



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

## Eero Uusitalo

Ruralia-instituutti



## Maaseutu – väliinputoajasta vastuunkantajaksi

Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue-  
ja maatalouspolitiikan puristuksessa



# MAASEUTU – VÄLIINPUTOAJASTA VASTUUNKANTAJAKSI

Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue-  
ja maatalouspolitiikan puristuksessa

Eero Uusitalo

Julkaisija Helsingin yliopisto  
Ruralia-instituutti

Lönnrotinkatu 7  
50100 MIKKELI  
Puh. (015) 20231  
Fax (015) 2023 300

Kampusranta 9 C  
60320 SEINÄJOKI  
Puh. 050 4151 150  
Fax. (06) 4141 504

Kannen kuva MMM kuva-arkisto

ISBN 978-952-10-5403-7  
978-952-10-5404-4 (pdf)

ISSN 1796-0649  
1796-0657 (pdf)

Painopaikka Yliopistopaino

---

## Esipuhe

Kädessäsi oleva julkaisu *Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi* on VTT, professori Eero Uusitalon tutkimus Suomen maaseutupolitiikan muotoutumisesta. Julkaisussa analysoidaan uuden politiikan alan syntyprosessia ja kehitystä kahden historiallisesti vanhemman politiikan – aluepolitiikan ja maatalouspolitiikan – puristuksessa, kuten julkaisun alaotsikkokin asian ilmaisee.

Maaseutupolitiikka on nuori politiikan ala. Sen ensiaskeleet voidaan jäljittää 1980-luvun alkupuoliskolle, kypsyminen vaihe 1980-luvun loppupuoliskolle ja varsinaiset ristiäiset 1990-luvun alkuun. Sen jälkeinen kehitys on ollut vaikuttava ja suomalaisen maaseudun elinvoiman kannalta ratkaiseva. Suomalainen maaseutupolitiikka on käsiteltävänä ajanjaksona muotoutunut, kasvanut, kehittynyt ja itsenäistynyt ja tällä hetkellä se on vahvasti voimissaan oleva politiikan lohko.

Eero Uusitalo on ollut suomalaisen maaseutupolitiikan keskeinen toimija 1980-luvulta lähtien. Hän on kirjaimellisesti elänyt tutkimansa politiikan alan keskiössä koko sen ajan, mitä tutkimus koskee. Tästä syystä on ymmärrettävää, että hän on halunnut kuljettaa tutkimustekstin rinnalla omakohtaisista kokemuksista ja tapahtumista kertovia anekdootteja, jotka epäilemättä elävöittävät tekstiä. Ne ovat kuitenkin tekijän omakohtaisia muisteluksia ja Ruralia-instituutti luovuttaa vastuun niiden sisällöstä muistelijalle itselleen. Uskon, että niiden ansiosta kirjan lukija kuulee tekstin läpi aidosti "Eeron oman äänen".

Kirjan taustalla on Ruralia-instituutin Mikkelin yksikön hanke *Kokemuksista strategioita – Maaseutupolitiikan rakenteet ja toimet Suomessa 1980–2020*. Hanke toteutettiin 1.7.2007 – 31.8.2009 ja se rahoitettiin maa- ja metsätalousministeriön maaseudun kehittämisen määrärahoista.

Hanke on tuottanut yli 300-sivuisen julkaisun. Tekijää ovat aineiston hankinnassa ja sen käsittelyssä avustaneet FM Hanna-Mari Kuhmonen, HTM Laura Jänis ja YTM Marianne Selkäinaho. Julkaisuksi saattamisessa oikolukijan urakan on tehnyt tutkimussihteeri Terttu Poranen ja julkaisun on taittanut julkaisusihteeri Jaana Huhtala. Kiitän lämpimästi hankkeen avustavaa henkilökuntaa huolellisesta työstä.

Ruralia-instituutti kiittää tekijää yhteistyöstä ja onnittelee häntä vapaa-ajan harrastuksen tuottamasta tuloksesta. On ansiokasta, että maaseutupolitiikan suomalainen kehityshistoria on nyt koottu yksiin kansiin. On harvinaista, että tutkimuksen tekijä on ollut myös tutkimansa politiikan alan keskeisin toimija. Siksi on tärkeää, että teoksesta ja sen tulkinnoista keskustellaan. Ruralia-instituutti toivoo, että keskusteluun osallistuisivat niin maaseutu-, alue- kuin maatalouspolitiikankin toimijat, mutta myös näiden politiikkojen tutkijat sekä maaseudun ja kylien ihmiset.

Voin taata, että kirja tarjoaa monella tapaa mielenkiintoisen lukuelämyksen.

Mikkelissä 17. kesäkuuta 2009

Pirjo Siiskonen  
johtaja, professori

---



---

## Kirjoittajan kiitokset

Kahden vuoden kaikki vapaa-ajat vienyttä urakka on tässä. Yksinäistä puurtamista virkisti ja auttoi työtoverieni Laura Jäniksen, Hanna-Mari Kuhmosen ja Marianne Selkäinahon tuki. He auttoivat monin tavoin kirjoitustyössä ja aineiston hankinnassa sekä opastivat sivistyneen kielenkäytön saloihin. Luomuteksti oli piirun verran ärhäkämpää. Sparraajat ovat jo jonkin aikaa perehtyneet maaseutupolitiikan tekemiseen Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä ja maa- ja metsätalousministeriössä. Siksi heidän kommenttinsa ja ihmettelynsä antoivat usein aiheen tekstin tarkistuksiin. Toivonpa, että tutkimukseni vastavuo-roisesti kannustaa kollegojani jatkamaan syventymistä maaseudun ongelmien ratkaisemiseen. Samaa asennetta rohkenen odottaa lukijoiltanikin.

Kiitoksen ansaitsevat myös Kalevi Hemilä, Torsti Hyyryläinen, Kaisa-Leena Lintilä, Pirjo Siiskonen ja Hilikka Vihinen, jotka varttuneina maaseutupolitiikan asiantuntijoina kävivät kanssani sisältödebattia, mikä antoi aihetta tarkistuksiin ja täsmennyksiin. Samalla he innostivat saattamaan työn loppuun. Kiitos Ruralia-instituutille mahdollisuudesta saada tehdä tutkimustyötä. Toivon, että tulkitsette riskisijoituksen vanhaan virkamieheen tuottaneen tulosta.

Kiittäen

Perniön Mäkirinteessä 7. huhtikuuta 2009

Eero Uusitalo

---





---

# Sisällys

<b>TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT</b> .....	11
Henkilökohtaiset motiivit .....	11
Tutkimuksen tarkoitus ja metodologia .....	11
<b>1 MAASEUTUPOLIITTISEN AJATTELUN JA JÄRJESTELMÄN KEHITYMINEN</b> .....	15
1.1 Elinvoima maaseutupolitiikan tavoitteena .....	15
1.2 Maaseudun suunnittelun seura verkoston luojana .....	19
1.3 Maaseutupolitiikkaa tavoitteleva kunnallishallinto .....	25
1.4 Maaseutupolitiikka kypsyy 1980-luvulla .....	36
1.5 Projektista ongelmallisen neuvottelukunnan kautta yhteistyöryhmään .....	44
1.6 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1995 .....	55
1.7 Maaseutupoliittinen ohjelmateksti politisoituu .....	63
1.8 Yhteistyöryhmä-menettely vakiintuu .....	68
1.9 Oppia ja muutoksentajua lausunnoista .....	73
1.10 Kokonaisuohjelma ja erityisohjelma, järkäle ja räpäle .....	76
<b>2 MAASEUTUPOLITIIKAN ARVIONTIA JA KEHITTÄMISKOHTEET</b> .....	85
2.1 Useita arviointeja .....	85
2.2 Arviointien kirjava anti .....	86
<b>3 EUROOPAN UNIONIN ALUEKEHITYS- JA MAASEUTUOHJELMAT</b> .....	97
3.1 Etukäteistietoa ohjelmapolitiikasta .....	97
3.2 Yhteisöaluepolitiikan ja kansallisen maaseutupolitiikan kohtaaminen .....	101
3.3 Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden soveltaminen Suomessa .....	103
3.4 EU-osarahoitteinen ohjelmatyö .....	108
3.5 ALMA-ohjelma 2000–2006 .....	115
3.6 Maaseudun kehittämisohjelmien 2000–2006 tuloksia .....	120
3.7 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 .....	121
3.8 Rakennerahastot ja maaseutu .....	127
3.9 Rakennerahastot maaseutupolitiikan välineinä .....	141
<b>4 LEADER – KOKOAN SUUREMPI MAASEUTUPOLIITTINEN VOIMA</b> .....	145
4.1 Kiinnostusta, ristiiriitaa ja ajanpeluuta .....	145
4.2 POMO – todellinen innovaatio .....	146
4.3 Nopeasti juurtunut toimintatapa .....	149
4.4 Juhannus Valenciassa toi valtavirtaistamisen Suomeen .....	154
4.5 Perusteellista valmistelua ja turhaa puuttumista .....	164
4.6 Miksi Leader menestyy Suomessa? .....	167
4.7 Toimintaryhmätyön tulevaisuuden riskit .....	175
4.8 Vahvistamisen perusteet riskejä suuremmat .....	178

---

---

<b>5</b>	<b>MAASEUTUPOLIITTISEN JÄRJESTELMÄN NYKYTILA</b> .....	181
5.1	Saavutuksia .....	181
5.2	Vastuksia ja keskeneräisyyksiä.....	183
<b>6</b>	<b>MAASEUTUPOLITIIKAN KANSAINVÄLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ</b> .....	187
6.1	EU ja OECD – kaksi maaseutupoliittista linjaa .....	187
6.2	OECD – yhä jäsenytyneempään maaseutupolitiikkaan .....	197
<b>7</b>	<b>ALUEPOLITIikka – MAASEUDUN PALVELIJASTA SEN KADOTTAJAKSI</b> .....	205
7.1	Aluepoliittisia vaiheita.....	205
7.2	Elinkeinot muuttuivat – alueellinen tasapaino säilyi .....	206
7.3	Aluepoliittisesti epävarma 1980-luku .....	208
7.4	Aluepolitiikan uusiutumisstrategia 1991 .....	213
7.5	Maaseudun unohtava tulevaisuus.....	216
7.6	Paradigman muutos .....	225
7.7	Maaseutu – aluepolitiikan musta aukko .....	230
7.8	Miksi aluepolitiikka on muuttunut? .....	239
7.9	Sytä aluepolitiikan paradigman muuttumiseen.....	241
<b>8</b>	<b>MAATALOUSPOLITIikka IRTAUTUU MAASEUDUSTA</b> .....	245
8.1	Omavaraisuuteen perheviljelmien tuotantoa rajoittaen .....	245
8.2	Maatalous 2000 -komitea kevensi maatalouden vastuuta .....	247
8.3	Painopiste maatalouden rakenteen kehittämiseen .....	252
8.4	Valmistautuminen EU-aikaan .....	255
8.5	Maatalouspolitiikka jatkoi pelkistymistään .....	262
8.6	Uusia EU-linjauksia selonteolla 2005.....	271
8.7	Eduskunta laajensi näkökulmaa .....	276
8.8	Maatalouspolitiikan vaihtoehdot vähissä.....	279
8.9	Tuotanto säilynyt, maaseutu poistunut perusteluista.....	282
<b>9</b>	<b>ALUE-, MAASEUTU- JA MAATALOUSPOLITIIKAN YHTEYDET</b> .....	285
9.1	Kaksi vuosikymmentä eriytymisen aikaa.....	285
9.2	Tietoiseen työnjakoon ja yhteistyöhön .....	287
9.3	2010-luvun maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan haasteet .....	288
	<b>LÄHTEET</b> .....	291
	<b>KIRJOITTAJA</b> .....	306

---





## TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

### Henkilökohtaiset motiivit

Turun yliopiston tutkimusryhmä teki monitieteistä kylätutkimusta Merikarvian kirkonkylällä kesällä 1967. Siitä alkoi yli 40 vuotta kestänyt maaseutututkijan ja -toimijan työputkeni. Se on heittänyt asioiden keskelle ja reunalle, nostanut pohdittavaksi mielenkiintoisia kysymyksiä ja jättänyt auki monia yhteiskunnallisia asetelmia, joista haluaisi tietää enemmän ja joita toivoisi ymmärtävänsä paremmin. Yhden yhteiskunnallisen toimijan rajallinen henkilökohtainen työ jättää matkan varrelle enemmän avoimia kysymyksiä kuin mihin on mahdollista saada vastauksia. Siksi tutkimustyö on jaksanut kiinnostaa virkamiehen arkisen puurtamisen ohessa.

Jo kauan minua on mietityttänyt maaseudun tulevaisuudesta ja elinvoimasta käytävän poliittisen keskustelun vaatimaton taso. Ei sitä juuri koskaan käydä maaseudusta vaan jostakin sen yksityiskohtasta – tosin maaseutu-otsikon alla. Kuitenkaan maaseudun kokonaisuus ei koostu yksityiskohtien summasta vaan yhdistelmästä, jolla voi olla yllättäviäkin seurauksia elinvoimalle. Usein on tullut mieleen, ettei maaseutupolitiikalle politiikanalana ole tilaa. Sitä ei joko tahdota, tai niin kuin on todennäköisempää, ei oikein osata hahmottaa.

Tutkimuksen lähtiessä liikkeelle kesällä 2007 oli minulle jo selvinnyt, että maaseutupolitiikasta oli Suomessa ja joissakin harvoissa maissa tai niiden maakunnissa/osavaltioissa syntynyt politiikanala, mutta sen suhde naapurialoihin oli keskeneräinen, samoin päinvastoin. Mutta miten tähän on tultu? Miten eri politiikanalojen ajattelu ja keinot ovat eriytyneet ja onko määritettävissä tapahtumia, jotka olisivat edistäneet maaseutupolitiikan itsenäistymistä? Maaseutupolitiikan ytimessä ja alue- ja maatalouspolitiikan lähellä toimineena minulla oli oletuksia vastauksista, mutta varma en voinut olla.

Näistä havainnoista ja tuntemuksista syntyi tutkimusasetelma, jossa tietyllä aikavälillä, suunnilleen 1980–2020, tarkastellaan maaseutupolitiikan,

aluepolitiikan ja maatalouspolitiikan ajattelun ja poliittisten linjausten kehittymistä. Tutkimuksen päätarkoitus onkin arvioida, miten maaseutupolitiikan limittäinen ja rinnakkainen yhdessäolo kymmeniä vuosia vanhemman maatalouspolitiikan ja yli 20 vuotta vanhemman aluepolitiikan kanssa on sujunut. Erittäin tärkeä näkökulma on ristikkäisyyksien ja täydentävyyksien etsiminen. Vaikka kaikille kolmelle onkin olemassaolon oikeutus, eivät ne painotuksillaan saisi tehdä kiusaa toisilleen; sellaisen toiminnan häviö on vuorenvarmasti maaseutu. Toisaalta kolmen maaseudun kannalta tärkeimmän politiikan lohkon kattava täydentävyys luo tehokkaan keinovalikoiman maaseudun kehittämiseen. Millä muullakaan maaseudun elinvoimaa voitaisiin varmistaa? Siksi tutkimuksen tarkoitus on myös poliittinen eli osoittaa teemoja ja ongelmia, joihin on löydettävä politiikanalojen sisäisiä ja yhteisiä ratkaisuja. Varsinkin yhteisten linjausten puolella prosessi on pahasti kesken.

Politiikan- ja tieteenaloilla on yksi yhteinen ominaisuus: kummallakin alalla rakennetaan mieluummin omia linjauksia, teorioita, rakenteita ja organisaatioita kuin etsiäydytään yhteistyöhön tai tukeudutaan toisen apuun. Kummasti kylätutkimuksen tutkimusalojen välisessä ”kahakoinnissa” kesällä 1967 oli samoja piirteitä kuin tämän päivän tuntemuksilla poliittis-hallinnollisista väännöistä. Opiskelu aika ei mennyt hukkaan, kun se tarjosi autenttista harjoitusta tulevalta.

### Tutkimuksen tarkoitus ja metodologia

Tutkimusasetelmana on kolmen politiikanalan ajattelun ja linjausten pitkittäistarkastelu. Työn päätarkoituksena on politologinen analyysi maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan tavoitteiden ja painotusten muuttumisesta. Tutkimuksen lopussa politiikanalat asetetaan vielä rinnakkain, jolloin näkyvät niiden vuorovaikutussuhteet tai eriytyminen toisistaan. Koska maaseutupolitiikka on tutkimusjak-

solla 1980–2020 vasta alkanut ja on kehittymässä, sen rakentumista on syytä kuvata tutkimuksen toisenä teemana. Ilman tällaista prosessitietoa uuden politiikanalan linjaukset jäisivät osittain ilmaan eikä politiikanalaa ole, ellei linjausten lisäksi ole rakenteita ja toimijoita.

Tutkimuksen kolmas ainesosa muodostuu tutkijan henkilökohtaisten tuntemusten ja kokemusten liittämistä molempiin edellisiin tutkimustarkoituksiin. Esiinnostetut asiat ovat katkelmallisia tosiasioita ja sidoksissa esittäjänsä persoonaan. Tutkimusosio on puhdasta toimintatutkimusta, sillä tutkija on toiminut maaseutupolitiikkaa suunnittelevan ja toteuttavan Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pääsihteerinä koko sen ajan, jolloin on katsottu Suomessa maaseutupolitiikkaa harjoitetun.

Tutkimus painottuu maaseutupolitiikkaan eli kyse on enemmän nuorimman alan sijoittautumisesta muiden joukkoon kuin alue- tai maatalouspolitiikan maaseutusuhteista. Tosin tutkimusasetelma merkitsee kolmen politiikanalan vuorovaikutussuhteiden tarkastelua.

Yksi tämänkaltaisen tutkimuksen välttämättömistä lähtökohdista on selvä maaseutukäsitys ja näkemys maaseutupolitiikan perusteista. *Lähtökohta on maaseudun näkeminen usean väestö- ja ammattiryhmän alueena, jossa alueen elinvoima kehittyi ihmisten määrän ja hyvinvoinnin edistymisen myötä.* Määritelmä on kirkastunut maaseutupolitiikan rakentajille vähitellen. Julkisessa poliittisessa keskustelussa asiaan sotketaan maatalouden lisäksi ympäristön kuntoa ja kunnallistaloudellisia näkymiä, jopa eläinten hyvinvointia. Kaikki ovat hyviä asioita sinänsä, mutta ne eivät ole maaseudun elinvoiman

ykkösmääreitä.

Suomalaisen maaseutupolitiikan nähdään käynnistyneen varsinaisesti Euroopan neuvoston maaseutukampanjasta 1988. Koko 1980-luvun ajan maaseutupolitiikkaa kuitenkin jo tapailtiin. Maaseutukampanja oli hyvin monen julkisen ja kansalais-toimijan yhteinen hanke. Näin julkisesti ja selvästi maaseutupolitiikan edellyttämää laaja-alaisuutta ei aikaisemmin oltu korostettu. Jo ensimmäisen kokonaisuohjelman maaseutupolitiikan määrittelyssä puhuttiin kaikista maaseudun asukkaista. Kolmannessa kokonaisuohjelmassa vuonna 2000 maaseudun elinvoima ja samalla maaseutupolitiikan perusta sai edelleen voimassaolevan kiteytyksensä: ”Maaseudun elinvoima määritellään asukkaiden ja hyvinvoinnin määrän ja muutosten avulla.”

OECD:n vuonna 2006 julkaisema näkemys uuden ja vanhan paradigman maaseutupolitiikasta nojaa aivan samoihin perusteisiin. Uuden lähestymistavan mukainen maaseutupolitiikka pitää lähtökohtana monialaista maaseutua ja sen kaikkia väestöryhmiä. Vanhan paradigman näkökulma rajoittuu maatalouteen. Lähestymistapaa voidaan kyllä laajentaa, mutta silloinkin lähtökohtana on maatalouden ja maatalousväestön etu. (OECD, 2006)

Politiikanalan synty ei ole vain poliittisten linjausten eriytymistä. Välttämättä siihen liittyy myös institutionalisoitumista, taktisia siirtoja ja toistuvia toimia vanhempien politiikanalojen tapaan.

Tavanomaisen tutkimustekstin oheen liitettyjen henkilökohtaisten muistikuvien, tunnelmien ja kokemusten tarkoituksena on lisätä kiinnostusta itse tutkimusteemaa kohtaan. Henkilökohtaiset, selvästi erottuvat osat on tarkoitettu myös syven-

**Tutkimusasetelman eli tutkimuksen tarkoitukset ja menetelmät voi esittää seuraavalla tavalla:**

Teemat	Menetelmät
Maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan linjausten muutokset 1980–2020	Keskeisten poliittisten dokumenttien analyysi aikavälillä 1980–2010 ja päätelmät 2010-luvusta
Maaseutupolitiikan rakentuminen	Asiakirjojen käyttöä ja analyysia sekä toimintatutkimuksen tuoman tiedon soveltamista kuvaukseen
Vaikuttavia tapahtumia	Henkilökohtaisten työkokemusten raportointi

---

tämään käsitystä politiikan valmistelusta. Se ei ole vain politikkojen tai virkamiesten työjärjestysten ja säädösten mukaista keskinäistä peliä, vaan laajempi kokonaisuus, jossa myös tutkijoilla ja järjestöillä on oma merkittävä roolinsa. Se on mahdollisuuksien taidetta, jossa samaan aikaan vaikuttavat sekä satunnaiset että systemaattiset voimat. Tätä ”leikkiä” halusin avata. Tutkimusteksti ja henkilökohtaiset osat on kirjoitettu erikseen. Ne on jälkepäin limitetty toisiinsa ja vastaavat suunnilleen samoja teemoja ja ajankohtia.

Tutkimuksen maaseutupolitiikkaosa ei ole maaseutupolitiikan tai edes Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, YTR:n, historiikki. Huomiota on kiinnitetty nimenomaisesti keskeisten ohjelma- ja politiikkadokumenttien antamaan kuvaan maaseutupoliittisen ajattelun muutoksesta – kehitymisestäkin. Jonkin verran on lisätty sellaista prosessitietoutta, mitä maaseutupolitiikan pääsihteeri pystyy antamaan.

---





# 1 MAASEUTUPOLIITTISEN AJATTELUN JA JÄRJESTELMÄN KEHITTYMINEN

Tutkimuskirjallisuudesta ja lukuisten alue- ja maaseutuohjelmien ensimmäisiltä sivuilta vakuuttuu siitä, että suuri aluepolitiikka oli hyvin menestyksellistä aluepolitiikan varsinaisen tarkoituksen eli alueellisen tasapainon ja tasa-arvoisten toiminta- ja elinolosuhteiden näkökulmasta katsottuna 1960–1970-luvuilla. Silloin rakennettiin valtava määrä hyvinvointipalveluja, terveyskeskuksia, sairaaloita ja eriasteisia kouluja. Myös yliopistojen ja tutkimusyksiköiden rakentamisella ja verkon tihentymisellä oli suuri myönteinen vaikutus alueelliseen tasapainoon.

Sen sijaan aluepolitiikan varsinaiset keinot korostivat teollisuuden toimintaedellytysten parantamista, ja kunnat kävivät kisaan yritysten sijaintipaikkoina. Tämän politiikan hedelmät painoutuivat keskuksiin, sillä samaan aikaan maaseudun pk-yrityksiin ulottuvat keinot olivat vähäisiä ja mitoiltaan vaatimattomia. Maaseutu kuitattiin selvästi ylikorostuneilla ja propagandistisilla käsityksillä maatalouden merkityksestä. Maatalouden työntekijöiden määrän lasku vuodesta 1940 lähtien ja tilaluvun supistuminen vuodesta 1960 lähtien olivat molemmat paljon rajumpia kuin haluttiin uskoa. Asenteelliset ja poliittiset jarrut viivyttivät maaseudun mahdollisuuksien avointa tarkastelua ja sen mukaisen politiikan rakentamista. Laajenevat pk-yritystoiminnan alat, palvelujen muutokset ja maaseudun asuinpaikkana tarjoamat mahdollisuudet jäivät liian vähälle huomiolle.

Tultaessa 1980-luvulle alue- ja maatalouspolitiikka olivat kumpikin liian kapea-alaisia maaseutupolitiikan näkökulmasta. Tämä heijastui alkavaan maaseutupolitiikkaan kahdella tavalla: toisaalta jarrut siirtyivät myös maaseutupolitiikan tapailuun *hidastaen prosessia, toisaalta aidolle maaseutupolitiikalle oli syntynyt tilaa ja tarvetta*. Tutkimus tuo tietoa maaseutupolitiikan syntyprosessista.

## 1.1 Elinvoima maaseutupolitiikan tavoitteena

Jonkin verran tutkimuskirjallisuudessa, mutta etenkin maaseutuohjelmiin suhtautumisessa, nousee esiin kysymys maaseudun elinvoima-käsitteen käyttökelpoisuudesta. Varsinkin ohjelmiin kriittisesti kantaa ottavat epäilevät maaseutupolitiikan laaja-alaisuutta. Maaseutupolitiikan haluttaisiin mieluummin keskittyvän omalle organisaatiolle tai ammattiryhmälle tärkeisiin kysymyksiin ja turvaavan sen tulevaisuutta ja julkista rahaa. Olennaista on kuitenkin havaita, että kritiikki maaseudun elinvoiman ja samalla maaseutupolitiikan epämääräisyydestä on viime vuosina vähentynyt selvästi. Esimerkiksi ensimmäiseen kokonaisuohjelmaan vuodelta 1991 reagoi kolmasosa lausunnon antajista skeptisesti, neljännen ja viidennen kokonaisuohjelman yhteydessä vuosina 2004 ja 2009 näitä kritikoita oli enää ani harvoja. Mutta kysymystä sietää pohtia.

Keskittien tukisäätiön rahoittamassa tilaustutkimuksessa *Suomen maaseudun elinvoimaisuus ja sen säilyttäminen* Tuomas Kuhmonen kritisoi, että maaseutu-käsitteen epämääräisyyden ja monimuotoisuuden vuoksi maaseudun elinvoimaisuuden määrittely tai peräti mittaaminen on objektiivisesti mahdotonta tehdä yksiselitteisellä tavalla. Tutkija katsoi myös, etteivät esimerkiksi OECD ja Euroopan unioni olleet vielä vuoteen 1997 mennessä määritelleet yksiselitteisesti maaseudun elinvoimaa. ”Maaseudun ongelmien yleispiirteet ovat yhteisiä, keinot osittain yhteisiä, mutta yhteinen konkreettinen ja mitattavissa oleva tavoite puuttuu.” (Kuhmonen 1997: 6.) Kuhmonen oli oikeassa.

Tutkija kuitenkin arvioi, että suomalainen maaseudun elinvoimaisuuden käsite on tarkempi kuin EU:n tasolla käytetyt vastineet. Silti Suomessakaan maaseudun elinvoimaisuudelle ei ole annettu yksiselitteistä sisältöä eikä mitattavia kriteereitä, joilla elinvoimaisuus voitaisiin todeta. Tuomas Kuhmo-

nen haikaili tarkkojen määritelmien perään, mutta samalla tunnusti sen, että maaseudun asukkaiden käsitykset maaseudusta liittyvät työhön ja toimeentuloon, asumiseen, palvelujen saatavuuteen, sosiaaliseen rakenteeseen, liikkumiseen, ympäristöön yms. tekijöihin. Kuhmonen (1997: 9–10) joutuikin myöntämään, että ”tässä suhteessa esimerkiksi maaseutuohjelman moninaisuus kehittämistoimien osalta vastaa ilmeisesti suhteellisen hyvin itse ilmiön moninaisuutta”.

Tarkka ja varovainen pitää kuitenkin tutkija Kuhmosen tapaan olla: ”Maaseutualueiden hiipuminen voi jatkua ilman, että elinvoimaisuuden käsite joutuu koskaan koetelluksi. Monella Suomen haja-asutusalueen kylällä maaseudun elinvoimaisuudesta ovat jäljellä vain kuoret.” Edellä sanotulla tutkija viittaa suomalaisiin tilastokäytäntöihin ja aluehallintoon, jossa operoidaan varsin paljon maakuntatason ohjelmilla ja tiedoilla. Niinpä ”äärimmillään maakuntakeskuksen nopea kehitys riittää turvaamaan alueen laskennallisen elinvoimaisuuden”, vaikka kyse on pahasta tulkintaerheestä.

Tutkija on oikeassa havainnoissaan, mutta väärässä johtopäätöksissään. Maaseudun elinvoimaisuus -käsite ei ole epämääräinen silloin, kun sitä käsitellään yhteiskunnallisen toiminnan monilla tasoilla ja kullekin kuuluvissa asioissa. Kyllä kyläläiset varsin tarkkaan tietävät, mistä oman kylän elinvoima kiikastaa ja mitä puutteita tulisi korjata. Maakunnisakin osataan käsitellä maakunnan kokoisia asioita, mutta maakunnallisten toimijoiden paikallistasolle meno on jo epämääräistä ja osaamatonta.

Hyvä esimerkki kohtalaisen käytännönhakuisesta maaseudun elinvoimaisuus -käsitteen avaamisesta on Seppo Ahon ja Heli Ilolan (2004) kuntapohjainen tarkastelu. Tutkijoiden mukaan ”turvattu väestöpohja, tuotannon jatkuvuus ja uudistuminen sekä hyvä ympäristö ovat maaseutukuntien elinvoimaisuuden takeet – mutta myös jatkuvat tavoitteet. Aktiivisuus tavoitteiden asettelussa, uusiin asioihin ryhtyminen, aito onnistuminen, myönteisen kiinnostuksen ja mukaantulon herättäminen ulkopuolisissa, oman itsetunnon kohottaminen sekä tehdyllä työllä vauras-

tuminen auttavat kuntia myönteisellä kehitysuralla, joka käynnistyytään tukee itse itseään.”

Aho ja Ilola korostivat näkijöiden, tekijöiden ja välittäjien toinen toistaan täydentävää yhteispeliä. Silloin myönteiseen kehitykseen sysäävän muutoksen ei tarvitse olla suuri. (Aho-Ilola 2004: 124.) Kun puhutaan toiminnasta, vaikeatkin asiat pelkistyvät ja tulevat helpommiksi käsitellä, ja alkaa näkyä polkuja eteenpäin. Käsitteellinen pelkistyminen ei kuitenkaan vielä merkitse toteutuksen yksinkertaistumista. Se on oma taistelunsa, mutta taistelukenttä hahmottuu.

Monet tutkijat Lauri Hautamäestä alkaen ovat tuoneet esille monitasosuunnittelun välttämättömyyttä. Suomen maaseutupolitiikkaa on rakennettu tämän ajattelun varaan, mutta valmista ei voi tulla hetkessä. Teoriassa ja käytännössä on täysin selvää, että maaseutupolitiikkaa ei voi rajata tehtäviin ja välineisiin, jotka kuuluvat vain niille toiminnan tasoille, maakunnille ja kunnille, joissa on kasapäin poliittisia päättäjiä. *Elinvoima-käsitteen epämääräisyys paljastuikin toimintatasojen vajaakäytöksi ja epärealistiseksi pyrkimykseksi määritellä asia kokonaisvaltaisesti.*

Käsiteanalyysiensa jälkeen Tuomas Kuhmonen päätyi kahteen maaseudun ongelmallisten alueiden elinvoimaisuutta turvaavaan keinoon: merkittävä osa rahoituksesta (esim. 2/3) keskitetään maakunnan kattavien markkinointi- ja tuotekehitysyriyten tai osuuskuntien synnyttämiseen ja käynnistämiseen sekä valtion tuloverotuksessa myönnetään syrjäseutuvähennys. (Kuhmonen 1997: 29–31.) Kuhmosen yritysuskon on yliampuvaa maaseutupoliittisesta näkökulmasta arvioituna, koska se ei ota huomioon maaseudun tosiasiallista ammattirakennetta. Maaseutuyrittäjyyden vahvistaminen on tärkeä osa maaseutupolitiikkaa, mutta vain yksi linja. Toisaalta EU:n vaikutuksia maatalouteen analysoidessaan Kuhmonen (1998: 77) totesi väestöstä osoittimena, että ”se on varsin hyvä osoitin erityisesti pitkällä aikavälillä, koska muuttoliike on tapa sopeutua alueellisiin eroihin”.

Pertti Rannikko (1988) kiinnitti maaseudun kehitystyön lähtökohdaksi ihmisten elinolot ja hyvinvoinnin: ”Maaseutuväestön elinolosuhteiden

ja hyvinvoinnin parantaminen pitäisi olla selvästi maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen lähtökohtana. Hyvinvoinnin strategia on Suomen maaseutupolitiikassa ollut unohduksissa, vaikka se olisi useiden kylien kohdalla ajankohtaisempi kuin taloudellisen kehittämisen strategia.” (Rannikko 1988: 53–59.) Rannikon teesit saatettiin tuolloin tulkita ”itäsuomalaisiksi” eli vain yhdelle alueelle soveltuviksi. Nyt 20 vuotta myöhemmin ne alkavat tulla laajemmin hyväksytyiksi, toivottavasti myös ymmärretyiksi.

### Maaseudun elinvoimaisuus kantaa strategisiin toimintatapoihin

Maaseudun elinvoimaisuutta tutkittiin Suomen Akatemian laajassa tutkimusohjelmassa 1985–1989. Ohjelman taustasanoissa todettiin, että Suomen aluepolitiikka on ollut pääosin menestyksellistä, mutta haja-asutusalueiden asema on jatkuvasti suhteellisesti huonontunut. Julkisen vallan tukitoimet, joilla on pyritty monipuolistamaan maaseutualueiden elinkeinorakennetta ja kohentamaan maaseudun asukkaiden elinolosuhteita, ovat vireytäneet lähinnä keskustaajamien elinkeinotoimintaa. (Tutkimusohjelman raportti 1, 1987: 4–7.)

Viidessä osaprojektissa tuotettiin lukuisia tutkimuksia, joiden annin professori Pertti Kettunen kokosi loppuraportiksi *Hyvä elämä ja maaseudun elinvoimaisuus* (1989). Suuren tutkimusohjelman loppuraportiksi Kettusen kirjoitus oli hyvin persoonallinen, omaperäinen ja runsaudessaan sekava, mutta hankkeen tulokset ja Kettusen johtopäätökset ovat tärkeitä. **Strategisen toimintatavan elementit** ovat tutkimushankkeen ja Kettusen mukaan seuraavat:

- Maaseutu, sen ihmiset, kylät, kunnat ja seutukunnat luovat itse omat kehittämisstrategiansa.
- Päätösvalta kehittämispanosten suuntaamisesta on oltava kylä-, kunta- ja seutukuntatasolla.
- Maaseudun elinvoimaisuuden yleiset perusedellytykset ovat

- tiedon, taidon ja näkemyksen kehittämismahdollisuudet,
- henkisen ja aineellisen yhdyskuntarakenteen infrastruktuuri sekä
- yritystoiminnan infrastruktuuri.

Loppuraportti korostaa monien pienten askelten linjaa kehitettäessä maaseudun elinvoimaisuutta säilyttäviä ja sitä lisääviä toimia. Nopeita käyttäytymisen muutoksia on turha odottaa. Raportti edellyttää ”suurta mullistusta nykyisissä hallinnollisissa rakenteissa, toiminnallisissa linjoissa ja vaatii erittäin vahvaa panostusta maaseudun ja maaseutukuntien kehittämiseen” (Kettunen 1989: 80–83). Tutkimusohjelman loppuraportti peräsi useissa kohdin muutoksen hyväksymistä kaikilla toimintatasoilla. Tutkimushankkeen toteuttajat näyttivät kokeneen, että *pieniä askeleita aliarvioidaan ja päätösvallan siirtoa vastustetaan*. Sama kokemus on meillä maaseutupolitiikan rakentajilla ollut koko 21 vuoden ajan.

Maaseudun elinvoimaisuus -tutkimusohjelman tulokset eivät saaneet aikaan sellaisia yhteiskuntapolitiittisia vaikutuksia, kuin olisivat ansainneet. Samoin kävi Jukka Oksan ja Pertti Rannikon artikkelikokoomalle *Puheenvuoroja maaseutupolitiikasta* (Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita N:o 7/1988). Se oli voimakas asiantuntijakannanotto kansalaisten hyvinvointia ja paikallisuutta painottavan maaseutupolitiikan puolesta. Kirjoittajat pitivät 1980-luvun lopun maaseutupolitiikkaa vielä ”paikallisuuden näkökulmasta tuloksettomana hapuiluna” eli Hendersoniin ja Castellsiin viitaten: ”toisella puolella on valtaa ilman paikallisuutta ja toisella paikallisuus on ilman valtaa”. Viranomaisten sektorisokeuden yhteistulos on byrokraattista skitsofreniaa: yhdet viranomaiset edistävät maaseudun työllisyyttä ja yritteliäisyyttä, toiset hävittävät maaseudun työpaikkoja ja heikentävät edellytyksiä yritystoimintaan. Asianosaisilla ei ole valtaa. (Oksa 1988: 47–52.)

Kun muutos on nopeaa ja muutokseen reagoiminen vaatii suurehkoja ja radikaaleja ratkaisuja, hallinto ja politiikka ovat tahmeita uudistajia. Sitä julkeampaa on, että osa virkamiehistä ja poliitikoista arvostelee

Suomen maaseutupolitiikkaa liian pieniin asioihin huomion kiinnittämisestä. Näyttää siltä, että suuret asiat ovat liian suuria ja pienet liian pieniä eli muutoksen välttämättömyyden ja keinojen rahoittamisen vastustamisen verukkeeksi käy mikä milloinkin. Kuitenkin elinvoimaisuus, kansalaisten hyvinvointi ja paikallisuus, ei vain alueellisuus, ovat yhtä ja samaa lääkettä globalisaation nurjia puolia vastaan.

### Monitieteinen tutkimushanke on vaikea prosessi

*Maaseudun elinvoimaisuus* -tutkimusohjelma oli ensimmäinen laaja-alainen ja kunnianhimoinen pyrkimys käsitellä maaseudun problematiikkaa maaseutupoliittisesti relevantilla tavalla. En osallistunut tutkimushankkeeseen, mutta tunsin useita sen toteuttajista. Heiltä välittyi kuva hajanasesta tutkimuskokonaisuudesta, jossa oli vaikeuksia keskinäiseen vuoropuheluun ja osien samanaikaiseen etenemiseen. Hankkeen lievä hajoaminen osiin lienee ollut pääsyy poikkeukselliseen loppuraporttiin. Monen tieteenalan, organisaation ja tutkijan yhteishanke on erittäin vaikea prosessi, eikä Maaseudun elinvoimaisuus -hanke muodostanut poikkeusta. Silti keskeiset havainnot ja johtopäätökset olisivat ansainneet vakavan huomion päätöksenteossa. Maaseutupolitiikassa niitä pyrittiin ottamaan huomioon, sen sijaan maatalouspolitiikka jo samoihin aikoihin Maatalous 2000 -mietinnön kautta ja aluepolitiikka hieman myöhemmin irtaantuivat tutkimusohjelman annista.

Minulle, hanketta vierestä seuranneelle, palautuivat monta kertaa mieleen Turun yliopiston monitieteisen kylätutkimushankkeen kokemukset ja tunnelmat. Osallistuin siihen ja näin, miten yhteinen tema ja tavoite voivat olla haperoa tavaraa tilanteessa, jossa kunkin tieteenalan (tässä tapauksessa viiden) edustajat vetävät omaan suuntaansa. Vakava maaseutututkimus tarvitsee useita tieteenaloja, mutta vakavasti otettaviin maaseutupoliittisiin johtopäätöksiin päästään vasta aidosti yhdentävällä otteella. Tätä Pertti Kettunen ilmiselvästi tavoitteli loppuraportillaan ja osaset huomioon ottaen hän onnistui erinomaisesti.

### Maaseudun kehittämisen lyhenevät aallot

Hannu Katajamäki (1991: 54) maalaili Suomen maaseudun kehittymisen pitkiksi aalloiksi viime vuosikymmenen ensimmäisille vuosisadoille muotoutuvan maaseudun, sitten sarkajaon maaseudun 1860-luvulle asti ja 100-vuotisen agraarimaaseudun kauden 1970-luvulle asti. Sen jälkeisen ajan Katajamäki nimesi varovaisesti monimuotoiseksi maaseuduksi. Kun puhutaan maaseudun kehittämistoiminnasta, ajanjaksoja voidaan lyhentää kuvan täsmentämiseksi. Lauri Hautamäki (1985: 79) ja Matti Sippola (1991) tarkastelivat hieman eri ajanjaksoja, mutta määrittelyt yhdistäen **1900-luvun maaseutu ja sen kehittäminen** näyttävät seuraavalta:

1. 1916–1928 maareformin ja maataloustuotannon lisääntymisen kausi
2. 1929–1939 monipuolisen ja nopean kehityksen kausi
3. 1939–1949 eristyneisyyden ja asutustoiminnan uudelleen aloittamisen kausi
4. 1950–1960 nopean kehityksen kausi
5. 1960-luku ja 1970-luvun alkuun asti asutus- ja maatalouspolitiikan vaihe
6. 1970-luvun lopulta 1980-luvun lopulle sektoripolitiikkojen ja samalla maaseutupolitiikan kypsymisen vaihe
7. 1980-luvun lopulta lähtien maaseutupolitiikan vaihe

Lauri Hautamäki arvioi 1960-luvun olleen jo maaseudun alamäen ja ongelmien aikaa, ja sitten vuosikymmenen vaihtuessa ongelmat kärjistyivät. Öljykriisi yhtenä tekijänä vaikutti pyrkimyksiin etsiä uutta tietä 1970-luvun lopulla, ja Hautamäki arvioi, että 1980-luvun alussa maaseutu olisi ollut uuden nousun kynnyksellä. Minä puolestani olen nimittänyt 1980-lukua maaseutupolitiikan kypsymisen ajaksi (Uusitalo 1994: 57-58). Miten sen jälkeiset vuodet jaksotetaan ja minkä nimisinä yhä lyhyemmiksi periodeiksi, jääköön tutkijoiden analysoinnin varaan.

Maaseutupolitiikan kypsymisen vaihetta, joka päättyi 1980-luvun lopulla, kuvasi Jukka Oksa (1988: 19) aivan toisin sanoin: ”Suomen teollisuusyhteiskunnaksi muuttuminen tapahtui ennätysnopeasti. Tuloksena oli kerrostalolähiöitä, valtavasti ensimmäisen sukupolven kaupunkilaisia palkkatyöläisiä, tyhjeneviä kyliä ja liiankin tehokkaasti koneistettuja maatiloja. Tämän politiikan tuloksena Suomen teollisuustuotanto on nyt monipuolistunut ja suomalainen pääoma kansainvälistynyt. Maaseutu on osittain teollistunut ja sinne on tullut sosiaalivaltion palveluja ja tavaramarketteja.”

Muutos jatkui, Oksan kuvaama tilanne loi tarpeen uudelleen harkitulle maaseutupolitiikalle. Kuluneen 20 vuoden aikainen muutos harvenevine maatiloineen, kaatuvine tehtaineen ja poistuvine palveluineen suorastaan pakotti kehittämään maaseutupolitiikkaa, joka ei kietoutuisi kielteisiin trendeihin, vaan etsisi uusia mahdollisuuksia – pieniäkin.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta oli merkittävä vaihe maaseutupolitiikallekin, erityisesti välineiden ja rahoituksen suhteen, mutta ajattelun ja poliittisten linjausten näkökulmasta liittymiseen kytkeytyi myös palautumista ”vanhaan paradigmaan” eli maatalouslähtöiseen maaseutuajatteluun ja byrokraatiaan. Kirjallisuudessa jäsennetäänkin viime vuosien maaseudun kehitystyö usein EU-ohjelmakausien avulla tai Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän laatimien kokonaisuohjelmien ja niiden perusteella tuotettujen valtioneuvoston poliittisten kannanottojen jaksojen mukaisesti. Suuret sisällönmuutoslinjat nähdään myöhemmin.

Järjestyksessään neljännessä maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa 2005–2008 (2004: 40) arvioitiin, että ”monin tavoin 1980-luku jäi maaseutupolitiikan etsintävaiheeksi. Tavoitteita tapailtiin, mutta välineitä maaseutupolitiikan toteuttamiseen oli vähän”. Johtopäätöksestä tutkijat ovat hyvin yksimielisiä, mutta miksi näin kävi? Tässä yhteydessä ei esitellä yksityiskohtaista tapahtumien, tekemisten ja välineiden luetteloa 1980-luvulta, vaan keskitytään strategian kehittämiseen tai siinä esiintyviin puutteisiin.

Maaseutupolitiikan tapahtumien kokonaiskuvan selvittävät melko perusteellisesti mm. *Elinvoimainen maaseutu -kokonaisuohjelma 2005–2008* (2004), Asko Peltolan (1993) raportti suomalaisesta maaseutupolitiikasta ja sen kehittymisestä, Matti Sippolan, ajanjakson keskeisen aluepoliittisen vaikuttajan, artikkelit maaseudun aluepoliittisesta suunnittelusta Suomalainen maaseutu -kirjassa (1983) ja maaseutupolitiikan historiikista Maaseudun suunnittelun seuran julkaisussa 2/1991 sekä Hannu Katajamäen ja Rauno Kaikkosen (1991) kirja *Maaseudun kolmas tie*.

Analyttinen tutkimus maaseutupolitiikan rakentumisesta 1980-luvulla ja hieman aikaisemminkin puuttuu vielä. Ainekset aiempien tutkimusten perusteella tiedetään: Maaseudun suunnittelun seuran monialaisuus, kuntien elinkeinopolitiikka ja työvoimahallinnon hankkeet, uusimuotoinen kylätoiminta ja sen alkuna laajajaho toimintatutkimus, maaseutututkimukseen keskittyvien tutkimusyksiköiden perustaminen sekä maatalous- ja aluepolitiikan linjausten ja käytäntöjen muuttuminen, mitä tämä tutkimus käsittelee.

## 1.2 Maaseudun suunnittelun seura verkoston luojana

Professori Leo Granberg ja unkarilainen tutkija András Csité ihmettelivät ja selittivät suomalaisen maaseutupolitiikan syntymistä poliittisen verkostoteorian avulla. Maaseudun Uusi Aika -aikakauslehdessä artikkelissa *Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon* (1/2003: 7–20) kirjoittajat vertasivat ympäristöpolitiikkaa ja maaseutupolitiikkaa keskenään. Ympäristöpolitiikan lähtökohtana oli kansalaisten ja tiedeyhteisön syvä huoli ympäristön tilasta, mikä johti kansalaisliikkeisiin, etujärjestöjen perustamiseen ja jopa puolueen muodostukseen niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Maaseutupolitiikan taustalla näin perusteellisia organisoitumisia ei ole. Siksi maaseutupolitiikan muodostuminen erilliseksi politiikan areenaksi onkin suorastaan outoa ja epätodennäköistä. Näin kuitenkin kävi.

Kirjoittajat näkivät maaseutupolitiikan kehittymisen samoin kuin muutkin mutta tähdensivät lähinnä kahta lähtökohtaa: liikettä ja verkostoa eli kylätoimintaa ja ammatillisena verkostona Maaseudun suunnittelun seuraa. Verkostoitumista ajavien *poliittisten yrittäjien* tehtävänä oli yhdistää kaksi toimintapiiriä, luoda uudenlainen lähestymistapa maaseutukysymykseen ja vakuuttaa vastuulliset poliitikot uuden lähestymistavan tarpeellisuudesta. Tehtävä onnistui.

Maaseudun suunnittelun seura ry (MSS) perustettiin 1973 ensin Haja-asutusalueiden suunnittelun seura ry -nimisenä tarkoituksenaan tuoda esiin maaseutualueiden ongelmia, herättää niistä keskustelua sekä tehdä niihin liittyviä esityksiä ja aloitteita epäkohtien selvittämiseksi ja poistamiseksi. Seura toteutti tarkoitustaan järjestämällä keskustelutilaisuuksia, olemalla yhteydessä suunnittelu- ja päättäviin elimiin sekä harjoittamalla tiedotustoimintaa. MSS edusti monipuolisesti eri ammattikuntia ja yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä (MSS:n julkaisu 2/1992).

Pääosin se toimi Helsingissä, mutta ehti ennen loppuaan 1990-luvun alkupuolella laajentua jonkin verran myös alueille. Usean vuoden ajan seura julkaisi tiedotteita jäsenistölleen. Jälkeenpäin arvioituna ne olivat selvästi uuden paradigman mukaisia. Leo Granberg piti MSS:aa ratkaisevan tärkeänä maaseutupolitiikan kehittälylle Suomessa (2003: 13–14). Tämän kirjoittaja sanoisi, että se oli yksi maaseutupolitiikan ainesosa. MSS osoittautui jäsenistönsä kokemaa tärkeämmäksi siksi, että se oli aidosti monialainen aikana, jolloin sekä tutkimus että hallinto vielä vierastivat tätä maaseutupoliittisen otteen välttämättömyyttä.

Seura perustettiin teknisen korkeakoulun täydennyskoulutuksen järjestämällä yhteiskuntasuunnittelun kurssilla. Tämän kurssin idea ja voima on kompositeriaatteessa eli se kokoaa erilaisia koulutus- ja ammattiryhmiä samalle kurssille käsittelemään jotakin väljää yhteiskuntasuunnittelun teemaa. MSS sai 1970-luvun alun maaseudun ankeissa oloissa melko runsaan jäsenistön niin virkamiehistä, järjestötoimi-

joista kuin tutkijoiستakin. Yhteiskunnallisen, teknisen ja luonnontieteellisen koulutuksen saaneet toimivat seurassa sulassa sovussa. Jäsenistön rakenteen tosi-asiat heijastuivat asioiden käsittelytapaan lukuisissa seuran järjestämässä seminaareissa ja kokouksissa. Siten MSS oli etuajassa rakentamassa maaseutupoliittista verkostoa ennen kuin maaseutupolitiikka varsinaisesti alkoikaan. Se opetti monialaista ja poikihallinnollista asennetta eli loi pohjaa varsinaiselle maaseutupoliittiselle toiminnalle.

Seurassa yhdistyi kolme erityyppistä ideaa: maaseudun arvostus, suunnittelu-usko ja luottamus valtioon yhteiskunnan kehityksen ohjaajana. Toiminta noin 20 vuoden ajan oli melko spontaania, mutta konsensushakuista. Vaikka MSS oli eräänlainen antiteesi vallassa olleelle maatalousperusteiselle maaseutukäsitykselle ja hegemonialle, ristiriita pidettiin taka-alalla. Esimerkiksi perustavassa kokouksessa seuran puheenjohtajaksi kutsuttiin Maatilahallituksen pääjohtaja Samuli Suomela. Useita vuosia vuorollaan seuraa johtivat Eero Väänänen, Matti Sippola, Eero Uusitalo, Riitta Vartia ja Heimo Hanhilahti. Uusi paradigma teki tuloaan jo 1970-luvulla ilman, että sitä sellaiseksi määriteltiin.

Tultaessa 1990-luvulle seuran toiminta alkoi hiipua. Varmasti pääsyyinä oli maaseutupolitiikassa tapahtumassa ollut institutionalisoituminen. Maaseudun kehittämisprojekti oli vetänyt lukuisia seurassa toimineita maaseutupolitiikan käytännön valmisteluun, *keskustelusta siirryttiin tekemiseen*. Maaseudun tutkimuslaitoksia oli perustettu 1980-luvun loppupuolella ja Maaseudun Uusi Aika -lehti perustettu 1992. Yliopistojen täydennyskoulutuskeskukset alkoivat toteuttaa maaseudun kehittäjien koulutusta, eli monia MSS:n toiminnan tavoitteita oli saatu aikaan. Merkityksettömäksi ei myöskään jäänyt seuran puheenjohtajan ”alueellistaminen”. Helsinki-keskeisyydestä jotkut halusivat siirtyä aluevetoisuuteen, muun muassa käytännössä viimeinen puheenjohtaja Heimo Hanhilahti. Kävi kuitenkin niin, että alueella työtään tekevä puheenjohtaja, yhden kunnan elinkeinoasiamies, oli liian kaukana tapahtumista. Miten johtaa, kun ei tiedä, mitä johtaa!

## Kompostissa kypsyä

Maaseudun suunnittelun seura oli minulle useita vuosia henkireikä. Toimin vuodet 1983–86 jopa johtokunnan puheenjohtajana Kaarinasta käsin ja aikaisemmin sekä myöhemmin useita vuosia hallituksen jäsenenä. MSS oli kuin näyteikkuna, joka vaatimattomalla tavalla kertoi, mistä maaseudun kehitystyössä eri puolilla keskustellaan ja miten eri organisaatiot ja henkilöt asioita näkevät. Toiminta merkitsi minulle maailman avautumista ja sen seikan näkemistä, että suomalaisessa yhteiskunnassa monet asiat kietoutuvat Helsinkiin, niin järjestö- kuin hallintomaailmassa. Seura kasvatti myös vastuuntunnetta ja antoi aineksia ajatella maaseudun kehittämisen muotoja ja keinoja.

Minäkin kävin 1980-luvun alussa yhteiskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskurssin ja jatko-opiskelin Teknillisessä korkeakoulussa laudaturin verran. Kurssin kompostiperiaate miellytti ja vasta jälkepäin olen tajunnut, että sama asia veti myös Maaseudun suunnittelun seurassa puoleensa. Oli hyvin kiinnostavaa kuunnella, miten yhteiskuntatieteilijät, agronomit, metsänhoitajat, insinöörit, arkkitehdit sun muut käsittelivät samaa ilmiötä. Kieliongelmia olivat suurempia kuin myöhemmin Euroopan unionissa. MSS ja YTK eli Yhteiskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus osoittautuivat minulle melkoisiksi horisontaalisen politiikan ja toiminnan peruskursseiksi.

Keskustelu kiinnosti, mutta se ei vuosien päästä enää aivan tyydyttänyt. Miksi emme ryhtyisi sanoista tekoihin? Kun maaseudun kehittämisprojekti hyvin pian levisi laajaksi valmisteluverkostoksi, selitys piilee kahdessa asiassa, samaan aikaan käynnissä olleessa maaseutukampanjassa ja MSS:n luomassa epävirallisessa verkostossa. Leo Granbergin tulkinta siitä, että MSS tukehtui jossain määrin suoraa toimintaa tarjonneen maaseudun kehittämisprojektin alle, oli oikea. Nyt maaseudun kehittämisen seuralle olisi hie- man uudelleen asemoituna jälleen tilausta – ja toimijoita olisi enemmän. Toisaalta nyt on Maaseudun Uusi Aika -yhdistys. Se on tutkijoiden ja kehittäjien yhteinen, mutta edeltäjänsä MSS:aa kapeapohjaisempi.

## Marxilaistutkijat ajautuivat sivuun

Maaseudun suunnittelun seurassa toimineet olivat tietysti myös jäseniä omissa tiede- tai ammattijärjestöissään. Yhteiskuntatieteilijöiden tilanne oli mielenkiintoinen 1970- ja 1980-luvuilla. Marxilaiset yhteiskuntatieteilijät ryhmittäytyivät omaksi tutkijaryhmäkseen, joka ei suvainnut epämarxilaisia lähteitä tutkimuksissaan. Maaseudun muutosta tihrutettiin maatalous-teollisen kompleksin kautta. Mainittavia jälkiä tieteeseen tai yhteiskunnalliseen kehitykseen tämä toiminta ei jättänyt. Eivät porvarillisten sosiologienkaan tuotteet kovin korkealle yltäneet, mutta niihin viitataan kuitenkin jatkuvasti. Monet heistä olivat mukana Maaseudun suunnittelun seuran toiminnassa. MSS pystyi vaikuttamaan maaseutupolitiikan kehittämiseen.

Muutamia marxilaistutkijaa ovat kiihkeimmän vaiheen jälkeen luoneet merkittävän uran tutkijoina niin Suomessa kuin monissa Euroopan maissa. Maaseudun kehittäjien joukossa heitä ei ole ollut. Kymmenien vuosien takaisella ”ylikunnolla” oli turhan pitkä seurausvaikutus.

Näistä vaiheista huolimatta maaseutututkijoiden ja maaseutupolitiikan rakentajien yhteistyö ja vuorovaikutus on Suomessa ollut huomattavan runsasta ja kiinteää: maaseutututkimus on lisääntynyt muun muassa maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän rahoituksen myötä, tutkijat ovat osallistuneet maaseutuohjelmien valmisteluun ja etenkin arviointiin sekä kehittäjien asiantuntemusta on hyödynnetty koulutuksessa. Tosiasia tulee hyvin esille Pirjo Siiskosen raportissa (2008) Ruralia-instituutin 20 vuoden toiminnasta.

## Turha kaksijako

Yliopistomaailman jakaantuminen 1970-luvulla marxilaisiin ja kaikista sateenkaaren väreistä muodostuneisiin porvareihin, karkeasti sanottuna, oli jälkeensä arvioituna surullinen prosessi. Voi sitä puhdasoppisuuden määrää ja synkeyttä! Maaseutututkijoitakin oli jo kohtuullinen määrä 1970-luvun Suomessa, mutta he jakaantuivat kahden toisensa poissulkevaan ryhmään. Nk. porvarit yrittivät silloin tällöin saada yhteistyötä aikaan, mutta koska toinen puoli ei heissä hyväksynyt mitään, yhteistyöstä ei tullut mitään. Onneksi yliampuva marxilainen yhteiskuntavaihe ja ehkä vielä surullisempi marxilainen yhteiskuntatutkimus päätyivät paitsioon ja sivuraiteille. Olipa raskas vaihe! Niin ei yhteiskuntaa kehitetä.

Joka tapauksessa maaseutututkijat – marxilaisfilosofit mukaan lukien – ja maaseudun kehittäjät ovat pystyneet viime vuosina yhdessä käsittelemään yhteisiä teemoja, vaikka tulokset ovatkin erilaiset, eivätkä enää nekään. Sellainen tilanne koituu molempien ryhmien, sekä tutkimuksen että hallinnon suunnittelijoiden ja toimeenpanijoiden, hyödyksi. Poliittisen kiistelystä aikoihin näin pragmaattisiin käytäntöihin ei päästy.

## Poliittista yrittäjyyttä

Granberg ja Csente näkevät *poliittisen yrittäjän* avaintoimijana laadittaessa uutta agenda poliittikan kentälle. Artikkelissaan (2003: 10) kirjoittajat pitävät poliittista yrittäjää niin globaalina kuin paikallisenkin tason toimijana. *Hänen asemansa ja korvaamattomuutensa perustuu koko kentän hallintaan.* Tutkijat arvelivat, että sen kaltaista poliittista yrittäjyyttä, jota on esiintynyt Suomen maaseutupoliittikan konstruomisessa, ei olisi Pohjoismaiden ulkopuolella suvaittu. Raja julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä on Suomessa epäselvempi kuin Yhdysvalloissa tai Iso-Britanniassa. Tämä helpotti joidenkin virkamiesten asettautumista poliittisen yrittäjän rooliin. Tällaista ammattitaitoa tarvittaneen

jatkossa vielä enemmän, arvelivat tutkijat. Kokemus kertoo samaa.

Kylätoiminta ja Maaseudun suunnittelun seura olivat todella suomalaisen maaseutupoliittikan juuria mutta eivät ainoita. Analyysi poliittisista yrittäjistä osui naulan kantaan, poliitikkoja kun viime vuosittain hannelle ei maaseutupoliittikassa näkynyt. Vastuullisten virkamiesten ja jopa tutkijoiden oli laajennettava reviiiriään. Myös OECD:n Suomen maaseutupoliittikka arvioineet asiantuntijat tähdensivät poliittisten yrittäjien roolia ja merkitystä maaseutupoliittisten työtapojen kehittämisessä. (2008a: 94.)

Se, miksi maaseutu ei kiinnostanut poliitikkoja, on vaikea kysymys. Helppo vastaus on maaseudun arvioiminen poliittiseen marginaaliin, mitä asennetta todella esiintyikin. Todennäköisempää on kuitenkin, että poliitikoille oli jäänyt vahvojen agraariaikojen kasetti päälle. Kyllähän maaseudusta aina oli puhuttu, mutta politiikassa vasta äni harvoin maaseutupoliittisesti. Maaseudun tärkeitä sektorikysymyksiä osattiin käsitellä, mutta kokonaisuutta ei hallittu. Maaseutupoliittikkaa hallitsevia poliitikkoja ei ollut. Jotkut sentään tapailivat, pääministeri Matti Vanhanen on opinnoissaan pisimmällä, Jari Leppäkin epäillään. Pitkäaikainen 'maaseutuministeri' Kalevi Hemilä vastasi jälkikäteen (haastattelu 19.2.2009) paljon puhuvasti kysymykseen, miksi Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä, YTR, on poliitikoille vaikea asia: "YTR ei istu poliitikkojen toimintatapaan. YTR on liian vahva toimija rivipoliitikolle, eikä sitä osata käyttää hyväksi, vaikka ainesta ja aihetta olisi."

## Maaseututoimijan roolit

Lähes kaikki ohjelma- ja hanketoimintaa arvioivat raportit ja tutkimukset tähdentävät henkilöstön monialaisen pätevyyden välttämättömyyttä. Hanketoiminta on vaikeaa ja edellyttää toteuttajaltaan useita vaativia ominaisuuksia. Samanlaisia vaatimusyhdistelmien ei kuitenkaan tarvitse olla.

Tutkija Leena Ingberg tarkasteli amerikkalaiseen suunnitteluteoreetikoon Foresteriin (1989) tukeutuen suunnittelijan rooleja maaseutupoliittikassa



(1992: 21–25). Rooleja ovat teknikko, organisaatiokettu, asianajaja, rakennekriitikko ja uudistaja. Kaikkia näitä myös käytännön maaseutupolitiikassa tapaa.

*Teknikko* on perinteinen suunnittelijan rooli. Teknikko uskoo, että kaikki ongelmat ovat perimältään teknisiä ja ne ovat ratkaistavissa oikean tiedon avulla. Kärjistäen teknikko uskoo esimerkiksi kehitysmaiden ruokaongelman poistuvan jalostamalla ihmeriisi. Ingberg arvioi aivan oikein, että ”maaseutuohjelmalla ja maaseutupolitiikalla ei varmasti ole tähdätty teknikon rooliin, pikemminkin pois siitä”. Maaseutuohjelmalla hän tarkoitti ensimmäistä kokonaisuohjelmaa. Teknikko ei hänen mukaansa ole kiinnostunut paikallisuutta, omaehtoisuutta tai monitoimisuutta korostavista ratkaisuista. Toisaalta maaseutuohjelmassakin on ajatusta teknikon korostamasta neutraalista tiedosta, jäsenyyhän ohjelma tavoite-keino-asetelmaksi. Teknikkoja on valtion ja kunnan hallinnossa runsaasti.

*Organisaatiokettu* ei usko puolueettomaan tietoon, vaan hän näkee suunnittelun ja kehittämistyön organisaatioiden sisäisenä ja välisenä pelinä, jossa vain pienet siirrot ovat mahdollisia. ”Kettu” on organisaatiolleen ja asialleen lojaali. Ingberg näki ensimmäisen kokonaisuohjelman pienten askelten politiikkana, minkä hän katsoi viittaavan organisaatioketun rooliin. Ingberg tuntui kavahtavan maaseutupolitiikan itsenäistymistä, jonka hän katsoi merkitsevän kettujen yhteisön muodostumista. Pelko on kovin yliampuva, jos maaseututoimijoiden määrää ja verkostoja vertaa esimerkiksi Viikistä agraarikoulutuksen saaneiden tai vaikkapa metsänhoitajien kettuyhteisöihin. Mutta teknikkoja ja organisaatiokettuja tarvitaan, ja onneksi heitä myös maaseutupolitiikkaan on siunaantunut.

*Asianajaja* tähdentää työssään arvoja ja mielihiteitä. Suunnittelija ei ole arvovapaa, vaan hänen on asetettava tehtävään liittyvien arvojen taakse moniarvoisessa poliittisessa järjestelmässä. Ingberg pitääkin *maaseutupolitiikan esilletuloa ilmentymänä asianajajasuunnittelusta*. Intressit, jotka eivät tulleet esille sektoripolitiikkojen kautta, jäsenyivät

maaseutupolitiikaksi. Asianajajaksi orientoitunutta suunnittelijaa kuvataan tohtoriksi, joka lievittää tuskia, mutta ei hoida taudinaiheuttajia. Ingbergin mielestä maaseutuohjelmat eivät auta, jos niillä on ”vastasuunnitelman” asema. Kysymys onkin juuri tästä. Asianajajan rooli maaseudun kehitystyössä on tärkeä ja tarpeellinen käynnistysvaiheessa, mutta vakiinnuttamiseen tarvitaan teknikkoja ja organisaatiokettuja. Näyttääkin siltä, että asianajaminen on keskustelussa yleisempää kuin muotoutuminen maaseututoimijan rooliksi, puhumattakaan -tyypiksi. Varmasti myös harjoitetun maaseutupolitiikan matalaprofiilisuus on vähentänyt asianajajia. Toisaalta arvolutautuneet ja kunnianhimoiset asianajajat olisivat saattaneet viedä maaseutupolitiikan vastasuunnitelmien sivuvaunuosastoon. Mitä sillä olisi voitettu?

*Rakennekriitikko* näkee rakenteiden muuttamisen välttämättömänä kehityksen saavuttamiseksi. Ellei suunnittelija kiinnitä huomiota rakenteisiin, hän palvelee hyvistä aikeistaan huolimatta ainoastaan nykyisiä valta-, omistus- ja kontrollirakenteita kykenemättä muihin kuin näennäisiin muutoksiin. Ingberg pitää rakennekriitikon roolia usein yhtä traagisena kuin asianajajan roolia – ylevät tarkoituksetperät turhauttavat käytännössä. Maaseudun kehittämisohjelman laatijoita ei hänen mukaansa voida kutsua rakennekriitikoiksi. Ingberg oli oikeassa ensimmäisen kokonaisuohjelman yhteydessä, mutta jo toisesta lähtien ohjelmissa on korostettu rakenteiden muuttamista ja käytännön maaseutupolitiikassa sitä on myös tehty. Hallintoon on luotu tosiasiallisia poikkihallinnollisia toimintayksiköitä, kuten YTR itsessään, teemaryhmät ja toimintaryhmät. Samoin maaseutupolitiikalla on hieman yritetty auttaa kansalaisjärjestöjen piirissä tapahtuvaa voimien koaamista esimerkkinä kyläyhdistykset, jotta vahvalle paikalliselle kehittämistyölle saadaan paremmat edellytykset. Rakennekriitikon työ käytännössä ei ehkä ole ollut aivan traagista, mutta erittäin vaikeaa se on ollut ja vastustusta on riittänyt.

*Uudistaja* on synteesi muista suunnittelijan rooleista ja vastaa parhaiten yhteiskunnallisiin ongelmiin

ja vaatimuksiin. Uudistaja on koordinoija ja usein myös suunnitteluryhmän vetäjä. Uudistaja tiedostaa oman vallankäyttönsä ja ottaa vastuun toimistaan. Uudistaja myös pitää mahdollisena välttää olevien olojen kritiikitön tukeminen, josta rakennekriitikko

varoittaa. Uudistajan mielestä yhteiskunnan rakenteista ja instituutioista aiheutuu ongelmia, joihin on myös suhtauduttava sellaisina.

Ingberg piti uudistajaa tavoiteltavana roolina, toisaalta hän piti uudistajan roolia hyvin vaativana

## Iloa ja pettymystä henkilövalinnoista

Olen roolieni takia joutunut osallistumaan melko paljon henkilövalintoihin. Siinä yhteydessä yleensä yritetään punnita tehtäviä ja ehdokkaina olevien henkilöiden edellytyksiä kehittyä tehtävien ja roolin mittaiseksi. Usein on kysymys nimenomaan nuorista, uraansa aloittavista henkilöistä, joilla ei vielä ole näyttöjä alalta. Ainoa, mistä voi olla varma, on henkilön opintojen vaikutus työhön. Siksi ja riittävän monipuolisen tietopohjan saavuttamiseksi maaseutupolitiikassa on korostettu usean koulupohjan mahdollisuutta.

Heitto siitä, että ”jopa agronomit ovat mahdollisia”, ei ole pelkkä vitsi tai kunnioittava tervehdys Viikin kasvateille, vaan ilmaisu horisontaalisen toiminnan moninaisista tieto- ja asennetarpeista. On suorastaan järkyttävää, miten kunkin toimijan taustat heijastuvat työhön. Juristi takertuu säädöksiin, maantieteilijä karttoihin ja numeromassoihin, politologi politiikan analyysiin ja sosiologi rakenteisiin. Metsänhoitajat perinteidensä mukaisesti sijoittuvat varsinkin asenteellisesti insinööriin ja aitalolpan väliin. Agronomien mieltymykset työssä näyttävät painottuvan luonteen tai luonnevian mukaisesti. Osalla esiintyy jopa onttoa herraskaisuutta – mistähän se on kotoisin?

Ilmaisin kerran avaran näkemykseni koulutustaustan merkityksestä työtoverilleni Sanna Sihvolalle, Agronomiliiton valtiosektorin Valtsun silloiselle puheenjohtajalle. Aivan aiheettomasti Sanna läpsytteli pitkin korvia! Voi että, miten pidän suoran toiminnan naisista. Sanna on ja pysyy ystävänäni, jos se vain minusta riippuu. Hän on pätevä ja arvostelukykyinen nainen.

Näitä taustoja vasten Foresterin ja Ingbergin analyysi suunnittelijan rooleista maaseudun kehitystyössä on mielenkiintoinen. Kokemukseni mukaan *teknikkoja* riittää joka lähtöön. Sen roolin avulla pelättyä vastuuta pystyy välttämään. *Organisaatiokettu* ei ole monia. Heille varsinkin esimiesten ja napahenkilöiden älähdykset ovat suurta viestiä tulevastakin, vaikka ne eivät edes juoruksi kelpaisi. Kettu on pintaliittäjä ja peluri. Aika paljon kollektiivisuutta, pitkäjänteisyyttä, aitoa yhteistyötä ja luottamusta edellyttävässä maaseutupolitiikassa tällainen tyyppi on vähemmän hyödyllinen kuin hän itse olettaa.

Jos maaseutupolitiikan ytimessä toimivia noin 700 henkilöä kylissä, kunnissa, alueilla ja keskushallinnossa jaoteltaisiin suunnitteluroolien mukaisesti, aika vähän valmiita tapauksia tulisi myöskään *asianajan, rakennekriitikon ja uudistajan* lokeroihin. Sen sijaan monilla toimijoilla on näihin aineksia, ja he pystyvät vahvistamaan ominaisuuksiaan ja samalla roolejaan. Tämän täytyy olla myös yksi maaseutupoliittisen järjestelmän tarkoitus, muuten tulosta ei synny. Kun näiden roolien aitoja osaajia saadaan lisää maaseutupoliittiseen toimijakenttään, pystytään hyödyntämään myös teknikkojen valmiuksia. Myös heitä tarvitaan. Muutama kettu mahtuu mausteeksi.

Koko maaseutupolitiikan olemassaolon ajan suurin henkilöstöpoliittinen ongelma on ollut tehtävien määräaikaisuus. Se on vaivannut kaikilla tasoilla. Se on myös ollut osasyynä siihen, että maaseutupolitiikka on menettänyt todella hyviä toimijoita muihin tehtäviin. Heidän lähtemisensä on ollut suurempi pettymys kuin silloin tällöin tapahtuneet epäonnistuneet henkilövalinnat. Toisaalta puolustan aina henkilöiden omakohtaisia valintoja. Tiedän, että julkisen vallan haluttomuus ja kyvyttömyys järjestää pysyvämpää työtä ohjelma- ja hanketoiminnassa mukana oleville loukkaa monia – eikä syyttä. Hävettää!

varsinkin, kun koulutusjärjestelmä tuottaa erikoistuneita henkilöitä sopivasti sektorihallintoon. ”Onko silloin enää mahdollista nähdä systeemiä kommunikonin häiriötä?” Ingbergin kysymys on aiheellinen. Mielenlaadultaan ja toimintatavoiltaan uudistajia ei ole virkamiesten joukossa kuin harvoja, eikä tutkijoidenkaan puolella päätellen usein liian vaatimattomista tutkimusasetelmista. Uudistavan suunnittelijan rooleja on maaseutupoliitikassa pyritty vahvistamaan työ- ja toimintaryhmin. On lohdullista, että arvioinnit osoittavat onnistumista. Oppiva organisaatio tukee ja vahvistaa jäsenensä asiantuntemusta.

*Poliittinen yrittäjä* on askel uudistajasta eteenpäin. Ainoa ero lienee siinä, että edellinen joutuu ajoittain poliittisten kysymysten asettelujen puolelle. Vaikka poliittisen päättäjän ja virkamiehen roolien ero on Suomessa pääsääntöisesti selvä ja toimiva, ero ei riitä kaikkiin tilanteisiin.

### 1.3 Maaseutupoliitikkaa tavoitteleva kunnallishallinto

Ensimmäiset valtionhallinnon maaseutupoliittiset mietinnöt 1980-luvulla korostivat erityisesti kuntia maaseudun kehittäjinä. Ote tai asenne vaikutti anetulta, sillä jäsenneiltyä kuntien kehittämistoimia ohjelmat sisälsivät vähän. Sen sijaan Suomen Kuntaliiton ensimmäiseksi mainostetussa maaseutuohjelmassa vuodelta 1996 painotus kunnista ja alueista keskeisinä maaseutupoliitikan tekijöinä ei yllätä. Saman organisaation työllisyysohjelmassa *Kunta työllisyyden edistäjänä* (1994: 69) jopa väitettiin, että kuntien rooli kehittämistoiminnassa kasvaa niin paikallisella, seudullisella kuin maakunnallisellakin tasolla. Miten todella on?

Vastaus ei ole aivan yksinkertainen. Kuntien maaseutupoliitikka on lähinnä elinkeinopoliitikkaa, jonka rooli ja tehtävät nähdään kunnallishallinnossa hyvin eri tavoin. Suomen Kunnallisiitossakin, jonka jäsenet olivat lähinnä maaseutukuntia, näkemykset ryhmittivät kahden päätöksänsä taakse. Ensimmäisen mukaan kunnan lakisääteisten palvelutehtävien hyvä hoitaminen on samalla hyvää elinkeinopoliitikka-

kaa ja varat on siksi ohjattava palveluihin. Vastanäkemyks korosti kunnan omia elinkeinopoliittisia tehtäviä yritysten neuvonnassa, tilojen vuokrauksessa, yhteistyön rakentamisessa, kunnan ja seutukunnan elinkeinopoliittisessa suunnittelussa jne.

Vaikka elinkeinopoliitikka on kunnassa pieni ala, se vaatii omat asiantuntijansa ja toimihenkilönsä. Kunnan taloutta ja palveluja painottava elinkeinopoliitikka-näkemyks on kahlinnut omaehtoisien elinkeinopoliitikan toteutumista. Kun tähän on liittynyt Suomen Kuntaliiton aikaan varovaisuus eriyttää kunnallispoliittisia keinoja erilaisten kuntatyyppien mukaan, mitä maaseutupoliitikan keinojen kehittäminen olisi edellyttänyt, maaseutu ongelmien jäi turhan vähälle huomiolle kunnallishallinnossa. Vähäinen ei myöskään ollut kunnallispoliitikassa tutun ilmiön, kunnan ja sen yhden kylän, kirkonkylän, etujen yhdistyminen synnä kuntien maaseutupoliittisen otteen riittämättömyteen.

### 1980-luvulla yritettiin

Suomen Kunnallisiitto laati vuonna 1988 maaseutuohjelman osana käynnissä ollut maaseutukampanjaa. Ohjelma käsitteli lyhyesti useita teemoja todeten tilanteen, vaikutukset ja tavoitteen. Ohjelma oli selkeä. Se sisälsi kuitenkin huomattavan paljon enemmän odotuksia ja veloitteita valtionhallintoon päin kuin kuntiin. Toisaalta monista teemoista paistoi läpi aktiivisuutta ja kunnan kehittäjäroolia korostava ohjelman elinkeinopoliittinen ote. Johdanto oli kirjoitettu ohjelman maaseutupoliittisen näkökulman tiivistelmäksi, mutta tekstiosissa käytettiin aluepolitiikka-termiä.

Ohjelman (1988: 1–2) henki näkyy johdannossa: ”Elävän maaseudun turvaaminen ja maaseudun kehittäminen on valtakunnan, maakunnan, kunnan ja kylän kysymys. Laajassa ja monitasoisessa kehittämisessä on aluepolitiikan merkitys ratkaisevaa. Tarvitaan yhteisiä periaatteita ja yhteistyötä eri osapuolten kesken.” Kehitysalueita ja maaseutua tukevan aluepolitiikan saavuttamiseksi **ohjelma tähdensi tavoitteina** muun muassa seuraavia:

- On muutettava aluejaon ja erityisalueiden määräämisperusteita niin, että muutkin seikat kuin työttömyysaste otetaan huomioon.
- On toteutettava alueellisesti erilaistettua maaseutu- ja maatalouspolitiikkaa.
- On huolehdittava siitä, että maatalouden vientituesta säästyvät varat suunnataan maaseudun elinkeinotoiminnan edistämiseen.
- On luotava aluepolitiikan perustaksi kuntien yhteistyön avulla kuntaryhmiä, joihin kohdennetaan erilaisia alueen luonteen ja kehitysvaiheen tarvitsemia keinoja.
- Eräiden keskusten liian nopean kasvun rajoittamiseksi olisi asuntotuotannon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutoimen järjestämistä ja elinkeinon kehittämistä edistettävä näiden keskusten ulkopuolisissa kunnissa.

Ohjelma painotti lisäksi, että kylä on nykyisin vakavasti otettava kehittämistyön osapuoli, vaikka se ei olekaan organisaatio.

### Ohjelma ampui hieman yli

Maaseutukampanjan innoittama Kunnallisliiton maaseutuohjelma oli maaseutupolitiikkaa. Se sisälsi ajatuksia, joita ei juuri myöhemmin ole esitetty, esimerkiksi keskusten kasvun rajoittaminen tai maatalouden vientituesta säästyvien varojen suunnattaminen maaseudun elinkeinotoiminnan edistämiseen. Edellinen näkemys on häipynyt siksi, ettei kuntia haluta asettaa vastakkain. Jälkimmäinen esiintyi jopa maatalouspolitiikan suunnitteludokumentissa ja ministereiden puheissa, mutta se katosi nopeasti, kun säästöjä ei tullutkaan tai varoja ei haluttu kohdentaa muihin tarkoituksiin.

Ohjelma korosti maatilatalouden pitämistä aktiivisen kehittämisen kohteena yhteistyössä maatalouden omien järjestöjen kanssa. Yhteistyön ja voimavarojen kohdistamisen muotoja tuli kehittää tilakokonaisuuden ja monitoimisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Maaseutuneuvonta ei ohjelman mukaan pysty asetettuun tavoitteeseen nykyisellään vastaamaan: "Neuvonnan tämänhetkinen tarjonta

ja maaseudun elinkeinollisiin mahdollisuuksiin perustuva kysyntä ovat osin aivan liian kaukana toisistaan." Yritystoiminnan kehittämässä Kunnallisliiton maaseutuohjelma korosti valtion talous- ja elinkeinopolitiikkaa sekä aluepoliittisia toimia. "Paikallisia kehittämiskeinoja, kuten neuvontaa, koulutusta, eritoten yrittäjäkursseja, pienyritysten kehittämissopimuksia ja projekteja mm. tuotekehityksen nopeuttamiseksi ja markkinoinnin helpottamiseksi lisätään ja työmuotoja parannetaan." (Suomen Kunnallisliitto 1988: 3–5.)

Ohjelma piti kuntaa kehittäjäorganisaationa, mikä näkyi tavoitteessa luoda kunnasta kattava yleisneuvontaorganisaatio kehittämällä elinkeinotoiminnan tietojärjestelmiä ja pitämällä henkilöstö koulutuksen avulla nopeasti muuttuvien tietotarpeiden tasalla. Kunnan yrittäjäneuvonnan tuli ohjelman (1988: 6–7) mukaan kehittyä kaikki elinkeinot huomioonottavaksi, neuvontaa koordinoivaksi ja hallinnoltaan yhtenäiseksi toimintayksiköksi. Tavoite on osoittautunut liian haasteelliseksi. Läheskään kaikkiin kuntiin ei ole saatu kahta – viittä pysyvää toimihenkilöä (elinkeinoasiamies, maataloussihteeri, maaseutuasiamies, elinkeinoneuvoja, matkailuasiamies) sekä tarvittavia määräaikaista toimihenkilöitä.

Vähittäiskauppoja, kyläkouluja ja postitoimipaikkoja koskevissa kannanotoissa ohjelma (1988: 13–15, 22) oli sinisilmäinen, eikä sivukylille saatu vuokra-asuntojakaan, mikä onkin ollut ongelma. Haja-asutusalueiden elintarvikemyymälöille ei saatu lisää valtion tukimäärärahoja, ala-asteen kouluja ei pystytty pitämään toimivilla kylillä eikä kiinteää postitoimipaikkaa saatu osaksi postilaitoksen peruspalvelua uudessa postin liikelaitoslaissa.

Suomen Kunnallisliiton maaseutuohjelmasta ei siten tullut maaseutupolitiikan tienraivaajaa. Esitykset eivät olleet realistisia. Ohjelmaa suurempi merkitys taisi olla sillä, että Kunnallisliitto toimi aktiivisesti maaseutukampanjassa. Tulihan kampanjan pääsihteeri Leena Heiskala Kunnallisliiton elinkeinotoimistosta ja sen silloiset toimihenkilöt Tarmo Palonen ja minä olimme monin tavoin kannustamassa kuntia mukaan toimintaan.

## Kunnallisliitto tapailee maaseutupoliitikkaa

Vain puoli vuotta myöhemmin, 10.5.1989, Suomen Kunnallisliitto julkaisi kannanoton *Koko Suomi eläväksi*. Liiton hallituksen hyväksymä kannanotto edusti kunnallishallinnon päättäjien ja virkamiesten enemmistön näkemystä kunnan yleisestä elinkeinopoliittisesta roolista ja samalla vähäisestä maaseutupoliittisesta panoksesta. Kannanotto käsitti 15 teesiä, jotka korostivat strategista otetta, johtamista, koulutusta, tutkimusta, kulttuuria ja ympäristöä. Kannanotto jäi julistuksenomaiselle tasolle tyyliin: ”Maaseutu on aina silloin voinut hyvin, kun sitä ei ole säännöksiin tukahdutettu (s. 10), Suomi on aikoinaan asutettu verohelpotuksin (Kustaa Vaasa ym.) ja niillä se on myös pysytettävissä asutettuna (s. 11), kuntaliitokset onnistuvat vain silloin, kun ne ovat vapaaehtoisia (s. 18)”. Eipä teesejä kovin suuresta täsmällisyydestäkään voi syyttää, esimerkkinä teesi 10, jonka mukaan ”maan infrastruktuureita on edelleen kehitettävä siten valikoivasti, että maan eri alueiden yhteydet toisiin alueisiin mahdollistavat tasapainoisen kehityksen”. Sen sijaan kannanotto samalla sivulla peräänkuulutti valtiovaltaa täsmentämään omaa maaseutupoliitikkaansa esimerkiksi maaseutuprojektin yhteydessä.

Hyvin kaukokatseinen Suomen Kunnallisliiton kannanotto oli suhteessa valtion aluehallinnon tuleviin järjestelyihin. Jo tuolloin vuonna 1989 Kunnallisliitto korosti, että ”Elinkeinotukien kannalta keskeisten (työvoimapiiri, teollisuuspiiri, maatalouspiiri) tulisi sijaita samassa rakennuksessa ja niiden päälliköiden muodostaa näissä asioissa ns. piirikollegio. Tällöin päästäisiin hallinnollisesti selväpiirteiseen, riittävän koordinoituun järjestelmään lähellä yrittäjää.” Kannanotossa voidaan nähdä monia vuosia myöhemmin syntyneen työvoima- ja elinkeinokeskuksen idea.

Maaseutupoliittisesti kohtuullinen oli myös näkemys pääkaupunkiseudun saamasta roolista. Kunnallisliiton kannanotto tähdensi, että pääkaupunkiseudun ongelmien ratkaisu ”tulisi tehdä koko

maan etu huomioon ottaen. Pääkaupunkiseudun kannalta olisi tärkeintä saada aikaan ratkaisumalli, jossa sekä talouselämän että julkisen vallan mekanismit johtaisivat luontevasti keskittymisen vähentämiseen. Vain silloin on tavallisen kansalaisen sekä palvelu- että asunto-ongelmien ratkaisu mahdollista.” Viime vuosien aluepoliittisessa keskustelussa näkemys on pahasti unohdettu. Se edustaa tasapainoista ajattelua, mitä aluepolitiikassa ei ole esiintynyt enää vuosiin.

Mielenkiintoinen, mutta vähän riittämätön kannanotto paikallisidentiteetistä sisältyi myös Kunnallisliiton linjauksiin. ”Paikallisidentiteetti on käyttövoimaa tulevaisuuden kansainväliselle suomalaiselle. Mitä paremmin tunnemme omat juuremme ja mitä terveempi on itsetuntonne, sitä helpompaa on käyttää hyödyksi kansainvälistymisen hyödyt. Myös kuntien tulee luoda edellytykset paikallisidentiteetin synnylle, uudelle kotiseutuhengelle.” Kannanotto oli edistysellinen, kun otetaan huomioon sen antamisaika eli vuosi 1989.

Mahdollisuuksina nähtiin monia järjestöjä, joista kuitenkin mainittiin vain kotiseutuyhdistykset. Tässä kunnat ja maakuntaliitot ovat hukanneet leiviskänsä. Miksi kotiseutuyhdistyksiä ei ole ohjattu voimakkaampaan ja merkityksellisempään toimintaan oman paikkakuntansa kehittämiseksi? Vaikka uudistukset kohtaavatkin nurkkapatriotismia ja muutosvastarintaa, paikallinen kehittämistyö voittaa ne. Suomen Kunnallisliiton olisi odottanut tunnustavan sen työn, mitä sen omassa piirissä tehtiin: kyläasiainneuvottelukuntaa johdettiin Suomen Kunnallisliitosta! Kunnallisliiton kommunikation yksipuolisuus ja asiantuntimattomuus ihmettyttää. Paikallisidentiteetin korostus oli aivan oikein kannanotossa, mutta pitkö siihen liittää toimija, joka vuosikymmenien mittaan ei ollut muuttanut toimintatapojaan ja vahvisti identiteettiä suhteessa menneisyyteen, mutta tulevaisuuden rakentajana oli toimimaton?

Parasta Suomen Kunnallisliiton kannanotossa oli lopussa esitetty vetoamus kunnille hallinnon ja asenteiden uudistamisesta. **Kunnassa tarvitaan muutoksen hallitsemiseksi**

- strategista otetta, ei hallintopainotteista näkökulmaa suunnittelussa ja johtamisessa
- eri sektoreiden keskinäistä integrointia
- yhteistyötä, liittoutumista, erilaistumista ja erikoistumista naapureiden kesken
- tervettä itsetuntoa ja kykyä mobilisoida kaikki voimavarat sovitun tavoitteen mukaisesti
- luottamuksellista ja oikeaa työnjakosuhdetta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken
- halua vaikuttaa tulevaisuuden kehitykseen.

Mainitut näkökohdat ovat erittäin tärkeitä paikallisen maaseutupolitiikan rakentamisessa. Julistusta konkreettisempaa ja perustellumpaa ainesta Suomen Kunnallislitto olisi saanut teettämästään *Muuttuva aluerakenne* -selvityksestä (Hautamäki-lisakkala 1989). Analyysi aluerakenteen tulevista muutoksista osui varsin hyvin kohdalleen. Pari vuosikymmentä myöhemmin voidaan sanoa, että päälinjat eli suurten keskusten kasvaminen ja maaseudun väestön väheneminen jatkuivat, mutta kumpikin prosessi hieman erilaistuneemmin kuin tuolloin oli nähtävissä. Kaikki keskukset eivät ole kasvaneet, ja muutamat kylät ovat pitkienkin etäisyyksien takana vahvistuneet. Sen sijaan Suomen Kunnallislitto ei tarttunut raportin teeseihin kunnolla eikä ottanut vakavasti raportin arviota voimistumassa olevan aluekeskusajattelun riittämättömyydestä Suomen olosuhteisiin. Teeseisään aluetarkastelun laatijat korostivat aluejaotuksen kehittämistä, sillä tulokselliseen aluekehittämiseen eivät riitä valtakunta ja silloiset läänit toiminnan tasoina. Kirjoittajat painottivatkin voimakkaasti monitasosuunnittelun näkökulmaa, millä pystyttäisiin edistämään omatoimisuutta ja luovuutta ja mihin jo käsitteellisesti liittyisi vaikuttaminen niin alhaalta ylöspäin kuin päinvastoin.

Virkeän ja dynaamisen maaseudun perustana ovat kirjoittajien mielestä alueidentiteetti, luonto ja asuinympäristö. Tietoyhteiskunnan laajeneminen nostaa esille kysymyksen mahdollisuuksista ja keinoista edistää tietoammatteja ja -tekniikkaa maaseudun olosuhteissa. Elinkeinopolitiikan

puolella taas aivan keskeisintä on oivaltaa, että uusien elinkeinojen ja yritysten aikaansaaminen edellyttävät tutkimusta, tuotekehittelyä ja markkinoinnin suunnittelua. Sattuvasti tutkijat parahtivat: ”Uusissa elinkeinoissa odotetaan uusien ideoiden syntyvän tyhjästä, mitä ei tosiasiaassa tapahdu.” Useissa yhteyksissä tutkijat korostivat vahvistuneen kylätoiminnan mahdollisuuksia kylien suunnittelun ja elinkeinojen edellytysten kehittämiseen. (Hautamäki-lisakkala 1989: 17–74.) Virallinen kuntapolitiikka ei ymmärtänyt tarttua raportin selviin ja perusteltuihin viesteihin.

### Kuntien elinkeinopolitiikkaa kehitettiin

1980-luvun loppupuolella kehitettiin erityisesti maaseutukuntien elinkeinopolitiikkaa. Samalla valmisteltiin kuntatason maaseutupolitiikkaa, vaikka maaseutupolitiikasta ei puhuttukaan. Tyylipuhtaita ja etenkin kunnille tarkoitettuja elinkeinopolitiikan kehittäjiä olivat Kimmo Kartanon *Kunnalliset yritys-palveluyhtiöt* (1990), Kari Taskulan *Kunnan muuttuva elinkeinopolitiikka* (1991) ja Eero Uusitalon *Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka* (1990). Sen sijaan viimeksi mainitun *Kylän elinkeinopolitiikka* vuodelta 1988 sekä Maaseudun kehittämisprojektin yhtenä tuotteena julkaisema *Kunta maaseudun elinkeinojen kehittäjänä* (1990) ennakoivat asian käsittelytavallaan maaseutupolitiikan tuloa. Vuonna 1988 ei vielä ollut kylän elinkeinopolitiikkaa, eikä tälläkään hetkellä joka kylässä, mutta kyläsuunnitelmista ja maaseutuohjelmien kyläosioista on tullut jo niin merkittäviä maaseutupolitiikan osia, että kylän elinkeinopolitiikka ei enää ole käsitteenä yliampuva.

Maaseudun kehittämisprojektin puheenjohtajien Reino Urosen ja Erkki Laaton allekirjoittamassa Lukijalle-tekstissä *Kunta maaseudun elinkeinojen kehittäjänä* -julkaisussa (1990) sanottiin kuntien elinkeinopolitiikan olevan yksi keskeisimmistä maaseutupolitiikan välineistä. ”Oheinen ohjelmapaperi on maaseudun kehittämisprojektin näkemys kuntien elinkeinopolitiikan painopisteistä ja suunnista. Maaseutupoliittinen näkökulma ei tietenkään sisällä

kaikkien elinkeinopoliittisten kysymysten tarkastelua ja kunnan elinkeinopoliittikka on muistiossa rajattu ydinasioihin.” Muistion mukaan elinkeinopoliittikka sisältää kaikki kunnan toiminnot, joiden avulla ihmisille luodaan edellytyksiä hankkia toimeentuloa ja työllistää itsensä tai toisia ihmisiä. Toimeentuleminen ja työllistyminen voivat tapahtua monin tavoin: kehittämällä jo toimivaa yritystä, perustamalla uusia yrityksiä, muuttamalla harrastus ammatiksi tai palkkatyöhön hakeutumalla.

Elinkeinopoliittikka edistää näitä kaikkia, eikä se ole sitoutunut mihinkään elinkeinohaaraan erityisesti. Elinkeinopoliittikka ei ole enää pelkkien materiaalien keinojen käyttöä, vaan kuntalaisten henkisistä ja tiedollisista valmiuksista huolehtiminen oli tuolloin muodostumassa yhä tärkeämmäksi. Kehittämiprojektin työryhmä katsoikin, että kuntien elinkeinopoliittikan ykkösehtävä on huolehtia kuntalaisten elinkeinollisten uudistusvalmiuksien lisäämisestä omalla alueellaan. Kunnallisliiton maaseututoimijoiden tapaan korostettiin kunnan elinkeinotoimen muodostumista koulutusta ja neuvontaa koordinoivaksi sekä hallinnoltaan yhtenäiseksi toimintayksiköksi. (SM, Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 9/1990: 1–3.)

Kehittämiprojektin työryhmä arvioi kuntien elinkeinopoliittikan tavoitteiden ja työmuotojen muuttuneen 30 vuoden aikana tuntuvasti, mutta seuraavien kahden vuosikymmenen aikana muutos olisi vielä suurempi ja nopeampi. Ryhmä korosti elinkeinopoliittikan suuntina elinkeinojen monipuolistamista, toimivia liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiä, kuntien vastuun kasvamista tehtävistään ja niiden rahoittamisesta, kuntien välisen yhteistyön korostamista, maaseudun osuuden kasvua tuotantoketjusta, tiedon ja osaamisen merkityksen lisääntymistä, puhtaan luonnon merkitystä maaseudun elinvoiman lisääjänä sekä kunnan linkkiaseman säilymistä, mutta työmuotojen uudistumista. (SM, Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 9/1990: 8–10.)

Työryhmä (Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 9/1990: 11–15) jakoi kuntien elinkeinopoliittiset tehtävät yleisiin ja varsinaisiin. Jälkimmäisinä mai-

nittiin kunnan pitkäjänteinen elinkeino-ohjelma, monin eri tavoin toteutettavissa oleva linkin rooli yrittäjiin päin, elinkeinotoimen organisoiminen kehittämisyksiköksi, kylien omatoimisen kehitystyön tukeminen ja kylien ottaminen mukaan kuntasuunnitteluun sekä vetovoimatekijöiden markkinointi erityisesti nuorten ja yrittäjien tietoon. Ryhmä näki myös kuntien keskusjärjestöille varsinaisia elinkeinopoliittisia tehtäviä. Lisäksi muistio sisälsi muutamia valtionhallinnolle osoitettuja tehtäviä. Valtionhallinnon työryhmä meni siten Kunnallisliiton virallista linjaa pidemmälle kuntien maaseutupoliitikassa.

### **Vapautta henkilökohtaisesti, tahmeutta virallisesti**

Neljä vuotta elinkeinoasiamiehenä ja kehityspäällikkönä Suomen Kunnallisliitossa olivat mielenkiintoista aikaa 1980-luvun loppupuolella. Olin elinkeinopoliittikan asiantuntijan roolissa olematta sitä, mutta opiskelin ja opetin ja opettamallaan oppii parhaiten. Lisensiaatin titteliäni vierastettiin. Väitöskirjan tekemisen haaveet kariutuivat silloin muunlaisen opiskelun alle ja vedin lukemattomia Kunnallisopiston 1- ja 2-päiväisiä kursseja - usein yksin - eri puolilla Suomea. Vaihe oli intensiivinen ja antoisa, vuosina 1988–1989 olin jo jonkinlainen asiantuntijakin. Aiheesta kirjoittamaani kirjaa ei tarvitse hävetä tälläkään hetkellä. Suomen Kunnallisliitossa sai sydämensä kyllyydestä kehittää kunnan välittömiä elinkeinopoliittisia toimia, vaikka virallinen linja olikin kunnallistaloudellisten näkemysten ylivallan vuoksi välillisiä keinoja korostava. Se joskus harmitti, mutta ei rajoittanut toimintaa.

Aromia voimakkaampi vaikutus oli myös Kunnallisliiton elinkeinotoimiston työhön liittyvällä kylätoiminnalla. Tarmo Palonen työskenteli elinkeinotoimistossa ja toimiensa perusteella häntä voidaan pitää yhdessä Lauri Hautamäen kanssa uusimuotoisen kylätoiminnan perustajana Suomessa. Valtakunnallista Kyläasiain neuvottelukuntaa pyöritettiin Kunnallisliitosta käsin. Se syvensi huomattavasti käsitystä paikallisuudesta ja pääsin mukaan aktiiviseen kylätoimintaan.

## Maaseutua laajempaa maaseutupolitiikkaa

Kuntajärjestöjen yhteisen Suomen Kuntaliiton ensimmäinen maaseutuohjelma rakennettiin liiton oman väen työnä ja varatoimitusjohtaja Timo Kietäväisen johdolla. Ohjelman pyrkimyksenä mainittiin tarkastella maaseudun haasteita rakentamalla näkökulmaa yli maaseudun ja kaupungin rajan. ”Yhteiskuntamme muutoksen myötä maaseutuun kohdistuvat arvot ovat muuttuneet.” Maaseutupolitiikkaa ja siihen liittyviä arvostuksia oli pyrittävä tarkastelemaan myös taajamissa asuvan väestön näkökulmasta. Kuntaliiton mukaan elävä maaseutu perustui erilaisten kuntien, myös maaseutukuntien, pysymiseen asuttuna, niiden toimintamahdollisuuksien turvaamiseen ja siten koko kuntakentän voimistamiseen palvelujen tuottamiseksi kuntalaisille. (Suomen Kuntaliitto 1996: 5–7.) Olipa hieman väljästi sanottu.

Kuntaliiton ohjelma (1996: 45–48) katsoi hyvinvoinnin edellyttävän jatkossa **uutta maaseutupolitiikkaa**. Se tarkoittaa **useita kehityspiirteitä**:

- aluetalouksien (seutukuntien) oma vastuu palveluista lisääntyy,
- seutustrategioilla siirrytään tehokkaisiin palveluorganisaatioihin ja väestölle taataan turva palveluiden saamisesta,
- maaseudun oma vastuu infrastruktuureista kasvaa,
- maaseudun yritystuen perusteet tarkastetaan sekä
- maaseutupolitiikalla oikaistaan markkinavirheitä.

*Hyvinvointipalveluihin ja niiden rahoittamiseen liittyvillä esityksillä on ohjelmassa huomattava osuus.* Ohjelma käsittelee kohtuullisen neutraalisti Euroopan unionin aluepoliittisia ohjelmia ja suhtautuu myötäsukaisesti samaan aikaan valmisteltuun toiseen maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan. ”Unionin tukitoimenpiteitä Suomessa tulisi suunnata nykyistä enemmän maaseudun erityisosaamista vahvistavaan

suuntaan. Maaseudun kehittämistyössä on otettava huomioon nykyistä paremmin julkisen sektorin sekä maa- ja metsätalouden työpaikkojen vähentymisen korvaaminen uusilla työpaikoilla.” (Suomen Kuntaliitto 1996: 11.)

Valtion ja Kuntaliiton ohjelmissa oli muutamia yhteisiä esityksiä. Muun muassa toimintaryhmätyö haluttiin ulottaa koko maan maaseutualueille tarvittaessa kansallisen rahoituksen turvin. Molemmat ohjelmat korostivat myös koulutilojen monikäyttöisyyttä ja monipalvelupisteiden perustamista maaseudun palvelutarjonnan turvaamiseksi. Ohjelma suositti kunnan kehittämistä rahaa kylilleen ja kyläsuunnitelmien huomioonottamista kunnan ja aluetason päätöksenteossa. Maaseutuneuvontaa ja energiaa käsitelleet ehdotukset olivat kaukokatseisia. Ohjelma (1996: 78–84) esitti esimerkiksi neuvonnan monipalvelupisteitä seutukuntatasolle perinteiset elinkeino- ja organisaatorajat ylittäen, samoin energia-asioihin ja ympäristönsuojeluun keskittyviä neuvontayksiköitä, jotka rakentuvat paikallisen osaamisen ja paikallisten erityispiirteiden varaan. Ne ovat vasta nyt alkaneet toteutua.

Vaikka Kuntaliiton maaseutuohjelmassa korostettiin kaupunkilaisten näkökulmaa maaseudulla asuvien näkökulman rinnalla, ei se tuonut eroja varsinaisiin maaseutupoliittisiin ehdotuksiin. Suurin ero valtion maaseutupoliittisiin ohjelmiin oli Kuntaliiton halu korostaa hyvinvointipalvelujen rahoitusta ja valtion ja kuntien taloudellista suhdetta. Ne ovat tärkeitä asioita sinällään, mutta ne jättävät varjoon kunnan varsinaiset maaseutupoliittiset tehtävät ikään kuin niiden painoarvo ei aivan olisi sitä, mitä Kuntaliiton ohjelma sanoo. Asenne siirtyy käytäntöön kuntien maaseutupoliittisiin toimiin suunnattujen varojen vähäisyydenä.

Ohjelmaa voidaan arvostella myös liian vähäisestä hajauttavien vaikutustekijöiden vahvistamisesta, mitä Jacques Robert suositteli integraatiossa voimakkaampien keskittävien tekijöiden vastapainoksi. Ohjelma ei kunnostautunut yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden kehittäjänäkään, jota Robert myös ehdotti Kuntaliiton tilaamassa ja samoihin



aikoihin valmistuneessa tutkimuksessa *Finland in Europe* (1996: 69–74).

Suomen Kuntaliiton ohjelmassa korostettiin monilla sivuilla kuntien roolia maaseudun kehitystyössä. ”Kunnilla on laaja kokonaisvastuu alueensa kehittämisestä ja toimintaedellytysten luomisesta. Tämä rooli kuntien on myös tiedostettava uudella tavalla. Siihen pakottaa osaltaan alueellinen ohjelmatyö.” Toisaalta ohjelma tähdensi, että maaseutupoliittikka voi olla vain julkisen hyvinvointipolitiikan osana. Jos se menettää legitimiisyytensä, myös maaseutupolitiikan julkiset resurssit vähenevät ennen pitkää. Yhteiskunnallinen päätöksenteko on lukemattomia kertoja osoittanut, että maaseutupolitiikan käy kehnosti, jos se kytketään edellä mainitun kaltaisesti hyvinvointipolitiikkaan tai niin kuin se usein kytketään ympäristö- ja maatalouspolitiikkaan. Maaseutu on silloin kuorrutus, sisältö on jotain muuta.

Kunta- ja talouskeskeisestä maaseutukäsityksestään huolimatta Kuntaliiton ohjelma sisälsi paljon tärkeitä maaseutupoliittisia linjauksia. Aiemmin mainittujen lisäksi ohjelma (1996: 53 ja 59) korosti muun muassa täydennysrakentamista ilman kaavaa alueilla, joilla ei ole rakentamispainetta. Rakenuslupaharkinta riittää. Hieman anteeksipyödyllisen ohjelmassa myös analysoitiin osuvasti: ”Vaikka kokonaisvaltaiseen maaseudun kehittämisspolitiikkaan myös kunta-, seutukunta- ja maakuntatasoilla on ollut hyvät edellytykset jo monta vuotta, vasta Suomen EU-jäsenyys vuoden 1995 alusta toi kaikille viranomaisille ja ao. yhteisöille käytännön pakon toimintansa uudelleen arviointiin.”

Johtopäätökseen saattoi olla aihetta siksikin, että Suomen Kuntaliiton pienten kuntien neuvottelukunnan toimeksiannosta Suomen Aluetutkimus FAR oli lokakuussa 1994 julkaissut selvityksen *Suomen mahdollinen EY-jäsenyys ja alueellinen elinkeinorakenne – Riskitekijöiden arviointi kuntatasolla*. Siinä arvioitiin että ”Suomen kuntien rooli alueohjelmien rahoittajina lienee EU:n jäsenmaihin verrattuna huomattavasti merkittävämpi”. Perusteluiksi selvitys mainitsi, ettei Suomessa ole sellaisia alueellisessa päätösvallassa olevia seutu- ja maakunnallisia

rahastoja (pl. maakuntien kehittämisasiä), joiden varat olisivat käytettävissä ohjelmien rahoittamiseen. Toiseksi Suomen kuntien rooli sisältää enemmän lakisäätöisiä tehtäviä kuin paikallishallinto EU-maissa keskimäärin. (Heiskanen et al. 1994: 45.)

Kuntaliiton ohjelma (1996: 65–66) oli jossain määrin huolestunut – ja aiheellisesti – ohjelmallisen kehittämisen toteutumisesta kunnissa ja seutukunnissa. Perustellusti ohjelma tähdensi kuntien omaa maaseutupoliittista strategiaa ja toimivaa yhteistyöjärjestelmää muiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Kuntaliitto katsoi kuntien elinkeinopoliittisten resurssien yhdistämisen seutukuntatasolla järkeväksi ja tuloksekkaaksi jo ennen EU-aikaa muun muassa työllisysohjelmassaan (Suomen Kuntaliitto 1994: 74). Yli 10 vuotta myöhemmin käynnistyneet runsaat kuntaliitokset antavat lisää painoarvoa näille ehdotuksille ja laajenevien kuntien kyliin ulottuvalle käytännön kehittämistyölle.

## Kunnan kehittäjärooli epävarma

Samoihin aikoihin, kun Kuntaliitto työsti maaseutuohjelmaansa, Kunnallisanalan kehittämissäätiö toteutti tulevaisuuteen suuntautuvan kuntatutkimuskokonaisuuden. Sen yhtenä tuloksena professori Torsti Kivistö kirjoitti tutkimusraportin *Kehityksen megatrendit ja kuntien tulevaisuus* (1995). Alaotsikossa Kivistö ennakoii jo kansalaisyhteiskunnan vahvistumista. Tulevaisuustutkijan raportti ja Kuntaliiton maaseutuohjelma erosivat melkoisesti muutamissa maaseutupoliittisissä tärkeissä kysymyksissä.

Kivistön näkökulma ei ollut pitkän aikavälin skenaariorakenteen lähinnä 1990-luvun lopulle suuntautuva. Ilmiselvästi tutkija korosti kuntien tulevaisuuden kannalta merkittävänä kehitys- ja muutostekijöinä Kuntaliittoa enemmän alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä, päätöksentekojärjestelmän ja valtarakenteiden muutoksia sekä ihmiskuvan ja ihmisen tietoisuuden muutosta. Kivistö katsoi, että Suomen kuntien erot taloudellisessa kehityksessä lisääntyvät edelleen. Maahan muodostuu noin 150–200 työskäynti- ja talousaluetta. Kuntien yhteistyö tiivistyy

ja osittain tapahtuu kuntaliitoksia. Aluerakenteen tasapuolinen kehitys ei toteutune ilman erityisponnisteluja. (Kivistö 1995: 71.)

Runsaat 10 vuotta myöhemmin on jo menty pidemmälle. Kuntaliitoksia on toteutettu ja suunnitellaan runsaasti ja työssäkäyntialueita on tuntuvasti vähemmän kuin Kivistö ennusti. Sen sijaan mitään suuria ponnisteluja aluerakenteen tasapuolisen kehityksen turvaamiseksi ei ole esiintynyt, ellei sellaiseksi lasketa pyrkimystä vahvistaa muutamia keskuksia. Myös Kuntaliiton ohjelma oli aivan liian keskimääräinen, kaikkia kuntia koskeva, pystyäkseen vastaamaan alueiden tasapuolisen kehityksen haasteeseen.

Tulevaisuustutkija näytti luottavan visiojohtamiseen sekä ennusti naisjohtajuuden lisääntymistä ja tiedon merkityksen kasvua päätöksenteossa. Samalla kuntien itsenäisyys ja omavaraisuus alueensa kehitystä koskevassa päätöksenteossa lisääntyy. Päätöksenteon itsenäisyydestä voi olla toistakin mieltä, mutta omavastuuta on lisätty esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän muuttamisella laskennalliseksi. Suomen aluerakenteen tulevaisuuskuvan Kivistö näki siinä määrin epämääräisenä, että ehdotti laaja-alaista valtakunnan aluerakennetta koskevaa tutkimus- ja selvitystyötä. Siinä olisi pitänyt hänen mukaansa ottaa erityisesti huomioon kuntakentän ja maaseudun intressit. Tutkija siis näki kuntien roolin alueellisessa kehittämisessä epävarmana ja sama koski maaseutua kokonaisuudessaan. Kuntaliiton maaseutuohjelma ei epävarmuutta tunnustanut, mutta ei se myöskään kovin monia kuntien omia maaseutupoliittisia välineitä korostanut. Vastuusta puhuttiin yleisesti, ja välineet ja samalla rahat painottuivat valtion suuntaan.

Kuntaliiton ohjelma ei myöskään puhunut edustuksellisen demokratian kriisistä, mitä tulevaisuustutkija piti selviönä. Kivistö totesi että ”uusi kunnallislaki antaa kunnille väljät puitteet ja itsenäiset toimintamahdollisuudet myös suoran demokratian toteuttamisen ja kehittämisen suhteen. Suomessa tulisi käynnistää erilaisia kokeiluja kansalaisyhteiskunnan suuntaan.” (Kivistö 1995: 72–76.)

Kunnan rooli on vaikea niin EU-perusteisessa ohjelmapolitiikassa kuin suhteessa kansalaistoimintaan. Pulmat jopa kytkeytyvät toisiinsa osittain. Miten kunnan kehittäjärooli voisi vahvistua, ellei rooliin liittyviä kysymyksiä edes käsitellä?

Lienee ymmärrettävää, joskaan ei hyväksyttävää, että kuntien keskusjärjestö halusi käsitellä asioita toisena julkisena valtana, jolloin taloudellinen suhde valtioon näyttäytyy suurena kysymyksenä. Näin asiat pelkistyivät jatkuvasti samoihin taloudellisiin kiistoihin valtion kanssa, eikä esimerkiksi maaseutupoliittikka kuntien toimintana kehittynyt. Sitä paitsi kunnilla on kokonaisvastuu alueensa kehittymisestä, vaikka peruspalvelujen järjestämistä pidettäisiinkin kunnan päätehtävänä. Siten kunnan kehittäjärooli on paitsi välttämätön myös tärkeä. Toimintaympäristön jatkuvan muutoksen myötä kunnilla ja Kuntaliitolla on syytä olla valmiuksia tarkistaa kehittäjärooliaan, mutta ei hylätä sitä. *Paikallinen maaseudun kehittämistyö tarvitsee kuntia merkittäväksi yhteistyökumppaniksi ohjelmiin ja hankkeisiin niin kylä-, kunta- kuin seututasolle.*

Jo parikymmentä vuotta kunnat olivat kehittäneet valmiuksiaan elinkeinopoliittisessa yhteistyössä. Yhteistyön muotoja oli useita (SM, kunta- ja aluekehitysosasto, moniste 1/1992), mutta yleensä ne johtivat toiminnan keskittymiseen. Tämän takia ja kansalaisten ja pienyritysten hankevalmiuksien puutteiden vuoksi kuntien yhteistyö ei riitä maaseutupoliitikassa. Tarvitaan kansalaisjärjestöjen ja kuntien yhteistyömuotoja, joista toimintaryhmytyö on pisimmälle kehitelty maaseutupoliitikassa.

Jostakin syytä kuntien yhteistyötä ei kovin paljon Suomen kuntaliiton maaseutuohjelmassa käsitelty. Syytä saattoi olla yhteistyömuotojen vaihtelevuus alueellisesti ja paikallisesti, mutta myös jonkinlainen haluttomuus kehitellä yhteistyömuotoja, joissa on muitakin osapuolia kuin kunnat. Niitä kuitenkin tarvitaan, niin kuin Torsti Kivistön tulevaisuustarkastelu osoitti.

## Maaseutupoliittisia toimihenkilöitä

Suomen Kuntaliitossa näyttää käyneen samoin kuin seitsemän vuotta aikaisemmin Suomen Kunnallisliitossa. Toimihenkilöiden tutkielmissa on enemmän aineksia maaseutupoliittikaan kuin viralliseen linjaan halutaan hyväksyä. Tarmo Palonen kirjoitti eläköitymisvaiheessa testamenttinsa *Kunta maaseudulla, maaseutu kunnassa* (1995). Se korosti monin tavoin maaseudun erityisolosuhteiden huomioonottamista kunnallishallinnossa. Palosen teksti oli Kuntaliiton tekstiin verrattuna selvästi maaseutumyönteisempää. Palonen näki myös kunnan vastuun maaseudun kehittämisestä suorempana ja virallista linjaa konkreettisemmin kunnan välittömiä elinkeinopoliittisia toimia korostaen.

Marko Ruokangas kirjoitti Kuntaliitolle raportin *Maaseudun kehittyviä elinkeinoja* (1995). Raportti tähdensi yritysten ja kansalaisten oma-aloitteellisuutta ja aktiivisuutta, jota julkisen vallan, mukaan lukien kunnat, toimin voidaan auttaa. Raportissa käsitellyt teemat kertoivat kylien ja kunnan yhteistyön tärkeydestä. Myös kylällä voi olla elinkeinopoliittikkaa, mutta kyläsuunnitelmien tasoa on aihetta nostaa. (Ruokangas 1995: 8–15.) Kehittyviksi elinkeinoiksi Ruokankaan kirjoitus mainitsi puun käytön, puun energiakäytön, mekaanisen puunjalostusteollisuuden, elintarvikkeiden pienimuotoisen jatkojalostuksen, marjat, maaseutumatkailun, käsi- ja taideteollisuuden, etätyön, pellavan, luomutuotannon sekä pestipalvelun, eli monenlaista pientä ja suurta, kestäviä ja yhden ajan teemoja.

Sisäasiainministeriöstä katsottuna Suomen Kunnallisliiton ja Suomen Kaupunkiliiton yhdistyminen vaikeutti välittömän elinkeinopoliittikan kehitystyötä uudessa Suomen Kuntaliitossa. Euroopan unioni ja globalisaatio ylittivät Euroopan unionin hyvin maaseutumaisen maan realiteetit, haja-asutusalueet, kylät ja pienet kaupungit. Kun tähän lisätään kuntien erittäin hankala asema Euroopan unionin ohjelma- ja hanketoiminnassa sekä aluepolitiikassa voimistunut keskusajattelu, kuntien maaseutupoliittikalle tuli vaikeuksia. Mutta toisaalta, eikä tilanteen vaikeutuessa

olisi pitänyt tehostaa keskusjärjestön elinkeino- ja maaseutupoliittista toimintaa?

Suomen Kuntaliiton edustaja on ollut mukana EU:n ohjelmavalmistelussa, seurantakomiteoissa ja vastaavissa. Siinäkin on ollut havaittavissa otteen löystymistä. Maaseutupoliittikan kypsymisvaiheen demokraatiopohjaiset, kuntaa korostavat alue- ja maaseutupoliittikkakäsitykset jäivät osin tyhjään huutamiseksi. Kuntasektori ei ottanut sille tarjottua haastetta vastaan. Entisenä vastuuhenkilönä hävetää ja harmittaa.

## Kunnilla etsikkoaika maaseutupoliittikassa

Kunnallishallinnon maaseutuohjelmat ja elinkeinopoliittiset kirjoitukset kertoivat syitä maaseutupoliittisen roolin hitaaseen kehittymiseen. Peruspulma on näkemyksessä, jonka mukaan kunnan elinkeinopoliittiset tehtävät ovat lähinnä välillisiä, joillekin ”tärkeämmille” politiikanaloille liitännäisiä. Silloin tarvittavien tehtävien toteuttajia on vähän ja toimenpiteitä riittämättömästi. Kuntatalouden kiristyminen on antanut pontta ajatuksille, joiden mukaan säästöt on kohdistettava vapaaehtoiseen toimintaan, jollaisia elinkeino- ja maaseutupoliittikka ovat.

Laajassa analyysissään *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä* (2004) Ella Mustakangas, Markku Kiviniemi ja Hilikka Vihinen päätyivät johtopäätökseen, että ”kunnat kehittävät alueitaan seudun imussa”. Tutkimus osoitti, ettei maaseutupoliittikka erotu kunnan kehittämisessä läheskään niin selväpiirteisesti kuin seutu-/aluekeskusajattelu. Seudullisessa elinkeinopoliittikassa ja etenkin kehittämisyrityksissä maaseutu jää sivuun, koska yhtiöiden toiminta nähdään ensisijassa yritystoiminnan kehittämisenä. Tutkimuksen perusteella maaseudun kehittäminen on kunnissa monista lähteistä alkunsa saavaa, mutta harvoin tietoista ja strategista toimintaa. *Maaseutu näyttäytyy kunnissa maataloutena tai kylinä. Edellisestä politiikasta vastaa valtio ja kunnassa maatalousihanteeri. Jälkimmäisen merkitystä kehittämispolitiikan toimijana ei ole vielä oivallettu riittävästi.*

Jonkin verran vaikuttaa myös tosiasia, että kunnat eivät ole olleet maaseutupolitiikan rakentamisen keskiössä, vanhoja organisaatioita on jopa jonkin verran vältelty. Tutkimuksen havainto on oikea, sillä on haluttu pystyttää aidosti poikkitoiminnallisia, maaseutupoliittisia toimijoita, kuten Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), toimintaryhmät tai kyläyhdistykset. Kunta ei osoittautunut sellaiseksi 1980- ja 1990-luvuilla. Kunta on kuitenkin uusienkin toimintamuotojen tärkeä osatekijä. Toisaalta tutkijat (2004: 188) päättelivät osuvasti, että kunta on yksi niistä harvoista maaseutupolitiikan tasoista, jolle ei ole muodostettu omaa, uutta hallinnantapaa edustavaa yhteistyöfoorumia. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että palvelukunnan perintö ja kunnan elinkeinorakenteen historia näkyvät niin kunnan, kylien kuin yksittäisten ihmistenkin valmiuksissa sopeutua kunnan muuttuneeseen toimintaympäristöön. Tutkimusryhmä päätti seikkaperäisen tutkimuksensa johtopäätökseen: ”Maaseutupolitiikka tarvitsee tällä hetkellä kipeimmin asialleen sopivia politiikan areenoita alue- ja paikallistasolle, ihmiset se jo onkin saanut liikkeelle. Silloin kunta on osa maaseudun kehittämistä ja kunnan kehittäminen on osa maaseudun kehittämistä.”

Mustakankaan ym. (2004: 169–181) tutkimus osoittaa, miten kunnan kehittämisspolitiikkaa hallitsee kaksi keskeistä linjaa: seudullisuus ja maaseutumaisuus. Edelliseen soveltuvat aluekeskustoimenpiteet käenpoika-vaikutuksineen, kaavoituksen periaatteet sekä kuntien elinkeinoyhtiöiden melko lailla kirkonkyltiin keskittyvä toiminta. Jälkimmäinen linja korostaa kyliä sekä asuinpaikkana että monenlaisten ammattien tyyssijana. Omaehtoisuus korostuu metodina huomattavasti enemmän kuin seudullisessa kehittämisotteessa, joka jättää laajoja maaseutualueita hyvin vähälle huomiolle. Tutkimus painottaakin mainittujen kehittämisslinjojen sovittamista kunnassa strategisesti toisiinsa niin, että ne tukevat sekä hallinnan demokraattisuutta että lisäävät kehittämistyön tehokkuutta. Näin maaseutupolitiikka haastaa kuntaa uuteen toimintatapaan.

On aivan ilmeistä, että kunnat ovat joutuneet

kärsimään monista ristikkäisistä ja samanaikaisista tapahtumista: elinkeinopolitiikan henkilöstöä vähennettiin juuri ennen kuin laaja-alainen ohjelma- ja hanketoiminta käynnistyi, voimistuva seudullisuus veti toiseen suuntaan ja maaseutupolitiikan vahvistuminen toiseen suuntaan. Myös kuntaliitosten odottelu on lamaannuttanut toimintaa. Suurenevilla kunnilla on mittava haaste vähentää paikallisen kehittämisen eriseuraisuutta, lisätä kuntien, seutukunnallisen työn ja kylien kehittämistyön johdonmukaisuutta ja kehittää kaikkien kolmen sektorin työtapoja toisiaan täydentäviksi. Näin muun muassa saadaan palveluihin uusia vaihtoehtoja, joita välttämättä suurenevassa palvelu- ja kuntarakenteessa tarvitaan. Nyt liian usein pienten kylien ja väljän asutuksen laajat maaseutualueet kuitataan maataloudella eikä kyläsuunnitelmia oteta osaksi kunnan kehittämistoimintaa.

Samainen tutkijakolmikko yhdisti onnistuneella tavalla jo edellisenä vuonna ilmestyneessä tutkimuksessaan *Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa* politiikan tutkimusta, hallinnon tutkimusta ja maaseutututkimusta. Tutkimus käsitteli ennen kaikkea kuntien ja uusina areenalle työntyneiden toimintaryhmien välistä suhdetta. ”Maaseudun toimintaryhmät ovat ravisuttaneet valta-asemia kunnissa, eikä niihin ole kaikin ajoin suhtauduttu kovinkaan lämpimästi kunnan perinteisiä valta-asemia pitäneiden keskuudessa.” (Mustakangas et al. 2003: 45.) Maaseutupolitiikan toimeenpano kumppanuuden kautta muuttaa toiminnan horisonttia siten, että paikallinen kokonaisnäkemys valtaa tilaa sektorinäkökulmalta.

Tutkimus (2003: 36–40) arvioi mielenkiintoisella ja osuvalla tavalla maaseutupolitiikan tuloa muiden politiikan alojen joukkoon. Maaseutupolitiikka lähti jo varhaisessa vaiheessa muotoutumaan itsenäiseksi politiikan alaksi, mikä tietysti aiheuttaa edelleen kiistaa ja muuttaa maatalouspolitiikan ja aluepolitiikan horisonttia. Tässä itsenäistymisprosessissa on myös toimintaryhmätyöllä oma roolinsa. Sen itsellisyyttä ja omaehtoisuutta eli metodin aitoutta suojeltiin aluksi, jotta se ei olisi uponnut vanhojen institu-

tioiden sisälle. Näistä vahingoista on Euroopassa lukuisia esimerkkejä. Suomessa käytettiin poliittista pelivaraa. Tutkijoiden sanoin: ”Se, että Suomessa on tapahtunut paljon konkreettisia asioita viimeisen runsaan kymmenen vuoden kuluessa maaseutupoliitiikan vakiinnuttamiseksi, on ollut paljolti taktisia liikkeitä ja vanhojen tulkintojen rajojen venyttämistä. Paikallisten toimintaryhmien työn laajentaminen koko maahan tilanteessa, jossa Leader+ -ohjelma ei olisi siihen yksin riittänyt tai maaseutuajastojen perustaminen maakunnan yhteistyöryhmiin ovat esimerkkejä poliittisen pelivaran käyttämisen taidosta.”

Tutkimus osoitti selvästi, miten kumppanuutta korostavaa maaseutupoliittikkaa vierastetaan kunnissa. Maaseutupoliitiikan työmuodot eivät arvosta perinteisiä kunnallishallinnon työmuotoja ainoina tarvittavina, vaan maaseutupoliittikka myös korostaa kyliä, joita ei perinteisessä kunnallispolitiikassa oikein ollut olemassakaan. Tietysti kouluja ja muita palvelupisteitä oli siellä täällä, mutta ne olivat kunnan palvelupisteitä jossakin, eivät kylän kehittämisedellytyksiä.

Kuntien elinkeinopolitiikka asemoitui kitisten kunnallishallinnon lautakuntamenettelyyn, tosin elinkeinoyhtiöiden perustamisessa voidaan nähdä uusien ja suorempien sekä yrittäjille soveltuvampien työmuotojen etsintää. Maaseutupoliittikka sen sijaan ei alistunut tarjolla olleisiin työmuotoihin, vaan rakensi tavoitteita ajatellen soveltuvammat työtavat. Ne eivät uhkaa esimerkiksi elinkeinoyhtiöiden työtä, kun asia vain nähdään niin. Sen sijaan ne tuovat huomattavasti uusia mahdollisuuksia ja mobilisoivat kansalaisia, yhdistyksiä ja yrityksiä yhteiseen kehittämistyöhön. Tätä tarvitaan. Siksi ja alati muuttuvien rakenteiden vuoksi *kuntien maaseutupoliittikka ansaitsee lähivuosina perinpohjaisen kehitystyön*.

Kuntaliiton EU-politiikkaa käsittelevässä kirjassessa (1998: 30) puhutaan samalla sivulla kaupunkipolitiikasta ja maaseudun kehittämisestä. Maaseutupoliittikka-termi esiintyy vain EU:n yhteydessä. Kansallisen kaupunkipolitiikan ja EU:n kaupunkipolitiikan roolit ovat toisiaan täydentäviä.

Maaseudun puolella näin pitkälle menevää kehitystä ei esiinny.

Vuoden 2008 aikana valmisteltiin Suomen Kuntaliiton seuraavaa maaseutupoliittista ohjelmaa. Aihetta oli toivoa, että se olisi ollut aikaisempia enemmän välittömiin toimenpiteisiin keskittyvä ja olisi kehittänyt kuntien maaseutupoliittisia työmuotoja. Aineksia siihen olisi saanut muun muassa Kunnallisalan kehittämissäätöjen julkaisemasta Pertti Kettusen kirjasta *Elinkeinopolitiikan taito* (1998: 89). Siinä Kettunen tiivistä pienten eli pitkälti **maaseutumaisten kuntien elinkeinopolitiikan peruseriitteet**, jotka aivan sellaisenaan ovat myös maaseutupoliitiikan ydinasioita:

- yhteisölliset piirteet (oman elinkeinon- ja yrittäjäkulttuurin kehittäminen, mutkattomuus asioiden hoidossa, yrittäjäyys toimintamallina asioiden hoidossa, yhteistyö yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä, uudet työnjaon muodot ja yhteistyö)
- profiloituminen elinkeinopolitiikassa verkostoyrityksiin ja pieniin paikallisiin ja alueellisiin yritysisiin, omasta joukosta yrittäjäksi kasvamiseen
- osaamisen korostaminen sisäisten toimintaprosessien ja asiakkaiden tuntemisen kehittämisessä
- pehmeän infrastruktuurin merkitys, joskin kovassa on oltava ajan hermolla siinäkin
- kontaktien korostaminen
- ilmapiiri: vireä, yhteisöllinen
- imago: paikallinen ja kansainvälinen sekä
- ruohonjuuritason toiminnan merkitys.

Jos kehittämistyössä korostetaan aina kunnan tai puhumattakaan seutukunnan kokonaisuutta tai peräti valtion ja kunnan suhdetta, kylät ja haja-asutusalueet jäävät katveeseen. Näin jälleen kävi. *Iso on merkittävää isolla alueella tai keskuksissa, pieni kaunista vähäväkisessä yhdyskunnassa – molemmat ovat alueellaan yhtä tärkeitä.*

## 1.4 Maaseutupolitiikka kypsyy 1980-luvulla

Valtioneuvoston kanslia asetti 16.3.1979 työryhmän, jonka tarkoituksena oli koordinoita maaseutualueiden suunnittelua ja toimeenpanoa. Työryhmän oli laadittava toimintaohjelma eri hallinnon aloilla tapahtuvan maaseutualueiden suunnittelun yhteensovittamiseksi. Työryhmän piti myös käsitellä alueellisten kehittämissuunnitelmien pohjalta sellaisia menettelyjä, joilla voidaan tehostaa maaseudun aluepoliittista suunnittelua. Mietinnössään maaseudun suunnittelutyöryhmä katsoi käsitelleensä kaikkia toimeksiannossa edellytettyjä asiakohtia. Lisäksi työryhmä tarkasteli valtionhallinnon käytössä olevia toimenpiteitä, joilla maaseudun kehitykseen voidaan vaikuttaa. (Maaseudun suunnittelutyöryhmä 1980: 4.)

Toimeksiannossa kiinnittää myönteistä huomiota käsite toimintaohjelma, mutta tuntuu kuin suunnittelutarkastelulla vedettäisiin toiminnallisuudelta jalat alta. Matti Halmekosken puheenjohtama työryhmä (1980: 14–16) esitti tekstiosassa muutamia mielenkiintoisia näkemyksiä. Toimikunnan mielestä tulisi pyrkiä peltoalansa, tuotantosuuntiansa ja työmenekkiensä puolesta erikokoisista perheviljelmistä muodostuvaan maatalouteen. Näkemys oli hyvin tavanomainen silloin, mutta kovin kauan ei tähän suuntaan käytännössä menty. Jo omana ajankohanaan epärealistisenä sen sijaan voidaan pitää näkemystä palauttaa tiloille sellaisia töitä, jotka olivat siirtyneet jossain vaiheessa tilojen ulkopuolelle. Toimikunta piti tällaisina muun muassa tuotteiden varastointia, pakkaamista ja kauppakunnostusta. Arviossaan osa-aikaviljelyn lisääntymisestä ja maaseudun väestön toimeentulon kehittymisestä tulevaisuudessa yhä enemmän toimeentulolähteiden kokonaisuuden muodostamaan suuntaan toimikunta osui oikeaan.

Suunnittelutyöryhmän tulokulmaa tehtävänsä kuvaava mietinnön keskittyminen maatalouteen ja toimeentulon muodostumiseen siinä. Ryhmä totesi, että maaseudun väestön tulotasoa voidaan kohottaa

merkittävästi tarjoamalla viljelijöille lisäansiomahdollisuuksia luomalla uusia maatalouden ulkopuolisia työpaikkoja. Tärkeimpinä toimenpiteinä siinä olivat yritysten aluepoliittinen rahoitus, energiapolitiittisen ohjelman toteuttaminen, työllisyyspoliittiset toimenpiteet ja lähiliikkuvuuden edistäminen. Näitä neljää toimenpideryhmää työryhmä (1980: 33–39) käsittelee lyhyesti.

Työryhmä ehdotti määräajoin ennusteisiin ja alueellisiin kehitysnäkymiin pohjautuvan tavoiteasiakirjan laatimista maaseudun kehittämisen painopisteistä koko maassa eli ryhmällä itsellään ollut velvoite laatia toimintaohjelma siirrettiin seuraavan ryhmän velvollisuudeksi laatia tavoiteasiakirja. Tavoiteasiakirjaan liittyviä tehtäviä kuvattiin heikoilla verbeillä arvioida ja seurata. Seurannan tulokset tulisi koota esimerkiksi vuosittaiseksi maaseutukatsaukseksi.

Sen sijaan ehdotuksesta aluepoliittisen neuvottelukunnan yhteyteen perustettavasta erityisestä maaseutuasioita käsittelevästä jaostosta tai keskuhallinnon virkamiehistä koottavasta pysyväisluonteisesta neuvotteluelimestä tuli totta 1980-luvun lopulla maaseudun kehittämisprojektin myötä. Ymmärrettävästi myös ministeriöille asetettiin velvollisuus esittää arvionsa siitä, miten hallinnon alan toimenpiteet vastaavat tavoiteasiakirjan sisältöä.

Maaseudun elinkeinotoimintojen rahoitusjärjestelyt ovat aina remontin alla. Tarpeen huomasi myös suunnitteluryhmä, joka esitti rahoitusjärjestelyjen kehittämistä siten, että ongelmien tarkastelu tehdään yhtenä kokonaisuutena. Ajan tavan mukaan toimikunta myös esitti maaseutuun kohdistuvan suunnittelun ja toteutuksen päätösvalan siirtämistä väliportaan ja paikallishallinnon tasoille. Eipä ihme, että esimerkiksi seitsemän vuotta myöhemmin Maaseudun elinvoimaisuus -tutkimushankkeen loppuraportissa (1987: 83) todettiin lakonisesti, että ”paljon siitä puhutaan, mutta vähän tapahtuu. Paikallisen tason asiantuntemukseen ei luoteta, epäonnistumisia pelätään. Hallintokoneiston keskeisillä paikoilla olevat uskovat tietävänsä paremmin kuin asianomaiset itse, mikä on hyväksi maaseudun ihmisille, kylälle, kunnalle tai seutukunnalle.” Maa-

seudun suunnittelutyöryhmän mietintö oli siten monissa kohdin oikeasuuntainen, havaitsi tärkeitä asioita, mutta ehdotuksissaan se oli varovainen, hallinnollinen ja riittämätön.

### Ote tiivistyi, valuviat säilyivät

Pari vuotta myöhemmin 12.3.1981 valtioneuvoston kanslia asetti uuden toimikunnan, joka sai kaksi tehtävää:

1. koota yhteen eri hallinnonaloilla vireillä ja kokeilun kohteena olleet maaseutualueita koskevat kehittämishankkeet ja laatia niiden pohjalta ehdotus ko. hankkeiden edelleen kehittämistä ja toteuttamista koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi sekä
2. laatia ehdotus maaseudun kehittämistä koskevaksi tavoiteasiirjaksi.

Kokoonpano vaikutti hieman edellistä toimikuntaa vankemmalta, sihteereitäkin oli kolme kahden sijasta. Matti Sippola ja Pekka Urjanheimo jatkoivat tässä tehtävässä, kolmas sihteeri oli Hannu Pelttari, kaikki sisäasiainministeriöstä. Pikaisesti toimikunta laatikin valtioneuvostolle periaatepäätöksen. Päätös koski maaseudun yleisten kehittymisedellytysten parantamista, erityisesti asunto-olosuhteita, elinkeinotoimintojen kehittämistä tarkoittaen melkein yksinomaan maa- ja metsätaloutta ja palvelujen saatavuuden turvaamista. Haja-asutusalueiden kauppapalveluja ja joukkoliikennettä haluttiin turvata. Komitean mietinnön 1981/42 ja valtioneuvoston 22.12.1981 tekemän periaatepäätöksen merkittävin esitys pitkässä juoksussa lienee maaseudun työpaikkatuen kokeilu, joka käynnistettiin asetuksella 648/82.

Toimikunnan mietintö II (Komitean mietintö 1983/41) oli huomattavasti aikaisempia mietintöjä vankempi ja valmistui maaliskuun lopulla 1983. Saatesanojensa lopussa maaseudun kehittämis-toimikunta arvioi esitykset tavoitteellisiksi, ja siksi niiden eteenpäin vieminen ja maaseutupolitiikan soveltaminen edellyttivät valtionhallinnolta uutta asennoitumista maaseudun kehittämisongelmiin.

Miksi kuitenkin Suomen Akatemian tutkimusohjelmassa penättiin samaa vielä useita vuosia myöhemmin? Valtionhallinnon asenteet eivät olleet muuttuneet.

Antti Uusi-Hakalan (SM) johdolla toimikunta totesi jo johdannon toisessa kappaleessa, että ”maastamme puuttuu maaseudun laaja-alaiseen kehittämiseen tähtäävä maaseutupolitiikka” (Komitean mietintö 1983: 5–7). Johdannossa todettiin myös valmiuksien laaja-alaiseen maaseutupolitiikan omaksumiseen parantuneen lukuisten hankkeiden ja kylätoiminnan ansiosta. Omatoimisuus ja aktiivisuus olivat lisääntyneet. Toimikunta ilmoittikin pyrkivänsä ehdotuksillaan yhteen sovittamaan hallinnon maaseutuun kohdistamaa suunnittelua, murtamaan sektorirajoja ja viemään päätöksentekoa lähelle maaseudun asukkaita. Miten kuitenkin kävi?

Seikkaperäisessä tekstiosiossaan toimikunta totesi, että kaudella 1945–60 jätettiin kymmenkunta nimenomaan maaseudun ongelmia käsittelevää mietintöä. Painopiste oli niissä sektorittaisten toimenpiteiden muotoilussa. Olennaista oli myös ymmärtää, että neljässä vuosikymmenessä (1940–1980) alkutuotannossa työskentelevien osuus koko työvoimasta laski 64 prosentista 13 prosenttiin. Ruotsissa vastaava muutos vaati 70 vuotta ja Norjassa 100 vuotta. Toimikunta kuvasi 1960-lukua maaseudun unohduksen vuosikymmeneksi. Samaan aikaan omaksuttiin kasvupoliittinen ajattelu talouspoliittisen ajattelun perustaksi. Niinpä 1960–1970-lukujen vaihteessa alettiin puhua rakennepolitiikasta.

Maataloudessa rakennepolitiikkaa vauhditti Nils Westermarckin komitea mietinnöllään vuonna 1962. Samoilta ajoilta on myös kasvuajattelun tienraivaajaksi mainitun Pekka Kuusen *1960-luvun sosiaalipolitiikka*. Antti Uusi-Hakalan toimikunta joutui toteamaan: ”Vaikkakaan kasvukeskusluokittelua ja siihen perustuvaa politiikkaa ei ole mihinkään virallisiin päätöksiin nojautuen ryhdytty toteuttamaan, ovat kehityspoliittiset, sittemmin aluepoliittiset, tukitoimenpiteet useiden selvitysten mukaan painottuneet taajamiin.” Toimikunta piti omaa olemassaoloaan ja työpaikkatukikokeilua merkinä siitä,

että 1980-luvun alussa maaseutuongelmat nähtiin aikaisempaa itsenäisimpinä suhteessa maa- ja metsätalouden ongelmien. Varmasti ajankohdan polttavia kysymyksiä oli myös toimikunnan pohdinta siitä, olisiko maaseudun kehitys voinut muodostua tasapainoisemmaksi jos kasvupolitiikkaan ei olisi suuntauduttu niin voimakkaasti kuin 1960-luvulla tehtiin. Rehellisesti toimikunta tunnusti, että ”julkisen hallinnon valmisteluasiakirjojen maailmankuva heijastelee eräänlaisen eliitin maailmankuvaa”. (Komitean mietintö 1983/41: 35–36.)

Muiden toimikuntien tapaan myös osa tämän ryhmän ehdotuksista jäi toteutumatta. Suomalaisen maaseudun kehittämistyössä ennen kokemattoman perusteellisen ja runsaan mietinnön ehdotuksissa huomio kiinnittyi kuitenkin niiden yleispiirteisyyteen, esimerkkinä vaikkapa ”maaseudun asukkaiden asiantarpeista huolehditaan järjestämällä jokaisesta taloudesta mahdollisuus asioida kuntakeskuksessa”. Kovin vankkaa ei jälkepäin arvioiden ole myöskään toimikunnan arvio myönteisestä työpaikka-kehityksestä, joka perustui lomittajatoimintaan, metsätalouden työvoimatarpeisiin ja kotimaisten polttoaineiden käytön lisäämiseen. *Vielä 1980-luvun alussakaan maaseudun enemmistönä olleet väestö- ja ammattiryhmät eli pendelöijät ja palveluammattien harjoittajat eivät mahtuneet maaseudun tulevaisuutta suunnittelevan ohjelmatyön piiriin.*

Toimikunta laati monikohtaisen tavoiteasiakirjan. Tavoiteasiakirjan esitysten perustelut ovat jälkepäin arvioiden hyvin ajantasaisia ja tulevaisuuteen suuntautuvia, mutta miksi esitykset jätettiin puolittiehen? Esimerkiksi toimikunta toivoi nöyrästi, että keskushallinnossa tulisi välittömästi ryhtyä järjestelyihin, jotka takaisivat eri sektoreilla käsiteltävien maaseutukysymysten nykyistä paremman yhteensovittamisen. Erityisesti valtioneuvoston kanslian ja maa- ja metsätalousministeriön olisi oltava nykyistä aloitteellisempia. Tämä toteutui maaseutuprojektin muodossa kuusi vuotta myöhemmin, mutta miksi toimikunnassa työskennelleet valtioneuvoston kanslian ja maa- ja metsätalousministeriön edustajat eivät tehneet konkreettisia esityksiä

Toimikunta näytti pitävän teknologisia-taloudellista kehitystä ”isona pyöränä”, joka sanelee ne reunaehdot, joihin hallinnonkin on toimintansa ja toimienpiteensä sovitettava. Näin ajateltuna hallinto on pelkkä ilmiöiden analysoija ja tapahtuneen toteaja. Toimikunnan (Komitean mietintö 1983: 145) kiteytys näkemyksestään **julkisen hallinnon kehittämistä maaseutunäkökulmasta** kertoo, miksi monet esitykset jäivät yleispiirteisiksi, esimerkiksi:

- *Paikallistasolla maaseudun kehittämistoiminnan päävastuu kuuluu kunnille.* Miksi muka?
- *Väliportaana hallinnon uudistuksessa maaseudun asema tulee turvata erityisin säännöksin.* Mitä ne voisivat olla, kun lainsäädännön kirjoittamisen pääsääntöihin ei kuulu erityiskohtelun antaminen?
- *Keskushallinnossa valmistellaan ja ohjataan valtakunnallista maaseutupolitiikkaa eri viranomaisten yhteistyönä.* Mietinnössä hyvin perusteltu esitys jäi keskeneräiseksi.

Toimikunta vaikutti vahvalta, mutta kääntyikö sen vahvuus toimeksiantoa vastaan? Valitettavan usein toimikunnat ja työryhmät tyytyvät kirjaamaan kunkin sektorin päähänpintymät ja linjaukset sellaisenaan, jotta saavutettaisiin yksimielisyys – varsinkin silloin, kun eri hallinnonaloilta on asemaltaan vahvoja edustajia. Yhdessä sitten taivastellaan, että liiallisesta sektoroitumisesta pitäisi päästä pois! Näin aivan liian usein hallintojen nykytiloista tehdään realiteetteja, jolloin toimikunnan pyrkimykset jäävät toteutumattomiksi sanoiksi. *Horisontaalista maaseutupolitiikkaa ei voi tehdä sektoripolitiikan painotusten summana.*

## **Maaseutu jäi aluepolitiikassa katveeseen**

Vuonna 1986 mietintönsä luovuttaneen aluepolitiikkatoimikunnan tehtävänä oli selvittää aluepoliittisten säännösten ja alueellisen seurannan kehittäminen. Mietintö sisälsi periaatteellista ja laajaa aluepolitiikan pohdintaa päätyen arviointiin, ettei aluepolitiikan perustavoitteita, jotka koskevat



alueellisesti tasapainoista väestönkehitystä, työpaikan saannin turvaamista ja muutoinkin väestön elinolojen alueellisesti tasapainoista kehittämistä sekä tuotantorakenteen monipuolistamista, tarvitse merkittävästi muuttaa (Komitean mietintö 1986/6: 2, 239). Mietintö käsitteli maaseutupolitiikkaa osana aluepolitiikan kokonaisuutta, jossa maaseutupolitiikka oli yksi neljästä painopistealueesta.

Mietinnön mukaan maaseutupolitiikan päämääränä on turvata elinvoimaisen maaseudun säilyminen koko maassa ja maaseutuväestön elinolojen paraneminen tasavertaisesti kaupunkiväestön kanssa sekä vähentää maaseudun sisäisiä toimeentulo- ja työllisyseroja. Keskeisin tavoite on riittävän väestön ja asutuksen säilyttäminen kylissä (Komitean mietintö 1986/6: 10, 337). Sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Juhani Perttusen johtama aluepolitiikkatoimikunta otti myös esille maaseutualueiden erilaisuuden, asetti päävastuun maaseudun kehittämisestä kunnille ja korosti eri viranomaisten yhteistoiminnan lisäämistä. Siten aluepolitiikkatoimikunta toisti aiempien maaseututoimikuntien linjaukset paneutumatta tarkemmin asiaan.

Vaikka laajapohjaisen parlamentaarisen toimikunnan runsassisältöinen mietintö sisälsi useita maaseutupoliittisia esityksiä ja osa niistä myös toteutui, muun muassa vuonna 1987 saatettiin voimaan kolmivuotinen laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä (Laki 1031/1986), tutkijoiden tuomio 1970- ja 1980-lukujen aluepolitiikasta on kohtuullisen ankara: maaseutu ja eritoten haja-asutusalueiden problematiikka jäi katveeseen. Hannu Katajamäki (1991: 43) arvioi tiukasti: ”Maaseudun kehittämisessä menetettiin 20 tärkeää vuotta. Elettii sen harhan vallassa, että aluepolitiikka on myös varsinaisen maaseudun kehittämispolitiikkaa. Teollisuuskeskeinen aluepolitiikka ja kiinnittyminen perinteiseen alkutuotantoon sinetöivät yhdessä sen, että maaseudun toiminnallisen perustan monipuolistaminen laiminlyötiin strategisesti tärkeillä 1970–1980-luvuilla.” Asko Peltola (1993: 59) lievitti omassa perusteellisessa alue- ja maaseutupoliittisessa katsauksessaan johtopäätöstä: ”On

selvästi havaittavissa, että maaseudun ongelmille ja maaseutupolitiikalle on 1980- ja 1990-luvuilla annettu paljon suurempi painoarvo kuin aiemmilla vuosikymmenillä.”

Huomio kiinnittyy aluepolitiikkatoimikunnan tapaan määrittää tavoitteita perustuen turvaamiseen ja säilyttämiseen. Tämä virkamiesten ja poliitikkojen asenne vähensi myös seuraavan vaiheen eli maaseutuprojektin laatiman ensimmäisen kokonaisuohjelman avulla saatua tulosta.

### **Toinen periaatepäätös pysytteli entisillä linjoilla**

Valtioneuvosto teki 12.2.1987 periaatepäätöksen maaseudun kehittämisen tavoitteista. Esipuheessa sanottiin lyhyesti, että päätöksellä pyritään turvaamaan maaseudun elinvoimaisuus ja luomaan eri hallinnonaloille yhdensuuntaiset toimintalinjat maaseudun kehittämistyössä. Periaatepäätös nojautui tutkija Kaisa-Leena Lintilän laatimaan muistioon ja eri hallinnonalojen ja asiantuntijaorganisaatioiden edustajien kanssa käytyyn keskusteluun. Asia eteni normaalisti: aluepoliittinen neuvottelukunta käsitteli periaatepäätöksen luonnosta ennen valtioneuvoston alue- ja ympäristöpoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiaain valiokunnan käsittelyä.

Periaatepäätös oli runsaampi kuin kuusi vuotta aiemmin annettu maaseutupoliittinen periaatepäätös sisältäen 25 päätöksokohtaa. Sisällöllisesti se kuitenkin nojautui huomattavassa määrin aiempien alue- ja maaseutupoliittisten toimikuntien esiintamiin asioihin. Lisäksi osa päätöksistä kariutui nopeasti. Periaatepäätös keskittyi haja-asutusalueisiin ja pieniin taajamiin, mikä oli perusteltavissa, mutta nykyisen maaseutukäsityksen mukaan se on vain yksi relevantti maaseututyyppejä. Sisältötavoitteeseen periaatepäätös ilmoitti tuotantorakenteen monipuolistamisen sekä ihmisten omatoimisuuden, paikallisten voimavarojen hyväksikäytön ja paikallisen aloitteellisuuden edistämisen. Kuva täsmentyi päätösten ryhmittelyllä viiteen kategoriaan, joita olivat maa- ja metsätalous, maaseudun yritystoi-

minta, maaseutu ympäristö ja asuminen, palvelujen saatavuus maaseudulla sekä maaseudun kehittämisen suunnittelu ja hallinto seuranta mukaan lukien. Tuorempiin jäsenyyksiin verrattuna olennaisimmat erot olivat maa- ja metsätalouden saama erityiskohdeltu elinkeinojen joukossa sekä puhe hallinnosta ja suunnittelusta, kun myöhemmin on puhuttu toimintarakenteiden uudistamisesta ja hallinnon ja kansalaistoimijoiden lisääntyvästä yhteistyöstä.

Nopeasti hieman pehmeiksi osoittautuneita päätöksiä oli muutama. Maa- ja metsätalouden tekniikkaa kehitettäessä edellytettiin ensisijaisesti kiinnitettävän huomiota perheviljelmille soveltuvan tekniikan kehittämiseen. Päätös ei toiminut, sillä melko pian tilakoko alkoi kasvaa yli silloisen perheviljelmäkäsityksen tai teknologinen kehitys osaltaan pakotti suurentamaan tilayksikköä kustannusten peittämiseksi. Periaatepäätös kiinnitti huomiota myös maaseudulla asumiseen: ”Edistetään eri väestöryhmille, kuten vanhuksille ja nuorille perheille sopivaa asuntotuotantoa. Asuntolainojen jaossa otetaan huomioon vuokra-asuntojen rakentaminen maaseudulla.” Näin ei käynyt, sillä valtion varat on ohjattu suurempien tarpeiden keskuksiin.

Palvelujen saatavuutta käsitelleistä seitsemästä ehdotuksesta etenkin yksityisteiden määrärahoja ja maaseudun joukkoliikenteen tukea koskevat esitykset jäivät käytännössä ilmaan. Valtio jatkoi aiemmista päätöksistä tuttua vakuutteluun päätöksessä 22: ”Kuntien ja alueellisten viranomaisten vastuuta ja päätösvaltaa maaseutupolitiikassa lisätään.” Sanomatta jäi, miten! Päätös 23 vetosi maaseudun kehityksen kannalta keskeisten valtion viranomaisten ja muiden organisaatioiden pysyvän neuvottelunnettelyn luomisen puolesta. Päätös 24 lupasi lisätä maaseutua koskevaa tutkimusta. Molemmat alkoivat toteutua muutaman vuoden päästä.

Periaatepäätös päättyi juhlallisesti: ”Tämän sisäasiainministeriö valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ilmoittaa kaikille ministeriöille tiedoksi ja noudatettavaksi sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten tietoon saatettavaksi.” Tuolloin näytti olevan vielä luottamusta Herodes-menettelyyn.

Arvioin väitöskirjassani (1994: 58), että verrattuna kuusi vuotta aikaisemmin tehtyyn valtioneuvoston päätökseen uusi periaatepäätös korosti enemmän kyläsuunnittelua ja -toimintaa sekä monitoimisuutta. Maaseutupoliittinen palvelukäsitys oli avartunut ja maaseudun tilastollista haltuunottoa korostettiin. Toinen maaseutupoliittinen periaatepäätös merkitsi pientä askelta eteenpäin.

Neljäs maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma *Elinvoimainen maaseutu* (2004: 40) tiivisti maaseutupolitiikan muotoutumisvaiheet seuraavasti: ”Niin kauan kuin jokin politiikanala on muiden politiikanalojen linjausten varassa, sen perusta on epävarma ja ymmärtäminen käytännön ratkaisuissa riittämätöntä. Väitteen todistaa laajan maaseutupolitiikan sektorikeinojen myönteisten aluevaikutusten ehtyminen 1980- ja etenkin 1990-luvuilla. Tietoinen suppean maaseutupolitiikan rakentaminen alkoi 1980-luvulla, vaikka joitakin sen elementtejä oli jo 1970-luvun aluepolitiikassa. Maaseutupolitiikkasana alkoi vilahdella politiikkaa rakentavissa mie-tinnöissä ja ajan tavan mukaan peräänkuulutettiin kokonaisvaltaista maaseutupolitiikan kehittämistä. *Monin tavoin 1980-luku jäi maaseutupolitiikan et-sintävaiheeksi. Tavoitteita tapailtiin, mutta välineitä maaseutupolitiikan toteuttamiseen oli vähän.*”

## Kampanja käynnisti maaseutupolitiikan

Suomi osallistui vuonna 1988 Euroopan Neuvoston aloitteesta käynnistettyyn 24 maan maaseutukampanjaan. Kampanjan viesti oli tarkoitettu erityisesti nuorille, naisille ja kaupunkilaisille. Samat kohderyhmät ovat edelleen monien ponnistusten kirjoittajina. Suomessa kampanjaan osallistui 29 valtakunnallista yhteisöä eli ministeriöitä ja valtakunnallisia järjestöjä, maakuntaliitot ja 236 kuntaa. Vaihtelevasti osallistujat järjestivät tilaisuuksia ja vahvistivat maaseututoimiaan.

Varsinaisen maaseutupolitiikan katsotaan käynnistyneen maaseutukampanjan ja sen yhtenä ja varmasti myös tärkeimpänä tuloksena 21.1.1988 perustetun maaseudun kehittämisprojektin ja projek-

tin laatiman ensimmäisen kokonaisuohjelman myötä. Näihin aikoihin alettiin nähdä, että Suomi oli lyhyessä ajassa siirtynyt maaksi, jossa maaseutu oli vähemmistönä. Kun maaseudun väestö ja elinkeinot olivat enemmistönä, maaseudun asiat hoituivat maatalous- ja aluepolitiikan kautta. Uudessa tilanteessa maaseutu alkoi tarvita olosuhteisiinsa omistautunutta politiikkaa. (Malinen et al 1993: 12–15.)

Suomen maaseutukampanjatoimikunnan loppuraportissa arvioitiin, että asennekampanja onnistui kohtuullisesti rakentamaan maaseudun kehittämisessä tarvittavaa tietoisuutta, mutta monet ehdotukset ja aloitetut hankkeet muuttuivat hitaasti käytännön tuloksiksi. Varsin moni ehdotus jäi lopulta toiveeksi, mutta kestävimmiten osoittautuivat maaseutukampanjatoimikunnan laatimat **10 periaatetta maaseudun kehittämiselle** (Vuoden 1988 maaseutukampanja 1989: 4–5 ja 22–23.):

1. Huomion kiinnittäminen maaseudun henkisiin voimavaroihin
2. Olemassa oleva kulttuuriympäristö rakentamisen lähtökohdaksi
3. Elävä maaseutu on toimivien yhteisöjen alue
4. Nuorten ja naisten asema maaseudulla erityishuomion kohteeksi
5. Sektoreista alueellisten kokonaisuuksien kehittämiseen
6. Maaseudun alueellinen erilaistuminen vaikuttamaan suunnitteluun ja kehittämiseen; erityisesti syrjäseudut huomion kohteeksi
7. Ylhäältä ohjaamisesta paikalliseen aloitteellisuuteen
8. Julkisen ja yksityisen sektorin väliset rajaidat nurin
9. Elinkeinojen kehittämisen perusta on maaseudun luonnonympäristössä, omassa kulttuuri- ja raaka-aineperustassa
10. Maatalouspolitiikasta on siirryttävä maaseutupolitiikkaan.

## Kampanja-avaus säväytti

On aina mielenkiintoista, mitä mistäkin tilaisuudesta jää mieleen. Kaikista ei painu tajuntaan mitään. Vuoden 1988 maaseutukampanjan avaustilaisuus järjestettiin Vihdissä 5.1.1988. Tasavallan presidentti Mauno Koivisto puolisoineen kunnioitti tilaisuutta läsnäolollaan, ja avaustilaisuuden ja sen jatkoksi järjestetyn seminaarin anti oli kohtuullisen hyvä. Silti mieleenpainuvien yksityiskohta päivässä oli pohjoiskarjalaisen Värttinä-yhtyeen esiintyminen. Nyt maailmankuulu yhtye oli silloin tuntematon, aivan taipaleensa alkuvaiheessa. En ollut ainoa, joka tajusi, että Värttinästä on tulossa merkittävä yhtye.

Toinen jatkuvasti mieliin nouseva asia oli historian tutkijan, professori Heikki Ylikankaan tiivis johtopäätös, melkein vetoisuus, satojen vuosien aikaisesta maaseudun roolin analyysistä: "Elinvoimaisin maaseutu löytyy sieltä, missä maatalouden rinnalle on syntynyt muuta elinkeinotoimintaa, missä monet sivuelinkeinot tukevat maataloutta, missä kehitys käy kohden erikoistumista ja missä vapaa-ajan asutus on mahdollisimman suuren osan vuodesta läsnä olevaa." Silloin kun elinkeinotoiminta maaseudulla on keskittyvää ja yksipuolistuvaa, maaseutu on suhteellisesti taantunut. Milloin taas kehitys on käynyt suuresta kohden pienestä ja kohden monipuolista, maaseutu on alkanut kukoistaa. Olen tätä historiallista totuutta yrittänyt pitää yhtenä johtolankana maaseutupolitiikan rakentelussa.

Valtiovarainministeri Erkki Liikanen katsoi puheessaan kampanja-avauksessa, että maatalouden vientituesta vapautuvia varoja voidaan suunnata maaseudulle jatkossa. Näinhän Maatalous 2000 -komitea oli esittänyt. Ajatus tuntui lupaa-valta ja tunnelma oli vähän samanlainen kuin EU:n suurissa maaseutukonferensseissa (Cork 1996 ja Salzburg 2003), joissa komissio toi julki toiveitaan vahvistaa maaseuturahoitusta. Mitään olennaista ei kuitenkaan seurannut, vaan oletettu taloudellinen liikkumavara käytettiin toisin kansallisesti ja Euroopan unionissa.

Maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjala ilmoitti hallituksen perustavan maaseudun kehittämisprojektin. Niin myös kahden viikon päästä avaustilaisuudesta tapahtui. Ministeri näki projektin eräänlaiseksi Maatalous 2000 -komitean vastinpariksi. Olihan Maatalous 2000 rajannut tarkastelunsa vain maatalouteen. (Vuoden 1988 maaseutukampanjatoimikunta: Moniste avaustilaisuudesta 5.1.1988.)

Pidin muutama vuosi myöhemmin ja pidän edelleen kampanjatoimikunnan teesejä ajankohtaisina ja pätevinä kahta viimeistä lukuun ottamatta, jotka ovat osoittautuneet liian kapea-alaisiksi. Elinkeinojen kehittämisen perustaa ei ole viisasta rajata maaseudun omiin voimavaroihin, sillä ne eivät riitä maaseudun elinvoimaan. Useimpien maaseudun asukkaiden työt ovat jo vuosia perustuneet aivan muihin asioihin, esimerkiksi tietojen käsittelyyn. Maaseutupolitiikka ei myöskään synny minkään sektoripolitiikan laajentumana. Se oli nähtävissä jo runsaat kymmenen vuotta sitten ja tänään vielä selvemmin. Maatalouspolitiikkaa tarvitaan edelleen, mutta sen ja muiden sektoripolitiikan alojen rinnalla tarvitaan voimistuvaa horisontaalista maaseutupolitiikkaa. Kampanjan aikana perustettu maaseudun kehittämisprojekti pystyi hankkeillaan ja laatimallaan ohjelmalla syventämään ja edistämään teesejä 3, 5, 6 ja 7. Teesien 1, 2 ja 4 toteutuksessa puolestaan EU:n maaseutuohjelmat tulivat apuun. (Uusitalo 1994: 59.)

### Vaikeuksien kautta voittoon

Kampanjan aikana sen eri toteuttajat järjestivät 265 tilaisuutta, ja kampanjasta laadittiin useita satoja artikkeleita ja uutisia. Suomen Kunnalliliitto julkaisi muun muassa eri puolilla Suomea pidettyjen yhteyshenkilötilaisuuksien ideat (23 sivua) monisteena 27.5.1988. Kolmea asiaryhmää korostettiin erityisesti: ajantasaisen tiedon levittämistä maaseudun oloista, maaseutupolitiikan järjestämistä valtionhallinnossa sekä kylien aseman ja toimijaroolin vahvistamista. Kaikista teemoista oli lukuisia konkreettisia esityksiä. Teemat ovatkin jatkuvasti maaseutupolitiikan esityslistalla, mutta asiantuntemattomia epäilijöitä on riittänyt. Erityisesti kylien roolista ei ole vielä kukaan yhtenäistä vastuullista näkemystä valtionhallinnossa.

Julkinen kirjoittelu kampanjasta oli melko runsasta mutta pääosin kielteistä, irvisteltiin herrojen kotkotuksille: ”tekisivät enemmän ja puhuisivat vähemmän”. Kun kampanjavuoden 1988 aikana

myös muutamat hallinnonalat tekivät maaseudulle kielteisiä, toimintoja supistavia päätöksiä, oli helppo arvostella politiikkaa ja hallintoa yhteensovituksen puutteesta. Ilmiselvästi ei myöskään ymmärretty / hyväksytty valtionhallinnon kampanjointia. Arvioitiin kai, miksi kampanjoida, kun itsellä on valta. Ajatus on ymmärrettävä, joskaan ei loppuun asti ajateltu. Valtio on vain yksi toimija.

Vaikeudet eivät päättyneet edes tähän, vaan kolmen kampanjatyöryhmän ehdotusten sama vastaanotto ministeriöissä oli kylmä ja perinteisen hallinnollinen: ”Tätä on yritetty ennenkin, asiaa ei ole budjetoitu, se ei kuulu toimintasuunnitelmiin, säädökset eivät mahdollista eikä ole henkilökuntaa ehdotuksen toteuttamiseen.” Tällaiset näennäisperustellut vastaukset kertovat kyyvyttömyydestä ja vastuuttomuudesta, oli vastausten antajana sitten ylitarkastaja tai kansliapäällikkö. Virkavalta oli saanut pontta lehdistön osittain nurjamielisestä kirjoittelusta. Mutta avuttomat vastaukset eivät lopulta määrittäneet kampanjan lopputulosta!

Maaseutukampanjatoimikunta (1989: 5) arvioi itse, että ”todennäköisesti maaseudun arvostus sekä elinympäristönä että vapaa-ajan viettopaikkana tulee jo lähitulevaisuudessa kohoamaan”. Maaseudun monipuolinen kehittäminen sai uutta pontta työryhmien ehdotuksista ja projektialoitteista. Arvioon on syytä yhtyä. Hankkeen rahattomuutta arvostelleille on aihetta muistuttaa, että kampanja ei ole tapa jakaa varoja. Kampanja ei myöskään jäänyt vain keskusjohtoiseksi toiminnaksi, sillä monet järjestöt ja hallinto-organisaatiot järjestivät alueellisia ja paikallisia kampanjatilaisuuksia.

Euroopan maaseutukampanjan päätöstilaisuudessa, lokakuussa 1988, laadittiin maaseutumanifesti, joka vaati kampanjan käynnistämien maaseudun pelastustoimien jatkamista. Näin tapahtui myös Suomessa tammikuussa perustetun maaseutuprojektin avulla. Se puolestaan korosti hyvin paljon samoja asioita kuin eurooppalainen manifesti eli yrittäjyyttä, maaseudun ja kaupungin välistä solidaarisuutta, perinteiden säilyttämistä sekä maaseudun hallinnon ja tutkimuksen kehittämistä.

Maaseutukampanjatoimikunta, sen työryhmät ja kampanjassa mukana olleet yhteisöt valmistelivat monia maaseudun kehittämistä edistäviä toimenpiteitä. Kampanjatoimikunta koosti ne 36 ehdotukseen. Oliko sitten syynä 1980-luvun lopun yliampuva taloudellinen optimismi tai jo aiemmin havaittu hallinnon löysä ote asioihin, kun esityksistä vain osa toteutui ja saman verran esityksistä kulki aivan päinvastaiseen suuntaan? Mainittakoon toteutuneista esityksistä esimerkinomaisesti aluetuen kehittäminen, aluearkkitehtijärjestelmän laajentaminen, FinLande-tapahtuman jatkuminen (ELMA-messut), maaseututiedon lisääminen yliopistoihin ja maaseudun määrittelyn täsmentäminen. Erityisen kaukonäköisesti kampanjatoimikunta ehdotti varautumista suunnittelussa kahden asunnon sukupolveen.

Vastoinkäymisten vaakakuppiin jäi valitettavasti painavia asioita: julkisia palveluita karsittiin, posteista ei kehitetty paikallisia teleliikenteen keskuksia, maatalouden neuvontajärjestelmä ei muuttunut koko maaseudun neuvonnaksi, liikennemäärärahat eivät pysyneet aivan toimikunnan tarkoittamalla tasolla, päättäjien maaseututietojen ajan tasalle saattamistakaan ei toteutettu eikä maaseutuparlamentista tullut vuotuista tapahtumaa. Toimikunta luotti myös kuntiin maaseudun kehittäjinä enemmän kuin mihin tulevat vuodet antoivat aihetta.

Vastoinkäymisistä ja harhaan osumisista huolimatta kampanja edisti maaseutupolitiikkaa, sillä laajana prosessina se vahvisti integroidun maaseudun kehittämissä politiikan välttämättömyyttä ja omaehtoisen kehittämistyön tukemista maaseudulla. Oppikirjassani *Elinvoimaa maaseudulle* (1998: 60–62) saatoin todeta, että ”maaseutukampanja osoitti olevan mahdollista, että potilas tervehtyy, vaikka leikkaus epäonnistuu”. Matti Sippola (1998: 82–86) puolestaan arvioi huojentuneena, että maaseutukampanja avasi maaseutumyönteiset asenteet, ”maaseudusta puhuminen ei enää ollut politiikka”!

## Rivitoimihenkilöstä pikkuvirkamieheksi

Seuraavalla episodilla on hieman historiallistakin merkitystä. Olin ollut valmistelemaan maan hallitukselle muistiota maaseudun kehittämisprojektin perustamiseksi yhdessä Matti Sippolan ja Antti Uusi-Hakalan sisäasiainministeriöstä, Keijo Hyvösen MTK:sta ja Heimo Hanhilahten maa- ja metsätalousministeriöstä kanssa. Kun maaseutuprojekti sitten perustettiin, nimitti Kunnallisliitto Tarmo Palosen jäseneksi maaseutuprojektiin. Yllätyin ja petyin päätöksestä, sillä näin maaseutuprojektin mahdollisuutena kehittää maaseutupolitiikkaa täysimääräisesti. Tunsin olevani maaseutupolitiikassa yhdistää eri tavoin hankkimaan kokemusta. Olin jo jonkin aikaa tähdännyt maaseutupolitiikan toimijaksi, en poliitikoksi. Toin pettymyksen esille ja niin toivat jotkut muutkin. Eräänä päivänä esimieheni, Arto Laitinen, avasi työhuoneeni oven, ei tullut sisälle, vaan sanoi ovelta happamesti: ”Mene sitten siihen projektiin!” Sitten hän läimäytti oven kiinni. Kunnallisliitto oli vaihtanut edustajansa! Olin helpottunut, melkein tiesin, mitä tulisin tekemään. Siitä tosiasiaa, eli talvesta 1988, alkoi pääsihteerikauteni, aluksi projektin jäsenenä ja henkisenä valmistautumisena ja virallisestikin syyskuussa 1989.

Kun elokuun ensimmäisenä päivänä 1985 astelin täysin velaksi ostamastani mikroyksiöstä Albertinkadun Kunnallisliittoon, olin hyvin epävarma siitä, oliko yliopistovuosilani mitään merkitystä tai kantaako työni kunnassa tai kunnallisjärjestössä mihinkään. Pian onneksi huomasin, että pelkoni oli turha. Sitä suurempi yllätys oli seuraava siirto neljän vuoden päästä, Suomen Kunnallisliitosta sisäasiainministeriöön.

Keräsin tarvittavat paperit kolmeen neljään muovikassiin ja jäin odottelemaan virka-autoa, jonka sanottiin tulevan hakemaan minua. Seisokelin jo Albertinkadun varrella, kun musta auto tuli ja sisällä oli kaksi vahtimestaria. He nostivat arvokkaat tavarani (anelokset) takalaatikkoon, ja istuin takapenkille. Ajattelin tunnemaailmassani rehvakaita. Neljä vuotta sitten tulin yksinäisenä maalaispoikana hyvin arasti maalaiskuntien Helsingin virastoon. Nyt siirryin ministeriöön halki Helsingin virka-auton takapenkillä! Tietysti tajusin, että suurta hyppäystä uralla eteenpäin ei ollut tapahtunut, mutta tämä kunnallishallinnon ja valtiohallinnon ero yksittäisessä pikkuasiassa vaikutti mielenkiintoiselta! Vakanssini sisäasiainministeriössä oli peräti ylitarkastaja.

## 1.5 Projektista ongelmallisen neuvottelukunnan kautta yhteistyöryhmään

Sisäasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteinen Maaseudun kehittämisprojekti jatkoi siitä, mihin Euroopan Neuvoston aloitteesta vuonna 1987 käynnistetty Elävä maaseutu -kampanja päättyi. Sisäasiainministeriö asetti 21.1.1988 projektin toteuttamaan ja yhteensovittamaan maaseutupoliittikkaa. Korostettiin suoravaikutteisia hankkeita. (Maaseudun kehittämisprojekti 1991: 9.) Aluepolitiikkaministerinä toimi silloin valtiovarainministeri ja nykyinen Suomen Pankin pääjohtaja Erkki Liikanen ja maa- ja metsätalousministerinä Toivo T. Pohjala.

Melkein 400-sivuisen raporttinsa esipuheessa Maaseudun kehittämisprojekti tulkitsi ohjelmansa maaseudun kehittämiseen liittyvän ajattelun ja toiminnan koosteeksi. Ohjelma oli enemmän toteutusta ideoiva ja ohjaava toimintasuunnitelma kuin mietintö. Nöyrästi projekti tunnusti, ettei työn tähtäimenä ollut vuotta 2010 tavoitettu, sillä lähivuosien hyvin suurissa muutoksissa riitti huolenpitoa. Konkreettiset esitykset ja skenaariot eivät ole sama asia.

Toisaalta 1980- ja 90-lukujen vaihteessa ei millään olisi osattu suunnitella Suomen maaseutupoliittikka sellaiseen aikaan sopivaksi, jossa Euroopan unioni on laajentunut jo 27 maan yhteiseksi ja Suomi on kuulunut siihen 15 vuotta.

Maaseudun kehittämisprojektilla oli tosin integraatiotyöryhmä (1990), jonka arvioiden perustana oli Euroopan yhdentyminen, mutta ei Suomen EU-jäsenyys. Siksi muistio jäi väljäksi, vaikka asiantuntemusta ryhmässä oli: puheenjohtajana apulaisosastopäällikkö Antti Uusi-Hakala sisäasiainministeriöstä, sihteerinä VTT Leo Granberg maa- ja metsätalousministeriöstä, jäseninä osastopäällikkö Niilo Hintikka maatilahallituksesta, neuvotteleva virkamies Antero Tuominen maa- ja metsätalousministeriöstä (molemmat työskentelivät myöhemmin Suomen OECD-edustustossa Pariisissa), osaston johtaja Esa Härmälä MTK:sta, puheenjohtaja Matti

Putkonen Maaseututyöväen liitosta ja ulkoasiainsihteeriksi Pauli Mäkelä ulkoasiainministeriöstä.

Kun 3–4 vuotta myöhemmin Suomen hakeutumisvaiheessa Unioniin tehtiin integraation vaikutustutkimuksia, lähtökohdaksi voitiin ottaa yhteisön säädökset ja toimintatapa, jolloin suomalaiset arviot ja johtopäätökset alkoivat täsmentyä.

Jo Maaseudun kehittämisprojektin loppuraportin esipuheessa, joka tietenkin oli kirjoitettu viimeiseksi, näkyi ero aikaisempiin mietintöihin. Projekti tähdensi maaseudun kehittämisessä kuntien, kylien ja seutukuntien toimintaa, joiden rinnalla keskus- ja aluehallinnon päätöksiltä vaaditaan johdonmukaisuutta. Olihan aiemmin korostettu keskushallinnon päätöksiä ja painotettu toimien alueellistamista sanomatta kuitenkaan miten. Kylistä ei myöskään aiemmin kovin paljon puhuttu, ainakaan aktiivisina toimijoina, eikä seutukuntaakaan toimijana käsitelty.

### Maaseudun kehittämisprojektista tuli verkosto

Ohjelmatyöstä tuli hyvin runsas. Jo perustamisvaiheessa projektille määrättiin johtoryhmä ja työryhmä. Toiminnan laajetessa työryhmä nimesi avukseen valmistelujaoston, lukuisia ohjelmaryhmiä ja ohjelmatyötä koordinoivan ryhmän. Johtoryhmän puheenjohtajana toimi maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjala ja työryhmää johti kansliapäällikkö Reino Uronen. Ohjelmatyötä koordinoivan ryhmän puheenjohtajana toimi maatilahallituksen pääjohtaja Kalevi Hemilä. Työryhmästä muodostui noin 20 hengen kirjava joukko. Painopiste oli enemmän maaseutukysymyksiin osoitetussa harrastuksessa kuin edustuksellisuudessa. metodi toimi melko hyvin, sillä se oli aivan muuta kuin edelliset reviirin-vartijaryhmät.

Sihteeristön muodostivat Eero Uusitalo, 1.9.1989 alkaen pääsihteerinä, Matti Sippola, Kaisa-Leena Lintilä, Kari Gröhn ja Merja Pennanen sisäasiainministeriöstä sekä Heimo Hanhilahti ja Sirpa Karjalainen maa- ja metsätalousministeriöstä. Koordinaatioryhmään kuuluivat Kalevi Hemilän

lisäksi professori Lauri Hautamäki Tampereen yliopiston aluetieteen laitokselta, dosentti Tapani Köppä Helsingin yliopiston osuustoimintaopin laitokselta, erikoistutkija Pentti Malinen Pohjois-Suomen tutkimuslaitoksen Kainuun yksiköstä, johtaja Juhani Tauriainen Pellervo-seuran markkinatutkimuslaitoksesta sekä johtaja Jouko Siren Kalevi Hemilän lyhyen virkavapauden ajan. Koordinaatioryhmän sihteereinä toimivat Eero Uusitalo, Kari Gröhn ja Kaisa-Leena Lintilä.

Projektin toimintatavoiksi muutoutuivat:

- Maaseudun kehittämishankkeiden suunnittelu ja rahoitus
- Maaseutuohjelman laatiminen
- Alueellisten maaseutuohjelmien teettäminen ja kehittämishankkeiden toteutus
- Valtion tulo- ja menoarvion maaseutukohtiin vaikuttaminen.

Vuonna 1989 projekti sai käyttöönsä 5 miljoonaa markkaa eli noin 830 000 euroa, jolla rahoitettiin 32 kehittämishanketta. Seuraavina kahtena vuonna käytössä oli kummallakin kerralla 15 miljoonaa markkaa. Näin maaseudun kehittämisprojekti edisti noin 170 maaseutuhanketta kolmen vuoden aikana.

Keväällä 1989 maaseudun kehittämisprojekti ryhtyi laatimaan maaseutupoliittikkaa jäsentävää ja vahvistavaa maaseudun kehittämisohjelmaa. Maaseudun kehittämistyön moninaisuus ja maaseutupoliittikan kiinteyttämisen tarve nähtiin selvästi. Tavoitteeksi asetettiin maaseutupoliittikan runko-ohjelma, joka osoittaa eri hallinnonalojen vastuut maaseudun kehittämisessä. Ohjelman tuli myös rakentaa ne maaseutupoliittiset toimet, joita pysyvät organisaatiot eivät suunnittele ja tee, kasvavathan näiden tehtävien määrät. Runko-ohjelmasta alettiin seuraavassa vaiheessa puhua kokonaisuohjelmana.

Ohjelmatyötä tehtiin samaan aikaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Valtakunnallinen työ käsitti 23 asiantuntijaryhmää ja lisäksi yksittäisiä asiantuntijoita. Siinä oli mukana yli 100 henkilöä lähes 50 organisaatiosta. Koordinaatioryhmä kokosi osaset yhteen. Se käsitteli sekä asiantuntijaryhmien ehdotuksia että kokonaisuohjelmaa. Läänien maaseutuohjelmat

valmistuivat vuoden 1991 alussa. Ne vaikuttivat osaltaan valtakunnalliseen ohjelmaan. Vastaavasti runko-ohjelman toivottiin antavan evästä alueellisen maaseutupoliittikan käytäntöihin. Projekti tuotti 13 julkaisua ja vielä useampia monisteita sekä 11 läänin maaseutuohjelmat. Jonkin verran ylikuntoa saavuttanut projektin laajuus selittynee samaan aikaan toteutulla maaseutukampanjalla, mutta ennen kaikkea *pyrkimyksellä luoda maaseutupoliittisia käytäntöjä*. Laajasta ohjelmasta tuotettiin kuvia sisältänyt tiivistelmä *Maaseutupoliittikan linjat 1990-luvulla* (1991).

Ensimmäisessä kokonaisuohjelmassa maaseutupoliittikka määriteltiin seuraavasti: ”Maaseutupoliittikka ovat kaikki ne tavoitteet ja toimenpiteet, joilla pyritään parantamaan maaseudun asemaa yhteiskunnassa ja aluerakenteessa. Se on maaseudun ominaislaadusta lähtevää politiikkaa. Maaseutupoliittikan tavoitteena on maaseudun elinvoimaistaminen, rakenneongelmien lievittäminen, asukkaiden toimeentulon, palvelujen ja yhdyskuntien toimivuuden parantaminen sekä maaseudun kilpailukyvyyn ja vetovoiman vahvistaminen asumisen ja yrittämisen sijaintipaikkana.” Maaseutupoliittikan ensimmäistä suomalaista määritelmää hiottiin melkoisesti, ja se kestitiin laajuudessaan ja tarkkuudessaan kauan. Se korosti samanaikaisesti maaseudun ominaislaadusta lähtevää politiikkaa ja toisaalta tunnusti, että maaseutu tarvitsee välttämättä uusia asukkaita. *Maaseutupoliittiksi ei riitä maaseudun nykyisten asukkaiden ja elinkeinojen ongelmien ratkaiseminen*.

Maaseudun kehittämisprojektiä on pidetty hallinnollisena innovaationa. Aluesuunnittelu oli sektoraalista koordinoivasta luonteestaan huolimatta. Maaseutuprojektin vahvistama maaseutupoliittikka puolestaan painotti Pentti Malisen (1993: 96–99) mukaan alueellisuutta, osallistuvaa suunnittelumenetystä, jossa suunnittelija on neuvottelija ja organisoija ja jossa suunnitteluprosessilla on keskeinen rooli – ei vain tuloksilla. Maaseutupoliittikka pyrkii vetämään maaseudun kehitystyöhön monenlaista asiantuntemusta ja uusia osapuolia ja partnereita. Arvio on osuva. *Työtavan olennaiseen muuttamiseen todella tähdättiin*.

## Ahdas ja avara asenne

Maaseudun kehittämisprojektin ohjelman aloittamiseen liittyi kaksi episodia, joissa ääri-aiheet olivat aika kaukana toisistaan. Pyysin esimieheltäni osastopäällikkö Erkki Laatolta lupaa etätöihin viikoksi mökilleni Mäkirinteeseen, jotta voisin keskittyä ohjelman suunnitelman laadintaan. Laatto, joka oli pyytänyt minut sisäasiainministeriöön, suostui ehdotukseeni. Tein runsaan 10 sivun suunnitelman, joka sisälsi hyvin monia työryhmiä ja jopa hahmotelman ohjelman tulevaksi rakenteeksi. Ällistytävän tarkasti suunnitelma myös toteutui.

Kun palasin työpaikalle, muuan toimistohenkilö paheksui voimakkain sanoin röyhkeyttäni viettää vapaa viikko mökillä. Etätö oli hänelle loman synonyymi. Hämmästyin työkaverini reagointia, mutta ymmärsin häntä. Olemme hyvät ystävät edelleen. Erkki Laatto sen sijaan tuli tutustuttuaan suunnitelmaan luokseni ja sanoi paljon kokeneen virkamiehen suulla: ”Yrität todella paljon ja uusia asioita. Tiedätkö, mihin olet ryhtymässä?” Vastasin, että olen tätä jo jonkin aikaa ajatellut ja tiedän pääsihteerin vastuuni huolehtia monenlaisista käytännön junailuista. Erkki Laatto ymmärsi ja sanoi kannustavasti tukevansa minua työssäni. Niin hän myös teki.

En todellakaan ole tapellut kaikkien esimiesteni kanssa. Tosin matkan varrelle on osunut kaksi laistakin osastopäällikköä, joiden kanssa ja kautta yrittäen asioita hoitaa aivan linjahallinnon periaatteiden mukaisesti, mutta tulosta ei tullut. Pulmat alkoivat päinvastoin lisääntyä ja kasaantua. Niinpä jätin väylän sikseen. Asiat alkoivat sujua suoraviivaisemmalla toiminnalla. Minulla ei ollut vuoteen heille mitään asiaa. Molemmilla tuli minulle asiaa.

Olisi aivan liian juhlallista sanoa, että oli linjaerimielisyyksiä. Yksinkertaisesti he eivät vain arvostaneet vähääkään maaseutupoliittista valmistelutyötä, joten heistä oli irrottauduttava, ja irrottauduin. Molemmilta otettiin seuraavassa organisaatiotarkistuksessa maaseutupoliittiset asiat pois.

## Kriittistä keskustelua projektissa ja ulkopuolella

Kolme kysymystä nosti jatkuvaa keskustelua koko valmistelun ajan. Eniten keskustelutti kilpailukyky-käsitteen liittäminen maaseutuun säilyttämistä ja turvaamista painottavien esitysten sijaan. Työryhmän enemmistö kallistui kuitenkin kilpailukyky-näkökulman puolelle. Euroopan unioni oli jo näköpiirissä, mutta Suomen virallinen linja esitti sen ulkopuolella pysymistä. Projektissa tajuttiin, että liittyminen lähivuosina Euroopan unioniin muuttaa tilannetta olennaisesti, joten siitä olisi pitänyt jotain sanoa. Toisaalta ei ohjelmaa voinut rakentaa virallisen politiikan linjausten vastaisesti. Näin päädyttiin pitäytymään entisissä rakenteissa.

Kohtalon ivaa oli, että Suomen politiikan linjanmuutos suhteessa Euroopan unioniin tuli alkukesästä 1991, jolloin projektin kaikki työryhmät, muun muassa integraatiotyöryhmä, olivat työnsä jo tehneet ja ohjelmaa viimeisteltiin. Joissakin palautetilaisuuksissa myöhemmin syksyllä projekti sai kuulla kunniansa, kun ”näin suurta asiaa ei oltu otettu huomioon”. Yksi ”virhe” voi kaataa monialaisenkin työn.

Kolmas keskusteluteema liittyi ehdotusten radikaalisuuteen. Keskustelua käytiin etenkin koordinaatioryhmässä, ja kirjoitettua kovempien otteiden kannattaja Lauri Hautamäki jättäytyi kesken ohjelman valmistelusta. Hautamäki oli monessa suhteessa oikeassa, mutta hänen esityksiään ei yksinkertaisesti olisi saatu läpi.

Ajatteluun Hautamäki on esitellyt monessa yhteydessä, esimerkkinä katkelmia hänen Polemia-sarjan kirjoituksestaan *Maaseutu elää* vuodelta 1995: ”Suomessa on kehitystä totuttu viemään eteenpäin lyhytaikaisina ja niukasti rahoitettuna kokeiluina. Ne saattavat herättää suurtakin huomiota, vaikka valtaosa voimavaroista suunnataan entisten rakenteiden pönkittämiseen. Maaseutu on nähtävä itsenäisenä ja arvokkaana osana suomalaista yhteiskuntaa, joka on elinkelpoinen ja jolla on oltava omat sytyttävät visionensa, joiden täytyy olla riittävän monimuotoisia, joustavia ja muuttumiskykyisiä. Tilaa on erilaisille



elinkeinoille, elämäntavoille ja ihmisille. Tulevaisuus on tekemisen asia.” (Hautamäki 1995: 66–72.)

Jo 10 vuotta aikaisemmin Hautamäki (1985: 93) peräänkuulutti todellisen monitasomallin luomista ja suunnittelijan roolin ymmärtämistä päätöksenteon valmistelijasta asukkaiden asiamieheksi. Näiden teesien suuntaan onkin edetty: kylä, seutukunta ja maakunta ovat tulleet toimintatasoina kunnan ja valtakunnan rinnalle sekä kyläasiamiehet, projekti-asiantuntijat ja toimintaryhmien toiminnanjohtajat tuntevat itsensä enemmän asiamieheksi kuin päättäjien apulaisiksi.

Neljännessä maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa Elinvoimainen maaseutu 2005–2008 (YTR 2004: 41) arvioitiin ensimmäistä kokonaisuohjelmaa melko tylästi. Ohjelma oli aikaisempia dokumentteja selvästi laaja-alaisempi, ”mutta laajan ja suppean maaseutupolitiikan keinot olivat jäsentymättömiä. Tarvittava synergisyys puuttui, sillä ohjelma kunnioitti kunkin politiikanalan painotuksia: kokonaisuohjelman näennäinen laajuus syntyi sektorialojen esitysten peräkkäin asettamisesta.”

Neljäs kokonaisuohjelma jatkoi ensimmäisen harjoitelman murjomista: ”Ohjelman 70 ehdotuksesta toteutui vain 40, joista 26 osittain, mikä oli vaatimaton tulos. Yhtenä syynä saattoi olla ohjelman laadinnan liikkeellelähtö ilman hallituksen toimeksiantoa. Toinen syy oli kyvyttömyys arvioida tulevan laman syvyyttä. Jälkeenpäin ajatellen tragikoomista oli sekin, ettei ohjelman valmistelun aikana kevästä 1989 kevääseen 1991 saanut vielä orientoitua EU-aikaan. Ohjelman toteutusaika oli kuitenkin julkisen hallinnon nopeatempoista Euroopan unioniin liittymisen valmistelua. Merkittävin syy osittaiseen epäonnistumiseen oli sittenkin ohjelman ja sen laatijoiden melko vanhakantainen asenne kehittämistyöhön. Maaseudulle etsittiin erityiskohdetta, mikä ei enää siihen aikaan ollut poliittisesti ja taloudellisesti mahdollista. Rärkeimmin tämä ilmeni verotusehdotuksissa, jotka kaikki seitsemän toteutuivat tasan päinvastoin kuin oli ehdotettu. Käynnistynyttä verouudistusprosessia ei ehdotuksissa otettu huomioon.”

Kritiikistä huolimatta ensimmäinen kokonaisuohjelma on tunnustettu maaseutupolitiikan aluksi Suomessa (mm. Valtakari 1993: 68, Haveri-Haveri 1994: 26). Hannu Katajamäelle (1991: 146) kehittämisohjelma oli ”Suomen siihenastisen maaseutupolitiikan huipennus, joskaan ei kovin ärhäkkä”. Asko Peltola (1993: 57–58) piti ensimmäistä kokonaisuohjelmaa mittavimpana Suomessa siihen mennessä tehdyistä maaseutupoliittisista tavoiteasiakirjoista. Peltola näytti yhtyvän myös aika monien lausunnon antajien näkemyksiin ohjelmasta liian hajanaisena ja laajana. Tuohon aikaan myös epäiltiin ylipäättänsä ehdotusten toteutumista, koska ei uskottu toteuttaja- ja vastuutahojen riittävään sitoutumiseen. Näin ensimmäiselle kokonaisuohjelmalle osin tapahtuikin edellä mainituista syistä. Myöhemmin on nähty, että ehdotukset todella voivat myös toteutua.

Ensimmäisen kokonaisuohjelman luonnetta ja pyrkimyksiä ei voi ymmärtää ilman Maaseudun suunnittelun seuran, MSS:n, ’kypsytysvaihetta’. Pieni ei ollut myöskään Suomen Kunnallisliiton maaseudun kehittäjien otteen merkitys. Tarmo Palosen rooli oli todella merkittävä.

Kun jälkeenpäin arvioi ensimmäisen kokonaisuohjelman tasoa ja saavutuksia, on tunnustettava, että konkreettisia esityksiä ei osattu tehdä. Vain osassa syy oli sektorihallintojen perinteisessä vastustuksessa. Toisaalta maaseudun kehittämisprojektin hankkeilla valmistauduttiin hyvin 4–5 vuoden päästä alkavaan EU-kauteen. Maaseutukampanja ja maaseudun kehittämisprojekti yhdessä mobilisoivat aiempaa laajemmin ja voimakkaammin eri tasojen toimijoita maaseudun kehitystyöhön. Nämäkin prosessit ja kokemukset olivat hyviä siirryttäessä EU-aikaan. Jos minkä hyvänsä ohjelman jälkeen olisi tullut niin kova taloudellinen lama kuin vuosina 1992–1994 Suomessa oli, olisi ohjelman toteutusaste jäänyt ensimmäisen kokonaisuohjelman tapaan alhaiseksi.

Maaseudun kehittämisprojektin aikaan maaseutupolitiikkaan oli integroitu maan ykkösmaaseutuvaikuttajat niin politiikan, virkamiehistön kuin tutkimuksen puolelta. Silti vai siksikö tulokselle ei voi

hurrata? Pääsihteerille koulu oli kova, sillä laajassa prosessissa ja lähipiirissä mukana oli useita kehittämistoiminnan ääriyksilöitä: niitä, jotka tähdensivät strategista otetta, ja niitä, joille tulosta merkitsi vain konkreettinen lähiaikojen päättäminen ja tekeminen. Kaikissa kokonaisuohjelmissa on pyritty tiiviiseen strategiseen otteeseen, mutta samalla on tähdätty konkreettisiin ehdotuksiin. Ensimmäisessä kokonaisuohjelmassa tavoite ei vielä toteutunut.

Mutta oli tapahtunut muutakin, jo 1970-luvulla aluepolitiikan rakentamisessa mukana olleen Matti

Sippolan (1991: 7) sanoin: ”Maaseutupoliittinen toiminta oli vähittäin laajentunut pienestä sivujuonteesta merkittäväksi osaksi alue- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Kahden hengen projektiryhmästä oli vajaan kahdenkymmenen vuoden kuluessa kasvanut kymmenen henkeä käsittävä maaseutupoliittian toimintayksikkö.” Eikä kasvu jäänyt siihen, vaan se ennakoi nykyistä laajahkoa Maaseutupoliittian yhteistyöryhmän sihteeristöä sekä vielä laajempaa alueellista ja paikallista toimijaverkostoa.

## Maaseutuprojektilla hapuileva alku

Maaseudun kehittämisprojektin alku oli haparoivaa. Työryhmän kokoonpano saattoi olla hieman outo ja keskustelut vaihtelevia verrattuna turvalliseen virkamieskokoonpanoon, jossa puheet ja esitykset pitäytyvät kunkin organisaation omissa linjoissa ja uusia avauksia ei synny vahingossakaan. Toisaalta valtionhallinnon keinot ovat harvat: lait ja asetukset, hallinnolliset ohjeet ja informaatio-ohjaus, koulutus sekä valtion rahan osoittaminen poliittisesti hyväksytyihin kohteisiin. Millään alalla ei ole neitseellistä maaperää uusien ajatusten idättämiseen. Uuden esittäjää ja kehittäjää ympäröi puolustustaistelun ilmapiiri. Uusien ajatusten pelätään peittoavan vanhoja käytäntöjä ja ehdotukset uusista toimintamuodoista ovat suorastaan vaarallisia, koska ne vähentävät vanhojen organisaatioiden suhteellista asemaa. Siksi on itsestään selvää, että konsensus saavutetaan parhaiten yleishyvän ilmaisuilla vailla käytäntöä.

Maaseudun kehittämisprojektiin osallistuvista henki kuitenkin poikkeuksellinen pyrkimys uusiin avauksiin ja käytäntöihin. Median nurjamielinen kirjoittelu maaseutukampanjasta ärsytti yrittämään. Kokemattomasta pääsihteeristä saattoi tuntua, että jopa sektorihallinnon rajoja oltiin valmiita murtamaan. Näin ei kuitenkaan käynyt.

Olin projektin alkuvaikeuksien aikana jäsenenä päätynyt omissa ajatuksissani jonkinlaisen ohjelman laadintaan. Se vain pitäisi tehdä siten, että sitoutuminen jatkuisi suoraan ohjelman laatimisesta toteuttamiseen. Ajatus oli yksinkertainen, mutta sen käytäntöön vieminen oli erittäin vaikeaa. Minä en kuitenkaan ollut oikea henkilö esittämään tällaista. Yhdessä projektin järjestämässä melko suppeassa kutsuseminaarissa MTK:n puheenjohtaja Heikki Haavisto esitti maaseutuohjelman laatimista. Oli erittäin huojentavaa kannattaa asiaa välittömästi. Seminaarin jälkeen sain yhden harvoista koskaan saamistani toimeksiannoista. Puheenjohtaja Reino Uronen sanoi: ”Tee semmoinen ohjelma.” Muuta ei tarvittu, prosessi pantiin käyntiin. Ei puheenjohtajakaan tarkoittanut yhden henkilön kirjoitustyötä, mutta varmastikaan hän ei tajunnut, miten iso prosessi oli edessä. Minulla oli jo ajatuksia ohjelman suhteen, mutta kokemattomimpana osasin ennustaa tulevaisuutta kaikkein vähiten.

## ... mahdoton viimeistelyvaihe

Lukuisten työryhmien työ ja kokonaisuohjelman koonti oli jo tehty keväällä 1991, kun sain sadat sivut eteeni viimeisteltäväksi loppuraporttia varten. Niin kuin myös myöhemmin, silloinkin tein työn Perniön Mäkirinteessä käyttäen joitakin etätyöpäiviä, mutta pääosa hommasta jäi kesälomaan. Koko lopun ikäni muistan tilanteen, jossa olin muutaman tunnin tehnyt innostuneesti ensimmäisen todella suuren tehtäväni ääressä töitä, kun selän takaa

radiosta kantautui tasavallan presidentti Mauno Koiviston linjanmuutos suhteessa Euroopan unioniin. Suomi lähtee pyrkimään Unionin jäseneksi. Maaseudun kehittämisprojektin tekemä linjaus asian suhteen osoittautui vääräksi arvaukseksi. Tajusin ohjelman osin kelvottomaksi olennaisesti muuttuneessa tilanteessa. Näin silmissäni ja kuulin korvissani palauteseminaarien kritiikit, ja tietysti niin myös kävi. Hetkeksi viimeistelyyn tuli tauko.

Isokaan rakenteellinen muutos ei kuitenkaan ole ainoa ratkaiseva seikka, ja kokonaisuohjelman toteutukseen vaikutti tieto Euroopan unioniin liittymisestä. Ensimmäisestä kokonaisuohjelmasta ei tullut turha. Maaseutupoliitiikkaan tuli tietenkin uusi, voimakas aromi, mutta useimmat tärkeinä pidetyt asiat olivat tärkeitä myös EU-olosuhteissa. Maailma ei romahtanut, vaikka siinä pirtinpöydän ääressä pari tuntia siltä tuntui.

### ... ja dramaattinen loppu

Maaseudun kehittämisprojekti luovutti laatimansa ohjelman pääministeri Esko Aholle elokuussa 1991, samana päivänä kuin Gennadi Janajev yritti vallankumousta Neuvostoliitossa. Seuraavana päivänä maaseutuohjelmasta ja sen laajasta verkostomaisesta valmistelusta ei kirjoitettu sanaakaan. Lehdet täyttyivät naapurimaan uhkaavista uutisista. Tilanne näkyi myös pääministerin harmaista kasvoista. Hän tuli kello 9 sovittuun aikaan työhuoneensa vieressä sijainneeseen huoneeseen vastaanottamaan ohjelmaa, mutta tuskin hän oli läsnä tapahtumassa. Onneksi poliittinen avustaja Esa Härmälä oli soittanut edellisenä iltana kello 21 minulle ja kysynyt, mitä hän kirjoittaa pääministerin vastauspuheeseen. Sanoin, että kirjoita pääministeri lupaamaan valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Meillä on nyt ainesta siihen ja maaseutupoliittikka ansaitsi aiempaa poliittisempaa käsittelyä. Pääministeri otti puheen taskustaan ja niin selonteko luvattiin. Minulle se oli kuin käsky seuraavaan vaiheeseen, mutta niin yksinkertaista se ei ollut.

## Valtioneuvoston ensimmäinen maaseutupoliittinen selonteko onnistui

Valtioneuvoston ensimmäinen maaseutupoliittinen selonteko annettiin eduskunnalle lokakuussa 1993. Siitä ja eduskunnan selontekoon antamasta vastauksesta muodostui maaseudun kehittämiselle hyvä poliittinen pohja useaksi vuodeksi. Selonteko määritteli **maaseutupoliitikalle neljä toimintalinjaa**, jotka olivat

- maaseudun elinkeinojen uudistaminen
- olemassa olevan palveluverkon vahvistaminen
- maaseudun asuinympäristön laadun ja yhdyskunnan kehittäminen
- uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen.

Runsaaksi mutta hajanaiseksi jäänyttä ensimmäistä kokonaisuohjelmaa jäsennettiin sen tiivistelmässä (1991: 146–151). Tiivistelmässä lueteltiin **asiat, joihin lähivuosien maaseutupoliitikassa on**

## kohdistettava työtä, taloudellisia voimavaroja ja aikaa.

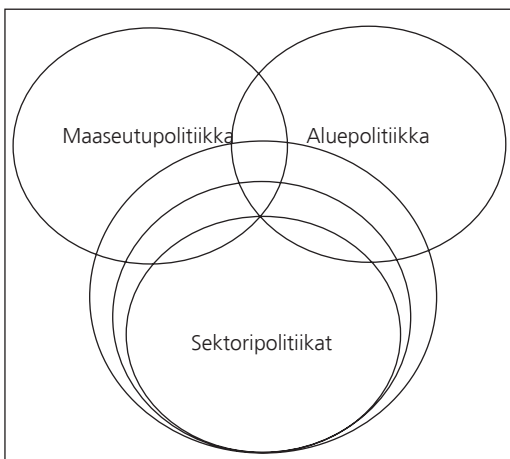
Ne olivat

1. verkostuva maaseutu
2. osaava maaseutu
3. laajeneviin maaseutuelinkeinoihin voimavaroja
4. palvelut uuteen järjestykseen
5. verotus kätevä maaseutuasumisen kehittämiskeino
6. maa- ja metsätalous supistuu, mutta monimuotoistuu
7. neuvottelukunta maaseutupoliittikan vastuunkantajaksi.

Selonteon jäsenitys neljään toimintalinjaan oli pidemmälle kehittynyt, joskin siitä puuttui osaamisjärjestelmän ja henkilöressurssien kehittäminen. Syytä asiaan on vaikea selittää varsinkin, kun selonteko sisälsi luvun ”osaaminen ja asiantuntemus”, jossa oli melko seikkaperäiset kappaleet maaseutututkimuksesta, maaseutuneuvonnasta, maaseudun koulutuksen organisoinnista ja maaseudun teknologiapolitiikasta.

Ensimmäisessä kokonaisuohjelmassa (1991: 13) piirrettiin maaseutupolitiikan, aluepolitiikan ja sektoripolitiikkojen keskinäiset suhteet kolmella limittyvällä ympyrällä. Selonteossa (Valtioneuvosto 1993: 7) kuvio oli kehittynyt siten, että sektoripolitiikan aloja kuvattiin usealla ympyrällä (kuva 1.). Sanallisesti molemmissa nähtiin samoin, eli maaseutupolitiikka on osa aluepolitiikkaa, mutta aluepolitiikka on vain osa maaseutupolitiikan kokonaisuutta. Sama on myös sektoripolitiikan alojen suhde maaseutupolitiikkaan, tärkeimpinä koulutus- sekä maa- ja metsätalouspolitiikka.

Sekä ensimmäisessä kokonaisuohjelmassa että ensimmäisessä maaseutupoliittisessa selonteossa näkyi pyrkimys vähentää hallinnon otetta ja lisätä yritysten ja paikallistoimijoiden vastuuta ja niiden tukemista. Selonteko (Valtioneuvosto 1993: 39) sanoi maaseutupolitiikan olevan lähivuosina olennaisilta osiltaan voimavarojen kokoamista ja uudelleen suuntaamista, organisaatioiden toimintatapojen uudistamista ja lisääntyvää yhteistyötä. Maaseutupolitiikkaa toteuttivat erityisesti kunnat, maa- ja metsätaloushallinto, sisäasiainministeriö, maakuntien liitot, lääninhallitukset sekä opetushallinto. Monet maaseudun organisaatiot olivat yhteistyökumppaneita. Selonteko selvitti eri tasojen vastuut kylästä keskushallintoon.



**Kuva 1.** Maaseutu-, alue- ja sektoripolitiikkojen suhteet (Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle 1993: 7).

## Selonteosta kiisteltiin

Meni kuukausia eikä kokonaisuohjelman pääministerille luovuttamisen jälkeen tapahtunut yhtään mitään. Sitten ryhdyin kyselemään mahdollisuuksia selonteon valmisteluun. Ilmeni, että vastuunkantamisesta olikin kilpailua sisäasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä eivätkä muutamat muutkaan ministeriöt jättäytyneet aivan ulkopuolelle. Sektorihallinnon synkempien perinteiden ja periaatteiden mukaisesti olemassa olevaa horisontaalista ja samalla hallinnonalojen yhteistä toimielintä ei otettu huomioon. Maaseudun kehittämisprojekti oli vuoden 1992 alussa muuttunut maaseutupolitiikan neuvottelukunnaksi, joka toimi vuoden 1995 vappuun asti. Yritin puhua silloiselle aluepolitiikkaministerille Mauri Pekkariselle, että luontevin selonteon valmistelija on neuvottelukunta. Tietysti aluepolitiikkaministerin vetämä ministeriryhmä viimeistelee sen asiallisesti, mutta neuvottelukunnassa ovat jo mukana valmisteluun tarpeelliset osapuolet.

Monien keskustelujen jälkeen päädyttiin neuvottelukuntaan, joka sitten aloittikin selonteon valmistelun. Myöhästyminen oli aivan turhaa. Kun selonteon valmistelua koskenut kiistely ratkesi ministeri Pekkarisen päätökseen, jatkui vielä epäselvyys. Varsinkin maa- ja metsätalousministeriö hidasteli omien osuuksiensa valmistelussa. Milloin oli syynä valtiontalouden tila, EU-neuvotteluvaihe, milloin taas kesän satonäkymät. Ne perusteet eivät tietenkään enää riittäneet selonteon torpedointiin, mutta ikäviltä ne meistä valmistelijoista tuntuivat. Ikään kuin asiallisia vaikeuksia ei olisi ollut riittävästi!

Episodi kuvaa edelleen tavanomaista hallinnon käytäntöä. Sektorit keskustelevat ja kiistelevät keskenään rajansa ja seinänsä säilyttäen. Yhteistyötä varten perustetuilla elimillä ei ole toimivaltaa – edes siihen hyvään, mikä on välttämätöntä ja saavutettavissa aidolla yhteistyöllä. Valtionhallinto on täynnä epäaitoja työryhmiä, jonka yksi minis-

teriö on nimennyt kooten asian pakottamana jäseniä myös muilta hallinnon aloilta ottopojiksi ja -tytöiksi. Näissä yhteyksissä hallinnon ja toimivaltasuhteiden selkeydestä tehdään valtapoliittisin syin liian merkittäviä asioita, jolloin työskentely on tehotonta ja tulokset heikkoja.

Kun päätös oli tehty, selonteon valmistelu sujui riipeästi. Ministeriryhmän työskentely oli osallistuvaa ja merkityksellistä, erityisesti puheenjohtajan eli Mauri Pekkarisen ja työryhmän jäsenen Elisabeth Rehnin panos oli merkittävä. Maaseutupoliitikan neuvottelukunnan aika osoittautui samalla kertaa sekä myrskyiseksi että tulokselliseksi. Vuoden 1993 valtioneuvoston maaseutupoliittista selontekoa ei tarvitse tänä päivänäkään hävetä, mutta kaikkea näihin vuosiin sattui!

### **Proseduuri unohtui, toteutus ei**

Selonteon sattumukset eivät jääneet valmistelua edeltäneeseen aikaan. Ilmeni nimittäin, että selonteon säädösten mukaisessa tiedottamisessa oli tapahtunut katkos.

Eräänä päivänä saapui sisäasiainministeriöön oikeuskanslerin virastosta kirje, jossa perättiin syitä sille, että eduskunnan vastaus maaseutupoliittiseen selontekoon oli jätetty esittelemättä valtioneuvoston istunnossa tasavallan presidentille. Muodostaahan hallituksen selonteko ja eduskunnan vastaus yhdessä kokonaisuuden ja pelisäännöt luonnollisesti edellyttävät eduskunnan vastauksen levittämistä hallinnon tietoon ja käyttöön. Myönsin vastuuvirkamiehenä heti, etten tiennyt moisesta käytännöstä, enkä ollut asiasta huolehtinut. Toisaalta ihmettelin, ettei eduskunnan vastausta sisäasiainministeriöön ollut edes tullut. Osoittautui, että eduskunnan puhemiehen toimistosta vastaus oli ohjattu maa- ja metsätalousministeriöön, vaikka esittely oli tapahtunut sisäasiainministeriöstä. Asiaa ei oltu tarkistettu, vaan tavanomainen maaseudun ja maatalouden yhdistäminen sekoitti tämänkin asian.

Sen verran vakava menettelytapavirhe oli – juristeille varsinkin – että se edellytti seikkaperäistä asian selvittämistä. Niinpä kolmelle sisäasiainministeriön juristille riitti puuhaa joksikin aikaa. Minä selvisin kuulusteluista kohtuullisen vähällä tunnustamalla heti ja pyytämällä, että selvityksen lopussa mainittaisiin, että monia eduskunnan korostamia asioita oli jo ehditty viedä eteenpäin eli esittelyn tarkoitus oli toteutunut, vaikka itse esittely olikin unohtunut.

Meni muutamia kuukausia. Ikuisesti muistan, miten sisäasiainministeriön Kirkkokadun 5. kerroksen käytävän päähän ilmestyi asiaa pähkäillyt juristi heiluttaen oikeuskanslerin virastosta saatua päätöstä. ”Sait vapauttavan tuomion!” Itse seisoin kymmenien metrien päässä työhuoneeni oven edessä. Tilanne oli koominen. Olin virkamiehistä varmasti eniten kantanut vastuuta ja tehnyt työtä selonteon eteen, auttanut pyydetessä eduskunnan vastuuvirkamiestä eduskunnan lausunnon kokoamisessa ja kirjoittamisessa sekä kaiken kukkuraksi pannut jo monia eduskunnan korostamia asioita liikkeelle. Nyt olin saanut vapauttavan tuomion! Jopa oikeuskanslerin toimiston vastauksessa oli pantu merkille eduskunnan näkökantojen poikkeuksellisen nopea huomioonottaminen. Jäin miettimään virkamiestoimieni moittivuutta.

## Neuvottelukunnan vaikeat vuodet 1992–94

Maaseutupolitiikan neuvottelukunta koottiin toisin periaattein kuin maaseudun kehittämishankkeiden edustajia, joiden ratkaisulla on suuri merkitys maaseudun kehittämiseen. Niin siihen tuli mukaan yhdeksän ministeriötä ja kahdeksan asiantuntijaorganisaatiota. Maaseudun kehittämishankkeen kirjava asianharrastajien joukko osoittautui jonkin verran poliittisen ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen kannalta kevyeksi ja riittämättömäksi. Neuvottelukunnalla yritettiin asiaa korjata, mutta ilmeni, että neuvottelukunnassa oli kahdenlaista joukkoa: toisille toimieliin oli suoran vaikuttamisen paikka, toisille taas riitti oman hallinnonalan maaseutupoliittisesti yleensä merkityksettömien tai vahingollisten näkökantojen edustajan rooli.

Maaseutupolitiikan neuvottelukunnalla oli vuosina 1992 ja 1993 käytössään 24 ja 40 miljoonaa markkaa eli 4,0 ja noin 6,7 miljoonaa euroa maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Osarahoituksen sai 154 hanketta vuonna 1992 ja 254 hanketta vuonna 1993. Vastaavat luvut vuonna 1994 olivat 43 miljoonaa markkaa eli runsaat 7 miljoonaa euroa ja 343 hanketta. Käsittelijöinä toimivat neuvottelukunnan hankeryhmä ja vielä silloin alueelliset maaseuturyhmät.

Sanna Sihvola raportoi vuoden 1992 hankkeet maaseutupolitiikan neuvottelukunnalle 22.6.1992. Kehittämishankkeisiin (184) varoja haettiin yli 55 miljoonaa markkaa, ensimmäisen kerran rahoitusmahdollisuuden saaneisiin tutkimushankkeisiin (43) noin 8 miljoonaa markkaa. Rahoituksen sai 128 kehittämishanketta (20,7 miljoonaa markkaa) ja 26 maaseutututkimusta (3,3 miljoonaa markkaa). Maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituksen alkuaikoina kehittämishankkeiden suurimmat teemat olivat maatalouden uudet tuotantoalat ja muut maaseudun laajenevat elinkeinot sekä maaseudun yritysten tuotekehitys- ja markkinointivalmiuksien lisääminen. Eniten hankkeita

kerännyt tutkimusteema oli uusien ja laajenevien maaseutuelinkeinojen soveltava tutkimus. Jonkin verran rahoituskohteet ovat vuosien varrella muuttuneet, yhteisölliset hankkeet ovat kasvattaneet osuuttaan.

Hallituksen tavoitteena valtioneuvoston selonteon mukaan oli pitää maaseudun ja saariston kehittämiseen käytettävän rahoituksen osuus entisellään. Lauseella ”maaseudun kehittämistoiminnan hanketoimintaa tuetaan merkittävästi lähivuosina” hallitus varmasti odotti EU:n ohjelma- ja hankevaroja, sillä valtakunnallisten hankkeiden voimavarat eivät olleet säilyneet entisellään vaan supistuneet.

Kirjoitin neuvottelukunnan saavutuksista ja vaikeuksista *Elinvoimaa maaseudulle* -kirjassa (Uusitalo 1998: 64): ”Maaseutupolitiikan neuvottelukunnan aikana maaseutupoliittinen valmistelutyö jäsenyksi teemaryhmiin, hanketoiminta laajeni merkittävästi ja tutkimusten rahoitus tuli mukaan 1992. Kaiken kaikkiaan neuvottelukunnan työskentelyolosuhteet olivat kuitenkin vaikeat, sillä EU-jäsenyyden valmistelu aiheutti epätietoisuutta neuvottelukunnan asemasta ja tehtävistä.” Kun tähän ilmiselvästi liittyi myös puoluepoliittista virkistäytymistä, neuvottelukuntaa kritisoitiin äärilausunnoissa tarpeettomaksi tyyliin: ”Euroopan unionihan tuo tullessaan ratkaisut ja muodot maaseudun kehitykselle yhteisen maatalouspolitiikan ja rakennerahastojen aluekehitystoimien kautta.”

”Ristiriidat ja jännite menivät niin pitkälle, että neuvottelukunnan kauden loppuvaiheessa jopa puheenjohtajat (kansliapäälliköt Uronen ja Perttunen) olivat mukana hankkeessa, jossa maa- ja metsätalousministeri ja sisäasiainministeri nimittivät maaseutupolitiikalle selvitysmiehen. Kuvaavaa toiminnalle oli, että asiaa ei käsitelty maaseutupolitiikan neuvottelukunnassa, vaan sen toimintaa jarrutettiin. Operaatio loppui kuitenkin lyhyeen. Hallitus vaihtui ja uusi hallitus tarkisti edellisen viimeisimpiä päätöksiä, jolloin selvitysmiehen (Eino Siuruainen) toimeksianto kumottiin ennen kuin työ ehti alkaa.”

Tähän noin 10 vuotta sitten kirjoitettuun analyysiin ei ole paljon lisättävää, ehkä vain se, että

järjestelijät edustivat Suomen Keskustaa. Maaseutupolitiikkaa oli vuosia arvosteltu toiminnaksi politiikan sivuraitteilla. Nyt neuvottelukunnan aikana kiisteltiin selonteon valmistelusta, neuvottelukunnan olemassaolon oikeutuksesta ja tarpeellisuudesta sekä yritettiin ”korvata” neuvottelukunta poliittisella selvitysmiehellä. Maaseutupolitiikan poliittinen painoarvo näytti nousevan!

### Selvityshenkilön tilalle maaseutuohjelmaryhmä

Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus aloitti työskentelynsä huhtikuussa 1995. Siihen saumaan osui Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän alkua ja edellisen hallituksen nimittämän selvitysmiehen työn mahdollinen aloittaminen. Uuden hallituksen maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä kutsui ensi päivinään minut luokseen ja kyseli neuvottelukunnan työn sujumisesta ja myös siitä, miten laajasti oli keskusteltu maaseutupolitiikan selvitysmiehen tarpeellisuudesta. Työnsä aloittanut YTR sai jatkaa, mutta selvitysmies, maaherra Eino Siuruainen ei ehtinyt edes aloittaa työtään. Muutaman viikon päästä tilalle tulivat maaseutu- ja kaupunkipoliittiset työryhmät. Ministeri Hemilä tunsu maaseutupolitiikan valmistelukoneiston hyvin, olihan hän toiminut maaseudun kehittämissä koordinaatio-ryhmän puheenjohtajana ja myös hankeryhmän puheenjohtajana yli kolme vuotta Brysseliin siirtymiseensä asti.

### Maaseutupolitiikan poikkialuehallinnollisuus vahvistui

Vuosien 1993 ja 1994 poliittiset pulmat maaseutupolitiikan kehittämisessä selittyivät pyrkimyksestä vahvistaa maaseutupolitiikkaa poliittishallinnollisesti. Siihen asti maaseutupolitiikka oli ollut harmitonta projektityöskentelyä tai kampanjointia, ja poliittisen tason maaseutupolitiikka oli pysytellyt aluepolitiikan tai maatalouspolitiikan osana. Nyt laadittu maaseu-

tuohjelma sijoitti sisällöllisesti ja perustettu maaseutupolitiikan neuvottelukunta asetti hallinnollisesti maaseutupolitiikan uuteen, usean hallinnonalan yhteistyötä edellyttävään asemaan. Selonteolla se vielä varmistettiin poliittisesti. Pitkään pinnan alla viipyillyt kiistely maaseudun kehittämisen vastuusta oli saamassa ratkaisun, joka perinteisten hallinnonalojen näkökulmasta oli ”ei kenenkään maalla”. Kun vielä kumppanuus ministeriön työtapana on harvinaisuus ja säädösten ja varsinkin niiden tulkinnan perusteella osittain mahdollisuuskin, jarrutus on ymmärrettävää, joskaan ei hyväksyttävää. Euroopan unioni sopi perusteluna peittämään olennaiset syyt. (Uusitalo 1998: 65.)

Toisaalta valtakunnallisen maaseutupolitiikan vastustajat herättivät tahtomattaan voimakkaan veto-omustoitinnan maaseutupolitiikan toimielimen puolesta. Monipuolinen, useiden organisaatioiden maaseudun kehittäjien ryhmä, Pirkko Eino kokoonjuoksijana, Marja-Riitta Kottila, Marja Linnove, Tarja Lukkari, Matti Ruotsalainen, Pirjo Siiskonen ja Kari Taskula, perusteli tulevaa YTR:ää pohtimalla, mitä seuraisi, ellei maaseutupolitiikan kehittämistä hoitavaa organia olisi. Siinä tapauksessa muun muassa

- ”maaseutupolitiikan pitkäjänteinen kehittäminen pysähtyy ja/tai pirstaloituu jälleen
- maakuntaa laaja-alaisempien sekä luonteeltaan valtakunnallisten hankkeiden toteuttaminen ja resurssointi näivetty
- Suomi putoaa maaseutupolitiikassa kansainvälisessä vertailussa kärkisijoilta keskinkertaiseen joukkoon.”

Kiistelyn tulos oli kuitenkin lopulta, että maaseutupolitiikan poikkialuehallinnollinen valmistelu sai jatkaa, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä perustettiin, maaseutupolitiikan selonteko annettiin ja siitä sekä toisaalta eduskunnan siihen antamasta vastauksesta muodostui hyvä perusta seuraavien vuosien virkamiestyölle.

## Mausteita horisontaalivirkamiehen arkeen

Muutama episodi on mausteeksi syytä mainita. Eräänä päivänä kaksi maataloushallinnon virkamiestä tuli luokseni ja he ehdottivat, että neuvottelukunnan työ lopetetaan tarpeettomana, koska Euroopan unioni hoitaa jatkossa asiat. Toinen oli maatilahallituksesta (Paavo Mäkinen, sittemmin MTK:n toiminnanjohtaja ja YTR:n jäsen) ja toinen maa- ja metsätalousministeriöstä (Sirpa Karjalainen). Minä toimin silloin vielä sisäasiainministeriössä ja neuvottelukunnan pääsihteerinä olisin voinut ryhtyä alasajotyöhön, jos olisin nähnyt asian samalla tavalla, mutta en nähnyt. Siirsin parivaljakon ystävällisesti mutta selkeäsanaisesti oven ulkopuolelle. Sen verran kuitenkin olin jo oppinut tuntemaan maataloushallinnon huomattavan yksipuolista hegemoniakäytäntöä, että saatoin odottaa jatkoa.

Eipä aikaakaan, kun puheenjohtaja Uroselle alkoi tulla esteitä neuvottelukunnan kokousaikoihin. Kaksi kertaa hän peruutti kokouksen viime tipassa. Yrittäessään kolmatta kertaa samaa temppua en enää ryhtynyt peruuttukseen, vaan kokous toteutettiin. Olin nimittäin oivaltanut, että ei hän toisen ministeriön kansliapäällikkönä voi pullauttaa minua sisäasiainministeriön tehtävistä ulos. Toisin olisi ollut silloin, jos olisin ollut suoraan linjassa hänen alaisuudessaan maa- ja metsätaloushallinnossa. Tietenkään en ollut ainoa, joka jo analysoi kokousten peruuttamisen ainakin osittaiseksi sabotoinniksi. Kansliapäällikköllä on toki velvollisuus arvioida toimintojen tarkoituksenmukaisuutta ja toimia johtopäätöksensä perusteella, mutta valittu metodi ei vaikuttanut avoimelta eikä reilulta.

Manööverit panivat ajattelemaan syitä toiminnalle. Haluttiinko maaseutupolitiikan valmistelun linjaa muuttaa perustein, jotka eivät oikeastaan kestä julkista keskustelua vai onko syy pääsihteerin toiminnassa? Jälkimmäinen vaihtoehto ei ollut kovin todennäköinen, sillä pääseehän pääsihteeristä eroon hyvin vaivattomasti siirtämällä tehtävät jollekin toiselle. Enemmän oli kai kysymys maaseutupolitiikan yhteistyöjärjestelyn tuomasta muutoksesta aikaisempaan maaseutupoliittiseen sisältöön, vanhan ja uuden paradigman välisestä taistelusta. Yksittäisistä asioistakaan ei voinut olla kysymys, sillä olivathan johtavassa asemassa olevat henkilöt koko ajan mukana toiminnassa ja heillä oli mahdollisuus vaikuttaa suoraan, he eivät vain mahdollisuutta käyttäneet.

## Ali ja ohi vaan ei kohdalle

Vaikka kaikesta tuntui, että maaseutupolitiikan poliittisuus oli kasvussa, paljasti selonteon lähetekeskustelu eduskunnassa raadollisen tilanteen: maaseutupoliittisen selonteon yhteydessä ei puhuttu maaseutupolitiikkaa, vaan maatalouspoliittista päivän politiikkaa, tai aina mieliä lähellä olevat tienpätkät valuivat puhujapöytästä saliin. Minulla yleisölehterillä oli paha olo. Illan kruunasi muutaman hetken päästä radiosta kuultu eduskuntatoimittajan analyysi asiasta: nyt maaseudulle etsitään tukia johonkin muuhunkin kuin maatalouteen. Masentuneena lähdin suoraan eduskunnasta Itä-Uudellemaalle Pornaisten kunnan maaseutuiltaan kannustamaan ihmisiä aktiiviseen toimintaan. Melkein en jaksanut.

Mutta yhteiskuntapolitiikassa mikään ei ole pysyvää. Eduskunnan kannanotosta tuli hyvä tuki meille maaseutupolitiikan toimijoille, sen sijaan toimittaja Lumpeen mainostamia muita tukia ei ole näkynyt ja Lumme on eläkkeellä. Eteenpäin mennään.

Pornaisten ilta oli yksi toivottomammista kokemuksistani satojen tilaisuuksien joukossa. Kunnan isät ja äidit eivät nähneet kotiseudulle tulevaisuutta. Yritin vakuuttaa, että valoisa tulevaisuus on näköpiirissä. Olin oikeassa, nyt Pornainen on kasvukunta. Keskiyöllä olin väsynyt: eduskunta, Lumme ja Pornaisten kunnanukot olivat pyrkimysteni vastustajia!



## 1.6 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1995

Maaseutupolitiikan neuvottelukunnan aikainen vaikea työskentelyilmapiiri heijastui neuvottelukunnan seuraajan nimitymisprosessiin. Sihteeristössä oli jo kesällä 1994 valmisteltu pohjaehdotus Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, YTR:n, perustamiseksi neuvottelukunnan työn jatkajaksi. Nimen vaihtamista pidettiin välttämättömänä, sillä yhtenä toiminnan aliarvioimisen ja vastustamisen välineenä käytettiin tulkintaa neuvottelukunta-sanana vaatimattomasta hallinnollisesta merkityksestä. Se oli vastustajien mielestä valtionhallinnossa vain lausuntoja antava elin, ja oikeassahan he olivat. Muuta roolia neuvottelukunnalle ei haluttukaan. Tämä rooli ei kuitenkaan riittänyt horisontaalisen politiikan toimintajärjestelmäksi.

Oppikirjassani (Uusitalo 1998: 66) kuvasin yhteistyöryhmän perustamista seuraavasti: "Yhteistyöryhmän perustamisen vaikeudet olivat samat kuin selonteon laatimisessa. Uutena piirteenä ja ongelmaksi nousi valtionhallinnon kehittämisestä vastuussa olevan valtiovarainministeriön näkemys yhteistyöryhmän tehtävien epäselvästä vastuuttamisesta. Linjakas hallinto kun edellyttää tulosohjausta ja vastuuta sektoreittain! Näkemys oli täydellisesti ristiriidassa yhteistyöryhmän poikkihallinnollisen perusidean kanssa. Vaikka ryhmän tehtäviä pelkistettiin ja toimeksiantoa selkiytettiin, asia tuli kerta toisensa jälkeen takaisin hallituksen raha-asiainvaliokunnasta, jossa valtiovarainministeriön virkamies toimi esittelijänä. Asiassa ei kuitenkaan annettu periksi, eikä tehtävissäkään tosiasiasa tingitty yhtään. Ministereiden ymmärrys haluttua työtapaa kohtaan ratkaisi loppujen lopuksi asian myönteisesti." Niinpä valtioneuvosto asetti Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ja aluekehitysministeri Pekkarinen nimitti sen. Ratkaisu oli yksi pääministeri Ahon hallituksen viimeisimmistä ja johti siihen, että pääministeri Lipposen hallitus "tarkisti" yhteistyöryhmän kokoonpanon ja sen tehtävät hyväksyen

ne. Yhteistyöryhmä perustettiin kolmeksi vuodeksi 30.4.1998 asti.

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö Reino Uronen oli johtanut maaseudun kehittämisprojektia ja maaseutupolitiikan neuvottelukuntaa ja varapuheenjohtajana toimivat ensin ylijohtaja Erkki Laatto ja sitten kansliapäällikkö Juhani Perttunen, molemmat sisäasiainministeriöstä. Yhteistyöryhmän perustamisen aikoihin tapahtui muutos, ja puheenjohtajuus siirtyi sisäasiainministeriön ylijohtaja Paavo Pirttimäelle ja varapuheenjohtajaksi tuli aluksi ylijohtaja Timo Kotkasaari ja myöhemmin ylijohtaja Ilkka Ruska, molemmat maa- ja metsätalousministeriöstä.

Yhteistyöryhmään tuli yhdeksän ministeriön ja kuuden asiantuntijaorganisaation tai etujärjestön toimihenkilöitä. Entistä selvemmin nähtiin, että maaseudun olosuhteissa lisääntyvät asiat, jotka ehkä kuuluvat jollekin, mutta ovat käytännössä joskus perustelluistakin syistä marginaalisia. Lisäksi vastuualueiden väliin jää yhä enemmän asioita, joista on tärkeää pitää huolta. Siksi on pyrittävä kaikin voimin aitoon horisontaaliseen eli kollektiivista yhteistyötä korostavaan otteeseen.

YTR jatkoi maaseutupolitiikan institutionalisoinnista vahvistamalla sihteeristöään sekä lisäämällä teema- ja työryhmiä. Vuonna 1998 osa-aikaisia sihteereitä oli noin 25 eri jäsenorganisaatioissa ja teemaryhmien määrä oli noussut jo viiteentoista. Samoin valtakunnallinen maaseudun tutkimus- ja kehittämishanketoiminta oli kasvanut. Ehdinkin nuolaista ennen kuin tipahti (Uusitalo 1998: 67): "Vihdoin alkaa olla edellytyksiä siirtyä laajoihin ja vaativiin verkostohankkeisiin, mihin tarpeeseen on törmätty niin alueellisia, EU-osarahoitteisia hankkeita rakennettaessa kuin lähtökohdiltaan laajemmiksi suunniteltuja hankkeita pystytettäessä." Pääsihteerit ei arvannut, että varat alkoivat vähetä vuodesta 1998 alkaen.

## Happi loppui sisäasiainministeriössä

Olin jo jonkin aikaa kokenut, että sisäasiainministeriön ymmärrys ja tuki maaseutupoliittiselle työlle oli vähenemässä. Aivan kuin ei aluepolitiikassa maaseutua olisikaan! Vuosikausia olin myös joutunut työskentelemään alaistani alemmalla palkalla. Kypsyn etsimään muita töitä, mutta YTR:ää en halunnut jättää. Tulin valituksi Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen Seinäjoen yksikön ensimmäiseksi tutkimusjohtajaksi, johon liittyi myös Helsingin yliopiston kanslerin myöntämä professorin arvo. Otin työn vastaan ehdolla, että voin jatkaa YTR:n pääsihteerinä. Se onnistui ja Helsingin päässä kukaan ei ollut asiasta edes kiinnostunut, paitsi Merja Pennanen, taitava sihteerini ja läheinen ystäväni. Tuska teiden eroamisesta oli yhteinen. Osa työkavereista ei huomannut, että työpaikkani oli vaihtunut Helsingistä Seinäjoelle.

## Hallitus nimitti oman maaseutuohjelmaryhmän

Maaseudun kehittämisprojekti oli antanut itse itselleen runko-ohjelman / kokonaisuohjelman laatimistehtävän. Se jalostui parin vuoden päästä onneksi poliittiseksi dokumentiksi eli valtioneuvoston maaseutupoliittiseksi selonteoksi eduskunnalle. Toisen kokonaisuohjelman työstä hallituksen varta vasten nimittämä ohjelmaryhmä. Hallituksen piristyminen maaseutupoliitikassa oli myönteinen yllätys ja tuntui hyvältä. Ohjelmaryhmän perustaminen tapahtui samaan aikaan kaupunkipoliittisen ohjelmaryhmän perustamisen kanssa ja aivan pääministeri Lipposen ensimmäisen hallituksen alkuaikoina kesäkuussa 1995. Vastanimitetty Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä vedettiin valmisteluun siten, että ohjelmaryhmän puheenjohtajaksi hallitus kutsui YTR:n pääsihteerin. Keskusteluni vastuuministerin, eli maa- ja metsätalousministeri Hemilän kanssa osoitti sen, että pienehkön ohjelmaryhmän odotettiin käyttävän YTR:n asiantuntijaverkostoja mahdollisimman hyvin.

## Lähdin Helsingistä, iso haaste seurasi perässä

Olin aloittelemassa Seinäjoen tehtäviä juhannuksen alla 1995, kun ministeri Hemilän erityisavustaja Jarmo Vaittinen, nykyinen MMM:n kansliapäällikkö ja YTR:n puheenjohtaja, soitti ja välitti hallituksen pyynnön tulla vetämään maaseutuohjelmatyöryhmää. Yllätys oli melkoinen, mutta ei vastenmielinen. Yllättävää oli myös työryhmän kokoonpano. Kuvittelin tuntevani Suomen maaseutupoliitikassa toimivat keskeiset henkilöt. Yksikään hallituksen nimeämistä jäsenistä ei siihen porukkaan kuulunut, kahta en edes tuntenut. Professori Arto Lahden, sittemmin presidenttiehdokkaan, olin sentään tavannut. Mietin puhelimessa salamanopeasti, miten tällä porukalla voi aikaansaada mitään ja toin tyrmistykseni selkeästi esille Vaittiselle. Vaittinen toppuutteli sanomalla, etten minä pysty hallituksen päätöstä muuttamaan. No, sen tiesin tietysti minäkin, mutta tarkoitukseni olikin saada nimetä sihteerit.

Sen oikeuden sain ja nimesin neljä sihteerä, YTR:n sihteeristöstä ylitarkastajat Risto-Matti Niemen maa- ja metsätalousministeriöstä ja Leif Ehrsténin sisäasiainministeriöstä sekä tutkijat Jarkko Huovisen Joensuun yliopistosta ja Leena Perämäen omalta työpaikaltani Seinäjoelta Maaseudun tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta. Pysyväksi asiantuntijaksi sovittiin Matti Sippola sisäasiainministeriöstä. Heidän kanssaan työ sujui vaivattomasti ja nopeasti. Aivan alussa oli jonkin verran vääntöä kuluttajanäkemyksen merkityksestä maaseutupoliitiikan rakentamisessa, mutta keskustelun jälkeen sekin pulma poistui. Kuuntelimme asiantuntijoita ja asioita todella pohdittiin. Ryhmän pieni koko syvensi otetta, mutta ulkopuolelta ”sisäpiiriä” arvosteltiin. Ministeri Hemilä oli jo alussa pyytänyt työryhmää pitämään häntä ajan tasalla ja niinpä hän saikin jatkuvasti luonnoksiamme. Hänen ja hallintoministeri Jouni Backmanin kanssa työryhmä myös selvitti hallituksen odotuksia.

Näin myös tehtiin. Jo sihteereiksi tuli YTR:n sihteeristöön kuuluvia henkilöitä. Ohjelmaryhmä tukeutui poliittisten linjausten puolella ymmärrettävästi vielä melko tuoreeseen valtioneuvoston selontekoon ja eduskunnan siihen antamaan vastaukseen.

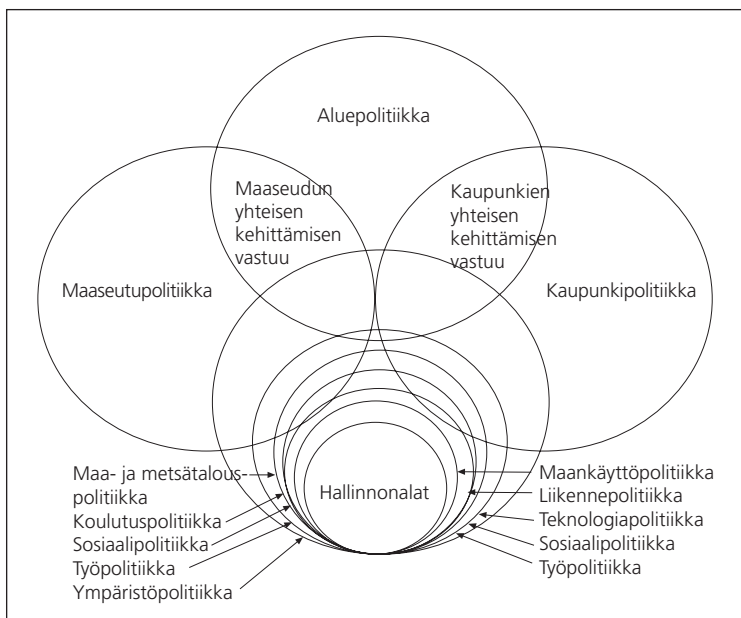
## Maaseutupolitiikka jäsenyi, poliittiset tulokset niukat

Ohjelman sisällössä olennaisimmat muutokset aikaisempaan olivat paikallisen ja seudullisen kehittämisen vahvistunut korostus ja etenkin siihen liittyvät konkreettiset ehdotukset sekä näkemykset verkostoitumisen tärkeydestä. Ohjelma myös perusteli maaseutupolitiikan entistä täsmällisemmin ja se saattoi aiempaa paremmin luottaa jo syntyneeseen maaseutupoliittiseen verkostoon, mikä näkyikin ehdotusten korkeana toteutumisasteena. Ohjelman 96 ehdotuksesta toteutui 84.

Torsti Hyryläinen (1996: 184) kiitteli ”avausta” paikallisten toimijoiden suuntaan, mutta arvioi, että ”mietinnössä ei vielä onnistuta kokoamaan maaseutupolitiikan hajanaista kenttää selkeäksi linjaksi ja maaseudun kehittämisen strategioiksi”. Ohjelma kuitenkin oli Hyryläisen mielestä looginen jatko aiemmalle maaseutupolitiikan suunnittelulle.

Ohjelma jatkoi maaseutupolitiikan jäsentämistä suhteessa muihin politiikan aloihin. *Toimiva maaseutu-ohjelma* (1996: 27–28) korosti, että maaseudun kehittäminen ei tule hoidetuksi eri sektoripolitiikoiden ja aluekehitysohjelmien summana. ”Maaseutupolitiikalla on omia tehtäviä ja se tarvitsee vastuulliset toimijat niin keskushallintoon kuin aluetasolle. Maaseutu- ja kaupunkipolitiikat on nähtävä horisontaalisina politiikanmuotoina. Ne ovat rinnakkaisia ja vuorovaikutussuhteessa, jotta niiden avulla saadaan aikaan tuloksia. Sisällöllisesti ne ovat kuitenkin erilaisia. Maaseutupolitiikkaa luonnehtii toimintojen alueellistaminen, tärkeimpinä politiikanlohkoina maa- ja metsätalous sekä koulutus. Kaupunkipolitiikkaa luonnehtii tiheän asumisen ja elinkeinotoiminnan keskittymien edellyttämä yhdyskuntasuunnittelu. Yhdistäviä tekijöitä ovat vuorovaikutuksen kumpaakin hyödyttävät muodot, alueiden ja seutujen kehittäminen sekä sosiaali- ja ympäristökysymysten ratkaiseminen.”

Vaikka ohjelma aiempien ohjelmien tapaan vielä korosti tärkeimpinä politiikanlohkoina maa- ja metsätaloutta sekä koulutusta, se pohti jo maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan suhdetta ja käsitteli myös ympäristöpolitiikkaa aiempaa enemmän. Sen hetkinen ajattelu esitetään kuvassa 2.



**Kuva 2.**

Maaseutupolitiikan suhde muihin politiikanaloihin. Lähde: *Toimiva maaseutu-ohjelma*. YTR 1/1996: 28.

Työryhmää keskustelutti koko ohjelman valmistelun ajan kysymys, voiko se yleensä ja missä määrin esittää jonkin sektoripolitiikan alan linjausten vastaisia ehdotuksia. Näitä asioita ei tosin ollut kovin paljon, mutta ne olivat usein hyvin tärkeitä maaseutupoliittisesti. Työryhmä päätyi pitkän keskustelun ja asioiden tärkeyden vuoksi esittämään maaseutupoliittisia näkökantoja riippumatta toisin perustein tehdyistä vastakkaisista tai useammin riittämättömistä linjauksista. Työryhmän ratkaisu joutuikin testiin hallituksen iltakoulussa. Joskus myöhemmin silloinen kysymyksenasettelu on tuntunut lähes turhalta. Eihän mikään politiikanala voi esittää kehittämis ehdotuksina alalleen vahingollisia linjauksia. *Maaseutupolitiikka on politiikanala.*

Toimiva maaseutu -ohjelma oli hallituksen asettaman työryhmän tuote. Silti ohjelman saama poliittinen käsittely jäi keveimmäksi nykyisten viiden jo laaditun kokonaisuohjelman joukossa. Toimiva maaseutu -ohjelma vietiin hallituksen iltakouluun, jossa siitä keskusteltiin. Hallitus päätti toteuttaa sitä talousarvioiden puitteissa, mikä käytännössä tarkoitti sitä, että uusia varoja ei toteutukseen osoitettu. Iltakoulun toinen päätös oli kuitenkin myönteisempi, sillä hallitus otti YTR:n työkalukseen ohjelman toteutuksessa. Se varmisti osaltaan kohtuullisen hyvän tuloksen. Kolmas päätös eli ohjelman käsittelyn jatkaminen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa osoittautui pettymykseksi, mutta hallituksen päätös järjestää laaja-alainen maaseutuseminaari työstämään maaseutuohjelman ajatuksia onnistui osittain. Tulkitsin päätöksiä raportissani *Maratoniasuossa* (Uusitalo 1998: 17) seuraavasti: "Iltakoulun päätöksiä voi tulkita nihkeydeksi talouspuolella. Maaseutuseminaarin järjestäminen oli tietysti poliittisesti merkittävä toimenpide."

Analysini esipuheessa maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä korosti, että "on erityisen tärkeää nähdä erilaiset kehittämistoimet, ovat ne sitten EU-rahoitteisia tai eivät, yhtenäisen maaseutupoliittisen strategian toteutumismuotoina. Toimiva maaseutu -ohjelma vahvisti välineitä ja tiivistä tavoitteita. Ohjelma kannatti tehdä." Vastaavasti raportin laatijana tiivistin kokemukseni: "Kaikkiaan Toimiva maaseutu -prosessi kesti kaksi ja puoli vuotta. Se oli sarja

asteittaista edistymistä ja tuskallisia vastoinkäymisiä. Loppusaldo kallistuu myönteisen puolelle. Hetkittäistä, useimmiten hallinnollisista ja asiallisesti pääosin turhista vaikeuksista huolimatta maaseutuohjelman laatimis- ja toteutusprosessi on ollut lupaava, enemmän tuloksellinen kuin vahingollinen työtapahallinnossa. Menettelyä kannattaa jatkaa ja rakentaa jo opitun varaan." (Uusitalo 1998: 75.)

Toisen kokonaisuohjelman laatinut työryhmä kuunteli yli 30 yksittäistä asiantuntijaa tai asiantuntijaorganisaatiota. Kierros toi harmillisen konkreettisesti esille tosiasian, että maaseudun kehitystyöhön liittyvää asiantuntemusta on paljon eri organisaatioissa, alan tietäjiä ja taitajiakin on runsas joukko, mutta jokaisella on oma erikoisalansa, ja jos se ei riitä – niin kuin ei yleensä riitä – vastaukset ja keinot loppuvat. Turhan monella asiantuntijalla oli avuttomuudessaan verrattain pessimistinen kuva maaseudun tulevista muutoksista ja politiikan mahdollisuuksista vaikuttaa siihen. Onneksi osittain tyhjä kuulemiskierros ryhdisti työryhmää.

Luvattu maaseutuseminaari järjestettiin 8.5.1996 Järvenpää-talossa. Kutsut tilaisuuteen lähetettiin pääministeri Lipposen ja maa- ja metsätalousministeri Hemilän nimissä ja se tavoitti noin 300 osallistujaa. Tilaisuudesta ei tullut maaseutupolitiikan läpimurtoa, mutta ei myöskään epäonnistumista. Edelliseen vaikutti eniten talouspoliittisen ministerivaliokunnan niukka anti noin viikkoa aikaisemmin. Myös jatkuva erimielisyys maaseutupolitiikan perusteista laski tunnelmaa. Puheet olivat kohteliaita, mutta erojen ilmentäjinä selviä. Myönteistä sen sijaan oli kohtuullinen osanottajajoukko, hallituksen panos seminaarin järjestäjänä, ministereiden maaseutupoliittiset puheet - sillä se on yhä hyvin harvinaista - sekä päivän puheenvuoroista koottu seminaarijulkaisu.

Seminaarin jälkitunnelmina oli pakko hyväksyä tulkinta, että todelliset maaseutupoliittiset kysymyksenasettelut esiintyivät vähäisesti poliittisessa keskustelussa. Siksi osa seminaaripuheenvuoroista oli edelleen sektoripoteroista tykitystä, mistä ei seurannut ainakaan linjakkuutta ja osuvuutta, maaseutupolitiikasta puhumattakaan.

## Pitkän ohjelmaproessin purkaus

Kirjoitin raportin *Maratonina suossa. Toimiva maaseutu – ohjelman laatiminen ja toimeenpano* (YTR 3/1998). Kun ohjelman toteutusvaihetta oli kestänyt runsas vuosi, huomasin, että prosessi oli osoittautunut varsin monipolviseksi ja se erosi aikaisemmista maaseutupolitiikan yhteydessä saaduista kokemuksista siinä, että ensimmäinen kerran toteutettiin systemaattisesti laaja-alaista ohjelmaa. Aiemmin otteena oli ollut ehdotusten toteuttaminen eri hallinnon alojen ja organisaatioiden kautta. Kunnioitettiin turhaan kutakin toimialaa – heikoin tuloksin.

Halusin kertoa hyvin rehellisesti kaikki keskellä olleen henkilön kokemukset maaseutuohjelman tekemisestä, siihen liittyvästä päätöksenteosta ja toteuttamisesta. En tiedä, kuinka moni jaksoi tutustua asiaan, mutta kovin monia palautteita en saanut. Ne olivat poikkeuksellisen myönteisiä ja kannustavia. Mitään vaikutusta politiikan tai hallinnon runnaavaan juoksuun en kuitenkaan raportillani nähnyt olevan. Minulle purkautuminen oli uusiin taisteluihin jaksamisen ehto.

Hallituksen lupaama talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontui 30.4.1996. Kokoukseen oli valmisteltu 22 asiaa, jotka eivät kuitenkaan saaneet olennaista poliittista tukea. Tuki tuli ehdolla, että ne eivät vaadi valtion rahoitusta! Samalla kuitenkin pysäytettiin kolmen ehdotuksen jatkovalmistelu. Ne koskivat ajoneuvoveron alueellista eriyttämistä, asuntojen jakoa vakinaisiin ja loma-asuntoihin sekä kunnallisverojen kohdentamista nykyistä paremmin asumisen mukaisesti siten, että vuoden kunnallisverokertymästä 1/10 tulee toisen asunnon kuntaan. Jälkeenpäin osoittautui, että oli viisasta viedä näistä esityksistä kielteinen päätösesitys ministerivaliokuntaan – silloin. Vaikka talouspoliittinen ministerivaliokunta muutaman ehdotuksen toteutumisen varmistikin, se vaikeutti maaseutuohjelman pitkäjänteistä toimeenpanoa. Neuvonpidoissa ja yleisötilaisuuksissa tuli kovin usein vastaan toteamus: poliittiset päätöksentekijät eivät ole teidän takananne. Oli todella vaikeaa olla hallituksen kuuliainen ja ymmärtäväinen apulainen!

Ohjelman toteutuksesta on syytä mainita tärkeitä yksityiskohtia. Muutamat maaseutupolitiikassa osa-aikaiset sihteerit tunsivat vastuunsa ja huolehtivat ohjelman ehdotusten eteenpäinviemisestä hallinnossaan, toiset taas perinteiseen virkamiestyylisiin toimittivat tyhjää ja vain seurailivat tapahtumien kulkua. Odottivat kai virkatien mukaista käskyä ylhäältä! Tapahtuipa niinkin, että eräs hallinnonala kertoi tarkkaan sille kuuluneiden maaseutuohjelman ehdotusten toteuttamisesta hallituksen työllisysohjelman seurannan yhteydessä, mutta ei kertonut sitä yhteistyöryhmälle, jota kiinnostivat täsmälleen samat asiat. Onneksi tiedot saatiin toisesta ministeriöstä. Panttauksen lisäksi oli syytä panna merkille ao. ministeriön toiminta ehdotusten perusteella: osaan oli reagoitu jopa myönteisesti!

Raporttini *Maratonina suossa* (1998: 61) iloitsi keskeisimpien Toimiva maaseutu -ohjelman esitysten eteenpäinmenosta: ”Suurimmat saavutukset sektorirajojen ylittämisessä kahden vuoden aikana olivat Leader-yhteisöaloitteen käytännön toiminnan alkaminen, sitä vastaavan kotimaisen Pomo-ohjelman nopea liikkeelle lähtö, paikalliset kumppanuushankkeet sekä myös Urban-yhteisöaloitteen soveltaminen. Näissä toimintamuodoissa päällimmäisinä piirteinä ovat paikallisuus ja horisontaalisuus, minkä vuoksi ne on myös otettu innostuneesti vastaan. Sektorikeinot saavat siten rinnalleen aitoja aluekehitysvälineitä, joten sektoroitumisen ehkäisevä vaikutus on vähenemässä.”

Samalla sivulla raportissa toin esille maaseudun elinkeinorakenteen yksipuolisuuden petollisen ja tahmean pulman. ”Työpaikkoja supistavat elinkeinot maatalous, metsätalous, julkiset palvelut ja paikoin tehdasteollisuus, hallitsevat maaseudun elinkeinopohjaa ja päätöksentekoa. Vallitseva elinkeinopoliittinen ilmasto ei aina ole valmis riittävässä määrin tekemään työtä ja uhraamaan varoja uusien elinkeinojen ihmisten puolesta. Näin maaseudun kyky kilpailla uusista ansiomahdollisuuksista ei ole edes sitä tasoa, mihin valmiudet antaisivat edellytyksiä. Riittävää aktivoitumista maaseudun elinkeinopohjan monipuolistamiseksi ei vielä ole tapahtunut – ei hallinnossa eikä kentällä. Epäilijät, eli yleensä päättäjät, kulkevat selkää edellä tulevaisuuteen.” Monet yhdistävät oman etunsa maaseudun etuun, mitä ei pitäisi enää näin monipuolisessa väestö- ja ammattirakenteessa tehdä. *Maaseudun etu on yhteinen, se ei ole vain oman edun tavoittelua!*

## Lisää keskustelua maaseutupolitiikasta

Suomalainen yhteiskuntapoliittinen tai yhteiskunnan suunnitteluun liittyvä keskustelu on aivan olematonta. Siksi on virkistävää, että joku näkee vaivaa ottaakseen kantaa esimerkiksi ohjelmiin, joiden rakentamiseksi on tehty paljon työtä. Lauri Hautamäki äityi arvioimaan Toimiva maaseutu -ohjelmaa Maaseudun uusi aika (MUA) -aikakauslehdessä 1/96. Hän toisaalta kiitteli 10 vuoden aikana maaseutupolitiikassa tapahtunutta kiistatonta edistymistä, mutta toisaalta arvosteli ohjelman matalaa maaseutuprofiilia, liian monia painopisteitä ja lukuisia pieniä esityksiä: ”joka hyökkää kaikilla rintamilla, ei hyökkää missään”. Kirjoittaja epäili myös, etteivät vastuunkantajat sitoudu eivätkä esitykset toteudu.

Vastasin kritiikkiin MUA:n seuraavassa numerossa 2/96 toteamalla, että minkä hyvänsä kehittämisohjelman laatijat joutuvat kestävään kritiikkiä kahdelta puolelta. Harvat strategiat eivät osu kohdalle eivätkä kata tarpeita, monissa strategioissa taas ei ole selvää painopistettä. Vain muutamat ehdotukset jättävät suuren aukon maaseutupoliittisiin tarpeisiin. Rungas ehdotusluettelo tuomitaan tempukokoelmaksi. Teet niin tai näin, väärin päin menee.

Laajojen ohjelmien toteutumattomuuden epäily on erittäin tavanomaista, vaikka sille ei olekaan perusteita. Sen sijaan arviointeja ja toteumamuistioita ei jakseta lukea, vaikka niistä saisi tarkan tiedon paheksuttujen laajojen ohjelmien toteutumisesta. Hieman kipakassa vastakomentissani oli mukana latauksensa purkaneen poliittisen yrittäjän väsymystä. Kirjoitukset jälkeänpäin luettuna ovat hyvin lähellä toisiaan.

## Työnantaja vaihtui jälleen, työt pysyivät

Marraskuussa 1995 sain kutsun ministeri Hemilän luokse. Ministerin luonteen ja työtavat tuntien kutsu oli poikkeuksellisen avara, sillä sanoin sihteerille, että aiottuna päivänä minulla on ohjelmatyöryhmän kokous ja se kestää reilusti yli työajan, mutta ehkä ennen kello 18 pääsisin tulemaan. Vastaus oli: ”Tule kun joudat, ministeri on paikalla.”

Työhuoneessa oli myös erityisavustaja Jarmo Vaittinen ja huomasin heti, että kyseessä on jonkinlainen työhönottohaastattelu in English. Sama jatkui vielä parin viikon päästä jossakin eduskunnan pienessä kokoushuoneessa. Ministeri toivoi, että tulisin maa- ja metsätalousministeriöön vetämään maaseutupolitiikkaa ja siinä sivussa samalla toteuttamaan valmistamassa olevaa Toimiva maaseutu -ohjelmaa. Minun ehdoton ehtoni oli se, että jatkan YTR:n pääsihteerinä ja että YTR saa kehittää toimintaa ilman änkyröintiä. Sovimme lähtökohdaksi noin 50 % YTR:n ja 50 % ministeriön töitä. Ministeri ilmoitti tehtävän tasoksi neuvoksen ja minä etuliitteen maaseutu. Ihme ja kumma, sommitelma meni läpi.

Asetelma maa- ja metsätalousministeriössä oli puoli vuotta sisäasiainministeriöstä lähdön jälkeen aivan toinen kuin sisäasiainministeriössä, jossa arvioin jatkamisen edellytykset lähes mahdottomiksi. Silti Seinäjoen professuurin jättäminen seitsemään kuukauteen vakavasti suunnitellun viiden vuoden sijasta oli vaikea päätös – paljon vaikeampi kuin päätös toiseen suuntaan. Mutta harvoinhan valtionhallinnossa tulee tilaisuutta sekä suunnitella että toteuttaa omia esityksiään!

Vähän myöhemmin kaikki ministeriöön tulemisen lähtökohdat haluttiin unohtaa. Jouduin perustelevaan maaseutupolitiikan oikeutusta valtionhallinnon suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa eli useita kertoja vuodessa. Omasta ministeriöstä ei Hemilän jälkeen enää tukea tullut. Minulla oli vain näennäisesimiehiä. Syyistä tai toisesta paras poliittinen tuki tuli ”epäpoliittiselta” Kalevi Hemilältä.

## Solidaarisuus vai vastuullisuus

Olin jo töissä maa- ja metsätalousministeriössä, kun hallitus käsitteli iltakoulussaan 30.1.1996 valmistunutta Toimiva maaseutu -ohjelmaa. Sain kutsun paikalle ja keskustelusta on jäänyt elävästi mieleen valitsemamme linjan testi. Pääministeri Lipponen oli havainnut ehdotuksemme numeron 11 "Yksityisteiden rahoitusjärjestelmä säilytetään, koska se toimii ja kokemusten mukaan ehkäisee riidat. Tien käyttäjien ja kunnan ja valtion ylläpitämä järjestelmä on tasapuolinen ja taloudellinen kaikille osapuolille. Valtion varoja suunnataan yksityisteiden kunnossapitoon vuodesta 1997 alkaen 60 miljoonaa markkaa vuodessa."

Eduskunta oli muutamaa viikkoa aikaisemmin hallituksen myötävaikutuksella tyhjentänyt ao. momentin varoistaan. Pääministeri murahti äkäsesti silmiinsä osuneelle ehdotukselle ja kysyi tiukasti työryhmän perusteluja. Sanoin vain, että olimme yksimielisesti esityksemme takana, ja että pidämme asiaa maaseudun kannalta isompana kuin siinä mainittu miljoonamäärä (60 miljoonaa markkaa) osoittaa. Ministerit seinän vierustalla olivat hiljaa. Koska sekä kysymys että vastaus olivat selkeitä, siirryttiin seuraaviin asioihin. Hallituksen nimeämä työryhmä oli kuitenkin menetellyt röyhkeästi tai rohkeasti riippuen siitä, kumman debatoijan näkökulmasta asiaa tarkastelee.

Runsas kaksi kuukautta myöhemmin hallitus lupasi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa "selvittää" mahdollisuudet kohentaa yksityisteiden rahoitusjärjestelmää. Järjestelmä jatkui.

## Politiikka on arvaamatonta

Ensimmäisen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän kausi oli päättymässä, kun pääministeri Paavo Lipponen tammikuussa 1998 ilmoitti, ettei uutta yhteistyöryhmää enää perusteta. Sen sijaan nimettiin maaseutupoliittiseksi selvityshenkilöksi Raija Volk Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta. Ilmoitus oli yllättävä, sillä hallitus oli jonkin aikaa sitten antanut aluepoliittisen tiedonannon eduskunnalle, jossa vakuuteltiin YTR:n toiminnan jatkumista. Toisaalta YTR:n laaja verkosto ja yksi selvityshenkilö eivät olleet millään lailla rinnastettavissa. Käytännössä ilmoituksen toteutuminen olisi merkinnyt kansallisen maaseutupoliittisen valmistelutyön tyrehtymistä ja kaikki olisi jäänyt EU-perusteisten ohjelmien varaan, joilla suppeaan maaseutupolitiikkaan kuuluvina on sisältörajoitteita. Selvityshenkilön tehtävinä oli

- arvioida nykyinen tavoiteasetanta ja keinovalikoima tähänastisten kokemusten ja saavutusten pohjalta,
- arvioida maaseudun elinkeinojen ja elinkeinorakenteen kehittämismahdollisuudet sekä
- laatia ehdotus kansallisen maaseutupolitiikan tavoitteista ottaen huomioon Euroopan unionin maaseutupolitiikan tarjoamat mahdollisuudet ja kansalliset vahvuustekijät.

Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 29.1.1998 kertoi: "Nykyinen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä lopettaa toimintansa 30.4.1998. Yhteistyöryhmän jatko arvioidaan erikseen. Sen yhteydessä toimivat teemaryhmät tekevät työnsä loppuun niille asetetun määräajan kuluessa." Niinpä niin!

Kaupunkipoliittisen työryhmän ehdotuksesta oli edellisen vuoden alussa aloittanut työnsä kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Poliittisesti ei näyttänyt viisaalta, että kaupunkipolitiikkaa aloiteltiin, kun samaan aikaan maaseutupolitiikka ikään kuin lopetettaisiin. Tämän aluekehitysministeri Jouni Backman myös tajusi ja antoikin nimittävänä ministerinä yhteistyöryhmälle jatkoajan. Vuotta myöhemmin ei enää tullut poliittisia vaikeuksia uuden yhteistyöryh-

män perustamiselle, vaikka päättäjänä oli edelleen sama hallitus.

Episodi osoitti, että politiikan välineet ja maailma eroavat aika paljon siitä systematiikasta, millä asiantuntija- ja virkamiespuolella asioita yritetään ratkaista. Poliitikkojen ei tietenkään kuuluukaan sitoutua olemassa oleviin järjestelyihin ja organisaatioihin, koska heidän vastuullaan on myös muuttaa ja kehittää niitä, mutta harvoin äkinäiset eliminoivat muutokset ovat viisaita. Sen tämäkin tapaus jälleen osoitti, että YTR:llä oli pitkä matka aktiiviseen

poliittiseen tietoisuuteen, ehkä senkin, että verkostomainen jatkuva ohjelmien tuottaminen ja niiden toteuttaminen ei tyydytä poliittisia intohimoja, vaan odotetaan näkyvämpää toimintaa ja tulosta. Tosin tarkoitukseen varatut keinot ovat heppoisia, minkä vuoksi poliitikkojen odotukset ovat epärealistisia. *Vuodet 1994 ja 1998 olivat todella vaikeita.* Sihteeristössäkkin uskalsi vuoden 1998 alkupuolella työskennellä vain neljä - viisi henkilöä minun lisäksi. Pääministerin ja maatalousministerin julkiset ennusteet otettiin todesta: rotat lähtivät laivasta.

## Selvityshenkilö poliittisen haikailun väline

Lipposen hallitus yritti samaa tempua kuin Ahon hallitus viimeisinä päivinä. Edellisen yrityksen uusi hallitus tyrmäsi, mutta ei sen omasta yrityksestäkään tulosta tullut. Tiedon YTR:n lopettamisesta ja selvityshenkilön, Raija Volkin, asettamisesta välitti minulle valtiosihteeri Rauno Saari puhelimitse. Olin sillä hetkellä kotona 39,5 asteen kuumeessa. Arvelen, että tieto nosti asteita vielä monta pykälää ylöspäin. Meinasin kuolla. En osannut sanoa Rauskille, tutulleni, muuta kuin, että hän sanoisi esimiehelleen eli pääministerille, ettei näin tapahdu. Keinoa en vain tiennyt siinä vaiheessa.

YTR:n puheenjohtajalle Paavo Pirttimäelle uutinen oli myös epämieluisa. Sovimme, että etsimme ratkaisuja. Sisäasiainministeriössä se löytyi jatkoajan määrittämisen avulla. Hyvin todennäköisesti myös tasavallan presidentti Martti Ahtisaarella oli osuutta ratkaisun löytymiseen. Maakuntamatkalla Pohjois-Karjalaan vuoden 1995 alkupuolella hän ilmaisi voimakkaan tukensa integroivalle maaseutupolitiikalle, jota neuvottelukunnassa ja yhteistyöryhmässä toteutettiin. Maakuntamatkan yksi teema oli maaseutupolitiikka ja kylätoiminta, joiden vuoksi minut kutsuttiin presidentin seurueeseen. Koli-hotellin saunassa näistä asioista tuli presidentin kanssa pitkä keskustelu. Talvella 1998 olin yhteydessä presidenttiin.

On myös pääteltävissä, että MTK:lla oli osuutta episodiin. He itse ilmoittivat keskustelleensa vast'ikään pääministerin kanssa maaseutupolitiikasta, ja toimihenkilö Olli-Pekka Väänänen tuli vakuuttelemaan, ettei tarkoituksena ollut YTR:n lopettaminen. Se mikä tarkoitus oli, jäi epäselväksi.

Raija Volk teki haastatteluja ja tutki tilastoja. Minäkin sain kunnian olla haastateltu. Tuntui kuin olisin ollut kuulustelussa. Kovin moni kysymys perustui epäilyyn YTR:n toimintaa kohtaan. Myöhemmin kuulin hanketta varten perustetun ohjausryhmän jäseniltä, että aluksi työ oli ollut tämänhenkistä, mutta muuttui loppua kohden. Sen todisti myös Volkin laatima raportti, joka paljon enemmän tuki YTR:n kaltaista työtä kuin vastusti sitä. Lisäksi Volk nosti raportillaan osaamisen maaseutupolitiikan toimintalinjana sille tasolle kuin sen kuuluu ollakin.

Politiikan lainalaisuuksista kai kertoo se, että vuoden 1998 aikana maaseutupolitiikka esiintyi poliitikkojen puheessa selvityshenkilön työnä, mutta moninkertaista valmistelutyötä tekevää yhteistyöryhmää ei mainittu koskaan. Poliitikkaa tehdään näkyisellä, ei työllä.

Selvityshenkilö-menettely on lisääntynyt viime vuosina. On hyvin ymmärrettävää, että sitä käytetään laajapohjaisten työryhmien sijaan, joiden usein vaatimaton anti ei varmasti aina vastuunkantajia tyydytä. Joskus samaan menettelyyn saattaa liittyä myös näytön antamisen tai pelkän näyttäytyksen piirteitä vailla tahtoa viedä asioita toteutukseen.

Tohtori Volkin laatimasta maaseutuohjelmasta puhuttiin vaalien alla, mutta vuoden työn jälkeen valmistuikin seikkaperäinen, harmiton raportti maaseudun kehittämisestä. Mikään ohjelma se ei ollut, eihän yksi henkilö sellaista edes pysty laatimaan! Raportin julkaisemisestakaan ei tahtonut tulla mitään. Vasta kun uhkasin, että se julkaistaan YTR:n sarjassa, alkoi tapahtua. Raportti julkaistiin MMM:n sarjassa vuoden viiveellä.



## 1.7 Maaseutupoliittinen ohjelmateksti politisoituu

Kolmannen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelu käynnistyi vuoden 1999 lopulla maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän asettaessa koordinaatioryhmän tehtävää varten. Menettely oli siis sama kuin ensimmäistä kokonaisuohjelmaa laadittaessa. Valmisteluprosessiin sen sijaan kuului useita uusia elementtejä. Teemaryhmien merkitys oli kasvanut ryhmien määrän noustessa ja ryhmien nähtyä, että kokonaisuohjelmien kautta osa asioiden etenemisestä helpottuu.

Uutta olivat ohjelmaan liittyvät neuvottelut, joita käytiin maaseutupoliittisesti keskeisimpien ministeriöiden, keskushallitusten, puolueiden ja järjestöjen kanssa. Noin 30 neuvottelutilaisuutta järjestettiin sekä ohjelman valmistelun aikaan että toteutusta edistämään ohjelman valmistuttua. Siellä täällä menettelyä hieman vierastettiin, kysyttiin jopa, mitä asiaa meillä oli. Kun neuvotteluja on käyty myöhemminkin, niiden henki ja tuloksellisuus ovat parantuneet. Kolmannen kokonaisuohjelman valmistelua luonnehti myös ministeriöiden tavoiteasiakirjojen, puolueohjelmien sekä edellisen kauden EU-ohjelmien maaseutupoliittinen arviointi. Ohjelman kirjoitusta tuettiin lisäksi muutamalla varta vasten tilatulla tutkimuksella sekä taitelijoiden kuulemisella. Arviotaan toi esille muun muassa osuvista maalaiskomedioista tunnettu Heikki Luoma. Muusikko Jaakko Teppoa kuunneltiin kasetilta.

Koordinaatioryhmän puheenjohtajaksi määrättiin YTR:n pääsihteeri Eero Uusitalo ja sihteeriksi projektisuunnittelija Marjatta Koskinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Ryhmässä oli 19 jäsentä, kaikki eri organisaatioista. Kesti jonkin aikaa ennen kuin koordinaatioryhmä muotoutui vastuulliseksi valmisteluryhmäksi. Muutamat jäsenet puhuivat suulla suuremmalla uhkakuvanaan maaseudun alas ajautuminen. Heiltä ei kuitenkaan saatu kirjoitettua tekstiä, ratkaisuisista puhumattakaan. Ryhmän sisäiset, jännitteiset keskustelut saattoivat vaikuttaa siihen, että kolmannesta ohjelmasta tuli poliittisesti aikaisempia selvästi terävämpi.

Ohjelman laatimisen lähtökohtatilannetta ja ilmapiiriä kuvaavat esipuheen kaksi ensimmäistä kappaletta: ”Järjestyksessä kolmas kokonaisuohjelmallinen maaseutuohjelma on poliittis-hallinnollinen dokumentti, jonka ohella se kytkee kansalaistoiminnan ja yhdistysten työn maaseudun kehittämiseen ja sovittaa yhteen hallinnonalojen maaseutuun liittyviä painotuksia. Jos maaseutunäkökulma puuttuu, maaseutupoliittikka tuo esille oman esityksensä. Maaseutupoliittikka on monitasoista ja monialaista, koska yhtä tai kahta tepsivää keinoa ei ole.”

”Maaseudun kehitystyö oli poliittisesti ja toiminnallisesti selkeää niin kauan kuin sitä voitiin tehdä rakentamalla puuttuvia palveluja ja yhteyksiä sekä kehittämällä maaseudun elinkeinoja. Kun nyt jokainen toimiala kohentaa erikseen kilpailukykyään teknologiaansa parantamalla, logistiikkaa kehittämällä ja kustannuksia vähentämällä, tuleekin erityisesti huolehtia siitä, etteivät seuraukset maaseudulle ole kielteisiä. Maaseudun kehittäminen on vaikeutunut olennaisesti.”

## YTR:n maakuntakierrokset puhuttivat

Maaseutupolitiikan yhdeksi toimintatavaksi on muotoutunut alueilla pidettävä seminaarisarja ja siihen kytkeytyvä neuvottelu. Erityisesti ohjelmien laadintavaiheessa käydään kysymässä, miten maaseudun kehittämistyö alueilla nähdään ja mitä siellä painotetaan. Astetta syvällisempään keskusteluun päästään hieman pienemmällä ryhmällä neuvotteluasetelmassa. YTR:n työmuodot herättivät alueilla aluksi hieman ihmetystä. Oli kai totuttu hallinnollisempaan ja virallisempaan tyyliin tai suuriin yleisötilaisuuksiin kattaen monta maakuntaa. Neuvottelua ei oikein osattu odottaa, eiväthän keskushallinnon edustajat neuvottele tai sitten heidän luokseen mennään anelijoina Helsinkiin. Tätä kirjoitettaessa on neljäs kierros tehty, ihmettelyt ovat jääneet sikseen ja tilaisuuksien anti on ollut sekä monipuolista että molemminpuolista. Vain joku arvostelukyvyytön puhuu enää pomotuksesta.

Myös omassa ministeriössä E. Uusitalon kentällä pyöriminen herätti kummastusta. Muitakin aromeja asenteeseen saattoi liittyä, sillä muuan näennäisesimies välitti työtovereiden kautta viestiä, että ”Keskushallinto ei mene kentälle, vaan kenttä tulee keskushallinnon luo. Sitä paitsi ei ole matkarahojakaan moiseen puuhaan!” Välitin vastaukseni samaa väylää pitkin takaisin: ”Kierrosta jatketaan, koska se on osoittautunut erittäin antoisaksi.”

Myös sisäasiainministeriön osastopäällikkö Pekka Kilpeä kierrokseni kiusasivat. Pariinkin kertaan sain kutsun nk. neuvotteluun, joissa molemmissa oli kysymys neuvottelukierroksen tarpeellisuudesta ja merkityksestä. Syitä siihen, miksi niitä ei olisi saanut tehdä, ei kerrottu, mutta tarkoitus kenttäkierroksen lopettamisesta oli kuitenkin ilmiselvä.

Pekka oli entinen koulukaverini Salon lyseon ajoilta ja kuuluimme myös Helsingissä työskentelevien salolaisten ystäväpiiriin. Sisäministeriökaudella olin myös hänen työtoverinsa, vaikkakaan en alainen emmekä käsitelleet samoja asioita. Toisaalta Pekka ei ollut YTR:n päätöksentekijä, vaikka toimikin aluepolitiikan osastopäällikkönä sisäasiainministeriössä jonkin aikaa. Ymmärsin tietenkin yskän, mutta en voinut tilaisuuksien lopettamiseen suostua. Varmaan sekä Pekan että oman ministeriöni virkamiesten korviin oli kantautunut tilaisuuksien selkeä uuden paradigman mukainen sisältö. Niissä ei todellakaan maaseutua käsitelty aluepolitiikan harmittomana ja merkityksettömänä osana tai maatalouspolitiikan sivujuonteena, jos varoja ja aikaa jää.

YTR:n maaseutupolitiikkalinjauksia yritettiin alkuvuosina peitota merkityksettömän neuvottelukunnan mielenilmauksina. YTR:n toiminnan laajetessa ja politisoituessa mainitunlainen vastustaminen ei enää riittänyt. Arvostin Pekka Kilpeä siitä, että hän nosti jännitteet esille, vaikka avoimiksi ei hänenkään ilmaisujaan voinut sanoa. Tavanomaisempaa sen sijaan on, että käytetään hallinnon monia pikkukeinoja, ilkeyksiä, vastustuksen osoittamiseksi puhumatta ja perustelematta mitään.

Rupattelut Pekan kanssa eivät YTR:n työmuotoihin vaikuttaneet. Toisella kerralla maakuntakierrosta sentään siirrettiin kolmella kuukaudella eduskuntavaalien ohi. Poliitikasta taisi olla kysymys!

## Laajaa ja suppeaa maaseutupolitiikkaa

Vuoden mittainen, moniaineksinen valmisteluprosessi tuotti marraskuussa 2000 *Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka* -kokonaisuohjelman vuosille 2001–2004. Lausuntokierros oli aiempia selvästi myönteisempi. Lievää paheksuntaa tuli vain

niistä ministeriöistä, joiden omia linjauksia kokonaisuohjelma oli pitänyt riittämättöminä tai suorastaan kielteisinä maaseudun elinvoimalle. Jos ministeriöiden linjaukset olisi sijoitettu ohjelmaan, ne olisivat näyttäneet maaseutupoliittisesti hupsuilta, toisaalta olennaisia asioita ei voi jättää käsittelyn ulkopuolellekaan. Kiistanalaisia asioita ei kuitenkaan ole paljon

ja neuvotteluissa niihin on löydettävissä – jos on riittävää tahtoa – ratkaisuja, jotka palvelevat useita yhteiskunnallisia päämääriä, myös maaseudun kehittämistä. Ohjelman 108 ehdotuksesta toteutui 95. Tulos oli hyvä.

Valmistelun runsaus näkyi ohjelmassa. Muun muassa luvussa 2 ”Maaseutu politiikkana ja politiikassa” käsiteltiin paremmin kuin koskaan siihen mennessä maaseutupolitiikan perustelut, analysoitiin maaseutua puolueiden ohjelmissa, ministeriöiden tavoitteissa ja EU:n ohjelmissa. Tarkastelu perustui YTR:n sihteeristössä tuotettuun raporttiin *Maaseutu politiikassa ja hallinnossa* (Koskinen et al. YTR 5/2000). Esipuhe tiivistä raportin annin: ”Vanhaa ilmaisua käyttäen Suomen maaseutukysymys on pelottavan auki. Toisaalta politiikassa ja hallinnossa on paljon aineksia, joista nykyistä systemaattisempi maaseutupolitiikka voidaan rakentaa.” Etenkin ministeriöiden linjauksista maaseutu puuttui.

Kolmas kokonaisohjelma selkiytti maaseutupolitiikkaa jäsentämällä sen *laajaksi* ja *suppeaksi*. Toisena vaihtoehtona sanaparivaljakoksi oli aluepolitiikasta tuttu suuri ja pieni, mutta syystä tai toisesta koordinaatioryhmän enemmistö kallistui laajan ja suppean puolelle. Ohjelma korosti laajan maaseutupolitiikan toimenpiteitä, jotka EU:n myötä olivat jääneet takalalle. Matriisikuva maaseutupolitiikan järjestelmästä esitettiin ensimmäisen kerran kolmannessa kokonaisohjelmassa. Myöhemmin sitä on asteittain tarkistettu ja nyt se esitetään kuvan 3 mukaisena.

Myös kolmannen kokonaisohjelman käyttöönottona maaseudun elinvoiman määrittely oli merkittävää. Ohjelma sanoi yksinkertaisen selkeästi, että *maaseudun elinvoima määritellään asukkaiden ja hyvinvoinnin määrän ja muutosten avulla*. Jäsenyys ja määritelmä saattavat jatkossa antaa mahdollisuuksia supistaa maaseutupoliittisen ohjelman aihe- ja keinovalikoimaa, mikä osaltaan selventäisi maaseutupolitiikan sisältöä. Tähän ei kuitenkaan vielä kolmannessa ohjelmassa päästy. Se käsitteli 14 eri aihealuetta, joista maaseutuasuminen ja osaaminen olivat aikaisempaa enemmän ja paremmin esillä.

Kolmannessa kokonaisohjelmassa otettiin käyt-



Kuva 3. Suomen maaseutupolitiikan järjestelmä.

töön kaksijako, jossa strategiset linjaukset merkittiin selvästi näkyviin maaseutupolitiikan linjoina ja aikaisempaa konkreettisempaa toimenpiteet esityksinä. Kun aihealueita oli paljon, kokonaisuus alkoi näyttää sekavalta, vaikka yksittäisten teemojen yhteydessä maaseutupoliittinen ajattelu tuli selväksi. Samaa menettelyä jatkettiin neljännessä kokonaisohjelmassa. Jatkossa on aihetta esittämistävän pelkistämiseen.

Ohjelmatyön kuluessa keskusteltiin paljon valtakunnallisen ja alueellisen valmistelun suhteesta. Sen seurauksena päädyttiin laadittamaan kokonaisohjelmaan osa 2, jossa esitettiin alueellinen, osin paikallinenkin näkökulma maaseutupolitiikkaan. Osan valmisteli pohjoiskarjalainen toimijoiden ryhmä tarkoituksenaan alueellistaa, soveltaa ja täydentää valtakunnallista ohjelmaa. Osa 2 ei tietenkään ollut mikään Pohjois-Karjalan maaseutupoliittinen ohjelma. (Pohjois-Karjalan liitto: 2001.)

Kokonaisohjelmassa oli uusia painotuksia. Ihmisten maaseutu -ohjelma korosti aikaisempaa enemmän

- ihmistä maaseudun mittarina,
- maaseutua nuorten näkökulmasta,
- maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta,
- maaseutua asuinympäristönä,
- maaseudun perusrakenteen vahvistamista,
- tieto- ja viestintäteknologiaa,
- kulttuurin ja kehityksen yhteyttä ja
- metsäsektoria maaseutupolitiikan osana.

Kolmannen kokonaisuohjelman eniten keskustelua herättänyt kohta oli ehdotus syrjäseutuvähennyksen käyttöönottamisesta valtionverotuksessa 90 kunnassa, joiden väestökato aikavälillä 1980–1999

oli ollut kaikkein suurinta. Toiseen vaakakuppiin esitettiin edellytykseksi kuntien laatima asumis- ja elinkeinopoliittinen ohjelma. Ehdotusta pidettiin yksinkertaisesti valtionaloudellisesti aivan liian kalliina. Toisaalta koordinaatioryhmä jätti pois esityksen valtion toimintojen alueellistamisesta, vaikka siitä keskusteltiin. Ryhmä arvioi, että sellainen esitys olisi heittänyt varjon koko ohjelman päälle eli yli 100 muuta esitystä olisi unohdettu tämän ”ärsyttävän” esityksen takia. Onneksi hallitus oli ryhmää radikaalimpi ja viisaampi, ja otti esityksen maaseutupoliittiseen periaatepäätökseen, joka seurasi kolmatta kokonaisuohjelmaa. Alueellistamisesta onkin tullut merkittävän laaja ja pitkäjänteinen prosessi.

## Alun sekoilusta kohtuutukseen

Kolmannen kokonaisuohjelman valmistelun yhteydessä muistan ajatelleeni, että eikö aikaisemmista kierroksista ole opittu mitään. Olihan monissakin tutkimuksissa osoitettu, etteivät maaseutuohjelmat olleet riittävän tehokkaita ja syysin oli pelkistettyä melko yksinkertainen: ne eivät olleet maaseutupoliittisia, vaan muutamien sektoripainotusten kokoelmia. Kuitenkin nimenomaan näihin korostuksiin törmättiin edelleen vuonna 2000. Lisäksi koordinaatioryhmään oli siunaantunut yllättävän monta pessimistisin alkuasentein varustautunutta. Yksi hämmentäjistä oli ryhmän jäsen, maakuntajohtaja Tarja Cronberg, jota kuitenkin tyydytti mukaan sovittu Pohjois-Karjalan alueosio.

Cronberg julkaisi osion myös Pohjois-Karjalan liiton sarjassa (julkaisu 54/2001) otsikolla Ihmisen mittainen Pohjois-Karjala – metkujen maaseutupolitiikka. Esipuheessa maakuntajohtaja ilmaisi lievän känkkäränkkä-asenteensa syyt. ”Toinen oli näkökulma siitä, että maaseudulle tulisi jäädä, maaseutu oli pelastettava ja sen ongelmat ratkaistava” – sen sijaan maakuntajohtaja tarjosi ajatusta, että kehittäisimme aktiivisesti uusia mielikuvia maaseudusta ja sen merkityksestä sekä mahdollisuuksista uusien arvomaailmojen ja elämäntapojen kehittyessä. Toinen penseyden syy oli yhteistyöryhmän kokoonpano ja kokouspaikka. Kokoukset olivat Helsingin keskustassa ja paikalla yleensä eri ministeriöiden virkamiehiä. Sitä Cronberg vierasti.

En kokenut näkökulmia aivan erilaisiksi. Myös Ihmisten maaseutu -ohjelma sisälsi uusiin mahdollisuuksiin perustuvia esityksiä. Suurin ero oli siinä, että valtakunnallisen ohjelman esitykset olivat konkreettisempia ja siksi toteutuivat hyvin. Metkujen maaseutupolitiikka oli lukuelämys korostaessaan kansalaisen ja paikallisyhteisön näkökulmaa ja jättäessään monet esitykset idea-asteelle. Tarvitaan todella työministeri Cronberg, että esimerkiksi ohjelman etätöyön kansanomaistamiseen ja räätälöityyn työvoimapolitiikkaan liittyvät tavoitteet ja ehdotukset toteutuvat.

Kun koordinaatioryhmän työhön liitetyt analyysit ja teemaryhmien tuotokset tulivat ryhmän käyttöön, äärikananotot hiljenivät. Osaraportit johtivat käsittelyt konkretiaan ja osoittivat myös maaseutupolitiikan tekemisen reunaehtoja. Puheenjohtajan ja sihteerin hyvä yhteistyö auttoi asiaa. Osa koordinaatioryhmän jäsenistä intoutui myös kirjoittamaan osuutensa. Eritoten on mainittava metsätalousylitarkastaja Tapio Lehtiniemen pohjakirjoittama ”Metsäsektori maaseutupolitiikan osana”. Se oli nimenomaan maaseutupolitiikkaa, mikä on metsäteksteissä edelleen harvinaista herkkua.

## Yllättävän tuloksekas periaatepäätös

Valtioneuvoston maaseutupoliittista periaatepäätöstä vuosille 2001–2004 alettiin laatia heti kokonaisuohjelman valmistuttua. Ihmisten maaseutu-ohjelman suorasanaisten ilmaisujen muotoileminen valtioneuvoston päätökseksi aiheutti luonnollisesti keskustelua, mutta työ eteni ripeästi. Päätös annettiin 5.4.2001. Periaatepäätös perustui kokonaisuohjelmaan, ja ensimmäisessä luonnoksessa oli mukana 35 kokonaisuohjelman ehdotusta. Lopulta niitä tuli periaatepäätökseen 23 sellaisenaan tai lievästi muutettuina. Lisäksi valtioneuvoston linjauspaperi sisälsi kolme muuta päätöstä, joista merkittävin oli nimenomaan valtion toimintojen alueellistamista koskeva linjaus. Kaikkiaan 26 periaatepäätöksen kohdasta toteutui 24.

Päätösten ohella VN:n periaatepäätös (Dnro 1443/549/2001, 2–3) sisälsi muutamia merkittäviä linjauksia: ”Alueiden voimavarojen kokoaminen on maaseutupolitiikan keskeinen strategia lähivuosina. Maaseutupolitiikalla edistetään sellaisen maaseudun syntyä, jolla on vahva rooli yhteiskunnallisessa työnjaossa ja osaamisessa, ja jonka ihmiset haluavat valita asuinpaikakseen.”

Periaatepäätös esitti maatalouden ja maaseudun suhteen hyvin realistisesti ja antoi Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmälle haasteelliset tehtävät, joita seuraavat katkelmat ilmentävät: ”Maaseudun kehittäminen ja maaseutupolitiikka yhdistetään usein maatalouteen ja maatalouspolitiikkaan. Osittain maatalous- ja maaseutupolitiikka kulkevatkin rinnan, sillä suuri osa maaseudun resursseista on edelleen sidoksissa maataloihin. Toisaalta maaseutupolitiikassa ja maatalouspolitiikassa on ristiriitaisiakin tavoitteita. Esimerkiksi maatalouden rakennepolitiikan ajama tilakoon ja muiden tuotantoyksiköiden suurentaminen tarkoittaa maaseudulle vähentyviä työpaikkoja. Maaseudun elinkeinorakenne myös jatkuvasti monipuolistuu, jolloin maaseudun kehittämisen näkeminen maatalouden kautta ei enää riitä. Maaseutupolitiikka on huomattavasti laaja-alaisempaa kuin maatalouspolitiikka ja koskee maaseudun kaikkia elinkeinoja ja

väestöryhmiä. Maaseutupolitiikasta on muodostunut Euroopan unionin maatalouspolitiikan toinen pilari sekä EU:n aluepolitiikan merkittävä osa.”

Periaatepäätös totesi myös, että sektoripolitiikan maaseututoimenpiteet, EU-ohjelmat ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän kansallinen kehittämis-työ ovat yhden ja saman maaseutupolitiikan osia. Maaseutupolitiikan toimijat keskushallinnossa ovat ministeriön linjahallinto laajan maaseutupolitiikan kohteissa, kunkin EU-ohjelman monia hallinnonaloja yhdistävä sihteeristö ja vielä useampia osapuolia sisältävä seurantakomitea sekä **Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä**, joka itsessään on yhdeksän ministeriön ja keskeisten järjestöjen ja asiantuntija-organisaatioiden yhteistyöelin. **Se käsittelee**

- laajaan maaseutupolitiikkaan liittyvää kokonaisuohjelmatyötä ja vaikuttamista,
- maaseudun kehittämistyölle tärkeiden teemojen syventämistä ja edistämistä sekä metodiikan kehittämistä,
- maaseutupoliittisen järjestelmän kehittämistä,
- maaseudun uusien perusrakenteiden toimivuutta esim. kyläasiamiesjärjestelmää, toimintaryhmiä ja resurssikeskuksia sekä
- tarvittavien strategisesti tärkeiden tai laajojen verkostohankkeiden ja maaseutututkimuksen rahoittamista.

Kaikki valtioneuvostonkaan tekemät päätökset eivät toteudu, ja syynä on useimmiten vastuuministeriön vastustus. Toisinkin päin voi käydä, esimerkkinä kolmannen kokonaisuohjelman esitys osaamiskeskittyymiin kohdennettavasta 10 miljoonan markan vuosittaisesta siemenrahasta. Se ei mahtunut periaatepäätökseen, koska ”se olisi heikentänyt varsinaisten osaamiskeskusten varojen saantia”. Onneksi maakunnat toteuttivat ehdotusta hyvin ja siten se käytännössä eteni, vaikka ehdotus ei valtioneuvostosta mennytkään läpi.

*Periaatepäätöstä ja kokonaisuohjelmaa toteutettiin rinnakkain.* Periaatepäätös määrittä valtionhallinnon tavoitteet ja kannan asioissa, joita se käsittelee. Muita asioita edistettiin kokonaisuohjelman ehdotus-

ten mukaisesti. Noin puolet kokonaisuohjelman ehdotuksista ei kuulunut valtioneuvoston tai minkään ministeriön toimivaltaan, vaan vastuunkantajina ja vallankäyttäjinä olivat kunnat, yliopistot, järjestöt tai yritykset. Tätä kokonaisuohjelman piirrettä on jossain määrin vierastettu, mutta se on ehdottomasti kokonaisuohjelman valtti, koska ohjelmalla ja kokonaisuohjelmien sarjalla pystytään vähitellen vahvistamaan eri toimijoiden yhdenmukaisia tavoitteita ja menettelyjä. *Siten maaseutupoliittikkaan tulee johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta.*

### Poliittista virkamiesvastustusta

Vuosien mittaan on ollut runsaasti tilanteita, jossa maaseutupoliittisia kannanottoja on vastustettu. Aivan viime vuosina ilmiö on harventunut. Muun muassa talvella 2001, kun valmisteltiin valtioneuvoston maaseutupoliittista periaatepäätöstä, vastustamishenkeä oli ilmassa. Erityisesti Risto Tienari, EU:n edustustosta palannut, entinen kollegani kunnostautui puliveivauksessa.

Melko suppeaa virkamiesryhmää johti YTR:n puheenjohtaja Ilkka Ruska, mutta osin puheenjohtajan aikataulusyistä jouduin käytännössä vetämään ryhmää. Kaikkia tarjolla olleita valtioneuvostolle kuuluvia asioita ei paperiin hyväksytty ja joissakin tapauksissa ei tahtonut löytyä niin epäselvää ilmaisua, että ryhmä olisi voinut olla yksimielinen. Mutta periaatepäätös saatiin aikaan. Jälkeenpäin arvioituna ei se juuri kummempia ollut kuin aikaisemmat kaksi maaseutupoliittista periaatepäätöstä vuosilta 1981 ja 1987, mutta vuoden 2001 periaatepäätös toteutui lähes kokonaan!

Tilannetta symboloi aika hyvin se, että periaatepäätökseen ei saanut liittää kuvaa maaseutupoliittisesta järjestelmästä, joka kuitenkin kokonaisuohjelmaan oli sisällytetty. Seuraavaan valtioneuvoston dokumenttiin vuonna 2005 se sitten jo saatiin. Vastustuksessa oli ilmiselvästi kysymys siitä, ettei maaseutupoliittikka olisi saanut profiloitua millään tavalla itsenäiseksi politiikanalaksi. Mutta aluepolitiikan osanahan maaseutupoliittikka oli jäänyt heikoille, ja itsenäinen politiikanala se oli jo!

## 1.8 Yhteistyöryhmä-menettely vakiintuu

Jatkoajan saaneen Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän toimikausi päättyi 31.3.1999. Järjestyksessään toisen yhteistyöryhmän nimittäminen jäi parlamenttivaalien alle ja myöhästyi jonkin verran. Uusi hallitus asetti yhteistyöryhmän, joka sai toimikaudekseen 15.5.1999–14.5.2002. *Ihmisten maaseutu-kokonaisuohjelma* oli uuden yhteistyöryhmän suurin aikaansaannos. Sen pohjalta valtioneuvosto teki periaatepäätöksen maaseutupoliittisista linjauksista huhtikuussa 2001. YTR-menettelyn hallinnollisesta vakiintumisesta kertoo ohjesäännön laatiminen. Maa- ja metsätalousministeriö hyväksyi sen 1.3.2002.

Yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin ylijohtaja Paavo Pirttimäki sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi ylijohtaja Ilkka Ruska maa- ja metsätalousministeriöstä. Pirttimäen siirtyessä Brysseliin EU-edustustoon Ruskasta tuli puheenjohtaja syksyllä 1999. Toisen yhteistyöryhmän aikana sihteeristön jäsenten määrä kasvoi ja apulaispääsihteeriksi tuli ohjelmajohtaja Kaisa-Leena Lintilä sisäasiainministeriöstä. YTR:n kokoonpano laajeni TE-keskusten ja maakuntaliittojen edustajilla.

Keväällä 2002 keskusteltiin silloisen maa- ja metsätalousministerin Raimo Tammilehdon kanssa kolmannen yhteistyöryhmän perustamisesta. Ryhmä perustettiin kivuttomasti 8.5.2002 ja se laajeni Pro Agrarian ja Svenska Landsbruksproducenternas Centralförbundin edustajilla (Dnro 1594/042/2002). Puheenjohtajana jatkoi Ilkka Ruska ja varapuheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Veijo Kavonius sisäasiainministeriöstä. Valtioneuvosto asetti yhteistyöryhmän toimikaudeksi 15.5.2002–15.5.2005. Tämän ryhmän keskeisimmiksi tehtäviksi muodostuivat kolmannen kokonaisuohjelman toteuttamisessa avustaminen sekä neljännen ohjelman laadinta.

Neljännen yhteistyöryhmän valtioneuvosto nimitti 2.6.2005 siitä päivästä toukokuun loppuun 2008. Nimittävä ministeri oli maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja. Tässä vaiheessa

yhteistyöryhmä jälleen laajeni, mukaan tulivat ammattikorkeakoulujen, toimihenkilöjärjestö STTK ry:n, Kirkkohallituksen, Maaseudun Sivistysliiton, Sydskustenslandskaps Förbund rf:n ja Metsätalouden Kehittämiskeskus Tapion edustajat. Puheenjohtajana jatkoi ylijohtaja Ilkka Ruska maa- ja metsätalousministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi tuli aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä sisäasiainministeriöstä.

Viides yhteistyöryhmä asetettiin 17.7.2008 viideksi vuodeksi. YTR oli vastikään viettänyt 20-vuotisjuhliiaan. Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila lisäsi uudeksi jäsenorganisaatioksi Suomen Kylätoiminta SYTY ry:n, ympäristöministeriöstä tuli kaksi edustajaa eri osastoilta ja SM:n, KTM:n ja TM:n edustajat vaihtuivat kolmeksi työ- ja elinkeinoministeriön, TEM:n, edustajaksi, MMM:stä tuli kaksi edustajaa entisen yhden sijasta. Uusimmassa YTR:ssä toimii 31 jäsentä ja varajäsentä. Puheenjohtajina jatkoivat kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä. Vaittisen kausi alkoi kesällä 2007, jolloin edellinen puheenjohtaja Ilkka Ruska jäi eläkkeelle.

YTR:n uudelleen asettaminen pitkäkälle kaudelle sujui mutkattomasti. Vain MMM:n maatalousosasto vaati omia edustajiaan huomatessaan muiden tahojen lisääntyneen kiinnostuksen YTR:n työhön. Vastavalmistunut OECD:n Suomen maaseutupolitiikan arvio saattoi vaikuttaa helpottavasti. Ministerin sanoin: ”Eiköhän YTR:n työn jatkaminen ole selvää, kun kerran OECD:nkin arvio on hyvin myönteinen. Harvoin sieltä kehuja saa.”

## Useita työtapoja

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä työskentelee viimeisimmän asettamiskirjeen (MMM 028:00/2008) mukaan johtoryhmän alaisena, jona toimii *maaseutupolitiikasta vastaavan ministerin koolle kutsuma ministeriryhmä*. Yhteisryhmän asiat valmistelee YTR:n sihteeristö. Pääsihteerinä ja esittelijänä jatkaa maaseutuneuvos Eero Uusitalo maa- ja metsätalousministeriöstä. Asettamiskirjeen mukaan yhteistyöryhmä valitsee sihteeristön ja sopii eri hallinnon

alojen ja sihteerien työpanoksesta asioiden valmistelussa.

Asettamiseen liittyvässä ja YTR:n laatimassa muistiossa kerrottiin sen hetkinen näkemys maaseutupoliittisen valmistelun neljästä työtavasta ja toimijasta.

**Työtavat** ovat seuraavat:

1. *YTR:n toimintaohjelman eli maaseutupoliittisen kokonaisohjelman* ja kulloinkin annettavan VN:n maaseutupoliittisen asiakirjan laatiminen ja niiden toteuttaminen hallituksen apuna.
2. *Alakohtaiset teema- ja työryhmät*, jotka palvelevat alueilla toteutettavia kehittämishankkeita ja toimivat yhteistyössä alueilla toimivien vastaavien ryhmien kanssa.
3. *Valtakunnallisten maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden* rakentaminen ja rahoituspäätösten valmistelu.
4. *Vaikuttaminen* ja osin valmistelu *laajan maaseutupolitiikan* asioihin maaseutuvaikutusten arvioinnin avulla, neuvotteluin, lausunnoin sekä ala- ja ongelmakohtaisella ohjelmatyöllä. Uusien maaseutupoliittisten strategioiden ja välineiden kehittäminen.

Yhteistyöryhmä käsittää **neljä toimijaa**: varsinaisen yhteistyöryhmän, sihteeristön, teema- ja työryhmät sekä hanketoimijat. Kaikilla on omat tehtävänsä. Verkostossa toimii noin 700 henkilöä, osa päätoimisesti, osa osa-aikaisesti ja moni oman työn ohessa. *Varsinainen yhteistyöryhmä* on maaseutupolitiikan mekanismissa linjanvetäjä ja työtapojen ja toimijoiden määrittäjä. Se kokoontuu 6–8 kertaa vuodessa.

Yhteistyöryhmä kutsuu *sihteeristön* jäsenorganisaatioistaan. Sihteeristön jäsenet ovat osa-aikaisia vastaten virkatyönä alansa asioiden valmistelusta, kun niitä yhteistyöryhmän työssä nousee esille. Sihteeristö on jo useiden vuosien ajan kokoontunut pääsihteerin johdolla valmistelemaan yhteistyöryhmässä käsiteltäviä ja teemaryhmissä esiin nousseita asioita. Käytäntö toimii, mutta YTR:n jäsenien, vara-

jäsenien ja sihteereiden välisessä yhteistyössä on parannettavaa, jotta jäsenorganisaatioissa tiedettäisiin YTR:ssä käytävä keskustelu ja toisaalta jäsenorganisaatioiden näkökannat välittyisivät YTR:lle.

*Teema- ja työryhmiä, ml. hankeryhmä*, on vuosittain toiminut 12–17. Osa ryhmistä on luonteeltaan hyvin pitkäjänteistä työtä edellyttäviä, osa taas lyhytaikaisia. Usein jonkin alan teemaryhmätyö alkaa ohjelman laadinnalla. Silloin teemaryhmä koostuu pääosin keskushallinnon ihmisistä. Kun tehtävä siirtyy ohjelman toteutukseen, muutetaan yleensä työryhmän kokoonpanoa siten, että toteuttajaorganisaatioiden ja samalla alueiden edustajia tulee lisää. Teemaryhmien jäsenistä on tällä hetkellä noin puolet alueilta.

Valtakunnalliset ja alueelliset teema- ja työryhmät ovat olennainen osa YTR:n verkostoa. Pitkäaikaisimmat teemaryhmät ovat työskennelleet jo 15 vuotta. Alueet hieman vierastivat aluksi ryhmien perustamista tyyliin: hyviä hankkeita rahoitetaan joka tapauksessa. Vähitellen kaikille alkoi selvitä, että asiantuntijaryhmä pystyy rakentamaan hyviä hankkeita ja kohdentamaan niitä osuvasti, samoin teemaryhmä kykenee rasvaamaan eri aluetasojen työnjakoa. Teemaryhmät syventävät maaseutupoliittikan valmistelua merkittävällä tavalla.

*Hankkeita* YTR:llä on vuosittain 60–70, joista runsas 1/3 on tutkimuksia, muut kehittämissankkeita. Valtakunnallisesta hankerahoituksesta kohdentuu suureneva osa teemaryhmien työn vahvistamiseen ja niiden aikaansaamien verkostohankkeiden rahoitukseen. Käytettävissä olevat varat ovat laskeneet 2,5 miljoonaan euroon, mikä ei riitä poikkihallinnollisten keinojen kehittelyyn.

Yhteistyöryhmän jäsenten määrän kasvu ei ole vaikuttanut paljon kokousten sujumiseen, mutta lisääntyneet yhteydet ja kohentunut tiedonkulku ovat helpottaneet toimintaa. Kun sihteereillä on oikeus osallistua YTR:n kokouksiin, kokousten henkilömäärä on nyt lähellä kolmeakymmentä verrattuna aikaisempaan, jolloin se oli lähellä kahtakymmentä. Informaatio-ohjaukseen perustuvassa verkostomaisessa työtavassa merkitystä on sillä, että tieto leviää

samanaikaisesti useille tahoille. Yhtenä ensimmäisistä tehtävistään uusi YTR valitsi sihteeristöön noin 60 jäsenorganisaatioiden osa-aikaista työntekijää. Sihteeristön ytimen muodostavat pääsihteeri, apulaispääsihteeri, ohjelmasihteeri, hankesihteeri, tiedottaja ja alusta lähtien sisäasiainministeriössä ja nyt työ- ja elinkeinoministeriössä toiminut YTR:n sihteeri. Apulaispääsihteeriä ei ole aina saatu. Pisimpään tässä roolissa on toiminut Risto Matti Niemi MMM:n ylitarkastajan asemastaan käsin.

## Runsaat tehtävät

**Tuoreimman yhteistyöryhmän 2008–2013 tehtävät** ovat valtioneuvoston asettamiskirjeen ja perustelumuition mukaan seuraavat:

1. *Hallinnonalojen yhteistyöllä maaseutupoliitikassa ohjelma- ja hanketoiminnan sekä uusien toimintatapojen käyttöönoton edistäminen. Valmistautuminen vuonna 2014 alkavaan EU-ohjelmakauteen.*

YTR:n haasteellisimmat tehtävät ovat eri hallinnonalojen yhteistyön kehittämiseen liittyviä. Ohjelma- ja hanketoiminta vaatii jatkuvaa kehittämistä. Suureneva osa maaseudun kehittämiskäytännöistä edellyttää menettelyjä, joita ei yhden hallinnonalan keinoin pystytä hoitamaan. Lisäksi on varauduttava seuraavan EU-ohjelmakauden väheneviin varoihin.

2. *Maaseutupoliittisen erityisohjelman 2007–2010 päätösten toteuttaminen hallituksen apuna, viidennen kokonaisohjelman 2009–2013 ehdotusten edistäminen sekä vuoden 2009 alkupuolella annettavan maaseutupoliittisen selonteon linjausten toteuttaminen hallituksen apuna.*

YTR:llä on vielä jonkin verran töitä aiemmin päätetyn maaseutupoliittisen erityisohjelman ja neljännen kokonaisohjelman toteutuksessa, mutta päätehtävänä on viidennen kokonaisoh-



jelman ja valtioneuvoston maaseutupoliittisen selonteon valmistelun loppuun saattaminen sekä niihin sisältyvien ehdotusten ja VN:n päätösten toteuttamisessa avustaminen

3. *Maaseudun yrittäjyyttä, työllisyyttä ja alueellista tasa-arvoa kohentavien ehdotusten tekeminen ja toimenpiteiden valmistelu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa.*

Maaseudun yritysten ja työpaikkojen muodostuminen on yhä enemmän erilaisten ansiolähteiden yhdistämisen ja välittäjäorganisaatioiden varassa. Näiden käyttöön saamiseksi tarvitaan voimistuvaa alueellista ja paikallista työvoimapolitiikkaa. YTR:n roolina on vahvistaa tämän suuntaista kehitystä ja myötävaikuttaa soveltuvien sopimusmallien käyttöön ottoon.

4. *Teemakohtainen kehittämistyö erityisesti harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksissä, pk-elin-tarvikeyrittäjyydessä, maaseudun matkailussa, etätyössä, maaseutuasumisessa, kylätoiminnassa, toimintaryhmätyössä, maaseutukulttuurissa, luonnontuotealalla, sopimuksellisuudessa, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuskysymyksissä sekä luonto- ja maisemapalvelualalla.*

Tehtävässä neljä on mainittu aloja, joita on jo useita vuosia kehitetty systemaattisesti teemaryhmien ja laajojen hankkeiden avulla. YTR rakentaa laajoja verkostohankkeita ja alueilla on käynnissä runsaasti kehittämishankkeita EU-ohjelmien avulla. Alueilla on valtakunnallisten teemaryhmien kumppaneina omia teema- tai työryhmiään.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän kumppaneita ovat muun muassa saaristoasian neuvottelukunta SANK, Suomen kylätoimintayhdistys SYTY ry sekä Maaseudun uusi aika -yhdistys MUA. SANK vastaa saaristo-ohjelmallaan,

lausunnoillaan ja hankkeillaan saaristo-osien kehittämistyöstä. SYTY ry edistää kylien kehitystyötä ja kokoaa voimavaroja paikallisesti. MUA-yhdistys on maaseutututkijoiden ja -kehittäjien yhdistys, joka julkaisee aikakauskirjaa, järjestää vuosittain alan tutkijapäivät ja kehittää alan koulutusta ja muun muassa maaseutuprofessorien yhteistyötä.

5. *Maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistaminen.*

Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko ja viides kokonaisuohjelma sisältävät lukuisia maaseutututkimukseen ja osaamiseen liittyviä linjauksia ja esityksiä. YTR jatkaa maaseutuprofessorien verkoston osarahoittamista entisin ehdoin ja rakentaa valtakunnallisin hankkein alakohtaista ja alueiden välistä verkostotoimintaa.

6. *Maaseutuvaikutusten arvioinnin kehittäminen, YTR:n toiminnan arvioiminen ja lausuntojen antaminen.*

YTR kehittää maaseutuvaikutusten arvioimiseksi metodiikan, jonka avulla eri toimijat voivat arvioida toimintansa myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia maaseutuun. YTR rohkaisee toimijoita toteuttamaan arviointia toimintansa kaikissa vaiheissa osana ennakoivaa päätöksenteko-, toimeenpano- sekä arviointiprosessia. YTR kehittää maaseutuvaikutusten arvioinnin laatimisen tueksi koulutusta, tiedotusta ja työvälineitä sekä antaa toimijoille suosituksia arvioinnin edelleen kehittämiseksi. YTR raportoi arvioinnin toteuttamisesta eri sektoreilla sekä laatii joka kolmas vuosi julkaistavan maaseutukatsauksen. YTR teettää vuonna 2010 ulkopuolisen arvioinnin toimintamuotojensa vaikuttavuudesta. Aikaisempi kokonaisarviointi toteutettiin vuonna 2004. YTR antaa maaseutupolitiikkaa koskevista kysymyksistä lausuntoja.

7. *Paikallisen kehittämisen rakenteiden ja työtapojen vahvistaminen.*

Palvelu- ja kuntarakenteiden suuretessa on välttämätöntä tehdä kylistä yhteisesti tunnustettu pienin toimintayksikkö, joka julkisten toimijoiden kumppanina osallistuu yhä enemmän paikalliseen kehittämistyöhön. Jo vuosia on systemaattisesti perustettu kyläyhdistyksiä, joita nyt on yli 2800 kaikkiaan 3900 kylästä. Lisäksi kaikissa maakunnissa on kylien yhteenliittymä. Jo 1900 kylällä on kyläsuunnitelma. Sekä kyläyhdistysten että -suunnitelmien määrät kasvavat.

EU-ohjelmien aikana seutukuntien asema on vahvistunut, sillä useimmat hankkeet on järkevä toteuttaa seutukuntakohtaisesti. Keskeisiä välineitä ovat kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö, monenlaiset osaamiskeskittymät sekä asiantuntemuksen monipalvelupisteet. Toimintaryhmätyö on laajapohjaistanut ja aktivoinut toimintaa tuntuvasti. Suomessa toimii 55 toimintaryhmää ja niiden piirissä on 2,5 miljoonaa asukasta. Toimintaryhmät ovat toteuttaneet vuosien 1996–2007 aikana noin 12 000 kehittämishanketta. Kylätoiminta ja toimintaryhmätyö ovat osoittautuneet hyvin Suomeen soveltuviksi maaseudun kehittämistyömuodoiksi, sillä ne korostavat omaehtoisuutta ja siten mobilisoivat paikallisten ihmisten aktiivisuutta eli lisäävät yksityisiä toimijoita ja varoja yhteiseen kehitystyöhön. YTR edistää paikallisen kehittämistyön organisoitumista ja vahvistumista hankkeillaan ja teemaryhmätyöllä.

8. *Kansalaistoiminnan vahvistaminen.*

Käynnissä oleva PARAS-hanke varmistaa välttämättömimpien julkisten palvelujen saatavuuden, mutta samalla se loitontaa monien palvelujen saavutettavuutta. Tilanne merkitsee julkisen vallan toimien, elinkeinoelämän työmuotojen ja kansalaistoiminnan välisten suhteiden

muuttumista. Kansalaisaktiivisuutta ja omaehtoisuutta tarvitaan huomenna enemmän kuin tänään. Maaseutupoliitikassa huomiota on kiinnitettävä yhteiskunnan kolmen sektorin yhteistyömuotojen ja työnjaon vaihtoehtoihin ja uusiin ratkaisuihin. YTR:n teemaryhmistä etenkin kansalaisjärjestöryhmä sekä hyvinvointipalvelujen ja väljästi asutun maaseudun ryhmät etsivät ratkaisuja palvelujen saavutettavuuteen.

9. *Koheesio- ja kilpailukyky -ohjelman kehittelyyn osallistuminen sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen edellytysten parantaminen yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden osapuolien kanssa.*

Vanhasen II hallituksen ohjelman sekä VN:n aluepoliittisen tavoitepäätöksen mukaisesti kansallista aluekehittämisen ohjelmatyötä kootaan yhteen. TEM on käynnistänyt näihin päätöksiin liittyen uuden koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) valmistelun. KOKO:oon yhdistetään aluekeskushjelma AKO, maaseutupoliittisen erityisohjelman alueellinen maa-seutusosio (AMO) sekä saaristo-ohjelma. YTR huolehtii, että maaseutupoliittiset kokemukset ja työmuodot saadaan uuteen ohjelmakokonaisuuteen riittäväällä ja toimivalla tavalla mukaan.

Toimeksianto sanoi lisäksi, että "Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä voi käyttää hankkeissaan ja muissa määräaikaissa tehtävissä työntekijöinä lisäksi eri organisaatioiden asiantuntijoita. Se voi asettaa määräaikaista ja poikkihallinnollisia teema- tai työryhmiä, joiden jäseniksi kutsutaan tarpeen mukaan yksittäisiä asiantuntijoita tai eri hallinnonalojen tai asiantuntijaorganisaatioiden työntekijöitä." Kolmannen, neljännen ja viidennen yhteistyöryhmän toimeksiannot muistuttavat toisiaan, tosin YTR:n koko on jatkuvasti kasvanut sekä tehtäviä tarkistettu ja uudistettu. Tehtäviä on sekä määräaikaista että jatkuvia.

## Ystävällistä jäynää

Toisen maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän nimitysvaiheessa keväällä 1999 sattui pieni episodi, joka kääntyi YTR:n toiminnan eduksi. YTR:n asettaminen jäi valtioneuvostossa pöydälle ja syyksi minulle välittyi Vihreitten tyytymättömyys tutkimuslaitosten poissaoloon kokoonpanosta. Minua pyydettiin täydentämään esitystä. Tässä vaiheessa iski piru mieleen.

Olin jo vuosia joutunut eräänlaiseksi altavastaa-jaksi maaseutututkijoiden MUA-tapaamisissa. Jouduin puolustamaan päättäjiä ja virkamiehiä, vaikka se rooli ei oikein minulle istu. Tutkijoiden äänitorvena esiintyi erityisesti Hannu Katajamäki, jonka kanssa olemme varsin monissa asioissa yhtä mieltä, mutta asetelma heitti meidät tiukkaan debattiin, muka vastakkain.

Ajattelin, että hiljennetäänpä Hannu. Niinpä esitin Hannua Vaasan yliopiston vihreänä maaseutueksperttinä YTR:n kokoonpanoon ja esitys meni läpi. Hannulle siitä muodostui kahden kauden kokemus, joka mahtoi olla tuskallinen, ainakin se hiljensi häntä. Maaseutupoliitikan vaikeusaste oli kai sittenkin yllätys hänelle. Valitettavasti kovaääninen, mutta silti lähes yksimielinen debatointi MUA-yhdistyksen seminaareissa päättyi. Hannu toimi kautensa YTR:ssä aktiivisesti ja ehdotuksia tehden eli käyttäytyi jäseneksi poikkeuksellisesti.

## 1.9 Oppia ja muutoksentajua lausunnoista

Kokonaisohjelmaprosessiin on kuulunut lausuntokierros ja lausuntojen analyysi. Lausuntokierrokset ovat olleet suhteellisen laajoja ja analyysit poikkeuksellisen perusteellisia. Tällä on tahdottu saada kuva maaseutuun liittyvästä ajattelusta ja eri organisaatioiden odotuksista. Lausuntojen analyysi on heijastanut myös ajassa tapahtuvaa ajattelun muutosta, mikä on erittäin tärkeää jatkuvassa ohjelmaprosessissa. Vaikka ohjelmien rakenteet pysyisivät



Kuva: MMM kuva-arkisto

*Hannu Katajamäen ja Eero Uusitalon MUA-debatti jatkuu Otava-opiston pihalla elokuussa 2000.*

päösin yhtäläisinä, niin sisällöissä, painotuksissa ja keinoissa tapahtuu jatkuvasti muutosta.

## Strategisuus ja konkreettisuus samassa ohjelmassa

*Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupoliitikka* kolmanteen kokonaisohjelmaan annetuista lausunnoista laadittiin kooste nimellä *Vuoropuhelua maaseutupoliitikasta* YTR 4/2001 (Uusitalo et al. 2001). Lausuntoja saatiin 69, mikä oli vajaa puolet pyydytyistä. Ministeriöiltä ja keskeisiltä maaseutujärjestöiltä lausuntoa ei pyydytty, koska niiden kanssa käytiin ohjelman valmistumisen jälkeen neuvottelut. Näin valmistunutta kokonaisohjelmaa testattiin ja toteutettiin noin 100 maaseutupoliittisesti tärkeän osapuolen kanssa.

YTR:n puheenjohtajat Ruska ja Kavonius toteivat lausuntoanalyysin esipuheessa, että "Ihmisten maaseutu on tähänastisista kokonaisohjelmista

jäsentynein, minkä tämä lausunnoista koostettu yhteenveto todistaa”. Melko toiveikkaasti sanotaan, että maaseutupoliitikan toimintalinjat ovat selkiytyneet ja maaseudun kehitystyön perusteet ymmärretään aikaisempaa yhdenmukaisemmin.

Kokonaisohjelma sai nimensä siitä, että se selvemmin kuin edeltäjänsä korosti ihmisten määrää ja heidän hyvinvointiaan maaseudun elinvoiman mittarina. Tärkeitä painotuksia olivat myös nuorten näkökulma, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus sekä maaseudun toiminnallisen perusrakenteen vahvistaminen. Kokonaisohjelma kokosi maaseudun voimavaroja erikokoisissa yhteisöissä. Lausuntojen analyysiraportissa (Uusitalo et al. 2001: 11) pidettiin tärkeimpänä myönteisenä palautteena kokonaisohjelman strategisen otteen saamaa lähes yksimielistä ymmärrystä ja tukea. Maaseutupoliitikan järjestelmään näytti olevan vaikeaa ottaa kantaa. Kukin lausunnonantaja puhui lähinnä omasta roolistaan, mikä usein oli vain pieni osa maaseutupoliitikan kokonaisuutta. Kuitenkin yhteistyöryhmän olemassaoloa kannatettiin, ja eniten keskustelua herätti kolmannessa kokonaisohjelmassa kohtuullisen vaatimattomasti esille nostettu maakunnan yhteistyöryhmän maaseutujaosto. Se teki vasta tuloaan tuolloin, jolloin vastustusta vielä esiintyi.

Eniten puoltoja saivat Ihmisten maaseutu-ohjelman ehdotukset toimintaryhmätyön vakiinnuttamisesta koko maahan, osaamiskeskittymien perustamisesta ja verkottumisen vauhdittamisesta, nopeiden ja kohtuuhintaisten tiedonsiirtoyhteyksien tasapuolisesta tarjonnasta koko maassa, monitieteellisen tutkimuksen pitkän aikavälin puiteohjelman laatimisesta, tilastotietojen saatavuuden parantamisesta ja aineiston kehittämistä, yksityisteiden valtionavustuksien määrän kaksinkertaistamisesta, viiden maaseutututkimuksen professuurin perustamisesta sekä ehdotus vapaa-ajan asuntojen joustavasta muuttamisesta vakinaisiksi asunnoiksi. Vahvaa tukea saivat myös maaseutututkimus Suomen Akatemian yhtenä tutkimuksen painopisteenä, Suomeen soveltuvan, laaja-alaisen maaseutusopin valmistelutyön käynnistäminen, alueellisia

ja valtakunnallisia palvelutehtäviä tekevien kyläasiamiesten valtionrahoitus, työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan sopimus etätöiden tekemisen periaatteista, kylätoimikuntien organisoituminen kyläyhdistyksiksi ja kyläsuunnitelmien laatiminen sekä työmatkavähennysten ylärajojen poisto maaseutualueilla.

Monet edellä mainituista asioista ovat linjauksina esiintyneet jo vuosia, mutta näin konkreettisina vasta nyt. Maaseutupoliitikassa saatu kokemus kertoo, että *tiivis strategia ja konkreettiset ehdotukset ovat yhdessä tepsivin lääke uudistusten aikaansäämiselle*. Monet ehdotuksista toteutuvat.

## Maaseutupoliittinen ote alkoi saada ymmärrystä

Analyysi Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme 2005–2008 neljännen kokonaisohjelman lausunnoista nimettiin lupaavasti: *Maaseutupoliitikan taito kohenee – hitaasti, mutta varmasti* (Heikkilä et al. 2005). YTR:n asettama lausuntotyöryhmä käsitteli kaikkiaan 132 lausuntoa, mikä oli yli puolet pyydetyistä, sillä pääosa toimintaryhmistä liittyi yhteiseen lausuntoon.

Lausuntojen anti tiivistyi analyysin esipuheessa: ”Lausuntokierros tuotti runsaan ja laatuosan sadon, oli mitä käsitellä ja kommentoida. Yhteenvedon otsikko kertoo maaseutupoliittisten valmiuksien parantuneen. Enää ei maaseutupoliitikka-sanalle lueta kaikkea maaseudulla tapahtuvaa, on vaikutus sitten kielteinen tai myönteinen maaseudun elinvoimalle. Pääosin kannanotot muodostetaan toimenpiteiden maaseutuvaikutusten perusteella. Monet lausunnot myös vievät kokonaisohjelman ehdotuksia eteenpäin sisältämällä lausujaorganisaation toimet niissä.”

Ensimmäistä kertaa maaseutupoliittisen kokonaisohjelman lausuntomenettelyssä käytettiin kohdennettua lausuntopyyntöä, jonka liitteinä lähetettiin vastuutahon mukaisesti valmistellut listat niistä kokonaisohjelman ehdotuksista ja erityisohjelman päätöksistä, joista kyseinen taho oli vastuussa. Menettely lisäsi lausuntojen määrää ja paransi niiden

tasoa. Siten lausunnoista tuli osa toteutusta.

YTR:n toimintaohjelmalla palveleva neljäs kokonaisohjelma valmistui elokuussa 2004. Se sai hyvin nopeasti valmistelun jälkeen poliittisen tuen valtioneuvoston joulukuussa hyväksymästä erityisohjelmasta vuosille 2005–2006. Harva lausunnonantaja kuitenkaan otti kantaa enää erityisohjelmaan. Tämä oli nähtävissä myös jo kolmannen kokonaisohjelman ja sitä seuranneen valtioneuvoston maaseutupoliittisen periaatepäätöksen yhteydessä. Valtioneuvoston hyväksymiin päätöksiin ei lausuntoja enää tarvita, koska dokumenttien sisältämät asiat on jo päätetty – ainakin periaatteessa.

Lausuntokierros osaltaan ja hankittu kokemus toteutuksesta kertoivat, että maaseutupoliittinen kokonaisohjelma oli saavuttanut kattonsa asioiden määrässä. Kokonaisohjelman laajuus ja kattavuus aiheuttivat kritiikkiä. Moni ohjelman lausunnonantajista piti pahimpana puutteena, ettei ohjelma priorisoi tarpeeksi toimenpide-ehdotuksia. Toivomus fokusoinnista toistui eri muodoissa. Osa lausunnonantajista koki ohjelman laajuuden ja kokonaisvaltaisuuden tekevän siitä edeltäjiään raskaamman luettavan, Maaseudun Uusi Aika -yhdistyksen ilmaisun mukaan ”järkälemäisemmän”. (Heikkilä et al. 2005: 8.)

Runsaasti ehdotuksia sisältänyttä kokonaisohjelmaa luonnehdittiin lukuisten lausunnonantajien sanoin kiitettävän hyvin ja huolellisesti laadituksi, sisällöltään rikkaaksi ja monipuoliseksi, perusteelliseksi, tavoitteelliseksi, eri sektorit hyvin kattavaksi ja laajaksi yhteiskuntapoliittiseksi kokonaisuudeksi. Moni lausunnonantaja piti ohjelman ansiona myös huomion kiinnittämistä asukkaiden omatoimisuuden alueensa kehittämisessä sekä uusien toiminnallisten ja organisatoristen rakenteiden luomisen välttämättömyyteen. Ohjelman valmistelussa ja strategiassa poikkihallinnollinen yhteistyö nähtiin merkittävänä ansiona ja suorastaan urauurtavana esimerkkinä verkostomaisten työtapojen leviämiseksi muille hallinnonaloille. Se, että ohjelma perustui hyvin vahvasti laajan maaseutupolitiikan käsitteeseen, hyväksyttiin yleisesti. Nyt pidettiin hyvänä

myös jo sitäkin, mikä takavuosina vielä arvelutti, eli että ehdotusten toteuttamis- ja toimeenpanovastuu oli selkeästi määritelty kunkin ehdotuksen osana. (Heikkilä et al. 2005: 5.)

Lausunnonantajien tuki ohjelman strategisille painotuksille ja myönteinen arvio kokonaisohjelman asemasta ja suhteesta muihin ohjelmiin oli tärkeää kokonaisohjelman toteutukselle. Lausuntoyhteenvetossa todettiin, että ”Kaikkien ehdotusten saamien puoltojen ja vastustusten jakauma voidaan laatia, mutta se ei vakuuta, sillä ehdotukset eivät ole rinnastettavissa. Lisäksi tämänkaltaisessa ohjelmassa on paljon ehdotuksia, joihin ottavat kantaa vain alan oma(t) organisaatio(t). Ehdotusten saamat ”äänet” eivät siten ole vertailtavissa. Sen sijaan eniten puoltoja saaneet ehdotukset ja toisaalta ehdotukset, joita sekä puolletaan että vastustetaan, on syytä panna merkille. Ne kertovat huomattavalla todennäköisyydellä maaseutupolitiikan keskeisistä painotuksista ja tämänhetkisistä vaikeuksista.”

Lausuntoyhteenveto (Heikkilä et al. 2005: 11) kertoi voimakkaasti kannatetuiksi ehdotuksiksi seuraavat: lainsäädännön kehittäminen vapaa-ajan asuntojen muuttamiseksi vakituiseen käyttöön, kauden 2007–2013 ohjelmiin nuorten hankkeille välineet, kyläyhdistysten määrän nostaminen ja kyläohjelmat kunta- ja aluesuunnitteluun, nuorille harjoittelua ja oppinaytetöitä maaseudulta, yritysrahoituksen hoitaminen joustavasti hallinnollisista rajoista huolimatta, kylät infran ja hoivan edistäjiksi, uusiutuvien energiamuotojen edistäminen, toimintaryhmien perushallintorahan järjestäminen, hankerahoituksen kannustavuuden ja joustavuuden kehittäminen, perustienpidon määrärahan lisääminen, maaseutuasumisen teemaryhmän perustaminen, palveluyrittäjyyden ja yhdistelmäpalvelujen lisääminen, koko maan kattavan toimintaryhmätyön jatkaminen ja rahoituksen lisääminen, TE-keskusten kehittämishenkilöstön vakinaistaminen ja lämpöyrittäjyyden toimintaedellytysten edistäminen.

Monet kärkipään asioista nousivat myös valtioneuvoston erityisohjelmaan. Luonnollisesti erityisohjelman, YTR:n kokonaisohjelman ja lau-

sunnonantajien yhteneväiset näkemykset monissa maaseutupolitiikan kysymyksissä antoivat pontta ohjelman toteutukselle. Runsaasti kannatettujen ehdotustenkaan nopea toteutuminen ei ole itsensänselvyys, mutta tällainen kannustus tekee niistä totta ennen pitkää. Monet kannatetuista asioista olivat esillä jo kolmannessa kokonaisuohjelmassa: toimintaryhmätyö, nuoriso, kylätoiminta, vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituisiksi sekä kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus. Neljänteen kokonaisuohjelmaan annettujen lausuntojen koosteessa arvioitiin, että ”Nyt ehdotukset ovat pidemmälle ulottuvia ja yksityiskohtaisia, koska kehitystä tapahtui edellisellä ohjelmakaudella. Myös yksityisteiden valtionavustus ja maaseutusopimus ovat molempien ohjelmien kärkiteemoja, mutta ehdotukset ovat tasoltaan entisenlaiset, koska edistystä ei ole tapahtunut.” (Heikkilä et al. 2005: 12.)

## 1.10 Kokonaisuohjelma ja erityisohjelma, järkäle ja räpäle

Neljännän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman *Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme* 2005–2008 valmistelu alkoi toukokuussa 2003 seminaari- ja neuvottelusarjalla maakuntien alue toimijoiden kanssa. Tilaisuuksia pidettiin peräti 16. Näistä neuvotteluista laadittiin yhdessä maakuntien kanssa muistiot, jotka toimitettiin laajaan alueelliseen jakoon. Muistiot analysoitiin ja niistä valmisteltiin raportti *Maaseutupolitiikan ja maakuntaohjelmalyönten yhteensovittaminen* (Uusitalo et al. 2003). Tehtyjen neuvottelumuistioiden antia laajennettiin analysoimalla maakuntaohjelmat maaseutupoliittisesta näkökulmasta. Lisäksi käsiteltiin teemoja, joita maakunnat tarjosivat maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan ja samalla nostettiin esiin kehittämistä ja jatkokäsittelyä vaativia asioita. Vielä ennen kokonaisuohjelman valmistumista, toukokuussa 2004, pidettiin alueelliset seminaarit Kemissä, Pieksänmaalla ja Tampereella, jolloin alueilla oli mahdollisuus tutustua kokonaisuohjelmaluonnok-

seen ja kommentoida sitä. Nämä kommentit otettiin huomioon ohjelman viimeistelyssä.

Prosessi jatkui neuvotteluilla keskushallinnon, järjestöjen ja puolueiden kanssa. Syksyllä valmisteluun tuli mukaan maaseutuprofessoreista koottu strategiaryhmä. Aivan joulun alla 2003 työnsä aloitti YTR:n nimittämä koordinaatioryhmä, jonka tehtävänä oli koota eri suunnilta tulevat esitykset, niiden perustelut ja muu tieto kokonaisuohjelmaksi. Olennainen osa valmistelua aikaisempaan tapaan oli YTR:n teema- ja työryhmien panos oman alansa esitysten ja niiden perustelujen tekemisessä.

Aivan uutta sen sijaan oli talvella 2004 prosessin johtoon astunut **maaseutupoliittinen ministerityöryhmä**, joka päätti soveltaa uutta aluekehityslakia siten, että aiempien käytäntöjen mukaisesti laaditaan laaja ja verraten yksityiskohtainen kokonaisuohjelma, jonka perustalta kirjoitettiin aluekehityslain edellyttämä maaseutupoliittinen erityisohjelma maaseutupolitiikan poliittiseksi linjaukseksi. Siten kokonaisuohjelmasta laadittiin kaksi versiota, laajempi ja suppeampi, jotka olennaisilta ja yhteisiltä osiltaan ja asioiltaan olivat yhteneväiset.

Maaseutupoliittiseksi johtoryhmäksi hallitus sopi niin kutsutun väyläryhmän, johon kuuluivat liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen, alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja, ympäristöministeri Jan-Erik Enestam ja sisäasiainministeri Kari Rajamäki. Kun ryhmä käsiteli maaseutupoliittista kokonais- tai erityisohjelmaa tai maatalouspoliittista selontekoa, puheenjohtajana toimi maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja.

Koordinaatioryhmää veti pääsihteeri Eero Uusitalo, jäseniä ryhmässä oli 19 ja sihteereinä toimivat suunnittelija Marjatta Koskinen (MMM), suunnittelupäällikkö Jukka Mäkitalo (KTM), ylitarkastaja Risto-Matti Niemi (MMM), neuvotteleva virkamies Jarmo Palm (TM) ja suunnittelija Laura Perheentupa (SM). **Koordinaatioryhmä**

1. kokosi ja tiivisti strategiaryhmän, teemaryhmien ja niitä vastaavien tuottamat aineistot,
2. analysoi ja otti huomioon maakuntaohjelmat sekä ministeriöiden aluekehitysstrategiat,

3. hyödynsi maakuntakierroksesta laadittua yhteenvedon sekä yli 30 osapuolen kanssa käytyjen neuvottelujen antia sekä
4. laati tekstejä teemoista, joita ei muilta saatu.

Maaseutupoliittisesta kokonaisohjelmasta tuli järjelmäinen YTR:n toimintaohjelma. Ehdotuksia kertyi ennätysmäärä, 133, eikä niiden konkreettisuusaste aivan odotetulla tavalla enää kehittynyt, vaikka ne mitoitettiin niin, että ne ovat toteutettavissa tai saatavissa ratkaisevasti liikkeelle lähimmän neljän vuoden aikana (Uusitalo et al. 1993: 12). Ohjelma tiivistyi **maaseutupoliittikan toimintalinjat** neljään, jotka olivat seuraavat:

- maaseudun toimintarakenteiden vahvistaminen,
- elinkeinojen ja työn uudistaminen,
- peruspalvelujen kunnossapito ja rakentaminen sekä
- osaamisen tason nostaminen

Ohjelman perusteella laadittiin vuoden 2004 syksyllä *Maaseutupoliittinen erityisohjelma 2005–2006* (MMM 15/2004), joka kohensi jäsenystä siten, että kolme toimintalinjaa jäi entiselleen, mutta neljännessä puhuttiin peruspalveluista ja asumisesta.

Neljäs kokonaisohjelma pystyi hyödyntämään aikaisempia kokemuksia. Se näkyi myönteisesti toimintalinjojen pelkistymisenä, strategiaryhmän kohtuullisen onnistuneena työnä eikä maaseutupoliittista ministeriryhmääkään olisi saatu aikaan ilman YTR:n toimijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistyötä. Ohjelmassa yritettiin kohentaa maatalouspolitiikan ja maaseutupoliittikan yhteyttä, missä ei onnistuttu. Valmistelun aikaan tuntui, että kansallisen ja EU-perusteisen maaseutupoliittikan yhteydet olisi pystytty määrittämään melko hyvin. Ohjelmakauden 2007–2013 maaseudun kehittämishojelman kirjoitusvaihe kuitenkin osoitti, että tässä ei onnistuttu.

## Maaseutuprofessorit töihin

Ensimmäisen kerran ohjelmatyössä voitiin käyttää maaseutuprofessoreja, jotka muutaman kuukauden ajan syksyllä 2003 työskentelivät Hilikka Vihisen johdolla. Työn tuloksena kirjoitettiin lähinnä ohjelman strategialuku. **Strategiaryhmässä** työskentelivät Hannu Katajamäki, Kari Ilmonen, Kari Vesala, Heikki Eskelinen ja Eero Uusitalo.

Maaseudun Uusi Aika -yhdistys valmisteli kolmanteen kokonaispoliittiseen ohjelmaan esityksen viidestä maaseutuprofessorista. Se oli hyvin ymmärrettävää esittäjänsä puolelta, mutta herätti yllättävän paljon epäuskoa. ”Saahan kaikkea esittää, mutta eri asia on, mikä toteutuu.” Kolmannen kokonaisohjelman esityksistä viiden maaseutuprofessorin perustaminen aiheutti eniten ärästyttä ja kriittistä epäilyä. Syitä reagoitiin kannattaisi pohdiskella. Nyt osa maaseutuprofessoreista oli haastettu politiikan valmisteluun.

Aikaa vierähtikin noin vuosi. Ihmettelin mielessäni, eikö ehdotus maaseutuprofessoreista kiinnosta edes tutkimusmaailmaa. Hiljaista oli YTR:n suuntaan. Myöhemmin kuulin, että maaseututkijat keskustelivat asiasta, mutta rahoitusratkaisujen löytäminen tuotti tuskaa. Sitten Viikin professori Jukka Kola soitti ja kysyi, mitä ehdotus merkitsee. Vastasin, että juuri sitä, mitä siinä on sanottu. Ehdotus vain tarkoittaa sitä, että MMM / YTR ei rahoita koko virkaa tai tointa eli annoin ymmärtää, että MMM / YTR:n osarahoitus voisi olla mahdollinen. Lisäksi on löydettävä muita rahoitusratkaisuja.

## Maaseutuprofessorit – odottamattoman hyvä saavutus

Jukka Kola ja minä mietimme Sitraa ja Suomen Akatemiaa maaseutuprofessorien rahoittajiksi, mutta päädyimme siihen, että Helsingin yliopiston maatalous- metsätieteellinen tiedekunta lähestyy ministeri Hemilää asiassa. Sanoin Kolalle, että olisin mielelläni mukana, mikäli ministeri näkee sen hyväksi.

Niinpä jonkin ajan kuluttua tuli kutsu neuvonpitoon, jossa osapuolina olivat ministeri Hemilä ja hänen avustajansa, kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maatalous- metsätieteellinen tiedekunta dekaanin Kim von Weissenbergin ja Jukka Kolan voimin sekä MTK:n johdosta Esa Härmälä ja Paavo Mäkinen.

Tiedekunta perusteli hakemustaan ministeriön osarahoitukseksi, ja MTK ilmoitti tukevansa asiaa, mutta ei halunnut osallistua osarahoitukseen. Ministerillä oli myönteinen kanta osarahoitukseen, jonka suuruutta hän kyseli minulta. Olin sen tietysti etukäteen miettinyt laajempaakin käyttöä ajatellen. Sanoin, että 750 000 markkaa viisivuotiskaudelle osarahoituksena saattaisi olla hyvä kannustin saada muu rahoitus kokoon. Ministeri piti esitystä hyvänä ja kysyi muiden kantaa. Kun eriäviä mielipiteitä ei tullut, päätös oli esityksenmukainen. Ministeri totesi asian ratkenneen ja palaverin (5 minuuttia) päättyneen. Osanottajat olivat hölmistyneitä: näinkö se ratkesi! Kerroin oven ulkopuolella, että näin se ratkesi ja näin toimitaan. Samalla päätin, että linjaus levitetään kaikille kiinnostuneille tiedoksi, jotta maaseutuprofessorien todellinen tarve ja kiinnostus saadaan esille. Maatalous- metsätieteellinen tiedekunta oli esittänyt, että maaseutututkimukseksi riittää se, mitä he tekevät. Ei riitä!

Levitin tietoutta ministeriön linjapäätöksestä, eli 750 000 markan osuudesta 5-vuotisprofessoreihin, mikä käytännössä tarkoitti  $\frac{1}{4}-\frac{1}{3}$  professorien kokonaiskustannuksista. Informaatio virkisti monia tahoja kiinnostuksen asteelle. Jonkin ajan kuluttua voitiin sanoa, että 11 yliopistoa tai tutkimuslaitosta oli asiasta kiinnostunut, viidessä asia alkoi olla varma eli toimenkuva vastasi maaseutututkimusta ja muu rahoitus oli koossa viideksi vuodeksi.

Oli viisasta, että ministerin yhden tapauksen yhteydessä tekemä linjaus vahvistettiin myös laajemmin. Niinpä eräänä päivänä kävelin kohti maatalousministeriötä kirjavin eväin. Mietin vielä Suurkirkon edessä, esitänkö maaseutuprofessoriin osarahoitusta viidelle, joita esitettiin, kuudelle, joiden ehdot olivat varmistuneet, kahdeksalle, joissa hyvin todennäköisesti kaikki ehdot toteutuisivat vai yhdelletoista, jotka olivat ilmaisseet kiinnostuksensa. Virkamiehellä on harvoin tämänlaatuista ongelmaa!

Astuin ministerin huoneeseen, ministeri Jari Koskinen erityisavustajineen odotti. Keskustelu ei alkanut lupaavasti, sillä ministeri ilmoitti haukkuvansa minut aluksi. Sanoin: ”Anna tulla!” Ministeri oli pahoittanut mielensä siitä, että kylätoiminnan valtionapu oli saatu eduskunnan kautta alkamaan eli ministeriö oli käytännössä ohitettu. Tästä ministeri esitti harmistuksensa kylätoiminnan puheenjohtajalle. Ymmärrettävästi ministeriä harmitti, mutta sanoin hänelle selkeästi: ”Vuosia on normaalia hallintoväylää pitkin yritetty, mutta koskaan asiaa ei ole saatu ministerille asti. Ministeriön virkamiehet ovat asiantuntemattomuudessaan pyyhkineet määrärahan yli. Asia on kuitenkin sitä suuruusluokkaa, että se on todellisesti käsiteltävä poliittisella tasolla. Niinpä me Suomen kylätoimintayhdistyksessä veimme sen eduskuntaan. Menettely ei ollut nykyistä ministeriä vastaan, vaan asian käsittelyyn soveltumattomaksi osoittautunutta prosessia vastaan.” Ministeri oli hetken hiljaa ja sanoi sitten: ”Olen samaa mieltä. Tunnen kotikyläni tilanteen ja sen kylätoimintaa. Mitä sinulla on mielessäsi?”

Kerroin pyrkimyksemme saada maaseutuprofessoreja vahvistamaan maaseudun kehittämistyötä. Ministeri kysyi: ”Kuinka monta?” Vastasin: ”Kahdeksan.” Ministerin vastaus oli paljon puhuva: ”Olkoon niin, mikäli niistä on käytännön hyötyä!” Hetken entisenä yliopistoihmisenä mietin vastauksen provokatiivisuutta. Hyvin nopeasti kuitenkin ymmärsin käytännön politiikantekijän murheen. Vakuutin, että maaseutututkijat ja professorit ovat maaseudun kehittämistyön kentässä mukana asiantuntemuksellaan ja voimillaan. Me tarvitsemme heitä. Ministeri vakuuttui asiasta. Hyvillä mielin, ilmeisesti molemminpuolisesti, erosimme.



Kävelin jälleen kerran Hallituskatu 3:sta ulos sekavin tuntein. Oliko tämä saavutus vai ei? Yliopistoihmisenä koin sen saavutukseksi, mutta politiikan arkirealismia pani miettimään. Silti tunsin, että maaseutupolitiikassa oli otettu yksi askel eteenpäin! Riensin raitiovaunupysäkille ja kokosin ajatuksiani. Soitin Hannu Katajamäelle ja arvuutin häntä siitä, miten monta maaseutuprofessuuria Suomeen on tulossa. Eipä Hannu tiennyt! Yhdessä iloitsimme.

Vielä samana päivänä sattui olemaan hankeryhmän kokous, jonka aloitin ilmoituksella tulevien maaseutuprofessorien määrästä. Yksi jäsenistä tuhahti vihamielisesti kuultuaan määrän. Hän ei ole enää hankeryhmän jäsen. Miten voimme toimia tuloksellisesti, jos maaseutupolitiikan toimijoiden joukossa on henkilöitä, jotka määrittävät maaseudun elinvoiman joksikin aivan muuksi kuin maaseudun asukkaiden hyvinvoinniksi? Myöhemmin professoriverkosto täydentyi vielä ruotsinkielisellä maaseutuprofessorilla. Ministeri Sirkka-Liisa Anttila jatkoi YTR:n osarahoitusta professuureihin seuraaviksi viideksi vuodeksi entisiin ehdoin tulosten arvioinnin jälkeen keväällä 2008. Siinä vaiheessa kaksi professuuria oli jo vakinaistunut, kahdella vilkkui keltainen. Eteenpäin mennään!

## Melko tehokas erityisohjelma

Maaseutupoliittisen erityisohjelman 2005–2006 valmistelu käynnistyi välittömästi neljännen kokonaisohjelman valmistumisen jälkeen. Ministeriryhmä nimesi valmistelijoiksi erityisavustajansa ylijohtaja Ilkka Ruskan johdolla. Sihteereinä toimivat YTR:n pääsihteeri Eero Uusitalo, apulaispääsihteeri Risto-Matti Niemi, hankesihteeri Johanna Heikkilä ja ohjelmasihteeri Pirja Peltomäki. Heti kärkeen sihteerit muokkasivat runsaan 300-sivuisen kokonaisohjelman tekstin alle 100-sivuseksi, mutta se oli edelleen liian pitkä. Monien vaiheiden ja intensiivisen, hyvän keskustelun jälkeen päädyttiin 28-liuskaiseen erityisohjelmaan, joka sisälsi 52 valtioneuvoston maaseutupoliittista päätöstä. Tällä kertaa Suomen maaseutupoliittinen järjestelmä -matriisi mahtui valtioneuvoston päätöksen tekstiosaan. Toinen ohjelman sisältämä kuva oli Suomen kunnista maaseutu-keskus -ulottuvuudella eli kartta, jossa Suomen kunnat jaettiin kaupunkiseutuihin sekä kolmen eri tyyppin maaseutukuntiin. Maaseutu- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmät olivat yhteisesti sopineet kartasta, joka sisälsi 44 keskusta, 148 kuntaa yhteistä vuorovaikutusalueetta, 178 ydinmaaseudun kuntaa ja 129 kuntaa harvaan asuttua maaseutua. Tämäkin kartta oli vielä 1990-luvun puolivälissä

hyvin kiistanalainen. Asiasta keskusteltiin, mutta kartta jäi silloin piirtämättä.

Erityisohjelma jäsensi vastuut selkeästi. Sen mukaan valtioneuvosto päätti, ministeriryhmä seurasi ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä avusti toteutuksessa. Periaatteessa tilanne oli sama kuin tammikuussa 1996 valtioneuvoston iltakoulun päätöksen seurauksena, mutta käytännössä ero oli suuri. Nyt YTR:n paimennettavana oli nimenomaan valtioneuvoston jo päättämät 52 kohtaa. Vuoden 2008 lopussa erityisohjelman 52 päätöksestä oli toteutunut 48 ja 4 oli toteutumassa. Kokonaisohjelman 2005–2008 eli YTR:n toimintaohjelman 133 ehdotuksesta oli toteutunut 111 ja 10 oli toteutumassa, 12 ehdotuksen toteutuminen näytti mahdottomalta.

## Useita vaikutuskanavia

Laaja aluekierros neljännen kokonaisohjelman valmistelun yhteydessä oli vaativa, mutta antoisa. Keskustelut eivät olleet enää pieniä ja suuria yksittäisiä maaseutukysymyksiä käsitteleviä, vaan maaseutupoliittista otetta alkoi näkyä ja kuulua organisaatioiden ja henkilöiden kommentteissa. Myös ministeriöiden, puolueiden ja järjestöjen kanssa käyty neuvonpito ennen ja jälkeen kokonaisohjelman valmistelun oli

aikaisempaa ymmärtävämpää ja tuloksellisempaa. Toisaalta neuvonpitoja myös valmisteltiin etukäteen paremmin kuin ennen.

Maaseutuprofessoreista muodostettu strategiaryhmä oli mielenkiintoinen elämys. Normaalia akateemista vääntöä esiintyi ohipuhumisen ja omasta tekstistä kiinnipitämisen muodossa. Hetkittäin yllettiin hyvin pitkälle ja lopputulos oli yksimielinen. Poliittis-hallinnollisen tekstin tuottaminen oli tutkijoille jossain määrin vaikeaa, mutta toisaalta heiltä oli sitä edellytettävä, koska he olivat asiantuntevia ja vapaampia kuin virkamiehet. Minkäänlainen professori tai virkamies ei kuitenkaan yksin maaseutuohjelmaa pysty kirjoittamaan.

Erytisyohjelman valmistelu oli mielenkiintoinen yhdistelmä virkamiesten ja poliittisten erityisavustajien työtä. Hyvällä tahdolla saatiin tulosta, mutta debatti osoitti maaseutupolitiikan olevan vielä kovin ulkokehällä poliittisten päättäjien ajatuksenjuoksuissa. Sitä paitsi keskustelua käytiin kovasti sektoreita kunnioittaen, metodi ei ollut teeman mukainen. Siksi tuloskaan ei ollut häppöinen.

Vaikka maaseutupolitiikan teksteissä poliittisuus on lisääntynyt ja poliittiset päättäjät ovat aiempaa suoremmin mukana prosessissa, nykytilanne ei ole vielä riittävä ja toimiva. Joillakin on jatkuvasti vastauksena, ettei mitään erityistä maaseutupolitiikkaa tarvitakaan. Suomi on kuitenkin Irlannin kanssa EU:n maaseutumaisin maa. Miksi yhteiskuntapolitiikassa tosiasiaa ei otettaisi huomioon?

## Nopeasti uusi maaseutupoliittinen erityisohjelma

Ensimmäinen maaseutupoliittinen erityisohjelma oli ollut vain vuosille 2005–2006, mikä asiallisesti oli liian lyhyt aika, mutta säädökset eivät antaneet periksi pidempään ohjelmaan. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus päätti loppuaikoinaan uudistaa kaikki erityisohjelmat ja osaamiskeskusohjelmaa lukuun ottamatta kaikkien muiden ohjelmakaudeksi tulivat vuodet 2007–2010. Niin laadittiin myös uusi maaseutupoliittinen erityisohjelma.

Tämäkin erityisohjelma keskittyi kokonaisuohjelmien tapaan laajan maaseutupolitiikan kysymyksiin sekä maaseutupolitiikan järjestelmän kehittämiseen. Pääosin erityisohjelmaa toteutetaan valtion talousarvion puitteissa. Ohjelma sisälsi kaikkiaan 66 valtioneuvoston päätöstä, jotka olivat konkreettisuuden asteeltaan suunnilleen samantasoisia kuin edellisen erityisohjelman päätökset. Päätökset ryhmiteltiin neljään toimintalinjaan, jotka olivat samat kuin edellisessä erityisohjelmassa. Vuoden 2008 lopussa erityisohjelman 48 päätöstä oli toteutunut kokonaan tai osittain.

YTR valmisteli maaseutupoliittisen erityisohjelman ja toimii valtioneuvoston apuna sen toteuttamisessa. Liikkeelle lähdettiin kokonaisuohjelman 2005–2008 toteutumattomista kohdista. Pöytäkatettiin myös teemaryhmien esityksillä ja syksyllä 2006 järjestetyn neljän aluetilaisuuden avulla. Ohjelmaluonnos oli kommentoitavissa YTR:n internet-sivuilla. Poliittinen käsittely kesti noin kaksi kuukautta sisältäen erityisavustajien sekä maaseutupoliittisen ministeriryhmän ja lopulta hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmän käsittelyn. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman helmikuussa 2007.

Valmistelun keskeisiä henkilöitä olivat ohjelmasihteeri Laura Jänis, ylitarkastaja Hanna-Mari Kuhmonen ja pääsihteeri Eero Uusitalo maa- ja metsätalousministeriöstä ja aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä sisäasiainministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministerin erityisavustaja Jouni Lind. Erytisyohjelman suurin uutuus oli alueellinen maaseutuosio (AMO), joka ohjelmassa (SM 19/2007: 15) määriteltiin seuraavasti: ”Alueellisen osion tarkoituksena on täsmentää maaseutumaisten alueiden elinkeino- ja osaamisperustan kehittämisen strategisia painopisteitä ja luoda uusia menetelmiä ja yhteistyömuotoja aluekehittämiseen. Osiolla vahvistetaan kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta sekä täydennetään maaseudun kehittämisen toimintamalleja ja keinovalikoimaa.” Ohjelmaan varattiin yhden miljoonan euron siemenraha vuodelle 2007 ja vähän enemmän vuodelle 2008.

Alue- ja maaseutupolitiikan kansallisessa arse-

naalissa oli tähän asti ollut aluekeskusohjelma-alueiden (AKO) ulkopuolella aukko. Kokonaisuohjelmat ja erityisohjelmat olivat keskittyneet laajaan maaseutupoliittiseen eli keskushallinnon toimenpiteiden maaseutuvaikutuksiin. Toisaalta EU-perusteisessa ohjelmatyössä maaseutu oli TE-keskusten ja toimintaryhmiä avulla katettu pariinkin kertaan. "AMOista" odotettiin aluekeskusten vastinpareja, jolloin maaseutu ja keskuksat pystyisivät kehittymään kumppanuuspohjalta aikaisempaa paremmin. Kun AKO:t ja AMO:t muuttuvat vuoden 2010 alussa koheesio- ja kilpailukyky- eli KOKO-ohjelmaksi, tavoitteen toteutuminen jää nähtäväksi. Ennuste

ei ole kovin hyvä. KOKO:n väljä viitekehys saattaa jättää vuorovaikutuksen vähäiseen rooliin.

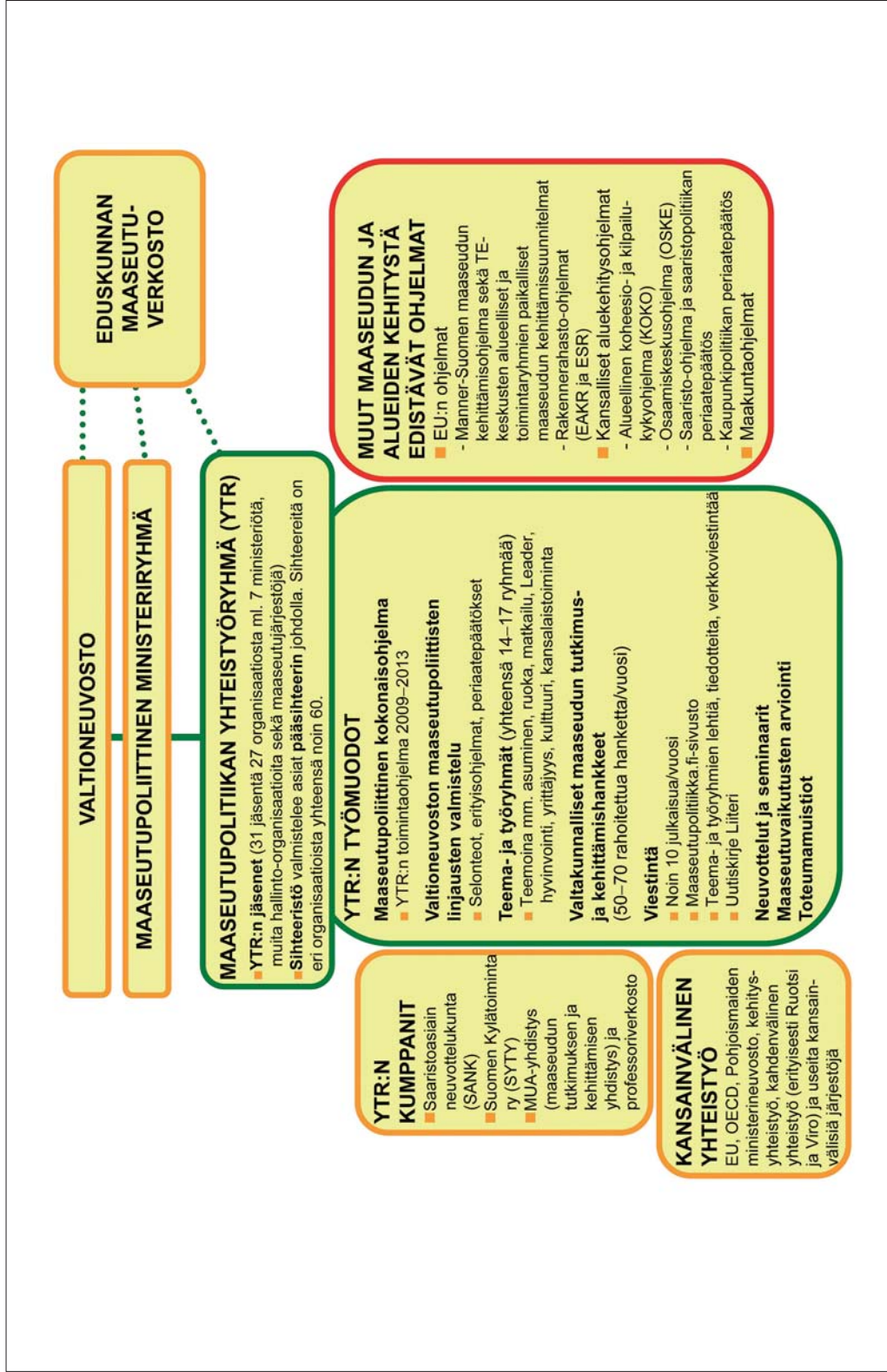
Erityisohjelma 2007–2010 sisälsi kuvan maaseutupoliittien toimijoista Suomessa käsittäen sekä keskeiset kansalliset että EU-perusteisen ohjelmatyön toimijat. Vähitellen vuosien mittaan muuttunut kuva 4 kertoo maaseutupoliittien järjestelmän täydentymisestä. Kuriositeettina mainittakoon, että ohjelmassa oli liitteenä Suomen maaseutupoliittinen järjestelmä -matriisikuva. Siinä huomattiin epätarkkuutta erityisohjelman suomenkielisen ja ruotsinkielisen version toimittamisen välillä. Niinpä kuva ehti paranneltuna ruotsin- ja englanninkielisiin versioihin.

## Alueellinen osio uutuutena

Vaikka kaksivuotisen erityisohjelman 2005–2006 toteutus oli vielä kesken, käynnistyi keskustelu uuden ohjelman laatimisesta keväällä 2006. Moottorina toimi sisäasiainministeriön valtiosihteeri Antti Mykkänen. Kuulosti siltä, ettei sisäasiainministeriössä ollut maaseudun ja saariston erityisohjelmiin enää kovin suurta kiinnostusta. Maaseutupuolella näytti arveluttavan ohjelman keskittyminen keskushallinnon toimenpiteisiin. Tästä oli väännetty kättä vuosien mittaan useaan kertaan. Minusta hyvin maaseutumaisessa maassa, jossa keskushallinnolla on niin suuri rooli kuin on, maaseutuasioiden heittäminen pelkästään alueiden varaan on selänkäntöä kaikkein tärkeimpien poliittisten päätösten maaseutuvaikutuksille. Tietysti näiden asioiden jatkuva esilläpito voi ärsyttää, *mutta keskusten heijastevaikutuksilla tai alueiden omilla toimilla ei Suomen maaseutua hoideta*. Tällainen valinta olisi typerä.

Lopputulos reipashenkisestä keskustelusta oli se, että maaseutupoliittinen erityisohjelma laadittiin keskushallinnon toimenpiteiden varaan, siihen liitettiin alueellinen osio ja ohjelma esiteltiin, toisin kuin edellinen ohjelma, sisäasiainministeriöstä. Viimeksi mainittua asiaa en kokenut millään lailla menetyksenä, päinvastoin, sillä sisäasiainministeriön eli aluepolitiikan vastuunkantajan rooli YTR:n toiminnassa ja koko maaseutupoliittikassa oli vuosi vuodelta vähentynyt. Asiaan oli saatava korjaus.

Erityisohjelman alueellista osiota koskevat kirjaukset olivat hyvin epämääräisiä, koska sisäasiainministeriössä näytti olevan kirjavia mielipiteitä siitä, mistä on kysymys. Jopa seutu-sanaa ei saanut käyttää. On ilmeistä, että käytäntö, joka toivottavasti vahvistaa alueellista osiota, muokkaa toiminnan sujuvaksi ja alueiden eriarvoisesta kohtelusta päästään eroon, vaikka vieläkin siemenrahoja työnnetään rikkaammille alueille enemmän kuin köyhemmille. KOKO-prosessin tulisi kattaa kaikki alueet ja vaihteeksi tasapuolisuutta voisi kunnioittaa.



**Kuva 4.** Maaseutupoliittikan verkosto ja työmuodot





Kuva: MMM kuva-arkisto Hannu Vallas

## 2 MAASEUTUPOLITIIKAN ARVIOINTIA JA KEHITTÄMISKOHTEET

Jos suomalaista maaseutupoliittista järjestelmää tulisi kuvata yhdellä sanalla, se olisi verkosto. Tarkka kuvaus sisältäisi lukuisia toimintatasoja, organisaatioita ja ryhmiä sekä yksittäisiä toimijoita kaikilla kolmella yhteiskunnallisen sektorin eli yritysmaailman, julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan alueilla ja näiden välisiä yhteistyön muotoja. Ei olekaan ihme, että tällaisen toimintatavan tarkoituksenmukaisuutta ja tulokellisuutta kysytään. Lienee fakta, että tehtiinpä järjestelmään minkälaisia muutoksia hyvänsä, aina ulko- ja sisäpuoliset arvioinnit sisältävät ääripäissään maaseutupolitiikan marginaaliseksi määrittelyä ja tulosten ihailua varsinkin käytettävissä oleviin määrärahoihin nähden. Avara vaihteluväli on esiintynyt kaikissa tehdyissä arvioinneissa.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ja sen lukuisten työmuotojen asema ja arvostus määrittävät sekä siitä, mitä tehdään ja miten toimitaan, että siitä, miten tärkeinä maaseudun asioita yleensä yhteiskunnassa pidetään. Tutkimukset ja lukuisten maaseutuohjelmien – ei vain YTR:n toiminnan – arvioinnit ovat korostaneet, että maaseudun kehitystyötä tehdään yhteiskunnallisesti ja poliittisesti vaikeissa oloissa, koska maaseutupolitiikkaan liittyvä poliittinen tuki on ollut marginaalista. Se on kohdistunut sektoreihin, jolloin se on voinut olla jopa haitallista maaseudun kehitystyölle, vaikka poliittisissa ilmaisuisa maaseutu-sanaa hämäävästi käytetäänkin.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä kokonaisohjelmat arvioidaan etu- ja jälkikäteen poikkeuksellisen perusteellisesti. Sama koskee hankkeita. Vain teemaryhmät ovat säilyneet jossain määrin arvioinnilta, mutta nekin ovat määräaikaista juuri siksi, että saadut kokemukset, myönteiset tai kielteiset, pystytään ottamaan huomioon määritettäessä uutta kokoonpanoa ja tehtäviä sille. Evaluointi on siten sisäänrakennettua. Myös vuosikertomuksissa eritellään vuoden menestykset ja takaiskut. Samoja pohdintoja sisältävät YTR:n julkaisut. Silti ulkopuolisten tekemät arvioinnit ovat mielenkiintoisia.

Pääsihteerin suurin odotus arviointeihin liittyy siihen, pystyvätkö ulkopuoliset esittämään jotain sellaista havaintoa ja siihen perustuvaa ratkaisua, joka olisi uusi. Valitettavasti tällaiset asiat ovat tosi harvassa. Pääsihteerin on saattanut taistella vuosia niiden järjestämisen kanssa, mutta ministeriön tai toisen vastustus estää ratkaisun saamisen. Silloin ulkopuolisen arvioijan nämä kohdat ilahduttavat vain siinä mielessä, että muutkin kiinnittävät samoihin asioihin huomiota. Toisaalta ulkopuolistenkaan arviot eivät aina paljon paina.

### 2.1 Useita arviointeja

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän työhön on kohdistettu sekä itsearviointia että ulkopuolisten tekemää arviointia. Vuodesta 1990 lähtien on arvioitu kaikki tutkimus- ja kehittämishankkeet vuoteen 2007 asti järjestelmää vaiheittain kehittäen. Arvioitsijoina ovat toimineet sekä ulkopuoliset että YTR:n sihteeristöön kuuluneet, jotka tosin eivät ole osallistuneet hankkeiden valmisteluun tai päätöksentekoon. Jonkin verran itsearviointeja sisältyi myös toimintakertomuksiin, joista ensimmäinen julkaistiin nk. YTR-raportissa vuonna 1999 koskien YTR:n toimintaa vuosina 1995–1998. Sen jälkeen on vuodesta 2001 lähtien laadittu melko seikkaperäiset toimintakertomukset maaseudun kehittämissektuksen (609/2000) pykälän 100 mukaisesti, vaikka säädökset ovat jo poistuneet.

Kesällä 1997 yhteistyöryhmä teki kyselyn toimintansa arvioimiseksi. Se kohdistettiin henkilöille, jotka toimivat itse ryhmän piirissä jäsenenä, sihteeristössä tai teemaryhmissä, sekä henkilöille, jotka toimivat yhteistyöorganisaatioissa. Lähetettyyn 180 kyselyyn saatiin 69 vastausta, jotka jakautuivat siten, että yhteistyöryhmän toimijoita oli 32 ja yhteistyöorganisaatioiden edustajia 37. Seuraavan arvion teki

ulkopuolinen konsultti, joka käytti organisaatioiden toimintakyvyn selvittämiseen kehitettyä analyysimenetelmää analysoidessaan YTR:n sisäpiiriin kuuluvien 34 vastaajan näkemyksiä. Leena Ingberg analysoi YTR:n ”politikointia” suhteessa sektorialoihin tukeutuen 21 sihteerin näkemyksiin ja kokemuksiin. Laajin arviointi tehtiin vuonna 2004. Tekijä etsittiin kilpailun avulla ja työtä ohjasi ohjausryhmä. Arvioinnin lopuraportti julkaistiin MMM:n työryhmämuistioiden sarjassa 2004:13.

Kaikista neljästä kokonaisuohjelmasta, YTR-raporttiin liittyneistä kehittämissuunnitelmista vuosille 1999–2001 sekä valtioneuvoston maaseutupoliittisista periaatepäätöksistä ja erityisohjelmista on laadittu toteumamuistiot. Menettelytapaa on hiottu vuosi vuodelta, sillä tiedonsaanti monialaisista ja konkreettisista esityksistä tai valtioneuvoston päätöksistä on vaativa tehtävä silloin, kun YTR itse ei ole ollut toimenpiteen toteuttaja. Toteumamuistiot arvioivat esitysten etenemistä ja myös syitä päinvastaisiin tapahtumiin. Tuoreimpien ohjelmien toteumamuistioissa on vastuuorganisaatioiden lisäksi myös vastuuhenkilö tai -henkilöitä. Useimpien päätösten ja ehdotusten toteutuminen on enemmän aikaa vievä prosessi kuin yksittäinen teko tai päätös.

Ehdottomasti perusteellisimman ja myös YTR:ää laajemman maaseutupoliittisen arvioinnin eli nk. maatutkiminnan teki OECD. Rungas raportti julkaistiin englanniksi ja suomeksi vuonna 2008. Se oli itse asiassa toinen Suomen maaseutupoliittikkaa koskeva arvio, sillä OECD aloitti maaseutupoliittikan maatutkimukset Suomesta 1994. ”Harjoituspainoksesta” tuli melko vaatimaton muun muassa siksi, että Suomi oli vasta muutama vuosi aikaisemmin aloittanut nykymuotoisen maaseutupoliittikan, jota OECD tosin tuki: *Maaseutupoliittikka Suomessa* -arvio (OECD 1995) kiitteli tilastotietojen saatavuutta, mutta kritisoi aluehallinnon monimutkaisuutta ja palvelujen rapistumista.

OECD:n uusin arvio vertasi Suomea monin tavoin muihin maihin. Raportti arvosti Suomen soveltamaa poikkihallinnollista lähestymistapaa maaseutupoliittikassa ja suositti saavutettujen tulosten

perusteella muun muassa YTR:n ja toimintaryhmien aseman vahvistamista.

Edellä esitetyn perusteella voidaan maaseutupoliittisen järjestelmän toiminnasta sanoa paljon tarkastakin ja verrata sitä muiden maiden järjestelmiin. Sen sijaan konkreettisten tulosten kirjaaminen vaatisi ja ansaitsisi laajahkon tutkimustyön. Sille onkin valmista perusaineistoa YTR:n toimintakertomuksissa, hankearvioinneissa, lausuntojen yhteenvedoissa, toteumamuistioissa ja julkaisuissa.

## 2.2 Arviointien kirjava anti

Ensimmäisen maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän sisäisen arviointikyselyn tulokset raportoivat Risto-Matti Niemi, Matti Sippola ja Olli-Pekka Väänänen muistiollaan 16.9.1997. Tuolloin vastaajat (69) pitivät hanketoimintaa kaikkein tärkeimpänä YTR:n työmuotona. Luultavasti tilanne on jonkin verran muuttunut, sillä hankevarojen määrä on supistunut. Vastaajat kiittelivät laajojen verkostohankkeiden käynnistämistä ja näkivät selvästi valtakunnallisten ja yli maakunnallisten hankkeiden merkityksen alueellisen ja paikallisen toiminnan palvelijana. Odotukset olivat kuitenkin suuremmat kuin mahdollisuudet. Alenevat määrärahat ovat pahasti haitanneet suurehkojen ja samalla monivuotisten hankkeiden käynnistämistä. Niitä on, mutta aivan liian vähän, eivätkä EU-varat auta tilannetta. Pelisääntöjen puutteiden vuoksi on erittäin vaikeaa saada aikaan yli maakunnallisia tai valtakunnallisia hankkeita.

Eniten epäilyä ja keskenään ristiriitaisia näkemyksiä YTR:n tehtävissä vastaajat kohdistivat maaseutupoliittikkaan vaikuttamiseen ja kannanottoihin. Joillekin näytti riittävän maaseutunäkökulman esillä pitäminen, vaikka se ei johtaisikaan käytännön tuloksiin. Jotkut jopa katsoivat, ettei edunvalvojan rooli YTR:lle kuulukaan, koska tuolloin on vaarana, että YTR ajautuu valtionhallinnon sisäiseksi ”rakkikoiraksi”, mikä ei edistä maaseudun asiaa. Tämä YTR:n politiikkaa leimannut asennoituminen saa toisaalta kritiikkiä siitä, että YTR ottaa kantaa liian harvoin



ja matalalla profiililla isoihin rakenneuudistuksiin ja hallituksen linjauksiin. Joku toivoi poliittisiin päättäjiin päin jopa aggressiivisten keinojen soveltamista. Mitähän ne olisivat?

Rauhallista ja tyytyväistä kantaa edusti seuraava näkemys: "Vaikuttaminen tuntuu tulokselliselta, koska voimavarat ovat kasvaneet ja maaseutupolitiikka etenee vahvasti verrattuna esimerkiksi hallinnon kehitykseen" (Niemi et al. 1997: 11). Asennoitumisen ääripäiden samanaikainen esiintyminen vaikeuttaa YTR:n työtä. YTR:n itsensä olisi tehtävä ryhdikäs, itsestään selvä ratkaisu maaseutupolitiikan suuntaan!

Toimiva maaseutu -ohjelman ja YTR:n yhteyttä eivät kaikki YTR:ssä toimineetkaan näyttäneet ymmärtävän. Ohjelma tosin oli julkisuudessa hallituksen asettaman työryhmän laatima eli tietysti hallituksen ohjelma, mutta sekä laadintavaiheeseen että toteutusvaiheeseen edellytettiin YTR:n panosta. YTR oli tässäkin selkeästi hallituksen apulainen. Vastaajat näyttivät arvioivan hallituksen maaseutupoliittisen tahdon puutteelliseksi ja siksi yhteistyöryhmäkään ei voi saada tulosta. Myöhemmin nähtiin, että kohtuullinen tulos kuitenkin aikaan saatiin. *Toimiva asiantuntijaverkosto pystyy osittain korvaamaan poliittisen tahdonmuodostuksen puutteita.*

## YTR-raportti – välitilinpäätös

YTR:n kokouksessa 13.10.1998 oli esillä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän työtä ja tuloksia arvioivan raportin laatiminen ja kehittämisehdotukset. Asiaa koskeva muistio totesi, että maaseudun kehittämisen tiedollinen, toiminnallinen ja hallinnollinen struktuuri on tuntuvasti vankempi kuin vuosien 1989–1991 ja 1995 ohjelmajaksoiden aikana. Syiksi kokemusten yhteenvedon muistio mainitsee:

1. Toimiva maaseutu -ohjelma on vaikutuksensa jo antanut.
2. EU:n seuraavan ohjelmakauden ohjelmien käytännön valmistelu painottuu vuoteen 1999, jolloin kokemukset ja ehdotukset voidaan ottaa huomioon.

3. Sekä EU-ohjelmien antamat kokemukset, muun muassa evaluoinnit, että YTR:n teemaryhmien työ ovat antaneet yhteneväisesti tietoja pulmista, jotka liittyvät erityisesti maaseudun laajenevien mahdollisuuksien kehittämismenettelyjen riittämättömyyteen: hankkeita ei synny riittävästi tai niiden tavoitetaso on vaatimaton.
4. Keväällä 1999 työnsä aloittava hallitus saa käyttöönsä analyysin YTR:n toiminnasta yhtä aikaa selvityshenkilön valmisteleman maaseutupolitiikan tulevaisuustarkastelun kanssa. Molemmat työt ovat uuden hallituksen perustamisvaiheessa tuoreita ja ne on tehty yhteistyössä.
5. Maaseutupolitiikan järjestäminen voidaan ratkaista vahvaan valmisteluun perustuen keväällä 1999.

Talven 1998 YTR:lle epävarmaa tulevaisuutta ennakoineet tapahtumat sekä pakottivat että innostivat koostamaan maaseutupolitiikan siihenastiset tulokset. Liian harvat tiesivät toiminnasta, jota toiset taas pitivät jopa liian laaja-alaisena.

*YTR-raportissa* (YTR 5/1999: 74) tiivistettiin arviointikyselyn tulokset kappaleeseen: "Nykyistä toimintamallia voidaan parantaa täsmentämällä ja laajentamalla yhteistyöryhmän tehtäviä sekä tehostamalla organisoitumista. Päätehtäviä ovat: maaseutupolitiikan linjaaminen ja strategian luominen, maaseutuasioiden esilläpito ja isoihin rakenneuudistuksiin ja linjamäärityksiin vaikuttaminen, hallinnonalojen välisen yhteistyön rakentaminen valtakunnan tasolla, uuden maaseutuohjelman valmistaminen ja toteuttaminen, valmistautuminen EU-rakennerrahastouudistukseen ja uusien vaihtoehtojen etsiminen, valtakunnallisten verkostohankkeiden rakentaminen ja maaseutututkimuksen edistäminen sekä yhteistyö alueellisten maaseuturyhmien ja kaupunkipoliittisen ryhmän kanssa. "

Johtopäätöksinään kesän 1997 kyselystä **YTR-raportti** (5/1999: 75) **esitti kuusi teesiä**, jotka hieman lyhennettyinä olivat seuraavat:

1. Yhteyttä poliittisiin päättäjiin on vahvistettava.
2. Maaseutupolitiikan alaa ja voimavaroja laajennetaan suhteessa maatalouspolitiikkaan, ohjelmaperusteista mallia tehostetaan hallinnon kaikilla tasoilla.
3. Yhteistyöryhmän käyttöön osoitetaan määräraha, jolla rahoitetaan maaseutututkimusta, teemaryhmien työtä ja valtakunnallisia kehittämishankkeita sekä YTR:n toimintaa. Jatkossa olisi syytä harkita myös muiden ministeriöiden osallistumista hankkeiden ja toiminnan rahoittamiseen.
4. Pääosa konkreettisesta työskentelystä tapahtuu yhteistyöryhmän sihteeristössä ja sen teemaryhmissä, joiden asiantuntemusta laajennetaan.
5. Toimialoitteiset ohjelmat, teemaryhmätyöskentely ja hanketoiminta ovat parasta vaikuttamista, kun niihin saadaan poliittinen tuki ja rahoitus. YTR ei ole edunvalvoja, vaan maaseutupolitiikan suunnittelija ja poliittisesti tai hallinnollisesti päätettyjen toimien toteuttaja.
6. Aluelähtöisyyttä lisätään ja yhteydet maakuntiin järjestetään nykyistä paremmin.

Teesit 1, 4, 5 ja osin 2 ja 6 ovat toteutuneet. Sen sijaan YTR:n käytettävissä olevat varat ovat vähentyneet noista päivistä, vaikka muita ministeriöitä on saatu mukaan osarahoitukseen. Vuonna 1999 oltiin valmiita jo toteamaan, että osallistuminen Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmatyöhön on tuonut uusia ulottuvuuksia ja painoarvoa maaseutupolitiikkaan. Perinteinen suunnittelutoiminta on muuttunut avoimempaan ja laajempaan suuntaan. Uutta ovat esimerkiksi hallinnon rajoja ylittävän yhteistyön lisääntyminen, hankkeisiin perustuva kehittämistyö ja uusien toimijoiden osallistuminen kehittämiseen sekä ennen kaikkea paikallistason aktiivinen mukaantulo. EU:n kehittämisspolitiikka on tuonut hyväksynnän toimia laajemmin maaseutupolitiikkamme jo kauan omaksumilla toimintaperiaatteilla. (YTR 5/1999: 8.)

YTR-raportti (5/1999: 9–10) jäseni maaseutupolitiikan välineet neljään ryhmään:

1. *Euroopan unionin osarahoittamat tavoiteohjelmat*, joilla maaseudun kehitykseen vaikutetaan runsaalla hanketoiminnalla.
2. *Euroopan unionin osarahoittamat yhteisöaloitteet* tai niitä vastaavat kansalliset toimenpiteet, jotka täydentävät tavoiteohjelmilla tehtävää maaseudun kehitystyötä omaehtoisuutta ja kansalaislähtöisyyttä vahvistavalla tavalla.
3. *Maatalouspolitiikan maaseutupoliittiset osiot*.
4. *Kansalliset toimenpiteet*, joilla vaikutetaan muiden politiikan alojen linjauksiin ja joita tarvitaan täydentämään EU-osarahoitteista ohjelmapolitiikkaa ja maatalouspolitiikkaa.

YTR-raportti piti mainittuja neljää toimintakenttää laajoina, mutta ne eivät silti kata kaikkea maaseutuväestöön kohdistuvaa päätöksentekoa. Välineet valikoituvat, limittyvät toisiinsa ja toiminta terävöityy, kun maaseutupolitiikan punaisena lankana pidetään tavoitteita ja toimia maaseudun asukkaan näkökulmasta. Siten maaseutu on yhä useampien väestöryhmien ja ammattien alue. Vaikka "EU:n seuraava ohjelmakausi tuo suuria muutoksia välineistöön, niiden perusteet ja luonne säilyvät ja toiminnassa onnistumisen ehdot pysyvät suunnilleen muuttumattomina." YTR-raportin jäsenitys avasi monien silmät näkemään kansallisen ja EU-perusteisen politiikan kytkeytymisen toisiinsa siitä huolimatta, että maaseutupolitiikan keinojen pääryhmät muuttuvat sekä Euroopan unionin että Suomen politiikan keinojen muutosten myötä.

Jälkeenpäin arvioituna neljännen ryhmän keinot kirjoitettiin turhan vaatimattomasti, jopa virheellisesti. Täydentäähän EU-osarahoitteinen ohjelmapolitiikka kansallisia toimenpiteitä eikä päinvastoin. Tekstin muotoilu kuvastaa hyvin tuonaikaisia poliittishallinnollisia asenteita.

## YTR on useiden toimintatapojen verkosto

Kaisa-Leena Lintilä SM:stä ja YTR:n sihteeristöstä raportoi toimintatapaselvitykset muistiollaan 11.1.1999. YTR:n toimintatavalle on leimallista perinteisen valtionhallinnon komiteatyöskentelyn ja uudenaikaisen, verkostomaisen ja tiimimäisen toimintatavan yhdistäminen. Selvityksen mukaan **YTR:n toimintatavan piirteet** ovat:

- Valtioneuvoston nimeämä kokoonpano, jossa jäsenet tulevat eri organisaatioista.
- Laaja, verkostoitunut sihteeristö, jonka ydinjoukko toimii tiimimäisesti. Sihteeristöä ei ole virallisesti nimetty henkilöittäin, vaan se on syntynyt oman kiinnostuksen ja halukkuuden pohjalta.
- Useat teemaryhmät, jotka puolestaan ovat verkostoituneet moneen suuntaan sekä keskuksessa että alue- ja paikallistasolla
- Toiminnan samanaikainen pitkäjänteisyys ja spontaanisuus. Toimijajoukon ydin ja toiminnan sisältö eli maaseutupolitiikan keskeiset teemat ovat pysyneet samoina koko ajan. Samalla toimintaan on kuitenkin tullut mukaan uusia ihmisiä ja uusia teemoja. YTR:n piiriin on pystytty

nopeasti ja joustavasti ottamaan uusia aiheita ja ryhmiä silloin, kun tarve siihen on tullut esille.

- Toiminnan yhteiskunnallinen merkittävyys / arvo ja "yhteiskuntapoliittinen" luonne.

Piirteiden luettelo on osuva. Nykyhetki eroaa vain sihteeristön suhteen. YTR nimeää sihteerit kautensa alussa. Silti olennaista on edelleen kunkin sihteerin oma kiinnostus ja halukkuus sekä sihteerien esi-  
miesten viisaus ja avarakatseisuus.

Toimintatapa nostaa esille joukon kysymyksiä:

- organisaation näkemys vs. henkilökohtainen näkemys
- YTR vs. sihteeristön ja teemaryhmien rooli ja suhde
- YTR:n sisäinen kuva vs. ulkoinen kuva; tiedonkulkua YTR:n verkoston sisällä ja ulospäin
- perustehtävä, ydinasiat vs. mosaiikkimaisuus, sirpaleisuus.

Nämä ovat kehittämisorganisaation ikuisia kysymyksiä, niitä on pohdittava ja etsittävä ratkaisuja, mutta optimaalista tilannetta ei voi saavuttaa.

Kaisa-Leena Lintilä analysoi YTR:n toimintamuodot ja ryhmät kätevästi taulukolla 1:

**Taulukko 1.** YTR:n työmuotojen analyysia

	YTR	sihteeristö	teemaryhmät
<i>syntyhistoria</i>	nimetty	syntynyt	nimetty / syntynyt
<i>toimintatapa</i>	komiteamainen	verkosto, tiimimäinen, ydintiimi	verkosto, osin tiimimäinen
<i>ryhmän rooli</i>	edunvalvonta, "peili"	toiminta, tekeminen	toiminta, osin edunvalvonta
<i>henkilökohtainen rooli</i>	organisaation edustaja	tekijä	edustaja / tekijä
<i>yhteistyö</i>	muodollista	tiivistä, sisällöllistä	vaihtelee
<i>ajankäyttö</i>	vähän	suhteellisen paljon	vaihtelee

Toimintatapaselvitys osoitti, että YTR:n eri toimintamuodoissa työskentelevät näkivät hyvin yhdenmukaisesti YTR:n toiminnan tarpeelliseksi ja suunnitelmalliseksi. Sihteerit kokivat työmotivaationsa parhaimmaksi ja sihteeristössä sujui myös yhteistyö ja vuorovaikutus parhaiten. Ongelmiksi koettiin YTR:n työhön käytettävissä olevan ajan vähäisyys sekä YTR:n ulkoinen kuva. Tosin itse YTR ei ollut kuvastaan kovin huolestunut, mutta teemaryhmät ja sihteeristö sitä vastoin olivat! Jälkimmäiset kokivat tilanteen konkreettisemmin.

Selvitys antoi YTR:n toimintatavan kehittämiseen useita lääkkeitä:

- toimintaan mukaan tulevien perehdyttäminen,
- jatkuva palautteen antaminen tehdystä työstä,
- ristiriitojen käsittely,
- sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen,
- resurssit, erityisesti ajankäyttö,
- YTR:n ulkoinen kuva sekä
- YTR:n toiminnan arvostaminen omassa organisaatiossa.

Virkamiesten tai asiantuntijoiden ajankäyttö YTR:n toimintaan riippuu tavattoman paljon kunkin organisaation suhtautumisesta Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmään. Tämä asia näyttää jatkuvasti tuottavan vaikeuksia. Työtä YTR:ssä aliarvioidaan eikä sille kohdenneta resursseja. Tämä seikka tuli selvästi esille vuoden 2004 arvioinnissa. YTR:llä voisi olla päätoiminen tiedottaja, tähän asti on ollut puolipäivätoiminen tiedottaja vain lyhyitä jaksoja, mikä sekin on jo osittain toimiva ratkaisu. YTR:n lisääntyvällä tiedotustoiminnalla ja omalla tiedottajalla ei kuitenkaan pystytä poistamaan sitä ongelmaa, mikä syntyy päättäjien ja median riittämättömästä tai vanhanaikaisesta maaseutukäsityksestä. Arvioinneissa tämä ongelma kiepsahtaa ikään kuin YTR:n näkymättömyyden ja saamattomuuden tilille, vaikka yritetty on ja jatkuvasti yritetään.

## YTR on organisatorinen innovaatio

Yksi Ihmisten maaseutu – 3. kokonaisuohjelman valmisteluun liittyneistä viidestä tutkimuksesta oli Leena Ingbergin selvitys YTR:n toiminnasta suhteessa sektorihallintoon. Heinäkuussa 2002 teema oli kypsynyt julkaisuksi *Politikointia vai uusi toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana sektorihallinnossa*, YTR 3/2002. Tutkija tukeutui YTR:n sihteeristöön, jossa toimi tuolloin 43 henkilöä. Haastatteluihin osallistui 21 eri ministeriöissä toimivaa virkamiestä.

Ingbergin analyysia sävytti mielenkiintoinen epävarmuus YTR:n itsellisten tehtävien merkityksestä. Toisaalta Ingberg myönsi, että YTR:n omaa vastuunottoa tarvitaan, sen verkostot ulottuvat kauas julkishallinnon ulkopuolelle ja YTR on monia näkökulmia kokoava elin. Toisessa vaakakupissa tutkijalla oli huoli siitä, että YTR ottaa liikaa vastuuta, mikä voi viedä ojasta allikkoon eli kokonaisvaltainen kehittäminen muuttuu inkrementalismiksi. Ingberg ei myöskään oikein uskonut maaseutupolitiikkaan omana politiikanlohkonaan. (Ingberg 2002: 34–40.)

Työtovereiden kipuilu YTR:n roolin kanssa ei tietenkään pääsihteeria yllättänyt. Myös Leena Ingbergin tulkinnat olivat pääosin aivan kohdallaan. Vain olettaus maaseutupolitiikan pysyvistä jäämisestä johonkin muiden politiikan lohkojen taakse tai väliin ei ollut realistinen, eikä näin myös ole käynyt. Muutamia vuosia myöhemmin oli aihetta tarkistaa tätä Ingbergin arviota. *Mitä selkeämmin maaseutupolitiikka on oma politiikanalansa, sitä vähemmän syntyy ristiriitoja toisten politiikanalojen kanssa*. Tämä hieman mystinen lainalaisuus näyttää hallinnossa koskevan kaikkia. Maaseutupolitiikkaa ei saa jättää puskasta ampumiseksi, avoin debatointi ja asioista kiistely on kaikkien osapuolien etu.

Ingbergin raportti sisälsi tukun YTR:n toimintaan liittyviä havaintoja ja oivalluksia. Uudenlainen organisaatiomalli ja -rakenne on saatu kehitetyksi ja vakiinnutetuksi pitkälti perinteiseen byrokraatiaan nojaavaan julkiseen hallintoon. Sitä voisi soveltaa muillekin aloille – ja näin osittain on jo tapahtu-

nut. "YTR:n toiminnassa korostuvat avoimuus, keskustelevaisuus, mutta myös pragmaattisuus eli ongelmien selvittäminen ja ratkaisuyritys." Nimensä Ingbergin raportti sai havainnosta, että "maaseutupoliittikka näyttäyty monelle politikointina, siis lähinnä negatiivisena asiana, joka kertoo omien tai vain tiettyjen intressien sinnikkästä ajamisesta". Ingberg arveleekin, että *yleinen käsitys itse hallinnon työskentelystä ja toimintatavoista on yksipuolinen ja vanhanaikainenkin eikä hallinnon uusia toimintatapoja tunneta. Hallinto voi olla avointa ja etsiä aktiivisesti ratkaisuja.*

YTR:n sihteerit korostivat voimakkaasti YTR:n merkitystä tieto- ja vaikuttamiskanavana. "Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmässä toimimisessa on selvästi henkilöiden omaan asiantuntijuuteen kannustava ja kasvattava vaikutus." Tähän liittyi pääsihteerin rooli. Ingberg käsittelikin sitä perusteellisemmin ja syvällisemmin kuin muutama vuosi myöhemmin toteutettu varsinainen evaluointi teki. Osa rakkaista ja hieman verkkaisista työtovereistani näytti kritikoivan YTR:n "vyörytystaktiikkaa ja koukkaamista sivusta". "Kun on mahdollisimman monta asiaa esillä, aina niistä joku jää alas ampumatta." Näin arvosteltiin pääsihteerin luonnevikaa, liikaa dynaamisuutta. Toisaalta "tunnustettiin, että tulosten aikaansaamiseksi tarvitaan muutosta, kiireellisyyden tuntua ja johtajuutta. *Asioilla täytyy olla jokin liikkeelle paneva voima, ja YTR:ssä se on ollut pääsihteerinä*".

Yllättävän monilla virkamiehillä on käsitys tehtävien ja toimeksiantojen valumisesta jostakin ylhäältä. Ikään kuin horisontaalisessa, integroivassa politiikanteossa toimeksiannot tulisivat sektorialojen yläpäästä! Näin ei ole, eikä se ole edes suotavaa. Runsaan 20 vuoden aikana olen pääsihteerinä saanut viisi toimeksiantoa: Reino Urosen seminaaripäivän Murahdus ensimmäisen kokonaisuohjelman tekemisestä ja pyyntö ryhtyä vetämään Puu-Suomi-hanketta, Paavo Lipposen 1. hallituksen kutsu maaseutuohjelmaryhmän vetäjäksi Kalevi Hemilän välittämänä, Paavo Pirttimäen toive Puu-Suomi-toiminnan uudelleen aloittamisesta sekä Sirkka-Liisa Anttilan toimeksianto YTR:lle maaseu-

tupoliittisen selonteon tekemisestä. Lukemattomat muut toimeksiannot ovat syntyneet YTR-prosessissa, joskus pääsihteerin päässä, joskus jonkun muun, usein myös sihteeristön keskustelun jälkeen yhteisenä oivalluksena ja päätöksenä. Pääsihteerin yksi tärkeimmistä töistä on muotoilla keskustelusta toteuttamiskelpoinen yhteiskunnallinen prosessi. Aina ajatus ei saa siipiä alleen, joskus taas käynnistynyt prosessi on ollut merkittävämpi ja paljon odotettua suurempi. "Uuden toimintatavan ajaminen käytäntöön – muutos – vaatii aina vetäjää ja johtajuutta, totesi Leena Ingberg.

Leena Ingberg (2002: 34) kiinnitti huomiota myös kokonaisuohjelmien merkitykseen maaseudusta ja sen mahdollisuuksista syntyneen kuvan laajenemisessa. Kokonaisuohjelmat ovat olleet keskeinen elementti maaseutuun kohdistuvan yhteiskuntapolitiikan monipuolistamisessa. Tutkijan mielestä tässä on menty jopa hieman liian pitkälle. Hän arvosteli ymmärrettävästi ja perustellusti kilpailukyvyyn liittämistä maaseudun yhteyteen. "Jotain ironista onkin siinä, että tätä samaa käsitettä on käytetty 1990-luvun lopulla ponnekkaasti perusteluna sille, että yhteiskunnan resurssija on ohjattu osaamiskeskuksiin, pääkaupunkiseudulle ja taajamiin." Ensimmäisen kokonaisuohjelman valmistelun yhteydessä taisimme mennä hieman ylikunnon puolelle. Toisaalta sanavalinta muutti maaseutuun liittyvää kirjoittelua ja tavoitteiden asettamista oikeaan suuntaan eikä Suomea yllätetty EU-aikaan valmistautumattomina. Siten kilpailukyvyyn korostus 1990-luvun aivan alussa toimi tarkoitetulla tavalla. Ei ole aivan harvinaista, että yhteiskunnallisiin valintoihin liittyy kohtalon ivaa.

### **Laajin arviointi kysyi enemmän kuin vastasi**

Tähän asti laajimman arvioinnin teki YTR:n ja MMM:n toimeksiannosta Konsulttitoimisto Terra Oy partnerinaan HAUS Kehittämiskeskus Oy vuonna 2004. Konsulteilla oli ilmiselviä vaikeuksia orientoitua YTR:n verkostomaiseen työtapaan. Onneksi asioita tuntenut ohjausryhmä korjasi luonnospape-

reiden virheitä ja täydensi tietoja, joihin oli jäänyt aukkoja arviointikohteeseen nähden vaatimattoman aineiston keruun perusteella (Ohjausryhmän muistio 3.9.2004. Dnro 4916/505/2003).

Arvioinnin edellytettiin koskevan kaikkia YTR:n työmuotoja, mikä osoittautui suuremmaksi tehtäväksi kuin käytettävissä oleva aika ja raha mahdollistivat. Muutamia tärkeitä ja mielenkiintoisia painotuksia arviointi kuitenkin sisälsi.

Konsultit analysoivat lyhyesti Ruotsin ja Irlannin maaseutupolitiikkaa vertailuksi Suomelle (MMM 2004: 23–26). Kovin paljon tästä ei irti saatu, ”koska Ruotsissa ei vielä ole maaseutupolitiikkaa”. Sen sijaan Irlannin maaseudun kehittämisen järjestelmä oli arviointijoiden mukaan Suomen järjestelmän kaltainen. Se on jonkin verran suomalaista järjestelmää suoraviivaisempi ja johdonmukaisempi ja kehittämisresurssit ovat suuremmin alueellisten kehittämisorganisaatioiden käytössä. Toisaalta ”suomalainen järjestelmä on puolestaan paremmin pystynyt ottamaan paikalliset ja hyvin eri tahoilta tulleet toimijat mukaan kehittämis-toimintaan”. Molemmissa maissa maaseutupolitiikka hoidetaan virastomuodossa. Tämä lienee antanut kimmokkeen vertailla YTR:ää opetushallitukseen ja STAKESIin. Johtopäätös kuitenkin oli, että ”arvokas ja monipuolinen poikkihallinnollinen toiminta keskuhallinnon tasolla ja joustava verkostomainen toiminta aluetasolla eivät toteutuisi yhtä hyvin virastomaisessa ratkaisussa”. Arvioitiin myös, ettei uusien virastojen perustamiselle löydy poliittista kannatusta. (MMM 2004: 13: 29.)

**Arvioinnin runsaat johtopäätökset ja kehittämis-ehdotukset** voitaneen tiivistää raportille vääryyttä tekemättä seuraavasti (MMM 2004: 37–60):

- YTR:n saavutukset ovat merkittäviä ottaen huomioon sen niukat rahalliset resurssit. Se käyttää tehokkaasti informaatio-ohjausta asiainsäädättämiseen. YTR:n toiminnalliset rutiinit ovat selkeät, hyvin dokumentoidut ja järjestelmällisesti hoidetut.
- Olisi harkittava YTR:n siirtämistä MMM:stä SM:öön. Jos YTR säilytetään MMM:ssä, minis-

teriön maaseutuasiat tulisi koota esimerkiksi maaseudun kehittämisosastoon tai -yksikköön. Joka tapauksessa olisi hyvä, että YTR:n puheenjohtaja ja pääsihteeri olisivat eri ministeriöistä.

- YTR tarvitsee poliittista ohjausta, ministerin ja ministerityöryhmän.
- YTR:n jäsenten ja sihteereiden omista organisaatioissa käytäviin tuloskeskusteluihin olisi otettava yhdeksi tulosalueeksi YTR ja osoitettava sille aikaresurssit. YTR:n tulee näkyä myös toimenkuvissa.
- Kokonaisuohjelmat ovat vaikuttavia ja kattavia esityksiä maaseudun kehityshaasteista ja niiden ratkaisuehdotuksista ja niiden toteutumista seurataan hyvin. Ohjelmien valmistusmekanismi on erittäin osallistava, mikä sinällään saattaa vaikuttaa yhtä tehokkaasti kuin itse ohjelmat. Silti YTR ja maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ovat melko heikosti tunnettuja kentän toimijoiden keskuudessa.
- Hankeryhmän poikkihallinnollisuus, jossa muiden ministeriöiden jäsenillä on valtuudet sekä osallistua MMM:lle annetun maaseuturahoituksen suuntaamiseen että myöntää konsortio- rahoitusta omien ministeriöidensä budjeteista, tukee laajan maaseutupolitiikan tavoitteita hanketoiminnassa.
- Kahdeksan (nyt jo yhdeksän) maaseutututkimuksen professuuria on merkittävä YTR:n toiminnan saavutus.
- YTR:n ja teemaryhmien on panostettava enemmän toimintansa tulosten eteenpäin viemiseen kentälle, jotta näkyvyys ja vaikuttavuus paranevat. Seuraava yleinen teemaryhmiä koskeva kehittämishanke voisi olla teemaryhmyön ja alueellisen kehittämisen entistä vahvemman yhteyden luominen.
- YTR:n poikkihallinnolliselle yhteistyölle on olemassa hyvät rakenteelliset edellytykset, muun muassa keskeisten organisaatioiden mukanaolo, sihteeristö, hankeryhmä sekä laajasti osallistava toimintatapa maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelussa. YTR:n organisoinnissa

tulisikin soveltaa politiikkaohjelmien organisoimista, johon kuuluu momenttien nimeäminen eri hallinnonalojen määrärahoille, joilla maaseudun kehittämistoimia rahoitetaan sen jälkeen, kun maaseutupoliittisesta ohjelmasta on tehty valtioneuvoston päätös.

Arvioinnin keskustelusuviilla oli mielenkiintoisia yksityiskohtia. Arvioitsijat olettivat, että ”YTR:n vetäjät ovatkin kehittäneet vapaamuotoisemman sihteeristön juuri korvaamaan niitä esteitä, joita varsinaisen YTR:n rakenne ja toimintatavat ovat asettaneet verkostomaiselle toiminnalle”. Arvio osui naulan kantaan. Vuosia on toivottu, että varsinainen YTR olisi keskustelevalta ja muodostaisi maaseutupoliittisia kannanottoja. Se ei ole pystynyt siihen, koska jäsenet haluavat edustaa vain omaa sektoriorganisaatiotaan. Niinpä arvioitsijatkin valittelivat ja toisaalta ihmettelivät avoimuuden puutetta varsinaisessa YTR:ssä, kun sihteeristössä ja teemaryhmissä maaseutupoliittinen keskustelu sujuu. Jonkin verran jäsenten suhtautuminen YTR:n työhön on avartunut.

Reportissaan arvioijat miettivät, missä ja miten YTR:n kannat ristiriitatilanteissa syntyvät. Ratkaiseeko pääsihteerin tai puheenjohtajan asian vai meneekö asia asianomaisen ministeriön viralliseen päätöksentekojärjestelmään ratkaistavaksi vai viedäänkö se ministerityöryhmään? Pari sivua myöhemmin todettiin, että ”puheenjohtajan rooli ei ole noussut esille selvityksissä”. Arvoituksen ratkaisu on yksinkertainen. Silloin kun YTR puheenjohtajansa johdolla ei pysty maaseutupoliittiseen kannanottoon tai ei halua sitä ristiriitojen vuoksi antaa, laatii sen pääsihteerin. YTR:n nimissä ei tietenkään tässä tapauksessa voida toimia, mutta tiedonvälityksen ja vaikuttamisen muotoja ja tilanteita on paljon muitakin kuin allekirjoitetut lausunnot. Sitä paitsi verkostomaisesti toimivassa YTR:ssä teemaryhmät antavat lausuntoja ja vaikuttavat suoraan omissa teemoissaan monin tavoin. Siten järjestelmän yläpään heikkous ei eliminoi kaikkea maaseutupoliittista vaikuttamista, mutta nolo heikkous se on.

Arvioijat eivät oikein saaneet otetta teemaryhmistä, etenkin toimintaryhmätyöryhmä ja koko toimintaryhmätyö kärsi hapuilevasta ja epäilevästä otteesta. Tunnustettiin kuitenkin, että ”toimintaryhmätyö on Suomessa kattavampaa kuin monissa muissa EU-maissa. YTR:n rooli toiminnan aloittamisessa oli merkittävä, mutta tällä hetkellä sen toiminta ei näy selkeästi kentällä.” Viimeinen lause saattoi pitää paikkansa, mutta se ei eliminoinut tosiasiaa, että YTR:n toimintaryhmätyöryhmä on valmistellut kaikki työtapaan liittyvät olennaiset ratkaisut. Tätä taustaa vasten arvioijien kommentti oli harhaanjohtava, itse asiassa se ei osunut asiaan lainkaan.

Hilkka Vihisen vetämä ohjausryhmä ei ollut arviointiin aivan tyytyväinen – ymmärrettävästi. Sen käsitys liitettiin raporttiin (MMM 2003: 93–94). Ohjausryhmä katsoi, että YTR:n toimintatavan lisäarvon ja vaikuttavuuden arviointi oli riittämätöntä. ”Paikoin arviointiraportista sai vaikutelman, kuin arvioijat olisivat käsitelleet hallinto-organisaatiota.” Ohjausryhmän mielestä poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset suomalaisessa maaseutupoliitikassa tarkasteltiin hyvin kevyesti. Erityisesti pääsihteerin rooli ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tarkastelu jäivät pintapuoliselle tasolle. Ohjausryhmä ei myöskään pitänyt kaikkia esitettyjä kehittämistoimia kovinkaan merkityksellisinä, tasoltaan ne olivat hyvin varovaisia. Uusia kehittämisehdotuksia arviointi tuotti niukasti. Ohjausryhmä arvioi tylästi arvioitsijoiden ymmärryksen osin pinnalliseksi arviointikohteestaan, silti arviointiraportti antoi viitteitä ja näkökulmia YTR:n yleiseen arvioimiseen.

Kaisa-Leena Lintilä mainosti Alue-Integraattori-lehdessä (5/2004: 18–19), että YTR:stä voisi ottaa oppia hallinnolle ja sisäasiainministeriön roolin olisi maaseutupoliitikassa vahvistettava. ”Arvokas ja monipuolinen poikkihallinnollinen toiminta keskushallinnon tasolla ja joustava verkostomainen toiminta aluetasolla ovat Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän (YTR) toiminnan vahvoja puolia. Arvioitsijoille tehtävä oli oppimisprosessi monimuotoiseen toimintatapaan ja politiikkaohjelmien tekemiseen.”

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä pystyi muuttamaan muutamia toimivallansa olevia asioita arvioijien suosittamaan suuntaan, samaan aikaan ministeriöt eli lähinnä MMM ja SM eivät muuttaneet mitään. Kunnan keskustelua maaseutupolitiikan roolista ja tehtävistä suhteessa aluepolitiikkaan tai maatalouspolitiikkaan ei syntynyt. Aiheita ja teemoja arviointi antoi, mutta ministeriössä ei ollut tahtoa tarttua niihin.

### **OECD:n myönteinen ja vahva arvio**

Kun OECD:n toisesta Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnasta sovittiin, OECD:n edustajat sanoivat haluavansa tutkittavakseen maan, jossa maaseutupolitiikkaa on kehitetty. He näyttivät hieman turhautuneen maatutkimuksiin, joissa maaseutua kohdeltiin sektoripolitiikan keinoin, vaikka puhuttiin maaseutupolitiikasta. OECD:n edustajat hakivat vankempaa perustaa omalle maaseutupolitiikan kehitykselle. Suomen maatutkinnasta tulikin vankka. Johtopäätöksistä ja suosituksista on pääteltävissä, että OECD ei odotuksissaan pettynyt. Ei Suomikaan pettynyt, vaan yllättyi arvon myönteisyydestä ja perusteellisuudesta.

Tutkimuksia ja arvioita tehdään siksi, että niitä voidaan ottaa oppia monella tavalla. Suomen maatutkintaa voivat hyödyntää niin OECD, Suomi kuin muut maat. Varsinkin maat, jotka eivät ole riittävästi kiinnittäneet huomiota maaseutupolitiikan rakenteisiin, voivat saada vinkkejä OECD:n Suomea koskevista johtopäätöksistä. Suomen puolestaan on syytä käydä läpi OECD:n suositukset, sillä niiden taustalla on jo yli 10 maan vastaava maatutkinta.

Suomen maaseutupolitiikan keskiössä toimineelle OECD:n arvon suurin yllätys oli Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän roolin syvälinen analyysi – saavutus, mihin suomalaiset arvioitsijat eivät ole yltäneet. Maatutkinta (OECD 2008: 29–30) tiivisti YTR:n roolin seuraavasti: ”Vaikka sen (YTR) institutionaalinen rooli valtioneuvostossa onkin melko heikko, sillä on merkittävä rooli maaseutupolitiikan hallinnassa sekä välineenä, joka saattaa yhteen eri

toimijoita, että maaseutuyhteisöjen lähettiläänä ja puolestapuhujana.” Johtopäätökseensä vedoten OECD suositteli maaseutupolitiikalle omaa itsenäistä asemaa ja budjettia. Kaikki arvioitsijat ihmettelivät YTR:n ’piilotettua’ sijaintia maa- ja metsätalousministeriön sisällä.

OECD perusteli Suomen Euroopan unionin toiseksi maaseutumaisimmaksi maaksi Irlannin jälkeen. Vielä muutama vuosi sitten, silloin käytetyillä indikaattoreilla, Suomi rankattiin ykköseksi. YTR:n käyttöönottama maaseutupolitiikan jako laajaan ja suppeaan sai OECD:ltä kiitosta. Matriisimaista politiikka-käsitystä OECD piti onnistuneena ”suuren suunnitelman” ja ”pienimuotoisten erityistoimien” yhdistelmänä. Näin Suomi on onnistunut melko hyvin yhdenmukaistamaan maan maaseutualueita koskevia sektoripolitiikkoja ja antamaan paikallista sisältöä EU:n maaseudun kehittämisvaroille. (OECD 2008: 17–20.)

YTR:n aseman vahvistamisen lisäksi OECD suosittelee parantamaan seurannassa ja maaseutuvaikutusten arvioinnissa tarvittavia välineitä. Tätä epäkohtaa YTR lähtikin poistamaan jo puoli vuotta ennen suosituksen tuloa. OECD kehotti myös vahvistamaan paikallisia toimijoita, etenkin toimintaryhmiä, jotka ”ovat osoittaneet ainutlaatuisella hallitusten koonpanolla ja toimintaperiaatteillaan, että niillä voi olla paljon laajempi rooli seutukunnissaan”. Samoin OECD painotti maakuntien yhteistyöryhmien maaseutuajaostojen roolia alueellisessa maaseutupolitiikassa tarvittavan monipuolisen asiantuntemuksen kokoamiseksi. (OECD 2008a: 21–22.)

Ensimmäisen maatutkinnan tapaan toinenkin arvioi, ettei Suomi hyödynnä riittävästi luontoon, kulttuuriin ja historiaan liittyviä vetovoimatekijöitä. Myös julkisten palvelujen tasapuolinen saatavuus ja tehokkuus olivat edelleen kriittisen huomion kohteina. OECD kehotti kiinnittämään huomiota harvaan asuttuun maaseutuun, minkä kehittämiseksi YTR onkin valmistellut useita toimenpiteitä kokonaisuohjelmaan 2007–2013. Mitään yllättävää ei OECD:n useimmissa ehdotuksissa ollut: palvelualojen toimijoiden lisääntyvä yhteistyö, innovaatioiden edistämi-



nen painottamalla erityisesti inhimillistä pääomaa ja ulkoista verkottumista, yritysten toimintaympäristön parantaminen sekä maaseudulla sijaitsevan pk-yritystoiminnan rahoituksen ja neuvonnan edelleen kehittäminen. ( 2008: 23–29.)

Maaseutupolitiikan pääsihteerille OECD:n maatutkinta oli monella tavalla jännittävä kokemus. Työn

perusteellisuus ja aiempien maatutkintojen tuoman kokemuksen vaikutus olivat myönteisiä havaintoja. Kun saatoon samaan aikaan kuulua asiantuntijana OECD:n Skotlannin maatutkintajoukkueeseen, varmistuin prosessin kansainvälisestä merkityksestä. Erityisesti *Euroopan unionin tulisi kyetä hyödyntämään OECD:n arvioita nykyistä paremmin.*

## Hallintaan ja verkostoihin perustuvaa työtapaa vaikea ymmärtää

YTR:n verkostomainen, hallintaa korostava työtapa näyttää menevän useilla arvioijilla yli, koska he eivät löydä tuttuja organisaatiokaavioita, alistussuhteita, lukemattomia säädöksiä ja määriteltyjä toimivaltasuhteita. Kun näitä ei ole, menee sormi suuhun. Eteenpäin päästään vain asiantuntevan ohjausryhmän tuella tai sitten arvioijalla on laajaa vertailutietoa kuten OECD:llä. Siten itsekriittinen oman porukan pysähtyminen työnsä arviointiin voi tuottaa paremman ja täsmällisemmän tuloksen. Se riippuu ennen kaikkea siitä, että uskalletaan olla neutraalin kriittisiä ja toisaalta pidättäytyään kannanotoista asioissa, joita ei tunneta, vaikka ne maaseutupolitiikan järjestelmään kuuluisivatkin. Ohilaukaukset vaikeuttavat tavattomasti oikean tiedon saamista ja johtopäätösten tekemistä. Tämä on näkynyt niin YTR:n omissa kyselyissä kuin esimerkiksi Hannu Katajamäen työryhmän kyselyihin perustuvassa Vaikea maaseutupolitiikka -raportissa vuodelta 2001 tai Tuomas Kuhmosen Suomen maaseudun elinvoimaisuus -tarkastelussa vuodelta 1997.

Merkityksellistä evaluointia ei saada aikaan tukeutumalla ulkoringin asiantuntijoihin. Tulosta saadaan joko keräämällä kokemuksia ja arvioita sekä sisäpiiriltä että ulkokehältä tai hankkimalla tietoa keskeisiltä toimijoilta. Edellinen asetelma paljastaa tekemisen ja sen, miltä se näyttää, suhteen. Jälkimmäinen taas edellyttää vahvaa arvioijien asiantuntemusta, jotta he pystyvät sijoittamaan arvioitavan toiminnan keskellä olevien kokemukset ja painotukset kehikkoon ja tietoon, jolla yleensä vastaavan tapaista kehittämistyötä arvioidaan. Itse asiassa 20–30 asianosaiseen turvautuminen on kaikkein vaativinta arvioijille. Siksikö hajontaa etsitään monipuolisilla, mutta helposti satunnaisiksi jäävillä tiedonantajilla?

Leena Ingbergin ja Konsulttitoimisto Terran arvioinneissa kiinnitettiin jonkin verran huomiota pääsihteerin persoonaan. Ohjausryhmä olisi odottanut roolin ja toimintaedellytysten käsittelyä, mutta arvioijat halusivat tuoda esille pääsihteerin aktiivisuuden ja dynaamisuuden, mutta samalla myös vaativuuden. Arvioijien tekstin pysähdyttämänä olen hieman yrittänyt pehmentyä ja varmasti nyt kannustan työtovereita enemmän kuin moitin. Ehkä joskus oli toisinpäin – varsinkin silloin, kun koko toiminta oli liipaisimella.

Lämmittävää oli havaita, että molemmissa arvioinneissa korostui voimakkaasti sihteeristön ja siellä käytävän keskustelun merkitys. Monet YTR:n toiminnassa mukana olevat kokevat saavansa oppia. Kunpa oppivan organisaation piirteitä pystyttäisiin siirtämään sihteeristöstä myös yhteistyöryhmän kokoukseen, jossa tarve on vielä suurempi! Seuraava, aikaisempia selvästi perusteellisempi ja YTR:n kaikkia työmuotoja koskeva arviointi tehtänee vuonna 2010.

Kotimaisia harjoituksia vasten punnittuna OECD:n maatutkinta tavoitti suomalaisen maaseutupolitiikan hallintaa ja verkostomaisuutta korostavan otteen. Prosessiin kuuluvalla, suomalaisen asiantuntijaryhmän laatimalla taustaineistolla (OECD Rural Policy Review – Case Finland. Background report for the OECD. May 2007) oli varmasti osuutta asiaan, sillä informaatio oli perusteellista. Se ei kuitenkaan sisältänyt johtopäätöksiä, jotka tietysti ovat useita maaseutututkimuksia laatineiden OECD:n asiantuntijoiden. Kaukaa katsoen näyttää näkyvän paremmin.



## 3 EUROOPAN UNIONIN ALUEKEHITYS- JA MAASEUTUOHJELMAT

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Jo 1994 alussa Suomessa siirryttiin ohjelmalliseen alue- ja maaseutupolitiikkaan. Aluekehityslainsäädännön taustalla oli pyrkimys yhtenäistää kansallista aluekehitystyötä Euroopan unionin käytännön kanssa. Myös maaseutupolitiikan neuvottelukunta oli hankkeessa mukana rahoittamalla ja selvittämällä sekä levittämällä tietoa ohjelmallisen maaseutupolitiikan periaatteista, käytännöistä ja ongelmista. Tarkoitusta varten neuvottelukunta perusti ohjelmallisen maaseutupolitiikan teemaryhmän, joka työskenteli lähinnä siirtymävuonna 1994.

### 3.1 Etukäteistietoa ohjelmapolitiikasta

On häkellyttävää havaita, miten monet ohjelmatyön onnistumiselle tärkeät havainnot tehtiin jo ohjelmapolitiikan tapailuvaiheessa ennen EU-aikaa. Samojen pulmien kanssa taistellaan tälläkin hetkellä. Ilmeisesti ei osattu tai haluttu ottaa opiksi tai niin kuin ajankohtaan liittyvät arviointiraportit osoittavat, ei muutettu olemassa olevia suunnittelu- ja hallintokäytäntöjä ohjelmapolitiikan ehtoja vastaaviksi.

#### Informatiivinen ohjelmallisen kehittämisen pilotti

Ylä-Savon Instituutti ja siellä Tiina Heiskanen toteutti vuonna 1993 Pilotti-projektin kuudella alueella: Kainuussa, Koillis-Lapissa, Ylä-Savossa sekä Lappeenrannan, Saarijärven ja Salon seuduilla. Maaseutupolitiikan neuvottelukunnan käynnistämä hanke toimi valtakunnallisena maaseutuohjelmien kokeiluna ja esimerkkinä. Kainuu edusti pilottialueena maakuntatasoa, muut pilotit olivat seutukuntia.

#### Hankkeen tavoitteena oli

1. alueellisten linjaratkaisujen ja strategioiden määrittäminen pilottialueille

2. maaseutuohjelmien laatiminen pilottialueille
3. pilottialueille soveltuvien suunnittelu- ja päätöksentekomallien kehittäminen
4. tiedon ja kokemusten tuottaminen muille alueille, alue- ja maaseutupolitiikan päättäjille ja EU-jäsenyyneuvottelijoille sekä
5. uudenlaisen toimintatavan rakentaminen eri ministeriöiden ja muiden tahojen välille.

Pilottialueet vastasivat tavoitteista 1–3 ja neuvottelukunnan ohjelmallisen maaseutupolitiikan teemaryhmä tavoitteista 4 ja 5. (Heiskanen 1994: 4.) Tiina Heiskaselle pilotti oli erinomaista harjoitusta, sillä hän siirtyi varsin pian useaksi vuodeksi Suomen EU-edustustoon ja myöhemmin Euroopan unionin palvelukseen palatakseen jälleen Suomen aluepolitiikan tehtäviin.

Keskushallinto ei antanut piloteille ohjeistusta, mistä ymmärrettävästi pidettiin, mutta ohjeilla olisi voitu monia ajattelemttomuuksia välttää ja nopeuttaa toiminnan tehostamista. Siinä tapauksessa ohjeistusprosessin olisi pitänyt olla vuorovaikutusta paikallisten, alueellisten ja keskushallinnon toimijoiden välillä. *Mitään kateederisanelua perinteisen hallinnon säädös- ja ohjevalmistelun tapaan ohjelmapolitiikka ei kestä.*

Loppuraportissaan Tiina Heiskanen (1994: 6) luetteli projektin kaikki alueelliset ja kansalliset tapahtumat. Helmikuun 1993 ja toukokuun 1994 välille sisältyi alueellisia käynnistystilaisuuksia, ohjelmien rahoitusjärjestelyjä, hyväksymiskäsittelyjä, maaseutupolitiikan neuvottelukunnan järjestämä seminaari kokeilualueiden, ministeriöiden ja keskeisten sidosryhmien edustajille, tutustumismatka Skotlannin 5b-tukialueelle, 10 maakunnittaista koulutusseminaria ja toukokuussa 1994 valtakunnallinen maaseutuseminari Helsingissä. Viimeksi mainitut olivat jo tulosten levittämiseen liittyviä tapahtumia. Ohjelmallisen kehittämisen uutuus heijastui monien **käytännön kysymysten huomattavana vaihte-**

**luna** alueittain. Heiskanen (1994: 13–14) raportoi niistä seuraavasti:

- painopisteiden valinta: elinkeinojen tai esimerkiksi ympäristön ja kulttuurin kehittäminen
- investointihankkeet / toimintojen kehittämishankkeet
- perusmaatalouden / muiden maaseutuelinkeinojen kehittäminen
- hankkeiden aluetaso: kunta- / seutukunta- / maakuntakohtaiset hankkeet
- hankkeiden lukumäärä ja koko
- hankkeiden innovatiivisuus: säilyttävien ja kehittävien hankkeiden suhde sekä
- ohjelman rahoitusrakenne: kansallisen, alueellisen ja yksityisen rahan suhde.

Pilottialueilla havaittu varianssi oli suurempaa kuin alueiden erilaisuudesta aiheutuu. Edellä mainitut käytännön kysymykset ovatkin ohjelma- ja hankepolitiikassa jatkuvan debatin, jopa kiistelyn, kohteita. Niissä voidaan vetää kotiinpäin, mikä usein vähentää ohjelma- ja hanketoiminnan tuloksellisuutta. Lähes aina olisi suhteellisen helppoa tehdä optimaalisia ratkaisuja, mutta kaikki hankeprosessin osapuolet eivät niitä tahdo.

Tiina Heiskanen (1994: 20–27) raportoi kokemukset ongelmiksi ja saavutuksiksi. **Ongelmina** Heiskanen piti hallinnossa ja sidosryhmissä ilmenyttä pelkoa vallan menettämisestä ja pyrkimystä puolustaa olemassa olevia asemia, hallinnon vahvaa sektoroituneisuutta ja yhteistyöperinteen vähäisyyttä, ongelmia sitoutumisessa, julkisen sektorin hidasta reagointia toimintaympäristön muutoksiin, alueellisen näkemyksen puutetta kehittämistyössä, itsenäisen budjettivallan puuttumista maakunnilta ja seutukunnilta, seutukuntatasoisten kehittämisorganisaatioiden puuttumista, resurssien niukkuutta (osittain laman vuoksi) sekä kaikkien edellä mainittujen syiden vuoksi uuden toimintatavan omaksumisen hitautta. Tuttuja pulmia edelleen, 15 vuotta myöhemmin!

Ongelmalista oli pitkä, mutta **saavutuksetkin olivat merkittäviä**: pilotista tuli oppimisprosessi

monille tahoille ja alueiden oma vastuu alettiin ymmärtää. Maaseudun näkökulma ja sen edellyttämä kokonaisuute kehittyivät. Yhteistyösuhteiden välttämättömyys moneen suuntaan kirkastui pilotin osapuolille ja verkostoja alkoi syntyä. Pilotti kohotti myös hankkeiden tasoa ja jossain määrin selkiytti kehittämisorganisaatioiden työnjakoa. Osallistujat kokivat vaikuttamismahdollisuuksiensa parantuneen sekä tietojensa lisääntyneen niin omasta alueestaan kuin hankkeista. Tiina Heiskanen päättelikin lohdullisesti, että ”Hanke on käynnistännyt alueellisen kehittämisprosessin ja edistänyt alueiden valmistautumista kansalliseen ja mahdollisen EU-jäsenyyden edellyttämään ohjelmalliseen aluekehityspolitiikkaan.” Siksi hanke toteutettiin. Pentti Malinen (1994: 83) huokaisi helpottuneena: ”Ohjelmaperusteinen toimintamalli saatiin Suomessa valmiiksi yhdennellätoista hetkellä.”

Mitään yleistä ja yhteistä, valmista ohjelmanlaatimisen mallia Heiskanen ei tietenkään löytänyt. Arvioissaan tutkija korosti, että ei ole perusteltua nimetä ylhäältä ohjelmatyöhön osallistuvia tahoja. Ohjelmatyö ei perustu käsky- tai normisuhteeseen, vaan rinnakkaiseen ja tasa-arvoiseen tiedonvälitykseen, työnjakoon ja neuvotteluun. Ohjelman hallinnoinnin hajottaminen eri sektoriministeriöiden kesken korostaa alueellisen yhteistyön merkitystä. Tässä tilanteessa on erityisesti pyrittävä muodostamaan yhtenäinen kuva ohjelmalliseen kehittämiseen käytettävissä olevista resursseista. Tutkija korosti myös ohjelma- ja hanketyöstä vastaavan, esimerkiksi seutukunnallisen, toimielimen suoraa päätäntävaltaa, sillä kunnallinen hyväksymiskäsittely soveltuu huonosti ohjelmatyöhön. (Heiskanen 1994: 28–30.)

### **Hallintorakenteet eivät taivu ohjelmapolitiikkaan**

Tutkijat Arto Haveri ja Kaisa Holma (1996) asettivat kysymyksen ”Erilaistavatko ohjelmat maaseutua?” Tutkijat arvioivat seutukuntien aluekehitysohjelmia suhteellisen edun strategian näkökulmasta. Arvioin-

nin kohteina olivat neljän maakunnan seudulliset kehittämisohjelmat sekä maakuntatason maaseutuohjelmat.

Haveri ja Holma (1996: 48–50) osoittivat, että maaseutualueiden taloudellisen perustan erilaisuudesta huolimatta maaseutuohjelmat eivät muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta juurikaan tähtää alueellisen työnjaon syventämiseen. Ohjelmien kehittämistoimenpiteet tähtäävät lähinnä kaikille toimialoille yhteisten edellytysten parantamiseen, kuten yrittäjyyteen ja koulutukseen. Tutkijat päättelivät Heiskasen tapaan, että kehittäminen institutionalisoituu tulevaisuudessa entistä enemmän seututason toimenpiteiksi muutamia alueita, kuten Kainuuta lukuun ottamatta.

Haverin ja Holman mukaan ohjelmien laatijat nostavat monipuolistamiseen tähtäävän strategian differointistrategian rinnalle ja edelle hallitsevana, käytössä olevana alueellisena kehittämisstrategiana. Tutkijat kuitenkin näyttävät varovaisesti puoltavan alueiden välisen työnjaon syventämistä sanomalla, että ”saattaa olla järkevää panostaa focus-perusteiseen differointistrategiaan”. Työnjaon syventäminen on strategiana tutkijoiden mukaan vaativampi, se edellyttää luottamusta ohjelmatyötä tekeviin ja kaikilla alueilla sitä ei ole. Siksi päädytään hieman helpompaan monipuolistamiseen.

Tutkija Olli Aulaskari vertaili Suomen ja EU:n 5b-ohjelmia Suomen aluetutkimus FAR:n selvityksessä 15 vuonna 1997. Selvitys sisälsi mielenkiintoisen analyysin silloisten 12 EU:n jäsenvaltion politiikan koordinoinnista niin Euroopan Yhteisössä kuin kansallisesti. Jäsenvaltioiden välillä oli havaittavissa varsin suuria eroja tavoissa sovittaa kansallisen hallinnon toiminta eurooppalaiseen politiikkaan. Minkäänlaista yhtenäistä koordinointimallia kansallisesti ei noudatettu ja tutkija arvioi, ettei sellainen ole tulevaisuudessakaan todennäköistä. Myös alue- ja paikallishallinnon suhteet keskushallintoon vaihtelivat paljon jäsenmaiden välillä.

Selvitys tarkasteli yhdeksän EU-maan 49 5b-ohjelmaa STAR-komitean käsittelemien tiivistelmien ja päätösten perusteella. Useimmat näistä

eurooppalaisista ohjelmista olivat jo kehiteltyjä versioita edelliseen kauteen verrattuna. Suomen 5b oli kuitenkin ensimmäinen EU-harjoitus Suomessa. Ainekset olivat yhteisiä: maa- ja metsätalouden monipuolistaminen, pk-yritystoiminnan edistäminen, inhimillisten voimavarojen kehittäminen, matkailun edistäminen ja ympäristön suojeleminen. Sen sijaan rahoitusrakenteiden suhteen 5b-ohjelmat erosivat toisistaan selvästi.

Suomi kuului vähemmistöön hyvin sektoripainotteisella rakenteella, jossa yhtä toimintalinjaa ja sen sisältämiä toimenpidekokonaisuuksia rahoitettiin yhdestä rakennerahastosta. Aulaskarin mielestä ”rakenne vaikuttaa ylhäältä alaspäin laaditulta, mikä kaventaa alueiden mahdollisuuksia vaikuttaa tavoiteohjelmien sisältöön”. Ongelmallista oli myös toteuttaa hankkeita, jotka eivät kokonaisuudessaan mahtuneet yhden toimenpidekokonaisuuden alle.

Johtopäätöksissään tutkija painotti tavoiteohjelmien hallinnon ja koordinaation suurta merkitystä. Tutkija tähdensi siirtymistä hallintokeskeisestä (sektoreittaisesta) kehittämisen näkökulmasta ongelmalähtöiseen lähestymistapaan, jolloin seutukuntien kehittämishankkeita voitiin käsitellä kokonaisuuksina. Maakunnan yhteistyöryhmän tuli selkeästi ottaa huomioon seutukuntien näkemys niiden omien kehittämishankkeiden priorisoinnista, ja piirihallinto-organisaatiot tuli sitouttaa tiiviimmin maakunnan yhteistyöryhmän työskentelyyn ja sitä kautta hankkeiden rahoittamiseen. (Aulaskari 1997: 30–35.)

Selvityksestä näkyi kansainvälisen vertailun vaikeus. Pelkistä muodollisista tunnusmerkeistä ei voi päätellä, miten hallinto, puhumattakaan hankkeen kokonaiskäytäntö sujuvat, kun maakunnat ja osavaltiot tai keskushallinnot eri maissa eivät toimi samalla lailla ja eri tasojen keskinäisyyksissä on monenlaisia variaatioita. Silti on tärkeää havaita, että Suomessa selviteltiin tutkimuksiin jo aivan EU-kauden alussa, miten ohjelmapolitiikasta saataisiin enemmän irti. Hallinnon rakenteet ja varsinkin toimintatavat eivät sellaisenaan soveltuneet ohjelmapolitiikkaan. Silti ne jäivät lähes muuttumattomiksi. *Horisontaaliset*

*ohjelmat ehdettiin sektoriputkiin. Tuloksena ei ollut ehdettua turbovoimaa, vaan esteitä ja byrokratiaa!*

## **Ohjelma on yhteisponnistus – ei vastuuministeriöiden työnjakoa**

Rakennerahastojen toimintaa ohjelmakaudella 1994–1999 tutkinut Hannu Pirkola (1998: 22) päätyi tiukkaan ja perusteltuun arvioon: ”EU:n tuen kanavoiminen useiden tavoitteiden kautta moninkertaistaa rahojen hallinnointiin tarvittavan työpanoksen sekä EU:ssa että Suomessa. Meillä vaikutus moninkertaistuu vielä kansallisista syistä, koska EU-tuet kanavoituvat monen ministeriön kautta.” Euroopan unioni on jonkin verran pelkistänyt ohjelmiaan ja menettelyjään omalta kannaltaan, sen sijaan jäsenvaltio Suomi on pitänyt kiinni sirpaleisuutta ja byrokratiaa luovasta vastuuministeriö-mallistaan. Ohjelmien ainekset kyllä valmistellaan alueilla, mutta kun toimenpiteet hajotetaan useille kymmenille momenteille, joiden käyttöä ohjaavat omat säädöksensä, keskushallinnon valta korostuu ja suuri osa ohjelman tarkoituksesta häviää. Pirkola (1998: 102–106) päätteli, että ajatus tukeutumisesta EU-tavoiteohjelmien toteuttamisessa olemassa olevaan hallintoon byrokratian kasvattamisen välttämiseksi epäonnistui useasta eri syystä.

Pirkola luetteli monia ratkaisusta aiheutuneita ongelmia sekä keskushallinnon, alueiden että edunsaajien näkökulmasta. Ohjelmallisen kehittämisen perusajatuksen kadottamisen lisäksi käytännön pulmia olivat päätösten viipyminen, vaikeudet saada kansallinen rahoitus ja EU-rahoitus kulkemaan tasatahtia, tukikelpoisuutta koskevien ohjeiden puuttuminen tai niiden erilaisuus rahastojen välillä. ”Pahimmillaan maakuntien liitot tuntevat joutuneensa toteuttamaan valtion sektorihallinnon toiveita aluekeskeisten EU-tavoiteohjelmien sijasta.”

Jotta ohjelmat ylipäänsä saatiin kokoon ja monia tärkeiksi koettuja toimenpiteitä liikkeelle, yhteistyötaitoja oli kehitettävä. Pirkola näkikin tässä edistymistä niin keskushallinnossa kuin alueilla. Se

oli ohjelmallisuutta ja auttoi kehittyessään tunnistamaan asioita, jotka eivät kohene yhden hallinnon tai yhden toimijan työnä.

Pitkän työkokemuksen Suomen alue- ja paikallishallinnossa ja Euroopan komission aluepolitiikan pääosastolla, eritoten tarkastustoiminnassa, sittemmin muun muassa Saarijärven kaupunginjohtajana hankkinut Hannu Pirkola (1998: 107–110) korosti muutamia haasteita ja muutostarpeita, jotta Suomessa pystytään saamaan tavoiteohjelmista hyviä tuloksia. Ilmiselvästi tärkein parannus olisi hallinnon yksinkertaistaminen. Nyt tehottomuutta aiheutui siitä, että päätöksentekoketjut muodostuivat pitkiksi, moniportaisiksi ja useiksi rinnakkaisiksi osaketjuiksi. Monilla hallinnonaloilla todellinen päätösvalta pysyi edelleen ministeriöissä, vaikka tavoitteena oli ollut alueiden päätösvalan lisääminen.

Useiden hallinnonalojen yhdessä rahoittamien hankkeiden käynnistyminen viivästyy ja syntyy toisistaan poikkeavia päätöksiä. Suomalainen järjestelmä estää isompien hankkeiden toteuttamista. Toisaalta EU-ohjelmien sirpaloitunut hallinto pakottaa käyttämään valmisteluun, tiedottamiseen, yhteensovitukseen, seurantajärjestelmiin, päätöksentekoon, valvontaan ja niin edelleen enemmän resursseja kuin keskitetyimmässä mallissa. *Ohjelmakausien välissä onkin tehty pieniä tarkistuksia, mutta olennaista järjestelmän kohennusta ei ole tehty.*

Pirkola korosti myös hyvien hankkeiden kehittämistä, joista hän tarkastajana näki olevan pulaa. Tällöin hyvyyden kriteerinä voitiin käyttää normaalien työllisyys- ja aluekehitysvaikutusten ohella erityisesti projektien toteuttamisvarmuutta. Hankkeisiin ei saisi liittyä epäselvyyksiä maanomistus- tai lupakysymyksissä eikä kansallisen osarahoituksen saamisessa. Ammattitaitoiset vetäjät, taloushallinnon asiantuntemus sekä realistiset kustannusarviot aikatauluineen olivat myös Pirkolan toivelistalla.

Ensimmäisellä Suomen EU-ohjelmakaudella 1995–1999 oli suuri ongelma saada seurantajärjestelmä toimimaan. Tavoitteet asetettiin liian kunnianhimoisiksi, jolloin aikataulut ja toimintavarmuus pettivät. Yllättävää ei ollut myöskään se, että Pirkola-

lan listalla oli painokkaasti tulosten osoittaminen. Tuloksille olisi saatava julkisuutta ja hyviä tuloksia tulisi levittää muiden toimijoiden tietoon, jotta kelvolliset menettelytavat hyödyttäisivät muitakin alueita. Euroopan unioni suorastaan edellyttää julkisuutta rahojensa lisäarvon esiin saamiseksi, mutta vielä tärkeämpää olisi saada luottamusta ohjelma- ja hanketoiminnalle.

On erittäin harmillista, että ohjelmatyön ulkopuolella olevat, siis kansalaisten, poliitikkojen ja organisaatioiden enemmistö, suhtautuvat hyvin epäilevästi ohjelmien ja hankkeiden merkitykseen. Se ei rohkaise kehittäjiä työssään ja vähentää saavutettavia tuloksia. Pirkolakin (1998: 27) tähdensi kansalaisten ja tiedotusvälineiden vaikeutta saada oikeaa käsitystä ohjelma- ja hanketoiminnasta. ”Projektien käynnistämisuutiset kaunistavat kuvaa koko totuudesta. Toisaalta asiantuntemattomat kohu-uutiset EU-tukien väärinkäytöksistä saattavat maalata kuvan totuutta mustemmaksi.” Juuri näin tapahtuu.

### 3.2 Yhteisöaluepolitiikan ja kansallisen maaseutupolitiikan kohtaaminen

Euroopan unionin aluepolitiikan ja kansallisen maaseutupolitiikan asettaminen rinnakkain 1990-luvun loppupuolella oli aika rohkea tutkimusteema, sillä elettiin vasta EU:n ensimmäistä kautta Suomessa. Tutkijoiden Seija Virkkala ja Tomi Lähteenmäki (2000: 25) mukaan kansallinen maaseutupolitiikka alkoi vasta toisen kokonaisuohjelman, Toimivan maaseudun, ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asettamisen jälkeen eli vuosina 1995–96 saavuttaa itsenäisen politiikanalan asemaa. Tuolloin nähtiin jo selvästi, että maaseutupolitiikka tarvitsee omien tehtäviensä vuoksi vastuulliset toimijat niin keskuskuin aluetasolla. Sitä ennen maaseutupolitiikalla oli jonkin verran omaa statusta ja tehtäviä, mutta niitä hoidettiin kiinteässä yhteydessä aluepolitiikan, maatalouspolitiikan ja muiden hallinnonalojen kanssa.

Joka tapauksessa *niin EU-perusteinen kuin kansallinen maaseutupolitiikka olivat vasta kehityksessä.*

Tutkimusteemalle oli silti perusteensa, sillä kansallisen ja EU-perusteisen maaseutupolitiikan rinnakkaisuuden ja limittymisen tarpeellisuus oli jo ehditty kokea. Kansallisen aluepolitiikan ja yhteisöaluepolitiikan kohdatessa muodostui uusi maaseudun kehittämisen tapa, joka sai muotonsa yhteisöaluepolitiikasta ja sisältönsä kansallisesta maaseutupolitiikasta. Tämä uusi kehittämisen tapa oli ohjelmallista, tavoiteohjelmiin perustuvaa alueellista kehittämistä maaseutupolitiikan näkökulmasta tai kansallista maaseutupolitiikkaa yhteisöaluepolitiikan keinoin. Edellä mainittu tutkijoiden tiivistelmä kertoo suhteen. Hieman tarkemmin eriteltynä **yhteisöaluepolitiikka** tavoiteohjelmien muodossa **merkitsi maaseutupolitiikalle** tutkijoiden mukaan

- resursseja ja välineitä,
- ohjelmatyön yleistymistä,
- vaikutteita ja oppimista EU:n muiden jäsenmaiden kokemuksista sekä
- rationaaliseen suunnittelumalliin perustuvaa kehittämistä. Suunnittelussa esitetään määrällisiä ja laadullisia tavoitteita, joiden toteutusta seurataan konkreettisin indikaattorein.

**Kansallinen maaseutupolitiikka** merkitsee **yhteisöaluepolitiikalle**

- ohjelmatyön kansallista ja alueellista sisällön määrittelyä subsidiariteetti-periaatteen mukaisesti sekä
- kumppanuuden huomioonottamista. Kansallisella ja alueellisella tasolla on ratkaiseva rooli tavoiteohjelmien operationaalisissa päätöksenteossa.

Tutkijat huomasivat, että kansallinen maaseutupolitiikka ja EU-perusteinen maaseutupolitiikka eivät täysin vastaa toisiaan. Molemmissa on myös muita aineksia. (Virkkala-Lähteenmäki 2000: 35.) Mitä kauemmin EU-politiikkaa harjoitetaan, sitä selvemäksi tulee, että Euroopan unioni tarjoaa resursseja ja rakenteen, joita voi hyödyntää, mutta

suurelta osin ohjelmien sisällön ja toimenpiteiden keskinäisten painosuhteiden tulee määrittää kansallisten, alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaan. Silti perusteiltaan eri maiden ohjelmat muistuttavat paljon toisiaan. Ohjelmissa on myös yhteisön yhteisten tavoitteiden vuoksi tiettyjä toimenpidekokonaisuuksia, kuten pk-yritysten tukeminen, turismihankkeet, työllisyyttä lisäävät toimenpidekokonaisuudet tai korkean teknologian edistäminen. Sen sijaan rahamääräiset painotukset vaihtelevat eri maiden tarpeiden mukaan. Sitä paitsi maakohtaisia eroja on huomattavasti enemmän ohjelmien täytäntöönpanon järjestelmissä kuin itse ohjelmissa. (Pirkola 1998: 37.)

Virkkalan ja Lähtenmäen tapaustutkimuksen kohteina olivat Porin ja Ylivieskan seudut sekä Koillislappi, jotka edustivat eri tavoitealueita ja maaseututyyppejä. Empiirinen aineisto koostui pääasiallisesti seutujen ohjelmatyötä tekevien haastatteluista.

Haastattelut ilmensivät paljon samoja ongelmia, joita jo Pirkola käsitteli. Ohjelmatyön byrokraattisuus ja työläys, yrityssektorin puuttuminen, ministeriötason ristiriidat, monet hallinnolliset rajat sekä alueiden prioriteettien hälventyminen koottaessa kansallista tavoiteohjelmaa harmittivat vastaajia. Pulmiksi lueteltiin myös rahoituspäätösten hitaus, EU-varojen myöhästely, ESR-tuen sopimattomuus maaseudun koulutustarpeisiin sekä ministeriöiden vitkuttelu kansallisten osuuksien irrottamisessa. (Virkkala-Lähtenmäki 2000: 104–108.)

Harvoin yhteiskunnallinen tutkimus on ennen aikaista. Virkkalan ja Lähtenmäen hankkeelle näin saattoi käydä, sillä tutkimuksessa tiedusteltiin näkökantoja kohderyhmältä, jolla niitä tuskin olisi voinut ollakaan. Alueella toimivat toteuttivat EU-ohjelmaa, sen sijaan kansallinen maaseutupolitiikka keskittyi laajan maaseutupolitiikan eli sektoripolitiikan keinoihin ja maaseutuvaikutuksiin sekä järjestelmän kehittämiseen. Tällaiset asiat eivät hetkessä valukentällä toimivien arkipäivään, jos valuvat ollenkaan. Tutkimuksessa olisi pitänyt pohtia myös enemmän, mitä merkitsee, että EU-ohjelmissa oli rahaa, mutta kansallinen maaseutupolitiikka oli lähes rahatonta.

Arvioidessaan territoriaalisen ja funktionaalisen eli sektoraalisen suunnitteluperiaatteen keskinäistä suhdetta tutkijat näkivät territoriaalisen periaatteen vahvistumisen maaseudun kehittämisessä ja sille syinä yhteiskunnan monimutkaistumisen ja epävarmuuden lisääntymisen, alueellistumisen ja desentralisaation sekä maaseutualueiden eriytyminen. Ohjelmaperusteinen alueellinen kehittäminen ja yhteisöaluepolitiikka vahvistavat territoriaalista otetta, mutta tämä ei merkitse sitä, etteivätkö laajan maaseutupolitiikan monet sektorit ole edelleen kaikkein tärkeimpiä maaseudun kehitykseen vaikuttajia. Laajan ja suppean maaseutupolitiikan suhde ei ole nollasummapeliiä.

Tutkijat tähdensivät perustellusti, että ilman yhteisöaluepolitiikkaa ohjelmatyö ei olisi Suomessa voimakasta. Lisäksi yhteisöaluepolitiikka on vahvistanut läheisyyden sekä kumppanuuden periaatteita. Jatkossa tätä tosiasiaa on muutettava. Suomi tarvitsee ohjelmallista kehitystyötä. Tutkijat huomasivat myös, että kansallinen maaseutupolitiikka on korostanut samoja asioita ja itse asiassa kokonaisuohjelmiin liittyvä maaseutupolitiikan järjestelmän kehittäminen on tuonut alhaalta ylöspäin lähestymistapaan sekä paikalliseen että alueelliseen kehittämiseen useita työmuotoja ja rakenteita, jotka on pitänyt perustaa.

On toimittu hyvin paljon professori Mark Shucksmithin (1998: 21–26) korostamalla tavalla. Shucksmithin mukaan maaseudun kehittämisen tulee perustua niin paljon alhaalta ylöspäin lähestymistapaan, osallistumiseen, kestäväan kehitykseen ja kumppanuuteen kuin mahdollista. Sen tulee olla paikallista ja yhteisöihin perustuva, eikä kehitys ole vain projekteja, vaan pyrkimyksenä on sosiaalisen pääoman luominen ja lisääminen. Se vaatii valmistelu-aikaa, uusia rakenteita tai vanhojen rakenteiden uusimista, mitkä eivät ole mekanistisesti toteutettujen ja olemassa olevaan hallintojärjestelmään tukeutuvien EU-ohjelmien keskeisiä tehtäviä. *Maaseutupolitiikka niin Euroopan unionissa kuin Suomessa on vasta kehittymässä ja institutionalisoidumassa.* (Virkkala-Lähtenmäki 2000: 110–116.)



### 3.3 Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden soveltaminen Suomessa

Euroopan unionin aluepolitiikan periaatteet ovat vähitellen muodostuneet yhteisön käytännöissä ja ohjelmissa. Yhteisöaluepolitiikan periaatteet ovat osoittautuneet tärkeiksi, mutta täsmälliseltä sisällöltään ne ovat tulkinnanvaraisia eivätkä sovellu eksakteiksi menettelytapahjeiksi. Jäsenvaltioiden ja alueiden on määriteltävä itse, millaiset aluepolitiikan menettelyt ovat toivottavia. Periaatteilla on kuitenkin monia vaikutuksia ja ne kertovat selvästi ja kestävästi alue- ja maaseutupolitiikan painotuksista.

**Yhteisöaluepolitiikan periaatteet** ovat (Neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88):

1. Kumppanuus eli *partnership*. EU:n jäsenvaltioiden, alueiden, kuntien ja sosiaalipartnereiden välinen laaja yhteistyö.
2. Ohjelmallisuus eli *programming*. Kehittämishohjelmiin perustuva aluepolitiikka.
3. Täydentävyys eli *additionality*. EU-tuella rahoitetaan vain osa ohjelman kustannuksista. EU-rahoitus ei korvaa kansallista rahoitusta, vaan lisää alueen kehittämisresursseja.
4. Keskittäminen eli *concentration*. Tuen keskittäminen sitä kaikkein eniten tarvitseville alueille ja aloille.
5. Läheisyys eli *subsidiarity*. Päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia.

#### **Periaatteilla on lukuisia käyttötarkoituksia.**

Ne ovat

- yhteisöaluepolitiikan kiteytyimiä ja sen muuttumaton perusta
- osa EU-järjestelmän sisäistä logiikkaa, jonka avulla pyritään yhdenmukaistamaan jäsenmaiden erilaisia aluepoliittisia käytäntöjä
- välineitä luoda ja muokata Euroopan yhteisöä ylikansallisenä toimijana
- menettelyohjeita, joilla varmistetaan yhteisöaluepolitiikan instrumenttien tuloksellisuus
- täsmälliseltä sisällöltään tulkinnanvaraisia tavoit-

teita ja intentioita sekä

- hyviä ja kannatettavia ajatuksia sisältäviä teoreettisia ihanteita.  
(Mäkinen 1999:188–189, Virkkala-Lähteenmäki 2000: 16–17.)

Arvioidessaan väitöskirjassaan yhteisöaluepolitiikan periaatteiden soveltamista Suomessa Marko Mäkinen (1999) päätyi joihinkin varovaisiin johtopäätöksiin. Hän muun muassa sanoi, että ”EU-jäsenyyteen liittynyt suomalaisen aluepolitiikan uudistaminen ei todellisuudessa ole koskettanut aluekehitystyön perusteita kovin syvältä, ja siihen on sisältynyt myös paljon retoriikkaa ja näennäisparannuksia”. On tyydytty työskentelytavan muodollisiin vähimmäisvaatimuksiin, jolloin ”Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden tulkintaa on Suomessa tehty suhteellisen kunnianhimmottomasti ja varman päälle”. Mäkinenkin valitti, ettei yksimielisyyttä vaativia, suuria tai alueiden välisiä hankkeita ole kyetty toteuttamaan. Johtopäätös tästä on, että *valtakunnallisiin maaseudun kehittämishankkeisiin tulee ohjata nykyistä enemmän varoja, sillä EU-ohjelmien kautta nykyrakenteilla hankkeet eivät toteudu*.

Mäkisen kritiikki kovenee: ”Menestyksen maantiedettä toteuttava, kasvuun ja kilpailukykyyn panostava aluekehittäminen jättää aukkoja aluepolitiikan perinteiseksi katsottuun alaan. Jos toteutetaan vain alueellisiin vahvuuksiin perustuvaa ohjelmallista kehittämistyötä, on mahdollista, että toimijoiden aktiivisuuteen nojautuva aluekehittäminen kasvattaa alue-eroja sen sijaan, että kaventaisi niitä.” Ilmaisu on väitöskirjan kirjoittajan. Käytännön ohjelman toteuttaja sanoisi asian lyhyesti: *aluepolitiikasta on tullut kasvupolitiikan käsikassara*.

Arvioidessaan *ohjelmallisuusperiaatetta* Mäkinen päätyi tulkintaan, että suunnitelmallisuuteen on päästy, mutta ”monien toimijoiden tavoittelemaan aidosti yhtenäistävään strategiseen otteeseen on Suomessa harvemmin ylletty.” Eri hallintoviranomaiset päättävät hankkeista hajautetusti, eikä maakuntien yhteistyöryhmillä ole ollut riittävän kokoavaa otetta. Myös kansallinen budjetoitijär-

jestelmä ja hankkeiden valintakriteerien väljyys ovat hajottaneet ohjelmia.

*Kumppanuusperiaatteen* sanotaan useimmissa tutkimuksissa edistyneen hyvin Suomessa. Mäkisenkin mielestä yhteistyö eri tasoilla on selvästi lisääntynyt, mutta ”Todella uudenlaista, kattavaa yhteistoimintakulttuuria ei silti vielä ole ehtinyt syntyä, eikä aitoa sitoutumista ja asioiden yhdessä tekemisen toimintatapaa aina ole löytynyt. Erityisesti asennoituminen yhteistyöhön on kehittymätöntä.” Niin kauan kuin säädökset eivät riittävässä määrin tunnusta aitojen, horisontaalista työtä tekevien valmistelu- ja hallintoyksiköiden työtä, kumppanuus vaatii virkamiesten sosiaalisia taitoja, paineensietokykyä ja kansalaistotelemattomuutta oman organisaation joitakin tavoitteita ja käytäntöjä kohtaan.

*Täydentävyysperiaate* on Mäkisen mukaan jäänyt Suomessa lähinnä kehittämisrahoituksen riittävyden tarkasteluksi. Kun valmistautuminen EU:n ohjelmapolitiikkaan ja poikkeuksellisen syvä taloudellinen lama osuivat samaan aikaan, on kaikkialla nähtävissä kansallisen rahoituksen siirtymistä EU-perusteiseksi. Ohjelmissa tietysti kansalliset vastinrahat näkyvät vaaditulla tavalla ja perusteluteksteissä lisäarvoa syntyy, mutta niissä ei olekaan näkyvissä tilannetta, jossa toimittaisiin ilman EU-varoja.

*Läheisyysperiaatetta* Mäkinen piti ongelmallisimpana siksi, että se tulkitaan kovin monilla tavoilla. Kuitenkin täydentävyysperiaate lienee se, jolla on ollut vähiten myönteisiä vaikutuksia suomalaisen aluepolitiikkaan. Kaikilla muilla yhteisöaluepolitiikan periaatteilla on ollut jopa syvenevä myönteinen vaikutus, niin myös läheisyysperiaatteella. Se on antanut arvoa kansalaisnäkökulmalle ja pienten alueiden omavastuisuudelle, mitkä molemmat ovat olleet aivan liian vähän arvostettuja suomalaisessa yhteiskunta- ja aluepolitiikassa. Mäkinen näyttää vierastavan läheisyysperiaatteen käyttöä puolustettaessa maakuntahallinnon valtaa ja roolia suhteessa keskushallintoon tai kinasteltaessa valtion aluehallinnon ja kuntiin perustuvan maakuntahallinnon välisistä valtasuhteista. Nämä turhankin tavanomaiset poliittiset keskusteluteemat ovat läheisyysperiaatteen

kannalta sivuraiteisia ja propagandistisia.

Sen sijaan paljon tärkeämpää on kysymys siitä, ”millaisin keinoin ja kuinka suurin julkisin varoin aluepolitiikalla pitäisi tukea alueellista erikoistumista ja heikon kilpailukyvyn omaavia alueita”. Mäkisen mukaan tämä ei enää ole aluepolitiikan menettelytapakysymys, vaan edellyttää laajempaa yhteiskunnallista arvokeskustelua. Kun varoja keskitetään, keskitetäänkö alueille, jotka luovat eniten kasvua, vai alueille, joilla kasvun tarve on suurin? Nämä kysymykset on melko tehokkaasti häivytetty laman jälkeisen ja samalla EU-aikaisen Suomen aluepolitiikasta. (Mäkinen 1999: 190–196.) Tai ei sittenkään! Kun osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmat luotiin ’liimalapuiksi’ EU-ohjelmien päälle, asetettiin kasvua luovat alueet etusijalle. Pyrittiinhän näillä kahdella kansallisella ohjelmalla ohjaamaan EU-ohjelmissa tapahtuvaa varojen käyttöä keskuksiin.

## Menetetty mahdollisuus

Ohjelmapolitiikka ja EU:n suositukset herättivät hallintoa kehittämään toimintatapojaan. Pyrkimykset olivat runsaampia ja tavoitteet korkeammalla kuin aikaisemmin. Ensimmäisen EU-kauden loppupuolella oli käynnissä paljon viritystä, joista olisi pitänyt saada yhdistettyinä pysyvämpää tulosta aikaan kuin saatiin. Sisäasiainministeriössä askarointiin lähinnä kaupunkiin ulottuvan osallisuushankkeen kanssa. Työvoimahallinto innostui Irlannin kumppanuusyhtiöistä ja käynnisti 26 pilottihanketta alkuvuodesta 1997 parantaakseen työllisyystilannetta useiden osapuolten yhteisillä ponnistuksilla eli kumppanuudella. Maaseutupolitiikan puolella laajennettiin samoihin aikoihin Leader-toimintatapaa kansallisilla POMO-ryhmillä ja työtapaa kehitettiin monin tavoin. Kolmella menetetyltä tavalla oli tietysti erilaisia lähtökohtia ja painotuksia, mutta erittäin paljon niillä oli myös yhteisiä piirteitä.

Siksi olin järjestämässä tilaisuutta, jossa kunkin prosessin tavoitteet ja käytännöt esiteltiin. Tarkoitukseni oli saada käynnistymään yhteinen kehittäelyprosessi ja kokemusten vaihto. Pettymys oli kova, sillä mitään ei seurannut. Kaikki kolme hanketta olivat omista hallintoputkistaan, eikä osanottajilla ollut voimia, kykyä, eikä kaikilla tahtoaakaan rikkoa omia putkia. Eri hallinnot saattavat tajuta uusia työtapoja samaan aikaan ja soveltaa niitä omilla painotuksillaan, mutta yhteisvoimaksi näitä ei saada, sillä uusi asetelma luo epävarmuutta. Tällaisessa tilanteessa tarvittaisiin 'poliittisia käskyjä' rajojen rikkomista edellyttävien tulosten saavuttamiseksi. Tällaisia käskyjä ei yleensä tule. Sektorihallinnot ovat sisäänpäin lämpiviä ja siinä hehkussa lämpenee yleensä ministerikin.

Se, että ei edes yritetty kehittää seuraavaa ohjelmakautta varten useiden hallinnonalojen kokemuksilla yhtä voimakkaampaa metodia, harmitti tavattomasti. Sen lisäksi muuan tuohon aikaan sattunut episodi oli suorastaan järkytys. Sain vieraakseni Etelä-Pohjanmaalta kaksi miestä, jotka toimivat sikäläisessä kumppanuuspilotissa, toinen työnantajana, toinen kunnallishallinnon ja työvoimahallinnon vastuita korostavana luottamushenkilönä. Pienen epäselvän johdattelun jälkeen kaverukset saivat kakistetuksi ehdotuksensa: Leader-toiminta tulisi integroida (= lopettaa) kumppanuushankkeeseen. Ainoa jollakin tapaa ymmärrettävä, vaan ei hyväksyttävä, peruste toimenpiteelle oli olemassa olevien hegemoniasuhteiden kunnioittaminen.

Kumppanuus-hankkeessa toimi kuntaryhmiä, samoin toimialaryhmiä, tosin jälkimmäiset hyvin tehottomasti. Kumppanuushankkeen sanansaattajat eivät luottaneet Leader-toiminnan tasa-arvoisiin kolmikantamenettelyihin vaan halusivat pitää narut entisten vallankäyttäjien hypypysissä. Kumppanuus-hankkeen esitteissä tietysti korostettiin sen monia osapuolia yhdistävää voimaa. Sanottiinhan, että uusien paikallisten työllisyysratkaisujen kehittäminen vaatii muun muassa kuntien, työttömien yhdistysten, kyläyhdistysten, toimialayhdistysten, työvoimahallinnon ja monien paikallistoimijoiden yhteistyötä. Keskustelun jatkuessa kävi yhä selvemmäksi, että ao. kumppanuus-pilotissa oli pahoja ristiriitoja tavoitteiden ja käytäntöjen välillä. Leaderiä etsittiin tueksi kunnioittamatta sen peruslogiikkaa ja sääntöjä.

Sen verran miesten tökerö ehdotus suututti, että kyselin useilta tahoilta Seinänaapurien kumppanuus-hankkeen tosiasiallista tilannetta. Sain yhtäpitäviä arvioita, jotka sitten Marika Leppäsen ja Arttu Vainion Vaasan yliopiston tutkimuslaitoksen palvelututkimuksena tekemä *Seinänaapurien kumppanuus* -tutkimus (1999) vahvisti. Liian monet hankkeessa mukana olevat kokivat aloitteen tulleen ylhäältä alaspäin, seudullisuutta ei toiminnassa tavoitettu, hankkeen tehtävät jäivät epäselviksi eikä kumppanuustoimisto pystynyt kirkastamaan näitä. Hyvin resursoitu kumppanuustoimisto enemmän pomotti kuin avusti. Hankkeiden rahoitus tuli muualta, usein Leaderistä, jolloin kumppanuushankkeen koettiin ratsastavan muiden työllä ja varoilla. Eipä siis ihme, että Seinäjoen miehet hamusivat päätösvaltaa Leader-varoihin! Leppäsen ja Vainion suorasanaisten raportti kertoi kumppanuuden toteuttamisen vaikeudesta ja herkkyydestä. Olinhan minäkin toivonut kolmen likeisen prosessin yhteisten piirteiden kehittämistä yhteistoiminnaksi, mutta en sillä tarkoitanut minkään toimintatavan eliminoimista.

Raimo Harjusen ja Paavo Saikkosen Irlannista siirtämä kumppanuus-idea sai ensimmäisen kokeilunsa Ähtärissä vuoden 1996 aikana. Hannu Katajamäki raportoi ensi kuukausien kokemukset sattuvasti ja oivaltavasti julkaisusaan *Paikallisen kumppanuuden yhteisöjä* (1996). Katajamäen moniaineksinen raportti tavoitti lukuisan määrän kumppanuuden tärkeitä yksityiskohtia, samoja, joiden kanssa Leader-menettelyssä on painittu. Osa ihmisistä ja paikallisyhdistyksistä innostuu asiasta, toiset odottavat valmista, keskusjärjestöt varoittelevat, kunnat ja tässä tapauksessa työvoimahallinto paikoin omivat, vaikka kumppanuus ei ole kenenkään yksinoikeus. Kiirettä ei saisi olla ja koulutusta tarvitaan. Katajamäki (1996: 31–32) kuitenkin uskoi, että ”hajallaan olevia pikkutöitä yhdistelemällä kumppanuusyhteisö pystyy muodostamaan täysiaikaisesti työllistäviä toimenkuvia”. Tutkija varoitti havaintojensa perusteella, että ”kumppanuusyhteisöstä ei saa tulla uutta hallinnollista osapuolta, vaan hallintoa ja ihmisten hyvää elämää tukeva uusi toimintatapa”. Sääntö koskee myös Leaderiä.

Viime vuosikymmenen loppupuolen hallinnon toimintatapakokeiluista on jäljellä vain Leader. Kumppanuus ja osallisuus on valtavirtaistettu nyt käytössä oleviin ohjelmiin ja hallinnon menettelyihin. Tosiasia vain on, ettei useita osapuolia yhteenkokoava menettelytapa kovin voimakkaaksi ja merkitykselliseksi muodostu, ellei siihen jatkuvasti paneuduta ja sitä kehitetä. Kun hallinto puhuu piloteista, se melkein aina tarkoittaa jonkin esille nousseen, yleisesti hyväksytyin asian väliaikaista toteutusta vailla jatkuvuutta. Liian usein pilotti paljastuu köyhän organisaation hätävalheeksi, joka nopeasti tukahdutetaan perinteisiin hallintokäytäntöihin. Ei kumppanuutta, osallisuutta tai maaseudun paikallista kehittämistä saada liikkeelle ilman vastoinkäymisiä. Vastoinkäymiset voivat kuitenkin opettaa ja menettelyjä voidaan tarkistaa. *Yhteiskunnallinen kehitystyö ei ole pilotointia, vaan usean vuoden määrätietoista, jatkuvuuteen tähtäävää toimintaa.*

## Kehittämisarvat rahareikiä paikkaamaan

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki vuonna 1996 toimintasuunnitelmaansa sisältyneen EU-rakennerrahasto-ohjelman hallinnointia koskevan tarkastuksen. Tarkastus kohdistui pohjoisten harvaan asuttujen alueiden kehittämiseksi luodun tavoite 6 -ohjelman hallinnointiin ja siinä erityisesti sisäasiainministeriön tehtävään Euroopan aluekehitysrahaston rahastovastuuministeriönä. Tarkastuskertomus tähdensi, että tavoiteohjelmien tuloksellinen toteutus riippuu osaltaan hallinnoinnista ja, että kaikki osapuolet olivat joutuneet sopeutumaan lyhyessä ajassa moniin uusiin käytäntöihin. Tarkastusviraston havainnot olivat hyvin samantapaisia muiden teemaa käsitellessä kanssa. ”Hallinnointijärjestelmän luomisessa oli lähtökohtana tukeutua olemassa oleviin kansallisiin toimijoihin ja välttää lisäbyrokratiaa. On kuitenkin käynyt päinvastoin.” Raportti ihmetteli ohjelmapolitiikkaan luotujen uusien toimielinten määrää, varsinkin, kun niiden ja vanhojen toimielinten toi-

mivaltasuhteet olivat epäselviä.

Valtionhallinnossa omaksutun tulosohtauksen soveltaminen EU:n ohjelmaperusteisessa aluepolitiikassa aiheuttaa ristiriitoja valtion viranomaisten ja maakunnan liittojen välille. Ristiriitoja tulee jo yhden hallinnon sisällekin, kun ”uusilla toimielimillä ei puolestaan ole mitään virallista asemaa, ne on mainittu vain ohjelma-asiakirjassa”. Tarkastusviraston hieman yliolkainen suhtautuminen ohjelmien toimielimiin ihmetyttää. Totta kuitenkin on, että mitään suurta ymmärrystä tai hyväksyntää ohjelmapolitiikan tekijät eivät missään hallinnossa toiminnan ulkopuolelta ovelilta saa. ”Nykyisessä rakennerrahastovarojen hallinnoinnissa painottuukin enemmän edunvalvonnan ja rahanjakamisen näkökulma kuin ohjelman tavoitteet ja tulokset.” Tarkastusraportti tietysti valitteli myös seurantarekisterin ongelmia ja valintakriteerien puutteellisuuksia. (Tarkastuskertomus 5/97: 7–9.)

Lisäysperiaatteen mukaan eri tavoitteisiin tarkoitettujen rakennerrahastojen määrärahat eivät voi korvata jäsenvaltion julkisia rakenteellisia tai vastaavia

menoja. Yksityistä rahoitusta ei oteta pääsääntöisesti mukaan tarkasteluun. Vaikka täydentävyyden todentaminen on osoittautunut kiistanalaiseksi vanhoissa jäsenvaltioissa, samoin Suomessa etenkin ministeriöiden ja maakunnan liittojen välillä, näyttää tarkastusvirastokin kallistuvan käsitykseen, että esimerkiksi ”yrityshankkeiden lähes automaattista sisällyttämistä rahoituksen piiriin ei voida pitää tavoite 6 -ohjelmasiikirjan mukaisena”. Maakunnan liitot taas pitivät muun muassa metsänparannukseen, vesihuoltoon ja kaavoitukseen suunnattuja hankevaroja lisäysperiaatteen vastaisina. Additionaliteettia pitäisikin seurata hankekohtaisesti, koska ministeriöillä on ollut taipumuksena ohjata tavanomaisia budjettivelvoitteita ohjelmarahoituksen piiriin, eli EU:n avulla on hankittu uutta rahaa supistuvan kansallisen budjetin tilkkeeksi. (Tarkastuskertomus 5/97: 58–67.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi luonnonhaitta- eli LFA-tuen ja eräiden muiden EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukien sisällyttämisen ohjelmarahoitukseen aiheuttaneen koko ohjelmaprosessissa ristiriitoja ja ongelmia. Tuki vie maatalousvaltaisissa maakunnissa valtaosan rahoituskehyksestä, jolloin ohjelman varsinaiseen kehittämistoimintaan jää näissä maakunnissa vähemmän resursseja. Tarkastusviraston mielestä LFA-tyyppisten ja varsin vähän harkintavaltaa sisältävien tukimuotojen ohjelmalistamisesta saatava lisäarvo jää vähäiseksi. Tuki joudutaan joka tapauksessa myöntämään ehdot täyttävin, laskennallisin perustein. Laskennallinen LFA-tuki toteutui täysimääräisenä jo ensimmäisen ohjelmavuoden aikana, mikä sekun kuvasi toimenpiteen liittymättömyyttä ohjelmaan. Lisäksi tuki rasitti tarpeettomasti tavoite 6 -ohjelman hallinnointia. Tarkastusviraston mielestä ”LFA-tuet voitaisiinkin maksaa tehokkaammin ja ohjelmatyötä häiritsemättä maataloustukena kokonaan ohjelman ulkopuolella, mikäli EU-säädökset sen mahdollistavat”.

Ohjelmakaudella 2007–2013 pulma suureni huomattavasti, kun massiiviseen EU-perusteiseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan liitettiin EU:n vaatimuksesta Suomen oloissa suuret LFA-tuki ja maatalouden ympäristötuki varsinais-

ten maaseutupoliittisten toimenpiteiden jäädessä 13 prosenttiin koko ohjelman rahoituskehyksestä (MMM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2011). Mikähän lienee tarkastusviraston kanta nyt? EU:n ohjelmarakenne on keinotekoinen ja alistaa varsinaista maaseudun kehitystyötä. Silti sitä on jäsenmaissa noudatettava.

Myös valtioneuvoston tarkastajat eli kansanedustajien ryhmä on silloin tällöin arvioinut vuotuisessa kertomuksessaan maaseutupolitiikkaa; näin myös vuonna 2002 näkökulmana vuoden 2001 tilanne maaseutuelinkeinoissa. Valtioneuvoston tarkastajatkin kiittelivät ministeriöiden aluehallintoviranomaisten ja paikallisten toimijoiden yhteistyötä mutta peräänkuuluttivat hallinnonalojen toimenpiteiden yhteisvaikutusten arviointia aluetasolla. Sitä tilintarkastajat pitivät keskeisenä ministeriöiden välisenä yhteistyökysymyksenä. Hieman yllättävä ja loppuun asti ajatteleman ehdotus sen sijaan oli luopuminen säilytetyistä työpaikoista hankkeiden tulokriteerinä. Tarkastajilta saattoi jäädä havaitsematta, että kriteerien valinnalla vaikutetaan myös rahoituskohteisiin. Ohjelmatoiminnassa oli varsin paljon keskusteltu siinä esiintyvistä pyrkimyksistä uusien yritysten perustamiseen. Monet katsoivat vanhojen yritysten kehittämisen joillakin aloilla ja alueilla perustellummaksi kuin uusien yritysten perustamisen. Mitään koko ohjelmaa koskevaa periaatepäätöstä ei olekaan viisasta tehdä näiden kahden rahoituskohteen suhteen. (Valtioneuvoston tarkastajien vuotta 2001 koskeva kertomus 2002: 201–202.)

### **Ohjelma- ja linjahallinnon jatkuva ristiriita**

Ohjelmapolitiikan strategioista ja käytännöistä on jo edellä esitetyn perusteella lukuisia erilaisia näkemyksiä. Luonnollista tietysti on, että rahoituksen kohteista ja painotuksista ollaan montaakin mieltä. Ongelmallisia sen sijaan ovat asiantuntemattomuuteen perustuvat kannanotot. Näitä laukovat ohjelmaprosessissa mukana olevatkin, koska työhön joudutaan vetämään paljon henkilöitä aivan erilaisen

hallintoperinteen ja budjettiajattelun piiristä. Niin kuin jotkut tutkijat ja tarkastajat ovatkin arvioineet, suomalaisen järjestelmän monimutkaisuuden ja byrokraattisuuden yksi syy on onneton, tietoinen pysyttäytyminen entisissä rakenteissa, jotka eivät suinkaan ole ohjelmapolitiikan ehtojen mukaisia. Kun tähän vielä liittyvät aivan toiselta arvo- ja kokemuspohjalta ponnistavien virkamiesten asettaminen vastuuseen ohjelma- ja hanketoiminnasta, tulokset eivät voi kovin ruhtinaallisia ollakaan. *Syvällisesti ohjelma- ja hanketoimintaa tuntevia valtion virkamiehiä on todella vähän, eikä yhtään ilahduta, että heitä on kunnissa vielä vähemmän.*

Markku Sotaraudan (1996: 158–162) teoreettinen pohdiskelu samasta teemasta johtaa päätelmään, että ”Ohjelmallinen aluepolitiikka on vienyt alueellista kehittämistä toimijalähtöiseen suuntaan korostamalla kumppanuutta, mutta samalla sen monitasoinen ja byrokraattinen malli pitävät kiinni vanhasta suunnitteluajattelusta.” Toimijalähtöisessä kommunikatiivisessa prosessissa kumppanuus toteutuu useiden alueellisten strategioiden välillä. ”Alueellinen kehittäminen on pluralistinen keitos julkisia ja yksityisiä organisaatioita, erilaisia vapaaehtois- yms. järjestöjä sekä erilaisia intressiryhmiä.”

Siirtyminen sektoraaalisesta territoriaaliseen tai linjahallinnosta ohjelmaperusteiseen toimintaan olisi tietenkin edellyttänyt suuria muutoksia järjestelmässä. Näihin ei kuitenkaan aikataulusyistä ja vääristä byrokraatioletuksista johtuen menty, eikä yhteiskunnallisten toimintatapojen muutoksessa neitseellistä tilannetta koskaan olekaan. Mutta ohjelmakausien vaihtuessa tulisi oppia virheistä. Edellä käsitellyistä pulmista ei paljon ole keskusteltu, sen sijaan lainsäädännön valmistelussa kiinnitetään huomiota tarkastuskertomuksiin, jotka ovat täynnä pikkuongelmia, mutta mitään kovin suurta ei ole havaittu. Silti lainvalmistelussa yritetään innokkaasti tilkitä ”porsaanreikiä”, millä aiheutetaan happikatoa hankkeiden suunnittelijoiden ja toteuttajien keskuudessa.

On paljon yrityksiä, organisaatioita ja henkilöitä, jotka eivät lähde enää ohjelma- ja hanketoimintaan

pettyneinä byrokraattisiin ja usein järjenvastaisiin vaikeuksiin. Hallinto ei silloin toimi, kun mahdollisuudesta saada jopa avustusta kieltäydytään. Hyvää ei kerro myöskään tosiasia, että virkamiehiä on tarkastus- ja valvontatoiminnassa paljon enemmän kuin suunnittelemassa kehittämistyöhön uusia työmuotoja ja yhteistyökuviota. *Suomessa on yhdistynyt ranskalaiseen hallintokulttuuriin kuuluva kansalaisen ja asiakkaan epäily ja suomalaisten virkamiesten toinen toisensa ketjutettu palvelu ilman asiakasnäkökulmaa.*

Joidenkin hallinto-oppineiden äärikannanottojen mukaan ministeriöiden tärkein tai lähes ainoa tehtävä on palvella hallitusta ja sitä kautta eduskunnan lainvalmistelua. Tätä taustaa vasten on suoraan hullunkurista, että suomalainen EU-politiikka on niin keskusvetoista kuin se edelleen on.

### 3.4 EU-osarahoitteinen ohjelmatyö

Euroopan unioniin liittyminen toi mukanaan aikaisempaa laajemman ohjelma- ja hanketoiminnan. Sen myötä tuli lisää rahaa maaseudun kehitystyöhön ja yleensä alueelliseen kehittämiseen, mutta samalla byrokraatia lisääntyi tuntuvasti. Nämä lienevät edelleen EU-osarahoitteisen kehitystyön paras ja huonoin piirre. Varojen arviointikin on suhteellista: sillä pitäisi olla vertailukohta. Hyvin todennäköistä kuitenkin on, että EU:n ulkopuolella alueiden kehittämiseen osoitetut kansalliset varat olisivat jääneet huomattavasti vähäisemmiksi. Tuskin myöskään metodista kehittämistyötä olisi tehty viime vuosien tapaan.

Tärkeimmästä myönteisestä ja kielteisestä piirteestä on johdettavissa useita pienempiä teemoja. EU-ohjelmiin kuuluva kolminkertainen arviointi on tuottanut lukuisia, osittain itseään toistavia raportteja. Jonkin verran varsinkin väliarvioinneilla on ollut merkitystä ohjelmakauden lopun hienosäädöissä. Arviointien hyötysuhde on kuitenkin jäänyt matalaksi, sillä ohjelmapolitiikan vääriä peruslähtökohtia ei ole muutettu. Ohjelmat kyllä ovat suuria

kokonaisuuksia, mutta ne hajoavat toteuttamisvaiheessa lukuisiin sektoriputkiin. Tätä perusvikaa arvioitsijat ovat rummuttaneet lukuisin suosituksin ilman tulosta.

Tavallisen kansalaisen ja poliittisen päättäjän tärkeään, yksinkertaiseen mutta oikeutettuun kysymykseen siitä, mitä EU-ohjelmilla on saatu aikaan, ei ole yksinkertaista vastausta. Ohjelmista kannattaisikin teettää suurehko tutkimus korostaen alueiden ja maaseudun elinvoimaa lisääviä sisällöllisiä teemoja. Ohjelmat ansaitsisivat lisää poliittista analyysia. Nyt ne näyttäytyvät poliitikoille isoina ja siksi merkityksellisinä paketteina, mutta osien keskinäissuhteista ei puhuta. Ohjelman toteuttajille ja virkamiehille kokonaisuus jää tavoittamattomaksi, kun oma työ kohdistuu vain pieneen osaan.

### **EU-ohjelmien varat maaseudun kehittämiseen**

Kolmannen kokonaisohjelman valmistelun yhteydessä pohdittiin kahden EU-ohjelmakauden

ohjelmien antia maaseudulle. Ohjelma-asiakirjat ja ohjelmien arvioinnit antavat eväitä kokonaisuuden hallintaan, mutta arvioinnista on kuitenkin kysymys. ”Puhtaita” maaseutuohjelmia on vain osa ja osa ohjelmista ulottuu keskuksiin ja maaseutuun, jolloin varojen suuntautumista maaseudulle on arvioitava erilaisin perustein. Jonkin verran esiintyy myös sekaannusta siitä, minkä tyyppiset toimenpidekokonaisuudet kuuluvat mieluummin maatalouspolitiikan kuin maaseutupolitiikan piiriin.

Ihmisten maaseutu -kokonaisohjelmassa luku *EU:n ohjelmapolitiikan anti maaseudulle* (YTR 8/2000: 53–56) perustui Pauliina Porkan laatimaan koosteeseen YTR:n julkaisussa *Maaseutu politiikassa ja hallinnossa* (YTR 5/2000). Taulukon 2 ohjelmakausia 1995–1999 ja 2000–2006 kuvaavat luvut perustuvat tähän koosteeseen miljooniksi euroiksi pyöristettyinä. Taulukkoon on lisätty ohjelmakautta 2007–2013 koskevat luvut, jotka on saatu neljän EAKR- ja yhden ESR-toimenpideohjelman esittäminä omina arvioina varojen jakautumisesta erilaisille alueille.

**Taulukko 2.** Maaseutuun kohdistuvien ohjelmien rahoitus kausina 1995–99, 2000–2006 ja 2007–2013.

OHJELMA milj. €	EU-RAHOITUS	KANSALLINEN VALTIO KUNTA		YKSITYINEN	YHTEENSÄ
1995–1999					
LEADER II	29	17	12	33	91
POMO	-	18	4	9	31
Tavoite 5B	197	266	Ei eroteltu*	269	732
Tavoite 6	209	274	7	115	604
Interreg II A	4	3	2	2	12
<b>1995–1999 YHTEENSÄ</b>	<b>439</b>	<b>587</b>	<b>25</b>	<b>428</b>	<b>1470</b>
Lisäksi jonkin verran tavoitteiden 2,3 ja 4 varoja					
<b>2000–2006</b>					
LEADER+	55	37	18	60	170
ALMA	116	271	Ei eroteltu*	279	667
POMO+	-	14	4	7	25
Tavoite 1: Pohjois-Suomi	101	87	15	125	328
Tavoite 1: Itä-Suomi	130	114	15	349	609
Tavoite 2: Länsi-Suomi	135	144	58	284	621
Tavoite 2: Etelä-Suomi	81	87	36	171	375
Interreg (arvio)	10	9	1	3	23
<b>2000–2006 YHTEENSÄ</b>	<b>629</b>	<b>763</b>	<b>147</b>	<b>1278</b>	<b>2818</b>
Lisäksi jonkin verran tavoitteen 3 varoja					
<b>2007–2013</b>					
Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman maaseu- tuosiot**	396	483		450	1329
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoite, Itä-Suomi	182	182		350	714
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoite, Pohjois- Suomi	187	187		288	662
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoite, Länsi-Suomi	87	132		160	379
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoite, Etelä-Suomi	98	147		306	551
Manner-Suomen ESR-ohjelma	308	400		ei arvioitu	708
<b>2007–2013 YHTEENSÄ</b>	<b>1258</b>	1531		1554	4343

\* Kuntarahoitus sisältyy kansalliseen julkiseen rahoitukseen

\*\* Maaseudun kehittämisen politiikkasektori sisältää osan toimintalinjan 1 toimenpiteistä sekä kokonaan toimintalinjan 3 ja 4 (LEADER) toimenpiteet Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa. Lähde: MMM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2011.



Monivuotisten ohjelmien kokonaissummat ovat suuria. Toisaalta kulloinkin käytössä olevat varat suhteessa muihin julkisiin ja yksityisiin varoihin ovat vaatimattomia. Arvioitsijoiden on erittäin vaikea erottaa ohjelma- ja hanketoiminnan vaikutusta muista vaikutuksista ja käynnissä olevista muutoksista. Esimerkiksi 5b-ohjelman loppuarvioinnin (SM 2003: 10) laatijat sanoivat, että samaan aikaan, kun 5b-ohjelman kokonaispanos alueelle oli noin 3,5 miljardia markkaa eli vajaa 0,6 miljardia euroa, rahoitettiin alueen kuntia valtionosuuksien kautta noin 100 miljardin markan edestä eli lähes 17 miljardilla eurolla.

Ohjelmakaudella 1995–1999 tavoite 5b-ohjelman, Leader II -ohjelman ja kansallisen POMO-ohjelman rahoitus kohdistui kokonaan maaseututoimenpiteisiin. Tavoite 6 -ohjelmassa oli erillinen maaseutupaketti. Interreg IIA -ohjelmien kokonaisrahoituksesta noin 10 prosenttia kohdistui maaseudun kehittämistä tukeviin toimenpiteisiin. Ohjelmakaudella 2000–2006 Alueellisen maaseutuohjelman ALMAN ja Leader+ - ja POMO+ -ohjelmien toimenpiteet kohdistuivat kokonaisuudessaan maaseutuun. Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmissa oli eritelty maaseututoimintalinjat. Tavoite 2 -ohjelmien ”maaseutuosuus” laskettiin maaseutukuntien väestöosuuden perusteella. Nyt tiedämme toteutuneiden hankkeiden perusteella, että taulukossa esitetyn suuruisia summia maaseudulle ei kohdistunut.

Sama koskee varmasti myös ohjelmakautta 2007–2013. Taulukon 2 luvut ovat pitkälti ohjelmien laatijoiden arvioita, mutta liimalappuohjelmien keskittävät vaikutukset vähentävät kokemusten mukaan maaseudulle suuntautuvien varojen määrää. Vuotuiset maaseuturahat olivat ensimmäisellä kaudella noin 300 miljoonaa euroa, toisella noin 400 miljoonaa euroa ja kaudella 2007–2013 peräti 620 miljoonaa euroa eli lukujen arvionvaraisuudesta huolimatta on selvää, että *EU-perusteiset maaseudun kehittämisarvat ovat lisääntyneet*. Suurin selitys on EAKR-ohjelmien painottuminen Itä- ja Pohjois-Suomeen kaudella 2007–2013. Ohjelmakauden

2007–2013 päätyttyä on erittäin tärkeää selvittää varojen todellinen suuntautuminen keskuksiin tai maaseudulle. Maaseudun ja harvan asutuksen perusteella varat saatiin, mutta niiden käyttö onkin jo toinen asia.

Samaan aikaan varsinaisen EU-perusteisen maaseutuohjelman eli Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman suhteellinen merkitys on laskeutunut maaseudun kehittämisvälineenä. Onkin hieman ristiriitaista, että näin on käynyt, koska rakennerahasto-ohjelmat kertovat linjakseen Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelman (2008: 34) tapaan: ”Maantieteellisesti maaseuturahaston rahoitus painottuu harvaan asutulle ja ydinmaaseudulle ja EAKR-rahoitus taajamiin ja kaupunkikeskustoihin.” Ohjelmien tekstit ja numerot eivät vastaa toisiaan. Tekstit ovat rehellisempiä.

Jos maaseutuun liittyvien ohjelmien varat – yksityiset etenkin – ovat suuntaa-antavia arvioita, sitä ovat myös toimintalinjojen ja toimenpidekokonaisuuksien perusteella tehtävät päätelmät. Niiden esittely olisi pelkkää luettelointia. Siksi on turvaututtava arviointiraporttien johtopäätöksiin ja suosituksiin, vaikka niissäkin on keskinäisiä painotuseroja, jopa ristiriitaisuuksia.

### **Tavoite 5b-ohjelmalla harjoiteltiin**

Euroopan unioni laajensi merkittävästi ohjelma- ja hanketoimintaa, mutta työtapana oli otettu Suomesa käyttöön jo aiemmin. Sen huomasi myös EU:n komissio, joka lausunnossaan Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.12.1992 totesi Suomen laajentaneen maaseutupoliittisia ohjelmiaan muihin maaseutuelinkeinoihin kuin maa- ja metsätalouteen. Komissio totesi ”tämän politiikan tavoitteiden olevan laajalti yhteneväiset EY:n maaseudun kehittämisen tavoitteiden kanssa”. (UM 1992: 18.) Ohjelmien muodoissa ja pelisäännöissä sen sijaan riitti opettelemista. Ensimmäinen EU-perusteinen maaseutuohjelma oli 5b-ohjelma.

**Tavoite 5b:n** ohjelma-asiakirjan (1995: 87–90) **toimintalinjat** olivat:

1. yritystoiminnan edistäminen,
2. alkutuotannon monipuolistaminen,
3. osaamisen tason nostaminen sekä
4. maaseutuyhteisöjen kehittäminen.

Komissiolle maaliskuussa 1995 lähetetyssä versiossa (SM 1995, 63–66) tavoitteita oli kolme. Alkutuotannon monipuolistamista lähetetyssä versiossa ei ollut, koska valmisteleva työryhmä katsoi, että monipuolistaminen hoidetaan yritystoiminnan edistämisen ja osaamisen tason nostamisen toimintalinjoilla. Kuitenkin sekä komission rakennerahastojen halu askaroida nimikkolinjoillaan että Suomen ministeriöiden samansuuntainen ”sektorisuharointi” muuttivat ohjelman rakenteen ohjelmapolitiisesti huonompaan suuntaan. Edellytykset suunnata ohjelmavaroja entisiin kohteisiin paranivat, mitä seikkaa jälkiarvioitsijat oikeutetusti kritisoivat tiukasti.

Jäsenyys 5b-ohjelmaryhmässä oli osanottajille ensimmäinen kokemus olla laatimassa EU-ohjelmaa. Tuntui, kuin jokaisella jäsenellä olisi ollut erilainen mielikuva tavoiteltavasta tuloksesta, niin muodosta kuin sisällöstäkin. Toisilla jäsenillä oli suoria kontakteja komission virkamiehiin, tosin nekin vielä vähäisiä ja tuoreita, toisilla näitä ei ollut, mutta saattoi olla kokemusta kansallisesta maaseudun kehitystyöstä. Kaksi asiaa on jäänyt erityisesti valmistelusta mieleen. Ne ovat myös asioita, jotka jatkuvasti toistuvat ohjelmien arvioinneissa.

Osalle ministeriöiden virkamiehistä päätehtävänä näytti olevan toimenpiteiden, niiden tavoitteiden ja pelisääntöjen muotoilu niin, että ne ovat täysin sopusoinnussa aiempien kansallisten käytäntöjen kanssa. Tältä osin komission mainostamaa innovatiivisuutta ei esiintynyt lainkaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö kunnostautui entisten yritystukiensa markkinoinnissa erityisen voimakkaasti. Esiintyi suorastaan ohjelmallisuuden halveksuntaa: EU-ohjelma on vain tapa saada lisärahoitusta.

Toinen hankala kysymys oli infrastruktuuriin liittyvien kehittämistoimenpiteiden osuus ohjelmassa. Valmisteleva ryhmä tiesi hyvin, että vanhoissa jäsenvaltioissa, etenkin Irlannissa, Portugalissa ja

Espanjassa kaupunkien ja maaseudun infrastruktuuria oli voimakkaasti rakennettu EU-varoin. Toisaalta Suomessa infrastruktuuri oli pääosin jo rakennettu ja EU:lta saatavat kehittämisrahat olivat pienempiä kuin edellä mainituille valtioille kohdistetut varat. Ryhmä debatoi asiasta, jonka monta vuotta myöhemmin talousneuvoston asettama Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka -työryhmä (VN 2000) muotoili suositukseksi erottaa suuri ja pieni aluepolitiikka toisistaan. Edellisessä on kysymys peruspalvelujen saatavuudesta huolehtimisesta ja hyvinvointierojen kasvun hillitsemisestä. EU-tavoiteohjelmat ovat pientä aluepolitiikkaa, jonka tehtävänä on alueiden johdonmukainen elinkeinopoliittinen kehittäminen. Linjaus on perusteltu ja se tekee realistisemmaksi sekä EU-perusteisten ohjelmien laatimisen että toteuttamisen. Linjaus on sopusoinnussa myös maaseutupolitiikassa omaksutun terminologian kanssa: EU-toimet ovat suppeaa maaseutupolitiikkaa.

Komissiolle ei ole mitään selvää linjaa asiaan, ja suurin syy lienee siinä, että eri jäsenvaltiot ovat eri kehitysvaiheissa. On valtioita, joissa välttämättömän perusrakenteen pystytys on ehdoton alku varsinaiselle kehittämistyölle, ja Suomen kaltaisia maita, joissa ohjelmavarojen suuntaaminen aivan perusinvestointeihin ja -toimintoihin on varojen väärinkäyttöä ja edellytysten viemistä uusilta tuloilta. Infrastruktuuria 5b-ohjelmiin tyrkyttivät erityisesti maa- ja metsätalousministeriö sekä valtionvarainministeriö. Näin 5b-ohjelman rakenteesta tuli heikohko.

Rahoitus tuli kolmen rahaston (EMOTR, EAKR ja ESR) ja kahdeksan ministeriön kautta. Alue leivittäytyi ja hajaantui 14 maakuntaan, joista vain Etelä-Pohjanmaa oli kokonaisuudessaan mukana. Jopa lähes 30 000 asukkaan Seinäjoki kuului kokonaisuudessaan maaseutuohjelmaan. Eipä ihme, että jälkiarvioijat kysivät, voidaanko perifeeristä haja-asutusalueetta ja esimerkiksi Seinäjoen keskustaa kehittää samalla ohjelmalla.

Toisaalta yhdessä vaiheessa oli tilanne, jossa tiedettiin tavoite 6 -ohjelman, tavoite 2 -ohjelman ja tavoite 5B -ohjelman varat ja pelisäännöt. Näi-

den perusteella oli määritettävä alueet ja tiedossa oli se, että ohjelmilla ei saada syntymään kattavaa peittoa. Siinä tilanteessa sekä tavoite 2 -ohjelma että tavoite 5b -ohjelma muotoutuivat alueellisesti liian hajanaisiksi. Yhtenäisemmät ohjelma-alueet olisi saatu aikaan jättämällä tapahtunutta laajemmat alueet kokonaan EU-rahoituksen ulkopuolelle. Se puolestaan ei olisi ollut viisasta poliittisesti mutta ei myöskään ohjelmallisesti.

## Tuloksia ja tahallisia virheitä

Ohjelman julkinen rahoituskehys vuosille 1995–1999 oli noin 614 miljoonaa euroa, josta EU:n rakennerahastoista tuli 194 miljoonaa euroa. Varoilla ja toimenpiteillä luotiin noin 17 000 uutta työpaikkaa ja perustettiin 4 200 uutta yritystä. Maatilojen yhteyteen syntyi 1 400 uutta yritystoimintaa ja kaikkiaan maaseudun kehittämisen piirissä oli 16 000 tilaa tai yritystä.

Jälkiarvioinnin loppuraportin esipuheessa tavoite 5b -seurantakomitean puheenjohtaja Kaisa-Leena Lintilä kirjoitti lakonisesti: "Ohjelman toimenpiteet olivat merkittäviä alueiden kehittämisen kannalta, vaikka maaseudun kehityksen suuntaa niillä ei muutettu."

Jälkiarviointi nosti esiin **kysymyksiä, joita on kehiteltävä** ja pohdittava edelleen. Tällaisia olivat esimerkiksi seuraavat (MMM 2001: 5–11):

- Ohjelman sisältöalueet (työllisyys, yritystoiminnan ja maatilojen kilpailukyky, maaseudun vetovoimaisuuden lisääminen, maiseman suojelu jne.) muodostivat niin laajan kokonaisuuden, että tulosten näkyvyys jäi varsin vähäiseksi.
- Ohjelmaa leimasi aidon täydentävyyden puute.
- Ohjelmalla oli suuri merkitys maaseutuyhteisöjen sosiaalisen pääoman vahvistajana ja tätä kautta tuotantotaloudellisten edellytysten ylläpitäjänä rakennemuutoksen vuosina.
- Ohjelman liikkeelle lähtö oli verkkainen, ja ohjelmatyön sisäistäminen oli vaikeaa, olkoonkin, että asian suhteen edistyi selvästi ohjelma-kauden kuluessa.
- Päätöksentekojärjestelmä oli huomattavan TE-keskuspainotteinen ja vajaatehoinen.
- Toimenpiteiden liiallinen samaistuminen sektorihallinnon (etenkin MMM) kansallisiin maaseudun kehittämisen politiikkavälineisiin eliminoi lisäarvon saamista.
- Työssäkäynti asuinkunnan ulkopuolella lisääntyi 5b-alueen seutukunnissa koko maata enemmän. Tämä vahvistaa näkemystä, että maaseutualueet ovat ennen kaikkea asumisen sijaintipaikkoja.
- Kokemukset alleviivaavat toimintojen parempaa koordinaatiota ja kokonaisuuden hahmottamisen merkitystä.

Useista henkilöistä muodostunut arviointitiimi muotoili **seitsemän kehittämissuosituksia** (2001: 12):

1. Ohjelmien strategiseen valmisteluun tulisi jatkossa kiinnittää nykyistä paremmin huomiota. On tehtävä valintoja.
2. Uusien ohjelmien valmistelun taustaksi tulee tuottaa tarkempaa tietoa alueen toimintaympäristön tilasta ja tulevista kehitystrendeistä.
3. Jatkossa tulisi rahoittaa pääsääntöisesti suuria, mielellään monivuotisia hankkeita, joille on määriteltä nykyistä tarkemmat strategiset tavoitteet ja painopisteet.
4. EU-osarahoitteisten hankkeiden tulisi jatkossa pyrkiä kokeilemaan ja toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä, joita ei rahoiteta/toteuteta kansallisella rahoituksella.
5. Tavoite 5b -ohjelmassa alkutuotantoa on tarkasteltu irrallaan laajemmasta maaseutuyhteisöjen kehittämisestä. Jatkossa maatalous- ja maaseutuyhteisöjen kehittäminen olisi integroitava nykyistä paremmin yhtenäisen kehittämisvarjon alle.
6. Vaikka aluekeskusten toimintaa vahvistetaan, on myös huolehdittava syrjäseutujen ja perinteisten maaseutualueiden elinvoimaisuuden vahvistumisesta.
7. Tulisi rahoittaa pitkäkestoisia hankkeita, joihin sisältyy sekä investointeja että koulutusta ja kehittämistoimenpiteitä.

8. On varmistettava hankkeiden myötä alueelle syntyneen osaamis pääoman institutionalisoituminen.

Suosittelun siististä muotoilusta huolimatta arviointi sisälsi voimakasta kritiikkiä 5b-prosessia kohtaan ja tärkeitä viestejä ohjelmatyön jatkokehittelylle.

### **Ilahduttavan analyttistä arviointia**

Arviointitiimin havainnoista ja suosituksista ei välttämättä olla yhtä mieltä. Jopa tiimin sisällä oli erilaisia näkemyksiä, sillä suositukset olivat selvästi leppeämpiä kuin monet loppuraportin tekstiosat. Hilikka Vihisen kirjoittamassa luvussa 6 Maaseudun kehittäminen (2003: 48–58) oli useita havaintoja ja tulkintoja, joihin valmisteluryhmän alkuvaiheen puheenjohtajan ja sittemmin 5b-seurantakomitean jäsenen on helppo yhtyä.

”Ohjelmapolitiittinen ajattelu oli tavoitteita asetettaessa vielä hyvin heikko, osin kokemattomuudesta, osin sen edustaman logiikan suoranaisestä vastustuksesta johtuen. Keskushallinnossa eli vahvana ajatus, että sektori hallitsee omaa toimintalinjaansa ja kanavoii tavoiteohjelman olemassa olevien toimintatapojensa mukaisesti: yritysrahoituksena, maatalousrahoituksena ja työvoimapolitiittisena rahoituksena. Vaikka maaseutuyhteisöjen kehittämiselle lopulta sovittiin oma toimintalinja, se täytyi suurelta osin infrastruktuurin investoinneista, jälleen pitkälti siitä syystä, että tällaisiin toimiin oli totuttu tarttumaan ja ne olivat selvästi esillä komission ajattelussa.”

”Pelkkä eri neuvontaelementtien nivominen samaan isoon ohjelmaan on naivi sateenvarjohanke, kun kuitenkin jatketaan ohjelmarahalla samaa työtä, jota tehtiin aiemmin valtionavun varassa. Metsänparannushankkeiden rahoituksella korvattiin nimenomaan laman aikana vähennettyä kansallista rahoitusta. Hallinnon

alalla muutenkin toteutettaviin tehtäviin, kuten vesistö-, tie- ja viemäröintihankkeisiin, kohdenetut varat vähensivät alkuperäiseen ohjelmaan kirjattujen, enemmän horisontaaliseen, inhimillisten toimintaedellytysten ja paikallisen mobiilisoinnin kehittämiseen tähdänneiden ajatusten merkitystä. ”

”Kokonaisuutena tarkastellen maataloihin kohdistuneet 5b-toimet ovat seuranneet totuttua maatalouspolitiittista ajattelua, mikä on käytännössä tarkoittanut perinteisten ratkaisujen rahoittamista varoilla, jotka oli tarkoitettu tuotannon monipuolistamiseen. Kun suomalainen maataloustuotanto kohdistuu lähinnä kotimarkkinoille, jotka eivät kasva, eikä näkyvissä ole myöskään merkittäviä vientimahdollisuuksia, kannustavat tämäntyyppiset toimet vain tuotannon siirtymistä Suomen sisällä alueelta toiselle, käytännössä yhä voimakkaammin Etelä- ja Länsi-Suomeen. Suppean kakun jakamista alueellisesti yhä uudelleen ei ole perusteltua rahoittaa ainakaan maaseudun kehittämiseen tarkoitetuista varoista.”

Vihinen arvioi myös, että suomalaisella maaseudulla on perinteisesti ollut paljon yhdistystoimintaa, mutta läheskään kaikki vanhat tahot eivät sovellu tai ole ylipäättään kiinnostuneita uudentyypisistä maaseudun kehittämisestä. Kylien elinvoimaisuus on viime kädessä kiinni itse kylän asukkaista ja heidän aktiivisuudestaan. Poliittikkatoimilla voidaan kuitenkin vaikuttaa uuden toimintakulttuurin syntymiseen ja olemassa olevan sosiaalisen pääoman aktivoimiseen. Omatoimisuuden painottaminen tavoitteena ei riitä, vaan kylät tarvitsevat apua uusien toimintatapojen luomiseen, verkostomaisen, avoimen organisaation rakentamiseen. Tässä ohjelmapolitiikkaa ja maaseutupoliittisia toimia tarvitaan. Mikrotason kehittämiskokemukset viittaavat siihen, että yrittäjyyttäkin syntyy vasta kun omatoimisuuden ajatus on omaksuttu, usein kylä- tai muun yhteisötoiminnan kautta.

Vihisen viimeksi mainittu teesi asetti yhteisöllisen kehittämisen ja yritysrahoituksen oikeaan suhteeseen. Ajatus esitettiin myös maa- ja metsätalousministeriön tuottamassa *Maaseudun kehittämistyön satoa* -kuvakirjassa maaseudun kehittämishankkeista tavoite 5b- ja 6 -ohjelmissa 1995–1999 (2001: 8–9). Silti muutaman rivin päästä tosiasialta yritetään viedä pohja pois julistuksella: ”Vaikka maaseudun rooli viihtyisänä asuinympäristönä on keskeinen, elinkeinotoiminnan kehittäminen on sen selkäranka.” Kumman tiukasti ministeriössä pesii valtion rahalla yrittämisen perinne. Vastuullinen maaseudun kehittäminen ei ole reviiirin puolustamista, vaan aitojen kehittämiskeinojen etsintää varsinkaan, kun se ei ole helppo tehtävä.

### **Valitettavan merkityksetöntä arviointia**

Jo helmikuussa 1998 valmistunut tavoite 5b -ohjelman väliarviointiraportti sisälsi osin samoja painotuksia kuin jälkiarviointi. Ymmärrettävästi väliarviointi kiinnitti huomiota aluerajauksien ongelmallisuuteen. Väliarviointi harmitteli, että ”Tavoite 5b -ohjelmaa joudutaan soveltamaan 5b-alueen teollistuneiden seutujen kehittämiseen”. Tyyliin uskollisesti väliarviointi sanoi epäselvästi myös, että ”kansallisen ohjelman alueosioiden ja hankkeiden väliin jää tyhjä aukko tai ainakin tietty väljyys”. Tässäkin huomio oli kiinnittynyt asiaan, jota ei ollut arviointien mukaisesti muutettu, eli valtakunnallisesti tuotettu ohjelma oli virallinen ja alueiden omat ohjelmat epävirallisia. Tosin alueilla oli erilaisia käytäntöjä hyödyntää omaa ohjelmaansa.

Väliarvioinnin suositusten yhteenvedossa (SM aluekehitysosasto 4/1998: 7–29) valitettiin, että ”EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ei pysty ottamaan huomioon Suomen maatalouden muista jäsenmaista poikkeavia tuotanto-olosuhteita”. Arvioijat eivät sanoneet suoraan, mutta antoivat ymmärtää, että tästä syystä maaseutuohjelman varoja tulisi kohdentaa maatalouteen, vaikka he toisaalta korostivat 5b -ohjelman varojen vähäisyyttä. Väliarvioinnin kokonaisuuden hallinta oli maaseu-

tupoliittisesti varsin vaatimatonta tasoa.

Arvioinnit ovat kerta toisensa jälkeen pommittaneet Suomen ohjelmapolitiittisen järjestelmän ilmiselviä valuvikoja: keskushallintopainotteisuutta, kansallisten varojen ja EU-varojen sitomista lukuisiin momentteihin, täydentävyyden ymmärtämistä vain lisärahan muodossa, ei uusien toimenpiteiden kautta jne. Näistä on esitetty useita yksityiskohtaisia suosituksia, joita ei ole toteutettu. Jos ohjelmien arvioinnit riisuttaisiin näistä hallinnon viis veisaamista kohdista, kovin paljon ei jäisi jäljelle. Arviointiraportit ovat kuitenkin pystyneet vahvistamaan tiettyjä ohjelmaprosessin myönteisiä välttämättömyyksiä havainnoillaan ja korostamalla niitä. Tässä ulkopuolinen arviointi on auttanut, sillä välttämättömyyksiksi myöhemmin tunnustetut asiat ovat hallinnossa ja käytännön toiminnassa usein olleet ensin kiistanalaisia kysymyksiä.

### **3.5 ALMA-ohjelma 2000–2006**

Seuraavalla ohjelmakaudella 2000–2006 EU-ohjelmien väliin ei jäänyt enää valkoisia alueita. Hieman pelkistäen voi maaseutupoliittisesti sanoa, että tavoite 1 -ohjelma kattoi Pohjois- ja Itä-Suomen ja Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma ALMA ykkösohjelman ulkopuoliset alueet eli Länsi- ja Etelä-Suomen maaseudun.

Tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisilla alueilla asui vuoden 1998 tietojen perusteella 4 064 500 ihmistä, joka oli noin 80 prosenttia koko maan väestöstä. Kun 12 suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Lahti, Pori, Jyväskylä, Lappeenranta, Kotka ja Vaasa) asemakaava-alueet jätettiin ulkopuolelle, muodostui maaseutualue, jolla oli 2,3 miljoonaa asukasta. ALMA-ohjelmalla tähdättiin voimakkaaseen ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kehitystyöhön. Edellistä oli 64 prosenttia ohjelma-alueesta ja jälkimmäistä 13 prosenttia. Kunkin TE-keskuksen alueelleen saama EU:n ja valtion rahoituksen määrä määritettiin keskeisten maaseututyypin asukaslukujen suhteessa.

## Seesteistä valmistelua

Verrattuna ensimmäiseen EU-harjoitukseen ALMA-ohjelman valmisteluprosessi kokonaisuudessaan, mukaan lukien myös EU:n antamat kommentit ja muutosvaatimukset, oli rauhallista ja vähäeleistä. Tavoitteista ja indikaattoreista tietysti jaksettiin käydä päättymätöntä ja osin päätöntäkin keskustelua. Toisaalta kokemukset olivat lisääntyneet ja 5b-ohjelman selvät haksahdukset tavoitteissa suhteutettuna saavutuksiin tekivät valmistelijat nöyremmiksi. Ohjelma sisälsi jo EU:nkin vaatimana rehellistä menneen kauden arviointia. *ALMA-ohjelma-asiakirja* (2000: 22–23) analysoi edellisen ohjelmakauden prosesseja mainitsemalla ensiksi myönteiset seikat eli aktiivisuuden lisääntymisen ja uskon vahvistumisen omaan alueeseen ja sen kehittämismahdollisuuksiin sekä hankkeiden muodostamat verkostot. Monet alueet jopa pyrkivät työohjelmiin, painopistealoihin tai sateenvarjohankkeisiin. Silti ohjelmapolitiikka oli toimintatapana edelleen uutta.

Kuntien seutuyhteistyötä oli harjoitettu, mutta ohjelma- ja hanketoiminnan moninkertaistuminen moninkertaisti myös seutuyhteistyön tarpeen. Aluksi seudullinen yhteistyö kangerteli. Arvioitsijoiden tapaan ALMA-ohjelman laatijat, joiden joukossa oli myös 5b-ohjelman laatijoita, tunnustivat selkeän maaseutustrategian puutteen 5b:n ongelmaksi. ”Kauden lopussa havahduttiin siihen, mitä alussa epäiltiin: ohjelmapolitiikka vaati onnistuakseen ohjelman! Havaintoon liittyi murhe ohjelmalyön asiantuntijapainotteisuudesta. Näiltä osin paikalliset toimintaryhmät laajensivat merkittävästi ohjelma- ja hanketyöhön osallistuvien piiriä.” Analyysi mainitsi myös ohjelma-alueen pirstaleisuuden ja sen yhden syyn, eli Suomesta ei löytynyt poliittista yksimielisyyttä tavoitealueiden määrittämiseksi seutukuntapohjalta. Siksi menttiin kuntapohjaiseen määrittelyyn, mikä oli koettu hankejärjestelyjä vaikeuttavaksi asiaksi.

Rehellistä oli myös tunnustaa, että Suomen neljän vuoden kokemukset kertoivat aktiivisuuden kasaantumisesta, vetäjien väsymisestä, vaikeudesta

saada yrittäjiä mukaan ja joidenkin alueiden ja ihmisryhmien jäämisestä ohjelmapolitiittisen kehittämistyön ulkopuolelle. ”Aivan ilmeisesti toimintatavan vaatavuus yllätti. Suomalaisen yhteiskunnan toimintatavat ja rakenteet eivät taipuneetkaan riittävästi ohjelmalliseen työhön.” Taloudellisella puolella oli havaittu kuntien heikentynyt kyky olla mukana hankkeiden rahoituksessa, Euroopan sosiaalirahaston säädösten monimutkaisuus ja nk. 0- ja 2-alueiden kansallisten kehittämisrahojen vähäisyys. Kaikilla näillä seikoilla oli laaja-alainen hidastava vaikutus.

## Keskustelua sisällöistä ja metodeista

**ALMA-ohjelman toimintalinjat** eivät yllättäneet.

Ne olivat:

1. Maa- ja metsätalouden kehittäminen
2. Maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen
3. Maaseutuyhteisöjen kehittäminen.

Toimintalinjojen sisältämien toimenpiteiden saamat rahamäärät sen sijaan keskusteluttivat koko ohjelmakauden ajan. Seurantaryhmässäkin oli havaittavissa kaksi puoluetta: yritystukien lisääjät ja yhteisöllisten toimien sekä yritystukien suhteen tasapainottajat. Hieman matkan varrella rahoitusta muutettiin yrityspainotteisemmaksi, mutta ei suinkaan niin paljon kuin ohjelmakauden alussa jotkut vaativat. Käytäntö kun ei osoittautunut aivan oletetun yrittäjävetoiseksi.

Euroopan unioni oli tarjoamassa ALMA-ohjelmaan lukuisia toimenpiteitä, joista sitten jäsenvaltioiden ja maakuntien ihmisten tuli valita mukaan tulevat. Muutamia toimenpiteitä jätettiin ALMA-ohjelman ulkopuolelle siksi, että ne rahoitettiin kansallisesti, muutamat taas katsottiin vähämerkityksellisiksi ja jätettiin siksi ulkopuolelle. Näistäkään ei mitään suurta kiistaa syntynyt, vain ympäristönsuojelu nousi episodiksi hallituksen käsittelyssä. Siitä selvitettiin viittaamalla horisontaaliseen maaseutuohjelmaan, jossa oli varoja moninkertaisesti ALMAan verrattuna nimenomaan maatalouden ympäristötoimenpiteisiin.

Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman kaikkia toimenpiteitä sovellettiin koko toiminta-alueella. Kansallisista varoista maksettiin viljelijän opintoraha, maatilatalouden investointituet, nuorten viljelijöiden aloitustuki, asuntotilan oston lainoittaminen, maatilojen asuntojen lainoittaminen ja lisämaan oston lainoittaminen. Kokonaan ulkopuolelle jätettiin toimenpiteistä maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupanpitämisen parantaminen, maan tuottokyvyn parantaminen, maa-alueiden uusjako, laadukkaiden maataloustuotteiden kaupan pitäminen, maatalouden vesivarojen hoito, maatalouden kehittämiseen liittyvien perusrakenteiden kehittäminen ja parantaminen, ympäristönsuojelu maa- ja metsätalouden aloilla ja maisemanhoito sekä eläinten hyvinvoinnin parantaminen, luonnononnettomuuksien vahingoittamien maatalouden tuotantomahdollisuuksien palauttaminen ja asianmukaisten torjuntavälineiden käyttöönotto sekä uudet rahoitusjärjestelyt.

ALMA-ohjelman selkeitä painopisteitä olivat maatilojen toiminnan monipuolistaminen, energia-puun hankintaan ja puuenergian käyttöön liittyvä yritystoiminta, puun jatkojalostustoimintojen monipuolistaminen sekä kylien kunnostaminen ja kehittäminen että maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen. Ohjelmasta ulos jätettyjen ja mukaan otettujen toimenpiteiden vertailu kertoi ohjelmaa valmistelleen ryhmän selkeästä maaseutupoliittisesta otteesta: ALMAan haluttiin maaseudun elinvoimaa lisääviä toimenpiteitä.

Monille ohjelmaryhmän jäsenille kehittämissuunnitelman toimintatavat olivat innostava keskusteluteema. Nämä ryhmiteltiin *teema- ja työohjelmiksi, seudullisiksi osaamiskeskittymiksi ja paikallisiksi toimintaryhmiksi*. Ajatus oli, että edellisinä vuosina saadut myönteiset kokemukset siirrettäisiin uuteen ohjelmaan rasvaamaan toteutusta, sillä varta vasten kehitettyjen toimintamethodien välttämättömyys ja samalla hallinnon sisältämien metodiikan riittämättömyys olivat selvästi nähtävissä. Tästäkin itsestäänselvyydestä syntyi ohjelmaryhmän sisällä debattia. Toisille mainitut kolme menettelytapaa

olivat tarpeettomia, koska ne eivät esiintyneet EU:n antamassa kaavamaisessa ohjelmarakenteessa, ja niistähän puhui vain YTR! Toisille – etenkin minulle ohjelmaryhmän puheenjohtajana ja muutamalle jäsenelle – metodiikan kehittäminen oli olennainen osa ohjelman rakentamista. Surkeana kompromissina metodit kirjattiin liitteeksi 10, jotta ne eivät olisi häirinneet joidenkin jäsenten EU-kaavamaisia ajatusuria. Komissiolla oli hyvin vähän sanottavaa ohjelman rakenteeseen ja yksityiskohtiin. Erityiset kiitokset tulivat kuitenkin liitteeksi ajautuneesta menettelytapojen kehittelystä!

Vielä 1990-luvun lopulla teemaryhmätyöskentely ei ollut lyönyt täysin läpi. Puhuttiin enemmän sateenvarjohankkeista ja vastaavista. Esiintyi jopa jonkinlaista vastustustakin. ALMA-ohjelman aikana kaikki mukana olevat maakunnat ja TE-keskukset saatiin hyväksymään teemaryhmät ja niihin verrattavat toimintamuodot. Näin täydennettiin YTR:n piirissä toimineita kansallisia ryhmiä alueellisilla vastinpareilla ja teemoilla, jotka kussakin maakunnassa nähtiin tärkeiksi. Erityisesti Etelä-Pohjanmaan kokemuksilla oli kantavuutta ALMA-ohjelman valmistelussa.

Samaan aikaan kun ALMA-ohjelmaa valmisteltiin, tiedettiin Suomen saavan varat vain suunnilleen 25 Leader+ -ryhmän rahoittamiseen. Maan hallitus oli päättänyt Leaderin osuudeksi yhteisöaluevaroista 20,5 prosenttia edellisen kauden 18 prosenttiin verrattuna, mikä antoi raamit suurin piirtein Leader II -ohjelman kokoiselle Leader+ -ohjelmalle, ryhmien määrälle ja alueiden kattavuudelle. Kun edellisellä kaudella toimintaryhmätyötä oli lavennettu POMO-ryhmillä, pyrittiin nyt saamaan lavennus aikaan ALMA-ohjelman ja tavoite 1 -ohjelman sisällä. Siksi oli tärkeää, että toimintaryhmätyö oli kirjattuna Alueelliseen maaseudun kehittämissuunnitelmaan. Aivan vastaavalla tavalla sitä ei saatu tavoite 1 -ohjelmaan, mikä aiheuttikin lisäharmeja toimintaryhmätyön valtavirtaistamiselle Itä- ja Pohjois-Suomeen. Tavoite-ohjelmien rakentajia ei voida kiitellä avoimesta ja luottavaisesta suhtautumisesta kansalaisjärjestöihin. Maakunnan yhteistyöryhmien

kolmas kanta muodostetaan etujärjestöistä, joilla, tuottaja- ja yrittäjäjärjestöjä lukuun ottamatta, ei ole suurtakaan käytännön intressiä ohjelmien toteutuksessa ja kehittämissä. Sen sijaan ne kansalaisjärjestöt, joita toteutukseen tarvitaan, on pääosin pidetty ulkopuolella.

### **Maaseututoimijoita uhkasi yksinäisyys**

Ohjelmakauden 2000–2006 EU:n maaseutuohjelman horisontaalinen ja alueellinen osio rahoitettiin maatalousrahaston tukiosaston pelisäännöin. EU:n maatalousneuvoston jäsenet eli jäsenvaltioiden maatalousministerit olivat alustavasti sopineet maaseutuohjelmien molempien osien toteutuksesta maataloushallinnon kautta. Jos 5b:n ongelmana olivat kolme erilaista rahastoa ja kahdeksan ministeriötä toteutuksessa, niin ALMAN pulmaksi uhkasi muodostua jääminen muun alueellisen kehittämisen ulkopuolelle, vahingollisella tavalla itsenäiseksi. Tästä olisi seurannut muiden hallinnon alojen vetäytyminen maaseutuvastuusta, mitä jossain määrin tapahtuikin, sillä yhtälön ratkaisu ei ollut aivan riittävä. Toisaalta maaseutuajaoston perustaminen maakunnan yhteistyöryhmään saattoi olla ainoa mahdollinen ratkaisu siinä tilanteessa. Onneksi maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä ymmärsi ongelman ja YTR:n puheenjohtajan Paavo Pirttimäen ja pääsihteerin Eero Uusitalon vetoamus maaseutuajaoston perustamisesta tuli säädöksiin, MMM:n vastuuvirkamiehen Carl Gustav Mikanderin äänestä vastustuksesta huolimatta.

Maa- ja metsätalousministeriössä oli tietysti muitakin kuin Mikander, jotka näkivät maaseutuohjelman toteutuksen omassa hallinnossa riittäväksi. Maakuntien ja sisäasiainministeriön puolella ei taas ymmärretty kylliksi sitä, että maakunnan yhteistyöryhmä ja maakuntahallitus kyllä riittävät päättäviksi, mutta ohjelmapolitiikan painopiste on monipuolisessa ja laaja-alaisessa valmistelutyössä. Muutamat MYR:ien maaseutuajaostot kehittyivät toimiviksi maaseutupolitiikan suunnittelijoiksi ja

valmistelijoiksi, päättäjiä niiden ei tarvitsekaan olla. Toisaalta liian moni ryhmä tyytyi alueviranomaisten keskinäisen tiedottamisen foorumiksi.

Parhaimmillaan MYR:n maaseutuajaosto on kuin alueellinen YTR. Se rakentaa alueellista maaseutu strategiaa, kulloinkin käytettävissä olevia ohjelmia tai niiden osia, kehittää metodiikkaa ja toimijoiden välistä yhteistyötä. Se myös saa kaikki kolme yhteiskunnallista sektoria eli elinkeinoelämän, julkisen vallan ja kansalaistoimijat sitoutumaan samansuuntaisiin tavoitteisiin, kukin omilla keinoillaan ja mahdollisuuksillaan.

Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman päätöksenteko loppui 31.12.2005 eli vuotta aikaisemmin kuin ohjelmakausi. Tämä aiheutti paljon käytännön pulmia toteutuksessa ja vaikeutti siirtymistä seuraavaan ohjelmakautteen. Vuonna 2006 toteutettiin pientä kansallista ELMA-ohjelmaa, joka oli taloudellisesti kuitenkin hyvin vaatimaton. Syitä ALMA-ohjelman työstämiseen ei ole kerrottu. Se tuli ohjelmaa rakentaneelle ryhmälle ylhäältä annettuna, mutta varsin todennäköisesti pienestä ALMAsta "lainattiin" varoja suureen horisontaaliseen maaseutuohjelmaan eli käytännössä maatalouden tukiohjelmaan. Tämäkään ei vielä riittänyt, vaan alueellisen ohjelman varoista siirrettiin loppukaudella 13 miljoonaa euroa horisontaaliseen ohjelmaan. Suomen alueellisen maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanokertomus vuodelta 2006 (MMM 2007:3) sanoo asian mitään sanomatomasti: "Ohjelmakauden alun vaikeuksien jälkeen varojen käyttöaste kehittyi verrattain hyvin, mutta ohjelmakehityksen täysimääräiseksi maksamiseksi 15.10.2006 mennessä Alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta jouduttiin siirtämään varoja".

Toimeenpanokertomus totesi myös ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteutuneen hyvin ja paikallisten toimintaryhmien työ vakiintui täydentäväksi osaksi ohjelmaa. Yrityshankkeisiin (65 prosenttia hankkeista) myönnetystä EU:n ja valtion rahoituksesta 84 prosenttia kohdistui harvaan asutulle maaseudulle ja etenkin ydinmaaseudulle. Uusia työpaikkoja syntyi 7 765 kappaletta, joista 41 prosenttia naisille



ja valtaosa harvaan asutulle ja ydinmaaseudulle. Uusia yrityksiä syntyi noin 3 700, joista kolmannes käynnistyi harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla (Nyqvist 2008: 11–19). *ALMAN alueellinen kohdentaminen onnistui tarkoitetulla tavalla.*

## Arvioijatkin oppivat

Maaseutusuunnitelman eli ALMA-ohjelman 2000–2006 ennakoarvioinnin teki Suomen aluetutkimus FAR. Ennakoarviointi tehtiin jo melko varhaisen ALMA-ohjelmaluonnoksen perusteella syys-lokakuussa 1999. Ennakoarviointia pystyttiinkin hyödyntämään strategian täsmentämisessä, indikaattoreiden rakentamisessa ja ALMA-ohjelman suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin. Ennakoarviointi kiinnitti huomiota myös maaseutuhallinnon ”erillisyyteen” korostaen, että järjestelmän tulee olla sama tavoite 2 -alueilla ja niiden ulkopuolisilla alueilla. Olivathan maakuntaliitot korostaneet kakkosohjelman valmistelun ja maaseutusuunnitelman valmistelun jonkinasteista yhdistämistä.

Suomen aluetutkimus FAR edellyttikin tavoite 2 -ohjelmille ja maaseutusuunnitelmalle jäseneltyä ja perusteltua koordinoitumalla yksityiskohtineen. Ennakoarvioija myös korosti varsinaisilla maaseutualueilla sijaitsevien kehittämisorganisaatioiden mahdollisuuksien parantamista saada toteutusvaroja, jotta maaseutuohjelman toteuttaminen ei jäisi keskuskaupunkeihin, jolloin käytäntö kehittää niitä eikä maaseutua. Ennakoarvioinnin kummallisuuksiin kuului selvä epäluottamus kylätoimintaa kohtaan. Arviointi antoi hieman epäselvästi kuvan, ettei kylätoimintaan voida liittää taloudellisia tavoitteita. Sen sijaan ”kuntatason käyttöä maaseudun yhteisöjen kehittämisen ensisijaisena yksikkönä pitää pohtia”.

Edellä mainitusta epäilystä ei ollut enää jälkeäkään maaliskuussa 2004 julkaistussa alueellisen maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnissa. Sen toteutti Kajaanin yliopistokeskus yhdessä Suomen aluetutkimus FAR:in ja Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen, PTT:n, kanssa 1.9.2001–30.11.2003

välisenä aikana. Aiempiin arviointeihin verrattuna ALMAN väliarviointi oli selvästi enemmän sisältöihin kantaa ottava kuin aikaisemmat strategioiden, kriiteereiden ja indikaattoreiden pyörytykset. Suositusten yhteenvedossa (MMM 3/2004: 6–23) painotuksia olivat mm. huoli entistä voimakkaampien kehittämiskeinojen löytämisestä syrjäiselle maaseudulle, yhteistyöhön perustuvan työskentelytavan ulottamisesta jokapäiväiseen toimintaan kuin myös työohjelmien sekä valtakunnallisten hankkeiden ja toimintaryhmien osoittautuminen hyviksi, toimiviksi välineiksi.

Ylimaakunnalliset hankkeet olivat ALMAN erikoisuus verrattuna tavoite 1 -ohjelmiin. Prosessissa oli ongelmia, mutta työtappaa voidaan ja tulee kehittää. Arvioijat puolustivat myös toimintalinja 3:sta, josta muutamat alueet olivat taipuvaisia otamaan ja siirtämään rahaa toimintalinjaan 2, joka alun alkaenkin oli suurin. ”Rahaa ei saa ohjelmassa siirtää sinne, missä se parhaiten kuluu, vaan strategia täytyy viedä loppuun.” Väliarviointi antoi tukensa ohjelmaan liitetulle osaamiskeskittymä-ajattelulle. On mahdollista luoda paikallisia osaamiskeskittymiä, esimerkkeinä turkistarhauksen, erikoismarjojen viljelyn tai matkailun keskittymät, jotka perustuvat paikallisille kilpailueduille ja joita korostetaan hankkimalla paikallisen osaamisen lisäksi mahdollisimman hyvä erikoisosaaminen.

Väliarviointi luetteli lisäksi useita tekniseen toteutukseen ja hallinnon toimivuuteen liittyviä välttämättömyyksiä, jotta ohjelmista saataisiin hyvä tulos: maksatuskertoja on lisättävä ja maksatuksen ajankohtia joustavoitettava, ennakoja täytyy maksaa vuosittain ja maksatuksen käsitteilyssä tulee päästä kohtuullisiin aikoihin eli niihin ei saisi kuluu yli kolmea kuukautta. Esiselvitykset ovat suosittelavia tilanteissa, joissa ongelmat ovat vaikeasti hahmotettavissa. Keskushallinnon tulee tunnustaa välirahoituksen välttämättömyys ja etsiä ratkaisuja ongelman poistamiseksi, säästösten monimutkaisuutta on oioitava, ”on tehtävä kaikki, mikä kansallisesti on tehtävissä”. Maaseutujaoston ja toimintaryhmien näkemuseroja on soviteltava ja se on myös mahdollista.

Kaiken kaikkiaan arvioitsijoiden ote asioihin oli tullut toiminnallisemmaksi ja realistisemmaksi. Tiivistelmänä myönteisestä ja kielteisestä kritiikistä olkoon kuvailulehden viimeinen kappale: ”Ohjelma on etenemässä hyvin kohti asetettuja tavoitteita: tuloksia syntyy kohderyhmässä ja alueellisia vaikutuksia on havaittavissa jo toteutuksen puolivälissä. Myös horisontaaliset tavoitteet tulevat toteutumaan. Yrityshankkeiden syntymistä on kuitenkin vauhditettava siten, että niiden määrä saadaan tavoitellulle tasolle ohjelman loppujaksolla. Vaikka osaaminen on edistynyt hyvin, on alueelliset oppimisprosessit saatava systemaattisiksi ja tukemaan osaamiskeskittymien syntymistä – myös ydin- ja harvaan asutulle maaseudulle.” Siinä sitä oli haastetta ALMAN loppusuoralle ja uudellekin ohjelmakaudelle!

On hyvin lohdullista, että jälkiarvioinnin mukaan yksi ohjelman parhaista tuloksista oli sosiaalisen pääoman vahvistuminen. Sitäkin surullisempaa on, että jälkiarviointi päättyi vakavaan varoitukseen byrokratian uhkasta. (MMM 6/2008: 156–157.)

### 3.6 Maaseudun kehittämisohjelmien 2000–2006 tuloksia

Maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto julkaisivat kesällä 2008 informatiivisen ja kuvallisen koosteen edellisen kauden maaseutuohjelmien aikaansaannoksista *Näin tehtiin. Maaseudun kehittämisohjelmat 2000–2006* (MMM ja Maaseutuvirasto 2008). Lukuisia hankkeita esitelleen kirjan toimitti Anneli Nyqvist Maaseutuvirastosta.

Teoksen mukaan ohjelmakauden 2000–2006 aikana Suomessa toimi seitsemän alue- ja yhteisöaloiteohjelmaa, joiden vaikutus kohdistui maaseudulle. Ilmaisu on löysä ja epätarkka, sillä koosteeseen mukaan otettujen seitsemän ohjelman lisäksi samaan aikaan vaikuttivat maaseudulla rakennerahasto-ohjelmat, YTR:n kokonaisohjelma ja Valtioneuvoston maaseutupoliittinen periaatepäätös sekä maaseutupoliittinen erityisohjelma 2005–2006. Hallinnon rajat määrittivät laskelmaa enemmän kuin itse toiminta.

Vuoden 2008 alkupuolella ei vielä ollut saatavilla lopullisia ohjelma- ja hanketoiminnan tuloksia. Vain ALMA-ohjelma, joka tosin oli ao. ohjelmista merkittävin, oli päättynyt ja tulokset olivat tiedossa. Sen sijaan muiden eli ALMAa jatkamaan tulleen, varsin vaatimattoman ELMA:n, Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman, Leader+:n ja POMO+:n hankkeita oli vielä paljon jatkamassa. Lopullinen tieto ohjelmakaudesta saadaan vasta kaksi vuotta sen virallisen päättymisen jälkeen hankkeisiin liittyvien säädösten mukaisesti. Silti Nyqvistin kooste on merkittävä ja hyvä toiminnan mittasuhteiden kuvaaja.

Tarkastelun kohteena olleissa ohjelmissa toteutettiin kuuden vuoden aikana yli 20 000 hanketta ja yritystukea. Työssä oli mukana laaja joukko maaseudun asukkaita, yrittäjiä, yhdistyksiä ja kehittäjäorganisaatioita. Uusia työpaikkoja syntyi ohjelmatoiminnan tuloksena yli 15 000 ja uusia yrityksiä yli 7 000. Erityisen ilahduttavaa oli naisten perustamien yritysten kasvanut osuus. Koulutuksiin osallistui ohjelmissa yli 250 000 henkilöä, joista nuoria olin noin 52 000 henkilöä. Viimeksi mainitun ryhmän tavoitti erityisesti toimintaryhmätyö.

Anneli Nyqvistin (2008: 7–21) kokoaman raportin mukaan maa- ja metsätalousministeriön pääosin EU-perusteisten maaseutuhankkeiden saldossa hyvää on myös varojen kohdentuminen harvaan asutulle maaseudulle ja ydinmaaseudulle. Mainittuihin maaseututyyppeihin Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma kohdensi 77 prosenttia, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma yli 90 prosenttia ja Leader+ -ohjelma 76 prosenttia julkisista varoista. Raportti totesi myös toimintaryhmien vakiinnuttaneen ohjelmakaudella paikkansa alueiden kehittäjinä. Yrityshankkeiden sisältöä Anneli Nyqvist kuvasi seuraavasti: ”Palveluiden tuotanto on jo maaseudullakin suurin ja edelleen kasvava sektori. Uusia yrityksiä on syntynyt etenkin matkailu-, virkistys- ja ohjelmopalvelu-toimintaan. Kuntien palvelurakenteen uudistaminen on lisännyt hyvinvointi- ja hoivapalvelujen tarvetta. Ohjelmallista työtä on tehty myös elintarvikkeiden, keräilytuotteiden ja luomutuotteiden jalostuksen,

teollisuuden alihankintojen sekä tuotantoketjujen ja verkostojen hyväksi. Yrityskohtaiset investoinnit, teknologian kehittäminen ja tietotekninen osaaminen sekä yritysten laatuosaaminen ja laatujärjestelmätyö olivat olleet yhtenä kehittämisen kohteena.” Lisäksi oli parannettu energiapuun ja puuraaka-aineen hankintaa, puun mekaanista jatkojalostamista ja puuhun perustuvaa yritystoimintaa. Oli tehty energiainvestointeja ja vahvistettu yhteistyötä ja verkostoitumista.

Toimintaryhmien hankkeita Nyqvist kuvasi pääosin paikallisiksi, mutta joukossa oli myös alueiden välisiä ja kansainvälisiä. Monissa toimintaryhmien hankkeissa maaseudun kulttuuriperinnön suojele ja säilyttäminen nähtiin tärkeäksi etenkin kylien identiteetin ja matkailun kannalta. Hankkeissa kehitettiin myös maaseutuasumista, maalle muuttoa, henkistä hyvinvointia ja jaksamista, lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksia, kylien palveluja, ympäristön ja maiseman hoitoa sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta.

Katsaukseen kuuluneet maaseutuohjelmat käyttivät julkisia eli EU:n, valtion ja kuntien varoja hieman yli 800 miljoonaa euroa. Toimintaryhmien osuus tästä oli noin 200 miljoonaa euroa, ja yksityiset varat huomioon ottaen noin 300 miljoonaa euroa. Toimintaryhmät tuottivat runsaat 7600 hanketta eli joka kolmannen hankkeen, varojen käytössä ne vastasivat neljänneksestä. Osuuksien suhteiden ero kertoo toimintaryhmien hieman muita hankekäytäntöjä pienemmistä hankkeista. Katsauksessa pohdittiinkin muutamissa kohdin hankkeiden koon vaikutusta tuloksellisuuteen. Todettiin muun muassa, että POMO+ -ohjelma loi uusia ja uudistettuja työpaikkoja vähän, mutta ”jos huomioidaan julkisen rahoituksen määrä, työpaikkoja syntyi suhteessa paremmin kuin esimerkiksi Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa”.

ALMA-ohjelman väliarviointiryhmässä työskennellyt, nykyinen Hyrynsalmen kunnanjohtaja Heimo Keränen pohti em. katsauksessa (2008: 24) julkaisussa lyhyessä artikkelissaan hankkeiden koon ja tuloksellisuuden suhdetta. ”Hankkeen koolla ei ole

merkitystä sen yleisen onnistumisen kannalta, eikä siis myöskään työllistävyyden kannalta. Ratkaisevaa on hankkeen sisältö, toimintatapa ja toiminnan hallinta siten, että hankkeen tuotoksista syntyy kohderyhmässä tuloksia ja kohderyhmän uuden toiminnan kautta pysyviä alue- ja työllisyysvaikutuksia. Hallinnollista byrokratiaa suuri hanke toki vähentää, mutta toisaalta pieni, paikallinen hanke koetaan yleensä helpommin alueen ja kohderyhmän omaksi hankkeeksi ja siten siihen sitoudutaan paremmin.” Tässä on hyvin perusteltu vastaus turhan usein esitettyyn, asiantuntemattomaan epäilyyn pienten hankkeiden kelvottomuudesta tai ainakin riittämättömyydestä. Hallinnolle ja päättäjille niistä on vaivaa, mutta se ei olekaan tuloksellisuuden mittari.

### 3.7 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013

EU:n suuren, Salzburgissa Itävallassa marraskuussa 2003 pidetyn maaseutukonferenssin jälkeen oli selvää, että komissio niputtaa aiemmin erillään olleet horisontaaliset ja alueelliset maaseutuohjelmat yhteen. Perusteluina mainittiin oletuksia näin saatavasta hyödystä. EU saattoikin menettelyllä hieman keventää byrokratiaansa. Silti varsinaiset syyt olivat varmaan muualla. Voisi olettaa, että maatalousosasto pyrki tällä tavoin pitämään kiinni varoistaan, jotka pitkässä juoksussa ovat EU:n budjetissa supistuvia.

Toisaalta asiaan varmasti vaikutti pitkäaikainen maatalouskomissaari Franz Fischler ja hänen maaseutupoliittinen ajattelunsa, mikä elähdytti niin Corkin (1996) kuin Salzburgin (2003) suuria maaseutukonferensseja. Kummankin tapahtuman jälkeen uusien ohjelmakausien valmisteluprosessit irrottautuivat konferenssien linjauksista. EU:n maaseutupoliittikan pahasta keskeneräisyydestä ei kuitenkaan voida syyttää komissaari Fischleriä, joka ilmiselvästi puheillaan ja teoillaan ajoi avaraa ja maaseutumyönteistä linjaa. Se tulee ilmi muun muassa LEADER II Magazine -lehden (nro 12, 1996) haastat-

telussa. Siinä lehti kysyi muun muassa komissaarin odotuksia Corkin konferenssin suhteen.

Komissaari vastasi, ettei hän todellakaan kutsunut tuhatta asiantuntijaa rattoisalle kahvihetkelle vaan keskustelemaan tulevista ratkaisuista, joiden pohjustaminen vaatii aikaa. Komissaari odotti paljon Corkin julistukselta (Cork declaration), jonka hän toivoi muodostuvan maaseutupolitiikan uudelleenajattelun signaaliksi. Komissaari valitteli, että maaseudun kehittäminen on kaikille tärkeää, mutta ihmiset eivät tunnista sitä. Sen kuvitellaan olevan agronomien ja folkloristikkojen kenttää.

Komissaarille maaseutupolitiikka ei ollut maatalouspolitiikan tai sosiaalipolitiikan lisäke, vaan se oli omaa yhteisöllistä politiikkaa, jota luonnehtivat tasarvoiset mahdollisuudet ja integroiva ote. Se koskee kaikkia maaseutualueita ja nojaa paikallisten ihmisten aktiivisuuteen, joiden avulla maaseudun monet ansio- ja työmahdollisuudet saadaan toteutumaan. Komissaari piti rakennerahastopolitiikan uudistusta 1988 ja vuoden 1992 CAP-uudistusta jo suunnanosoittimina mutta halusi vauhdittaa maaseudun modernisoitumista, jotta se pysyisi elinvoimaisena. Komissaarin pääviesti oli integroiva politiikka, joka ottaa huomioon kaikki maaseudun kehittämisen piirteet, maaperästä internetiin saakka, niin kuin hän ilmaisi. Maatalouskomissaarin linja oli vuonna 1996 uuden paradigman mukainen maaseutupolitiikka, mitä YTR on Suomessa ajanut vuodesta 1988 lähtien. *Vuonna 2009 Euroopan unioni on edelleen vanhan paradigman toteuttaja!*

Jo Salzburgissa oli tunne, että muodostamalla maaseudun kehittäminen suureksi kaatoluokaksi komissio asettaa käytännön politiikassa maatalouden ja maaseudun vastakkain ja maaseutu irtautuu yhä selvemmin EU:n alueellisen kehittämisen järjestelmästä. Näin kävi jo uusien ohjelmien valmisteluaikana, sillä komissio ei saanut maatalousministerien neuvostosta läpi tavoittelemaansa lievää siirtymää laaja-alaisempaan maaseudun kehittämistyöhön. Komissio oli surkean heikko.

Ministerineuvosto puolitti komission maaseutuohjelman neljälle toimintalinjalle antamat minimira-

jat. Ne olisi ehdottomasti pitänyt säilyttää, jotta EU:n toiseksi maaseutumaisimmassa maassa, Suomessa, olisi saatu aikaan voimakasta ja riittävän laaja-alaista maaseudun kehittämistyötä. Esimerkiksi Leaderille komissio suositti 10 prosentin osuutta, lopputulos oli 5 prosenttia, Suomessa käytännössä 3,7 prosenttia.

Suomen maa- ja metsätalousministeri Juha Korkea-aho oli eurooppalaisten kollegojensa kanssa alentamassa maaseudun kehitystyöhön käytettäviä varoja. Suomessa ohjelma kolkuttelikin kolmessa toimintalinjassa alennettuja minimirajoja, vain yhdessä, maatalouden ympäristötuen linjassa 2, minimirajat ylitettiin moninkertaisesti. Siten Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta 2007–2013 tuli maaseutupolitiikalle paha takaisku.

### **EU:n maaseutuasetus ja vino maaseutukäsitys ohjasivat valmistelua**

Ohjelmapirosessin johtoon maa- ja metsätalousministeriö asetti strategiaryhmän, puheenjohtajana apulaisosastopäällikkö, nykyinen osastopäällikkö Heimo Hanhilahti. Sama strategiaryhmä kokosi myös ohjelman muutaman työryhmän laatimista osista.

Maaseutuohjelmien rakentamisessa lähdetään yleensä siitä, että analysoidaan maaseudun tila. Väestö- ja ammattirakenteiden muutokset ja eri alojen tulevaisuuden näkymät voidaan kertoa lyhyestikin. Olennaista on, että ohjelma rakennetaan näiden tosiasioiden varaan. Uusimman EU-perusteisen ohjelman valmistelussa ei kuitenkaan menetelty näin, vaan todettiin kyllä tosiasiat, mutta kiirehditettiin nopeasti keskittymään maatalouteen. *Suomen maaseudun kehittämisstrategia 2007–2013* (2006: 3–6) kertoo, että ”Vuonna 2004 maaseudun lähes 724 000 työpaikasta 11,2 prosenttia oli alkutuotannossa, 29 prosenttia jalostuksessa ja 56,9 prosenttia palvelualoilla.” Strategia uhraakin palveluille muutaman rivin ja sitten keskittyy parin sivun verran maatalouteen teemalla: ”Maatalous on edelleen paikallisesti merkittävä maaseudun työllistäjä.”

Kiistely lähtökohdista poiki pienen kappaleen strategiaan (2006: 10): ”Maaseutualueiden mo-

ninaisia tarpeita ei voida rahoittaa vain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston varoin. Osa näistä tarpeista kuten esimerkiksi tie- ja tietoverkkojen rakentaminen sekä tilusjärjestelyt jäävät tapauskohtaisesti muilla rahoitusvälineillä toteutettavaksi.” Strategia peräänkuuluttaakin neuvoston asetukseen (EY) N:o 1698/2005 perustuvan kansallisen strategian ja strategiaa toteuttavien maaseudun kehittämissuunnitelmien lisäksi vahvaa kansallista alue-, maaseutu-, maatalous-, metsä- ja ympäristöpolitiikkaa. Strategia jättää sanomatta hyvin olennaisen tosiasian: *EU-perusteisella ohjelmalla on rahaa kehittämistyöhön, kansallinen laaja maaseutupolitiikka on jätetty käytännössä rahattomaksi.* Strategia tähdentää, että ”koko maan alueellisesti tasapainoisen kehityksen varmistamiseksi on tärkeää maaseudun kehittämissuunnitelman ja maatalouspolitiikan samoin kuin muiden politiikkalohkojen yhteensovittaminen”. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa yhteensovitus on viety niin pitkälle, että maatalous syö lähes kaikki maaseudun kehittämisrahat.

Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013 ja itse ohjelma ovat tekstillisesti monilta kohdin kelvollisia, mutta ohjelman rahoitustaulukko on pahassa ristiriidassa faktojen ja linjausten kanssa. Strategiassa (2006: 20) sanotaan, että ”laaja-alaista kansallista maaseutupolitiikkaa ja siihen liittyvää sektorikohtaista maaseudun kehittämissuunnitelmaa toteutetaan sekä EU-osarahoitteisin että kansallisin ohjelmin ja toimenpitein. Yhteisön vahvistuva maaseudun kehittämissuunnitelma ja kansallinen maaseutupolitiikka vaikuttavat yhdessä myönteisesti Suomen maaseudun elinvoiman parantamiseen.” Ajatus on oikea ja kaunis, mutta kun yhteisön maaseudun kehittämissuunnitelma Suomen sovelluksena vähensi maaseudun kehittämisen määrärahoja, strategian lausuma ei toteudu.

Maaseutuohjelman vino maaseutukäsitys näkyy monissa kohdissa. Esimerkiksi Suomen kolmen maaseututyypin luonnehdinnat, joita on käytetty aiemmissa ohjelmissa, eivät mahtuneet Manner-Suomen ohjelmaan sellaisenaan, vaan niitä mo-

difioitiin alkutuotantolähtöisiksi. ”Ydinmaaseutu on vahvaa alkutuotantoaluetta. Paikoittain siellä on myös teollisuuden toimialakeskittymiä sekä erikoistuneen alkutuotannon keskittymiä, esimerkiksi sika-, siipikarja- ja turkistaloutta sekä kasvihuone-tuotantoa. Ydinmaaseudun läheisyydessä on useita keskisuuria keskuksia. Alueen kuntakeskukset ovat toiminnoiltaan monipuolisia ja useimmat kylät ovat elinvoimaisia.” Harvaan asutulla maaseudulla todetaan kasvukauden lyhyden ja luonnon asettamien muiden reunaehtojen rajoittavan alkutuotannon kehittämisedellytyksiä. Toisaalla ohjelmassa (2007: 8) todetaan, että ”alueluonnon kannalta tarkasteltuna alkutuotannolla on suurin merkitys Itä-Suomessa (9,7 prosenttia koko bruttoarvonlisäyksestä) ja vähäisin Etelä-Suomessa (1,6 prosenttia koko bruttoarvonlisäyksestä). Sen sijaan koko kansantalouden kannalta tarkasteltuna Länsi-Suomi on merkittävin alkutuotantoalue bruttoarvonlisäyksen ollessa määrällisesti lähes kaksinkertainen Pohjois-Suomeen verrattuna.” Ohjelma ei tuonut esille, että maatalous painottuu yhä selvemmin Länsi- ja Etelä-Suomen rannikkoalueille.

Ohjelma jäsentää elinkeinot tarkoitushakuisesti: maatalous, elintarviketuotanto ja -teollisuus, metsätalous, bioenergia sekä maaseudun muut elinkeinot. Kaatoluokka sisältää selvän enemmistön elinkeinoista. Ei auttanut, vaikka ennakoarvioinnissa ja lukuisissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota palvelutuotannon vahvemman mukanaolon välttämättömyyteen.

Muutama strategiaryhmän jäsen yritti matkan varrella korostaa, että rakennerahasto-ohjelmilla ei pystytä hoitamaan sitä aukkoa, minkä maaseutuohjelma jättää. Maaseutuohjelma itsekin myöntää, ettei menneellä kaudella näin tapahtunut. Valmistelijoilla olivat tiedossa myös rakennerahasto-ohjelmien strategiat, jotka ykskantaan kertoivat, ettei maaseudun asema niissä ole paranemassa – päinvastoin. Myöskään millään koordinoivilla hallintoelimillä ohjelmien rajallisuutta ja vinoa kohdentumista ei enää pystytä korjaamaan. Lisäksi rakennerahasto-ohjelmien keskeiset vastuuministe-

riöt, sisäasiainministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö, ilmoittivat lausunnoissaan 14.7.2006, että "ei voida olettaa, että rakennerahastovaroilla hoidetaan kaikki maatalouden ulkopuolinen maaseudun kehittäminen" (SM), ja "ettei EAKR-

ohjelmasta ole saatavissa Etelä- ja Länsi-Suomessa riittävää rahoitusta maaseudun mikroyrityksille" (KTM). Molemmat olivat huolestuneita kolmannen toimintalinjan tulossa olevasta alhaisesta rahoitustasosta, KTM lisäksi toimintalinjasta yksi. Lausunnoilla ei ollut vaikutusta.

## Surkeuden surkeus

Maaseutupolitiikan pääsihteerin työ on tuonut eteen monenlaisia vastoinkäymisiä, pieniä ja suuria. Joskus ne ovat olleet odotettavissa, joskus taas aivan yllätyksellisiä. Aina kuitenkin on ollut kysymys jonkinlaisesta epäsuhteesta asettamiini tavoitteisiin. Työtä on jaksanut tehdä, koska toiseen vaakakuppiin on tullut myös pieniä saavutuksia.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valmisteluprosessi oli kuitenkin koettelemus, jossa ei enää ollut kysymys henkilökohtaisten toiveiden toteutumisesta tai toteutumattomuudesta, vaan selkeistä näkemyseroista koskien suomalaisen maaseudun tulevia tarpeita. Prosessin kokeneena ymmärrän hyvin, että maa- ja metsätalousministeriön maatalouspolitiikan virkamiehistä ei ollut apua neljännen kokonaisohjelman valmistelun yhteydessä, jossa pyrittiin lähentämään maatalous- ja maaseutupolitiikkaa toisiinsa. Uuden EU-kauden ohjelmavalmistelussa merkkejä tällaisesta tavoiteasetannasta ei ollut edes nähtävissä. Revi siinä sitten synergiaa neljän osittain toisiinsa kuulumattoman toimintalinjan kombinaatiosta!

Olen 20 vuoden aikana osallistunut melkein kaikkien isojen maaseutuohjelmien valmisteluun puheenjohtajana tai pääsihteerinä. Missään näin rakenteellisesti vinossa ja keskustelua sietämättömässä porukassa en ennen ole ollut. En yhtään ihmettele, että monet muiden ministeriöiden ja tutkimuslaitosten edustajat jättäytyivät turhautuneina sivuun ryhmän työskentelystä viimeisinä kuukausina. Sen sijaan muutama ministeriön maatalouspolitiikan virkamies ja tietysti MTK kahdella kielellä jatkoivat miljardiluokan ohjelman työstämistä.

Yritin strategiaryhmän jäsenenä korostaa muun muassa ryhmän laajapohjaista rakennetta, todellista yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa, kansalaisjärjestöjen mukaan ottoa valmisteluun ja Suomen maaseudun elinvoiman todellisia tarpeita, varsinkin kun EU:n maaseutuasetus 1698/2005 antaa siihen mahdollisuuden, mikäli halutaan korostaa ensimmäisen, kolmannen ja neljännen toimintalinjan sisältöjä. Yritin myös sanoa, että maaseudun tarpeet eivät tule rakennerahasto-ohjelmien kautta hoidetuiksi. Sen olivat edelliset ohjelmakaudet, monet arvioinnit, senhetkiset rakennerahasto-ohjelmien luonnokset ja lopulta vastuuministeriöiden maaseutuohjelmaluonnoksesta antamat lausunnot todistaneet.

Silti EU:n maaseutuohjelman valmistellut pieni sisäpiiri jaksoi väittää vastaan. Niinpä ohjelmasta tuli muutaman maatalouspolitiikan päättäjän ja virkamiehen sekä useiden MTK:n toimihenkilöiden näköinen. Tekstien ja numeroiden eli kirjoitettujen linjausten ja määritettyjen rahavarojen suhde ei ollut tasapainossa. Kuvaavaa valmistelulle oli, että miljardiohjelman rahataulukko tuotiin keskusteluun itse asiassa strategiaryhmän viimeiseen kokoukseen - annettuna. Muutosesityksiä paheksuttiin.

## Kansallisia varoja supistuneiden EU-varojen sijaan

Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomen osuus EU:n maaseudun kehittämisvaroista supistui noin 30 prosenttia EU:n laajenemisen johdosta. Suomi paikkasi vähennystä lisäämällä valtion rahoitusta. Lisäksi käytettävissä oli EU:n suorien tukien leikkauksesta johtuvat maaseudun kehittämiseen palautettavat määrärahat, nk. modulaatiovarat 128 miljoonaa euroa, jotka ohjattiin suoraan toimintalinjaan 2. *Valtion talousarviossa 2007* (s. 331) sanottiin Suomen lähtökohdan olleen suunnilleen edellisen kauden tasoinen maaseudun kehittämistoiminta.

Valtion talousarviossa 2007 vertaillaan edellisen kauden ja alkaneen kauden määrärahoja. Euroopan unionin osuus laski lähes 2,5 miljardista eurosta

2,063 miljardiin euroon. Valtio puolestaan lisäsi varojaan noin puolella miljardilla eurolla 4,563 miljardiin euroon. Toimintalinjassa 2 kansallinen rahoitus nousi jopa 637 miljoonaa euroa. Näin alkaneen kauden toimintalinja 2 eli ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen sisältää kehittämisvaroja peräti 5,406 miljardia euroa, mikä on yli 200 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisellä kaudella. Myös toimintalinjaan 1 eli maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn parantamiseen tuli lisäystä sekä EU- että kansallisista varoista. Toimintalinjan julkinen rahoitus on 504,204 miljoonaa euroa komission 10.8.2007 tekemän ohjelman hyväksymispäätöksen mukaan. Siten ohjelmalle nimensä antaneiden maaseutupoliittisten osioiden osuus julkisesta rahoituksesta on noin 11,3 prosenttia eli linjat 3 ja 4 yhteensä vain 675 miljoonaa euroa. Maatalouspoliittinen rahoitus on 5 910 miljoonaa euroa.

### Pieni korjausesitys tyrmättiin

Koin suorastaan fyysistä pahoinvointia oman ministeriöni, maa- ja metsätalousministeriön, näköalattomuuden ja vastuuttomuuden takia. Tiesin, että ihmiset maaseudulla odottavat uusia avauksia ja mahdollisuuksia tulevaisuutensa rakentamiseen. Vastaus tähän ei ole jatkuva maatalouden puolustustaistelu muiden toimijoiden kustannuksella.

Strategiaryhmän jäsen, Viisari ry:n toiminnanjohtaja Arja-Leena Halonen koki samoin ja niinpä päädyimme antamaan eriyvän mielipiteen strategiaryhmässä. Tällainen on epätavallista ja jäi tietysti mielenilmaisuksi, mutta sellaisenaan se oli oireellinen ja tarpeellinen. Useissa vastaavissa tilanteissa en ole moista ennen kokenut. Kehittämisohjelman 14.7.2006 luonnokseen esitimme kokonaisuus huomioon ottaen pieniä muutoksia, joita emme saaneet läpi. Ministereiden Korkeaoja ja Heinäluoma käsittelyssä rahoitusjakauma meni vielä huonompaan suuntaan. Jälkimmäinen esittelikin avoimesti perusteita Maaseudun Tulevaisuuden Kantri-liitteessä (maaliskuu 2008): "Minulle oli hämmästyksellinen, miten paljon rahaa käytetään kaikenlaisiin ohjelmiin ja erilaisten järjestöjen hippaleikkeihin, joiden merkitys tilojen toimeentuloon on aika vähäinen." Tämäntäsoista on päätöksenteko!

Esitimme toimintalinja 3:n julkiseen rahoituskehikseen lisää 64 miljoonaa euroa ja toimintalinjan 4 kehikseen lisää 59 miljoonaa euroa. Varat otettaisiin toimintalinja 2:sta, jonka osuus ohjelmaluonnoksessa oli 81,41 prosenttia koko julkisesta rahoituksesta. Koska pääosa toimintalinja 4:n lisäyksestä kuuluu jo toimintalinjalle 3 esitettyyn lisäykseen, olisi vähennys toimintalinja 2:n määrärahasta ollut erittäin pieni. Halusimme pienellä muutoksella varmistaa sen, että EU:n toimintalinjoille asettamat minimirajat olisivat toteutuneet todella – ei vain EU:n myöntämän rahoituksen näkökulmasta. Leaderille työryhmän ehdotus osoitti niin vähän kansallista rahoitusta, että sen osuus jäi koko ohjelmasta 3,7 prosenttiin, kun EU:n minimiraja oli 5,0 prosenttia. Tietysti EU:n rahoitusosuus niukin naukin ylitti 5 prosenttia. Menettely kuvaa ohjelman valmistelussa käytettyjä keinoja.

Eriävä mielipide perusteli esitystä: ”Toimintalinjojen rahoituksen jakosuhteella ei pystytä saavuttamaan strategian edellyttämää uusien elinkeinojen ja työpaikkojen lisäämistä eikä maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistamista. Ongelma on yhteinen niin maataloudelle kuin maaseudulle kokonaisuudessaan. Suureneva osa maatalousväestöstä tarvitsee uutta työtä ja uusia toimeentulomahdollisuuksia. Maatalouden ja maaseudun edut yhdistyvät tässä erinomaisesti. Asiaan on kiinnittänyt painokkaasti huomiota myös eduskunta tuoreessa vastauksessaan hallituksen maatalouspoliittiseen selontekoon.” Eriävä mielipide totesi myös laaditun kehittämissohjelman kohdentavan maaseudun kehittämiseen vähemmän varoja kuin aikaisemalla kaudella käytössä olleet ohjelmat olivat antaneet. ”Maaseutua ei voida kehittää vain yhden elinkeinon lähtökohdista. Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelman tulee käsitellä maaseudun kehittämistä ja maaseudun kaikkia elinkeinoja niiden merkityksen mukaisesti tasapuolisesti, toisiaan tukevana kokonaisuutena.”

Sain tietysti ystävällisen kutsun ministerin puhutteluun. Yhteistä linjaa ei löytynyt. En voinut olla solidaarinen näin tympeälle ja vastuuttomalle ohjelmalle. Sovimme kuitenkin, että ikävät puheet ja operaatiot eduskunnassa jätetään vähemmälle. Se oli helppo sopia, sillä en enää jaksanut. Siitäkin sovimme, että taistelu maaseudun puolesta jatkuu. Mitähän lie ministeri ajatellut? Minulle asia oli selvä: tämä ohjelma on menetetty, mutta uusia tulee. Jatkan niiden parissa enkä luovuta.

## Samanaikaisten maaseutuohjelmien vertailua

Samaan aikaan vuonna 2006 valmisteltiin laajaan maaseutupolitiikkaan kuuluvaa valtioneuvoston maaseutupoliittista erityisohjelmaa 2007–2010 sekä suppean maaseutupolitiikan alaan lukeutuvaa Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelmaa. Näiden ohjelmien elinvoimaisen maaseudun viisoiden ja toimintalinjojen erot kertovat paljon. Molemmat tietysti korostavat pyrkimystään taata elinvoimainen ja toimiva maaseutu. Erityisohjelmassa visio elinvoimaisesta maaseudusta sanotaan seuraavasti: ”Maaseutu on kaupunkien kanssa vuorovaikutuksessa oleva, kansallisiin ja kansainvälisiin kehityskulkuihin kytkeytyvä, monimuotoinen, osaavien ja tahtovien ihmisten sekä luonnon muodostama haja-, kylä- ja pikkukaupunkiasumisen ja yhä useampien ammattien alue ja lukuisten toimivien yhteisöjen verkosto.”

EU-perusteinen Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelma sen sijaan asettaa elinvoimaisen ja toimivan maaseudun rinnalle ympäristön tilan parantamisen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön. Siinä sanapari maaseudun elinvoima

on kuorrutus paljon kapeampien tavoitteiden päällä. Niinpä ei olekaan enää yllättävää, että ohjelmien toimintalinjoissa on huomattavia eroja. **Erityisohjelman toimintalinjat** ovat

- Elinkeinojen ja työn uudistaminen
- Osaamisen tason nostaminen
- Peruspalvelujen ja asuinmahdollisuuksien parantaminen
- Maaseudun toimintarakenteiden vahvistaminen

Näihin nähden suppean maaseutupolitiikan **Manner-Suomen maaseutuohjelman neljä toimintalinjaa** ovat todella suppeita:

- Maa- ja metsätalouden kilpailukyyn parantaminen
- Ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen
- Maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen
- Leader

Maaseutuohjelmien erot ovat selvät. Erityisohjelma ei rajaa mitään elinkeinoa sivuun, sen sijaan EU:n maaseutuohjelma keskittyy lähinnä maatalouteen, joka vie pääosan toimenpiteistä ja varoista. Erityisohjelma



nostaa esiin osaamisen ja innovaatiotoiminnan, joka Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa on jäänyt paljon vähemmälle osalle. Erityisohjelma korostaa maaseudun toimintarakenteiden vahvistamista ja samalla välttämättömiä muutoksia. Sen sijaan Manner-Suomen ohjelma nojaa oleviin toimintarakenteisiin hyväksyen uusista toimenpiteistä vain Leader-työtavan, tosin leikaten rahoja edellisen kauden Leader+ -ryhmien rahoitustasoon nähden, mikä on koko EU:n tasolla harvinaista. Uuden ohjelmakauden Leader-rahoitus on 242 miljoonaa euroa, kun edellisen kauden Leader+ -ryhmiin verrattuna sen olisi tullut olla 263 miljoonaa euroa.

Useat lausunnonantajat kantoivat huolta kolmannen linjan eli maaseutualueiden elämänlaadun parantamisen ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamisen rahoituksesta. Tämä toimintalinja sisältää muun muassa mikroyritysten perustamisen ja kehittämisen, maatilojen monipuolistamisen, matkailun kehittämisen, maaseudun palvelut ja kylien kehittämisen sekä maaseudun kulttuuri- ja luontoperinnön kehittämisen. Näihin toimenpiteisiin kohdistuvat varat ovat vain murto-osa luonnonhaittakorvausten ja maatalouden ympäristötuen määristä. Manner-Suomen ohjelma sisälsi luvun eläinten hyvinvoinnista, 105 miljoonaa euroa. Sen sijaan ihmisten hyvinvoinnista, vaikka se onkin maaseutupolitiikan määrittelykysymys, ei mainintaa ollut!

Toimintalinjojen keskinäissuhteita koskeva kritiikki ei kohdistu niiden kokoon sinänsä. Tarvitaanhan ympäristötoimenpiteisiin huomattavia varoja jo yksistään vesiensuojelun vuoksi. Mutta miksi vain toimintalinjaa 2 käsiteltiin tarpeiden pohjalta? Muiden tarpeiden esille ottoa topputeltiin, koska "eiväthän rahat kaikkeen riitä". Aitoo poliittista käsittelyä eli toisiinsa kuulumattomien asioiden keskinäistä suhteuttamista ei avoimesti tehty. Esimerkiksi Leader-ryhmien omaa arviota 350 miljoonan euron tarpeesta ei millään tahtonut saada mukaan keskusteluun.

On aivan oikein, että maatalous saa tarvitsemansa varat ja ympäristöön suunnataan kehittämisspanoksia, mutta ne ovat nimenomaan näitä yh-

teiskunnallisia tarkoituksia. Maaseudun elinvoiman ja kehittämistyön sekoittaminen näiden poliittisten linjausten perusteeksi on joko tietoista hämäämistä tai maaseudun tulevaisuuden kannalta onnetonta osaamattomuutta. Jos maaseudun elinvoimaa halutaan parantaa, on varat suunnattava nimenomaan niihin kohteisiin, jotka elinvoimaa todella lisäävät ja tuovat taloudellisille uhrauksille parhaan katteen. Niitä asioita eivät ole maatalous tai ympäristö, vaan ammatillinen monipuolisuus, palveluista huolehtiminen, asumisedellytysten kohentaminen ja osaamistason nostaminen. Miksi näistä asioista huolehtiminen edellyttää useiden ministeriöiden ja vielä useampien momenttien kolkuttelua vailla etukäteispäätöksiä, kun maaseudun elinvoiman kannalta paljon tehottomampiin toimiin varataan miljardeja euroja? *Todella maaseutumainen Suomi tarvitsee linjakasta maaseutupolitiikkaa, ja suppea maaseutupolitiikka niiden osien vahvistamista, jotka elinvoimaa lisäävät.*

### 3.8 Rakennerahastot ja maaseutu

Kolme kuntien keskusjärjestöä ja Seutusuunnittelun keskusliitto teettivät jo vuonna 1989 Tarja Lumijärvellä raportin *Euroopan yhdentymisen vaikutukset aluekehitykseen*. Raportti oli varovainen muiden vastaavien tapaan "EY-sisämarkkinoiden tehostuminen vaikuttaa yhteisössä myös alue- ja paikallistasolla. Suomeen kohdistuvien vaikutusten laajuus ja voimakkuus riippuvat siitä, missä määrin Suomi tulee lähentymään EY:tä" (Lumijärvi 1989:3). Tuossa vaiheessa arvioita yhdentymisen ja sisämarkkinoiden tehostumisen aluevaikutuksista EY:ssä oli tehty vähän. Lumijärvi (1989: 17) arvioi kuitenkin, että keskittymiskehitys jatkuu, joskin sen laajuus ja muoto voivat maittain vaihdella. Aluekehitys voi saada yllättäviäkin piirteitä. "Heikoimmin kehittyneiden ja taantuvien teollisuusalueiden ongelmien ratkaisu riippuu siitä, miten ne pystyvät uudistumaan ja miten tehokasta kansallinen ja ylikansallinen aluepolitiikka on. Taantuvat teollisuusalueet ovat

suurimpien haasteiden edessä. Maaseutualueiden kehitys on erityisen riippuvainen EY:tä laajemmasta maatalouspolitiikasta kuten CAP:sta.”

Silloisen ajan tavan mukaan painotettiin voimakkaasti kansainvälisten kontaktien merkitystä ja niiden edellytyksinä koulutusta, tietoja, kieliä ja tapojen hallintaa. Lumijärvi korostikin, että Suomen aluehallinnossa, joka on ollut hyvin itsenäinen, olisi syytä alkaa totuttautua kansainväliseen toimintaan. Tärkeä havainto oli myös se, että on syytä pohtia, ovatko alue- ja paikallistason organisaatiot tai viranomaistahot riittävän voimakkaita aluetason edustajia ja etujen ajajia kansainvälisellä tasolla. Ennen Euroopan unioniin liittymistä ja alkuvuosina esiintyikin poliittisluonteista keskustelua siitä, kenellä on oikeus olla yhteydessä Euroopan unioniin. Kyse oli vallasta ja pelkästä epätietoisuudesta tulevien aluekehitysmekanismien käytännöistä. Nyt nähdään paljon selvemmin, että ohjelmien laatimis- ja hyväksymisprosessi on vain yksi episodi kokonaisuudessa. Moninkertainen merkitys on hankkeiden kautta saatavilla kontakteilla ja vaikutteiden antamisella ja saamisella.

Keskusalueiden selviytyminen voittajina integraatiossa on teorian mukaista, eikä siten mikään yllättävä tulos. Sen sijaan on Lumijärven tapaan asetettava yhdentymisen merkitys oikeisiin mittasuhteisiin. Kirjoittajan mukaan integraation vaikutus on vain suuntaa antava, koska merkittävät päätökset tapahtuvat liikeyrityksissä markkinavoimien välityksellä. Komission toimenpiteiden käytännön merkitystä ei pidä tämän vuoksi korostaa liikaa. Toisaalta yhdentymisen seurauksena tapahtuva yleinen talouden kehitys parantaa alueiden omia edellytyksiä kulttuuriensa säilyttämiseen ja kehittämiseen. (Lumijärvi 1989: 34–38.)

Kunnallishallinnon EY-seurantaryhmän teetämä raportti oli aikansa lapsi. Avautuminen Eurooppaan oli alkanut noin 20 vuotta sitten. Siihen liittyviä kansainvälisiä prosesseja oli useita, joten oli tarve saada ote asiasta. Nyt tuo ote vaikuttaa kovin yleiseltä ja aika itsestään selvältäkin, mutta tuolloin monet samanhenkiset arviointihankkeet

kypsyttivät kansalaisia, yrityksiä, poliitikkoja ja hallintoa eurooppalaiseen integraatioon. Niillä oli oma vaikutuksensa vuosia myöhemmin tapahtuneessa EU-äänestyksessä.

Rakennerahastot ovat Euroopan unionin yksi vetovoimatekijä. Ne sisältävät jäsenmaiden tottumuksiin nähden kohtuullisen runsaat varat alueelliseen kehittämiseen. Silti jo ennakoarvioinneissa korostettiin kansallisen politiikan merkitystä, mikä nyt lukuisten aluekehitys- ja maaseutuohjelmien toteutuksen jälkeen on entistä selvempää.

Maaseutua ei ennakoarvioinneissa luettu voittajien joukkoon. Toisaalta sitä ei laskettu pahimpien menettäjienkään kategoriaan. Useimmat arvioinnit jäivät maatalousvaikutusten pohdintaan, maaseutu oli vain sivujuonne. On tärkeää tutkia rakennerahastojen suhdetta maaseutuun.

## Väljää ja hallinnollista

EU-ohjelmakausien myötä määritteet rakennerahastoista ja muista ovat vaihtuneet. Aikanaan oli kolme rakennerahastoa, aluekehitysrahasto (EAKR), sosiaalirahasto (ESR) ja maatalousrahasto (EMOTR), jossa viimeisimmässä oli kaksi osastoa: tuki- ja ohjausosastot. Suomen ensimmäisellä ohjelmakaudella 1995–1999 EU:n käytössä oli 13 yhteisöaloitetta, nyt ei yhtään, ja rakennerahastoiksi luetaan vain aluekehitysrahasto ja sosiaalirahasto.

Euroopan unionin välineiden rakenteilla on heijastusvaikutuksia jäsenmaiden ohjelma-arsenaaliin. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää pohtia rakennerahasto-ohjelmien ja maaseudun suhdetta ja toisaalta rakennerahasto-ohjelmien ja maaseutuohjelmien toisiinsa kytkeytymistä. Aluepolitiikan ohjelmilla on tiettyjä yhteisiä piirteitä erotuksena maaseutuohjelmiin.

Rakennerahasto-ohjelmat ovat paljon maaseutuohjelmia väljempiä. Osaselitys tälle on ohjelmien ulottuminen useiden maakuntien alueille. Toisaalta maakuntien omia ohjelmia ehkä kunnioitetaan hieman enemmän kuin maataloushallinnossa, jossa maatalouspolitiikan keskushallintovetoisuus

on perinne. Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 sanoo asian seuraavasti: ”Koska tavoitealue on laaja ja muodostuu neljästä erilaisesta maakunnasta, on ohjelma myös väljä sisältäen vain koko alueelle yhteisen kehittämissstrategian. Kehittämistyön sisältö tarkentuu ja konkretisoituu alueiden ohjelmissa, joita voidaan ohjelmakauden aikana tarkistaa tämän ohjelman antamissa puitteissa” (EU-ohjelmat 1/2000: 5).

Toinen maaseutuohjelmiin nähden hieman erilainen piirre on rakennerahasto-ohjelmien hallinnollisuus. Seikka ilmenee kolmella tavalla: korostetaan maakuntahallitusta ja maakunnan yhteistyöryhmää enemmän kuin yhteistyöryhmän valmistelevia jaostoja, esimerkiksi maaseutujaostoa, järjestetään vähemmän maakunnallisia tilaisuuksia ja varsinkin kolmannen sektorin toimijoiden lukumäärä on pienempi kuin maaseutuohjelmien valmistelussa. Esimerkkinä jälleen Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006, joka yhden valmisteluaiheen ilmaisi sanoin: ”Ministeriöt ja asiasta kiinnostuneet järjestöt antoivat ohjelmaesityksestä kirjallisen palautteen. Järjestöistä lausunnon antoivat tasa-arvotoimisto, Suomen Kuntaliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Akava ry sekä Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry”. Hieman myöhemmin lausujien joukkoon ilmaantuivat Suomen Yrittäjät ry sekä Palvelutyönantajat ry. Ohjelmien valmisteluun osallistuvat maakunnan yhteistyöryhmien jäsenorganisaatiot, mikä sinällään on loogista. Ongelma muodostuu siitä, että maakuntien yhteistyöryhmistä puuttuvat monet sellaiset organisaatiot, joilla on tärkeä vastuu ohjelmien toteutuksesta. Näin päättäminen ja toteuttaminen ovat osittain eri käsissä, mikä ei ainakaan lisää ohjelmien tuloksellisuutta.

Ohjelmakauden 2000–2006 rakennerahasto-ohjelmat sisälsivät lukuisia yhdenmukaisia kohtia sisältörungon luonnollisen yhdenmukaisuuden lisäksi. Tällainen oli muun muassa järjestöjen osallistuminen. Ymmärrettävästi ohjelmissa todettiin, että suuria ristiriitoja ohjelman valmistelijoiden ja järjestöjen välillä ei ole esiintynyt. Hankeaktivaatto-

ritoimintaa luvattiin jalostaa paremmin vastaamaan alueen muuttuneita tarpeita saatujen kokemusten avulla. Eikä kestävää kehitystäkään unohdettu, olivathan siitä ympäristöjärjestöjen edustajat yllättäen muistuttaneet.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman liite 1 (EU-ohjelmat 1/2000: 110–114) kertoi tarkemmin järjestöjen kanssa käytyjen neuvonpitojen tuloksista. Komissio oli sitä nimenomaisesti pyytänyt. Liitteessä 1 oli muutamia mielenkiintoisia järjestöjen edustajien painotuksia suhteessa maaseutuohjelmien käytäntöihin. Muun muassa vaadittiin paikallistason omaehtoisuuden tukemista, epäiltiin yritysten ja järjestöjen osallistumisen riittävyttä, painotettiin asiakaslähtöisyyttä toimenpiteitä kohdennettaessa, varoitettiin rakennerahastovarojen sitomisesta etukäteen tiettyihin infrahankkeisiin, arvosteltiin palvelusektorin liian vähäistä mukana oloa ohjelmassa, pidettiin pienten ja suurten hankkeiden vastakkainasettelua turhana, koska kummallakin on myönteisiä ja kielteisiä puolia, penättiin selkeää määrittelyä EU:n rakennerahastopolitiikalle ja kansallisesti hoidettaville asioille ja sitä, että ideat pitäisi viedä loppuun eli hanke ei saisi juuttua prosessin alkuvaiheeseen. Lisäpanostusta järjestöt esittivät maaseudun perus- ja liitännäiselinkeinoihin, metsätalouteen erityisesti Itä-Suomessa ja palveluelinkeinoihin. Yllätyksettömästi järjestöt korostivat myös jo olemassa olevien yritysten kilpailukyvyyn kehittämistä. *Rakennerahasto-ohjelmien kumpuunuskäsitteen rajallisuus näkyi sekä ohjelmassa että siihen annetuissa kannanotoissa.* Sen sijaan sisältöpainotukset olivat hyvin samankaltaisia kuin maaseutuohjelmien valmistelussa käsitelty.

### Edellisestä kaudesta vauhtia uuteen

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma analysoi melko perusteellisesti päättymässä olevan ohjelmakauden 1995–1999 kokemuksia ja tuloksia. Tavoite 1 -ohjelman EU-rahoituksen kokonaismäärä oli Pohjois-Suomen tavoite 1 -alueilla kaikkiaan 1,3 miljardia markkaa. Siitä epäsuotuisten alueiden

luonnonhaittoja kompensoiva tuki (LFA) muodosti lähes kolmanneksen, noin 400 miljoonaa markkaa. LFA:sta ohjelma sanoi, että ”se on Pohjois-Suomessa ollut merkittävin maataloilille maksettava yksittäinen korvaus; säilyttänyt maatiloja tuotannossa, edistänyt maaseudun säilymistä asuttuna ja maaseutumaiseman säilymistä kulttuuriympäristönä.” Toiseksi merkittävimmän rahoituksen 6-ohjelma tarjosi uuden yritystoiminnan synnyttämiseen, yritysten kehittämis- ja investointihankkeiden aktivointiin sekä yritysten toimintaympäristön parantamiseen. ”Maaseudulle suunnattiin merkittävä elinkeinoja monipuolistava kehityspanos.”

Tavoite 1 -ohjelma joutui vielä tunnustamaan, että kehityksen indikaattorit näyttivät synkiltä. ”Kuitenkin 6-ohjelmalla on saatu aikaan merkittäviä kehitysprosesseja, tulokset näkyvät vasta muutamien vuosien kuluttua.” Silti ohjelma pystyi luettelemaan jo runsaan joukon tärkeitä tuloksia. Pohjois-Suomen POLIS-verkoston rakentamisen käynnistäminen, puualan osaamiskeskus Viitasaaren ammatillisen kurssikeskukseen yhteyteen, Iin Mikropolis vahvisti käsityörittämistä, tietoyhteiskuntaan siirtymistä edistettiin rakentamalla seutukuntiin kattavat tietoverkot ja järjestämällä siihen liittyvää koulutusta, teknologiatalo Hightech Kaustiselle ja Lapissa vahvistettiin matkailua, osaamista ja uutta mediaa. Mainitut tulokset olivat vain esimerkkejä paljon laajemmasta toiminnasta.

Ohjelma myönsi, ettei maaseudun elinkeinojen kehitys ollut Suomen 6-alueella yhtä suotuisaa kuin muualla maassa. Maaseutualueet olivat jatkuvasti olleet menettäjiä väestö- ja työpaikkakehityksessä. Toisesta näkökulmasta LFA-tuki oli myönteinen asia maaseudulle, toisaalta se taas ei pystynyt pienentämään väestömenetyksiä ja runsaalla määrällään varjosti maaseutua. ”Maatalouden merkitystä eri alueilla ei huomioitu maakunnittaisten varojen jaossa, mikä aiheutti selkeitä ongelmia muualla kuin Lapissa.” Hieman pessimistisesti tavoite 1 -ohjelma näki toimintaympäristön muutokset kielteisinä. ”Syrjäisille alueille tärkeitä tukimuotoja on supistettu ja rahoitusta on siirretty kehittyneempiä alueita

vahvistaviin rahoitusinstrumentteihin. On todennäköistä, ettei kunnilla ole tulevilla ohjelmakaudella taloudellisia mahdollisuuksia osallistua alueelliseen kehittämistyöhön siinä määrin kuin tavoite 6 -ohjelman aikana.” (EU-ohjelmat 1/2000: 31–36.)

## **Maaseutupoliittisesti kypsä tavoite 1 -ohjelma**

Maaseutupoliittisesti arvioiden Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma oli hyvin kelvollinen. Visio vuodelle 2006 kertoi ”Pohjois-Suomen olevan lähtökohdistaan ja osaamisestaan ylpeiden ihmisten, omiin luonnonolosuhteisiin perustuvien luonnonvarojen pitkälle jalostavien yritysverkoston, nopeiden yhteyksien ja hyvän ympäristön EU:n pohjoisin yhteistyöalue”. Vahvuuksinaan Pohjois-Suomi piti nykyaikaista tietoliikenneinfrastruktuuria ja korkeatasoista osaamista sekä voimakasta kylätoimintaa. Kummassakin voitaisiin olla paljon pidemmälläkin, mutta kyllä ne aluetta kuvaavat. Heikkouksien puolella luonnollisesti pitkät etäisyydet ja äärevät olosuhteet, mutta myös suuret alueelliset kehityserot kuvasivat Pohjois-Suomea. Uhkiin ohjelma sijoitti muun muassa keskittymiskehityksen jatkumisen, kansallisen alue- ja rakennepoliitikan jatkumisen heikkona sekä kunnallisen kehitysrahoituksen loppumisen. Kaukokatseisesti listalla oli myös energian hinnannousu. Nelikenttä kertoi Pohjois-Suomen erittäin haastavista olosuhteista.

Mielenkiintoisesti Pohjois-Suomen kehittämisstrategia näki uusien alojen ja vanhojen toimialojen suhteen. Ohjelma sanoi kehittämisstrategiansa pohjautuvan uusille aloille: tietotekniikka, uusi media, sisältötuotanto ja elektroniikka sekä osaamiskeskitymien korkeateknologia-alat. Valtaosa työpaikoista syntyi kuitenkin vanhoille toimialoille, matkailuun, mekaaniseen puunjalostukseen, elektroniikkaan, metalliteollisuuteen ja elintarviketeollisuuteen. Läpäisyperiaatteeksi ohjelma laski kestävän kehityksen, sukupuolten välisen tasa-arvon, maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutuksen, kulttuurin, kansainvälistymisen sekä tietoyhteiskunnan. Kestävä

kehitys ymmärrettiin ohjelmassa monipuolisesti korostamalla muun muassa sosiaalisesti kestävästä kehityksestä, jolla tarkoitettiin sosiaalisesti tasa-arvoisia alueyhteisöjä. ”Erityisen tärkeää tämä on syrjäisellä maaseudulla. Tavoitteena on ennen muuta ikä- ja sukupuolirakenteen tasapainottuminen, työttömyyden väheneminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen.”

Tavoitteeseen tähdättiin muun muassa tukemalla omaehtoista kehittämistoimintaa. Haaste oli kova, mutta läheskään kaikissa ohjelmissa maaseudun vähäväkisiä kyliä ei käsitelty sosiaalisen kestävyysnäkökulmasta, vaan tarjottiin yksinomaan yritystutkimia, joita tietysti tarvittiin, mutta käytännössä ne merkitsivät muutamia harvoja yksittäisiä ratkaisuja. Maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus nähtiin ohjelmassa lähinnä kaupungeissa sijaitsevien yliopistojen, tutkimuslaitosten ja veturiyritysten toimintana niin, että ”ne tehokkaasti välittävät uusinta tietoa ja osaamista koko alueelle, myös maaseudun yritysten ja asukkaiden tarpeisiin”. Vuorovaikutuksen piiriin ohjelma luki myös pyrkimyksen kokonaisten tuotantoketjujen kehittämiseen, matkailukeskusten ja niitä ympäröivien maaseutualueiden yhteistyön lisäämisen sekä etäopetuksen, etätöiden ja telemaattisten palvelujen kehittämisen. (EU-ohjelmat 1/2000: 39–45.) **Ohjelman kokonaiskustannusarvio 6,255 miljardia markkaa eli hieman yli miljardi euroa jakaantui kolmen toimintalinjan kesken seuraavasti:**

yrittöystoiminta	40,7 %
maaseutu	31,6 %
osaaminen ja työllisyys	26,2 %
tekninen apu	1,5 %
100,0 %	

Maaseutuosio käsitteli ymmärrettävästi erikseen maatilataloutta, metsätaloutta, porotaloutta, kalataloutta, kotimaisia energialhteita ja maaseudun pienyrittöystoimintaa ja maatalouden liitännäiselinkeinoja. Realistisesti ohjelma (EU-ohjelmat 1/2000: 46–54 ja 62) painotti kokonaisia tuotantoketjuja ja

monitoimisia maatiloja, sillä ”alkutuotannon elinkeinot eivät enää yksin kykene pitämään yllä sellaista väestöpohjaa, joka turvaisi kylien taloudellisen ja sosiaalisen toimivuuden”. Yrittöystoiminnassa ohjelma painotti klusteristrategiaa sisältäen perinteiset toimialarajat sisältäviä klustereita, esimerkiksi elämys- tuotannon, pohjoisen osaamisen ja hyvinvoinnin. Osaamiskeskittymät ja ohjelasopimukset olivat myös yrittöystoiminnan arsenaalia.

Omaehtoisen toiminnan tukemisen ohjelma jakoi naisiin, nuoriin, kylätoimintaan sekä saamelaisuuteen. Jako on hieman omalaatuinen, mutta toimi ohjelmassa, joka lupasi aktivoida kylätoimintaa entisestään. ”Hankkeilla, joihin paikalliset toimijat ovat sitoutuneet, on saavutettu pysyvimpiä tuloksia.” Ohjelmassa sanottiin tavoitteeksi muun muassa kylien välisten ja kylien ja keskustaajamien yhteisten hankkeiden lisääminen. ”Leader- ja POMO-tyyppinen toiminta on selvästi aktivoitunut Pohjois-Suomessa maaseudun toimijoita. Toimintaryhmien hankkeita voidaan tulevalle ohjelmakaudella rahoittaa normaaleina tavoiteohjelmahankkeina.” Tästä lauseesta muotoutuikin merkittävä Pohjois-Suomelle, sillä monet toimintaryhmät saivat varansa tavoite 1 -ohjelmasta ja vieläpä kaikista rahastoista. Varsinkin Lapissa tämä oli tärkeää, sillä sen neljästä ryhmästä vain yksi oli ohjelmakaudella Leader+ -ryhmä. (EU-ohjelmat 1/2000: 56–57.)

On helppo yhtyä tutkimusryhmän Petri Uusikylä, Petri Virtanen ja Mikko Kuoppala arvioon, että ”neljästä alueohjelmasta edukseen erottuvat Pohjois-Suomen tavoite 1 ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmat (jälkimmäisestä enemmän myöhemmin). Tutkimusryhmä teki ex ante -arvioinnin Suomen ESR-viitekehuksesta ja tavoite-ohjelmista vuosille 2000–2006. Muut tarkastelussa mukana olleet ohjelmat olivat Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma sekä Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma. Tavoite 1 -alueilla kaikki ESR-toimet sisältyivät kokonaisuudessaan integroituun tavoite 1 -ohjelmaan. Tavoite 1:een kuuluvat tavoite 3:n tyyppiset valtakunnalliset työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Lisäksi tavoite 1 -ohjelma sisälsi ESR-viitekehysten mukaisia ESR-toimenpiteitä,

joilla tuettiin alueen omia kehittämisstrategioita. ESR-viitekehys oli osa tavoite 3 -ohjelma-asiakirjaa ja tavoite 3 -ohjelma oli voimassa koko maassa tavoite 1 -alueiden ulkopuolella." Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintalinjoissa ESR-viitekehys tuli kaikkinne strategiapainotuksineen huomioiduksi merkittävästi." Vastaavasti arviointi totesi Länsi-Suomen – "selvästikin huolella valmistellusta" – tavoite 2 -ohjelmasta, että "se on onnistunut yhdistämään alueellisista kehitystarpeista kumpuavan strategian ESR-viitekehysten strategiapainopisteisiin kohtuullisesti". (Uusikylä et al. 2000: 29–31.)

### Väliarvioinnilla hienosäätöä

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarviointiraportti joulukuulta 2003 oli perusteellinen analyysi ohjelman edistymisestä. NET-Effect Oy yhteistyössä monien tutkimuslaitosten kanssa päätyi johtopäätökseen, että "tavoite 1 -ohjelman hankkeilla on ollut kiistaton merkitys ohjelma-alueen kilpailukyyn kohentumisessa. Ei ole epäilystäkään siitä, että ilman tavoite 1 -ohjelmaa alueen kilpailukyky olisi nykyistä oleellisesti huonompi." Yritystoiminnan kehittämistä tarkoittaneen toimintalinja 1:n strateginen fokus oli edelleen tarkoituksenmukainen. Hankekysely itse asiassa antoi huomattavan myönteisen kokonais kuvan Suomen tavoite 1 -ohjelman yritystoiminnan kehittämisestä.

Maaseutu-toimintalinjan arviointi sisälsi myönteistä ja kielteistä. Pohjois-Suomen maatilataloudet olivat jääneet tulotasoltaan yhä enemmän jälkeen maan keskiarvosta. Maaseudun asukkaiden palkkataso oli selvästi alempi kuin alueen kaupunkien asukkaiden. Tilojen lukumäärä laski ja tilakoko kasvoi samaa tahtia kuin koko maassa. Toimintalinja oli hitaan alun jälkeen käynnistynyt melko hyvin ja tuonut myönteisiä vaikutuksia erityisesti syrjäisille alueille. Arviointi penäsi aluetasolle enemmän soveltamisvapautta erityisesti maatalouspolitiikassa. "EU:n yhteinen maatalouspolitiikka keskittää tuotantoa valtakunnan sisällä sellaisella voimalla, ettei tavoite-ohjelman alueellisia eroja tasoittamaan

pyrkivä vaikutus pysty siihen vastaamaan. Yhteisen maatalouspolitiikan toimia ei ole riittävästi nivottu alueelliseen kehittämiseen."

Työvoimahallinnon arviointiryhmän tapaan myös NET-Effect Oy totesi, että "toimintalinja 3:n strateginen fokus on edelleen tarkoituksenmukainen ja tukee eurooppalaista ja kansallista työvoimapolitiikkaa ja ESR-viitekehysten painopisteitä". Toimintalinjatarkastelu päättyi havaintoon, että yritystoimintaan kohdistuvaa toimintalinjaa pidettiin merkittävimpänä, mutta sen tuloksellisuus edellytti onnistumista muillakin toimintalinjoilla. (SM 1/2004: 17–18.)

Perustellusti arviointi ihmetteli toimintaryhmätyön vähäistä mainintaa ohjelmassa. Arviointi sitä vastoin teki perusteellisen analyysin toimintaryhmätyöstä pitäen toimintaryhmätyötä "EMOTR:n keskeisenä innovaationa". Toimintaryhmiin perustuva toimintatapa soveltuu hyvin suomalaiselle maaseudulle, jossa pienillä yhdistyksillä on merkittävä toiminnallinen rooli kehittämistyössä. Arviointi totesi myös, että toimintatapa siirrettiin Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmaan, koska toimintaryhmien työ oli osoittautunut edellisellä kaudella tulokselliseksi. Arvioijat katsoivat toimintaryhmien työn sujuneen hyvin ja ne olivat vuoden 2002 loppuun mennessä sitoneet käytettävissään olevat kehykset erittäin hyvin. "EMOTR-toimenpiteet ovat olleet kolmannen sektorin kannalta huomattavasti toimivampia siksi, että ne mahdollistavat toimintaryhmätyön toisin kuin ESR-toimenpidekokonaisuudet, joihin kolmannen sektorin toimijoiden on ollut hyvin vaikeaa päästä mukaan."

Suosituksissaan arviointi puuttui maksatuksissa havaittuun byrokraattiseen ongelmaan esittämällä maksuennakon käytön laajentamista mahdollisimman joustavaksi. Alueellista yhteistyötä toimintaryhmien ja alueen kuntien ja muiden toimijoiden välillä tulisi lisätä sekä itsearviointia ja palautejärjestelmää kehittää. (SM 1/2004: 68–72.)

Horisontaalisten tavoitteiden toteutumista arvioidessaan raportti painotti, ettei läheskään aina näitä oltu sisäistetty riittävästi. Havainto koski

niin kestävää kehitystä, tietoyhteiskuntaa kuin kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutustakin. Viimeksi mainitussa väliarviointi piti Pohjois-Suomen vuorovaikutuksen näkyvimpinä muotoina suoramyyntitoimintaa, metsänomistusta, lomailua ja loma-asumista. Arviointi yhtyi tavoite 1 -ohjelman omaan lausumaan: jokainen mökkiläinen on potentiaalinen etätöyläinen ja maaseudun pysyvämpi asukas. Noin joka kymmenennessä hankkeessa vuorovaikutus oli yksi elementti. Tietoyhteiskunnan etenemisessä suuri este oli hankehakijoiden vähäisyys. Arviointiraportti (1/2004: 19 ja 17–23) kritisoi myös hankeinnovaatioiden vähäisyyttä tavoite 1 -ohjelmassa. *Kokonaisuudessaan Pohjois-Suomi oli pystynyt hyödyntämään aluekehittämisen ykkösvälinettä.*

### Itäsuomalaisia korostuksia

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000–2006 oli rakenteeltaan hyvin paljon Pohjois-Suomen ohjelman kaltainen. Joihinkin ohjelman maaseutusuhteisiin kannattaa kiinnittää huomiota. Lähtökohta ohjelmanteolle oli kova, sillä ”Itä-Suomen jälkeenjääneisyys muuhun maahan nähden oli 1990-luvulla selvästi kasvanut. Itä-Suomelle oli ollut leimallista aluetalouden hidas kehitys suhteessa maan keskiarvoon. Erityisen voimakkaasti rakennemuutokset olivat kohdistuneet maaseudulle.” Korkea työttömyys oli tuolloin Itä-Suomen keskeisin ongelma. (EU-ohjelmat 2/2000: 11 ja 19.)

Ohjelma arvioi maaseudun tilaa maatalouden kautta toteamalla, että ”Itä-Suomen maaseudun elinkeinojen rungon muodostaa maa- ja metsätalous. Maatalous on edelleen suuressa osassa alueen kuntia tulonmuodostukseltaan tärkein yksittäinen toimiala. Koko maan tasolla alkutuotannon osuus on 8,1 prosenttia, mikä osoittaa alkutuotannon suuren merkityksen Itä-Suomelle.” Lauseet sisältävät ylilyönnejä. Toisaalta myönnettiin, että Itä-Suomessa työpaikat vähenivät 1990–1996 noin 15 prosenttia ja maa- ja metsätalouden työpaikat peräti 36 prosenttia. Sen sijaan maan metsävaroista Itä-Suomessa

sijaitsee kolmasosa. Itä-Suomen asuntokannasta sijaitsee haja-asutusalueilla 26,9 prosenttia, pienalokannasta noin 40 prosenttia.

Ohjelma korosti kaupunkien suurta vastuuta alueellisesta kehittämisestä. Kaupungit olivat toimineet muuttavaa väestöä vastaanottavina keskuksina, mutta tilanne oli muuttunut. Vuonna 1998 kaikissa Itä-Suomen kaupungeissa maassamuutto oli negatiivinen. Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksessa kaupungit nähtiin työssäkäynnin, kulutuksen, innovaatiotoiminnan, koulutuksen, kulttuurin ja yritystoiminnan keskuksina. Maaseutua taas luonnehtivat matkailu- ja vapaa-ajanviettovirrat. Näitä taustoja vasten ohjelman (EU-ohjelmat 2/2000: 5 ja 30–35) tavoite katkaista Itä-Suomen nykyiset kielteiset kehityskierteet ja nostaa talouden kehitys ohjelmakauden aikana kestäväälle kasvu-uralle oli enemmän kuin realistinen. Ohjelma totesikin, että alueellisen kehittämisen tarve on osoittautunut Itä-Suomessa suuremmaksi kuin tavoite-ohjelmia 1995–1999 laadittaessa arvioitiin. Maatalouden työpaikat vähenivät arvioitua nopeammin, yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin käytettävissä olevia määrärahoja oli leikattu puoleen ja kuntien taloudellinen liikkumavara oli kaventunut. Kuntien valtionosuuksiin kohdistunut säästöohjelma vei alueelta varoja saman verran kuin tavoite-ohjelmat toivat.

Ohjelma arvioi lisäksi, että aluekehitystoimenpiteisiin käytettävät kansalliset määrärahat sitoutuivat lähes täysin EU-ohjelmien toteuttamiseen rakennerahastovarojen kansalliseksi vastinrahaksi. Leader II -yhteisöaloitetta ohjelma arvioi myönteisesti. Se lisäsi ruohonjuuritason toimijoiden aktiivisuutta ja osallistumista maaseudun kehittämistoimintaan. Myös yhteistyö, kansainvälinen yhteistyö mukaan lukien, lisääntyi. Silti ohjelma julisti uudelle kaudelle arvoituksellisesti: ”Urban ja Leader -tyyppistä toimintaa voidaan tavoite 1 -ohjelmassa rahoittaa soveltuvin osin maakunnittain tehtävin päätöksin. Pääsääntöisesti paikallista aloitteellisuutta tukeva toiminta tulee rahoittaa Leader+ -ohjelman puitteissa.” Lausuma kertoi maakuntahallinnon

vastahankaisesta asenteesta toimintaryhmytyön valtavirtaistamiseen. Maakunnat olivat sokeutuneet omalle hallinnolleen.

**Itä-Suomen neljällä maakunnalla** Etelä-Savolla, Kainuulla, Pohjois-Karjalalla ja Pohjois-Savolla oli **kolme yhteensopivaa avaintoimialaa**:

- metsät ja puunjalostus
- elintarviketalous ja
- matkailu.

Arvioidessaan mennyttä ohjelmakautta Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma tunnusti, että maaseudun elinkeinojen kehitys tavoite 6 -alueella ei kuitenkaan ollut yhtä suotuisaa kuin muilla alueilla. Tavoite-ohjelman vaikuttavuus ei ollut riittävä. Tavoite 6 -ohjelman väliarviointi sanoi, että ohjelman määrälliset tavoitteet olivat keinoihin nähden ylimitoitettut. Olennaista olisi yhdensuuntaistaa kansalliset ja EU-tavoiteohjelmatoimenpiteet keskenään koheesiotavoitteen saavuttamiseksi. Suurimmat ongelmat edellisellä ohjelmakaudella aiheutuivat yritysten kehittämärahoituksen pienenemisestä. Mielenkiintoista Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman edellisen kauden analyysissä oli myös käsitys kaupunki- ja maaseutupolitiikasta. "Ne edustavat uutta paikallistasoa korostavaa aluekehittämisen linjaa. Niiden lisäarvona on ottaa erityisen hyvin huomioon paikallinen aloitteellisuus ja erityisolosuhteet." (EU-ohjelmat 2/2000: 36–45 ja 62.)

### **Syrjäisyys ominaislaatuina, keskuksista maaseutuvaikutuksia**

Arvioidessaan alueen vahvuuksia ja heikkouksia Itä-Suomen tavoite-ohjelma korosti syrjäistä sijaintia ja harvaa asutusta keskeisinä ominaispiirteinä. "Sen johdosta alueelle ei tule positiivisia heijastusvaikutuksia kasvukeskuksista ja alueen tuotteiden markkinointi on hankalampaa kuin edullisemmilla alueilla." Toisaalta ohjelma näki saman alueen ainutlaatuisen puhtaana luontona, kauniina vaihtelevina maisemina ja luonnonvaroina. Siitä näkökulmasta harva asutus ja syrjäisyys

ovat etu. Itä-Suomen visioksi 2007 ohjelma esitti hyvin optimistisesti: "Itä-Suomen maakuntien aluetaloudet ovat kansainvälisesti kilpailukykyisiä ja voimakkaassa kasvussa". Maaseudusta puhuttiin houkuttelevana, viihtyisänä ja turvallisena ympäristönä monimuotoisille taloudellisille ja vapaa-ajan toimintoille. Maaseutu-kaupunki -vuorovaikutus arvioitiin vilkkaaksi ja monipuoliseksi ja maaseudun toimijat verkostoituvat alueellisesti, valtakunnallisesti ja kansainvälisesti. TEKES:in rahoituksen määrää alueelle ohjelma (EU-ohjelmat 2/2000: 48–55) oli nostamassa 7 prosentista 10 prosenttiin.

Kummallista Itä-Suomen tavoite-ohjelman strategiajuoksutuksessa oli nojautuminen kaupunkien mahdollisuuksiin. "Kaupunkien kehitysprosessien vaikutukset voivat heijastua erilaisten vuorovaikutusketjujen kautta myös maaseudun hyväksi." Sama asia katsottiin tulevina vuosina mahdolliseksi, mikä aiempien vuosien kokemuksissa nähtiin tyhjäksi! Maakuntien korostaminen oli myös ohjelmassa silmiinpistävää, jopa maaseutu- ja kaupunkipolitiikka yhdistyivät maakunnan tasolla, "jolloin kysymys on maakuntapolitiikasta". **Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintalinjat** olivat:

- yritystoiminnan kehittäminen ja yritysten toimintaympäristön parantaminen
- osaamisen vahvistaminen ja työvoiman valmiuksien parantaminen
- maaseudun kehittäminen ja
- rakenteiden ja hyvän ympäristön kehittäminen.

Yritystoiminnan toimintalinjassa ohjelma näki koko Itä-Suomelle yhteiseksi uusiksi kehitettäviksi kasvu-aloiksi informaation teknologian ja elektroniikan, hyvinvointiklusterin, huippuosaamiseen liittyvän tuotannon ja palvelun sekä ympäristöteknologian. Samalla kun ohjelma lupasi vahvistaa kaupunkien roolia elinkeinojen kehityksen vetureina, se uskoi vuorovaikutuksen avulla kehittämisvaikutusten siirtymiseen maaseudulle. "Keinoina ovat teknologian siirto, tuotantoketjuajattelu, alihankintatoiminnan kehittäminen, pien- ja mikroyritysten tuotannon



kokoaminen ja yhteisten myyntijärjestelmien kehittäminen, maaseudun osaamiskeskittymät, koulutuksellinen vuorovaikutus sekä toimintojen hajasijoitus ja etätyö. ”Keinot ovat hyviä, mutta ne edellyttävät kehittämistyön kohdistumista nimenomaan niihin, etteivät ne jäisi vain hyvien tavoitteiden perusteiksi tai kuten ohjelma itse sanoi ”Itä-Suomen maakuntakeskukset ovat vahvistuneet osittain muun maakunnan taantumisen kustannuksella”. (EU-ohjelmat 2/2000: 60–62, 67–69 ja 111.)

Maaseudun kehittämisen toimintalinjassa ohjelma iloitsi parista asiasta. ”Rakennemuutoksen valtavirran rinnalla maaseudun arvostus elinympäristönä on kuitenkin säilynyt.” Eikä maatalouden tilaluvun nopea laskukaan ollut vaikuttanut tuotantomääriin. Ne olivat jopa kasvaneet, sillä tuotanto on entistä tehokkaampaa. Realistisesti ohjelma totesi myös, että asukkaiden yhteistyö ja omaehtoinen kehittäminen sekä kylätoiminta luovat pohjaa yritystoiminnalle ja palveluiden uudelleen järjestämiselle. Maaseudun kehittäminen -toimintalinjan tavoitteena oli maaseudun taloudellisen perustan laajentaminen ja vahvistaminen monipuolistamalla maaseudun elinkeinoja, parantamalla niiden kilpailukykyä ja kehittämällä maaseutuyritysten toimintaympäristöä. Ohjelma peräänkuulutti maaseutupolitiikan keinojen käyttöä myös Itä-Suomen perusmaatalouden selviytymiseksi.

Teknologian kehitys ja tietoyhteiskunta antavat useita mahdollisuuksia lisätä maaseudulla toiminnan kannattavuutta ja tuottavuutta vähenevän työvoiman oloissa. Siksi kylien ja kyläläisten tietoyhteiskuntavalmiuksia kehitetään kansalaislähtöisesti. Siten tavoite-ohjelman (EU-ohjelmat 2/2000: 80–83) sanalliset pyrkimykset olivat maaseutupoliittisesti perusteltuja ja moninaisia. Kyse onkin enemmän siitä, miten runsaan ohjelman eri rahoituskohteet menestyvät keskinäisessä kisassa. Toimintalinjojen väliset painotukset poikkesivat toisistaan eri maakunnissa. Toimintalinja 1 painottui muita enemmän Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa, osaaminen ja työllisyys korostuivat puolestaan Kainuussa, Pohjois-Savossa ja Etelä-Savossa. Maaseudun kehittämistä

painottivat Pohjois-Karjala ja Kainuu. Infrastruktuuri painottui Etelä-Savossa.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman rahoitus arvioitiin kokonaisuudessaan 2,56 miljardiksi euroksi, joka jakaantui julkisen ja yksityisen rahoituksen kesken suunnilleen tasan. Yritystoimintaan julkisia varoja suunnattiin 438 miljoonaa euroa, osaamiseen 362 miljoonaa euroa ja maaseutuun 260 miljoonaa euroa sekä rakenteisiin 175 miljoonaa euroa. Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman täydennysosa (EU-ohjelmat 6/2000: 46 ja 81) kertoi tarkemmin muun muassa maaseutu-toimintalinjan varojen kohdentamisen. ”Toimintalinjan rahoitus jakautuu indikaatiivisesti siten, että maaseudun kehittämiseen varataan 55 prosenttia EMOTR:n kehuksesta. Maatilainvestoinnit ja nuorten viljelijöiden aloitustuki muodostavat yhteisen Itä-Suomen rahoitusreservin, johon varataan 45 prosenttia EMOTR:n kehuksesta.” Toimintalinjan kuudesta toimenpidekokonaisuudesta kaksi toimenpidettä eli maaseutualueiden sopeuttaminen ja kehittäminen sekä maatilainvestoinnit olivat selvästi suurimpia rahoituskohteita mitattuna julkisilla varoilla tai kokonaisrahoituksella.

Maaseuturahoituksen kokonaiskuva ei tietysti synny tavoite 1 -ohjelmissa yksinomaan maaseutu-toimintalinjan avulla, sillä muiden toimintalinjojen varoja kohdentui myös maaseutuun. *Tavoite 1 -ohjelmien voidaan katsoa jakaneen varoja keskusten ja maaseudun kesken kohtuullisen tasapainoisesti.*

## Laaja strategia, suppeampi ohjelma

Toisen EU-ohjelmakauden (2000–2006) valmisteluun Suomessa vaikutti hetken aikaa epävarmuus ohjelmarakenteista. Maatalousministerit olivat EU:ssa neuvostossaan päättäneet käyttää osan EMOTR:n tukiosaston varoista alueellisiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin. Nämä laadittaisiin ja toteutettaisiin maataloushallinnon piirissä. Kehittämissuunnitelmista kehkeytyi Suomessa myöhemmin ALMA-ohjelma. Jonkin aikaa käytiin debattia siitä, onko ohjelman laatiminen ja toteuttaminen yksinomaan maataloushallinnon vastuulla

vai kytketäänkö se tavoite 2- ja tavoite 3 -ohjelmien kanssa samaan kokonaisuuteen. Hallinnollisesti oli kysymys sisäasiainministeriövetoisen aluepolitiikan ja maatalouspolitiikkaan kytkeytyvän maaseutupolitiikan sijoittumisesta jompaankumpaan ministeriöön, alueilla taas vetovastuuvaihtoehdot olivat maakuntaliitot tai TE-keskusten maaseutuosastot.

ALMA-ohjelman laati maataloushallinto, mutta Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä oli aktiivinen etsimään linkkiä muihin ohjelmiin. Ratkaisu oli maakunnan yhteistyöryhmän maaseutuajaoston roolin vahvistaminen, millä tähdättiin toimielimeen, jonka jäsenillä on edes teoreettinen mahdollisuus hallita ohjelmien kokonaisuus aluetasolla. Asioiden ja teemojen lukuisuus teki tästä jo erittäin vaikean, sitä paitsi monilla virkamiehillä ei valitettavasti ole kovin vilkasta aktiivisuutta oman pienen vastuualueensa ulkopuolisiin kysymyksiin. Siksi todellinen yhdentyminen vaatii nimenomaista organisoitumista asian ympärille, esimerkiksi tiedon mekaanisella välittämällä eri ohjelmien vastuunjako limittäisissä tai toisiinsa kytkeytyvissä teemoissa ei onnistu.

Niinpä Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa valmisteltaessa oletettiin, että ”käytettävissä olisivat olleet keskeiset EU:n rahastot aluekehitysrahasto EAKR, sosiaalirahasto ESR ja maatalousrahaston tukiosasto EMOTR-T”. Näin ei käynyt. Tavoiteohjelman pohjaksi tehtiin kuitenkin perusteellinen kehittämistarpeiden analyysi, visio, tavoitteet, strategia ja toimintalinjaratkaisu. Ne pitivät sisällään koko yhteistyöalueen laaja-alaisen kehittämisen. Siksi tavoite-ohjelma tarjosi yhteisesti hyväksytyä strategiaa tavoite 2 -ohjelman ja tavoite 3 -ohjelman ja maaseutusunnitelmien käyttöön. Samalla ohjelma totesi, että maakunnittain on tarpeen sopia joustavasta ja tehokkaasta yhteistyöstä ja työnjaosta. Ohjelma sisälsikin maaseutuajaoston perustamisen, tosin vaatimattomien tehtävien seuraamaan maaseudun kehittämissuunnitelmaa. Toisaalta Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma sanoi toimivansa viitekehyksenä alueellisia maaseutusunnitelmia laadittaessa. (EU-ohjelmat 4/2000: 7–10.)

Edellä kerrottu on tyypillinen esimerkki jatkuvasti esiintyvistä alueellisen kehittämistyön ja sektorialmistelun jännitetiloista. Kysymys on vallasta ja varoista kiinnipitämisestä, jolloin maaseudun kehittämisen aito näkökulma helposti jää toiseksi. Toisaalta ALMA-ohjelman ja tavoite 2 - ohjelmien käytännön yhteistyö ja työnjako sujui kohtuullisen hyvin alueilla koko ohjelmakauden ajan. Hyvällä tahdolla ja yhteistyöhakuisuudella pystyttiin eliminoimaan puutteellisten organisatoristen ratkaisujen haittoja.

Länsi-Suomen yhteistyöalueen muodosti 7 maakunnan liittoa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Satakunta. Ohjelmalla oli laaja, asiantunteva valmisteluryhmä ja se käytti tukenaan järjestöjen asiantuntemusta hyvin samantapaisesti kuin tavoite 1 -alueilla eli neuvotellen ja lausunnoin, mutta järjestöillä lähinnä tarkoitettiin vain työmarkkinajärjestöjä sekä maataloustuottajia ja kauppakamareja. Mainitut järjestöt eivät riitä vakavasti otettavaan aluekehitystyöhön.

Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaa oli valmisteltu siten jonkin verran perusteellisemmin kuin tavoite 1 -ohjelmia. On mielenkiintoista arvioida, miten maaseutu näyttäytyy tässä ”maatalousyrittäjyyden alueen” ohjelmassa. Ohjelma tunnisti maaseudun tarpeita. ”Länsi-Suomen maaseutualueilla sekä sisä- ja ulkosaaristossa oleva asutuksen pysyvyys ja asukkaiden palvelutason säilyttäminen ovat tärkeitä tavoitteita tasapainoisen väestönkehityksen ja kestävän maaseutu- ja saaristoympäristön säilyttämisessä. Alueella on sovitettava yhteen kehittyvien kasvukeskuseutujen sekä taantuvien alueiden asuntotuotannon sekä palvelujen ja perusrakenteen kehittämistarpeet.” Myös pientiestön merkitys nähtiin teollisuuden raaka-aineen saatavuuden, maataloustuotteiden kuljetuksen ja asutuksen säilymisen kannalta keskeisenä koko yhteistyöalueella.

Tietoverkkoyhteyksien ja palvelujen kehittämisen nähtiin kaikkialla tärkeäksi, mutta erityisesti se oli sitä maaseutualueilla alueellisen kehityksen turvaamiseksi. Länsi-Suomen kaksi merkittävintä

teollisuuden toimialaa olivat koneiden ja laitteiden valmistus sekä elintarviketeollisuus. Luottavaisesti ohjelma arvioikin, että alueen teollisuuden toimialarakenne on erittäin monipuolinen ja se kestää melko hyvin ulkopuolisia talouden häiriöitä. Alueilla on erittäin vahva osuus Suomen huipputeknologian ja korkean teknologian palveluista. Myös palvelut olivat ohjelmassa hyvin analysoituna. Ohjelma luetteli useita kasvukeskuksille ja maaseutualueille yhteisiä kehittämiskohteita: kokous- ja kongressimatkailu, kuntoutus- ja kylpylätoiminta, elämysmatkailu, ohjelmistopalvelut sekä kulttuuri- ja liikuntamatkailu ja matkailuun kuuluva majoitustoiminnan kehittäminen. (EU-ohjelmat 4/2000: 24–25, 41 ja 45–47.)

Varsinaista maaseutuosiota perusteellisessa ohjelmassa ei ollut. Maaseutu oli mukana monissa kohdin, varsinkin maa- ja metsätaloutta koskevien elinkeinotarkastelujen yhteydessä. Erillisyys tai osana muita ei vielä kerro ohjelman maaseutupoliittisen otteen kelvollisuudesta niin kuin Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän teettämä maakuntaohjelmia koskeva arviointi (YTR 19/2000) osoitti.

## Länsi-Suomi painotti maataloutta

Länsi-Suomen ohjelma piti aluettaan selvästi maatalousvaltaisempana kuin Suomea keskimäärin ja alueen merkitys maatalousalueena oli kasvanut 1990-luvulla. "Toimivat maatilat ylläpitävät laajan Länsi-Suomen maaseudun aluerakennetta. Viljelijäväestölle maatilojen ulkopuolisten tulojen merkitys on ollut suurempi kuin maassa keskimäärin." Ohjelma näki maatilat joko perusmaatalouteen suuntautuvina, toimintaa monipuolistavina tai asuntotiloina. Neljäs ryhmä muodostui luopujista. Maatilyyppien rinnalla vaikutti maaseutualueiden erityyppisyys. Muun muassa Keski-Pohjanmaa ja eteläinen Pohjois-Pohjanmaa olivat erikoistuneen maidontuotannon alueita. Vahvan metsätalouden vyöhykkeeseen kuuluivat Keski-Suomi ja suuri osa Pirkanmaasta ja ymmärrettävästi suurten kaupunkien lähiympäristössä on paljon alueita, joissa asuntotilojen osuus on suuri. Ongelmallisia alueita

ohjelma tiedosti olevan hajanaisesti lähes kaikissa alueen maakunnissa.

Tavoite 2 -ohjelma linjasi maatilatalouteen ja kyltien kehittämiseen liittyvät toimenpiteet maaseutusuunnitelman eli ALMA-ohjelman piiriin. Kuitenkin tavoite 2 -ohjelma ilmoitti tukevansa maatilatalouden kehittämistä ja arvioi alueen aseman maatalousalueena vahvistuvan ohjelmakauden aikana. Ohjelma tähdensi myös, että maaseudun yritystoiminnan yleisten toimintaedellytysten turvaamiseen tuli kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Tavoite 2 -ohjelman EAKR-rahoituksen vastuulla oli hoitaa maaseudun pk-yritysten rahoitustarpeet. Vastuu ulottui myös vesihuoltohankkeisiin, tiestöön, energianhuoltoon ja tietoliikenneyhteyksiin sekä ympäristönhoitohankkeisiin. EAKR- ja ESR -rahoituksella voitiin parantaa asiantuntija-avun saatavuutta niin maataloille kuin muille maaseutuyrityksille, samoin maatilojen yritystoiminnan monipuolistamista edistetään koulutuksen avulla.

Turhan pessimistisesti ohjelma totesi maaseutukyltien asuttuna pitämisen vaikeutuvan väestön ikääntyessä ja julkisten palvelujen heikentyessä sekä tuottavien työpaikkojen vähentyessä. Siksi "omaehtoisen ja yhteisvastuullisen toiminnan kehittäminen korostuu entisestään. Maaseudun kehittämisessä voidaan monipuolisesti hyödyntää vapaa-ajan asumisen tarjoamat mahdollisuudet." Ohjelma painotti myös uusia yrityksiä perinteisesti vahvojen alojen ohella. Näitä voitiin ohjelman mukaan saada palvelualoille sekä huipputeknologian ja korkeateknologian aloille sekä osaamisintensiivisten palvelujen tuottajiksi. (EU-ohjelmat 4/2000: 47–54 ja 59.)

Maaseudun kehittämisestä tavoite-ohjelmassa ei ollut omaa lukua, sen sijaan kaupunkien kehittämisestä sekä kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksesta oli. Tampereen Hervantaa ja Oulun kaupunkia käsiteltiin erikseen ja kohtuullisen monipuolisesti kaupunkien ja maaseudun vuorosuhdetta. Vuorovaikeus nähtiin sekä taloudelliseksi että kulttuuriseksi, jälkimmäinen sisältö unohtuu liian usein ohjelmista. Monenlaiset keskkukset muistaen ohjelma painotti, että "Länsi-Suomen kannalta on merkittävää ve-

tovoimaisten kärkikeskusten, niitä alemman tason paikalliskeskusten ja maaseudun tasapainoinen ja vuorovaikutteinen kehittäminen”. Päivittäisessä vuorovaikutuksessa ohjelma korosti työssäkäynnin edellytysten parantamista, sillä se on Länsi-Suomessa ollut muuta maata, tarkoitetaan kai lähinnä Etelä-Suomea, vähäisempää. Kesäasukkaat ja etätyön merkitys otettiin huomioon, mutta riittämättömästi, toivomusponnena lausuttiin: ”Maaseutukuntien paikallismarkkinoiden pienentyessä niiden tulisi päästä hyötymään oman maakunnan keskusseutujen ja ulkopuolisten alueiden kasvavista markkinoista.”

Alueen yliopistojen ja tutkimuslaitosten merkitys vuorovaikutuksen muotojen kehittämisessä nähtiin selkeästi. Kaupunkia ja maaseutua profiloivat kulttuurihankkeet, kulttuuri- ja liikuntatapahtumat sekä vapaa-ajan palvelujen kehittämishankkeet nähtiin jopa yritystoiminnan kehittämisen tukena Länsi-Suomessa. Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma (EU-ohjelmat 4/2000: 72–77) ilmeisesti korvasi tietoisesti tai tiedostamatta ulkopuolelle jääneen maaseutuosion kohtuullisen runsaalla vuorovaikutuspohdinnalla. Uusia asetelmia ja toteuttajia ohjelmassa ei aivan siinä määrin etsitty kuin YTR:n kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus -ryhmä on esittänyt raporteissaan, mutta tuttujen ilmiöiden tietoinen hyödyntäminen vei sekini eteenpäin.

Länsi-Suomi luotti tulevaisuuteen. Se ilmeni nelikenttäänalyysin vahvuuksista, joiksi mainittiin muun muassa hyvä infrastruktuuri ja ulkoinen asema, elinvoimainen kyläverkosto, maatilatalous ja luottamus sen tulevaisuuteen, monipuolinen teollisuus ja vahvat veturiyritykset, korkeatasoinen tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä vahva alueellinen ja paikallinen kulttuuri. Mahdollisuuksina pidettiin muun muassa maatilatalouden kilpailukyyn nostamista ja kaupunkien ja maaseudun yhteistyötä. Jo mainitut poiminnot kertovat alueen positiivisesta tulevaisuuden näkymästä. Heikkouksiin sentään luettiin luonnollisen väestönkasvun hidastuminen, heikko työllisyyskehitys, nuorten työttömyys, julkisten resurssien niukkeneminen ja kehittämistoimenpiteiden pirstaleisuus. Uhkien joukossa oli täälläkin muutto-

tappio ja maaseudun autioituminen, mutta myös maatalouden supistuminen ja vaikutus työllisyyteen, lisäksi pelättiin julkisten resurssien niukkenemista ja vesistöjen rehevöitymistä. Ohjelma korosti, että maakuntien nelikentät eroavat toisistaan, mutta koko Länsi-Suomen kuva olisi ohjelman (EU-ohjelmat 4/2000: 89–90) esittämä.

### **Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman kolmen toimintalinjan rahoitus jakaantui seuraavasti:**

- yritystoiminnan kehittäminen ja tuotantorakenteen uudistaminen, noin 49 prosenttia
- osaavan työvoiman ja teknologian kehittäminen, noin 29 prosenttia
- aluerakenteen ja elinympäristön kehittäminen, noin 20 prosenttia, lisäksi teknistä tukea noin 2 prosenttia.

Ohjelma määrittäi suoraviivaisesti ja samalla raajavasti, että ”hankkeiden on tuotava lisäarvoa yritysten kilpailukykyyn sekä tuotantorakenteen uudistamiseen, jotta niitä voidaan ohjelman kautta rahoittaa. Yleinen alueiden kehittäminen hoidetaan kansallisella rahoituksella.” Yrittäjyyden edistäminen oli siten ohjelman selvä painopisteala. Kuitenkin ohjelma huomasi maaseutumaisten ja kaupunki-seutujen mahdollisuuksien erilaisuuden suhteessa kasvualojen kehittämiseen ja niistä hyötymiseen. ”Pelkästään aitojen kasvualojen suosiminen kehittämistoimissa saattaa kärjistä maaseudun ja kaupunkien välistä työnjakoa. Maakuntien tulee itse saada päättää omista vahvuusaloistaan.” Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen tulee yhä tärkeämmäksi toimintaympäristötekijäksi, jolloin on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisia alueet ovat asuinpaikkoina. Ohjelma korosti kaupunkien taloudellista ja sosiaalista uusiutumista ja imagon kohottamista tarkoittavia hankkeita rinnastaen ne maaseuduilla kyläyhteisöjen kehittämishankkeisiin. Rinnastus onkin oikea, vaikka sitä ei usein tehdä. (EU-ohjelmat 4/2000: 102–107 ja 113.)

Ohjelman kokonaisrahoitus oli noin 1306,6 miljoonaa euroa. EU:n rahoitusosuus oli 40 pro-

senttia ohjelman julkisesta rahoituksesta. EAKR:n osuus EU:n rahoituksesta oli 76,9 prosenttia ja se vaihteli maakunnittain 71 ja 77 prosentin välillä. ESR:n rahoitusosuudeksi muodostui 23,1 prosenttia EU-rahoituksesta. Yksityisen rahoituksen osuus ohjelman yrityspainotteisuudesta johtuen oli peräti 46,5 prosenttia. Toimintalinjassa 1 sen osuus oli suurin ja toimintalinjassa 3 pienin. Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma (2000, 121) oli siten huomattavan elinkeinopoliittinen. Ohjelman laatineen työryhmän asiantuntevuudesta kertoivat lukuisat tarkat analyysit keskusten ja maaseutualueiden eroista ja erityisesti erilaisten toimenpiteiden poikkeavista vaikutuksista niihin.

### **Etelä-Suomi – maaseutupoliitiikan periferia**

Verrattuna Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmaan Etelä-Suomen vastaava sisälsi varsin vähän maaseutupoliittisia aineksia. Ohjelmien ero tässä suhteessa oli paljon suurempi kuin ohjelma-alueiden erot maaseutumaisuudessa. Selitys piilee laatijoiden asenteissa, tavoite 2 -ohjelman tarkoitus oli monipuolistaa elinkeinoelämää alueilla, jotka ovat riippuvaisia pääasiassa yhdestä taantuvasta elinkeinosta. Taantuvaksi alaksi Etelä-Suomessa tulkittiin enemmän teollisuus kuin maatalous. Monista Etelä-Suomen liittoutuman maakunnista jäi ohjelma-alueen ulkopuolelle nimenomaan merkittäviä maaseutualueita. Ohjelma julisti, että ”maaseutualueiden kehitys on nivellettävä kaupungin ja maaseudun välisiin parempiin yhteyksiin. Tämä helpottaa teollisuus- ja käsityöläistöiminnan sekä matkailutarjonnan, kulttuurielämän ja palveluiden monipuolistamista.” Niinpä tavoite 2 -alue käsitti Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat kokonaisuudessaan, Kymenlaaksosta Kotka-Haminan -seutukunnan ja Varsinais-Suomesta Åboland-Turunmaan ja Vakka-Suomen seutukunnat. Lisäksi alueeseen kuului useiden seutukuntien saaristo-osia.

Muiden rakennerahasto-ohjelmien tapaan Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman perustana olivat maa-

kuntien liittojen kehittämisohjelmat, Etelä-Suomen kehittämisstrategia, Etelä-Suomen yhteyskäytävä -projektin kehittämisstrategia sekä asiantuntijaryhmien, jollaisia valmistelussa olivat muun muassa ESR-, tasa-arvo-, ympäristö- sekä maaseuturyhmät, selvitykset. (EU-ohjelmat 3/2000: 5–7.)

Hieman yllättävästi ohjelma näki pohjoisen ulottuvuuden myötä tulevat kehitystarpeet vahvimpana Etelä-Suomen liittoumaa yhdistävänä tekijänä. Venäjän tavarahuolto ja Venäjä-osaaminen ovatkin ymmärrettäviä tekijöitä, mutta muu pohjoinen ulottuvuus ei ohjelman aikana aivan oletetulla tavalla edistynyt. Etelä-Suomenkin ohjelma korosti yritysten kilpailukyvyyn parantamista tärkeimpänä tekijänä alueiden kehittämisessä. Ohjelma luetteli useita kilpailukyvyyn perustekijöitä: pk-yritysten uudet rahoitusmenettelyt ja tuen suuntaamisen uudet tavat, klusterit ja rahastojen tuen integrointi, yrityspalvelujen tehostaminen, yritysten tarpeiden tunnistaminen, yhteistyö tutkimuksen kanssa, teknologian siirto, kansainvälinen yhteistyö sekä kasvupotentiaalin hyödyntäminen.

Kovin ennalta määriteltyä oli ohjelman näkemys valtakunnallisen kehityksen suunnasta. ”Suomi erilaistuu ja menestys kasaantuu, mutta asunto- ja palvelutuotanto laahaavat kasvavilla alueilla perässä. Yhä harvemmat seudut menestyvät yhä paremmin ja yhä useamman seutukunnan taantuminen nopeutuu.” Kasvavia alueita ohjelman mukaan olivat keskukset, joissa on yliopisto. Elektroniikka tosin voi pönkittää pienempääkin aluetta. Taantuma on ohjelman mukaan ulottunut maaseutukeskuksiin ja moniin kaupunkeihin. Alueen jälkeensä jääneisyys ruokkii taantumista. Sanotunlainen teksti kehittämisohjelman lähtökohta-analysina rapauttaa kehitystyön pohjaa.

### **Maaseutu jäi sivuosaan**

Etelä-Suomen kuntoanalyysiksi mainittu nelikenttätarkastelu ei sisältänyt maaseutu-sanaa. Joihinkin näkökulmiin maaseutu luonnollisesti liittyi, mutta tarkastelun ulkokehälle se jäi. Vahvuuksiksi ohjelma

määrittä muun muassa monimuotoisen asuin- ja luonnonympäristön ja puhtaat elintarvikkeet, toimivat hallinto- ja yrityspalvelut sekä turvallisen toimintaympäristön ja tiheän palvelukeskusverkon ja toimivat yhteydet. Heikkouksena esille tuli muun muassa Etelä-Suomen syrjäinen sijainti, tässä tapauksessa tietysti Euroopan päämarkkinoista. Korkea työttömyys oli vajaa 10 vuotta sitten edelleen myös Etelä-Suomessa pulma, jollaisena pidettiin myös suhdanneherkkää tuotantorakennetta ja pk-yritysten vähäisyyttä.

Mahdollisuuksiksi ohjelma mainitsi muun muassa tietointensiivisten ja bioteknisten toimialojen hyvät kasvumahdollisuudet ja jo mainitun pohjoisen ulottuvuuden vahvistumisen Euroopan unionissa. Myöskään uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä ei unohdettu. Pari viimeksi mainittua asiaa eivät kuitenkaan kovin hyvin aktualisoituneet ohjelmakauden aikana. Uhkien joukkoon ohjelma luki muun muassa yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja väestön keskittymisen, alueellisten erojen kasvun sekä alueen keskeisten toimialojen kuihtumisen. (EU-ohjelmat 3/2000: 25, 28 ja 31.)

Etelä-Suomen tavoite-ohjelma arvioi melko perusteellisesti ensimmäisen EU-kauden ohjelmatyön vaikutuksia. Yhdenpitävästi muiden vastaavien arviointien kanssa ohjelma korosti verkostoajattelun lisääntymistä ja yhteistyön kasvua. "EU-lisärahoituksen ansiosta on pystytty avaamaan kehityksen esteenä olleita pullonkauloja." Oppina koetusta ohjelma myös edellytti, että hankkeet uudella kaudella perustuisivat alueen ja alueella toimivien ihmisten todelliseen tarpeeseen. Horisontaaliset toimenpiteet, joilla ilmeisesti tarkoitettiin lähinnä työvoimahallinnon ESR-toimia, tukivat ohjelman mukaan huonosti alueiden strategioita ja kehittämishankkeiden joukkoon oli päässyt hallinnonalojen normaalia toimintaa lähellä olevia tavoitteita. Seutukuntien merkityksen hankkeistustyössä ohjelma katsoi kasvavan.

Uusi Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma oli yhdistelmä ensimmäisen kauden tavoite 2 ja 5b -ohjelma-alueita ja joitakin niiden ulkopuolisia alueita.

Uusi ohjelma ei ollut tyytyväinen edellisen kauden tavoite 2 -ohjelman saavutuksiin, mutta puolusteli sitä nimenomaisena rakennemuutosohjelmalla, jonka vaikeana tavoitteena oli elinkeinoelämän monipuolistaminen. Uusi ohjelma sanoi 5b -ohjelman strategiavalinnan olleen pääosin onnistunut, mutta tavoitteet olivat liian korkeita resursseihin ja samaan aikaan tapahtuneisiin toimintaympäristön muutoksiin nähden. Lisäksi "hallinto oli jäänyt liiaksi valvojan rooliin". Tavoite 3- ja 4 -ohjelmia Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma kritisoi siitä, että "ne oli hallinnoitu täysin irrallaan ottamatta huomioon aluenäkökulmaa". Kokonaisarviossa pilkahti aluehallinnon ja keskushallinnon jännite. Ohjelma suositti koordinaation vahvistamista muun muassa erottamalla EU-rahoitus selkeämmin sektoriministeriöiden rahoituksesta ja alistamalla hankepäättökset aiempaa suoremmin alueohjelman kriteerein tapahtuvaksi. Tässä suhteessa Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma (EU-ohjelmat 3/2000: 32–36) ei poikennut muista, se vain sanoi asian suoremmin.

Etelä-Suomen ohjelman valmisteluprosessi oli hyvin samanlainen kuin muiden alueohjelmien. Ohjelmatekstissä pohdittiin syvällisesti aitoa kumppanuutta, mutta itse prosessi ei ollut muita kattavampi tai monipuolisempi. "Aidossa kumppanuudessa asiat tehdään yhdessä. Siinä syntyy hankkeita, jotka eivät olisi ilman yhteistyötä olleet mahdollisia. Aidossa kumppanuudessa eri osapuolet tarvitsevat toisiaan. Kumppanuus synnyttää myös sosiaalista pääomaa." Toistaiseksi kumppanuus on ollut luonteeltaan teknistä. On oltu kumppaneita, koska hankkeiden toteuttaminen on edellyttänyt tietynnäköistä asetelmaa. Aidon kumppanuuden ideaan ei sisälly viranomaisten vetäytyminen 'rahoittajan rooliin'. Ohjelma huokui parannusaikeita asiassa.

Myös Etelä-Suomen tavoite-ohjelma käsitteli monipuolisesti kaupungin ja maaseudun välistä vuorovaikutusta. "Vuorovaikutuksen fyysiset edellytykset ovat hyvät." Vuorovaikutuksen teemat olivat pääosin samat kuin muissakin ohjelmissa. Etelä-Suomen ohjelma näki paikallisen omaehtoisuuden vahvistumisen yhdeksi vuorovaikutuksen

edistämisen edellytykseksi. Samaa merkitsivät monipalveluyksiköt. ”Kaupungin ja maaseudun yhteinen etu on lisätä etätöiden tekijöiden määrää. Etätö pienentää kaupunkien tungostumiongelmia vähentyneen liikenteen muodossa ja samalla tämä on kestävä kehityksen periaatteiden mukaista.” Ohjelma (3/2000: 40–43) näki myös kyläyhdistysten ja lähiöiden yhteistyömahdollisuudet.

Ohjelma tavoitteli visionaan Etelä-Suomesta korkeatasoista Itämeren alueen keskusta. **Strategia pelkistyi neljään painopistealueeseen**, jotka olivat

- kansainvälinen ja kilpailukykyinen yritystoiminta
- vetovoimainen elinympäristö
- voimakas osaamiskeskittymä ja
- toimivat yhteydet.

Kehittämisstrategialuku sisälsi maaseutupoliittisesti tärkeitä havaintoja. ”Maan sisäisen muuttoliikkeen suuntautuminen muutamille keskusseuduille on suuri aluepoliittinen ongelma. Maaseudun elinvoimaisuuden lisääminen on Suomen oloissa tärkeätä kaupunkiseutujen kehittymiselle.” Maaseudun ja maatilatalouden kehittämisen Etelä-Suomen tavoite-ohjelma jätti maaseutus suunnitelmien varaan, mutta sanoi 2-ohjelman keskittyvän hankkeisiin, joilla monipuolistetaan maaseudun elinkeinorakennetta, osaamista ja lisään keskusten ja maaseudun vuorovaikutusta sekä parannetaan maaseudun viihtyisyyttä ja toimivuutta asuin- ja muuna ympäristönä.

**Etelä-Suomen ohjelman toimintalinjat ja varojen jako** olivat seuraavat:

1. Etelä-Suomen vetovoimaisuuden ja yritysten kilpailukykyyn lisääminen, noin 61 prosenttia
2. Osaamisen tason ja inhimillisten resurssien kehittäminen, noin 14 prosenttia
3. Yhdyskuntien toimivuuden ja viihtyisyyden turvaaminen, noin 25 prosenttia sekä
4. Tekninen tuki, noin 2 prosenttia.

Toimintalinjat eivät rajautuneet maaseudun ja kaupungin rajojen mukaan. Ohjelma jopa sanoi, että ”periaatteessa Leader-tyyppistä toimintaa voidaan rahoittaa myös tavoite 2 -ohjelmasta”. Urban-tyyppinen toiminta kuului jo valintakriteerien perusteella tavoite 2 -ohjelmaan. Asiallista aihetta suhtautua eri tavalla näihin kahteen yhteisöaloitteeseen ei olisi ollut, mutta tuskin yhtään toimintaryhmien hanketta rahoitettiin 2-ohjelmasta. (EU-ohjelmat 3/2000: 48 ja 56–61.)

Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelman laskennallinen kokonaisrahoitus ohjelmakaudella 2000–2006 oli yhteensä 994,1 miljoonaa euroa. Hyvin samantasoisesti Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman kanssa EU-rahoitus oli 40 prosenttia ohjelman (3/2000: 77) julkisesta rahoituksesta ja EAKR:n osuus EU-rahoituksesta 79,6 prosenttia eli ESR:n rahoitusosuudeksi muodostui 20,4 prosenttia EU-rahoituksesta. Kunnilta odotettiin vajaan 10 prosenttia ja yksityisen rahoituksen panos arvioitiin noin 45 prosentiksi siten, että toimintalinjassa 1 sen osuus oli suurin ja luonnollisesti toimintalinjassa 3 pienin. Kovin paljon Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma ei kaventanut muiden alueiden saamaa etumatkaa maaseudun kehitystyössä. Ensimmäisellä EU-ohjelmakaudella Etelä-Suomessa oli vielä laajoja valkoisia alueita. *Uudella kaudella ALMA-ohjelman alueellinen kattavuus sekä siitä varojaan saaneiden toimintaryhmien työ toivat Etelä-Suomen maaseudun kehittäjät mukaan muiden rytimiin.*

### 3.9 Rakennerahastot maaseutupoliittikan välineinä

Euroopan unionille rakennerahastot ovat aluepolitiikan välineitä. Niiden työnjako ei määräydy keskuksen ja maaseudun rajojen mukaan. Kuitenkin eri ohjelmakausina, eri maissa ja erilaisina asetelmina rakennerahastoilla on hyvin kirjavia maaseutuvaikutuksia. Suomen kokemusten perusteella voisi sanoa, että aidon maaseutupoliittikan ihannetilanne olisi se, jossa käytössä olisivat kaikki kolme rakennerahastoa ominaislaatuineen, maatalouden tukiosasto omine

painotuksineen ja entiset yhteisöaloitteet, etenkin Leader, mutta myös Equal ominaisuuksineen ja riittävästi resurssoituna. Siinä tilanteessa maaseudun kehittämisedellytyksiä arvioitaisiin hyvin todennäköisesti riittävän monialaisesti, tarvittavan monesta näkökulmasta, eivätkä esimerkiksi hallinto-organisaatioiden rajat jättäisi jälkiä politiikan tuloksiin.

Nykyinen tilanne, jossa EU:ssa on vain kaksi rakennerahastoa, yhteisöaloitteet on joko eliminoitu tai valtavirtaistettu, eikä aina onnistuneesti, ja maatalousrahaston varojen käyttö kietoutuu jatkuvasti maatalouden akuutteihin tarpeisiin, vaikka muista tavoitteista puhutaan, on huonompi kuin Suomen ensimmäinen ja toinen EU-kausi. Euroopan unionin kannalta ohjelmapolitiikan rakenteet ovat hieman yksinkertaistuneet, mutta maaseutupoliittisesti kokonaisuus ei ole kehittynyt. Kun lopputulos riippuu EU-rakenteiden ja pelisääntöjen sekä kansallisten organisaatioiden ja niiden painotusten yhdistelmästä, yhtälö on vaikeutunut hyvin maaseutumaisen Suomen alueellisen kehittämisen näkökulmasta.

Edellisen ohjelmakauden rakennerahasto-ohjelmien läpikäynti ja ensimmäisen EU-kauden ohjelmien tulosten arviointi antaa aiheen **muutamiin maaseutua ja rakennerahastoja koskeviin johtopäätöksiin:**

- Rakennerahasto-ohjelmilla on selviä eroja suhteessa maaseutuun ja maaseutupolitiikkaan. Pelkästään näiden ohjelmien perusteella maaseutuvaikutuksia on kuitenkin lähes mahdoton arvioida, sillä jo vuosia EU-ohjelmien käyttöä on ohjattu kansallisilla erityisohjelmilla, erityisesti aluekeskusohjelmalla ja osaamiskeskusohjelmalla, jossain määrin myös saaristo-ohjelmalla. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman painopiste on ollut keskushallinnon maaseututoimissa. Rakennerahasto-ohjelmat ovat selvästi maaseutupainotteisempia kuin niitä 'ohjaavat' kansalliset erityisohjelmat. Mitä tästä pitäisi ajatella?
- Mitä maaseutumaisempi rakennerahasto-ohjelman alue on, sitä enemmän ohjelma sisältää maaseutupoliittisia toimenpiteitä. Itsestäänselvyydeltä vaikuttavaan havaintoon liittyy kuitenkin maaseutuvaikutuksia vähentävänä seikkana toimien perinteisyys eli ohjelmat sisältävät aivan liian vähän uusia avauksia.
- Mitä urbaanimpi kehittämisalue on, sitä vähemmän aluekehitysohjelma sisältää maaseutupoliittisia linjauksia ja toimenpiteitä. Tätäkin luonnollista suuntaa korostaa valitettavasti tosiasia, että maaseutu pyrkii lähes unohtumaan, vaikka esimerkiksi Etelä-Suomessa on laajoja maaseutualueita ja siellä asuu paljon ihmisiä.
- Aluekehitysohjelmien päätöksentekijöiden sijoittuminen pääasiassa keskuksiin näkyy selvästi ohjelmien painotuksissa. Joissakin ohjelmissa oli kuultu erikseen vielä suurimpien kaupunkien edustajia, vaikka kaupunkien edustajilla oli selvä enemmistö jo tavanomaisessakin valmistelussa.
- Rakennerahasto-ohjelmissa on hyvin realistista analyysia keskusten ja maaseudun suhteesta, samoin keskuksiin kohdistuvien toimenpiteiden heijastusvaikutuksista maaseudulle. Vaikutusten rajallisuus tunnustetaan analyysivaiheessa ja edellisen ohjelman arvioinnissa, mutta uuden ohjelman strategia korostaa jälleen kerran kaupunkikeskuksiin kohdistettavia toimenpiteitä. Sanat ja teot eivät ole balanssissa.
- Rakennerahasto-ohjelmissa on ilmiselvästi sovitut useita tekniluonteisia, mutta myös poliittisia osia yhdenmukaisiksi, jopa sanatarkasti. Se onkin usein perusteltua, mutta näyttää myös rajoittavan uusien linjauksien syntyä.
- Rakennerahasto-ohjelmat ja samalla käytännön aluepoliittinen työ on hallinnollisempaa ja jäykempää kuin maaseudun kehitystyö. Keskeinen syy on suhtautumisero kansalaistoimintaan, jota aluepolitiikan hallinnon ja käytäntöjen ratkaisuisa ei oteta riittävästi huomioon. Niin aluekehi-



---

tysohjelmat kuin maaseutuohjelmat puhuvat kumppanuudesta, mutta niissä on yhteisten osapuolien ohella suuri ero kansalaistoimijoiden laajuudessa ja vaikutusmahdollisuuksissa. Pelkistään voisi sanoa, että *maaseutupolitiikka mobiilisoi, aluepolitiikka hallinnoi rakennerahastojen avulla*. Toisaalta *molempia vaivaava byrokratia on homogenisoinut tilannetta*.

Maatalouspolitiikan yhteydessä keskustellaan silloin tällöin mahdollisuudesta tai viisaudesta irrottautua ainakin osittain EU:n maatalouspolitiikasta. Aluepolitiikan yhteydessä tällaista keskustelua ei käydä. Saattaisi kuitenkin olla tarpeen terävöittää EU-välineiden käyttöä tarkoituksiin, joihin ne parhaiten soveltuvat. Rinnalla pitäisi tietoisesti varautua käyttämään kansallisia varoja nykyistä enemmän. Nyt *alue- ja maaseutupolitiikan varojen käyttö on kytketty aivan liikaa EU-perusteisiin ohjelmiin*. Yhdistelmä ei ole johdonmukainen ja tehokas aluekehitys- ja maaseututavoitteita ajatellen. Selvästi on myös nähtävissä, että rakennerahastoihin perustuva toiminta ei järjestä hankkeita päätettäväksi sillä tasolla, jolla hanke toteutetaan ja jossa hankkeen sisältö ja toimintaympäristö tunnetaan.

Euroopan unionista rantautuu jäsenmaa Suomeen linjauksia ja rakenteita, jotka täällä kirjoitettaisiin toisin ja toteutettaisiin toisin. Asetelma on aivan sama kuin jatkuvassa keskushallinnon ja maakuntahallinnon välisessä debatissa. Sama pulma esiintyy vielä maakuntatasolle keskittyneen päätöksenteon ja paikallisen kehittämistoiminnan suhteissa. Maaseutupolitiikassa asioiden ja hankkeiden luonteen takia siihen on törmätty ja sitä on pyritty ratkaisuun. Sen sijaan aluepolitiikassa ja rakennerahastohjelmissä on tyydytty paikallisissakin hankkeissa liian ylhäällä tapahtuvaan päätöksentekoon. Kaiken kaikkiaan EU-perusteisissa rakennerahastohjelmissä maaseutu on kuitenkin vahvemmin esillä kuin kansallisissa ohjelmavälineissä eli aluekeskusohjelmissä ja osaamiskeskusohjelmissä, joissa luotetaan liikaa keskustusten myönteisiin heijastusvaikutuksiin maaseudulle. Niitä on, mutta vähemmän kuin

---

toivotaan. Syynä on Suomen yhdyskuntarakenne, jonka pääsääntö on maaseutu ja pienet keskukset, joita täydentää muutama hieman suurempi keskus. Lisäksi kokonaisuutta luonnehtivat pitkät etäisyydet. Siksi *keskuslogiikka käy vain yhdeksi aluepolitiikan toimien järjestämisperusteeksi*.



## 4 LEADER – KOKOAN SUUREMPI MAASEUTUPOLIITTINEN VOIMA

Euroopan unioni kehitti yhteisöaloitteilla ohjelmapolitiikkaansa. Ohjelmakaudella 1994–1999 yhteisöaloitteita oli peräti 13. Kullakin oli oma teemansa. Maaseudun kehitysohjelmaa komissio etsi omaehtoisuutta ja aktiivisuutta Leader-toimintatavalla, jonka edellyttämiä ryhmiä oli muutamassa maassa jo 1990-luvun alussa. Alkuvaiheessa korostettiin toimintatavan pilottiluonnetta sekä pyrkimystä innovatiiviseen otteeseen. Leader oli itsenäinen yhteisöaloite kolmen ohjelmakauden ajan. Kaudella 2007–2013 Leader on integroitu osa EU:n laaja-alaista maaseutuohjelmaa. Sille ominaiset piirteet ovat säilyneet, mutta rahoitustaso ei määräydy vain Leaderin tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan.

### 4.1 Kiinnostusta, ristiriitaa ja ajanpeluuta

Suomelle Leader eli yksi EU:n yhteisöaloitteista mahdollistui Euroopan unioniin liittymisen myötä 1995. Yksittäiset henkilöt keskushallinnossa ja aluehallinnossa ottivat jonkin verran selvää tarjolla olevasta yhteisöaloitteesta. Voimat ja aika kuuluivat kuitenkin suurempien ohjelmien parissa, jolloin Suomi ehti liittyä Euroopan unioniin ennen kuin Leaderiin varsinaisesti herättiin vuonna 1995. Pari laajempaa informaatiotilaisuutta järjestettiin ja syksyllä 1995 perustettu YTR:n toimintaryhmäryhmä (nimitys otettiin käyttöön myöhemmin) alkoi pohtia Leader II -yhteisöaloitteen soveltamista Suomeen. Ryhmää veti Kaj Suomela, nykyinen Pohjanmaan TE-keskuksen johtaja, ja ryhmä koottiin monipuolisesti henkilöistä ja organisaatioista, joiden oletettiin olevan kiinnostuneita tämänkaltaisesta toiminnasta.

Toimintaryhmäryhmä kiinnitti ja juurrutti runsailla keskusteluillaan Leader-toimintaa eri suuntiin. Se oli myös foorumi, joka paljasti yhteiskunnalliset vastakkainasettelut, ja siksi jo varhain pystyttiin

suunnittelemaan näihin soveltuvia vastalääkkeitä. Päivi Pylkkänen, Leader II -ohjelman vastuuhenkilö maa- ja metsätalousministeriössä, oli toinen pönkä toimintaryhmätyön nopeahkolle liikkeellelähdölle Suomessa. Ennen kaikkea hänen hyvä valmistelutyönsä eliminoi komission puuttumiset varsin vähien Leader II -ohjelman kahdessa 5b-alueisiin ja 6-ohjelman alueisiin liittyvissä versioissa.

Vain iso kysymys hallintomallista takkusi komissiossa, koska se oli ratkaisematta Suomessakin. Suomessa oli kysymys siitä, että ministeriöt halusivat pitää kiinni pääministeri Esko Ahon hallituksen linjapäätöksestä. Siinä korostettiin EU-ohjelmien soveltamista kansallisen työnjaon mukaan, eli EU-ohjelmat sijoitettiin eri ministeriöitten vastuun piiriin. Kun Leader II -ohjelmassa oli kolme rakennerahastoa, joiden vastuuministeriöt Suomessa olivat kaikki eri ministeriöitä, esittivät näiden ministeriöiden jäsenet toimintaryhmätyöryhmässä näkemystä, että kukin ministeriö ja niiden aluehallinto rahoittaa omia hankkeitaan. Leader-metodin perusidea paikallisesta omaehtoisuudesta ja bottom up -periaatteesta ei näissä perusteluissa paljon painanut.

Näillä Leader-metodin vastaisilla voimilla oli suurimpana tukenaan valtioneuvoston päätös EU-ohjelmien toteuttamisesta. Toisaalta Euroopan unioni pyrki katsomaan, että jäsenmaissa kunkin ohjelman periaate toteutuu, mutta unionilla ei ollut toimivaltaa jäsenmaiden hallintoon. Siten Euroopan unionilla oli vaikutusmahdollisuus vain siihen asti, kuin se ei hyväksynyt Suomen lähettämiä Leader II -ohjelmia. Suomen rakennerahastoministeriöllä, tässä tapauksessa etenkin kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja työministeriöllä, oli suojanaan valtioneuvoston päätös. Yhtälö, jonka takana oli Leader-periaatteen todellinen toteutuminen, oli tosivaikea.

Samaan aikaan maaseudulla oli oivallettu Leader-metodin ainutkertaisuus. Alkoi syntyä toi-

mintaryhmiä eli kehittämissyhdistyksiä, muutama osuuskuntakin ensivaiheessa, jotka tavoittelivat Leader II -ryhmän asemaa. Jälkeenpäin ajateltuna on noloa, että ministeriöiden väliset hallintomalliin liittyvät ristiriidat, mitkä lavastuivat valtion ja EU:n välisiksi kiistoiksi, hidastivat toimintaryhmyön käyntiin lähtemistä, vaikka paikallisesti oltiin asiaan valmiita. Se kuitenkin oli hinta siitä, että Suomeen saatiin Leader-metodin mukainen hallintojärjestelmä. Loppujen lopuksi ratkaisu oli EU:n varat yhteen piikkiin yhdistävä, jolloin toimintaryhmistä ei tehty eri suuntiin hakemuksia lähettävää anelijaa. Varojen yhdistäminen takasi toimintaryhmän autonomisuuden, mikä oli tärkeimpiä Leader-metodin peruskriteereitä. Läheskään kaikkialla Euroopassa ei näin pitkälle asiaa taisteltu. Kaikkiallahan se on kyllä ollut joko keskushallinnon tai aluehallinnon suuntaan tappelun kohde.

### Lyhyt kerrosväli

Maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä teki päätöksen valittavista Leader-ryhmistä 2.9.1996. Vaikka valmisteluprosessi ei ollutkaan lopullaan, tiesimme, Päivi Pykkänen ja minä, että pahin on nyt ohi. Tunne purkautui allekirjoitustilaisuuden jälkeen Hallituskatu 3:n hississä. Syleilimme vapautuneesti, mutta voi kauhistus, hissimatkaa kesti vain yhden kerroksen verran! Kirosin rakennuksen suunnittelijan perimmäiseen helvettiin.

Päivi ja minä olimme olleet lähes kaksi vuotta epävarmuudessa Leaderin suhteen. Koko ohjelmapolitiikka oli ministeriön virkakoneistossa melkoinen kummajainen, ja erityisesti Leader ominaislaatuineen arvelutti linjahallinnon taviksia. Toisaalta Leaderissa oli juuri sellaisia ominaisuuksia, joita suomalaisella maaseudulla kehitystyöhön tarvitaan. Toimintaryhmyö taisi olla ainoa EU:n tarjoamista toiminnoista, joka herätti vilpöntä kiinnostusta, jopa innostusta. Siksi perin juurin tylsämielinen hallintomallijupakka väsytti, mutta kestimme. Tuloksesta kannatti olla iloinen.

## 4.2 POMO – todellinen innovaatio

Vastuullinen keskushallinto ottaa huomioon kansalaisten reaktiot. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä havaittiin, että Leader II -yhteisöaloite herätti valtavan kiinnostuksen, mitä ilmensi sekin, että ohjelmaesityksiä tuli runsaasti, tosin ei aivan kaikilta alueilta. Kaikkiaan 67 suunnilleen seutukunnan kokoista aluetta lähetti ehdotuksensa ja 22 niistä tuli valituksi Leader II -ohjelmaan. Lähestulkoon saman verran rahoituskelpoisia ohjelmia jäi ulkopuolelle. Se innosti etsimään varoja kansallisesti ja näin Maatatalouden kehittämisrahaston MAKERAn avulla ja YTR:n pohjatyön kautta syntyi kansallinen Paikallisen Omaehtoisuuden Maaseutuohjelma POMO keväällä 1997. Maa- ja metsätalousministeriö toimi tässä vaiheessa hyvin avarakatseisesti.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän rooli POMOn valmistelussa oli olennainen, koska se toi esille ja suunnitteli kansallisen ohjelman ja myötävaikutti maaseudun kehittämissyhdistysten perustamiseen alueilla. Todennäköisesti maa- ja metsätalousministeriö ei olisi ryhtynyt ilman takatuupepausta uusien ryhmien perustamiseen. Eihän niille ollut rahaa, eikä toiminnalle sääntöjä! YTR:n liikkeelle polkaisema valmistelu toi rahaa MAKERasta, tosin ei kovin suuria summia. POMO-toiminnalle saatiin säännöt yhdessä avarakatseisten juristien kanssa. Kovin monilla tahoilla arvioitiin viranomaisvastuun valuminen ryhmiin liian pitkälle meneväksi operaatioksi. Tässä oli enemmän asennevammaa kuin säädösten "oikeaa" tulkintaa.

Vaikka toimintaryhmien rahat oli saatu yhteen piikkiin, jatkui keskustelu toimintaryhmien autonomisuudesta. Maa- ja metsätalousministeriössä oli kaksi linjaa. Toinen linja korosti yleisten hallintokäytäntöjen mukaista varojen antamista TE-keskuksille, jotka sitten tekevät kehys- ja hankepäätökset. Toisen linjan kannattajat puolestaan halusivat päätöksen teon keskushallinnolle, koska näin päästäisiin huomattavasti nopeammin käytäntöön ja turvattaisiin ryhmien tasapuolinen kohtelu ja autonomia alkuvaiheessa. Tosiasiallisesti aluehallinnolla oli



Kuva: MMM kuva-arkisto

*POMO-toiminta kilisteltiin virallisesti liikkeelle Säätitalossa MMM:n ja ryhmien sopimusten allekirjoitustilaisuudessa 5.12.1997*

tuolloin vielä hyvin kirjavia käsityksiä koko toimintaryhmäyön tarpeellisuudesta.

Toimintaryhmätyötä puolustava kanta voitti, mutta ministeriön vastuuosasto, maaseutu- ja luonnonvaraosasto MALO hajosi rytäkässä. Asetelma näytti keskus- ja aluehallinnon väliseltä kiistalta, mutta siitä ei ollut kysymys. Kyse oli toimintaryhmien toimintaedellytyksistä ja ratkaisujen ajankohdista eli siitä, että POMO-ryhmät ylipäänsä ehtivät toimintaan mukaan ohjelmakauden aikana. Jo pari vuotta myöhemmin toimintaryhmät sekä alue- ja keskushallinto pohtivat yhdessä ja huomattavan samanmielisesti keskinäissuhteitaan ja niiden järjestämistä tulevalla kaudella.

Poikkeuksellisen kuuma kesä 1997 käytettiin POMO-ohjelmien valmisteluun ja saman vuoden syksyllä 26 POMO-ryhmää aloitti toimintansa. Vajaan kolmen vuoden aikana 1997–1999 Suomessa toimi 48 toimintaryhmää kattaen 2/3 Suomen maaseudusta. Silloin toimintaryhmäyön piirissä oli noin 1,7 miljoonaa asukasta ja ryhmien käytössä varoja runsaat

700 miljoonaa markkaa eli vajaa 120 miljoonaa euroa. POMOa tarvittiin maaseutupolitiikan välineiden lisääjänä, ja tässä onnistuttiin erinomaisesti.

Ylitarkastaja Sanna Sihvola ja tutkija Tuula Isosuo päivittelivät artikkelissaan "Tarvitaanko maaseudun kehittämisessä POMOja?" (MUA 2/98: 53–54) POMO-prosessin nopeaa tahtia. Maaliskuun puolivälissä 1997 määrärahat julistettiin hakuun, ohjelmaehdotukset tuli jättää ministeriölle heinäkuun loppuun mennessä, joskin toimenpideosiota saattoi vielä elokuun aikana tarkentaa, ryhmät valittiin syyskuun puolivälissä ja vuotta myöhemmin ryhmillä oli yli 800 toimenpidettä toteutettavanaan. Vaikka Leaderin kokemuksista oli apua, oli tahti uuden asian markkinoimiselle ja uskottavuuden ansaitsemiselle hengästyttävä. Mutta kirjoittajat sanoivat vaihtoehdonkin napakasti: "Joko toimittiin tällaisella rytmityksellä tai sitten POMOa ei olisi ollenkaan". Ensimmäinen vaihtoehto oli hyvä sekä heti saavutettujen tulosten että tulevan, pitkähkön ohjelmakauden vuoksi.

## POMOn synty

Syksyllä 1995 hallituksen työryhmä laati toista maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa ja samaan aikaan alueilla ja keskushallinnossa perehdyttiin toimintaryhmätyöhön ja valmisteltiin Leader II -yhteisöaloitteen käyttöönottoa. Kokonaisuohjelmaa valmisteleva työryhmä painotti keskusteluissaan selvästi aikaisempaa enemmän paikallisia kehittämistoimia, ja vaikka Leader-toiminnasta ei vielä ollut käytännön kokemusta, oli jo nähtävissä sen aktivoiva ja innostava merkitys maaseudulla. Alkoi keskustelu metodin levittämisestä, sillä Leader II oli jäämässä alueellisesti rajalliseksi.

Muistan syksyn 1995 aikana miettineeni Leaderin mahdollisuuksia Suomessa vähän väliä. Niinpä eräänä iltana marraskuun alkupuolella istuessani taksin takapenkillä väliä Seinäjoki-Ruovesi mietin kuumeisesti poliittisia ja käytännöllisiä edellytyksiä valtavirtaistaa työtapa koko maahan. Yrittänyttä ei laiteta, ajattelin. Ruoveden seminaari ja alustukseni meni rutiinilla. Mietin Leaderia.

Seuraavassa kokonaisuohjelmaryhmän kokouksessa asian kirjaaminen eteni. Tavoite tuli kokonaisuohjelmaan. Seuraavana vuonna se mainittiin hallituksen aluepoliittisessa tavoiteasiakirjassa sivulauseessa ja vuonna 1997 se esiintyi jo valtioneuvoston aluepoliittisessa selonteossa. Poliittinen tuki saatiin, mutta käytännössä edessä oli vuosien monivaiheinen prosessi.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä valmisti suunnitelman Paikallisen Omaehtoisuuden Maaseudun Ohjelmaksi (POMO). Maaliskuussa 1997 tätä mahdollisuutta alettiin levittää tiedotusvälineissä ja järjestetyissä tilaisuuksissa. Siinä vaiheessa ei vielä ollut varmuutta rahoituksesta eikä myöskään minkäänlaisia sääntöjä. Innovatiivinen toiminta on useimmiten riskinottoa – niin tässäkin tapauksessa.

Ylitarkastajat Risto-Matti Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä ja Leif Ehrstén sisäasiainministeriöstä kiersivät kevään ja kesän aikana lukuisissa tilaisuuksissa, samoin minä. Seututilaisuuksien innostus peitti epätietoisuuden, emmekä siitä paljon heille, joiden toivottiin ryhtyvän nopeatempoiseen ohjelmanlaadintaan, pukahtaneet. Viiden miljoonan markan seudullisen kehittämisen määräraha saatiin valtion vuoden 1997 talousarvioon ja MAKERA:sta alustava lupaus 23 miljoonasta markasta per vuosi. Toimintaa ohjaava asetus saatiin voimaan samana päivänä, kun POMO:a suunnitellut YTR:n seudullisen kehittämisen teemaryhmä jo valitsi ohjelmaan tulevat ryhmät!

## Teoria ja käytäntö taistelivat

POMOn valmistelussa ei ollut aikaa hukattavissa, päättyihän menossa oleva EU:n ohjelmakausi vuoden 1999 lopussa. Tähän tosiasiaan ei millään mahtunut hallinnon periaate, jonka mukaan käytännön hanke-toiminnan ratkaisut hoidetaan maaseutuelinkeinoireissa eli myöhemmin TE-keskusten maaseutuosastoilla. Menettelystä olisi aiheutunut useiden kuukausien viivytys. Lisäksi alueilla esiintyi hyvin kirjavia käsityksiä toimintaryhmätyöstä. Toiset aluehallinnon virkamiehet ymmärsivät sitä, toiset selvästi vastustivat. Tällöin toimintaryhmätyön laajentaminen olisi saattanut vaarantua joillakin alueilla ja ryhmiin olisi suhtauduttu epätasa-arvoisesti. Tiedossa oli esimerkiksi Ruotsin lääninhallitusten ja toimintaryhmien suhde, joka vaikeutti toimintatavan etenemistä.

Valtavirtaistaminen haluttiin pitää kansallisena tavoitteena ja saada toimintaryhmätyölle Leader II -ohjelmaa laajempi alue jo ensimmäisellä kaudella. Meidän ministeriössä toimivien oli siten pidettävä jopa hankepäätöksenteko näpeissämme, vaikka tunnustimmekin, ettei se ministeriöön kuulu. Tilanteessa vain oli mukana

sitäkin suurempia asioita. Osastopäällikkö ajoi ”oikeanlaista” hallintoa, minä itse asiaa. Osasto liukeni alta, mutta POMO saatiin liikkeelle nopeasti ja yhtäläisin pelisäännöin. Se oli tärkeä askel siirryttäessä ohjelmakautteen 2000–2006.

Noihin aikoihin ylitarkastaja Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä oli POMO:n vastuuhenkilö. Hän ymmärsi vaikean asemansa ryhmiä tukevalla tavalla ja tehtävästä selvittiin. Monille ensimmäisen kauden POMO on edelleen toimivin ja joustavin ohjelma. Sen jossain määrin epäkelpo hallintoratkaisu takasi epäbyrokrattisen otteen mahdollisuuden. Riskeistä selvittiin. POMO onnistui.

### 4.3 Nopeasti juurtunut toimintatapa

Toimintaryhmätyön ensimmäinen ohjelmakausi jäi useista syistä keskimäärin vajaaksi kolmeksi vuodeksi. Sinä aikana toteutettiin noin 4600 hanketta, yhä useammat vakuutuivat toimintaryhmä-metodin soveltuvuudesta Suomeen sekä kumppanuus ja alhaalta ylös -toimintatapa vahvistuivat. Kansalaisten luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiin lisääntyi selvästi. Vuosien 1993 ja 1994 EU-pessimismi häveli olennaisesti. Monenlaisia toiminnallisia verkostoja alkoi syntyä.

Kauhajoella sijainnut Leader II -ohjelman verkostoyksikkö esitteli Liiteri Magazinet -tiedotuslehdessään 5/99 Leader II -ohjelman aikaansaannoksia. Ohjelman toimenpidekokonaisuuksista eniten hankkeita oli kerännyt B6 eli ympäristön kunnostaminen, B4 eli pienyrityksiin ja paikallisiin palveluihin keskittynyt toimenpidekokonaisuus toiseksi eniten ja maaseutumatkailu B3 kolmanneksi eniten. Julkinen rahoitus hakijoille läheisiin hankkeisiin oli myös kirvoittanut runsaaseen talkootyöhön. Se onkin välttämätön osa suomalaisessa toimintakulttuurissa. Jos talkootyö rajattaisiin pois esimerkiksi siksi, että Euroopan unioni ei sitä tunne, vähennettäisiin merkittävästi moniin kehittämishankkeisiin tarttumista.

POMO:n verkostoyksikön eli Suomen kylätointa ry:n Kyläverkkoviesti 1/2000 oli vastaava POMO:n saavutusten teemanumero. Päätoimittaja Tuula Säynätmäki, nykyinen Kaakkois-Suomen TE-keskuksen maaseutuosaston johtaja, kirjoitti

lehdessä: ”Toimintaryhmätyön avainsanoja ovat avoimuus, yhteistyö ja sitoutuminen sekä uutta luova ote. Poliittikkaa ohjataan alhaalta käsin. Tärkeää on synnyttää ongelmille uusia ratkaisumalleja ja kiinnittää huomiota toimintamallien laajempaan käyttökelpoisuuteen.” Toimintaryhmätyö on osoittanut maaseutuväestöllä olevan osaamista, aloitteellisuutta ja sitoutumista omien elinolosuhteiden ja kotiseutunsa kehittämiseen. *POMO ja Leader toivat aluepolitiikkavalikoimaan perinteisen ylhäältä ohjautuvan kehittämisselityksen rinnalle uuden, omaehtoisuuteen perustuvan toimintatavan: toimintaryhmätyön.*

Suomessa oli muutaman vuoden ajan eri tavoin rahoitettuja toimintaryhmiä. Siksi ei voinut puhua Euroopan unionin tapaan yksinomaan Leader-metodista, vaan yhdistäväksi termiksi otettiin toimintaryhmätyö. Hyvin tärkeää oli pitää toimintaryhmät samalla viivalla rahoituspohjasta riippumatta. Keskushallinnossa esiintyi jonkin verran taipumusta nähdä Leader-ryhmät jotenkin erityisinä muihin ryhmiin verrattuna. Tällaiseen asenteeseen ei ollut mitään aihetta. Samaa asenteellista nurjamielisyyttä esiintyi jonkin verran myös kylätoimijoiden ja toimintaryhmäaktiivien välillä, kunnes huomattiin intressien yhtäläisyys. On ymmärrettävää, että kyläyhdistyksissä ja vanhemmissa maaseudun yhdistyksissä päiviteltiin maaseudun kehittämisselityksiä, joilla oli jopa rahaa jaettavana! Kaikki toimintaryhmäaktiivit eivät puolestaan tajunneet vapaaehtoisuuteen perustuvan ja pääosin rahattoman kylätoiminnan voimaa kehittämishankkeiden läpiviejänä. Esiintyi

jopa neronleimauksia: ”Me emme ole mikään ky-lätoiminnan rahoittaja.”

Jonkin verran jännitettä esiintyi myös aluehallinnon ja toimintaryhmien välillä. Toimintaryhmien autonomisuus oli uusi asia hallinnolle. Sitä se oli myös kunnille, jolloin molemmilta suunnilta tuli ihmettelyä ja paheksuntaa. Kun toiminnasta alkoi tulla tuloksia, asenteet muuttuivat. Nähtiin, että toimintaryhmyö on täsmärahoitusta todellisiin tarpeisiin, sillä voidaan lisätä vastuunkantajia, saada hankkeita myös muihin kehittämissuohjelmiin ja vahvistaa sosiaalista pääomaa paikallisyhteisöissä. Hankkeiden innovatiivisuus näytti ylittävän monen arviointikyvyn.

Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen Seinäjoen yksikön johdolla, mutta usean laitoksen ja vielä useamman tutkijan yhteistyönä, laadittiin Leader II -yhteisöaloiteohjelmien jälkiarvointi (Kahila et al. 2002). Kovin dramaattisia löydöksiä tutkijat eivät tehneet. Voimakkaasti jälkiarvointi kuitenkin todisti, että ”Leader II on ollut investointi suomalaisen maaseudun paikalliseen sosiaaliseen pääomaan”. Samalla arviointi varoitti paikallisesta näpertelystä. Toiminnallisten kehittäjäverkostojen kautta on pystytty lisäämään valmiuksia ja vähentämään ja poistamaan alussa esiintynyttä muiden paikallisten ja alueellisten toimijoiden epäilyä. Arviointi kritisoi jonkin verran yrityshankkeiden vähyyttä ja kansainvälisen yhteistyön hidasta liikkeelle lähtöä. Toisaalta ymmärrystä näytti tulevan toimijoiden ajatukselle siitä, että ensin on juurrutettava uudentyyppinen toiminta omalla alueella, ja vasta sitten lähdeävä kauemmas.

Jälkiarvioinnin 22 suosiksesta pääosa on jo aloitettujen käytäntöjen edelleen kehittämistä. Ymmärrettävästi arvioitsijat kiinnittivät huomiota kuntien ja toimintaryhmien välisen suhteen kehittämiseen. Molempien osapuolien tulee olla tietoisia toisen kehittämistyöstä eli toimintaryhmien tulee olla tietoisia kuntien ja seutukuntien kehittämistoiminnasta. Tällä hetkellä keskinäinen tietoisuus ja käytännön vuorovaikutus on hyvää. Suomessa oli kuitenkin Leader II -ohjelman alussa vuosina

1995–97 noin 20 kuntaa, jotka vaativat tiukasti yhteisöaloitetta ja etenkin sen varoja käyttöön. Neuvotteluilla ja ymmärrettyään jäävänsä Leaderin ulkopuolelle kunnat palasivat ruotuun. Tällaisesta lähtökohdasta on jonkin verran matkaa sujuvaan yhteistyöhön ja työnjakoon.

Pulma, edustuksellinen vai osallistuva, demokratian ja vallankäytön ratkaisuna, esiintyy kaikkialla saaden hallintojärjestelmän mukaan vaihtelevia ilmiäsuja. Toiset noudattavat tai ovat lähellä Leaderin periaatteita, toiset eivät ole. Tässä suhteessa pohdittavaa antoivat muun muassa Skotlannin toimintaryhmien tiukahko kytkeytyminen kehitysyrityöihin Scottish Enterprise ja Highlands and Islands niiden paikallisten sopimuskumppaneiden (LEC) kautta (Shucksmith 1998: 24–32) tai Espanjan ja Italian toimintaryhmien ’läheinen’ suhde pormestareihin.

Jälkiarvointi nosti esille myös toimintaryhmän tai paremminkin kehittämisyhdistyksen yli hankkeiden menevän vastuun paikallisen ja alueellisen yhteistyön vahvistamisesta ja lisäämisestä. Arviotsijat havaitsivat toimintaryhmytyötä vaavaavan ongelman: viranomaistoiminta ei ole yhdenmukaista kaikilla alueilla. Tästä pulmasta on raportoitu kaikkien kehittämisojelmien arvioinnin yhteydessä eikä se siis liity toimintaryhmytyöhön mitenkään erityisesti, mutta uusi työtapu on haavoittuvampi vastaamaan pulmaan. Kansainvälisten hankkeiden lisäämiseksi jälkiarvointi suositti toimintaryhmien yhteistyötä. Se onkin lisääntynyt. (Kahila et al. 2002: 88–93.)

## Hallintomallikin voi olla tärkeä

Leader II -teemaryhmyssä eli silloisessa toimintaryhmytyöryhmyssä käytiin jatkuva ja pitkäaikaista keskustelua Leader-toiminnan järjestämisestä. Kaksi kysymystä nousi muiden edelle: varojen kokoaminen yhteen vai vastuuministeriöiden mukainen varojen kohdentaminen sekä sovelletaanko aluepolitiikkaa toimintaryhmien valinnassa vai ei. Jälkimmäinen kysymys ratkesi helposti, sillä teemaryhmyssä ei ”joka maakuntaan ainakin yksi ryhmy” -ajattelulle ollut esittäjänsä (Jussi Yli-Lahti) enempeä kannatusta.



Teemaryhmä halusi lähteä liikkeelle parhaimmilla ohjelmilla – jo metodin tulevaisuuttakin ajatellen. Näin myös tapahtui.

Sen sijaan Leader-varojen kokoaminen maatalousministeriön momentille tuotti tuskallisen sisäisen taistelun. Teemaryhmän selvä enemmistö halusi koota varat. Perusteena oli toimintaryhmien autonomisuuden vahvistaminen ja eri rakennerahastoista tulevien rahojen pienet määrät. Vastustajien perusteena oli toteuttaa Leader-hankkeita samoin mekanismein kuin muidenkin ohjelmien hankkeita, jolloin esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö, jotka pitivät kiinni vastuuministeriöperiaatteesta, olisivat vastanneet omista osuuksistaan ja niiden aluehallinto hoitanut päätöksenteon. Toimintaryhmä olisi tässä mallissa jäänyt anelijan rooliin, eikä se olisi saavuttanut sellaista itsenäisyyttä, mihin loppujen lopuksi päästiin jo ensimmäisellä ohjelmakaudella.

Kiista oli kaksi kertaa hallituksen EU-valiokunnassa, KTM:n ja MMM:n ministereiden erityisavustajien ja keskeisten virkamiesten neuvottelussa ja loppujen lopuksi valtiovarainministeriön virkamiehen vetämässä teknisluontoisesti hoidetussa ryhmässä. Se löysi ratkaisun ja rakennerahastovarot koottiin ryhmien ja aluehallinnon kannalta yhteen paikkaan. Lähes vuosi meni taisteluun, jonka tulos mahdollisti Leader-metodin perusideoiden toteutumisen. Jo tuolloin Euroopasta oli kantautunut tietoja, että siellä oli Leader-ryhmiä, joilla ei kuitenkaan ollut yhteisöaloitteeseen liittyviä toimintaedellytyksiä käytännössä. Se antoi pontta pitää kiinni ratkaisusta, joka sitten saatiin.

Toimintaryhmät ja aluehallinto kokivat lähes vuoden viivytyksen keskushallinnon tarpeettomana byrokratiana. Ilmeisen harva halusi uskoa, miten perustavasta asiasta kiistassa oli kysymys. Asiaa ei tietenkään helpottanut se, että teemaryhmän ajama ratkaisu oli valtioneuvoston tekemän EU-hallintolinjauksen vastainen. Onneksi Euroopan unionilla ei ollut kiirettä hyväksyä Suomen ohjelmia, koska Suomessa tarvittiin aikaa ratkaisun kypsytämiseen. Itse asiassa EU:lla ei ollut toimivaltaa Suomen hallin-

nollisiin ratkaisuihin. Se saattoi korostaa vain Suomen ensiksi esittämän hallintoratkaisun epäsuhdetta Leader-toimintatavan periaatteisiin nähden.

Suomi toimitti 5b- ja 6-alueita koskevat Leader-ohjelma-asiakirjat EU-komissiolle syyskuussa 1995. Alue-Integraattorissa 5/1995 Päivi Pylkkänen kirjoitti optimistisesti, että komission käsittely vie 3–6 kuukautta, jonka jälkeen Suomi voi valita toimintaryhmät. Ryhmien alustavia kehittämissuunnitelmia oli jo käytetty Suomen Leader-ohjelmien valmistelussa. Lopullisia suunnitelmia pyydettiin 1.12.1995 mennessä.

Monta Alue-Integraattoria myöhemmin numerossa 3/1996 Päivi Pylkkänen saattoi tilannekatsauksessaan todeta ratkaisun toimeenpanomallista syntyneen EU-ministerivaliokunnassa ja Suomen voineen lähettää ohjelmistaan uudet versiot 7.6.1996. Komission hyväksyntä ohjelmille tulikin muutaman viikon päästä ja alkusyksystä Suomen 12 ryhmää tavoite 5b-alueelta ja 10 ryhmää tavoite 6-alueelta voitiin valita. Teemaryhmä oli tehnyt ratkaisut jo puoli vuotta aikaisemmin.

Ryhmien valinnan jälkeen alkoi kehittämissuunnitelman viimeistely, ryhmien organisoitumista, koulutusta ja tiedotusta käsittelevä toimenpidekokonaisuus A. Vasta sen jälkeen saatettiin siirtyä varsinaiseen hanketoimintaan, eli vaiheeseen B. Valtioneuvosto teki päätöksen paikallisten Leader-toimintaryhmien rahoituskehyksistä vuonna 1997 ja koko ohjelmakauden alustavista kehyksistä 24.4.1997. Ryhmät olivat alkaneet ottaa vastaan hanke-ehdotuksia helmi-maaliskuussa 1997. Perustelumuiustiossa todettiin, että ryhmien indikaatiivisten rahoituskehysten vaihteluväli oli EU-raham suhteen 2,8–12,7 miljoonaa markkaa. Jako suosi jonkin verran pieniä ryhmiä, mutta niiden ohjelmat todettiin myös hyväksi. Ryhmien asukasluvut vaihtelivat 7400 ja 82 000 välillä, keskiarvo oli noin 37 000. Pitkä valmistelu-aika oli ohi.

En muista, oliko kolmikanta jonkun meistä oivallus, mihin muut vähitellen yhtyivät, vai oliko ajatus napattu esimerkiksi Irlannin Leader I -arvioinnista (Kearney et al. 1994). Yritystutkija Hannu

Vaahantoranta Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiristä teki opintomatkan Irlantiin ja raportoi kokemastaan. Hän toi mukanaan arviointiraportin ja näkemyksen, että toimintaryhmän hallituksen kokoonpanoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Irlannin Leader I oli toteutunut melko lailla heikosti, oli esiintynyt jopa rikkeitä. Tilanne johti varsin seikkaperäisen arvioinnin laatimiseen.

Irlannin arvioitsijat vaativat myös ministeriötä ottamaan täsmällisemmän otteen Leader-metodista. Paikallisten toimijoiden omaehtoisuus ei tarkoita keskushallinnon välinpitämättömyyttä. Arvioitsijat

muun muassa ehdottivat keskushallintoon monialaista Leader-ohjausryhmää ja itse ministeriöön Leader-vastuuyksikköä. Näin jatkossa toimittiinkin. Ohjausryhmää vastaava elin Suomessa oli Leader-teemaryhmä, eli tässä asiassa olimme Irlantia edellä, vaikka ehdimme mukaan vasta toiselle ohjelmakaudelle. Hannu Vaahantoranta raportoi hyvin näkemänsä ja kokemansa ja osallistui Suomessa hallintomallikeskusteluun tukien voimakkaasti toimintaryhmien autonomisuutta, mikä Irlannissa ensimmäisessä vaiheessa meni jopa ylikunnan puolelle. (Kearney et al. 1994: 128–134; Vaahantoranta 1996.)

## Leaderin alku tosivääntöä

Leader-teemaryhmä 1995–1998 oli yksi Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän teemaryhmistä. Oli todella välttämätöntä, että sen kokouksissa pohdittiin syvällisesti, mistä Leaderissä on kysymys. Varmaan siitä oltiin suurin piirtein samaa mieltä, mutta sitten ministeriöistä tulleet jäsenet muistivat olevansa näiden ”edustajia”. Samalla alkoi toiminta vaikeutua ja järjkevä ajattelu eliminoitua. Joku ylempi virkamies saattoi ajatella, että alaiset toimivat niin kuin pitää!

Työministeriö onneksi lievitti kantaansa jossain vaiheessa. Jäljelle jäi vain kauppa- ja teollisuusministeriö. Se saatiin aisoihin vasta kun valtioneuvoston EU-valiokunta toisessa asian käsittelyssään oli valinnut pienen työryhmän etsimään sovitteluratkaisua. Ratkaisu oli tekninen, mutta se riitti pesuvedeksi vastaan urputtaneille. Me ja Leader voitimme.

Hallintomallitaistelu viivytti jonkin verran toimintaryhmätyön käyntiin lähtöä, mutta tietysti ongelmia oli myös maaseudulla ja alueilla. Eihän missään ollut sanottu, ketkä muodostavat toimintaryhmän ja lähtevät sen mukaiseen työhön. Näin maa- ja metsätalousministeriöön alkoi tulla kysymyksiä asiasta. Kolme suomalaista valtakunnallista kansalaisjärjestöä oivalsi mahdollisuuden tarttua Leader-metodiin. Ne kysyivät, miten pääsee mukaan, eli miten näitä varoja saa. En tiedä kuinka monelle on tullut näitä kysymyksiä vuoden 1995 jälkimmäisellä puoliskolla, jolloin toimin Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa tutkimusjohtajana. Olin kuitenkin samaan aikaan YTR:n pääsihteeri ja otin vastaan puheluita, jotka koskivat tätäkin asiaa.

Vastasin kysyjille, että Leader-metodi edellyttää paikallisten voimien kokoamista ja monialaista, yhteistä pyrkimystä oman alueen kehittämiseen. Tässä mielessä sääntöjä kannattaa tarkistaa. Leader ei ole yhden väestöryhmän toimintaa. Annoin järjestöille kolme kuukautta aikaa vastata sääntöjen muutoksiin. Kaikki kolme tuttua valtakunnallista järjestöä ilmoittivat, että he eivät muuta sääntöjään, mutta ovat kiinnostuneita Leader-toiminnasta eli käytännössä rahasta. Vastaukset osaltaan valottivat Leader-metodin ainutlaatuisuutta! Vanhan järjestörakenteen pohjalle Leader-metodia ei voinut rakentaa. Vanhat järjestöt jäivät sivuun – tyhmyyttään.

Olin Leader-teemaryhmässä aluksi jäsen, syyskuusta 1996 lähtien puheenjohtaja, ja koin paljon samoja ensivaheen tunnelmia kuin 5b-ohjelman valmistelussa. Osa ryhmän jäsenistä peräänkuulutti EU:n ohjeita, osa pyrki

miettimään, miten tätä välinettä voitaisiin Suomessa soveltaa. Edellinen porukka hoitaa toimintaa käytännössä, jälkimmäinen onnistuessaan takaa tulokset! Johtopäätös on EU-toiminnassa yleispätevä.

Tavallinen virkamies ei kovin usein pääse esittelijäksi hallituksen valiokuntiin. Muutamia kertoja olen ollut. EU-valiokunnan yhteydessä mieleen jäi pääministerin toimivallan puute lyödä nyrkkiä pöytään. Koin Leader-pulman sen verran pieneksi hallitustasolla, että se olisi voitu valiokunnassa sopia, mutta ei vain. EU-valiokunnan käsittely oli tietysti välttämätön, jotta sopuun päästiin. Ja sopu oli: rahat yhteen piikkiin. Näin turvattiin Leader-metodin todellinen toimeenpano Suomessa. Olin onnellinen. Muun muassa ministeri Kalevi Hemilä oli jo pariin kertaan pyytänyt asiaa hallituksen esityslistalle, mutta jarrutin sanomalla, että teette väärän päätöksen. Asiaa piti kypsyttää, eli käyttää Euroopan unionia ja sen aikatauluja hyväksi. Tällä hetkellä ei kukaan Suomessa eikä Euroopassa ajattele, että olisimme toimineet väärin. Suomessakin oli todellinen uhka viedä Leader hallinnonalojen tai vanhojen yhdistysten toiminnan täyterahaksi.

Ollessani Leader II -teemaryhmän jäsen siirryin sisäasiainministeriöstä Maaseudun tutkimus- ja kehittämiskeskukseen tutkimusjohtajaksi Seinäjoelle. En jättänyt YTR:n pääsihteeriyttä enkä siten myöskään toimintaryhmäasioita, mutta käytännössä välimatka piteni. Muistan, että nimenomaan tämä asia oli YTR:n monista jatkuvasti vireillä olevista asioista se, missä minua etäisyys harmitti. Näin Leaderissa yhden tärkeimmistä maaseutupolitiikan välineistä ja itse olin ajautunut tutkimaan maaseutua. Viikoittaisessa virumispaikassani, opiskelijaboksissa, mietin pulmaa usein Ilkkaa selaillessani. Halusin mukaan suoraan vaikuttamiseen!

### **Leader on vaativa metodi**

Leader on työtapana hyvin henkilösidonainen. Hyvä toiminnanjohtaja saa ryhmässään paljon aikaan, keskusteleva ja vastuuta kantava hallitus samoin. Vastaavasti kokouksessa kirjekuorta aukova luottamushenkilö tai velvollisuuksiaan välttelevä toiminnanjohtaja vievät pohjaa pois tulokselliselta toiminnalta.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä ja maa- ja metsätalousministeriössä on onni ollut saada toimintaryhmätyön vastuuhenkilöiksi henkilöitä, jotka ovat siihen kyenneet: Päivi Pylkkänen, Sanna Sihvola, Leena Anttila, Tuula Manelius, Risto Matti Niemi ja Salla Rossi. Leena Anttila teki systemaattisesti ja säntillisesti virkamiehen perustyötä. Minua ei siinä tarvittu, sen sijaan sain keskittyä erilaisiin yhteiskunnallisiin avauksiin, joita toimintaryhmätyön laajentamisvuosiin todella mahtui. Tuula Manelius kunnostautui toimintaryhmätyön hallituksen kolmikannan kehittäjänä. Olimme kaikki asiasta yhtä mieltä, mutta Tuula juristina kirjoitti asiat täsmällisesti paperille. Näin saimme myös asian nopeammin käytännössä soveltumaan ja vastaanotetuksi. Kolmikanta on vuosien mittaan osoittautunut erittäin merkittäväksi ratkaisuksi.

### **Kiinnostusta riitti, mutta ei rahaa**

Vuosi 1998 oli sikäli ristiriitainen, että juuri oli päästy vauhtiin niin Leader II -ohjelmassa kuin POMO-työskentelyssä ja kuitenkin tuli jo ajatella seuraavaa ohjelmakautta 2000–2006. Toimintaryhmätyö oli lyönyt itsensä niin läpi, että uuteen kauteen valmistauduttiin kaikkialla. Taustalla oli ohjelmien ehdotuksia ja hallituksen lupauksia, mutta selvää

varmaa tietä eteenpäin ei ollut. Vähän myöhemmin todettiin, että Suomeen oli syntynyt 58 toimintaryhmää, ja ne kattoivat koko maan kuutta - seitsemää kuntaa lukuun ottamatta. Vain yksi ryhmä (Ravakka) jättäytyi Leader+ -kisan ulkopuolelle luottaen varojen saamiseen aluehallinnolta.

EU-ohjelmien valmisteluprosessi on pitkä. Käytettävissä olevat varat kuitenkin tiedetään jo melko varhain. Tälläkin kertaa alkukesästä 1999 selvisi, että

maan hallitus oli yhteisöaloitteiden keskinäisessä rahanjaossa arvottanut Leader+ -ohjelman 20,5 prosentin mittoihin koko potista. Edellisen kauden 18 prosenttia kasvoi siis vain 2,5 prosenttiyksikköä! Tämä oli paha pettymys lupauksiin nähden, sillä Leader+ ei toisi suurtakaan muutosta toimintaryhmien määrään ja niiden alueisiin edelliseen kauteen verrattuna. Oli aihetta pelätä, että nopeasti edennyt kiinnostus ja toimintatavan omaksuminen saisi pahan kolauksen.

#### 4.4 Juhannus Valenciassa toi valtavirtaistamisen Suomeen

Kansainvälinen Leader-verkostoyksikkö AEIDL ja Euroopan komissio järjestivät Leader II -ohjelmaa koordinoiville viranomaisille kaksi seminaaria valtavirtaistamisesta (mainstreaming). Ensimmäinen seminaareista pidettiin Belgiassa kesäkuussa 1999 ja toinen Valenciassa Espanjassa juhannuksena muutaman päivän päästä. Suomen joukkue jälkimmäisessä oli Leena Anttila, Seija Hakkarainen, Liisa Häme ja Eero Uusitalo.

Leader I:n ja Leader II:n tavoitteena oli uusien menetelmien ja uusien välineiden käyttöönottonen maaseudun kehittämissä politiikassa. Komissiolla näytti kolmannen ohjelmakauden alkaessa olevan tarkoitus pyhittää tuleva Leader+ jonkinlaiseksi uusien menetelmien laboratoriksi ja siirtää aiempia Leader-menettelyjä mahdollisimman paljon yleiseen maaseudun kehittämistoimintaan.

AEIDL koosti seminaarin aineiston asiakirjaan nimeltä *Leaderin antamien kokemusten yleinen soveltaminen maaseutupolitiikassa*. LEADER II Magazinesissa numero 21/1999 verkostoyksikkö esitti keskeisimmät johtopäätöksensä. **Leader oli verkostoyksikön mukaan vaikuttanut monella eri tavalla** jäsenvaltioiden ja alueiden maaseutupolitiikkaan:

- Leaderia vastaavia toimintoja on järjestetty alueille, jotka eivät ole yhteisöaloitteen piirissä.

Esimerkkejä ovat PRODER-ohjelma Espanjassa, POMO-ohjelma Suomessa sekä Ranskassa sovellettu aluepolitiikka.

- Leader ja rakennerahasto-ohjelmat ovat täydentäneet toisiaan.
- Leader-ohjelman ominaispiirteitä on sovellettu muiden ohjelmien yhteydessä. Esimerkiksi yhteistyökumppanuusperiaate on nivottu alueellisten työllistämissopimusten toteutukseen.
- Paikallisten toimintaryhmien toiminnan ja vastualueiden laajentaminen koskemaan muidenkin kansallisten ja eurooppalaisten ohjelmien hallintoa.
- Useimmat jäsenvaltiot haluavat hyödyntää Leaderin soveltamisesta saatuja kokemuksia, esimerkiksi alueellista soveltamistapaa ja eri osapuolten kumppanuussuhteita.
- Muutamat jäsenvaltiot haluavat antaa ryhmille lisätehtäviä ja siten lisätä vastuuta maaseutupolitiikassa.
- Monet maat haluavat soveltaa Leaderin kaltaisia kumppanuusverkostoja riippumatta siitä, kuuluvatko kyseiset maaseutualueet Leaderin piiriin.

Siten Leaderin antamien kokemusten vieminen laajemmin maaseutupolitiikkaan vaihtelee, mutta seminaarien osanottajat olivat yhtä mieltä Leaderiin kuuluvien laboratoriomenetelmien säilyttämisestä. Sekin osanottajien kannanotoissa oli havaittavissa, että mainstreaming eli valtavirtaistaminen ymmärretään hyvin eri tavoin. Suomessa se oli ensi vuosina selkeästi alueellista laajentamista. Nyt on siirrytty toimintaryhmien tehtävien avartamiseen ja samalla aluevastuun lisäämiseen.

Leader-periaatteen valtavirtaistaminen tarcoitti paikallisessa toimintaryhmässä tapahtuvan asukkaiden, yritysten, yhdistysten ja viranomaisten yhteistyön siirtämistä osaksi muita EU:n tai kansallisin varoin rahoitettavia maaseudun kehittämissä ohjelmia. Ilmeni, että Euroopassa oli jo 12 erilaista tapaa valtavirtaistaa Leader. Yhtenä esimerkkinä Valenciassa esiteltiin Suomen kansallisin varoin rahoitettu POMO.

Komissiolla näytti olevan halua vähentää Leader+yhteisöaloitteesta rahoitettavien paikallisten toimintaryhmien määrää edellisen kauden yli yhdeksästä sadasta noin viiteensataan. Leader-yhteisöaloitteen laboratorioluonne haluttiin säilyttää. Tavoite osoitautui myöhemmin hieman sinisilmäiseksi, eikä uudella kaudella toimintaryhmien määrä vähentynyt, vaan säilyi suunnilleen ennallaan. Komissio tarjosi jäsenmaille Leader-toimintatapa muiden maaseudun kehittämissuunnitelmien osaksi. Suomessa mahdolliset ohjelmat olivat tavoite 1 ja ALMA. Vasta Valenciassa Suomen pienelle delegaatiolle selvisi, että Leader voidaan todella sijoittaa toisten maaseutuohjelmien sisään eli rahoittaa näiden varoin. Kaudella 2007–2013 komissio kytki Leaderin jo suoraan maaseutuohjelmaan, johon liitettiin muitakin ennen erillään olleita osia.

Päivien esitykset ja keskustelu nostivat tajuntaan monia tärkeitä asioita. **Valencian anti** oli erinomaista. Toimintaryhmien syntyminen näytti aiheuttaneen kaikkialla viranomaisissa hämmennystä, mikä vähentyi myönteisten tulosten kautta. Silti muutamissa EU:n jäsenmaissa Leader jäi sivuun, kun se oli pakotettu mukautumaan hallintomalliin, joka ei ottanut huomioon toimintaryhmätyön keskeisimpiä periaatteita. Monissa maissa oli Suomen tapaan havaittu, että ryhmät olivat tuloksellisia silloin, kun niissä oli mukana julkinen ja yksityinen sektori sekä yhdistykset ja muu kansalaistoiminta. Näin monenlaiset voimat vapautuivat tulokselliseen kehittämistyöhön.

Useissa maissa oli pyrkimyksiä laajentaa Leader-metodia muille alueille. Tämä ”yleiseurooppalainen” havainto vei pohjaa Suomessa esiintyneeltä kritiikiltä, jonka mukaan ”POMOn ei olisi saanut aloittaa”. Leader-toimintatapa voitiin nivoa monenlaisiin ohjelmiin, eikä esimerkiksi tavoite 1 -ohjelma eliminoinut toimintaryhmätyön perusajatusta eli monipuolista kokoonpanoa ja autonomisuutta, ellei näin varta vasten tahdottu. On mielenkiintoista ja surullista, että tällaistakin keskustelua Suomessa myöhemmin käytiin.

Ilmeni, että joissakin maissa käytettiin huomattavan suuria rahamääriä toimintaryhmätyöhön. Silti

kaikkialla varojen järjestämisessä oli pulmia. Muuallakin oli POMOn kaltaisia nopean toteutuksen, 2–3 vuotta, ohjelmia ja ne näyttivät onnistuvan. Paikallinen toimintaryhmä ei onnistu yksinään, vaan se tarvitsee hyvät yhteydet sekä alue- että keskushallintoon. Hallinnon työkalu se ei kuitenkaan ole.

Toimintaryhmille oltiin siellä täällä antamassa laajemmat yhteiskunnalliset tehtävät kuin Leader-ohjelma niille toi. Joidenkin maiden kunnallishallinnon heikkous saattoi olla osaselitys. Tämäkin asia alkoi nousta Suomessa esille kolme-neljä vuotta myöhemmin. Toimintaryhmät tekivät maaseutupoliittisesta toiminnasta laaja-alaisempaa ja ajanmukaisempaa. Tuotannollinen ja maataloudellinen traditio vaihtui vähitellen integroituun maaseudun kehittämiseen.

Edellä mainitut näkökohdat sisältyivät suomalaisdelegaation tavallista perusteellisempaan matkakertomukseen YTR 8/1999 (Anttila et al. 1999: 27–29). Se puolestaan nojautui kansainvälisen Leader-verkostoyksikön seminaarimuistioon *Mainstreaming LEADER in rural policies* 1999. Harvoin kansainvälisistä yhteyksistä kokee saavansa välitöntä hyötyä. Tällä kertaa näin kävi. Raporttia levitettiin runsaasti ja näin saatiin ainakin jotkut toimijat oivaltamaan vaihtoehtoisia ratkaisumahdollisuuksia. *Leader+ -kehysten ahtaus ei kaada tavoitetta levittää toimintaryhmätyötä kaikkialle Suomeen.*

## Haphea tulvi Euroopasta ja leijonavauva opetti

En päässyt lähtemään Valenciaan ennen kuin vasta juhannusaattona. Sitä pahemmalta tuntui. Lähtö juhannusaattona kuumaan Valenciaan ei ollut aivan herkkua. Suomalainen virkamies ei tuohon aikaan ole kaikkein notkeimmillaan kiertämään Eurooppaa. Ajankohtaan liittynyt tuska alkoi helpottaa, kun huomasin, että sittenkin on mahdollisuuksia saada toimintaryhmätyö kaikille Suomeen. Siksi esitin kollegoilleni toiveen tavallista perusteellisemmasta raportoinnista ja kokosin käännöksistämme ja teksteistämme raportin. Monta mutkaa oli edessä, mutta mahdollisuus oli osoitettu.

Päätöspäivään oli järjestetty pieni retki paikalliseen eläintarhaan. Siellä kesy leijonanpoika käveli käytävällä ihmisten joukossa. Emo oli lähettyvillä, mutta onneksi aidan takana. Leijonanpentu vaikutti aika lailla kissalta, mutta yllätys oli kova, sillä se oli huomattavan paljon raskaampi ja jäntevämpi. Siinä se sylissä ähisi ja ärisi. Pähähäni pasahti soittaa vaimolleni Maisalle ja vähän arvutella, mikä minulla on sylissäni. Panin puhelimen lähelle murisevaa pikkuleijonaa ja puhelimesta alkoikin kuulua opastavaa kiljuntaa: heitä se heti pois! Huolehtivainen vaimoni analysoi tilanteen jälleen kerran minua paremmin. Kokemus pienen mirrin kanssa oli siinä määrin puhutteleva, että nyt tiedän, mitä tarkoittaa sana peto. Leijonavauva ei sitä ollut, mutta nopeasti se kehittyisi sellaiseksi. Valencia opetti leijonan asennetta.

## Työryhmä raivasi tietä valtavirtaistamiselle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti toimintaryhmätyöryhmän kesäkuussa 1999. Ryhmän tuli valmistella maaseutuyhteisöaloitteen (Leader+) ja muihin toimintaryhmiin perustuvaan toimintaan liittyviä säädöksiä. Ryhmän oli pohdittava myös maatalousrahaston ohjausosaston tuen soveltamisalan laajentamiseen liittyviä kansallisia kysymyksiä, jotta

Leader+ -ohjelman ulkopuolelle jääneille ryhmille tulisi mahdollisimman vastaavat toimintaedellytykset. Työryhmälle annettiin peräti viisi kuukautta aikaa ja se myös riitti. Ajatus työryhmästä oli Tuula Maneliuksen, joka juristina katsoi, että tällä tavoin saatettaisiin päästä eteenpäin. Jälkeenpäin arvioituna hän olikin oikeassa, mutta työn aikana tuntui kuin olisi palattu kolmen–neljän vuoden takaisiin aikoihin.

Ensin vuonna 1995 maa- ja metsätalousministeriö ja sisäasiainministeriö debatoivat hetken aikaa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä, kumman vastuulle Leader II olisi tulossa. Vastuu sovittiin maa- ja metsätalousministeriölle. Sitten runsaan vuoden ajan vuosina 1995–1996 etenkin kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö vaativat vastuuministeriö-asemaansa vedoten ”omia hankkeita” päätettäväkseen. Asia oli hankala Leader-teemaryhmälle, maan hallitukselle ja komissiolle. KTM:n yhteiskunnallinen toimihenkilö Jussi Yli-Lahti esitti vielä uudessakin työryhmässä yrityshankkeita päätettäväksi TE-keskusten yritysosastoilla. Kuitenkin komissiokin oli jo luopunut kolmesta rakennerahastosta Leaderin taustalla. Rahoitus oli keskitetty EMOTR:lle, mutta samalla komissio tähdensi, ettei soveltamisalaa saa kaventaa. Tästä tulikin työryhmän yksi keskustelija kiistakysymyksistä. Toiseksi pulmaksi muodostui opetusministeriön edustajan jäykkä asenne koulutushankkeisiin. Lääninhallituksen lausuntoa olisi tarvittu vähän joka paikkaan varmuuden vuoksi, vaikka työryhmä tiesi, ettei näitä tapauksia paljon tule. Opetushallinto oli ylivarovainen ilmeisesti siitä syystä, että se oli vuosina 1995–1998 jäänyt lähtökuoppiin EU-aikaan siirryttäessä.

Työryhmä ratkaisi kiistat lopulta yksimielisessä raportissaan. Raportin toinen merkitys oli varmasti se, että siinä kuvattiin selkein sanoin tulevan kauden 2000–2006 toimintaryhmätyöhön tarvittavat toimet ja korostettiin voimakkaasti toimintaryhmien yhdenmukaisuutta rahoituslähteestä huolimatta. Tämä seikka ei millään lailla ollut itsestään selvä, sillä rahoituslähteiden takana on hieman erilaista lainsäädäntöä ja varsinkin erilaisia virkamiehiä

ja päättäjää, oman hiekkalaatikkonsa reunojen korottajia. Usein asenteet suurentavat säädöksiin kirjoitettuja pieniä eroja.

Työryhmämuistion *Paikalliset toimintaryhmät ohjelmakaudella 2000–2006* (MMM 1999/22: 1–2)

**keskeiset ehdotukset** olivat:

1. Ohjelmakausien vaihtuminen on oikea ajankoh- ta laajentaa toimintaryhmiin perustuva työtapa koko maahan. Valtioneuvoston aluepoliittisessa selonteossa vuonna 1997 asettama tavoite voi- daan nyt toteuttaa uusia ohjelmia ja säädöksiä laadittaessa.
2. Tavoitteena tulee olla, että jo toimiville ja per- rustettaville toimintaryhmille, joita on noin 60, luotaisiin mahdollisimman yhdenmukainen toimintatapa riippumatta ohjelmasta, mitä ne toteuttavat.
3. Paikallisista toimintaryhmistä ja niiden tehtävistä tulee säätää lakitasoisesti. Maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin on kirjoitettava toimintaryhmätyö selvästi toiseksi ohjelmapolitiikan toteuttamisen tavaksi.
4. Paikalliset toimintaryhmät osallistuvat omalla ohjelmallaan maaseutuyhteisöaloitteen Leader+ -ohjelman, tavoiteohjelmien tai alueellisen maa- seutuohjelman (myöhemmin ALMA) toteutuk- seen. Leader+ -ohjelmaa toteuttavien ryhmien ohjelmat valitsee maa- ja metsätalousministeriö, muissa ohjelmissa vastaava päätöksenteko on maakunnan yhteistyöryhmän maaseutujaostol- la.
5. Maatalousrahaston ohjausosaston varojen laaja-alainen käyttö maaseutuyhteisöaloitteessa toteutetaan Suomessa siten, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto tekee päätökset saatuaan tarvittavat muiden hallin- nonalojen lausunnot ja päätösesitykset niiden toimialaan kuuluvista hankkeista.
6. Työryhmä painottaa toimintaryhmien autono- misuutta hankerahoituksen kohdentamisessa. EU:n ja valtion varoja koskevan rahoituspäät- töksen tekee Leader+ -ohjelmassa kuitenkin

TE-keskuksen maaseutuosasto, joka voi vain erittäin perustellusta syystä hylätä paikallisen toimintaryhmän puoltaman hankkeen.

7. Työryhmä suosittelee kuntien rahoitusosuudeksi 20 prosenttia toimintaryhmän ohjelman julki- sesta rahoituksesta. Perusteluna olivat nykyisen ohjelmakauden myönteiset kokemukset. Työryh- mä katsoi myös, että osuus on sopusoinnussa toimintaryhmätyössä odotetun kuntien roolin kanssa.
8. Työryhmä tähdentää toimintaryhmän ja aluehal- linnon tiivistä yhteistyötä.
9. Paikallisia toimintaryhmiä palvelemaan peruste- taan yksi verkostoyksikkö. Kilpailutuksen jälkeen myöhemmin sellaiseksi tuli Suomen kylätoiminta ry.

Vaikka olin työryhmän puheenjohtaja, en sillä het- kellä kokenut ryhmän työtä kovin merkittäväksi. Kiistakysymysten ratkaisut olivat tietysti tärkeitä, vaikka eihän niihin tosiasiaa ollut vaihtoehto- ja. Sen sijaan monet työryhmän ehdotukset olivat suosituksia, ja tiesin niiden läpimenemisen edellyttävän vielä monenlaisia keskusteluja. Sen verran kirjavia toimintaryhmätyötä koskevat näkemykset vielä tuolloin olivat niin maa- ja metsätalousministeriössä kuin aluehallinnossa ja itse ryhmissä. Mutta yllätys, yllätys, kaikki kohdat toteutuivat! Todennäköiset syyt hyvään tulokseen olivat tavoitteiden selkeä esiintuonti ja niistä kiinnipitäminen systemaattisesti käytännön vaihtelevissa tilanteissa.

## Komission LEADER+ -linjaukset

Komissaari Franz Fischler kirjoitti Leader II Magazine 21/1999 pääkirjoituksen tiivistäen komission Leader+ -yhteisöaloitetta koskevat linjaukset ja paino- tukset. Euroopan yhteisöjen komissio oli hyväksynyt Leader+:n suuntaviivojen luonnoksen lokakuun 13. päivänä 1999. Yhteisön kokonaistuki Leader+:lle tulisi ohjelmakautena 2000–2006 olemaan yhteensä 2020 miljoonaa euroa. Tuki rahoitettaisiin kokonai-

suudessaan EMOTR:n ohjausosaston varoista. Komissaarin mukaan Leader+ muodosti keskeisen osan Agenda 2000:n puitteissa vahvistetusta yhteisön uudesta maaseudun kehittämissuunnitelmasta.

Leader oli edelleen paikallistason alhaalta ylöspäin suuntautuvia lähestymistapoja ja aktiivista osallistumista sekä verkottumista korostava ohjelma. Komissaari uskoi, että osa Leader II:n aikana kehitetyistä toimintamuodoista voidaan siirtää pääohjelmiin. Siten komissio korosti Leaderissä tulevaisuutta, entistä kunnianhimoisempien, korkealaatuisten ja omaperäisempien pilottistrategioiden edistämistä. Komission suuntaviivojen **keskeiset kohdat Leader+:-ille** olivat:

1. Kaikki EU:n maaseutualueet voivat periaatteessa päästä osallisiksi Leader+:-aan.
2. Paikallisten toimintaryhmien valintaperusteita on kiristettävä.
3. Käynnistetään sellaisia prioriteettihankkeita, joilla on erityistä merkitystä eurooppalaisella tasolla.
4. Lisätään maaseutualueiden välistä yhteistyötä.
5. Perustetaan eurooppalainen maaseutualueiden seurantakeskus (Observatory).

Painopisteissä oli silmiinpistävää sekä kaikkien maaseutualueiden periaatteellinen mukaanpääsy Leader+:-aan että toimintaryhmien valintakriteerien kiristäminen ja toiminnan pilottiluonteen korostaminen edelleen. Kaudelle 2007–2013 tullessa Leader-menettelytavan sisällyttäminen koko maaseutuohjelmaan oli lyönyt läpi ja pilottihankkeista puhuttiin vähemmän.

Komissaari toivoi myös, että Leader II -ohjelman toteuttamisen ongelmista otettaisiin oppia ja siten vähennettäisiin toimijoiden turhautumista. Parannusehdotuksina hän toi esille muun muassa toimintaryhmien nopean valinnan ja rahantulon nopeuttamisen toimintaryhmien käyttöön.

*Byrokraatiatalkoita on käyty kaikkien ohjelmakausien vaihtuessa ilman suurempia tuloksia. Tarkastajien oivaltamien luuloteltujen "aukkojen" täyttäjät on riittänyt. Byrokraatiatalkoot on käsitte-*

nä osoittautunut EU-hallinnon ylätasoinen liturgiaksi. Tahtoa säästöjen keventämiseen on, kykyä ei.

## Euroopan unionilla venyvä aikakäsitys

Leader-teemaryhmä käynnisti ohjelmakauden 2000–2006 valmistelun monista syistä hyvin varhain, jo vuodelta 1998 puolella. Tällä tähdättiin toimintaryhmien valmiuksien nousuun, mahdollisimman hyvään alueelliseen kattavuuteen, Leader-toimintatavan hyväksymisen lisääntymiseen ja yleisen tietoisuuden kasvuun siitä, ajan varaamiseen riittäviin keskusteluihin niin aluehallinnon kuin kuntien kanssa ja niin edelleen. Riskinä tietysti oli paikallisten toimijoiden väsyminen odotteluun ja tavanomainen syytely keskusbyrokratian hitaudesta. Riskit toki laukesivat, mutta myös perusteluiden puolella edettiin, mikä oli olennaisinta.

Maa- ja metsätalousministeriö avasi tarjouskilpailun Suomen Leader+ -ohjelmaan vasta 26.5.2000. Lopullisia tarjouksia eli kehittämissuunnitelmia pyydettiin liitteeseen jo 17.7.2000 mennessä. Syynä ensimmäisen ajankohdan myöhäisyyteen oli komission tiedonannon saaminen Leader+ -suuntaviivoista (2000/C 139/05) vasta 18.5.2000. Jälkimmäisen ajankohdan varhaisuuteen syynä taas oli se, että asiallisesti valmistelut olivat jo pitkällä.

Runsassisältöinen hakuohje sisälsi jo tuttuja Leader-yhteisöaloitteen periaatteita ja toimintaryhmien valintakriteereitä. Uutta oli komission myöhemmin osittain toimimattomaksi osoittautunut vaatimus ryhmien kehittämissuunnitelmien liittämistä yhteen tai kahteen teemavaihtoehtoon. Komissio antoi neljä teemaa ja jäsenvaltio sai lisätä luetteloon kaksi. Näistä käytiin etukäteen komission kanssa keskustelua ja monet, Suomi mukaan lukien, epäilivät idean tarkoituksenmukaisuutta, mutta yhden kauden verran komissio piti onnettomaksi osoittautuneesta oivalluksestaan kiinni.

Hakuilmoituksesta alkoi virallisesti toimintaryhmien valmistautuminen seuraavaan ohjelmakauden. Se päättyi maa- ja metsätalousministeriön Leader+ -ryhmien valintaan 19.4.2001 eli alle 11



kuukautta myöhemmin ja ensimmäisenä koko Euroopassa. Tietenkään Euroopan ennätys ei poistanut sitä tuskaa ja epävarmuutta, mikä kaikilla prosessissa mukana olevilla oli noin kolmen vuoden ajan, eikä valtavirtaistaminen vielä tässäkään vaiheessa ollut aivan lopuillaan. Leader+ -ohjelman hankepäätöksiä voitiin tehdä lokakuun 2001 alusta lähtien. Vuoden loppuun mennessä myönteisen päätöksen oli saanut 288 Leader+ -hanketta. (Anttila 2002: 7.)

## Monivaiheinen valtavirtaistaminen

Keskellä kesälomia vuonna 2000 toimintaryhmätyöryhmällä oli sylissänsä 57 toimintaryhmän kehittämissuunnitelmat. Ryhmä oli tietysti aloittanut jo Suomen Leader+ -ohjelman koonnin pakollisilla kansallisilla osilla, mutta sisällön viritys haluttiin tehdä tukeutuen todellisiin ohjelmiin. Käytäntö oli EU:n toiveiden mukainen ja se oli järkevä. Esimerkiksi Ruotsi lähetti kirjoituspöytätyönä laaditun Leader+ -ohjelmansa jo keväällä 2000 komissioon, eli kuukausia Suomea aikaisemmin, mutta kuukausia Suomea myöhemmin se vasta sai hyväksymispäätöksen johtuen suoraviivaisesta menettelytavastaan, joka tietysti näkyi puutteina ohjelman sisällössä.

Suomi lähetti Leader+ -ohjelmaesityksen komissiolle vuoden 2000 lokakuun lopussa. Kun teemaryhmässä oli tutustuttu ryhmien kehittämissuunnitelmiin, valmistelu vietiin niin pitkälle, että käytännössä tiedettiin suunnitelmien paremmuusjärjestys eli mitkä ryhmät Suomi, komission ohjelman hyväksynnän jälkeen, tulee valitsemaan Leader+ -ryhmiiksi. Suomi oli monien muiden maiden tapaan jonkin verran protestoinut komission määräystä siitä, että jäsenmaa voi nimetä ryhmät vasta kun komissio on ohjelman hyväksynyt. Johtihan se ryhmien kannalta noin puolen vuoden tyhjäkäyntiin ja epävarmuuteen. Toisaalta tämä pulma käännettiin Suomessa voitoksi neuvottelemalla Leader+ -ohjelman ulkopuolelle jääneille ryhmille varoja tavoite 1 -ohjelmasta ja ALMA-ohjelmasta. Puoli vuotta tuli sittenkin tarpeeseen!

YTR:n teemaryhmässä käytiin melko ravakka keskustelu rahoituskehysten mahdollistamasta toimintaryhmien määrästä. Oli kaksi kantaa. Toiset kannattivat viittätoista ja toiset kahtakymmentäviittä ryhmää. Puheenjohtajana olin jälkimmäisellä kannalla, sillä toimintaryhmätyömenettelyn saaminen koko maahan oli ykköstavoite ja sinällään suurempi kuin ryhmäkohtaisen rahoituskehysten suuruus ja toimintarahen riittävyys. Tietysti niin ryhmässä kuin keskushallinnossa olisi ollut helpompi työskennellä runsaampien varojen kanssa, mutta mitä tehdä yli 40 ryhmällä, joista useimmilla oli täysin rahoituskelpoinen ohjelma valmiina? Se seikka painoi myös ministerin asettumaan suuremman Leader+ -ryhmien määrän kannalle. Verrattuna muiden maiden ryhmäkohtaisiin kehyksiin Suomi on ollut melko lailla puolivälissä. Ruotsin harvoille ryhmille on siunaantunut eniten rahaa, paljon myös Espanjan ja Kreikan ryhmille. Ranska ja Belgia ovat tyypillisiä toimintaryhmien pienten rahoituskehysten maita. (Wade-Rinne 2008: 15).

Suurin huoli teemaryhmässä oli kuitenkin varojen löytäminen kymmenille ryhmille, joista osa oli jo työskennellyt toimintaryhmänä muutaman vuoden ja joiden kehittämissuunnitelmien valmistelu olisi edellyttänyt rahoitusta. Näytti mahdottomalta saada uusia varoja valtion talousarvioon ja niitä olisi tarvittu vähintään saman verran kuin oli käytettävissä Leader+ -ryhmille. Jäljelle jäi turvautuminen tavoite 1- ja ALMA-ohjelmiin, joista päätökset tekee aluehallinto! Ei ollut ollenkaan varmaa, että TE-keskukset olisivat olleet valmiita siirtämään "varojaan" toimintaryhmille noin 1 miljardin markan verran – päinvastoin. Yritettävä kuitenkin oli.

## Hallitus ei luottanut Leaderiin

Samana päivänä, kun minulle alkoi selvitä Leader+ -rahoituskehityksen vaatimattomuus, järjestettiin Mikkelin raviradalla isohko tiedotus- ja koulutustilaisuus uutta ohjelmakautta suunnitteleville. Menin sinne pala kurkussa, sillä olin todella pettynyt, enkä voinut edes tuoda asiaa julki, koska virallista päätöstä ei vielä ollut. Risto-Matti Niemi ajoi ja minä tappelin vieressä puhelimessa SM:n vastuuvirkamiehen Märten Johanssonin, Raaseporin nykyisen kaupunginjohtajan, kanssa yhteisöaloiteosuuksista. Pahalta näytti ja sellaisiksi asia myöhemmin varmistui.

Jälleen kerran yritin kannustaa. Sillä kertaa se ei varmaan tehonnut kehenkään. En saanut edes itseäni innostumaan. Jälkeenpäin kuitenkin kuulin, että tilaisuus oli kohtuullisen onnistunut, sillä siellä oli hyvä ja käytännöllinen sisältö sekä kiinnostavia puhujia. Vain rahoituskehitykset olivat pielessä, onneksi opinhaluinen väki ei asiaa tiennyt.

## POMOsta ei päästy eroon

Ministeri Hemilä oli pariin otteeseen tähdentänyt, että uudella kaudella POMO-rahoitusta ei enää saisi olla. Häntä hiersi rahoituksen tulo MAKERasta. Ministeriön käytävillä kyllä pyörii väkeä, joka muistuttaa MAKERAn varojen olevan vain maatalousrahoitusta. Ministerin toive oli mielessä alueneuvotteluissa, mutta seitsemän ryhmää uhkasi edelleen jäädä

vaille rahoitusta. Aluehallinnon vastaantulo oli hyvä ja perusteet lisärahoituksen löytymättömyydelle alueilta selvät. Talvella 2001 näköpiirissä oli jo 51 toimintaryhmän rahoitus. Poliittinen paine jäljelle jääneiden seitsemän ryhmän puolelta kasvoi.

Ylä-Savon kansanedustajat kysyivät ministeriltä, miten hallitus aikoo toteuttaa tavoitteensa koko maan kattavuudesta. Jouduin virkani puolesta valmistelemaan vastauksen, enkä enää nähnyt muuta mahdollisuutta kuin MAKERA-rahoituksen eli POMO:n uudelleen käyttöön ottamisen. Ongelma oli vielä suurempi ministerille: hallitus oli luvannut, eikä muita rahoja ollut. "Toimintaryhmätyö voitti kisan, mutta POMO-ryhmät hävisivät, koska ministeri puolitti muihin ryhmiin nähden verrannollisen rahoitustason." Näin tiivistin artikkelissani (MUA 1/2007: 20) valtavirtaistamisen melkein viimeisen vaiheen. Eduskunnalle annetussa kirjallisessa vastauksessa ministeri lupasi POMO-ryhmille 15 miljoonaa markkaa eli 2,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamastani tilannekatsauksesta 20.9.2001 ilmeni, että tuolloin vielä kahdelta ryhmältä puuttui rahoitus ja POMO+ -ryhmien kehys oli alhainen suhteessa asukasmäärään. Tilanne oli seuraava:

Ylä-Savon Veturi ja Pohjois-Savon TE-keskus pystyivät sopimaan tavoite 1 -rahoituksesta ja viimeksi jäänyt Jyväskylän lähistöllä toimiva Jyvä-Riihi käynnistyi vuoden 2002 puolella Keski-Suomen TE-keskuksesta ja ALMA-ohjelmasta saaduista varoista. Valtavirtaistuminen oli toteutunut. Vain muutama ajattelematon kunta jäi ulkopuolelle.

**Taulukko 3.** Toimintaryhmien tilanne syyskuussa 2001

	Määrä	Asukkaita / ryhmä keskimäärin	EU- ja valtion rahoitus / ryhmä / vuosi keskimäärin
Leader+ -ryhmiä	25	42 700	3,51 milj. mk
ALMA tai tavoite 1 -ryhmiä	24	34 700	2,42 milj. mk
POMO+ -ryhmiä	7	54 700	2,14 (kansallinen rahoitus) milj. mk
Ryhmiä, joilla ei ole rahoitusta	2	62 900	-
Yhteensä	58	41 600	2,87 milj. mk

Kirjaimellisesti vasta ohjelmakausi 2007–2013 merkitsi täydellistä valtavirtaistumista. Ohjelmakauden Manner-Suomen 55 toimintaryhmää ja Ahvenanmaan yksi ryhmä kattavat kaikki maaseutualueet ja lisäksi hieman suurempia kaupunkeja kuin ennen. Toimintaryhmätyön piirissä oli edellisellä kaudella 2,4 miljoonaa suomalaista ja nyt käynnissä olevalla kaudella 2,5 miljoonaa kansalaista. Tuoreimman kauden valmistelukokemusten perusteella voi varmuudella sanoa, että ellei edellisen kauden alkupuolella olisi saavutettu lähes täydellistä kattavuutta, sitä ei missään nimessä nykyisen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 sisällä olisi tavoitettu.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmälle laaditussa muistiossa *Paikallisten toimintaryhmien rahoitus ja työn käynnistyminen 2001–2006* (Uusitalo 20.9.2001) kerrottiin, että tavoiteohjelmien 1 ja 2 valmisteluun sekä alueellisen maaseutuohjelman ALMAN valmisteluun pyrittiin vaikuttamaan niin, että ao. ohjelmat olisivat myös mahdollisia toimintaryhmätyön rahoittajia. Tavoite 1 -ohjelmassa oli maininta asiasta ja periaatteessa toimintaryhmätyön rahoitus oli mahdollinen, mutta etenkin maakunnan liitot viestittivät aluksi olevansa enemmän kiinnostuneita ulkopuolisesta rahasta kuin omien varojensa käytöstä toimintaryhmätyöhön. Tavoite 2 ja 3 -ohjelmat olivat mahdollisia lähinnä joidenkin yksittäisten hankkeiden rahoittajina. Sen sijaan ALMA-ohjelma sisälsi toimintaryhmätyön selkein sanoin. Toimintaryhmien tasapuolinen kohtelu olisi edellyttänyt 30 miljoonan markan MAKERA-rahoitusta. Sillä olisi pystytty nostamaan 10–11 vähimmälle jääneen ryhmän rahoitusta.

Ryhmien kokonaan hylkäämiseen ei ollut perusteita, vaikka hakutilanteessa heinäkuun 2000 lopulla kaikki ryhmät eivät vielä täyttäneet Leader+ -kriteereitä. Kuitenkin valmistelu oli edennyt niin pitkälle, että melko pienellä jatkotyöllä rahoituskelpoisuus oli saavutettavissa. Käyttökelpoiseksi osoittautuneen ja vastuunkantajia lisäävän työtavan hylkäämiseen ei ollut asiallisia perusteita millään alueella. Toisin on, jos alueet itse olisivat arvioineet toimintaryhmätyön

syystä tai toisesta soveltumattomaksi alueelleen, kuten Ahvenanmaan saaristo ja Kemijärvi-Posion alue tuolloin. Neuvottelujen loppuvaiheessa oli tilanne, jossa kolmen–neljän ryhmän suunnitelman hylkäämisellä olisi lisätty muiden ryhmien toimintavuutta. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan saanut kannatusta teemaryhmältä, MAKERA:n johtokunnalta eikä ao. ryhmien aluehallinnolta. Myös ministeri Hemilä päätyi kannattamaan kattavaa ratkaisua havaittuaan prosessin etenemisen ja kuultuaan osapuolten yhdenmukaiset kannanotot.

Kattavuuden saavuttamisessa oli erittäin tärkeää, että teemaryhmä ilmoitti todennäköiset ja epätodennäköiset Leader+ -ryhmät ministerin luvalla jo marraskuun 2000 alussa. Näin eri osapuolet pystyivät reaali pohjalta suunnittelemaan vaihtoehtoja ja toimintaryhmät ryhtyivät työstämään suunnitelmiaan ALMAan tai tavoite 1 -ohjelmaan sopiviksi. Lobbaus jäi kohtuullisiin mittoihin, eikä se muuttanut lopputulosta. Poliittiset argumentit tosin käytiin päätöksentekovaiheessa erittäin huolellisesti läpi.

Jotta pitkälle ohjelmakaudelle (2001–2006) saataisiin hyvä lähtökohta, asetettiin ensimmäiseksi tavoitteeksi tilanne, jossa toimintaryhmät, aluehallinto ja keskushallinto voisivat hyväksyä rahoitusratkaisut. Neuvotteluja käytiin kaikkien osapuolten paikalla ollessa. Yksikään edellä mainituista osapuolista ei olisi pystynyt yksinään määrittämään kokonaistilannetta, vaan ratkaisut oli etsittävä yhteisesti. Toisena tavoitteena oli toimintaryhmien rahoituksen suunnilleen samantasoisuus. Tästä jouduttiin hieman antamaan periksi. Edellisellä kaudella POMO-rahoitus oli vajaa puolet Leader II -rahoituksesta, ja se osoittautuikin aivan liian vähäiseksi. Edelleen POMO-ryhmien rahoitus jäi Leader-ryhmien alle, mutta suhde parani; Leadereiden rahoitus hieman laski ja POMO-ryhmien rahoitus kasvoi.

Kolmantena tavoitteena oli toimintaryhmien hanketoiminnan käynnistäminen samoihin aikoihin rahoituslähteestä riippumatta. Muutamien ryhmien ohjelman viimeistely hieman venähti ja edellä mainitut kaksi ryhmää jäivät hetkeksi tyhjän päälle, mutta noin 50 ryhmää pystyi aloittamaan suurin piirtein

samaan aikaan. Leader+ -ryhmien EU:n ja valtion vuositainen rahoitus vaihteli 2,05 ja 4,0 miljoonan euron välillä, vastaava POMO+ -ryhmien rahoitus 1,3 ja 3,0 miljoonan euron välillä. Suurimman rahoituskehiksen

saaja oli ALMA-ryhmä. Kaikkiaan toimintaryhmytön rahoitus ohjelmakautena 2000–2006 oli runsaat 300 miljoonaa euroa (vajaa 2 miljardia markkaa), josta noin kolmannes oli yksityistä rahaa ja talkootyötä.

## Uhkarohkea neuvottelukierros

Kaikki toimintaryhmät tiesivät, milloin Suomen esitys Leader+ -ohjelmaksi lähtee komissioon. Ne tiesivät myös, että ryhmien ranking-lista oli valmis. Oli monta syytä ilmoittaa ryhmille puolen vuoden päästä tuleva päätös. Teemaryhmän jäsenet siirsivät tämän ”virkavirheen” ystävällisesti minulle. Minulle tiedon levittämisen pääsyy oli neuvotteluasetelmien luonti.

Ryhmille ilmoitettiin aika, jolloin olin puhelimen päässä ja kerroin teemaryhmän ehdotuksesta. Se oli työurani tuskallisimpia hetkiä. Useampi kuin joka toinen puhelu sisälsi vastapuolella pitkän tauon pettymyksestä, jopa itkua. Tässäkin tilanteessa esitin keskustelukumppaneilleni, yleensä toiminnanjohtajille, sellaisen neuvottelutilaisuuden järjestämistä, jossa olisivat mukana kunkin maakunnan kaikki toimintaryhmät, TE-keskus, maakunnan liitto ja minä. Neuvottelun tarkoituksena oli yhdessä etsiä ratkaisu kaikkien toimintaryhmien rahoituksen järjestämiseksi. Kerroin suunnitelmastani myös ministerille, joka tuntui hyväksyvän sen. Kuitenkaan en voinut olla varma, muistaisiko hän sen päätöksentekohetkellä muutaman kuukauden päästä. Olihan ilmiselvää, että alkoi kova ulkopuolelle jääneiden ryhmien ja alueiden lobbaus ministeriölle. Tässä tilanteessa alustavan päätöslistan oli pidettävä. Muuten valmistelu olisi puuroutunut ja pitkittynyt pahasti ja koettu petetyksi tulemista.

Suurta ääntä en neuvotteluistani pitänyt mihinkään suuntaan. Ilokseni huomasin, että kaikkialla oli erittäin hyvä kokoonpano asian käsittelyä varten. Muutamissa tapauksissa neuvottelun alku oli viileä tyyliin: ”Meidän alueellamme toimii viisi toimintaryhmää ja te olette suunnittelemassa vain kahdelle Leader+ -rahoitusta. Edellytämme poliittisten väyliemme avulla, että kaikki ryhmämme saavat Leader-rahoituksen.” Leader-raha koettiin ulkopuolelta maakuntiin tulevaksi, joten edellä mainittu asenne oli jossain määrin ymmärrettävä. Kun keskustelu jatkui, kaikille alkoi selvitä, missä mennään. Useimmissa neuvotteluissa ratkaisu löytyi pääpiirteissään. Hämeessä TE-keskus lupasi jopa neljän ryhmän rahoituksen ALMA-ohjelmasta, koska vain yksi sen alueen ryhmistä oli pärjännyt Leader+ -kisassa. Asenne oli avaramielinen ja reilu, toisin kuin niillä, jotka kyselivät käyntini tarkoituksen perään. Neuvotteluissa mukana olleiden selvä enemmistö kuitenkin ymmärsi perusteet: toimintaryhmytyöstä oli jo saatu hyviä kokemuksia, oli valmiita rahoituskelpoisia ohjelmia, komissio suositti ryhmien valtavirtaistamista ja valtioneuvosto oli asettanut tavoitteeksi toimintaryhmien maankattavan peiton. Meidän vastuullisten virkamiesten tehtävä oli ratkaista yhtälö. Melkein se neuvottelukierroksella ratkesikin.

## Taktiikkaa ja iloa

Neuvottelukierroksen lisäksi ohjelmakauden 2000–2006 toimintaryhmytön valmistelusta on elävästi jäänyt mieleen kaksi episodtia. Ensimmäinen liittyi asian esittelyyn ministerille. Vein Leader+ -ryhmien ja POMO+ -ryhmien valinnan ministerille heti, kun ohjelman hyväksyminen oli saapunut komissiosta maaliskuun 22. päivänä 2001. Otin mukaani kaikkien ryhmien suunnitellut rahoitusratkaisut ja niiden tasot, koska arvasin, että asia ei ole läpihuutojuttu.

Kun menin ministerin huoneeseen, siellä olivat kansliapäällikkö ja ministerin erityisavustaja. Ao. herrat olivat joutuneet ottamaan ministerin lisäksi vastaan lobbariryhmiä. Heti kärkeen ministeri ilmoitti, että hän tekee

poliittisen päätöksen riippumatta teemaryhmän ”äänestelyistä”. Erityisesti hän halusi parantaa viiden ryhmän asemaa saatuaan sitä koskevia poliittisia vetoomuksia. Nollasummapelissä siitä olisi seurannut tietysti varojen menetystä ainakin viidelle ryhmälle ja koko palapelin hajoaminen. Arvioin asetelman sellaiseksi, että tänään emme voi päätöstä tehdä, koska eihän ministeri voi pyörtää sanojaan tällaisen seurakunnan edessä. Pysin saada perustella teemaryhmän käyttämiä kriteereitä ja indikaattoreita. Varsinkaan jälkimmäiset eivät ole suosikejani, mutta nyt olin pakotettu niistä puhumaan pitkään. Seurue kuunteli kiltisti. Aikaa oli varattu jopa tunti. Indikaattorit alkoivat loppua ja vielä oli aikaa vartin verran! Keksin perusteita lisää.

Tunnin aikana selvisi, mitkä ryhmät aiheuttivat poliittista painetta. Eivät ne olleet meille valmistelijoillekaan yllätyksiä, ja olimme näitä realiteetteja jopa ottaneet huomioon. Kaikki vain eivät yltäneet 25 parhaan joukkoon, mitä pidimme Leader+ -kisan peruskriteerinä. Näin hienojakoinen asiansäilytys ei olisi varmaan mennyt läpi tässä seurueessa. Niinpä pyysin uutta aikaa, jotta voisimme ottaa huomioon myös poliittisia realiteetteja, vaikka tosiasiaa ne oli jo otettu laskuissa mukaan!

Aika löytyi vajaan kahden viikon päästä ja marssin uudelleen ministerin luo muuttamattomin listoin. Tällä kertaa hän oli yksin ja silloin päätökset tehtiin. Kävin läpi melkein jokaisen ryhmän perusteet ehdotuksellemme, ja ministeri hyväksyi ne. Jos olisi tullut muutoksia, hyvin monet neuvottelukierroksella sovitut asiat olisivat edellyttäneet uusia neuvotteluja ja asiat olisivat mutkistuneet. Suomen Leader+- ja Pomo+ -ryhmät eivät siinä tapauksessa olisi olleet Euroopan ensimmäisiä. Jälkimmäisellä kerralla ministeri muisti myös puolen vuoden takaiset keskustelut tulevasta neuvottelukierroksesta. Silti häntä hämmästytti sekä saavutettu tulos että tiedot, jossa rinnakkain olivat sekä hänen päätettävissään olevat ryhmät että lukuisten aluehallintojen päätöksiä edellyttävät ryhmät. Hän näki kokonaisuuden eli saman kuin minäkin. Olimme yhtä mieltä.

Toinen episodi liittyi edelliseen. Päätöspaperit kirjoitettiin valmiiksi ja ministerin sihteeri ilmoitti, että ne voi hakea 19.4.2001 aamulla allekirjoitettuina. Olin samana päivänä Ilomantsissa pohjois-karjalalaisten maaseututilaisuudessa ja jo edellisenä iltana keskustelemassa paikallisten maaseutuaktiivien kanssa. Pysin Leena Anttilaa hakemaan paperit ja ilmoittamaan minulle heti, kun ne ovat hänellä. Sen verran poikani, näyttelijä Tuomaksen, draamatajua minullakin oli, että arvelin tiedon tulevan tilaisuuden alkuun. Tietysti jännitin, josko vielä jotakin mutkaa matkaan tulee, mutta kaksi minuuttia ennen omaa puheenvuoroani Leena Anttila soitti. Kaikki kolme Pohjois-Karjalan toimintaryhmää olivat Leader+ -ryhmiä, ja myönteinen päätös tarkoitti maakuntaan noin 50 miljoonaa markkaa eli runsaan kahdeksan miljoonan euron pottia. Aloitin puheenvuoroni sanomalla ”puoli tuntia sitten maa- ja metsätalousministeri teki päätöksen Suomen Leader+ -ryhmistä...” Sali hiljeni. Pidin pienen tauon. En iloltani ja liikutukseltani olisi heti pystynytään sanomaan, että kaikki Pohjois-Karjalan kolme ryhmää ovat Leader+ -ryhmiä. Sali räjähti. Yleensä juron hiljaiset ja totiset pohjoiskarjalalaiset osoittivat ilonsa. Minullakin oli aihetta tuntea työniloa. Olin onnellinen.

## Asiat ovat miltä näyttävät – kaikille

Tässä työssä yö ja päivä vaihtelevat. Ilomantsissa oli päivä, mutta noin vuosi aikaisemmin törmäsin kollegojeni maaseudun kehittäjien kanssa yöhön. Järjestimme koulutus- ja tiedotustilaisuuden Karjala-talolla ja kutsuimme sinne toimintaryhmien ihmisiä. Heitä tuli noin 200 kaikkialta Suomesta. Optimistina menin tilaisuuteen luotavaisesti. Tiesin kentän valmiusasteen, uskoin työryhmäni linjausten auttavan jatkossa, mutta edes Leader+ -hakua ei ollut vielä avattu, koska ei ollut komission suuntaviivojakaan. Karjala-talon korkealla katederilla huomasin eläväni kuukausia, ehkä vuosia etuajassa käytännön toimintaryhmätyötä tekeviin nähden. He olivat epävarmoja lähitulevaisuudestaan ja siinä tilanteessa marinaa riitti jos mistäkin aiheesta. Sen ainoan kerran olen ollut lähellä lähteä kesken kaiken pois. Aivan väärin ja turhaan koin reaktiot epäoikeudenmukaisiksi. Toimijat eivät hyväksyneet EU:n ja samalla ministeriön aikatauluja, ja oikeassahan he olivat.

## 4.5 Perusteellista valmistelua ja turhaa puuttumista

Maa- ja metsätalousministeriö kiirehti Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 valmistelua kesällä 2006. Toiveikkaana tavoitteena oli saada komission hyväksymispäätös ennen vuoden loppua. Tosiasiassa se saatiin vasta runsaan vuoden päästä komissioon lähettämistä, 10.8.2007. Toimintalinjoissa 3 ja 4 ei käytännössä ollut mitään pulmaa, sen sijaan toimintalinjassa 1 ja etenkin toimintalinjassa 2 oli ongelmia. Osa tiedettiin jo ohjelmaa lähetettäessä komissioon, osa taas tuli vastaan yllätyksenä, niin kuin komission kanssa yleensä tapaa tulla. Niinpä Suomen ohjelma ei ollut ensimmäisten hyväksytyjen joukossa. Samalla toimintaryhmätyön valmisteluun tuli lisäaikaa, jota myös hyödynnettiin.

Maa- ja metsätalousministeriö oli avannut haun toimintaryhmiksi jo 4.11.2005. Pyydettyyn ajankohtaan 15.12.2005 mennessä saapui 58 hakemusta Leader-ryhmäksi ohjelmakaudelle 2007–2013. Kevään 2006 aikana ulkopuolinen arvioija ja toimintaryhmätyöryhmä kävivät kaikki hakemukset ja ohjelmat läpi, joiden pohjalta ministeriö antoi kullekin hakemuksen tehneelle toimintaryhmälle oman yksilöllisen palautteen. Kun toimintaryhmätyöryhmä huomasi muutamien asioiden koskettavan lähes kaikkia ryhmiä, se laati lisäksi yhteisen palautteen toimintaryhmille. Toukokuun 2006 loppupuolella ryhmät saivat tietoa ohjelmastaan ja toimintaedellytyksistään ja mahdollisuuden täydentää ohjelmaansa 29.9.2006 asti. Vuoropuhelu osoittautui erittäin hedelmälliseksi. Toimintaryhmien ohjelmat kohenivat vielä neljän kuukauden aikana tuntuvasti ja monia käytännön pulmia saatiin ratkaistuksi. Ryhmien perusvalmiudet uudelle ohjelmakaudelle olivat varsin hyvät, mutta toimeenpanojärjestelmien keskeneräisyys viivytti hanketoiminnan käynnistymistä pitkään.

Suomi on aina ollut nopea käynnistämään Leader-hakua. Niin se oli nytkin. Ainoana maana Suomi käynnisti haun jopa ennen maaseutuohjelman komissioon toimittamista. Valtaosa EU:n jäsenmaista avasi haun vasta kun ohjelma oli hyväksytty

komissiossa. Tästä muun muassa aiheutuu, että useimmissa maissa Leader-toiminta lähtee käyntiin vasta vuoden 2009 aikana. Ilmeisesti vain Irlanti, Ruotsi ja Suomi ovat maita, joissa toimintaryhmien työhön ei tullut taukoa. (Rossi 2007.) Tilanne kertoo EU:n mekanismien keskeneräisyydestä. Mutta minkä Suomi haun avaamisessa voitti, sen se toimeenpanon byrokraattisessa valmistelussa menetti! Taukoa tuli sittenkin.

### Hyvästä työstä rangaistiin

Poliittisen valmistelun lähes ainoaksi ongelmaksi – mutta sitäkin suuremmaksi – jäi Leaderiin suunnatun rahoituskehysten mataluus. Se jäi ryhmäkohtaisesti alemmaksi kuin Leader+ -ryhmillä oli ollut edellisellä kaudella! Toimintaryhmät tavoittelivat 350 miljoonan euron julkisen rahan kehystä, toimintaryhmätyöryhmä katsoi vähintään 320 miljoonan euron kehysten perustelluksi; olihan se vain vähän enemmän kuin Leaderiin edellisellä kaudella ohjautunut raha (263 miljoonaa euroa). Ohjelmaa valmistellut strategia-ryhmä esitti 260 miljoonaa euroa ja ministereiden Korkea- ja Heinäluoma -käsittelyn jälkeen jäljelle jäi 242 miljoonaa euroa.

Vaikutti siltä, kuin toimintaryhmät eivät olisi uskoneet, että heitä voidaan kohdella näin kaltoin. Toiminnan tulokset olivat hyviä, kansainväliset ja kansalliset arviot osoittivat Suomen toimintaryhmätyön esimerkilliseksi ja sitten hallitus vähensi rahoituskehystä! Hyvää työtä ei aina palkita. Eipä ihme, että kansainvälisissä yhteyksissä Suomen avutonta politiikkaa on ihmetelty, muun muassa maaraaportissaan (OECD 2008: 138–139). Toinen Leader-toiminnan kärkimaa eli Irlanti sitä vastoin kolminkertaisti Leader-toimintaan suunnatut varat, aiemmat kansalliset varat huomioon ottaen nousu oli pienempi. Ruotsi kaksinkertaisti Leader-varansa. Melkein kaikki maat lisäsivät toimintaryhmätyöhön suunnattuja varojaan, poikkeuksina vain Suomi ja Englanti. Suomessa Leaderin osuus maaseutuohjelman julkisista varoista oli 3,7 prosenttia. Vastaava osuus muun muassa Portugalissa, Tanskassa ja

Hollannissa oli noin 10 prosenttia, muutamissa Saksan ja Espanjan maakunnissa vieläkin enemmän. (Rossi 2007.)

Toimintaryhmät vetosivat kansanedustajiin, ja toimintaryhmäryhmä laati perustelumuition runsaampien varojen saamiseksi. Sen sijaan ohjelman valmistelleessa strategiaryhmässä toimintaryhmätyö ei saanut kuin kaksi puoltajaa ja joiltakin tyhjää sympatiaa. Poliittinen päätös ohjelmasta saatiin sopivasti yhdeksi mätäkuun jutun aiheeksi. Erityisesti TV 4:n taloustoimittaja solvasi ymmärtämättömyyttään Leader-hankkeita. Viestimien pääsanoma oli, että laaditulla maaseutuohjelmalla pystyttiin paikkaamaan EU:n tekemät leikkaukset maatalouden tukiin. Maaseudun kehittämisestä ja sen edellytyksistä ja vaatimista tosiasiallisista toimenpiteistä ei yli 7,4 miljardin euron *maaseutuohjelman* yhteydessä puhuttu! Media oli täysin niiden liekanarussa, jotka halusivat käsitellä ohjelmaa vain maataloutta uhanneen EU-varojen leikkauksen torjumisena. Maatalous ja maaseutu sotkettiin maaseutua vahingoittavalla tavalla.

## Pelissäntöjä hiottiin

Toimintaryhmäryhmän palautteessa toimintaryhmille käsiteltiin asioita, joita oli jo vuosia ohjeissa ja koulutuksissa tähdennetty. Tilanteessa, jossa ryhmien valinta oli edessä, tärkeiksi koettujen periaatteiden ja käytäntöjen tähdentäminen tuotti tulosta. Oli myös kaikkien etu, että pelissännöt pystyttiin varmistamaan jo toiminnan alussa. Monista maista saaduista kokemuksista on selvästi pääteltävissä, että Leader on työtapana herkkä. Mikä hyvänsä ryhmä ei ole toimintaryhmä, elleivät tietyt kriteerit täyty.

Palautteessa toimintaryhmäryhmä tarkisti toimintaan kokonaan mukaan otettavien kuntien asukasluvun ylärajaksi 23 000. Mikäli kaupunkimaisia keskusta-alueita oli rajattu ulkopuolelle, tuli näistä alueista esittää selkeä kartta. Aiempi raja oli 20 000 eli jo tuolloin valtaosa Suomen kaupungeista kuului Leaderin piiriin. Toimintaryhmäryhmä korosti maaseudun kehittämisyhdistysten jäsenmääriä ja jäsenmaksun käyttöönottamista kaikissa ryhmissä.

Alueen kaikkien kuntien tuli kuulua yhdistykseen. Toimintaryhmätyö ei voi olla pienen piirin pyörimistä, vaan sen on nojattava laajaan jäsenistöön. Tilanne yhdistyksissä on vähitellen parantunut, mutta edelleen on yhdistyksiä, joille tämä yhteiskunnallinen tosiasia ei oikein ole mennyt perille.

Kolmikanta-periaate hallituksen jäseniä valittaessa on osoittautunut hyvin toimivaksi ja tarpeelliseksi. Se tarkoittaa, että järjestöillä ja yrityksillä, kunnilla ja tavallisilla kansalaisilla on tasapuolinen edustus toimintaryhmän hallituksessa. Ministeriö seuraa tätä kohtaa tarkasti ja muutamat ryhmät joutuivat valmisteluvaiheen aikana muuttamaan hallitustensa kokoonpanoja. Toimintaryhmäryhmä muistutti myös, että pysyvien asiantuntijoiden avulla kolmikantaperiaatetta ei saa murtaa. Palautteessa korostettiin lisäksi, että hallituksen jäsenten paikat eivät ole pysyviä, vaan jäsenten vaihtuvuuteen on kiinnitettävä huomiota. Asia on siirtynyt yhdistysten sääntöihin ja useimmilla on kuuden vuoden määräaika säännöissään.

Toimintaryhmien omat ohjelmat olivat kehittyneet huomattavasti. Ne sisälsivät aikaisempaa selvemmin yhteistyön ja työnjaon kuvauksen monien muiden toimijoiden kanssa. Samalla ryhmän rooli ja asema oman alueensa toimijana kirkastuivat. Yhteistyön ohella kansainvälinen toiminta oli toinen ohjelmissa selvästi kehittynyt osio. Joidenkin ryhmien tuli syventää sitä, mutta jo hankitut kokemukset rikastuttivat ohjelmatekstiä.

Maaseuturahastosta voidaan rahoittaa kaikkia alle 10 henkilötyövuotta työllistäviä yrityksiä. Joillakin alueilla nimenomaan TE-keskusten puolelta esitettiin toimintaryhmän keskittymistä jopa vain yhden hengen yrityksiin. Tätä toimintaryhmätyöryhmä piti keinotekoisena rajoittavana. Yhteisessä palautteessa sanottiin: "Toimintaryhmän ohjelmasta rahoitettavien yritysten kokoa voidaan rajata vain, jos se ryhmän ohjelman näkökulmasta on perusteltua ja sopii ohjelmaan. Työnjako onärkevintä sopia kunkin ryhmän ja TE-keskuksen välillä, koska asia riippuu ryhmän ohjelman painotuksesta, osaamisesta ja alueesta. Linjausta ei oleärkevää tehdä TE-

keskuksittain, vaan nimenomaan ryhmäkohtaisesti.” Yksityisen rahoituksen osuudeksi toimintaryhmätyöryhmä suositti aiempien kokemusten perusteella 35 prosenttia kokonaisrahoituksesta.

Kuntien sitoutuminen rahoitukseen oli aiempien kertojen mukaisesti pitkäkko prosessi. Suositus rahamäärästä oli entinen eli kuntarahan tuli olla 20 prosenttia julkisesta rahoituksesta. Huomattavan hyvin prosessi kuitenkin sujui. Asukaskohtaisesta kuntarahasta toimintaryhmätyöryhmä edellytti, että se olisi vuositasona ainakin 2 euroa asukasta kohden. Asiassa ilmeni hieman kummallinen lainalaisuus: mitä köyhempi alue ja kunta, sitä korkeampi asukaskohtainen kuntaraha oli. Monissa kunnissa se oli useita euroja ja rikkailla alueilla lähellä kahta euroa per asukas. Syitä rikkaille kunnille noloon tilanteeseen kannattaa pohtia.

Komission säännöissä oli uutena kohtana huomion kiinnittäminen toimintaryhmän kykyyn hoitaa julkista rahoitusta. Se piti ohjelmassa kunkin ryhmän kuvata, eikä siitä mitään suurta ongelmaa tullutkaan. Ilahduttavan monilla ryhmillä on yhteisiä kirjanpitäjiä.

Toimintaryhmätyöryhmä joutui tähdentämään, että tasa-arvo ei ole pelkästään naisen aseman edistämistä, vaan monilla maaseutualueilla nimenomaan miehen mahdollisuudet hyvään elämään ovat naisten häipymisen takia rajalliset. Tasa-arvon käsitys pitää sisällään myös alueellisen, ikäryhmittäisen sekä taloudellisen tasa-arvon.

## **Pieniä muutoksia toimintarahaan ja -alueisiin**

EU oli aikanaan määritellyt toimintarahan maksimiksi 15 prosenttia EU:n ja valtion kokonaisrahoituksesta. Suomi sovelsi tätä maksimia kaksi kautta ja Suomi oli yhtenä pyytämässä ylärajan nostoa. Se nousikin 20 prosenttiin, mutta omat ministerit rajasivat sen Suomessa 16,5 prosenttiin.

Komission virkamiehet ihmettelivät taannoin Suomen toiveita. He sanoivat, että joissakin maissa toimintarahan suuruus on vain muutamia prosentte-

ja. Vuosien mittaan yhtälö on kuitenkin ratkennut. Siellä, missä Leader-varat on ympätty jo toimivan organisaation täydennysvaroiksi, ei oikeastaan edes tarvita toiminnan pyörittämiseen uusia varoja. Toimintarahan ”säästämisen” nurjalla puolella on tosiasia, että uutta toimintaa ei tullutkaan. Suomessa puolestaan luotiin kehittämissyhdistyksen tekemään Leader-tyyppistä työtä. Se vaatii tekijöitä eli kustannuksia, jolloin toimintarahan prosentti ei voi olla aivan marginaalinen. Tämä lienee valjennut komissiollekin, joka painottaa Leaderia erityisenä työtapana.

Toimintaa turvaava raha käännettiin aikoinaan Suomessa varomattomasti hallintorahaksi. Monet ministeriön johdossa käyttivät tätä sanaa ja 15 prosenttia lyömäaseena Leaderia vastaan tietämättä, mistä puhuivat. ”Käännösvirhe” korjattiin valmistelun aikana.

Toimintarahan rajaaminen 16,5 prosenttiin ei ollut viisas päätös. Pienimpien ryhmien toimintaedellytykset jäivät heikoiksi, joskin paremmiksi kuin POMO+ -ryhmillä edellisellä kaudella. Toimintaryhmätyöryhmän oivallus oli käyttää EU:n suoma ylärajaa pienimpien kehysten ryhmille ja alentaa suurimpien kehysten ryhmien toimintarahaa. Näin toimintarahan vaihteluväliksi kaudella 2007–2013 tuli 13,5 – 20,0 prosenttia, eikä kokonaissumma ylittänyt hallituksen määräämää 16,5 prosenttia.

Toimintaryhmätyöryhmä kiinnitti ryhmien huomiota myös ryhmän kokoon. Vähäisen asukasmäärän ryhmät (alle 20 000 asukasta) saattavat monin tavoin kokea voimattomuutta. Niinpä ryhmiä kehoitettiin pohtimaan alueitaan varsinkin Etelä- ja Länsi-Suomessa, missä on kohtalaisen tiheä asutus. Sen sijaan Lapissa toisessa vaakakupissa ovat pitkät etäisyydet, joten esimerkiksi Tunturi-Lapin toimintaryhmän aluetta on vaikea muuksi muuttaa, vaikka asukasluku onkin vain vajaa 15 000. Tosin seuraavalle kaudelle on harkittava/neuvoteltava vakavasti Tornionjoen varteen yksi toimintaryhmä. Toimintaryhmätyöryhmän kehoitus toiminta-alueiden tarkistamiseksi ei tuottanut tulosta, vaikka keskusteluja ja jopa neuvotteluja ryhmien yhdistymisestä tai rajojen tarkistamisesta käytiin.



Hieman yllättäen prosessin loppuvaiheessa ministeriön johto puuttui asiaan ja antoi käskyn pyrkiä suurempiin alueisiin. Virkamiesten kesken oli kahta henkeä: toiset katsoivat, että näin on meneteltävä hallintokustannusten vähentämiseksi, toiset, varsinkin toimintaryhmätyöryhmässä työskentelevät ja asiaa tuntevat, katsoivat, ettei ulkopuolelta määräily sovellu omaehtoisuutta korostavaan työtapaan varsinkaan, kun uusia alueratkaisuja oli yritetty tehdä jo kuukausia. Lopputulos oli, että lähinnä Uudenmaan alueella toimivat kuusi ryhmää muotoutuivat kolmeksi. Toivottavasti yhdistyneet ryhmät osoittautuvat tuloksellisiksi. Suomessa toimii siten 55 ryhmää Manner-Suomen alueella ja Ahvenanmaalla aloitti vasta nyt oma ryhmänsä. Koko Suomen maaseutu on aukottomasti toimintaryhmätyön piirissä. Ryhmi-en keskikoko on noin 45 000 asukasta vaihdellen vajaan 15 000:sta noin 95 000:een.

Yhdistymiseen päätyneet ryhmät saivat uuden ohjelmansa tekemiseen jatkoajan helmikuun 2007 loppuun. Vaikka toimintaryhmät ja toimintaryhmätyöryhmä olivat valmisteluissaan hyvin aikaisin liikkeellä, maa- ja metsätalousministeriö pystyi nimeämään ryhmät vasta 21.8.2007 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 hyväksymisen viivästyksen vuoksi. Perinteiseen tapaan maa- ja metsätalousministeri, tällä kertaa Sirkka-Liisa Anttila, ja toimintaryhmät allekirjoittivat sopimuksen. Juhlallinen ja vapauttava tilaisuus pidettiin Helsingin kaupungin Valkoisessa salissa 6.11.2007. Ympyrän sulkeutuminen vei kaksi vuotta!

#### **4.6 Miksi Leader menestyy Suomessa?**

Toimintaryhmätyö on uutena työtapana herättänyt innostusta myös tutkijoiden piirissä. Se on näkynyt muun muassa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmälle tulleissa hankehakemuksissa ja useita väitöskirjojakin on jo tehty. Etenkin omaehtoisuus näyttää kiinnostavan ja epäilyttävän tutkijoita.

#### **Tutkittu ja arvioitu työtapa**

Eeva Rantama tutki muutamia Suomen ja Baijerin toimintaryhmiä pääkysymyksenään, voivatko ulkoa lanseeratut instituutiot tukea omaehtoista kehittämisprosessia alueella. Suomen ja Baijerin lähtökohdat uusille instituutioille ovat erilaiset. Ne vaikuttavat uusien instituutioiden tarkoitukseen ja muotoihin. Toimintaryhmätyön instituutio Suomessa tukee paikallisiin kumppanuuksiin perustuvaa omaehtoista kehittämistä. Alueellisen kehittämissuunnittelun ja aluehallinnon instituutioiden tarkoituksena Baijerissa on tukea ennen kaikkea kuntien kumppanuuteen perustuvaa omaehtoista kehittämistä. Tutkimuksen kysymykseen, voivatko alueellisen kehittämisen uudet instituutiot tukea omaehtoisia kehittämisprosesseja, Rantama vastasi myöntävästi.

Eeva Rantama havaitsi, että strateginen ote ja ohjelmallisuus, verkostoituminen ja kumppanuus sekä kommunikatiivinen suunnittelu sisältyvät sekä Suomen että Baijerin uusien instituutioiden eri elementteihin. Baijerin uusissa instituutioissa kehittämissuunnitteluun liitetyt osallistavat menetelmät ovat hyvä esimerkki, jollaista Rantaman mukaan Suomessakin voisi tietoisemmin hyödyntää. Toisaalta Suomen toimintaryhmillä on jo melko hyvä hankeosaaminen, kun taas Baijerissa vasta hyvin pienellä toimijajoukolla on käsitys asiasta. Paikalliset toimijat tarvitsevat kumppanuutta sekä keskus- että alueviranomaisten kanssa.

Baijerissa tulee Rantaman mukaan kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota eri hallinnonalojen ja asiantuntijaorganisaatioiden väliseen yhteistyöhön. "Koska sektorihallinnon toimintatavoilla on suuri omaehtoista kehittämistä haittaava vaikutus, tukijaviranomaisten kumppanuutta edustavien tulee tietoisesti pyrkiä muutosten aikaansaamiseen myös hallinnon muodollisissa instituutioissa." Eeva Rantaman johtopäätös on sama kuin Suomen maaseutupolitiikassa on yritetty toteuttaa. Käytännön politiikassa ja hallinnossa vaatimus on kova. Kuusi vuotta myöhemmin Michael Kull (2008) tähdensi edelleen samoja asioita Saksan Leader+ -toteutusta



Kuva: MMM kuva-arkisto

Kaikkea se Leader teettää! Sulkavan soudussa 8.7.1999.

tutkiessaan. Myös Kull havaitsi saksalaisten suomalaisia hallinnollisemman otteen toimintaryhmätöihin, vaikka Suomessa on ministeriöllä melko vahva ote. Ero tulee siitä, että Suomessa kansalaistoimijoihin luotetaan ja heillä on todellista valtaa kehittämistyön suuntaamisessa.

Rantama kritisoi Suomen POMO-ryhmien nopeaa käynnistämisaikataulua paikallista omaehtoisuutta häiritsevänä tekijänä. Tässä tutkija kuunteli toimintaryhmien toimijoiden ymmärrettäviä henkilökohtaisia tuntemuksia, mutta unohti laajemman yhteiskunnallisen tilanteen, jossa hitaammalla aikataululla ei olisi saatu POMOa aikaan lainkaan.

Tutkija havaitsi, että Suomessa toimintaryhmissä omaehtoisen kehittämisprosessin vahvistumista ja laajenemista haittasi muiden kuin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluvien viranomaisten välinpitämätön tai osin jopa kielteinen suhtautuminen uusiin toimijoihin ja toimintatapoihin. Toisaalta Baijerin osavaltion uusissa instituutioissa esiin nousseita tarpeita ei otettu huomioon sektorihallinnon resurssienjakojärjestelmissä. Yhdennäköisesti YTR:stä saatujen kokemusten kanssa tutkija painotti, että ”omaehtoisen kehittämisen tukemiseksi uusiin instituutioihin on kuuluttava sektorihallinnon rajoja valtion tasolla tietoisesti rikkova elementti”. Sekä Suomessa että Baijerissa uudet instituutiot saivat aikaan uudenlaista aktiivisuutta ja yhteistyötä paikallisten toimijoiden keskuudessa. Toimintatavan on alueella kuitenkin edelleen laajennuttava, päätteli tutkija. (Rantama 2002: 222–233.)

Anita Salmen väitöskirjaa *Ylhäältä annettu todellisuus* (2003) luonnehti huomattavan voimakas Euroopan unionin ja Suomen keskushallinnon painotus. Paikallisella omaehtoisella toiminnalla, Leaderilla, on väittelijän mukaan turhan voimakkaat kummisedät. Tutkijan tarkoituksena oli analysoida, millaiseen maaseudun todellisuuteen globaalin toimijan, EU:n ohjastama Leader kehitysohjelmalla tulee. Tiedonantajinaan tutkija käytti neljää Pohjanmaan toimintaryhmää, vastaavien TE-keskusten edustajia sekä ministeriön virkamiehiä. Tutkija huomasi maaseutupolitiikan käytännön tekijöiden kai-

paavan voimakasta kansallista maaseutupolitiikkaa. EU:n kehittämisvälineiden riittävyys ei uskottu.

Tutkija tunnusti, että Leader-ohjelmat ovat luoneet kumppanuutta ja uudenlaista yhteistyötä maaseutualueille. Vaikutukset ovat silti vähäiset, koska ohjelmat ovat pienimuotoisia. Lisäksi pienissä ohjelmissa toimi sama hallinnollinen koneisto kuin suurissa tavoiteohjelmissakin. "LEADER-ohjelma on julkisuuskvaltaan ja imagoltaan ihmiskasvoinen, mutta sen käytänteet ovat jäykän byrokraatin." Hallinnon mutkistuminen edellisestä kaudesta aiheuttikin arvostelua. (Salmi 2003: 228–236.)

Väitöskirjojen tulkinnat nojaavat suomalaisten toimintaryhmien tai Saksan paikallisten instituutioiden toimijoiden kokemuksiin. Niitä ei voi tietenkään kiistää, mutta yhteiskunnallisessa todellisuudessa on samaan aikaan monia muita asiaan kytkeytyviä tahoja. Sitä paitsi maaseudun kehittämistyötä tehdään monitasoisesti. Leader-ohjelmaankin, vaikka sitä pidetäänkin pienenä, kuuluvat kaikki toiminnan tasot. Kysyä tietysti voidaan tutkijoiden tapaan, pitäisikö omaehtoisuutta vaalivassa ohjelmassa niin monen toimijan edes olla mukana. Silti väitöskirjojen johtopäätös oli, että paikallisilla toimijoilla oli edellytyksiä toimia omaehtoisesti. *Osin jopa globaaleista reunaehdoista huolimatta väylä alhaalta ylöspäin toimii Leader-menettelyssä.*

## Arviointiraportteja hyödynnettiin

Suomen aluetutkimus FAR teki Leader II -ohjelman hallinnon väliarviointiraportin etukäteen laadittuna osiona. Raportti (27.4.1999) kertoo Leader II -toimintaryhmien kokevan hallintomallin suurimmiksi heikkouksiksi hankkeiden käsittelyn työläyden ja moniportaisuuden; hallinto vie suuren osan toimihenkilöiden työajasta. Vuonna 1999 viranomaisten laillisuusharkinnan ja toimintaryhmän tarkoituksenmukaisuusharkinnan välinen raja oli epäselvä. Se turhautti toimijoita. Tässä suhteessa käytännöt ovat selkiytyneet. Maksuvalmiuden vähäisyys on monen toimintaryhmän ongelma. Tuolloin eivät myöskään seuranta ja arviointi olleet kehittyneet systemaatti-

siksi työkaluiksi ja indikaattorit luotettaviksi. Suunnilleen joka toinen ryhmä koki toimintarahain noin parikymmentä prosenttia liian pieneksi.

Leaderin hallintomallin vahvoja puolia olivat paikallinen ja ruohonjuuritason toiminta. Asukkaiden on helppo asioida toimintaryhmän kanssa ja toimijoiden kumppanuus on aitoa. Byrokriatikritiikistä huolimatta tunnustettiin myös toimintaan liittyviä monia joustavuustekijöitä. Tällaiseksi tunnustettiin muun muassa mahdollisuus omien toimintalinjojen ja -mallien rakentamiseen, nopeasti koolle kutsuttava hallitus, tiedonkulku työryhmistä hallitukselle, tiedonkulku hankkeiden ja toimintaryhmän välillä, hyvä palvelutaso hankkeille, asioiden käsittelyn suhteellinen nopeus, keskusteleva hallitus sekä toiminnan avoimuus. Hanketoimijan kannalta nämä käytännön seikat ovatkin hyvin ratkaisevia. Taulukossa 4 kuvataan toimintaryhmien käsityksiä yhteistyökumppaneistaan.

**Taulukko 4.** Leader II -toimintaryhmien näkemykset eri hallintoviranomaisten ja partnereiden merkityksellisyydestä.

Leader II -toimintaryhmien tärkeimmät yhteistyötahot	Kiteytys plussista	Kiteytys miinuksista	Vuorovaikutus arvosanoina
TE-keskus, maaseutuosasto	Yhteistyökykyinen, pyrkimys kumppanuuteen	Henkilöstöressurssien puute	Kiitettävä
Kunnat	Pääasiallisesti positiivinen suhtautuminen Leaderia kohtaan ja yhteistyökykyinen	Joissakin tapauksissa jähmeyttä ja vähäistä aktiivisuutta Leaderia kohtaan	Kiitettävä
Maa- ja metsätalousministeriö	Hyvä tuki, ystävällisyyttä ja asiallista yhteistyötä	Etäällä käytännöstä	Kiitettävä
TE-keskus, yritysosasto	Toiminta parantumaan päin	Jäykkyyttä, hitautta. Osittain asenteessa parantamisen varaa	Tyydyttävä
Suomen verkostoyksikkö	Hyvä palvelu	Hieman irrallaan kentästä	Tyydyttävä

Lähde: Suomen aluetutkimus FAR: LEADER II -ohjelman hallinnon arviointi 1999: 8.

Kun lähes 10 vuotta myöhemmin tarkastelee taulukon 4 sanomaa, huomaa ensinnäkin sen, että kaikkien kumppaneiden toimintatapoja ja samalla merkityksellisyyttä voidaan muutamassa vuodessa muuttaa. Kysymys on tilanteen oivaltamisesta ja johtopäätösten tekemisestä. Toisaalta taulukon sanomassa on myös jonkin verran gallup-efektia siksi, että kaikkien yhteistyötahojen napanuora toimintaryhmiin ei ole yhtä paksu ja lyhyt, esimerkiksi verkostoyksikköä ja TE-keskuksen maaseutuosastoa ei oikein voi mitata samalla mittarilla.

Kokonaishallinnon kehittämisessä kiinnittyä huomio Leader II -toimintaryhmien odotukseen toiminnan keskittämistä vain yhdelle ministeriölle. Toive toteutuikin seuraavana vuonna. Samoin toimintaryhmien – tuskin kuitenkaan aivan kaikkien – toive maksatusten hoitamisesta toteutui vuonna 2007 alkaneella ohjelmakaudella. Toimintaryhmät toivoivat lisäksi, että TE-keskuksen edustaja on mukana toimintaryhmien hankekäsittelyissä. Tästä oli Leader+ -aikaan jo muutamia hyviä esimerkkejä ja ne jatkunevat uudella ohjelmakaudella.

Hallinnossa tehdyt muutokset eivät ole pelkästään ”hallinnollisia” seikkoja. Niihin liittyy koko toimintaryhmätyön idean toteutuminen tai toteutumattomuus. Missään maassa Euroopassa ei ole tyylipuhdasta Leader-sovellusta. Irlannin tai-

vallus vuodesta 1991 kertoo omista vaikeuksista ja merkittävistä saavutuksista, samoin Suomen taival vuodesta 1995 lähtien. Kaikkialta voi oppia, mutta kaikkien toimintatapoja ei voi suoraan siirtää omaan toimintaan. Kansainvälinen yhteistyö ja vaihto on erinomaisen tärkeää ja tulee vielä tärkeämmäksi, mutta havainnot ja oivallukset on kyettävä sijoittamaan omaan kenttään. Tässä Suomi on ollut herkkä soveltaja, vaikka se ei välttämättä toimintaryhmien tasolle näykään. Me olemme muuntaneet kansainvälisiä vaikutteita oloihimme sopiviksi, toisaalta viemme omia sovelluksiamme Eurooppaan. Jälkimmäistä työtä on ehdottomasti lisättävä ja sille on saatava useita hartioita. Maaseutupolitiikka ei saa ajautua samaan pisteeseen kuin maatalouspolitiikka, joka joutuu reagoimaan jo 1960- ja -70-luvuilla tehtyihin linjauksiin ja tappelemaan niitä vastaan. *Suomen, Euroopan unionin toiseksi maaseutumaisimman maan (Irlannin jälkeen) on oltava linjannäyttävä maaseutupolitiikassa.*

### Kannustusta toimintatavan hiontaan

Maalis-toukokuussa 2005 toteutettiin kysely Leader-hankkeisiin osallistuneiden kokemuksista ja mielipiteistä toimintaryhmätyöstä. Tämän tulokset väliarvioinnin tekijät raportoivat toimintaryhmä-

työryhmälle ja yleiseen käyttöön. Mitään dramaattista ei ilmennyt, eivätkä ehdotukset merkinneet vallankumousta. Ne kertoivat vain, että Leader-toimintatavan jatkuvaa kehitystyötä on tehtävä. Valmiudet laajeneviin tehtäviin ja yhä suurempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ovat olemassa, mutta portaat eli muutokset siihen pääsemiseksi on oivallettava. Tässä suhteessa arvioitsijoiden raportti oli erittäin hyödyllinen.

Alhaalta ylös -periaatteen toteutumisessa raportti kiinnitti huomiota uusien toimijoiden tasapuoliseen pääsemiseen toimintaryhmätyön vaikutuspiiriin. Näinkään itsestään selvä tavoite ei toteudu kiinnittämättä siihen erityistä huomiota. Arvioitsijat ehdottivat hankeseurannan siirtämistä toimintaryhmän tasolle. Se vähentäisi hankkeiden paperityötä, sitouttaisi toimintaryhmät seuraamaan systemaattisemmin rahoittamiensa hankkeiden vaiheita ja tuloksia ja lisäisi seurantatiedon uskottavuutta. Ehdotus oli hyvin ymmärrettävä. Toimintaryhmä on kehittämistyön rasvamestari myös tässä asiassa. Tehtävä on viisasta ottaa vastaan, "välvouhka" on kunnioittava rooli tässä yhteydessä.

Arviointi korosti toimintaryhmien dynaamista laajenemista. Suoran demokratian legitiimiyden haaste on keskeisempi kuin yleisen tunnettuuden lisääminen. Tässä arvioitsijat osuivat erittäin oikeaan ja samalla vaikeaan kohtaan. Toimintaryhmien ei kannata kieltää ominaislaatuun.

Itsearviointien jalostaminen selkeiksi suosituksiksi on vaativa tehtävä, mutta se on toimintaryhmi- en työtä. Toimintaryhmillä on jo metodinsa puolesta suurempi vaikutusmahdollisuus lähipiirissä kuin ne haluavat edes tunnustaa. Lähipiiriä ei kuitenkaan pidä kuunnella liikaa, sillä ne valitettavan usein pyörittävät menneiden vuosien kasetteja ja korostavat toimijoita, joilla ei enää ole halua ja kykyä tehdä aitoa maaseudun kehittämistyötä.

Arvioitsijat suosittivat turhan varovaisesti riskinoton luvalliseksi tekemistä. Näin toimintaryhmät voisivat rahoittaa nimenomaan uudenlaisia ja kokeilevia hankkeita nykyistä rohkeammin. Tämä liittyy toimintaryhmän ja TE-keskuksen työnjakoon.

Kummankin on oivallettava, että kehittämistyö on osaltaan riskinottoa. Arviointiraportti ehdotti myös valtakunnallisen tiedonsiirron helpottumista esimerkiksi kansallisten hanketapaamisten muodossa.

Arvioitsijat valittivat hankkeiden pilottiluonteisuuden unohtumista, ainakin indikaattorilomakkeen täyttövaiheessa. Asia on valitettava, mutta näin ylikuntoisen ehdotuksen unohtamista ei kannata ihmetellä. Innovatiivisuudesta puhutaan toimintaryhmätyön yhteydessä usein sanomatta, mitä sillä tarkoitetaan. Se ei ole pelkästään teknologisia innovaatioita, vaan hyvin usein toiminnallisia innovaatioita, joita erityisesti maaseudun olosuhteissa tarvitaan. Niitä on myös hanketoiminnan kautta luotu merkittävä määrä. Silti vetoamus toimintaryhmille toimia niin, että innovaatiot leviävät osaa- mikeskuksesta yrittäjien ja hankkeiden suuntaan, on ymmärrettävä.

Kovin yllätyksellistä ei ole arvioitsijoiden suositus esiselvityshankkeiden lisäämisestä ja keinojen löytämisestä kansainvälisten hankkeiden lisäämiseksi. Kummatkin ovat jo toimintaryhmätyön arkipäivää ja asiat ovat osoittautuneet tärkeiksi.

Totta on myös maaseudun kehittämisen tärkeys monilla eri tasoilla ja mieluummin yhteistyöllä. Arvioitsijat olivat huomanneet jonkin verran jännitteitä toimintaryhmien ja kuntien välillä ja siksi irtosi suositus: "Toimintaryhmien ja kuntien välistä yhteistyötä ja luottamusta on syvennettävä." Toimintaryhmätyön alusta lähtien oli nähtävissä, että osa kunnista tulee kokemaan roolinsa vain rahoittajina, vaikka tämä ei ollut tarkoitus. Kokemusten ja näkemysten ero aiheutuu suoran ja edustuksellisen demokratian eroista.

Arviointiraportti totesi uskottavasti: "Maaseudun kehittämisen ydinkysymyksiä on kyky toimia yhdessä eri tasoilla." Näin nimenomaan on ja se koskee myös toimintaryhmien ja kuntien välistä yhteistyötä ja luottamusta. Toimintaryhmätyössä kuntien rooli on moninainen. Ne ovat päätöksentekoon osallistujia, rahoittajia ja kokemuksensa välittäjiä. Suomen olosuhteissa maaseudun kehittämisessä tarvitaan kuntia, mutta niiden omat ehdot eivät

riitä, sillä silloin ulkopuolelle jää kansalaistoiminta ja osin myös yritystoiminta.

Toimintaryhmät ovat osoittautuneet selvästi muita keinoja tehokkaammiksi naisten ja nuorten mukaan vetämisessä maaseudun kehittämistyöhön. Molemmat tehtävät ovat jatkuvia ongelmia, niihin on löydettävä ratkaisuja ja niihin on uhrattava ajatuksia, mutta Leader-toiminta on ratkaisu näiden suhteen. Pulmallista sen sijaan on eristäytyneiden miesten runsaus maaseudulla.

Arviointiraportti totesi, että ”Välittömästi ekologiseen kestävyteen kohdistuvat ympäristöhankkeet tai välittömästi ekologiseen kestävyteen kohdistuvat tavoitteet ja tulokset eivät kovin voimakkaasti korostu Leader+ -ohjelmassa.” Samaa hengenvetoon ennakoitiin, että Leader-toimintaryhmille tulee lähiaikoina yhä enemmän rahoitettavaksi esimerkiksi bioenergian tuotannon alueellisia mahdollisuuksia selvittäviä esiselvityshankkeita.

Toimintaryhmätyössä yksi ongelma on ollut suhtautuminen kertaluontoisten toimintojen rahoittamiseen. Näitä ovat erityisesti erilaiset tapahtumat, joiden järjestäjillä on suuria perusteita tapahtumansa rahoittamiseen. Pulma on merkityksellinen myös valtakunnallisesti. YTR:ään tulee jatkuvasti esityksiä oletettua valtakunnallista merkitystä sisältävien tapahtumien rahoittamiseen. Lähes 20 vuoden aikana tällaisia on rahoitettu yksi. Muuten tapahtumat on jätetty rahoittamatta. Ne ovat järjestäjiensä vastuulla. Valtio ei ole niissä takuumies. Yritystoiminnan rahoittamisesta arviointiraportti sanoi yksinkertaisesti, että yritystukia pitäisi suunnata erityisesti yritystoiminnan käynnistämiseen. Linjaus on kannatettava, joskin vaikea.

Arviointiraportti peräänkuulutti ”sateenvarjomallia”, jossa toimintaryhmät ottaisivat vastuun pienten hankkeiden hallintoasioiden hoitamisesta. Tähän suuntaan mentiinkin uudella ohjelmakaudella, joskin onnettoman byrokraattisella tavalla. Aikaisempien arviointiraporttien tapaan tämänkin halusi toimintaryhmille ”aikaisempaa kokonaisvaltaisempaa vastuuta ja valtaa rahoituskiintiönsä käytössä.” Tähän suuntaan on edetty. Jos ei riittävästi,

se on tuotava toimijoiden kannanottona selkeästi esille nykyisellä ohjelmakaudella! Toimintaryhmät eivät ole hallinnon jatkeita.

Vuosittainen kustannusjako herätti arviointiraportissa ihmetystä, koska se hankaloittaa erityisesti pienten hankkeiden toimintaa. Lisäksi tulisi muistaa, että kehittämistyön toteuttajina toimii yhdistyksiä, joilla ei ole omarahoitusta. Silti ne ovat aivan oikeita vastuunkantajia. Mitään ihmettelemistä ei ole myöskään arviointiraportin ehdotuksessa, että ”hankejärjestelmän julkiset tiedot tulee saada paremmin laajan yleisön ja toimintaryhmien käyttöön.”

Arviointiraportti otti kantaa verkostoyksikön toimintaan suosittamalla verkostoyksikön uuden linjan jatkamista avoimesta palautteenkeruusta toimintaryhmiltä ja koulutuksen järjestämistä pienemmille ryhmille joko alueittain tai aihepiireittäin. Palautteen keruu etenkin koulutusaiheesta on tärkeää. Tähän sopii Joensuun seudun Leader -yhdistyksen arviointityön eli *Arvi-hankkeen tuloksia* -julkaisun yksi johtopäätöksistä (Peltonen 2006: 47): ”Vaikka hanketoimijat kaipaisivatkin koulutusta, niin koulutukseen ei kuitenkaan osallistuta, kun sitä olisi tarjolla!”

Päivi Pylkkänen ja kumppanit korostivat voimakkaasti Leader-periaatteiden herkeämätöntä vaalimista niin keskushallinnon kuin paikallisella tasolla, koska niiden avulla on saatu myönteisiä tuloksia. ”Ilman Leader-periaatteita toimintaryhmätyö ei olisi toimintaryhmätyötä.” Ryhmät eivät kuitenkaan ole samasta muotista, vaan tilaa on jätettävä paikalliselle monimuotoisuudelle ja luovuudelle ja toimintaa on pyrittävä kehittämään jatkuvasti.

Arviointiraportti (Pylkkänen toim. 2005, 224–225) tiivistä alkanutta ohjelmakautta varten **viisi toimintaryhmätyön strategisesti merkittävintä haastetta:**

1. Toimintaryhmät ovat byrokratian puskureita, jotka mahdollistavat hanketoiminnan kiinnostavuuden ja hallittavuuden alueen asukkaille ja yhteisöille.

2. Kokemuksista oppivaa ja itseään korjaavaa kehittämistoimintaa voidaan pitää laadukkaana.
3. Ohjelman tulosten ja vaikuttavuuden seuranta on edelleen keskeistä.
4. Toimintaryhmiltä odotetaan hankerahoitusta laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tässä tehtävässä on kuitenkin toimittava realistisesti.
5. Toimintaryhmätyöllä on hyväksytty seudullisen kehittäjän rooli, joskin se on eri alueilla hiukan erilainen. Paras tulos saavutetaan avoimella dialogilla muiden seudullisten ja alueellisten toimijoiden kanssa.

Kun tuoreinta toimintaryhmätyön arviointia vertaa muutamia vuosia aikaisemmin tehtyihin, huomaa olennaisen eron. Arviointia leimaa strategisten näkökohtien painottaminen ja toimiviksi osoitautuneiden asioiden hiominen vielä paremmiksi. Se kertoo toimintaryhmätyön yhteiskunnallisesta kypsymisestä ja käytännön toiminnan edistämisestä. Ryhmäkohtaisesti voi välillä tulla takaiskuja esimerkiksi yllätyksellisten henkilövaihdosten yhteydessä, mutta kokonaisuutena *Suomen Leader on kehittynyt ja kehitty edelleen*.

## Suomalaisen Leaderin menestystekijät

Kansainvälisissä ja kansallisissa arvioissa Leaderin soveltamisesta Suomessa on annettu hyvin myönteinen kuva. Vaikka hankkeiden pientä kokoa on kritisoitu ja kansalaisten kykyä kohdentaa julkisia varoja viisaasti epäilty tai Leader-menettely nähty kilpailevana tai kaksinkertaisena järjestelmänä tavalliselle hallinnolle, kokonaiskuva toimintaryhmätyöstä on todella myönteinen. Ainakin seuraavat **tekijät selittävät Leaderin menestystä Suomessa**. Tekijöiden luettelossa on käytetty hyväksi Philip Waden ja Petri Rinteen (2008: 88–90) näkemystä Leaderin menestystekijöistä.

- *Leader on toimintatapana vahvistettua kansalaistoimintaa*. Julkinen raha ja julkisia toimijoita yhdistyy kansalaistoimijoiden ja heidän talkootyönä ja omarahoituksensa kanssa. Kumppanuus aktivoi ja mobilisoi kansalaisia eli lisää voimia paikalliseen kehittämistyöhön. Kylätoiminnalle Leader tuo taloudellisia resursseja ja kunnille Leader antaa käsiä ja aivoja kehittämistyöhön, jota kunnissa tarvitaan.
- *Luottamus kansalaisiin lisää vastuunottoa kehittämistyöstä*. Leaderin peruspiirteitä ja samalla onnistumisen ehtoja on omaehtoisuuden vahvistaminen. Se edellyttää luottamusta kansalaisten kykyyn järjestää asioita. Metodi kannustaa kansalaisia aktiiviseen toimintaan ja sen edellyttämään opiskeluun. Kokemus kertoo, että luottamus on tuonut tulosta, vastuunotto oman alueensa tulevaisuudesta on lisääntynyt.
- *Leaderin toiminta-alue, seutukunta, on kyllin pieni* motivoidakseen identiteetillään, *mutta kyllin suuri* pystyäkseen nostamaan esiin erilaisten hankkeiden taitajia.
- *Leader yhdistää kansalaisia, yhdistyksiä ja kuntia yhteisiin ponnistuksiin*. Yhdistelmä on käytännössä enemmän kuin osiensa summa, sillä kunkin erityistoimien lisäksi toteutetaan aitoja yhteisiä hankkeita. Leaderin avulla kyetään innovatiivisiin, uusiin menettelytapoihin. Yhteisvastuu helpottaa myös riskinottoa.
- *Leader on viety koko maaseudulle*. Alueellisen valtavirtaistamisen lisäksi *on tapahtumassa* metodin soveltamisen laajentumista uusille aloille eli *sisällöllistä valtavirtaistumista*. Laajan verkoston toimijat opettavat toisiaan. Tehtävien laajeneminen on Leaderin seuraava askel eteenpäin.
- *Vaikka toiminta on monialaista, silti rahoitus on täsmällistä*. Toimintaryhmän hallituksen vastuu toimialueestaan on moninainen. Toimintaryhmä

ei ole kaikkein tepsivin malli toteuttaa vain yhden alan hankkeita. Harvoin sitä paitsi paikallisyhteisön kehittämistyötä voidaan priorisoida näin pitkälle. Monialaisuudesta huolimatta Leader on osoittautunut täsmärahoitukseksi. Matalan kynnyksen ja kysyntäsuuntautuneena rahoituksena se osuu tarpeisiin.

- *Leader on kustannustehokasta kehittämistyötä.* Työtapa vaatii tekijänsä, mikä syö käytettävistä varoista kuudenneksen. Toisaalta Leader sitoo erittäin hyvin yksityisiä varoja ja henkilökoh- taista työpanosta yhteisvastaulliseen kehittä- mistyöhön, jolloin toiminta tehostuu. Leaderin kustannus-hyöty-suhde on erittäin hyvä. Paikallisten toimintaryhmien aluetaloudelliset vaikutukset ovat Olli Voutilaisen ja Marja-Liisa Tapio-Biströmin tutkimuksen (2007: 89–90) mukaan merkittäviä.
- Aivan ilmeisesti *paikallisia tarpeita ja järkeviä kehittämiskohteita on enemmän kuin yleisesti oletetaan.* Varsinkin ensimmäisen ohjelmakau- den loppupuolella esiintyi näkemyksiä, että hankeideat ja -tarpeet ehtyvät ajan myötä. Arvio on osoittautunut spekulatiiviseksi. Yhteis- kunnallinen muutos luo pienessäkin yhteisössä jatkuvasti kehittämistarpeita ja siten hankkeille sijaa, esimerkiksi kylä voi vastata yhä useampiin haasteisiin ja niihin kannattaa vastata.
- *Suomen Leader-metodia on kehitetty ja jatku- vasti kehitetään.* Maaseudun kehittämissyhdistys ei ole mikä hyvänsä yhdistys, johon on vain liitetty mahdollisuus välittää Leader-rahoitusta. Kehittämissyhdistys on rakennettu Leader- kriteerien perustalle. Sen tulee turvata alhaalta ylöspäin ote, vahvistaa kumppanuutta ja varmis- taa monialainen integroiva kehittämissyö. Liian monilla alueilla Euroopassa on tyydytty anta- maan vanhoille yhdistyksille uusi Leader-niminen yhteiskunnallinen tehtävä varmistamatta, että nimenomaan metodin kriteerit täyttyvät.
- *Osaava henkilöstö takaa osaltaan toiminnan tuloksellisuuden.* Vaikka toimintaryhmytö on ollut uutta kaikille alkuvaiheessa, ovat asiaan paneutuneet henkilöt pätevoityneet siihen nopeasti. Kun henkilöstön vaihtuminen on ollut kohtuullista, poikkeuksena vain ensimmäisen ja toisen kauden väli aika, Leaderin soveltaminen on kehittynyt kaiken aikaa ja sosiaalista pää- omaa edellyttävä metodi on pystynyt pääomaa lisäämään. Toimintaryhmytöössä on mukana runsaasti aktiivisia ja osaavia luottamus- ja toimi- henkilöitä. Poikkeukset takaavat pääsäännön.
- *Hyvät tulokset aikaansaavat positiivisia seura- uksia.* Toiminta kumuloituu ja luottamus sekä työtapaan että toimijoihin lisääntyy, mikä puo- lestaan tuo uusia tuloksia.
- *Kansainvälisyyden lisääntymisellä on monia myönteisiä vaikutuksia,* vaikka hyötyjen esiin- tulo vie aikaa. Suomessa on systemaattisesti ja nopeutuvalla vauhdilla lisätty kansainvälisiä yhteyksiä ja toimintaa kansainvälisissä järjestöis- sä. Pelkästään toimintaryhmien kansainväliset kontaktit ovat jo varsin runsaita. Toiminnan avulla saadaan uusia näkemyksiä, vakuuttaudu- taan menettelyistä, joihin meillä ei ole totuttu ja luodaan monenlaista kansainvälistä vuorovaiku- tusta. Kv-hankkeet ovat välillisesti innostamassa myös nuoria maaseudun kehittämissyöhön.
- *Leaderin pysyvyyteen on alettu luottaa.* Vaikka Leaderia markkinoitiin Brysselistä ”innovatiivisena pilottina” 1990-luvun puolivälissä, ja tällaisena sitä ensimmäisen kauden ajan pidettiin, alkoi jo vuosikymmenen loppupuolella näyttää järkevältä asennoitua työtapaan uudelleen. Pilotti oli käsit- teenä liian heiveröinen jo kolmasosaan Suomeen ulottuvalle metodille. Työtavan vastaanotto ja saavutetut tulokset antoivat perusteet nähdä Lea- der pysyvämpänä menettelynä. Niinpä lähdeettiin alueelliseen ja nyt sisällölliseen valtavirtaistamiseen. Pilottitoimintaan se ei edes olisi kuulunut.



Vuonna 2009 on jo hyvin selvää, että työtapaa kannattaa kehittää uuden paradigman mukaisen maaseutupolitiikan yhtenä keskeisenä välineenä. Eihän sen jatkossa tarvitse olla ahtaan rahoituskehysten ja pienten hankkeiden leimaama maaseutupolitiikan väline. Pyrkiihän jo Euroopan unionikin valtavirtaistamaan sen huomattavasti merkittävämmäksi välineeksi kuin millaiseksi se maatalousministerien neuvoston runtelemana tähän asti on muodostunut. Laajan maaseutuohjelman sisään viety Leader ei enää ole pilotti. Leaderin näkeminen pitkäaikaisena lisää maaseudun kehittäjien luottamusta työtään kohtaan, jolloin kehitetään omia ammatillisia valmiuksia ja toiminnan tuloksellisuus paranee. OECD (2008: 142–143) suosittelee perustellusti toimintaryhmätyön olennaista vahvistamista ja vastuualueiden laajentamista Suomen maaseutupolitiikkaa koskevassa arvioissaan.

On mielenkiintoista, että Leaderin menestystekijöissä on paljon 'hyvän hankkeen' ominaisuuksia. Marjo Kasanko (1998: 155–156) analysoi EU-ohjelmien useiden investointihankkeiden onnistumista ja työllisyysvaikutuksia korostaen johtopäätöksinään tuen kohdentamisen täsmällisyyttä, hankkeen hyötyä useille tahoille, uutta luovia elementtejä, tuen tai pienen hankkeen ymmärtämistä prosessien voiteluaineena, innokkaita puuhaihmiä ja heidän arviotaan mahdollisuuksista sekä yhteistyökumppaneita. "Hyvässä hankkeessa monen palan on loksahdettava paikalleen." Leader metodina luo onnistumiselle edellytyksiä.

Torsti Hyyryläinen arvioi toimintaryhmätyön menestystekijät Suomessa melko lailla samoin kuin edellä esitetystä erittelyssä (MUA 3/2007: 28–31). Hän korosti lisäksi varhaista ja määrätietoista valmistautumista Leaderin toimeenpanoon sekä Leaderin erityispiirteiden kunnioitusta niin valtakunnallisesti kuin paikallisesti. Valmistautumiselle onkin yritetty järjestää aina aikaa, mutta syistä, joille toimintaryhmätyöryhmä tai toimintaryhmät eivät ole voineet mitään, aikataulut ovat venyneet. On ymmärrettävää, etteivät ainakaan ne ole tuntuneet toimintaryhmistä menestystekijöiltä.

Sen sijaan Leaderin erityispiirteet ovat olleet toimintaryhmätyöryhmän hallinnassa ja niistä on pidetty tiukasti kiinni. Tämä on edelleen välttämätöntä, sillä Euroopassa on valitettavasti Leader-otsakkeen alla toimintaa, joka ei ole sitä, ja aiheuttaa kritiikkiä yksipuolisuudellaan. Leaderin on saavutettava ulkopuolisten hyväksyntä voidakseen vahvistua ja siksi "oman väen" on viisasta hyväksyä kolmikantaperiaate ja hallitusten jäsenten toimikauden rajaaminen. Onhan edellisen tarkoitus yksinkertaisesti estää yhden tahon tekemä ryhmän kaappaus ja jälkimmäisen tarkoituksena on tiputtaa vetelät tai osaamattomat jäsenet pois hallituksesta. Hyväthän voidaan valita vuoden päästä uudelleen!

Michael Kull, Suomessa työskentelevä saksalainen tutkija päätyi aivan samaan tulokseen selvitellessään väitöskirjassaan EU-toimintojen monitasoisista hallintaa Suomen ja Saksan Leader+ -toteutuksessa. Kolmikantaa voisi Euroopassa soveltaa laajalti. Sitä kannattaa käyttää erilaisissa hallintojärjestelmissä, koska se hajauttaa vallankäyttöä. (Kull 2008: 289–299.)

## 4.7 Toimintaryhmätyön tulevaisuuden riskit

Leader-toiminta on vasta etsimässä mittojaan Euroopassa. Uusissa jäsenmaissa toimintaryhmiä muodostetaan, vanhoissa jäsenmaissa ryhmiä tulee lisää ja työtapaa kehitetään saatujen kokemusten avulla. Kuvaavaa on Euroopan unionin suhtautuminen. Leaderin ensimmäinen kausi 1991–1994 sisälsi 217 ryhmää ja vaatimattoman rahoituksen. Vastoinkäymisestä huolimatta pilottitoiminnaksi kutsuttu työtapaa sisälsi niin paljon hyviä puolia, että sitä jatkossa laajennettiin. Kaudella 2000–2006 Euroopassa oli noin 900 ryhmää ja kaudelle 2007–2013 EU päätti lopullisesti Leader-toiminnan pilottivaiheen ja siirsi työtavan suuren maaseutuohjelman sisään sovellettavaksi laajoilla alueilla ja laaja-alaisesti, mikäli jäsenmaat ja maakunnat niin haluavat. Komission arvion mukaan parin vuoden päästä toimintaryhmiä

on Euroopassa jo noin 2100. Talvella 2009 lukumäärä on ylittänyt 1300.

Maatalouden suurten menoerien rinnalla ja joukossa Leader vaikuttaa pieneltä ja merkitykseltömältä. Päättäjät eivät ole nähneet sen todellista luonnetta (Wade-Rinne 2008: 92). Sen sijaan maaseutupolitiikan todellisen sisällön näkökulmasta Leader on Euroopan unionin pisimmälle kehittynyt ja merkitystään lisäävä maaseutupoliittinen väline, niin kuin John Bryden (2000) ja Torsti Hyyryläinen (2007: 34) ovat arvioineet. Tämän kirjoittaja yhtyy näkemykseen.

Kovin johdonmukaista Leaderin kehittyminen Euroopan unionin ohjelmavälineenä ei ole ollut. Yksi syy on varmasti se, että komissio on ajanut sitä voimakkaammin ja laajemmaksi kuin maatalousministerit ovat hyväksyneet. Toisena syynä lienee Leaderista käytävä ristiriitainen keskustelu. Niillä alueilla, missä Leaderia on sovellettu kunnioittamatta menettelytavan periaatteita, kritiikki on kovaa. Toisaalta tarkkaan ottaen kritiikin tulisi kohdistua toteuttajiin, ei työtapaan. Jos ja kun Euroopan unioni joutuu kiinnittämään alue- ja maaseutupolitiikkaan entistä todellisempaa huomiota laajojen eurooppalaisten maaseutualueiden oloihin, Leaderin käyttö on perusteltua ja se on puolivalmis keino päästä eteenpäin. Tässä tapauksessa on todennäköistä, että Leader joudutaan irrottamaan nykyisen maaseutuohjelman muiden toimintalinjojen kuolettavasta syleilystä – tehdään se sitten maaseuturahastossa tai siirrettynä rakennerahastojen puolelle.

*On väärin sekä maataloutta että varsinkin maaseutua kohtaan, että maatalouden tukielementit kilpailevat samasta rahasta kuin maaseudun kehittämisen aktiiviset toimenpiteet.* Poliittisesti tällaisessa ei ole mitään järkeä. Maaseutupolitiikka ei ole minikäänlainen maatalouspolitiikan osa, vaikka tällaista älyllistä epärehellisyyttä EU-politiikan teksteissä ja puheissa esiintyy. Muun muassa Euroopan tuottajajärjestön Copan pääsihteeri Pekka Pesonen alisti maaseutupolitiikan maatalouden ehtoihin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman avajaistilaisuudessa Seinäjoella marraskuussa 2007.

Kokemus ja näytöt 13 vuoden ajalta antavat kiistattoman perusteen kehittää Leader-metodia Suomessa pysyvänä ja merkitykseltään kasvavana maaseutupolitiikan välineenä. Työssä on kuitenkin **riskejä, jotka on syytä ymmärtää haasteina:**

1. *Hallinto ja toimintaryhmät lopettavat työtavan kehittämisen.* Leader ei ole lähelläkään valmis edes Suomessa, jossa sitä kuitenkin on aidommin sovellettu kuin monissa muissa Euroopan maissa. Esimerkiksi toimintaryhmien autonomisuudessa voidaan mennä eteenpäin varsinkin, kun aluehallinnon ja ryhmien välillä ei enää ole turhaa kilpailua. Yhdessä on nähty metodin mobilisointikyky kehittämistyöhön. Sitä paitsi hallinnon työvoima supistuu valtion tuottavuushankkeen puristuksessa. Siten kehittämistyöhön tarvitaan uusia toimijoita. Tuloksista on syytä iloita, mutta itsetyytyväisyyteen ei ole varaa langeta.
2. *Poliittinen ymmärrys ja hyväksyntä toimintaryhmytyötä kohtaan eivät lisääny.* Ohjelmapolitiikan hallinta ei ole osoittautunut poliitikkojen leipälajiksi. Päinvastoin se koetaan oudoksi. Edellyttäähän se esimerkiksi monen vuoden taloudellista sitoutumista, ja laajojen ohjelmien käsittely ja päätöksenteko eivät voi olla yksityiskohtaista ja vaikuttavaa. Käytännössä ohjelmapolitiikka on siirtänyt valtaa virkamiehille, mitä ymmärrettävästi vierastetaan. Leader, suurten ohjelmapakettien pienenä osana, ei herätä kiinnostusta eikä arvostusta. Pieniä hankkeita vähätellään asiantuntemattomasti, vaikka "Valcot" ovat muualla. Poliittisten päättäjien halu 'ohjata' on erittäin voimakas. Toisaalta joillakin valtakunnan poliitikoilla on jopa omakohtaista kokemusta toimintaryhmän hallituksessa toimimisesta. Kunpa se lisäisi luottamusta voimistuvaa kansalaistoimintaa kohtaan!
3. On riski – vaikkakin epätodennäköinen – että *Euroopan unioni luopuu Leaderista vuonna 2014*

*alkavalla ohjelmakaudella.* Siinä tilanteessa EU:n maaseutupolitiikka on vaipumassa rakennerahastojen keskuksiin suuntautuvan toiminnan ja maatalouden tukitoiminnan väliin, ja eurooppalaisen maaseudun tulevaisuus synkkenee. Tässä tapauksessa Suomen valtion on syytä tulla rahoittamaan Leader-toimintaa ja paikkaamaan puuttuvat EU:n eurot samaan tapaan kuin nykykaudelle tyydytettiin maatalouden ympäristötuen rahatarpeet sadoilla miljoonilla lisäeuroilla. Todennäköisempää kuitenkin on, että valtion on syytä varautua Leader-metodin volyymin kasvuun yhdessä Euroopan unionin kanssa.

4. *Byrokratia hyyydyttää aktiivisuuden.* Kaikki suomalaista toimintaryhmätöitä koskevat paikalliset ja laajemmat tutkimukset ja arvioinnit korostavat suurimpana käytännön ongelmana byrokratian lisääntymistä ja tulkintojen tiukkenemistä. Ne, jotka ovat kokeneet useita vaiheita, muistelevat ensimmäisen POMOn joustavia ja sujuvia käytäntöjä. Hallintomalli oli pielessä, mutta innostus oli suurta, tulosta tuli ja virheitä, väärinkäytöksistä puhumattakaan ei ollut sen enempää kuin tiukempien sääntöjen aikanaan.

Ainahan monien osapuolten ja toimijoiden kehittämistyössä tulkinnanvaraisuuksia esiintyy. Pelko varojen takaisin maksusta Euroopan unionille on kuin basilli, joka myrkyttää kehittämisilmapiiriä. Mitä enemmän hanketoimintaa säädellään, sitä harvemmat siihen ryhtyvät. Harkinnanvaraisuus on ohjelma- ja hanketoiminnan pääsääntö, ei säädösten tarkka noudattaminen. Tässä suhteessa maatalous- ja maaseutupolitiikka eroavat olennaisesti toisistaan. Byrokratia on vuosien mittaan kiristynyt, ja se vähentää käytännön kehittämistyön tekijöitä ja syö pahasti sekä politiikan että hallinnon uskottavuutta.

5. *Toimintaryhmätyö vaatii vastuuntuntoisia, osaavia ihmisiä.* Aika ajoin on epäilty ihmisten kiinnostuksen riittävyttä maaseudun kehittämistyötä kohtaan, koska se vaatii poikkeuksellisen suurta sitoutumista, ajatonta työntekoa, päämäärätietoisuutta ja kärsivällisyyttä sekä tulosten että kumppaneiden suhteen. Varsinaisia rekrytointiongelmia ei kuitenkaan ole ollut. Suurimmat pulmat ovat liittyneet hyvien henkilöiden siirtymiseen paremmin palkattuihin tehtäviin. Toimintaryhmätyön ja kylätoiminnan piirissä on yhä enemmän kokeneita ja pitkäaikaista kehittämistyötä tekeviä henkilöitä. Luottamushenkilöiden puolella vaihtuvuus on ymmärrettävästi suurempaa, mutta sinnekin on muodostunut pätevien toimijoiden verkosto. Sama koskee hankkeiden toteuttajia. Tulevaisuus kuitenkin edellyttää kaikkien edellä mainittujen ryhmien valmiuksien ylläpitoa, tiedon välitystä, koulutusta ja yhteisiä kokemuksenvaihtohetkiä. Tulokset palkitsevat viime kädessä raskaan työn.

Philip Wade ja Petri Rinne (2008, 94–96) määrittivät Leaderin riskit hieman eri tulokulmasta. Heille työtavan haasteita olivat erityisesti alistaminen (submission), taantumisen (backstreaming), rapautuminen (degeneration), ylikuormitus (overload) ja tyhjäkäynti (tick-over). Termit kertovat elävästi, miten monesta näkökulmasta Leader-metodista on pidettävä huolta.

Huolimatta riskeistä tutkijat pitivät Leaderin tulevaisuutta EU:ssa kohtuullisen valoisana. Menestystä edesauttaa, jos metodi saadaan käyttöön myös muualla. YTR:n ja ulkoministeriön rahoittama Leader-kokemuksia Suomessa, Irlannissa ja Tšekin tasavallassa vertaileva tutkimus välittää Leader-tietoutta Mosambikiin. (Wade-Rinne 2008: 95–97 ja 102–105.) Myös Suomen ulkoministeriön ja Etelä-Afrikan yhteisessä kehityshankkeessa Eastern Capen maakunnassa on ryhdytty soveltamaan Leader-metodia (Lauri Kuukasjärvi ja Eero Uusitalo 2008).

## 4.8 Vahvistamisen perusteet riskejä suuremmat

Vastuullinen maaseutupolitiikan kehittäminen sisältää toimintaryhmätön näkemisen yhtenä Suomen maaseutupolitiikan pysyvänä perustana. Metodi soveltuu Suomeen ja sitä on jo kehitetty ja voidaan jatkokehittää edelleen. Vaikka henkilöstö vaihtuu koko ajan, paikallista, alueellista ja valtakunnallista osaamista on alkanut kertyä varmistaen etenemisen. Hyvin selvästi toimintaryhmätön 14 vuotta ovat osoittaneet metodin tehokkaaksi ja soveltuvaaksi Suomeen. Se on täsmäase. Yhteiskunnan jatkuvassa muutoksessa on **perusteita Leader-toiminnan vahvistamiseen.**

1. *Maaseudun kehittäminen on jatkuvasti tarpeellista ja perusteltua Suomessa.* Suomen historiassa on tapahtumia ja kansalaisten arvomaailmassa osia, jotka merkitsevät Suomen pysymistä haja-asumisen ja pienten keskusten maana. On realistista ja rehellistä kehittää tätä yhdyskuntarakennetta kuin päinvastoin rakentaa politiikkaa harvojen kasvavien keskusten varaan. Itä-Suomeen tai Itä-Lappiin ei suurta keskusta luoda tyhjistä. Leader soveltuu voimia eli varoja, osaamista ja tiloja kokoavana metodina erinomaisesti maaseudun kehitystyöhön. Itse asiassa toimintaryhmät tarvitsivat vastinparit ja kumppanit suurimpiin keskuksiin, jolloin kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus mahdollistuisi nykyistä voimakkaammaksi ja saavutettaisiin nykyhetkeä tasapainoisempi aluekehitys.
2. *Kansalaisille tarvitaan lisää demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia.* Monien vuosien vähäisten muutosten jälkeen Suomen kuntarakenne on alkanut muuttua nopeasti ja kuntaliitoksia odotetaan lisää. Luottamushenkilöiden määrät vähenevät merkittävästi, päätöksenteko loittonee ja kansalaisten tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus edustuksellisen demokratian kautta vähenee. Tarvitaan muita vaikuttamisen mahdollisuuksia. Siinä Leader on osoittautunut toimivaksi. Työtavan ja suoran vaikuttamisen piiriin on hakeutunut useita kunnallishallinnon edustuksellisuuteen pettyneitä toimijoita. Vahvistamalla suoraa demokratiaa pystytään voimistamaan myös edustuksellista kansanvaltaa. Ne eivät syö toisiaan.
3. *Kansalaisten työpanosta ja yksityisiä varoja tarvitaan paikalliseen ja alueelliseen kehittämistyöhön.* On todennäköistä, että EU:lta saatavat varat alueelliseen kehittämistyöhön ja maaseutupolitiikkaan vähenevät myös seuraavalla kaudella. Tässä tilanteessa väheneminen on korvattava lisääntyvällä kansallisella vastuunotolla ja rahoituksella. Tähän kuuluu myös kansalaisten oma työpanos ja mahdollisuudet saada yksityisiä varoja alueelliseen ja paikalliseen kehittämistyöhön. Näitä on saatavissa sitä paremmin, mitä lähemmäksi kansalaiset yhteiset kehittämistarpeet kokevat. Leaderin kokonaisrahoituksesta on noin kolmasosa yksityistä työpanosta tai rahaa. On myös ilmeistä, että yksityistä osuutta voidaan hieman nostaa, kun yritysrahoituksen painoarvo toimintaryhmätöissä kasvaa ja kansalaiset kokevat toimintaryhmätön todella omaksi välineekseen.
4. *Kylien roolin voimistaminen on välttämätöntä.* Kun kunnat harvenevat ja suurenevat, ei maankäytön ja toimintojen suunnitteluperiaatteena voi olla palvelujen ja asumisen keskittäminen kuntakeskuksiin. Se merkitsisi hyvin epätasapainoista ja epätasa-arvoista kehitystä. Tällainen visio on myös paljon kalliimpi kuntalaisille kuin olemassa olevaan rakenteeseen tukeutuminen ja sen vähittäinen muuttaminen. Kylät on tunnustettava pienimmiksi alueelliseksi toimijoiksi, joiden omaehtoisesta kehittämistyön edellytyksiä vahvistetaan. Kylä on kansalaistoimija, mutta sillä ja kunnalla voi olla lisääntyvää yhteistyötä ja työnjakoa. Tässä toiminnassa Leader on erinomainen väline, sillä kuuluvathan ao. kehittämissyhdystykseen sekä

---

kyläyhdistykset ja monet muut paikalliset yhdistykset että kunnat.

5. Kun yhdistetään Leaderista saadut hyvät kokemukset ja näköpiirissä olevat kuntapalvelujen ja -rakenteen muutokset, johtopäätös on selvä: Leaderiä on maaseutupolitiikan välineenä vahvistettava merkittävästi. Monipuolisuutensa ja joustavuutensa vuoksi se pystyy vastaamaan moniin maaseudun kehityshaasteisiin. Haaste on eurooppalainen, suorastaan maailmanlaajuinen, sillä suurista historiallista, kulttuuri- tai kehityseroista huolimatta eri maiden maaseuduilla on yhteisiä ongelmia ja siksi niiden maaseutupolitiikassa on yhteisiä piirteitä.

Hyvien välineiden täytyy aktivoida ja mobilisoida kansalaisia, kehittää vastuuntuntoa ja sosiaalista pääomaa sekä saada yhteiskunnan kolme sektoria eli yritysmaailma, julkinen valta ja kansalaistojen ajankäyttöä ajantarkasti yhteistyöhön ja työnjakoon. On nähtävissä, että Leader soveltuisi lähes kaikille maaseudun kehittämistä varten. *Suomessa kuntien palvelutoiminnasta, elinkeinoyhtiöiden palveluista, vahvistuvasta kylätoiminnasta ja monipuolisesta toimintaryhmätyöstä on saatavissa maaseutupolitiikkaan todellinen monikärkihjo.* Mutta onko siihen tahtoa? Mainitut työtavat ovat yksinään riittämättömiä, mutta yhdessä ne ovat tehokas ja varma välineistö.

---



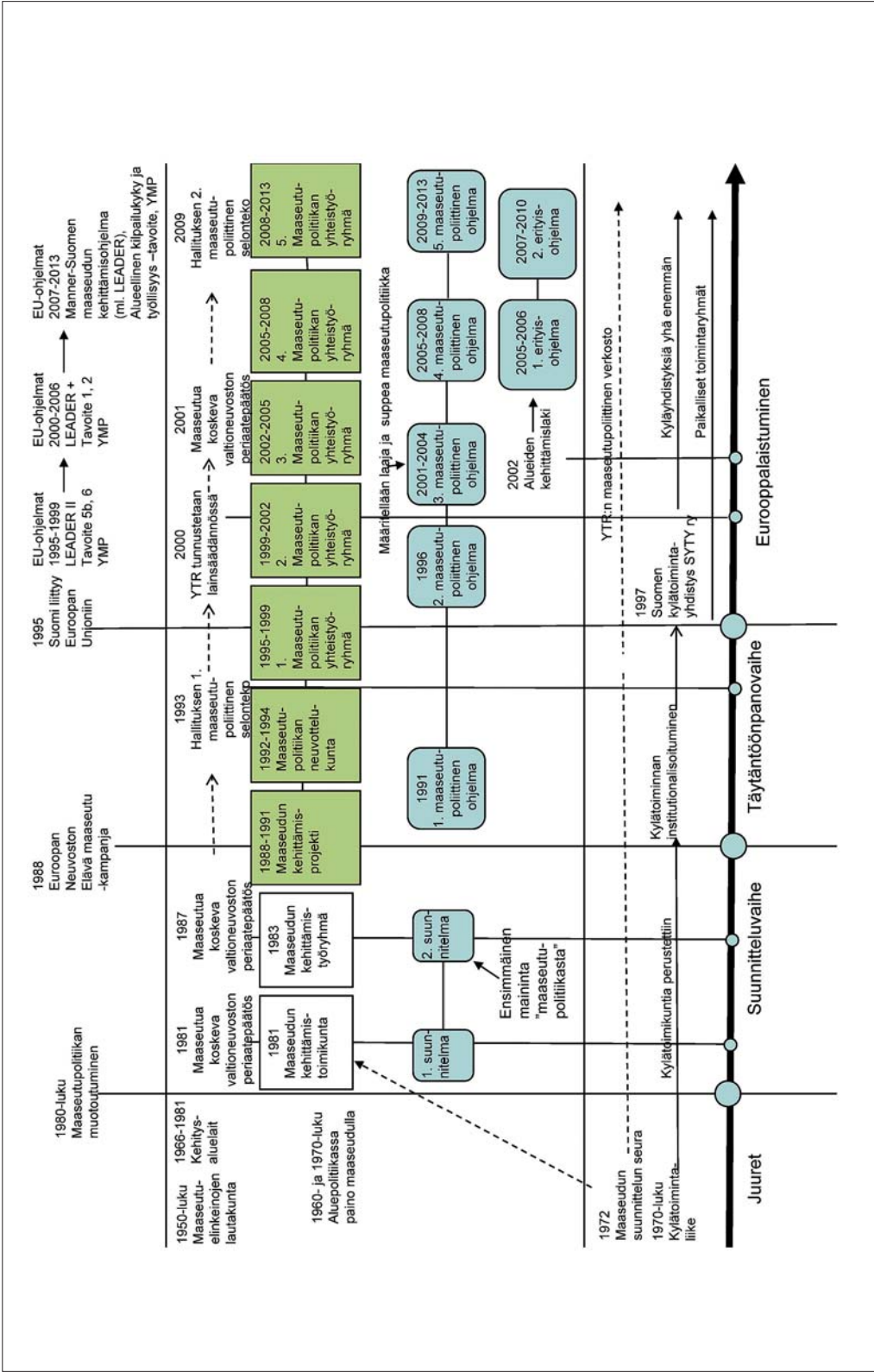
## 5 MAASEUTUPOLIITTISEN JÄRJESTELMÄN NYKYTILA

Kertomus maaseutupoliittisen ajattelun muutoksista ja järjestelmän kehittymisestä on sarja ohjelmien laadintaa ja niiden toteuttamista, pettymyksiä, tuloksia, yllättäviä ja odotettuja vaikeuksia ja sittenkin vaiheittaista eteenpäinmenoa. *Määräaikainen kehittämistyö on muuttunut jatkuvaksi politiikan suunnitteluksi. Syvälinen saavutusten ja ongelmien kokoaminen ja pohdinta on paikallaan YTR:n 20-vuotisjuhlaseminaarin 18.4.2008 tapaan.*

### 5.1 Saavutuksia

Neljännessä kokonaisuohjelmassa (2004: 46–47) arviointiin maaseutupoliittikka välineistön näkökulmasta eli itse asiassa punnittiin järjestelmän tuloksia. Neljässä vuodessa ei ole tietysti kovin paljon tapahtunut, mutta maaseutupoliittikan **saavutukset** voidaan kirjoittaa silti runsaampina ja varmemmin.

- Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä avarsi ja syvensi merkittävästi suomalaista maaseutu- ja maaseutupoliittikkakäsitystä työmuodoillaan, etenkin kokonaisuohjelmien avulla.
- Laajaan maaseutupoliittikkaan vaikuttavaa maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa on kehitetty metodisesti ja sisällöllisesti ja maaseutupoliittiset erityisohjelmat sekä VN:n selonteot eduskunnalle vahvistavat tuloksia valtioneuvoston päätöksinä.
- Eduskunnan maaseutuverkosto ja maaseutupoliittinen ministeriryhmä ovat tuoneet poliittiset päättäjät maaseutupoliittikan kehittelyyn. Uusi politiikanala on syntynyt.
- Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän kokoonpano on laajentunut ja monipuolistunut sekä sihteeristön työ tehostunut ja parantunut laadultaan.
- Maaseudun kehittämistyötä päätyönään tekevien organisaatioiden ja henkilöiden määrä on lisääntynyt. Kansalaisten mobilisoimisessa maaseudun kehitysohjelmaan on onnistuttu.
- Maaseudun kehitysohjelmaan on osoitettu lisää rahaa ja etenkin hankevarat ja -toiminta ovat lisääntyneet.
- Toimintaryhmät kattavat koko Suomen maaseudun ja metodi on kehittymässä yhä vahvemmaksi seudulliseksi toimijaksi, hankerahoituksen välittämisen lisäksi monille ryhmille tulee muita seudullisia vastuita.
- Kylätoiminnan organisoituminen on edennyt ja itse toiminta on lisääntynyt ja vastuut ovat laajentuneet.
- Maaseutututkimuksen yksikköjä on alueellisesti ja osin alakohtaisesti kattavasti. Yhdeksän maaseutuprofessorin verkosto on syntynyt, mikä vahvistaa maaseutututkimusta.
- Maaseudun kehittäjien koulutus on laajentunut ja monipuolistunut ja kehittäjät muodostavat yhä paremmin yhteistyötä tekevän verkoston.
- Pk-yrityksiä kohdellaan kehittämistyössä tasa-arvoisemmin kuin ennen.
- Valtakunnallinen ja alueellinen teemaryhmätyö on lisääntynyt ja teemaohjelmia ja vastaavia tehdään niin alueellisesti kuin kansallisestikin.
- Eurooppalainen maaseutupoliittinen yhteistyö ja tiedonvälitys ovat lisääntyneet yhteistyöjärjestöjen (mm. ERA, ERCA, Prepare, Hela Norden Ska Leva ja niin edelleen) kautta yhä useampien Leader-ryhmien avulla sekä rajat ylittävien hankkeiden myötä (mm. Interreg).
- Useissa kansainvälisissä arvioinneissa (muun muassa OECD:n tekemässä Suomen maaseutupoliittikan tutkinnassa 2008) Suomea pidetään maaseutupoliittikan edelläkävijänä ja pioneerinä Euroopassa. Perusteluina on pidetty etenkin YTR:n toimivuutta "suuren suunnitelman" (grand plan) ja pienen täsmäpolitiikan (niche-politiikka) yhdistelmänä, tuloksekasta ja kattavaa Leader-työtä sekä vahvistuvaa kylätoimintaa.
- Suomen käytännöt ja kokemukset maaseutupoliittikassa kiinnostavat kansainvälisesti.



**Kuva 5.** Suomen maaseutupolitiikan kehittyminen. Lähde: OECD:n arvio Suomen maaseutupolitiikasta. Tiivistelmä. YTR 6/2008, 11.



Saavutuksiin on päästy sekä YTR:n että EU-perusteisten maaseutuohjelmien avulla. Molempien onkin tuettava toisiaan. Lisäksi tarvitaan jatkuvaa säädösten tarkistamista. Varojen saaminen maaseudun kehitystyöhön on EU:n ansiota ja pk-yritysten kohtelun korjaantuminen ja tasapainottuminen on KTM:n ja MMM:n yhteistyön hyvä tulos. Muut saavutukset ovat lähinnä YTR:n toiminnan tulosta.

Yksikään edellä luetelluista saavutuksista ei ole valmis, mutta ne ovat pääosin rakenteellisia, joita on ollut vaikea saada alkuun. Kaikkia on aluksi vastustettu. Välineiden ja linjausten jatkuva kehittyminen onkin jo helpompaa.

Järjestelmästä ja etenkin maaseutupolitiikan järjestelmällisestä kehittämisestä kertoo OECD:n maatutkijoiden laatima kokoava kuva hieman ajantasaistettuna Suomen maaseutupolitiikan kehittämisestä (kuva 5).

Kuvaksi pelkistettynä ja jälkepäin arvioituna maaseutupolitiikan rakentuminen näyttää systemaattiselta, jopa onnistuneelta. Välineistöä on pystytty kehittämään vaikeassa toimintaympäristössä. Kuva 5 ei kuitenkaan kerro maaseutupolitiikan vastuksista ja keskeneräisyyksistä, joita on riittänyt. Pulmien väheneminen on tuskastuttavan hidasta.

## 5.2 Vastuksia ja keskeneräisyyksiä

Politiikassa ja hallinnossa on aina jännitteitä. Siksi on syytä analysoida, mikä maaseutupolitiikan pulmissa on normaalia vääntöä, mikä taas liittyy uuden politiikanalan synnytykipuihin. Joitakin maaseudulle ja maaseutupolitiikalle erityisiä piirteitä on.

*Maaseudun poliittinen käsittely ei ole riittävästi vielä uudistunut.* Maaseutupolitiikan virkamiehen lähes jokapäiväinen murhe on ollut maaseudun poliittisen käsittelyn vanhakantaisuus ja samalla sivuraiteisuus. Ongelma on moniaineksinen. Siinä on mukana uuden ja vanhan paradigman taistelua, maaseudun edun näkemistä yhden ammattiryhmän tai harvojen väestöryhmien asiaksi, kaupungistuneen väestön jo vanhentuneita maaseutukuvia ja

tiedotusvälineiden jatkuvasti vinoa, samoja asioita toistavaa kerrontaa. Eri syyt kietoutuvat vyyhdeksi, josta aito maaseutupoliittinen ote eli kansallisesti yhtenäinen näkemys maaseudusta ja sen tarvitsemasta politiikasta ei hevin pysty irrottautumaan. Kun lisäksi maaseudun muutos on Suomessa ollut poikkeuksellisen nopeaa yhden elinkeinon hallitsemasta tuotantoalueesta monien elinkeinojen ja väestöryhmien asuinalueeksi, syntyy helposti teesin ja antiteesin asetelma. Siitä ei kuitenkaan ole kysymys. Maaseutupolitiikan kehittämistä tulee jatkaa.

*Hallinnon yltiösektoraalisuus on paha este.* Viime vuosien hallinnon kehittäminen on korostanut valintoja ja keskittymistä ydintehtäviin. Tällä on haluttu tehdä poliittisten päättäjien työ selkeämmäksi, ehkä helpommaksikin. Varmasti trendiin on liittynyt myös pyrkimystä estää hallinnon paisumista, eli saada tuottavuutta jo ennen tuottavuushanketta. Perusteltuihin pyrkimyksiin liittyy sektoreiden kapeneminen. Se puolestaan vaikeuttaa horisontaalista politiikantekoa, jollainen maaseutupolitiikka on. Sektorisuharit hallitsevat hallinnon kehittämiskeskustelua. Yhteistyötä ja yhteensovittamista korostava politiikanala saa sektorilinjanvedot vastaansa, moitteita epäsolidaarisuudesta ja ehdotustensa vähättelyä. Tämä maaseutupolitiikan vastus on samanlainen kaikille poikkihallinnollisuutta edellyttävälle politiikanaloille politiikkaohjelmista kantautuneista viesteistä päätellen.

Lähivuosina tarvitaan enemmän politiikkaohjelmien kaltaisia horisontaalisia toimintamuotoja. Maaseutupolitiikassa kannattaa jatkaa aitoa poikkihallinnollista otetta. Kritiikki on vähentynyt ja ymmärrys lisääntynyt.

*Hallinnon muutos on hidasta ja jäykkää.* Maaseutupolitiikan runsaat 20 vuotta sisältävät useita tapahtumia ja prosesseja, jotka ilmentävät hallinnon rakenteiden pysyvyyttä. Käytännöllisesti katsoen kaikki aluekehitys- ja maaseutuohjelmien arvioinnit sisältävät tukun yksityiskohtia, joissa on kysymys ohjelmapolitiikan edellytysten ja ominaisuuksien tietoisesta ohittamisesta tai liian vähälle jättämisestä. Ohjelma- ja hanketoimintaa on ympätty linjahallinnon rakenteisiin ja ehtoihin.

Toinen esimerkki on Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän edustaman monitasoisen hallinnan (governance) heikko tunnustaminen hallinnossa (administration). Hallinta ja hallinto eivät ole vaihtoehtoja, mutta nykyaikainen hallinto vaatii rinnalleen yhä enemmän hallintaa merkitseviä työtapoja. Tätä hallinto vierastaa eikä ainakaan tunnusta hallinnan mahdollisuutta saavuttaa tuloksia, eikä aina edes oikeutta toimia. Juridisia, hallinnollisia ja organisatorisia syitä ja verukkeita riittää. Hallinnalla ja hallinnolla on suunnilleen samanlainen suhde kuin verkostolla ja organisaatiolla. YTR on verkosto, mutta liian usein se tulkitaan ylikuntoiseksi organisaatioksi. Hallinnan ja hallinnon suhde ei tietenkään ole vain maaseutupoliittinen pulma, mutta Suomessa maaseutupolitiikka lienee ala, joka enemmän kuin moni muu kilvoittelee pulman kanssa.

*Yhteiskunta reagoi liian hitaasti kolmen sektorin jatkuvaan muutokseen.* Yritykset, julkinen valta ja kansalaistoimijat ovat yhdessä yhteiskunta, jossa kolmen sektorin keskinäiset suhteet muuttuvat jatkuvasti. Maaseutupolitiikassa on maaseutukampanjasta lähtien nähty, että kehittämistyö edellyttää kaikkien kolmen sektorin panosta. Näin ei suinkaan monilla politiikanaloilla nähdä. Ehkä osittain siksi julkisen vallan suhtautuminen kolmanteen sektoriin ja sektoreiden suhteiden muutokseen on jäänyt pahasti jälkeen. Tämä jarruttaa maaseutupolitiikan kehittämistä.

*Osa yhteiskunnan toimintataseista on vajaakäytössä.* Yhteiskunnallinen toiminta on kansalaisten ja yritysten työtä kylissä, kunnissa, seuduilla, maakunnissa, valtakunnassa ja kansainvälisellä tasolla. Maaseutupolitiikan kokonaisuus muodostuu kaikilla tasoilla tehtävistä päätöksistä ja toimenpiteistä. Rinnakkaisilla politiikanaloilla ei varsinkaan politiikan työvälineiden kehittämisessä nähdä politiikkaa näin monitasoisena. Se vaikeuttaa maaseutupolitiikan rakentamista siksi, että maaseutupolitiikan kehittämät eivät saa aina osakseen ymmärrystä ja riittävää yleistä hyväksyntää. Maaseutupolitiikassa korostetaan muun muassa kansalaistoimintaa, kylätason kehittämistyötä sekä seudullista maaseutupolitiikkaa

selvästi keskimääräistä enemmän.

*Byrokratian kasvu jäytää.* Säädösten jatkuva monimutkaistuminen sekä EU-syistä että kansallisin perustein johtaa pahenevaan byrokraatiaan. Pulma harkinnanvaraisuuteen perustuvassa ohjelma- ja hanketoiminnassa on suorastaan asiaan kuulumaton, mutta todellinen se on. Pulma koskee kaikkea ohjelmallista kehittämistyötä. Maaseutupolitiikassa ongelma on erityisen suuri siksi, että tulosten saamiseksi on jatkuvasti vedettävä mukaan uusia toimijoita. Kehittämistyöstä kieltäytyneitä on jo useita, mihin ei ole varaa.

Maaseutupolitiikalle byrokraatia on ikävä ongelma, jota pahentaa muun muassa kilpailulainsäädännön muodollinen tulkinta. Tuskin kilpailullailla ja jääviyspykälillä on tarkoitettu tilannetta, jossa asiaa tuntevat ihmiset ja organisaatiot eliminoituvat kehittämistyön ulkopuolelle. Näin kuitenkin jatkuvasti tapahtuu. Maaseudun harvojen toimivien ratkaisujen oloissa toimijoiden poistuminen on suhteettoman vahingollista. Hallinnolta on säädöksissä ja niiden tulkinnoissa unohtunut ohjelma- ja hanketoiminnan ydin, harkinnanvaraisuus.

*Varat ovat EU-ohjelmissa, pääosa tavoitteista ja menetelmien kehittämisestä kansallisessa työssä.* Laman vaikeuttamassa Euroopan unioniin valmistautumisessa korvautui moni entinen kansallinen momentti EU:n osittain maksamilla toimenpiteillä. Tällainen varojen jako jäi turhan pysyväksi. Varojen sijoittaminen kokonaisuohjelmiin tai jopa niihin perustuviin poliittisiin dokumentteihin on osoittautunut vaikeaksi. Toisaalta EU-ohjelmat nähdään nimenomaan rahanjako-ohjelmina. Ohjelmat eroavatkin luonteeltaan, mutta näin selvä ero varojen suhteen ei ole perusteltua. Silti EU-ohjelmien rahoituskykyset säilyvät suurempina, vaikka ne ovat sisällöllisesti rajoittuneempia.

Linjahallinto valtion talousarvioineen ja Euroopan unionin ohjelma- ja hanketoiminta ovat prosesseina eriytyneet toisistaan. On hieman traagista, että ainoa merkittävä yhteys näillä on tähän asti ollut varojen 'lainaaminen' EU-ohjelmista joihinkin valtion talousarvion leikkauskohtiin. Myönteisempiäkin yh-

distelmiä on, ne vain vaatisivat tietoista suunnittelua. EU-perusteiset ohjelmat ovat Suomessa eriytyneet lähes itsenäisiksi hallinto- ja byrokratiapaketeiksi, mistä aiheutuu niin poliittista kuin toiminnallista tehottomuutta. Tulokset olisivat parempia, jos laajaa ja suppeaa maaseutupolitiikkaa suunniteltaisiin rinnakkain tietoisina toisistaan.

*Maaseutupolitiikan virkahenkilöt ovat usein määräaikaisia työntekijöitä teknisellä tuella.* Kun on eletty jo yli 20 vuotta kansallisen maaseutupolitiikan ja 14 vuotta Euroopan unionin aikaa, olisi ollut suotavaa, että saavutusten luetteloon olisi voinut kirjoittaa myös virkamiehistön kohonneen ohjelma- ja hanketaitotason. Loistavia poikkeuksia on onneksi jo useita, mutta pääsääntö ei mahdollista vielä saavutuksista puhumista. Erityisesti maksatuksen henkilöt ovat vaihtuneet kiivaaseen tahtiin, mistä on ollut seurauksena päätösten myöhästymistä ja asiantuntemattomuudesta ja arkuudesta aiheutuvaa turhaa byrokratiaa. Näyttää myös siltä, että mitä enemmän tarkastajat löytävät pikkupulmia hanketoiminnasta, sitä tiukemmiksi säädökset kirjoitetaan. Se puolestaan hidastaa ja vaikeuttaa toimintaa kokonaisuudessaan ja on jopa eliminoinut osan potentiaalisista toimijoista hanketyön ulkopuolelle. Hallinnon joustavien ja tehostavien ratkaisujen lista on valitettavan lyhyt.

*Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikka ei ottanut huomioon EU:n ohjelma- ja hanketoiminnan tarpeita henkilöstön rekrytoinnissa.* Aivan liian usein tehtävistä pyrittiin selviytymään tilapäisvoimin. Niinpä hanketyöstä hallinnossa vastasivat kokemattomat ja tulevaisuudestaan epävarmat henkilöt. Nyt he ovat liipaisimella tuottavuushankkeen vuoksi. Vastuu kelvottomasta tilanteesta ei kuitenkaan ole heidän, vaan ministeriöiden yleis- ja henkilöstöjohton, joka jätti perustamatta tarpeelliset virat. Erityinen vastuu on *valtiovarainministeriöllä, jolla ei ollut valmiuksia ohjelmapolitiikan edellyttämään henkilöstöpolitiikkaan.*

*Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus on edelleen kesken.* Maaseutupolitiikassa se on ollut kehittelyn kohde jo useita vuosia, mutta ei niin-

kään kaupunkipolitiikassa. Vuorovaikutuksen olisi suonut nousevan saavutusten listalle. Osaamista ja kokemuksia on tullut lisää ja kansalliseen arsenaaliin ovat aluekeskusohjelmien rinnalle nousemassa nk. maaseudun alueelliset osiot. Toivottavasti toiminnot yhdistävä KOKO-prosessi pystyy vahvistamaan vuorovaikutusta. On nähtävissä, että vuorovaikutustoiminta lisääntyy lähivuosina, mutta tulokset ovat vielä vähäisiä.

Ongelmia riittää, joten maaseudun kehittäjät pysyvät leivässä. Kiveen hakattuja pulmat eivät kuitenkaan ole. Liikahdukset myönteiseen suuntaan ovat mahdollisia.



## 6 MAASEUTUPOLITIIKAN KANSAINVÄLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Maaseudun kehitystyö on kansainvälisempää kuin yksittäinen maaseutuhankkeen toteuttaja ehkä ajatteleekaan. Kansainvälisen vuorovaikutuksen ja vaikutteiden saamisen kanavat voidaan ryhmitellä esimerkiksi siten, että yksi yhteys on Euroopan unioni, jossa maaseutupolitiikka kytkeytyy niin rakennerahastoihin kuin maatalouspolitiikkaan. Suomalaisen maaseutupolitiikan yksinomainen määrittäjä Euroopan unioni ei kuitenkaan ole.

Toinen kansainvälinen ja merkittävä vuorovaikutussuhde on jäsenmaiden ja OECD:n välillä. Runsaan 30 jäsenmaan taloudellisen kehittämisen järjestö, pääpaikkana Pariisi, on ottanut maaseutupolitiikan yhdeksi monista teemoistaan. Vain harvat hallinnossa toimivat ja muutamaiset tutkijat ovat suorassa yhteydessä OECD:n linjauspapereihin ja dokumentteihin tai maatutkimuksiin, mutta se ei heikennä yhteyden merkitystä. *OECD:n maaseutupoliittisista linjauksista on ollut huomattavan paljon apua Suomen maaseutupolitiikan rakentamisessa.*

Kolmas tärkeä kansainvälisen vuorovaikutuksen mahdollisuus muodostuu tutustumisesta keskusteluihin tai hallinto- ja tutkimusraporttien avulla muiden maiden maaseutupoliittisiin linjauksiin ja käytäntöihin. Tämä on kenttä, jossa harvoin voi mitään ratkaisua tai käytäntöä siirtää suoraan maasta toiseen. Sen sijaan yksittäisiä oivalluksia kahdenväliset kontaktit aikaansaavat. Merkitystä on ollut myös sillä, että Suomi on alettu arvioida maaksi, jonka maaseutupoliittinen järjestelmä on jo kohtuullisen kehittynyt, kun sen sijaan useimmissa maissa on kyllä monia käytännön järjestelyjä, mutta varsinaista maaseutupolitiikkaa politiikanalana ei vielä ole. Asetelma on lisännyt suomalaisten mahdollisuuksia kansainväliseen vuorovaikutukseen ja antanut myös mahdollisuuksia vaikuttamiseen.

Neljäs tärkeä vuorovaikutuksen mahdollisuus kehkeytyy kansalaisten yhä runsaammista suorista kontakteista muiden maiden kansalaisten kanssa.

Näitä kontakteja ovat vakavoittaneet ja tehneet päämäärätietoisemmiksi monet kansainväliset hankkeet, joista on saatavissa yhteistä tai kaikkia osapuolia palkitsevaa tulosta. Näissä yhteyksissä ollaan jo hyvin lähellä eurooppalaisen integraation 'lopputuotetta': kansalaisten välitöntä ja rajatonta kanssakäymistä. Euroopan unionin välineistä erityisesti Interreg-, Leader- ja Equal-yhteisöaloitteet ovat rikastuttaneet kansalaisten suoria kv-yhteyksiä.

### 6.1 EU ja OECD – kaksi maaseutupoliittista linjaa

Euroopan unionia ja OECD:tä ei toisaalta voi asettaa rinnakkain, toisaalta taas rinnastaminen on perusteltua. Ensimmäinen näkökulma tähdentää, että Euroopan unioni on jäsenmaidensa yhteisen maatalous- ja aluepolitiikan järjestäjä eli sen avulla ja sen budjetin kautta toteutetaan muun muassa maaseutupolitiikkaa. Sitä paitsi maatalous- ja aluepolitiikka ovat Euroopan unionin suurimmat toimintakentät. OECD puolestaan on puhdas asiantuntijaorganisaatio, mutta sen tehtävänä on olla vaikuttamassa jäsenmaidensa politiikan linjauksiin ja käytäntöihin. Useimmiten esillä ovat OECD:n talouspoliittiset painotukset, mutta maaseutupolitiikasta on tullut OECD:n työn yksi merkittävä osa. Useimmat Euroopan maat kuuluvat molempiin organisaatioihin. Lisäksi OECD:ssä ovat jäsenenä muun muassa Kanada, Yhdysvallat, Brasilia, Meksiko, Uusi-Seelanti, Australia ja Japani. Lähes kaikissa OECD:n kokouksissa Euroopan unionilla on edustajansa paikalla. Tällä tähdennetään näiden kahden organisaation kiinteää ja välitöntä yhteyttä toisiinsa.

Kiinteä yhteys ei kuitenkaan ole tasoittanut ilmisiä linjauseroja. Maaseutupolitiikassa ne ovat huomattavan suuret, mutta aivan varmasti eroja on myös muilla politiikan lohkoilla. Yksi syy on tietysti

kahden organisaation suuri ero toiminnan vapausasteissa. Euroopan unionin politiikka on reaaliaikaista ja edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä. OECD:n tulee asiantuntijaorganisaationa ollakin vapaampi kannanotoissaan, mikä sitten näkyy linjausten useiden vuosien erona. Euroopan unionin linjauksissa näkyvät menneiden vuosien painolastit ja tämän päivän rajoitteet, OECD kerää linjaustensa pohjaksi laajempaa kansainvälistä kokemusta ja tähtää tulevaisuuteen. Mainitut perusteet antavat luonnollisen selityksen havaittaville eroille. Sen sijaan kysymykseksi jää, pystytäänkö EU:n poteroista nousemaan OECD:n osoittamalle tielle. Jos erot linjauksissa ja niiden edellyttämissä käytännöissä ovat liian suuret, alkavat kaksi kansainvälistä organisaatiota elää omaa elämäänsä kummankin ja jäsenmaidensa vahingoksi.

EU:n ja OECD:n maaseutupoliittisten linjausten vertailu ja analysointi olisi erityisen haastava väitöskirjateema. Tämä tutkimus valottaa niiden suhdetta siinä määrin kuin se jokapäiväiseen maaseutupoliittiseen rakennustyöhön vaikuttaa. Pitkältä ajalta dokumenttien läpikäyntiä ei tehdä, erot ilmenevät vähemmälläkin. Euroopan unionin ja siellä erityisesti komission tavoitteet ovat hieman OECD:n tapaan vuosia edellä siitä, mihin kulloinkin EU:n päätöksissä päästään. *Komission linjauspapereit ja suurten maaseutukonferenssien julkilausumat ovat jotain muuta kuin se vähä, mihin Euroopan unioni nykyisellään maaseudun kehittämistyössä pystyy. OECD:ssä puolestaan on nähtävissä analyysien vähittäinen syveneminen ja samalla politisoituminen.* Vanhemmat maaseutupoliittiset raportit käsitelivät tärkeitä asioita ja tekivät oikeita havaintoja mutta välttelivät poliittisia johtopäätöksiä eli käytännön suosituksia, jolloin tehdyn kansainvälisen valmistelutyön tulokset oli helppo ohittaa.

### **Maaseutu osana vahvempaa ja laajempaa unionia**

Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi 15.7.1997 tulevaa ohjelmakautta 2000–2006 koskevan politiikkansa linjauspaperin *AGENDA 2000. Kohti vah-*

*vempaa ja laajempaa unionia.* Asiakirjassa komissio perusti linjauksensa edessä oleviin haasteisiin, joihin tuotiin esille muun muassa työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kohtuuttoman korkea taso sekä väestökehityksen kärjistynyt suunta, mikä merkitsi vanhusten määrän kasvua ja työssäkäyvien määrän vähenemistä. Haasteita muodostivat myös uudet teknologiat, markkinoiden ja yritysten rakennemuutos sekä jatkuva globalisoituminen. Viimeksi mainituista Unioni katsoi saavansa etua sopeutuessaan maailman moninapaiseen kehitykseen. (KOM (97) 2000 Nide I: 7–8.)

Komissio katsoi vuonna 1992 alkaneen yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen edenneen menestyksellisesti. Oli tullut aika syventää sitä ja edetä pidemmälle kohti maailmanmarkkinahintoja suorien tulotukien avulla. Perusteluina komissio mainitsi uusien markkinatasapainottomuuksien vaaran, uuden kauppaneuvottelukierroksen mahdollisuuden, pyrkimyksen ympäristöystävällisempään ja entistä enemmän laatu- ja ympäristökohtia korostavaan maatalouteen sekä varsinkin EU:n laajentumisnäykymät. "Samalla käy yhä tarpeellisemmaksi luoda täysimittainen maaseudun kehittämistä koskeva politiikka." Komission linjaus (KOM (97) 2000: 10 ja 16–18) tähdensi myös taloudellisen ja sosiaalisen koheesion poliittisesti ensisijaista asemaa. Käytännössä tämä tarkoitti muun muassa tavoitteen 1 vahvan erityisaseman säilyttämistä eli yhteisen aluepolitiikan periaatteista korostettiin erityisesti varojen keskittämistä vaikeimmille alueille. Yhteisöaloitteiden määrän komissio oli laskemassa 13:sta kolmeen. Euroopan parlamentin suosituksesta kuitenkin päämiesten kokous eli Eurooppa-neuvosto lisäsi neljänneksi Urban-yhteisöaloitteen Interregin, Equalin ja Leaderin rinnalle.

Komissio esitti vuoden 1995 joulukuussa maatalousstrategiaa koskevan asiakirjan Madridissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle. Siinä hahmotettiin muun muassa ajatus integroidun maaseutupoliitiikan käyttöönottamisesta uudistuksen yhteydessä. Linjausta jatkettiin vuoden 1996 marraskuussa ensimmäisessä koheesiokertomuksessa ko-

rostamalla unionin ponnisteluja maaseutualueiden taloudellisten mahdollisuuksien, ympäristön arvon ja kestävien työpaikkojen tarjoamiskyvyn puolesta. Agenda 2000 iloitsi maatalousmarkkinoiden tasapainon huomattavasta parantumisesta ja maataloustulojen kasvamisesta keskimäärin 4,5 prosenttia vuodessa vuosina 1992–1996. ”Markkinatilanteen paraneminen, viljelijöiden hyvä mukautumiskyky, maatalousvaluuttajärjestelmän tilanne ja viimeisenä, vaan ei vähäisimpänä, maataloudessa työskentelevän väestön jatkuva väheneminen ovat vaikuttaneet osaltaan tähän tulokseen.” Vuoden 1992 maatalousuudistuksen vaikutukset ympäristöön sen sijaan todettiin ristiriitaisiksi.

Selkein sanoin komissio ilmaisi EU:n maaseutupolitiikan lähtökohdaksi maatalouden: ”Jo lähes kahden vuosikymmenen ajan maatalouden rakennepolitiikka on yritetty yhdistää maatalousalueiden laajempaan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen. Saatu kokemus osoittaa, miten maaseudun monipuolistamista voidaan käyttää joustavasti hyväksi tarpeellisena lisänä viljelylle.” Komissio katsoo varsinaisen maaseutupolitiikan tähänastiset toimet ’vaatimattomaksi’ toiminnaksi. Korkealaatuisten tuotteiden kehittäminen, maaseutumatkailu, ympäristön tai alueen kulttuuriin liittyvät investointihankkeet, pienet ja keskiuuret yritykset ovat kuitenkin ”avanneet kokonaan uusia näkymiä”. Hyvin rehellisesti komissio totesi, että ”maaseutupolitiikka on unionissa maatalouden markkinapolitiikan, rakennepolitiikan ja ympäristöpolitiikan yhdistelmä, jonka välineet ovat varsin monimutkaisia ja epäjohtonmukaisia”. (KOM (97) 2000: 22–24.) Yli 10 vuotta myöhemmin johtopäätökseen on aihetta edelleen yhtyä.

Käsitellessään pitkän aikavälin näkymiä komissio (KOM (97) 2000: 24–27) perusteli politiikkaansa mielenkiintoisesti mutta samalla ristiriitaisesti. Maatalouden työllistämiskyvyn vähenemisen vastapainoksi tarjottiin maaseutualueiden talouksien monipuolistamista. Maaseudun talouden pääasiallinen peruste ei alueiden tuloissa ja työllistämässä enää ollut maatalous, uutta toimintaa ja tulonlähteitä oli

tulossa niin maatiloilla kuin muualla. Maaseutua pidettiin houkuttelevana asuin-, työ- ja virkistysalueena. Havainnot ovat tärkeitä, mutta johtopäätökset liitettiin jatkuvasti maa- ja metsätalouteen. ”Maa- ja metsätaloudelle – tärkeimmille maankäyttötavoille – tulee uusia haasteita ja tuoreita mahdollisuuksia.” Asiakirja tunnusti, että uudistuksilla on synnytetty liian monia ohjelmia ja toimenpiteitä, jotka eivät aina ole johdonmukaisia. ”Sääntöjä on heti yksinkertaistettava voimakkaasti ja täytäntöönpanoa on hajautettava siten, että jäsenvaltioille ja alueille jää suurempi toimintavapaus. Hajauttaminen ei saa kuitenkaan johtaa politiikan uudelleen kansallistamiseen.” Komissio ei kuitenkaan pohtinut sitä EU:n toiminnassa havaittavaa piirrettä, että jäsenvaltiot ja alueet saattavat olla paljon konservatiivisempia toiminnoissaan ja painotuksissaan kuin komissio. Käytännössä se on merkinnyt *komission tavoitteiden erittäin hidasta edistymistä*.

Komissio oli huolestunut yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP) käytettävistä varoista. YMP:aan käytetään noin 0,6 prosenttia yhteisön bruttokansantuotteesta. Se ei tietysti ole kovin paljon, mutta ottaen huomioon sekä maatalouden vähenevä osuus taloudessa että monien jäsenvaltioiden tiukentuvat talousarvioita koskevat rajoitukset, ”tämän julkisen tuen on oltava perusteltua”. EU:n budjetista YMP onkin jo kolmannes. Turvatakseen maatalouden varat komissio liitti perusteluun koko maaseutupolitiikan sisällön: ”On osoitettava maatalouden elintärkeä asema korkealaatuisten elintarvikkeiden tuottajana, elävän maaseudun ylläpitäjänä, maiseman suojelijana ja kulttuuristen arvojen säilyttäjänä.” Maaseutualueilla voi olla monenlaista toimintaa ja viljelijöitä olisi kannustettava käyttämään hyväkseen kaikki maaseutuyrittäjyyden mahdollisuudet, totesi komissio. *Yhtenäistä maaseutupolitiikkaa kehitettiin tukemaan siirtymistä yhä enemmän hintatuesta suoriin tukiin*.

Euroopan unionin ja OECD:n paljon käyttämä maaseutuprofessori John Bryden Skotlannista arvioi kriittisesti Agenda 2000:ta Suomessa maaliskuussa 2000 pitämässään esitelmässä (Bryden 2000). Agen-

da 2000:n ehdotukset ovat kapea-alaisempia kuin Irlannin Corkissa pidetyn laajan maaseutukonferenssin (1996) linjaukset. Ehdotusten hyvinä puolina hän piti tarjolla olevien välineiden moninaisuutta, kokonaisbudjetin kasvua ja kansallista toteuttamista todeten kuitenkin, että kovin paljon riippuu jäsenmaiden omista käytännöistä. Realistisesti Bryden totesi myös, että poliittisesti on vaikeaa siirtyä maatalouden tukielementeistä esimerkiksi Artikla 33:n mukaisiin varsinaisiin maaseutupoliittisiin toimenpiteisiin, jotka uudella kaudella ovat marginaalisia. Sarkastisesti Bryden arvioi EU:n maatalouspolitiikan 'eurooppalaista mallia' viikunanlehdeksi vailla elävää maaseutupoliitikkaa. Agenda 2000:n maaseuturahat olivat myös selvästi pienemmät verrattuna tavoite 5b -alueiden saamiin varoihin edellisellä kaudella. Muun muassa siksi Bryden ennusti Leader+ -ohjelmalle ongelmia niin peittävyuden, horisontaalisuuden kuin varojenkin suhteen. Eikä Leader-metodi kolmannella kaudellaan laajentunutkaan vaan jatkui suunnilleen toisen kauden mitoissa.

Agenda 2000:n pitkälle menevä maatalouden ja maaseudun yhteenkytkeminen oli ongelmallista muun muassa Suomelle, jossa päivä päivältä on yhä vähemmän sellaisia maaseutualueita, jotka pystyisivät kehittymään maatalous- ja ympäristöpainotteen politiikan avulla. Euroopassa on toki alueita, joille tällainen yhdistelmä soveltuu erinomaisesti. Huomio kiinnittyi myös siihen, että komissio kyllä saa politiikkansa rakenteet yleensä läpi mutta joutuu tinkimään säisältötavoitteissa. Ennen kuin lopputulos on valmis maatalousministereitten neuvoston, Euroopan parlamentin linjausten ja Eurooppa-neuvoston päätösten jälkeen, maatalous-maaseutuyhdistelmästä on nimenomaan jälkimmäinen osa näivettynyt pahasti.

Sitäkin voi ihmetellä, onko maatalouden ja ympäristön yhdistäminen pitkässä juoksussa tällä tavoin kummankaan etu. Maatalous tarvitsee rahansa, ympäristö kunnostuksensa ja maaseutu elinvoimansa. Nyt EU:n luokkakantainen ja etujoukko-ajatteluun pohjautuva maatalouspolitiikka pystyy turvaamaan maatalouden kilpailukykyä juuri ja juuri, kunnos-

tamaan ympäristöä jossain määrin, mutta erittäin tehottomasti, ja huolehtimaan maaseudun elinvoimasta täysin riittämättömästi pilotteja ja uusia toimintatapoja peräänkuuluttaen. Olisiko sittenkin viisaampaa, että mainitut kolme politiikanalaa maatalous-, ympäristö- ja maaseutupoliitikka, saisivat kukin tarvitsemansa varat eurooppalaisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen harkinnan jälkeen? Näin ainakin kansalaisille ja poliittisille päättäjille tulisi selvemmäksi, mitä kulloinkin tavoitellaan ja mistä päätetään, ja jopa se, mitä tulee tulokseksi.

### **Konferenssit etujassa, tuskin kuitenkaan merkityksellisiä**

Euroopan unionin komissio on järjestänyt tähän mennessä kaksi suurta eurooppalaista maaseutukonferenssia, ensimmäisen Corkissa Irlannissa 7.–9. marraskuuta 1996 ja toisen Salzburgissa Itävallassa 12.–14. marraskuuta 2003. Näiden lisäksi on tietysti järjestetty satoja jäsenmaiden, EU:n verkostoyksikön, jäsenmaiden verkostoyksiköiden, yliopiston laitosten ja järjestöjen tilaisuuksia. Uusi politiikanala tarvitsee niitä enemmän kuin perinteinen. Toisaalta niiden hyötysuhde saattaa olla vähäisempi, koska ei ole vielä vakiintuneita, varmoja väyliä mennä eteenpäin. Euroopan unioni muuttaa jatkuvasti politiikan rakenteitaan ja varsinkin suhtautumistaan yksittäisiin hallinnollisiin kysymyksiin, jäsenmaiden maaseutupoliittiset järjestelmät ovat vasta kehittymisensä alkuvaiheessa. Tässä tilanteessa konferenssien vaikutus voi sittenkin olla merkittävä, vaikka läheskään aina – niin kuin monet tarkkailijat ja tutkijat ovat tuoneet esille – suoria seuraamuksia ei ole nähtävissä.

EU:n komission suuret konferenssit ovat erittäin huolella valmisteltuja. Eurooppalaisista asiantuntijoista koostuva järjestelykomitea suunnittelee puhujat ja työryhmät ja kirjoittaa julkilausuman pohjat. Työryhmien puhujille tulee melko selvä jäsenitys jo etukäteen kysymyksistä, joita tulisi käsitellä. Osa puhujista vastaa kysymyksiin, osa ei. Puheenjohtajat, raportit ja puhujat tapaavat ennen konferenssia



ja kommentoivat papereitaan. Prosessi ei ole kovin innovatiivinen, mutta se on erittäin tehokas. Konferenssin koko suunnitellaan myös etukäteen, mikä merkitsee EU:n organisaatioille ja jäsenmaille tarkoin määritellyn delegaation. Muun muassa Suomelle se oli 14 osanottajaa Corkissa maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilän johdolla ja Salzburgissa vastaavasti Juha Korkeaon johdolla lähes 30 suomalaista mukaan lukien pari kolme suomalaista komission virkamiestä.

Yli 500 osanottajaa tavoittanut Corkin konferenssi keskittyi erityisesti integraatioon käsitteenä ja käytäntönä. Suuren salin keskusteluista jäi erityisesti mieleen muutamien tuottajajärjestöjen edustajien voimakkaat vetoomukset maatalouden ensisijaisuudesta. Aivan kuin maaseudun käsitteleminen kokonaisuutena olisi maaseutukonferenssissa tarpeetonta!

Corkin julkilausuma käsitti 10 kohtaa, jotka myöhemmin arvioituna ovat maaseutupolitiikassa aivan peruskysymyksiä eli pitkää loikkaa eteenpäin ei Cork pystynyt ottamaan. Julistus korosti maaseutuasioiden nostoa Euroopan unionin agendalla, integroivaa otetta ja lähestymistapaa, elinkeinojen ja sosiaalisen toiminnan monipuolistamista, kestäväää kehitystä, subsidiariteettia eli alhaalta ylöspäin – otetta, jolla edistetään luovuutta ja solidaarisuutta maaseutuyhteisöissä. Jo tuolloin korostettiin hallinnon ja pelisääntöjen yksinkertaistamista, maaseutupolitiikan järjestämistä yhden ohjelman alle joka alueella, maaseudun kehittämistyön rahoittamista, hallinnon tehokkuutta ja arviointia sekä tutkimusta maaseudun kehittämistyön apuvälineinä. Corkin linjaukset ovat kestäviä edelleen, ja konferenssissa tuntuikin, että mennään eteenpäin. Mutta ei menty!

Pienemmistä eurooppalaisista maaseutuseminaareista on syytä mainita Suomen järjestämä ”Prevention of depopulation in rural areas” -seminaari Joensuussa 2.10.1999. Se oli yksi Suomen ensimmäisen puheenjohtajakauden tapahtumista ja tavoitti noin 200 osanottajaa useista eri maista. Syrjäisten alueiden problematiikka oli sekä suoma-

laisten että EU:n toivomus teemaksi ja seminaari julkaisi niin kutsutun *Pohjois-Karjalan viestin: Vastaisuus väestökadolle, suunta takaisin*. Seminaarin puheenvuorot ja paneelikeskustelu eivät tuoneet suuria muutoksia Suomen maa- ja metsätalousministeriössä valmistellun viestin tekstiin. Enemmän vääntöä syntyi ministeriön sisäisestä keskustelusta. Viesti oli lyhyt ja sisälsi kahdeksan asiakohtaa.

”Kovat olosuhteet vaativat määrätietoista ja tehostettua politiikkaa. Syrjäisten alueiden on oltava edelläkävijä maaseutupolitiikan aktivoivien metodien soveltamisessa, uusiin ansiomahdollisuuksiin tarttumisessa, muualta tulevien asukkaiden vastaanottamisessa ja omien vahvuksien hyödyntämisessä. Yhteisöllisyys ja avoimuus ovat äärioloissa ohjelmapolitiikan onnistumisen ehtoja siinä kuin läheisyys ja kumppanuuskin. Tehkäämme yhä enemmän työtä maaseutumme puolesta.”

Syrjäistä maaseutua hyödyttävänä asiakohtina viesti painotti alueen vahvuksien hyödyntämistä, maatilaa laadukkaasti tuotannon ja/tai jalostuksen ja/tai monipuolisen palvelun paikkana, uusia asukkaita, osaamista ja ennakkoluulottomuutta, paikallisten toimijoiden mobilisointia, hallinnon tukea, verkostoitumista sekä monitoimisuutta. Viimeksi mainitusta Pohjois-Karjalan viesti sanoi ykskantaan: ”Monitoimisuus on maaseudun perinteinen vahvuus, joka kannattaisi ymmärtää uudelleen voimaksi.”

Viesti tuskin nytkäytti EU:n politiikkaa mihinkään, mutta niin kuin kaikkien konferenssien julkilausumat, kertoi sekin ajassa liikkuvista painotuksista, ja että Euroopan unionin tekstiksi on saatavissa asioita, jotka ovat tärkeitä Suomelle.

Maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja rakenneyksikön yhteiskunnalliset toimihenkilöt Carl-Gustav Mikander, Sanna Sihvola ja Kirsi Viljanen osallistuivat Hannoverin Expo 2000 - maailmannäyttelyyn kytkeytyvään Rural 21 -konferenssiin Potsdamissa 5–7.6.2000. Järjestäjänä toimi Saksan maatalousministeriö. Maatalouskomissaari Fishler koetti täälläkin saada näkemyksiään eteenpäin. ”Maatalous säilyy edelleen maaseutualueiden tärkeänä ja välttämättömänä osana. Mutta maa-

talouden täytyy myös osittain ottaa uusia tehtäviä, sillä maatalous eivätkä sen perinteiset sivuelinkeinot riitä takaamaan maaseutualueiden toimivuutta.” Uusi informaatioteknologia mahdollistaa uusia tehtäviä, samoin palvelut ja erityisesti vanhusten hoito maaseudulla. Kolmantena asiana komissaari mainitsi jo tuolloin biomassan, aurinko- ja tuulienergian. Komissaari valitteli myös komissiossa tehtyjen arviointien perusteella, että jäsenmaiden ohjelmissa ei oltu otettu riittävästi huomioon Agenda 2000:n mahdollisuuksia maaseudun kehittämisessä. Esimerkiksi luonnonhaittakorvausta painotetaan enemmän kuin investointeja.

Konferenssi osoitti selvästi, että yksi syy maatalouden ja maaseudun suhteen vaikeudelle saattaa olla siinä, että puhutaan samaan aikaan teknologisesti kehittyneestä ja vähän työpaikkoja tarjoavasta maataloudesta ja kehitysmaiden ihmistyötä vaativasta tehottomasta maataloudesta. Näiden kahden maatalouden suhde maaseutuun ja koko yhteiskuntaan on hyvin erilainen. Tämän totesi muun muassa professori David Freshwater Kentuckyn yliopistosta. Hän valitteli, ettei maaseutupoliitikka ole ottanut sisällössään huomioon maaseudun työllisyysnäkökohtia. Pääsyyksi hän arvioi maaseutualueiden kehittämisen maatalouden kautta, mikä oli ymmärrettävää tilanteessa, missä suurin osa maaseudun asukkaista sai toimeentulonsa maataloudesta. Freshwater totesi kuitenkin, että ”teollisuusmaissa on vaarallista ja väärin puhua maaseudun kehittämisestä maatalouspolitiikan kautta”.

Mielenkiintoisesti konferenssissa esiintyi myös käsite ’laaja maaseutupoliitikka’, jolla tähdennettiin nimenomaan alueiden erityisyyden huomioonottamista eli maaseutupoliitiikan piiriin tulee laskea monenlaisia keinoja. Esiintyvä puheenvuorossa latteus: ”Jos ei ole kylää eikä kyläläisiä, ei ole myöskään maaseutua.” Kun kylä-sanalla sijaan kirjoitetaan sana maatalous, saadaan komissaari Fishlerin ja Euroopan unionin jopa Salzburgin julkilausumassa viljelemä latteus. Aivan näin pinnallista poliittinen vakuuttelu ei saisi olla!

Konferenssiin osallistuneen suomalaisen kolmikön perusteellinen muistio sisälsi bottom up -toimintatavan korostusta ja pienistä asioista liikkeelle lähdön painotusta. Näin pystytään parhaiten yhdistämään innovatiivisuutta, realismia ja tarvittavaa toimijoiden mobilisointia. Rural 21 -konferenssi painotti julkilausumassaan ympäristönäkökohtia, mutta esiintyvä siellä myös pyrkimys saavuttaa kaupungin ja maaseudun välinen tasapainoinen kumppanuus, riittävän infrastruktuurin luominen ja sen saavutettavuuden turvaaminen sekä hyvän hallinnon ja osallistumisen takaaminen. Viimeksi mainittu asia näyttää esiintyvän kaikkialla ja kaikissa painopistelistoissa. Se kertoo kahdesta asiasta. Ensinnäkin hallintoa ei ole saatu sujumaan ja toiseksi olennaisia parannuksia ei saada aikaan. (Mikander et al. 2000.)

### **Salzburgista keinoitekoinen, mammuttimainen ohjelma**

EU:n komission jälkimmäinen suuri maaseutukonferenssi pidettiin marraskuussa 2003 Itävallan Salzburgissa. Se kokosi Corkiin verrattuna yli kaksinkertaisen määrän eli yli 1000 osanottajaa. Salzburgien työryhmien teemat olivat myös Corkia jäsenyöneempiä eikä mitään kärkevää maaseutu-maatalous-debattia käyty. Vaikutti siltä, että komissiolla oli jo suhteellisen pitkälle viedyt pasmat tulevan ohjelmakauden linjauksista, mikä toisaalta syvensi puheenvuorojen sisältöjä, mutta toisaalta saattoi hieman jarruttaa keskusteluja. Komissio oli ilmiselvästi päättänyt pyrkiä yhteen, kaikki maaseutupoliittiset toimet käsittävään ohjelmaan. Tätä ajatusta Salzburgissa sekä testattiin että ajettiin eteenpäin. Joka tapauksessa mammuttikonferenssin anti oli huomattavasti monipuolisempaa kuin mihin ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmilla ja niiden pelisäännöillä päädyttiin. Konferenssin puheenvuorot ja työryhmien johtopäätökset julkaistiin näyttävästi vuoden 2004 alkupuolella. *Planting seeds for rural futures* antoi runsaat eväät tuleville vuosille, mutta poliittisessa käsittelyssä eväät jälleen kerran vähenivät. (European Commission, Agriculture Directorate General 2003).

Isäntämaan Itävallan maatalousministeri Josef Bröhl katsoi, että 2/3 maatalousrahaston varoista tulisi käyttää maaseudun kehittämiseen ja 1/3 markkinatukiin. Hän painotti periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltio saa itse valita sopivimmat maaseutupoliitiikan välineet ja toimenpiteet. Bröhl halusi Leaderin jatkuvan itsenäisenä ohjelmalla tulevan maaseutuasituksen sisällä. Itävaltaa Bröhl piti maaseudun kehittämisen pioneerina ja maansa menestystarinan kättilönä muun muassa entistä maatalousministeriä Franz Fishleriä. EU:n Alueiden komitean puheenjohtaja Robert Savy katsoi, että alueiden kilpailukyyn parantaminen koskee erityisesti maaseutualueita. Neljä viidestä maatilasta Euroopan unionin alueella on riippuvainen maatalouselinkeinon ulkopuolisista tuloista. Puheenjohtaja arvosteli tilannetta, jossa Corkin tavoitteita ei oltu kunnolla pantu käytäntöön. Hän peräänkuulutti tasapainoa maatalouden kehittämisen ja muiden maaseudun kehittämistoimenpiteiden välillä. Maaseutupoliittikkaan on kytkettävä muun muassa infra-, palvelu- ja energia-asioita. Siksi II-pilariin tarvitaan lisää rahaa. Hänkin katsoi, ettei maaseudun kehittämistoimenpiteitä voida kansallistaa ja maaseutupoliittikkaan tarvitaan koko EU:lle yksi säädösperusta ja yksi toimeenpanoinstrumentti.

Maaseutuprofessori John M. Bryden Aberdeenin yliopistosta Skotlannista muisteli puheenvuoronsa alussa, miten aivan ensimmäinen EU:n maaseutukonferenssi oli pidetty Invernessissä Skotlannissa vuonna 1991. Hän yhtenä järjestäjänä odotti silloin noin 30 osallistujaa. Paikalle saapui pari sataa. Professori katsoi, että poliittinen kiinnostus maaseutukysymyksiä kohtaan oli olennaisesti kasvanut. Professori korosti alueellista otetta. Hänelle pääkysymys maaseudun kehittämisessä oli, miten maaseutu ja sen erikokoiset alueet muodostuvat taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja ympäristöllisesti terveiksi ja miten eurooppalainen ja kansalliset politiikat tekevät yhteistyötä saavuttaakseen tämän tavoitteen.

Terveiden alueiden ominaisuuksiksi Bryden lueteli väestön tasapainoisen kehityksen, monipuolisen

elinkeinorakenteen, hyvät terveysolot, oman identiteetin, historian, kulttuurin ja ympäristön arvostamisen, omistamisen laaja-alaisuuden ja selkeyden, julkisten viranomaisten työn perustumisen yhteisiin päämääriin ja bottom up -otteeseen sekä kaikkein tärkeimpänä maaseutuyhteisöjen oman kehitystyön. John Bryden korosti, että Leader-metodi pystyy vahvistamaan useita terveen yhteisön ominaispiirteitä. Euroopan unionin ja jäsenmaiden on työskenneltävä nykyistä yhdenmukaisemmin saavuttaakseen edistystä työpaikoissa, tulolähteissä, työllisyydessä, elämänlaadussa, terveydessä, kulutuksessa ja niin edelleen. "Me olemme edistyneet jonkin verran, mutta merkittäviä haasteita on edelleen." John Bryden päätti alustuksensa kenraali De Gaullen parahdukseen: "Miten on mahdollista hallita maata, jossa on 500 erilaista juustoa?" Brydenin vastaus Euroopan unionille, jossa on 1000 erilaista juustoa, oli: "Annetaan tuhannen juuston kypsyä!"

Salzburgin julkilausuma, jota komissaari Fishler selosti konferenssin loppupuheessaan, oli sekalainen yhdistelmä maaseutupoliittista eteenpäinmenoa mutta samalla maaseutupoliittikan tiivistä kytkemistä edelleen maatalouteen. Elävän maaseudun käsite sisälsi julkilausumassa nuoret ja naiset, alueellisen erityisyyden ja erilaisuuden hyödyntämisen sekä aforismin "elävä maaseutu on olennainen maataloudelle samalla kun maatalous on olennainen elävän maaseudun ehto". Eurooppalaisen maaseudun monipuolisuus kytkettiin julkilausumassa maatalouden monivaikutteisuuteen. Kolmantena esiin nostettuna asiana korostettiin maaseutupoliittikan päätarkoituksena maataloussektorin kilpailukyvystä huolehtimista.

Neljänneksi julkilausuma korosti maaseutupoliittikan harjoittamista kaikkialla laajentuneen Euroopan unionin maaseutualueilla. Viidenneksi julkilausuma tähdensi, että maaseutupoliittikan täytyy palvella laajasti maaseutualueiden tarpeita osana tarvittavaa koheesiota. Corkin julkilausuman tapaan myös Salzburgin teeseissä oli subsidiariteetin ja kumppanuuden korostusta. Tässä yhteydessä viitattiin Leaderista saatuihin kokemuksiin, mutta

ei sanottu Leaderista mitään selvää. Tämä olikin yksi niistä kohdista, jotka kirjautuivat Salzburgin viesteihin hieman toisin kuin enemmistö osanottajista halusi. Pidettiin mahdollisena, että Leader yhdistetään isoon ohjelmaan, mutta edellytettiin, että sillä on selkeästi itsenäinen ja turvattu asema. Aivan näin ei käynyt.

Julkilausuma tähdensi myös ohjelman toteuttajien ja osapuolten aiempaa suurempaa vastuuta tavoitteiden ja strategioiden määrittelyssä. Tämä puolestaan edellyttää osaamista ja toinen toisiltaan oppimista verkostojen ja parhaiden käytäntöjen

vaihdon avulla. Viimeisenä asiana julkilausuma peräänkuulutti merkittävää EU:n maaseutupolitiikan yksinkertaistamista. Tämän arveltiin toteutuvan yhdellä ohjelmalla, yhteisellä rahoituksella ja yhteisellä valvonta- ja tarkastustoiminnalla. Komissaari Fishler sanoikin konferenssin päätöspuheessaan sopineensa rakennerahastokomissaarien kanssa työnjaosta, mikä mahdollisti yhden mammuttimaisen maaseutuohjelman rakentamisen. EU:lle yksi ohjelma oli jonkinlainen yksinkertaistus, mutta käytännön toteuttajille se ei sitä ollut. Itse asiassa jo Salzburgin julkilausuman sisäinen ristiriitaisuus ennusti suuren ohjelman riskejä.

## Sisällä, lähellä ja vähän kauempana politiikan rakentamisesta

Käsittelyissä neljässä eurooppalaisessa maaseutukonferenssissa minulla oli jokaisessa hieman eri asema. Corkissa olin Suomen delegaation yksi jäsen ja avustin ministeriä konferenssin yhteydessä pidettävän ministeriryhmän kokouksen puheenvuoron laatimisessa. Joensuun konferenssissa olin sen pääjärjestäjä ja julkilausuman kirjoittaja. Saksan konferenssiin en osallistunut. Salzburgissa olin komission kutsumana yhtenä alustajana. Roolien erilaisuus vaikutti luonnollisesti muistikuvien määrään ja laatuun.

Corkin kokemus hämmensi. Olin odottanut, että Euroopan unioni olisi pidemmällä maaseutupolitiikkansa kehittämisessä. Toisaalta Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän työ Suomessa alkoi näyttäytyä yhä tärkeämmältä ja vain pari vuotta aikaisemmin Suomessa käyty keskustelu YTR:n tarpeellisuudesta EU-politiikan ohella osoittautui Corkissa suorastaan hupsuksi.

Joensuun kokemus oli sekä antoisa että lohdullinen, mutta se paljasti, miten todella vaikeaa on saada Suomen maaseudun äärevimpiä ominaisuuksia eurooppalaiseen yhteiseen ymmärrykseen ja hallintaan. Kun ihmisiä on vähän ja tilastoissa vain pieniä numeroita, alkaa esiintyä mielipiteitä, ettei niihin tarvitse kiinnittää huomiota. Miksi ei Euroopassa, kun Suomessakin tätä ajattelemttomuutta esiintyy!

Salzburgin konferenssissa näin sisältä käsin, miten laajaa ja vaikuttavaa suurten konferenssien etukäteisvalmistelu saattaa olla. Komission maatalousosaston suomalainen virkamies Juha Kärkkäinen paimensi tarkasti, että vastaan omalta osaltani panelisteille lähetettyihin etukäteiskysymyksiin. Niin myös tein ja sain Juhalta arvokasta apua. Puheenvuoroista päätellen läheskään kaikki panelistit eivät kysymyksiin vastanneet.

Työryhmääni osallistui noin 250 maaseututoimijaa eri maista. Puheenjohtajana toimi professori José Maria Sumpsi Espanjasta ja raportojana Josef Mannion Irlannista. Minun lisäksi toisena panelistina toimi professori Jan Douwe van der Ploeg Wageningenin yliopistosta Hollannista. Sumpsi ja Mannion olivat rooleissa jo Corkissa ja van der Ploeg on yksi tunnetuimpia eurooppalaisia maataloussosiologeja. Olin siis hyvässä seurassa. Yritin saada van der Ploegiin yhteyttä ennen työryhmän kokoontumista, mutta en saanut, eikä hän myös kommentoinut lähettämiäni papereita. Puheenjohtajan tapasin edellisenä päivänä konferenssipaikalla.

Työryhmän teemana oli paikallisten toimijoiden mobilisoiminen eli käytännössä oli syytä pohtia Leaderin roolia tulevan ohjelmakauden järjestelyissä. Van der Ploegilla ja minulla oli yllättävän paljon samoja korostuksia, mutta keskusteluvaiheessa alkoi erimielisyyksiä ilmetä. Suurin taisi olla se, että hän ei oikein luottanut kansalaistoimijoiden pätevyteen kantaa vastuuta kehittämiskysymyksistä. Van der Ploeg korosti Leader-toimintatapaa sosiaalisen pääoman luojana ja uusien taitojen hankkijana, hän jopa puolusti toimintaryhmän hallituksen kolmikantaa mutta ilmeisesti vain siksi, että siellä olisi virkamiehiäkin kansalaistoimijoiden rinnalla.

Keskustelu oli räväkkää, mutta työryhmän yhteinen viesti komissiolle oli kuitenkin, että Leader-tyyppinen kansalaislähtöinen toimintatapa pitää valtavirtaistaa osaksi kaikkea maaseudun kehittämispoliittikkaa. Koin, että tässä onnistuimme ja eräällä tavalla pelastimme Leaderin. Sen sijaan komissio ei huolehtinut Leaderin itsellisyudesta osana suurempaa tai erillisenä ohjelmana, mitä työryhmä viestitti. Aivan liian paljon Leaderin annettiin määräytyä muiden tarpeiden perusteella. Sen saattoi päätellä jo julkilausuman löperöistä ilmaisuista.

Salzburgin konferenssin valmisteluihin liittyi episodi, joka itketti ja nauratti. Kun komissiosta oli tullut tieto Suomen osallistujakiintiöstä, alkoi tavalliseen tapaan valtava kuhina siitä, ketkä konferenssiin lähtevät. Pohjana tietysti olivat toimivalta- ynnä muut nokkimisjärjestykset. Maaseutupoliitiikan pääsihteerin ei näissä hikisen osaston työjärjestyksissä yleensä ole esiintynyt, onhan toimintani valtioneuvoston tasoista. Huomasin, ettei minua ollut rankattu yli 20 suomalaisosanottajan luetteloon. En kunnolla ehtinyt miettiä, mitä tehdä, vaikka olin kiinnostunut konferenssista, kun komission kutsu saapua alustamaan tuli. Jälleen koin, että kaukaa nähdään tarkemmin.

## Rinnakkaisia, vaikuttavia prosesseja

Koska maaseutupoliittikka on horisontaalista, se on jatkuvasti useiden politiikanalojen suunnittelupöydällä. Läheskään aina sitä ei käsitellä alueellisena elementtinä, jolloin helposti saattaa syntyä huomamatta kielteisiä maaseutuvaikutuksia. Maankäytön suunnittelussa ja ympäristöpolitiikassa maaseutu sentään on alueellinen elementti. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös näiden piirissä tapahtuvaan politiikan kehittelyyn. Se vaikuttaa reunaehtoina EU:n maatalous-, alue- ja maaseutupoliitiikan rakentamiseen.

Maankäytön eurooppalaisissa dokumenteissa huomio kiinnittyi niiden perusteelliseen informaatioaineistoon, tutkimusten käyttöön, virallisten ja toisinaan epävirallisten poliittisten päätösten ja hyväksymisten sarjaan, mutta myös ilmeiseen vaikeuteen kytkeä maaseutu ja maaseutupoliittikka yhteyksiä ja verkostoja, pienempiä ja suurempia keskuksia vilisevään maankäytön suunnitteluun. Samoja piirteitä on havaittavissa myös Suomessa.

Vuonna 1991 Euroopan komissio julkaisi

dokumentin *Europe 2000: Outlook for the Communities Territory*. Julkaisulla tavoiteltiin yhteisön taloudellista ja sosiaalista koheesiota sekä yhteisön sisäisten markkinoiden vahvistamista. Dokumentissa nähtiin, että aluesuunnittelu eurooppalaisella tasolla on harmonisen kehityksen ja syrjäisten alueiden integraation edellytys. Maankäytön dokumentissa korostettiin, että monia suunnittelukysymyksiä ei voida ratkaista kansallisella tasolla. Komission julkaisu *Europe 2000+* kuvasi hyvin, miten jo muutamassa vuodessa Euroopan yhteisössä tapahtui muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon alueiden suunnittelussa. Leipzigin 1994 aluesuunnitteluministereiden epävirallisessa kokouksessa hyväksymä *Europe 2000+: European Co-operation for Territorial Development* (1994: 7–13) pyrki ottamaan huomioon muun muassa Euroopan unionin sosiaalista ja taloudellista koheesiota, liikennettä, tietoliikennettä ja energiaa koskevia verkostoja sekä ympäristönsuojelua tarkoittavia dokumentteja. Lisäksi komissio oli julkaissut 1993 nk. Valkoisen kirjan, *Growth Competitiveness and Employment*, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi Corfun kokouksessa kesäkuussa 1994.

Valkoinen kirja sisälsi vahvan aluesuunnittelukomponentin kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin Euroopan kilpailukykyä parannetaan vahvistamalla trans-eurooppalaisia liikenne- ja energiaverkostoja, organisoimalla tietoyhteiskuntaa, edistämällä pienten ja keskisuurten kaupunkien verkostoja myös maaseutualueiden palvelujen turvaajiksi ja varmistamalla korkealaatuinen koulutus koko Unionin alueella. Toiseksi tavoitteeksi Valkoinen kirja nosti kestävä kehityksen mukaisen elinvoimaisen alueen. Tässä yhteydessä asiakirja korosti maatalouden maaperämyrkyjen vähentämistä ja luonnon voimavarojen rationaalista ja kestävä käyttöä. Kolmantena tavoitteena Valkoinen kirja vaati alueiden välille suurempaa solidaarisuutta, mikä puolestaan vaatii tasapuolisten olosuhteiden järjestämistä ja taloudellisen ja sosiaalisen koheesoinnionioittamista. (Growth, Competitiveness and Employment 1993: 14–16.)

Europe 2000+ -kommunikea selosti huolellisesti eri aluetyyppeihin sovellettuja aluepoliittisia toimenpiteitä. Kommunikeasta (1994: 93–104) on vaikea tavoittaa nimenomaan maaseutuun kytkettyjä maankäytöllisiä linjauksia. Jotain ehkä kuitenkin kertoo kommunikean viiden erityyppisen maaseudun käsitys: kaupunkien läheinen maaseutu, matkailumaaseutu, monipuolisten toimintojen maaseutu, pääasiassa maatalousmaaseutu sekä vaikeasti saavutettavissa oleva maaseutu. Näille kommunikea tarjosi selkeitä maaseutu- ja aluepoliittisia keinoja, mutta tähdensi niillä alueilla, joilla se on mahdollista, aluepolitiikkaa ja maaseutupolitiikkaa enemmän pientenkin kaupunkien kehittämistä oman alueensa ja ympäröivän maaseudun moottorina. Keinot pelkistyivät kommunikeassa toisaalta maaseutukaupunkien kehittämiseen ja toisaalta epäsuotuisassa asemassa olevien maaseutualueiden kehittämiseen. Näin *jo vuonna 1994 maaseudun kehittämistyö kytkettiin kaupunkeihin. Nyt tässä strategiassa on menty pidemmälle.*

Salzburgin konferenssissa oli näyttävästi jaossa brittitutkijoiden raportti *Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II (2003)*. Ryhmä

kutsui itseään maankäytön politiikan ryhmäksi, ja jo kanteen oli painettu taustavoimina seuraavat järjestöt: WWF, English Nature, The Countryside Agency, Environment Agency, Scottish Natural Heritage, Countryside Council for Wales ja Joint Nature Committee. Tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärtää EU:n maatalouspolitiikan (CAP) ympäristö- ja maaseutuvaikutuksia laajentuvassa Euroopan unionissa. Työllä tähdättiin nk. toisen pilarin kehittelyyn. Tutkimusryhmä oli laaja ja tietoja hankittiin kuudesta jäsenmaasta ja kahdesta ehdokasmaasta. Tutkimus tarkasteli EU:n maaseudun kehittämissäädösten (Rural Development Regulation, RDR 1257/1999) ja EU:n jäsenyyteen valmisteleavan Sapard-ohjelman soveltamista tutkimuksen piiriin kuuluneissa maissa.

Tutkimuksessa myönnettiin, että lopullisia arvioita tarkasteltavien instrumenttien tuloksista ei voi saada, sen sijaan ohjelmien rakenteita, ilmoitettuja tavoitteita, varojen kohdentamista jne. voidaan arvioida. RDR on tutkimuksen mukaan innovatiivinen ja kunnianhimoinen kehittämisväline. Sitä vain tulisi soveltaa taitavasti, mille tutkimus osoitti useita esteitä. Sapardista tutkimus totesi sen antaneen jossain määrin ehdokasmaille tuntumaa EU:n ohjelmapolitiikasta, mutta käytännön ohjelma- ja hanketoimintaa alue- ja paikallistasolla Sapard ei kehittänyt.

Tutkimusryhmä (Janet Dwyer et al.) piti Euroopan unionin maaseudun kehittämisvälineitä potentiaalisina, mutta niitä rajoittivat pahasti monipuolisiin maaseudun kehittämistoimiin käytössä olevien varojen vähäisyys, ohjelmia toteuttavien instituutioiden rajoittuneisuus ja osaamisen puute sekä toteuttamista ohjaavat jäykät säädökset. Tutkimusryhmä havaitsi myös, että kansalliset vaihtelut ohjelmien suhteen olivat suuret ja yllättävät. Tutkituista maista ympäristötoimenpiteitä painottivat muun muassa Ruotsi, Itävalta, Ranska, Englanti ja Saksa enemmän kuin Espanja, Puola tai Unkari. Jako ei mennyt tarpeiden mukaan.

Tutkimusryhmä piti EU:n maaseutuinstrumentteja maaseutupolitiikan kokonaisuuden osana. Ryhmän mukaan Euroopan unionilla on vielä pal-

jon oppimista. Tutkimusryhmä suositteli kestävän maaseutupolitiikan askelmerkeiksi muun muassa seuraavia:

- Leader-metodia voidaan soveltaa nykyistä laaja-alaisemmin eikä sitä ole syytä enää pitää pilottina.
- Maaseutua tulee kunnioittaa monien mahdollisuuksien ja toimijoiden yhteisöinä ja talouksina, joiden tarpeet on jäsennettävä niin paikallisiksi, alueelliseksi, kansallisiksi kuin eurooppalaisiksi-kin.
- Euroopan unionin tulee vähentää tukien ja kehittämisinstrumenttien yksityiskohtaista sääntelyä ja korostaa enemmän yhteisiä strategisia päämääriä.
- Ohjelmatyölle on luotava dynaamiset puitteet. Se on prosessi, johon sisältyy opiskelua ja jatkuvaa politiikan kehittämistä. (Dwyer et al. 2003, vi-x, 114–116.)

Suomi ei kuulunut tutkimuksen piiriin, mutta meidän kokemuksemme puoltavat tutkimusryhmän johtopäätöksiä. Tutkimusryhmän tapaan on aihetta pohtia, onko maaseudun kehittäminen osa maataloutta, osa aluepolitiikkaa, erillinen olennainen EU:n budjetin linjaus tai yksinkertaisesti useiden sektoripolitiikan alojen strateginen tulos. Jos/kun nykyinen maaseutupolitiikan järjestely Euroopan unionissa jatkuu, on aihetta perusteellisiin tarkistuksiin.

Suomen aluetutkimus FAR:n tutkimusryhmä (Linden et al. 2008: 30–31) arvioi realistisesti, että Euroopan unionin maatalouspolitiikan tuoreet uudistukset eivät ole johtaneet painopisteen siirtymiseen ensimmäisestä toiseen pilariin vaan pikemminkin häivyttäneet pilarien välistä eroa. Suomessa II-pilarin ytimenä toimivat varojen käytöllisesti ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus, ja ”koska täällä toisin kuin useimmissa muissa EU-maissa luonnonhaittakorvusta maksetaan kaikille maataloille ja ympäristötukea lähes kaikille maataloille ja käytännössä vielä pinta-alaperusteisesti, ero tilatukseen ei ole enää kovin dramaattinen”. Tutkimusryhmä päätteli lakonisesti, että I ja II-pilarien välisen eron lieventyminen saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että II-pilarin maaseu-

dun kehittämisulottuvuus typistyy maatalouden tukemiseksi. ”On selvää, että Suomen omaksuma linja, jossa maaseudun kehittämisohjelman kautta kanavoitavat varat kohdennetaan valtaosaltaan ympäristötukeen ja luonnonhaittakorvaukseen, heikentää mahdollisuuksia maaseudun laaja-alaiseen kehittämiseen. Tällöin muun muassa maaseutupolitiikan näkökulmasta keskeiseksi koettu toimintaryhmä – eli Leader-toiminta – jää rahoituksellisesti lapsipuolen asemaan.”

## 6.2 OECD – yhä jäsentyneempään maaseutupolitiikkaan

OECD käynnisti kymmenien teemojensa joukossa myös maaseutupoliittisen kehittelytyön 1980-luvulla. Vuonna 1991 työskentely siirtyi monia hallinnonaloja käsittelevään asiantuntijaryhmään, jolla oli käytettävissään maaseutukehitystä koordinoiva sihteeristö. Siitä lähtien maaseutupolitiikka on ollut yksi OECD:n tehtäväalueista kytkeytyen enemmän tai vähemmän aluepolitiikan valmisteluun. Toiminta on vakiintunut, vaikka kulloistenkin työryhmien nimet ovat vaihdelleet.

Kansainvälisen asiantuntijaorganisaation hyöty kansalliselle toiminnalle riippuu erittäin paljon jäsenmaan omasta aktiivisuudesta, jolloin syntyy vuorovaikutusta ja palautetta. Suomi on ollut avoin ja aktiivinen maaseutupolitiikan kehittelytyössä. OECD onkin antanut Suomen maaseutupolitiikan rakentamiseen merkittävän panoksen, mikä ei näy suoraan OECD:n linjauksista johdettavina suomalaisen maaseutupolitiikan painotuksina vaan pyrkimyksenä ottaa huomioon OECD:n monista maista kokoamat johtopäätökset. OECD ei ole lenkki välittömässä poliittisessa toiminnassa, mutta se on hyvä yhteistyökumppani ja ajan tasalla pitäjä. (OECD 1990: 7 ja Uusitalo 1998: 95–96.)

OECD:n työ maaseutukysymyksissä alkoi runsas 20 vuotta sitten havainnosta, että maaseudun suurten väestöllisten, taloudellisten ja poliittisten muutosten seurauksena on välttämätöntä määri-

tellä maaseutupolitiikan tavoitteet uudelleen. Tämä puolestaan pakotti politiikan menettelytapojen tarkistuksiin. Maaseutupolitiikka ei ole vaikeaa pelkästään siksi, että se on niin monen merkittävän asian kokonaisuus, vaan myös siksi, että poliittisissa asenteissa, politiikan ja hallinnon rakenteissa ja niiden myötä myös työvälineissä esiintyy ongelmia ja jälkijättöisyyttä. Näitä kysymyksiä pohtivat vielä verrattain teoreettisesti OECD:n julkaisut *Rural Public Mangement* (1986) ja *New Trend in Rural Policy-Making* (1988). OECD:n raporteista on nähtävissä vaiheittainen maaseutupolitiikan jäsentyminen ja samalla poliittisen otteen selkiytyminen.

Prosessi on tullut mahdolliseksi, kun OECD on tehnyt syväskelluksia tärkeisiin teemoihin, esimerkiksi maaseudun työllisyyteen, on rakentanut maaseutuindikaattoreita, pohtinut moninaisten pientenkin maaseudun voimavarojen (*amenities*) merkitystä, hahmottanut kumppanuutta maaseudun kehitystyössä, kerännyt maakohtaisten arviointien avulla yksityiskohtaista tietoa kunkin maan maaseutupolitiikan tilasta ja käytännöistä sekä tehnyt samaan aikaan maatalouspolitiikan ja aluepolitiikan kehittälytyötä.

Maaseutupolitiikan kansainvälisessä rakentamisessa ollaan vasta alussa. Sen osoittaa Euroopan unionin maaseutupolitiikan avuton tila, eihän se ole päässyt irti maatalouspolitiikan aiheuttamista kahleista eikä rakennerahastojen avullakaan maaseutua kohdella omaehtoisena kehitettävänä alueena, vaan keskuksiin suunnattujen panosten mahdollisena hyötyjänä. Kansainvälisen eli käytännössä yhteisen maaseutupoliittisen kehittälytyön välttämättömyydestä kertovat OECD:n tekemät maaseutupolitiikan maatutkinnat. Suomen ensimmäisestä OECD-maatutkinnasta lähtien vuonna 1994 näitä on tehty lukuisia, viimeksi ovat valmistuneet vuosina 2007 ja 2008 Saksan, Meksikon, Skotlannin ja Alankomaiden maatutkinnat sekä Suomen toinen maatutkinta. Vuonna 2009 valmistuvat maatutkinnat Kiinasta, Italiasta ja Espanjasta.

OECD:n maatutkinnat kertovat selvästi, miten suuria eroja maaseutupolitiikan käytännön järjes-

tämisessä eri maiden välillä on. On maita, joissa on jo edetty kohtuullisen pitkälle, Suomi mukaan lukien ja maita, joissa maaseutupolitiikan varsinaista kehittälyä ei ole kunnolla aloitettu. Näissä maissa maaseutu kieppuu tavalla tai toisella aluepolitiikan tai maatalouspolitiikan liitännäisenä. Toisaalta OECD:n kehittälytyö on myös selvästi osoittanut, että huolimatta jäsenmaiden suurista maantieteellisistä, ilmastollisista ja hallinto-organisaatioita koskevista eroista *maaseudun kehittälytyössä on paljon yhteisiä pulmia, perusteita ja käytännön ratkaisuja. Siksi sitä myös kannattaa politiikanalana kehittää kansainvälisesti.*

## Hyvin monenlaista kumppanuutta

Esimerkki OECD:n varhemmasta ja vielä teoreettisesta tuotannosta on *Partnership for Rural Development* vuodelta 1991. Dokumentti on useimpien OECD-raporttien kaltainen eli käsittää yleisiä ja yhteisiä johtopäätöksiä ja perusteluja sekä esimerkkejä jäsenmaista. OECD on melko riippuvainen jäsenmaista tulevasta tiedosta. Raportti sisälsi muun muassa Suomesta selostuksen työpaikkatukikokousta, mikä tärkeänä yksityiskohtana oli kyllä hyvä, mutta kertoi samalla vielä Suomen maaseutupolitiikan kehittymättömyydestä. Nyt kumppanuus on jo olennainen osa Suomen maaseutupolitiikkaa ja on sen järjestelmän liima. Useita jatkuvia kumppanuuden käytäntöjä voidaan luetella kaikilta toiminnan tasoilta.

OECD:n kumppanuusraportti (1991: 23–24) näki maaseutupolitiikan rakentamiseen vaikuttavina tekijöinä muun muassa maaseutupolitiikan edellyttämän laaja-alaisuuden, maaseutualueiden sosio-ekonomiset olosuhteet sekä maaseutupolitiikan toteuttamisen vaihtelevat institutionaaliset puitteet. Mainitut tekijät eivät pelkästään vaikuta tapaan, jolla maaseutupolitiikkaa rakennetaan, vaan ne voivat myös vähentää kiinnostusta ja herättää epäuskoa maaseutupolitiikkaa kohtaan. Havainto ja kokemus lienee tuttu kaikissa maissa.



Jo vuonna 1990 OECD oli näkevinään, että monet jäsenmaat olivat siirtymässä kohti globaalia ja integroivaa maaseutupolitiikkaa. Arvio oli ehkä yliamupuva, vaikka monissa maissa tunnustettiin, että sektoraalinen lähestymistapa ei enää riitä, perustui se sitten maatalouteen, palveluihin tai teollisuuteen, eikä maaseudun kehittämisessä ole kyse myöskään pelkästään taloudesta. Mutta näistä havainnoista oli pitkä matka hallinnon sektoriotteen muuttamiseen enemmän aluelähtöiseksi. Alueellinen ote johtaa raportin mukaan ensinnäkin siihen, että pelkän taloudellisen kasvun sijasta maaseutupolitiikka ottaa huomioon hyvin monia sosiaalisia ja taloudellisia väestön ja alueiden elinvoimatekijöitä. Toinen merkittävä seuraus on se, että maaseutupolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen tulee mukaan yhtä lailla julkisia kuin yksityisiäkin toimijoita. *Molemmat seikat haastavat institutionaalisiin ja organisatorisiin uudistuksiin.*

Uudistukset helpottuvat, mikäli on selvä käsitys jonkin ongelman olemassaolosta ja sen ratkaisu-

mahdollisuudesta julkisten ja yksityisten osapuolten kumppanuuden avulla. Toinen ehto on jokaisen osapuolen hyötyminen ratkaisuista. Kolmas institutionaaliseen kumppanuuteen pääsemisen ehto on jokaisen osapuolen motivoituminen ja sitoutuminen yhteiseen työhön. (OECD 1991: 37.)

Johtopäätöksissään OECD korosti, että maaseudun kehittämistyön institutionalisoituminen on mieluummin pitkän prosessin tulos kuin yksittäisiä poliittisia päätöksiä. Tähän havaintoon on helppo yhtyä 20 vuotta myöhemmin Suomen kokemusten perusteella. Vertailemalla eri maiden käytäntöjä OECD havaitsi, että kumppanuus rakentui hyvin erilaisille politiikan ja hallinnon käytännöille, mutta alkoi vähitellen lähentyä muodoiltaan ja toiminnoiltaan. Maaseutupolitiikan välttämättömyydet alkoivat painaa ja muuttaa hallinnon perinteisiä käytäntöjä. Kumppanuus parhaimmillaan vaikuttaa myönteisesti julkisen ja yksityisen edun koordinoinnissa, inhimillisiin ja taloudellisiin voimavaroihin, juridiseen ja hallinnolliseen perustaan sekä poliittiseen valtaan.



Kuva: MMM Kuva-arkisto

Aluehallinnon ja MMM:n 5b-opintomatalla Italiassa. Lentokoneessa isäntien juustolahja ei enää naurattanut.

Vaikka kumppanuus saakin monia ilmenemismuotoja, eri maiden käytännöt ja kokemus osoittavat, että ollakseen tehokasta kumppanuudella on joukko poliittisia ja hallinnollisia ehtoja.

Yksi näistä on poliittinen hyväksyttävyyys, jonka on ulotettava paitsi osapuolten välille myös ulkopuoliseen suhtautumiseen maaseututoimijoita kohtaan. Organisatorisesti maaseutupolitiikan täytyy olla riittävän selkeästi määritetty säädöksissä ja toimintakaavioissa. Tavoitteiden täytyy olla osapuolten hyväksymiä ja yhteisellä tavalla ymmärtämiä. Sama koskee kustannusten jakoa ja tietoisuutta riskeistä. Toimiva kumppanuus edellyttää selkeitä valtasuhteita, johtajuutta, osaamista ja osuvaa tietoa. Tiedonvälityksessä ei riitä kumppaneiden välisen tiedon kulku, vaan tarvitaan viestintää myös ulospäin. Sanomattakin on selvää, että näin moninaisista aineksista koostuva kumppanuus edellyttää onnistukseen hyvää varojen ja toimintojen koordinaatiota. (OECD 1991: 45–48.)

OECD:n analysoimat kumppanuuden osatekijät olivat hyväksi avuksi maaseutupolitiikan kansallisesa suunnittelussa. Uutta politiikanalaa rakennetaan enemmän työmuotojen pitkäjänteisellä ja viitseliällä kehittälyllä kuin toimintaoikeuden antavilla poliittisilla päätöksillä. Poliittisilla päätöksillä muotoillaan harvoin uusia työtapoja, sen sijaan niillä ohjataan olemassa olevien toimijoiden ja organisaatioiden työtä. Siksi politiikan rakentamisen alkuvaiheessa poliittisten päätösten ja virkamiestoteutuksen välinen suhde on hieman epätavallinen: *poliittisina yrittäjinä työskentelevät virkamiehet vetävät, poliittikot ihmettelevät epäuskoisina.*

Kun uuden politiikanalan tavoitteet, työmuodot, eri osapuolten vastuut ja työnjako kirkastuvat, oikeenee myös päättäjien ja toteuttajien marssijärjestys. Teoreettiset erittelyt auttavat kiinnittämään huomiota oikeisiin asioihin. Käytännössä ne usein ovat hyvin pieniä ja varsinkin poliittisesti merkityksettömilä vaikuttavia seikkoja, mutta kasautuvana prosessina ne vähitellen muodostavat järjestelmän. Näin kävi myös suomalaisessa maaseutupolitiikassa.

## Maaseutupolitiikan uusi paradigma

OECD:n tähän mennessä pisimmälle viety maaseutupolitiikan kehittäly julkaistiin vuonna 2006 otsikolla *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD on järjestänyt viisi suurta maaseutukonferenssia. Uuden paradigman muotoiluun vaikuttivat erityisesti kaksi ensimmäistä eli Yhdysvaltojen Virginiassa ja Meksikon Oaxacassa pidetyt konferenssit 2004 ja 2005. Raportti nojautui myös moniin OECD:n laatimiin paikkaperusteisiin maaseutupolitiikan katsauksiin. Näitä olivat muun muassa Meksikon mikroalueita koskeva katsaus, Espanjan Extremaduraa ja Baskimaata koskevat katsaukset, Italian Toskanaa, Unkarin Balaton-aluetta ja Kreikan Kreetaa koskevat tapaustutkimukset. OECD:n työryhmä, jossa toimivat Mario Pezzini johtajana, Nicola Crosta koordinaattorina sekä Andrew Davies ja Karen McQuire, ilmoitti hyödyntäneensä myös Saksan, Englannin ja Kanadan maaseutupoliittisia raportteja. Työryhmää avustivat Philip Wade OECD:sta, George McDowell sekä John Bryden, edellinen professori Virginian yliopistosta Yhdysvalloista ja jälkimmäinen professori Aberdeenin yliopistosta Skotlannista. (OECD 2006: 5.)

OECD:n jäsenmaiden pinta-alasta noin 75 prosenttia on maaseutua ja väestöstä neljännes maaseutuväestöä. Maaseutualueita luonnehtivat väestön poismuutto ja ikääntyminen, muita alueita alempi koulutustaso, alempi työn tuottavuus ja vähäisemmät julkiset palvelut. Keskimääräinen näkymä ei ole kuitenkaan koko totuus, vaan OECD:n raportti tähdensi voimakkaasti, että maaseutumaaisuus ei ole taantumisen synonyymi. On paljon maaseutualueita, joissa luodaan uusia työpaikkoja, infrastruktuuri on kehittyntä ja elämänlaatutekijät ja ympäristön läheisyys toimivat vetovoimina. Niinpä muuttoliike on saanut myös voimakkaasti maaseudulle kääntyneen suunnan esimerkiksi Ranskassa, Englannissa ja Alankomaissa. (OECD 2006: 12–13.) Maaseutupolitiikan uuden paradigman OECD:n raportti tuo esille vertailuaselmmana vanhaan lähestymistapaan (taulukko 5).

**Taulukko 5.** Maaseutupolitiikan uusi paradigma

	<b>Vanha lähestymistapa</b>	<b>Uusi lähestymistapa</b>
<b>Tavoitteet</b>	Yhtäläistäminen, maatalan tulot, maatalojen kilpailukykyisyys	Maaseutualueiden kilpailukyky, paikallisten varojen kartuttaminen, käyttämättömien voimavarojen hyödyntäminen
<b>Avainsektori</b>	Maatalous	Useita maaseudun elinkeinoaloja (matkailu, käsityö, maatalous, teollisuus, tietotekninen ala jne.)
<b>Päävälineet</b>	Tuet	Investoinnit
<b>Avaintoimijat</b>	Kansalliset hallitukset, tuottajat ja tuottajaliitot	Hallinnon kaikki tasot (ylikansallinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen), kaikki paikalliset toimijat ja asiantuntijat (julkinen, yksityinen ja kansalaistoimijat)

OECD:n analyttinen julkaisu piti uuden maaseutuparadigman keskeisinä näkökulmina alueita ja paikkoja sektoreiden sijaan ja investointeja tukien sijaan. Uusi integroiva ote, uusi ajattelutapa maaseutupolitiikassa, esiintyy yhä useammassa jäsenmaiden aloitteessa tai toiminnassa. Julkaisu luetteli useita esimerkkejä, joukossa Suomen maaseutupolitiikan jaottelu laajaan ja suppeaan, Kanadan 'Rural Lens', Saksan 'Regionen Aktiv' -ohjelma tai Euroopan unionin Leader-yhteisöaloite.

Uusi paradigma edellyttää huomion kiinnittämistä hallinnan kolmeen ulottuvuuteen: keskushallinnossa on järjestettävä horisontaalisia toimintamuotoja, jotta vältytään sektorihallintojen toisilleen vastakkaisista toiminnoista. Käytössä on korkean tason toimielimiä tai ministeriöiden välisestä koordinaatiosta vastaavia työryhmiä, sopimuksia ja maaseutuvaikutusten arviointia. Toinen hallinnan ulottuvuus on paikallistasolla tapahtuva sektori-toimintojen integroiminen. Siinä on kysymys sekä julkisen että yksityisen osapuolen toimintojen koordinaatiosta että erilaisten hallinto- ja organisaatio-rajojen ylittämistä. Iso haaste julkinen-yksityinen-kumppanuudessa on OECD:n mukaan organisoida paikalliset aloitteet ja aktiivisuus niin, ettei niitä tukahduteta. Kolmas päälinja koordinaatiossa on vertikaalinen eli keskushallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välinen toiminta. Nämä toiminnot vaativat keskinäistä sitoutumista, tehokasta tiedonjakoa ja paikallisten toimijoiden osaamista ja pätevyyttä. Pohtiessaan uuden paradigman mukaisen integroi-

van maaseutupolitiikan toimintaedellytyksiä OECD:n asiantuntijaryhmä totesi, että uudella paradigmalla ei ole vielä riittävästi varoja käytössä, mutta se on jo muuttanut suhtautumista maaseutupolitiikkaan. Paikallislähtöinen ote on auttanut edistämään julkisen ja yksityisen välistä kumppanuutta ja integrointia uusia toimijoita ja voimavaroja kehittämistyöhön. Sektorirajat ylittävä toiminta on myös yhdenmukaistanut keskus- ja paikallishallinnon tavoitteita ja toimintaa. Paikallislähtöinen ote vaatii enemmän alhaalta ylöspäin suuntautumista ja merkitsee käytännössä paikallisen tiedon parempaa käyttöä. OECD näki tehtäväkseen laadullisten ja määrällisten indikaattoreiden kehittämisen maiden välisen ja maiden sisäisen maaseutupolitiikan arvioimiseksi. Systemaattisesti tehdyt maatutkimukset auttavat maaseutupolitiikan rakentajia kaikissa OECD:n jäsenmaissa. (OECD 2006: 14–19.)

Raportti sisälsi myös joitakin tietoja OECD:n ulkopuolisista maista. Ne osoittivat yhtäpitävästi OECD:n jäsenmaiden kanssa, että poliittiset asenteet maaseudun kehittämistä kohtaan ovat muuttumassa. Monisektorialisen eli poikkialueellisen politiikanteon välttämättömyys tunnustetaan yleisesti. **Maaseutupolitiikkaa tarvitaan ainakin kolmesta eri syystä:**

- Alueellinen koheesio jäsenmaissa vähenee, ja se on haaste nimenomaan maaseutupolitiikalle.
- Maaseutualueilla on runsaasti käyttämättömiä taloudellisia voimavaroja, joita pitäisi paremmin hyödyntää sekä maaseutuväestön hyvinvoinnin

hyväksi että kansallisen edun ja kehityksen vuoksi.

- Sektoripolitiikat tai markkinavoimat eivät kykene vastaamaan maaseutualueiden kirjaviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Maaseutupolitiikan uutta paradigmaa tarvitaan, koska maatalous ei enää ole maaseudun elinkeinoelämän selkäranka. Maataloudella on edelleen tärkeä rooli maaseutumaisemassa useissa OECD:n maissa, mutta painoarvo maaseudun taloudessa on vähäinen ja se vähenee edelleen. Maatalouden tuet ovat iso resurssi maaseutualueille, mutta niitä ei ole tarkoitettu maaseudun kehittämiseen suoraan eivätkä ne aina sitä edes merkitse. Vanhan paradigman perusajatus oli se, että maaseutua kehitetään maatalouselinkeinoelämän kautta. Se ei kuitenkaan enää riitä vastaamaan maaseudun nykyisiä tarpeita, ja politiikan alueelliset vaikutukset ovat epätasaisia riippuen siitä, mikä merkitys maataloudella kullakin alueella on. (OECD 2006: 22–23 ja 102.)

### **Vanhan ja uuden paradigman välistä taistelua**

Olin jo sisäasiainministeriössä toimiessani törmännyt muutamia kertoja maataloushallinnon edustajien hyvin outoihin reagointeihin suhteessa maaseutupolitiikkaan. En sitä silloin ymmärtänyt mustasukkaisuudeksi. Ajattelin vain, että kun he kerran ovat tottuneet silmäilemään maaseutua maatalouden kautta ja maatalouspolitiikan ehdoin, kai se tuottaa tuskaa törmätä avarampiin asetelmiin, vaikka niissä ei ole mitään maatalouden vastaista. Olin vielä sinisilmäinen tuolloin.

Maa- ja metsätalousministeriössä toimiessani on tavan takaa joku, kuka kulloinkin, pyrkinyt opastamaan maaseutupolitiikassa ”oikeille linjoille”. Se on kuulostanut seuraavalta: maa- ja metsätalousministeriön toiminta kohdentuu pääosin maaseudulle, se on jo siitä syystä huomattavan suurta maaseutupolitiikkaa. Kun muilla ministeriöillä on vastuuta monista muista maaseudulle tärkeistä teemoista, maaseutupolitiikka täydentyy. YTR:n

edustamaa maaseutupolitiikkakäsitystä eli uutta paradigmaa ei tarvita.

Sitten on niitäkin, jotka varmasti oivaltavat erilaiset paradigmat, mutta mielestään kunnan virkamiehinä ovat hiljaa, eivätkä ota kantaa mihinkään. Silloin kun näitä tyypejä siunautuu Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmään, harmi on molemminpuolinen. Onneksi sihteeristössä tiedetään, että maaseudun kehittäminen vaatii työtä ja siihen tähtäviä toimenpiteitä. Filosofiset ja kvantitatiiviset selitykset eivät riitä. Olenaisimmat paradigmaerot ovat varmasti myös syy siihen, että maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolta ei yleensä saa minkäänlaista apua maaseutupolitiikan kokonaisohjelmien, erityisohjelmien ja selonteon valmisteluun. Paradigmat saavat muhia omissa nurkissaan, vaikka muodollisesti ne sijaitsevat jopa yhden ministeriön, yhden osaston ja sen yhden yksikön sisällä!

### **Sama teema, hyvin erilaiset linjaukset**

Ilman vertailuasetelmiäkin näkyy selvästi, että Euroopan unionin ja OECD:n maaseutupolitiikan painotuksissa on suuria eroja. Jossain määrin kansainvälisillä organisaatioilla, silloinkin kun pääosa niiden jäsenmaista on samoja, voikin olla erilaisia linjauksia. Mutta onko viisasta, että erot ovat näin suuret? Miten OECD pystyy asiantuntijaorganisaationa ohjaamaan tai edes avustamaan maaseutupolitiikan kehitystä, jos sillä ja ohjattavalla eli Euroopan unionilla ja sen jäsenmailla on näin suuria näkemyseroja? Toisaalta, mitä viisautta Euroopan unionilla on jarruttaa aidon maaseutupolitiikan käyttöönottoa, kun yhä useammat näkevät sen välttämättömäksi ja kun EU:n seminaareissa ja konferensseissa nostetaan esille aivan samoja linjauksia kuin OECD korostaa. Tähän asti niitä ei ole päätöksenteossa otettu huomioon.

Euroopan unionin 27 jäsenmaan maataloudet, maaseudut ja ympäristöt eroavat niin paljon, ettei ole teoriassakaan mahdollista kehittää sellaista politiikkaa, joka ottaisi huomioon kaikkien kolmen elementin tarpeet. Tätä kuitenkin epätoivoisesti

yritetään. Retoriikka korostaa ympäristöstä huolehtimista ja maaseudun elinvoimaa maatalouden etujen rinnalla. Kuitenkin on käynyt niin, että maissa, joissa ympäristön kunnostamistarpeet ovat erityisen suuria, ympäristötoimenpiteitä käytetään muita maita vähemmän, ja Suomessa, jossa maaseudun elinvoiman turvaaminen on tarpeellista mutta erityisen vaikeaa, panokset pannaan suoraan tai ympäristöperustein maatalouteen.

Retoriikka ja todellinen toiminta eivät vastaa toisiaan. Suomessa asia on aivan samoin kuin Euroopan unionissa, jossa komission tavoitteet ovat aika lähellä asiantuntijoiden esittämiä tavoitteita ja niiden perusteita, mutta lopputulos poliittisen käsittelyn jälkeen yhä uudelleen merkitsee vain vähäistä muutosta aikaisempaan. *Päivänpoliittisesti Euroopan unionissa tuntuu olevan käynnissä jatkuvia muutoksia, mutta historiallisesti tarkastellen muutokset ovat vähäisiä, eivätkä ne vielä ole vieneet EU:n maaseutupolitiikkaa vanhasta paradigmasta uuteen.*

Eurooppalaisen maaseutupolitiikan kehittymiselle antaa toivoa OECD:n linjausten samanaikainen politisoituminen ja konkretisoituminen. Myös maatutkinnoilla on niin yhteistä kuin maakohtaista merkitystä. Euroopan unionin puolella taas jonkinasteista toiveikkuutta nostaa komission ilmiselvä pyrkimys aitoon II -pilariin. Prosessi tosin on ollut erittäin hidas ja lähivuosina se säilyneekin hitaana muun muassa siksi, että komissioon on tullut ja tulossa uusia jäsenmaita, joille on erityisen tärkeää järjestää oma maataloutensa aivan toisenlaiseksi elinkeinoksi, kuin mitä se on ollut. Tässä tilanteessa maatalouteen kohdennetaan niitäkin varoja, jotka tavoiteasetannassa on varattu ympäristölle tai maaseudulle.

Euroopan unionin ja OECD:n maaseutupoliittisen tekstin erilaisuus kertoo maaseutupolitiikan keskeneräisyydestä. Uusi politiikanala tekee vasta tuloaan ja sen sovittaminen muiden politiikanalojen joukkoon ja usein vanhojen organisaatioiden toimenkuviin on tuskallinen ja hidas prosessi. OECD:n ensimmäiset tekstit korostivat hallinnon periaatteita, joita soveltamalla maaseudun kysymykset ja ongelmat saataisiin paremmin päätöksenteon

piiriin. Maaseutupolitiikalle ei vielä oltu luomassa omaa toimintakenttää. OECD:ssä on kuitenkin jouduttu huomaamaan, että pelkät menettelytapojen muutokset eivät riitä, vaan tarvitaan nimenomaista maaseudun kehittämiseen tähtäävää politiikkaa. Menettelytavoilla ei vanhoja sektoripolitiikan aloja ja hallintotapoja pystytä 'rokottamaan' riittävästi maaseututarpeita ajatellen.

Euroopan unioni taas on rakentamassa maaseutupolitiikkaansa jonkinlaiseksi maatalouspolitiikan laajentumaksi. Pyrkimykset ja perustelut ovat ymmärrettäviä, mutta epäuskottavaksi politiikan tekee tavoitteiden ja käytäntöjen paha ristiriita. Tosiasiallisesti maatalouspolitiikka on laajentunut vasta hyvin vähän.

OECD:n ja EU:n erilaisista maaseutupolitiikan kehittelyprosesseista voidaan vetää kuitenkin yhteinen johtopäätös: *tarvitaan nimenomaista maaseutupolitiikkaa, jolla on omat politiikanalan edellytyksensä eli tavoitteet, säädökset, varat ja hallinto-organisaatiot.* Minkään toisen alan laajentumana tai liitännäisenä tai pelkkien hallintomenettelyjen avulla maaseutua ei pystytä kehittämään.

Arvioitaessa Euroopan unionin ja OECD:n välisiä linjauksia Suomen kokemusten perusteella, OECD on lähempänä tilannetta, jossa voidaan kertoa itsenäisen maaseutupolitiikan välttämättömät ehdot ja rakenteet. Euroopan unionin nykytila on tästä vielä hyvin kaukana eikä ole varmaa, kypsykö ja kehittykö EU:n maaseutupolitiikka nykyistä itsenäisempään suuntaan. Tarpeet siihen ovat ilmiselvät, mutta EU on jo nyt useiden politiikanalojen sulatusuuni ja sen voimavarat ovat kohtuullisen vähäiset. Näissä oloissa uusi politiikanala, jolla ei ole omia hallinto-organisaatioita eikä etujärjestöjä, jää helposti löysien tavoitteiden asteelle. On toivottavaa, että OECD:n jäsenyvä maaseutupoliittinen ote ja muutaman jäsenmaan, Suomi mukaan lukien, vahvistunut toiminta aidossa eli uuden paradigman mukaisessa maaseutupolitiikassa vähitellen vahvistaisivat myös Euroopan unionin maaseutupoliittisia välineitä. Leader on jo sellainen, eikä se todellakaan kuulu marginaaliin, jonne sitä liian usein yritetään työntää.



Kuva: MIMM kuva-arkisto

## 7 ALUEPOLITIikka – MAASEUDUN PALVELIJASTA SEN KADOTTAJAKSI

Tuskin on aluepoliittista raporttia, jossa ei muistetaisi korostaa 1960- ja 1970-lukujen suuren aluepolitiikan saavutuksia. Sosiaali-, terveys- ja koulutusjärjestelmien hyvin runsas rakentaminen tuohon aikaan merkitsi alueellista tasapainoa luovaa voimaa – varsinkin, kun rakentaminen aloitettiin suurimpien tarpeiden alueilta. Infran ja palvelujen pystytys loivat myös pitkäaikaisia vaikutuksia, jotka ulottuvat näihin päiviin asti, vaikka palvelujen keskittyminen on jo jatkunut jonkin aikaa. *Silmäkoko on suurentunut, mutta verkot ovat edelleen olemassa.*

### 7.1 Aluepoliittisia vaiheita

Merkittäväksi aluepolitiikan tarkistajaksi tarkoitettu aluepolitiikkatoimikunta (Komitean mietintö 1986: 31–39) kertasi melko perusteellisesti harjoitettua aluepolitiikkaa. Sisäasiainministeriö asetti lokakuussa 1984 aluepolitiikkatoimikunnan. Sen puheenjohtajaksi tuli kansliapäällikkö Juhani Perttunen ja sihteerinä toimivat ministeriön yhteiskunnalliset toimihenkilöt Anssi Paasivirta, Matti Sippola ja Risto Tienari. Työryhmä oli kohtuullisen pieni, mutta se kuunteli lukuisissa kokouksissaan runsaan joukon asiantuntijoita. Tuloksena oli lähes 400-sivuinen aluepolitiikan läpikäynti (Komitean mietintö 1986/6).

Poliittinen keskustelu heikoimpien alueiden ongelmista alkoi jo 1950-luvun alkupuolella. Niinpä vuosikymmenen aikana valtion yritysten suuria investointeja suunnattiin aluepoliittisin perustein. Ensimmäiset varsinaiset kehitysalueat tulivat voimaan vasta vuonna 1966, myöhemmin kuin muissa Länsi-Euroopan maissa. Niillä pyrittiin rohkaisemaan yrityksiä nykyaikaistumaan ja ihmisiä siirtymään teollisuuselinkeinojen piiriin. Toisten kehitysalueakien aikana (1970–75) aluepolitiikan toimintalinjoja monipuolistettiin säätämällä laki Kehitysalueahasto Oy:stä, laki kuljetustuesta ja laki kehitysalueiden

kunnille yritystoiminnan edistämiseksi myönnettävistä korkotukiluotoista. Tuolloin nimettiin myös ensimmäiset teollisuuskyllät.

1970-luvun alkupuolen poliittisia kiistakysymyksiä oli keskustelu kasvukeskuspolitiikasta ja sen edellytyksistä. Yksimielisyyttä ei saavutettu siitä, miten paljon keskusten luonnollista kasvua oli tarpeen nopeuttaa. Kasvukeskuspolitiikkaa ei toteutettu systemaattisesti, mutta vuosikymmenen puolivälissä markkinavoimat sekä muutamat julkisen vallan toimenpiteet johtivat käytännössä voimakkaaseen keskusten kasvuun. Korkeakoululaitoksen laajenemisen turvasi vuonna 1966 säädetty erityinen resurssilaki.

Seuraava aluelainsäädäntö kattoi vuodet 1975–1981. Se jatkoi edelleen teollistamista. Uutta oli aluepoliittisten avustusten käyttöönotto. Tähän vaiheeseen kuului myös julkisten koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluiden kehittäminen, mistä muodostui suurin alueellista muutosta tasapainottava tekijä. Työllisyysmäärärahoilla vaikutettiin tie-, asunto- ja televerkkoinvestointien alueelliseen suuntautumiseen. Maatalouden alueellisella hintapoliittisella tuella ja rakennepoliitikalla hidastettiin työpaikkojen vähenemistä ja siirrettiin karjatalouden painopisteltä- ja Pohjois-Suomeen. Aluepolitiikkatoimikunta (Komitean mietintö 1986: 36–37) myönsi kuitenkin, että valtakunnan osien väliset kehityserot tosin pienenevät, mutta aluepolitiikkaa ei saatu riittävän hyvin kohdistumaan ongelmallisimpiin alueisiin.

Mielenkiintoisesti aluepolitiikkatoimikunta katsoi erityisen maaseutupolitiikan syntyneen 1970-luvun lopulla. Perusteina toimikunta käytti haja-asutusalueiden vähittäiskaupan tukea, henkilöliikennesuunnittelua ja koulujen oppilasminimien alentamista. Viriävä kylätoiminta myötävaikuttanut maaseutupolitiikan kehittämiseen. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen periaatepäätös vuodelta 1981 sisälsi merkittävimpänä tuloksena maaseudun työpaikkatukikokeilun.

Aluelainsäädäntö 1982–1989 ei muuttanut olennaisesti aluepolitiikkaa, mutta se toi mukanaan erityisaluet eli taantuvat teollisuus- ja kaivospaikkakunnat sekä erityisen ongelmalliset maaseutualueet. Lainsäädäntö sisälsi myös tehtävien ja toimivallan hajuttamisen aluepolitiikan keinona ja se korosti rakennevaikutusten merkitystä. Vuosikymmen oli myös kehitysytöiden perustamisen aikaa. Samoin alueiden omista aloitteista käynnistyneet kehittämisprojektit loivat valmiuksia jopa EU-aikaan, vaikka sitä ei silloin voitu arvata. (Komitean mietintö 1986: 37–39.)

Varsinainen eli pieni aluepolitiikka (vertaa käsitteet laaja ja suppea maaseutupolitiikassa) voidaan jäsentää monella tavalla. Tunnetuin lienee Perttu Vartiainen (1998: 2–10) jako teollistavaan kehitysaluepolitiikkaan 1966–1975, aluepoliittisen suunnittelun vaiheeseen 1975–1988 ja ohjelmaperusteiseen alueelliseen kehittämiseen vuodesta 1989 alkaen. Ensimmäistä vaihetta ilmensivät aluekehityslait, joiden päämääränä oli teollinen yhteiskunta, jota rakennettiin tukemalla alueita. Toisen vaiheen yhdentävä ja monitasoinen aluesuunnittelujärjestelmä pyrki hyvinvointiyhteiskuntaan, jossa alueet toimivat suunnittelun kohteina. Ohjelmaperustainen aluepolitiikka käyttää välineenään ohjelmia, joiden päämääränä on osaamisen yhteiskunta ja joissa alueiden rooli onkin vaihtunut objektista subjektiksi.

Ensimmäinen ja toinen vaihe olivat maaseudun kannalta otollisia. Sen jälkeen on ollut vaikeampaa. Mikä sen selittää?

## 7.2 Elinkeinot muuttuivat – alueellinen tasapaino säilyi

Enemmän kuin politiikanalat ja niiden toimenpiteet vastauksia antavat tietysti yhteiskunnan todelliset muutokset: alkutuotannosta toimeentulevan väestön määrä väheni 1960-luvulla peräti 43 prosenttia, Ruotsiin suuntautui voimakas siirtolaisuus 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa ja lähes 300 000 työpaikan nettokasvu vuosina 1970–1990 tapahtui kokonaan

julkisella sektorilla. (Okko 1997: 47 ja Vartiainen 1997: 88.) Suomi on muihin Pohjoismaihin verrattuna myöhään alkaneen, mutta nopeasti toteutuneen rakennemuutoksen maa. Kun elinkeinoilla ja ammateilla on hyvin erilaisia sidonnaisuuksia maahan ja alueisiin, kohdistuu aluepolitiikkaan nopeiden muutosten vuosina erityisiä paineita.

Tätä taustaa vasten suuren aluepolitiikan rakennusvuosien osuminen 1960-luvun lopulta 1980-luvun alkupuolelle ja varsinaisen aluepolitiikan painottuminen teollisuuteen eli käytännössä pk-yrityttäjäyteen tuottivat tulosta. 1970-luvun jälkimmäinen puolisko ja seuraavan vuosikymmenen ensimmäinen puolisko olivat alueellisesti kohtalaisen tasapainoisen kehittymisen aikaa. Ohjelmapolitiikan kauden alkaminen ennen liittymistä Euroopan unioniin heijasteli jo huolta aluepolitiikan keinojen tehokkuudesta. 1980-luvun loppupuolella aluepolitiikan suuntaa selvästi etsittiin. Tähän ajanjaksoon liittyi jotain, mikä sai aluepolitiikan irtaantumaan alueista ja etenkin maaseudusta!

Työryhmä Niemi-lilahti, Stenvall ja Ståhlberg katsoi raportissaan *Iskukykyisempi Suomi* (2002: 7–8) aluepolitiikan kahden ensimmäisen vaiheen aktiiviseksi, valtion organisaatioiden kautta tapahtuvaksi toimeenpanoksi. Teollistavan kehitysaluepolitiikan päämääränä oli paitsi teollistaa Suomi, myös edistää talouden kasvua. Lisäksi tavoitteena oli kehitysalueiden tulotason tasoittaminen suhteessa muuhun maahan. Keinoina olivat verohuojennukset, korkotuet, infrastruktuuriin vaikuttaminen sekä palvelujärjestelmien aikaansaaminen. ”Valtion aluepolitiikkaa ohjasi selkeä näkemys eri alueiden kehittyneisyyden tilasta ja olemuksesta, ja tavoitteena oli erojen tasoittaminen.” Suunnittelun mukaantulo muutti toimintatapaa ja vahvasti valtion aluehallinnon roolia toimeenpanossa. Samalla aluepolitiikan kohteeksi tuli koko maa. ”Alueisiin vaikuttaminen oli poliittista toimintaa. Aluepolitiikka oli osa hyvinvointivaltion rakentamista, jossa tavoitteena olivat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus.” Tällaisen ajattelun avulla maaseutu pysyi mukana, vaikka väestö- ja elinkeinorakenteen muutokset olivat todella suuria.



Hannu Tervon monipuolinen tutkimus *Aluepolitiikan vaikutukset teollisuuden kasvuun ja kehitykseen* (1985: 242–247) kertoi yksiselitteisesti, että *harjoitettu aluepolitiikka oli merkinnyt kehitysalueiden teollistumista, ei niinkään teollisuuden kehittymistä*. Etenkin toimialarakenne oli monipuolistunut, rakenne oli kehittynyt työ- ja pienyksikkövaltaisemmaksi, korkea pääomakerroin laskenut ja naisten työllisyysosuus noussut. Kehitysalueiden harvalukuinen teollisuus oli keskittynyt pääomavaltaisille, korkean tuottavuuden aloille. Nyt rinnalle oli noussut pienempiä, monipuolisempia ja työvoimavaltaisempia yrityksiä.

Toisaalta Tervo näki teollisuuden laadullisen kehittämisen yhä tärkeämmäksi tulevassa aluepolitiikassa. Tutkijan suositus politiikan tekijöille on jälkepäin arvioituna viisas: *”Aluepolitiikkaa tulee kehittää joustavasti. Vaikka eri merkit viittaavatkin innovaatiopainotteisen aluepolitiikan tärkeyteen jatkossa, niin perinteisemmästä, työllisyyden kasvuun tähtäävästä investointipainotteisesta aluepolitiikasta ei tule yht’äkkisesti luopua, tarpeelliset muutokset tulee tehdä asteittain. Aluepoliittisen rahoituksen lopettaminen tai vähentäminenkin merkitsisi erityisesti kehitysalueiden heikompien osien teollisuuden kasvun taantumista.”* Tervon kaltaista laajaa ja tasapainoista päättelyä ei enää vuosikymmenen loppupuolella esiintynyt. *Samalla kun innovatiivisuus lisääntyi aluepoliittisessa ajattelussa, ote kapeni ja vastuuntunto väheni.*

## Politiikka tasapainotti kehitystä

Valtioneuvoston kanslian suunnitteluosaston Aluepoliittinen katsaus 1982/83 kirjasi useita myönteisiä aluepolitiikan saavutuksia tai yhteiskunnallisen tilan ilmentymiä riippuen siitä, minkä verran harjoitetulla aluepolitiikalla oli ollut vaikutusta. Pääviesti oli, että alueellinen kehitys oli tasapainottunut Suomessa huomattavasti 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Kehitysalueiden muuttotappiot olivat pienentyneet ja tulotason alueelliset erot kaventuneet. Maatilojen lukumäärä jatkoi laskuaan, eniten Lapin, Pohjois-

Karjalan ja Oulun lääneissä. Toisaalta maatalouden tukipolitiikalla tasattiin alueellisia tuloeroja samoilla alueilla.

Varsinaisen aluepolitiikan pääkohde eli teollisuusyritykset olivat menestyneet odotetusti. *”Kehitysalueiden teollisuuden tuotanto ja henkilökunta kasvoivat suotuisasti 1970-luvun jälkipuoliskolla ja 1980-luvun alussa osittain suhdanteista riippumatta. Yritykset lisäsivät henkilökuntaa enemmän ja supistivat sitä vähemmän kuin Etelä-Suomessa. Kehitysalueille myös syntyi enemmän teollisia työpaikkoja ja toimintansa lopettaneita oli vähemmän kuin Etelä-Suomessa.”* (VNK 1983: 3.) Kaikkiaan teollisuusyritysten määrä vähentyi 1970-luvullakin, mutta varsinkin pienten yritysten lukumäärä kääntyi selvään nousuun 1980-luvun taitteessa ja niiden osuus työvoimasta kasvoi. Aluepoliittisesti huolestuttavaa oli taantuvien toimialojen ja kasvavien alojen yksinkertaisimpien tehtävien siirtyminen kehitysalueille. Tarkemmat tutkimukset osoittivat myös, että *teollistumisesta hyötyivät kirkonkylät, sen sijaan laajat maaseutualueet jäivät varsinaisen aluepolitiikan myönteisten vaikutusten ulkopuolelle.*

Julkisen sektorin henkilökunnan kasvu 1970-luvun loppupuolella kattoi keskimäärin noin 60 prosenttia kaikkien palveluelinkeinojen kasvusta. Nopeimmin julkisen sektorin työpaikat lisääntyivät Pohjois-Karjalan, Oulun, Lapin sekä Hämeen lääneissä ja muita hitaammin Mikkelin ja Uudenmaan lääneissä. Katsaus totesi myös, että vuonna 1982 avustuksiin käytetty julkinen rahoitus lisääntyi huomattavasti ja kasvu kohdistui kehitysalueen heikoimpien kuntien hyväksi. Aluepoliittinen rahoitus jatkoi nousuaan. (VNK 1983: 1–7.)

Aluepoliittinen katsaus 1982/83 (1983: 8) määritteli alueellisen kehittämisen päälinjat maaseutupoliittisesti myönteisellä tavalla: *”Aluepoliittisia toimenpiteitä suunnattaessa päähuomio tulee kiinnittää työllisyyden lisäämiseen Pohjois- ja Itä-Suomen heikoimmin kehittyneillä alueilla, taantuvien teollisuusalueiden kehittämiseen, maaseutualueiden elinkeinoelämän kehittämiseen sekä Helsingin seudun työpaikkakasvun hillitsemiseen.”*

Vuosia 1984–88 koskenut arvio sisälsi oletuksen alkutuotannon työpaikkojen vähenemisen hidastumisesta ja teollisuuden työpaikkojen lievästä kasvusta. Palvelutyöpaikkojen kasvu jatkuisi nopeana, koska julkisella sektorilla oli tätä koskevia suunnitelmia. Teollisuuden ja palveluelinkeinojen työpaikkojen arvioitiin keskittyvän erityisesti kaupunkien ympäristökuntiin ja maaseudun voimakkaisiin kuntakeskuksiin, joissa myös väkiluku kasvaisi. (VNK 1983: 8–9.)

### Heikkenevää näköpiirissä

Suhteellisen myönteisistä näkymistä huolimatta katsaus (VNK 1983: 9–12) painoi jarrua aluepoliittisessa rahoituksessa, jota katsauksen mukaan rajoittivat sekä valtiontalouden vaikeudet että kuntien taloudellisten mahdollisuuksien väheneminen. Lisäksi palvelujen, yhteyksien ja yhdyskuntatekniikan rakentamisessa oli näkyvissä painopisteen siirtyminen Etelä-Suomeen. Rahoitus-, vakuutus- ja liike-elämää palveleva toiminta kasvoivat eniten. (Kuitunen-Crohn 1988: 60–61.)

Katsaus painotti investointi- ja käynnistysavustuksen myöntämisessä kehittyneitä tuotantotekniikkaa ja uusia tuotteita. Hakemusten käsittelyä oli jouduttettava ja tukea tulisi kohdentaa vain todella välttämättömiin ja kannattaviin uusiin hankkeisiin, erityisesti matkailussa. Takavuosien tapaan korostettiin edelleen pienen ja keskisuuren teollisuuden edistämistä keskeisimpänä aluepoliittisena tavoitteena. Katsauksen mukaan maaseudun erityisalueilla tulisi kehittää erityisesti työpaikkatukikokeilua ja kokeilun piiriin tulisi lisätä uusia alueita. Katsaus myös peräänkuulutti valtioneuvoston maaseutupoliittisen periaatepäätöksen (22.12.1981) toteuttamista.

Helsingin seudun kehittämistä Aluepoliittinen katsaus halusi hillitä siirtämällä eräitä valtion investointihankkeita ja tehostamalla hallinnon hajauttamista. Edellistä keinoa Suomen aluepolitiikassa on käytetty kohtuullisen vähän ja jälkimmäinen keino on pitkään ollut esillä, mutta se alkoi saada tulosta vasta vuoden 2000 jälkeen. *Pääosin Suomen alue-*

*politiikka on ollut infrastruktuuri- ja kannustinpolitiikkaa. Rajoitepolitiikka on ollut lähinnä ajankohdan siirtämistä. Neljäs aluepolitiikan toimenpidetyyppi eli julkisen vallan omien toimintojen sijoituspolitiikka vaikutti ainakin Raahen rautatehtaan ja Oulun tyyppitehtaan perustamiseen 1960-luvulla ja Tornion jaloterästehtaan perustamiseen 1970-luvulla. (Tervo 1985: 38–41.) Tällä lailla ”sijoitettavia” valtion yrityksiä ei enää pitkään aikaan ole ollut ja hallintoyksiköiden siirto on onnistunut vasta viime vuosina.*

Aluepoliittisen katsauksen 1982/83 (VNK 1983: 8–12) näkymät ja tulkinnot tuleville vuosille olivat huomattavan paljon pessimistisempiä kuin muutaman ehtyneen vuoden aluepoliittinen arviointi. Ilmeisesti se rakennemuutos, jonka varassa niin suuri aluepolitiikka kuin varsinainen aluepolitiikkakin olivat ratsastaneet, oli taittumassa. Näkymistä tuli epävarmempia – varsinkin maaseudulle.

### 7.3 Aluepoliittisesti epävarma 1980-luku

1980-luku ei enää voinut eikä sen tarvinnut menestyä peruspalvelujen sijoittelussa; tärkeimmät ratkaisut oli jo tehty. Vuosikymmenen lopulla elettiin aikaa, jolloin menestystä tehtiin ”papereilla”. Aluepolitiikka ajautui politiikanalojen periferiaan.

#### Työ laaja – ote kapea

Kansliapäällikkö Perttusen toimikunnan toimeksianto oli melko suppea sisältäen säädösten uudistamistarpeen selvittämistä ja seurannan kehittämistä. Toimikunta kuitenkin itse laajensi tehtävänsä perusteenaan alueellisen kehityksen ongelmat ja tuotantotoiminnan kehitysedellytysten merkittävä muuttuminen. Toimikunta tähdensi, että parinkymmenen viime vuoden aikana tehdyt perusrakennusinvestoinnit ovat luoneet hyvän lähtökohdan alueiden kehittymiselle. Teollisuuden työpaikkojen lisääntyminen oli pysähtynyt, eikä julkisten palvelujen työpaikkakasvukaan enää ollut entinen ja maa-

talouden työpaikat jatkoivat supistumistaan. Siten aluepolitiikalla, joka perustui lähinnä investointien tukemiseen ja julkisten investointien suuntaamiseen, ei ollut enää entisenkaltaisia toimintamahdollisuuksia. Syystä tai toisesta toimikunta kuitenkin rajautui tarkastelemaan aluepolitiikkaa elinkeinopolitiikan kannalta ja keskittyi uudistamaan yrityksiin kohdistuvia toimenpiteitä. Tästä ratkaisusta toimikuntaa jonkin verran kritisoitiin. Jälkeenpäin arvioituna *aluepolitiikkatoimikunnan mietintö oli suuri kooltaan, mutta sisällöltään liian kapea-alainen.*

Toimikunta (Komitean mietintö 1986/6: 3–11) jakoi ehdotuksensa **neljään painopistealueeseen**, jotka olivat:

1. Yrityksiä tukevan julkisen palvelutoiminnan ja perusrakenteen kehittäminen
2. Alueellinen kehittämisselitys ja sitä tukeva toiminta
3. Yritystoiminnan aluepoliittisen rahoituksen uudistaminen
4. Maaseutupolitiikka

## Ponnetonta maaseutupolitiikan tapailua

On merkillepantavaa, että toimikunta otti yhdeksi painopisteeksi maaseutupolitiikan. Mietinnössä (Komitean mietintö 1986/6: 27–30) katsottiin, että elinkeinorakenteen muutos on tuomassa uudentyyppisiä aluepoliittisia ongelmia, jotka korostivat aluepolitiikan paikallisen kohdentamisen tärkeyttä. Tämän takia tarvitaan muun muassa erityisaluepolitiikkaa ja maaseutupolitiikkaa. Maaseutupolitiikkaa toimikunta piti osana aluepolitiikkaa. ”Maaseutupolitiikassa asetetaan tavoitteita ja toteutetaan toimenpiteitä kokonaisuutena ottaen huomioon maa- ja metsätalouden ohella muidenkin elinkeinon kehittäminen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen.”

Aluepolitiikkatoimikunta (Komitean mietintö 1986/6: 31–39) tarkasteli laajasti aluepolitiikan vaiheita 1950-luvulta lähtien. Tässä yhteydessä

tuli myös esille sen näkemys maaseutupolitiikan synnystä. 1970-luvun lopulla valtakunnan osien väliset kehityserot pienenevät, mutta aluepolitiikkaa ei saatu riittävän hyvin kohdistumaan ongelmallisimpiin alueisiin. Niinpä Lappi, Kainuu, Iijokilaakso, Suomenselkä, Pohjois-Karjala ja Ylä-Savo määrättiin ns. projektialueiksi. ”Tuolloin syntyi myös erityinen maaseutupolitiikka.”

Tutkijat ovat kuitenkin hyvin yksimielisesti arvioineet maaseutupolitiikan käynnistyneen Euroopan neuvoston maaseutukampanjasta ja etenkin maaseudun kehittämisselityksen asettamisesta vuonna 1988. Miksi aluepolitiikkatoimikunnan tulkinta noin 10 vuotta varhemmasta syntymäajasta ei ole mennyt läpi? Kaksi syytä on ilmeisiä: toimikunta määritteli maaseutupolitiikan aluepolitiikan osaksi ja maaseutupolitiikan keinovalikoima oli koko 1980-luvun ajan vaatimaton. Niin se oli määrittämättömässäkin, vaikka eräiden myöhemmin kypsyneiden asioiden voi nähdä nousseen esille aluepolitiikkatoimikunnan työn tuloksena. Tällainen oli muun muassa toimikunnan useissa yhteyksissä korostama ministeriöiden välttämätön tiivistyvä yhteistyö maaseutupolitiikassa kysymyksissä. Vasta maaseudun kehittämisselityksen myötä asia alkoi saada käytännön muodon.

Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö sisälsi toki muutamia maaseutupolitiikallisia linjauksia ja ehdotuksia. Keskeisimpänä tavoitteena toimikunta piti riittävän väestömäärän ja asutuksen säilyttämistä kylissä. Maataloutta ja metsätaloutta toimikunta piti edelleen peruselinkeinoina, mutta korosti pienteollisuuden ja palvelujen kasvavaa merkitystä, koska maatalouteen kohdistuu rakenteen kehittämistarpeita ja ylituotannon supistamisvaatimuksia. Mietintö oli havainnut maaseudun suosion alueena lisääntyneen, mikä osaltaan eriytti maaseutualueiden kehitystä. Siksi mietintö vaati erityistoimenpiteitä syrjäseutujen väestön elinolosuhteiden turvaamiseen. Sanomatta jäi miten! (Komitean mietintö 1986/6: 337–338.)

Aluepolitiikkatoimikunta (Komitean mietintö 1986/6: 339–340) esitti, että ”tulisi ryhtyä toi-

menpiteisiin maaseututieteiden laitoksen perustamiseksi johonkin kehitysalueen korkeakouluun sekä maaseututieteiden opetuksen tehostamiseksi muissa korkeakouluissa”. On hyvin todennäköistä, että tämä esitys on perusta Helsingin yliopiston maaseutuyksiköiden, nytemmin Ruralia-instituutti Mikkelissä ja Seinäjoella, perustamiselle pari vuotta myöhemmin. Ehdotus oli tukemassa myös muiden yksiköiden liikkeelle saattamista 1980-luvulla. Lisäksi maatalousoppilaitosten opetuksen tarjonta alkoi sisällöllisesti ja elinkeinollisesti laajentua. Toimikunta painotti kuntien velvollisuutta kylien kehittämiseen. Siihen tarvitaan monipuolinen keinovalikoima, mutta toimikunnan mielestä sellainen oli jo olemassa: selvityksiä ja suunnitelmia, koulutusta ja neuvontaa sekä rahoitusta yrityksille, yhteisöille ja kunnille. Suunnitelmia tulisi laatia kylittäin ja ”mitä yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta on kysymys, sitä enemmän alueen asukkaiden tulisi osallistua sen laadintaan”.

Toimikunta (Komitean mietintö 1986/6: 340–342) osui analysissaan oikeaan, mutta vältteli varojen osoittamista omaehtoiseen työhön. Samaan aikaan kunnallishallinnon elinkeino- ja maaseutupoliittiset linjaukset korostivat enemmän valtion toimenpiteitä kuin kuntien omia. Siten *kaksi julkista valtaa puhui pahasti toistensa ohi maaseutukysymyksessä*. Toiminnalliset johtopäätökset jätettiin tekemättä, vai katsottiinko, ettei valtionhallinnosta koottu ryhmä ollut oikeutettu tekemään konkreettisia esityksiä kunnallishallinnolle? Näin turha hallinnollinen hienotunteisuus jätti pahan aukon maaseudun kohdalle.

Toimikunta (Komitean mietintö 1986/6: 342–346) käsitteli myös maaseutuneuvontaa melko laajasti. Linjaukset jäivät tältäkin osin toivomuspensiksi. Tosin ”liitännäiselinkeinoneuvonta”, jota termiä tuolloin vielä käytettiin, lisääntyi maaseutukeskuksissa ja kuntien elinkeinoneuvonta vahvistui vielä 1980-luvulla, mutta varsinaiseen painopisteen muuttamiseen toimikunnan toivomalla tavalla ei päästy. Toimikunta tarjosi lääninkehittämisrahaa keskeiseksi välineeksi maaseudun kehittämisessä.

Myös maaseudun erityisaluekuntien määrittelyn tulisi olla osa maaseutupoliittikkaa. Omalla tavallaan aluepolitiikkatoimikunta lausui myös maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän syntysanat ehdotuksellaan keskeisten ministeriöiden välille luotavasta pysyvästä neuvottelumenettelystä maaseudun kehittämisessä. Maaseutukampanja kuitenkin vasta aktivoi ehdotuksen toteuttamisen.

### Katse liikaa peräpeilissä

Arvioidessaan aluepolitiikan uudistamisen periaatteita (Komitean mietintö 1986/6: 239–244) toimikunta tulkitsi alueellisen kehityksen aikavälillä 1975–1985 vastanneen kohtalaisen hyvin aluepolitiikan tavoitteita. Siksi tavoitteisiin ei ollut tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Toimikunta korosti haluaan siirtää erityisesti elinkeinopoliitikassa tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnolta aluehallinnolle ja *tähdensi alueellista omatoimisuutta*. Periaatteinaan toimikunta korosti muun muassa, että avustusten tilalle tulisi saada enemmän lainoja. Normaalin toiminnan jatkuvaa tukemista ei katsottu hyvällä, ja siksi kuljetustuen osuutta tulisi asteittain supistaa. Uusia aluepolitiikan tukimuotoja ei enää tarvita, koska niillä ei saataisi suurta lisäarvoa. Näin toimikunta päätyi elinkeinopoliittiseen lähestymistapaan, mikä osoittautui liian kapeaksi otteeksi. Merkittävästi aluepoliittisin toimin rakennettu yhteiskunnan perusrakenne ei kestänytkään muuttumattomana, vaan alkoi muutaman vuoden jälkeen rapistua. Siten toimikunnan ajatus jo rakennetun tehokkaasta hyödyntämisestä ei ollut aivan realistinen.

Alueellista omatoimisuutta korostaessaan toimikunta juuttui hallinto-organisaatioihin. Alkuvaiheen aluepolitiikka oli ollut keskushallinnon toimenpiteitä alueellisten kehittyneisyserojen tasaamiseksi. Painopistettä tulisi siirtää alue- ja paikallistason toimintaan. Toimikunta peräänkuulutti laajaa tehtävien ja toimivallan siirtoa aluehallintoon ja kunnille kaikilla yritystoiminnan kehitykseen vaikuttavilla hallinnon aloilla. Se, miten tavoite toteutetaan, jäi varsinkin kuntien kohdalta vähälle käsittelylle. Erityisesti maa-

seutupolitiikan vastuuta toimikunta oli siirtämässä kunnille, vaikka kunnilla itsellään ei ollut riittäviä valmiuksia eikä ehkä tahtoakaan suurempaan kehittämismvastuuseen.

Yritystoiminnan tukien yhteensovittamisessakin toimikunnalla oli hyvä tarkoitus, mutta edes jonkinmoiseen aukottomuuteen päästiin vasta useita vuosia vuosituhaten vaihteen jälkeen. Valtionhallinto ei pysynyt elinkeinorakenteen nopean muutoksen tahdissa, mikä viivästytti varsinkin palveluelinkeinojen aluepoliittista huomioonottamista. Aluepolitiikkatoimikunta nojasi vielä lääninhallituksiin useissakin ehdotuksissaan ja asetti ne koordinaatiovastuuseen. Muutaman vuoden päästä lääninhallitukset saivat antaa päävastuun aluepolitiikasta maakunnan liitoille. Ainakin mainitut kaksi syytä ovat vaikeuttaneet eri alojen yritysten asettamista samalle viivalle. Realistisesti ja kaukokatseisesti aluepolitiikkatoimikunta epäili, että ”merkittävimmäksi ongelmaksi saattaa muodostua yhteensovittaminen aluehallinnossa”. (Komitean mietintö 1986/6: 347–349.)

Arvovaltainen aluepolitiikkatoimikunta kärsi samasta taudista kuin 1980-luvun muutkin toimikunnat: työn ja elinkeinojen nopeaa muutosta ei ymmärretty niin ratkaisevaksi kuin se todellisuudessa oli. Poliittiset ja asenteelliset jarrut heijastuivat moiniin esityksiin. Esimerkkinä aluepolitiikkatoimikunnan metsätalous-ehdotus: ”Edistetään alueellista, etenkin kyläkohtaista metsätaloussuunnittelua ja parannetaan metsätilojen perustamismahdollisuuksia sekä tehostetaan maa- ja metsätalouden tilakohtaista kokonaissuunnittelua.” (Komitean mietintö 1986/6: 351–353.) Jotain tämänsuuntaistakin on tapahtunut, mutta iso pyörä merkitsi metsiin liittyvän työn olennaista vähenemistä ja metsän kohtelua teollisuuden ehdoin. Metsänomistajien ei enää kannattanut tehdä metsätoita omalla palstallaan. Metsän rooli aluepoliittisena toimintakenttänä lähes eliminoitui 1900-luvun loppupuolella.

Tuhdista aluepolitiikkamietinnöstä ei tullut kovin merkittävää aluepolitiikan linjausten tarkistajaa eikä maaseutupolitiikan varsinaista aloittajaa. Toimikunta nojautui 1960- ja 1970-lukujen aluepolitiikan

aikaansaannoksiin hieman liikaa ja näin toimikunnan itselleen asettamasta elinkeinopoliittisesta näkökulmasta tuli tuleviin tarkoituksiin nähden liian kapea-alainen. Samalla mietinnön ehdotukset jäivät varovaisiksi. Aineksia voimakkaampiin linjauksiin olisi ollut, sillä monet edellä mainitut linjaukset ovat osoittautuneet myöhemmin tärkeiksi. Sitten heilahti toiselle laidalle!

## Helsingin seudusta alkoi kehittyä metropoli

Sisäasiainministeriö järjesti maaliskuussa 1988 tutkijaseminaarin, jossa käsiteltiin pääkaupunkiseudun roolia ja viimeaikaista kehitystä. Seminaarista laadittu raportti on paljonpuhuva. Aiemmin aistittavissa ollut epävarmuus aluepolitiikasta oli muuttunut huoleksi globalisaatiosta ja pääkaupunkiseudusta ja siinä sivussa muista alueista. Eipä ihme, että maaseudusta huolta kantavat alkoivat järjestäytyä! Tietysti 1980-luvun puolivälin aikana oli koettu tilanteen muuttuneen. Taisipa olla, että oma elinkeinoasiamiehen vakanssini Suomen kunnallisliitossa oli tätä perua, koska olin kuntien keskusjärjestöjen ensimmäinen elinkeinoasiamies.

*Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi* -raportti (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988) kertoi rehellisesti sen hetkisestä ajattelusta. Koolle kutsutut aluepolitiikan asiantuntijat mieltivät teeman mukaisesti pääkaupunkiseudun kannalta asiaa, mutta ratkaisuehdotukset heijastelivat laajempaa asennetta ja näkemystä.

Pääpuhujaksi kutsuttu Gösta Oscarsson (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 21–25), pohjoismaisen aluepoliittisen tutkimuslaitoksen NordREFOn (nykyisin NordRegio) johtaja, tarkasteli alustuksessaan suurkaupunkipolitiikan vaihtoehtoja. Hän kysyi suoraan, hyväksytäänkö uusi alueellinen epätasapaino. Tekstissään hän sanoi seuraavasti: ”Poliitikot asetetaan vaikean pulman eteen: suurkaupunkien kasvua halutaan rajoittaa, mutta samalla varotaan vahingoittamasta sitä talouden osaa, johon maan tulevaisuus perustuu. Luovilla ja tietointensiivisillä

alueilla, toisin sanoen suurkaupungeilla, on keskeinen asema, jotta Pohjoismaiden avoimet taloudet pärjäisivät kansainvälisessä kilpailussa.” Oscarsson epäili, että poliitikot eivät ajatusta niele. Nyt tiedämme, että hulpeasti meni läpi!

Oscarsson esitti kolme vaihtoehtoa: kasvun ohjaaminen pois suurkaupungeista, suurkaupunkivaihtoehtojattelu sekä alueiden yhteispeli. Ensimmäiseen vaihtoehtoon Oscarssonilla oli tyypillinen ja tavanomainen vastaus, eli rajoittavat keinot eivät ole viisaita. Se tarkoittaa, että välillisten kustannusten nostaminen suurkaupunkialueilla ei ole pitkän päälle järkevää. Näin Suomessakin on ajateltu. Aivan selvästi Oscarsson korosti vaihtoehtoa 2 eli vaihtoehtoa suurkaupungille. Hän kysyi, ”olisiko mahdollista luoda pääkaupungille rinnakkaisia keskuksia tai voitaisiinko puhua eri tasojen välisestä työnjaosta?” Siinä sitä määritettiin ruotsalaisin voimin Suomen aluekeskusohjelman pääperiaate ketun logiikkaa noudattaen: mieluummin kaksi tai useampia kanoja kuin yksi!

Alueiden yhteispeli -vaihtoehdossa esiintyi käsite paikallistason toimenpiteet. Ilmeisesti vuodesta 1988 lähtien käsite on esiintynyt hyvin leväperäisesti. Se näyttää tarkoittavan Suomen olosuhteissa alueellisten toimenpiteiden painottamista paikalliset toimenpiteet unohtaen. Tällä käsitetulkinnalla tai paremminkin -erheellä maaseutu pienten yhteisöjen alueena jää automaattisesti sivuun.

Seminaariin kutsutut asiantuntijat esittivät mielenkiintoisia näkemyksiä tulevaisuuden aluepolitiikasta. Lauri Hautamäki korosti, ettei pääkaupunkiseudulla asuvan väestön edun mukaista ole pyrkiä suureen kasvuun. Toisaalta kasvua ei tulisi rajoittaa alueen asukkaiden elinoloja kurjistamalla eli rajoittavaa aluepolitiikkaa ei tule käyttää. Puhujan pääviesti oli, että ”Pääkaupunkiseudun liiallista kasvua voidaan parhaiten ohjata parantamalla muiden suurien keskusten kilpailukykyä.” (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 87.) Paavo Okon kiemurtelu peruskysymykseen vastaamisessa johti päätelmään, että ”pääkaupunkiseudun rajoittamista tärkeämpi tehtävä on sittenkin uuden perusrakenteen kehittäminen

koko maahan. Sitä kautta syntyy vähitellen vastapaino pääkaupunkiseudun ylisuhteiselle kasvulle” (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 98).

Mauno Kosonen, silloinen Helsingin yliopiston maantieteen apulaisprofessori, sittemmin Helsingin yliopiston vararehtori, puolestaan korosti verkostokeskusperiaatetta, jota voitaisiin lähteä toteuttamaan akseleilla Helsinki-Turku, Helsinki-Hämeenlinna-Tampere ja Helsinki-Lahti (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 106). Harry Schulman Helsingin yliopiston maantieteen laitokselta päätyi johtopäätökseen, että ”valtionhallinnon delegointi nykyistä enemmän lääneihin ja kuntiin näyttää loppujen lopuksi kaikkein selkeimmältä tavalta rajoittaa pääkaupunkiseudun kasvua”. Kirjoittaja korosti valtakunnallisen aluepolitiikan ja sosiaalipolitiikan keskinäistä tukea. (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 116–117.)

Markku Tykkyläisen (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 130) ratkaisu pääkaupunkiseudun ongelmiin oli palveluteollisuuden kompleksiksi, joka on kokonaisuus. ”Sen kasvun ohjaamisen tulisi ensisijaisesti tapahtua pitkällä aikavälillä kannustepolitiikan avulla”. Heikki Eskelinen (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 132–139) totesi esityksensä aluksi, että ”aluepolitiikassa on ajautettu neuvottomuuteen ja epävarmuuteen”. Eskelisen mukaan ”alueellisen keskittymisen suvantovaihe 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa aiheutui osaksi siitä, että Helsingin seudun kasvu mahtui vielä tuolloin aiemmin rakennettuihin, liikenneväylien, liike- ja asuinrakennusten muodostamiin puitteisiin. Myös työvoiman lisäkysyntä oli tyydytettävissä paikallisista reserveistä.” Tässä siis maaseutupoliittisesti kohtuullisen vaiheen inhorealistinen selitys! Eskelinen tavoitteli ”kaupunkijärjestelmää, joka kiinnittyy maan eri osiin. Tämä on kansainvälisen integraation edetessä taloudellisen kilpailun kotimainen alueyksikkö. Sen luomiseksi ei ole patenttiratkaisua, se ei onnistu minäkään yhden asian vision neuvoin.” Suurta luottamusta maaseudun omaehtoiseen kehittymiseen tällainen visio ei sisällä.

Timo Sneck (Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988: 148) Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta päätyi johtopäätökseen, että ”syvän maaseudun

ainoa selviytymisstrategia on kuntien erikoistuminen. Pelkkä maakuntakeskusten kehittäminen on erittäin turmiollista 30 vuoden tähtämellä syvälle maaseudulle.” Kysymys kuuluikin, miten kunnat saadaan oivaltamaan asian tärkeys! Nyt tiedetään, että oivaltamatta jäi.

Sisäasiainministeriön pääkaupunkiseutuseminaari kieli monenlaisista paineista. Pääkaupunkiseudun omat ongelmat nousivat esiin, toisaalta epävarmuus pääkaupunkiseudun ja muun valtakunnan välisestä suhteesta oli ilmeinen. Jonkinlainen globalisaation aiheuttama aluepoliittisen ajattelun pelkistyminen oli ilmassa.

Toisaalta lähes kaikki puhujat korostivat globalisaation tai keskittymisen vastalääkkeitä. Helsingin seutu nähtiin yhä selvemmin Suomen keskeisenä alueena, jopa metropolina, mutta sen vaikutuksia haluttiin levittää mahdollisimman laajalle. Tämä vain ei riitä maaseutupolitiikaksi. Globalisaatio-ajattelussa maaseutu oli jäämässä katveeseen. Entistä ymmärrettävämpää on, että maaseudun puolestapuhujat keskushallinnossa alkoivat etsiä toisiaan ja rakensivat maaseudun kehittämisprojektin vastalääkkeeksi ilmassa olleille paineille. *Maaseutupolitiikka alkoi irrota aluepolitiikasta.*

## 7.4 Aluepolitiikan uusiutumisstrategia 1991

Sisäasiainministeriö määräsi 5.6.1990 aluekehitysneuvos Anssi Paasivirran aluepoliittiseksi selvitysmieheksi, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus 1990-luvun aluepolitiikan päälinjauksista ja sisällöstä. Euroopan integraatiokehitys, työn aikana päälle iskenyt syvä taloudellinen lama sekä yritysten muutuneet toimintatavat ja sijoittumistekijät heijastuivat selvitysmiehen raporttiin. Selvitysmies ehdottikin, että ”Suomessa toteutetaan perusteellisempi aluepolitiikan uudistus kuin viimeisen 25 vuoden aikana on tapahtunut”. Raportin nimi *Suomen alueellinen uusiutumisstrategia* kuvasi uudistuksen tavoitteenasettelua.

Selvitysmiehen käytössä oli sisäasiainministeriön viisi valmisteluryhmää; monet virkamiehet osallistuivat raportin laadintaan. Järjestetyn kansainvälisen seminaarin asiantuntijapuheenvuoroilla oli myös vaikutusta Anssi Paasivirran raporttiin (1991: 1–4).

Selvitysmies arvioi harjoitettua aluepolitiikkaa, johon oli tehty jatkuvasti tarkistuksia, mutta joka pääpiirteissään oli säilynyt ennallaan. Johtopäätös oli: aluepolitiikalle asetetut tavoitteet oli saavutettu kansainvälisesti vertaillen hyvin, aluepolitiikan keinovalikoima oli laaja ja sitä oli täydennetty määrääjain sekä aluepolitiikan keinot tarjosivat hyvän perustan aluepolitiikan tehostamiselle. Toimintaympäristön muutos kuitenkin pakotti strategioiden uudistamiseen. (Paasivirta 1991: 13.)

Taloudellisia mahdollisuuksia arvioidessaan selvitysmies korosti välttämättömyyttä ottaa huomioon talouden realiteetit, mikä käytännössä merkitsi aluepolitiikkaan käytettävien varojen vähenemistä. Hieman heitonomaisesti selvitysmies myös toivoi kunnille taloudellisia mahdollisuuksia harjoittaa kehittämispolitiikkaa (Paasivirta 1991: 22). Tästä vain ei ole ollut oikein kysymys. Kunnallispoliitikot eivät ole nähneet kuntaa kehittäjänä vaan peruspalvelujen järjestäjänä ja varsinkin päättäjänä. Valtionhallinnon aluepoliitikot sen sijaan ovat olleet tyrkyttämässä kunnille kehittäjän roolia. Selvitysmies esitti myös, että Suomen yritysten tulee olla integroituvassa Euroopassa entistä kilpailukykyisempiä.

ETA-sopimus supistaa selvitysmiehen mukaan aluepolitiikan piirissä olevaa aluetta ja tukitasot jonkin verran alenevat. Toisaalta EU:ssa (silloin EY:ssä) aluepolitiikan painoarvo on kasvamassa. *Integraationäkökohdat puolsivat varautumista voimakkaaseen aluepolitiikkaan.*

### Suomi Alueiden Eurooppaan

Kaikkein eniten selvitysmies oli kiinnostunut ”Alueiden Eurooppa” -toimintatavasta. Siitä huolimatta, että maakunnat ja kunnat vaihtelevat Euroopan maissa kooltaan ja merkitykseltään hyvin paljon, EY:n parlamentti oli vuonna 1988 hyväksynyt

päätöslauselman yhteisön aluepolitiikasta ja maakuntien tehtävästä. Siinä parlamentti suositteli maakuntien aseman tunnustamista ja maakuntatason vakiinnuttamista aluepolitiikan suunnittelun ja täytäntöönpanon sopivimmaksi maantieteelliseksi ja institutionaaliseksi tasoksi. Tämän selustatuen turvin Anssi Paasivirta kritisoi Suomen alue- ja paikallishallinnon rakennetta ja toimintatapaa alueellisen kehittämisselityksen näkökulmasta monessakin mielessä ongelmalliseksi. ”Aluehallinnossa toimii vain oman sektorihallintonsa tehtäviin erikoistuneita eri alan organisaatioita. Kuntainliittohallinnosta on muodostunut jäykkä ja kallis sektorialisen hallinnon jatke, joka huonosti soveltuu kehittämistoimintaan. Samoin kunnat ovat kyenneet heikosti kehitystyöhön. Kunnallishallinnolla ei näytä ainakaan lähiaikoina olevan kykyä suurten kehittämishankkeiden käynnistämiseen.” (Paasivirta 1991: 35–41.)

Selvitysmies analysoi osuvasti Suomen alue- ja paikallishallinnon rakenteen soveltuneen kohtalaisen hyvin yhteiskunnallisten suurten palvelu-uudistusten rakentamisorganisaatioiksi ja julkisen sektorin kasvavien resurssien jako-organisaatioiksi. Se soveltui kuitenkin heikosti ylläpito- ja purkutalouden organisaatioksi. Aluehallintoa ei oltu luotu tehokkaaksi kehittämisselityksiksi. Johtopäätöksenään selvitysmies katsoikin, että aluehallinnon kehittämisen organisointia ja rahoitusta tulee Suomessa ryhtyä pikaisesti valmistelemaan Alueiden Eurooppa-toimintatavan pohjalta. Raportti sisälsi vielä vaihtoehtoina joko aluehallintoon painottamiseen tai kuntien yhteistoimintaan perustuvia ratkaisuvaihtoehtoja. (Paasivirta 1991: 41–43.) Käytännössä selvitysmiehen ehdotus johti aluepoliittisen vastuun siirtämiseen lääninhallinnolta maakunnan liitoille. Selvitysmies oletti innovatiivisuutta saatavan lisää hallintoa kehittämällä.

Aluepolitiikan strategiavaihtoehtoja käsitellessään selvitysmies alkoi kallistua aluepolitiikan paradigman tarkistamiseen. Hän sisällytti 1990-luvun aluepolitiikan tavoitteisiin sekä kehitysaluepolitiikan että maan eri osien kehittämisselityksen, painotti tehokkuutta, säilytti tasaisuustavoitteen, mutta

ilmoitti sen painoarvon laskevan ja otti huomioon kestävä kehityksen periaatteet. Toimenpiteissä selvitysmies pyrki monipuolisiin ja laajavaikutteisiin toimenpiteisiin, paransi alueellisen omatoimisuuden edellytyksiä, arvioi ja uudisti aluepolitiikan mahdollisuuksia vaikuttaa infrastruktuuripolitiikkaan, sisällytti aluepolitiikan keinovalikoimaan avustuksia, lainoja, riskilainoja ja venture capital -rahaa, supisti toimintatukea ja siirsi painopistettä kehittämistoimintaan sekä kaiken kukkuraksi painotti toimenpiteiden harkinnanvaraisuutta. *Selvitysmiehen ehdotus* (Paasivirta 1991: 73–77) *ennakoi aluepolitiikan suurehkoa muutosta.*

Sisäasiainministeriö pyysi hieman myöhemmin Merja Kokkosta ja Perttu Vartiasta selvittämään alueiden asemaa Euroopassa. Selvityksen (Kokkonen-Vartiainen 1993: 124–125) mukaan ”Alueiden Eurooppa on idea, jolla on useita merkityksiä. Se ei ole mikään vakiintunut rakennelma, johon esimerkiksi Suomen tulisi integraatoratkaisuissaan sopeutua.” Yhden merkityksen monopolisointi ideologisoi käsitteen. EY:n sisälläkään Alueiden Eurooppa ei ole mikään keskeinen puheenaihe ja yhteisesti hyväksytty tavoite. Siten selvitysmies hieman pelkisti lähtökohtaansa. Toisaalta myös Joensuun tutkijat myönsivät, että ”perinteinen kehitysaluetuki menettää merkitystään Euroopan kehittyneissä maissa”. Paikallisesta julkisesta ja yksityisestä toiminnasta tulee alueellisen kehittämisen ydintä. ”Suomalaisen aluepolitiikan uudistus on tässä mielessä hyvin eurooppalaisessa linjassa.” Tutkijat kuitenkin varoittivat ylikorostamasta suurkaupunkialueiden merkitystä, jolloin aluepoliittinen ajattelu kääntyy ylösalaisin. Kansallisella integraatiolla ja voimavarojen mobiilisoinnilla on edelleen merkitystä.

## **Maaseutu jäi uusiutumisstrategian ulkopuolelle**

Selvitysmies Paasivirta päätyi esittämään aluepolitiikan tehostamiseksi ja alueellisen kehityksen konkretisoimiseksi ohjelmaperusteisen aluepolitiikan käynnistämistä. Kehittämisselitysten valmistelun ja



toteuttamisen hän osoitti pääosin aluehallinnon ja kuntien vastuulle entiseen tyyliin. Kehittämisohjelmia rahoitettaisiin lähinnä alueellisella kehittämisrahalla.

Parin vuoden päästä alkoi täysivauhtinen valmistautuminen Euroopan unioniin liittymiseen. Se hautasi alleen selvitysmiehen ohjelmat ja alueellisen kehittämisrahan, mutta ehdotuksissa oli Euroopan unionin tapa kehittää alueita. Anssi Paasivirta (1991: 93) ehdotti viittä ohjelmaa: kehitysalueohjelma, rakennemuutosalueohjelma, maaseutu- ja saaristo-ohjelma, osaamiskeskusten ohjelma ja ”sillanpää”-ohjelma. Nykyinen osaamiskeskusohjelma saattoi saada selvitysmieheltä syntysanat, ”sillanpää”-ohjelma perustui oivallukseen vahvistuvasta yhteistyöstä Venäjän ja Baltian maiden kanssa huolimatta siitä, että Venäjän kaupan romahtaminen ja poliittiset myrskyt olivat osatekijä lamassa. Hetken päästä sillanpää muotoutui EU:n Interreg-ohjelmaksi.

Selvitysmies ei myöskään ehtinyt saada kovin suurta vahinkoa aikaan vaatimattomalla näkemyksellään maaseutu- ja saaristo-ohjelmasta. Verrattuna vastikään valmistuneeseen ensimmäiseen maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan, sen seuraajista tai EU:n maaseutuohjelmista puhumattakaan, selvitysmiehen syvälle maaseudulle tarkoittama maaseutuohjelma pyrki säilyttämään alueet vain ”jossain määrin asuttuina”. Tavoitteen matalatasoisuus oli suorastaan ristiriidassa alueiden omaehtoisuuden lisäämispyrkimyksen kanssa. Varsin kummallinen oli myös selvitysmiehen raportin liitteenä julkaistu ”Arvioita maaseudun kehityksestä”, joka otsikoidaan huolimatta käsitteli lähinnä maatalouden tuotantosuuntia. Osaamista ja teknologiaa mielellään käsittelevä selvitysmies ei osannut rakentaa maaseudulle uusiutumisstrategiaa. (Paasivirta 1991: 103–107 sekä liite 4.)

Selvitysmies Anssi Paasivirta otti pitkän loikan eteenpäin aluepolitiikassa. Kun tekstiä vertaa vain viisi vuotta aikaisemmin tuotettuun aluepolitiikka-toimikunnan mietintöön, jossa Paasivirta oli yhtenä sihteerinä, ero on huomattava. Aluepolitiikkatoimikunta piti vielä kiinni aluepolitiikan ”perusarvoista”

eli tasa-arvoisuudesta ja yhteiskunnan tasapuolisesta kohtelusta riippumatta siitä, missä kansalaiset asuvat tai harjoittavat yritystoimintaa. Paasivirta ei enää korostanut näitä arvoja, vaan kilpailukykyä, julkisen talouden ahtaita mahdollisuuksia sekä päälle kaatuneen laman vuoksi että näköpiirissä jo olevan Euroopan unionin takia. Paasivirta raivasi tietä Euroopan unionin aluepolitiikan toteuttamiselle sekä ehdotuksillaan ohjelmapolitiikasta että niiden hallinnoinnista.

Selvitysmiehen raportin pääsisältönä olivat esitykset yritysten kilpailukykyyn vahvistamiseksi. ”Avoimet markkinat” näyttivät heijastuvan esityksiin jopa hieman liikaakin rapauttaen aluepolitiikan alku-peräistä paradigmaa. Kunnan rooli oli Paasivirran paperissa entisenlainen eli teoreettinen. Kuntien kehittäjävastuuseen vedottiin, mutta kunnan kannalta realistista näkymää ja keinovalikoimaa ei käsitelty eikä tarjottu. Yrityspalvelukeskuksetkin tarkoittivat selvitysmiehen ehdotuksessa lähinnä valtion neuvontayksiköiden alueellista kokoamista.

### Molemminpuolista ymmärtämättömyyttä

Olimme Anssi Paasivirran kanssa työtovereita sisäasiainministeriössä. Hän oli aluekehitysneuvos ja minä neuvotteleva virkamies tai niin kuin olen kuullut sanottavan ”saneleva virkamies”. Mitään en kuitenkaan pystynyt sanelemaan enkä anelemaan selvitysmiehen aluepolitiikan uudistamisraporttiin. Meillä oli pitkä keskustelu monistakin asioista, mutta kovin paljon ei kumpikaan ymmärtänyt toisen tarkoituseristä. *Vuodet 1990 ja 1991 olivat jälkeinpäin arvioituna ratkaisevia sille, että aluepolitiikka ja maaseutupoliitiikka loitontuivat toisistaan.* EU:lla oli vain väillinen vaikutus. Selvitysmies Paasivirralle ei kelvannut vasta valmistunut ensimmäinen maaseutupoliitiikan kokonaisuohjelma, vaikka sen valmistelussa oli ollut mukana paljon sisäasiainministeriönkin virkamiehiä ja maaseutuasioiden ehdoton virkamiesjohto.

Minä puolestani en voinut hyväksyä selvitysmiehen raportin harvoja ideoita, joita maaseutuun kohdistui, koska kokonaisuus ilmiselvästi oli ajassa maaseutua sivuraiteelle. Täytyy kuitenkin myöntää, että Anssi Paasivirran aluepolitiikkareportti on ymmärrettävämpi 17 vuotta myöhemmin luettuna kuin syntyhetkellään. Monet raportin linjaukset ovat alkaneet elää. Samalla myös maaseutupolitiikka on itsenäistynyt ja vahvistunut, vaikka selvitysmies ei ehdottanut sitä eikä varmasti nähnyt mahdolliseksi.

## 7.5 Maaseudun unohtava tulevaisuus

Jo jonkin aikaa on tuotettu Suomen pitkän aikavälin tulevaisuutta koskevia selontekoja. Myös eduskunta on tulevaisuusvaliokuntansa avulla käsitellyt pitkän aikavälin näkymiä. Ensimmäinen tämänkaltaisen dokumentti oli vuonna 1993 annettu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Se julkaistiin valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa 1993/1 otsikolla *Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot*. Selonteko heijasteli silloisten asiantuntijoiden epävarmuutta mahdollisuudesta laatia pitkän aikavälin ennusteita. Haluttiin korostaa kansalaisten näkemyksiä nykytilanteen ja tulevaisuuden ongelmista, uhkista ja vahvuuksista. Juhlallisesti selonteko (VNK 1993/1: 8) päätti johdantokappaleensa: ”Suomelle on tyypillistä, että jaamme menneisyyttä keskenämme. Nyt on aika luoda tulevaisuutta.”

Nykytilan tarkastelussa selonteko henki tyytyväisyyttä tuottavuuden kasvuun. Suomi oli kuitenkin edelleen eturivin teollisuusmaiden perässä tuottavuuden tasossa. Suomessa kehitettiin jo varhain laaja, erityisesti alkutuotantoa palveleva tutkimuslaitosverkosto, ja korkeakouluverkon tuntuva laajeneminen käynnistyi 1950-luvulta lähtien. Sen sijaan teollisuuden tutkimus- ja kehitystyön sekä tieteellisen tutkimuksen laajamittaisempi edistäminen käynnistyi muihin Pohjoismaihin verrattuna

myöhään. Tulotasovertailuissa Suomi kiipesi sotien jälkeisenä aikana tasaisesti aivan kärjen tuntumaan 1980-luvun lopulla, mutta lamavuodet pudottivat suomalaisen elintason uudelleen alle OECD-maiden keskitason.

## Talouden tasapaino alueiden tasapainon tilalle

Selonteko nimesi 1990-luvun peräytymisen vuosikymmeneksi, joka paljasti kolme perustavanlaatuaista epätasapainoa Suomen taloudessa. Ne olivat suuri ulkomainen velkaantuminen, teollisuusmaiden korkeimpiin kuuluva työttömyysaste sekä poikkeuksellisen syvään epätasapainoon ajautunut julkinen talous. Selonteko (VNK 1993/1: 24–26) piti lamanaikaista talouspolitiikkaa tuloksellisena, sillä talouden ulkoinen tasapaino oli korjaantunut, kustannus- ja kilpailukykyongelmat saatu hallintaan ja velkaantuminen ulkomaille pysähtymään. Samoin talouden avoimen ja suljetun sektorin kokosuhteet olivat tervehtymässä, jopa investoinnit tutkimukseen ja tuotekehitykseen olivat pysyneet runsaina lamasta huolimatta ja korkeateknologisten tuotteiden osuus viennistä oli kohonnut. Rakennemuutoksille jouduttiin antamaan shokkihoitoa.

Selonteko (VNK 1993/1: 37–38) kiinnitti huomiota väestön ikääntymiseen toteamalla, että vuonna 2020 lähes 30 prosenttia suomalaisista on yli 60-vuotiaita. Selonteko havaitsi myös metsävarojen kasvun ja korosti puun laadun aiempaa parempaa hyödyntämistä jatkossa. Yhdentyvä Eurooppa tarjoaa maataloudelle mahdollisuuksia ja uhkia. Uhkat liittyivät ennen muuta maatalouden työllistävän vaikutuksen vähentymiseen, mahdollisuudet puolestaan erikoistumiseen ja kehitystyöhön. Maaseutupoliittisesti oli tärkeää, että selonteko tähdensi maaseutuelinkeinojen tulevaisuuden tarkastelua myös siitä näkökulmasta, että ”Suomen koko alue pysyy asuttuna ja hoidettuna. Tämä on Suomelle myös tärkeä turvallisuus- ja puolustuspoliittinen kysymys.”

Suomen mahdollisuuksina selonteko korosti metsäteollisuutta, tietovaltaista tuotantoa ja yleis-

tä asumisviihtyvyyttä. Suomen luonto, väljyys ja ympäristö voivat kompensoida syrjäistä sijaintia ja ilmaston ankaruutta. Työttömyyttä käsitellessään selonteko päätyi arvioon, että tulevaisuuden Suomi tarvitsee työelämässään entistä enemmän sosiaalisia innovaatioita teknologisten innovaatioiden ohella. Suomalaisten tiedollinen osaaminen on kohtuullisen hyvä, mutta ”koulutus- ja innovaatiojärjestelmämme eivät ole kunnossa. Koulutuksen ja työelämän suhteet ovat muodostumassa kansalliseksi heikkoudeksi.” (VNK 1993/1: 46–48.)

Tulevaisuusselonteko päätyi arvioon, että *suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuu samanaikaisesti sekä yksilöitymistä että globalisoitumista*. Yhteiskunnan ohjattavuus vähenee ja kansalaisyhteiskunnan merkitys kasvaa. Markkinatalouden normisto löi itsensä läpi 1980-luvun kuluessa. Selonteko (VNK 1993/1: 55) koosti Monitor-asennetutkimusten tuloksia 1975–1993 tiiviiseen muotoon. Sen mukaan 1989 suuntauduttiin ”rennon kriittisesti kohti kansainvälisyyttä”, eli suhtautuminen kansainvälisyyteen oli itsekkään myönteistä. Laman koettelemusten jälkeen vuonna 1993 yksilökeskeisyys oli vaihtunut yhteisöllisyyteen. Säästäväisyys ja korkea yhteiskuntamoraali olivat uudelleen nousseet arvoonsa.

## **Maaseudulla useita tulevaisuuden vahvuuksia**

Selonteossa maaseutu-kaupunki-ulottuvuudella ei ollut minkäänlaista roolia. Sen sijaan merkille pantavaa on, että monet maaseudun realiteetit nähtiin enemmän myönteisinä kuin kielteisinä asioina. Suomen uusiutuvat luonnonvarat ovat jopa globaalisesti merkittävät niin raaka-ainelähteinä kuin ympäristöllisesti, etenkin puu ja makea vesi. Ympäristön tila on hyvä ja se parantaa myös maatalouden edellytyksiä. ”Sekä maaseutu- että kaupunkiympäristö ovat moniin muihin maihin verrattuina vahvuksiamme. Yhdyskunnissamme on tilaa, ja sen arvostus kasvaa edelleen.”

Tilaan liittyvät arvot unohtuivat 15 vuodeksi. Vasta viidennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ja selonteon valmistelun yhteydessä vuosina 2007 ja 2008 tosiasia nousi uudelleen esille. Kehittynyt palveluinfrastruktuuri on valtti, joskin ylläpito on kallista. Toisaalta infrastruktuuriin liittyvä tietotaito on suomalaisia vahvuuksia myös maailman mittakaavassa (yhdyskunnat, energia, kuljetus, tietoliikenne). Eniten selonteko kantoi huolta innovaatiojärjestelmän puutteista ja suomalaisten hitaudesta ”tarttua härkää sarvista”. Myös julkisen hallinnon keskittyneisyys on kielteinen asia. (VNK 1993/1: 60–62.)

Selonteon suositukset olivat suoraa jatkoa vahvuuksien ja heikkouksien analyysistä. Niinpä ympäristöön ja metsään kytkeytyvää Suomen globaalia asemaa oli syytä käyttää hyödyksi. Se puolestaan edellytti olennaista organisatorisen ja sosiaalisen innovaatiokyvyn kasvua. Toimivaa infrastruktuuria ei saanut päästää rapautumaan, vaan erityisesti tiestön kunnosta oli pidettävä huolta ja kaupunkien lähiöitä peruskorjattava. Oli viisasta nähdä vanukset vanhenevan yhteiskunnan voimavarana. Siten on löydettävissä useita ratkaisuja. Huomisen julkinen hallinto on nykyistä olennaisesti keveämpi, ja työelämän motivoivuutta on suorastaan pakko pystyä nostamaan. Työelämässä rohkaistaan innovatiivisuuteen, laatuun, vastuuseen, omatoimisuuteen ja yritteliäisyyteen. Selonteko puhui työelämän uudesta Sammosta.

Vielä 15 vuotta sitten yhteiskunnallisessa tulevaisuusajattelussa ei ollut mitään sellaista, joka olisi merkinnyt uhkaa maaseudulle, mutta suuria lupausiakaan ei ollut. Toisaalta selonteko ei ottanut lukuun tosiasiaa, että ”harvaan asuttujen alueiden rakenneongelmien ratkaiseminen edellyttää näiden alueiden erityisolosuhteiden huomioon ottamista” (Eskelinen 1991: 19–20). Maaseudun suhteellisen aseman supistumista kai pidettiin odotettuna ja vähittäisenä prosessina. Miten on vajaa 10 vuotta myöhemmin?

## Aluekeskusten verkko tavoitteeksi

Seuraavan kerran valtioneuvosto antoi tulevaisuusselonteon eduskunnalle 8.11.2001 otsikolla *Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015* (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/7). Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta oli pyytänyt, että tulevaisuusselonteko keskittyisi Suomen alueelliseen kehitykseen. Selonteko perustui eri ministeriöiden tulevaisuus- ja strategiatyöhön. Se valmisteltiin valtioneuvoston kansliassa valtiosihteerin Rauno Saaren johdolla ja yhteistyössä Valtion talouden tutkimuskeskuksen asiantuntijoiden kanssa.

Selonteko (VNK 2001: 8–9) piti Suomen hedelmällistä tietoyhteiskunnan ja hyvinvointiyhteiskunnan yhdistelmää kansainvälisesti arvioituna hyvänä lähtökohdaksi. Korkea koulutustaso, laadukas teknologiaympäristö ja toimiva infrastruktuuri puolsivat myönteistä tulevaisuutta, mutta korkea ansiotulojen verotus ja pulmat työmarkkinoiden toimivuudessa laskivat Suomen kilpailukykyä. Toimivasta infrastruktuurista selonteon käsitys oli hieman suoraviivainen: ”Monipuolisia paikallisia palveluja tarjotaan syrjäseutujenkin taajamissa, mikäli niissä on riittävä väestöpohja.” Työvoiman saatavuusongelmat alkoivat myös jo heittää varjoa tulevaisuudelle.

Kovin annetun oloisesti selonteko totesi, että ”Suomeen on muodostunut pääkaupunkiseudun lisäksi alueellisia kasvukeskuksia, joissa on monipuolinen elinkeinorakenne ja erityisesti informaatioteknologiaan perustuvaa tuotantoa, koulutusta ja tutkimustoimintaa. Näiden lisäksi Suomessa on 30 toimivaa, mutta hyvin eritasoista kaupunkiseutua.” Selonteko ennusti näille seutukunnille mahdollisuuksia kehittyä vahvemiksi keskuksiksi. Sen sijaan maatalousvaltaisten alueiden ja yksipuolisten teollisuuspaikkakuntien menestymisen ehdoksi nivottiin yhteistyö muiden alueiden kanssa. Selonteon otsikko puhui tasapainoisesta kehityksestä, mutta teksti otti lähtökohdaksi epätasapainoisen asetelman! (VNK 2001: 8–11.)

Alueelliset kehitysnäkymät -luvussa selonteko (VNK 2001: 12–15) kertoi väestön ja työvoiman

ikäntymisen sekä alueellisen keskittymisen olevan kehityskuvia, joiden arvioidaan viimeaikaisten selvitysten ja ennusteiden mukaan voimistuvan. Omasta havainnostaan selonteko ei kuitenkaan siirtynyt miettimään vastalääkkeitä, vaan otti vauhtia maailmalta: ”Kaikkialla maailmassa tuotanto ja väestö kasautuvat suurten keskusten työssäkäyntialueelle. Kasvukeskukset ovat viime vuosina nauttineet positiivisesta kasvunkierteestä. Kansantalouden kannalta on järkevää edistää kasvukeskusten kilpailukykyä ja tasapainoista kehitystä, sillä menestys lisää tuotantoa ja hyvinvointia muillakin alueilla.”

Suomen aluerakenne huomioon ottaen johdtopäätös on vähintään suurpiirteinen, suorastaan ylimalkainen. Tasapainoiseen aluekehitykseen selonteko pyrki jakamalla Suomi kolmeen alueeseen: kasvukeskuksiin, muihin kaupunkiseutukuntiin ja maaseutuun. Muiden kaupunkiseutukuntien pulmana on liiallinen keskittyminen julkisten työpaikkojen varaan. Selonteko suositti verkostoitumista ja yhteistyötä, jotta erikoisosaamista voidaan vahvistaa ja siten monipuolistaa elinkeinotoimintaa.

Selonteon maaseutu oli puoli Suomea, mutta vain kymmenesosa väestöstä. Määrittely ei maaseudun problematiikan kannalta ollut kovin tarkka, maaseudun elinkeinollinen tulevaisuus näyttäytyi selonteon mukaan maatilojen monitoimisuuden lisääntymisenä, matkailun laajenemisenä sekä etätöiden ja yritysten etätoimipisteiden lisääntymisenä. Jopa maaseutuyhteisöjen vahvistaminen mainittiin, mutta ei kerrottu miten. Rehellisesti selonteko korosti sekä välttämättömyyttä pitää kunnossa vähäliikenteistä tiestöä että tietoliikenneyhteyksiä (VNK 2001: 18–21.) Se vähä, mitä maaseudusta sanottiin, oli asiaa, mutta yhdyskuntarakenteen jako tavalla, jossa puoli Suomea jäi erilaisten keskusten ulkopuolelle ja toimenpiteet keskittyivät keskuksiin, merkitsi selonteon tavoitteen ja sisällön välistä ristiriitaa.

Vuonna 2001 jo puhuttiin – selonteossa varmasti keskimääräistä voimakkaammin – välttämättömyydestä saada ikääntyvät ihmiset pysymään työelämässä pidempään, ulkomaisen väestön työllistymisestä Suomeen sekä kuntarakenteen yhtenäistämistä

ja vahvistamisesta. Myös valtion toimintojen uudelleensijoittaminen nähtiin mahdolliseksi, kun lähes puolet valtion henkilökunnasta siirtyi eläkkeelle seuraavan 10 vuoden kuluessa. Aluepolitiikan puolella korostettiin kansallisia alueellisia kehittämissuunnitelmia aluepolitiikan perustana. EU-ohjelmien toteuttamisessa saatuja kokemuksia käytettäisiin hyväksi. Selonteon johtopäätös oli, että ”on olennaisen tärkeää, että maassa on kaikki maakunnat kattava, erikokoisten kaupunkiseutujen elinvoimaan perustuva vahva aluekeskusten verkosto”.

Teesin lausijat ilmeisesti kuvittelivat innovaatiotaan valtakunnalliseksi, todellisuudessa se kattoi puoli Suomea! Kyllin vahvoja aluekeskuksia kun ei ole läheskään joka maakunnassa. Edellä sanottua vasten ei tuntunut enää kovin uskottavalta, kun seuraavalla sivulla julistettiin, että ”kansalaisille turvataan kaikilla alueilla välttämättömät hyvinvointipalvelut. Palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuuta selkiinnytään.” Omalla tavallaan ilmaisi ennakoivaa PARAS-hanketta. Selonteon viimeisessä luvussa ”Hyvinvointi paremmaksi kaikilla alueilla” hallitus ilmaisi tukensa tasapainoiselle alueelliselle kehitykselle ja alueiden omaehtoiselle kehittämistyölle. (VNK 2001: 22–28.)

Hallituksen tulevaisuusselonteko ei ollut maaseutuselonteko, ei myöskään kaupunkiselonteko, mutta keskuksia se toi esille tavalla, jossa maaseutu jäi selvästi taka-alalle. Alkusanoissa selonteon ilmoitettiin keskittyvän suurten yleislinjojen tarkasteluun, joten selonteko ei arvaille yksityiskohtia tulevien vuosien kehityksestä. Näin tapahtuikin, mutta linjausten ja painotusten alueellisesta osuvuudesta on selvästi tehtävissä päätelmä, että toimenpiteiden tulisi kohdistua lähinnä keskuksiin. *Huolenpito alueellisesta tasapainosta oli vaihtunut huoleen väestön vanhenemisesta, työvoiman saatavuudesta ja pyrkimykseen jatkaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Eri-laiset alueet aluepolitiikan kohteina olivat vaihtuneet vahvan aluekeskusten verkon tavoitteluksi.*

Silti edelleen puhuttiin erilaistavasta aluepolitiikasta, vaikka sisältö oli seuraavaa: ”Avoimen talouden kilpailun vuoksi aluepolitiikan toimenpi-

teitä suunnataan jatkossa entistä voimakkaammin alueiden kehityspotentiaalin vahvistamiseen ja hyödyntämiseen eikä vain alueiden ongelmien hoitamiseen.” (Kavonius 2000: 1.) Ajatuksenjuoksu oli lupaavasti uuden paradigman mukainen, mutta ongelma oli siinä, ettei maaseudun kehityspotentiaalin vahvistamiseen suunnattu toimenpiteitä.

### **Vaivihkaista alueellisen keskittymisen vauhdittamista**

Heikki Eskelinen kirjoitti Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjaan pamfletin otsikolla *Aluepolitiikka rautahäkissä* (2001). Kirjoitus säväytti, sillä se oli hyvin lähellä omaa ajatteluaani. Heikki Eskelinen eli Pohjois-Karjalassa, minä Varsinais-Suomessa. Asiaista voidaan olla yhtä mieltä, mikäli ne antavat siihen aihetta. Suomessa harjoitettu aluepolitiikka antoi siihen ilmiselvän aiheen!

Eskelinen (2001: 10) väitti heti alkuun, että ”aluekehitykseen vaikuttaminen, aluepolitiikka, on monen muun asian ohella ajautunut tai haluttu sulkea globalisaation eli maapalloistumisen rautahäkkiin”. Tämä siitä huolimatta, että globalisaatioon sopeutumisen ja talouden ripeän kasvun kausi on ollut eriytymisen aikaa, sosiaalisesti ja alueellisesti. Eskelinen (2001: 12) totesi sarkastisesti, että ”osaaminen, teknologia ja tietoyhteiskunta ovat vallanneet ystäväyden, yhteistyön ja avunannon paikan kansakunnan yhteisissä linjanvedoissa”. Euroopan unionin rakennerahastopolitiikka on mahdollistanut valtiovalan vetäytymisen sivummalle vastuusta.

Kansallisen aluepolitiikan harkittuun passivisuuteen on nähtävissä useita syitä. Resurssien puute, mikä laman aikana tietysti oli todellista, on verukkeena jatkuvasti esillä. Toisena syynä Eskelinen näkee ”vallalla ja vallassa olevan näkemyksen siitä, että Suomen aluerakenne on aivan liian hajautunut”. (Eskelinen 2001: 13.) Eskelinen arvioi, että alueellista keskittymistä vauhditetaan vaivihkaa, tekemättä asiasta numeroa, esimerkiksi osaamisen kehittämisen nimissä. Arvioon on helppo yhtyä. Taitaa olla turhaa etsiä eroja poliittisten puolueiden

välillä. Näin suuriin asioihin ne eivät yhtäläisyydessään pysty vaikuttamaan!

Eskelinen tuo monessa yhteydessä esille, että aluepolitiikasta on tullut merkittävältä osin ylikansallista toimintaa. Samalla kuitenkin paikallisten toimijoiden asema alueiden kehittäjinä on vahvistunut. Havainto on ollut maaseutupolitiikan yksi tärkeimmistä pousseista. Maaseutupolitiikka vain ei ole vannonut kunnan tai seutukunnan nimiin, vaan korostanut sekä kylää, kuntaa että seutukuntaa. Aluepolitiikasta tuli hyvin haavoittuvainen vanhentuneen korostuksen myötä. Kunnasta ei ole paikallisen toiminnan ainoaksi toteuttajaksi.

Tea Remahl päätyi samanlaisiin johtopäätöksiin tutkiessaan väitöskirjassaan aluepolitiikan yhteiskunnallisia merkityksiä ja muutosta. Valtio on omaksunut kilpailuvallion mukaiset tehtävät talouskasvun edellytysten luojana. Hyvinvointipalvelujen jatkuminen on alueellisten ja paikallisten toimijoiden varassa. Alueiden asema on kuitenkin ongelmallinen: ”vaikka valtaa ja etenkin vastuuta kehityksestä on uusien hallinnon muotojen myötä siirtynyt alueille, ideologinen valta sekä koordinaatiovalta ovat edelleen niiden ulottumattomissa.” Siksi aluepolitiikan haasteet ovat suurempia kuin käytössä olevat välineet. ”Alueellisten erojen kasvun aiheuttama uhka yhteiskunnan tasa-arvoisuudelle ja pitkällä aikavälillä valtion legitimitetille on todellinen.” (Remahl 2008: 119–122.)

Tutkija kaipaakin perusteellista ja asiapitoista keskustelua siitä, minkälaista aluerakennetta maassa halutaan tulevaisuudessa ylläpitää, millä perusteilla ja mitä toimenpiteitä se vaatii. Näin siitä huolimatta, että aluepolitiikkaan liittyy ideologisia näkemyseroja, eturistiriitoja sekä käsitteellistä epäselvyyttä. Jännitteitä lisäävät vielä ”väljät määrittelyt ja ristiriitaiset tavoitteet, jotka risteävät monien muiden politiikanalojen kanssa”. (Remahl 2008: 125–127.)

## Eduskunta meni vielä pidemmälle

Selonteko-prosessiin kuuluu, että eduskunta työstää valiokuntiansa avulla mietinnön valtioneuvoston selonteosta. Nämä molemmat dokumentit yhdessä ovat senhetkinen poliittinen linjaus käsiteltävistä kysymyksistä. Luonnollisesti eduskunnan tulevaisuusvaliokunta kokosi eduskunnan mietinnön hallituksen tulevaisuusselonteosta.

Eduskunnan mietintö (Tu VM 1/2002 VP) hallituksen tulevaisuusselontekoon oli selontekoa huomattavan paljon perusteellisempi ja yksityiskohtaisempi, mutta maaseudun kannalta se meni entistä enemmän vinoon. Mietinnön ensimmäisiä sivuja elähdyttivät globaalit muutokset ja tietotekniikan edistyminen. Hyvin lohdullista oli havaita, että mietinnön ja OECD:n mukaan Ruotsi oli silloin maailman tietointensiivisin talous, sen jälkeen tulivat Yhdysvallat, Korean tasavalta ja Suomi, kun mittareina käytettiin investointeja korkeakoulutukseen, tutkimus- ja kehitystyön investointeja sekä tieto- ja viestintätekniikan teollisuuden laajuutta. Tietointensiivisyyden nousu oli Pohjoismaiden lisäksi erityisen nopea Itävallassa ja Irlannissa.

Samalla mietinnössä (2002: 3 ja 8–12) todettiin, että viimeisen 10 vuoden aikana on ollut selvänä yleispiirteenä taloudellisten ja sosiaalisten kehityserojen kasvu. Suomen tietoyhteiskuntamainetta hieman vähensi se, että Suomi sijoittui tieto- ja viestintätekniikan levinneisyyttä ja käyttöä kuvaavalla indikaattorilla mitattuna 47 maan joukossa sijalle 17, vain hieman keskiarvon yläpuolelle. Mietintö sisälsi myös käppyröitä tiedekorkeakoulujen sisäisestä eri tieteenaloilla osoittaen teknisten alojen sisänoton nopeaa kasvua 1990-luvun aikana. Tänäpäin, muutama vuosi myöhemmin, asiaa ei enää nähdä näin kapeasti! Mietinnössä se oli selvä tulevaisuutta valkaiseva yksityiskohta. Myös tulevaisuusvaliokunnan mietintö ennakoiki PARAS-hanketta toteamalla, että ”ratkaisuja ei löydy ilman palvelujen alueellista ja poikkialhallinnollista uudelleenjärjestelyä”. (2002: 26.)

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan analyysi (2002: 28–29) alueellisesta eriytymiskehityksestä oli

lyhyesti se, että alueellinen eriytymiskehitys kiihtyi 1990-luvun kuluessa, tietoteollinen tuotanto otti 1990-luvun kuluessa aluekehityksen moottorin roolin ja erityyppisillä alueilla oli kullakin erityyppiset mahdollisuudet, mikä korosti paikallisen erikoistumisen ja erityisosaamisen merkitystä. Mietintö piti suurena kysymyksenä tulevaisuuden kannalta sitä, millaisen tasapainon vauhdittamis- ja tasaamistavoitteet saavuttavat globalisaation aikakaudella. Mikä tulee olemaan kansallisen aluekehityspolitiikan rooli? Onko nk. suurella aluepolitiikalla tulevaisuutta, vai toteutuko aluekehitys entistä selkeämmin sektoripolitiikkojen yhteisvaikutuksena? Kysymykset ovat tyyppillisesti eduskunnan vastattavissa olevia. Mietinnöltä olisi odottanut vastauksia asetettuihin kysymyksiin.

Mietintö (2002: 29) totesi, että Pohjoismaissa on ollut samansuuntaisia kehitystrendejä 1990-luvulla. Niistä keskeisiä ovat olleet jonkinasteinen kriisi vuosikymmenen alkupuolella ja erittäin voimakas talouskasvu vuosikymmenen loppupuolella. Kun tuolloinen kasvupolitiikka oli monin osin saavuttanut rajansa ja kun alueellinen kehitys ei ollut saavuttanut poliittisesti hyväksyttävää tasapainoa, etsittiin uusia aluepoliittisia keinoja (Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2002). Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Islannissa uudet strategiat keskittyivät aiempaa voimakkaammin teollisuuspoliittisiin toimiin, Suomessa oli kysymys alueiden kehittämisestä säädetyin lain ja asetuksen uudistamisesta. Uudistaminen tähtäsi kansallisen aluepolitiikan tehostamiseen EU:n rakennerahastokaudella 2000–2006.

Valmistautuminen vuoden 2006 jälkeiseen rakennerahastokautteen oli nähtävissä EU-jäsenten Suomen, Ruotsin ja Tanskan aluepolitiikan uusissa painotuksissa. Mietintö (2002: 30–31) myös myönsi, että Suomen vauraus oli pohjoismaisessa vertailussa alueellisesti ylivoimaisesti epätasaisimmin jakautunut. Vain Uusimaa oli selvästi sekä Varsinais-Suomi ja Ahvenanmaa olivat hieman EU:n keskitason yläpuolella. Toisaalta Kainuu, Etelä-Savo, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala olivat ainoat alueet Pohjoismaissa, joiden vauraus oli vähemmän kuin 75 prosenttia EU:n keskitasosta. Ruotsin vauraus oli

Pohjoismaista ylivoimaisesti tasaisimmin alueellisesti jakautunut. Väestön maassamuutto ja keskittyminen oli suhteellisesti suurinta Suomessa ja Islannissa. Silti on mielenkiintoista ja osin epäloogistakin, että tämäkin mietintö sisälsi suurta murhetta hajautuneen asutusrakenteen aiheuttamista pulmista.

### **...mutta pinnallisesti**

Eduskunnan mietintö jaotteli Suomen neljään aluetyyppiin. Toisin kuin hallituksen selonteko, mietintö puhui pääkaupunkiseudusta, valtakunnan osakeskuksista, muista kaupunkiseutukunnista ja maaseudusta. Maaseudun nykytilan arviointi kuitattiin muutamalla rivillä, ytimenä "tulevaisuussuuntautunut julistus": "Maatalous itsessään työllistää tulevaisuudessa nykyistä vähemmän, mutta maaseutu pysyy elävänä vain kannattavan maatalouden avulla." Hallituksen selonteon tapaan mietintö kiinnitti huomiota myös tieverkon kuntoon. Monet maaseutupolitiikan välttämättömyydet todettiin maaseudun mahdollisuuksiksi ilman keinoja. Näitä ovat muun muassa jalostusasteen nostaminen, elintarviketeollisuuden ja mekaanisen puuteollisuuden uudet mahdollisuudet, matkailu sekä uuden yritystoiminnan muodot unohtamatta tietoyhteiskuntakehitystä. (2002: 36–37.)

Tulevaisuusvaliokunnan mietintö korosti itsensä ja toisista huolta pitäviä yhteisöjä. Yhteisöjä ei sen kummemmin määritelty, joten mietinnön perusteella on arvioitavissa, että ne olisivat erilaisia kaupunkikeskuksia. Maaseudulla yhteisöjä tuskin onkaan, olihan se mietinnössä lähinnä vain yhden areaalisen elinkeinon sijaintialuetta. Ensimmäisenä ydinkysymyksenä mietintö (2002: 38–43) korosti keskeneräisen tietoyhteiskunnan kehittämistä eli etenkin tietotekniikan omaksumisen edistämistä. Osaamiselle mietintö penäsi tasokorotusta, jossa teemassa on neljä olennaista tulevaisuuden haastetta: tiedekorkeakoulujen resurssien puutteet ja pitkät opiskeluajat, ammatillisen koulutuksen houkuttelevuus ja taso, peruskoulun kyky uudistua sekä aikuisväestön osaamisen tasokorotus ja jatkuva

ylläpito. Haasteet ovat todella merkittäviä kaikkien aluetyyppien kannalta arvioituna. Kolmanneksi tulevaisuuden ydinkysymykseksi mietintö määrittäi työyhteiskunnan puolustuksen. Ongelmaa kuvasi samanaikainen korkea työttömyys ja työvoimavaje. Mietintö vaati, että ”työllisyysasteen nostaminen 80 prosenttiin – yhdessä aktiivisen maahanmuuttopolitiikan kanssa – vuoteen 2015 mennessä tulisi olla hallituksen työllisyysstrategian tavoitteena”.

Mietintö arvosteli hallituksen tulevaisuusselontekoa siitä, että se ei käsitellyt yhteiskunnallista syrjäytymistä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta ymmärsi syrjäytymisen lähinnä pitkäaikaistyöttömyydestä tai -sairauksista aiheutuvaksi tai nuorten viivästyneeksi kiinnittymiseksi työelämään. Alueellista syrjäytymistä ei kumpikaan tulevaisuusraportti käsitellyt.

Neljäntenä tulevaisuuspolitiikan ydinkysymyksenä mietintö käsitteli työn tulevaisuutta. Tulevaisuusvaliokunnan huolena olivat pätkätyöt, yrittäjäaktiivisuuden mataluus, työn, oppimisen ja koulutuksen limittyminen toisiinsa sekä työelämän jatkuvat pulmat joustamattomine organisaatioineen, jyrkkine hierarkioineen ja heikkoine yhteistyösuhteineen.

Vaikka hallitukselta edellytettiin aluepolitiikkaan painottuvaa tulevaisuusselontekoa, eduskunta itse ei enää pysynyt antamassaan tulokulmassa, vaan runsas ja seikkaperäinen mietintö käsitteli sinänsä tärkeitä tulevaisuuskyymyksiä, joiden alle aluepoliittinen lähestymistapa osittain jäi. Mietintö (2002: 46) valitteli alueiden kehittämisen muodostuneen erittäin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta edellytti hallitukselta järjestelmän yksinkertaistamista, aluetuen jatkamista vuoden 2006 jälkeen EU-politiikassa sekä varautumista omien kansallisten toimien vahvistamiseen. Mietintö sanoi selkeästi, että ”suuressa aluepolitiikassa tehtävät linjaukset ovat tärkeitä tulevan aluekehityksen kannalta”.

Alueellisen innovaatiotoiminnan edistämiseksi mietintö edellytti osaamiskeskusohjelman, TE-keskusten ja alueellisesti kattavan ammattikorkeakouluverkoston rakenteen toiminnallista kehittämistä niin, että työ ja hankkeet tuottaisivat nykyistä

tasapainoisemman tuloksen. Avainasemassa ovat uudistamiskykyä edistävät ja alueellista vetovoimaa lisäävät kehittäjäverkotot. Mietintö näki demokratiavajetta Suomen kaksijakoisessa alueiden kehittämistehtävien järjestämisessä. Alueellinen suunnittelu on itsehallinnollista, mutta hankkeiden rahoitus ja toimeenpano on pitkälti valtiollista. Mietintö (2002: 47) jopa sanoi, että kansalaiset eivät ole olleet kovin halukkaita osallistumaan aluekehittämiseen.

Mietinnön johtopäätös oli kuitenkin yllättävän vanhahtava: kansalaisosallistuminen – myös alueellisissa kysymyksissä – on luontevaa kytkeä osaksi kuntakohtaista vaikuttamista. Miksi näin? Onhan kehittämistyön ja hankkeiden enemmistö järjestöjen ja yritysten kansalaisaktiivisuuteen perustuvia, eivät kuntien hankkeita. Demokratiavaje tässä yhteydessä on hieman keinotekoinen kysymys, sillä sen muodollinen ratkaiseminen vähentäisi todellisten toimijoiden aktiivisuutta ja innovatiivisuutta. Ohjelma- ja hanketyössä suora ja edustuksellinen vaikuttaminen törmäävät toisiinsa. Ongelmana ei suinkaan ole demokratiavaje, vaan haluttomuus kehittää järjestelmiä niin, että kummallekin demokratian muodolle – suoralle ja edustukselliselle – tulee luontevat tehtävät prosessissa.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta korosti aluekehityksen noidankehien murtamista. Tätä työtä on sekä kasvavissa keskuksissa että muuttotappioalueilla. Julkisen vallan roolina mietintö näki suotuisten toimintapuitteiden tarjoamisen yrityksille suurten keskusten ulkopuolellakin. Alueiden menestys riippuu niiden uusiutumiskyvystä ja vetovoimaisuudesta. Valiokunta toisti ajankohdalle tyypillisen aluepoliittisen aforismin: ”Aluepolitiikan tavoitteeksi tulisi ottaa maan eri osat kattavan aluekeskusverkon luominen ja siten maan eri osien elinkelpoisena pitäminen”. Valiokunta lisäsi realistiseksi peräkaneetiksi keskusten voivan olla erikokoisia ja erityyppisiä.

Valiokunta näki aluekehityspolitiikan eriytyväksi. Peruslähtökohtana on, että ”Koko maa pidetään asuttuna ja toiminnallisten järjestelmien piirissä. Omaehtoisen kehittämisen mahdollisuudet turvataan koko maassa.” Valiokunta liitti tasapainoisen



kehityksen perustaksi pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteet. ”Keskeisiä niistä ovat demokratia, jakamattomat ihmisoikeudet, täystyöllisyys, kilpailukykyinen ja kehittyvä yritystoiminta, julkisten palvelujen universaali saatavuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo.” Luettelo on juhlava ja varsinkin palvelujen universaali saatavuus jo vuonna 2002 ylipuova ilmaisu. Hieman arvoituksellisesti valiokunta sanoi, että kunnalliseen demokratiaan perustuvien toimijoiden ja valtion alueellisten toimijoiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit eivät useinkaan muodosta toimivaa kokonaisuutta, mikä on selvä heikkous erityisesti vuoden 2006 jälkeisessä tilanteessa. (2002: 48–50.)

Jos lausuma tarkoittaa, että kuntien ja valtion toimijat eivät riitä toimivan kokonaisuuden saavut-

tamiseksi, lausunto on merkittävä. Jos taas kyse on vain kunnallis- ja valtionhallinnon iänikuisesta suhdetepokulaatiosta, kertoo se tulevaisuudesta vain, että edelleen on poliittisia paineita tehdä kahden julkisen vallan välille muutoksia. Ne vain läheskään aina eivät ole ohjelmapolitiikan kehittämisen kannalta kaikkein keskeisimpiä.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö vuodelta 2002 oli maaseutupoliittisesti ongelmallinen etenkin siksi, että erittäin maaseutumaisen maan, Suomen, kartta yritettiin kattaa erilaisilla keskuksilla ja maaseutu alueena jäi jakojäännökseksi. Toisaalta tulevaisuusselonteko käsitteli tärkeitä asioita, mutta niiden aluepoliittinen jäsentäminen ei edennyt pitkälle. Käsitteilyn pinnallisuus kosketti kaikkia neljää selonteon eriyttämää aluetyyppiä.

## Turha kuuleminen

Sain kutsun eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kokoukseen 13.11.2002. Valiokunnan sihteeri välitti tiedon, että valiokunta oli työnsä pääpiirteissään tehnyt, mutta halusi kuulla vielä kolmea asiantuntijaa, joiksi kokouksessa paljastuivat lisäksi Veijo Kavonius ja Ulla-Maija Laiho sisäasiainministeriöstä. Meitä kolmea oli pyydetty ottamaan kantaa valiokunnan mietinnön sisältämään aluetyyppittelyn nelijakoon, minulta pyydettiin lisäksi näkemyksiä maaseudun kehittämisen ydinhaasteista 10-15 vuoden aikavälillä ja Kavoniukselta ja Laiholta ilmeisesti samaa arviota keskustusten näkökulmasta.

Keskusloogiset aluepoliittikot puolustivat mietinnön aluejakoa, minulle se ei tietenkään maaseudun marginaaliin häivyttäjänä käynyt. Suosittelin keskuksia ja maaseudun kolmea aluetyyppiä tai sitten koko maan jakamista seutukuntiin sillä perusteella, että seutuistuminen oli edennyt pidemmälle kuin poliittisesti ja hallinnollisesti haluttiin myöntää. Lausunto tuskin muutti mitään jo lähes lopullisen muotonsa saaneessa mietinnössä. Eivät myöskään maaseudun visioni näkyneet mietinnössä. ”Maaseutu näivettyy, jos se määritellään vain sille ominaisten elinkeinojen ja toimintojen alueeksi. Keskeinen haaste on se, miten yhteiskunta suhtautuu maaseudulle muuttaviin. Keinotekoinen asutuksen keskittäminen ei ole perusteltua. Kolmas ydinhaaste on palvelujen uusien muotojen aikaansaaminen. Varsinkin yhdistelmäpalvelujen soisi kehittyvän.” Muita korostamiani asioita olivat riittävät tietoliikenneyhteydet, pelisäännöt etätyön tekemistä varten, osaamiskeskittymiä maaseudulle, kylätoiminnan ja toimintaryhmätyön vahvistaminen omaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden voimistamiseksi sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen muotojen kehittäminen. Näillä painotuksilla maaseudun ja keskusten kehittäminen ei ole nollasummapeliiä.

Ymmärsin jo kokouksen kuluessa ja keskustelun sävystä, että esittämäni näkemykset tulivat liian myöhään. Varsinkin tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja, eduskunnan ikäpresidentti Martti Tiuri, ei tavoittanut tarjoamaani maaseudun kannalta realistisempaa näkemystä. Turhautuneena lähdin kokouksesta, mikä päättyi välittömästi. Oven ulkopuolella pari kansanedustajaa sanoi, että kokouksessa nousi esiin asioita, joiden käsittelyä olisi ollut syytä jatkaa, mutta etukäteen määritetty aika loppui. Onneksi tulevaisuusvaliokunnan mietinnöstä ei syntynyt bestsellereitä. En ole nähnyt viitattua siihen missään, vaikka se menettelytapojen mukaisesti levitettiin ministeriöille huomioon otettavaksi.

## Omaehtoisuudessa on eroja

Hyväksyessään syksyllä 1993 hallituksen esityksen **laiksi alueiden kehittämisestä (1135/93)** eduskunta samalla edellytti, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta selonteon siitä, miten laissa asetetut alueiden kehittämistavoitteet ovat toteutuneet.

*Lailla oli kaksi päätavoitetta: alueiden omaehtoinen kehittäminen ja alueellisesti tasapainoinen kehitys.* Edellinen tavoite oli uusi, sen sijaan pyrkimys alueellisen kehityksen tasapainoisuuteen oli ollut lainsäädännössä jo vuodesta 1975 lähtien. Tavoitteisiin pyrittiin neljällä **painopistealueella**, joita olivat:

- Väestön elinolojen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaaminen
- Alueellisen kehityksen kannalta tarpeellisen perusrakenteen turvaaminen
- Alueiden tuotantorakenteen uudistaminen, yritysten toimintaedellytysten parantaminen ja uusien työpaikkojen syntymisen edistäminen
- Alueiden talouden ja väestön osaamisen perustan vahvistaminen

Valtioneuvosto antoi vaaditun selonteon eduskunnalle 8.4.1997. Selonteossa oli useita liitteitä, joista yksi oli hallinnon kehittämiskeskus HAUS:n selvitys *Omaehtoisuus – alueiden uudistuva voimavara*. Lailla alueiden kehittämisestä tavoiteltiin omaehtoisuutta lähinnä maakunnan liittojen nimeämisellä aluekehitysviranomaisiksi. Maakuntien liittojen katsottiin edustavan maakunnan tahtoa. Omaehtoisuutta toteuttaviksi keinoiksi määriteltiin lausuntonmenettely ja ohjelasopimukset, joiden toteutumisen selvitys osoitti kuitenkin hyvin epätasaiseksi. Hyvää tulosta ei myöskään saavutettu alueellisen kehityksen tasapainon tavoitteissa, koska talouskasvun vahvistuessa laman jälkeen vientivetoisena sen vaikutukset kohdistuivat ensimmäisenä erityisesti Etelä-Suomeen ja rannikkoalueille. Alerakenteen mosaiikkimaisuus syveni eli menestyvät ja vaikeuksissa olevat kunnat saattoivat olla naapureita. (VN:n selonteko1997: 5–8.)

Alueiden kehittämisestä annettua lakia valmisteltaessa omaehtoisuus nähtiin keinona parantaa toimenpiteiden valintaa. Tämä edellyttää useiden tahojen tuovan panoksensa hankkeiden suunnitteluun ja rahoittamiseen. HAUS:n selvitys kuitenkin osoitti, että toimivan yhteistyön saavuttaminen edellytti aikaa. Valtionhallinnon yksiköillä ja kunnilla oli paikoin jopa asenteellisia esteitä osallistua aktiiviseen kehittämistyöhön. Myös yrittäjien järjestöjen mukaan tulossa oli ongelmia. Henkilöresursseiltaan pienet maakunnan liitot ajautuivat ohjelmien ja hankkeiden hallinnointiin, jolloin alueellinen strategiatyö jäi liian vähälle. Selonteko sanoi hieman sarkastisesti, että ”Useat tahot ovat valmiita osallistumaan hankkeista päättämiseen, mutta vaikuttaminen strategioiden sisältöön ja niihin sitoutuminen on jäänyt vähäiseksi.” Johtopäätös on hyvin yleispätevä.

Jo ohjelmatyön alkuvaiheessa havaittiin, että osa valtion rahoituksesta ohjautui valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti ja alueellisten painopisteiden toteuttamisen ala jäi kapeaksi. EU-ohjelmatyön vaatima työpanos oli siirtänyt päätösvaltaa luottamuselimitä virkamiehille ja heidän työryhmilleen. Samalla kansallinen aluekehitystyö oli osittain jäänyt EU-ohjelmatyön varjoon. Maakuntien keskuskaukunkien ja maaseutukuntien välillä esiintyi jännitettä. Maakunnan liittojen mahdollisuutta tasapainoilla epäiltiin molemmilta suunnilta.

Hyvin pian huomattiin, että omaehtoisuuden onnistumisen kriteeriksi tarvittiin alueen kyky uudistua ja verkottua sekä hyödyntää omia vahvuuksiaan, toisin sanoen hallinnollinen ratkaisu omaehtoisuuden järjestämiseen ei riittänyt. Valtioneuvosto edellytti eri hallinnonaloilla käytävien tulosneuvottelujen kehittämistä, jotta työvoima- ja elinkeinokeskuksilla ja muilla aluehallintoviranomaisilla on mahdollisuus sitoutua alueellisiin kehittämisohjelmiin ja niiden maakunnallisiin painopisteisiin. Vuosien mittaan on valtionhallinnossa tehty useita tarkistuksia poliittisiin linjauksiin ja säädöksiin, joilla on pyritty tukemaan omaehtoisuuden toteutumista.

Vuoden 2003 alussa voimaan tullut **laki alueiden kehittämisestä (602/2002)** luopui omaehtoi-

suuden tavoittelusta. Lain arkkitehdit Veijo Kavonius ja Risto Tienari sisäasiainministeriöstä painottivat kirjoituksissaan (Alue-Integraattorit 1 ja 2/2002) pyrkimystä erilaistavaan aluepolitiikkaan, "aluenäkökulmalla varustettuun laajaan kehittämisselityksen suuntaan", mikä perustuisi kilpailukykyisiin alueisiin ja tavoitteena olisi taloudellinen kasvu. Osaaminen olisi keskeinen kasvutekijä. Lain "lisätavoitteiksi" mainittiin alueiden välisten kehittyneisyserojen vähentäminen ja väestön elinolojen parantaminen. Tienarin haastattelulause on paljon puhuva: "Lain uutena tavoitteena on mitään sanomattomien tasapainoisen alueellisen kehityksen ja omaehtoisen kehittämisen tilalla alueellisesti erilaistava aluepolitiikka."

Erilaistavaa aluepolitiikkaa ilmensivät myös lakiin (602/2002) sisältyneet erityisohjelmat: aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma. Lain 15. pykälä määritteli kokonaisohjelman tavoitteeksi "uudistaa ja monipuolistaa elinkeinoja sekä turvata ja kehittää palveluja maaseudulla sovitamalla yhteen maaseutua koskevia eri hallinnonalojen toimenpiteitä".

Myös maaseutupolitiikan kehitystyössä omaehtoisuudella on ollut suuri painoarvo. Verrattuna aluepolitiikkaan *maaseutupolitiikan omaehtoisuudella on tarkoitettu toimijoiden mahdollisuutta vaikuttaa oman elinpiirinsä asioihin. Aluepolitiikassa sen sijaan on pyritty valitsemaan toimija, maakunta, jonka kautta omaehtoisuuden toteutumisen on toivottu tapahtuvan demokraattisesti.* Prosessi on edelleen keskeneräinen ja omaehtoisuus toimii vajavaisesti muun muassa siksi, että verrannollisia tai ainakin selvaisiksi arvioitavia toimijoita on useita. Kun kentällä on useita päättäjiä, ei yhden päättäjän toimivallan laajenuksella tehdä suurta vallankumousta.

Maaseutupolitiikan puolella on tietoisesti rakennettu politiikanalan edellyttämiä toimijoita eli aidosti poikkialueellisia yksiköitä, kuten Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, paikallinen maaseudun kehittämisselitystyö eli toimintaryhmä ja kyläyhdistykset. On mieluummin luotu uutta kuin ruvettu

muuttamaan vanhaa uudeksi. Eroa syntyy myös siitä, että aluepolitiikassa omaehtoisuus kytkettiin hallinto-organisaatioon, kun taas maaseutupolitiikassa omaehtoisiksi tarkoitetuilla yksiköillä on enemmän toimijan ja tekijän, valmistelijan rooli kuin päättäjän asema. Tässä lienee yksi olennainen syy siihen, että aluepolitiikan ja maaseutupolitiikan tekijöillä on ollut keskenään kielivaikeuksia. *Aluepolitiikassa omaehtoisuudesta luovuttiin, maaseutupolitiikassa sen syventämistä jatketaan.*

## 7.6 Paradigman muutos

### Alueelliseen tasapainoon vahvuuksia vahvistamalla

VN:n alueiden kehittämistä käsitellyt selonteko 1997 oli tiivis, mutta kattava selvitys senhetkisestä aluepoliittisesta ajattelusta. Linjaukskohdista oli pääteltävistä, että aluepolitiikka oli siirtymässä vaikeasti kehitettävien alueiden politiikasta alueiden vahvuuksien vahvistamiseen ja samalla keskusten tukemiseen. Vahvuuksien vahvistamisella sanottiin etsittävän kullekin alueelle luonteenomaisia menestystekijöitä. Sanomatta vain jäi, että näillä alueilla ei tarkoitettu kaikkia alueita. Linjaukskohtana sanottiin myös, että "alueellisen tasapainon määrittelyssä otetaan huomioon tapahtunut yhdyskuntarakenteen muutos. Tämä merkitsee keskusten aseman vahvistamista alueellisen kehityksen veturina. Maaseudun kehittämisessä pääpaino on kuntataajamien elinvoiman säilyttämisessä ja kylätoiminnan vahvistamisessa." EU-ajan kunniaksi palattiin Heikki Eskelisen sanoja käyttäen "ikiaikaiseen veturi-logiikkaan" tai Kalevi Hemilän sanoin (19.2.2009): "Aluepolitiikka on helpompaa kaupungeissa kuin maaseudulla." Kuntataajamat olivat selonteon maaseutua koskeva innovaatio. (VN:n selonteko 2/1997: 13.)

Kylätoiminnan vahvistaminen oli linjauksena myönteistä, mutta tuskin sen painoarvo oli kovin suuri keskuksia korostavassa tekstissä. Ainakaan kylätoiminnan varoja ei lisätty. Sen sijaan selonteko

kertoi vuonna 1994 alkaneen osaamiskeskusohjelman saaneen noin 15 miljoonaa markkaa maakunnan kehittämisrahasta. Joulukuussa 1996 asetettiin Kaupunkipoliitikan yhteistyöryhmä, joka kuitenkin jäi lyhytaikaiseksi. Selonteko lupasi, että "kaupunki- ja maaseutupoliittista valmistelua jatketaan syventäen sisältöä ja tehden tarvittavaa yhteistyötä. Vuoden 1998 talousarviossa ministeriöt esittävät kaupunkien kehittämiseen osoitettavat määrärahat." Vastaavaa vaatimusta ei tehty maaseudun kehittämisen määrärahoista!

Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi selontekoon (2/1997: 13–18) sisältyi pieni maininta alueiden kehittämisestä annetun asetuksen muuttamisesta 25.4.1996. Muutoksella vahvistettiin käytäntö, jonka mukaan maakunnat voivat tehdä maakunnan kehittämisohjelman, joka sisältää alueen kannalta tarpeelliset erillisohjelmat. Selontekovaiheesta muutoksesta ei vielä ollut kokemuksia, mutta YTR arvioi maakuntaohjelmia myöhemmin maaseutupoliittisesti (Uusitalo et al. 2003). Arvion tulos oli surullinen, sillä maakunnat olivat lähestulkoon unohtaneet maaseutunsa ohjelmien ensimmäisellä kierroksella.

Maakuntaohjelmien toisessa laadintavaiheessa tilanne parani jo jonkin verran. Selitys lienee yksinkertainen. Kun tehdään koko maakuntaa koskevaa kehittämisohjelmaa, siihen kootaan suurimmat ja tärkeimmiltä näyttävät asiat. Niiden sijainti on lähes poikkeuksetta maakunnan pääkaupungissa tai muissa isommissa keskuksissa. Maaseutu ei tule esille samalla tavoin kuin silloin, kun keskuksia käsitellään keskuksina, maaseutua maaseutuna tai saaristoa saaristona. Maakuntien kannalta yhden ohjelman metodi on yksinkertainen, mutta petollinen. Sen eväillä maakuntaa ei pystytä kokonaisuudessaan kehittämään.

## **Runsas ja yliampuva aluekehittämisstrategia 2013**

Sisäministeriö asetti 17.4.2001 työryhmän valmistelemaan vuoteen 2013 ulottuvaa Suomen aluekehittämisstrategiaa. Työryhmän tuli määritellä

pitkän tähtäyksen aluekehityksen peruslinjaukset ja toteuttamispolitiikka sekä erityisesti varautua EU:n vuoden 2006 jälkeiseen rakennerahastokautteen. Mietinnön tulkittiin olevan jatkoa lakia valmistelleen ALUS-lakityöryhmän mietinnölle *Alueiden kehittäminen* (SM:n julkaisu 2/2002).

Työryhmän visio vuodelle 2013 oli joka suhteessa myönteinen kaikentyyppisille alueille: "Kaikki maakunnat ovat elinvoimaisia. Jokaisessa maakunnassa on vahvoja ja kilpailukykyisiä kaupunkiseutuja, joita ympäröi elinvoimainen maaseutu. Helsingin seutu on kansainvälisesti houkutteleva metropolialue." Mietintö puhui 1980-luvun maaseutututkimushankkeen ja Pertti Kettusen tavoin hyvän elämän edellytyksistä. Rinnalle asetettiin alueiden kilpailukyky sekä aluerakenteen hallittu muutos. Aluerakenteen monikeskuksisuuden oletettiin ja toivottiin vahvistuvan. Tarvittiin siis erilaistuvaa aluepolitiikkaa, joka koskee sekä kaupunkiseutuja että erityisesti maaseudun kehittämistä. Mietinnön selvä painopiste oli monikeskuksisessa aluerakenteessa, vaikka samoilla sivuilla puhuttiin hyvän elämän edellytysten turvaamisesta tasa-arvokysymyksenä. "Ihmisillä tulee olla mahdollisuuksia asuinpaikkansa ja elinympäristönsä valintaan." Visiossa nähtiin kilpailukykyinen elinkeinoelämä kaikissa maakunnissa, vaikka muutamaa riviä myöhemmin todetaan keskittymistä tapahtuvan jatkossakin. "Varsinkin syrjäisimmät alueet menettävät väistämättä väestöään." (SM 10/2003: 9–11.)

Kun puolet matkaa vuoteen 2013 on kuljettu, kaikkien alueiden visiot vaikuttavat pahasti ylläpöylyltä. Suurten kaupunkiseutujen haasteet, kuten sosiaalisen eheyden turvaaminen ja yhdyskuntarakenteen kestävä kehitys ovat yhtä kaukana kuin strategiaa kirjoitettaessakin. Kaupunkien ja maaseudun välinen vuorovaikutus on toimivaa ja molempia hyödyttävää, sanoi strategia, mutta työkaluksi luotu aluekeskusohjelma ei arviointien mukaan asiaan ole pystynyt. Ei maaseutupoliittikaakaan ole täysin eriytetty syrjäisen maaseudun, ydinmaaseudun sekä kaupunkien läheisen maaseudun tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Tuskinpa se poliittisesti olisi

edes mahdollista, mutta eriyttämisessä on jonkin verran edetty.

Maaseudun eri tyyppien olemassaolo tunnus-tetaan yleisemmin ja yhteisemmin ja harvaan asu-tun maaseudun tulevaisuus on alkanut huolettaa yhä enemmän. Yksi syy vision yliampuvuuteen oli varmasti strategiassa käytetty rento kirjoitustapa. Keskukset ovat keskuksia, on niissä sitten 10 000 tai lähes miljoona asukasta, ja esimerkiksi 100 000 asukkaan keskuksilla on hyvin erilaisia maaseutuvai-kutuksia riippuen keskusten ulkopuolisten alueiden laajuudesta, etäisyyksistä, elinkeinorakenteesta ja pienempien keskusten verkon tiheydestä. Vision perusta eli monikeskuksinen aluerakenne pettää. Ei riitä, että vannotaan doktriinin perään ja ikään kuin sivulauseessa todetaan, että keskuksia on mo-nenkokoisia. *Suomen kaltaisessa pienten keskusten maassa ei alueellista tasapainoa saavuteta kuuden tai kuudentoista suurimman keskuksen "monikes-kuksisuudella". Keskuksia tarvitaan enemmän.*

### **Aluekehittämisstrategia jakaantui neljään osaan, jotka olivat:**

- Hyvän elämän edellytykset eri alueilla
- Alueiden kilpailukyky ja elinvoimaisuus
- Aluekehittämisen hallinnan keinot ja rahoitus
- EU:n tulevan alue- ja rakennepolitiikan tehokas hyödyntäminen

Aluestrategia oli linjauksiltaan todella runsas ja myötämielinen kaikille alueille tyyliin: "Alueellista kehitystä voidaan tasapainottaa vain vahvistamalla monipuolisella ja tehokkaalla aluepolitiikalla hei-koimpien alueiden kehittymistä." Hieman eri sävyä voi aistia lausumasta: "Peruspalvelut turvataan alueellisesti toimivien, riittävän suuren väestömää-rän kattavien palvelujärjestelmien kautta. Erilaisia lähipalveluja, kuten päivähoido ja vanhustenhoito-palveluita, voidaan tuottaa myös pienemmille väes-tömäärille lähellä asiakkaita." Työmahdollisuuksien tarjonta tuntui olevan mahdollista laajentamalla työssäkäyntialuetta ja niin edelleen. Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta aluestrategia kehittäisi

nykyistä monipuolisemmaksi. Toisin kuin YTR:n asiaa koskevissa julkaisuissa teemaa ei eritelty eikä sanottu, mihin kehittämisspanoksia kohdennetaan. Vaikutti kuin monikeskuksisessa aluerakenteessa vuorovaikutus maaseutuun olisi vain välttämätön linkki kaatoluokkaan – ilman sisältöä. (SM 10/2003: 11–14.)

Aluestrategia sisälsi runsaudessaan monta maaseutupoliittisesti tärkeää korostusta. Esimerkiksi "Paikallista kumppanuutta kehitetään edelleen ja maaseudulla kylä- ja asukastoimintaa vahvistetaan sekä toimintaryhmytyötä tuetaan. Leader-yhteisö-aloitteen jatkuminen seuraavalla rahoituskaudella mahdollisimman laajana on asetettava tavoitteeksi." Strategian suuri pulma oli kuitenkin siinä, että *koh-dissa, joissa tuotiin esille keskeisimmät painotukset, maaseutua ei enää mainittu.* Strategiassa nostetiin esille kolme EU:n alue- ja rakennepolitiikan uudistamiskeskustelun yhteydessä esiin nostettua teemaa. EU-politiikalla oli vahvistettava aluetalo-uksien kasvupotentiaalia kilpailukykyä kehittämällä ja hyödyntämällä alueiden innovaatorakenteita ja osaamispotentiaalia. Keskeisiksi toimenpiteiksi strategia mainitsi yritysten toimintaympäristön kehit-tämisen, alueiden saavutettavuuden parantamisen ja monikeskuksisen kaupunkiverkon vahvistamisen. Maaseudun kehittämisspolitiikan rahoittamisen aluestrategia siirsi maatalousbudjettiin (EMOTR-T). "Yhteistä maatalouspolitiikkaa olisi muutettava niin, että rahoituksen painopistettä siirretään maatalou-den suorasta tuesta muuhun maaseudun elinvoimai-suuden vahvistamiseen." (SM 10/2003: 39–46.)

### **Paradigman muutos tunnustetaan**

Aluestrategia tunnusti runsaat tavoitteensa epä-tasaisiksi toteamalla, että tavoitteissa heijastuvat edelleen tasaisuus- ja tehokkuusnäkökulmat, mutta painotuserot ovat aluepolitiikan historian myötä muuttuneet tehokkuutta ja alueiden kilpailukykyä painottavan suuntaan. Kehittäminen siis kohden-netaan alueiden vahvuuksien hyödyntämiseen ja potentiaalien hyväksikäyttöön. Tähän ajatteluun

liittyy voimavarojen kohdentaminen entistä enemmän alueiden kehittämiseen yritysten toimintaympäristönä ja ihmisten asuinympäristönä ja vähemmän suoriin perinteisiin yritystukiin. Samoin pyritään aikaisempaa paremmin hyödyntämään osaamista alueiden kehittämisessä ja vauhdittamaan uuden teknologian ja innovaatioiden syntyä ja käyttöä aluetasolla. Kun kaikki alueet tulevat aluepolitiikan piiriin, merkitsee se väistämättä erilaisia alueita ja samalla erilaistavaa aluepolitiikkaa. Kaupungit ja maaseutu nähdään toisiaan täydentävinä, ja kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on entistä tärkeämpää. Samoin yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön tärkeys korostuu. Siksi on ihmeellistä, että muun muassa nämä kaksi asiaa eivät saaneet aluestrategiassa minkäänlaista käytännön sisältöä. (SM 10/2003: 48–49.)

Maaseutupoliittisesti arvioituna Suomen aluekehittämisstrategia 2013 on kaksijakoinen. Toisaalta se on ottanut kiitettävästi huomioon maaseudun tilan muutokset, esimerkiksi sen, että STAKES:in vuosina 2001 ja 2002 valmistuneiden tutkimusten 114/2001 (Kainulainen et al.) ja 126/2002 (Heikkilä et al.) mukaan hyvinvoinnin alueelliset erot syvenevät siten, että harvaan asutun maaseudun olosuhteet heikkenevät väestön vähenemisen, taloudellisen taantumisen ja epäedulliseksi kääntyneen huolto-suhteen vuoksi. Toisaalta aluestrategia mainitsee myös maaseutupolitiikan saavutuksia, mutta strategiasta puuttuu aktiivinen ote maaseutuun. Aivan oikein todetaan, että ”Maaseutupolitiikka ja sen rahoitus on osa maatalouspolitiikkaa, mutta samalla myös osa alue- ja rakennepolitiikkaa.” Edellisessä toivotaan painopisteen muuttumista maatalouden tuista maaseudun kehittämiseen, jälkimmäisestä ei sanota asiallisesti mitään, vaikka sen tulisi olla yksi aluestrategian päämurheista.

Mietintöön ei ilmeisesti haluttu eriävää mielipidettä, koska ryhmän jäsenen Vesa Vihriälän mietinnöstä poikkeavat näkemykset liitettiin mietintöön ”täydentävinä huomautuksina”. Vihriälä osui asian ytimeen: ”Strategisissa linjauksissa olisikin syytä tulla selkeästi esille tarve aluekehittämistöi-

mien rahoituksen painottumisesta niihin suuriin aluekokonaisuuksiin, joiden kilpailukykyedellytyksistä yleinen kilpailukyky- ja teknologiapolitiikka ei riittävästi huolehdi.” Olen Vihriälän kanssa aivan samaa mieltä, samoin kahdesta muusta huomautuksesta. Vihriälä kritisoi sitä, että voimavarojen kohdentamisesta mietintö ei sisällä mitään täsmällistä, mutta tekstinjuoksutus antaa ymmärtää, että aluekehittämisen voimavaroista olisi suunnattava entistä suurempi osa suurten kaupunkikeskusten kehittämiseen. ”Tämä olisi strategian tavoitteiden kannalta vääärä painotus.”

Vihriälän kolmas kommentti liittyi aluekehittämiseen käytettävän kokonaisrahoituksen epämääräiseen esiintuontiin mietinnössä. Määrärahat olivat supistuneet vuosien 1994–2000 välillä noin 30 prosenttia. Kenties määrärahojen taso on sen jälkeen hieman noussut, mutta silti vuonna 2003 määrärahojen taso oli selvästi alle vuoden 1994 tason. Siinä on osasyynä aluepolitiikan kyvyttömyyden hillitä keskittymiskehitystä. (SM 10/2003: 97.) Suomen aluekehittämisstrategia 2013 -mietinnön sujuva teksti osui puoleen Suomeen.

## Koheesio vai kilpailukyky

Tutkijat ja tutkimusryhmät näyttävät ihmettelevän hallinnon tapaa perustella uusia aluepoliittisia lakeja ja asetuksia. Kohteliaasti todetaan, että edellisinä vuosina on päästy tavoitteisiin, mutta on joitakin muutostarpeita. Monista isoista ongelmista vaivataan. Ääriesimerkki on niin Euroopan unionin kuin kansallisten toimijoiden jatkuva pyrkimys säädösten yksinkertaistamiseen. ”Kuitenkin lopputulos on ollut päinvastainen, aluehallinnon monimutkaistuminen.” (Niemi-lilahti et al. 2002: 33). Aluehallinnon kokonaisarvioinnin tehnyt työryhmä (2002: 43–44) arvioi aluehallinnon toiminnan epäonnistuneen suhteessa 1990-luvun alueiden kehittämistavoitteisiin. Vuonna 2003 voimaan tulleessa laissa ja sen perusteluissa ei kyseenalaistettu aiempia aluekehittämisen lähtökohtia, vaan jatkettiin kehityslinjaa ja kytkettiin keskushallinto aluekehittämiseen yhä

voimakkaammin. ”Aluepoliittisiin ongelmiin, kuten alueiden eriarvoistumiseen tai huonosti menestyvien alueiden ohjelmien omarahoituksen järjestämisen pulmiin, ei puututtu.”

Kun samalla on selvää, että aluekeskus- ja osaa- miska-ohjelmat ovat keskittäneet aluekehittä- misen voimavaroja keskuksiin sekä vaikuttaneet niiden innovaatio- ja toimintakykyyn, koheesiotavoitteiden merkitys on olennaisesti vähentynyt. ”Samaan suuntaan on vienyt kehitystä TEKES:in teknologian kehitystä tukeva rahoitus, joka on pitkälti suoraan yritysten kehittämiseen liittyvää tukea. TEKES:in rahoituksesta jopa yli puolet kohdistuu pääkaupun- kialueelle.” Siten kansallinen aluekehittämisjärjes- telmä vauhdittaa alueellisia eroja ja keskittämistä ja on eräänlaista yhteiskunnallista riskipoliittikkaa, koska se kohdistuu vain rajoitetuille alueille maata ja painottuu erityisesti tietoteknologian ympärille liittyvään kehittämistoimintaan. ”Nykyisessä jär- jestelmässä ei juuri tueta sen kaltaisten innovaati- oiden pohtimista, miten saataisiin toimintakykyisiä maaseutuja aikaan.” (Niemi-lilahti et al. 2002: 95.) Kun rahavirtojen rinnalle asetetaan epämääräinen puhe keskusverkosta, joka ikään kuin kattaa koko Suomen, mutta joka on hyvin aukkoinen Pohjois- ja Itä-Suomessa, *virallisen aluepolitiikan kyky suoriutua tehtävästään on kyseenalainen*.

Heikki Eskelinen ja Kimmo Niiranen pohtivat artikkelissaan ”*Itä-Suomi omille jaloilleen*” (Alu- eiden tulevaisuuden haasteet SM 2002: 98–102) aluepolitiikan tehokkuutta ja tasaisuutta eli kilpailu- kykyä ja koheesiota Itä-Suomen olosuhteita vasten. Itä-Suomessa on hyvin pieniä kaupunkiseutuja, ja niiden etäisyydet tekevät resurssien yhdistämisen vaikeaksi tai mahdottomaksi. Jotta syntyisi edes jollakin tavoin toimiva keskusten verkosto, ”liiken- neinfrakstruktuurin parantaminen on avainkysymys, sillä korkeatasoisia tietoliikenneyhteyksiä voidaan pitää kaikkialla läsnä olevana itsestäänselvytenä, josta ei ole juurikaan kilpailuedun lähteeksi. Lyhyesti: itäsuomalaiset kaupungit tarvitsevat sekä riittävän ti- heävuoroiset lentoyhteydet että pendolino-pysäkit.” Nopeat tietoliikenneyhteydet eivät todellakaan pois-

ta ihmisten liikkumisen ja tavaroiden kuljettamisen pitkiä etäisyyksiä.

Koheesionäkökulmasta kirjoittajat korostavat tapaa, jolla hyvinvointivaltiota muunnetaan tule- vaisuudessa, ja erityisesti poliittisia valintoja, joilla hidastetaan tai kiihdytetään maaseudun asutuksen harvenemista. Suurimpien kaupunkien lähiympäris- tössä ja alueilla, joilla kesämökkejä ja kakkosasun- toja tulee lisää, asukkaiden määrä kasvaa, mutta näiden alueiden ei tarvitse olla ainoita kasvualueita. ”Ihmisten asuinmielitykset ovat keskittymismeka- nismien tärkein vastavoima. Alueen valoisa tulevai- suus edellyttää sitä, että ihmiset pitävät kiinni siitä, pysyttelevät siellä, palaavat tilaisuuden tullen takai- sin tai hakeutuvat alueelle uudisasukkaina. Näihin asioihin voidaan vaikuttaa aluepolitiikan keinoin.” Innovaatiojargonissa niitä vain ei käsitellä!

Heikki Eskelinen, Matti Britsch ja Timo Hirvonen (2007) tarkastelivat **Itä-Suomen aluerakenteen** peruspiirteitä ja muutostrendejä. Vuosina 1980– 2005 erottui **kolme pääprosessia**:

1. Syrjäisen maaseudun haja-asutusalueet ovat me- nettäneet suhteellisesti hyvin paljon väestöä.
2. Asutus on keskittynyt.
3. Keskusseutujen yhdyskuntarakenne hajautuu.

Prosessit ovat totta koko Suomessa (Eskelinen et al. 2007: 27). Keskusten koot, määrät ja etäisyydet vaihtelevat, mutta maaseutupoliittisesti mainitut prosessit ovat keskeisiä. Tutkijat määrittivät Itä-Suomen alueeksi, jossa suurimmat keskuksat ovat tasavahvoja, keskusverkko ei riitä kattamaan koko aluetta ja osa- alueiden saavutettavuus on tasaisen huono. Onko monikeskuksisuus näissä oloissa minkään arvoinen tavoite tai aluepoliittisen järjestelmän peruste? Tut- kimuksessa on mielenkiintoista keskustelua asiasta. Väite, että maantieteelle emme voi mitään, pitää paikkansa vain erityistapauksissa. ”Suomen yhteis- kuntakehityksen ja aluerakenteen kehityskuvat ovat esimerkkinä siitä, että markkinat ja politiikka ovat mahtaneet maantieteelle paljon. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, onko yhdyskuntarakenteen erilaisuus loppujen lopuksi osoittautunut suureksi ongelmaksi

kilpailukyvyyn, tasa-arvon tai kehityksen kestävyuden kannalta. Eihän Suomi ole menestynyt kansainvälisessä vertailussa huonosti edellä mainittujen kolmen tavoitteen suhteen. Yhdyskuntarakenteen merkitys yhteiskuntakehityksen suurten tavoitteiden kannalta saattaa olla loppujen lopuksi varsin marginaalinen.” (Eskelinen et al. 2007: 47–48.)

Monikeskuksisuus ja keskusten verkko sellaisena kuin sitä Suomessa yleensä sovelletaan, on tyypillinen yhteiskunnallinen osatotuus. Erityisesti Länsi-Suomessa se on totta, Etelä-Suomessa Helsingin seudun muita selvästi suurempi kokoluokka vie jo pohjaa pois verkostoajatuksesta ja Itä- ja Pohjois-Suomessa keskusten verkosta puhuminen on vähintäänkin juhlallista. Ajatuksessa on samantyyppistä suurpiirteisyyttä ja vinoutta kuin puheessa henkilöautoilusta maaseudulla, jota välttämättömyyttä joskus pidetään lähes ympäristöririkoksena. Samaan aikaan yksityisautot tukkivat keskuksissa kadut ja heikentävät ilmanlaatua, mitä kyllä paheksutaan. Sen sijaan korostetaan joukkoliikenteen merkitystä, vaikka se monissa keskuksissa on jatkuvasti marginaalista. Teoriassa puhutaan oikeista asioista, mutta käytännössä asioiden mittasuhteet ovat sekaisin. Henkilöautoilu on keskuksissa ongelma, maaseudulla se ei sitä ole.

Maaseudun harvuus on väljyyttä, johon ylellisyyteen kohdistuu oma kysyntänsä. *Maaseudun asutuksen olennaisin muutos ei ole tyhjeneminen, vaan oheneminen.* Hyvinvointivaltion tasausmekanismia on karsittu, eikä se enää entisessä määrin tasapainota rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden kehitystä. Aluesuunnittelulla olisikin kyettävä yhdistämään tiivyyden mahdollistama tehokkuus ja väljyyden luoma mahdollisuus elämiseen kunkin omilla ehdoilla. Edellä mainitut ovat tutkimuksen osuvia luonnehdintoja. Raportti päättyy itäsuomalaiseen johtopäätökseen: ”Me itäsuomalaiset tarvitsemme jonkin muun käsitteen monikeskuksisuuden tilalle oman erityislaatuisen aluerakenteemme ja sen tulevaisuuden visioiden kuvaamiseen.” (Eskelinen et al. 2007: 50 ja 56–57.)

Samaan johtopäätökseen on tullut myös Sami Moisio, joka artikkelissaan Turun Sanomissa 22.1.2008 oli huolestunut reuna-alueista, koska aluepolitiikka on hänen mukaansa muuttunut 1990-luvun laman jälkeen liiaksi yleiseksi innovaatiopolitiikaksi hyvinvointipolitiikan kustannuksella. Aluepolitiikka on valjastettu taloudellisen kilpailukyvyyn tuottamiseen, mikä sisältää teknologista osaamista, luovia yksilöitä ja yliopistoja. Sitä paitsi Moisioista näytti, että yliopistoverkkoa ollaan pikemminkin supistamassa kuin laajentamassa. Aiheellisesti Moisio kysyi aluepolitiikan linjaan viitaten: ”Kuinka tällainen suhteellisen kapea alueiden kansainvälistäminen on toteutettavissa maan eri alueilla?”

Tasaisuus- ja koheesiotavoitteiden eteen on jälleen kerran ryhdyttävä tekemään työtä lähes 20 vuoden tyhjäkäynnin jälkeen. Aluepoliittista työkalupakkia on monipuolistettava ja tarkistettava innovaatiopohjaisen aluekehittämisen lähtökohtoletuksia.

## 7.7 Maaseutu – aluepolitiikan musta aukko

Viimeksi kuluneiden 12 vuoden aikana hallitus on antanut useita alueiden kehittämisestä annetun lain (135/93) 4 § mukaisia tavoiteohjelmia ja myös aluepoliittisen selonteon vuonna 2004. Päätösten rakenteet ovat pääosin yhtäläisiä, mutta tämän tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu painotusten mahdollisiin muutoksiin Euroopan unionin jäsenyyssä aikana.

Huhtikuussa 1996 annettu tavoiteohjelma (Dnro 12/50/96) korosti toimenpiteiden kohdentamista seutukunnittain ja aktiivisen kaupunkipolitiikan aloittamista. Kaikkien poliittisten dokumenttien helmasyntyinä on tekstin paikoittainen ristiriitaisuus eli linjaukset vievät pohjaa toisiltaan. Yleensä tällaiset sekoilut esiintyvät eri sivuilla ja kappaleissa, jolloin niitä on vaikea huomata. Tässä tavoiteohjelmassa aloitettiin jo toisella sivulla alueellisen kehittämisen periaatteiden listaus kahdella vaikeasti toisiinsa sovitettavalla painotuksella:



- Hallitus tukee alueiden omaa, itsenäistä kehittämistyötä ja edistää maan eri osien tasapainoista kehitystä
- Aluepolitiikan toimenpiteitä keskitetään tehokkuuden lisäämiseksi ja suunnataan kilpailukykyisten keskusten kehittämiseen.

## Maaseudulle ei kehittämisvaroja

Poikkeuksetta maaseutu on linjauksissa huonommalle osalle jäävä, koska sinne ei osoiteta kehittämisvaroja. Hallitus tosin lupaa ”tehostaa ja monipuolistaa maaseutupolitiikkaa ottamalla käyttöön erityisesti syrjäisille alueille soveltuvia keinoja sekä maaseudun ja keskusten välistä vuorovaikutusta edistäviä toimenpiteitä”. Keinoja ei sanottu tavoiteohjelmassa, eikä niitä sitten tullutkaan. Tavoiteohjelma toi voimakkaasti esille myös yliampuvan näkemyksen valtakunnanosa- ja maakuntakeskusten suuresta vaikutuksesta ympäröivän alueen kehitysedellytyksiin ja -mahdollisuuksiin. Tällaisina keskuksina nähtiin erityisesti Rovaniemi, Kajaani, Joensuu ja Mikkeli. Mainittujen keskusten imun alueet ovat laajempia kuin alueet, joille keskukset toimivat vetureina. Osatotuudet eivät lisää hallitusten linjausten uskottavuutta.

Ties monenhenko kerran hallitus jälleen vakuutti vahvistavansa aluehallinnon roolia alueellisessa kehittämistyössä. Näin onkin tapahtunut, mutta prosessi on ollut hyvin hidas. Hieman uutena piirteinä lukuisiin aiempiin linjauksiin on hallituksen lievä epäily kuntien roolista: ”Myös kuntien osallistumista aluekehitystyön toteuttamisessa ja rahoittamisessa pyritään vahvistamaan.” Ilmaisuu on realistisempi kuin aiemmat vakuuttelut kunnan olennaisesta roolista ilman kehiteltäviä välineitä.

Tavoiteohjelmassa (1996: 5) oli pieni kappale myös täydentävyydestä sisältäen mainitun periaatteen väärän tulkinnan. ”EU:n additionaliteettiperiaatteen toteuttaminen edellyttää, että julkista rahoitusta suunnataan ohjelma-alueelle ohjelma-asiakirjoissa sovittujen periaatteiden mukaan.” EU-ohjelmien rakenteeseen kuuluu kansallisen rahoituksen osa,

josta ei voi käytännössä tinkiä. Additionaliteettiperiaatteessa ei tästä olekaan kysymys, vaan siitä, että hankkeet ja niiden rahoitus kokonaisuudessaan tuovat jotakin uutta, eivätkä vain korvaa kansallisen julkisen rahoituksen vähentämisestä aiheutuvia toimintojen poistumisia. *Lama kouraisi syvältä, jolloin täydentävyyksiperiaate ei Suomessa EU:n ensimmäisinä jäsenyyksivuosina toteutunut.*

Ristiriitaisuuksista ja puutteellisuuksista huolimatta hallituksen tavoiteohjelmat yleensä sisältävät myös jotain uutta. Vuoden 1996 tavoiteohjelmassa sellainen oli ajatus maakunnissa tehtävästä yhteisestä aluekehittämisohjelmasta, johon sisältyvät tarpeen mukaan rakennemuutosalue-, maaseutu-, saaristo-, osaamiskeskus- ja raja-alueohjelma. Tästä muotoutui nyt käytössä oleva *maakuntaohjelma*.

Tavoiteohjelman anti maaseudulle jäi vaatimattomaksi. Yksi uutuuksia ja ensimmäinen poliittisen tuen ilmaisu kuitenkin ohjelmaan sisältyi, kun se lupasi laajentaa Leader-toimintatavan koko maaseudulle. Välillisesti hyväksyntä oli jo saatu hallituksen Toimiva maaseutu -ohjelman iltakoulukäsittelyssä tammikuun lopulla samana vuonna, mutta asian sisältyminen tavoiteohjelmaan oli merkittävää. Se toistui vielä pari vuotta myöhemmin silloisessa tavoiteohjelmassa ja antoi siten poliittista selkänöjää pyrkimyksille laajentaa Leader-menettelytapaa kaikkialle. Tavoiteohjelmassa hallitus ilmoitti päättävänsä maaseudun kehittämistoimenpiteistä Toimiva maaseutu – työryhmän esitysten perusteella. Tavoiteohjelman lausuma oli lupaavanoloinen, mutta aivan samoina päivinä hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta teki nahkapäätöslinjauksensa: ohjelmaa toteutetaan talousarvion puitteissa.

Yritystukijärjestelmän harmonisointi niin, että tukien myöntämisperusteet ovat mahdollisimman yhteneväiset yrityksen toimialasta ja hakijan taustasta riippumatta, oli yksi tavoiteohjelman lupaavista linjauksista, mutta kului suunnilleen vuosikymmenen ennen kuin tosiasia alkoi jotain tapahtua. Hallinnonalojen toisistaan poikkeavia tulokulmia yritystoimintaan oli vaikea murtaa.

## Rajoja vuorovaikutuksen sijasta

Hallituksen tavoiteohjelma-päätös 9.11.2000 (VN – SM 2000 1861/Ha 62) sisälsi kaksi poliittista uutuutta. Aluekeskusten kehittämisohjelmatyö luvattiin käynnistää ja valtion tehtävien siirrosta alue- ja paikallishallintoon sekä keskushallinnon toimintojen uudelleensijoittamisesta luvattiin valmistella strategia ja menettelytapaohjeet ministeriöille sekä pitkän aikavälin aikataulu. Jälkimmäistä asiaa oli maaseutupolitiikan kolmannen kokonaisuohjelman valmistelun yhteydessä pohdittu pitkään, mutta valtion toimintojen hajauttamista ei rohjettu nostaa esille, koska pelättiin ehdotuksen kielteisiä vaikutuksia muihin ehdotuksiin. Aluekeskusohjelmaa ei sen sijaan edes osattu ajatella.

Ei pidetty mahdollisena, että hallitus korostaessaan linjauksissaan keskusten ja maaseudun vuorovaikutusta tekeekin päätöksen, jolla valitaan kehitettävät alueet ja puoli Suomea jätetään ulkopuolelle. Päätös herättikin poliittista keskustelua ja ymmärrettävin perustein ulkopuolelle jääneillä alueilla oltiin loukkaantuneita. Heikki Eskelisen (2001: 47) sanoin: ”Aluekeskusohjelma merkitsee niin suurta aluepolitiikan tavoiteasettelun muutosta, että asiasta olisi pitänyt ilman muuta käydä avoin poliittinen keskustelu etukäteen.”

Keskuslogiikka on yksi merkittävä aluekehittämisen linjoista, mutta sitä täytyy osata soveltaa taiten ja realistisesti, eikä se koskaan voi olla kuin yksi samanaikaisesti sovellettavien monien muiden kehittämislinjojen kanssa. Aluekeskusohjelma nosti seiniä ja rajoja, vaikka poliittinen liturgia puhui päinvastaista.

Alueellisen kehittämisen uudistamistarvetta arvioidessaan tavoiteohjelma (2000: 2) korosti muun muassa EU:n kilpailupolitiikan rajoitteita yritystukien käytön suhteen ja luottamusta tieto- ja viestintäteknologiaan ja palveluihin voimakkaimmin kasvavina aloina. Hyvä taloudellinen kasvu 1990-luvun loppupuolella oli kiihdyttänyt alueellista keskittymistä, 85 seutukunnan joukossa vain 16 sai muuttovoittoa.

Tavoiteohjelma sisälsi maaseutupoliittisesti

suunnilleen samat alueiden tasapainon vakuuttelut ja erityishuomion kiinnittämisen syrjäisen maaseudun ongelmiin kuin edellisinkin poliittiset dokumentit. Kaupunkiseudun ja maaseudun molempia osapuolia hyödyttävän vuorovaikutuksen voimistamista korostettiin samassa paperissa, jossa valittiin helpoimmat alueet keskuksia korostavan aluepoliittisen kehittämistyön kohteeksi. On kuitenkin syytä panna merkille, että aluepoliittisissa dokumenteissa korostetaan maatilatalouden monitoimisuutta, kun samaan aikaan maatalouspolitiikan puolella puhutaan monivaikutteisuudesta ja käytännössä maatalous ja etenkin maatalouspolitiikka rajoittuvat muutaman tuotteen tuotannon turvaamiseen.

Välillisesti tavoiteohjelma (2000: 6) viittasi verrattain suureen doktriinieroon lausumalla: ”Maaseudun kehittäminen on EU:n tasolla suurelta osin ymmärretty osaksi maatalouspolitiikkaa. Suomessa maaseudun kehittäminen nähdään kuitenkin laaja-alaisena, kaikkia elinkeinoja koskevana politiikkana.” Siten Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän työ sai välillisesti tukea aluepolitiikan linjauksissa, mutta vahingossakaan siellä ei edes mainittu YTR:ää tai käsitelty sen työtä tosiasiallisessa laajuudessaan. Kun vielä vuoden 1986 aluepolitiikkatoimikunta määritteli maaseutupolitiikan osaksi aluepolitiikkaa, sanoi vuoden 2000 Aluepolitiikan tavoiteohjelma, että ”Maaseudun kehittäminen osana aluepolitiikkaa määritellään nykyistä täsmällisemmin”. Määrittelemättä on jäänyt. Onneksi tästä ei seurannut kansallista maaseutupoliittista aukkoa, sillä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä on toiminut.

Kaksi selkeää YTR:n linjausta mahtui tavoiteohjelmaan. ”Maaseudun kehittämisen rakenteita vahvistetaan kylä-, kunta-, seutukunta-, maakunta- ja valtakunnan tasolla. Paikallisille toimintaryhmille luodaan edellytykset toimia aktiivisina maaseudun kehittäjinä koko maassa.” Hallitus viittasi tavoiteohjelmassa myös valmistuneeseen kolmanteen maaseutupoliittiseen ohjelmaan ja lupasi päättää sen perusteella tarvittavista toimenpiteistä. Valtionneuvoston maaseutupoliittinen periaatepäätös valmistuikin huhtikuussa 2001.

## Pientä hienosäätöä

Eduskunta oli käsitellessään hallituksen esitystä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (HE 140/1999 vp) edellyttänyt, että hallitus antaa uudistuskokonaisuutta koskevan seikkaperäisen selonteon vuoden 2003 loppuun mennessä. Selontekoon liitettiin valtioneuvoston 15.1.2004 tekemä päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Näin selonteko sisälsi rakennerahastoja ja niiden hallinnointia koskevan arvioinnin kuin myös Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitikan tulevien näkymien arviointia. Toisena asiakokonaisuutena selonteko käsittelee kansallisen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmän ja siihen liittyen kansalliset aluepolitiikan linjaukset. Lopuksi selonteko sisälsi katsauksen Suomen lähiajan alueellisista kehitysnäkymistä.

Selonteko oli tietoarvoltaan runsas ja analyyseiltaan rehellinen sisältäen prosesseissa koettuja pettymyksiä. Tavoiteohjelma-osuus oli puolestaan aiempien kaltainen toistellen entisiä linjauksia ja sisältäen joitakin pieniä uudistuksia. *Aluepolitiikan selonteko vuonna 2004 ei ollut uudistuspaketti.*

Aluepoliittinen selonteko (2004: 4–5) arvioi, että rakennerahastojen ensimmäisen ohjelmakauden hallinnointi ei ollut oikeustilaltaan tyydyttävää, koska se perustui ohjelma-asiakirjoihin. Asian korjaamiseksi hallinnoinnista olisi säädettävä laki. Maakunnan yhteistyöryhmä on edistänyt eri tahojen yhteistyötä hankkeiden toteuttamiseksi, ja varojen käyttö on entistä suunnitelmallisempaa ja nopeampaa. Toisaalta ylimaakunnallisia hankkeita syntyy liian vähän. Tarvittavan ohjelmareservin muodostaminen on osoittautunut eri hallinnonalojen välillä vaikeaksi. Hieman arvoituksellisesti selonteko piti tärkeänä yhdenmukaistaa erityisohjelmien laadintamenettely, sisälsihän lausuma käytännöllisen mahdollisuuden. Samoin erityisohjelmien kytkentää maakuntaohjelmiin tuli parantaa. Selonteossa tosin mainittiin, että aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmat on laadittu alueellisten toimijoiden yhteistyönä, sen sijaan maaseutu- ja saaristo-ohjelmat laajana

kansallisena yhteistyönä. Maininta kertoo erityisohjelmien olennaisista ja samalla välttämättömistä eroista.

Kaikki neljä ohjelmaa laadittiin nimenomaan ominaislaatusensa mukaisesti. Maaseutuohjelma ei laajaan maaseutupolitiikkaan paneutuvana ole alueohjelma. Jos erityisohjelmien laadintamenettely yhdenmukaistettaisiin, muuttuisi sekä maaseutu- että saaristo-ohjelman idea. Syystä tai toisesta erityisohjelmien erilaisuus on ollut jo vuosia sisäasiainministeriön silmätikkuna, eivätkä maakunnan liitotkaan ole oikein ymmärtäneet sitä, ettei kaikkia aluepolitiikan välineitä ole viisasta ”maakunnallistaa”. Puhe suuresta ja pienestä aluepolitiikasta tai laajasta ja suppeasta maaseutupolitiikasta ei ole sattumaa.

Suomen ensimmäinen EU-ohjelmakausi 1995–1999 suuntasi julkisia varoja aluekehitykseen vajaa 3 miljardia euroa ja satoi yksityistä rahoitusta samaan tarkoitukseen noin 2,1 miljardia euroa eli rakennerahastojen kokonaisvarat aluekehittämiseen olivat noin 5 miljardia euroa välineinä viisi tavoitetta eli 2, 3, 4, 5b ja 6 sekä seitsemän yhteisöaloitetta, joita olivat Interreg II, Employment, Adapt, Leader II, SME, Urban ja Pesca.

Kaksi vuotta pitempi ohjelmakausi 2000–2006 toi julkista rahoitusta noin 5 miljardia euroa ja yksityisen rahoitus mukaan lukien kokonaisrahoitus oli 8,5 miljardia euroa. Rahoituksen alueellinen painopiste oli Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Tavoitteita olivat 1 ja 2, jotka molemmat jakaantuivat kahdeksi alueelliseksi ohjelmaksi, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmiksi sekä Etelä- ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmiksi. Tavoite 3 -ohjelma oli yksi kokonaisuus ja yhteisöaloitteita oli kaudella kaikkiaan neljä eli Interreg III, Urban II, Leader+ ja Equal ja lisäksi olivat elinkeinokalatalouden rakenneohjelmat. Selvästi suurin ohjelma oli Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma noin 2,6 miljardin euron budjetillaan ja pienin Urban II, jossa rahoitusta oli yhteensä vain 22,5 miljoonaa euroa.

Siten aluepoliittisen rahoituksen ja maaseutupoliittisen rahoituksen tasot olivat suurin piirtein

muuttumattomia verrattuna ensimmäiseen ohjelmakautteen, vaikka ohjelmat ja jonkin verran niiden pelisäännöt muuttuivat. Selonteko jopa korosti, että tavoite 1 ja 2 -ohjelmien toimintalinjat olivat samansisältöisiä. Toimintalinjoja olivat yritystoiminnan kehittäminen, osaamisen vahvistaminen, alueiden yhdyskuntarakenteiden ja vetovoimaisuuden sekä ympäristön parantaminen ja tavoite 1 – ohjelmissa lisäksi maaseudun kehittäminen.

Käsitellessään *maakunnan yhteistyöryhmää* selonteko oli tyytyväinen maakunnan yhteistyöryhmän strategisen roolin vahvistumiseen alueiden kehittämisessä. Toisaalta arvosteltiin hallinnollisyytteisesti yhteistyöryhmän jaostojen toimintaa. Samalla kun sanottiin yhteistyöryhmien jaostojen työn jääneen irralliseksi suhteessa maakunnan yhteistyöryhmään, toivottiin maakunnan yhteistyöryhmän asioiden esittelyn kehittyvän suuntaan, joka mahdollistaa MYR:n tehtävän sovittava yhteen alueellisia kehittämistoimenpiteitä. Rehillisesti tunnustettiin myös välttämättömäksi yhteistyöryhmien jäsenten aluekehittämisen ja rakennerahastojen tuntemus. Yksityisen sektorin ja yleensä kolmannen sektorin kiinteämpi kytkeminen maakuntien kehittämistyöhön nähtiin tarpeelliseksi. (Aluepoliittinen selonteko 2004: 19.)

Kun *maaseutujaosto* aikanaan saatiin MYR:iin, sen ainoa tarkoitus oli lisätä ja syventää maaseutuasioiden valmistelua. Selonteko sanoi itse asiassa saman asian toiveissaan MYR:n toiminnasta ja rakenteesta. Jaosto on vain tapa toteuttaa nämä toiveet! Totta on, että kaikki jaostot eivät ole ymmärtäneet ottaa rooliaan, vaan ovat harjoittaneet tavanomaista virkamiesten välistä välttämätöntä tiedonvaihtoa. Se ei riitä rooliksi.

Ilmiselvästi selonteko toivoi *seurantakomiteoilta* ohjaavampaa roolia, kuin niillä oli siihen asti ollut. Seurantakomiteat ovat valmistelukoneiston huipulla, jolloin niihin tuodaan – ja pitääkin tuoda – valmiiksi pohdittuja esityksiä, laajoja vuosikertomuksia ja suuria numeromassoja. Tässä tilanteessa olennaista on löytää niiden takaa tulevaisuuteen vaikuttavat keskeiset asiat ja linjaukset. Se nimenomaan on seurantakomitean tärkein asia. Siksi selonteon

neutraali toteamus, että ”Leader+ -ohjelman seurantakomitea on suorittanut sille asetetut tehtävät ja se on työskennellyt aktiivisesti ja keskustellut toimintaryhmätyöstä koko valtakunnan tasolla”, lämmitti puheenjohtajaa eli tämän kirjoittajaa.

Ohjelmakausi 1995–1999 onnistui selonteon mukaan kohtuullisesti ottaen huomioon alkuvaikeudet: hallinnon kokemattomuus toteuttaa ohjelmamenettelyä käytännössä, henkilöstön vähäisyys ja ohjelmamenettelyn sekä seurannan raskaus ja monimutkaisuus. Rakennerahasto-ohjelmat vaikuttivat arvioitsijoiden mukaan ongelmista huolimatta myönteisesti alueiden kehitykseen. Ohjelmat toteutuivat käytännössä moniin muihin maihin verrattuna hyvin. ”Ensimmäiselle kaudelle tosin kohdistuivat monet valtiontalouden säästötoimet. Rakennerahoitus kompensoi niitä osittain. Tämä vähensi rakennerahoituksen tehoa erityisesti heikoimmilla alueilla. Valtion osarahoitus jäi noin neljänneksen hyväksytyjä kehyksiä pienemmäksi.”

Selonteon käsitys alkaneesta ohjelmakaudesta 2000–2006 oli vielä positiivisempi. ”Monet edellisen ohjelmakauden puutteista on korjattu kuten maakuntien roolin epämääräisyys ohjelmatyössä sekä valtion osarahoituksen järjestämisen hankaluudet. Jotkut ongelmat ovat säilyneet kuten aluejakojen rikkonaisuus, hallinnon monimutkaisuus, seurannan vaikeudet sekä hankepäätösten hitaus. Usein kansallisesti on ollut vaikeaa sopia joustavista menettelytavoista.” Selonteossa jopa yhdyttiin maaseutupoliittiseen kritiikkiin rahoituksen keskittymisestä suuriin keskuksiin. Huippuosaamisen ja yleensä innovaatioympäristöjen priorisointi hankevalinnoissa on johtanut yliopisto- ja korkeakoulupaikkakuntien etulyöntiasemaan. ”Toisaalta niihin maakuntakeskuksiin, joissa ei ole yliopistoja, on rahoitettu huomattava määrä korkeampaan opetukseen ja huippuosaamiseen liittyviä hankkeita. Lisää huomiota tulisi kiinnittää maaseudun kehittämiseen.” (Aluepoliittinen selonteko 2004: 28–30.)

## Maaseutu osana kaupunkiseutuja

Selontekoon liitettiin alueiden kehittämislain (602/2002) 9§:n mukaisesti valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista ajaksi 2003–2007. Päätös tavoitteista sisälsi lähtökohdan, että yleinen kehityssuunta on tuotannon, työvoiman ja väestön alueellinen keskittyminen. Vastaaminen integraatioon ja globalisaation haasteisiin edellyttää vahvaa kansainvälistä kilpailukykyä ja tasapainoista aluepolitiikkaa. (Aluepoliittinen selonteko 2004: 38.)

Suomi menetti 1990-luvun alun laman aikana viidessä vuodessa noin 459 000 työpaikkaa. Vuoteen 2002 mennessä niistä oli palautunut 325 000. Työllisyys kasvoi kaikissa muissa maakunnissa paitsi Kainuussa ja Lapissa. Työpaikkojen ja muuttoliikkeen määrä kasvoi selvästi ja ne kohdistuivat entistä voimakkaammin pääkaupunkiseudulle, Oulun, Tampereen, Turku-Salon ja Jyväskylän seuduille. Uusi ilmiö 1990-luvulla oli se, että pienet ja keskisuuret kaupunkiseudut alkoivat menettää väestöään.

**Alueiden kehittämisen yleiseksi tavoitteiksi** päätös (2004: 40) määritteli seuraavat:

1. Alueiden kilpailukyvyyn vahvistaminen
2. Palvelurakenteen turvaaminen koko maassa
3. Tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen.

Hallituksen doktriiniin alueellisesti tasapainoisesta kehityksestä oli tullut pieni vivahdemuutos: pyrittiin tasapainoisen aluerakenteen kehittämiseen. Edelleen korostettiin vähintään yhtä kaupunkiseutua maakunnassa, pienempiä kaupunkiseutuja, vahvoja kuntakeskuksia ja maaseutualueita, ”joiden yritykset ovat tehokkaasti verkottuneet sekä maakunnan sisällä että sen ulkopuolelle”. Maaseutuun kohdistuvat aluepoliittiset toimet olivat vähäisiä. Kerta toisensa jälkeen korostettiin toimia kaupunkiseuduille ja edellytettiin maaseudun ja sen yritysten verkottuvan. Tämä näkemys on aivan liian pelkistynyt ja yksipuolinen johtaakseen positiivisiin tuloksiin.

Valtion toimintojen alueellistamista hallitus lupasi jatkaa ja lisäsi aiempaan, että eläköitymisen

yhteydessä vapautuvaa työtä siirretään tehtäväksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitseviin toimipisteisiin. Tavoitepäätöksen harvoista uutuuksista oli lupaus tuen myöntämisestä haja-asutusalueiden vähittäiskauppojen palveluvarustuksen säilyttämiseksi ja palvelujen monipuolistamiseksi pienten kyläkauppojen investointihankkeisiin. Minkä edellinen hallitus kielsi, sen seuraava myönsi!

Päätös tavoitteista toi aiempaa selkeämmin esille palvelujen järjestämisen muutostarpeet. Hankeavustusta luvattiin sellaisille hankkeille, joiden yhteydessä kunta tai kuntayhtymä on päättänyt toteuttaa riittävät palveluiden tehostamiseen tähtäävät järjestelyt. Julkisia palveluita viedään yhteispalveluina esimerkiksi palvelukeskuksiin, kauppoihin, kunnantaloille, terveyskeskuksiin, kirjastoihin ja kyläkouluihin. Selonteko sisälsi myös aluekeskusten alueellisen vaikuttavuuden vahvistamisen tehostamalla keskusten elinkeinopoliittista yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa, eli siinä tehostettiin syytä, mitä varten aluekeskukset aikanaan perustettiin! Tavoitepäätös korosti myös sellaista liikenteen peruspalvelutasoa, joka tyydyttää väestön ja elinkeinon liikennetarpeet ja luo maatalouden kuljetuksille ja raakapuukuljetuksille edellytykset kaikkialla. Olennaista ei lähivuosina kuitenkaan tapahtunut. (Aluepoliittinen selonteko 2004: 45–47.)

Lyhyessä maaseutu- ja saaristolitiikka -kappaleessa (Aluepoliittinen selonteko 2004: 49) haikailtiin tyhjilleen jääneiden asuntojen hyödyntämistä pysyvään ja vapaa-ajan asumiseen nykyistä paremmin. Vuonna 2004 ongelma ei enää ollut suurensuuri. Sen sijaan vapaa-ajan asuntoihin liittynyt linjaus oli myönteinen. ”Vapaa-ajan asuntojen rakentamista ja muuttamista pysyviksi asunnoiksi tuetaan kehittämällä kaavoitusta ja lupakäytäntöjä. Osa-aikaista asumista maalla kannustetaan edistämällä ympärivuotista vapaa-ajan asumista ja mökillä tehtävää etätöitä.”

Aluepoliittisesti jossain määrin myönteinen tavoitepäätöksen uutuuksista oli lupaus alueellisen kehittämisen määrärahojen lisäämisestä vuosien 2004–2007 menokehyksiin. Näin myös on jossain

määriin tapahtunut. Alueellistamisesta valtioneuvosto sanoi entistä yksityiskohtaisemmin. Arvioitiin jopa, että hajautetulla toimipaikkaverkolla voidaan tukea myös maaseudun elinvoimaa, kun tällaiseen hajauttamiseen ovat toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset olemassa. Sivulause söi päälauseen ajatuksen, mutta pelkkä oivallus siitä, ettei alueellistamista välttämättä tarvitse ymmärtää vain siirtoina Helsingistä suurimpiin keskuksiin, on maaseutupoliittisesti myönteinen. (Aluepoliittinen selonteko 2004: 50–52.)

## Eteen- vai taaksepäin

Neljä vuotta myöhemmin joulun 2007 alla alueiden kehittämisen neuvottelukunta sai valmiiksi seuraavan valtioneuvoston päätöksen valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista vuosiksi 2007–2011. Tuorein **tavoitepäätös** (TEM, Alueiden kehittäminen 3/2008: 14) **määrittäi alueiden kehittämisen tavoitteiksi** seuraavat:

1. Alueiden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen
2. Alueiden elinvoimaisuuden vahvistaminen ja alueellisten kehityserojen pienentäminen
3. Alueellisten erityishaasteiden ratkaiseminen.

Verrattuna neljä vuotta aikaisempaan päätökseen linjauksessa on mielenkiintoisia eroja: puhutaan sekä kansallisesta että kansainvälisestä kilpailukykyistä, palvelurakenne on jätetty sanomatta kokonaan, tasapainoisen aluerakenteen kehittämisen sijalle on tullut alueiden elinvoimaisuuden vahvistaminen ja alueellisten kehityserojen pienentäminen, ja aivan uutena tavoitteena on alueellisten erityishaasteiden ratkaiseminen. Viimeksi mainittu ei käytännössä ollut uusi, sillä edellisissä tavoiteohjelmissä ja -päätöksissä erityishaasteita kokevien alueiden määrä oli vain päätös päätökseltä noussut. Sen sijaan ilmaisu ”tasapainoinen aluerakenne” vaihtaminen alueiden elinvoimaisuuden vahvistamiseen ja alueellisten kehityserojen pienentämiseen on ymmärrettävä todellista tasapainoisuutta korostavaksi. Suomen

”monikeskuisuus” poistui jo pääotsikosta mutta jäi vielä alaotsikkoihin! Termi edellyttää huolellista käyttöä Euroopan toiseksi maaseutumaisimmassa maassa.

Kilpailukykytavoitteen täsmentämisestä maaseutupoliittisesti on vaikeaa sanoa mitään tarkkaa. Kohdat on kirjoitettu kaikentyyppiset alueet huomiioon ottaen. Siten lopputulos jäi toteutuksen varaan. Sen kuitenkin voi sanoa, että ”kun työperusteista maahanmuuttoa edistetään alueiden tunnistamien tarpeiden pohjalta”, maaseudun tarpeet nousevat aika tärkeiksi ja suuriksi. Alueiden elinvoimaisuuden vahvistamista ja alueellisten kehityserojen pienentämistä koskevassa tavoitteessa (TEM 3/2008: 16) on monta maaseutupoliittisesti tärkeää kohtaa: harvaan asuttujen alueiden kehitysedellytyksiä vahvistetaan ja niiden toimijoiden osallistumista erilaisiin verkostoihin edistetään, kaupunkiseutujen ja maaseudun vuorovaikutusta tiivistetään, alueiden sisäisiä ja välisiä kehityseroja pienennetään, koheesiota vahvistetaan ja kansalaistoimijoiden roolia aluekehittämisessä vahvistetaan. Silti tähänkin tavoitteeseen mahtui kohta: ”Alueiden kehittämismahdollisuuksia tuetaan liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien avulla koko maassa yhdyskuntien eheytymistä tukien.” Käytännössä se tarkoittaa maaseudulla liikkumisen tekemistä epäilyksenalaiseksi.

Päätöksen ”Alueellisten erityishaasteiden ratkaiseminen” alla on kuusi kohtaa, joista yhtenä mainitaan: ”Harvaan asutun maaseudun ja muutotappioalueiden yksityisten ja julkisten palveluiden suhteellista jälkeenjääneisyyttä korjataan toteuttamalla uusimuotoisia palvelumalleja ja luomalla uusia palveluratkaisuja”. Melko kovasanaista keskustelua käytiin siitä, että luonnoksissa oli käsitteitä ”jälkeenjääneet alueet” ja ”syrjäytyneet alueet”. Tällaisten termien käyttö yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa ei ole kovin järkevää, varsinkin, kun on julkistaloudellisista syistä luotettava yhä enemmän paikallisiin toimijoihin ja siirrettävä heille vastuuta. Siksi tällainen kateederiteksti ei ole realistista, eikä mistään näkökulmasta oikeaa. Onneksi luonnokset jonkin verran paranivat loppua kohden. Merkille

pantavaa kuitenkin on, että puoli Suomea on kuu- den erityishaasteen yksi osa! Muissakin osissa on annettavaa harvaan asutulle maaseudulle, mutta jaottelu kertoo siitä, että harvaan asuttua maa- seutua, eli puolta Suomea, ei pidetä relevanttina aluepolitiikan kohteena tai toimijana!

Kohdassa "Aluekehittämisyjärjestelmän vahvis- taminen ja aluekehittämisen voimavara" todetaan toisena näkökohtana, että "kansallinen alue- ja maaseutupolitiikka ja EU:n rakennerahasto- ja maaseutuohjelmien alue- ja maaseutupoliittiset linjaukset ja toimenpiteet integroidaan toimivaksi kokonaisuudeksi (TEM 3/2008: 17). Tavoiteohjel- massa ehkä voidaan sanoa näin, mutta käytännön työssä joudutaan ottamaan huomioon realiteetit, esimerkiksi se, että maaseutupolitiikka on organisoitunut laajaksi verkostoksi ja tuottaa tulosta. Ylätermi "integroiminen" ei paljon merkitse käytännössä.

Tavoiteohjelmaan oli mahtunut muutamia maaseutupoliittisesti tärkeitä yksityiskohtia. Sanottiin muun muassa, että "Maaseudulla vahvistetaan yrittäjyyttä, uudistetaan palvelusektoria ja kehi- tetään palvelujen saatavuutta, kasvavia palvelu- aloja ja kansalaisjärjestöjen toimintaa. Hajautetun energiantuotannon, puuenergian käytön ja läm- pöyrittäjyyden edellytyksiä kehitetään. Matkailu- ja virkistyspalveluiden tuotantoa kehitetään edelleen hyödyntäen muun muassa alueiden vetovoimaista luontoa. Yritysmuotoisten sosiaali- ja terveysterve- lujen tarjonnan vahvistamiseksi kehitetään selkeitä pelisääntöjä ja linjauksia." Siinä sanottiin tiivistetysti monta maaseutupoliittisesti tärkeää painotusta.

Paljon keskustelua herättänyt tietoliikenneyhte- yksien tila toi tavoitepäätökseen kohdan: "Nopeiden tietoliikenneyhteyksien saatavuutta erityisesti haja- asutusalueilla parannetaan ottamalla käyttöön nopeasti ja kattavasti uusia langattomia teknologioita. Erityisesti haja-asutusalueiden laajakaistayhteyksiä varten rakennettava @450-verkko valmistuu vuoden 2009 alussa. Se on ensisijaisesti tarkoitettu varmista-amaan haja-asutusalueiden laajakaistayhteyksien kattavuus." Kattavuuden se varmistaa, vaan ei tasapuolisia olosuhteita.

Päätös tavoitteista toistaa aiemman tavoitteen maaseutualueista, joiden yritykset ovat tehokkaasti verkottuneet sekä maakunnan sisällä että sen ulko- puolelle. Asia on sekä oikein että lievää kateederiivi- sastelua, kun samassa yhteydessä ei tuoda keinoja tavoitteeseen pääsemiseksi. Toisaalta tavoitepäätös katsoo, että "Kattavan kaupunkiverkon vahvistami- nen mahdollistaa monipuolisten palvelujen ja työ- paikkojen tarjonnan myös ympäröivän maaseudun asukkaille". Tavoiteasiakirja ei luota maaseudun omiin mahdollisuuksiin ja keinoihin, vaan "verkot- ta" maaseudun riippuvaiseksi keskuksista.

Tavoiteasiakirja sisälsi kohdan, jossa korostettiin maaseudun tasapainoisen kehittämisen edellyttävän huomion kiinnittämistä harvaan asutun ja ydin- maaseudun kehitysedellytyksiin, jotta alueet eivät jää jälkeen koko maan kehityksestä. Tämä saattoi olla esimerkki vain siitä, miten ristikkäisiä linjauksia valtioneuvoston päätöksiin sisältyy. Mielenkiintoinen on myös kohta, jossa "Kuntien yhdistymistä tuetaan edelleen ja yhdistymisten toteutuessa vahvistetaan niiden sisäistä koheesiota ja paikallista kehitystyötä, käyttämällä hankevaroja tehokkaasti sekä voimista- malla toimintaryhmytyötä." Toimintaryhmien työtä koskevat tavoitteet sisällytetään maakuntaohjelmien maaseutuosiioihin. (TEM 3/2008: 30.)

Tämä on kohta, joka voi heijastua myös tule- vaisuuteen. Toimintaryhmillä on joka tapauksessa mahdollisuus vahvistaa rooliaan toiminta-alueellaan – ja tavoitepäätöksen mukaan myös kaupungeissa – yhdessä kylätoiminnan kanssa. Näin rakennetaan mekanismi, jossa paikallistaso ja seututaso löytävät toisensa, eivätkä ne ole toisiaan vastaan tai käytän- nössä kilpaile keskenään. Maaseutupolitiikka tähtää toimijoiden selkeisiin vastuualueisiin ja hyvään yhteistyöhön.

## Ristiriitaista politiikkaa

Tavoitepäätös (TEM 3/2008: 32) korosti, että "Työ- ja elinkeinoministeriöllä on vastuu aluepolitiikan kehit- tämisestä ja keskeisiltä osin myös toteuttamisesta Suomessa. Ministeriö luo tiiviin yhteistyön muiden

ministeriöiden ja alueiden kanssa aluekehittämisessä.” Tämä on hyvin toivottavaa, sillä aluepolitiikan kokonaisuus ei ole ollut kenenkään hallussa koko EU-aikana. Pykälät ja hallinto ovat toittaneet kuntien ja maakunnan liittojen vastuuta, mutta todellinen muutos on liukunut näiden vastuunkantajien alta. On korostettava enemmän todellisia toimijoita, jotta saadaan tulosta. Esimerkiksi ministeriöiden alustrategioilla ei ole ollut suurta ohjausvaikutusta.

Tavoitepäätöksessä (TEM 3/2008: 33–34) näkyi Suomen maaseutupolitiikan moninaisuus. Toisaalta sanottiin, että ”Suomen maaseutupolitiikkaa suunnataan maaseutupolitiikan kokonaisuohjelmalla, valtioneuvoston maaseutupoliittisella erityisohjelmalla ja luomalla edellytyksiä maaseudun teemaryhmien työlle”. Samassa asiakirjassa todetaan toisaalla, että ”maaseudun kehittämistoimia toteuttaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma”. Tavoiteohjelman eri kappaleissa näkyi pelkistetyksi maaseutupolitiikan sisäinen jännite: uusi paradigma laaja-alaisine tavoitteineen ja vanha paradigma maatalouteen liittyvine tavoitteineen. Tämäkään aluepolitiikan tavoitepäätös ei pystynyt ongelmaa ratkaisemaan!

Kappaleessa ”Aluehallinto ja aluejaot” puhuttiin toisaalta tavoitteesta päästä kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimivaan aluehallintoon. Vähän myöhemmin käsiteltiin tavoitetta ”koota alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi”. Siinä sitä on yhtälöä, toisiaan pökkiviä tavoitteita peräkkäin!

Tavoitepäätöksen maankäyttöön ja ympäristöön liittyvä osio (TEM 3/2008: 38–40) oli epäselvä. Sitä, että ihmiset haluavat asumaan maaseutumaisiin olosuhteisiin, ei tueta. Tämä on Euroopan unionin toiseksi maaseutumaisimmassa maassa looginen typerys. Rakentaminen ei todellakaan kohdennu pelkästään taajamiin ja kyläalueille, vaan selkeille haja-asutusalueille. Suomalainen kylä on useimmiten puhdasta haja-asutusaluetta. Siksi puhe raken-

tamisen ohjaamisesta kyliin tarkoittaa käytännössä vain harvojen kylien ”täydennysrakentamista”.

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisen tavoitteista korosti aktiivista kansalaisuutta, yhteiskunnallista osallisuutta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. ”Asukasyhdistystoiminnan ja toimintaryhmätyön kaltaista toimintaa kehitetään myös kaupungeissa.” Asia on todella ajankohtainen ja vaatisi kunnissa käytännöllistä ymmärrystä ja poliittista huomiota.

Päätös alueiden kehittämisen tavoitteista päättyi kappaleeseen ”Vaikutukset alueelliseen kehitykseen” (TEM 3/2008: 42). Siinä valtioneuvoston päätös korosti tavoitteekseen ”yhdensuuntaisesti valtakunnallisten maankäytön tavoitteiden kanssa kehittää monikeskuksista, kilpailukykyiseen pääkaupunkiseutuun ja aluekeskusten verkostoon perustuvaa aluerakennetta, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisina ja mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kasvun koko maassa”. Valtioneuvoston päätöksestä huolimatta se ei ole totta. Tällainen puhe on ylimielistä, laajojen maaseutualueiden heitteillejättöä ja ympäristövaikutusten liittämistä yksioikoisesti keskuslogiikkaan. Suomessa on areaalisia elinkeinoja, ilmiselvää halua asua lähellä luontoa, pyrkimystä pitää kylä elinvoimaisina yhteisöinä ja halua löytää ratkaisuja erilaisten palvelujen aikaansaamiseen myös kyläyhteisöissä. Siksi tavoitepäätöksen aforismi oli yliampuva ja epätarkka. Osa valtioneuvoston päätös- ja periaatepäätösmyllystä on tyhjän päällä!

Lupaavasti ja todenmukaisesti VN:n tavoitepäätös (TEM 3/2008, 13) analysoi alueiden kehityksen lähtökohdiksi muun muassa seuraavaa: ”Maakuntien sisällä on erityyppisiä alueita, joiden kehitys on eritahtista ja joiden mahdollisuudet vastata ulkoisiin haasteisiin ovat erilaiset. Näiden alueiden tunnistaminen on tärkeää. Siksi tarvitaan erikokoisia alueita, kyliä, kuntia ja seutukuntia kehitysedellytysten määrittäjinä ja toimijoina.” Mutta ei, tavoitepäätös irtautui omasta analyysistään ja rakensi alueiden kehittämisen tavoitteet suurpiirteisesti keskusten varaan. Niitähän on peräti puolessa Suomessa!



Johtopäätös maaseutualueiden ja varsinkin harvaan asutun maaseudun mukanaolosta aluepoliittisessa järjestelmässä on aika selvä. Ne mainitaan olemassa olevana realiteettina, mutta konkreettisia kehittämiskeinoja ei esitetä, vaan keinot kytketään keskuksiin. Tämä oli aikoinaan yksi syy maaseutupolitiikan eriytymiseen aluepolitiikasta, mutta pitääkö tällaisen hallinnollisen eriseuraisuuden vaikuttaa alueilla niin paljon kuin nyt tapahtuu? Ja onko sittenkään viisasta jatkaa tällaista tilannetta?

## 7.8 Miksi aluepolitiikka on muuttunut?

Aluepolitiikan painotusten muuttuminen osoittaa Heikki Eskelisen käsityksen maapalloistumisen vaikutuksesta aluepolitiikkaan oikeaksi. Pyrkimys menestyä kilpailussa maailmanlaajuisesti ja keskusten paremmat lähtökohdat tässä kilpailusarjassa ovat siirtäneet aluepolitiikan painopistettä keskusten suuntaan. Julkisia varoja, vaikka vaatimattomiakin, kohdennetaan sinne, missä jo ennestäänkin niitä ja varsinkin yksityisiä varoja on enemmän. Häveliäästi ja epärealistisesti puhutaan laajempien aluevaikutusten saamisesta keskusten heijastumien kautta.

Väistämättä vertailukohdaksi tulee valtion kyvyttömyys omistajaohjauksella puuttua aluepoliittisesti kielteisiin tehtaiden lopettamis- tai siirtopäätöksiin. Molemmissa tapauksissa valtiolla on aihetta syventää vastuunkantoaan.

### Aluepolitiikka ajettu rautahäkkiin

Heikki Eskelinen (2001: 24–26) katsoo, että Suomi on pystynyt perinteisten tuotannonalojen metsä- ja metalliteollisuuden rinnalle luomaan uuden merkittävän alan, tietoteknologian. Näin jopa jossain määrin pystyttiin jatkamaan tasapainoista aluekehitystä. Toisaalta Suomi on aluetaloutena vain noin puolet Lontoosta ja ”toiminnallinen keskusverkko ei kata koko maata, eivätkä tietoteknologian suuret harppaukset ole vapauttaneet ihmistöimintaa

etäisyyksien kahleista”. Alueiden kilpailu toistensa kanssa ja välttämättömyys löytää oma erikoistumisalansa tekevät alueellisesta kehittämistyöstä entistä haastavamman. Suomessa on laajat aidon periferian alueet ja keskukset ovat pieniä. Siksi Euroopasta lainattu ”keskusten verkko” -ajattelu sisältää pahan mittakaavavirheen. Liian pienet keskukset enemmän varjostavat kuin valaisevat ympäröiviä alueitaan!

Erikokoisten keskusten erottamattomuus vaikutti elokuussa 1995 työnsä valmiiksi saaneen Kehityskuva 2010 -työryhmän arvioihin. Arvioidensa pohjaksi se kokosi eurooppalaista ja pohjoismaista aineistoa, kyseli ministeriöiden näkemyksiä tulevista vuosista ja käytti maakunnan liittojen kehittämisohjelmia työssään. *Kehityssuunta 2010* -raportti on hyvin keskuspainotteinen. Silti työryhmä (1995: 94) sanoo: ”Kotimaan tavoiteaineisto tuskin mainitsee keskuksia. Sen sijaan ulkomaisessa aineistossa on runsaasti tavoitteita kaupunkien ja keskusten kehittämiseksi. Itämeri-visiossa on otettu tavoitteeksi, että kaupunkiverkko tukee alueellista tasapainoa. Eurooppa 2000+-raportti asettaa tavoitteeksi kaupunkijärjestelmän tasapainon ja haluaa estää asutuksen ja vaurauden liiallisen keskittymisen. Ruotsi painottaa kylien sekä kaupungin ja maaseudun yhteistyötä niin, että taajamat muodostavat helminauhaverkkoja.” EU-innossaan Suomi lähti hakemaan malleja Euroopasta unohtaen lähtökohtansa.

Heikki Eskelinen kutsui Euroopan unioniin valmistautumista aluepolitiikan nahanluonniksi ja kujanjuoksuksi. Toisaalta oli hyvä, että ohjelmapolitiikkaa harjoiteltiin jo ennen liittymistä. EU myös ärsytti liikkeelle ikuisuuskysymyksen, välitason hallinnon järjestämisen Suomessa. ”Välitason kahden kumppanin keskinäiset suhteet ovat epäsymmetriset. Toisella on rahat ja toisella yleinen kehittämisvastuu.” Maakunnan liittojen asemaa vahvistettiin lainsäädännöllä muodollisesti, mutta samalla kaupunkiseudut ja aluekeskukset tulivat kirjavoittamaan toimintakenttää. ”Maan hallitus ja keskushallinto eivät ota maakuntia järin tosissaan.” Kun yritystuen tilalle on nostettu tutkimus- ja tuotekehitysrahoitus, on seurauksena ollut, että

”valtiovallan rahoitusvirrat yrityksille ja yritystojen aikaansaamiseksi jakautuvat tyystin toisin kuin aluekehityksen ongelmat”. Eskelisen mielestä *kansallinen aluepolitiikka on pääosiltaan sulautettu Euroopan unionin rakennerahastopolitiikkaan*. Kansallisen aluepolitiikan toimenpiteet ovat supistuneet selvästi 1990-luvulla. Budjettileikkaukset ja palvelujentuotannon ohjauksjärjestelmän muutokset ovat eriyttäneet kuntakenttää, minkä seurauksena kuntien mahdollisuudet tuottaa samantasoisia palveluja asukkailleen ovat heikentyneet. *Alueellinen eriarvoisuus on lisääntynyt*. (Eskelinen 2001: 36–43.)

Viime vuosikymmenen alkupuolella uusittu aluepolitiikan doktriini ei ole tasapainottanut aluekehitystä. Talouskriisi kavensi horisontin kansantalouden kurssin kääntämiseen ja ”pyrkimys entisen ajopuun ankkuroimiseksi Eurooppaan on jättänyt kotimaan karun kehityskuvan syrjään politiikanteon keskiöstä”. Toisaalta kokonaistalouden kannalta ei olisi ollut haitaksi, vaikka nykyistä useampia paikallisia aluetalouksia olisi pidetty uusien tuotannonalojen sijaintipaikkoina. Poliitiikan suunnittelussa pitää keskittyä paikallisten instituutioiden vahvistamiseen ja toimintakäytäntöjen rakentamiseen. Tähän hallinnon narulla työntäjät eivät ole pystyneet, itse asiassa eivät ole sitä halunneet.

Eskelinen (2001: 79–85) suositteli henkilökohtaisia kannustimia, joita voidaan käyttää sekä osaamisperusteisen kasvun vauhdittamisessa, että pienten paikkakuntien hyvinvointipalvelujen tarjonnan turvaamisessa. Näin voitaisiin säilyttää yhtenäisvaltion malli hyvinvointipalveluissa, vaikka aluerakenne muuttuu. Muutoksen seurauksia ei siinä tapauksessa säilytetä pienemmällä paikkakunnalla ja syrjemmällä asuvan kontolle.

Heikki Eskelinen penäsi perustellusti kansallisen aluepolitiikan vetovuoroa. Olihan Euroopan unionin rakennerahastopolitiikka saatu muutamassa vuodessa haltuun. ”Veroratkaisut sopivat käänteeseen lähtölaukaukseksi. Kun elinkeino- ja hyvinvointipoliitiikan verotukselliset erityistoimet suunnataan tiettyihin ihmisiin tietyillä alueilla, ne eivät ole kalliita. Pieni

aluepolitiikka on aina ollut pieni asia valtion budjetissa, eikä sen uskottava profiiliin korotus muuta tätä asiaa.” Mitään ei ole tapahtunut. *Aluepolitiikalla hoidetaan muita yhteiskunnallisia tarpeita ja tehtäviä kuin alueiden tasapainoista kehitystä*.

## Maaseutupoliitiikka omilla teillään

Eskelinen (2001: 40–41) piti maaseutupoliitiikan asemaa suhteessa viralliseen aluepolitiikkaan epä-määräisenä, jopa omalaatuisena. Poliitiikan alat eivät kohdanneet toisiaan. ”Kaiken kaikkiaan maaseutupoliitiikan mopo on karauttanut omille teilleen valtiovallan käsistä, vaikka joitakin sen virkamiehiä on mukana tässä alueellisen keskittymiskehityksen vastavoimaksi järjestyneessä toiminnassa.” Terävästi Eskelinen analysoi, että keskushallinto ei ole kyennyt tunnistamaan paikallisten kehittäjien työn merkitystä maaseudun inhimillisen ja sosiaalisen pääoman ylläpitämisessä ja uudisrakentamisessa. Mukana ollut sanoisi, että kykyä ehkä olisi ollut, mutta tahtoa on puuttunut.

Kaupunkipoliitiikka on Eskelinen mukaan myöhemmää perua kuin maaseutupoliitiikka ja sen synnyttämisessä on vedottu maaseutupoliitiikan olemassaoloon ja näkyvään asemaan.” Kaupunkipoliitikasta on muotoutumassa kasvukeskuksia korostavan aluepolitiikan virallisen linjan työkalu” (Eskelinen 2001: 41). Kirjoittajalle kaupunkipoliitiikka näytti olevan virallisen linjan hallintoa, kun taas maaseutupoliitiikka perustuu maaseudun kehittämisaktivismiin ja julkisin varoin sponsoroituun kansanliikkeeseen. Osuvasti sanottu!

Eskelinen (2001: 48 ja 49) oli tutustunut *Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupoliitiikka* -kokonaisuohjelmaan vuosille 2000–2004. Taloustieteilijä havainnoi hieman huvittuneena, että ”maaseutupoliitiikan aktivistit työntävät globalisaatiosta juontuvat talouden mykät pakot sivummalle ja ilmoittautuvat tekemään tulevaisuutta. Tätä voi pitää myös osoituksena maaseudun ajautumisesta Suomen kansallisen projektin sivuraiteelle. Maaseudusta on tullut eräänlainen aidon politiikan arena,

vapauden valtakunta, ja maaseutupolitiikasta vastarinnan muoto. Eikä ohjelman esityksiäkään vaivaa valtionhoitajamentaliteetti!”

Kokonaisohjelman kanssa samaan aikaan ilmensi Talousneuvoston suosituksen pohjalta asetetun asiantuntijaryhmän raportti *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa* (VNK 2000/6). Siinä ja kokonaisohjelmassa puhutaan aluepolitiikasta, mutta Eskelisen mukaan ”juuri muuta yhteistä niillä ei olekaan”. Asiantuntijaryhmän esittämät pienen aluepolitiikan kansalliset linjaukset ovat alisteisia kansantalouden ja viime kädessä yritysten kilpailukyvyille. Korostuneen taloustieteellinen lähestymistapa ei saa otetta siitä, että aluekehityksen kannalta keskeiset kysymykset ovat lisääntyvässä määrin kulttuurisia ja sosiaaliseen pääomaan liittyviä. Kokonaisohjelma panee näille seikoille enemmän painoarvoa, samoin Ruotsin aluepolitiikan asiantuntijaryhmä (SOU 2000:87). Eskelinen (2001: 49) havaitsi, että ”naapurimaassa puhutaan kansallisesta solidaarisuusprinsipiä, joka ei näytä enää kuuluvan 2000-luvun Suomen korrektiin valtiolliseen kielenkäyttöön”.

Talousneuvoston pääsihteerin Seppo Leppäsen työryhmän (VNK 2000/6: 14–15) otetta kuvaavat seuraavat kaksi peräkkäistä lausetta: ”Aluepolitiikan keinoin ei ole mahdollista tai syytäkään estää talouden rakennemuutokseen liittyvää aluerakenteen muutosta. Aluepolitiikalla voidaan kuitenkin pyrkiä nykyistä tasapainoisempaan aluekehitykseen.” Linjauksesta puuttui tahto ja varovaisesta raportista puuttuivat kehitellyt, uudet keinot. Maaseudulle työryhmä tarjosi hyviä liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiä, kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteensovittamista, ”jossain määrin lisää voimavaroja aluetukiin”, verokannustusten selvittämistä ja etenkin tutkimus- ja kehittämistuen hyväksikäytön tehostamista.

Toisaalta työryhmä analysoi perusteellisesti aluepolitiikan muuttuneita olosuhteita katsoen rajoittavia seikkoja olevan paljon: valtion talouden liikkumavara on pitkällä aikavälillä rajallinen, yritysten riippuvuus valtiovallasta on vähentynyt, yritysten sijoittuspäätösten vaikuttamiseen ei voi käyttää pääoman saatavuutta, osaava työvoima tai markki-

nakanava on useimmiten pk-yrityksille kriittisempi tekijä kuin investointipääoma, suurimpien keskuksien kasvun rajoittaminen julkisin toimin on vaikeutunut ulkomaille siirtymisen kynnyksen alenemisen myötä ja EU:n kilpailusäädökset rajaavat yritysten toiminnan tukemista. (VNK 2000/6: 174–175.)

Niinpä Leppäsen työryhmä päätteli, että ”aluerakenteen muutos keskittyvään suuntaan on osa avautuneen, integroituvan ja teknisesti kehittyvän talouden muutosta. Pitkällä aikavälillä on entistä vaikeampaa pitää alueelliset hyvinvointierot kohtuullisina. Realistista on vahvistaa alueellisia kasvuedellytyksiä niin, että maan eri osat säilyvät elinkelpoisina. Tämä edellyttää kattavan erikokoisista ja -tyyppisistä keskuksista muodostuvan kasvualueverkon kehittymistä.”

Polemia-kirjansa loppusivuilla Eskelinen (2001: 73–85) kertoi omia painotuksiaan. Tällaisia olisivat esimerkiksi luonnonmukaisempaa elintarviketuotantoa ja bioenergiayrittäjyyttä suosivat veroratkaisut. Sen sijaan syrjäseutuvähennyistä taloustieteilijä piti seurauksiltaan kyseenalaisena ja kustannuksiltaan epärealistisena. Monia Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän esityksiä Eskelinen suositti, koska ne ovat kustannusvaikutuksiltaan vähäisiä ja perustuvat kehittämistoiminnassa saatuihin kokemuksiin tai siinä luotuihin hyviin toimintakäytäntöihin. Kokonaisohjelman linjan mukaisesti myös Eskelinen oletti, että *maaseudun säilyttämisen poliittinen hyväksyttävyyys paranee sitä mukaa kuin asumismaaseutu valtaa tuotantomaaseutua*.

## 7.9 Syitä aluepolitiikan paradigman muuttumiseen

Melko pitkän aikavälin katsaus aluepolitiikan tavoiteteisiin ja käytäntöihin kertoi selvästi politiikanalan paradigman vaihtuneen. Havainnot ovat yhdenmukaisia Tea Remahlin (2008) tutkimustulosten kanssa. Miksi näin on tapahtunut? Kysymys on aiheellinen siksikin, että paradigman muutos on vienyt osittain perustaa aluepolitiikalta. Sillä ei ole samaa yhteiskun-

nallista ja poliittista asemaa kuin 1960–80-luvuilla, poliittinen keskustelu aluepolitiikasta on vähentynyt ja koko politiikanalan olemassaolo epäillä, koska tuloksia ei näy tai ne kirjautuvat talouspolitiikan saavutuksiksi. Osaamiskeskusohjelman tulokset eivät ole koko totuus.

Kokoan tutkijoiden ja omat arvioni **paradigman muutoksen syistä** seuraavasti:

- Kun pitkäaikaisten kasvualojen, teollisuuden ja julkisten palvelujen tuoma työpaikkojen lisääntyminen alkoi ehtyä 1980-luvulla, ei aluepolitiikan keinovalikoimaan tehty riittävän suuria parannuksia.
- Maatalouden nimiin vannottiin vielä 30 vuotta senkin jälkeen, kun sen alueellinen merkitys oli jo alkanut vähentyä.
- Poikkeuksellisen syvän taloudellisen laman ja Euroopan unioniin valmistautumisen osuminen samoihin vuosiin aiheutti osittaisen paniikkireaktion: eurooppalaisia ratkaisuja siirrettiin Suomeen harkitsemattomasti ja talouden kasvuun tähtäävä yhteiskuntapolitiikka sai kriisivuosi paljon pidemmälle ulottuvan merkityksen.
- Talouskasvun hullut vuodet 1980-luvun lopulla rapauttivat aluepolitiikan uskottavuutta ja vähensivät sen poliittista merkitystä.
- Panostukset tietoteknologiaan ja alan kasvu olivat merkittäviä, mutta kantoaalto jäi lyhyemmäksi kuin oli toivottu.
- Tietoteknologia ja siihen liittyvä osaaminen (koulutus, tutkimus, tuotekehitys) on toteutettu Suomessa keskittävästi.
- Koulutusrakenteet heilahtivat liian vinoiksi tietoteknologian ylikorostuksen vuoksi, jolloin jatkuvasti työpaikkoja tarjoavat alat, kuten rakennustoiminta ja monet teollisuuden alat, alkoivat kärsiä työvoimapulasta jo vuosia sitten.
- Ikivanha puoluepoliittinen kiista aluehallinnossa valtiopohjaisten ja kuntapohjaisten toimijoiden välillä on asiallisesti edelleen ratkaisematta.
- Suomi on erityisen puhdasoppinen aluepoliittisten keinojen suhteen, esimerkkinä yritystukien alhainen taso ja verotuskeinojen olematon käyttö.
- Keskuksiin liittyvien keinojen käyttö aluepolitiikassa on tarpeellista, mutta erityisen harvaan asutussa Suomessa ne ovat riittämättömiä, ja niitä on osattava käyttää taitavasti.
- Tutkijat ovat siirtäneet amerikkalaisia ja eurooppalaisia keskusteorioita kritiikittömästi Suomen oloihin, jolloin lähtökohtaerot ovat jääneet takalalle tuhoisin seurauksin.
- Alue-, maaseutu- ja ympäristöpolitiikan toisiinsa kytkeytyminen Euroopan unionissa korostaa luonnontilaisia ja rakentamattomia alueita, mikä tiheään rakennetuissa Euroopan osissa on erittäin ymmärrettävää, mutta sellaisenaan Suomeen siirrettynä yliampuvaa ja tarpeetonta.
- Valtionhallinnon ja kunnallishallinnon toimia on koko aluepolitiikan ajan integroitu hyvin vähän, mikä on laskenut toimenpiteiden tehoa.
- Kuntien kehittäjärooli on aina ollut kiistanalainen ja puhuttua vähäisempi. Siirtyminen EU:n ohjelmapolitiikkaan vaikeutti kunnan roolia entisestään.
- Aluepoliittinen järjestelmä ei tunnusta kansalaistoimijoita ja samalla iso osa aluepolitiikan toteuttajista jää sivuraiteelle. Toimijoiden turha rajaaminen pakottaa etsimään sisällöllisiä innovaatioita, joissa on ammuttu yli ja petytty, ja vaikeutettu samalla perustoimintoja.
- Suuren aluepolitiikan lähes unohtuminen Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä oli paha poliittinen ja metodologinen virhe.
- Aluepolitiikan dokumenteissa korostetaan maapalloistumisen ja keskittymisen väistämätöntä yhteenkuuluvuutta tunnustamatta lainkaan paikallisen kehittämistyön mahdollisuuksia toimia vastalääkkeenä.

Osa edellä mainituista syistä kertoo suoraan doktriinin muutoksesta, osa syistä ehkä viestii enemmän aluepoliittisen järjestelmän kehittymättömyydestä. Vuoden 1986 aluepolitiikkatoimikunnan ja vuoden 1991 aluepoliittisen selvitysmiehen dokumenteista lähtien painopiste on ollut yritystukien hienosäädös-

sä eli pienessä aluepolitiikassa. Kuntien ja valtion toimien integroitumiseen ei ole paukkuja laitettu, vaikka siitä olisi voinut saada tapahtunutta enemmän tehoa irti. Kolmannen sektorin kansalaistoimijat on jätetty kokonaan ulos. EU:n ohjelmapolitiikkaa lähdettiin toteuttamaan "kansallisen byrokratian" pohjalta lisäten siihen muutamia EU:n tuomia rajoitteita. Eipä olekaan ihme, että poliittisten ilmastojen vaihtuessa aluepolitiikka ei ole saanut riittävää poliittista huomiota osakseen. *Kun talouspoliittisesti yritettiin välttää Suomen joutumista ajopuiksi, ajopuiksi joutuivatkin alueet.*

---



## 8 MAATALOUSPOLITIikka IRTAUTUU MAASEUDUSTA

Joskus oli aika, jolloin maatalous itsessään oli monialainen elinkeino, elämäntapa ja elämänpiiri. Ylivoimainen enemmistö kylän asukkaista työskenteli tavalla tai toisella maatalouden parissa. Kun merkittävä osa syntyvästä teollisuudesta sijoittui maaseudulle ja yksityisiä palveluja alkoi kehittyä, monipuolistui myös maaseudun väestö ja elinkeinorakenne. Monipuolistumista tapahtui koko 1900-luvun aikana, mutta alkupuolella muutos oli kohtuullisen hidasta. Suomi oli agrariiyhteiskunta vielä 1940-luvun alun sotavuosiinakin. Jälleenrakentaminen sotien jälkeen nopeutti monipuolistumisen vauhtia, mutta siirtolaisten ja rintamamiesten asuttaminen toimi vastavoimana. Niinpä vasta 1960-luvulla alkoi nopea maatalojen määrän väheneminen ja vielä nopeampi maatalousväestön määrän supistuminen. Maatalous ja maaseutu olivat kauan lähes yhtä. Asenteellisesti ja poliittisesti ne ovat sekoittuneet kauan senkin jälkeen, kun maatalous muuttui maaseudun pieneneväksi osaksi!

Eipä olekaan ihme, että pitkä yhteys on pureutunut rakenteisiin, muovannut politiikkaa ja maailmankuvia ja suorastaan estänyt muutoksen näkemisen. Vielä tänäänkin esimerkiksi median maaseutukuva on maatalouspainotteinen ja hyvin yksipuolinen: maaseutu on vähenevän ja vanhevan väestön alue, joka on vailla tulevaisuutta, kun maatalous siirtyy vähitellen rintamaille. Mainitunlaisessa kuvassa on monta virhettä ja muutama osatotuus. Siitä huolimatta se on hyvin 'kestävää laatua'.

Politiikka joutuu reagoimaan kansalaismielipiteisiin ja joskus myös yleiseen mielipiteeseen. Toisaalta politiikassa käytetään hyödyksi asenteellisia jäänteitä, jollainen maatalousperusteinen maaseutukäsitys jo vuonna 2009 on. Tarkoituksenmukaisuus pyhittää keinot. Näin on osittain käynyt maaseudulle maatalouspolitiikan perusteluna. Yhteen elinkeinon liittyvät keskeiset poliittiset painotukset ja perustelut ovat irtautumassa maaseudusta. Tosi-

asiaa ei kuitenkaan tuoda selvästi esille, vaan korostetaan maaseutua, vaikka tulokulmia ja asiasisältöjä vaihdetaan. Maaseudun ja maatalouspolitiikan suhde on maaseutupoliittisesti tärkeä siksi, että suhde joko rajoittaa maaseutupoliittikkaa tai tuo siihen kahden politiikka-alan yhteisiä keinoja voimistaen maaseutupoliittikkaa ja samalla myös maataloutta. Seuraavassa tarkastellaan maatalouspolitiikan keskeisten dokumenttien avulla maatalouden ja varsinkin maatalouspolitiikan maaseutusuhdetta. Ovatko maatalous ja maaseutu edelleen yhtä vai onko ero kohdannut niin kuin näyttää? Ero toimii työhypoteesina ja näkyy luvun otsikossa. Kumpi tulkinta on oikeampi?

### 8.1 Omavaraisuuteen perheviljelmien tuotantoa rajoittaen

Suomen maataloutta on 1950-luvulta lähtien kehitetty komiteoissa ja työryhmissä hahmoteltujen suuntaviivojen mukaisesti. Niissä esitettyjä tavoitteita ei ole vahvistettu erityisiksi maatalouspoliittisiksi ohjelmiksi, mutta niiden voidaan katsoa muodostaneen harjoitetun maatalouspolitiikan perustan. Tämä Maatalous 2000 -komitean vuonna 1987 esittämä ajatus maatalouspolitiikan valmistelusta kantaa myös myöhempiin vuosiin.

Maatalous 2000 -komitea katsoi maatalouden kokonaisvaltaisen suunnittelun alkaneen vuonna 1958, jolloin asetettiin professori Nils Westermarckin johdolla komitea selvittämään maataloudelle asetettavia tavoitteita ottaen huomioon kansanhuollolliset, yhteiskunnalliset ja kansantaloudelliset näkökohdat. Komitea painotti kotimaisen maataloustuotannon ja kulutuksen vastaavuutta sekä tuotannon rationalisointia. Kulutuksen kasvun kautta oli tarkoitus saavuttaa tasapaino tuotannon ja kulutuksen välille. Westermarckin komitea esitti peltoalan kasvun rajoittamista lopettamalla uudisraivauspalkkiot. Maa-

taloudesta vapautuvalle väestölle tulisi komitean mukaan "luoda työtilaisuuksia muissa elinkeinoissa ja maataloudesta vapautuvia tuotantoresursseja tulisi ohjata metsätalouteen".

Rationalisoinnilla komitea tähtäsi maatalouden tuotantokustannusten alentamiseen ja elintarvikkeiden hintojen kohtuullisina pitämiseen rasittamatta liikaa valtiontaloutta. Viljelijöille oli pyrittävä aikaansaamaan sellainen tulotaso, joka vastaa verrattavissa olevien muiden yhteiskuntaryhmien tulotasoa.

Maatalouden kokonaissuunnittelua jatkoi vuonna 1965 asetettu Samuli Suomelan komitea. Edelleen oli kysymys tuotannon ja kulutuksen tasapainoon saattamisesta. Tällä kertaa nähtiin välttämättömäksi jo maatalouden kokonaistuotannon supistaminen. Tasapainottamisesta oli siten tullut viljelijäväestön työllisyys- ja tulotaso-ongelma. Tuotannon supistamiseksi komitea ehdotti pellonvarausjärjestelmää, joka otettiin käyttöön vuonna 1969. Komitea korosti aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä maataloudesta vapautuvan työvoiman sijoittamiseksi, elintarvikkeiden tuonnin kasvun rajoittamista ja hintapolitiittisia keinoja tuotannon ohjaamiseksi.

## 1960- ja 1970-luvut maatalouden nopeaa murrosta

Westermarckin ja Suomelan komiteat onnistuivat ennustamaan maatalouden tulevan kehityksen ja tuotannon tasapainottamiseen liittyvät ongelmat. Sen sijaan ehdotetut ja toteutetut toimenpiteet eivät kuitenkaan olleet riittävän tehokkaita. Tuotannon tehostumisen ja tuottavuuden kasvun seurauksena tuotannon määrä kasvoi huomattavasti kulutusta nopeammin, jolloin ylituotanto-ongelmat vaikeutuivat. Maatalous 2000 -komitea (1987/24: 2) pitikin *1960- ja 1970-lukuja maatalouden nopean murroksen vuosina*, jolloin maataloilla työtä tekevien määrä laski huomattavasti tuotannon ohjaustoimenpiteiden ja metsätalouden tarjoamien työtilaisuuksien vähenemisen seurauksena. Samaan aikaan myös muut elinkeinoalat, teollisuus ja palvelut, vetivät väkeä pois maataloilta.

Hilkka Vihinen (1990: 24) puolestaan arvioi, että Nils Westermarckin komitean julkilausumattomana tavoitteena oli maatalouden muokkaaminen kansantalouskelpoiseksi elinkeinoksi. Oli tehtävä selvä ero raivaa ja rakenna -kauden maalaista elämäntapaa romantisoivaan pientilalinjaan. "Enää ei tavoiteltu epämääräistä aluetta 'maaseutu', vaan elinkeinoa 'maatalous'. Vapaan pohjoismaisen talonpojan sijasta komitean retoriikka vetosi 'yrittäjään', 'rationalisointihyötyyn', 'vuotuiseen liikevaihtoon' tai 'maatalousliikkeeseen'." Vihinen katsoi tutkimuksessaan *Suomalaisen rakennemuutoksen maatalouspolitiikka 1958–1987* (1990: 27–28) Westermarckin komitean soveltaneen sektoripoliittista eturyhmäajattelua maatalouspolitiikkaan. "Vaikka akuutein ongelma oli ylituotanto, muita vaihtoehtoja kuin suuret, kemikaaleilla ja tehokkailla koneilla tuottavat tilat ei pidetty relevantteina."

Komitea luotti siihen, että maataloudesta poistuva työvoima sijoittuu muihin elinkeinoihin. Tuotannon ja kulutuksen tasapainottamiseen ei komiteakaan lyhyessä ajassa uskonut, mutta piti ehdottoman välttämättömänä tuotannon supistamista ja tuotantopohjan laajentamisen lopettamista. Sen sijaan silloisilla poliittisilla päättäjillä ei ollut halua tai kykyä nähdä näin; vielä kesällä 1962 pääministeri Ahti Karjalainen asetti Anjalan maatalousnäyttelyssä uuden pellon raivaustavoitteeksi 600 000 hehtaaria! Episodi kuvaa hyvin maataloudessa ja maatalouspolitiikassa kymmeniä vuosia vallinnutta tilannetta: *asiantuntijat näkivät elinkeinon rajat huomattavan paljon ahtaampina kuin kansalaisten ja poliitikkojen enemmistö*.

Vihisen (1990: 30) mukaan Suomelan komitean teksti erosi edeltäjänsä, Westermarckin komitean liiketaloudellisia ilmaisuja suosineesta kielestä selvästi makrotaloudellisempaan. Olivathan Suomelan komitean lähtökohdat maatalouden ylituotanto ja sen kansantaloudelliset kustannukset. Suomelan komitea puhui suhteellisista eduista kansainvälisillä markkinoilla, mikä on kansantaloudellinen lähestymistapa. Maataloutta käsiteltiin kuin yhtenä suurena tilana. Suomelan komitea jäi historiaan



pellonvarausjärjestelmästä. Poliittisesti siirtymä raivauspalkkioista pakettipeltoihin oli kansalaisille ja etenkin viljelijöille tuskallinen ja liian nopea. Siitä ponnisti vennamolaisuus.

Vihinen havainnoi, että 1970-luvun loppupuolella maaseutupolitiikan aloitteet tulivat alue- ja työvoimapolitiikasta. Maatalouspolitiikka oli käynyt yhä yksipuolisemmin maatalouden tulopolitiikaksi. Ylituotantotilanne saneli politiikan mahdollisuuksien rajat. Joksikin aikaa alueellinen kehitys tasaantui ja kylätoiminta alkoi viritä maaseudulla. (Vihinen 1990: 36.)

Merkittäviä maatalouspolitiikan linjaajia olivat myös 1970-luvun loppupuolella työskennelleet tuotantopoliittinen ja rakennepoliittinen toimikunta. Vuosia myöhemmin Maatalous 2000 -komitea (1987/24: 3–4) arvioi ongelmaksi muodostuneen sen, ettei toimikuntien työtä yhdistetty riittävästi. Maatalouden investointien rahoittaminen lisäsi tuotantoa ja saattoi vaikuttaa pääomakustannusten kasvuun. Ylituotannon ja siitä aiheutuvien vientikustannusten kasvu johtivat 1980-luvun puolella tuotannon rajoittamistoimenpiteiden kiristämiseen ja tuotantorakennusinvestointeihin suunnatun valtion tuen supistamiseen. Toisaalta rakennepoliittinen toimikunta tähdensi, ettei maatalojen kokonaismäärä saisi ainakaan 1980-luvun jälkipuoliskolla enää mainittavasti vähetä!

Kun tuotantopoliittinen tilanne jatkui edelleen vaikeana, asetti hallitus kesällä 1983 kansliapäällikkö Reino Urosen johtaman työryhmän yhteensovittamaan maatalouden tuotanto-, rakenne- ja tulopolitiikan tavoitteita. Lähtökohdakseen työryhmä otti tuotantopoliittisten ongelmien ratkaisemisen asettamalla tärkeimmille tuotteille tavoitteet vuoteen 1990.

## 8.2 Maatalous 2000 -komitea kevensi maatalouden vastuuta

Valtioneuvosto asetti 20.6.1985 komitean, jonka tehtävänä oli valmistella maatalouspolitiikkaa koskeva pitkän aikavälin ohjelma tarkastellen myös ohjelman vaikutuksia yhteiskuntarakenteen kehitykseen. Tätä 1980-luvun merkittävinä maatalouskomiteaa johti maa- ja metsätalousministeri Toivo Yläjärvi, jäseninä olivat muun muassa puheenjohtaja Heikki Haavisto, valtiosihteeri Teemu Hiltunen, kansliapäällikkö Reino Uronen ja muun muassa tulevat maatalousministerit Toivo T. Pohjala ja *Martti Pura*. Pääsihteerinä aloitti toimistopäällikkö Kalevi Hemilä, mutta tultuaan nimetyksi maatilahallituksen pääjohtajaksi hän jatkoi komiteassa asiantuntijana. Muut sihteerit olivat toimistopäällikkö Heimo Hanhilahti, erikoistutkija Seppo Hassinen, erikoistutkija Tuomo Heikkilä, osastopäällikkö Keijo Hyvönen ja tutkija Kaisa-Leena Lintilä. Komitea päättyi ohjelmaan, johon melkein kaikki jäsenet liittivät erivät mielipiteensä.

### Analyyysi menneestä

Maatalous 2000 -komitea (1987/24: 6–7) tiivistä **maatalouspolitiikan tavoitteet 1950-luvulta lähtien** seuraaviksi:

1. Tärkeimpien maataloustuotteiden omavaraisuuden turvaaminen sekä kotimaisen tuotannon ja kulutuksen tasapainottaminen
2. Viljelijäväestön tulotason ja tulokehityksen turvaaminen
3. Hyvälaatuisten ja kohtuuhintaisten elintarvikkeiden saannin turvaaminen ja
4. Maaseudun työllisyyden ja perusasutuksen säilyttäminen.

Elintarvikehuollon omavaraisuus oli maatalouspolitiikan lähtökohta. Aluksi se edellytti tuotannon lisäämistä ja tehostamista, mutta hyvin pian siirryttiin ohjaamaan ja rajoittamaan tuotantoa. Omavaraisuustavoitteen rinnalle korostui 1970-puolivälin jälkeen myös elintarvikehuollon varmuus.

Viljelijäväestön tulotasoa kehitettiin ja maatalouden sisäisiä tuloeroja supistettiin maatalouden tulopolitiikan avulla. Välineinä olleilla hinnoilla ja tukielementeillä tavoiteltiin myös elintarvikkeiden kohtuullisia vähittäishintoja. Rakennepolitiikalla puolestaan pyrittiin tilakoon suurentamiseen ja tilussijoitusten parantamiseen. Lisäksi 1970-luvun lopulta lähtien tavoitteena oli sukupolvenvaihdosten edistäminen ja nuorten viljelijöiden aseman parantaminen.

Järjestyksessä viimeisenä esiintyi työllisyys- ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Ymmärrettävästi ne korostuivat sodan jälkeen asutustoiminnan yhteydessä, mutta myös 1970-luvun loppupuolella painotettiin maatalouden työllistävää merkitystä. Maatalouden katsottiin muodostavan maaseudun runkoasutuksen ja siten edistävän tasapainoista alueellista kehitystä. (Komitean mietintö 1987/24: 6–8.)

Noin 30 vuoden aikana harjoitetun maatalouspolitiikan ristiriitaisista tavoitteista ja etenkin toimenpiteistä on pääteltävissä, että tasapainoilu tuotannon kanssa korosti tuotanto- ja tulopolitiittisia keinoja. Maatalouden työllisyys- ja aluepoliittiset ominaisuudet luonnollisesti mainittiin, koska ne olivat edelleen merkittävät, mutta niiden perusteella keinoja ei muotoiltu. Oli kysymys lähinnä tuottajan, kuluttajan ja tuotannon yhteensovittamisesta, ei siitä, että maatilat eli silloin vielä perhevilmätyksi nähty usean yhteiskunnallisen tehtävän toteuttajina. Maatalous ja maaseutu näyttivät vielä yhdeltä kokonaisuudelta, vaikka maatalouden eriytyminen ja irtautuminen oli jo alkanut. Pelkästään maatalouden työvoimakehitys 1960–1986 kertoi paljon, sillä työllisten määrä laski a. ajanjaksona 618 000:sta 218 000:teen henkilöön (Komitean mietintö 1987/24: 94).

Jäsentäessään maatalouden asemaa yhteiskunnassa komitea kirjoitti myös maaseudun kehityksestä ja maaseutupolitiikasta. Luvussa käsiteltiin maaseutuväestön ja kylien asukkaiden vähenemistä. Todettiin myös, että maatalouspolitiikkaa on käytetty aluepolitiikan välineenä. Tästä ovat esimerkkeinä muun muassa alueellisesti porrastettu maatilata-

louden kehittämisrahaston lainoitus, viljelmäkoon hintapolitiittinen tuki ja alueittainen hintapolitiittinen tuki. Komitea totesi kuitenkin, että ”maaseudun perusasetuksen säilyttämistä on pidetty maatalouspolitiikan yhtenä tavoitteena. Maaseudun työllisyyttä ja kylien elinvoimaisuutta ei kuitenkaan voida turvata enää vain maatilataloutta kehittämällä. Maaseutuväestön määrä vähenee edelleen ja maaseudun autoituminen jatkuu, ellei muiden elinkeinojen piirissä pystytä luomaan uusia työpaikkoja.”

Kannanotto oli aiempiin mietintöihin verrattuna rehellinen ja kovakin. Samalla se väljensi maatalouden ja maaseudun suhdetta. Komitea siirsi vastuuta ja painopistettä vuoden 1987 alusta voimaan tulleeseen lakiin maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä. Myös valtioneuvoston helmikuussa 1987 tekemää periaatepäätöstä maaseudun kehittämisen tavoitteista komitea piti hyvänä ja osoituksena maaseudun kokonaisvaltaisen kehittämisen tarpeellisuuden tunnustamisesta. (Komitean mietintö 1987/24: 40–43.)

## Komitean linjaukset

Perusteellisen historia- ja tilastotarkastelun jälkeen Maatalous 2000 -komitea ryhtyi käsittelemään pitkän aikavälin ohjelmaa. Useissa kohdissa mietintö antoi ymmärtää, että maatalouteen ja maatalouspolitiikkaan on kytketty liian monia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Nämä osaltaan ovat olleet aiheuttamassa ylituotantoa, jonka myyminen ei enää onnistu, koska useat perinteiset ostajamaat ovat kehittäneet omaa tuotantoteknologiaan ja tulleet omavaraisiksi. Komitea puhui hallitusta maatalouden muutoksesta ja samalla peräsi maaseutu-, talous- ja yhteiskuntapoliittisia toimenpiteitä uusien työ- ja toimeentulomahdollisuuksien luomiseksi maaseudulle. (Komitean mietintö. 1987/24: 111–112.)

Maatalouspolitiikan tavoitteet komitea jakoi tuotanto-, rakenne- ja tulopolitiikan tavoitteisiin sekä puhui kaatoluokkana muista tavoitteista. Käsitellessään muita tavoitteita mietintö (Komitean mietintö 1987/24: 121–122) sanoi suoraan,

että "maaseutupoliittikkaa tulee tehostaa samalla kun maatalouspolitiikassa tulee voida keskittyä entistä enemmän varsinaisten elinkeinopoliittisten tavoitteiden hoitamiseen". Komitea myösi myös, että maatalouden rakennemuutoksella on kielteisiä vaikutuksia, minkä takia tulisi tehostaa alue- ja maaseutupoliittikkaa. Poiketen edeltäneen Rakennepoliittisen toimikunnan kannasta Maatalous 2000 ei pitänyt syrjäisen eli harvaan asutun maaseudun elinvoiman turvaamista maatalouspolitiikan tehtävänä tai edes sen toimin mahdollisena (Vihinen 1990: 51).

Komitea toiveajatteli: "Vientituesta säästyvät varat ohjataan maatalouden ja maaseudun muun elinkeinotoiminnan ja palvelujen kehittämiseen, työpaikkojen luomiseen, asutuksen säilyttämiseen sekä viljelijöiden ja muun maaseudun väestön toimeentulon parantamiseen." Tämä sinällään selkeä ehdotus näytti olleen yksi komitean sisäisistä kiistakapuloista, sillä eriävissä mielipiteissä tavoitetta epäiltiin. Sitä paitsi heti edellä mainitun perään mietintö lausui, että "maatalouspoliittisista tavoitteista ja keinoista päätettäessä on otettava huomioon maatalouden merkitys alueiden työllisyyden ja kehityksen kannalta". Siten tavoitteet olivat suorastaan ristiriitaisia, mikä ei tietenkään vallan tavatonta ole poliittisissa mietinnöissä.

Selkeissä maatalouspoliittisissa tavoitteissa ei ollut kuin kaksi, joilla on kytkentöjä maaseutuun. Komitea katsoi, että maatalouden rakenne perustuu perheviljelmiin. "Kotieläintalouden tuotantomahdollisuuksia ohjataan ensisijaisesti siten, että ne parantavat pienehköjen päätoimisten perheviljelmien elinkelpoisuutta. Viljelijäperheiden toimeentulomahdollisuuksia parannetaan edistämällä monipuolisesti maaseudun elinkeinoja." Edellä mainitun rakennepoliittisen tavoitteen ohella komitea ilmoitti tulopolitiikan tavoitteeksi, että "tilojen alueellisesta sijainnista ja tilakoosta aiheutuvia tuloeroja tasoitetaan edelleen". "Pitkän aikavälin ohjelmaan" kuuluneet maaseutupoliittisesti kelvolliset tavoitteet osoittautuivat hyvin lyhytaikaisiksi. (Komitean mietintö 1987/24: 148–149.)

Toimenpiteiden puolella maaseutupoliittista ainesta oli tavoitteitakin vähemmän. Komitea (1987/24: 155) korosti ainoastaan maatilatalouteen liittyvien tuotannonalojen koulutusta ja neuvontaa. Tämäkin seikka osoitti, että komitea käsitteli maataloutta käytännöllisesti katsoen vain elinkeinopoliittisesti. *Maaseutukytkenät oli riisuttu pois.*

Eriävissä mielipiteissä (Komitean mietintö 1987/24, numeroimattomat viimeiset sivut) esiintyi linjauksen suhteen synnintuntoa. Muun muassa Heikki Haavisto, Håkan Malm ja Martti Pura katsoivat, että "komitean olisi tullut lähteä olennaisesti laajemmasta näkökulmasta ja selvittää maatalojen uusien toimeentulomahdollisuuksien ja koko maaseudun kehittämistä sekä tehdä niistä konkreettisia esityksiä". Allekirjoittajien mielestä tällaiset esitykset olisivat olleet välttämättömiä, koska komitean esittämät maataloustuotannon supistamistoimet vaikuttavat kielteisimmin juuri niillä alueilla, joilla elinkeinotoiminnan ja palvelujen säilyttäminen ja kehittäminen on muutoinkin kaikkein vaikeinta. Allekirjoittajien avara asenne ei kuitenkaan ulottunut vientituesta säästyvien valtionvarojen maaseutupoliittiseen käyttöön, vaan "vientituesta säästyvät varat tulisi lakisääteisesti ohjata viljelijöiden toimeentulon turvaamiseen ja maatalojen elinkeinotoimintojen monipuolistamiseen".

Toisaalta komitean jäsenet Tuulikki Hämäläinen, Pertti Parmanne ja Antero Tuominen tulkitsivat eriävässä mielipiteessään, että "komitea asettaa maataloudelle edelleenkin liian suuren vastuun maaseudun työllistämisestä, jota pelkän maatalouden avulla ei pystytä hoitamaan edes komitean toivomassa määrin". Vientitukea koskevan kohdan allekirjoittajat muotoilivat seuraavasti: "Valtionvaroista maksettavasta maataloustuotteiden vientituesta luovutaan asteittain vuoteen 1996 mennessä, mikä merkitsee valtionvaroihin noin 500 miljoonan markan lisästästä joka vuosi. Osa vientituesta säästyvistä valtion varoista käytetään edistämään kehityskelpoista maaseudun elinkeinotoimintaa, parantamaan palveluja ja luomaan uusia työpaikkoja."

Valtiovarainministeriön Teemu Hiltunen puolestaan katsoi omassa eriävässä mielipiteessään, että ”säästyviä vientitukivarjoja tulee voida käyttää myös muihin yhteiskunnan kannalta tarpeellisiin kohteisiin kuten esimerkiksi välittömien verojen ja työnantajien maksujen alentamiseen”. Selim Knuth suositti eriävässä mielipiteessään kohtuuskäytön soveltamista velvoitekesannoinnin ja pellonraivauskiellon tai raivausmaksun suhteen.

Veikko Vennamon pyydettyä eroa komitean jäsenyydestä hänen tilalleen kutsuttiin maanviljelijä Toivo Satomaa. Laajassa eriävässä mielipiteessään Satomaa toi esille viljelijöiden ja muun maaseudun väestön toimeentulon parantamista erityisesti Sisä-, Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Mietintö herätti aikanaan runsaan poliittisen keskustelun. Monista maatalouspolitiikan toimenpiteistä komitean jäsenet olivat yksimielisiä. Sen sijaan laajoista peruskysymyksistä eli maatalouden roolista yhteiskunnassa ja maatalouden ja maaseudun suhteesta vallitsi täysi erimielisyys, minkä eriävät mielipiteet selvästi osoittivat. Kalevi Hemilä onkin arvioinut 1980-luvun lopun yhdeksi maatalouspolitiikan vaikeimmista ajoista (haastattelu 19.2.2009). Julistaessaan maatalouden irti maaseutupoliittisesta vastuusta komitea lisäsi samalla poliittisia paineita ryhtyä maaseutupolitiikan rakentamiseen. Näin *Maatalous 2000 -komitea edesauttoi välillisesti maaseudun kehittämissuunnitelman käynnistämistä puolitoista vuotta myöhemmin*.

## Tieto ja tiedonpuute rajaavat politiikkaa

Kolmen vuosikymmenen keskeisissä maatalouspolitiikan dokumenteissa pistää silmään käytetyn tietopohjan yksinkertaisuus. Pyöritellään kansan- ja valtiontaloudellisia lukuja sekä maatiloja koskevia kustannuksia, tuloja ja tukia. Sen sijaan alueelliset ja sosiaaliset erittelyt loistavat poissaolollaan. Maatalouden yhteydessä saatetaan puhua sen monista yhteiskunnallisista tehtävistä, mutta tietoa kaivetaan esille vain tuotannosta. Paljon muutakin tietoa olisi saatavilla, mutta sitä ei pidetä relevanttina tai sitä

ei haluta käyttää. Siksi maatalous–maaseutu-asetelmissa maaseutuperusteiset tosiasiat näyttävät ikään kuin yleisiltä ja politiikanteon perustaksi riittämättömillä. Näin ei tietysti ole, vaan kysymys on tarkoitushakuisesta, selkeästi poliittisesta valinnasta.

Tarkasteltuaan lukuisia suomalaisen maatalouspolitiikan keskeisiä dokumentteja tutkimustaan varten Hilka Vihinen (1990: 40–41) päätyi arvioimaan, että ”käytännössä suomalaiselle maatalouden rakennemuutokselle on ollut silmiinpistävän ominaista kehityksen epätasaisuus, minkä maatalouspoliittiset tekstit järjestään vaieten sivuuttavat”. Vihinen mainitsi esimerkkinä seuraavat **vähälle huomiolle jätetyt tosiasiat**:

- Maa- ja metsätalouden osuus sekä työvoimasta että kansantuotteesta on supistunut kansainvälisestikin ottaen poikkeuksellisen rajusti
- Palkatun työvoiman määrä aleni jo 1950-luvulla lähes merkityksettömäksi
- Maatilaväestö supistui 1960-luvulla pääasiassa ns. avustavien perheenjäsenten kustannuksella
- 1970-luvun puolivälistä lähtien maatalouden työvoimaosuuden aleneminen on kohdistunut varsinaisiin viljelijöihin
- Osa-aikaiset viljelijät ovat huomattavasti päätoimisia nuorempia
- Keskimääräisen tilakoon kasvu on nopeinta Etelä-Suomessa jne.

*Maatalouden rakennemuutos on siten merkinnyt tuotannon keskittymistä ja erikoistumista niin alueellisesti kuin tilakohtaisestikin.*

Alueellisten analyysien vähäisyyteen kiinnitti huomiota myös Pentti Malinen (1994) arvioidessaan suurta joukkoa EU-integraation maaseutuvaikutuksia arvioineita tutkimuksia. Tutkijoiden valta ja vastuu on teemojen ja termien valinnassa. Esimerkiksi käsitteet maatila, perhevillelmä ja viljelijäperhe edellyttävät erilaista tietoperustaa, jolloin myös niitä koskeva politiikka ei voi olla samanlaista. Suomessa ja kansainvälisesti maatilasta on paljon enemmän ja lähinnä liiketaloudellista tutkimusta kuin perhevillelmästä. Vain harvat tutkijat ovat käsitelleet viljelijä-

perhettä. Maatila on siinä mielessä yksinkertainen ja pysyvä käsite, että myös teollinen yksikkö voi olla maatila, mutta se ei ole enää perheviljelmä. Maatila käsitteenä voidaan myös rajata muutamaa tuotantosuuntaan, kun sen sijaan perheviljelmä käsittää useimmissa tapauksissa palkkatyötä ja -tuloja sekä usein myös muuta yritystoimintaa.

Kannattavuutta ja kilpailukykyisyyttä voidaan käsitellä kätevästi harvojen muuttujien avulla. Suuri ongelma on siinä, että perhekohtaista ja yhteiskunnallista kokonaisuutta ei saavuteta, jolloin samalla menetetään paljon ratkaisumahdollisuuksia niin maatalouspoliittisesti kuin monen muun politiikanalan näkökulmasta. Miksi esimerkiksi maatalouden monialaisuus tai monitoimisuus ei ole maatalouspolitiikan ydinkäsitteitä, vaikka sen suhteellinen merkitys kasvaa jatkuvasti viljelijäperheiden jäsenten omien päätösten seurauksena? Kysyä sopii myös, miksi maatalouspolitiikassa perustaksi ei oteta viljelijäväestön kaikkia töitä ja tulonlähteitä, vaan harvojen tuotannonalojen kustannuksia, tuloja ja tukia. Eihän avarampi, maaseutupoliittisesti perustellumpi lähestymistapa vaarantaisi elintarviketuotannon riittävyttä.

Entisen maa- ja metsätalousministerin Kalevi Hemilän kannanotot (haastattelu 19.2.2009) kertovat laajemminkin alan tuntemuksia ja arvoja: "Ei ole oikein, että viljelijän pitää tehdä kaikkea mahdollista. Verrannollisten tulojen saavuttamisen välttämätön tilakototavoite ei ole aivan karannut."

### **Retoriikka puolesta mutta politiikan toimenpiteet vastaan**

Hilkka Vihisen (1990: 64–68) analyysi suomalaisesta maatalouspolitiikasta vuosina 1958–1987 käsitti myös pohdintaa maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan suhteesta. Kirjoittajan lopputulema oli yksiselitteinen: "Maatalouspolitiikassa on ollut hyvin vähän aineksia maaseutupolitiikan lähtökohdaksi. Keinot ovat olleet liian keskittäviä ja samankaltaistavia. Raskaaseen tekniikkaan perustuvan tehotuotannon taloudellisuus on ollut toiminnan äärimmäinen

tavoite. Sen mielekkyyttä ei ole kyseenalaistettu, vaikka kehityksen yhteiskunnalliset ja inhimilliset vaikutukset eivät ole olleet toivottuja." Asutuspolitiikan päättymisen jälkeen valtiolla ei Vihisen mukaan ole ollut tehokasta ohjelmaa maaseudun kehittämiseksi. Maaseudun asuttuna säilyttämistä on puhuttu maatalouspoliittisten kustannusten puolustelemiseksi. Maatalouspolitiikassa kuitenkin tosiasiaa omaksuttiin ekonomistinen rationaliteetti, jolla maatalous pyrittiin sovittamaan yhteiskunnan rakennemuutoksen tahtiin.

Vihinen mainitsi kuitenkin muutamia maaseutupolitiikan lähtökohtia maatalouspolitiikan ulkopuolelta. Näiksi hän näki kylätoiminnan, erityyväen aluepolitiikan ja aktiivisen työllisyyspolitiikan. Myös kuntakohtaiset kehittämis- ja kokeiluprojektit rakentuivat alhaalta tuleviin aloitteisiin. Luetteloa voi jo nyt perustellusti jatkaa myös maaseutututkimuksen laajenemisella. Poliittisessa puhunnassa maatalouspolitiikka kuitenkin "kantoi vastuuta" maaseudusta 30 vuotta asutusvaiheen jälkeen. *Maatalouspolitiikkaan näkökulmasta ei ole ihme, että maaseutupolitiikassa terästäydettiin 1980-luvun lopulla.*

Hilkka Vihinen vertaili tutkimushavaintojaan ruotsalaiseen maatalouspolitiikkaan Åke Anderssonin tutkimuksen avulla. Molemmissa oli paljon yhteisiä piirteitä: tavoitteiden muuttumattomuus, piirien pienuus, keinojen epätarkoituksenmukaisuus, politiikan konservatiivisuus ja tuottajajärjestön valta. Maatalouspolitiikasta oli tullut yksi teollisuusyhteiskunnan rationaliteetin sovellutus, jolloin samalla kun muussa yhteiskunnassa korostettiin tulopoliittista järjestelmää, maatalouspolitiikassa vahvistuivat tukipoliittiset perusteet. Siten maatalouspolitiikka kaventui kaventumistaan tavoitellen tilannetta, jossa oli kyse pelkästään ruoan tuottamisesta nykyistä harvemmillä, suuremmilla ja tehokkaammin tuottavilla tiloilla.

Tästä kirjoittaja intoutui päättelemään: "Ellei maatalouspolitiikkaan saada enemmän maaseutupoliittista sisältöä, sitä voi tuskin mikään puolustaa talouden yhdentymisen ja keskittymistendenssien

paineessa.” Maatalouspolitiikan keinoiksi jälkiteollisessa yhteiskunnassa Vihinen tarjosi tuotantoteknologian politisoimista kaikkien taloudellisten kustannustensa kannalta. Toisena keinona Vihinen esitti yhteiskunnan kolmen sektorin eli julkisen vallan, markkinatalouden ja kansalaistoimijoiden omatoimisuuden huomioonottamisen politiikkojen toiminta-areenoina. Päätoimisen viljelyn yksipuolisesta suosimisesta olisi päästävä eroon yksistään jo sen maanhintaa korottavan vaikutuksen takia. Tarvitaan myös aktiivista kuluttajapolitiikkaa ostajarenkaiden perustamiseksi sekä terveiden ja puhtaiden elintarvikkeiden saatavuuden varmistamiseksi. Maatalouspolitiikan uudistamisen yhdeksi keinoksi Vihinen näki valtion tiukan ohjauksen ja sääntelyn muuttamisen väljemmäksi työkalupakiksi, joka mahdollistaisi paikallisten ratkaisujen räätälöinnin. Keinojen vieminen lähemmäs tarvitsijoitaan on ainoa tapa vastata paikallisuuteen, joka on jätetty ilman valtaa. (Vihinen 1990: 74–77.)

Kaikki politiikan linjaukset ovat aikansa lapsia, vaikka kuinka puhuttaisiin pitkän aikavälin tavoiteista ja keinoista. Niin ovat myös edellä tarkastellut maatalouspolitiikan dokumentit. Kun poliittisia tavoiteasiakirjoja laaditaan, törmätään taloudellisen ja poliittisen liikkumavaran vähäisyyteen. Se selittää osittain maatalouspolitiikan linjauksissa havaitun jäykistymisen, konservatiivisuuden niin kuin Hilikka Vihinen sanoi. Mutta mikä selittää maatalouspolitiikan kaventumisen paljon vaatimattomampiin mittoihin kuin missä maataloilla ja viljelijäperheissä tosiasiasa ollaan? Eihän se millään voi olla maailman pohjoisimman maatalousmaan, Suomen, etu pitkässä juoksussa. Näin linjattu maatalous näyttää nurkkaan ajetulta. Erimerkkiset ja -väriset tuet ovat ainoa pelastus.

Kun tuoreimmankin tarkastelussa olleen maatalouspoliittisen dokumentin valmistumisesta on jo kulunut yli 20 vuotta, on helppo yhtyä Hilikka Vihisen terävään ja ankaraan analyysiin. Historiallisessa katsannossa ja yhteiskunnallisessa kokonaisuudessa maatalous on linjattu omaksi politiikan hiekkalaitikoksi. Eivät elintarvikkeiden saatavuuden ja viljeli-

jöiden toimeentulon turvaaminen yhdessäkään ole sellaisia yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka antaisivat maatalouden jatkuvuudelle varmuutta ilmastosta, maailmankaupan muutoksista ja poliittisista suhdanteista riippuvaisella alalla. Tukijalkoja tarvitaan enemmän.

### 8.3 Painopiste maatalouden rakenteen kehittämiseen

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 17.2.1988 toimikunnan uudistamaan maatilalainsäädäntöä Maatalous 2000 -komitean linjausten mukaisesti. Maatilatalouden rakennepoliittisten tavoitteiden ja toisaalta maaseudun elinkeinorakenteeseen ja työpaikkojen luomiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi toimikunta ehdotti säädettäväksi maaseutuelinkeinolain, jonka perusteella voitaisiin myöntää rahoitustukea maatilataloutta ja muuta pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoittaville yrityksille. Maaseutuelinkeinolailla voitaisiin korvata useita aikaisempia lakeja. Toimikunta veti maatilahallituksen pääjohtaja Kalevi Hemilä ja varapuheenjohtajana toimi osastopäällikkö Ilkka Vainio-Mattila maa- ja metsätalousministeriöstä. Viiden hengen sihteeristö muodostui maa- ja metsätalousministeriön, maatilahallituksen ja MTK:n toimihenkilöistä.

Maatilalainsäädännön uudistamistoimikunnan mietintö on jo tavoitteensa puolesta huomattavasti seikkaperäisempi ja täsmällisempi kuin Maatalous 2000 -komitean mietintö. Tekstistä on myös arvioitavissa, että uudistamistoimikunnan ajattelussa maaseutuelinkeinojen ja etenkin maatalouden rakennekysymykset painottuivat selvästi enemmän kuin Maatalous 2000 -komiteassa. Toisaalta toimikunta laajensi oman tavoitteenasettelunsa koskemaan myös maaseudulla tapahtuvaa pienimuotoista elinkeinotoimintaa sekä metsätaloutta. Käsite 'pienimuotoinen elinkeinotoiminta' kertoo kuvaavasti 20 vuoden takaisia näkemyksiä. Toimikunta oli yllättyneet vuoden 1987 alussa voimaan tulleen lain 'maaseudun pienimuotoisen elinkeino-

toiminnan edistämisestä' saamasta vastaanotosta. "Kiinnostus lain perusteella tuettavaan uuteen yritystoimintaan oli arvioitua voimakkaampaa." Maaseudun yritystoimintaan maataloushallinto liitti pienimuotoisuuden lisäksi ajatuksen maatilatalouden liitännäiselinkeinosta. Se on ja varsinkin oli tavanomainen mahdollisuus, mutta tällä hetkellä jo seitsenkertainen todennäköisyys on, että uutta yritystoimintaa syntyy maaseudulle ilman kytkentää maatalaan.

Mietintönsä alkusivuilla toimikunta toi esille maatalojen ja maatalousväestön rakenteen nopean muutoksen: vielä 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa Suomessa oli noin 285 000 yli kahden peltohehtaarin maatilaa, vuonna 1987 tällaisia tiloja oli 176 000, joista vajaa 90 000 oli päätoimisia. Maa- ja metsätalouden ammatissa toimiva väestö väheni 1960 lähtien 25 vuoden aikana runsaasta 700 000 henkilöstä noin 250 000 henkilöön. Valtioneuvosto hyväksyi 21.6.1989 väestö- ja työpaikkasuunnitteen, jonka mukaan maa- ja metsätalouden työllisen työvoiman määrä olisi koko maassa 227 000 henkilöä vuonna 1990 ja 162 000 henkilöä vuonna 2000. Suunnitteessa arvioitiin, että vähenemisvauhti hidastuisi 1990-luvun loppupuolella. Näin ei kuitenkaan käynyt. Hyväksyessään suunnitteen valtioneuvosto päätti, että maaseudun elinolosuhteiden parantamiseksi ja toimeentulopohjan laajentamiseksi laaditaan Maaseutu 2010 -ohjelma. (Komitean mietintö 1989/40: 1–12.) Tässä vaiheessa maaseudun kehittämisprojekti oli jo aloittanut maaseutuohjelman laadinnan, jossa tavoitevuotena oli nimenomaan vuosi 2010.

## **Maatilatalouden rakenneohjelma ampui yli**

Maatilalainsäädännön uudistamistoimikunnan mietintö valmistui syksyllä 1989. Vajaa kaksi vuotta myöhemmin maatilahallitus julkisti oman maatilatalouden rakenneohjelmansa, joka pelkisti ja samalla yksinkertaisti maatalouspolitiikan ajattelua entisestään. Ohjelman tarkoitus olikin luoda pohja uudelle

rakennepoliittiselle linjaukselle maatalouspolitiikassa. Maatilahallituksen eräänlainen keskusteluasiakirja valittikin, että "maatalouspolitiikassa maatalojen kokorakennetta koskevat tavoitteet eivät ole olleet ensisijaisia tavoitteita. Asutus-, alue- ja sosiaalipoliittisista syistä maatalouspolitiikka on edesauttanut maatalojen lukumäärän mahdollisimman hidasta vähenemistä, 40 vuoden aikana rakennekehitys on polkenut paikoillaan." Raportti kauhisteli sitäkin, että pienillä tiloilla toimeentulo tulee jo nyt lähes yksinomaan palkkatyöstä!

Seuraavalla sivulla raportti toi esille myös muita, itse maatalouteen liittyviä syitä rakenteen muutoksen hyytymiseen. Ylituotanto ja viennin kannattamattomuus pakottivat rajoittamaan maataloustuotannon kokonaismäärää. Se puolestaan tarkoitti peltoalan vähentämistä. Johtopäätös oli, että "maataloudesta voidaan turvata toimeentulo vain huomattavasti pienemmälle viljelijämäärälle". (Maatilahallitus 1991: 1–2 ja 114.)

Jo tapahtuneesta raportti totesi maatalouden osuuden sekä bruttokansantuotteesta että työvoimasta vähenevän jatkuvasti. Erikoistuminen yleisty ja varsinkin kotieläintuotteiden tuottaminen keskittyy entistä harvemmille tiloille. Ikään kuin vanhasta muistista jaksettiin vakuuttaa edelleen, että "maataloudella on kuitenkin vielä keskeinen asema maaseudun perusasutuksen säilyttäjänä". Lausumasta huolimatta maaseutuasumista tai maaseudulla asuvia väestöryhmiä ei käsitelty lainkaan. (Maatilahallitus 1991: 5–6.) Kuitenkin jo 1990-luvun alkupuolella Suomen maaseutu oli siirtymässä tuotantomaaseudusta asuinmaaseudeksi. Sitä paitsi asuttaminen ja asuminen näyttivät raportissa olleen samalla kertaa pahan alku että tyhjä kumarrus oletuille poliittisille arvoille.

Raportti totesi, että 100 prosentin omavaraisuustason saavuttaminen merkitsee tuotannon supistamista noin 30 prosentilla. Viljelijän on saatava tuotannosta toimeentulonsa, joten kokonaistulon supistuessa tulonjakajien määrän on vähennyttävä. Yrityskokoon vaikuttavat sääätelyjärjestelmät on asteittain purettava. Näillä reunaehdoilla raportti

tuotti kaksi arviota vuoden 2000 tilaluvuksi. Ajautumisvaihtoehto olisi raportin mukaan tuottanut 76 000 maatilaa ja muutosvaihtoehto eli raportin varsinainen suositus 44 500. Lähtökohtana olivat vuoden 1990 noin 129 000 maatilaa. Muutosvaihtoehto olisi edellyttänyt yli kaksinkertaista maatilojen poistumaa vuosittain aiempiin vuosiin verrattuna. Maatilahallituksen (1991: 115–121) esittämät luvut ja niiden perustelut herättivät vilkkaan keskustelun. Paperi jäi koepallosi. Eihän edes ajautumisvaihtoehto toteutunut. Maatilojen määrä kyllä laski, mutta vielä vuonna 2009 se on noin 63 000.

### **Pienimuotoinen yritystoiminta maatalouden tueksi**

Jos rakenneohjelma oli maatalouden suhteen lähes inhorealistinen, se suhtautui erikoismaatalouteen ja maaseudun pienimuotoiseen yritystoimintaan positiivisesti ja optimistisesti, näiden toimeentulon lähteiden ja työmahdollisuuksien roolina tosin oli täydentää tilakokonaisuutta. Kaikessa tarkastelusaan raportti pitäytyi maatilassa. (Maatilahallitus 1991: 107–113.) Sen sijaan maaseudun yritystoiminnan käsittely yrittäjien näkökulmasta olisi antanut maaseudun mahdollisuuksista kokonaisemman kuvan. Maaseutu olisi näyttäytynyt samalla tulevaisuudeltaan valoisammalta alueelta. Maaseudun pk-yritystoiminta on jo hieman suurempaa kuin maatalous. Kuitenkin sitä politiikassa on käsitelty maatalouden 'pienimuotoisena liitännäisenä'. Kauppa- ja teollisuusministeriö luonnollisesti myös rahoitti pk-yrityksiä, mutta kovin usein maaseudun olosuhteet olivat siellä rahoitusta rajoittavana tekijänä, eivätkä perusteena.

Perttu Pyykkönen tutki maatalouden 1990-luvun lopulla tapahtunutta rakennemuutosta eri alueilla. EU-jäsenyys ei kiihdyttänyt merkittävästi tilojen määrän vähentymistä. Vuonna 1995 oli vajaa 96 000 tilaa ja vastaavasti vuonna 2000 noin 78 000 tilaa. Pyykkönen kuitenkin korosti alueellisten erojen suuruutta. Itä- ja Pohjois-Suomen maatilojen määrä väheni enemmän kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa.

Varsinkin maidontuotanto siirtyi länneemmäksi. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla maidontuotanto oli kasvanut viidessä vuodessa peräti 20 prosenttia. Myös Itä-Suomen suhteellisen suppeilla vahvoilla maitoalueilla – etenkin Ylä-Savossa - tuotanto oli kasvanut selvästi. Keskittyminen kosketti aloja, jotka jo ennenkin olivat voimakkaasti keskittyneet, esimerkiksi kananmunantuotantoa ja siipikarjanlihan tuotantoa.

Pyykkönen ennusti muutosten jatkuvan lähivuosina samanlaisena päätellen alueiden välisistä eroista investointiaktiivisuudessa, luopumisalttiudessa sekä sukupolvenvaihdosaktiivisuudessa. Pyykkösen ennuste tilaluvuksi vuonna 2005 oli noin 61 000 tilaa ja vuonna 2010 jo alle 50 000 tilaa. (Pyykkönen 2001: 49–50.) Myös Pyykkösen ennusteissa tilaluvun lasku oli liian nopeaa. Tämän vuosituhannen puolella maatilatalouden rakennemuutos on hidastunut.

Maaseutupolitiikan neuvottelukunnan työryhmä (Kuisma et al. 1993: 18–19) arvioi Maatilahallituksen julkistamaa maatilatalouden rakenneohjelmaa. Kriittikinä esitettiin, että rakenneohjelmassa ei käsitellä ympäristöasioita erityisinä tavoitteina tai rajauksina. Myöskään muutosvaihtoehdon suhdetta maaseutupoliittisiin pyrkimyksiin tai energiapoliittisiin valintoihin ei pohdittu tai täsmennetty. "Jostain syystä monipuolisuutta ja tilalla tapahtuvan arvonalisäosuuden kohottamista ei ole mielletty tavoitteelliseksi." Juha Kuisma ja kumppanit ihmettelivät myös sitä, miksi Maatilahallituksen skenaariot oli laadittu vailla oletusta EY-jäsenyydestä. Esimerkiksi muutosvaihtoehdon oletus 40 hehtaarin viljatilan kannattavuudesta ei kestäisi EY-jäsenyyden oloissa.

Maatilatalouden rakenneohjelma oli looginen valitsemallaan linjalla. Aivan eri asia on, oliko linja sittenkään viisas pitkässä juoksussa. Maaseutua tällainen maatalouspoliittinen linjaus ei enää sisältänyt. Maatalouselinkeinoon yhteiskunnallinen tehtävä on tuottaa elintarvikkeita. Tavoitteessa onnistumiseksi tärkein ehto on turvata viljelijöille verrannollinen toimeentulo nimenomaan tuotannosta. Sekä elintarvikkeiden tuotanto että viljelijöiden tulojen turvaaminen ovat välttämättömiä ja tarpeellisia



yhteiskunnallisia tavoitteita. Sen sijaan näiden yhdistäminen tällä tavoin on poliittinen valinta, jota hyvin perustein voidaan myös kritisoida arktisen maatalouden maassa.

## 8.4 Valmistautuminen EU-aikaan

Kun Suomi oli päättänyt hakeutua Euroopan unionin jäseneksi, alkoi EU-integraatiovaikutuksia koskevien tutkimusten sarja. Suurin hankekokonaisuus oli Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen, Pelleron taloudellisen tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteinen *Suomen maatalous ja Euroopan integraatio* -tutkimusohjelma. Myös Ylä-Savon Instituutti ja Chydenius-instituutti olivat merkittäviä integraatiotutkimusten toteuttajia. Varhaisempia teemaan liittyviä tutkimuksia oli vähän ja ne olivat lähinnä EY:n maatalouspolitiikan tai aluepolitiikan kuvauksia. (Malinen 1994: 10 ja 91.)

### Integraatiotutkimus kapea-alaista, silti vaikutusarviot osuvia

Pentti Malinen (1994: 93–99) analysoi 23 vuosien 1991–1993 aikana ilmestynyttä integraatiotutkimusta. Hän tavoitteli EU-integraation maaseutuvaiikutuksia alueellisesta näkökulmasta, mutta joutui toteamaan, että alueellinen näkökulma oli jäänyt vähäiseksi tutkimuksissa. Eniten oli maataloustutkimuksia. Malinen valitti myös metsätalouden, maaseutuyritystoiminnan ja julkisen sektorin tutkimusten vähäisyyttä, eikä maatalouden toimintaympäristön muutostakaan käsitelty kuin aivan vähäisesti alueellisten sopeutumis- ja seurausvaikutusten näkökulmasta.

Malinen kuitenkin kokosi tutkimuksista joukon tärkeitä **johtopäätöksiä EU-integraation alueellisista vaikutuksista:**

- Maidontuotanto on Suomen suhteellisesti kilpailukykyisin maatalouden tuotannonala. Nykyinen tuotanto rakentuu voimakkaille alueellisille tuille,

jotka eivät ole sallittuja EU:ssa. Nykysäännöksiin EU:n tuki maatalouden perustuotannolle ei tulisi korvaamaan tuottajahintojen laskun aiheuttamia tulonmenetyksiä.

- Vaikka EU tiettyyn rajaan ymmärtäisi juuri pohjoisimpien alueiden erityisongelmat, lopputulos on, että EU-tukea kanavoitunee enemmän Etelä-Suomeen, sillä EU-tuki on pinta-ala- tai eläinyksikkökohtaista.
- Maataloustuotannon menestymismahdollisuudet uudessa kilpailutilanteessa määräytyvät suurelta osin tuotantokustannusten tason perusteella.
- EU-jäsenyys veisi kolmanneksen maatalouden tuotannosta. Tuotannon aleneminen merkitsisi noin 50 000 työpaikan menetystä maataloudessa sopeutumisvaiheen jälkeen.
- Suomen sisällä integraatiolähtökohdat vaihtelivat huomattavasti. Työttömyys, tulotaso ja sijainti antavat Pohjois- ja Itä-Suomelle muuta maata heikommät lähtökohdat.
- Yksi keino vastata maaseudun kehittämisen haasteeseen on vahvistaa kyllä kehittäjäthoia.
- Osaamiseen ja sen kehittämiseen perustuva kehittämisstrategia on laajemminkin pohjoisten alueiden mahdollinen strategia integraatioon.
- EU:ssa Suomen lähtökohdat maatalouden erikoistumiselle puhtaisiin tuotteisiin ja ympäristönäkökohdat huomioivalle tuotannolle ovat periaatteessa hyvät.
- Kansallisessa strategiassa tulisi perusmaatalouden kilpailukyvyyn kehittämistä ja maaseudun uusien toimeentulolähteiden kehittämistä tarkastella alueelliselta pohjalta.
- Uudistukset ja rakennekehitys tulee kohdistaa maaseutuun kokonaisuutena, ei pelkkään maatalouteen.
- Suomen kannattaa pyrkiä sellaiseen EY-sopeutukseen, jossa yhdistetään sekä 'tuotteen eriyttäminen' että 'yritysrakenteiden monipuolistaminen'.
- Viennin on perustuttava riittävän suuriin määriin, joihin päästään, jos jalostustoiminta ja raaka-ai-

netuotanto keskittyvät alueellisesti. Maaseudun kehittämisessä onkin otettava huomioon koko tuotantoketjun rakentaminen raaka-aineiden tuottamisesta markkinoille saakka.

- Alueellisia sopeutuskeinoja, EU-strategioita, voidaan toteuttaa sekä sektoripolitiikan sisällä että erityisenä maaseutu- ja aluepolitiikkana. Alueellisten keinojen toteuttaminen vaatii hallintosektoreiden ja -tasojen välistä koordinoitua. Vastaavasti alueellisten keinovalikoimien tutkimus edellyttää vuorovaikutusta maaseutuelinkeinojen sekä maaseutu- ja aluepolitiikan tutkimuksen kesken.

Malisen kokoamat tutkimusten johtopäätökset EU-integraation aluevaikutuksista ovat osoittautuneet osuviksi ja tarkoiksi 14 vuoden EU-kokemuksen perusteella. Tietoa oli EU:iin liityttäessä. Ongelma oli lähinnä tiedon valikoiva hyödyntäminen. Poliitiikka ei ollut niin laaja-alaista ja alueellista kuin tutkimukset suosittivat. Valtio ei myöskään ole vahvistanut kylä kehittäjinä, mikä on paha arviointivirhe ja poliittista osaamattomuutta.

### **Maatalous kilpailukykyiseksi, maaseudulle uusia toimeentulolähteitä**

Pentti Malinen nosti integraatiotutkimusten joukosta erityisesti kaksi, jotka sekä pohtivat aluevaikutuksia että laajemmin maatalouden ja maaseudun kytkentää. Molemmat ovat kiinnostavia myös tämän tutkimuksen kannalta. Toinen on Tuomas Kuhmosen *Suomen maatalous ja maaseutupolitiikan keinot EY:n jäsenenä* (1992) ja toinen Juha Kuisman työryhmäkeskusteluihin pohjautuva intensiivinen raportti *Maaseudun EY-sopeutuksen vaihtoehdot* (1993). Kuhmonen teki analyttisen raporttinsa PTT:ssä osana Suomen maatalous ja Euroopan integraatio-tutkimusohjelmaa, jonka päärahoittaja oli maa- ja metsätalousministeriö. Kuisman raportti puolestaan oli Maaseutupolitiikan neuvottelukunnan pyytämä työryhmältä Leo Granberg, Tuomas Kuhmonen, Arto Naskali, Juhani Tauriainen ja Juha Kuisma.

Kuhmosen tutkimus ei ollut maatalousekonomistinen, vaan tähtäsi kokonaiskuvan antamiseen strategiusten päätösten pohjaksi. Ajankohta ja tutkimuksen tarkoituksen huomioon ottaen Kuhmonen onnistui hyvin, mistä sitten hieman myöhemmin saattoi seurata ulkoministeri Heikki Haaviston avustajan tehtävä EU-neuvotteluissa. Kuhmonen (1992: 3–6) tähdensi suurimpana tapahtuvana muutoksena kilpailua ja sen kanssa elämistä. Tosiasia vaikuttaa sekä maatalouteen että maaseutuun. **EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet**, jotka on määritelly Rooman sopimuksen artiklassa 39, vastaavat sisällöltään pääosin Suomen omia pitkäaikaisia maatalouspolitiikan tavoitteita. Tavoitteita ovat

1. tuottavuuden lisääminen
2. maatalousväestön tulotasoa
3. vakaat markkinat
4. turvattu elintarvikehuolto
5. kohtuulliset kuluttajahinnat.

Merkittävin ero Suomen tavoitteisiin nähden on kansallisen omavaraisuustavoitteen puuttuminen. Tämä selittyy **yhteisen politiikan kolmella keskeisellä toteuttamisperiaatteella**, joita ovat:

- yhteiset markkinat,
- yhteisön omien tuotteiden suosiminen eli yhteisöpreferenssi sekä
- yhteinen rahoitus EU:n budjetin kautta.

Vapaat yhteiset markkinat avasivat mahdollisuuksia luonnonolosuhteiltaan, markkina-asemaltaan ja yleiseltä taloudelliselta infrastruktuuriltaan vahvoille maatalousalueille. Vielä 1960-luvulla yhteinen maatalouspolitiikka pyrki kohottamaan silloisen EY:n omavaraisuutta ja lisäämään sen riippumattomuutta. Pitkään aikaan yhteisötasolla ei ollut käytössä minkäänlaisia välineitä maatalouselinkeinon sisäisten ja alueellisten tuloerojen tasaamiseen. Ensimmäiset merkittävät rakennepoliittiset tukitoimenpiteet otettiin käyttöön vuonna 1972 (varhaiseläke, investointituki, ammattikoulutus). Suomellekin merkityksellinen vuoristoisten ja epäedullisten alueiden tukijärjestelmä otettiin Ison-Britannian liittymisen

kylläisenä käyttöön vuonna 1975. Järjestelmän tavoitteena oli maaseutualueiden väestökadon ehkäiseminen ja maaseudun säilyttäminen turvaamalla maatalouden harjoittamisen taloudelliset edellytykset myös näillä alueilla.

Alue- ja rakennepoliittisten tekijöiden painoarvo kasvoi yhteisön laajentuessa Välimeren suuntaan (Kreikka 1981, Espanja ja Portugali 1986). Yhteisötason rakennepoliittikka monipuolistui vuoden 1985 rakenneasetuksen myötä. Alue- ja rakennekysymykset saatiin kuitenkin varsinaiseksi yhteiseksi politiikaksi vasta vuoden 1989 rakennerahastouudistuksen yhteydessä. Tässä koheesioperiaatteella oli tärkeä merkitys.

Niinpä Alankomaat ja Belgia, mutta myös Irlanti, Espanja, Tanska ja Ranska lisäsivät merkittävästi ja pitkäaikaisesti maataloustuotantoaan. Tuotannon lisäys oli suurempaa kuin kulutuksen kasvu, joten Euroopan unioni ajautui vaikeisiin ylituotanto-ongelmiin 1980-luvun aikana. Suhteellisen edun periaate puri liiankin vahvasti. (Kuhmonen 1992: 3–6.)

Kuhmonen yksinkertaisti EU:n maatalous- ja tukipoliittiset periaatteet kolmeen erilaiseen tilakoh- taiseen politiikkaan. Tuotantoaan ja rakennettaan parantavat tilat tarvitsevat kilpailukyvyyn kehittämistä helpottavia politiikkatoimia. Tilat, jotka vähentävät ylituotantoaan ja suojelevat ympäristöä, tarvitsevat tulonmenetykskorvausta tai muutostukea. Kolmatta tilatyyppiä rohkaistaan tuotannosta luopumiseen varhaiseläkkeellä ja bonuksilla.

EY:n maatalousjärjestelmään liittyminen merkitsi Suomen kannalta kolmenlaisia ongelmia: 1. osittain luonnonoloista aiheutuvaa kustannusongelmaa, 2. maantieteellisestä sijoittumisesta aiheutuvaa alueongelmaa ja 3. poikkeuksellisen suuriin muutostarpeisiin perustuvaa sopeutumisiongelmaa. Analyysinsä perusteella Kuhmonen tähdensi: "EY:n jäsenenä Suomella tulisi olemaan erityisesti maaseutupoliittinen tavoite eli pyrkimys kohti elinvoimaista maaseutua. Maatalouden ja maaseudun muiden elinkeinojen tulisi rakentua taloudellisesti, toiminnallisesti, sosiaalisesti ja ympäristön suhteen mahdollisimman kestäville ratkaisuille."

Kirjoittaja piti perusmaataloutta erikoistapaukse- na maaseutuelinkeinoista, koska sen toimintaa sääтели kaikkein tiukin yhteisön normisto ja koska kansallinen liikkumavara oli kaikkein pienin. Kai- kissa muissa maaseututuotteissa ja elinkeinoissa kehittämiskäsite voi olla laajempi, koska yhteisiä markkinajärjestelmiä, kilpailua tai ylituotantoa ei juuri ole. Siksi tavoitteena olisi mahdollisimman monenlaisten, kuhunkin yksittäiseen tilanteeseen ja tapaukseen sopivien ratkaisujen edistäminen. (Kuhmonen 1992: 77–79.)

Kuhmonen näki hyvin selvästi EU:n maata- louspolitiikan vaikeudet ja rajoitteet Suomelle. Toisaalta hän korosti huolellista paneutumista suomalaisen maatalouden erityisominaisuuksiin, joita myös voidaan EU:n yhteydessä hyödyntää. Hän tarjosi tärkeäksi eurooppalaiseksi hankkeeksi jopa Suomen maataloustuotannon muuttamista luonnonmukaisiksi erikoistuotteiksi. Toinen tärkeä painotus Kuhmosen analyysissa oli maatalous- ja maaseutunäkökohtien rinnakkaisuus. "Yksikäsitteistä ohjausta ei enää voida harrastaa, vaan kyse on laajemmasta maatalous- ja maaseutuelinkeinojen kehittämisestä ja niiden toimintaedellytysten pa- rantamisesta. Kilpailu ja vapautuminen tuo suuria ongelmia, mutta myös toimintavapautta." Kirjoittaja tähdensi myös, että liittymisen yhteydessä on kehit- tämistarpeisiin helpompi saada myönnytyksiä kuin säilyttämistarpeisiin. (Kuhmonen 1992: 80–83.) Tämä ilmeinen tosiasia tuntuu unohtuneen, kun Suomi lähes vuosittain taittaa poliittista peistä EU:n kanssa kaipaamistaan erityisjärjestelyistä. Myös *Suomen maaseutukysymys on EU:n yhteydessä kaventunut lähes yksinomaiseksi kysymykseksi maataloustuotannon turvaamisesta.*

### **Eriytetään tuote ja monipuolistetaan yriytysrakenteet**

Maaseutupoliittikan neuvottelukunnan työryhmältä tilaama raportti *Maaseudun EY-sopeutuksen vaihto- ehdot* valmistui jo helmikuussa 1993. Juha Kuisman kirjoittamasta raportista Pentti Malinen (1994: 79)

sanoi käsiä ylös nostaan: ”Raportti on hyvin monitasoinen ja ajatuksia herättävä. Sen lukemista voi suositella kaikille, joilla on tarvetta tai halua paneutua maaseudun tulevaisuuden rakentamiseen. On aivan mahdotonta referoida sen ajatuskulkua.” Raportti oli todella runsas ja syvälinen. Se häkellytti lukijoita, mutta ei valitettavasti – sekään – johtanut kunnolliseen poliittiseen keskusteluun. Maatalousekonomistinen hegemonia vaiensi sen kuoliaksi. Siinä kun esitettiin, että vanha maatalouskeskeinen ohjausjärjestelmä ei enää vastaa maaseudun todellisuutta.

Raportin viimeisessä luvussa esiteltiin ajatussarja Suomen EY-strategiasta. Siinä on useita kysymyksiä ja **linjauksia, jotka olivat tuolloin tärkeitä maaseudun ja maatalouden suhteen määrittelyssä, ja ovat sitä edelleen:**

- EY:n ottamien vastuiden kannalta Suomi on alue- ja maatalouspoliittisesti ongelmallinen Pohjoismaa, joka ei sovi Keski-Euroopan olosuhteiden pohjalta muotoutuneisiin tukijärjestelmiin.
- Turvallisuus-, metsä-, alue- ja maatalouspolitiikkaa koskevat asiat kietoutuvat yhteen siten, että kaikissa on kysymys maaseudun asuttuna pitämisestä, siis oikeastaan maaseutupolitiikasta. Niitä ei pidä käsitellä erikseen, vaan yhdenytysti. On Suomen edun mukaista tuottaa tätä näkökohtaa tukevaa tietoa.
- EY on kehitys- ja kilpailujärjestö, joka ei salli kilpailua vääristäviä säilyttäviä tukia. Sen tukijärjestelmä on lähes kauttaaltaan kehittämissuuntautunut. Ainoa merkittävä poikkeus tässä filosofiassa on luonnonhaittojen korvaamiseksi maksettava epäedullisten alueiden LFA-tuki.
- Suomen maatalouden kannalta on ongelmallista, että kaikki meille tärkeät tuotteet ovat EY:n ylituotantotuotteita. Onko uskottavaa, että EY kanavoisi Suomelle tukea, jotta voisimme pohjoisilla kustannuksillamme kehittyä nettoviejäksi eli lisätä EY:n ylituotantoa?
- Mitä lähempänä perusmaataloutta ja ylituotantotuotteita ollaan, sen kovempaa on kilpailu, sen tiukempaa ohjaus, sen vähemmän on käytössä kansallisia keinoja ja sitä useammalla taholla intressi vastustaa myönnytysten antamista Suomelle. *Mitä enemmän on kyse maaseudusta ja maaseutuelinkeinoista, sen suurempaa on liikumavara ja mahdollisuus muotoilla järjestelmää maan olosuhteiden mukaan.*
- Säilyykö maaseutu elävänä maatalouden kautta vai onko toimelias ja monipuolinen maaseutu kannattavan maatalouden ehto? Kumpi on avainsana?
- Suomella nähtiin olevan kaksi erilaista neuvottelutavoitetta:
  - a) tavoitellaan nykyisen maataloustuotannon volyymin säilyttämistä erilaisin kompensatioin
  - b) tavoitellaan nykyisen aluerakenteen ylläpitämistä
 Jälkimmäinen tavoite on EY:n kannalta hyväksyttävämpi. Suomen kannalta se antaa selkeän lähtökohdan, josta voidaan johtaa osatavoitteita ja kriteereitä sekä ennen kaikkea laajempi neuvotteluala.
- Suomen näkökulmasta neuvottelustrategiaksi voitiin ajatella joko kehittävä tai säilyttävä painopiste. Lopputulos olisi yhdistelmä molemmista. Kehittävä painotus merkitsisi pyrkimystä neuvotella Suomelle korotettua investointitukea maatalouden tilakoon suurentamiseen eli käytännössä tilojen välisen yhteistyön edistämiseen sekä voimakasta maaseututukea korvaavien työpaikkojen luomiseen. Säilyttävä painotus merkitsisi korotetun luonnonhaittakorvauksen hakemista koko Suomen alueelle.
- EY-neuvottelujen tueksi ja rinnalle tarvitaan Itävallan tapaan kansallinen maaseutuohjelma, johon eri yhteiskuntatahot sitoutuvat, sillä kaikki neuvottelustrategiat edellyttävät huomattavaa kotimaista rahoitusta.
- EY:llä on neuvotteluihin lähtiessään valmius kohdentaa Suomeen jokin määrä tukea. On Suomen etu, että tämä tuki suunnataan maaseudun kehittämiseen.

- Ajan paineen suunta on selvä: ympäristöasioiden painoarvo kasvaa, verkostosuhteet lisääntyvät ja kysynnän varianssi kasvaa. Siksi tuotteita eriyttämällä ja monipuolistamalla maaseudun yritysraakenteita saadaan olemassa olevan maaseudun kiinteät kustannukset jaetuksi laajalle hyödykekirjolle, joka antaa sisällön Suomen maaseudun roolille Euroopan työnjaossa. Tällainen tavoite saa sekä maaseudun asukkaiden että valvotuneiden kansalaisten kannatuksen. (Kuisma et al. 1993: 106–108.)

Työryhmä tuotti **neljä skenaariota**, joita olivat seuraavat:

1. Sopeutus tapahtuu pelkästään markkinoiden kautta ilman yhteiskunnan toimenpiteitä.
2. Sopeutus toteutetaan vain maatalouden kautta, aktiivisesti ja valikoivasti tilakokoa suurentaen.
3. Sopeutus toteutetaan eriyttämällä tuote siirtymäajan puitteissa luomutuotteeksi samalla kun viljelymenetelmissä noudatetaan kestävän kehityksen kriteereitä.
4. Sopeutus toteutetaan monipuolistamalla maaseudun yritysraakenteita kehittämällä tiloista monitoimisia maaseutuyrityksiä.

Työryhmän valinta EY-sopeutuksen vaihtoehtoiksi oli kolmannen ja neljännen skenaarion yhdistelmä. ‘Vain markkinoiden kautta’ -skenaario osoittautui irratiionaaliseksi ratkaisuksi ja työryhmä katsoi, että ‘tilakoon suurentamiseen’ ei 1990-luvulla ole taloudellisia edellytyksiä. Työryhmä korosti, että tuotteen eriyttämiseen ei tule suhtautua ideologisesti, vaan kyse on tavasta hyödyntää maksimaalisesti suhteellisia etujamme. Maatalouden käsitettä on syytä laajentaa ja tehdä maataloudesta yksi maaseutupoliitiikan muuttuja. Maaseutupoliitikassa yhteiskunnan on selvästi sitouduttava monimuotoistamiseen. Maatalouspolitiikassa puolestaan tarvitaan poliittinen valinta luomuteknologiaan siirtymisestä. (Kuisma et al. 1993: 8–11.)

Työryhmällä oli visionäärin taitoa ja otetta. Luvussa “Maaseutu vai maatalous” (1993: 24–29)

todettiin, että historialliset yhtäläisyysmerkit maatalouden ja maaseudun välillä ovat heikenneet. Siksi ei myöskään yhteiskunnan vanha maatalouskeskeinen ohjausjärjestelmä enää vastaa maaseudun todellisuutta. Tarvitaan laajempaa maaseutupoliitikkaa, jossa tunnustetaan maaseutuun kohdistuvan kysynnän ja maaseudulta potentiaalisesti löytyvän tarjonnan kaikki muodot. Käytettäviä keinoja on monipuolistettava. Tässä tilanteessa on suuri houkutus uudistaa maatalouspolitiikkaa irrallaan muotoutuvasta maaseutupoliitikasta. Mutta “se, mikä on maatalouden kannalta sektorikohtaisesti rationaalista, on usein maaseutukokonaisuuden kannalta järjen vastaista”. Uudistukset ja rakennekehitys tuleekin kohdistaa maaseutuun kokonaisuutena, ei pelkkään maatalouteen. Maaseutupoliitikka on loogisesti maatalouspolitiikkaa yleisemmällä tasolla. Työryhmä jopa sanoi, että mahdollisen EY-jäsenyyden toteutuessa Suomessa tarvitaan *organisoitua rural policy -yksikköä*. YTR:n keskeisten toimihenkilöiden “yksikköä” voi tällaiseksi kutsua. Ongelma on siinä, että sitä ei ole viety hallintojärjestelmään. Se on toiminnallinen hallinta (governance) – yksikkö.

Kuhmosen ja Kuisman ja kumppaneiden EU-integraatioanalyysit olivat maaseutupoliittisia. Kuisman raportti meni selvästi pidemmälle. Olennaista ja yhteistä kummassakin on näkemys siitä, että suomalainen maaseutu kokonaisuudessaan tarjoaa kilpailukykyisiä elementtejä EU:n suhteellisen edun markkinoille. Maatalous-elinkeinon suhteellisen kilpailukykyiset osat ovat pieniä, siksi tarvitaan uusia toimeentulolähteitä, joita kyllä on, mutta ne on saatava erilaisin kehittämisvälinein hyötykäyttöön. EU-integraation vaikutuksiin sopeutuminen työryhmän suosittelemalla kahdella linjalla ei tullut Suomen soveltaman politiikan käytännön ratkaisuksi. Poliitikka pelkistyi esiin nousevien maatalouspolitiikan ongelmien ratkaisemiseksi. Skenaario 2 toteutui. Maaseutu ei ollut politiikan keskiössä.

## Entä jos Suomi jäisi EU:n ulkopuolelle?

Kauppa- ja teollisuusministeriö rahoitti osana usean hankkeen tutkimus- ja selvitysprojektia 'EY:n ulkopuolelle jäämisen seuraukset' (1993) hanketta *EL ja Suomen aluekehitys*. Raportin laativat Keski-Suomen taloudellisessa tutkimuskeskuksessa Hannu Tervo, Hannu Niittykangas ja Tuomo Nenonen. Tutkijat tiivistävät hankkeensa tulokset seuraaviin näkökohtiin, eli **minkälainen olisi Suomen aluekehitys jos Suomi ei ole EL:n jäsen:**

- EL:n jäsenyyden vaihtoehto on olla ETAssa, joka merkitsee jo integroitumista Eurooppaan.
- Integraatio voi vaikuttaa useilla tavoilla alueelliseen kehitykseen. Välttämättä se ei ole kuitenkaan keskeisin muutostekijä. Tutkimuksissa integraation on todettu voivan sekä tasoittaa että kärjistää alue-eroja. Alueiden sopeutumisen ja kilpailukyky on ratkaisevassa asemassa.
- Merkittävimmät vaikutukset alueelliseen kehitykseen syntyvät maatalouteen kohdistuvien muutospaineiden kautta. CAP-sopimuksella on integraatoratkaisusta riippumatta vaikutusta maatalousvaltaisten alueiden asemaan. Maatalouden muutos uhkaa erityisesti ns. syvää maaseutua.
- Alueet eroavat teollisuuden integraatioherkkyyden suhteen. ETA-sopimuksen välttämättä vaikutukset alueelliseen teollisuuden kehitykseen ovat kuitenkin suuremmat kuin EL-jäsenyyden, jonka toteutumisella ei ole juurikaan välittömiä vaikutuksia aluekehitykseen.
- Ylikansallinen aluepolitiikka voisi osin turvata Pohjois- ja Itä-Suomen 1-tukialueiden kehityksen, mutta samalla se vaikuttaisi myös kansallisen aluepolitiikan kohdentumiseen. Mahdollisuudet tukea elinkeinoelämän uudistumista muilla alueilla olisivat rajatut.
- Vallitsevat alueelliset kehitystrendit jatkuvat. Integraatiovaihtoehdosta riippumatta keskusalueet, erityisesti pääkaupunkiseutu menestyy ja haja-asutusalueet kärsivät tappioita. Aluekehitys saa kuitenkin yhä enemmän mosaiikkimaisen

luonteen. Varautuminen alue-erojen kasvuun on realismia. (Tervo et al. 1994.)

Kun samaan aikaan oli käynnissä useita integraatio-tutkimuksia, hankkeet tietysti keskustelivat keskenään ja se varmasti homogenisoi yhteistä näkemystä integraation vaikutuksista. Lisäksi aktiivisimmat integraatiotutkijat (Kuhmonen, Kuisma, Malinen, Nenonen) esiintyivät tutuilla teksteillään useissa julkaisuissa, esimerkkinä Tuomas Kuhmosen kirjoitus Pellervo-seuran julkaisussa *Suomi tiellä eurokuntoon* (1992). Mainitussa julkaisussa oli myös joukko maatalousekonomistisia selvityksiä, jotka hipoivat tuloksiltaan itsestäänselvyksiä. Muun muassa Tapani Sirviö päätti analyysinsä EY:n vaikutuksista maatalouden eri tuotantosuunnissa kappaleeseen: "Menojen suhteellinen osuus myyntituloista vaihtelee selvästi tuotantosuunnittain. Tämä johtuu lähinnä kullekin tuotantosuunnalle ominaisesta tuotantoprosessista. Niissä tuotantosuunnissa, joissa myyntitulosta jää suhteellisen pieni osuus viljelijän tuloksi, ovat sopeutumisvaikeudet kaikista suurimmat tuottajahintojen laskiessa. Tämän vuoksi myös sopeutumisedellytykset alenevaan tuottajahintatasoon ovat hyvin erilaiset eri tuotantosuunnissa." (Suomi tiellä eurokuntoon 1992: 115.) Sinänsä oikea johtopäätös on esimerkki maatalouspolitiikan käperytymisestä itseensä. Tauti on valitettavan yleinen.

Heikki Haavisto tiivisti Suomen maatalouden ja elintarviketeollisuuden EU-lähtökohdat tuottajahintatason alenemiseen noin 50 prosentilla. "Tilakokomme on liian pieni. Suomen yleinen kustannustaso liian korkea ja elintarviketeollisuutemme liian tehotonta." Näitä lähtökohia EU:n tulotuki ei pysty korvaamaan. Tässä vaiheessa Haavisto puhui vielä pitkän, jopa 15 vuoden, siirtymäkauden puolesta. Sen lisäksi kirjoittaja korosti oman tuotemerkin tarpeellisuutta ja pellervolaisen osuustoimintaryhmän kykyä suunnata voimiaan yhteistoimintaan nykyistä paremmin. "Yhteistoiminta ei ole kuollut, mutta monin paikoin se vaatii elvyttämistä." Haavisto näki tilanteessa myös yhtäläisyyksiä 100 vuoden takaiseen, jolloin osuustoiminnalla luotiin pohjaa

maaseudun nousulle ja kansallisen identiteetin vahvistamiselle. (Haavisto 1992: 8–10.)

Keski-Suomen taloudellisen tutkimuskeskuksen integraatoraportti oli varovainen, mutta se sisälsi monia hyviä kysymyksiä ja tulkintoja. Raportti ilmeisesti tukeutui Juha Kuisman ja kumppaneiden maaseutupolitiikan neuvottelukunnalle tekemään skenaarioerittelyyn. Pelkästään markkinavoimiin varaava ratkaisu samoin kuin tilakoon suurentamiseen tukeutuva ratkaisu olivat myös Keski-Suomen taloudellisen tutkimuskeskuksen mielestä maatalouden työllisyyttä oleellisesti supistavia ja siksi lisäsivät maaseudun autioitumista. ”Tilakokoa suurentamalla maaseudulla saattaisi olla jonkin verran maataloutta, mutta huomattavan vähän ihmisiä.” Väestöpohjan heikkeneminen veisi myös palvelut syvältä maaseudulta ja rakennettu infrastruktuuri rapistuisi vähitellen. Kahden maatalouspainotteisen skenaarion lopputuloksena olisi, että maaseutu säilyisi asuttuna ja elinvoimaisena lähinnä työssäkäyntimatkan päässä keskuksista. Maatalous ei pystyisi estämään kaukaisimpien alueiden vähittäistä tyhjenemistä.

Toiseksi tilanne muodostuisi, mikäli maataloustuotanto nojautuisi erikoistuneisiin tuotteisiin ja yritysraakenteita monipuolistettaisiin. ”Maaseudun työpaikkojen määrä voisi säilyä ennallaan, joskin suuri osa tulonlähteistä vaihtuisi. Maaseutu olisi monimuotoista ja laajalti asuttua.” Tämä oli myös maaseudun kehittämisprojektin eli ensimmäisen kokonaisuohjelman selvä linjaus. Hieman toisin sanottuna: *työpaikkojen vähenemiseen ei tarvitse alistua, sen sijaan työn ja toimeentulon lähteiden nopeaan muuttumiseen on syytä varautua.*

Hannu Tervo, Hannu Niittykangas ja Tuomo Neronen näyttivät epäilevän rakennerahastotoimenpiteiden vaikutuksen riittävyttä Itä- ja Pohjois-Suomeen. He pitivät näköpiirissä olevaa 1-tavoitetasoa tukea (myöhemmin 6. tavoite) hyvänä mutta siihen liittyvää alueiden välistä kilpailua ongelmallisena, koska se lisää alueiden välisiä eroja pikemminkin kuin tasoittaa niitä. EU-kauteen valmistautumista tutkijat kritisoivat sanoin: ”Tavoitteiden asetantaa on ohjannut enemmänkin pyrkimys saada mahdol-

lisimman paljon EL:n ylikansallisen aluepolitiikan tukea kuin näkemys elinkeinotoiminnan alueellisista uudistamistarpeista.”

Taloudellisen laman oloissa tutkijat kiinnittivät huomiota myös tosiasiaan, että integraatoratkaisusta riippumatta kansallisen aluepolitiikan merkitys on tasapainoisen aluekehityksen näkökulmasta keskeinen. ”Mitä syrjäisemmistä alueista on kysymys, sitä vahvemmin uudelleen jakavan luonteen aluepolitiikan tulisi saada, mikäli tasapainoinen alueellinen kehitys halutaan turvata.” Perustellusti tutkijat kysyivätkin, löytyykö tahtoa vaadittavien toimenpiteiden toteuttamiseen. Tutkijat asettivat toivonsa maaseutupolitiikkaan, jonka pitäisi pystyä tukemaan valtavirrasta poikkeavien vaihtoehtojen syntyä ja kehitystä. (Tervo et al. 1994: 8–12 ja 56–59.)

Aiemmin esiteltujen tutkimusryhmien ohella suosituksiaan antoi muun muassa Pohjois-Suomen tutkimuslaitoksen ryhmä Pentti Malinen, Heikki Jusila ja Matti Häkkinen (1993: 78). Taloustieteilijöiden kalkyyli ja tieto Euroopan unionin mahdollisuuksista ja Suomen roolista siinä 1990-luvun alussa johtivat kokonaisuutenaan, että teollisuudelle integraatio on enemmän mahdollisuus kuin dramaattinen hyppy tulevaisuuteen. Sen sijaan maatalouden muutokset tulevat olemaan kielteisiä sekä elinkeinolle että maaseudulle, eikä poliittisen tahdon uskottu riittävän maaseudulle myönteisten kansallisten ratkaisujen tekemiseen, vaikka useat integraatiota tutkineet tutkimusryhmät korostivat maatalouden ohella muiden elinkeino- ja väestöryhmien kasvavaa merkitystä maaseudulla. Tämä tosiasia tulisi ottaa myös huomioon neuvotteluissa Euroopan unionin kanssa. Näin ei käynyt. *Maaseutua ja sen monia elinkeino- ja väestöryhmiä ei haluttu nostaa EU-pöytäan.*

## 8.5 Maatalouspolitiikka jatko pelkistymistään

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 20.10.1995 työryhmän selvittämään maatalouspolitiikan sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita. Työryhmän tuli laatia ehdotukset Suomen tavoitteista käynnistyvälle EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiselle sekä valmistella Suomen kannanotot EU:n laajentumisprosessin maatalouskysymyksiin. Lisäksi työryhmän oli tehtävä esityksensä toimenpiteiksi, joilla suomalaisten maatalojen kestävää kilpailukykyä yhteismarkkinoilla voidaan tehokkaimmin parantaa. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon 16.6.1995 asetetun maaseudun kehittämissuunnitelman työryhmän ehdotukset. Kyse oli Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen asettamasta maaseutuohjelmaryhmästä, joka laati vuoden 1996 alkuun mennessä toisen maaseutupoliittisen kokonaisuuden.

Maatalouspoliittista työryhmää veti maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä, jäsenenä muun muassa ylijohtajat Ilkka Ruska, Veli-Pekka Talvela maa- ja metsätalousministeriöstä, eri hallinnonalojen virkamiehiä sekä hallituspuolueiden edustajia muun muassa Maija Perho, Kari Rajamäki ja Erkki Pulliainen sekä tuottajajärjestöjen johto Esa Härmälä ja Ola Rosendahl. Laaja ryhmä käsitti myös useita pysyviä asiantuntijoita. Työryhmän pääsihteerinä toimi tutkija Jyrki Niemi maatalouden taloudellisesta tutkimuslaitoksesta ja muina sihteerinä ylitarkastaja Juha Kärkkäinen 30.4.1996 saakka ja ylitarkastaja Helena Serén maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmämuistio MMM 1997/2 valmistui tammikuussa 1997 sisältäen huomattavan monta eriävää mielipidettä.

Voisi olettaa, että maaseudun ja maatalouden kytkentöjen lähes poisjääminen maatalouspoliittisesta valmistelutyöstä aiheutui kolmesta seikasta: toimeksianto ei sitä edellyttänyt, mikä seikka todennäköisesti aiheutui samaan aikaan työskennelleen maaseutupoliittisen työryhmän olemassaolosta, sekä varmasti myös maaseutupoliittikan eriytymisen tunnustamisesta. Hemilän työryhmän tiivis muistio

sisälsi **viittauksia maaseutuun vain kolmessa kohdassa.**

- "Kilpailukykyisen ja riittävän laajan perusmaatalouden kautta voidaan varmistaa maaseudulla myös uusien ja erilaistuneempien tuotantomuotojen käynnistyminen ja jatkuvuus. Voimavarojen tehokkaampi käyttöönottaminen edellyttää myös maatalous- ja maaseutupoliittikan parempaa yhteensovittamista." Tuon epäselvemmin asiaa tuskin voi ilmaista.
- "Elintarviketalouden arvoketju on kohtalon yhteydessä lukuisiin muihin toimialoihin välitöiden ja välillisten työllisyys- ja tulovaikutusten kautta. Muutokset näillä toimialoilla vaikuttavat siten ratkaisevasti maaseudun ja koko aluetalouden tulevaisuuteen. Maaseudulla se merkitsee alkutuotantoon ja tuotteiden jatkojalostukseen liittyviä työllistämismahdollisuuksia. Maaseudulla työpaikkojen säilyminen ja uusien luominen on tärkeää myös palvelujen ja yleensä maaseudun elinkelpoisuuden säilymisen ja kehittymisen kannalta." Syvälinen työllisyysnäkökulman käsittely jäi työryhmältä kuitenkin tekemättä.
- "Yhä useammin maatalousyrittäjien toimeentulo edellyttää tuloja muualtakin kuin varsinaisesta maataloudesta, ja tilojen monitoimisuuden kehittäminen onkin tärkeää. Lisätulojen antajina tarjoavat varteentotettavia mahdollisuuksia muun muassa metsätalous, tuotteiden jatkojalostus sekä non-food -tuotanto." (Työryhmämuistio MMM 1997/2: 1–4.) Monitoimisuutta työryhmä ei käsitellyt. Sitä paitsi, miksi mainitaan vain kolme alaa maatalouden rinnalla, kun ylivoimaisesti tärkeimpiä aloja ovat palkkatyöt ja yritystoiminnan puolella koneyritykset?

Tämäkin työryhmä korosti suomalaisen maatalouden pysyvän, olosuhteista aiheutuvan kilpailukykyhaitan kompensoimista. Toiveikkaasti työryhmä sanoi pyrittävän yhteisen maatalouspolitiikan kehittämiseen Suomen tarpeita vastaavaan suuntaan. Enemmän tuloksia lienee saavutettavissa kuitenkin liittymisehtojen mahdollistamalla kansallisilla toimenpiteillä.



Myös suomalaisen maa- ja elintarviketalouden vahvuuksien lujittamisella ja heikkouksien vähentämisellä saadaan tulosta kansainvälisessä kilpailussa. Suomen maatalouden suurimmaksi suhteelliseksi eduksi työryhmä mainitsi ympäristön ja luonnon puhtauden. Puhdas maa, vesi ja ilma ovat asioita, joita voidaan käyttää hyväksi kilpailuvaltteina. Työryhmä pani painoa elintarvikkeiden laatu järjestelmän ja luomutuotannon kehittämislle.

## Kannattavat tilat etusijalle

Siirtyminen EMU:n kolmanteen vaiheeseen lisäsi entisestään paineita kehittää maatalouden kilpailukykyä. Muun muassa siksi työryhmä korosti, että "EU-osarahoitteinen ja kansallinen rakennetuki kohdistetaan ensisijaisesti kannattavan toiminnan edellytykset täyttävälle tai sellaisiksi kehittyville maataloille sekä toimintaansa monipuolistaville maataloille". Lukuisista yksityiskohtaisista esityksistä voi päätellä, että painopiste on selvästi ensimmäisen tilaryhmän puolella. Työryhmän rahoituksellinen huoli kohdistui erityisesti maatalouden ympäristöohjelmien rahoittamiseen ja pysyvän luonnonhaitan korvaamiseen.

Eriävät tai täydentävät mielipiteet, niin kuin tuottajajärjestöjen edustajat halusivat ilmaista, kertoivat tälläkin kertaa näkemyseroista. Tuottajajärjestöjen edustajat esittivät maatalouden investoinneille verovuosiksi 1997–2001 vapaata tai korotettua poisto-oikeutta sekä kevyen polttoöljyn vapauttamista energiaverosta. Raimo Luoma ei puolestaan kannattanut ehdotusta varausmahdollisuuksien kehittämisestä, koska "työryhmä ei ole käynyt kattavaa keskustelua maatalojen verokohtelusta". Kari Rajamäki kritisoi työryhmän työn rajaamista suppean maatalouskeskeiseksi. "Kuitenkin maaseutu- ja aluepoliittista tarkastelua tulisi suorittaa myös maatalouden kehittämisessä."

Rajamäki tähdensi "eriväessä ja selventävässä mielipiteessään", että maataloustuotannon tukeminen 6-tukialueella ei ollut onnistunut ratkaisu työllisyyden ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta.

Kirjoittaja viittasi tavoite 1 -ohjelman horisontaalitoimenpiteisiin, jotka aiheuttivatkin paljon keskustelua. Rajamäki olisi kohdentanut varoja mieluummin maatalouden sivuelinkeinoihin, erikoistuotantoon ja luomutuotantoon näiden verkostoitumisen ja alueellisen markkinoinnin kehittämiseksi sekä liikenneinvestointeihin. "Irlanti saa puolet 10 miljardin markan investoinneistaan EU:lta, Suomi lähinnä taskurahoja (70 miljoonaa markkaa) E-18 ja TEN-verkkoon. Maamme erityisolosuhteet ja suuret kuljetuskustannukset huomioon ottaen EU:n tulisi rahoittaa merkittävimpien läpikulku- ja yksityisteiden kunnossapitoa."

Valtiovarainministeriön edustaja Elina Selinheimo oli eriväessä mielipiteessään huolestunut loppuraportin taloudellisen analyysin puutteellisuudesta ja esitettyjen verohuojennusten vaikutuksesta maatalouden verotuksen ja julkisen talouden kannalta. Myöskään "tasausvarauksen ylärajan poistamista ei voida pitää oikeana keinona maatalouden rakenteen parantamiseen, sillä näin helpotetaan erityisesti hyvätuloisten velattomien tilojen verotusta".

Maaseutuohjelmaryhmällä ja maatalouspoliittisella työryhmällä ei ollut käytännön keskusteluyhteyttä. On vaikeaa arvioida, olisiko se vaikuttanut kummankaan keskeisiin esityksiin ja raporttiin, mutta varmasti molempien työryhmien pohdinnoissa olisi ollut tapahtunutta enemmän maaseudun ja maatalouden yhteistä etua merkitseviä toimenpiteitä. Paljon kuitenkin ryhmien täysin erillinen työskentely kertoo. Kummallakaan ei ollut tarvetta vuorovaikutukseen. Eikö maaseudulla ja maataloudella ollut enää yhteisiä intressejä? Toista ryhmää veti Hemilä, toista minä, ja meidän yhteistyösuhteemme oli sentään hyvä! Vuosia myöhemmin (2009) totesimme yhdessä, että puheenjohtajien vihkiytyminen omaan teemaansa, ministeri maatalouteen ja minä maaseutuun, aiheutti osaltaan kuolleen kulman. Molemmat olivat lähtöisin maatilalta ja syvältä maaseudulta.

## EU:n ensimmäisinä vuosina maatalous selvisi, maaseutu kärsi

Suomi oli ollut Euroopan unionin jäsen vasta runsaat kolme vuotta, kun tuottajajärjestöt tilasivat Tuomas Kuhmoselta selvityksen, jonka tavoitteina olivat:

- arvioida EU-jäsenyyttä koskeneiden odotusten ja tavoitteiden toteutumista maataloudessa sekä sen vaikutuksia,
- arvioida EU-jäsenyyden aikaista maatalouden kehitystä,
- arvioida Suomen maatalouden asemaa ja kehitystä suhteessa muihin EU-maihin sekä
- arvioida Suomen maatalouden tulevaisuutta EU:n muutosten suhteen, ottaen huomioon liittymissopimus ja siirtymäkauden aikainen kehitys.

Lyhyt tarkasteluajanjakso, hintoihin liittyvät monet tekijät, valuuttakurssien vaihtelut jne. merkitsivät edelleen sitä, ettei aivan täsmällisiä johtopäätöksiä voinut tehdä. Silti **Kuhmosen analyysi** (Kuhmonen 1998: 107–110) **antoi kuvan tapahtumien suunnasta**. Näkinkuoressa ne olivat seuraavat:

- Maatalouden tuottajahinnat vaihtelivat tuotteittain suhteessa oletettuihin hintoihin. Menettäjiä olivat naudanliha, kananmunat ja lampaanliha, oletettua parempaan hintatasoon ylsivät leipäviljat, broilerinliha ja ruokaherne. Kokonaisuudessaan maataloustulo aleni vuosina 1996 ja 1997, pohjoisessa suhteellisesti enemmän kuin etelässä.
- Tuotantopanosten hinnat alenivat oletettua enemmän, koska korkotasot laski merkittävästi. Tuottaja- ja panoshintojen erotus merkitsi sitä, että eteläisellä alueella maataloustulo kasvoi neljällä prosentilla oletetusta vuonna 1996, mutta pohjoisessa väheni kuudella prosentilla. Sen sijaan vuonna 1997 hintakehityksen maataloustuloa alentava vaikutus kasvoi noin 480 miljoonaan markkaan.
- Maatalouden tulotuki oli vuonna 1995 hieman oletettua suurempi (varastojen arvonalenemisen

korvaukset), mutta vuosina 1996 ja 1997 selvästi oletettua pienempi.

- Investointituki oli osana ns. vakavien vaikeuksien tukiratkaisua merkittävästi korkeampi eteläisellä tukialueella kuin pohjoisella ja lisäksi se oli kohteittain voimakkaasti erilaistettu.
- Jäsenyyden myötä peltoala pienentyi noin viidellä prosentilla ja aktiivitiilojen määrän väheneminen vauhdittui kahtena ensimmäisenä jäsenyydensuotena, noin yhdeksän prosenttia vuosittain, kun vuosina 1990–94 väheneminen oli keskimäärin kolme prosenttia vuodessa. (myöhemmin väheneminen on tasaantunut)
- Perusmaataloustuotteiden tuotanto on vähitellen kasvanut. Kasvuun on vaikuttanut kesannointivelvoitteiden lieventyminen ja erityisesti sian- ja siipikarjalihan kulutuksen ja myös tuotannon kasvu.
- Tuotanto- ja panosmäärien muutoksen yhteisvaikutus on ollut koko maatalouselinkeinossa positiivinen, etelässä korkeampi kuin pohjoisella tukialueella.
- Alueellinen ja maaseutukehitys on ollut jäsenyyden alkuvuosina heikoin pohjoisilla tukialueilla eli alueilla, joilla se oli heikoin myös ennen jäsenyyttä. Maaseutualueiden väliset kehityserot kärjistyivät.

Tuomas Kuhmonen (1998: 81–83) kuvasi hieman sarkastisesti Suomen maatalouden ja maaseudun erityispiirteitä EU:n vanhoihin jäsenmaihin verrattuna. Kuhmosen mukaan Suomen maatalouden tulisi 1) likimain Välimeren maiden tilarakenteella ja 2) Alppiseutujen ilmasto-olosuhteissa toimien 3) kilpailla vapailla sisämarkkinoilla EU:n kilpailukykyisimpien jäsenvaltioiden tuotantorakenteella sekä 4) ilman laajojen kotimarkkinoiden tuomia tuotantokustannusetuja.

Osuvasti yhdistelty. Niinpä, maataloustulon tasossa Suomi kuroi kiinni eroa EU:n keskiarvoon 1980-luvulla, mutta putosi 1990-luvun myötä jälleen kauemmas keskiarvosta. Kaikkiaan EU-maiden väliset erot pienentyivät 1990-luvulla. Suhteelli-

sesti suurin maataloustulo on ollut Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa ja Tanskassa. *Tämäkin kertoo suhteellisen edun periaatteen käytännön toteutumisesta Euroopan unionissa huolimatta joistakin poikkeuksellisista tukijärjestelyistä heikkojen olosuhteiden vuoksi.*

## Agenda 2000 tiukensi reunaehtoja

Raportin laatimisen aikoihin EU:n piirissä valmisteltiin Agenda 2000 -suunnitelmaa vuosille 2000–2006.

### Laajaa kokonaisuutta luonnehtivat

- hintojen alentaminen,
- menetysten korvaaminen määrääjäksi alenevalla tuella, jonka määrä ei riippuisi suoraan tuotannon määrästä sekä
- ympäristö- ja rakennepoliittisten toimenpiteiden painoarvon kasvu.

Komissio oli tilannut asiantuntijaryhmältä tutkimuksen koskien tulevaa EU:n yhteistä maatalous- ja maaseutupolitiikkaa (CARPE). Asiantuntijaryhmä halusi muuttaa investointi- ja käynnistystukia eli rakennepolitiikkaa huomattavasti laaja-alaisemmaksi, alueelliseksi ja ohjelmaperusteiseksi maaseudun kehittämisen tukemiseksi. Työryhmä ehdotti tähän neljännessä EU:n maatalousbudjetista seuraavalla EU:n budjettikaudella. Maatalouden ympäristötuki muuttuisi ympäristö- ja kulttuurimaisemamaksuksi, jotka olisivat myös alueellisia ja ohjelmaperusteisia. 'Maksu' -sanalla haluttiin korostaa vastikkeellisuutta eli vaadittavia toimenpiteitä maksun saamiseksi. Ympäristöasioihin suuntautuisi noin 40 prosenttia budjetista. Sekä maaseutu- että ympäristömenoista EU rahoittaisi osan, joka olisi nykyistä suurempi. Aiemmin valtaosan maatalousbudjetista vienyt markkinoiden tasapainottaminen vientituen ja varastoinnin muodossa muuttuisi huomattavasti kevyemmäksi markkinoiden vakauttamiseksi poikkeuksellisina vuosina. Tähän asiantuntijaryhmä sijoittaisi noin 15 prosenttia budjetista ja se olisi edelleen EU:n päätösvallassa ja rahoituksessa. Loppuosa varoista eli vajaat 20 prosenttia käytettäisiin tilapäiseen,

alenevaan sopeutumistukeen, jolla pehmenettäisiin muutosta. (Kuhmonen 1998: 94–95.)

CARPE-politiikasta ei kuitenkaan jäänyt jäljelle juuri mitään. Ajattelun ja linjausten suunnan se esitti, mutta Agenda 2000 ei näin pitkälle mennyt. Eivätkä läheskään kaikki Agenda 2000 –suunnitelman esityksistäkään toteutuneet. **Agenda 2000:n keskeisiä kohtia** olivat muun muassa:

- Maataloustuotteiden hallinnollisten hintojen alentaminen vaiheittain ja hieman eri määriä tuotteittain.
- Hehtaari- ja eläintukien korottaminen, jolla hintojen alenemisesta korvataan osa.
- Pakollisen kesannoinnin poistaminen ja mahdollisuus vapaaehtoiseen kesannointiin.
- Maidon kiintiöjärjestelmä säilyy.
- Tukioikeuksiin tulee joustoja ja muutoksia.
- Epäedullisten alueiden tukijärjestelmästä (LFA, luonnonhaittakorvaus) tulee alhaisen panoskäytön maatalouden edistämisen ja säilyttämisen tuki.
- Maatalouden ympäristötuen ehtoja muutetaan suojelupainotteisemmiksi ja samalla maaseudun säilyttämistavoite korostuisi. Tuella ei ole tulo- tasotavoitetta, mutta tuen mitoituksessa olisi huomioitavissa ehdoista aiheutuva tulonmenetyt. Maaseudun alueelliset ja horisontaaliset tuet yhdistetään.
- Niin sanotuille CAP-tuille voidaan asettaa ympäristöehtoja sekä muotoilla uudelleen tilakohtaisia tukia ottaen huomioon tilan työllistävä vaikutus (modulaatio). (Kuhmonen 1998: 96–97.)

Kuhmonen laskeskelee Agenda 2000 –suunnitelman taloudellisiksi vaikutuksiksi maatalouden tuoton alentumisen hintamuutosten ja EU:n kokonaan rahoittamien tukien muutosten yhteisvaikutuksesta noin 860 miljoonaksi markaksi. Tämä vastasi 14 prosenttia vuosien 1996–97 maataloustulosta ja noin 18 prosenttia vuoden 2000 ennakoidusta maataloustulosta. Kirjoittaja katsoi, että EU:n tuesta uudesta luonnonhaittakorvauksesta, uudesta ympäristötuesta, Suomen mahdollisesti saamista

erityistoimenpiteistä (muun muassa nurmituki, viljankuivatuskorvaus) ja maatalouden kannattavuuden turvaamiseksi tarvittavista kansallisista tuista joudutaan muotoilemaan uusi tukijärjestelmä loppuvuonna 1999.

Kuhmonen oli huolestunut myös siirtymäkauden tukijärjestelmien alueellisesta erilaisuudesta. Ongelman muodosti erityisesti korotettu investointituki, jossa muun muassa ennen jäsenyyttä investoineet jäisivät jäsenyyden aikana investoineita huonompaan asemaan. Pohjoisen tuen avulla ei ole kyetty säilyttämään alueen perinteistä maataloustuotantoa suuressa osassa pohjoista tukialuetta, siten kuin tukijärjestelmän tarkoitus liittymissopimuksen mukaan oli. Jos järjestelmät säilyvät nykyrakenteisina, ”Suomeen syntyy varsin nopeasti rakenteellisesti ja toiminnallisesti kehittyvä eteläisen alueen ja Pohjanmaan maatalousalue sekä nopeutuvasti taantuva maatalousalue pohjoisen tukialueen syrjäisillä seuduilla, joilta tuotantoa siirtyy tukialueen sisällä rannikolle ja tukialueelta pois eteläiselle alueelle.” Kuhmosen mukaan näillä muutoksilla on voimakkaat heijastusvaikutukset alueiden yleiseen elinvoimaisuuteen seuraavan ohjelmakauden 2000–2006 aikana. (Kuhmonen 1998: 98–102 ja 112.) Viimeinen johtopäätös on ehkä hieman yliampuva, mutta Kuhmosen pelko alueellisesta vinoutumisesta on pitkälti toteutunut ja toteutumassa.

## **Puhetta maaseudusta, keinot maatalouteen kytkeytyviä**

Kun edellinen maatalouspoliittinen työryhmä oli jossain määrin tekninen ja yksityiskohtainen esityksissään, oli kesäkuussa 2000 aika asettaa maatalouden strategiaprojekti valmistelemaan maatalouden vuoteen 2010 ulottuvaa strategiaa sekä ohjata valmistautumista EU:n maatalouspolitiikan uudistamista koskeviin neuvotteluihin ja Euroopan komission kanssa käytäviin neuvotteluihin liittymissopimuksen 141-artiklan perusteella sovellettavan

kansallisen tukijärjestelmän jatkamisesta vuoden 2003 jälkeen. Jälleen kerran työryhmän puheenjohtajaksi tuli maa- ja metsätalousministeri. Ministerin puheenjohtajuus ei ole tavatonta valtionhallinnossa, mutta ei yleinen käytäntökään. Kalevi Hemilän vetämän strategiaryhmän varapuheenjohtajaksi tuli kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, jäseniksi tukku jo aiemmista työryhmistä tuttuja ministeriön virkamiehiä. Runsaan puolen vuoden päästä strategiaryhmää täydennettiin hallituspuolueitten nimeämällä edustajilla. Kaikki olivat kansanedustajia, Nils-Anders Granvik RKP:stä, Matti Kangas Vasemmistoliitosta, Jari Koskinen Kansallisesta kokoomuksesta, Erkki Pulliainen Vihreästä liitosta ja Kari Rajamäki SDP:stä. Useat maa- ja metsätalousministeriön sisäiset työryhmät avustivat strategiaprojektin johtoryhmää.

Jo johdannon toisessa kappaleessa sanottiin yksi syy toistuvien maatalouspoliittisten työryhmien työskentelyyn: ”Jatkuvien EU:n maatalouspolitiikan muutosten ja muutosprosessien hallinta on haasteellinen tehtävä erityisesti pienille jäsenmaille, joilla on usein rajalliset resurssit käytössään.” Strategisten linjausten tuli vastata moniin kysymyksiin, joista useimmat ovat tuttuja jo aikaisempien työryhmien linjauksista. Tällä kertaa uutta olivat kysymykset: miten tulevat WTO-neuvottelut vaikuttavat maa- ja elintarviketalouden toimenpiteisiin, millaiset uhkat ja mahdollisuudet EU:n laajentuminen tuo Suomen elintarvikeketjulle sekä millä tavalla maailmanmarkkinoiden kehitys muuttaa Suomen kilpailuasemaa. (MMM 2001/16: 4.)

Perusteellisessa lähtökohtien selvittelyssään strategiaryhmä toisti aiempien työryhmien linjauksia, mutta myös jotain uutta oli havaittavissa:

- Kuluttajille EU-jäsenyys toi runsaat 10 prosenttia aikaisempaa edullisemmat elintarvikkeet. Ensimmäisinä vuosina hintojen nousu oli hyvin maltillista, mutta se on viime vuosina tuntuvasti nopeutunut.
- Ennen EU-jäsenyyttä maatalouden kokonaistuotosta tuli markkinatuottona noin 80 prosenttia, mutta jäsenyyden jälkeen markkinatuoton osuus on laskenut noin 50 prosenttiin.

- Jäsenyyden alkuvuosina maataloustulo alentui vuosi vuodelta, aallonpohja 5,3 miljardia markkaa saavutettiin katovuonna 1998. Vuoden 2000 maataloustulon nousu samaan aikaan tapahtuneesta kustannusten noususta huolimatta selittyi markkinatuottojen palautumisesta katovuosia 1998 ja 1999 edeltäneeseen tasoon sekä tukien runsaan miljardin markan nousulla, mikä johtui Agenda 2000 -ratkaisusta.
  - Päätoimisilla tiloilla viljelijöiden keskimääräinen tulotaso ei juuri muuttunut vuosien 1986–1997 aikana. Sen sijaan osa-aikaisilla tiloilla keskimääräinen tulotaso kasvoi palkkatulojen lisääntymisen myötä.
  - Tuottavuuskehitys oli 1990-luvun alussa hidasta, mutta sen jälkeen se nopeutui. EU-jäsenyyden aikana tuottavuuskehitys on eri tuotantosuosnissa pääosin nopeutunut. Poikkeuksena on viljantuotanto, jossa tuottavuuskehitys on jopa heikentynyt.
  - Vuosina 1995–2000 tuotannosta poistui yhteensä runsaat 20 000 aktiivitalaa, joista kotieläintiloja oli lähes 17 000. EU-aikana kotieläintilojen osuus kaikista tiloista on vähentynyt ja samalla kasvituotantotilojen osuus selvästi kasvanut.
  - Tuotanto on EU-aikana keskittynyt sekä alueellisesti että tilakohtaisesti, alueellisesti maataloustuotanto on vähitellen siirtynyt länteen ja etelään.
  - Suomen maatalouden tuottavuuskehitys on ollut viime vuosien mittavista investoinneista huolimatta hitaampaa kuin Euroopan suurissa maataloustuottajamaissa.
  - Elintarvikemarkkinat ovat viime vuosina muuttuneet aikaisempaa kysyntälähtöisemmiksi.
  - Keskustelu maatalouden monivaikutteisuudesta on lisääntynyt Agenda 2000 -uudistuksessa esiin nostetun 'maatalouden eurooppalainen malli' käsitteen myötä. Käsitteellä korostetaan maatalouden monia tehtäviä ja maatalouden merkitystä tasapainoisessa alueellisessa kehityksessä.
  - WTO:n eri jäsenvaltioiden kannat tulevaan neuvotteluprosessiin eroavat huomattavasti toisistaan. EU:n näkökulmasta kansainvälistä kauppaa ohjaavien säädösten on aika tunnustaa maatalouden monivaikutteisuuden tärkeys. EU:n kilpailijat puolestaan näkevät käsitteen tekoisyytä maailman kauppaa vääristävien tukien maksamiselle ja rajasuojan ylläpitämiselle.
  - Maatalouden perustehtävien ravinnon ja raaka-aineen tuottamisen rinnalla merkittäviksi kysymyksiksi ovat nousseet laatu-, terveys- ja turvallisuusasiat, ympäristönsuojelu ja -hoito, eläinten hyvinvointi sekä maaseudun elinvoimaisuus, maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen ja asuttuna pitäminen sekä sosiaalinen tasapaino.
  - Berliinin Eurooppa -neuvostossa päätettiin tiukat budjettikehykset, mitkä rajasivat erityisesti maaseudun kehittämistoimia.
  - Varojen kohdentamisessa onkin jännitettä pohjoisten tuotteiden eli peltokasvit, maito ja naudanliha sekä eteläisten tuotteiden eli hedelmät ja vihannekset, oliiviöljy, viini ja tupakka välillä.
  - Huomiota on myös kiinnitetty siihen, että 90 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan varoista kohdistuu I pilariin eli maatalouden markkinatoimenpiteisiin. Maaseudun kehittämisen eli II pilarin osuutta maatalousbudjetista haluttaisiin kasvattaa.
- Edellä mainittu kooste strategiaprojektin johtoryhmän raportin 2. ja 3. luvuista kertoo jatkuvista muutospaineista. Toisaalta Suomen EU-jäsenyys ei aiheuttanut maataloudelle niin dramaattisia vaikutuksia kuin pelättiin. Jossain määrin uutta strategiaryhmän analyysissä oli monivaikutteisuuden painoarvon kasvu, Eurooppa-neuvoston eli EU:n päämiesten maaseudulle kielteinen rahoituskehysohje ja jo selvästi näkyviin tullut I ja II -pilareiden välinen jännite: II-pilarista puhuttiin ja sitä tavoiteltiin, mutta rahat pysyivät I-pilarissa. EU:n monivaikutteisuus-keskusteluissa pistää silmään käsitteen sisältämien ainesosien erikokoisuus. Saman käsitteen alla puhutaan sujuvasti esimerkiksi elintarvikkeiden laadusta, eläinten hyvinvoinnista ja maaseudun

elinvoimasta. *Viimeksi mainittu on yhteiskuntapolitiittisesti ja – taloudellisesti moninkertainen edellisiin verrattuna.* Kuitenkin EU:n sekavassa ja keskeneräisessä maaseutupolitiikassa maaseudun elinvoima eli määritelmän mukaan ihmisten hyvinvointi kilpailee varoista eläinten hyvinvoinnin kanssa!

Eurooppa-neuvosto päätti yhteisen maatalouspolitiikan menokehyksiksi 40,5 miljardia euroa vuositasolla. Maaseudun kehittämiseen ja liitännäistoimiin ohjattiin samalla rahoituskaudella 4,3 miljardia euroa. Kehysten katot ovat sitovia, eli niitä ei voi ylittää esimerkiksi siirtämällä varoja maatalousmenojen kehyksistä maaseutumenoihin. *Komission tavoitteissa ja pitkän valmisteluprosessin lopullisissa päätöksissä oli melkoinen ero.*

### Ristiriitaisia perusteluja

Siirtyessään käsittelemään maatalouspolitiikan yleisiä tavoitteita työryhmä toisti iki-sloganin: ”Suomessa maatalouden merkitys aluepolitiittisesti ja luonnonvarojen hoidossa on suurempi kuin muissa EU-maissa, muun muassa maamme harvan asutuksen ja pohjoisen sijainnin vuoksi.” Samalla sivulla (MMM 2001/16: 31) strategiaryhmä pohti maaseudun elinvoimaa suhteessa maatalouteen. Työryhmä koki yleisesti hyväksytyt tavoitteet ristiriitaisiksi erityisesti varojen ja niiden kohdentamisen suhteen. ”Keskustelussa on esitetty ajatus siitä, että maaseudun kehittämisvaroja tulisi suunnata nykyistä laajemmalle kohdejoukolle. Tuensaajien määrän kasvattaminen yhdessä maatalouden perustuotannon kannattavuuden turvaamisen kanssa on kuitenkin ongelmallista.”

Ristiriitaista oli tietenkin myös strategiaryhmän oma ajatuksenjuoksu. Maatalouspolitiittisille toimenpiteille etsittiin laajaa perustelua maaseudusta ja ympäristönhoidosta. Kuitenkin politiikan toimenpiteet keskittyivät hyvin selvästi pelkkään tuotantoon ja tähtäsivät viljelijän tulotason turvaamiseen. Teoria ja käytäntö eivät kohdanneet. Puheenjohtaja perusteli painotuksia myöhemmin (Hemilä 19.2.2009) suomalaisen maatalouden hyvin suurella riippuvuudella luonnonolosuhteista.

Maatalouspolitiikan suunnittelijoiden kannattaisi kuitenkin olla huoleellisempia tavoitteiden ja keinojen välisessä suhteessa. Ei kukaan ole varastamassa maatalouden varoja, yhtä vähän kuin maaseutupoliittisten varojen mahdollinen saaminen olisi pois esimerkiksi terveydenhoidolta tai maanpuolustukselta. Sen sijaan mitään syytä ei ole hyväksyä noin epäloogista sananselitystä. Maatalouden monivaikeuteisuus-käsitteeseen on onnistuttu yhdistämään monia sellaisia maatalouteen kohdistuneita yhteiskunnallisia odotuksia, joita aikaisemmin on pidetty toisistaan erillisinä. Tämä strategiaryhmän toteamus on totta, mutta *maaseutupoliittisia näistä on vain osa, eivätkä ne ole maaseudun elinvoiman kannalta kovin merkityksellisiä.*

Strategiaryhmä kertasi EU:n maatalouspolitiikan tavoitteet yhteisön perustamissopimuksen 33. artiklan mukaisesti (Rooma 1957). Samoin Maatalous 2000 -komitea (Komitean mietintö 1987/24) sai huomiota. Uusin työryhmä päätyi **kuuteen maatalouspolitiikan tavoitteeseen vuosille 2001–2010:**

1. kuluttajalähtöisen toiminnan vahvistaminen koko elintarvikeketjussa,
2. maatalouden kannattavuuden ja toimintaedellytysten turvaaminen,
3. yhteisen maatalouspolitiikan kehittäminen tasapuolisemmaksi sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävämmäksi,
4. maatalous- ja maaseutupolitiikan vuorovaikutuksen tehostaminen,
5. maatalouden rakenteen parantaminen sekä
6. markkinoiden toimivuuden parantaminen.

Maatalous- ja maaseutupolitiikan yhteydestä strategiaryhmä ei saanut otetta. ”Maatalous- ja maaseutupolitiikan yhteensovittaminen liittyy läheisesti sekä maatalouden kannattavuuden turvaamiseen että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehittämiseen. Maaseudun kehittämisasetuksen perusteella maksettavilla tuilla on Suomessa merkittävä asema viljelijöiden tulonmuodostuksessa. Maatalouteen kohdistuvalla tuella maaseutu pidetään asuttuna ja

elinvoimaisena sekä maaseudun perinnemaisema ja kulttuuriympäristö säilytetään.” Strategiaryhmän aforismit eivät olleet maaseudun ja maatalouden keskinäistä vuorovaikutusta, vaan maatalouspolitiikan tukien pinnallista perustelua maaseutu- ja ympäristöpolitiikalla. Poliittinen viesti tästä lienee se, että maatalouselinkeinon kova toimintaympäristö on kompensoitava tavalla tai toisella. Sen sijaan maaseudun pitkät etäisyydet tai vähäiset markkinat eivät yhteiskunnan vastaantuloa ansaitse ja laukaise. Jos näin olisi, maaseutupolitiikka olisi kytketty vanhaan paradigmaan pitkälle tulevaisuuteen.

### Muut pois kakunjalta

Strategiaryhmä kantoi huolta lähinnä maatalouden ympäristötuen EU-rahoitusosuuden riittävydestä varsinkin vuosina 2005 ja 2006. Raportti kertoi, että paineet maaseudun kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden lisäämiseen – tosi avarasti ymmärrettynä - ovat kasvaneet. ”Erityisesti maatalouden ympäristöohjelmien toimeenpano on monissa maissa vielä varsin alhaisella tasolla.” Työryhmältä jäi sanomatta, että näin ei ollut Suomessa. Työryhmän raportti jakoi maaseudun kehittämistoimenpiteet liitännäistoimenpiteisiin, joihin kuuluivat ympäristötuki, luonnonhaittakorvaus, pellonmetsitys ja varhaiseläkkeet ja perinteisiin maaseudun kehittämistöimiin, joilla tarkoitettiin muun muassa artikla 33:n mukaisia toimia eli kylien kehittämistä, laatuotteiden markkinointia, maaseudun peruspalvelujen parantamista, maaseutuperinnön säilyttämistä, turismin edistämistä jne. Lista on pitkä.

Suomessa suurin osa maaseudun kehittämiseen tarkoitettua rahoituksesta kohdistuu pinta-alaperusteisiin liitännäistoimenpiteisiin eli ympäristötukeen ja luonnonhaittakorvaukseen. ”Jatkossa tulee käydä keskustelua uusien maaseudun kehittämistoimenpiteiden asemasta, erityisesti siitä, millaista kytkentää maatalouteen näiltä toimenpiteiltä edellytetään. Samalla on muistettava, että mikäli kytkentä maatalouteen poistetaan, laajenee mahdollinen edunsaajien joukko huomattavasti.” Strategiaryhmä

(MMM 2001/16: 46) rajasi näin sanoessaan maaseudun kehittämistoimenpiteet yksinomaan maatalouteen liittyviksi. Ryhmä pelkäsi jopa maatalouden suorien tukien perustelun muuttumisen hinnan alennusten kompensatiosta kohti yleistä tulotukea vahvistavan vaatimuksia tiukempien ympäristöehtojen kytkemisestä tukiin. Suomen näkökulmasta ympäristöehtojen asettamisessa suoriin tukiin tulee edelleen säilyttää laaja kansallinen liikkumavapaus. Ilmeisesti tällä lausumalla tavoiteltiin mahdollisimman suurta toisen pilarin käyttömahdollisuutta maatalouden ympäristötukeen.

Työryhmä totesi, että maaseudun kehittämiseen tarkoitettut varat jakaantuvat hyvin epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken. Erityisesti Itävalta ja Suomi saavat maataloustuotannon laajuuteen verrattuna huomattavan määrän tukea maaseudun kehittämiseen. Strategiaryhmän mukaan Suomen nykyisen suhteellisen rahoitusosuuden ylläpitäminen on jatkossa erityisen tärkeää harvaan asutun maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi. Mitähän tämä tarkoittaa? Sanottiinhan raportissa monien tutkimusten osoittavan selvästi, että maatalous keskittyy länteen ja etelään. Lausumassa maatalouden ympäristötuki ja LFA on piilotettu harvaan asutun maaseudun käsitteen taakse. Strategiaryhmä oli jopa huolestunut siitä, että mahdollisten lisäresurssien käyttöä hankaloihtaa komission tulkinta, jonka mukaan maaseudun kehittämiseen siirrettävät lisävarat tulisi käyttää uusiin toimenpiteisiin. Siten niitä ei olisi voinut käyttää vanhojen ohjelmien täydentävään rahoitukseen. Tämä olisi ollut ongelmallista Suomelle, sillä rahoituskauden loppupuolella Suomessa oli tarve ympäristöohjelman sitoumusten lisärahoitukseen ohjelman ennakoitua suuremman käytön vuoksi. (MMM 2001/16: 47–48.) *Strategiaryhmän raportti vilisi aivan liian paljon epämääräistä maaseutuargumentointia, vaikka tarkoitettiin yksinkertaisesti maatalouden tukia.*

Strategiaprojektin johtoryhmä katsoi, että Suomen nykyinen osuus yhteisössä maaseudun kehittämistoimenpiteisiin varatuista varoista oli riittämätön. Johtoryhmä katsoi, että maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäminen on erityisen vaikeaa

alueilla, joilla on harva asutus ja pitkät etäisyydet. Maataloustuotannon säilyttäminen tällaisilla alueilla on perusedellytys niiden elävänä pitämiseksi. Miten näin, kun juuri näiltä alueilta maatalous on harvennassa ja poistumassa enemmän kuin muualta? Tarkempi erittely osoittaa, että strategiaprojektin johtoryhmälle maaseudun elinvoimaisuus todella oli jotakin maatalouteen liittyvää: "Maaseudun elinvoimaisuutta tukevat yhteisön osarahoittamat kehittämistoimet voisivat perustua maatalouden työvaltaisuuteen, tilojen monimuotoisuuteen ja tuotteiden laatuun. Tältä pohjalta voi löytyä toimiva ratkaisu niiden tuotteiden osalta, joiden kohdalla on osoitettavissa, että laadukkaan ja tuotantotavoiltaan kuluttajien odotuksia vastaavan tuotteen tuottaminen vaatii huomattavaa työmäärää ja huolellisuutta." (MMM 2001/16: 61.)

Työryhmän strategisen ajattelun loppupuheipennus tuli toiseksi viimeisellä sivulla. "Suomessa maatalous ei yksin pidä maaseutua elinvoimaisena, mutta elävää maaseutua ei voida ylläpitää ilman maataloutta." Ajatuksista ensimmäinen on totta, jälkimmäinen ei sitä ole. Työryhmä katsoi *tasapainoisen alueellisen kehityksen edellyttävän maatalouden ja maaseudun kehittämisen tarkastelemista yhtenä*

*kokonaisuutena. Mitä työryhmä tällä tarkoitti, selviää seuraavista kolmesta kohdasta:*

- Käytettävissä olevien resurssien puitteissa on ensisijaista säilyttää maatalouden kannattavuus.
- Maatilojen monitoimisuus on tärkeä osa maaseudun elinvoimaisuutta tukevaa tilarakennetta erityisesti Suomessa. Maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitämisessä on maatiloja tarkasteltava monipuolisina kokonaisuuksina muun muassa rahoitustukea myönnettäessä.
- Laaja-alaisempien kehittämistoimenpiteiden käyttöä maaseudun kehittämiseksi on edistettävä, jotta maaseudun elinkeinotoimintaa voitaisiin monipuolistaa.

Ensimmäinen linjaus on noussut esille jo monissa yhteyksissä. Toinen linjaus on erittäin tärkeä. Kysyä voi vain, miksi siihen liittyviä konkreettisia keinoja ei työryhmämuistiossa käsitelty. Viimeinen lausuma on tietysti totta, mutta strategiaryhmä ei käsitellyt lainkaan laajan maaseutupolitiikan ja maatalouspolitiikan, jossa on myös maaseutuasia, välistä yhteyttä – esityksistä puhumattakaan. Jos näin olisi tehty, monet raportin latteudet ja puolitotuudet olisivat jääneet sanomatta.

## Teesi ja antiteesi

Suomen Kylätoimintayhdistys, Syty ry, sai työvoimahallinnolta muutama vuosi sitten yli 2 miljoonan euron hankerahoituksen. Se oli useilla alueilla toteutettava valtakunnallinen Kylätaloushanke, jonka rahoituksen saaminen ja kokoaminen kaiken kaikkiaan oli vaikeaa. Hanke kuitenkin onnistui hyvin.

Hankkeen liikkeelle saattamiseen liittyi episodi, jossa purkautui vanhan ja uuden paradigman välisiä jännitteitä. Sytyn puheenjohtajana yhdessä silloisen pääsihteerin Iiris Jurvansuun kanssa menimme muutamien tunnus-televisiivien keskustelujen jälkeen neuvottelemaan MTK:n johdon kanssa takausmahdollisuudesta. Simonkadun kellariin kokoontuivat Iiriksen ja minun lisäksi puheenjohtaja Esa Härmälä, varapuheenjohtaja Hannu Aho ja pari MTK:n toimihenkilöä. Asia sinällään ei ollut suurensuuri, mutta tietysti siihen liittyi periaatteellisia näkökantoja. Kylätoiminnalle on tärkeää työskennellä yhteistyössä monien maaseudun järjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Paikallistasolla edut ovat usein yhteiset, vaikka järjestöjen toiminnan painopisteissä ja profiileissa onkin eroja.



Kerroimme MTK:n johdolle kylätoiminnan edistymisestä viime vuosina ja tietysti toiminnan jatkuvista vaikeuksista, koska pysyvää rahaa ei ollut. Siinä vaiheessa, aivan 2000-luvun alussa, ei vielä ollut nykyistä pientäkään valtionapua. Hieman odottamatta puheenjohtaja Härmälä kiihottui omassa alkupuheenvuorossaan arvioimaan Sytyä, YTR:ää ja ilmeisesti muutamia muitakin ilmiöitä antiteesinä suhteessa siihen pitkäjänteiseen maaseudun kehitystyöhön, mitä MTK muun muassa edusti. Teesin puhetorvi oli varsin vihainen. En aivan yllättynyt MTK:n puheenjohtajan asenteesta, mutta purkauksen rajuuden koin kohtuuttomana.

Onneksi Härmälällä ei ollut kovin paljon aikaa jatkaa keskusteluja, vaan hän joutui poistumaan ja varapuheenjohtaja Hannu Aho jatkoi pyytäen aluksi anteeksi puheenjohtajan käyttäytymistä. Tunnelma palasi ja keskusteluja käytiin lämminhenkisesti niin kuin siinä kellarissa lukemattomia kertoja ennen ja jälkeen moninaisissa maaseudun kysymyksissä on tehty. Saimme takauksen.

En usko, että Esa Härmälä olisi ehdotustamme tyrmännyt. Hän vain käytti tilaisuutta hyväkseen purkaakseen paineitaan. Jälleen kerran jouduin maatalon poikana ja maatalouden keskellä elävänä pohtimaan, olenko maataloutta vastaan, kun olen edistämässä sellaisia asioita, jotka eivät suoraan ole maatalouden tukiasioita tai maatalousväestön asemakysymyksiä. YTR:n pääsihteerinä ja Sytyn puheenjohtajana päädyn kuitenkin aina samaan johtopäätökseen: lähes kaikki maaseutupolitiikan kysymykset ovat samalla suoraan tai välillisesti maatalousväestön edun mukaisia. Maatalous- ja maaseutupolitiikan painopisteet ovat tietysti erilaisia, mutta ne eivät ole vastakkaisia tai toinen teesi ja toinen antiteesi niin kuin puheenjohtaja Härmälä ystävällisesti ilmoitti. Maatalouspolitiikka ei saa ratsastaa maaseutupolitiikalla, eikä maaseutupolitiikalla ehdoin tahdoin saa tehdä vahinkoa maataloudelle tai sen harjoittajille. Uskottavaa maaseutupolitiikkaa ei voi tehdä listaamalla kärkeen aina vain maatalouden akuuteimmat etukysymykset, eikä maatalouspolitiikka yllä riittävän laaja-alaiseen maaseudun kehitystyöhön. Nämä ovat vain yksinkertaisia faktoja. Maatalous- ja maaseutupolitiikka eivät ole vastakkaisia teesejä.

## 8.6 Uusia EU-linjauksia selonteolla 2005

Hallitus antoi syksyllä 2005 maatalouspoliittisen selonteon. Perusteluina tälle mainittiin kilpailun kiristyminen globaaleilla elintarvikemarkkinoilla, maatalouden monivaikutteisuus sekä oikea aika linjata tulevaisuutta uudestaan EU-jäsenyyden tuoman kokemuksen ja edessä olevien haasteiden perusteella. Selonteko rajattiin maatalouden ja maaseutupolitiikan niihin osa-alueisiin, joiden päätöksenteko edellyttää erityisiä kansallisen, EU- ja kansainvälisen politiikan linjauksia. Siksi ulkopuolelle jäivät porotalous, turkistarhaus, hevostenhoito, mehiläishoito ja muiden maaseudun erityisalojen arviointi.

Maatalouden toimintaympäristö määräytyy luonnonolosuhteiden ohella tuotemarkkinoiden kehityksestä, maatalouteen kohdistuvista politiikkatoimista sekä tuotantoteknologian kehityksestä. Selon-

teko perehtyi perusteellisesti maataloustuotteiden markkinakehitykseen ja maatalouteen vaikuttavien politiikkamuutosten tarkasteluun kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Ajankohta oli ilmeisen oikea, sillä EU-aikaa oli jo 10 vuotta takana.

### Maatalouden toimintaympäristö vaikeutuu

Selonteko totesi maataloustuotteiden maailman-kaupan eroavan muiden tuotteiden maailmankaupasta, sillä globaalit maataloustuotteiden markkinat ovat hajanaisia. Tuotteilla on laatueroja sekä tuotantokaudet vaihtelevat ajallisesti. Strategisen merkityksen vuoksi maataloustuotteiden maailmankauppa on myös poliittisesti säädellympää kuin muiden tuotteiden maailmankauppa. Kehitys on kulkenut kuitenkin kohti avoimempaa maataloustuotteiden kauppaa. Euroopan unionin

sisämarkkinoiden tulevaa kehitystä ohjaavat suurelta osin EU:n laajentuminen, yhteisen maatalouspolitiikan uudistus ja unionin käymät WTO-neuvottelut. EU on pakotettu vähentämään vientitukiaan sekä alentamaan rajasuojaansa.

Kun uudet jäsenmaat liittyivät Euroopan unioniin toukokuussa 2004, EU:n viljelyala kasvoi noin 30 prosenttia ja maataloustyövoima noin 52 prosenttia. Uusien jäsenmaiden aikaansaama tuotannonlisäys oli noin 20 prosenttia EU:n viljantuotannosta, noin 17 prosenttia EU:n öljykasvituotannosta, 10–17 prosenttia EU:n lihantuotannosta ja noin 15 prosenttia maidontuotannosta. Useiden maiden liittymisellä ei ollutkaan merkittäviä vaikutuksia sisämarkkinoiden hintakehitykselle. Siten EU:n laajentuminen uusiin jäsenmaihiin onnistui melko kivuttomasti. (VN:n maatalouspoliittinen selonteko 2005: 5–10.)

Euroopan unionille toimiva ja tasapuolinen kansainvälinen kauppajärjestelmä on keskeinen kauppapoliittinen tavoite. EU haluaa edistää maataloustuotteiden vientiä ja pyrkii erityisesti huolehtimaan niiden korkealaatuisten tuotteiden viennistä, joiden maine perustuu maantieteelliseen alkuperään ja perinteiseen tietotaitoon. Avainkysymys Euroopan unionille maatalouskaupan neuvotteluissa on ollut ns. ei-kaupallisten tekijöiden sisällyttäminen neuvottelujen asialistaan. EU:n näkökulmasta kansainvälistä kauppaa ohjaavien säädösten on tunnus-tettava maatalouden monivaikutteisuuden merkitys. Selonteko totesi myös, että ”WTO-neuvottelut ja vapaakauppasopimukset tekevät yhteisöpreferenssin ylläpitämisen entistä vaikeammaksi. Tuonnin vapauttaminen merkitsee kasvavaa painetta EU:n sisämarkkinoilla ja lisääntyvää vientitarvetta.”

Euroopan yhteisön kuusi perustajajäsenvaltiota hyväksyivät yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja toimintaperiaatteet vuonna 1960. Poliitiikan käytännön toteutus alkoi vuonna 1962. Suomen kokemat 10 vuotta ovat osoittaneet, että ”yhteinen maatalouspolitiikka ei pysy paikallaan, vaan se muuttuu jatkuvasti sopeutuen toimintaympäristön kehitykseen”. Yhteisön perustamissopimuksen 33. artiklassa kerrotut yhteisen maatalouspolitiikan

tavoitteet on myös viety Euroopan unionin uuteen perustuslakiluonnokseen. Siten tavoitteet ovat hyvin pysyviä, mutta niiden tavoittaminen on edellyttänyt monitahoisia ja muuttuvia järjestelyjä. Selonteko piti suurimpina muutoksina maidontuotannon kiintiöintiä vuonna 1984, hallinnollisten hintojen leikkausta ja pinta-ala / eläintuen käyttöönottoa 1992 ja laajemman maaseutupolitiikan lanseerausta 1999 (Agenda 2000). Suurin periaatteellinen muutos koettiin Luxemburgissa vuonna 2003, jolloin tilatuki uudistus katkaisi tuen yhteyden tuotantoon.

Selonteko luetteli myös useita syitä siihen, että yhteisen maatalouspolitiikan imago on kärsinyt. Korjausliikkeistä huolimatta maataloustuotteiden ylituotanto on ollut huomattavaa, siitä on aiheutunut budjettiongelmia ja vaikeuksia maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla, on ollut elintarvikekriisejä ja maatalouden ympäristövaikutukset ovat aiheuttaneet huolta. Selonteko tulkitsi, että maatalouden ja ympäristökysymysten välinen suhde on ollut merkityksellinen maatalouspolitiikan muutoksissa, ja on sitä suurella todennäköisyydellä myös jatkossa. ”Hyvin erilaisiin haasteisiin vastaaminen ei ole yksinkertaistanut politiikkaa.” (VN:n maatalouspoliittinen selonteko 2005: 13–16.)

Arvioidessaan maatalouspolitiikan nykytilaa selonteko myönsi, että suurin osa maaseudun kehittämiseen tarkoitetusta rahoituksesta kohdistuu pinta-alaperustaisiin liitännäistoimenpiteisiin ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen merkittävän aseman johdosta. Miksi näin on, ei selitetä. Muista yhteyksistä käy kuitenkin ilmi, että *ilman maaseutuvaroiksi luokiteltavia osia ei maatalouden tulotavoitteita saavuteta*. Tältä pohjalta on jossain määrin loogista, että selonteko edellisen maatalouspoliittisen työryhmän tapaan peräänkuulutti tarvetta käydä jatkuvaa keskustelua uusien maaseudun kehittämistoimenpiteiden asemasta, ”erityisesti siitä, millaista kytkeä maatalouteen näiltä toimenpiteiltä edellytetään. Samalla on kuitenkin muistettava, että mikäli kytkeä maatalouteen poistetaan, laajenee mahdollinen edunsaajien joukko huomattavasti.” (VN:n maatalouspoliittinen selonteko 2005: 17.)

Tällä ajatuksenjuoksulla selonteko ahdisti varsinaisen maaseutupolitiikan puun ja kuoren väliin.

### **Luvut laskevat, luonnehdinnat säilyvät**

Selonteko sisälsi huomattavan yksityiskohtaisen analyysin Suomen maatalouden ja elintarviketeollisuuden tilasta, kun EU-aikaa oli kulunut jo 10 vuotta. Arviot koskivat pääasiassa ajanjaksoa 1990–2004 ja ne on koottu selonteon laajahkosta luvusta Suomen maatalous muutosten kohteena (VN 2005: 19–34).

Maatalouden ja elintarviketeollisuuden bruttokansantuoteosuus laski vuodesta 1991 vuoteen 2003 kolme prosenttiyksikköä, maatalouden 3,3 prosentista 1,3 prosenttiin ja elintarviketeollisuuden 2,8 prosentista 1,7 prosenttiin. Syy oli selonteon mukaan lähinnä muun kansantalouden bruttokansantuotteen voimakas kasvu 1990-luvun laman jälkeen. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden työllisten määrä oli vuonna 2003 noin 145 000 henkeä, kun se vuonna 1991 oli vajaa 230 000 henkeä. Maatalouden osuus työllisistä oli 4,4 prosenttia vuonna 2003. Maaseudulla maatalouden merkitys työllistäjänä oli selonteon mukaan ”edelleen keskeinen”.

Maataloustuotannon määrät kehittyivät Suomessa vuodesta 1990 vuoteen 2004 vakaasti. Esimerkiksi maidontuotanto on vakiintunut noin 2300 miljoonan litran tasolle, lihantuotanto on hieman noussut, tosin rakenne on muuttunut selvästi, koska naudanlihantuotanto on pudonnut huomattavasti ja siipikarjanlihantuotanto vastaavasti kasvanut voimakkaasti. Vilja-ala on lisääntynyt mutta tuotantomäärät eivät, sillä alentuneet viljahinnat ja kohonneet tuotantopanosten hinnat sekä ympäristöohjelman vaatimukset ovat alentaneet tuotannon voimaperäisyyttä ja hidastaneet satotason kasvua.

EU-jäsenyyden myötä tuottajahinnat romahtivat. Tuotekohtainen vaihtelu oli kuitenkin suurta, 30 prosentista lähelle 70 prosenttia. EU-jäsenyys vähensi maa- ja puutarhatalouden kokonaistuottoa noin 0,4 miljardilla eurolla eli suunnilleen kymmenyksen, mutta suurin muutos oli kokonaistuoton rakenteen

muuttuminen, sillä tukien osuus kokonaistuotosta kasvoi ja markkinatuoton osuus laski. Markkinatuotto aleni 3,4 miljardista eurosta 2,1 miljardiin euroon, sen sijaan tukien määrä nousi 0,7 miljardista eurosta 1,8 miljardiin euroon. Maatalouden kustannukset olivat EU-aikana kohonneet 2,5 miljardista eurosta 2,9 miljardiin euroon vuoteen 2004 mennessä.

Verotuksen tulotietojen mukaan viljelijäpuolisoiden kokonaistulot kasvoivat maatalojen ulkopuolisten palkkatulojen kehityksen kautta. Maataloustulo oli vaihdellut, mutta reaalin suunta oli alaspäin 0,8 prosenttia vuodessa. Selonteossa ei tehty johtopäätöksiä siitä, että osa-aikaisten tilojen tulokehitys oli päätoimisia parempi.

Maatalous- ja puutarhatilojen keskimääräinen kannattavuuskerroin oli likimain joka vuosi ja kaikissa tuotantosuunnissa alle yhden, joten maataloustulo ei kattanut oman pääoman korko- ja oman työn palkkavaatimusta. Selonteko ei ollut tyytyväinen maatalouden tuottavuuskehitykseen, vaikka vuonna 2004 tuotettiin samalla panosmäärällä noin 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 1992. Kotieläintilojen tuottavuuskehitys oli ollut positiivista, mutta kasvinviljelytilojen negatiivista. Kasvinviljelyn satojen kasvun hidastuminen oli huonon kehityksen keskeinen syy.

Euroopan unioni maksoi maatalouden tuista 42 prosenttia, eli kansallinen rahoitusosuus on selvästi suurempi. Kansallinen tukijärjestelmä muodostui neljästä päätukimuodosta, joita ovat ympäristötuen kansallinen lisäosa, luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa, Etelä-Suomen kansallinen tuki ja Keski- ja Pohjois-Suomessa maksettava pohjoinen tuki.

CAP-tuet ovat EU:n perusväline maatalouden turvaamisessa. Näillä EU:n kokonaan rahoittamilla tuilla korvataan maataloustuotteiden alentuneesta hinnoista aiheutuneita tulonmenetyksiä. Ne suosivat hyvien satotasojen maita ja niinpä CAP-tukien osuus Suomen maataloudelle maksettavasta tuesta oli vain 25 prosenttia vuonna 2004. Siksi ”ympäristötuella ja luonnonhaittakorvauksella on merkittävä asema ympäristönäkökohdat ja luonnonolot huomioon-

ottavan maataloustuotannon ylläpitämisessä koko Suomessa ja perustoimeentulon turvaajana”. Ongelma on siinä, että ”ympäristöohjelman kattavuus ja ravinteiden käytön vähentyminen eivät ole vielä merkittävästi näkyneet esimerkiksi rannikkoalueiden vedenlaadussa. Viime vuosien ympäristötoimenpiteet näkyvät viiveellä.”

Maatalouden rakennetuilla luodaan edellytyksiä kilpailukykyisen ja kannattavan toiminnan harjoittamiseen yrityskokoa kasvattamalla, yritystoimintaa monipuolistamalla sekä maatilojen pääomarakennetta parantamalla samoin kuin kustannuksia alentamalla. Lisäksi edistetään maatilojen yhteistoimintaa ja tuotantontekijöiden järkipäristä käyttöä sekä tuetaan maatalouden ympäristönsuojeluinvestointeja. Tukimuotoja ovat muun muassa investointituki, nuorten viljelijöiden aloitustuki ja luopumistuki. Rakennetuki on joko EU-osarahoitteista tukea tai kokonaan kansallista tukea. Vuosien 1996 ja 2004 välillä avustuksena, valtionlainana tai korkotukilainana myönnetty rakennetuki vaihteli vuoden 1996 noin 150 miljoonasta eurosta vuoden 2001 noin 400 miljoonaan euroon.

Maatilojen rakenne muuttuikin huomattavasti tarkastelujakson aikana. Aktiivitulojen määrä väheni 44 prosenttia ja niiden keskikoko nousi 17,3 peltohehtaaria 30,5 hehtaariin. Erittäin merkittävää oli kotieläintilojen luopuminen tuotannosta. Vuokra-peltojen osuus kasvoi 22 prosentista 33 prosenttiin eli 480 000 hehtaaria 730 000 hehtaariin. Samalla kun kotieläintilojen määrä väheni merkittävästi, kasvoi eläinten tilakohtainen määrä tuntuvasti: lypsykarjatalouksien, muun nautakarjatalouden ja lammastalouden koot lähes kaksinkertaistuivat, sikataloudet 2,5-kertaistuivat ja siipikarjatalouksien koko yli kolminkertaistui. Maatilojen rakennemuutokset olivat todella nopeita ja suuria verrattuna kymmenien vuosien aikaiseen muutosprosessiin.

Selonteko (2005: 35–39) toistikin jo aiempien työryhmien havainnot, että maataloudelle on EU-aikana ollut ominaista tuotannon keskittyminen sekä alueellisesti että tilakohtaisesti. Mitään maaseutupoliittista johtopäätöstä tosiasiaista ei tehty.

Elintarviketeollisuus on Suomen neljänneksi suurin teollisuudenala metallin-, metsä- ja kemianteollisuuden jälkeen. Ala on useimmissa maissa kotimarkkina- lähtöistä. Vain noin 5 prosenttia tuotannosta kulkee yli rajojen. Suomessa kotimaisten elintarvikkeiden markkinaosuus on noin 85 prosenttia, mikä osuus on ilahduttavan korkea. Ruotsissa vastaava osuus on 60 prosenttia. Suomen elintarviketeollisuus on myös pystynyt korvaamaan menetyksiä kotimarkkinoilla lisääntyneellä viennillä.

Maatalouden ja aluepolitiikan yhteyttä selonteko (2005: 40–45) käsittelee erittäin pinnallisesti. Olkoonpa vaikka luvun ensimmäinen virke esimerkkinä: ”Maataloutta harjoitetaan kaikkialla Suomessa, joten sillä on tärkeä aluepoliittinen vaikutus”. Selonteko painotti, että kaupunkia ympäröivä maaseutu ja harvaan asuttu maaseutu tarvitsevat erilaista kehittämisotetta. ”Maaseudun kehityksen kannalta on sitä parempi, mitä laajempi ja monipuolisempi aluekeskusten verkosto maahan muodostuu. Nykyaikainen EU-maatalous tarvitsee tuekseen kunnossa olevaa maaseutupoliittikkaa.” Selonteon mielestä tähän päästään monipuolistamalla elinkeinotoimintaa sekä korostamalla seudullista kehittämisstrategiaa. ”Lisäksi tarvitaan poikkihallinnollista tarkastelua maaseudun toimintaedellytysten vahvistamiseksi.” Maatalouden aluetaloudellista merkitystä selonteko perusteli myös sillä, että noin joka viidennessä kunnassa maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista oli vielä tuolloin yli 20 prosenttia. Lyhyesti selonteko viittasi maa- ja metsätalousministeriön omaan aluekehitysstrategiaan sekä maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän laatimiin kokonaisuohjelmiin sekä valtioneuvoston maaseutupoliittiseen erityisohjelmaan 2005–2006. *Poliittisesti erittäin merkityksellinen tilaisuus jäsentää maatalouden ja maaseudun suhdetta menetettiin.* Tekstistä voi päätellä, ettei siihen edes pyritty.

## Maatalouspolitiikan haasteita

Selonteko (2005: 46–53) nosti esille muutamia merkittäviä maatalouden toimintaympäristön muutostekijöitä tulevien vuosien politiikan haasteiksi. Maataloustuotteiden kansainvälisen kaupan rooli ei 2000-luvulla ole enää entisessä määrin vain kansainvälisen työnjaon tehostamista ja kaupanesteiden purkua, vaan kehityskysymykset painavat ja huomiota on kiinnitettävä pidemmän aikavälin ruokahuoltoon. Viimeksi mainitut kysymykset ovatkin selonteon jälkeen nousseet keskusteluun entistä enemmän.

Euroopan unionin asema maailmanmarkkinoilla vastaa suunnilleen Suomen asemaa Euroopan unionin yhteisillä maatalousmarkkinoilla. EU on korkeiden tuotantokustannusten alue maailmanmarkkinoilla ja Suomi EU:n alueella. Haasteeksi selonteko näkikin vakaan poliittisen toiminnan luomisen elinkeinon harjoittajille. Suomen näkökulmasta selonteko haastoi Euroopan unionin maatalouspolitiikan ottamaan huomioon maataloustuotannon monivaikutteisyyden ja yhdistämään sen osaksi toimivaa käytännön politiikkaa.

Haasteena maatalouspolitiikalle selonteko piti myös maatalouden ja maaseudun keskinäistä riippuvuutta. Perustelu oli vain hyvin arvoituksellinen. ”Muuttunut maailma ja nopeasti kehittyvä toimintaympäristö aiheuttavat sen, että nykyään on usein tarpeetonta puhua erikseen maatalous- ja maaseutupolitiikasta. Yhä useammat kehityspiirteet liittyvät nämä politiikanlohkot toisiinsa. Tätä heijastaa yhteisen maatalouspolitiikan viimeaikainen kehitys, jossa on vahvistettu maatalouspolitiikan toista pilaria eli maaseudun kehittämistoimia. Tässä yhteydessä on syytä huomata muun muassa suoriin tukiin liitettyjen täydentävien ehtojen merkitys, sillä ne osaltaan liittyvät maatalouden monivaikutteisuuksiin ja sitä kautta maaseudun kehitykseen.” Perustelu jatkoi vanhan paradigman mukaista maatalouteen kytkettyjen maaseututoimien linjaa. Tällainen lähestymistapa marginalisoisi maaseutupolitiikan täysin, ikään kuin maaseudun suurena enemmistönä olevilla elinkei-

noilla ja väestöryhmillä ei olisi mitään vaikutusta tai roolia maaseudun kehitykseen.

Pahenevana pulmana selonteko piti myös markkinasuuntautuneiden ja liberaalien jäsenmaiden joukon kasvamista unionin laajentuessa 25 jäsenmaan kokoiseksi. Suomen tapaisten, tasapuolista kohtelua odottavien maiden on entistä vaikeampaa saada tavoitteitaan läpi yhteisessä maatalouspolitiikassa.

Selonteko piti ongelmana myös EU:n tuomaa uutta hallintokulttuuria lisääntyneine byrokratioineen ja tukivalvonnan kohdistumista lähinnä maatalousyrittäjiin, kun se ennen kohdistui pääasiassa tuotteiden jalostukseen ja kauppaan. Mielenkiintoisesti selonteko totesi, että ”yleisellä tasolla Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka vastaa tavoitteiltaan melko hyvin Suomen maatalouden kehittämiso-dotuksia. Ongelma on lähinnä käytössä olevan keinovalikoiman huono vastaavuus meidän erityisongelmiimme.” (VN:n maatalouspoliittinen selonteko 2005: 46–52.) Aivan samoin voisi sanoa Suomen EU-perusteisen maatalouspolitiikan maaseutusuhteesta. Tavoitteet ovat kohtuullisen sympaattiset, mutta keinoja on vähän ja niidenkin maaseutuvaikutukset ovat vaatimattomat. Lisäksi poliittisissa linjauspapereissa varoitellaan keinojen kohdistamista maatalousväestöä laajemmille piireille.

Vaikka selonteko tähdensi, että ”Suomen kannalta kysymys maatalouden ja maaseudun välisistä kytkennöistä on erityisen tärkeä”, se käsitteli asiaa erittäin vähän ja pinnallisesti. Esimerkiksi selonteko sanoi maaseudun asukkaiden odottavan monivaikutteiselta maataloudelta lisää asuinympäristön viihtyvyyttä ja elinvoimaa. Tutkimusten mukaan niin kaupungin kuin maaseudun asukkaat odottavat maataloudelta ja elintarviketeollisuudelta puhtaita ja terveellisiä elintarvikkeita. Viihtyvyyttä ja koko maaseudun elinvoimaa sen sijaan odotetaan aivan muilta toimijoilta ja toimintoilta, joita selonteko ei halunnut kakunjaolle päästää.

## Maatalouspolitiikan tavoitteet terävämmiksi

Määrittäessään maatalouspolitiikan kansallisia tavoitteita selonteko (2005: 61–62) otti vauhtia Maatalouden tulevaisuus -strategiassa syksyllä 2001 mainituista kuudesta tavoitteesta. Selonteon mukaan parhaiten vuoden 2001 tavoitteista ovat toteutuneet markkinoiden kehittymiseen ja kuluttajan aseman vahvistumiseen liittyvät tekijät. Samalla kuitenkin vähittäis- ja tukkukaupan asema on voimistunut suhteessa kotimaiseen teollisuuteen ja alkutuotantoon. Suurimmat kehittämistarpeet selonteon mukaan liittyvät maatalouden kannattavuuden parantamiseen. Maataloustuotteiden tuottajahinnat ovat alentuneet, samalla kuitenkin tuotannon kustannukset ovat nousseet. Tilojen keskikoko on kasvanut suunnilleen muun EU:n tahdissa ja investointitoiminta on ollut vilkasta. Toimet eivät ole kuitenkaan riittäneet. Maatalouspolitiikan kansainvälisyys on edelleen lisääntynyt ja eri intressiryhmien odotusten yhteensovittaminen vaatii tavoitteiden tarkempaa määrittelyä maatalouspolitiikan eri toimintatasoille. Edellä mainituista syistä selonteon tuli terävöittää maatalouspolitiikan tavoitteita.

Selonteko korosti **kolmea maatalouspolitiikan kansallista tavoitetta**:

- Maatalouspolitiikalla luodaan edellytykset kuluttajien odotuksia vastaavalle tehokkaalle ja luontoa kunnioittavalle elintarviketuotannolle.
- Maatalouspolitiikalla edistetään alan monivai- kutteisuutta ja parannetaan maaseudun elin- voimaa.
- Maatalouspolitiikalla luodaan kannustava, vakaa ja ennustettava toimintaympäristö maatalousvä- estölle ja koko elintarvikeketjulle.

Tavoitteita tarkentava luku 6 (2005: 63–69) osoitti, että tarkennus merkitsi jossain määrin maatalous- politiikan tavoitteiden kaventumista. Hallitus piti Suomea monivai- kuttaisen maatalouden mallimaana.

Olettamus kai antoi oikeuden käsitellä hyvin vähän maatalouspolitiikan vaikutuksia esimerkiksi maa- seutuun, kulttuuriin tai ympäristöön. Jotain kertoo selonteon loppu. Hallitus korosti, että **monivai- kuttaisen maatalouden ja sen kehittämiseksi esitettyjen toimenpiteiden turvin**

- turvataan korkeatasoinen kotimainen elintarvik- keiden tuotanto,
- tarjotaan elintarvikeketjun eri osapuolille kan- nattavan toiminnan edellytykset,
- edistetään valtakunnan eri alueiden tasapuolista kehittämistä sekä
- turvataan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologi- sesti kestävä maatalouden toimintaedellytyk- set.

Toisaalta hallitus kuitenkin tunnusti, että maatalous keskittyy sekä alueellisesti että tilakohtaisesti. Mitä siis käytännössä tarkoitti selonteon huipentumana esitetty valtakunnan eri alueiden tasapuolisen ke- hittämisen edistäminen?

## 8.7 Eduskunta laajensi näkökulmaa

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta val- misteli eduskunnan mietinnön valtioneuvoston maatalouspoliittisesta selonteosta (MmM 7/2006 vp). Kuultuaan huomattavan joukon asiantunti- joita maa- ja metsätalousvaliokunta ja eduskunta ilmiselvästi täydensivät hallituksen maatalouspo- liittista selontekoa. Mietinnön lisäyksiä, osin myös linjatarkistuksia oli monia. Eduskunnan kannat olivat selvempiä, hallitus jätti vaikeita asioita kä- sittelemättä. Havainto ei varmastakaan koske vain maatalouspolitiikkaa, vaan pätee laajemminkin hallituksen ja eduskunnan suhteisiin. Osa yllättävistä eroista kuuluu valtioelinten työnjakoon.

Eduskunta lähti mietinnössään liikkeelle huo- lestuttavasta havainnosta, että vuodesta 1994 vuoteen 2005 nimellinen maataloustulo oli laskenut noin 35 prosenttia rakennekehityksestä huolimatta. Johtopäätökseksi tulikin, että ”kannattava maata- loustuotanto ei ole mahdollista ilman ilmastollisia

olosuhteita kompensoivaa tukijärjestelmää. Koko maa tulee saada pitkäaikaisen ja vakaan kansallisen tukijärjestelmän piiriin.” Tästä asiasta valiokunta teki myös ensimmäisen lausumansa, poliittisena tukenaan Eurooppa-neuvosto, joka oli hyväksynyt periaatteen, jonka mukaan monitoiminnallinen maatalous säilytetään kaikilla Euroopan alueilla. Maataloustuotannon edellytykset tulee turvata koko EU:n alueella ja mukaan luettuna ne alueet, joilla on erityisiä ongelmia. Tästä eduskunta päätteli, että maataloutta tulee voida harjoittaa koko maassa.

Toinen hieman hallituksen tekstiä painokkaammin esille nostettu asia oli maatalouden monivaikutteisuus. Vaikka eduskuntakin piti elintarvikkeiden tuotantoa Suomen maatalouden ensisijaisena tehtävänä, mietinnössä korostettiin myös bioenergian tuotantoa, elintarviketurvallisuudesta ja omavaraisuudesta huolehtimista, virkistys- ja vapaaajan palvelujen tuotantoa, luonnonvaraperustan, biodiversiteetin ja maaseutumaiseman ylläpitoa ja maaseudun elinvoimaisuudesta huolehtimista.

### **Suorasukaisempi ja maaseutumyönteisempi ote**

Selväsanaistemmin kuin hallitus eduskunta analysoi maatalouden ja maatalouspolitiikan ongelmia EU:n yhteydessä toteamalla, että ”jo ennen maamme liittymistä EU:n jäseneksi EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) oli muutettu siten, että korkean satotason maille CAP-tuet, jotka ovat EU:n kokonaan rahoittamia tukia maataloustuotteen alentuneista hinnoista aiheutuneiden tulonmenetysten korvaamiseksi, muodostuivat matalan satotason maita korkeammiksi. Tästä periaatteellisesta ratkaisusta johtuu myös Suomen Keski-Euroopan maita huomattavasti alhaisempi EU-rahoitteisen tuen taso ja samalla merkittävä tarve kansalliseen tukeen.” Mietinnössä esiteltiin Suomen kanta tapaan rahoittaa EU:n laajenemisesta aiheutuvia menoja. Suomi luonnollisesti kannatti CAP-tukien leikkaamista. ”Lopputuloksena kuitenkin oli, että vanhojen jäsenmaiden budjetti-leikkaukset kohdennettiin maaseututukiin.”

Perheviljelmä-käsite oli hallituksen selonteossa silmiinpistävän väljästi ja vähäisestäkin esillä. Siksi ei ollut ihme, että eduskunta kiinnitti asiaan tiukemmin huomiota. Se painotti perheviljelmäkohtaisen tuotannon merkitystä edellyttämällä harkittavaksi tulevaisuudessa tukitoimenpiteiden porrastamista yksikkökoon mukaan. Valiokunta katsoi, että ”valtiovallan ja tuottajajärjestöjen tulee yhdessä arvioida, miten suurten tuotantoyksiköiden ja perheviljelmien saamat tuet mahdollisesti eriytetään tulevaisuudessa”. Perheviljelmää ja viljelijöiden jaksamisongelmia käsiteltiin mietinnössä rinnakkain.

Selvästi selontekoa voimakkaammin eduskunnan mietintö nosti esille monialaiset tilat. Valiokunta totesikin, että rakennemuutokseen liittyy paitsi tilakoon kasvu myös monialaisten tilojen määrän kasvu. Vuonna 2003 monialaisten tilojen osuus maatilojen kokonaismäärästä oli 32 prosenttia. Osuus oli kasvanut 8 prosenttiyksikköä vuodesta 2000 ja kasvaa edelleen. Prosentuaalisesti eniten monialaisia maatiloja oli Uudellamaalla, jossa niitä oli 43 prosenttia maatilojen kokonaismäärästä. Yleisin päätoimiala oli koneurakointi, yleisiä olivat myös matkailu, erilaiset muut palvelut sekä puun ja elintarvikkeiden jatkojalostus. Noin kolmannes monialaisista tiloista harjoitti useampaa kuin yhtä maatalouden ulkopuolista toimialaa.

Valiokunta korostikin, että ”maaseudun elinvoimaisuutta tulee kehittää monipuolistamalla maaseudun elinkeinorakennetta muun muassa edistämällä monialaisten tilojen toimintaedellytyksiä. Maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistaminen muutoinkin on välttämätöntä jo maaseudun palvelurakenteen säilyttämiseksi. Palveluala on maaseudullakin suurin yksittäinen toimiala. Maaseudun kehittymisen ja kilpailukyvyyn kannalta myös teollisten työpaikkojen ylläpitäminen ja lisääminen maaseudulla on keskeistä.” Valiokunta pitikin erittäin tärkeänä, että ”maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamiseksi tarpeellisen koulutus-, tutkimus- ja investointitoiminnan edistämistä lisätään ja ettei verotuksellisin ja muin toimin vaikeuteta maaseudun monialayrittäjyyttä.” Kannanotto oli

selvä laajennus ja samalla parannus selontekoon maaseutupoliittisesta näkökulmasta arvioituna.

Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että selonteossa rakennetuet kuvattiin hyvin lyhyesti. Viljelijöiden investointihalukkuus oli kuitenkin ollut oletettua voimakkaampaa ja investointikohteet aikaisempaa suurempia, jopa EU:n komission myötävaikutuksella. Tämä puolestaan johti huoleen Maatilatalouden kehittämisrahastosta. Valiokunta ehdottikin toiseksi lausumaksi: "Makeran pitkän aikavälin rahoitusvalmiuden parantamista siirtämällä valtion talousarviosta vuosittain riittävä määräraha rahastoon. Tämä on valtiontalouden kannalta parempi ratkaisu kuin että rahaston oma pääoma käytetään ensiksi kokonaisuudessaan ja sen jälkeen varaudutaan maatilatalouden investointien rahoitukseen pelkästään valtion talousarvion kautta."

## Huomio huoltovarmuuteen

Selonteossa katsottiin elintarviketurvan eli elintarvikehuollon varmistaminen yhdeksi tärkeäksi maatalouden kautta saatavaksi julkishyödykkeeksi. Eduskunta voimisti selvästi kansallista vastuuta huoltovarmuustekijöistä toteamalla, että "EU ei ole nähnyt huoltovarmuuskysymyksiä (energiaa lukuun ottamatta) toimialaansa kuuluviksi". Siksi valiokunta otti kolmanneksi lausumakseen elintarvikehuoltovarmuuskäsitteiden nykyistä painokkaamman huomioonottamisen, sillä jokaisella valtiolla on oikeus ja velvollisuus huolehtia kansalaistensa elintarvikkeiden saatavuudesta ja niiden turvallisuudesta. Mietintö korosti myös ruokakulttuuria, jonka se näki maatalouspolitiikkaa laajemmaksi yhteiskunnalliseksi asiaksi. "On välttämätöntä, että kotimaisen ruoan markkinointiponnisteluja terävöitetään merkittävästi."

Eduskunnalla oli hallituksen tavoin pelkona, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä neuvonnan rahoitus vähenee. Valiokunta edellyttikin, että "elintarviketalouteen liittyvän tutkimus- ja tuote-

kehitystoiminnan sekä neuvonnan riittävä rahoitus turvataan". Tästä tuli valiokunnan neljäs lausumaehdotus eduskunnalle.

Tuottajien kokemat muutokset ovat olleet suuria. Ne ja työmäärän kasvu vaativat jaksamista. Siksi lomittajien osa-aikaisuuden lisääntyminen ei ole viljelijöiden eikä lomittajien kannalta hyväksi. Se vaikeuttaa ammattimaisen työvoiman saantia. Mietintö totesi, että aktiivitulojen väheneminen laskee kyläyhteisöjen väkilukuja ja samalla sosiaalinen ympäristö muuttuu ja supistuu. Monet palvelut siirtyvät taajamiin. Hieman oudosti valiokunta piti tärkeänä, että "jaksamisen edistämiseksi otetaan huomioon myös ne vaikutukset, joita maatalouden rakennemuutoksella on koko yhdyskuntarakenteeseen". Toteamus olisi ollut noin 30 vuotta sitten paikallaan, nyt sosiaalisen ympäristön muutokset aiheutuvat aivan muista seikoista kuin tilaluvun vähenemisestä.

Eduskunta ohjeisti hallitusta pitämään kiinni maakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä vielä vuoden 2015 jälkeenkin. Perusteluna eduskunta esitti näkemys, että näin pystytään turvaamaan parhaiten maidontuotannon alueellinen jakautuminen EU:ssa, mikä osaltaan rajoittaa myös tuotantoyksiköiden ympäristönkin kannalta haitallista kasvua teolliseksi tuotannoksi.

Suomen asema naudanlihan nettotuontimaana tuli aiempaa selvemäksi vuonna 2005, jolloin jo 15 prosenttia kokonaiskulutuksesta oli tuontilihaa. Eduskunta korosti mietinnössään Suomen erittäin hyvää eläintautitilannetta ja eläinten hyvinvointia ja kuluttajien luottamusta kotimaisiin elintarvikkeisiin. Eduskunta toivoi myös tukien sitomista tuotantoon, jolloin tuotantomotivaatio säilyy. Viljantuotannon puolella eduskunnan murheena oli satotasojen lasku ja kansallisten tukijärjestelmien välttämättömyys viljantuotannolle.

Eduskunnan mietintö käsitteli bioenergian eri vaihtoehtoja perusteellisemmin kuin selonteko. Toisaalta tuolloin elettiin aikaa, jolloin keskustelu energiasta ryöpsähti aivan uudelle tasolle. Eduskunnan mietinnön teksti käsitteli lähinnä eri bio-



energiamahdollisuuksien mittoja ja rajoja Suomen olosuhteissa. Käsittelytapa oli hyvin optimistinen. Esimerkiksi rypsiä saattaisi olla mahdollista saada raaka-aine runsaalle 104 000 tonnille biodieseliä. Etanolin tuottamista juurikkaasta ehdotettiin Salon sokeritehtaalle, jossa sokerintuotanto oli lakkaamassa. Nykytiedon ja -käsityksen mukaan eduskunta ampui reippaasti yli olettaessaan muun muassa, että noin 500 000 hehtaaria peltoa voitaisiin ottaa peltoenergian tuotantoon. Biokaasustakin todettiin, että "mikäli kaikki Suomessa tuotettu naudan- ja sianlanta mädätettäisiin, tuotettu energia vastaisi 34 prosenttia maa- ja metsätalouden energiankulutuksesta".

Vaikka eduskunta laajensikin selonteon näkökulmaa, se pysytteli mietinnössään maatalouspoliittisessa otteessa. Silti varsinkin monialaisen maatilatalouden ja bioenergian sekä Euroopan unionin määrittämien rajausten selontekoa seikkaperäisempi käsittely olivat myös maaseutupoliittisesti myönteisiä. Kun hallituksen selonteon voidaan sanoa nojautuvan yksiselitteisesti vanhan paradigman mukaiseen maaseutukäsitykseen, eduskunnan mietintö ei sitä aivan samalla tavalla ollut, mutta ei se ollut myöskään uutta paradigmaa. Vanhaa näkökulmaa vain maustettiin hieman moninaisemmin. Yhdessäkään neljästä lausumasta ei ollut mitään kytkentää maaseutuun.

## 8.8 Maatalouspolitiikan vaihtoehdot vähissä

Suunnilleen vuosi selonteon antamisen jälkeen maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.8.2006 työryhmän valmistelemaan vaihtoehtoisia varautumis- ja ratkaisumalleja jo tunnistettuihin ja odotettavissa oleviin Suomen ja maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytysten muutoksiin. Työssään ryhmän tuli ottaa huomioon hallituksen maatalouspoliittinen selonteko ja siitä annettu valiokuntamietintö sekä EU-keskustelut eurooppalaisen maatalousmallin tulevista haasteista. Työryhmä käsitteli useita

asiakohtia, mutta ainoaksi vaihtoehdoksi se tarjosi Suomen maa- ja elintarviketalouden kilpailukyvyyn parantamista korkean teknologian ja siihen yhdistetyn huippuosaamisen avulla. Näin työryhmän mukaan saadaan aikaan kestävä vaihtoehto pohjosiin olosuhteisiimme. (MMM 3/2007: 3.) Työryhmää ei voi syyttää ylisuuresta kunnioituksesta eduskunnan linjauksia kohtaan. Päinvastoin.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihtööri Raimo Sailas valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä entinen maa- ja metsätalousministeri, nykyinen eläkevakuutusyhtiö Eteran toimitusjohtaja Kalevi Hemilä, hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin Kone Oyj:stä, maanviljelysneuvos Jouko Kallio Nivalasta, professori Jukka Kola Helsingin yliopistosta, maanviljelijä Mariana von Limburg Stirum Perniöstä, tutkimus- ja tuotekehitysjohtaja Tiina Mattila-Sandholm Valio Oy:stä sekä kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Sihteereinä toimivat EU-erityisasiantuntija Jukka Peltola valtioneuvoston kansliasta sekä erikoistutkija Pasi Rikkonen Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta. Työryhmä oli suhteellisen pieni eikä se myöskään harrastanut laajoja asiantuntijakuulemisia. (MMM 3/2007: 7.)

## Haasteet yhä vakavampia

Työryhmä näki useita **vakavia haasteita maataloudelle**:

- EU:n tukipolitiikka ei kannusta tuottamaan laatua eikä määrää.
- Suora tuki aiheuttaa pellon hinnan nousupainetta ja passivoitumista tuotannon kehittämisessä eikä näin ollen kehittä toimialaa terveellä tavalla.
- Epävakaa, vaikeasti ennustettavissa oleva tukipolitiikka aiheuttaa maatalouden lisäksi elintarviketeollisuuden investointeihin epävarmuuskustannuksia.
- Maataloustuotannon tuottavuus nousee, mutta ei riittävän nopeasti suhteessa tärkeimpiin kilpailijamaihin.
- Sukupolvenvaihdot ovat vähentyneet ja maatilojen varat valuvat ulos toimialalta.

- Tuotantopanosten hinnat maataloudessa ovat jatkuvasti nousseet, kun taas tuottajahinnat pysyvät paikoillaan tai jopa laskevat. (Parin viimeisen vuoden aikana sekä tuotantopanosten että tuottajahintojen nousu on ollut aikaisempaa suurempaa, jälkimmäiset ovat ehtineet jo laskeakin.)
- Tutkimus, opetus ja neuvonta eivät toimi riittävän yhtenäisesti haettaessa ratkaisuja maatalouden rakennekehitykseen ja tuottavuuden nousuun.
- Markkinat ovat huomattavan keskittyneet maatalouden tuotantopanosten, elintarviketeollisuuden ja -kaupan osalta. Näissä olosuhteissa alkutuotannon neuvotteluvoima on suhteellisen heikko.

Haasteet ovat todella suuria. Olennaisinta maatalouden kilpailukyvyn kannalta työryhmän mukaan on rakennekehityksen nopeuttaminen, tutkimuksen, opetuksen ja neuvonnan integroiminen osaamisverkostoiksi, kansallisen elintarvikealan huippuosamiskeskusten muodostaminen ja etenkin Itämeren alueen maa- ja elintarvikemarkkinoiden haasteiden ja mahdollisuuksien huomioonottaminen. Tutunomaisesti työryhmä edelleen korosti, että Suomi on entistäkin aktiivisempi EU:n maatalouspolitiikan linjauksissa tavoitteenaan vakaampi ja ennakoivampi maatalouspolitiikka.

Euroopan unionin odotettiin tuovan ennustettavuutta ja pysyvyyttä maatalouspolitiikkaan, mutta "toisin kävi: muutokset maatalouspolitiikassa ja siten myös maataloudessa ovat olleet nopeita ja väliin yllättäviä." Pysyvänä linjauksena Suomen maatalouspolitiikassa luonnollisesti on, että "luonnonoloista aiheutuvat lisäkustannukset ja tehokkuustappiot tasataan EU-tasolla". Työryhmän teknologia- ja markkinauskoa kuvasti myös linjaus, että "teknologiaa ja osaamista hyödynnetään täysimääräisesti kotimaassa ja myydään kaikkialle, missä markkinoilla on kysyntää". (MMM 3/2007: 8-9.)

MMM:n työryhmä kävi aikaisempien toimikuntien ja työryhmien tapaan läpi maatalouden toimintaympäristön kansalliset ja kansainväliset

muutokset kohta kohdalta: rakennekehitys, tilat ja työlliset, tuottavuuskehitys, investoinnit, hintakehitys jne. Verrattuna selontekoon ja eduskunnan siitä antamaan mietintöön kanta bioenergiaan oli vaisumpi. "Todennäköinen painopiste tulee maatalouden bioenergian tuotannossa olemaan maatalojen energiaomavaraisuuden lisääminen." Uusi näkökohta oli myös työryhmän ratkaisuesitys tukea erilaistettujen, kilpailevien neuvontatoimijoiden syntyä ja toimintamahdollisuuksia esimerkiksi tarjoamalla yrittäjien käyttöön neuvontasetelijärjestelmä, jolla yrittäjä voi hankkia tarvitsemansa neuvonnan haluamastaan paikasta. Viljelijöille tarkoitettuja benchmarking-palveluja tulee kehittää laajasti eri tuotantosuuntien käyttöön.

Työryhmä ei mainostanut irtautumistaan perheviljelmä-käsitteestä, mutta mitä muutakaan seuraava linjaus tarkoittaa? "Maataloudessa ollaan siirtymässä yhä selvemmin perinteisestä koko perheen työllistävästä maanviljelytoiminnasta laajaan liikevaihtoon ja korkeisiin investointikustannuksiin perustuvaan yritystoimintaan." (MMM 3/2007: 12-13, 20 ja 23.)

EU:n maatalouspolitiikan ilmentymiä työryhmä piti toisaalta "tunnustettavina tosiasioina, joihin ei ole selkeätä tai nopeasti vaikuttavaa parannuskeinoja". Tukien kohdentamiseen ja jakoperusteisiin liittyy aina epävarmuuksia niiden tulonjakoluonteen takia. Se on luonteenomaista maatalouspolitiikalle. "Lisäksi tasattaessa luonnonoloista johtuvaa haittaa EU:ssa, politiikan yksinkertaistaminen tulee johtamaan kansallisen rahoituksen kasvamiseen." Osoittamastaan realismista huolimatta työryhmä jakoi monien aikaisempien ryhmien tapaan vaatia CAP-tukien samantasoisuutta Suomeen kuin Etelä- ja Keski-Euroopan viljelyalueilla. Kansallisen huoltovarmuuden näkökulma työryhmän mukaan on laajentunut ja tähän vedoten ja ilmeisesti hieman epäuskoisten näkymien vuoksi työryhmä vaati laadittavaksi "realistiseen tutkimukseen pohjautuvan toteutettavuusraportin maatalouden bioenergian tuotantomahdollisuuksista kustannus-, hyötylaskelmineen". Työryhmän mukaan Suomen tulee ajaa

myös EU:ssa huoltovarmuusmallia, jossa maatalouden tuotantomahdollisuudet koko unionin alueella varmistetaan varauduttaessa ilmastonmuutokseen. (MMM 3/2007: 25 ja 30–31.) Laajentunut huoltovarmuus -käsite oli jo hyvin lähellä omavaraisuuden käsitettä, joka ei EU-järjestelyihin kuulu.

### **Maa- ja elintarviketalouden kilpailukyvyn parantaminen ainoa vaihtoehto**

Johtopäätöksensä työryhmä tiivisti kahdeksaan kohtaan, toimenpiteet puolestaan seitsemään asiakokonaisuuteen. Johtopäätökset on pääosin edellä kerrotussa esitelty, mutta tuotakoon esille vielä yksi työryhmän liiketaloudellista otetta kuvaava johtopäätös: "Uusimman teknologian varhainen käyttöönotto on Suomen pienille maatilayrityksille usein epätaloudellista. Tuotantorakenteen kehitystä ja luontaista keskittymistä tulee siten edesauttaa. Luontainen ja terve rakennekehitys vastaa parhaiten vapautuvien markkinoiden haasteisiin." Työryhmän oivallus on vuosia vanha ylitarkastaja Hannu Porkolan, MMM, kestoteesi. Ministeriö pyysi työryhmältä vaihtoehtoja, mutta yhteen vaihtoehtottomaan johtopäätökseen työryhmä päätyi.

Työryhmän johtopäätösten ja toimenpide-ehdotusten ero ei ollut suuri. Sen kertovat **seitsemän toimenpidettä**:

1. Suomen on tehtävä pitkän aikavälin linjaus EU:n maatalouspolitiikan kehittämiseksi. Tavoitteena on oltava tasatuki kaikille peltohehtaareille koko EU:n alueella.
2. Laajentavien tilojen kasvua ja kasvunhallintaa on tuettava. Tuen on oltava monipuolista siten, että jo käytössä olevien investointien tukemisen lisäksi parannetaan pellonkäytön tehokkuutta muun muassa vuokraussäännöstöä kehittämällä sekä tilusjärjestelyillä. Myös maatilayrityksen johtamisosaamista tulee kehittää ja ulkopuolisen työvoiman palkkausta helpottaa tilojen kasvaessa.

3. Kilpailupolitiikan tulkintaa on täsmennettävä siten, että kilpailullisuutta vahvistetaan elintarvikeketjun joka kohdassa. Tarpeen vaatiessa neuvotteluvahvuudeltaan markkinoiden heikoimman osapuolen on voitava tehdä osto- ja myyntiyhteistyötä sekä yhteistyötä hinnan asettamisessa.
4. Energiaomavaraisuutta maataloilla tulee edistää. Bioenergian tuotanto maataloilla tilojen omaan, ei tieliikennekäyttöön, tulee tehdä verovapaaksi. Uusia innovatiivisia tilatason bioenergiapilotti-kohteita tulee käynnistää valtion riskirahoituksella jo vuoden 2007 aikana tiedon ja kokemusten kerryttämiseksi.
5. Sukupolvenvaihdoksista tulee poistaa perintövero ja eri yritysmuotojen vero- ja tukikohtelu tulee mahdollisuuksien mukaan yhtäläistä. Selvitys tästä on aloitettava jo vuoden 2007 aikana.
6. Biotekniikan hyödyntämiselle elintarviketuotannossa ja maatalouden jatkojalostuksessa on luotava oma suomalainen strategia. Yhtenä biotekniikan osa-alueena tulee edistää geeniteknologian käyttöä Suomen oloihin soveltuvien viljelykasvien jalostamisessa.
7. Tutkimuksen, tuotekehityksen, neuvonnan ja opetuksen yhteistyötä tulee parantaa. On perustettava tutkimuksen substanssin (biotieteet, teknologia, talous) perusteella sektoritutkimuslaitosten ja yliopistojen maatalous- ja elintarvikkealan monitieteisiä keskittymiä. (MMM 3/2007: 3 ja 32–35.)

Tuorein maatalouspoliittinen työryhmä ei tietenkään asemaltaan ollut aivan ministeriön aiempien komiteoiden, työryhmien tai selontekovalmistelujen veroinen. Se olikin ilmeisesti tarkoitettu vapaammaksi tekemään uusia ehdotuksia, tai niin kuin ministeriö toivoi vaihtoehtoja. Toisaalta pieni työryhmä oli vahva perinteisten maatalousasiantuntijoiden ja ulkopuolisten ajattelijoiden yhdistelmä. On täysin uskova, että työryhmän linjaukset kertoivat yhteiskunnassa esiintyvistä odotuksista maatalouspolitiikan suhteen. Jo vuosia sitten epäuskottavaksi

muuttuneen maatalouspolitiikan maaseutujargonin työryhmä jätti sivuun, eikä painottanut ympäristöperusteita tai -välineitäkään.

Nils Westermarckin komiteasta (1962) lähtien asteittain yhä selvemmäksi muuttunut pyrkimys käsitellä maataloutta elinkeinona ja elinkeinopoliittisesti oli saavuttanut tähänastisen huippunsa. Maaseutupoliitikalle työryhmän pelkistyneet linjat olivat vain helpotus, sillä on huomattavasti helpompaa ja poliittisesti uskottavampaa suunnitella maaseutupoliitiikan toimia tilanteessa, jossa jonkin toisen alan politiikassa ei kerrota "hoidettavan samalla maaseutupoliittisia kysymyksiä ja vaadita varoja omaan käyttöön". Näin pitkän aikaa tehtiin, vaikka näytöt tuloksista olivat vaatimattomia ja maataloudelta liikenevät varat maaseudun kehittämiseen olemattomia.

## 8.9 Tuotanto säilynyt, maaseutu poistunut perusteluista

Niin aluepolitiikan kuin maatalouspolitiikan paradigmat muuttuivat olennaisesti tämän tutkimuksen suunnilleen vuodesta 1980 alkaneen tarkastelujakson aikana. Teeman mukaisesti huomiota kiinnitettiin luvussa 8 erityisesti maatalouden ja maaseudun suhteeseen eli politiikka-aloilla ilmaisten, miten maatalouspolitiikan ja maaseutupoliitiikan yksi yhteen-tilanne muuttui lähes täydelliseen eriytymiseen.

Tarkastelujakson aikana maatalouspolitiikassa siirryttiin vientituista tulotukiin ja kansallisesta omavaraisuudesta epävarmaan EU-huoltovarmuuteen. Maatalouden rakenteen muuttuminen junnasi jonkin aikaa paikallaan, mutta sitten alkoi nopea muutos. Kehittyvä teknologia ulottui kaikkialle vähentäen ihmistyön määrää, keventäen sitä ja tehostaen monin tavoin. Hinnatkaan eivät pysyneet muuttumattomina, vaan romahtivat Euroopan unioniin liittymisen yönä.

Pysyvyttäkin sentään oli: jatkuva kustannuskriisi, epäedulliset tuotanto-olosuhteet muihin maihin verrattuna, ylituotanto tai ainakin sen

uhka useilla tuotannonaloilla sekä mantran tavoin jatkuvasti toistuvat uskomukset työryhmäraporteissa. Tällaisia olivat etenkin puhe maatalouden monivaikutteisuudesta ja EU-aikana valitus CAP-tukien epäoikeudenmukaisuudesta. Edellinen oli osatotuus muun muassa maaseudun elinvoiman suhteen, koska se ei koskaan ollut ykkösasia, vaan vain maatalouden menestymisen kautta ja siihen tarvittiin tukia. Jälkimmäinen on tietysti fakta, mutta uskomukseksi sen tekee suuri epätodennäköisyys saada muutosta CAP-tukien perusteisiin, sillä yksi Euroopan unionin peruspilareista on kehittää valtioiden välistä taloudellista yhteistyötä ja kilpailukykyä. Parempien tuotanto-olosuhteiden suosiminen on Euroopan unionin sisäänrakennettu lähtökohta, jota valtionpäämiesten sivulauseet eivät näytä muuksi muuttuvan.

*Maatalouspolitiikan paradigma on pelkistynyt tuotannon tehostamiseksi ja suuriksi yksiköiksi.* Vaikka liittyminen Euroopan unioniin merkitsi mukaan menoa kotimaista maatalouspoliittista järjestelmää vielä monimutkaisempaan järjestelmään ja Euroopan unionin kielenkäytössä puhutaan maatalouspilarista ja maaseutupilarista, totuus on yksinkertaisempi. Maaseutupilarissa on kohtuullisen vähän varoja ja niistäkin pääosa tarkoitettu LFA:n ja maatalouden ympäristötuen muodossa maatalouden tukielementeiksi. Sitä paitsi ympäristön kunto ja maaseudun elinvoima eivät ole sama asia. Äärimmillään luonnonvarainen, koskematon ja puhdas ympäristö on käytännössä tyhjää maaseutua, mikä on paikallisesti ja ympäristöpoliittisesti perusteltu tavoite mutta harvoin maaseutupoliittisesti.

Euroopan unioni on siirtänyt vanhan paradigman mukaisen maaseutupoliittisen käsityksensä yhteisen maatalouspolitiikan arsenaaliksi. Ottaen huomioon hyvin erilaiset ympäristöolosuhteet Euroopassa käsitteet luovat epävarmuutta ja väärinymmärrystä eurooppalaiseen politiikkaan. Jotain kai kertoo sekin, että maatalouden ympäristötuki on alhainen siellä, missä tukea erityisesti tarvittaisiin, esimerkiksi Hollannissa. Suomessa ympäristötuen käyttö taas on Itävallan kanssa poikkeuksellisen run-

sasta. Syynä vain ei ole ympäristö. Niinpä *varsinaiset maaseutupoliittiset keinot erittäin maaseutumaisesa Suomessa ovat vaatimattomia. Euroopan unionin järjestelmät ovat pahasti keskeneräisiä, kun ne mahdollistavat tällaiset epäjohtonmukaisuudet.*

Maatalouspolitiikan maaseutukäsitys oli aivan oikein aikana, jolloin maa- ja metsätalous ja lähes kaikki muu yhteiskunnallinen toimeliaisuus kytkeytyivät tiiviisti toisiinsa. Tätä aikaa elettiin vielä aika pitkälti 1950-luvulla. Sen jälkeen maataloutta on ylituotantosyistä rajattu, kustannussyistä se on rajautunut sekä tila- ja väestömäärä on romahtanut. Siksi maatalouspolitiikan maaseutuvaikutukset eivät ole enää automaattisia. Jotain aina seuraa, mutta maatalouden maaseutuvaikutusten suureneva osa on ollut kielteistä. Tehokasta maaseutupoliittikkaa ei voida minkään muun politiikanalan kylkiäisenä tehdä painottamatta nimenomaan asioita, jotka lisäävät tai pitävät ennallaan maaseudun elinvoimaa eli ihmisten määrää ja hyvinvointia. Kylkiäisajattelun epäkelpoisuutta todistaa myös joidenkin 1980- ja 1990-lukujen työryhmäraporttien pelko siitä, että maaseutupoliittisia määrärahoja kohdennettaisiin muuallekin kuin maatalouteen. Herätyskellojen olisi ollut syytä soida työryhmien kuivaille poliitiikan loogisuudesta.

Aivan ilmeisesti EU:n politiikkarakenteet estivät maatalouspolitiikan karille ajon, voitiinhan jälleen kerran perustella maataloutta ja sen tukemista useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla eli monivaikutteisuuksilla. Näin yhdessä yössä siirryttiin ympäristön puhdistajiksi, vaikka aikaisempien vuosien viittaukset tällaiseen tahtoon olivat jääneet vaatimattomiksi. Perusteet vaihtuivat, mutta logiikka omalla tavallaan säilyi ennallaan, samoin pystyttiin turvaamaan elintarviketuotanto. On itsestään selvää, että elintarvikkeiden tuottaminen on maatalouden perustehtävä ja äärettömän tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä. Miksi tämä tehtävä ei riitä maatalouspolitiikan toimenpiteiden perusteeksi? Miksi rakennetaan keinotekoisia lavasteita?

Maatalouspolitiikkaan liittyy kaikissa oloissa tukia. Siinä ei mitään ihmeellistä olekaan. Sen sijaan

tukijärjestelmän muokkautuminen hyvin monimutkaiseksi, osittain perusteettomaksi ja varsinaiselle maaseutupoliitikalle kiusaa tekeväksi ei ole onnistunut politiikkaa. Se tekee maatalouspolitiikasta monimutkaisen ja byrokraattisen ja kohdentaa varoja maaseutupoliittisesti vähemmän perustellulla tavalla. Tilanne, jossa maatalous irtautuu maaseutuvastuustaan agribisneksen avulla, ei voine olla huonompi maaseudulle kuin jo jonkin aikaa jatkunut maaseutupoliitiikan panttivankeus maatalouspolitiikan sisällä. Sitä paitsi monia maatalouden ja maaseudun yhteisiä intressejä voidaan hoitaa myös bisnesperusteisen maatalouden avulla.

Kyse on tahdosta, jota ei vielä ole riittävästi esiintynyt. Poliitiikan ja päätöksenteon rakenteet eivät ole kohdallaan, jos toisen politiikanalan varoja puolustellaan toisen kustannuksella, jopa toisesta varoitellen. Tietysti julkiset varat ovat yhteinen jakosuure politiikanaloilla, mutta eihän esimerkiksi terveydenhoitoon kohdistettavia varoja puolusteta varoittamalla vaikkapa tienpitoon kuluihin varojen suuresta määrästä. *Maaseutupoliittikka ansaitsee maatalouspolitiikan huomattavasti nykyistä korrek-timman ja viisaamman suhtautumisen. Yhteisiä etuja on enemmän kuin nyt voidaan toteuttaa.*



## 9 ALUE-, MAASEUTU- JA MAATALOUSPOLITIIKAN YHTEYDET

Kolmen politiikanalan pitkittäistarkastelu osoitti eriytymisen edenneen pidemmälle kuin tutkimuksen alussa oletettiin. Kullakin politiikan alalla on nyt omat suunnittelijansa ja toteuttajansa ja keskinäiset kytkennät tavoitteissa ja toiminnan sisällöissä ovat olennaisesti vähentyneet. Nuorimman politiikanalan eli maaseutupolitiikan näkökulmasta tapahtuneessa prosessissa on sekä myönteistä että kielteistä. Kytkeentöihin on kuulunut rajoittavia sidoksia, joiden merkitys on vuosi vuodelta vähentynyt. Toisaalta on kielteistä, etteivät nämä kolme maaseudun kannalta hyvin tärkeää politiikanalaa ole pystyneet näkemään yhteisiä intressejä ja luomaan yhteistä metodologiaa. Se olisi ollut maaseudun etu eikä olisi vähentänyt politiikanalojen itsenäisyyttä. On todennäköistä, että politiikanalojen roolit eriytyvät edelleen, mutta ensi vuosikymmenen aikana on tietoisesti kehitettävä työnjakoa ja yhteistyötä. Samalla liiallisesta EU-ohjautuvuudesta on päästävä eroon. Tietysti on hyödynnettävä käyttöön saatavia EU-välineitä, mutta aiempaa määrätietoisemmin on rakennettava kansallista politiikkaa.

### 9.1 Kaksi vuosikymmentä eriytymisen aikaa

Kun tutkimuksen kohteena olevat kolme politiikanalaa ja niiden keskinäiset kytkennät sijoitetaan tutkimusjaksolle 1980–2020, nähdään kolme erilaista vaihetta. Ensimmäisellä eli 1980-luvulla oli aluepolitiikkaa ja maatalouspolitiikkaa. Sen sijaan varsinaista maaseutupolitiikkaa ei vielä ollut. Maaseutu esiintyi kummankin edellä mainitun politiikanalan perusteluissa, mutta varta vasten maaseudulle suunniteltuja voimakkaita toimia ei ollut. Suunnilleen kaksi vuosikymmentä 1980-luvun loppupuolelta eteenpäin ovat maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan eriytymisen aikaa. Jaksoon sisältyi alussa varsinaisen maaseutupolitiikan syntyminen

ja työmuotojen kehittäminen. Suomen kolmannen EU-kauden 2007–2013 alkuvuosina ollaan tilanteessa, jossa kolmen politiikanalan yhteys on lähes olematon. Siksi on todennäköistä, että 2010-luku on tietoista kolmen politiikanalan yhteistyön ja työnjalon rakentamisen aikaa. Maaseudun näkökulmasta tällainen visio on enemmän kuin toivottava.

**1980-luku** oli aluepoliittisen suunnittelun aikaa ja maatalouspolitiikassa alkoi selvästi näkyä pelkistyminen rakenne- ja tulopolitiittisiin kysymyksiin. Molemmat politiikanalat pitivät maaseutua ”omanaan” antamalla kuitenkin vain niukat toimintaedellytykset. Aluepolitiikan suuret vuosikymmenet 1960- ja -70-luku julkisten palvelujen ja yliopistojen rakentamisen ajanjaksoina olivat jääneet taakse. Aluepolitiikka oli hämmennyksen tilassa ja jälkeinpäin on puhuttu epävarmasta vuosikymmenestä. Aluepoliittinen ote heikkeni, mitä trendiä vahvistivat vuosikymmenen lopun nopea taloudellinen kasvu ja herääminen globalisoitumisen huomioon ottamiseen. Molemissa näkökulmissa keskustusten painoarvo kasvoi ja maaseudun merkitys väheni.

Maatalouspolitiikan maaseudun omiminen oli yksinkertaisesti käsitystä maatalouden edelleen suuresta merkityksestä maaseudulla. Kansalaiset ja poliitikot eivät pysyneet ammattien nopean muutoksen tahdissa. Aluepolitiikka rakensi julkisia palveluja järjestyksessä maaseudulta kaupunkeihin. Se oli samalla voimakasta maaseutupolitiikkaa, mutta 1980-luvulla pääosa rakentamisista oli tehty. Ilmiselvästi valtio toivoi ja siirsi maaseudun kehittämisvelvoitteita kunnille perusteilla, joita ei oikein ollut olemassa. Korostettiin demokraattisesti alueiden omaehtoisuutta huomaamatta, että kehittämisvälineitä ei paljon ollut. Elinkeinoasiamiesten määrä sentään kasvoi mutta ei koskaan ulottunut joka kuntaan. Sitä paitsi kunnissa pääsääntöisesti Suomen Kunnallisliton ohjeiden mukaisesti pidettiin lakisääteisiä tehtäviä ensisijaisina, joten elinkeino- ja maaseutupolitiikka jäivät vaatimattomiksi toimialoiksi kuntien sisällä.

Kaksi julkista valtaa eli valtio ja kunta puhuivat toisensa ohi! Varsinainen maaseutupolitiikka kuitenkin käynnistettiin 1980-luvun lopulla.

**1990-luku** alkoi yleisessä poliittisessa tietoisuudessa niin, että sisäasiainministeriön tehtävänä oli hoitaa aluepolitiikkaa ja maa- ja metsätalousministeriössä harjoitettiin maatalouspolitiikkaa. Tarkempi perehtyminen ajanjakson poliittisiin dokumentteihin osoitti kuitenkin, että maaseutupolitiikka oli todella syntynyt ja eriytyi nopeasti lähinnä aluepolitiikasta. Globalisaatio ja hetken päästä EU:n myötä integraatio näyttivät vahvistavan keskusverkkoojattelua, pyrkimystä talouden tasapainoon jopa alueiden tasapainon kustannuksella ja ylipäättään vahvuksien vahvistamista. Kääntöpuolelle levisi yhä laajeneva aukko, mihin maaseutupolitiikan rakentajat iskivät. Suomessa tapahtunut maaseutupolitiikan itsenäistyminen arvioidaan kansainvälisesti edistymiseksi.

Euroopan unionilla oli omia maaseudun kehittämiseen tarkoitettuja välineitä, toisin kuin Suomessa, ja tietoisuus niistä vaikutti jo vuosikymmenen alkuvuosina. Hyvin konkreettisesti ero näkyi syksyllä 1991, jolloin valmistui ensimmäinen maaseutupolitiikan kokonaisuohjelma ja samoihin aikoihin aikaisemmista aluepolitiikan dokumenteista selvästi eroava selvitysmies Paasivirran strategiaraportti. Molemmista ohjelmista tuli vaikuttavia aloillaan, eikä niillä ollut juuri mitään yhteistä maaseutuun liittyvissä keinoissa. Samaan aikaan maatalouspolitiikan puolella laadittiin suunnitteita, jotka yliarvioivat maatalouden rakenteen muutoksen. Maaseudun väestö- ja ammattirakenteiden muutoksista ei kokonaisuudessaan puhuttu.

**2000-luku** jatkoi ja syvensi alue-, maatalous- ja maaseutupolitiikan eriytymistä. Aluepolitiikassa oli niin kutsuttu suuri aluepolitiikka eli pyrkimys vaikuttaa sektoripolitiikanalojen päätöksiin ja siten aluevaikutuksiin unohtunut kokonaan. Euroopan unioniin liitettiin liian yksiviivaisesti ottamalla käyttöön sen tarjoamat mahdollisuudet ja samalla luopumalla omista käytännöistä. Ymmärrettävä selitys on tietysti se, että EU-byrokratia imaisi aluepolitiikan virkamiehet. Silti ei ole hyväksyttävää, että

kansallinen aluepolitiikka vaihtui Euroopan unionin aluepolitiikkaan. Toisaalta kansallisesti on vaikutettu jopa EU:n rakennerahasto-ohjelmien toteuttamiseen laatimalla kansallisia ohjelmia EU-ohjelmien päälle liimalapuiksi ohjaamaan varoja. Suomen maaseudulle tämä on ollut ongelmallista siksi, että kansalliset ohjelmat ovat olleet aluekeskusohjelma ja osaamiskeskusohjelma, jotka nimenomaan ovat ohjanneet varoja keskuksiin. Tämä selittää osin sen, että rakennerahasto-ohjelmien sisältämät suhteellisen myönteiset maaseutupainotukset eivät sellaisina toteudu.

Maatalouspolitiikassa irrottauduttiin vuosikymmenen aikana lähes kokonaan maaseudusta. Maaseudun elinvoima ei enää maatalouspolitiikan perusteluissa esiinny. Maatalouspolitiikan vaihtoehdot kapenevat vuosi vuodelta. Euroopan unionissa maaseutu sijoittuu vanhan paradigman ajatusten mukaisesti maatalouden sisään. Kun monet maatalous- ja ympäristötoimenpiteet rahoitetaan samasta rahasta kuin maaseututoimenpiteet, sysää vanhentunut paradigma maaseutupolitiikan tarpeet sivuun. Se näkyi muun muassa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valmistelun yhteydessä. Maaseutupolitiikassa on loogista vahvistaa omaa välineistöä, kun ”isäntäaloiksi” ilmoittautuneet eivät siitä huolehdi. Näin kävi aluepolitiikan yhteydessä 1980-luvulla ja maatalouspolitiikassa 2000-luvulla.

**2010-luku** saattaa alkaa suunnilleen nykyisellä tavalla. Kolme politiikanalaa tekee omaa työtään ja kohtalaisen itsenäisesti. Visio on kansalaisten ja maan kannalta jopa hyvä, mikäli vielä politiikanaloja rajoittavat sidokset poistetaan. Tuskin aluepolitiikan varsinaista tavoitetta eli tasapainoista aluekehitystä saavutetaan, ellei aluepolitiikassa oteta huomioon kaikki alueet erilaisine tarpeineen. Keskusten kautta kehittäminen ei Suomessa riitä. Maaseudun kysymysten määrittelemisen keinotekoisesti maatalouden sisään rajoittaa pahasti maaseutupolitiikan kehittämistä. Näin ei välttämättä olisi, elleivät julkiset varat olisi sidottuina EU-ohjelmiin. Suppeassa maaseutupolitiikassa varoja on, mutta niitä rajoittavat maatalouden tarpeet. Sen sijaan



laajassa maaseutupolitiikassa joudutaan turvautumaan lähinnä hallintaan ja suostutteluun. Laaja maaseutupolitiikka tarvitsee kehittyäkseen myös omat varat, joskin ne ovat selvästi pienemmät kuin rahanjako-ohjelmissa.

## 9.2 Tietoiseen työnjakoon ja yhteistyöhön

Täysin eriytynyttä toimintaa parempi ratkaisu on alue-, maaseutu- ja maatalouspolitiikan yhteinen suunnittelu ja yhteistyö kysymyksissä, joissa menettely toisi selvää lisäarvoa. OECD ei turhaan korosta, että maaseutu on aivan liian vähän hyödynnetty alue. Kun lisäksi matkailussa, kaivostoiminnassa, asumisessa ja metsien hyödyntämisessä on tai ainakin voisi olla selvästi enemmän tehtävää kuin aiemmin, *maaseudun merkitys kasvaa*. Tässä tilanteessa *maatalouspolitiikka kasvavine tehotiloineen, aluepolitiikka pienine keskuksineen ja maaseutupolitiikka kansalaistoimijoineen ovat aivan liian kapea-alaisia ja heikkoja saamaan tulosta yksin*. Kaikilla on omat vahvat alueensa, mutta ilmiselvästi yhteisiä teemoja täytyy voimistaa.

Vaikka Euroopan unionin maaseutupolitiikka on vielä kehittymätöntä ja harvoissa maissa on aitoja horisontaalisia toimielimiä, suunta on kuitenkin selvä: maaseutupolitiikkaa kehitetään monialaisena ja poikkihallinnollisena alana yhä useammassa maassa. Suomen kannattaa hyödyntää asemaansa muun muassa kehittämällä seuraavassa vaiheessa politiikanalojen yhteistyömuotoja. Maaseutupolitiikan vahvistamisen tarve on ilmiselvää muun muassa siksi, että voimavarojen hyödyntäminen edellyttää nykyistä tasapainoisempaa alueellista kehitystä. Pelkällä innovatiivisuudella ei alue- ja maaseutupolitiikassa menestytä, varsinkin kun on havaittu tämän poliittisen painotuksen kaventavan otetta ja vähentävän vastuuntuntoa.

Aluepolitiikan ja maaseutupolitiikan yhteisiä teemoja ovat muun muassa kansalaisten ja järjestöjen mobilisointi alueelliseen kehittämiseen niin,

että saadaan lisää työpanosta ja yksityisiä varoja. Toinen tärkeä teema on kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen todellinen järjestäminen. Se on kahden tasa-arvoisen osapuolen määrätietoista, molempia hyödyttävää toimintaa. Siinä tarvitaan niin keskuksia kuin maaseutua sekä oivallusta että luottamusta koskien monia teemoja. Hyvin tärkeä yhteisvastuullinen teema on myös osaamisen tason nostaminen ja erityisesti tietopalvelujen välittäminen. Kysymys on asiantuntijoiden toimipisteistä ja keskuksista, mutta myös yhteisöllisistä toimista, jotta tiedon tarvisijat saadaan tukemaan toisiaan. Mikään ei saisi myöskään estää EU-ohjelmien toiminnan järjestämistä yhteisesti. Nyt rakennerahastojen maaseututoimia järjestelevät toiset virkamiehet ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteitä toiset. Vaikka komissiossa ja ministeriöissä olisikin eri välineitä aluekehittämiseen, niitä voitaisiin yhdistää huomattavasti nykyistä enemmän alue- ja paikallistasolla yhdeksi voimaksi. Tässä tarkoituksessa maaseutupolitiikalla on tarjota muun muassa Leader välineeksi, joka soveltuu tuntuvasti nykyistä moninaisempaan ja runsaampaan toimintaan – myös kaupungeissa.

Euroopan unionin asiakirjoihin sisältyi useita vuosia maatalojen ja viljelijäperheiden runsaiden tuotannontekijöiden hyödyntäminen niin alueen kuin maatalon ja viljelijäperheenkin eduksi. Tavoite ei toteutunut, mutta isoa kalaa kannattaa pyytää edelleen. Pitkässä juoksussa ei voi olla järkevää, että maatalojen tuotanto pelkistyy yhteen tuotteen ja tukien osuus toimeentulosta kasvaa. Toinen vaihtoehto on tuotannontekijöiden jalostaminen useammaksi tulonlähteeksi. Monitoimisuudessa on niin maatalouden kuin maaseudun näkökulmasta useita yhteisiä kontaktipintoja. Tämä ajattelu ei ole ristiriidassa ruokahuollon tai huoltovarmuuden turvaamisen kanssa. Monitoimisuus-sanana takaa paljastuu useita toimintoja ja tulonlähteitä ansio- tai yrittäjätuloina. Sen sijaan paljon mainostettu monivaikutteisuus osoittautuu julkisten varojen jakomenettelyksi vaihtelevin perustein. Monitoimisuusajattelu soveltuu myös maatalouden ympäristö-

kiin. Niitä kehitetään yhä enemmän täsmäkeinoiksi, jolloin tulovaikutus riippuu toiminnan tuloksista.

### 9.3 2010-luvun maaseutu-, alue- ja maatalouspolitiikan haasteet

Johtopäätökset tutkimushavainnoista ovat sidoksissa lähtökohtien määrittäisiin. Tutkimuksessa maaseutupolitiikka on keskiössä ja sitä peilataan kahteen läheiseen politiikanalaan. Niin maaseutupolitiikan haasteista kuin naapuripolitiikanalojen tulevista vuosista saadaan hyvinkin erilaisia painotuksia riippuen siitä, mitä maaseutupolitiikaksi määritellään. Tässä tutkimuksessa ja suomalaisessa maaseutupolitiikassa yleisemminkin maaseutupolitiikan perusta määrittyy maaseudulla asuvien ihmisten määrän ja hyvinvoinnin kehittymiseen. Jos tapahtuu edistystä, maaseudun elinvoima kohenee. Jos taas väki vähenee ja maaseutualueiden taloudellinen kehitys jää jälkeen muista alueista, maaseutupolitiikka ei ole ollut onnistunutta.

Määrittäminen heijastuu myös käsitykseen maatalouspolitiikasta. Uuden paradigman mukaiselle maaseutupolitiikalle rinnakkainen maatalouspolitiikan linjaus on elinkeinon kilpailukykyisyys ja maatalouden harjoittajien mahdollisuus saada toimeentulonsa maataloudesta tai siihen kytkeytyvästä muusta toiminnasta. Ihminen on keskiössä, eivät sen sijaan maatalous elintarvikkeiden tuotantona ja ympäristö puhtaana ja luonnonmukaisena. Sisältäväthän jälkimmäiset määrittäykset myös mahdollisuuden laajojen maaseutualueiden tyhjentymiseen. Kovin erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita – tärkeitäkään – ei voida toteuttaa samoilla keinoilla ja yhdistetyin varoin. Parempi ja tasapainoisempi tulos saadaan, kun likeiset politiikanalat toteuttavat yhteisiä tavoitteita yhteistyössä. Eivät alue-, maatalous- ja maaseutupolitiikka voi olla toisilleen uhkia.

**Maaseutupolitiikka** on tutkituista aloista nuorin. Siksi siinä riittää työmuotojen kehittämistä. Yhteistyönäkökulmaa painottaen seuraavat haasteet ovat odottamassa:

- EU:n maaseutuohjelmia kehitetään yleispiirteisemmiksi rakennerahasto-ohjelmien tapaan. Suppean maaseutupolitiikan keinoja varaudutaan rahoittamaan kansallisesti tilanteessa, jossa EU-perustainen toiminta ei riitä. Tällainen tarve on jo nyt harvaan asuttujen alueiden Leader-ohjelmissa. Laajan maaseutupolitiikan metodologiaa kehitetään nostamalla YTR:n valtakunnalliset tutkimus- ja kehittämisvarat kuuteen miljoonaan euroon. Varsinaiset varat ovat valtion, kuntien ja niiden toimijoiden talousarvioissa.
- Maaseutupolitiikka tunnustetaan virallisesti politiikkaohjelmaksi. Käytännössä se sitä on jo ollut muutaman vuoden. Näin saavutetaan aukoton ketju paikallistason verkostoista hallitukseen ja poikkihallinnollinen asioiden valmistelu saa välttämättömän poliittisen selustatuen, mikä heijastuu myönteisesti koko verkostoon. Sen sijaan verkostoa ei ole mitään aihetta vaihtaa politiikkaohjelmaan. Molemmat työmuodot tarvitaan.
- Paikallista kehittämistä vahvistetaan olennaisesti. Se tarkoittaa kylien kehitystyön ja Leader-toiminnan vahvistamista. Julkisen vallan puolella se merkitsee määrärahoja aiempaa enemmän kyseiseen työhön, kansalaistoimijoiden puolella taas on voimia koottava eli yhdistettävä toiminnallisesti ja tavoitteiden suhteen likeisiä yhdistyksiä, hankittava lisää osaamista ja otettava kehittämistyössä tarvittavaa riskiä. Tähän liittyy kansalaistoiminnan sekä yhteisöllisen kehittämisen edellytysten kohentaminen.
- Maakuntatasolla on lisättävä maaseutupolitiikasta valmistelua. Se on sekä maakuntaliittojen että uusien aluehallintoyksiköiden vastuulla. Valmistelun on oltava riittävän yksityiskohtaista ja vedettävä mukaan useita toimijoita. Kylistä tehdään pieniin toimintayksikkö ja järjestetään systemaattinen neuvottelu- ja sopimisprosessi kunnallishallinnon ja kylien välille. Ilman tätä käynnissä olevat hallinnon muutokset jatkavat toimintojen keskittämistä ja alueiden epätasa-

paino syvenee, mikä ei välttämättä näy suuria kuntia koskevien indikaattoreiden keskiarvoissa.

- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän teemaryhmätyöskentelyä tehostetaan muun muassa sillä, että entistä useammilla ryhmillä on vastinparit / kumppanit aluetasolla.
- Kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota asiantuntemuksen välittymiseen niin maaseutuyrityksille kuin maaseudun kehittäjille sekä asiantuntijoiden kautta henkilökohtaisesti että ryhmille kollektiivisesti. Erityisesti jälkimmäisessä on kehittämisen aihetta. Työ kytkeytyy olennaisesti paikallisen kehittämistyön vahvistamiseen ja paikallinen on ymmärrettävä tässä yhteydessä sekä kylä-, kunta- että seututasoisesti toiminnaksi. Asiantuntemusta kokoavien keskusten rinnalle on saatava kehittymään nopeasti reagoiva yhteisöllinen koulutus ja neuvonta.

**Aluepolitiikan** linjausten muutokset osoittavat, että aluepolitiikalla on ainakin kaksi suurta haastetta:

- Aluekehityksen koheesiopiirteiden aiempaa parempi huomioonottaminen sekä toteuttajien olennainen laajentaminen ja kansalaisyhteiskunnan kunnioittaminen. Sen lisäksi että keskukset korostuvat globalisoituvassa ja verkostoituvassa maailmassa, toimien tehostaminen edellyttää suoraa demokratiaa ja alueellisen erilaisuuden näkemistä tasa-arvoisella tavalla. Ei maaseutu voi olla alue, jonka arvioidaan hyötyvän keskuksiin suunnatuista panoksista ja jonka joitakin paikakuntia kohdellaan erityisalueina talouden ja työllisyyden romahtaessa äkkinäisesti. Eniten kielteisiä vaikutuksia on kuitenkin jatkuvilla pitkäaikaisilla muutoksilla. Aluepolitiikan on reagoitava myös niihin.
- Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on teema, jota voidaan kehittää yhteiskunnalliseksi käytännöksi paljon yli tavanomaisten vuorosuhteiden. Se vaatii metodologiaa, jossa sekä hallinnon että kansalaistoimijoiden perinteisiä

työtapoja muutetaan osapuolten yhteistyöksi. Suomen tapaisessa yhdyskuntarakenteessa tällaiseen toimintaan on oltava valmiuksia.

**Maatalouspolitiikan** linjausten ja keinojen muutokset, itse asiassa vaihtoehtojen väheneminen ja otteen kapeneminen herättävät kysymyksen harjoitetun politiikan jatkamismahdollisuuksista. On todennäköistä, että Euroopan unionissa jatketaan maatalouden ja ympäristön yhteen kytkemistä. Se on maailmankaupan muutoksia ajatellen tarkoituksenmukaista, monille keskieuropalaisille alueille välttämätöntä, eikä mitään olennaisesti toisenlaista rakennetta ole viime vuosina esitettykään. Suomalekin asetelma käy, eihän komissiolla tunnu olevan mitään vähimmäisehtoja maatalouden, ympäristön tai maaseudun suhteesta. Poliitiikan otsikkona on sana maaseutu, mutta sisältönä maatalouden ja ympäristön kannalta välttämättömiksi katsottuja toimenpiteitä.

Arktisena maatalousmaana nämäkään joustavat suhteet eivät Suomelle riitä, vaan on neuvoteltava oikeudesta maksaa kansallisia varoja EU-perusteisten varojen päälle. Olisiko mahdollista, että näitä suhteellisen pieniä eria alettaisiin muuntaa kohti maatalouden ja maaseudun kannalta yhteisiä tavoitteita ja toimia? Maatalouden ja maaseudun yhteisesti huomioon ottavalla politiikalla saattaa pitkässä juoksussa olla nykyistä politiikkaa parempi kestävyys Suomen olosuhteissa maatalouden kannalta. Maaseutu joka tapauksessa hyötyisi. Keski-Euroopassa ei välttämättä näin ole. Kun maatalouden ympäristö kehittyi kohti täsmärahoitusta, on Suomessa löydettävä uusia ratkaisuja maataloustuotannon ja huoltovarmuuden järjestämiseksi. Maaseudulla on rahanarvoisia tyydyttämättömiä tarpeita.

Kun huoltovarmuus on EU:n jäsenvaltioiden kontolla, pitäisi maatalouspolitiikan keinoja pystyä erilaistamaan nykyistä pidemmälle. Tähän liittyyneen kansallisten varojen lisääntyvä käyttö. Siihen suuntaan seuraavalla vuosikymmenellä ilmeisesti mennään. Poliitiikkaa on syytä kehittää avoimemmaksi, ymmärrettävämmäksi ja suoremmin tarkoituksensa

ilmaisevaksi. Maaseutu-sanaa ei ole perusteltua käyttää politiikan syynä, ellei sitten tavoitella nimenomaan maaseudun elinvoimaan tähtääviä keinoja. Monesta eri näkökulmasta kannattaa pyrkiä maaseudun ja maatalouden aitoihin yhteisiin intresseihin. Viljelijänkin tulot voivat muodostua useiden yhteiskunnallisten tehtävien toteuttamisesta. Silloin tuki-sanan tuoma passiivinen leima poistuu ja viljelijöiden tuloihin tulee yksityisiä varoja muiltakin kuin raakaerien ostajilta sekä tukien osuus toimeentulossa vähenee.

Kolme politiikanalaa ovat erkaantuneet kauaksi toisistaan. Toisiinsa kytkeytymätön kielenkäyttö ja terminologia lisää eron vaikutelmaa ja vähentää kiinnostusta yhteistyöhön. Maaseutupolitiikalla on ominaisuuksia, jotka voisivat lähentää aluepolitiikkaa ja maatalouspolitiikkaa toisiinsa. Jos näin ei tapahdu ja maaseutupolitiikka ei vahvistu, Suomen maaseutu menettää edelleen, vaikka sillä on suuria valtteja niin energian, matkailun, asumisen kuin puhtaan ja turvallisen elinympäristön näkökulmasta. Maaseutupolitiikkaa kannattaa jatkaa yhdessä ja erikseen!

---

## LÄHTEET

- Aho, Seppo-Iloa, Heli 2004: Maaseudun elinvoimaisuus – Nykyisyydestä aineksia tulevaisuuteen. Lapin yliopiston kauppatieteiden ja matkailun tiedekunnan julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 1. Rovaniemi.
- Anttila, Leena-Hakkarainen, Seija-Häme, Liisa-Uusitalo, Eero (toim.) 1999: Paikalliset toimintaryhmät laajaan käyttöön. Mainstreaming – valtavirtaistaminen, esimerkkejä Euroopasta. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/1999.
- Anttila, Leena 2002: LEADER+ -ohjelman eteneminen. Artikkel. Alue-Integraattori 1/2002. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosasto.
- Aulaskari, Olli 1997: Suomen ja EU:n 5b-ohjelmien vertailu. Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 15. Sonkajärvi.
- Bryden, John 2000: Is There a “New Rural Policy” in OECD Countries? Paper presented at the International Conference on Rural Communities and Identities in the Global Millennium, May 1-5, 2000. Malpacio University College, Nainamo, Canada.
- Bryden, John 2000: The Implementation of Agenda 2000 in Rural Areas: Preliminary Assessment. Puheenvuoro Suomen EU-valmistelijoiden seminaarissa. Helsinki. Maaliskuu 2000.
- Commission of the European Communities 1988: The Future of Rural Society. Brussels.
- Dwyer, Janet-Baldock, David-Beaufoy, Guy-Bennett, Harriet-Lowe, Philip-Ward, Neil 2003: Europe’s Rural Futures. The Nature of Rural Development II. Rural Development in Enlarging European Union. Revised Edition.
- Eduskunta 1993: Pidettyjä puheenvuoroja maaseutupoliittista selontekoa käsiteltäessä 22.10.1993.
- Eduskunta 1994: Hallintovaliokunnan mietintö n:o 4 valtioneuvoston maaseutupoliittisesta selonteosta eduskunnalle.
- Eduskunta 2002: Tulevaisuusvaliokunnan mietintö 1/2002 Valtioneuvoston selonteosta Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015.
- Eduskunta 2006: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 7/2006 vp.
- Eduskunta: Suomen valtion talousarvio 2007.
- Eskelinen, Heikki 1988: Helsingin seutu ja muu Suomi – eriytyneet yhteiset ongelmat. Artikkel. Teoksessa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Eskelinen, Heikki 1991: Alueet aallokossa. Näkökulmia Suomen tulevaisuuteen. Sisäasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto.
- Eskelinen, Heikki 2001: Aluepolitiikka rautahäkissä. Kunnallissalan kehittämissätiön Polemia-sarjan julkaisu 41. Vammala.
- Eskelinen, Heikki-Niiranen, Kimmo 2002: Itä-Suomi omille jaloilleen. Teoksessa Alueiden tulevaisuuden haasteet: osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriö 2/2002.

- Eskelinen, Heikki-Fritz, Matti-Hirvonen, Timo 2007: Itä-Suomen aluerakenne: peruspiirteitä ja muutostrendejä. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja 2/2007.
- Euroopan Neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88, annettu 24.päivänä kesäkuuta 1988, rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään.
- Euroopan yhteisöjen komissio 1995: Manner-Suomi. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. Tavoite 5b 1995-1999. Bryssel.
- Euroopan yhteisöjen komissio 1999: A Message from North Carelia: Stright against Depopulation, back to the Countryside. Suomen puheenjohtajakauden maaseutukonferenssi "Prevention of Depopulation in Rural Areas". Julkilausuma. Joensuu.
- Euroopan yhteisöjen komissio 2007: Komission päätös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hyväksymisestä ohjelmakaudeksi 2007-2013. Bryssel.
- Euroopan yhteisöjen komissio 2000: AGENDA 2000. Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia. Bryssel 1997. KOM (97) 2000 lopullinen.
- European Commission 1991: Europe 2000. Outlook for the development of the community's territory. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels.
- European Commission 1993: The White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. Brussels.
- European Commission 1994: Europe 2000+. European Co-operation for European Territorial Development. Communication of the Commission. Brussels.
- European Commission 2000: Commission Notice to the Member States. Laying down the Guidelines for the Community Initiative for Rural Development (Leader+) 2000/C 139/05. Official Journal of European communities. 14 April 2000. Brussels.
- European Commission, Agriculture Directorate General 2003: Planting Seeds for Rural Futures. Rural Policy Perspectives for wider Europe. 2<sup>nd</sup> European Rural Development 12-14 November 2003. Salzburg.
- EY-komissio 1992: EY-komission lausunto Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992. Ulkoasiainministeriössä laadittu epävirallinen suomennos.
- Fischler, Franz 1996: Haastattelu. If the countryside dies, towns will also suffer. LEADER II, Magazine 12/1996.
- Fischler, Franz 1999: Pääkirjoitus. LEADER II, Magazine 21/1999.
- Granberg, Leo-Csité, Ándras 2003: Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. Maaseudun Uusi Aika. 1/2003.
- Haavisto, Heikki 1992: Lähtöruudussa. Julkaisussa Suomi tiellä eurokuntoon. Pellervon näkökulma 3. Hanko.
- Halonon, Arja-Leena-Uusitalo, Eero 2006: Eriävä mielipide Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman, 17.7.2006.
- Hallinnon kehittämiskeskus 1997: Omaehtoisuus, alueiden uudistuva voimavara. Aluekehityksen omaehtoisuuden toteutumisen arviointi, 1996. Liite valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle 8.4.1997.
-

- 
- Hautamäki, Lauri 1985: Maaseudun kehitys ja omatoimisuus. Tutkimus maaseudun kehitystekijöistä ja uuden kehittämislinjan hahmottumisesta. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Tutkimuksia sarja B 35/1985.
- Hautamäki, Lauri 1988: Pääkaupunkiseudun kehitys ja sen ohjaamismahdollisuudet aluetieteen näkökulmasta. Artikkelijulkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Hautamäki, Lauri 1995: Maaseutu elää. Kunnallissalan kehittämissäätö, Polemia-sarja 14. Jyväskylä.
- Hautamäki, Lauri 1996: Maaseutupolitiikka uudistuu – vai uudistuuko? Maaseudun Uusi Aika 1/1996.
- Hautamäki, Lauri-lisakkala, Jari 1989: Muuttuva aluerakenne. Maaseudun aluerakenteen tulevaisuuden näkymät. Suomen kunnallisliiton aluepoliittiset julkaisut n:o 3. Helsinki.
- Haveri, Arto-Haveri, Ritva 1994: Maaseudun kehittämissstrategiat ja niiden arviointi. Sisäasiainministeriön aluekehityssihteeristön julkaisu 2/1994.
- Haveri, Arto-Holma, Kaisa 1996: Erilaistavatko ohjelmat maaseutua? Seutukuntien aluekehitysohjelmien arviointi suhteellisen edun strategian näkökulmasta. Tampereen yliopiston aluetieteen laitos. Tutkimuksia Sarja B 69/1996.
- Heikkilä, Johanna-Korhonen, Ilkka-Niemi, Risto Matti-Peltomäki, Pirja-Perheentupa, Tuomas-Taskinen, Marja-Uusitalo, Eero 2005: Maaseutupolitiikan taito kohenee – hitaasti mutta varmasti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 6/2005.
- Heikkilä, Matti-Rintala, Taina-Airio, Ilpo-Kainulainen, Sakari 2002: Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. Stakes. Tutkimuksia 126. Saarijärvi.
- Heiskanen, Tiina 1994: Ohjelmallisen maaseutupolitiikan pilotti 1993-94. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön aluekehityssihteeristön julkaisu 1/1994.
- Heiskanen, Tiina-Keränen, Heikki-Kuhmonen, Tuomas 1994: Suomen mahdollinen EU-jäsenyys ja alueellinen elinkeinorakenne – riskitekijöiden arviointi kuntatasolla. Suomen aluetutkimus FAR.
- Hemilä, Kalevi: Haastattelu 19.2.2009.
- Hyyryläinen, Torsti 1996: Maaseutupolitiikka ja paikallinen käytäntö. Artikkelijulkaisussa professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäivän juhla-kirjassa Puheenvuoroja aluekehityksestä. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A18/1996.
- Hyyryläinen, Torsti 2007: Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Maaseudun Uusi Aika 3/2007.
- Häkkilä, Matti 1993: Perspectives of Finnish Agriculture in the Integrating Europe. Teoksessa Malinen Pentti-Jussila Heikki-Häkkilä Matti (eds.) Finland's National Rural Policy facing the Challenge of European Integration. University of Oulu, Research Institute of Northern Finland. Research Report 114.
- Ingberg, Leena 1992: Suunnittelijan roolit ja maaseutupolitiikka. Maaseudun suunnittelun seura ry:n julkaisu 1/1992.
- Ingberg, Leena 2002: Politikointia vai uusi toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana sektori-hallinnossa. YTR 3/2002.
-

- Kahila, Petri-Lemetyinen, Telle-Kuhmonen, Hanna-Mari-Hyyryläinen, Torsti-Nissinen, Seija-Isosuo, Tuula-Vainio, Arttu-Rissanen, Eija-Lähteenmäki, Tomi-Viljamaa, Kimmo 2002: LEADER II -yhteisöaloite-ohjelmien jälkiarviointi. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus Seinäjoki. Raportteja ja artikkeleita 82. Seinäjoki.
- Kainulainen, Sakari-Rintala, Taina-Heikkilä, Matti 2001: Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Stakes. Tutkimuksia 114. Saarijärvi.
- Kartano, Kimmo 1990: Kunnalliset yrityspalveluyhtiöt. Suomen Kunnallisliitto, Kehittämissosasto. Helsinki.
- Kasanko, Marjo 1998: EU:n alueellisten ohjelmien investointihankkeiden työllisyysvaikutusten arviointi. Tavoite 2 -ohjelman pilottitutkimus. ESR-julkaisut 22. Helsinki.
- Katajamäki, Hannu-Kaikkonen, Rauno 1991: Maaseudun kolmas tie. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus Seinäjoki. Julkaisusarja A:1.
- Katajamäki, Hannu 1996: Paikallisen kumppanuuden yhteisö. Työministeriö. Työpoliittinen tutkimus 163. Helsinki.
- Katajamäki, Hannu-Hunnakko Pekka-Kahila, Petri-Palm, Jarmo-Valtakari, Mikko 2001: Vaikea maaseutupolitiikka. Havainnot maaseutupolitiikan käytännöistä. Vaasan yliopisto Levón-instituutti 90/2001.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006: Lausunto Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta vuosille 2007-2013. Helsinki.
- Kavonius, Veijo 2000: Haasteena erilaistuva aluepolitiikka. Pääkirjoitus. Alue-Integraattori 5/2000. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosasto.
- Kavonius, Veijo 2002: Muuttuva aluepolitiikka. Pääkirjoitus. Alue-Integraattori 1/2002. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosasto.
- Kearney B.-Boyle G.E.- Walsh J.A. 1994: EU Leader I initiative in Ireland. Evaluation and recommendations. Department of Agriculture, Food and Forestry. Dublin.
- Kettunen, Pertti 1989: Hyvä elämä ja maaseudun elinvoimaisuus. Maaseudun elinvoimaisuus -tutkimusohjelman loppuraportti. Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, Pertti 1998: Elinkeinopolitiikan taito. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarja 30. Vammala.
- Kivistö, Torsti 1995: Kehityksen megatrendit ja kuntien tulevaisuus. Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 5. Jyväskylä.
- Kokkonen, Merja-Vartiainen, Perttu 1993: Alueiden Eurooppa – haasteet alueelliselle kehittämiselle. Sisäasiainministeriön kunta- ja aluekehitysosaston julkaisu 1/1993.
- Komitean mietintö 1981:52: Maaseudun kehittämistoimikunnan mietintö I. Helsinki.
- Komitean mietintö 1983:41: Maaseudun kehittämistoimikunnan mietintö II. Helsinki.
- Komitean mietintö 1986:6: Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö. Helsinki.
- Koskinen, Marjatta-Porkka, Pauliina-Uusitalo, Eero 2000: Maaseutu politiikassa ja hallinnossa. YTR 5/2000.



- 
- Kosonen, Mauno 1988: Pääkaupunkiseudun rooli alueellisessa työnjaossa ja siihen liittyvä tutkimustarve. Artikkelijulkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Kuhmonen, Tuomas 1992: Suomen maatalous- ja maaseutupolitiikan keinot EY:n jäsenenä. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT. Raportteja ja artikkeleita 102. Espoo.
- Kuhmonen, Tuomas 1997: Suomen maaseudun elinvoimaisuus ja sen säilyttäminen. Fin-Auguuri Oy. Tutkimusraportteja 2/1997. Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas: AGENDA 2007 – Suomen maatalouden EU-historia ja -tulevaisuus. Fin-Auguuri Oy. Maaseudun tulevaisuus – selvityksiä 4/1998. Vesanto.
- Kuisma, Juha-Granberg, Leo-Kuhmonen, Tuomas-Naskali, Arto-Tauriainen, Juhani 1993: Maaseudun EY-sopeutuksen vaihtoehdot. Maaseutupolitiikan neuvottelukunta. Helsinki.
- Kuitunen, Tero-Crohn, Kai 1988: Yksityisten ja julkisten palvelujen alueellinen kehitys 1975-85. Sisäasiainministeriön aluepoliittinen osasto, aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 4/1988.
- Kuusi, Pekka 1961: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo.
- Kull, Michael 2008: EU Multi-level Governance in the Making The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. Department of Political Science. University of Helsinki. Acta Politica 32.
- Laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä (1031/1986).
- Laki alueiden kehittämisestä (1135/93).
- Laki alueiden kehittämisestä (602/2002).
- LEADER II verkostoyksikkö 1999: Katsaus LEADER II -ohjelmaan. Tiedotuslehti Liiteri-magazinet 5/1999.
- Leppänen, Marika-Vainio, Arttu 1999: Seinänaapurien kumppanuus. Tehokas uusi toimintatapa vai paljon melua tyhjästä? Vaasan yliopiston tutkimuslaitoksen palvelututkimuksia 7/1999. Vaasa.
- Linden, Mika-Aakkula, Jyrki-Voutilainen, Olli-Kuhmonen, Tuomas-Ponnikas, Jouni-Kytölä, Liisa-Juntunen, Teemu-Keränen, Reijo-Tiainen, Timo 2008: Poliitiikan muutoksen vaikutukset alueisiin ja maaseutuväestöön (Vaihe II). Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 35. Sonkajärvi.
- Lintilä, Kaisa-Leena 1999: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintatapaselvitys. Muistio YTR 1999.
- Lintilä, Kaisa-Leena 2004: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toiminnasta oppia hallinnolle. Alue-Integraattori 5/2004.
- Lumijärvi, Tarja 1989: Euroopan yhdentymisen vaikutukset aluekehitykseen. Osa 1. Kunnallishallinnon EY-seurantaryhmän julkaisu. Helsinki.
- Maaseudun elinvoimaisuustutkimusohjelma 1987: Raportti 1. Jyväskylän yliopisto. Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisuja 89. Jyväskylä.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1987: Maatalous 2000. Komitean mietintö 1987: 24. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1989: Maatilalainsäädännön uudistamistoimikunnan mietintö. Komitean mietintö 1989: 40. Helsinki.
-

- Maa- ja metsätalousministeriö 1997: Maatalouspoliittisen työryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 1997:2. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1998: Tutkimusjohtaja Raija Volkille annettu toimeksianto selvittää maaseudun tulevaisuuden linjauksia. Helsinki 29.1.1998.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1999: Paikalliset toimintaryhmät ohjelmakaudella 2000-2006. Työryhmämuistio MMM 1999:22. Helsinki 1999.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Tarjouskilpailun avaaminen Suomen LEADER+ -ohjelmaan 26.5.2000.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2000: Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma Tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000-2006. Lopullinen 20.7.2000.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2001: Päätös LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman toimeenpanoon liittyvien paikallisten toimintaryhmien valinnasta 19.4.2001 sekä Eero Uusitalon esittelymuistio 5.4.2001.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2001: Maatalouden strategiaprojekti. Johtoryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2001: 16. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2001: Maaseudun kehittämistyön satoa. Maaseudun kehittämishankkeet Tavoite 5b- ja 6-ohjelmissa 1995-1999. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asettaminen 8.5.2002. Dnro 1594/042/2002.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi. Loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2004:13. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004: Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) väliarviointi. Oulun yliopisto, Kajaanin yliopistokeskus, Suomen aluetutkimus FAR ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT. MMM:n julkaisu 3/2004.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arvioinnin ohjausryhmän muistio 7.9.2004. Dnro 4916/505/2003.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asettaminen 2.6.2005. Dnro MMM 041:00/2005.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2007: Suomen alueellisen maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanokertomus vuodelta 2006. Muistio. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2007: Suomen maaseudun kehittämisstrategia 2007-2013. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukainen kansallinen strategiasuunnitelma. Täydennetty versio 26.1.2007.
- Maa- ja metsätalousministeriö: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013. Hyväksytty versio 17.7.2007. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2007: Maatalouspolitiikan vaihtoehdot. Työryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 3/2007.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2007: MMM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008-2011. Helsinki.
-

- 
- Maa- ja metsätalousministeriö: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asettaminen ja perustelumuuisto 17.7.2008. Dnro 028:00/2008.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2009: Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) jälkiarviointi. Ohjelmakausi 2000–2006. Toimittajat: Jouni Ponnikas, Verna Mustonen, Heikki Keränen, Sirpa Korhonen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander, Liisa Kytölä ja Timo Tiainen. MMM:n julkaisu 6/2008. Vammala.
- Maaseudun kehittämisprojekti 1991: Maaseudun kehittämisohjelma. Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990-luvulla. Sisäasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 10/1991.
- Maaseudun kehittämisprojekti 1991: Maaseutupolitiikan linjat 1990-luvulla. Maaseudun kehittämisohjelma – tavoitteet, strategiat ja keinot. Tiivistelmä. Sisäasiainministeriö – maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki 1991.
- Maaseudun suunnittelun seura ry.: Maaseutukysymyksiä. MSS:n julkaisu 2/1992.
- Maaseudun suunnittelutyöryhmä: Mietintö 10.11.1980.
- Maaseudun tulevaisuuden Kantri-liite: Eero Heinäluoman haastattelu. Maaliskuu 2008.
- Maaseutu 2010 -ohjelma, integraatiotyöryhmä 1990: Euroopan yhdentymisen vaikutus Suomen maaseutuun. Väliraportti.
- Maaseutukampanjatoimikunta: Vuoden 1988 maaseutukampanjan avaustilaisuus 5.1.1988. Moniste.
- Maaseutukampanjatoimikunta 1989: Vuoden 1988 maaseutukampanjan loppuraportti. Helsinki.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1996: Toimiva maaseutu. Maaseutuohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän ehdotukset ja perustelut. YTR 1/1996.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1998: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän työtä ja tuloksia arvioivan raportin laatiminen ja kehittämis ehdotukset. Muistio YTR 13.10.1998.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1999: YTR-raportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintakertomus 1995-1998 sekä kehittämis ehdotukset vuosille 1999-2001. YTR 5/1999
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000: Yhteenveto YTR-raportin kehittämis ehdotusten toteutumisesta. YTR 9.6.2000.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000: Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001-2004. YTR 8/2000.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004: Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005-2008. YTR:n julkaisu 10/2004.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä: Juhlaseminaarin 18.4.2008 puheenvuoroja.
- Maatilahallitus 1991: Maatilatalouden rakenneohjelma. Helsinki.
- Malinen, Pentti 1994: EU-integraation maaseutuvaikutukset – tutkimusten tarkastelua alueellisesta näkökulmasta. Oulun yliopiston Pohjois-Suomen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 103. Oulu.
-

- Malinen, Pentti 1993: A New State Policy for Diversifying Rural Areas. Julkaisussa Malinen Pentti- Jussila Heikki-Häkkiä Matti (eds.), Finland's National Rural Policy facing the Challenge of European Integration. University of Oulu, Research Institute of Northern Finland. Research Report 114.
- Meskanen, Anne 1998: Kaupunkien Suomen maaseutupolitiikka. Teoksessa Jarva Vuokko-Köppä Anna (toim.), Maan ja tiet. Maaseudun tiet tietoyhteiskuntaan. Helsingin yliopiston osuustoimintainstituutti. Julkaisuja 19.1998.
- Mikander, Carl-Gustav-Sihvola, Sanna-Viljanen, Kirsi 2000: Matkaraportti Rural 21 –konferenssi Potsdam ja Hannover 5.-8.6.2000. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Moisio, Sami: Aluepolitiikan murros näkyy maamme reuna-alueilla. Valtionyhtiöiden rooli toteuttajina heikentynyt. Artikkelit Turun Sanomat 22.1.2008.
- Mustakangas, Ella-Kiviniemi, Markku-Vihinen, Hilikka 2003: Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. MTT, maa- ja elintarviketalous 29. Helsinki.
- Mustakangas, Ella-Kiviniemi, Markku-Vihinen, Hilikka 2004: Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. MTT, maa- ja elintarviketalous 57. MTT.
- Mäkinen, Marko 1999: Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Akta universitatis Tamperensis 691. Vammala.
- Mäkinen, Paavo: Euroopan yhteisön jäsenyyden vaikutus Suomen maatalouspolitiikkaan. Muistio.
- Niemi, Risto-Matti-Sippola, Matti-Väänänen, Olli-Pekka 1997: Yhteenvedo maaseutupolitiikan toteuttamisen arviointikyselystä. Maaseutupolitiikka-muistio. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Niemi-lilahi, Anita-Stenvall, Jari-Ståhlberg, Krister 2002: Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Asiantuntijalausunto sisäasiainministeriölle 7.10.2002.
- Nyqvist, Anneli (toim.) 2008: Näin tehtiin. Maaseudun kehittämisohjelmat 2000-2006. Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston julkaisu. Porvoo.
- OECD 1986: Rural Public Management. Paris.
- OECD 1987: Structural Agencement and economic Performance. Paris.
- OECD 1988: New Trends in Rural Policy-Making. Paris.
- OECD 1991: Partnership for Rural Development. Paris.
- OECD 1995: Maaseutupolitiikka Suomessa. OECD:n arvio. Maaseutupolitiikan neuvottelukunta, sisäasiainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- OECD 2006: The New Rural Paradigm. Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews. Paris.
- OECD 2007: Rural Policy Review – Case Finland. Background Report for the OECD. Painamaton taustaraportti.
- OECD 2008: Rural Policy Reviews FINLAND. Paris.
- OECD 2008: Arvio Suomen maaseutupolitiikasta. Suomenkielinen tiivistelmä. Toim. Hanna-Mari Kuhmonen. YTR 6/2008.
-

- 
- Okko, Paavo 1988: Pääkaupunkiseutu Suomen aluerakenteessa ja sen kasvun rajoittamisen ongelma alue-taloustieteen näkökulmasta. Julkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Okko, Paavo 1997: Kasvua ja muutosta 80 vuotta. Julkaisussa Suomi 80 - Kuokasta kännykkään. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Oksa, Jukka 1988: Artikkelit "Uusi vaihe maaseudun ja kaupungin työnjaossa" ja "Yleiset kehitysvirrat ja paikallisuus maaseutupolitiikassa". Julkaisussa Oksa Jukka-Rannikko Pertti (toim.), Puheenvuoroja maaseutupolitiikasta. Joensuun yliopisto Karjalan tutkimuslaitos Moniste 7/1988.
- Oscarsson, Gösta 1988: Suurkaupunkien kasvu Pohjoismaissa – epätasapainon syytä ja toimenpide-ehdotuksia. Julkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Paasivirta, Anssi 1991: Suomen alueellinen uusiutumisasi strategia. Aluepoliittisen selvitysmiehen ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. Sisäasiainministeriön kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 18.
- Palonen, Tarmo 1995: Kunta maaseudulla, maaseutu kunnassa. Maaseudun erityisolosuhteiden huomiointi kunnallishallinnossa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Peltola, Asko 1993: Suomalainen maaseutupolitiikka ja sen kehittyminen. Moniste. Lapua.
- Peltonen, Minna 2000: A-R-V-I -hankkeen tuloksia. Joensuun seudun LEADER-yhdistys. Muistio.
- Pesonen, Pekka 2007: Suomalainen maaseutupolitiikka – osa EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa. Haasteita ja mahdollisuuksia. Alustus Manner-Suomen Maaseudun kehittämissuunnitelman käynnistystilaisuudessa. Seinäjoki 2.11.2007.
- Pirkola, Hannu 1998: Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Kunnallisanalyyttisen tutkimuslaitoksen tutkimusjulkaisu no 17. Vammala.
- Pohjois-Karjalan liitto 2001: Ihmisen mittainen Pohjois-Karjala – metkujen maaseutupolitiikka. Toimittanut Kirsi Karhio. Julkaisu 54. Joensuu.
- Pylkkänen, Päivi 1995: Suomi jättää LEADER-maaseutuohjelmat syyskuussa. Alue-Integraattori 5/1995.
- Pylkkänen, Päivi 1996: LEADER -tilannekatsaus. Alue-Integraattori 3/1996.
- Pylkkänen, Päivi (toim) 2005: Suomen LEADER +ohjelman väliarviointi. Julkaisematon moniste 15.12.2005. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Pyykkönen, Perttu 2001: Maatalouden rakennemuutos eri alueilla. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 180. Helsinki.
- Rannikko, Pertti 1988: Maaseutuyhdyskuntien kehittämissuunnitelmat. Julkaisussa Oksa, Jukka-Rannikko, Pertti (toim.), Puheenvuoroja maaseutupolitiikasta. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Monisteita 7/1988.
- Rantama, Eeva 2002: Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Akta Universitatis Tampereensis 879. Tampere.
- Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande. Sverige. SOU 2000:87.
-

- Remahl, Tea 2008: Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Nordia. Geographical Publications. Volume 37:5. Oulu.
- Robert, Jacques 1996: Finland in Europe. Potential of Finland's Territorial Development in the Context of European Integration. European Agency for Territorial Synergies (Strasbourg). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rossi, Salla 2007: Leader-toimintatavan valmistelutilanne Euroopassa. Esitelmä. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Ruokangas, Marko 1995: Maaseudun kehittyviä elinkeinoja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Salmi, Anita 2003: Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Vaasan yliopisto. Akta Wasaensia 118, Aluetiede 8.
- Schucksmith, Mark 1998: Rural and regional policy implementation – issues arising from the Scottish experience. Teoksessa Saukkonen Pasi-Vihinen Hilikka (eds.): Rural and regional development. University of Helsinki, Mikkeli institute for rural research and training. Publications 61. Mikkeli.
- Schulman, Harry 1988: Verkkokeskusnäkökulma pääkaupunkiseudun asemaan osaamisen ydinalueena Suomessa. Julkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Sihvola, Sanna 1992: Yhteenveto maaseutupolitiikan neuvottelukunnan myöntämästä kehittämis- ja tutkimushankerahoituksesta vuonna 1992. Muistio. Maaseutupolitiikan neuvottelukunta 22.6.1992.
- Sihvola, Sanna-Isosuo, Tuula 1998: Tarvitaanko maaseudun kehittämisessä POMOja? Maaseudun Uusi Aika 2/1998.
- Siiskonen, Pirjo 2008: Ruralia-instituutti – 20 vuotta yliopistollista maaseudun kehittämistä. Julkaisussa Kurki Sami-Kaipainen Riitta (toim.): Tieteestä tekoja. Yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tulkintoja maaseutukontekstissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisuja 14.
- Sippola, Matti 1983: Maaseudun aluepoliittinen suunnittelu. Julkaisussa Vuorela, Pertti-Kosonen, Mauno-Virtanen Pekka V. (toim.), Suomalainen maaseutu. Hämeenlinna.
- Sippola, Matti 1991: Maaseutupolitiikan historiikki. Artikkelit Maaseudun suunnittelun seura ry:n julkaisussa 2/1991.
- Sippola, Matti 1998: Maaseutukampanja avasi maaseutumyönteiset asenteet. Maaseudun uusi aika 2/1998.
- Sisäasiainministeriö, Aluepoliittinen osasto 1990: Kunta maaseudun elinkeinojen kehittäjänä. Maaseudun kehittämisprojekti. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä no 9/1990.
- Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysosasto 1992: Kuntien yhteistyö ja sen edistäminen. Kuntien yhteistyöryhmän esitys. Moniste 1/1992.
- Sisäasiainministeriö 1995: Suomen Tavoite 5b-ohjelma 1995–1999. Suomen esitys Euroopan unionin komissiolle. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 1995: Kehityssuunta 2010. Kehityskuva 2010 -työryhmän raportti. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1995.
-

- 
- Sisäasiainministeriö 1995: Kehityssuunta 2010. Työryhmämuistio. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1995.
- Sisäasiainministeriö 1998: Manner-Suomen Tavoite 5b-ohjelman väliarviointiraportti. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, Suomen aluetutkimus FAR sekä Vaasan yliopisto. Aluekehitysosaston julkaisu 4/1998.
- Sisäasiainministeriö 2000: Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. EU-ohjelmat. Julkaisu 1/2000.
- Sisäasiainministeriö 2000: Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. EU-ohjelmat. Julkaisu 2/2000.
- Sisäasiainministeriö 2000: Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000-2006. EU-ohjelmat. Julkaisu 3/2000.
- Sisäasiainministeriö 2000: Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelma 2000-2006. EU-ohjelmat. Julkaisu 4/2000.
- Sisäasiainministeriö 2000: Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. Täydennysosa. EU-ohjelmat. Julkaisu 6/2000.
- Sisäasiainministeriö 2002: Alueiden kehittäminen. ALUS-lakityöryhmän mietintö. 2/2002.
- Sisäasiainministeriö 2003: Manner-Suomen Tavoite 5b-ohjelman 1995-1999 jälkiarviointi. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön EU-ohjelmat, julkaisu 1/2003.
- Sisäasiainministeriö 2003: Suomen aluekehittämisstrategia 2013. Aluekehittämistyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2003.
- Sisäasiainministeriö 2004: Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma 2000-2006. Väliarviointi. EU-ohjelmat. Julkaisu 1/2004.
- Sisäasiainministeriö 2006: Lausunto luonnoksesta (14.6.2006) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaksi. Helsinki 14.7.2006.
- Sneck, Timo 1988: Pääkaupunkiseudun skenaarioista. Julkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Sotarauta, Markku 1996: Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Artikkelinä professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäivän juhlakirjassa Puheenvuoroja aluekehityksestä. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Sarja A18/1996.
- Suomen aluetutkimus FAR 1999: LEADER II -ohjelman hallinnon arviointi. Muistio 27.4.1999.
- Suomen Kunnallislitto 1988: Maaseutukampanjan yhteyshenkilötilaisuuksissa esitetyt ideat, ajatukset ja toimintamallit 27.5.1988. Moniste.
- Suomen Kunnallislitto: Maaseutuohjelma 20.12.1988.
- Suomen Kunnallislitto 1989: Koko Suomi eläväksi. Suomen Kunnallisliton aluepoliittiset julkaisut no 1. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto 1994: Kunta työllisyyden edistäjänä. Hyväksytty Suomen Kuntaliiton hallituksessa 4.8.1994. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto 1996: Maaseudulla on mahdollisuuksia. Kuntaliiton maaseutuohjelma 1996. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
-

- Suomen Kuntaliitto 1998: Kuntaliiton EU-politiikka. Suomen Kuntaliiton Euroopan unionia koskeva toimintapolitiikka. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen kylätoiminta ry. 2000: Menestystarinoita maaseudulta. Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma 1997-1999. POMO-teemanumero. Kyläverkko- ja viestintä 1/2000.
- Taskula, Kari 1991: Kunnan muuttuva elinkeinopolitiikka. Kuntajulkaisut 6/1991.
- Tervo, Hannu 1985: Aluepolitiikan vaikutukset teollisuuden kasvuun ja kehitykseen. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisuja 65. Jyväskylä.
- Tervo, Hannu-Niittykangas, Hannu-Nenonen, Tuomo 1994: EL ja Suomen aluekehitys. Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisuja 128. Jyväskylä.
- Tienari, Risto 2002: Työryhmän ehdotus alueiden kehittämislainsäädännön valmistunut. Alue-Integraattori 1/2002.
- Tienari, Risto 2002: Alueiden kehittämisen strategia tulevalle vuosikymmenelle. Alue-Integraattori 2/2002.
- Toimintaryhmätyöryhmä 2006: Yhteinen palaute kaikille toimintaryhmille 22.5.2006. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Tykkyläinen, Markku: Palveluteollinen kompleksi ja pääkaupunkiseudun kehitysvaihtoehdot. Julkaisussa Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi. Tutkijoiden näkemyksiä pääkaupunkiseudun roolista alueiden välisessä työnjaossa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia artikkeleita 2/1988.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite. Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013. Ohjelma-asiakirja hyväksytty komission päätöksellä 27.9.2007. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite. Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013. Ohjelma-asiakirja hyväksytty komission päätöksellä 27.9.2007. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite. Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013. Ohjelma-asiakirja hyväksytty komission päätöksellä 27.9.2007. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite. Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007-2013. Ohjelma-asiakirja hyväksytty komission päätöksellä 28.9.2007. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite. Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007-2013. Ohjelma-asiakirja hyväksytty komission päätöksellä 26.10.2007. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2008: Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet vuosiksi 2007–2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 3/2008.
- Uusikylä, Petri-Virtanen, Petri-Kuoppala, Mikko 2000: Kohti tiedon, työllisyyden, osaamisen, yrittäjyyden ja tasa-arvon eurooppalaista Suomea? EX-ante arviointi Suomen ESR viitekehiksestä ja tavoite 3 -ohjelmasta vuosille 2000-2006. Työministeriö. ESR-julkaisut 59/00. Helsinki.
- Uusitalo, Eero 1988: Kylän elinkeinopolitiikka. Kyläasiainneuvottelukunta.
- Uusitalo, Eero 1990: Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
-



- 
- Uusitalo, Eero 1994: Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä. Kunnallisalan kehittämissäätö. Jyväskylä.
- Uusitalo, Eero 1996: Uudistuu se sittenkin – nimittäin maaseutupolitiikka. Maaseudun Uusi Aika 2/1996.
- Uusitalo, Eero 1998: Maratonია suossa. Toimiva maaseutu -ohjelman laatiminen ja toimeenpano. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/1998.
- Uusitalo, Eero 1998: Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet. Keuruu.
- Uusitalo, Eero 2001: Paikallisten toimintaryhmien rahoitus ja työn käynnistyminen 2001-2006. Muistio YTR:ille ja eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 20.9.2001.
- Uusitalo, Eero 2002: Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle sen luonnoksesta mietinnöksi koskien eduskunnan tulevaisuusselontekoa Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015. Eduskunta 13.11.2002.
- Uusitalo, Eero 2007: Toimintaryhmätyön alkuvaiheet Suomessa – mahdollisuuksien taidetta. Maaseudun Uusi Aika 1/2007.
- Uusitalo, Eero-Koskinen, Marjatta-Niemi, Risto-Matti 2001: Vuoropuhelua maaseutupolitiikasta. Yhteenveto "Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka" kokonaisuohjelmaan annetuista lausunnoista. YTR 4/2001.
- Uusitalo, Eero-Niemi, Risto-Matti-Koskinen, Marjatta-Arajärvi, Tarja-Perheentupa, Laura 2004: Maaseutupolitiikan ja maakuntaohjelmityön yhteensovittaminen. Maakuntaohjelmien maaseutupoliittinen analyysi ja neuvottelukierroksen anti 2003. YTR:n julkaisu 10/2003.
- Vaahtoranta, Hannu 1996: EU Leader-ohjelma; sen toteutus ja asema Irlannin paikallishallinnossa. Opinomatka 14.4.-31.7.1996. Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiri..
- Valtakari, Mikko 1993: Maaseutupolitiikan alueellistamisen lähtökohtia. Teoksessa Rannikko Pertti (toim.), Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen vuosikirja 1993. Toim. Pertti Rannikko Joensuun yliopisto. Maaseutuinstituutti. Joensuu 1993.
- Valtioneuvosto 1987: Periaatepäätös maaseudun kehittämisen tavoitteista. Liitteenä taustamuistio. Sisäasiainministeriö, aluepoliittinen osasto. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 2/1987
- Valtioneuvosto 1993: Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/ 1993.
- Valtioneuvosto 1993: Maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Suomi - Eurooppalainen maaseutu-maa.
- Valtioneuvosto 1996: Päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisista tavoiteohjelmista ja aluekehitysrahojen suuntaamisen yleisistä perusteista. Sisäasiainministeriö 25.4.1996. Dnro 12/50/1996.
- Valtioneuvosto 1997: Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutuminen. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997. VNS 2/1997 vp.
- Valtioneuvosto 1997: Päätös Leader-toimintaryhmien rahoituskehyksistä 1997 ja alustavat kehykset vuosina 1998 ja 1999 sekä perustelumuuistio 24.4.1997.
-

- Valtioneuvosto 2000: Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta. Sisäasiainministeriö 9.11.2000. SM-2000-1861/Ha-62.
- Valtioneuvosto 2001: Periaatepäätös maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001-2004. 5.4.2001. Dnro 1443/549/2001.
- Valtioneuvosto 2001: Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/7.
- Valtioneuvosto 2004: Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 22.4.2004. Siihen liittyi myös valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 15.1.2004. VNS 3/2004 vp.
- Valtioneuvosto 2004: Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005-2006. Alueiden kehittämislain (602/2002) ja VN:n alueiden kehittämisasetuksen (1224/2002) mukainen erityisohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 15/2004.
- Valtioneuvosto 2005: Maatalouspoliittinen selonteko eduskunnalle. Maa- ja metsätalousministeriö. Syksy 2005.
- Valtioneuvosto 2007: Elinvoimainen maaseutu – ministeriöiden vastuut ja alueellinen kehittäminen. Maaseutupoliittinen erityisohjelma 2007-2010. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2007.
- Valtioneuvosto 2008: Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet vuosiksi 2007-2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 3/2008.
- Valtioneuvoston kanslia, suunnitteluosasto 1983: Aluepoliittinen katsaus 1982/83. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia, talousneuvosto 2000: Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997: EU-rakennerahasto-ohjelman hallinnointi. Tavoite 6 -ohjelman hallinnointi Suomessa. Tarkastuskertomus 5/1997.
- Valtion tilintarkastajat 2002: Kertomus vuodelta 2001. Helsinki.
- Vartiainen, Perttu 1997: Maaseutuyhteiskunnasta monikasvoiseen kaupungistumiseen. Julkaisussa Suomi 80 - Kuokasta kännykkään. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Vartiainen, Perttu 1998: Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6/1998.
- Vihinen, Hilikka 1990: Suomalaisen rakennemuutoksen maatalouspolitiikka 1958-1987. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus Mikkeli. Julkaisuja 8. Mikkeli.
- Vihinen, Hilikka 2001: Recognising Choice. Study of Changing Politics of the Common Agricultural Policy through and Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands. MTT Taloustutkimus (MTTL) julkaisuja 99/2001.
- Virkkala, Seija-Lähteenmäki, Tomi 2000: Yhteisöaluepolitiikka ja kansallinen maaseutupoliittikka kohtaavat. Tapaustutkimus alueellisten tavoiteohjelmien toteuttamisesta kolmessa suomalaisessa seutukunnassa. Chydenius-instituutin tutkimuksia 2/2000. Kokkola.
-

- Volk, Raija 1999: Muuttuva maaseutu. Maaseutupoliittinen selvitysraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 9/1999.
- Voutilainen, Olli-Tapio-Biström, Marja-Liisa 2007: Paikallisten toimintaryhmien aluetaloudelliset vaikutukset. MTT, maa- ja elintarviketalous 103.
- Wade, Philip-Rinne, Petri 2008: LEADER Dissemination Guide Book based on Programme Experience in Finland, Ireland and Czech Republic. Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/2008.
-

## Kirjoittaja

*Eero Valdemar Uusitalo* syntyi Perniössä maanviljelijäisen ja opettajaäidin esikoisena vuonna 1946. Hän kartutti tietojaan Salon lyseossa ja Turun yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan sosiologian laitoksella ja väitteli valtiotieteen tohtoriksi Turun yliopistossa vuonna 1994. Väitöskirjan nimi oli *Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä*. Eero Uusitalo on kirjoittanut maaseutupolitiikan oppikirjan *Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet* vuonna 1998 ja useita muita julkaisuja. Nyt ilmestyvä julkaisu on tekijänsä seitsemäs kirja.

Eero Uusitalon työura alkoi harjoittelijana Perniön Säästöpankissa ja vt. taloudenhoitajana Perniön seurakunnassa kesällä 1968. Opiskeluaikanaan 1970-luvun alussa hän työskenteli vajaan kahden vuoden tutkimusapulaisena ja tutkijana Lounais-Suomen Seutukaavaliitossa ja tämän jälkeen muutaman kuukauden tutkijana Pirkanmaan maatalouskeskuksessa. Yliopistotutkinnon suorittuaan Eero Uusitalo toimi Turun yliopiston sosiologian laitoksen assistenttina, yliassistenttina ja maaseutututkimushankkeen johtajana. Lisäksi hän työskenteli Varsinais-Suomen maaseutukeskuksessa 1980-luvulla vajaan vuoden ajan Suomen Akatemian rahoituksella.

Elokuussa 1985 alkoi Suomen Kunnallisliitossa elinkeinoasiamiehen tehtävien hoito. Neljän vuoden päästä syksyllä 1989 hän siirtyi Kunnallisliiton kehityspäällikön tehtävästä sisäasiainministeriön ylitarastajan ja neuvottelevan virkamiehen tehtävään ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pääsihteeriksi. Sisäasiainministeriössä hän toimi kesäkuuhun 1995, jolloin hänet valittiin Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen Seinäjoen yksikön tutkimusjohtajaksi. Tutkimusjohtajan tehtävän hoito päättyi kutsuun maa- ja metsätalousministeriön maaseutuneuvokseksi 1.1.1996. Eero Uusitalo on tässä tehtävässä edelleen. Päättyönään



*Eero Uusitalo*

kirjoittaja pitää Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pääsihteeriyttä, joka on jatkunut yhtäjaksoisesti jo 20 vuotta.

Eero Uusitalon työ- ja harrastusura muodostuu seuraavista kokonaisuuksista:

- 15 vuotta 1973–1988 kunnallispolitiikkaa Kaarinassa ja 13 vuotta sairaalapolitiikkaa Varsinais-Suomessa
- noin 12 vuoden työura Turun ja Helsingin yliopistoissa
- noin 10 vuotta elinkeino- ja maaseutupoliittisia tehtäviä Suomen Kunnallisliitossa 1985–1989 ja sisäasiainministeriössä 1989–1995
- lähes 14 vuotta maaseutuneuvokseksi maa- ja metsätalousministeriössä 1996–

Tämän lisäksi Eero Uusitalo on toiminut Suomen Kylätoimintayhdistyksen – Syty ry –puheenjohtajana vuodesta 1995 lähtien ja Käsi- ja taideteollisuusliiton puheenjohtajana vuosina 1990–1995 sekä European Rural Alliance -järjestön ensimmäisenä puheenjohtajana 2005–2007.

Eero Uusitalo tunnetaan aktiivisena puhujana ja kirjoittajana. Tasavallan presidentti palkitsi moniotelijan professorin arvonimellä vuonna 2005.

Kirjoittaja kertoo joistakin opiskelu- ja työuransa pääsihteerin tehtäviin valmentaneista vaiheista:

## Maaseutututkimusta, opetusta, yliopisto- ja kunnallispolitiikkaa

Jos 1980-luku oli maaseutupolitiikalle muotoutumisen ja tapailun aikaa, oli se sitä myös tulevalle YTR:n pääsihteerille. Vuosikymmenen alussa toimin Turun yliopiston sosiologian laitoksella assistenttina ja laadin lisensiaattityötäni viljelijäperheiden töistä. Jonkin verran kirjoittelin artikkeleita ja huomasin, että kysyntä erilaisten seminaarien ja koulutustilaisuuksien puhujaksi alkoi kasvaa. Yksi tilaisuus poiki yleensä toisen ja kolmannenkin. Motiivejani maaseudun kehittäjänä sekä koeltiin että vahvistettiin. Vaihtelevat kuulijakunnat harjoittivat uraansa aloittelevaa. Koin oloni Turussa ammatillisesti aika yksinäiseksi, vaikka minulla oli siellä usean henkilön projekti tutkimassa maatalojen monitoimisuus -teemaa ja professori Erkki Aspin tuki.

Vuosikymmenen ensimmäinen puolisko oli minulle myös 15 vuoden periodiksi jääneen kunnallispoliittisen toiminnan intensiivisin vaihe. Suurimman puolueen, kokoomuksen, kunnallisjärjestön puheenjohtajana huomasin olevani suurehkon (silloin 18 000–19 000 asukasta) kunnan, Kaarinan, yksi keskeisimmistä vaikuttajista. En ollut valtuutettu, kunnanhallituksessa sen sijaan toimin jonkin aikaa, koululautakunnassa pitkään. En kokenut itseäni päättäjäksi, mutta vaikuttaja olin. Kahden kunnallisvaalin etu- ja jälkikäteisneuvottelut vedin ja suunnittelin kaikkien porvaripuolueiden paikkajakoa (noin 300 paikkaa) vaalitulosten, henkilökohtaisten ilmoittautumisten ja sovittujen pelisääntöjen pohjalta. Kunnallispolitiikka tuli todella tutuksi. Silti se ei jaksanut vedota. Aloin ajatella avarammin.

Politiikka kaikissa muodoissaan jäi siirrettyäni sisäasiainministeriöön syksyllä 1989. Virhe tai ei: ylivoimaisesti poliittisinta tehtävääni maaseutupolitiikan pääsihteeriyttä hoidin ilman poliittisia sidoksia tai apuja. Enpä sitten poliittista tukea työhöni saanutkaan.

Ammattialallani eli maaseudun kehitystyössä huomasin olevani sivuraiteella: en ollut vaikuttaja, enkä päättävä. Myöhemmin huomasin: en ollut koko työurallani koskaan päättävä, mutta vaikuttaja olin ohittaen monet pikkusieluiset virkamiespäälliköt ja itsetietoiset poliitikot.

Kun yliopistossa olin tehnyt käytännössä katsoen kaikkea muuta mahdollista kuin väitellyt tai vastaväitellyt, alkoi kiinnostus muunlaisia tehtäviä kohtaan lisääntyä, vaikka pidin yliopistotyön vapaudesta, siihen sisältyvästä inhimillisestä vastuusta ja opettamisesta. Tutkiminen ja kirjoittaminenkaan eivät olleet vastenmielisiä, hallintotehtävätkin sujuivat, vaikka niissä oli selvästi enemmän latausta kuin kunnallispolitiikan tössötyksessä. Jotain ehkä kertoi se, että laitoksen toimistosihteeriksi kysyi, mitä nyt päätetään, kun tulin laitokselle. Laitoskirjaston käyttö, luennot, seminaarit, tulosten katselu tai merkintöjen haku eivät tulleet hänen mieleensä minun yhteydessäni. Opiskeluaika oli monipuolista ja antoisaa, vain joidenkin stalinistiotopiskelijoiden luokkakantainen asennoituminen meni vähän yli. Minulla oli hieman heistä poikkeava käsitys yhteiskunnallisen toiminnan sisällöstä ja varsinkin menettelytavoista.

## Opiskelun huippuhetket kaupunkisuunnittelusta

Innostuin opiskelemaan yhteiskuntasuunnittelun laudaturin Teknillisessä korkeakoulussa vuosina 1979 ja -80. Laudatur-työ sai olla omaa alaani eli maaseudun kehittämistä ja se ei tuottanut vaikeuksia. Loppujen lopuksi vaikeuksia eivät tuottaneet myöskään kaksi suullista, noin 10 kirjan tenttiä professori Olli Kiviselle hänen Kuusisaaren kodissaan. Muistan ikuisesti, miten maalaispoika käveli nöyrästi urbanisoituneessa ympäristössä kohti suht'koht rikasta omakotitaloa ja ajatteli, miten erilaiset maailmat meillä olikaan. Olli Kivinen oli se arkkitehti ja kaupunkisuunnittelun guru, jota arvostelin Turun yliopiston sosiologian laitoksen työryhmässä yhdessä Maija Perhon, myöhemmin kansanedustaja ja ministeri, kanssa Turun Varissuon suunnittelusta. Nyt olin kävelemässä Kivisen tenttiin Kuusisaarella.

Tenteistä kuitenkin muodostui opiskelun huippukokemuksia. Molemmat kestivät melkein viisi tuntia ja kirjat käytiin läpi lukuisiin tärkeisiin kysymyksiin puuttuen. Tentaattori katsoi kokemuksensa perusteella, että olin ymmärtänyt esimerkiksi arkkitehtuurin joitakin perusoivalluksia. Eivätkä kysymykset kulkeneet pelkästään yhteen suuntaan. Kun minua oli jäänyt mietityttämään jotkut seikat, saattoi suoraan kysyä, vaikka olinkin tentissä. Vuosien takaiset arvoitelevat harrasteet sosiologian laitoksella alkoivat hävettää.

Suullisessa tentissä on paljaana. Siksi siihen valmistautuminen on perusteellisempaa kuin kirjalliseen tenttiin. Luin paljon, mutta näiden vaiheiden jälkeen yhteiskuntasuunnittelun laudaturin suorittamisesta jäi miellyttävä muisto. Jotain pientä saattoi jäädä liiveihin myös maankäytöstä, arkkitehtuurista ja maantieteestä, joiden kirjoja paketti enimmäkseen sisälsi.

YTK:n johtajana Kivinen oli myhäilevä papparainen, suvaitsevaisuus ja kannustavaisuus päällimmäisinä ominaisuuksinaan. Kun vuosia myöhemmin näin hänen kuolinilmoituksensa lehdestä ja paikaksi Muonion ja muistikirjoituksessa pitkän patkan viimeisistä elinvuosista nimenomaan Jerisjärven rannalla, mietin kaupunkiin ja maaseutuun vihkiytyneiden ihmisten eroja ja varsinkin sitä, ettei eroja taida ollakaan.

Jälleen kului muutama tovi ja olin käymässä Jerisjärvellä ja kuulin, että Olli Kivisen villa oli myytävänä lähitöllä. Kävin paikalla ja näin pohjoisen kauniin Jerisjärven vastarannallaan Pallaksen tunturit. Arkkitehti oli löytänyt sielunsa maiseman. Ympyrä Varissuolta Jerisjärvelle sulkeutui. Ymmärsin häntä – ja vähän enemmän itseänikin.

## Herrasta narriksi

Taisi olla vuosi 1984, kun olin Kaarinan kunnan ja puolueeni edustaja Suomen Kunnalliiliiton yleiskokouksessa Kuntapäivillä. Minusta tuli jopa ryhmäni yksi neuvottelija. Lähinnä maaseutukuntia edustaneella Suomen Kunnalliiliitolla poliittinen jakautuma oli ongelmallinen. Keskustapuolueella oli juuri ja juuri enemmistö ja muut yhdessä vastasivat toisesta puoliskosta. Käytännössä se tarkoitti Keskustapuolueen ylivaltaa, missä tilanteessa on erittäin tärkeää miettiä, miten sitä käyttää. Noihin aikoihin alkoi jo olla esillä ajatus kaikkien kuntien yhteisestä Kuntaliitosta. Muita se viehätti, koska muilla puolueilla oli enemmistö Suomen kaupunkiliitossa ja yhteinen liitto tulisi olemaan joka tapauksessa poliittisesti tasapuolisempi kuin Suomen Kunnalliiliitto.

Tietysti silloiseen yleiskokoukseen liittyi monia asioita. Muutamista niistä oli syytä myös neuvotella, mutta Suomen Keskustan pääneuvottelija Mikko Jokela ilmaisi, ettei neuvotteluhaluja ollut. Tunnelma Vaakunan saunatiloissa alkoi kiristyä. Liikahduksia ei kuitenkaan tullut. Minusta näytti siltä, että Mikko Jokelaa hieman harmitti puolueen silloisen puheenjohtajan, Paavo Väyrysen, ehdoton kieltä sopia mistään. Näin varsinaiset kokoukset sujuivat tylsästi ja muodollisesti.

Muiden puolueiden neuvotteluryhmä sopi kuitenkin hyvin yksimielisesti, että siitä hetkestä lähdetään ajamaan kaikkien kuntien yhteistä kuntaliittoa. Jälkeenpäin en enää ollut näin keskellä, mutta lähivuosien tapahtumat osoittivat, että Keskustapuolueelle taisi tulla sutta väistäessä karhu vastaan. Illan kokemus oli joka tapauksessa hyvin puhutteleva siitä, miten yhteiskunnallisessa päätöksenteossa pitäisi ajatella aikamuotoja kunnioittaen ja limittäen ja muistaa aina, että huomina tulee tämän päivän jälkeen ja eilistekin vähän muistellaan. Jonkin ajan kuluttua Suomen Kunnalliiliitto haki ensimmäistä elinkeinoasiamiestään. Pienen henkisen Turku – Helsinki – Turku – Helsinki – mylleryksen jälkeen hain siihen ja sain paikan kolmestatoista hakijasta. Jotkut sanoivat, että se oli Kokoomuksen mandaatti (huom! vuosi 1985), toiset aprikoivat, että sain paikan asianharrastaneisuuden vuoksi ja liseniaatin tutkinnostani huolimatta. Mene ja tiedä! Kilpahakijat tietäen olen kuitenkin varma, että puolue ei ollut ainoa peruste. En murehtinut asiaa, sillä olin muutama vuosi aikaisemmin hävinnyt kisan Paasikivi-opiston (porvarillinen) yhteiskunnallisten aineiden opettajan vakanssista perusteella, jonka professorini *Erkki Asp*, opiston hallituksen jäsenenä, ilmaisi sanoin: "Emme hakeneet uutta rehtoria!"

Toinen tiukka häviöni Turun seudulla oli työvoimapiirin kisa jostakin perusvirkamiehen paikasta, titteliä en enää muista. Hakijoita oli noin 70, piiripäällikkö toimi välissä jonkinlaisena haastattelijana ja ehkä esittelijänäkin, mutta päätöksentekijä oli työministeri Arvo Aalto, silloisen SKDL:n puheenjohtaja. Saavutin toisen palkinnon.

Nämä ja kaksi tappiota kunnanjohtajan vaaleissa, Paimiossa ja kotikunnassani Perniössä, eivät aiheuttaneet murhetta. Kummassakin tapauksessa päädyin loppusuoralle, mutta poliittisten puolueiden tiukkaa testiä en selvittänyt. Paimiossa alkoi homma olla niin hölmöä, että ratkaisevan puolueen (Keskusta) kuulemistilaisuudessa vastasin ehdottomasti tärkeimpään kysymykseen täysin päinvastoin kuin odotettiin. Valituksi tuli henkilö, joka jonkin aikaa toimi kunnanjohtajana, mutta joka muun muassa vastasi jokerikysymykseen muutama kuukausi valintavaiheen jälkeen julkisuudessa tasan samoin kuin minä. Valintatilanteessa johtajakandidaatti tietysti valehteli korvat heiluen! Kysymys kuului: mitä teet tilanteessa, jossa turkulaiset yhä suuremmin joukoin ovat tunkeutumassa Paimion alueelle? Vastasin tietenkin, että levitän punaisen maton ja pyrin kehittämään kunnan kaavoitusvalmiuksia ja kuntalaisten ajattelua siihen suuntaan, että koko laajan Turun seudun parhaimmat asuinalueet ovat ulkokehällä, niin kuin Paimiossa. Tunsin, miten lensin hankeen.

Perniössä kynnyksikysymykseksi nousi puhetaitoni, jossa valitsijoilla oli valittamista. Jouduin testitilanteessa puhumaan jollekin kunnan näennäisvaikuttajalle lämpimiä sanoja. En osannut lirkutella riittävästi. Perniössä jatkuvasti asuvana olen ikikiitollinen valinnan osumisesta toiseen henkilöön. Puhetaidosta ei todellakaan ollut kysymys! Edustuksellinen demokratia sekä opettaa että antaa perusteita olla välittämättä siitä.

### **Kunnallisliitto avasi portit**

Pääsy Suomen Kunnallisliiton ensimmäiseksi elinkeinoasiamieheksi muutti paljon. Kunnallispolitiikkani alkoi hiipua ja loppui kokonaan kolmen vuoden päästä vaalikauden päättymisen myötä. Yliopisto jäi taakse, opetustyö väheni, mutta haave väitöskirjan laatimisesta ja pyrkimys satunnaisten opetustehtävien saamisesta säilyivät edelleen. Uusi työni ja asuminen Helsingissä arkipäivinä antoivat ainakin teoriassa mahdollisuuden vaikuttamiseen.

Varovaisin ja nöyryn mielin astelin elokuun ensimmäisenä päivänä 1985 Albertinkadulla sijainneeseen Suomen Kunnallisliittoon. Ensimmäisestä kuukaudesta tuli hiljaisin, mitä koskaan olen työelämässä kokenut. Käytin sen asioihin perehtymiseen ja kuin salamaniskusta syyskuussa alkoi tulla seminaareja ja puhetilaisuuksia. Neljän vuoden periodi Kunnallisliitossa sisälsi useita ammattinimikkeitä, mutta koin olevani elinkeinopolitiikan kehittäjä ja kouluttaja. En kaivannut enää takaisin kunnallispolitiikkaan, mutta olin kiitollinen saamastani kunnallisan alan kokemuksesta. Siitä oli työssäni kunnallisten luottamushenkilöiden, kunnanjohtajien, elinkeinoasiamiesten ja maataloussihteereiden kanssa suurta hyötyä. Pääsihteerinä olen tuntenut sekä yliopistokokemuksen että kunnallispoliittisen kokemuksen merkityksen. Olen tarvinnut niitä molempia ja myös käyttänyt niitä.



Tapasin osastopäällikköni toisena työpäivänä ja hän kertoi Kunnallisliiton hallituksen edellyttävän, että elinkeinoasiamies muuttaa Helsingin seudulle. Motiivejani maaseudun kehittäjänä alettiin koetella heti ja hyvin persoonakohtaisesti. Pyysin kuitenkin esimiestäni välittämään hallitukselle kaksi viestiä. Ensinnäkin, tällainen asia ei hallitukselle kuulu, ja toiseksi, entisen Maalaiskuntien liiton ei uskoisi olevan keskittämässä ihmisiä Helsingin seudulle. Sen koommin ei asiasta puhuttu. Pienen luukun Helsingistä hankin, mutta Kaarinasta en muuttanut. Hankkimassani läävässä (20 m<sup>2</sup>) viruin reilusti yli 20 vuotta. Tuttua monille, esimerkiksi kansanedustajille.

Pidin Kunnallisliiton kaudesta. Se tietysti sisälsi jännitteitä ja vaikeita tilanteita, mutta siellä pystyin jatkamaan ja samalla laajentamaan yliopistossa aloittamaani perehtymistä maaseudun kysymyksiin. Vain tutkimustyö jäi sivuun, vaikka olin ottanut Helsingin kämppäni mukaan olettamani väitöskirja-aineiston. Siinä se hyllyssä pölyyntyi ja jouti muutaman vuoden päästä paperinkeräykseen. Myöhemmin tein väitöskirjan toisesta teemasta, yllättäen maaseutupolitiikasta.

En tiedä muistiko Mikko Jokela, sittemmin Suomen Kunnallisliiton toimitusjohtaja, minut yhden illan neuvotteluista, tuskinpa, mutta luontevat ja suorat suhteet meillä olivat. Siitä kertoi sekin, että olin usein hänen puheidensa haamukirjoittaja. Se osaltaan pakotti syventämään asioihin perehtymistä. Olen siitä Mikolle kiitollinen.





Julkaisu 17  
Helsingin yliopisto  
Ruralia-instituutti  
ISBN 978-952-10-5403-7, 978-952-10-5404-4 (pdf)  
ISSN 1796-0649, 1796-0657 (pdf)  
[www.helsinki.fi/ruralia](http://www.helsinki.fi/ruralia)