kaupunkimaisuudessaan niin vahva, että se kykeni tunnistamaan myös maaseutunsa olemassaolon. Toisaalta kerronnasta voi tehdä myös tulkinnan, että maaseudusta voidaan haluta vaieta. Maaseutumaisilla seuduilla maaseutu voi olla ikään kuin niin liki, ettei sitä koeta mielekkääksi nähdä seudun vahvuutena. On houkuttelevampaa suunnata kehittämissuunnitelman huomio 'ei niin maaseutumaisiin' kysymyksiin.

"Kyllä se toisaalta osoittaa sitä, että tavallaan ehkä sitä maaseutua halutaan peitellä, tai että halutaan profiloitua joihinkin muihin juttuihin, kuin siihen maaseutuun. Se maaseutu ei olekaan enää vahvuus, vaan halutaan etsiä imagoa esimerkiksi jonkun laskettelukeskuksen kautta ja halutaan tietyllä tavalla olla enemmän juppeja. On seksikkäämpää puhua näistä laskettelukeskuksista kuin maaseudusta." (virkamies)

Aluetason näkemyksissä korostuu yhtäältä seutu sekä maakunnan kehittämiskumppanina että kuntien keskinäisenä neuvotteluareenana. Toisaalta näkemyksissä korostuu havainto maaseudun näkyttömyydestä alueellisen kehittämisen eri konteksteissa. Jos kunta itse näkee alueensa ainoastaan yhtenä kokonaisuutena, on todennäköistä, ettei maaseutualueiden kehittäminen muodostu 'kysymykseksi' myöskään ylempien hallinnan konteksteissa.

6.7 Maatalous maaseudun kehittämisen strategiana

Useimmissa tapauskunnissa haastateltavat totesivat vallitsevana tosiasiana sen, että maatilojen on investoitava tilakokonsa kasvattamiseen pysyäkseen elinkel-poisina. Näin tapauskuntien maatalouden katsottiin pitkälti kehittyneen. Maatalous haluttiin paikoin nähdä edelleen tärkeänä maaseudun elinkeinona, mutta silti tilalukumäärältään supistuvana. Huittisten tosin katsottiin perinteisesti olleen vaurasta maatalousaluetta, minkä nähtiin kunnassa edelleen heijastuvan kylien rakenteeseen. Taivalkoskella sen sijaan tilakoon kasvattamisen tarpeeseen suhtauduttiin erittäin kriittisesti. Kunnassa tuntui vallitsevan yksimieli-syys siitä, ettei tuotantokapasiteetin kasvattamista pidä ottaa ikään kuin ylhääl-tä annettuna asiana, vaan että maataloutta voi kehittää myös suuriin investoin-teihin ryhtymättä ja välttämällä taloudellisia riskejä, kuten velanottoa. Maatalou-den maltillista kehittämistä voi pitää eräänlaisena paikallisena vastastrate-giana perusmaatalouden yleiselle kehitykselle. Itsellisyyteen ja mahdollisim-man suureen riippumattomuuteen maatalouspolitiikasta tähtäävää toimintamal-lia perusteltiin vahvasti maaseutupoliittisin argumentein.

Taivalkosken kunnassa maatalouden kehittämisessä yhdistyy perusmaatalous erityisellä tavalla maaseudun kehittämiseen. Kyse on nimenomaan perusmaa-taloudesta, ei esimerkiksi maatilojen monitoimisuuden lisäämisestä, mikä on yleensä nähty maaseudun kehitystä edistävänä maatalouden suuntana (ks. van der Ploeg & Renting 2000, s. 529–543, Banks & Marsden 2000, s. 469, Mustakangas 2002, s. 15–17). Kehittämisen perusidean voi kiteyttää kehittämisestä pidättäytymiseksi: korostettiin sitä, että perusmaataloutta on pyritty kehittä-mään maltillisesti ja taloudellisia riskejä kaihtaen. Kehittämisen tavoitteeksi hahmottui haastatteluissa pienimuotoinen, 'ihmisen mittainen' maatalous ja siinä pitäytyminen. Maataloutta on pyritty pitämään sellaisessa mittakaavassa, että viljelijäperheen arki ei olisi pelkkää työntekoa. Perusteluissa korostuvat inhi-milliset ja sosiaaliset ulottuvuudet: ”*Että ehdittäisiin käydä marjassa ja kyläs-sä.*” Valittu kehittäminen tapa nähdään sekä taloudellisesti että sosiaalisesti ai-noana kestäväenä vaihtoehtona myös siinä äärimmäisessä tilanteessa, jossa maa-taloudesta on kuitenkin luovuttava.

*”Ajattele sitä päivää, kun on kaulaa myöten veloissa ja maatalo-
uspolitiikka antaa hämärän kuvan, mikä on tulevaisuus? Ja vaati-
mukset muuttuvat, joka suhteessa. Ja sitten, jos kuule vastustaa,
karja sairastaa, tulee huono kesä, traktorin rengas puhkeaa...
Minkälainen tilanne se on? Se on karmea! Mutta täällä kun ei olla
korvia myöten veloissa, tai ei ole tehty sitä linjaa, että tämä on
valittu eläkeikään asti, niin nyt ei tule paniikkia. Vaikka tulisi
mikä, niin me vielä pärjäämme. Ja jos tulee se tilanne, että jou-
dumme lopettamaan, niin siinäkään ei kaadu mikään. Pannaan*

karja pois, ja meillä ei ole velkoja, me olemme niin kuin muutkin ihmiset. Otetaan sauvat käteen, lähdetään sauvakävelemään...”
(virkamies)

Maatalouden kehittämisellä nähdään kunnassa selvä yhteys maaseutupolitiikkaan. Perusmaatalouden katsottiin muodostavan elintärkeän pohjan taivalkoskelaisten kylien elinvoimaisuudelle. Siellä missä vielä harjoitetaan perusmaataloutta, myös kylien muun toiminnan nähtiin olevan virkeää. Pidettiin lähes väistämättömänä, että ilman maataloutta kyliltä häviäisi muukin taloudellinen ja sosiaalinen aktiviteetti. Maatalous nähtiin olennaisena osana paikallistalouden verkostoa.

”Jos maatalous hiipuu vielä kovin paljon, sehän tiedetään silloin, että ne perusrahavirrat loppuvat. Se maatalouden sivutyöllistävää vaikutus, se loppuu, ja se perusasujaimisto. Se pitää yllä koulut, seurakunnat, kalastuskunnat, metsästysseurat, tiehoitokunnat, iso osa poliittisista järjestöistä, jopa urheiluseurat, ja se pitää myös vakauden yllä.” (virkamies)

”Maaseutuhan on, sanotaan, se terve juuri, joka pitää kunnan, vielä tänäkin päivänä pystyssä. Otan nyt esimerkiksi maatilat, joita meilläkin onneksi on, kutakuinkin jokaisella tien suunnalla, toisilla enemmän, toisilla vähemmän. Se elinvoimaisuus kyllä näkyy ja se heijastuu myös tänne kuntakeskukseen. Eli tänä päivänä maatilayrittäjä, heidän ostovolyyminsä, kyllä näkyy näissä keskustan palveluissa.” (luottamushenkilö)

Ensimmäiset merkit maatalouden maaseutupoliittisesta merkityksestä Taivalkoskella tulivat esille haastateltavien valinnan yhteydessä. Ehdotetuista maaseudun kehittämisen avaintoimijoista monet olivat maatalouden eri tahojen edustajia. Haastateltaviksi ehdotettiin muun muassa kunnan eläinlääkäriä sekä MTK:n paikallisyhdistyksen edustajaa. Paikallisen hallintaverkoston maatalouspainotteisuuden voi ajatella kertovan siitä, keitä kunnassa pidetään tärkeinä maaseudun toimijoina.

Huomion kiinnittäminen paikallisen hallintaverkoston rakentumiseen voi katsoa avanneen näkymää valitun maaseudun kehittämisen strategian todellisiin toteuttajiin. Kuten Bogason (2001, s. 125) toteaa, muodollisen organisaation ensisijaista roolia paikallisessa hallinnassa on pidettävä hypoteettisena niin kauan kuin se empiirisesti todistetaan. Haastattelut antavatkin mahdollisuuden analysoida kunnan roolia maatalouteen painottuvan maaseudun kehittämisstrategian muotoilussa ja toimeenpanossa. Päähavainto on, että valitun kehittämislinjan toteuttamisessa vastuu hajautuu kunnasta kohti paikallisia (hallinta-)verkostoja.

Useimmat haastateltavista mielsivät maatalouden kehittämislinjauksen muotoutuneen eräänlaisena tiimityönä. Myös kunnassa painotettiin paikallisten toimijoiden yhteistyön merkitystä sekä innovaattoriksi kuvatun eläinlääkärin panosta maatalouden hengenluojana. Linja näyttää hahmottuneen maatalouden parissa työskentelevien keskinäisessä vuoropuhelussa, jota eräs kyseisen hallintaverkoston jäsen kuvaa seuraavasti:

”Se on yhdessä päätetty. Meitä on virkamiehiä, karjantarkkailija, entinen ja nykyinen maataloussihteeri, ja eläinlääkäri ja karjatalousneuvoja. Ja tuottajayhdistyksen aktiivit, me ollaan kaikki ajateltu samalla tavalla. Ja siihen on saatu muutkin mukaan. Kun EU tuli, tuli tämän karjanlisäyspakko, me ajateltiin, että tämä on niin tietämätön tulevaisuus, että jos me lähetään tälle investointilinjalle, niin ei meillä ole siitä mitään takuita. Lähetettiin siitä, että eletään sievästi ja omillaan, säästetään ja kartutetaan rahavaroja.” (virkamies)

Haastattelujen perusteella maatalouspainotteinen maaseudun kehittämisen tapa ei siis nojaa kunnan aloitteellisuuteen, vaikka virkamiehet ovatkin sen muotoutumisprosessissa olleet osallisina. Kunnan voikin toimijana nähdä pikemmin kehittämispolitiikan muotoutumisprosessin taustatukena. Kuntaosapuolen puoltava suhtautuminen tulee ilmi myös luottamushenkilön kommentissa, kun häneltä tiedustele maatalouden kehittämislinjausten taustoja: *”Kuka lie sen viisauden heille tuonut, että ei lähetä tähän kauheaan rakentamisbuumiin mukaan.”*

Käsitys maatalouden keskeisyydestä maaseudun kehityksen ydintoimintona näyttää samalla sulkeneen maaseudun muuta kehittämistä pois kuntaorganisaation toiminnasta. Havaintoa on avattava kunnan maataloussihteerin kautta. Kun kunnan asennetta tarkastelee kehittämissankkeiden perusteella, kunnalla vaikuttaa olevan huomattavasti aktiivisempi ote maatalouden kehittämissankkeisiin kuin muihin kunnan maaseutualueilla toteutettaviin, maatalouden ulkopuolisiin hankkeisiin. Kunnan maataloussihteerille olikin tähdennetty sitä, että tämän tulisi osallistua ensisijaisesti maatalouden kehittämissankkeisiin ja arvioida niiden hyödyllisyyttä. Lisäksi hänen toimenkuvansa oli rajattu nimenomaan maatalouteen: maataloussihteerin ei odoteta osallistuvan maaseudun kehittämissankkeisiin toimintaryhmytyössä. Kunnassa perusteena esitetään maatalouden ensisijaisuus: *”Tärkein työ on tehtävä ensin, että se viljelijä saa sen tukimarkan oikein.”* Kunnan rooli näyttää siten liittyvän lähinnä valitun maaseudun kehittämissankkeiden käytännön toteutukseen, kuten maatalouden erilaisten tukimuotojen tarjoamiseen, kuin strategiaa koskevaan päätöksentekoon.

Maaseudun muuhun kehittämiseen kunnasta tehtiin pesäeroa myös siten, että kuntaorganisaatiossa kylien koettiin olevan *”aikalailla itseohjautuvia”*. Kylien

kehittämistoimintaan kunnan ei katsottu olevan syytä puuttua. Kunta oli kyllä ollut ensimmäisten aktivointihankkeiden käynnistäjä, mutta tähän kunnan rooli pitkälti rajattiinkin. Kylille haluttiin antaa toimintavapaus omaehtoisuuteen perustuvien valmiuksien hankkimisessa.

Vuonna 2003 maataloustukea hakeneesta 92 taivalkoskelaisesta maatilasta 50 maatilalla harjoitettiin maidontuotantoa (Taivalkosken kunta 2004). Tuotantosuunnan painottuessa lypsykarjatalouteen ei maatalouden monialaistamista nähty kovin varteenotettavana vaihtoehtona. Tilalla tapahtuvan muun, pysyvän yritystoiminnan harjoittamisen koettiin olevan lypsykarjatilalla hankalaa. Yritystoiminnan katsottiin johtavan helposti resurssien ylihajauttamiseen etenkin työvoiman osalta (ks. Rantamäki-Lahtinen 2004, s. 91). Strategisen kehittämisen mahdollisuuksia nähtiin lähinnä maatalojen liiketaloudellisen osaamisen parantamisessa.

Toisaalta maatalouden monialaistamisen mahdollisuuksia ei taivalkoskelaisten maatalojen kehittämisestä suljettu poiskaan. 'Maltillisuuden strategia' näyttää kuitenkin olevan periaatteena myös maataloilla tapahtuvan muun yritystoiminnan kehittämisen suhteen. Mahdollisuuksia lisäansioiden hankkimiseen tunnistettiin esimerkiksi mökkiasukkaiden palvelutarpeissa, mutta kysyntää ja tarjontaa ei ole lähdetty kunnassa järjestelmällisesti kartoittamaan. Muun tilalla tapahtuvan yritystoiminnan kehittäminen on spontaanien tekojen varassa. Yhdeksi syyksi osoittautui se, että perusmaataloutta pidettiin joka tapauksessa ensisijaisena yritysmuotona: *"Siinä on varmasti se, kun palvelujen tarjoaja ei ole aktiivinen, kun sillä on kuitenkin se päätyö siinä."*

Maatalouden kehittämisen vastahenkisyys tulee haastatteluissa esille itsellisyyden ja riippumattomuuden eetoksena. Kunnasta kerrotaan, että työtä on maataloudessa pyritty harjoittamaan ensisijassa itseä, ei EU:ta varten. Investoimalla vain yksi tai kaksi parsipaikkaa kymmenen tai kahden kymmenen parsipaikan sijaan maatalouspolitiikan ja siihen liittyvän epävarmuuden vaikutukset on pyritty supistamaan minimiin. Yhteisymmärrys siitä, että pienellä tilakoolla pärjätään, mainitaan muodostuneen EU-jäsenyyden varmistumisen aikoihin; ei ollut haluttu hyväksyä sitä, ettei ole muuta vaihtoehtoa kuin tuotannon laajentaminen. Linja näyttää ylipäätään rakentuneen suhteessa EU:n maatalouspolitiikkaan.

Vaikka valittu strategia on merkinnyt maatalouden toimijoilta säästäväisyyttä ja 'nyörien tiukentamista', kuvastavat haastattelut tyytyväisyyttä strategiaan. Maatalouden hillitty kehittäminen koetaan kunnassa toimivana. Vaikka tilat ovat vähentyneet, tahti on haastateltavien mukaan ollut siedettävä. Tyytyväiseen sävyyn todettiin se, ettei kenellekään ole syntynyt isojen velkojen ja maatalouspolitiikkaan liittyvän epävarmuuden takia *"paniikkihäiriöitä"*. Kommentti on tulkittavissa viittauksena sekä henkiseen että taloudelliseen ahdinkoon.

Todisteena tilakoon maltillisen kasvattamisen strategian toimivuudesta esitettiin muun muassa sellainen havainto, että avioliittojen kariutumisia oli taivalkoskelaisilla maataloilla ilmennyt vähemmän kuin muissa lähiseudun kunnissa.

Taivalkosken tapauksessa jää osin spekulointia varaan se, missä määrin maatalouden nostaminen Taivalkosken kunnan maaseutualueiden kehittämisen keskiöön sulkee pois kunnan strategista kiinnostusta kylien kehittämiseen muulta pohjalta. Kun maaseudun kehitys nähdään maatalousvetoisena, on luontevaa ajatella, että kehittämiseen motivoitetaan juuri siitä suunnasta. Voisiko siis Taivalkosken maaseudun kehittämisen maatalouskeskeisyys selittää aluetasolta esitettyä kommenttia, jonka mukaan kunta on jäänyt eräänlaiseksi väliinputoajaksi kylien kehittämisessä? Myös aluetasolla huomio kiinnitettiin Taivalkosken maatalouden kehittämiseen. Esille nostettiin lihanautojen ulkokasvatukseen liittynyt tutkimus – ja kehittämishanke, johon taivalkoskelaisia tiloja osallistui (Huuskonen (toim.) 2003).

Taivalkosken tapaus kertoo osaltaan siitä, että kuntatason maaseudun strategisessa kehittämisessä kunta ei välttämättä ole ainoa ja ensisijainen toimija. Toisaalta haastattelujen pohjalta voi tehdä myös sen päätelmän, että kunnassa maaseudun strateginen kehittäminen kiinnittyy helposti tiettyyn maaseudun elinkeinon tai toimintoon. Kärjistäen, kun toisessa kunnassa kyliä tarkastellaan seututason dynamiikan pohjalta, toisaalla se näyttää tapahtuvan maatalouden kautta. Kylien kehittämisen mielekkäisyys kunnasta käsin katsottuna näytetään näissä kunnissa kiinnitettävän joko asumiseen tai maatalouteen. Muut mahdolliset elinkeinot eivät muutamien kylien osalta esille nousutta virkeää kulttuuri-toimintaa lukuun ottamatta nouse haastatteluissa vastaavalla tavalla esille.

Maatalouteen perustuva maaseudun kehittäminen korostaa Taivalkosken tapauksessa sekä kylän että viljelijäperheen sosiaalista ja taloudellista omavaraisuutta. Tämänkaltaisen kehitysmallin voi helposti liittää maaseudun menneisyyteen. Se tulkitaan harvoin kehitykseksi. Kehittyvät kylät, erityisen kehittyneistä kylistä puhumattakaan, mielletään sitä vastoin avoimiksi yhteisöiksi, jotka ovat eri tavoin kytköksissä kylän ulkopuoliseen elämään (ks. Kuisma 2004). Taivalkosken tapaus nostaakin 'takapajuisuudessaan' esille kysymyksen (maaseudun) kehityksen luonteesta. Se estää lukitsemasta käsitystä maaseudun kehityksestä tiettyyn maaseutumielikuvaan. Kunnan tilanteen perusteella maaseudun kehitystä voi olla myös näennäinen kehittymättömyys ja siihen liittyvä itsellisyyden pyrkimys – jos valinnat lähtevät paikallisista ihmisistä itsestään. Taivalkoskella maatalouden piirissä valittu linja tunnustettiin ja tunnustettiin myös kunnassa, kylien asukkaiden valintaa tukien ja kunnioittaen.

6.8 Yhteenveto

Kunnissa kehittämisedellytyksiä peilataan yleensä seudullista kehitysdynamiikkaa vasten. Luottavaisimmin kunnan kehittämisedellytyksiin suhtaudutaan niissä kunnissa, jotka ovat löytäneet sopivan kehittämiskoalition. Monessa kunnassa kehittäminen onkin viime vuosina ollut toimivan kehittämiskoalition rakentamista. Kuntarypystä koskevan yksimielisyyden koettiin vakiinnuttavan seudun toimintaa ja mahdollistavan etenemisen varsinaiseen kehittämistyöhön. Kehittäminen maaseutukunnassa voi siten merkitä aktiivista seudullisen aseman petaamista, sillä seudullisuutta pidetään tärkeänä maaseutukunnan kehittämisessä. Toisaalta vahva seutuorientaatio voi tarkoittaa vaihtoehdottomuutta, jos pienen maaseutukunnan koetaan olevan keskuksen vaikutuspiirissä ikään kuin panttivankina, vailla omaa kehittämispoliittista päätösvaltaa.

Maaseudun kannalta merkittävää seudullisuudessa on se, että seudun kasvusykäykset kohdentuvat kuntiin epätasaisesti. Muuttovoittoisissa kunnissa asutus keskittyy yleisesti muutamaa kylään. Seudullinen kehitysdynamiikka on myös pääasiallisesti kunnan maaseutualueita eriyttävää. Seudun imussa kehittäminen on omiaan synnyttämään tyhjentyviä katvealueita, jotka syrjäytyvät kunnan kehittämisestä, kun seudun toisessa osassa saattaa kunnan sisälle syntyä uusia osakeskuksia, jotka edellyttävät kunnalta palveluverkoston uudelleenjärjestelyä.

Jotkut kuntaedustajat asettivat seudun kunnan ehdottomaksi kehittämisen lähtökohdaksi, joka määrää suunnan kehittämisselitykselle. Samalla kunnan maaseutualueiden polarisoituminen miellettiin lähes väistämättömäksi kehityskuluksi. Seutudynamiikan ulkopuolelle jäävillä alueilla ei juurikaan havaittu kehittämispotentiaalia, ja kunnan omat kehittämistoimet haluttiin kohdentaa seudun imussa kasvaviin alueisiin, yleensä taajamiin. Samalla kunnan haja-asutusalueet nähtiin varsin perinteisesti alkutuotannon alueena.

Osa kuntaedustajista sen sijaan arvosteli seudun imuun suuntautumista. He näkivät enemmän liikkumavaraa kunnan omassa kehittämisselityksessä: asumiskunta-ajattelua ja seudun imussa kasvamista pidettiin liian kapeana kunnan kehittämisselityksena. Maaseudun kehittämismahdollisuuksia ei haluttu myöskään määritellä tällöin pelkästään seutunäkökulmasta. Esimerkiksi kaavoittamiseen oltiin valmiita kokeilevammalla, kehittämisselityksellä otteella, myös muulta kuin kunnassa havaitun tonttikysynnän pohjalta. Kunnan oman kehittämisselityksen korostajat eivät kuitenkaan kääntäneet selkää seudullisuudelle: seudullisuus ja maaseutualueiden kehittäminen kunnan oman kehittämisselityksen avulla olivat heidän mukaansa rinnakkain toteutettavia selityksiä.

Aluekeskusohjelman katsotaan jäntevöittäneen kuntien seutuyhteistyötä sekä tarjonnan muodon seudun yhteistyölle. Osa kuntatoimijoista oli valmis ottamaan aluekeskusohjelman enemmänkin kuin vain kehittämistä jäsentävänä

kehyyksensä, sillä heistä keskuskeskeinen ajattelu oli poliittisena linjana osuva aina kunnan omaksi kehittämispolitiikaksi asti. Tämä taas ohensi maaseutupolitiikan ulottuvuutta kunnan kehittämisen politiikassa. Suuntautuminen seutuun kuntien palvelutuotannossa vähensi myös jossain määrin kiinnostusta etsiä erilaisia tapoja järjestää hyvinvointipalveluja syrjäseuduilla asuvien ulottuville. Seutuorientaation omaksuminen kunnan eri toimintojen kehittämiseen muokkasi näkemyksiä niin, ettei tunnistettu tarvetta kunnan oman kehittämispolitiikan toteuttamiselle.

Myös kuntaliitoshanke saattaa jäädyttää kunnan oman kehittämispolitiikan toimeenpanoa. Haastattelujen perusteella kysymys kuntaryypään hallinnosta voi läpäistä kuntaa niin voimakkaasti, että on vaikea nähdä tarvetta kunnan omalle kehittämispolitiikalle saati toteuttaa sitä. Kunnan maaseutualueiden kehityksen kannalta tärkeä kysymys on, kykeneekö kunta näkemään seudullisen kehittämisen ylitse ja rakentamaan omaa kehittämispolitiikkaansa, joka korjaisi seutudynamiikan alueellisesti eriyttäviä vaikutuksia.

Seudullisissa elinkeinojen kehittämissyhtiöissä maaseudun kehittämistä ei koeta ensisijaiseksi tehtäväksi, vaikka asenne sitä kohtaan ei ole sinänsä kielteinen. Maaseutua ei vain mielletä erityiseksi kehittämiskohteeksi; se ei nouse 'kysymykseksi'. Toisaalta jos aluetason (TE-keskuksen) arvellaan olevan haluton rahoittamaan pieniä maaseudun yrityshankkeita, maaseutua ei välttämättä uskalletakaan kehittämismielessä pilkkoa räätälöintiä edellyttäväksi alueeksi. Kehittämissyhtiölle seutu on luonteva yhtenä kokonaisuutena, jossa maaseudun erityisluonteeseen ei ole tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota.

Kehittämissyhtiöiden toiminta on ensisijassa yritystoiminnan kehittämistä, ei yritystoiminnan kehittämistä esimerkiksi maaseudulla. Käytännössä maaseutukuntien koettiin jäävän kehittämisen marginaaliin. Maaseudun yritystoiminta vaikuttaa tulevan kehittämisen piiriin useimmiten silloin, kun kehittämissyhtiön toteuttama kehittämishanke osoittautuu sille sopivaksi. Toisaalta maaseutuun keskittyvien seudullisten yritysneuvojien työ on havaittu hyödylliseksi. Seutukuntien välille on syntynyt tätä kautta eroja kehittämissaktiivisuudessa. Maaseudun kehittämiseen erikoistuneiden neuvojien työpanos voi muokata seudullisten yhtiöiden alueneutraalia toimintapolitiikkaa.

Aluetasolla sekä maaseudun kehittämistä että kuntia lähestyttiin seutujen kautta. Maaseutualueiden ominaispiirteet määriteltiin seuduittain, samalla tavalla puhuttiin myös kuntien aktiivisuudesta. Etenkään kuntien mahdollista strategista kehittämistä ei aluetasolla juuri tunnettu. Seudun strateginen linja tulikin aluetasolle ilmi seudun tekemänä hanke-ehdotuksina. Seutu oli aluetason toimijoiden kannalta mielekäs neuvottelukumppani, ei yksittäiset kunnat.

Joillakin alueilla seutu on valjastettu maakuntatason konsultiksi. Seudun arviotavaksi toimitetaan mm. seutujen hankehakemukset, joiden rahoittamisessa

halutaan noudattaa seudun itse asettamaa prioriteettijärjestystä. Seutua pidetään aluetasolla legitiiminä neuvonantajana. Yksittäisen kunnan kehittämishankkeen rahoittamista pidettiin mahdollisena, mutta vain poikkeuksellisen innovatiivisissa tapauksissa. Kunta on aluetasolta katsottuna kehittämisen etäispääte, johon yhteys aluetasolta syntyy seudun kautta. Pohjois-Pohjanmaalla seutuja lähestytään aluekeskusohjelma-aluejaon mukaisesti.

Aluetason toimintatapa seudun kehittämishankkeiden rahoittamisessa korostaa seutua paitsi maakunnan kehittämiskumppanina myös kuntien keskinäisenä neuvotteluareenana. Kuntien on kyettävä päättämään suunta seudun strategiselle kehittämiselle. Maaseudun kehittäminen aluetasolla palautuu siten seudun ja kuntien käsityksiin maaseutualueidensa kehittämistarpeista. Kunnassa maaseudun kehittäminen rajautuu käytännössä kuitenkin helposti taajamien kehittämiseksi, sillä kunnat kiinnittävät strategisen kiinnostuksen mieluusti seudun imussa kasvaviin alueisiinsa. Lisäksi maaseutumaisilla seuduilla maaseutu voi olla niin liki, ettei sitä nähdä seudun vahvuutena. On houkuttelevampaa suunnata huomio 'ei niin maaseutumaisiin' kehittämiskohteisiin. Haastatteluisa korostuu myös havainto maaseudun näkymättömyydestä kehittämisen eri konteksteissa. Jos sen kummemmin kunnat kuin seudutkaan eivät tunnista maaseutualueidensa kehittämistarpeita, ei niitä todennäköisesti noteerata aluetasolakaan.

Kunnasta käsin tarkasteltuna maaseutu pilkkoutuu kyvykkäiden kylien saarekkeiksi. Aktiivisten kylien väliin jää pienalueita, joissa omaehtoisuus on vielä idullaan. Tällaisiksi pienalueiksi kuvataan kirkonkyliä ja muita taajama-alueita. Näillä alueilla asuvien kuntalaisten aktivoitumista pidettiin tärkeänä etenkin sellaisissa kunnissa, joissa väestö on keskittynyt taajamiin. Ilman kunnan pienalueiden kattavaa osallistamista maaseutupolitiikan potentiaali ei tule käyttöön.

Kunnasta katsoen kylätoiminnan perinne on vain yksi maaseutualueiden kehittämisessä vaikuttava asia: kylien kehittämisaktiivisuuteen vaikuttavat myös palvelukunnan perinne sekä kunnan elinkeinohistoria. Palvelukunnan aikana omaksutun kulttuurin nähtiin ehkäisevän nykyisiä kehittämiskäytäntöjä saamasta jalansijaa kunnassa. Toisaalta omaehtoisuuden ja kiinnostuksen itsensä työllistämiseen katsottiin puuttuvan etenkin sellaisista kunnista, joissa elinkeinorakenne on nojannut isoihin teollisuusyrityksiin tai joissa valtio on ollut tärkeä työllistäjä. Maaseudun kehittämiseen vaikuttavien kehityskulkujen moninaisuus on kunnille haaste: kuntalaisten toivotaan huomaavan, että tulevaisuus edellyttää yhä enemmän myös yksilötason vastuunottoa julkisen sektorin toimien tueksi.

Kuntaorganisaatiossa aktiivisesti maaseudun kehittämiseen osallistuu vain kourallinen virkamiehiä. Joidenkin mielestä tilannetta on heikentänyt edelleen se, että elinkeinoasiamiesten virkoja lakkautettiin juuri hanketoiminnan alku-

vaiheissa. Yksittäisen virkamiehen kehittämisenäkökulma on aina rajallinen. Monet virkamiehet keskittyvät joko kunnan kehittämiseen seudullisessa kontekstissa tai kylien kehittämiseen. Haastattelujen perusteella virkamiehen seudulliset kehittämisintressit voivat ehkäistä maaseutupolitiikan tuomista osaksi kunnan muuta kehittämistä. Muodollinen maaseutupolitiikan yhteyshenkilönä esiintyminen ei takaa mitään, kun virkamies toimii omine kehittämissuuntautumisineen portinvartijana kunnan maaseudun kehittämiseen.

Myös luottamushenkilöiden näkökulma maaseudun kehittämiseen on rajoittunut. Kiinnostuksestaan huolimatta luottamushenkilöt voivat avata maaseudun kehittämistä vain pistemäisesti. Maaseutuaktiivisenkaan valtuutetun kylästä kuntaan välittämä viesti ei ole sama kuin kylän yhteisöllisesti muodostama käsitys kylän kehittämisestä. Lisäksi valtuutetun olisi estettävä henkilökohtaisia intressejään supistamasta toimintahorisonttiaan; valtuustokausi on osoittautunut lyhyeksi jaksoksi kunnan strategisessa kehittämisessä.

Kunnassa kehittämisselityksen uudistumisen esteenä voi olla myös virkamies-ten työtehtävien pysyvyys. Kehittämisselityksen urautumisesta saatetaan päästä vasta virkamieskunnan vaihtumisen myötä. Esimerkiksi Karttulassa virkamieskunnan vaihtuminen merkitsi maaseudun hallinnan tavan kehittymistä. Yksittäisen kylän aloitteesta liikkeelle lähtenyt kylävierailukierros oli kuntanedustajien mielestä onnistunut kokemus. Spontaanisti kunnan kehittämistä saattoi uudistaa myös Joutsan ryhmähaastattelutilanne. Tavanomaisesta poikennut tutkijoiden ja kuntatoimijoiden kohtaaminen johdatteli jälkimmäisiä pohtimaan, miten kuntaa voisi kehittää jatkossa. Toisaalta hallinnan muutos voi tapahtua pakon sanelemana. Taivalkoskella kunnan kassakriisin koettiin johtaneen kuntalaisia kouluverkon osalta uudenlaiseen ajatteluun.

Haastattelujen perusteella kunnat arvostavat kylien omaehtoisuutta, mutta sen tietoista edistämistä kuitenkin epäröidään. Kylien kehityksen halutaan lähtevän ensi sijassa kylistä, ei kunnasta. Kehittämisen kenttä vaikuttaa siten kaksijakoiselta: ikään kuin maaseutua kehittäisi joko kunta tai kenttä. Toisaalta myös kunnan puolelta maaseudun kehittämistä voi leimata käsitys itsestä palvelukuntana tai rahoitusautomaattina, ja kylien kehittämisen vähäisyyttä perustellaan rahan puutteella. Kylätoimijat eivät mieltäneet tilannetta samalla tavoin, vaan rahan lisäksi arvoa annettiin myös kunnan henkiselle panokselle.

Se, että kunnissa ei tiedetä kyläsuunnittelun tarkkaa tilannetta, kertoo kyläsuunnitelmien olevan irrallaan kunnan strategisesta kehittämisestä. Kyläsuunnitelmat palvelevat lähinnä kylien omina suunnitelmina. Kuntien myönteinen suhtautuminen luo kuitenkin pohjaa kyläsuunnittelun liittämiseksi kunnan strategiseen kehittämiseen. Jotkut näkivät kunnan ja kylien kehittämisen synkronoinnin edellyttävän kunnan osallistumista kyläsuunnitteluun jo sen alkuvaiheista lähtien.

Haastattelujen perusteella kunnat kyllä kaavoittavat kehittämismielessä, mutta eivät välttämättä kehittääkseen maaseutualueitaan. Kaavoitus on yhteydessä kunnan kehittämissä politiikan strategiaan. Seudullisuus kunnan kehittämissä politiikan linjaajana keskittää kunnan kaavoitusintressin seudun imussa kasvaviin kyliin. Kaavoitus voidaan kokea myös 'hallinnollisena esteenä'; jotkut katsoivat maankäytön suunnittelun olevan kylissä jouhevampaa ilman kaavaa. Toisaalta kylät näyttävät jäävän pitkälti kaavoituksen ulkopuolelle, jos kunnat eivät tunnista osallistavan kaavoitusprosessin mahdollisuutta. Kylätoimijoiden keskuudessa kylät haluttaisiin nähdä itsestään selvinä kaavoittajaosapuolina.

Kunnan suhtautumista hyvinvointialan uusiin palvelumuotoihin leimaa passiivinen myönteisyys. Esimerkiksi hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen suhtaudutaan periaatteessa myönteisesti, mutta käytännössä tilanne on toinen, eikä tämän kunnan keskeisen tehtävän kohdalla voida ainakaan tapauskunnissamme puhua strategisesta kehittämisestä. Uusien palvelutuotantomallien katsotaan saavan jalansijaa lähinnä silloin, kun palvelun tuottajalla on tarjota kunnalle valmis ja kilpailukykyinen palvelukonsepti. Kunnan politiikka kallistuu helposti seudullisuuden suuntaan hyvinvointipalvelujen järjestämisen osalta riippumatta siitä, että kuntalaisten hyvinvointi voisi joissakin tapauksissa olla suurempi muissa vaihtoehdoissa.

Kunnan ja seurakunnan yhteistyötä ei ole mietitty tapauskunnissa strategisessa mielessä. Vakiintunutta yhteistyötä tehdään lapsi-, vanhus- ja nuorisotyössä sekä yksittäisten tapahtumien järjestelyissä. Yhteistyön syventämiseen suhtauduttiin varovaisen myönteisesti. Toisaalta haastattelut nostivat esiin seurakunnan rooliin kunnan kehittämisen ideologisella ulottuvuudella. Ajatus tosin jatkoi haastateltavien mielipiteitä. Yksi näki hengellisen elämänulottuvuuden jokaisen yksityisasiana, toinen toivoi seurakunnan edustamien arvojen näkyvän kunnan kehittämisen politiikassa.

Taivalkoskella maatalouden kehittäminen sisältyy olennaisena osana kunnan maaseudun kehittämisen politiikkaan. Perusmaatalouden kehittämistä perusteltiin maaseutupoliittisin argumentein. Maataloudella nähtiin tärkeä rooli paikallistalouden verkostossa ja kylien sosiaalisen aktiviteetin ylläpitäjänä. Tavoitteena on 'ihmisen mittainen' maatalous. Maatalouden kehittäminen taloudellisia riskejä kaihtamalla edustaa paikallista vastastrategiaa tuotannon mittakaavan kasvattamiseen tähtäävälle viralliselle maatalouspolitiikalle. Maatalouden kehittämissä politiikan linjan kerrotaan syntyneen kunnassa tiimityön tuloksena, maatalouden parissa työskentelevien kuntalaisten kesken. Kunta on toiminut maatalouden kehittämisessä lähinnä taustatukena. Maatalouden näkeminen maaseudun ydintoimintona voi kuitenkin ehkäistä kuntaa kehittämästä kyliään muulta pohjalta.

7 Pohdintaa

7.1 Maaseudun kehittämisen 'elinkeinot' – asuminen ja maatalous?

Tapauskunnat voi tyypitellä kehityksensä kannalta karkeasti ottaen kolmeen ryhmään. Asumiskunta-ajattelu korostuu kolmessa tapauskunnassa, Orimattilassa, Joutsenossa ja Karttulassa. Asumiskunnista on erotettavissa edelleen kaksi alaryhmää. Ensimmäisessä muuttoliike on johtanut tiettyjen kylien kasvuun ja niiden väestö kasvaa. Tällaisia kuntia ovat Orimattila ja Karttula. Toisen alaryhmän kunnassa Joutsenossa uusien asukkaiden uskotaan hakeutuvan olemassa oleviin taajamiin. Joutsenossa väestö ei ole myöskään kasvanut asumiskuntastrategiasta huolimatta. Huittisilla ja Taivalkoskella on erilaisuudestaan huolimatta yksi yhdistävä tekijä, maatalous. Siinä missä Huittinen panostaa maatalouteen osana elintarvikeketjua (ks. Mustakangas ym. 2003, s. 138–139), Taivalkoski pitäytyy perusmaatalouden maltillisessa, maaseutupoliittista painoarvoa vaalivassa kehittämistavassa. Jäljelle jää Joutsa, jota voi hieman kärjistää en kutsua itseään etsiväksi kunnaksi. Haussa on paitsi kunnan kehittämiss politiikan linja myös sopiva seudullinen kehittäjäkoalitio.

Joutsa eroaa muista tapauskunnista myös siinä mielessä, että se sijaitsee selvästi keskusten kasvuvaiikutusten ulottumattomissa. Ilmeistä on, että kunnan maantieteellinen asema heijastuu voimakkaasti kunnan kehittämistilanteeseen. Asumiseen pohjautuvan kehittämissstrategian maantieteelliset edellytykset ovat Joutsan kohdalla selvästi muita tapauskuntia heikkommat. Samalla Joutsa todistaa strategiattomalla kehittämisspolitiikallaan siitä, että kunnissa maaseutualueiden kehittämiselle näyttää olevan vaikea hahmottaa selvää strategiaa muuten kuin seudullisen aseman perusteella. Maatalouteen perustuvan maaseudun kehittämissstrategian muodostaminen voi kuitenkin olla omintakeisempaa. Tutkimuksen perusteella tämänkaltaista maaseudun kehittämissstrategiaa voidaan toteuttaa myös kunnan sisällä muodostettavien verkostojen varassa.

Asumiskunta-ajattelun korostumista kunnan kehittämisen strategiana ei voi pitää kovin yllättävänä tutkimustuloksena: kaupunkien läheisten maaseutukuntien tiedetään yleisesti panostavan siihen (ks. Heikkinen ym. 2002). Silti voidaan kysyä ääripäästrategian riskialttiutta. Asumiskunta-ajattelua voi pitää yhden kortin varaan asettumisena. Strategian riskialttiudesta ei puhuttu tapauskunnissa suoraan, mutta havaintoja siitä oli epäilemättä tehty. Voimakkainta kritiikkiä asumiskuntastrategiaa kohtaan esitettiin niissä kunnissa, joissa kunnan kehittäminen oli selvimmin kiinnitetty vain asumiseen. Vahva tukeutuminen asumiskuntastrategiaan saattaa polarisoida kunnan kehittämisspoliittista ilmapiiriä.

Yksipuolisen strategian riskialtius saa lisävalaistusta Lehdon ja Oksan (2004) Sotkamon kuntaan kohdistuneesta tutkimuksesta. Lehto ja Oksa (2004, s. 76) selittävät Sotkamon menestyksen johtuneen useasta kehittämisen säikeestä ja niiden onnistuneesta yhdistelystä. Vaikka Sotkamo on valittu kyseiseen tutkimukseen esimerkillisen menestyksensä perusteella, tutkimus puoltaa yleensäkin ajatusta maaseutukunnan kehittämisspolitiikan monipuolisuudesta. Voi olla, että nimenomaan kehittämisspolitiikan monipuolisuus tuo esille kunnan vapausasteet. Lehto ja Oksa näkevät Sotkamon kunnalla olleen keskeinen rooli kehityskulkujen vauhdittajana, synergisen kehittämissstrategian hahmottelussa ja sen toteutuksessa. Tutkijat katsovatkin kunnan muuttuneen palvelujen tuottajasta kehittäjäkunnaksi.

Sen sijaan asuinkuntastrategiaan nojaavassa kunnassa kehittämisspolitiikan vapausasteita voi pitää varsin rajallisina. Heikkisen ym. (2002, s. 122) mukaan kuntien mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi muuttajien 'laatuun' ovat heikot. On lainvastaista, että kunta ryhtyisi valikoimaan, kenelle myy tonttejaan. Kunnan vapausasteet strategian toteuttamisessa liittyvätkin lähinnä siihen, millaisia tontteja kunta tarjoaa myytäväksi (ks. Heikkinen ym. 2002, s. 123). Tonttimaan kitkaisesta tarjonnasta johtuen kunnan kehittämisspoliittinen liikkumavara voi silti olla tässäkin suhteessa varsin kapea. Voikin kysyä, missä määrin asuinkuntastrategian nojaava kunta voi muuttua kehittäjäkunnaksi. Voisiko asuinkuntastrategiaa luonnehtia pikemminkin odottavalle kannalle asettumiseksi kuin aktiivisen kehittäjän roolin omaksumiseksi? Tutkimus viittaa siihen, että asuinkuntastrategiallaan kunta voi asettaa kehittämisspoliittiset tavoitteensa helposti liian matalalle.

Tekemässämme analyysissä ei tulkittu yksittäisen kunnan väestön sijoittumisen ja kunnan kehittämisspolitiikan välisiä yhteyksiä. On kuitenkin ilmeistä, että taajamiin kohdistuva kehittäminen viittaa aiemman kehityksen jatkumoon. Taajamien ja kasvavien kylien kehittäminen voi olla kunnassa myös vaivattomimmin perusteltavissa. Voidaan silti kysyä, onko taajamien kehittämistä pidettävä jotenkin järkevämpänä väestöltään keskittyneessä kunnassa kuin sellaisessa kunnassa, jossa asutus perinteisesti hajautuu kyliin. Onko asutuksen pakkautuminen tiettyihin kyliin merkki siitä, että vain kyseisiä kyliä on tarkoituksenmukaista kehittää tulevaisuudessa?

Jos kunnan väestö on keskittynyt taajamiin, muiden kylien kehittäminen edellyttää epäilemättä kokeilevaa otetta. Mutta eikö kunnan mahdollisuudet asuinkuntastrategian toteuttamisessa todettu juuri vähäisiksi? Heikkinen ym. (2002, s. 126–127) venyttävät kunnan kehittämisen vapausasteita kiinnittämällä huomion maaseutuasumisen erityisiin laatutekijöihin. Tällaisia laatutekijöitä voivat olla yritystoimintaan ja kotieläinten pitoon soveltuvat maatilarakennukset, kyläkoulu, ranta-asuminen, maaseudun sosiaaliseen ympäristöön sekä maaseudun rakennettuun ympäristöön liitetyt arvot. Erityisiä laatutekijöitä Heikki-

nen ym. (2002, s. 127) pitävät etenkin syrjäisten maaseutukuntien kilpailuvaltina. Samalla he korostavat kunnan, kylien ja maanomistajien välistä yhteistyötä. Paikallisen kehittämisselityksen liikkumavara liittyy tällöin paikkakunnan ilmapiiriin ja mielikuvien yhteiseen kehittämiseen, kulttuurimiljöiden hyödyntämiseen tonttien markkinoinnissa, kunnan kaavoitettujen tonttien sijainnin parantamiseen, tonttien kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiseen sekä 'idyllisen' uustuottamiseen (Heikkinen ym. 2002). Listaan voi lisätä vielä kunnan strategiatyön kylän palvelujen järjestämisessä. Ylläesitettyjä toimenpiteitä on luontevinta toteuttaa juuri paikallisten toimijoiden välisenä yhteistyönä.

Maataloutta kunnan maaseudun kehittämisselityksinä voi pitää asuinkuntastrategiaa yllättävämpinä. Maatalouden ei mitenkään ensimmäisenä odottanut nousevan maaseudun uuden hallinnan tavan esimerkiksi. Taivalkosken tapaus valotti verkostojen merkitystä ja kunnan roolia nimenomaan maatalouden ja maaseudun yhtäaikaisessa kehittämisessä. Lisäksi tapaus peräänkuuluttaa selvittämään maatalouden ja maaseudun kehittämisen suhdetta suomalaisen maaseudun kontekstissa.

Taivalkosken kunnassa maatalouden kehittämisen tapa vaikuttaa ensituntumalta hyvin omintakeiselta ja ainutlaatuiselta. Eurooppalaisessa kontekstissa sen omintakeisuus kuitenkin kyseenalaistuu. Taivalkosken maatalouden kehittämisen tavalla on selviä yhtymäkohtia maatalouden kehittämiseen Claren maakunnassa Irlannissa sekä Alankomaiden Frieslandissa. Maatalouden kehittämistä on Irlannin osalta tutkinut Kinsela ym. (2002, s. 150–158) ja Alankomaiden osalta van der Ploeg (2000, s. 497–511, ks. myös van der Ploeg & Renting 2002, s. 160–161). Tutkijoiden mukaan kyse on maatalouden mahdollisimman taloudellisesta harjoittamisesta (farming economically). Strategian avulla pienten ja keskisuurten maatilojen katsotaan voivan säilyä elinkelpoisina ja ylläpitää maaseudun elinvoimaa. Claren ja Frieslandin maakunnissa sekä Taivalkosken kunnassa maataloutta on pyritty harjoittamaan mahdollisimman suureen taloudelliseen itsenäisyyteen tähdäten ja ulkopuolista velanottoa välttäen. Yhteistä on myös maatalouden tuotantosuunta: säästäväisyyden strategia koskee kaikissa tapauksissa lypsykarjataloutta. Maidontuotantotilat nähdään tutkimuskohteissa tärkeinä maaseudun sosiaalisten ja taloudellisten verkostojen ylläpitäjinä.

Kiintoisaa on havaita, että maatalouden maltillisen kehittämisen strategiaa voidaan toimeenpanna eri tavoin. Esimerkiksi Irlannissa 'säästäväisyyden strategia' on toteutettu alueellisen kehittämisselityksen avulla (Kinsela ym. 2002). Irlannissa taloudellisen kehittämisen tavan voi siten katsoa tulleen hyväksytyksi maatalouden kehittämisen politiikkana varsin laajasti – ainakin Taivalkosken tapaukseen verrattuna. Tapauskunnassa maatalouden maltillinen kehittäminen on selvästi kunnan sisäinen ratkaisu ja paikallinen vastaveto tuotannon laajentamista korostavalle maatalouspolitiikalle.

Taivalkosken tapaus nostaa esille laajahkon kysymyksen maatalouden erilaisista kehittämisvaihtoehdoista ja niiden toimeenpanosta kansallisessa kontekstissa. Onko Taivalkosken tapaus Suomessa ainutlaatuinen ilmiö? Mitä muita vaihtoehtoisia ja maaseudun kehitystä tukevia maatalouden harjoittamisen muotoja olisi tunnistettavissa? Onko niitä omaksuttu Taivalkosken tavoin kunnan maatalouden ja maaseudun kehittämisen strategioiksi? Eurooppalaisessa mittakaavassa on hahmotettu useita erilaisia maatalouden kehittämisen tapoja, joiden katsotaan tukevan maaseudun kehitystä (van der Ploeg ym. (toim.) 2002). Niiden pohjalta pyritään rakentamaan uutta teoreettista lähestymistapaa eurooppalaisen maaseudun kehitykseen (ks. van der Ploeg ym. 2000, s. 391–408). Suomen oloja ajatellen maatalouden uudistumiselle rakennettua maaseudun kehityksen paradigmaa pidetään kuitenkin kovin maatalouskeskeisenä (ks. Hyyryläinen 2003a, s. 83–87). Mikä on suomalainen anti eurooppalaiseen maatalouden ja maaseudun suhdetta koskevaan keskusteluun? Tutkimuksen pohjalta on olennaista, että maatalouden ja maaseudun suhdetta teoretisoidaan eurooppalaisessa keskustelussa myös suomalaisen maaseudun erityispiirteistä käsin. Toinen kysymys liittyy maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan suhteeseen: onko niin, että maataloutta voi harjoittaa maaseudun elinvoimaisuutta tukevalla tavalla vain paikallisen vastastrategian avulla? Taivalkosken tapausta voi pitää avaimenreikänä niihin näkymiin, joita avautuu silloin, kun maataloutta tarkastellaan nimenomaan maaseudun kehittämisen näkökulmasta, ei elinkeinosektorina.

Taivalkoskella kunta oli toiminut lähinnä maatalouden kehittämisen taustatukena: vastuu hajautui maatalouden linjavalinnoissa paikallisille verkostoille. Näkemystä maatalouden kehittämisen linjasta oli kehitelty muun muassa MTK:n paikallisjärjestön toiminnassa sekä kunnan eläinlääkärin tuella. Paikallisten (hallinta)verkostojen keskeinen rooli tekee näkyväksi paikallisen kehittämistoiminnan poliittista ulottuvuutta. Taivalkoskella maatalouden kehittämisen politiikkaa 'on tehty' myös siellä, missä sitä ei perinteisesti ole totuttu näkemään eli kunnassa ja sielläkin pitkälti muodollisen kunnallisen päätöksenteon ulkopuolella. Taivalkoskella maataloutta lähestyttiin toisin tekemisenä tilanteessa, jossa nähtiin valittavia vaihtoehtoja. Teoreettisesti tässä voi erottaa suhteellisen puhtaan tapauksen ns. toiminnallisen politiikkakonseptin kautta (Palonen 2001a, 2001b). Kehittämistoiminnan tarkastelu hallinnan näkökulmasta yhdistettynä politiikan tämänkaltaiseen määrittelyyn voi olla omiaan tuomaan näkyville uusia politiikan ilmenemisen paikkoja (hallinnan ja politiikan suhteesta ks. Helén 2004). Taivalkosken tapauksen perusteella paikallisen kehittämispolitiikan ja sen toimeenpanon tutkimustarpeita voi tunnistaa myös maatalouden piirissä.

7.2 Seudullisuus kunnan maaseudun kehittämisen politiikkana

Tutkimuksen perusteella kunnat näkevät seudullisuuden tärkeänä maaseudun kehittämisen ja kehityksen lähtökohtana. Strategianäkökulmasta tarkasteltuna maaseutukuntien kehittämispolitiikka rakentuu pitkälti seudullisuuden varaan. Tämä liittyy yhtäältä seudun keskuksen ja maaseutukunnan välisen resurssi-riippuvuuden ja siitä johtuvan dynamiikan hyödyntämiseen. Sopivan seudullisen kehittämiskoalition etsinnässä rakennetaan samalla suhteita myös seudun muihin reunakuntiin. Luomalla suhteita naapurikuntiin reunakunnan on mahdollista vahvistaa neuvotteluasemiaan suhteessa seudun keskukseen.

Toisaalta tutkimuksen mukaan sopivan kuntaryppään etsinnällä on myös tahattomia, alueellisia heijastusvaikutuksia. Yhden kunnan 'strateginen loikka' seutukunnasta toiseen heijastuu luonnollisesti naapurikuntien asemaan ja mahdollisesti tätäkin laajemmalle alueelle. Kuntakentän ollessa 'yhtä kokonaisuutta' sopivien kuntaryppäiden etsintää voikin kuvata amebamaiseksi liikehdinnäksi. Kun yksi kunta etsiytyy uuteen seudulliseen kehittämiskoalitioon, myös lähikunnat joutuvat punnitsemaan strategista asemaansa uudelleen. Sopivan kehittämiskoalition etsintä ei saisi kuitenkaan muuttua loputtomaksi prosessiksi, sillä koalitioiden rakentaminen vie kunnilta voimavaroja, usein varsinaisen kehittämistyön kustannuksella. Kehittämispolitiikan tempoilevuus voi johtua siitä, että kunta on jäänyt seudun osalta hankalaan etsikkovaiheeseen. Sopivan kehittämiskoalition löytäminen on tutkimuksen perusteella yksi kunnan kehittämisen kynnyskysymyksistä (ks. Mäkinen 2002, s. 195).

Kuntaliitos kunnan maaseutupoliittisena kysymyksenä nousi tarkasteluun Joutsenon kunnan ja Saimaankaupunkihankkeen yhteydessä. Yksi johtopäätös on, että kuntaliitoksen valmistelu voi jäädä kunnan oman kehittämispolitiikan toteutusta. Monipalvelupiste voi jäädä kylässä perustamatta, jos kuntaliitoksen – sen aikanaan ratkettua – arvellaan joka tapauksessa muuttavan tilannetta.

Tutkimuksen perusteella maaseutukuntaa kehitetään mieluusti seudun imussa – ja samalla kuntaa sisäisesti eriyttäen. Ne, jotka kiinnittävät kunnan strategisen kehittämisen seutuun, eivät näytä pitävän kylien eriytyvää kehitystä ongelmallisena – 'tällä tavoin maaseutu nykyään kehittyy'. Seudun toimiessa strategisen kehittämisen lähtökohtana maaseudun osittaista autoitumista pidettiin myös väistämättömänä ilmiönä. Maaseutupoliittinen ajattelu kunnassa voi olla juuri kriittisyyttä seutudynamiikan kuntaa sisäisesti epätasaistavaa vaikututusta kohtaan. Seutukriittisten mielipiteiden kautta alkaa erottua maaseutupoliittinen ulottuvuus kunnan muuten niin seutupainotteisessa kehittämisessä.

Seudullisuudesta avautuu näkymä maaseudun hallinnan dynamiikkaan. Aikaisemmissa tutkimuksissa hallinnan dynamiikan on todettu voivan suuntautua

sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin (ks. Mustakangas ym. 2003, s. 155, Edwards ym. 2000, s. 45). Seutu-/aluekeskusajattelun kunnan kehittämissä politiikan politiikkana voi ajatella edustavan ylhäältä alaspäin suuntautuvaa maaseudun kehityksen hallintaa.

Näkemyserot seudullisuuden merkityksestä kunnan maaseudun kehittämisessä nostavat esille kysymyksen kunnan kehittämissä politiikasta. Tutkimuksessa kunnan kehittämissä politiikkaa perustellaan suorimmin seutu-/aluekeskusajatteluun pohjautuvalla kehittämissä näkemyksellä. Aluekeskusajattelun omaksuminen näyttää linjaavan voimakkaasti kunnan maaseutualueiden kehittämistä. Kun suuntaudutaan seututasoon, ei tarvetta maaseudun potentiaalilin kartoittamiseen näytä syntyvän. Vain seutudynamiikkaan liittyvät, kunnassa jo ilmenneet kehityksen sykäykset nähdään maaseutua kehittävinä ja tarttumisen arvoisina. Tällöin esimerkiksi kaavoittamaan ollaan valmiita vain seudun imussa kasvavissa kylissä, eikä ole liiemmin kiinnostusta räätälöityihin kehittämistoimiin myöskään hyvinvointipalvelujen suhteen.

Aluekeskusohjelman väliarvioinnissa Valovirta ja Virtanen (2004, s. 51) puhuvat aluekeskusohjelmatyöstä sekä aluekeskusohjelmasta että aluekeskuspolitiikkana. Ohjelman arvioinnissa jako jää yleisen tasolle, mutta tämän tutkimuksen perusteella se voi ilmetä myös kuntatasolla. Valovirta ja Virtanen (2004, s. 51) toteavat, ettei aluekeskusohjelman tulisi olla suinkaan ainoa väline kaupunki-seutujen kilpailukykyyn ja elinvoimaisuuden vahvistamisessa. Tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että jos ohjelma on omaksuttu seudun reuna-kunnassa aluekeskuspolitiikkana, se käyttäytyy kuin käenpoika: aluekeskusajattelu politiikkana merkitsee helposti muiden mahdollisten aluekehittämissä politiikkojen – kuten maaseutupolitiikan – syrjäytymistä kunnan kehittämissä politiikasta. Maaseudun kehittämistä ajatellen kunnan strategisen tietoisuuden tulisi siis sisältää muutakin kuin aluekeskusajatteluun pohjautuvaa kehittämisen linjaamista (strategisen tietoisuuden rakentamisesta, ks. Sotarauta & Linnamaa 1997, s. 177–179).

Kuntatasolla henkilötaso toimii tärkeänä väylänä, jonka kautta maaseutupolitiikkaa kiinnitetään kunnan muuhun toimintaan ja kehittämiseen, mutta maaseudun kehittämiseen perehtyneitä virkamiehiä on kunnissa yleensä hyvin vähän, ja monet heistä ovat samaan aikaan hyvin seutukeskeisiä. Tutkimuksen tulokset viittaavat tältä osin maaseutupolitiikan kiinnittymisen heikkouteen. Orientaatio seutuun voi merkitä portinvartiointia. Voi siis todeta, että kun pyrkimyksenä on maaseutupolitiikan integroiminen osaksi kunnan kehittämissä politiikkaa, myös kuntatoimijoiden valitsemalla ei-tekemisellä on tuntuja vaikutuksia. Maaseudun uusia hallinnan rakenteita ja toimintatapoja ei liitetä vanhoihin instituutioihin yhden osapuolen aktiivisuudella.

Toisaalta kuntien toimintaedellytysten turvaamisen on katsottu nimenomaan edellyttävän seutusuuntautuneita kuntaedustajia. Ajatusta 'seudullisista valtiomiehistä' ovat tähdentäneet viime aikoina etenkin kunnallistieteilijät (Haveri 2003b, Airaksinen ym. 2004, s. 258–259). Seudullisuutta näkyvästi puolustavien kunnallisten toimijoiden katsotaan olevan vielä harvinaisuuksia, eikä heidän toimintansa konkreettisen jäljen katsota olevan vielä kunnolla havaittavissa. Tämän tutkimuksen perusteella voi kuitenkin kärjistäen kysyä, onko kunnan sisäisen kehityksen eriytyminen ja maaseutupolitiikan irrallisuus kunnan muusta kehittämisestä se hinta, jota seutuistuvan kunnan toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää. Merkit kunnan kehittämisintressin kohdistumisesta seudun imussa kasvaviin kyliin, tulkinnat kaavoituksen kysyntälähtöisyydestä sekä passiivisen myötämielinen asenne hyvinvointipalvelujen uusia järjestämistapoja kohtaan kertovat seudullisuuden poliittisesta painoarvosta kunnan kehittämispolitiikan linjauksissa ja toiminnan ohjenuorana. Yksittäisten kuntaedustajien kehittämispoliittinen orientaatio voi halkoa kunnan kehittämisen horisonttia niin, että se vaikeuttaa maaseutupolitiikan toimien kytkemistä osaksi kunnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Kunnan maaseudun kehittämistä ajatellen voi siten seudullisilta valtiomiehiltä ja -naisilta odottaa vähintään oman, kehittämispoliittisen näkemyksen tiedostamista sekä sen selvää esille tuomista. Näin saataisiin kenties selville, voiko kunnallinen toimija ylipäätään suuntautua samaan aikaan sekä seudun että maaseudun kehittämiseen. Voiko näiden kahden roolin yhtäaikainen omaksuminen toteutua myös toimeenpanon tasolla?

Kunnan oman kehittämispolitiikan – tietystä mielessä siis kunnan maaseutupolitiikan – korostajat vaikuttavat vastavirtaan pyrkiviltä seutusuuntautuneesta kunnassa. Heidän mielestään kunnan kehittämisessä voitaisiin tehdä monia asioita toisin. Vastaavasti vaikuttaa ilmeiseltä, että seutusuuntautuneet kuntaedustajat näkevät kunnalla liikkumavaraa nimenomaan seudullisessa kontekstissa – ja samalla rajoittuvan tähän. Mahdollisuuksia kylien kehittämiseen muulta kuin seudullisuuden pohjalta ei juuri nähdä. Sen sijaan kunnan oman kehittämispolitiikan korostajat eivät suostu rajamaan maaseudun kehittymisedellytyksiä eivätkä kunnan kehittämismahdollisuuksia. Kuntatason hallinnassa oleelliseksi kysymykseksi voikin muodostua, millainen tulkinta kunnassa vallitsee kunnan oman kehittämispolitiikan vapausasteista ja sen perusteluista. Tutkimuksen perusteella kunnan kehittämispolitiikan perustelut suuntaavat selvästi kunnan uusien hallintasuhteiden rakentamista.

Toisaalta maaseudun kehittämisen kiinnittyminen kunnan kehittämispolitiikkaan ei välttämättä ole ainoastaan muutoshakuisten ja suoraan ilmaistujen mielipiteiden varassa. Kun tarkastelu kohdistuu uuden hallinnan tavan ilmentymiseen kunnan maaseudun kehittämisessä, on paikannettavissa yhtäältä tilanteita, joissa maaseutupolitiikkaa voi tulla ikään kuin varkain kokeiluksi kunnan kehittämisessä. Toisaalta päätelmät hallinnasta konkreettisissa kysymyksissä,

kuten kaavoittamisessa ja kunnan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, eivät tarjoa paljonkaan esimerkkejä uudesta hallinnasta kunnan maaseudun kehittämisessä. Maaseutupolitiikka haastaa kuntaa uuteen toimintatapaan.

7.3 Maaseutu monitasohallinnan kentässä

Maaseudun kehittämistä on tarkasteltava myös monitasohallinnan kentässä. Monitasohallinnan näkökulma rajataan tässä yhteydessä alueen, seudun, kunnan ja kylän tasoihin. Huomio kohdentuu ensin seutuun, sitten kuntaan sekä hallinnan demokratiaulottuvuuteen.

Monitasohallinnan näkökulmasta seutu nousee tutkimuksessa kiintoisaksi solmukohdaksi maaseudun strategista kehittämistä ajatellen. Seutu korostuu maaseudun kehittämisen hallinnassa ensinnäkin siitä syystä, että aluetason toimijoille seutu näyttäytyy ensisijaisena kehittämiskumppanina – kunta sijaitsee aluetasolta katsottuna liian kaukana. Toisekseen seudun korostuminen liittyy aluekeskusohjelmatyöhön. Tutkimus tukee aluekeskusohjelman väliarvioinnin tuloksia siitä, että aluekeskusalueet ovat hahmottumassa seudullisen toiminnan viitekehyyksiksi (Valovirta & Virtanen 2004). Toinen samansuuntainen havainto koskee seutujen roolia maakuntaohjelmien valmistelutyössä. Seudulla on saattanut olla hyvinkin keskeinen rooli maakuntaohjelman laadinnassa (ks. Valovirta & Virtanen 2004, s. 52). Pohjois-Pohjanmaalla käyttöön otettu 1+3 malli on havainnollinen esimerkki maakunnallisen ohjelmatyön seutuun ja niiden aluekeskusohjelmatyöhön pohjautuvista käytännöistä.

Monitasohallinnan näkökulma kertoo seutujen emansipatorisesta kehityskulusta. Seutujen odotetaan esiintyvän entistä selvemmin aktiivisina toimijoina aluekehittämisessä – ei siis aluepolitiikan aputasona, jollaiseksi ne alun perin tarkoitettiin (Mäkinen 2002, s. 194). Aluekeskusohjelman väliarvioinnin tuloksia voi silti täydentää toteamalla, että seudun hahmottuessa aluetason neuvonantajaksi siltä edellytetään hyvin demokraattista toimintatapaa: on ilmeistä, että seutujen konsultoivaan kuulemiseen liittyy oletus siitä, että kannanmuodostus tapahtuu siellä demokratian hengessä. Seutu nähdään alueensa oikeutettuna tahdonilmaisijana. Kuitenkin se, että maaseutua kehitettäisiin seututasolla demokratian hengessä, näyttää varsin kyseenalaiselta.

Tutkimus antaa aiheen epäillä, että kuntien maaseutupoliittiset näkemykset – jos niitä ylipäätään on esittää – tulisivat kuulluksi seudulla. Vaikutelma on, että maaseutukunta voi olla seudullisessa asetelmassa varsin vaatimaton toimija: etenkin reunakunnan on ilmeisen vaikeaa päästä asettelemaan seudun strategista linjaa. Yhteistyön näennäinen sujuvuus voi viitata vallan epäsuhtaan ja demokratian puutteeseen. Vielä vähemmän maaseudun kehittäminen kulkeutuu seudun strategiin linjauksiin silloin, jos kunta ei itse tunnista sitä kysymykse-

nä ja tutkimuksen mukaan tämä on tavallista. Maaseudusta erotetaan erikseen erityisen kehittyneet kylät, seudun imussa kasvavat kylät ja kirkonkylät. Ensin mainituissa kehittäminen nähdään pitkälti kylävetoisena, jälkimmäisissä taas kunnat näyttävät olleen 'kehityksen ensisijainen toimeenpanija'. Lisäksi maaseutumaisissa kunnissa maaseutu voi olla niin liki, ettei sitä nähdä vahvuutena. Johtopäätös maaseudun kehittämisestä monitasohallinnan kentässä on, että maaseudun kehittäminen uhkaa häilyä samanaikaisesti kaikkien että eikä kenkään tehtävänä.

Demokratian toimivuudesta hallinnan muutoksessa on kantanut huolta ruotsalainen Erik Westholm (2001), joka pohtii demokratiakysymystä hallintaan liikeisesti liittyvästä 'alueiden liikehdinnästä' käsin. Westholm (2001, s. 7–11) on havainnut ruotsalaisten kuntien osallistuvan samanaikaisesti useisiin, maantieteellisesti erilaisiin yhteistyörakennelmiin, jotka jäävät tilannekohtaisuudessaan usein näkymättömiksi ja samalla demokraattisen päätöksenteon ulottumattomiin. Demokratian tiedetään edellyttävän yleensä 'territoriaalisia kehityksiä' eli riittävän pysyvää aluetta, johon ihmiset voivat yhteisönä identifioitua ja jonka yhteiseen päätöksentekoon he voivat siten osallistua mielekkäästi. Kunta on paraatiesimerkki demokratian maantieteellisistä kehityksistä, samoin valtio. Westholm (2001, s. 11) näkee, että kuntien moninaistuva ja alati muuttuva yhteistyökenttä on omiaan johtamaan territoriaalisuuden kriisiin, joka heijastuu samalla demokratian toteutumisen edellytyksiin. Westholmin havaintojen pohjalta voikin kysyä, pysyykö paikallinen demokratia liikkuvien aluerakennelmien vauhdissa. Millaista on demokraattinen hallinta amebamaisesti muuttuvien kuntaryppäiden kentässä? Pohdinnat alueiden liikehdinnästä enteilevät, että hallinnassa alueen ja demokratian välinen suhde ei ole itsestään selvä asia, vaan että myös demokratiaulottuvuudesta on alueilla neuvoteltava. Uusien alueellisten koalitioiden on otettava syntyessään kantaa siihen, miten niitä hallitaan, ketkä ja millä perusteella saavat osallistua niiden päätöksentekoon.

Vaikka edellä esitetyt kysymykset nousevat naapurimaan tilanteesta, ovat ne ilmeisen ajankohtaisia myös Suomessa. Seutuistumiseen on katsottu johtavan lähes väistämättä jonkinasteisen demokratiavajeen muodostumiseen (Haveri 2003b). Kun uutta hallinnan tapaa rakennetaan kuntien vahvasta itsehallinnollisesta asemasta käsin, antavat seudullisen yhteistyön verkostomaiset muodot välittömästi vaikutelman päätöksenteon epämääräisyydestä. Ratkaisua voi tällöin hakea pohtimalla yhtäältä sitä, minkä asteinen demokratiavaje voidaan kokea hyväksyttävänä. Toinen lääke demokratiavajeen kuriin saamiseksi ovat edustukselliseen demokratiaan pohjautuvat seudulliset ratkaisut, kuten kunталиitos tai seutuvaltuuston perustaminen. Silti hallinnan edellytyksiä kartoittaneet, tuoreimmat tarkastelut suuntautuvat pysyvien seudullisten organisaatioiden rakentelusta kohti strategioita, tarkemmin ilmaistuna kuntiin ja näiden strategiatyöhön (ks. Airaksinen ym. 2004, s. 244–247).

Monitasohallinnassa kunnassa toteutettavaa strategiatyötä on tähdennetty eri suunnista. Sotarauta ja Linnamaa (1997, s. 177) ovat todenneet, että jos kiinnitytään liiaksi seudulliseen näkökulmaan, strategiat eivät todellisuudessa kiinnity mihinkään. Airaksinen ym. (2004, s. 246–247) näkevät taas kuntien strategiatyön ratkaisuna seudullisen rakenteen ja strategian väliseen ongelmaan. Seudullisten yhteistyöorganisaatioiden muodostaminen ilman ennalta mietittyä toimenkuvaa synnyttää helposti tyhjäkäyntiä ja turhautumista seudullisen yhteistyöhön. Sen sijaan jos kunnat ovat selvittäneet ensin itselleen, mitä seudulliselta yhteistyöltä haluavat, voidaan kuntien strategioihin pohjautuvan, väliaikaisen seudullisen muodostelman avulla rakentaa myös pysyvämpiä seutuyhteistyörakenteita (Airaksinen ym. 2004, s. 246–247).

Kunnan on siis strategiansa avulla mahdollista saada äänensä kuuluviin 'seudullisella pelikentällä' ja samalla luoda ja vahvistaa seudullisen hallinnan demokratiaulottuvuutta. Strategian avulla kommunikointi edellyttää kuitenkin kunnalta omien tarpeiden ja tavoitteiden tiedostamista (Airaksinen ym. 2004, s. 247). Maaseudun monitasohallinnassa kunnalle lankeava tehtävä tarkoittaa silloin sitä, että kunnat tuntevat maaseutualueensa ja ovat valmiita ilmaisemaan, miten haluavat niitä kehittää. Vastuu maaseudun kehittämisestä monitasohallinnassa voidaan siten viime kädessä palauttaa kuntien omiin käsityksiin maaseutualueidensa kehittämistarpeista.

Kunnan roolia maaseudun monitasohallinnassa korostaa myös se, että ylempillä hallinnan tasoilla ote maaseudun kehittämiseen näyttää olevan joko heiveröistä tai alueneutraalia. Aluetasolla vain harvat toimijat tunnistavat maaseudun kuntatasoiset ominaispiirteet; suurelle osalle seutu on pienin maaseudun tarkasteluyksikkö. Seudullisessa kehittämissyhtiössä seutu miellettiin yhdeksi kokonaisuudeksi. Maaseudun yrityksiä kehittämisen katsottiin tapahtuvan luontevasti muun yritystoiminnan kehittämisen osana. Tämä tutkimus tukee siten Airaksisen ym. (2004) johtopäätöksiä kuntien roolista seututason hallinnassa, mutta myös syventää niitä aluetasolta ja maaseudun kehittämisen näkökulmista katsottuna. Maaseudun kehittäminen kunnassa edellyttää, että maaseudun kehittämiskysymykset tuodaan seudun päätöksentekoon 'alhaalta ylöspäin'. Elleivät kunnat ja tätä kautta myös seudut tunnista maaseutualueidensa kehittämistarpeita, niitä ei todennäköisesti tunnisteta aluetasollakaan.

Viimeaikoina on esitetty näkemyksiä siitä, että kunta olisi liukumassa sivuun kehittämistyöstä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 67, Kahila 2003, s. 102). Kehittämisen on koettu karanneen kunnasta seudullisille kehittäjäyhteisöille, yhtäältä kuntien omistamille kehitysyhtiöille, toisaalta toimintaryhmille. On herännyt kysymys siitä, että mihin kuntaa ylipäätään tarvitaan. Tässä yhteydessä johtopäätös kuitenkin on, että kunnan merkitystä maaseudun kehittäjänä ei ole syytä kyseenalaistaa. Kehittämisen toimeenpanon haihtuminen kunnan ulkopuolelle näyttää kirkastavan kunnan roolia nimenomaan kehittä-

tämisen strategiatyössä. Jotta maaseutu muodostuisi ylemmillä hallinnan tasoilla 'kysymykseksi', on sen kehittämistä siellä jonkun perusteltava. Ilman maaseudun näkyväksi tekemistä sen kehittäminen ei nouse seudullisessa kontekstissa edes retorisen tason kysymykseksi.

Edellä esitetystä avautuu tärkeitä seutuun liittyviä jatkotutkimusaiheita. Seutua sinällään tulisi lähestyä maaseudun kehittämisen kontekstina ja kysyä, millaisiin teemoihin hallinnan problematiikka seuduilla ankkuroituu. Tällä hetkellä seuduilla esimerkiksi toimintaryhmien ja aluekeskusohjelman välistä suhdetta on pidetty varsin epäselvänä ja jäsentymättömänä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003a, s. 68–69). Seutujen etsiessä muotoaan ja toimintatapojaan olisi ajankohtaista kiinnittää huomiota myös hallinnan erilaisuuteen eri seuduilla sekä sen heijastumiin maaseudun kehittämisessä. Miten erilaiset seudulliset hallinnan muodot ottavat haltuun maaseudun kehittämiskysymystä? Yhä useammassa yhteydessä vaaditaan maaseutupolitiikan räätälöimistä alueiden, seutujen ja kuntien ominaispiirteistä käsin. Vaihtoehtoisten hallinnan muotojen kartoittaminen voisi luoda edellytyksiä maaseutupolitiikan toimeenpanon tehostamiselle eri alueilla.

Voi ajatella, että seututasolla 'maaseutu' on yksi niistä teemoista, jotka kilpailevat seudun kehittämisselityksen huomiosta (ks. Mäkinen 2002, s. 198). Mitä kyseisessä tilanteessa voi tehdä maaseutupolitiikan vahvistamiseksi? Yksi mahdollisuus on soveltaa Sotaraudan ja Linnamaan (1997, s. 183–184) ajatusta strategisten haasteiden ympärille koottavista seudullisista työryhmistä osana laajempaa seudullisen kehittämisen ihannemallia (Sotarauda & Linnamaa 1997, s. 181). Tässä yhteydessä ajatus voidaan tulkita maaseudun kehittämistyöryhmien perustamiseksi. Vaikka kyseisenkaltaisissa työryhmissä on nähty kehittämispoliittista potentiaalia (Mäkinen 2002, s. 196), ajatusta seututasoisista 'maaseututyöryhmistä' ei kuitenkaan sellaisenaan kannateta. Päätöstä perusteellaan ensinnäkin sillä, että kuten tämä ja Airaksisen ym. (2004) tutkimus osoittavat, seututasolla käsiteltävien kehittämiskysymyksien pohjustamisen olisi lähdeittävä kunnan tasolla tapahtuvasta strategiatyöstä, jolla olisi yhteys myös kylien omaehtoisen kehittämiseen ja osallistuvan demokratian toteuttamiseen.

Seututasolla osallistuvan demokratian toteutumisen lähtökohdat tiedetään heikoiksi. Seutukunnat ovat kansalaisille edelleen varsin vieraita, eikä seutujen organisoitumisen kirjavuus luo kunnollisia lähtökohtia laajojen kansalaiskeskustelujen järjestämiselle (Mäkinen 2002, s. 197). Mäkinen (2002) tavoin voi siis todeta, että luontevin tapa kytkeä kansalaisosallistuminen osaksi seudullista strategiatyötä on lähteä liikkeelle kunnista ja niiden strategioiden laadinnasta. Kohti kuntaa ja kylää siirrytään seuraavassa tarkastelemalla ensin maaseutupolitiikan luonnetta kunnassa sekä uuden hallinnan tavan ilmenemistä kunnan nykyisillä toiminnan kentillä. Kappaleen lopussa paneudutaan vielä kunnan ja kylien väliseen suhteeseen, jota voi pitää yhtenä ydinkysymyksenä maaseudun kehittämisen paikallistason hallinnassa.

7.4 Jotain voi tehdä toisin

Tutkimuksen perusteella maaseutupolitiikka ei kiinnity politiikkana kunnan kehittämispolitiikkaan läheskään niin selväpiirteisesti kuin seutu-/aluekeskusajattelu. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kunta kehittäisi maaseutualueitaan. Maaseutua kehitettiin jopa tahattomasti, suuremmista valmisteluista syntyneissä tilanteissa. Silloinkin, kun maaseudun asioista joudutaan päättämään pakon sanelemana, voidaan päätyä toimiviin ratkaisuihin. Karttulan kyläkierron, kehittämiskeskusteluksi osoittautunut Joutsan ryhmähaastattelu ja Taivalkosken talousvaikeuksien puristuksissa tekemät koulujärjestelyt ovat esimerkkejä kunnan maaseudun kehittämisestä ja sen tämänhetkisestä luonteesta. Johtopäätös näistä yksittäisistä tapahtumista on, että kunnassa maaseudun kehittäminen voi olla monista erilaisista lähteistä alkunsa saavaa, vähemmän tietoista ja strategista toimintaa.

Muutos voi olla jopa vääjäämätöntä. Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle tulee epäilemättä heijastumaan kuntien virkamiesjohtoon. Virkamieskunnan vaihtuminen saattaa avata kunnissa tilaisuuksia uusille maaseudun kehittämistavoille. Toteamukset kunnan poteroon jämähtämisestä kuntaorganisaation jäheyden sekä virkamieskunnan pienuuden ja pysyvyyden takia ovat tässä mielessä kuvaavia. Ne kertovat muutoksen tarpeen havaitsemisesta myös kunnissa. Karttulassa systemaattiselle kyläkierron polkaistiin liikkeelle juuri virkamieskunnan vaihtumisen myötä. Yksittäiset, spontaanisti muodostuneet kehittämistoimet voivat enteillä laajempaa, kunnallisen toimintakulttuurin ja politiikan muutosta kohti osallistavampaa, toimijoiden keskinäistä riippuvuutta ja vuorovaikutusta korostavaa toiminnan tapaa.

Toisaalta tämänhetkisen, paikoin hyvinkin jännitteisen kuntakentän valossa ennustukset virkamieskunnan vaihtuvuuden merkityksestä voivat osoittautua ylioptimistisiksi. Uhkakuvien mukaan kunnissa ei tule olemaan pulaa ainoastaan suorittavan työntekijöistä (Kauppinen 2004, s. 34), vaan työvoimapula tulee koskemaan myös kuntien johtavaa viranhaltijoita. Jotta virkamieskunnan uusiutuminen voisi merkitä kunnan kehittämiseen uudistumista, kunta tulisi voida kokea houkuttelevaksi työpaikaksi. Tieto siitä, ettei kehittämisorientoituneita toimintatapoja koeta uhkana, voi houkutella kuntiin innovatiivisia osajia. Uuden kuntajohtamisen edellytyksistä voivat kunnat itse osaltaan huolehtia.

Kun hallintaa lähestyy kunnan maaseudun kehittämisessä verkostomaisuutta, yhteistoimintaa ja jaettua vastuuta painottavana toimintatapana (Tiuhonen 2003, s. 89), havainnot spontaanisti rakentuneista kehittämisestä tilanteista ovat lähinnä hauraita viitteitä uudesta hallinnasta kunnan maaseudun kehittämisessä. Hallinnasta kuntaa läpäisevänä toimintatapana ei voida vielä puhua. Maaseutupolitiikka näyttääkin monessa mielessä tuovan uutta hallinnan tapaa kunnan

kehittämiseen. Samaa voidaan päätellä kunnan nykyisistä toiminnan kentistä, kaavoituksesta ja hyvinvointipalvelujen järjestämisestä kuin myös kunnan suhtautumisesta kylien omaehtoiseen kehittämiseen.

Osallistava kaavoitus avaa mahdollisuuksia uudelle hallinnalle kuntatasolla. Osallistava kaavoitus ja kylälähtöinen maankäytön suunnittelu ovat vielä ensisijaisesti kylätoimijoiden alkuun panemaa toimintaa. Kylätoimijoiden keskuudessa uutta toiminnan tapaa edustava kaavoituskulttuuri on pitkälti omaksuttu, mutta kunnissa kaavoitus hahmottuu ensisijassa kunnan toteuttamaksi kehittämistoiminnaksi, jota ei hyödynnetä maaseutupoliittisena toimintana. Kaavoituksessa pelataan mieluusti varman päälle, kasvavia kyliä kysynnän mukaan kaavoittaen. Hallinnan näkökulmasta kysyntälähtöinen kaavoitus on oireellista. Suunnittelutarve näyttää tulleen määritellyksi pitkälti kylän ulkopuolelta, ei kyläläisten omaa suunnitteluintressiä ja hiljaista tietoa hyödyntäen. Uuden hallinta-ajattelun valossa kaavoituksen potentiaalia kunnan kehittämisen välineenä voi jäädä tällöin hyödyntämättä. Siinä missä osallistava kaavoitus voisi tarjota keinon demokraattisempaan ja tehokkaampaan maankäytön suunnitteluun, kaavoitus saatetaan mieltää kunnassa jopa hallinnolliseksi esteeksi.

Tutkimuksen perusteella kunnat itse tuskin innostuvat kaavoittamaan kylälähtöisesti. Yleensä aloite kylälähtöiseen maankäytön suunnitteluun onkin tullut kunnan ulkopuolelta, joko kylien suunnitteluhankkeen tai aluearkkitehdin kautta (ks. Epäily ym. 2003). Tutkimustulokset kaavoituksen osalta kertovat siitä, että hallinnassa on kyse varsin laajasta kulttuurisesta ilmiöstä, jossa on turha toivoa nopeita muutoksia. Vasta kylälähtöisestä kaavoituksesta saadut kokemukset tuntuvat osoittavan kunnalle sen, mitä mahdollisuuksia saattaisi liittyä osallistavaan kaavoitukseen. Uudet maankäytön suunnittelutavat on ehkä tuotava kuntaan osin ulkoapäin.

Kun kunnassa haetaan ratkaisuja palvelujen järjestämiseksi kunnan, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken, voi hallinnan tulkita merkitsevän kunnan omista lähtökohdista jäsennetyn palvelustrategian laadintaa. Tulokset hyvinvointialan palveluyrittäjyyden osalta kuitenkin osoittavat, ettei kunnilla tunnu olevan tämänkaltaisen strategian muodostamiseen vahvaa kiinnostusta. Suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon on myönteistä, mutta passiivista, sillä kunnat jäävät mielellään odottamaan vaihtoehtoisten palvelutuotantomallien kehittymistä. Tulokset vahvistavat Kauppisen (2004, s. 33) kuntien palvelutuotantoa koskevia päätelmiä. Kunnat ovat vasta alussa kunnan omista lähtökohdista nousevien, uutta hallinnan tapaa edustavien palvelustrategioiden laadinnassa.

Kunnilta voi tämän tutkimuksen perusteella perätä kokonaisvaltaista tarkasteluotetta ja kunnan omien lähtökohtien perusteellista analyysia. Olisi tunnistettava, missä kohden yksityiset tai sopimusperusteiset palveluntuottajat voisivat

täydentää kunnan omaa palvelutarjontaa. Voi olla, että joidenkin kuntien palvelutuotantostrategia painottuu voimakkaasti seudulliseen yhteistyöhön. Uutta hallinnan tapaa tuntuu estävän se, että seudullisuudelle vaihtoehtoinen, kunnasta 'alaspäin' suuntautuva toimintamalli tulkitaan vanhan uhaksi.

Toisaalta hyvinvointipalvelujen erilaisiin järjestämisen tapoihin liittyvä strategiattomuus kertoo uuden hallinnan tavan haasteellisuudesta pohjoismaisen hyvinvointivaltion perinteen piirissä. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiossa kollektiiviset arvot tukevat julkisen vallan asemaa (Rönkkö 2003, s. 78). Kunnallisten palvelujen tuotannossa yhdenmukaisuus ja universaalius ovat olleet arvoja, joilla on taattu alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa. Hallinnan ohentaessa valtion ja kunnan roolia palvelujen tuottajana ja vahvistaessa samalla paikallisen toimijuuden roolia sekä kunnassa että laajemminkin hyvinvointipolitiikan toteutuksessa tulevat olemassa olevat arvot ja toimintatavat haastetuiksi. Palvelukunnan perintöä vasten vaihtoehtoiset palvelutuotantotavat vaikuttavat helposti epävarmoilta ja liian paljon sattumavaraisuutta sisältävilä. Toisaalta varovaisuus vaihtoehtoisten palvelutuotantomuotojen käyttöönotossa ei rajoitu pelkästään kuntaosapuoleen. Kunnallisessa hallinnassa on kysymys myös yksittäisten kansalaisten omasta (elämän)hallinnasta ja heidän arkeaan koskevista arvoalinnoista.

Uuteen hallinnan tapaan liittyvien hyvinvoinnin sekatalouden mallien ei uskota suoranaisesti syrjäyttävän pohjoismaista hyvinvointipalvelumallin ihannetta. Tällöin kunnallinen hallinta kehkeytyisi ikään kuin uuden ja vanhan 'sopuisaksi sekoitukseksi'. Matthies (1996) uskoo, että uudet hyvinvoinnin sekatalouden mallit pikemminkin testaavat kuin korvaavat perinteisen pohjoismaisen ajattelumallin ajanmukaisuutta ja sopeutumiskykyä. Pohjoiseurooppalaisessa kontekstissa mielekkäimmäksi saattaisi siten muodostua juuri sellainen hallinnan versio, joka säilyttää arvokkaina näyttäytyviä, historiallisesti vakiintuneita piirteitä tehden samalla silti tilaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisille yhteistyömuodoille (ks. Matthies 1996). Tällöin luontevaa olisi, että yksi hallinnan piirissä säilytettävistä suomalaisen hallintorakenteen piirteistä liittyisi nimenomaan vahvaan paikallisdemokratiaan. Siihen voisi liittyä kunnan ja sen alueella toimivien paikallisyhteisöjen, kuten kylien, suhteen uusiutumista ja uudenlaista strategista työskentelyä.

Tarja Saarelaisen (2003) mukaan hallinta lisää demokratian ohella tehokkuutta, mikäli sitä tuetaan paikallisten verkostojen tietoisella johtamisella. Saarelaisen päätelmät perustuvat Rovaniemen maalaiskunnassa Ylä-Kemijoen alueen aluelautakuntamalliin. Tutkija katsoo yhdeksän kylän alueelle muodostetun uuden toimintamallin parantaneen selvästi alueen asukkaiden tyytyväisyyttä palveluihin. Paikallisyhteisön osallisuus palvelujen järjestämisessä on lisännyt joustavuutta sekä tarjonnut mahdollisuuden räätälöityyn palvelutuotantoon. Edellytyksenä tälle on kuitenkin ollut alueen asukkaiden tarpeiden ja taitojen

kanavointi alueen päätöksentekoon sekä verkostojen muodostamisen lähtökohdaksi (Saarelainen 2003, s. 220–222).

Saarelaisen tarkastelee hallinnan edellytyksiä lisätä tehokkuutta. Kunnan ja kylän suhteessa tehokkuuden lisääminen edellyttää tämän tutkimuksen mukaan ennen kaikkea sitä, että kunta tunnistaa ja tunnustaa kylien kollektiivisen kyvykkyyden ja käyttää sitä uusien toiminnan tapojen rakentamiseen. On merkkejä siitä, että kylien kehittämis- ja elinkeinotoiminnalla voi olla kunnissa huomattava taloudellinen vaikutus (Kahelin 2004). Myös erilaisten hankerahoituslähteiden aktiivisella hyödyntämisellä kylät kanavoivat rahaa kunnan kehittämiseen. Tehokkaampaan ja demokraattisempaan hallintaan yltäminen edellyttää kuitenkin kunnan ja kylien todellista yhteistyötä – ei ainoastaan tilan suomista kylien omaehtoiselle kehittämiselle.

Toisaalta tulkinnat maaseutupolitiikan irrallisuudesta kunnan toiminnassa ja kehittämisessä saavat pohtimaan niitä tapoja, joilla uutta hallintaa voisi tuoda suomalaiseen paikallishallintoon ja kehittämisen kenttään. Kun maaseudun uutta hallinnan tapaa lähestyy hyvinvointivaltion kontekstista käsin, ratkaisevaa on, miten uutta hallinnan tapaa sisäistetään olemassa olevissa instituutioissa. Maaseutupolitiikka lanseerattiin Suomessa jossain määrin erillään kunnista. Tämä oli aikoinaan strateginen valinta. Toinen vaihtoehto olisi ollut toimeenpanna se esimerkiksi kuntien kautta. Meillä maaseutupolitiikka valtavirtaistettiin koko maahan omana erillisenä järjestelmänään, jottei uutuudessaan hauras toimintapa tullut syleilyksi kuoliaaksi vanhojen toimintamallien puristuksessa ja jotta voimavarat eivät valuneet olemassa olevien instituutioiden ylläpitämiseen.

7.5 Kohti uutta maaseudun kehittämisen hallintaa

Maaseudun uuden hallinnan mallissa on lähdeävä liikkeelle kunnallisen hallinnan suhteesta pohjoismaisen hyvinvointivaltion muutokseen (ks. Rönkkö 2003, s. 76–89). Pohjoiseurooppalaisessa kontekstissa hallintakeskustelua leimaa ajatus hyvinvointivaltion säilyttämisestä (ks. Tiihonen 2003, s. 90). Hallinta liu’uttaa näkökulmaa pohjoismaisesta, hyvinvoinnin valtio- ja kuntakeskeisestä mallista kohti hyvinvoinnin sekataloutta, jossa erilaiset kolmannen sektorin toimijat, kansalaisjärjestöt, omaiset, vapaaehtoistyö, säätiöt ja kirkot sekä yksityiset yrittäjät lisäävät panostaan julkisten palvelujen tuottamisessa (Matthies 1996, s. 11–12). Markkinoiden ohuus harvaan asutuilla, syrjäisillä seuduilla tarkoittaa usein sitä, ettei sen paremmin julkinen sektori kuin markkinatkaan yksin, aina edes yhdessäkään ilman kansalaisyhteiskuntaa voi tuottaa esimerkiksi hyvinvointipalveluja. Sopimusperusteinen toiminta on yksi keino, jolla tätä rakenteellista hankaluutta ylitetään ja jota uusi hallinnan tapa tukee.

Tutkimuksen keskeinen kysymys on ollut, miten maaseutupolitiikkaa voisi vahvistaa osana kunnan kehittämispolitiikkaa. Aktiivisia kyliä arvostetaan ja ne tunnustetaan kunnan rikkautena, mutta omaehtoisuuden havaitseminen ei johda yhteistyöhön ja strategiseen kehittelyyn, eivätkä yksittäiset, osallistuvan demokratian piirissä syntyvät ja toteutettavat kehittämistoimet kantaudu kuntatasolle.

Kun maaseutua kehittää joko kunta tai kenttä, voi sen ymmärtää vuorovaikutuksen puutteena kunnan 'isoin' ja 'pienin' demokratian välillä. Tällä tavoin tilannetta kunnissa hahmotettu myös sisäasiainministeriön toteuttamassa osallisuushankkeessa (ks. Vuorela 2000). Kunnissa tiedetään virinnee viime vuosina monenlaista pienen demokratian toimintaa. Kylien ja lähiöiden ruohonjuuritasoinen yhteistoiminta on kuitenkin koskenut lähinnä asukkaiden välitöntä ympäristöä tai ollut muuten sellaisia, joista ei ole muodostunut luontevaa yhteyttä kunnan isoon eli edustukselliseen demokratiaan (Vuorela 2000, s. 46). Se, että osallistutaan etäällä päättäjistä, ei vielä edusta uutta paikallista hallintatapaa. Ison ja pienen demokratian lähentämisessä toisiinsa on kyse nimenomaan hallinnan demokratiaulottuvuuden vahvistamisesta. Hallinta kunnan maaseudun kehittämisessä edellyttää, että kuntalaiset ja kunnan poliittiset päätöksentekijät tulkitsevat yhdessä paikallista todellisuutta niin, että se jäsentää myös kunnan strategiseen kehittämisen suuntaa sekä maaseutualueiden roolia tässä kokonaisuudessa. Ajatus palaa takaisin hallinnan mahdollistamiseen erilaisia kohtaamisen tilanteita luovien foorumien avulla (ks. Vuorela 2000, s. 46, Majoinen 2000, s. 32). Luottamushenkilöt voivat osaltaan toimia linkkeinä hallinnan demokratiaulottuvuuden vahvistamisessa. Aktiivisina kuntalaisina he toimivat näkyvästi sekä edustuksellisen että osallistuvan demokratian areenoilla (Mustakangas ym. 2003).

Tutkimuksen perusteella maaseutupolitiikan vahvistaminen kunnan kehittämisessä edellyttää lähtökohtaisesti sitä, ettei kunnan maaseudun kehittäminen jää ad hoc -pohjalta syntyvien maaseudun kehittämistoimien varaan. Vaikka uudet, yhteisöllisyyteen pohjaavat kehittämistavat voivat saada kunnissa jalansijaa myös spontaanisti, ne eivät vielä kytke maaseudun kehittämistä kunnan muuhun kehittämiseen niin, että se näkyisi kunnan kehittämispolitiikassa. Kuntien maaseudun kehittämistä ei voi vielä luonnehtia uudeksi hallinnaksi, joka lisäisi selvästi kunnan kehittämispolitiikassa sekä toimeenpanon demokraattisuutta että tehokkuutta. Kunnan maaseutualueiden ottaminen vakavasti kunnan strategiassa lisäisi esimerkiksi vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen käyttämistä. Tämä edellyttää myös yksittäisten kuntalaisten valmiuksia sekä tuottaa että käyttää hyvinvoinnin sekatalouden piiriin luettavia palveluja (ks. Matthies 1996, s. 14–15).

Seudullisuus näyttää tulleen omaksutuksi kunnissa ensisijaiseksi uuden hallinnan mallin rakentamisen periaatteeksi. Tarkoittaako uusi hallinnan tapa silloin

pohjoismaisessa kontekstissa sitä, ettei yksittäisellä kunnalla olekaan omaa kehittämispolitiikkaa? Haaste nousee nimenomaan siitä, miten kunnan kehittämispolitiikan kaksi keskeistä linjaa, seudullisuus ja maaseutuisuus sekä siihen liittyvä omaehtoisuus sovitaan kunnassa strategisesti toisiinsa niin, että ne tukevat sekä hallinnan demokraattisuutta että lisäävät myös tehokkuutta.

Jos uusi hallinnan tapa verkostoineen ja tasa-arvoisine osallisineen rakennetaan seututasolle, saavutetaan epäilemättä joitakin tehokkuuden etuja. Demokratia sen sijaan on toistaiseksi tällä mallilla pikemminkin vähenemässä, mutta sitä turvaavia rakenteita on toki mahdollista perustaa seututasolle. Maaseudun ruohonjuuritasoon tukeutuva hallinnan malli on jo nyt olemassa siinä mitassa, että sillä voidaan väittää olevan ainakin pistemäisesti myös demokratiaa lisäävää vaikutusta. Sen sijaan tämä mallin tehokkuuden osoittamiseksi olisi itse tehokkuuden määritelmää laajennettava tarkoituksenmukaisuuden ja koetun tyytyväisyyden suuntaan. Molemmat kehitysväylät ovat avoinna, ja tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että monet toteutettavat politiikat, kuten aluekeskusohjelma ja maakuntasuunnittelu, raivaavat tietä seutukeskeiselle uudelle hallinnalle.

Hallintaa kylien suunnasta vahvistaisi epäilemättä se, jos maaseutupolitiikka näkyisi selvemmin kunnan kehittämispolitiikassa. Mutta jos ja kun kunnan kehittämisedellytyksiä tarkastellaan seutudynamiikasta käsin, mistä kunnan maaseutupolitiikka voi saada silloin perustelunsa? Kunnan strategia voi parhaimmillaan laajentaa kunnan kehittämispoliittista horisonttia ja auttaa kunnan kehittämispolitiikan muotoilussa (ks. Houni ym. 2002). Tutkimuksen perusteella maaseutupolitiikka voi vahvistua kunnan kehittämispolitiikassa vain, jos kunta pystyy tarvittaessa myös irrottautumaan seutunäkökulmastaan. Kaikki maaseutualueiden potentiaali ei ole valmiina osoitettavissa, vaan vaatii tulkitsemista osin vielä tuntemattomasta ja valmiutta erilaisten alueiden vaatimiin räätälöityihin ratkaisuihin.

Maaseutupolitiikan liittämiseksi kiinteämmin kunnan kehittämiseen tarvittaisiin nykyistä pysyvämpiä toimintamalleja. Kunnan ja kylien välistä suhdetta voi vahvistaa tasa-arvoisempaa vuorovaikutuksena – tämä edustaa hallinnan demokratiaulottuvuutta. Toiminnan tasolla ja kenties samalla hallinnan tehokkuutta palvelevana keinona voi yksi askel olla paikallisten maaseudun kehittämiskysymyksiin paneutuvien yhteistyöryhmien perustaminen.

Olennaista tulevaisuudessakin näyttää olevan se, että maaseutua on kyettävä katsomaan sekä kokonaisuutena että kaikessa erilaisuudessaan. Molempia näkökulmia maaseutuun tarvitaan maaseudun kehittämistä koskevassa paikallisessa hallinnassa. Maaseudusta on pystyttävä puhumaan kokonaisuutena erityisesti monitasohallinnan ylemmillä tasoilla, jotta niillä käsiteltäviin asioihin saadaan yleinen maaseutu-ulottuvuus. Kunnallinen hallinta maaseudun kehittämisessä on yhtäkaikki sekä kuntien välinen että kunnan sisäinen kysymys.

Aineiston perusteella yksittäisessäkin kunnassa voi esiintyä hyvinkin erilaisia näkemyksiä maaseudun kehittämisen tarpeista sekä kunnan käytössä olevista kehittämisen keinoista. Olemme selvästi poliittisen ilmiön äärellä siinä mielessä, ettei tästä kysymyksestä ole olemassa yhtä oikeaa käsitystä. Parhaiten tällaisessa tilanteessa edetään luomalla tila, jossa asiaa voidaan käsitellä. Esille nousee tässäkin ajatus kuntatasoisesta maaseutupoliittisesta yhteistyöryhmästä. Myös Karttulan ja Joutsan kehittämistilanteisiin liittynyt tahattomuus kertoo kunnissa vallitsevasta, kanavoitumattomasta tarpeesta.

Kuntaa voi pitää yhtenä niistä harvoista maaseutupolitiikan tasoista, joille ei ole muodostettu omaa, uutta hallinnan tapaa edustava yhteistyöfoorumia. Kansallisella tasolla niitä edustaa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR, alue-tasolla Maakunnan yhteistyöryhmä MYR ja sen maaseutujaosto, seuduilla maaseudun kehittämissyhdystyksiksi muuttuneet toimintaryhmät. Voisivatko 'paikalliset YTR:t' olla juuri se taho, joka jatkossa toisi maaseutupoliittisen näkökulman kunnan muuten niin seutupainotteiseen kehittämisselviöpolitiikkaan? Tämänkaltaisen foorumi voisi osaltaan edesauttaa maaseudun muodostumista kunnissa selvemmin kehittämisen kysymykseksi. Tämä voisi edelleen tukea maaseudun kehittämisen politisoitumista myös ylemmillä hallinnan tasoilla. Lisäksi paikalliset YTR:t voisivat tuoda yhteisöllisen näkökulman kunnan kehittämiseen. Tarvetta ilmeni sekä kyläsuunnitelmia koskevien tulkintojen pohjalta että luottamusmiesten rajallisen pistemäisiksi miellettyjen kehittämisenäkemyksen perusteella. Kansalaisyhteiskunnan ottaminen tasa-arvoisena osapuolena mukaan hallintaan tarkoittaa sitä, että vapaaehtoistoiminnan on tultava osaksi kunnan hallintoa.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että uudenlaisen toimintatavan omaksuminen on monella tapaa kunnan historian sävyttämää. Palvelukunnan perintö ja kunnan elinkeinorakenteen historia näkyvät niin kunnan, kylien kun yksittäisten ihmistenkin valmiuksissa sopeutua kunnan muuttuneeseen toimintaympäristöön. Hallinnassa itseohjautuvuus kasvattaa vastuuta sekä yksilö-, kylä- että kuntatasolla. Kuntatason hallinnassa solmukohta ovat eri toimijatasojen väliset yhteydet. Jotta jotain voi tehdä toisin, on muistettava, että yksittäisen toimijan tai tahon menestyminen riippuu myös toisten menestymisestä. Kuntakenttää tarpoessaan tutkijat itse oppivat, että hallinnan muutosta voi olla jäljitettävä juuri ennalta tuntemattomista kunnan kehittämisen ja toimintojen kohdista.

On sanottu, että politiikkaa tehdään rahalla, ihmisillä ja organisaatioilla. Maaseutupolitiikka tarvitsee tällä hetkellä kipeimmin asialleen sopivia politiikan areenoita alue- ja paikallistasolle, ihmiset se jo onkin saanut liikkeelle. Näiden politiikan areenoiden tulee olla sellaisia, että niillä on ratkaisevaa sanomista alue-tasolla yhä enemmän päätettäväksi tulevasta rahanjaosta ja politiikka-muotoiluista. Kun nämä ehdot täyttyvät, ollaan lähellä tilannetta, jossa kunta on osa maaseudun kehittämistä ja kunnan kehittäminen on osa maaseudun kehittämistä.

Kirjallisuus

- Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. 2004. Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Tampere: Tampere University Press. 265 s. ISBN 951-44-5933-4.
- Ala-Kauhaluoma, M. & Laamanen, E. 2002. Vuoropuhelulla kokonaisvaltaiseen hyvinvointiyhteistyötyöhön. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3: 257–272.
- Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. 2. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino. 281 s. ISBN 951-9066-75-6.
- Alasuutari, P. 2001. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus. 175 s. ISBN 951-622-818-4.
- Albrow, M. 2001. Society as social diversity: The challenge for governance in the global age. Teoksessa: Governance in the 21st Century. Future Studies. Paris: OECD. s.149–182. ISBN 92-64-18541-0.
- Allardt, E. 1999. Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället. Teoksessa: Globaliseringen och demokratin. Statens Offentliga Utredningar 1999:56, Demokratiutredningens skrift nr. 29. Stockholm: Regeringskansliet. s. 19–37. ISBN 91-7610-983-6.
- Ansell, C. 2000. The networked polity: regional development in the Western Europe. Governance 13 (3): 303–333.
- Anttiroiko, A-V. 1998. Tietoyhteiskunta ja kunnallinen demokratia. Makroteoreettinen näkökulma informaationaalisesta yhteiskunnan demokratian ehtoihin. Hallinnon tutkimus 17 (3): 192–210.
- Anttiroiko, A-V. 2001. Kuntien tehtävät ja toimintatavat tietoyhteiskunnassa. Teoksessa: Vuorensyrjä, M. & Savolainen, R. (toim.). Tieto ja tietoyhteiskunta. 3. painos. Helsinki: Gaudeamus. s. 158–177. ISBN 951-662-795-1.
- Anttiroiko, A-V. 2003a. Tietoyhteiskunta. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 104–111. ISBN 951-44-5546-0.
- Anttiroiko, A-V. 2003b. Kuntien kansainväliset hallintasuhteet. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 245–257. ISBN 951-44-5546-0.
- Anttiroiko, A-V., Aro, J. & Karvonen, E. 2001. Tietoyhteiskunnan oppihistorialliset lähtökohdat. Teoksessa: Vuorensyrjä, M. & Savolainen, R. (toim.). Tieto ja tietoyhteiskunta. 3. painos. Helsinki: Gaudeamus. s. 21–41. ISBN 951-662-795-1.

- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. 2003. Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 137–153. ISBN 951-44-5546-0.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. 331 s. ISBN 951-44-5546-0.
- Anttiroiko, A-V. & Jokela, T. 2002. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa: Ryyänen, A. (toim.). Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Finnpublishers. s. 129–151. ISBN 951-848-055-9.
- Anttiroiko, A-V. & Karhu, V. 2003. Globalisaatio ja Euroopan yhdyntyminen. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 90–103. ISBN 951-44-5546-0.
- Archer, C. 2001. International organizations. London: Routledge. 204 s. ISBN 0-415-24690-3.
- Banks, J. & Marsden, T. 2000. Integrating agri-environmental policy, farming systems and rural development: Tir Cymen in Wales. *Sociologia Ruralis* 40(4): 466–480.
- Bell, D. 1973. The coming of post-industrial society. New York: Basic Books. 507 s. ISBN 0-465-01281-7.
- Benson, J.K. 1978. The interorganizational network as a political economy. Teoksessa: Karpik, L. (toim.). Organization and environment: theory, issues and reality. London: Sage. s. 69–101.
- Bogason, P. 2001. Public policy and local governance. Institutions in postmodern society. New horizons in public policy. Cheltenham: Elgar, UK. 200 s. ISBN 1-84064-349-8.
- Boulding, K. 1970. A Primer on Social Dynamics: History as Dialectics and Development. New York: Free Press. 153 s.
- Bovaird, T., Löffler, E. & Parrado-Diez, S. 2002. Emerging practices in network management at local levels in Europe. Teoksessa: Bovaird, T., Löffler, E. & Parrado-Diez, S. (toim.). Developing local governance networks in Europe. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. s. 9–23. ISBN 3-7890-7826-3.

- Bovaird, T., Löffler, E. & Parrado-Diez, S. 2003. Emerging practices in network management at local levels in Europe. Teoksessa: Salminen, A. (toim.). Governing networks. EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press. s. 371–385. ISBN 1-58603-321-2.
- Castells, M. 1997. The power of identity. Oxford: Blackwell. 461 s. ISBN 1-55786-873-5.
- Castells, M. 1998. The end of millennium. Cambridge, Mass.: Blackwell. 418 s. ISBN 1-55786-871-9.
- Castells, M. 2001. The rise of the network society. 2. edition. Oxford: Blackwell. 594 s. ISBN 0-631-22140-9.
- Chadwick, A. & May, C. 2003. Interaction between states and citizens in the age of the internet: "e-government". Governance 16(2): 271–300.
- Clark, T.N. & Hoffman-Martinot, V. (toim.). 1998. The New Political Culture. Boulder, Colorado: Westview Press. 298 s. ISBN 0-8133-6694-1.
- Cloke, P., Milbourne, P. & Widdowfield, R. 2000. Partnership and policy networks in rural local governance: homelessness in Taunton. Public Administration 78(1): 111–133.
- Council of Europe 1985. European charter of local self-government 1985. European Treaty Series No.122. Strasbourg: Council of Europe. ISBN 92-871-0804-8.
- Drucker, P.F. 1969. The age of discontinuity. London: Heinemann. 369 s. ISBN 0-434-90395-7.
- Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S. & Woods, M. 2000. Partnership working in rural regeneration. Governance and empowerment? Bristol: The Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation. 64 s. ISBN 1-86134-274-8.
- eKarjala–maakuntaportaali 2004. Rauha Tiuru -alueen www-sivut. Viitattu 3.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.ekarjala.fi/rauhatiuru/>.
- Elmore, R. 1982. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. Teoksessa: Williams, W. (toim.). Studying implementation. Chatham NJ: Chatham House Publisher, s. 18–35.
- Epäily, N., Kiimamaa, J., Kuikka, N., Muilu, T., Mäntysalo, R., Onkalo, P. & Reinikainen, K. 2003. Asu kylässä. Kokemuksia asukaskeskeisestä kylien suunnittelusta Pohjois-Pohjanmaalla. Nordia Tiedonantoja 2/2003. Pohjois-Suomen maantieteellisenseura ja Oulun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja. Oulu: Oulun yliopisto. 63 s.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 5. painos. Tampere: Vastapaino. 266 s. ISBN 951-768-035-X.

- Etpähä ry 2002. Eteläisen Päijät-Hämeen Kehittämishjelma 2001-2006. Viitattu 17.4.2002. Saatavissa internetistä: www.etpaha.fi/kehoh.htm.
- Garrity, M. & Picard, L. 1994. Institutional development revisited. Teoksessa: Picard, L. & Garrity, M. (toim.). Policy reform for sustainable development in Africa. The institutional imperative. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers. s. 151–168. ISBN 1-55587-449-5.
- Goodwin, M. 1998. The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies* 14(1): 5–12.
- Haapakoski, P. 2003. Yhteistyö pienten seurakuntien mahdollisuutena. Teoksessa: Kuusimäki, K. (toim.). Kirkko ja maaseutu. Kirkon maaseututyöryhmän puheenvuoro. Sarja C 2003:3. Helsinki: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. s. 59–62.
- Haaso, T. 2004. Kunnanjohtaja elää jatkuvassa ristipaineessa. *Maaseudun Tulevaisuus*.
- Habermas, J. 1974. *Theory and Practice*. London: Heinemann. 310 s. ISBN 0-435-82384.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* 44: 952–973.
- Hanberger, A. 1997. Lokalpolitikens möjligheter. Research Report 1997:2. Umeå: Umeå University, Department of Political Science. 307 s.
- Harmanen, E. 2003. Lapuan hiippakunnan Lähi-hanke ja Lapro-projektirahasto. Teoksessa: Kuusimäki, K. (toim.). Kirkko ja maaseutu. Kirkon maaseututyöryhmän puheenvuoro. Sarja C 2003:3. Helsinki: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. s. 65–70.
- Hautamäki, A. 2002. Innovaatiot aluekehityksessä. Teoksessa: Alueiden tulevaisuuden haasteet – osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 12. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 25–40.
- Haveri, A. 1994. On adaptive and strategic behaviour of local level communities. The perspective of specialisation and cooperation. *Acta Universitatis Tamperensis*, ser A vol. 393. Tampere: Tampereen yliopisto. 247 s.
- Haveri, A. 2003a. Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2: 85–86.
- Haveri, A. 2003b. Miksi seutudemokratiaa on esitetty? Onko seudulle kehitymässä demokratiavaje? Esitelmä Kuntamarkkinoilla 11.9.2003.
- Heikkinen, T., Hirvonen, J. & Majjala, O. 2002. Tarjolla maaseutu. Tutkimus maallemuuton tarjonnan toimijoista ja maallemuuttajamielikuvista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 85. Espoo:

Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. 146 s.

Heinonen, S. 2001. Uudet suunnat maaseudun tulevaisuudelle. Tulevaisuus-sarja 7. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura. 231 s.

Heiskanen, I. 1977. Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallitsemisjärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. Helsinki: DETA 31. 477 s. ISBN 951-46-3670-8.

Helander, V. 2001. Paikallisyhdistys lähikuvassa – yhteydet, rakenne ja toiminta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 109 s. ISBN 951-747-142-4.

Helander, V. & Anckar, D. 1983. Consultation and political culture. Essays on the case of Finland. Commentationes Scientiarum Socialium 19. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica. 195 s.

Held, D. 1999. Kan globaliserings regleras? Att återuppfinna politiken. Teoksessa: Bör demokratin avnationaliseras? Statens Offentliga Utredningar 1999:11, Demokratiutredningens skrift nr 21. Stockholm: Fakta Info Direkt. s. 33–53. ISBN 91-7610-913-5.

Helén, I. 2004. Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa: Rahkonen, K. (toim.). Sosiologisia nykykeskusteluja. Helsinki: Gaudeamus. s. 206–236. ISBN 951-622-840-0

Hill, M. & Hupe, P. 2002. Implementing public policy. Governance in theory and in practice. London: SAGE Publications. 231 s. ISBN 0-7619-6628-5.

Hiltula, I. 2003. ”Se tuli pirttiin ihan niinku tutumpaanki paikkaan” – Kirjallisuusmatkailu Kalle Päätalon maisemissa Jokijärvellä. Jokijärven Avviisi 1/2003. Taivalkoski: Jokijärven kyläseura.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino. 231 s. ISBN 951-570-458-8.

Hirst, P. 2000. Democracy and governance. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). Debating governance. authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press. s. 13–33.

Hirvonen, T. 2002. Kuntien yhteistyön sisältöjä. Teoksessa: Hirvonen, T. (toim.). Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Acta nro 146. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 13–68.

Hjern, B. & Porter, D. 1981. Implementation Structures: A new unit of administrative analysis. Organization Studies 2: 211–227.

Hoggart, K., Buller, H. & Black, R. 1995. Rural Europe: identity and change. London: Arnold. 319 s. ISBN 0-340-59699-6.

- Hoikka, P. 1995. Kunnallishallinnon kehitystiet. Näkökulmia kunnallistutkimuksen ja -kulttuurin murrokseen. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1995. Tampere: Tampereen yliopisto. 206 s.
- Hoikka, P. 2001. Kunnat kehittyvät – entä kuntatutkimus? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 29(4): 366–372.
- Hoiva-alan teemaryhmä 2001. Hoivayrittäjyys ja maaseutu. Hoiva-alan teemaryhmän raportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2001. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 41 s.
- Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. 2002. Kuntien strategiatyön avaimet. Praksis – tiedosta toimeen nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 40 s.
- Huittisten kaupunki 2003. Tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2002. 183 s.
- Huittisten kaupunki 2004. Huittisten suurimmat työnantajat (joulukuu 2003). Viitattu 9.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.huittinen.fi/html/index.asp?page=elinkeinorakenne.htm>.
- Huuskonen, A. (toim.). 2003. Lihautojen kasvatusta kylmissä tuotantoympäristöissä. MTT:n selvityksiä 53. Jokioinen: MTT. 29 s. Viitattu 6.6.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts53.pdf>.
- Hytönen, M. 2003. Kirkko ja nykyajan eettiset kysymykset. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 80. Helsinki: Kirjapaja Oy. 238 s.
- Hyyryläinen, T. 2003a. Eurooppalaisen maaseutupolitiikan lumeton kenttä. Poliittikkadiskurssin kriittistä tarkastelua. Maaseudun uusi aika 3: 83–87.
- Hyyryläinen, T. 2003b. Ex-post evaluation of the community initiative LEADER II Final report, geographical report Finland. s. 257–270. (Verkko-dokumentti). Viitattu 23.9.2003. Saatavissa internetistä: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader2/fi.pdf>
- Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). 2000. Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. 208 s. ISBN 951-768-079-1.
- Häkkinen, S. 2003. Seurakunnat maaseudun tukena. Teoksessa: Kuusimäki, K. (toim.). Kirkko ja maaseutu. Kirkon maaseututyöryhmän puheenvuoro. Sarja C 2003:3. Helsinki: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. s. 48–58.
- Häkli, J. 1999. Meta hodos – johdatus ihmismaantieteeseen. Tampere: Vastapaino. 231 s. ISBN 951-768-050-3.
- Ingberg, L. 2002. Politikointia vai uusi toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana sektorihallinnossa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2002. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 42 s.

- Jessop, R. 2003. Governance, governance failure, and meta-governance. Julkaisematon työpäpaperi. Kansainvälinen seminaari Policies, governance and innovation for rural areas, 21.–23.11.2003. Calabrian yliopisto, Italia.
- John, P. 2001. Local Governance in Western Europe. London: Sage Publications. 202 s. ISBN 0-7619-5636-0.
- Joutsan kunta 2003a. Tilinpäätös 2002. 85 s.
- Joutsan kunta 2003b. Joutsan kilpailukyky- ja erikoistumisvalinta 2000–2006. Julkaisematon moniste. Joutsan kunta: Elinkeinotoimi. 15 s.
- Joutsenon kunta 2003. Tilinpäätös 2002. 130 s.
- Joutsenon kunta 2004. Joutsenon kunnan kotisivut. Viitattu 3.3.2004. Saatavissa internetistä: www.joutseno.fi.
- Juntunen, E. 2003. Kunnan elinkaarihyppy – strateginen kehittäminen ja yhteistyö. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 50. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. 93 s.
- Kahila, P. 2001. Hallinnosta hallintaan: paikallisen kehittämisselityksen muuttuvat piirteet. Teoksessa: Tuhkanen, S., Lahti, M., Tantarimäki, S. & Karjalainen, V. (toim.). Tutkimusretkistä paikkatietojärjestelmiin – matkalla kulttuurimaantieteen maailmoissa. Juhlakirja professori Pentti Yli-Jokipiin 60-päivän kunniaksi. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja N:o 164. Turku: Turun yliopisto. s. 55–66.
- Kahelin, R. 2004. Kylän ja kunnan taloudellinen suhde. Esimerkkeinä Eräjärvi-Orivesi, Pohjaslahti-Vilppula ja Rämsöö-Vesilahti. Orivesi: Eräjärven kehittämissyhdystys ry. 50 s. ISBN 952-91-7115-3
- Kahila, P. 2003. Tulkintoja kehittämistyön valtasuhteiden muuttumisesta. Teoksessa: Riukulehto, S. & Tuovinen, A. (toim.). Aluekehityksen todellisuus. Seinäjoen IV aluekehityspäivät 19.–20.3.2002. Sarja B:29. Seinäjoki: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. s. 92–110.
- Kahila, P., Lemetyinen, T., Kuhmonen, H-M., Hyyryläinen, T., Nissinen, S., Isosuo, T., Vainio, A., Rissanen, E., Lähteenmäki, T. & Viljamaa, K. 2002. LEADER II -yhteisöaloiteohjelmien jälkiarviointi. Raportteja ja artikkeleita 82. Seinäjoki: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 139 s.
- Kaivo-oja, J. & Rajamäki, R. 2001. Kuntien strategisen yhteistyön suuntautuminen 1990-luvulla Aluebarometriaineiston perusteella arvioituna. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 29 (2): 79–104.
- Kallio, O. & Karhu, V. 2003. Alueellisen kehityksen muutossuunnat. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 112–120. ISBN 951-44-5546-0.

- Kansalaismielipide ja kunnat – ilmapuntari 2002. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu, nro 38. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö. 99 s.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 2001. The strategy-focused organization. Boston: Harvard Business School Press. 400 s. ISBN 1-57851-250-6.
- Karhio, K. 2000. Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa: Hyyryläinen, T., & Rannikko, P. (toim.). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 78–107.
- Karhio, K. 2002. Paikallisten toimintaryhmien ja kuntien kumppanuus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2: 122–133.
- Karhu, V., Kauppinen, M. & Viitasaari, A. 2003. Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan arviointia maakuntatasolla. Seminaarikirja. 32. Kunnallistieteen päivät. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. s. 33. ISBN 952-99052-1-1.
- Karttulan kunta 2003. Toimintakertomus 2002. 114 s.
- Kaskinen, J. 2003. Onko elinkeinopolitiikalla tulevaisuutta? Kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometri. Acta nro 159. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 121 s.
- Katajamäki, H., Hunnako, P., Kahila, P., Palm, J. & Valtakari, M. 2001. Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. Julkaisu No. 90 Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. 71 s. ISBN 951-683-921-5.
- Kauppinen, M. & Karhu, V. 2002. Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30(3): 273–283.
- Kauppinen, M. 2004. Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2004(1):16–35.
- Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä 2000. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmän raportti, syksy 2000. Helsinki: Kaupunkipolitiikan ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmät. 38 s. ISBN 951-734-424-4.
- Kearns, A. 1995. Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions. Political Geography 14(2): 155–175.
- Keränen, H., Malinen, P., & Aulaskari, O. 2000. Suomen maaseututyypit. Selvityksiä 20. Sonkajärvi: Suomen aluetutkimus FAR. 60 s.
- Keränen, R., Malinen, P., Keränen, H. & Heiskanen, T. 1993. Suomen maaseututyypien alueellistaminen. Tutkimusraportti 6:1. Sonkajärvi: Ylä-Savon Instituutti. 54 s.

- Keskinen, A. 1999. Towards user empowerment. *Studia Politica Tamperensis* No. 6. Tampere: University of Tampere. 295 s.
- Kettunen, P. 1994. Implementation in a multi-organizational setting. Local networks in environmental health policy. Turku: *Annales Universitatis Turkuensis. Ser. B, Tom. 207.* 195 s.
- Kinsela, J., Mannion, J. & Wilson, S. 2002. Cost reduction for small-scale dairy farms in Country Clare. Teoksessa: *Living countryside. Rural development processes in Europe: the state of the art.* Netherlands: Elsevier. s. 150–158. ISBN 90-5439-117-0.
- Kiviniemi, M. 1989. Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus. 57 s. ISBN 951-9314-81-4.
- Klijin, E-H. 2003. Networks and governance: a perspective on public policy and public administration. Teoksessa: Salminen, A. (toim.). *Governing networks.* EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press. s. 29–38. ISBN 1-58603-321-2.
- Kortelainen, J. (toim.). 2000. Vihertyvä kaupunkiseutu. Suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, SoPhi 47. Jyväskylä: Kopijyvä Oy. 238 s. ISBN 951-39-0658-2.
- Koskinen, M., Porkka, P. & Uusitalo, E. 2000. Maaseutu politiikassa ja hallinnossa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/2000. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 86 s.
- Kuisma, J. 2004. Kylän sosiaalisista suhteista. *Maaseudun Tulevaisuus.* 1.3.2004.
- Kuisma, J. & Peltonen, T. 2002. Kyläsuunnittelun opas. Miten kehitämme ja kaavoitamme kyläämme 2000-luvulla. Jyväskylä: PS-kustannus. 80 s. ISBN 952-451-041-3.
- Kuusimäki, K. (toim.). 2003. Kirkko ja maaseutu. Kirkon maaseututyöryhmän puheenvuoro. *Sarja C* 2003:3. Helsinki: Suomen evankelisluterilaisen kirkon keskushallinto. s. 107.
- Laamanen, K. 1999. Kylätoiminta murroksessa. Maakunnalliset kylien yhteenliittymät maaseudun kehittäjinä. *Julkaisuja* 65. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 54 s.
- Laatikainen, K. 2000. Kyllä se hyvejää! Taivalkosken kyläprojekti. Loppuraportti 10/1997-06/2000. Taivalkosken kunta. 19 s.
- Lahden seudun yrityskeskus Oy 2004. Lahden Seudun Yrityskeskuksen omistajakunnat. Viitattu 8.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.lsyryityskeskus.fi/>.

- Laine, T. 2001. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.). Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy s. 26–43. ISBN 952-451-031-6.
- Lehikoinen, A. & Häme, L. 2003. LEADERia ensikaudella? *MaaseutuPlus* 6/2003. s. 24.
- Lehto, E. & Oksa, J. 2004. Maaseudun menestystarinat – Sotkamon kehittämisverkostot kansainvälisessä vertailussa. REDEC Kajaani, Research Reports 10. Kajaani: Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus, Aikuiskoulutus- ja aluekehitysyksikkö. 85 s.
- Lemponen, V. 1999. Hyvinvointialan palveluyritykset maaseudulla. Kokemuksia ja ajatuksia yrittäjänä toimimisesta. Sarja B:18. Seinäjoki: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 127 s.
- Leppänen, E. (toim.). 2002. Kyläsuunnitelma – tulevaisuuden työväline. Suomen Kylätoiminta ry:n julkaisu 1/2002. Suomensjärvi: Suomen Kylätoiminta ry (SYTY). (Verkkodokumentti). Viitattu 24.9.2004. 18 s. Saatavissa internetistä: <http://www.kylat.fi/kylasuunnitelmaopassyty.html>.
- Linnamaa, R. 1996. Paikallinen elinkeinopolitiikka LED-ideologian toteuttamiseksi. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. (Verkkodokumentti) 13 s. Viitattu 20.9.2004. Saatavissa internetistä: http://www.sjoki.uta.fi/sente/suomi/verkkokirjasto/Led_ReijaLinnamaa.pdf.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. 1998. The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration* 76: 313–333.
- Lowndes, V. & Wilson, D. 2001. Social capital and local governance: exploring the institutional design variable. *Political Studies* 49: 629–647.
- Luostarinen, S. & Hyyryläinen, T. (toim.). 2000. Uudet kumppanuudet. Julkaisu 70. Mikkeli: Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. 158 s.
- Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Acta Wasaensia* No 113, *Hallintotiede* 7. Vaasa: Vaasan yliopisto. 275 s.
- Maaseudun uusi aika -yhdistys 2004. Avautuvan ja verkottuvan maaseutupolitiikan aika. Lyhennelmä Maaseudun uusi aika -yhdistyksen lausunnotta maaseutupoliittiseen kokonaisohjelmaan 2004–2007. *Maaseudun uusi aika* 1: 78–82.

- Maaseutukehitys ry 2001. Laajennetun kaakkoisen Keski-Suomen toimintaryhmäohjelma 2001-2006. (Verkkojulkaisu). Viitattu 4.3.2004. 29 s. Saatavissa internetistä: http://www.keskisuomenmaaseutu.info/maaseutukehitys_ry/dokumentit/oma_ohjelma.pdf.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2000. Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2000–2004. Julkaisu 8/2000. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR). 176 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2003a. Maaseutupolitiikan ja maakuntaohjelmatyön yhteensovittaminen. Maakuntaohjelmien maaseutupoliittinen analyysi ja neuvottelukierroksen anti 2003. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2003. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 110 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2003b. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2002. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2003. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 45 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2003c. Maaseudun uudet työt. Suomalainen maaseutusopimus keskusteluun. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/2003. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 109 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2004a. Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. (Verkkodokumentti). Viitattu 30.9.2004. Saatavissa internetistä: http://www.mmm.fi/ytr/Ajankohtaista/2004/4.%20maaseutupoliittinen%20kokonaisuohjelma_lopullinen_23.9_2004.pdf.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) 2004b. Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2001–2004. Ehdotukset ja niiden toteutus, tilanne 30.4.2004. Julkaisematon moniste. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 47 s.
- Mackinnon, D. 2002. Rural governance and local involvement: assessing state – community relations in the Scottish Highlands. *Journal of Rural Studies* 18: 307–324.
- Mainio, T. 2004. Päätalolla haetaan imua Taivalkosken talvimatkailuun. *Helsingin Sanomat* 8.2.2004.
- Majoinen, K. 2000. Mihin tarvitaan kunnissa poliittista johtajuutta? Teoksessa: Laiho, U.M. (toim.). *Katse kansalaiseen – osallisuudesta ja osallisuushankkeen tuloksista. Osallisuushanke – katsaus*. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 29–34. ISBN 951-734-363-9
- Malinen, P. 2000. Yhdentävän maaseutupolitiikan eurooppalainen tausta. Teoksessa: Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.). *Eurooppalaistuva*

- maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino. s. 22–45. ISBN 951-768-079-1.
- Marsden, T. & Murdoch, J. 1998. Editorial: the shifting nature of rural governance and community participation. *Journal of Rural Studies* 14(1): 1–4.
- Matthies, A-L. 1996. Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot. Teoksessa: Matthies, A-L., Kotakari, U. & Nylund, M (toim.). Välittävät verkostot. Vastapaino Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. ISBN 951-768-001-5. s. 11–29.
- Matthies, A. 1999. Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). Haastava kolmas sektori. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry., Gummerus. s. 40–60. ISBN 951-747-129-7.
- Merton, R.K. 1963. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: Free Press. 645 s.
- Meyer, J. & Rowan, B. 1977. Institutionalizing Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340–363.
- Mustakangas, E. 2002. Maatalous menestyy, maaseutu menettää? Tapaus-tutkimus Etelä-Pohjanmaan maataloudesta. MTT:n selvityksiä 20. Helsinki: MTT Taloustutkimus. 66 s.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. *Maa- ja elintarviketalous* 29. Helsinki: MTT. 179 s.
- Mäkinen, M. 1999. Yhteisöpolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 691. Tampere: Tampereen yliopisto. 228 s.
- Mäkinen, M. 2002. Seutukunnat alueellisina kehittäjinä. *Hallinnon tutkimus*. 2002(2):194–199.
- Möttönen, S. 2002. Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa: Ruuskanen, P. (toim.). Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Jyväskylä: PS-kustannus. s. 112–135. ISBN 952-451-052-9.
- Niemi, R.M. 2002. Maaseutupolitiikan verkostoituminen. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 6/2002. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 26 s.
- Niemi, S. 2004. Maankäytön suunnittelu maaseutukylissä – kyläläiset ja asiantuntijat yhteistyössä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Oulun Yliopistopaino. 124 s.

- Niemi-lilahti, A. 2002. Verkstoparadigma ja implementaatiotutkimus. Hallinnon tutkimus 21(3): 209–220.
- Niemi-lilahti, A. 2003. Will Networks and Hierarchies ever Meet? Teoksessa: Salminen, A. (toim.). *Governing Networks*. EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press. s. 59–82.
- Niemi-lilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002. Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia. Helsinki: Sisäasiainministeriö. (Verkkodokumentti). Viitattu 17.9.2004. 138 s. Saatavissa internetistä: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/\\$file/IskukykyisempiSuomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/$file/IskukykyisempiSuomi.pdf).
- OECD 2001a. *Governance in the 21st century 2001*. Future Studies. Paris: OECD. 217 s. ISBN 92-64-18541-0.
- OECD 2001b. *Local partnerships for better governance 2001*. Paris: OECD. 390 s. ISBN 92-64-18588-7.
- OECD 2001c. *Public sector leadership for the 21st Century 2001*. Paris: OECD. 99 s. ISBN 92-64-19529-7.
- Orimattilan kaupunki 2003. Tilinpäätös vuodelta 2002. 102 s.
- Orimattilan kaupunki 2004a. Kaupungin strategia 2010. Viitattu 8.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.orimattila.fi/showpage.php?pageid=75&menu=1&varar=200&varsub=150>.
- Orimattilan kaupunki 2004b. Suurimmat työllistäjät. Viitattu 8.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.orimattila.fi/showpage.php?pageid=46&menu=1&varar=100&varsub=500>.
- Ovaska, E. 2003. Ongelma, idylli vai elämysyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveystalouden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7. Turku: Turun ammattikorkeakoulu. 277 s.
- Pakarinen, T. 2000. Ekologinen modernisaatio ja hallintatapa. Ekologinen modernisaatio ja rakenteelliset muutokset. Teoksessa: Kortelainen, J. (toim.). *Vihertyvä kaupunkiseutu*. Suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, SoPhi 47. Jyväskylä: Kopijyvä Oy. s. 209–237. ISBN 951-39-0658-2.
- Page, E. & Goldsmith, M. 1987. *Central and Local Government Relations*. London: Sage. 179 s. ISBN 0-8039-8071-X.
- Palonen, K. 2001a. Four times of politics: Policy, polity, politicking and politicization. *Alternatives* 1/2001.
- Palonen, K. 2001b. Transforming a common European concept into Finnish: Conceptual changes in the understanding of 'politiikka'. *Finnish yearbook of political thought* 5: 113–153.

- Paquet, G. 2001. *The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State*. Teoksessa: *Governance in the 21st Century. Future Studies*. Paris: OECD. s. 183–214. ISBN 92-64-18541-0.
- Participatory Local Governance 1997. *LIFE's Method and Experience 1992–1997*. New York: UNDP. 123 s. ISBN 92-1-126073-6.
- Payne, A. 2000. *Globalization and modes of regionalist governance*. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press. s. 201–218. ISBN 0-19-829772-6.
- Pekonen, K. 1995. *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus. 113 s. ISBN 951-37-1640-6.
- Perroux, F. 1960. *Économie et société: contrainte, échange, don*. Paris: Presses universitaires de France. 186 s.
- Peters, B.G. 2000. *Institutional theory in political science*. London: Continuum. 183 s. ISBN 0-8264-5276-0.
- Peters, B.G. 2001. *The future of governing*. Second revised edition. Lawrence: University Press of Kansas. 260 s. ISBN 0-7006-1130-4.
- Pierre, J. (toim.). 2000. *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press. 251 s. ISBN 0-19-829772-6.
- Pihlaja, J. 2003. *Rauhan sairaalalle etsitään yhä käyttöä Etelä-Karjalassa*. Helsingin Sanomat 17.12.2003.
- van der Ploeg, J.D. 2000. *Revitalising agriculture: farming economically as starting ground for rural development*. *Sociologia Ruralis* 40(4): 497–511.
- van der Ploeg, J.D. & Rentig, H. 2000. *Impact and potential: a comparative review of European rural development practices*. *Sociologia Ruralis* 40(4): 529–543.
- van der Ploeg, J.D. & Rentig, H. 2002. *Farming economically and the consolidation of low-external input agriculture in Friesland (The Netherlands)*. Teoksessa: *Living countrysides. Rural development processes in Europe: the state of the art*. Netherlands: Elsevier. s. 160–161. ISBN 90-5439-117-0.
- van der Ploeg, J.D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Sevilla-Guzmán, E. & Ventura, F. 2000. *Rural development: from practices and policies towards theory*. *Sociologia Ruralis* 40(4): 391–408.
- van der Ploeg, J.D., Long, A. & Banks, J. (toim.). 2002. *Living countrysides. Rural development processes in Europe: the state of the art*. Netherlands: Elsevier. 231 s. ISBN 90-5439-117-0.

- Pohjois-Savon liitto 2004a. Pohjois-Savon väestön ikärakenne kunnittain 31.12.2002. Viitattu 4.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://pohjois-savo.ip-finland.com/tilastot/ika02kuv.xls>.
- Pohjois-Savon liitto 2004b. Väestö koulutusasteen mukaan v. 2002. Viitattu 4.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://pohjois-savo.ip-finland.com/tilastot/KOUL2001A.XLS>
- Polanyi, K. 1957. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. New York: Beacon Press. 305 s. ISBN 0-8070-5679-0.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press. 182 s. ISBN 0-520-02269-6.
- Rantama, E. 2002. Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. *Acta Universitatis Tamperensis* 879. Tampere: Tampereen yliopisto. 233 s.
- Rantamäki-Lahtinen, L. 2004. Maatilojen monialaistaminen – empiirinen analyysi monialaisuuteen vaikuttavista tekijöistä. *Maa- ja elintarviketalous* 50. Helsinki: MTT Taloustutkimus. 131 s.
- Ratahallintokeskus 2004. *Oikorata Kerava–Lahti*. Viitattu 8.3.2004. Saatavissa internetistä: http://www.rhk.fi/oikorata/Oikorata_su.pdf.
- Repo, E.A. 1990. Fyysisen kyläympäristön kehittäminen monitasosuunnittelun osana. *Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A, vol. 298*. Tampere: Tampereen yliopisto. 153 s.
- Rhodes, R.A.W. 1996. *The New Governance: Governing without government*. *Political Studies* 44 (4): 652–667.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press. 235 s. ISBN 0-335-19727-2.
- Ristimäki, M. 1999. *Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä. Ehdotus yhdyskuntarakenteen seurannan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suomen ympäristö 344*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. 73 s.
- Rosenqvist, O. 1996. *Miksi ja miten maaseutua kannattaa määritellä? Maaseudun uusi aika* 2: 71–77.
- Rosenqvist, O. 2002. "Maaseudun" ja "kaupungin" rakentuminen Tilastokeskuksen taajamamäärittelyyn perustuvassa aluekehikossa. *Terra* 114(1): 3–12.
- Ryynänen, A. 2001. *Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen. Esielmä Orimattilassa 20.11.2001*. Viitattu 18.9.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.uta.fi/~kuairy/esitelmat.html>.

- Ryynänen, A. & Salovaara, C. 2002. Kokeilusta käytännöksi – osallisuus-hankkeen selonteon taustaraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö: Art-Print Oy. 122 s. ISBN 951-734-448-1.
- Rättilä, T. 2001. Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* 43(3): 190–207.
- Rönkkö, P. 2003. Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 76–89. ISBN 951-44-5546-0.
- Saarelainen, T. 2003. Managing local networks. *Acta Universitatis Lapponiensis* 54. Rovaniemi: University of Lapland. 294 s.
- Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. 1981. The implementation of public policy: A framework of analysis. Teoksessa: Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. (toim.). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: D.C.Heath, s. 3–35.
- Sallinen, S. 2003. Kunnan tehtävät. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 45–55. ISBN 951-44-5546-0.
- Sbragia, A. 2000. The European Union as Coxswain: Governance by Steering. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. s. 219–240. ISBN 0-19-829772-6.
- Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. 243 s. ISBN 0-19-829546-4.
- Scott, W.R. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications. 178 s. ISBN 0-8039-5653-3.
- Seppänen-Järvelä, R. 1999. Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. *Stakes. Tutkimuksia* 104. Jyväskylä: Gummerus. 233 s.
- Siisiäinen, M. 1999. Sosiaalinen pääoma, valta ja kolmas sektori. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). *Haastava kolmas sektori*. Jyväskylä: Gummerus. s. 10–39. ISBN 951-747-129-7.
- Sipponen, K. 2000. *Kansalainen – isäntä vai renki*. Vantaa: WSOY. 452 s. ISBN 951-670-032-2.
- Sisäasiainministeriö, L 2003. 12.7.2002/602. Alueiden kehittämislaki. Annettu Helsingissä 12.7.2002. (Verkkodokumentti, Finlex -säädöstietopankki). Viitattu 23.9.2004. Saatavissa internetistä: [http://finlex1.edita.fi/dynaweb/stp/stp/2002sd/@ebt-link?showtoc=false;target=IDMATCH\(id,20020602.sd\)](http://finlex1.edita.fi/dynaweb/stp/stp/2002sd/@ebt-link?showtoc=false;target=IDMATCH(id,20020602.sd)).

- Siukonen, T. 2003. Maakuntajohtajien enemmistö toivoo seutukuntamallin remonttia. Helsingin Sanomat 15.9.2003.
- Siukonen, T. 2004. Ministeriöiden yhteistyökyvyttömyys haittaa aluekeskusohjelmaa. Helsingin Sanomat 26.2.2004.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1997. Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki ja Parkano benchmarking-vertailussa. Sarja A, 19. Tampere: Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. 208 s.
- SOU 2003. Mot en ny landsbygdspolitik. Betänkande från utredningen om glesbygdsverket. Statens offentliga utredningar 2003:29. Stocholm: Regeringskansliet. 180 s.
- Stake, R.E. 1998. Case studies. Teoksessa: Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (toim.). Strategies of qualitative inquiry. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc. s. 86–109. ISBN 0-7619-1435-8.
- Stoker, G. 1998. Governance as theory: five propositions. International social science journal 155:17–28.
- Suomen Kuntaliitto 2002. Kunta ja seurakunta – yhdessä yhteisön hyväksi. Praksis – tiedosta toimeen nro 8. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 75 s.
- Suomen Kylätoiminta ry 2003. Voimaa kuin pienessä kylässä! Valtakunnallinen kylätoimintaohjelma 2003–2007. Suomen kylätoiminta ry:n julkaisu 2/2003. Suomusjärvi: Suomen kylätoiminta ry. 67 s.
- Suomen Kylätoiminta ry 2004. Kylätalous. Viitattu 5.2.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.maaseutuplus.net/kylatalous/default.asp>.
- Suttilan kylätoimikunta 2002. Suttilan kyläsuunnitelma 2002. Julkaisematon moniste. Huittisten kaupunki. 15 s.
- Särkelä, R. & Rönöberg, L. 2002. Kansalaisjärjestöjen rooli Euroopan sosiaalisen mallin rakentamisessa. Teoksessa: Saari, J. (toim.). Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 217–237. ISBN 951-747-146-7.
- Taivalkosken kunta 2003. Toimintakertomus 2002. 99 s.
- Taivalkosken kunta 2004. Maaseutupalvelut, toimintakertomus vuodelta 2003. Moniste. 2 s.
- Talenti 2004. Tunteet myllertävät kun seurakunnat kursitaan yhteen. Kotimaan ja Kirkkopalvelujen kuukausiliite 1/2004. 12 s.
- Tarschys, D. 2001. Wealth, values, institutions: trends in government and governance. Teoksessa: Governance in the 21st Century. Future Studies. Paris: OECD. s. 27–43. ISBN 92-64-18541-0.

- Temmes, M. 2003. Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. *Hallinnon tutkimus* 22 (3): 227–243.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. 1995. Muutoksen mahdollisuudet. Arvioiteja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. 84 s. ISBN 951-53-0377-X.
- Terluin, I.J. 2001. Rural regions in the EU. Exploring differences in economic development. *Nederlandse geografische studies* 289. Utrecht/Groningen: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. 265 s.
- Tiihonen, S. 2001. Hallinta – kohti uutta mallia. Keskustelualoitteita No. 65. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto. 58 s.
- Tiihonen, S. 2003. Kohti 2000-luvun hallintaa. Teoksessa: Allén, T. (toim.). *Askelmerkit tulevaisuuteen: Suomi 2015 -ohjelman loppuraportti*. Sitran raportteja 34. Helsinki: Sitra. s. 88–113.
- Tilastokeskus 2004. Tilastollinen kuntaryhmitys. Viitattu 23.1.2004. Saatavissa internetistä: http://www.tilastokeskus.fi/tk/tt/luokitukset/index_alue_keh.html.
- Touraine, A. 1971. *The Post-Industrial Society*. London: Wildwood House. 244 s. ISBN 0-7045-0087-6.
- Uusitalo, E. 1988. Kylä muutoksen kohteena ja toteuttajana. Teoksessa: Uusitalo, E. (toim.). *Kylän elinkeinopolitiikka*. Kyläasian neuvottelukunta. Vaasa: Samerka Oy. s. 8–26. ISBN 951-9176-44-6.
- Uusitalo, E. 1998. Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? *Maa-seutupolitiikan perusteet*. Keuruu: Otavan kirjapaino. 311 s. ISBN 951-1-15776-0.
- Uusitalo, E. 2003. Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä? *Polemia-sarjan julkaisu nro 49*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. 103 s.
- Valovirta, V. & Virtanen, P. 2004. Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Alueiden kehittäminen. Viitattu 7.5.2004. Saatavissa internetistä: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3034C849BBF35772C2256E45002831E9/\\$file/092004.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3034C849BBF35772C2256E45002831E9/$file/092004.pdf). 145 s.
- Vainio, R. 2003. Ennuste: Elinkeinopolitiikka ratkaisee kunnan tulevaisuuden. *Helsingin Sanomat* 12.9.2003.
- Vainio, R. 2004. Tutkimus: Tahto ja rohkeus ratkaisevat seutuyhteistyön. *Helsingin Sanomat* 20.2.2004.

- Valkama, P. 2003. Kunnalliset osakeyhtiöt ja corporate governance. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. s. 186–196. ISBN 951-44-5546-0.
- Valle, A. 2002. Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Aluekehitysosaston julkaisu 3/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö. 104 s.
- Valtakari, M. 1999. Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa. Helsingin yliopiston laitoksen julkaisu B 46. Helsinki: Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. 160 s.
- Vartiainen, P. 1993. Kunta – aineksia maantieteelliselle käsitetarkastelulle. Alue ja ympäristö 22 (2): 32–40.
- Vartiainen, P. 1998. Paikallisen ja globaalin uusi välitön yhteys vai epäjärjestys? Teoksessa: Hänninen, S. (toim.). Missä on tässä? SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 18. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. s. 148–169. ISBN 951-39-0089-4
- Vihinen, H. 2001. Recognising choice. A study of the changing politics of the common agricultural policy through an analysis of the MacSharry reform debate in Ireland and the Netherlands. Julkaisuja 99. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Taloustutkimus (MTTL). 247 s.
- Viitapohjan kyläyhdistys ry 2001. Viitapohjan kyläsuunnitelma 2001. (Verkkodokumentti). Viitattu 12.2.2004. Saatavissa internetistä: http://mansetori.uta.fi/teisko_aitolahti/viitapohja/kylasuunnitelma/.
- Virkkala, S. 2002. Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Selosteita ja katsauksia nro 42. Kokkola: Chydenius-Instituutti. (Verkkodokumentti) Viitattu 27.1.2004. 58 s. Saatavissa internetistä: <http://www.chydenius.fi/julkaisut/julkaisusarjat/tekstitjul/seloste42.pdf>.
- Virkkala, S. & Lähteenmäki, T. 2000. Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka kohtaavat. Chydenius-Instituutin tutkimuksia. 2/2000. Kokkola: Chydenius-Instituutti. 131 s. ISBN 0789-0710.
- Volk, R. 1999. Muuttuva maaseutu. Maaseutupoliittinen selvitysraportti. MMM:n julkaisuja 9/1999. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. 117 s.
- Vornanen, R. 1995. Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24. Kuopio: Kuopion yliopisto. 234 s.
- de Vries, M.S. 2001. Basic requirements for interactive policymaking. A comparative analysis at the macro level. EGPA Study Group Local Governance Meeting, Vaasa. 5–8 September 2001. Moniste.

- Vuorela, T. 2000. Sanoista tekoihin – havaintoja osallisuushankkeen I vaiheen tuloksista. Teoksessa: Laiho, U.M. (toim.). Katse kansalaiseen – osallisuudesta ja osallisuushankkeen tuloksista. Osallisuushanke-katsaus. Helsinki: Sisäasiainministeriö. s. 43–50. ISBN 951-734-363-9.
- Ward, N. & McNicholas, K. 1998. Reconfiguring rural development in the UK: objective 5b and the new rural governance. *Journal of Rural Studies* 14(1): 27–39.
- Westholm, E. 2001. På väg mot flexibla regioner. *Framtider* 1: 7–11.
- Westholm, E. 2003. Leaving rurality behind? Re-orientation of spatial policies in Sweden. Paper presented in international conference 'Policies, governance and innovation for rural areas. 21.–23.11.2003. Calabria, Italy.
- World Bank 1994. Governance. The World Bank's Experience. Washington D.C. 56 s. ISBN 0-8213-2804-2.
- Wuori, O., Niemi-lilahti, A. & Marko, M. 1999. Onnistunutta elinkeinopolitiikka etsimässä. Tutkimus kuntien elinkeinopolitiikan muutoksesta ja sen vaikutuksista. Acta-sarja nro 109. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 184 s.
- Ysikunnat 2004. Tiedotteet. Viitattu 9.3.2004. Saatavissa internetistä: <http://www.ysikunnat.net/tiedotteet.html>.
- Östhol, A. & Svensson, B. (toim.). 2002. Partnership responses – regional governance in the Nordic states. *Nordregio Report 2002: 6*. Stockholm: Nordregio. Viitattu 20.11.2002. 275 s. Saatavissa internetistä: <http://www.nordregio.se/r0206.htm>.

Liite 1 (1/2). Haastatteluteemat kunta- ja seututason toimijoille (kuntien virkamiehet ja luottamushenkilöt, seurakuntien luottamushenkilöt ja työntekijät, seudullisten elinkeinoyhtiöiden ja toimintaryhmien edustajat, kylien aktiivit ja yrittäjät).

Haastateltavan tausta ja rooli maaseudun kehittäjänä

- Nykyiset työtehtäväsi ja niiden kesto?
- Pystytkö vaikuttamaan maaseudun kehittämiseen niin kuin haluaisit?

Kunnan 'tila' ja kehittämisen strategisuus (epäsuora lähestyminen)

- Kuntasi maaseutualueiden suurimmat haasteet tällä hetkellä?
 - Miten ko. asioiden kohdalla toimittu/ tulisi toimia? Ovatko maaseutualueet tärkeitä kuntasi kokonaisuuden kehittämisessä? Nähdäänkö ne erilaisina kuin muu kunta? Nähdäänkö niissä kunnan mahdollisuuksia?
- Kunnan viimeaikaiset kaavoitustyöt?
 - Ajatellaanko kunnassasi, että maaseutualueita pitäisi kaavoittaa kehittämismielessä? Kaavoitetaanko maaseudulle esimerkiksi yritystontteja? Miten suhtaudutaan, jos joku hakee rakennuslupaa yritykselle haja-asutusalueella? Kylien rooli kaavoituksessa?
- Miten väestörakenteen muutosta on käsitelty?
 - Onko väestön ikääntyminen otettu huomioon kun esimerkiksi maaseutualueiden kulkuyhteydet muuttuvat? Reagointi/ miten tulisi reagoida? Uudet/vanhat asukkaat, niiden osallistaminen?

Kunta maaseutupoliittisena toimijana

- Millaisena maaseudun kehittäjänä näet edustamasi tahon?
- Mitä maaseudun kehittäminen tarkoittaa kunnassasi?
 - Tehdäänkö sitä?
- Onko maaseutupoliitiikka on muuttanut kunnan toimintatapoja ja tavoitteita?
- Miten seudullinen elinkeinopoliitiikka/kehittämissyhtiöt tukevat mielestäsi maaseudun kehittämistä?
- Onko kunnalla riittävästi päätösvaltaa paikallisessa/kylien kehittämisessä/kehittämispoliitikassa?
 - Onko tässä jotain ristiriitaa kylän ja kunnan välillä?
- Mitä mieltä olet kuntatason kyläohjelmista kunnan kehittämisen välineinä?

Liite 1 (2/2).

Strateginen kehittäminen (suora lähestyminen)

- Mitä mieltä olet kuntasi pitkän aikavälin kehittämistavoitteista?
 - Onko sellaisia ohjelmia olemassa? Ovatko ne 'paperia' vai tarkoitettu toteutettaviksi todellisuudessa? Ketkä niitä laativat? Kunnan oman strategian/strategioiden merkitys?
- Onko joku näkemys siitä, millaiseksi kuntaa halutaan kehittää?
 - Mikä on kunnan maaseutualueiden merkitys ja rooli tässä kokonaisuudessa?
- Alueellisten/seudullisten strategioiden/ohjelmien merkitys kunnan kehittämisessä?

Kunta ja muut maaseudun kehittäjät

- Mitä mieltä olet palvelujen järjestämisestä maaseudulla ja kylissä?
 - Toimiiko se nykyisellään?
- Yrittäjien rooli kunnan kehittämisessä?
 - Miten heitä kuullaan?
- Kylät/maakunnallinen kylätoiminnan rooli kunnan kehittämisessä?
 - Kuullaanko heitä ja missä vaiheessa? Missä asioissa yhteistyötä tehty/missä tulisi tehdä/miten?

Kunta ja seurakunta

- Seurakunnan rooli maaseutukunnassa?
 - Millaisissa asioissa seurakunta ja kunta ovat tehneet yhteistyötä?
- Miten yhteistyö on kehittynyt? Esteet/tulevaisuus?

Maaseudun kehittämisen tulevaisuus

- Vuoden 2006 jälkeen EU-rahastodennäköisesti vähenevät: kuntien paras tapa varautua ko. tilanteeseen?
- Millaisilla kylien, kuntien, seutukuntien ja maakuntien kehittämiskäytännöillä maaseutua kehitetään mielestäsi parhaiten v. 2006 jälkeen?

Liite 2 (1/2). Haastatteluteemat maakunnallisille toimijoille (maakunnalliset kyläasiamiehet, TE-keskusten ja maakuntaliittojen edustajat).

Haastateltavan tausta ja rooli maaseudun kehittäjänä

- Nykyiset työtehtävät ja niiden kesto?
- Alueesi suurimmat haasteet maaseudun kehittämisessä?
- Millaisena maaseudun kehittäjänä näet edustamasi tahon?
- Mitä edustamasi tahon yhteistyö/sinun työsi kuntien kanssa sisältää?
 - Mitä mieltä olet yhteistyön sujuvuudesta? Yhteistyön pullonkaulat?

Maaseudun kehittäminen kunnissa

- Millaisiksi maaseutupoliittisiksi toimijoiksi luonnehtisit alueesi kuntia?
 - Onko sinulla kokemuksia ko. kunnasta?
- Osallistuvatko kunnat riittävästi maaseudun kehittämiseen?
 - Millaisissa asioissa toivoisit kunnilta aktiivisempaa otetta?
 - Miten mielestäsi käsite maaseutupolitiikka ymmärretään kunnissa?
- Miten maaseutupolitiikka on vaikuttanut kuntien toimintatapoihin/strategiseen kehittämiseen?
 - Miten kunnissa suhtaudutaan kyliin/toimintaryhmiin maaseudun kehittäjinä tällä hetkellä?
- Miten näet aluetason ohjelmien/strategioiden palvelevan kuntien kehittämistä?
- Miten maakunnallinen kylätoiminta on otettu kunnissa vastaan?
- Ketkä ovat kuntien avaintoimijoita maaseudun kehittämisessä?
- Miten seudullinen elinkeinopolitiikka/kehittämissyhtiöt tukevat mielestäsi maaseudun kehittämistä?
- Kuntatason kyläohjelmien merkitys maaseudun kehittämisessä?

Kehittäminen aluetasolla

- Mitä mieltä olet alueellisten kehittämisohjelmien yhteen koordinoinnista (tarpeellisuus/toimivuus)?
- Maakunnallinen kyläohjelma/maakuntasuunnitelma: pullonkaulat?
- Mitä mieltä olet eri aluetason (kylä, kunta, seutukunta, maakunta) toimijoiden työnjaosta maaseudun kehittämisessä?
 - Onko työnjako selvää, mitä pitäisi muuttaa?

Liite 2 (2/2).

Maaseudun kehittämisen tulevaisuus

- Vuoden 2006 jälkeen EU-rahastodennäköisesti vähenevät: alueellasi paras tapa varautua ko. tilanteeseen?
- Millaisilla kylä-, kuntien, seutukuntien ja maakuntien kehittämiskäytännöillä maaseutua kehitetään mielestäsi parhaiten v. 2006 jälkeen? Millaisia valtakunnallisia kehittämistoimenpiteitä maaseudulla tarvittaisiin eniten?

Maa- ja elintarviketalous -sarjan Talous-teeman julkaisuja

- No 11 Uusitalo, P. & Pietola, K. 2002. Franchisingsopimukset sikatalouden hintariskien hallinnassa. 35 s., 2 liitettä.
- No 14 Karttunen, J., Mattila, P., Myyrä, S. & Uusitalo, P. 2002. Esteiden aiheuttamien haittojen arvo peltoviljelyssä. 59 s., 5 liitettä.
- No 16 Risku-Norja, H., Mäenpää, I., Koikkalainen, K., Rikkonen, P. & Vanhala, P. 2002. Maatalouden materiaalivirrat, ekotehokkuus ja ravinnontuotannon kestävä kilpailukyky. 61 s., 4 liitettä.
- No 19 Riepponen, L. 2003. Maidon ja viljan tuotantokustannukset Suomen kirjanpitoiloilla vuosina 1998-2000. 32 s.
- No 20 Lankoski, J. 2003. The Environmental Dimension of Multifunctionality: Economic Analysis and Implications for Policy Design. Doctoral Dissertation. 107 p., 5 appendices.
- No 22 Tuomisto, J. 2003. Siemenperunan sopimustuotanto Suomessa. Sopimustuotanto siemenperunan markkinaepävarmuudesta aiheutuvan hyvinvointitappion alentajana. 109 s., 17 liitettä.
- No 23 Österman, P. 2003. Trädgårdssektorns struktur och ekonomi – en analys av olika statistiker. 105 sid., 27 bilagor.
- No 24 Paananen, J. & Forsman, S. 2003. Lähiruoan markkinointi vähittäiskauppoihin, suurkeittiöihin ja maaseutumatkailuyrityksiin. 62 s., 8 liitettä.
- No 29 Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2003. Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. 179 s., 2 liitettä.
- No 30 Remes, K., Seppälä, R., Kirkkari, A-M., Malkki, S., Kalliomäki, T. & Pentti, S. 2003. Suurten tilojen talous Suomessa ja vertailumaissa. 114 s., 10 liitettä.
- No 32 Ovaska, S. 2003. Monialaisten maatilojen tuloverojärjestelmät. 79 s., 2 liitettä.
- No 50 Rantamäki-Lahtinen, L. 2004. Maatilojen monialaistaminen - Empiirinen analyysi monialaisuuteen vaikuttavista tekijöistä. 131 s., 6 liitettä.
- No 56 Knuuttila, M. 2004. Elintarvikesektorin työllisyysvaikutukset – Panos- tuotosanalyysi maakunnittain. 87 s., 17 liitettä.
- No 57 Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2004. Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. 202 s., 2 liitettä.

